

urbane klase, fabijanski pokret u Engleskoj, reforme L. Georgea). Nadalje, za razlikovanje modela države blagostanja svakako bi bilo korisno govoriti o njemačkom iskustvu (tzv. bismarckovski korporativistički model koji je najjači utjecaj - posredstvom Austrije - imao u našim krajevima).

I ti nedostaci knjige govore da je autorica, a za to joj treba odati priznanje, otvorila veliku temu o socijalnoj državi i njenim dometima. Svakodnevno smo svjedoci koliko je to važno za našu zemlju koja se suočava s ogromnim socijalnim problemima.

Vlado Puljiz

THE LIMITS OF SOCIAL POLICY

Nathan Glazer

Cambridge/Mass, Harvard University Press, 1988.

Nathan Glazer je profesor "obrazovanja (education) i sociologije" na Harvardskom sveučilištu i jedan od vodećih stručnjaka na području socijalne politike u SAD.

Ova je knjiga posvećena pitanju što učiniti u protuslovlje između stalno sve akutnijih socijalnih problema u SAD i izraženog raspoloženja skepticizma prema mjerama socijalne politike koje je uzelo maha u doba predsjednikovanja Ronalda Reagana (1981-1988). Pod socijalnom politikom razumije se u SAD ukupnost mjera, u prvom redu državnih, koje su usmjerene na osiguranje ljudi od općih rizika života: starost, bolest, invalidnost, gubitak hranitelja, nezaposlenost, odnosno na pomaganje ljudima koji iz bilo kojeg razloga nisu u stanju sami izaći na kraj s egzistencijalnim problemima pred koje ih je život postavio. Prva kategorija obuhvaća socijalno osiguranje: starosno, invalidsko, obiteljsko, zdravstveno, nezaposleničko, dječji doplatak, a druga socijalnu zaštitu: pomoć obiteljima s nejakom djecom, pomoć slijepima, opća socijalna pomoć, te posebne programe kao što su bonovi za hranu, subvencije stanarine, pomoć za snažnije troškova energenata, obrazovanje i radno kvalificiranje nezaposlenih i siromašnih, stipendije studentima, organizacija lokalnih zajednica (community organization) i dr.

Prvo poglavlje, *Granice socijalne politike*, sažima čitavu knjigu unaprijed. Šezdesetih i sedamdesetih godina programi socijalne politike, a osobito programi socijalne zaštite, naglo su se širili. Dok je 1955. godine od tisuću američkih obitelji 30 primalo socijalnu pomoć, već do 1969. taj se broj popeo na dvostruko (str. 9). U isto se vrijeme, međutim, već pojavljuju kritike tog širenja koje upozoravaju: širenje socijalne pomoći potkopava tradicionalne strukture društvene solidarnosti - obitelj, susjedstvo, lokalna zajednica, dobrovoljna udruženja; ono stvara nova očekivanja u pogledu izjednačavanja i nove zahtjeve prema državnim davanjima i uslugama; ono dovodi do profesionalizacije i birokratizacije struktura koje tu pomoć dijele; naše poznavanje uzročno-posljedičnih veza na tome području nije dovoljno da bismo mogli predvidjeti stvarne posljedice socijalnopolitičkih programa. Stoga se preporučuje, ako se već ne možemo vratiti natrag na društvene odnose tradicionalne solidarnosti, nemojmo barem našim mjerama pridonositi eroziji još postojećih takvih struktura i nastojmo po mogućnosti stvarati nove. Čuvajmo vrijednosti rada i obitelji. Ronald Reagan, koji je nastupio na funkciju predsjednika SAD u siječnju 1981. i njegova uprava idu otprilike u tom smjeru.

Drugo poglavlje, *Reformiranje američke obitelji pod socijalnom zaštitom 1969-1981.*, bavi se posebnim oblikom socijalne zaštite koji se zove "pomoć obiteljima s nejakom djecom" (aid to families with dependent children). Taj je oblik pomoći uveden još 1935. zajedno s čitavim Roosveltovim programom socijalne sigurnosti, kao više-manje privremena mjera. Očekivalo se da će se taj program smanjivati usporedo s razvojem programa socijalnog osiguranja koji će obiteljskim i mirovinskim osiguranjem obuhvatiti većinu korisnika ove pomoći. Dogodilo se, međutim, obratno. Broj korisnika te pomoći neprestano je strmo rastao, osobito crnačkih obitelji u kojim je otac napustio obitelj: između 1971. i 1981. smanjio se broj obitelji s oba roditelja među bijelim stanovništvom od 88% na 85%, a među crnim od 66% na 54%; broj izvanbračne djece porastao je kod bijelih od 6% na 9% svih poroda, a kod crnih od 41% na 55%. Dva programa koja su trebala ispraviti to stanje, 1969. i 1977. godine, nisu bitno izmijenila situaciju.

Treće poglavlje, *Socijalna politika Reaganove uprave*, opisuje kako je, pod utjecajem kon-

zervativizma, ideologije tržišta, individualizma i zahtjeva za prestankom državne regulacije, smanjen socijalnopolitički program, osobito na području socijalne zaštite i posebnih programa. U saveznom budžetu od 725 milijardi dolara to je smanjenje iznosilo oko 6%, a odnosilo se na pomoć obiteljima s nejakom djecom, opću socijalnu pomoć, pomoć u bonovima za prehranu, stipendije studentima, subvencije stanarine, pomoć u plaćanju energije, zdravstveno osiguranje za siromašne. Čitava je reforma svojom glavnom težinom pogodila siromašno stanovništvo.

Četvrto poglavlje, Obrazovanje, kvalificiranje i siromaštvo: Što je dalo rezultate?, polazi od konstatacije da je prema ispitivanju iz 1978. godine od ukupnog broja 17-godišnjaka 13% bilo funkcionalno nepismeno, da se taj postotak penje na 44% kod stanovništva španjolskog jezičnog izraza, a na 56% kod crnačkog stanovništva. Napori da se tom dijelu stanovništva pomogne u obrazovanju i u stjecanje radne kvalifikacije nisu dali rezultata koji bi se odrazili na stopi nezaposlenosti ili na raspodjeli plaća. Jedino se može ustanoviti da su takvi napori kod manje djece - vrtić i niži razredi osnovne škole - pomogli da se ta djeca kasnije lakše upišu u srednje škole i u njima svladavaju gradivo.

Peto poglavlje, Univerzalni programi i socijalni programi koji ovise o dohotku korisnika, raspravlja o prednostima i nedostacima programa koji obuhvaćaju sve građane pod jednakim uvjetima - na primjer, opća zdravstvena zaštita - nasuprot programima koji vrijede samo za one s niskim prihodima. Kod prvih nema negativnih asocijacija "milostinje", manje je administriranja nego kad treba za svakog potencijalnog korisnika najprije ispitati njegovo imovinsko stanje, manje je prilike i pobude za varanje nego kod programa gdje odluka u pojedinačnom slučaju ovisi o diskrecijskoj ocjeni socijalnog radnika. Primjer takvog univeralnog programa bio bi tzv. negativni porez na dohodak: iznad određene razine dohotka građanin plaća porez državi, a ispod neke razine država plaća građaninu. Protiv takvih općih programa navodi se da su oni često nerazmjerno skupi, da administracija i kod njih znade biti prilično omašna i da katkada naprosto ne odgovaraju općem raspoloženju ljudi, kao na primjer u SAD osamdesetih godina. Treba se orijentirati na opće pro-

grame, ali samo za takve kategorije korisnika koji su, i pored navedenog raspoloženja, za sve prihvatljivi, kao što je zdravstvena zaštita djece, dječji dodaci ili zdravstveno osiguranje zaposlenih. Treba biti svjestan da pretežna većina stanovništva još uvijek pristaje uz vrijednost da svatko treba raditi kako bi se uzdržavao.

Šesto poglavlje, Kriza i novo usmjerenje u socijalnoj politici, konstatira da američki socijalni programi, osobito programi socijalne zaštite i posebni programi, nisu dali rezultate koje se od njih očekivalo. Umjesto da pomognu ljudima koji su privremeno u teškoj situaciji da što prije opet stanu na vlastite noge, oni su kod značajnog dijela stanovništva stvorili svijest o mogućnosti biti plaćen bez rada, i to kroz dulje vrijeme. Troškovi socijalne politike, kraj toga, rastu tako brzo da su izazvali krizu tzv. država opće dobrobiti svagdje, ne samo u SAD. Ideje o novom usmjerenju na tom području obuhvaćaju decentralizaciju, deinstucionalizaciju, tj. smanjenje osobito skupih oblika zatvorene socijalne zaštite, pa i odgovornu participaciju korisnika u nekim oblicima, premda su kod participacije prvotna pretjerana očekivanja završila razočaranjem. Pojavile su se također ideje o većoj ulozi tržišta u socijalnoj politici, na primjer, privatna praksa socijalnih radnika.

Sedmo poglavlje, Prema društvu samoposluge (self-service society), uspoređuje, u pogledu tendencije prema decentralizaciji i prema participaciji u socijalnoj politici, pa i uopće u državnoj upravi, razvoj u SAD i Francuskoj. Veliki troškovi socijalnopolitičkih mjera, širenje krugova razmjerno dobrostojećih ljudi, bolje prosječno obrazovnije doveli su i u jednoj i u drugoj zemlji do zahtjeva za značajnijim sudjelovanjem u javnim poslovima, za povećanjem mogućnosti pojedinačnog izbora, recimo u školovanju djece. Kao da je nastalo nepovjerenje u stručnjake i predodžba o tome da se svaki može i sam pobrinuti za sebe i svoje interese, neovisno o stručnjacima u institucijama. Na tri primjera pokazuje se kako intervencija države, ma kako bila dobronamjerna, često može naškoditi privatno započetim i vođenim socijalnim programima. I u Engleskoj se primjećuje da je dobrovoljnost socijalnopolitičkim djelatnostima na sve većoj cijeni.

Osmo poglavlje, "Praznovjerje" u socijalnoj politici, raspravlja o ulozi sociologa i drugih društvenih znanstvenika u socijalnoj politici. Oni obično brane tradicionalne oblike "praznovjerja" u društvu kao društveno korisne i integrativne, a kritiziraju ideologiju prosvjetiteljstva. Međutim, ideje prosvjetiteljstva, osobito ideja jednakosti kad je riječ o slabijim društvenim skupinama, nezadrživo napreduje. Preporuke znanstvenika u praksi se rijetko prihvaćaju; možda naprosto zbog toga što nisu korisne. Ili je u homogenijim društvima, kao što je Švedska, situacija u tom pogledu povoljnija? Reklo bi se da nije, jer danas više nema, zapravo, homogenih društava; svi imaju svoje manjine, strane radnike, fundamentalističke religiozne sekte i sl. Je li, na kraju krajeva, bolja jednakost ili da ostanu tradicionalne male nejednakosti koje daju društvu unutarnju strukturu i eposi boju?

Deveto poglavlje, *Zašto nema više jednakosti*, postavlja pitanje: ako je jednakost srž pravednosti, kako se sve više prihvaća od epohalne knjige J. Rawlsa (1971), a pravednost je općeprihvaćena vrijednost, kako to da nema više jednakosti? Nejednakost dohotka ostaje stabilna u svom rasponu, mada se možda mijenjaju subjekti i društvene skupine koje se nalaze u pojedinim dohodovnim kategorijama. U tom pogledu se, uostalom, većina razvijениjih zemalja ističe većom jednakošću nego SAD, iza koje autor stavlja jedino Francusku. Za SAD treba na pitanje zašto nema veće jednakosti odgovoriti: zbog toga jer većina ljudi u toj zemlji i neće veće jednakosti. U jednoj karakterističnoj anketi podijeljeni su svi ispitanici na četiri kategorije prema visini dohotka i upitani: "Sve obitelji u Americi trebale bi imati jednaki dohodak, recimo oko 10.000 dolara; slažete li se?" U najsiromašnijoj kategoriji samo je 14% odgovorilo "da", u slijedećoj višoj kategoriji 17%, pa 16%, pa u najbogatijoj kategoriji 7% (str. 159-160). Ljudi se velikom većinom slažu s tvrdnjama "ono što sam zaradio, to je moje" i "ono što sam zaradio mogu ostaviti svojoj djeci". Većina se također slaže da se posebno pomažu ekonomski najslabiji, ali ponajprije ne novcem, već davanjima u naravi odnosno uslugama. Posebno autor napominje da je struktura najsiromašnijeg sloja stanovništva donekle posljedica samih socijalnopolitičkih mjera. Socijalne pomoći omogućuju starim ljudima da žive odvojeno od

svoje djece i tako se statistički iskazuju kao posebne, siromašne, obitelji. Deinstitutionalizacija isto tako pretvara štíćenike socijalnih ustanova u samostalnu, siromašna, kućanstva. Golemi izdaci za socijalnu politiku u prvom su redu argument protiv socijalnopolitičkih mjera u predodžbama ljudi. Tim više što kad se s tim mjerama jednom započelo, svatko misli da je pri razdiobi prikraćen.

Deseto poglavlje, *Američka država dobrobiti: nepotpuna ili drugačija?*, najprije ističe da kod socijalnopolitičkih programa uopće ne može biti potpunosti odnosno dovršenosti. Amerikanci su se razočarali u socijalnopolitičkim programima i u njihovoj ekspanziji šezdesetih i sedamdesetih godina. Rezultat je tog gubitka iluzija stezanje tih programa osamdesetih godina. U tom su ipak programi socijalnog osiguranja ostali praktički netaknuti, a smanjeni su uglavnom programi socijalne zaštite i specijalni programi. Samo se godišnje povećanje programa socijalnog osiguranja smanjivalo od 6,7% za vrijeme Kennedya na 2,5% za vrijeme Reagana. Čak se ni programi socijalne pomoći nisu smanjili za vrijeme Reagana, zbog otpora Kongresa Reaganovim prijedlozima, samo je prosječno godišnje povećanje opalo od 8,7% na 0,1%. Uglavnom su posebni socijalni programi ponijeli glavni teret kresanja, osobito program za pomoć u obrazovanju i dokvalifikaciji siromašnih; njihovo godišnje smanjenje u doba Reagana iznosilo je 7,4% (str. 175). Glavni su socijalni program Amerike, zapravo, siromašne etničke manjine, u prvom redu Crnci. S obzirom na to da se radi o bivšim robovima, sa svojevrsnom poviješću odabiranja, kako pri dopremi u Ameriku tako u kasnijoj sudbini u robovskom statusu, to je svojevrsni problem koji se ne može uspoređivati s problemima siromašnih pod drugim okolnostima. Od 11 milijuna osoba na socijalnoj pomoći polovica su Crnci, a i Portorikanci su natprosječno zastupljeni. Osim toga, specifični američki individualizam, pragmatičnost a ne ideološkičnost u odnosu na socijalne probleme, tradicija dobrovoljnosti u djelatnostima socijalne zaštite, pa i prestiž profita i djelatnosti na njegovom stjecanju pridonose posebnosti američke socijalne politike. Država dobrobiti u američkom izdanju vjerojatno će i ubuduće ostati takva kakva je i neće slijediti evropske uzore.

* * *

Američki su povjesničari ustanovili da se SAD politički kreće u pravilnim ciklusima između konzervativne i liberalne orijentacije. Nakon Kennedyevog liberalizma došao je Reaganov konzervativizam. Ova knjiga ne samo da opisuje taj proces. Ona donekle i stoji na stajalištu vremena u kojem je pisana. Nema se zbog čega žaliti za socijalnim programima prethodne liberalne ere; oni su zapravo zakazali. Ako su i riješili neke socijalne probleme, stvorili su nove i ozbiljnije. Konzervativne vrijednosti rada, obitelji, profita nisu za odbacivanje. Raspoloženja većine protiv državne intervencije, protiv pretjerane socijale, u prilog deregulacije, u prilog tržišta jesu razumljiva.

Ono što činjenice pokazuju i mimo stajališta autora, to je da i izrazito konzervativne vlade u visokorazvijenim zemljama ne mogu značajnije mijenjati temeljne programe države dobiti, naime osiguranje protiv općih rizika ljudske egzistencije, jer bez njih takve zemlje uopće ne mogu funkcionirati. Činjenice također pokazuju specifični karakter bivšeg američkog robovskog stanovništva, koje nije predmet naprosto socijalnopolitičkih mjera, već mnogo dublji strukturni problem američkog društva, gdje zapravo još nikakva rješenja nisu na vidiku.

Knjiga spominje, ili implikacijom nameće, niz vrlo zanimljivih problema socijalne politike budućnosti. To je ideja zajamčenog godišnjeg minimalnog dohotka ili "negativnog poreza na dohodak". Zatim pitanje u kojoj je mjeri principijelna vrijednosna orijentacija na rad u perspektivi još aktualna kad uzmemo u obzir smjer tehnološkog razvoja prema zamjenjivanju ljudskog manualnog rada funkcioniranjem sustava automatskih strojeva, pa prema tome, što pod tim uvjetima znači osobna odgovornost za vlastito uzdržavanje? Možda je ipak bolje oduprijeti se napasti takvih spekulacija i ostati nogama na vlastitom tlu. Kao što to i Glazer čini.

LITERATURA

Rawls, John: *A Theory of Justice* (Cambridge/Mass. Harvard University Press, 1971)

Eugen Pusić

THE NEW EASTERN EUROPE

Social Policy: Past, Present and Future
Bob Deacon et al.

SAGE, London, Newbury Park, New Delhi, 1992.

Pad socijalizma u istočnoj Europi i u Sovjetskom Savezu jedna je od središnjih aktualnih tema u društvenim znanostima. Znanstvenici na Istoku i na Zapadu sa strašću su se bacili na proučavanje kraja socijalizma kao ekonomskog i političkog sustava, ali isto tako i na proučavanje preobrazbe "države blagostanja" koja je u posebnom obliku donedavno postojala u socijalističkim zemljama.

O tome je riječ u ovoj knjizi koju je priredio britanski stručnjak za istočnoeuropske zemlje Bob Deacon u suradnji se nekolicinom autora. Prilog o Sovjetskom Savezu napisao je Nick Manning, Bugarskoj Bob Deacon i Anna Vidinova, Češkoslovačkoj (prije njenog raspada) Mita Castle-Kanerova, Poljskoj Frances Millard i Mađarskoj Julia Szalai i Eva Orosz. Sam Deacon napisao je uvodno i završno poglavlje knjige u kojima se daje pregled dosadašnjih socijalnih politika te perspektiva socijalne politike u postsocijalističkim zemljama.

U prvom poglavlju sumiraju se rezultati višedecenijske socijalne politike socijalizma. U osnovi postoje dvije ocjene te politike koje su međusobno proturječne. Autori iz istočne Europe naglašeno su kritični prema proteklom razdoblju i u prvi plan ističu negativne strane socijalističke socijalne politike. Možda je u tom pogledu karakterističan stav J. Szalai koja ističe: "Socijalna je politika bila iritirajuća, ponižavajuća, s mučnim i nepravednim iskustvima nezaštićenosti i kronične nestašice. Socijalna se politika vezivala uz nezadovoljene potrebe, neprihvatljive birokratske regulacije, nasumične provizije i usluge na sve neprihvatljivijoj razini". S druge strane, zapadni analitičari, posebno oni lijeve provenijencije, vidjeli su prednosti socijalističke socijalne politike u visokim subvencijama hrane, stanovanja i prijevoza, punoj uposlenosti, besplatnim ili jeftinim uslugama u zdravstvu, obrazovanju i kulturi. Sve se to dešavalo u okviru kontrakta između partijskog (državnog) aparata i naroda, koji je remetila nestašica i niska kvaliteta usluga te skrivene privilegije nomenklature.