

globaloskeptike, ni u globalofile. No, i u takvoj *ni proglabalizacijskoj, ni protuglobalizacijskoj* retorici ipak se dotaknuo standardnog crkvenog skepticizma i kritike prema vrijednosnom sustavu ekonomsko-socijalne globalizacije kao dominantne matrice društvenog ponašanja u budućem svijetu globalizacije, a sve u cilju socijalne korekcije pogrešaka “globalizacijskih nepravilnosti”, jer prema Tettamanziju “globalizacija je povijesna činjenica koja je na djelu. Iluzorno je pomišljati da je se zaustavi, opravdano je naprotiv, njome upravljati.”

Josip Prgomet

THE STUDENT'S COMPANION TO SOCIAL POLICY

Pete Alcock, Angus Erskine and Margaret May (eds.)

Blackwell Publishing, 2003., 2nd edition

UNDERSTANDING SOCIAL POLICY

Michael Hill

Blackwell Publishing, 2003., 7th edition

Razvijenost socijalne politike kao akademske discipline u Velikoj Britaniji ogleda se i u velikom broju utjecajnih istraživača te njihovih knjiga. Među njima, svakako valja izdvojiti one udžbeničke i priručničke prirode, koji studentima socijalne politike na primjeren način izlažu teme i probleme koje u svojim analizama fokusira ova znanstvena disciplina.

Prva knjiga ima naglašeno udžbenički karakter jer je i definirane kao «studentski pratitelj» u području socijalne politike. Takva joj je i struktura. Na metodički organiziran i pregledan način, s jasnom strukturom

i primjerenim rječnikom, obrazlaže se cijeli dijapazon tema. Pojedina su poglavlja pisali različiti autori pa je ova knjiga djelo čak 58 koautora. Premda reflektira dominantno britansku situaciju, ona govori o zajedničkim (europskim, modernizacijskim/postmodernizacijskim društvima i njihovim dominantnim) socijalnim problemima te teorijskim i praktičkim pristupima u njihovu rješavanju, što je čini zanimljivom i u drugim društvenim kontekstima.

Knjiga je podijeljena u šest poglavlja. Prvo započinje temeljnim pitanjem: što je socijalna politika? Ona je, zapravo, i akademska disciplina i praktična djelatnost. Njezino je područje interesa interdisciplinarno i kompleksno. Socijalna politika proučava one vidove javne politike, tržišnih aktivnosti i osobne potrošnje koji utječu na socijalno blagostanje pojedinaca ili grupa. Ona istražuje društvene, političke, ideološke te institucionalne kontekste unutar kojih se socijalno proizvodi, distribuira i troši. U tom smislu ona fokusira društvena pitanja, socijalne probleme, društvene grupe i socijalne usluge. Ona, osim toga, želi razjasniti procese koji pridonose ili ne pridonose socijalnome, a to čini unutar normativnog okvira koji uključuje rasprave o moralnoj i političkoj prirodi željenih rezultata. Stoga se može zaključiti da definicija socijalne politike ima dvije važne komponente: zaokupljenost socijalnim te priznanje normativne i osporavajuće prirode socijalne politike. Važan aspekt ovog proučavanja čini i komparativna dimenzija, premda ona ne rješava na jednostavan način niz metodologijskih dilema o tome što se i na koji način uspoređuje, a unutar vrlo različitih društvenih konteksta.

Socijalna politika, vidljivo je to i iz ove kratke definicije, uvelike je ovisna o političkim procesima, ideologijskim stajalištima i vrijednosnim orijentacijama. Ona na taj način, možda i više nego smo toga svjesni, govori o svemu onome što usmjerava naše

akcije, poglede, interese, preferencije i sl. Upravo je o tome riječ u povećem drugom poglavlju. Najprije se raspravljaju osnovni koncepti kao što su: socijalne potrebe, socijalni problemi i socijalna politika; jednakost, prava i socijalna pravda; učinkovitost, jednakost i izbor; altruizam, reciprocitet i obveze; podjele, razlike i isključenost. Pitanja, dakle, ima bezbroj: tko i kako definira koje je potrebe i na koji način potrebno zadovoljiti, na koji se način razmatraju i rješavaju socijalni problemi, je li društvo i na koji način pravedno, zadovoljava li juridički pristup obrane definiranih prava temeljne postavke socijalne pravde, tko treba što učiniti da bi društvo bilo (barem donekle) pravedno, koji je odnos između (tehničke) efikasnosti i (kvalitativne) učinkovitosti nekog programa, koje su posljedice društvenih promjena po društvenu, grupnu i pojedinačnu solidarnost, mogu li se u suvremenom društvu održati implicitni društveni ugovori međugeneracijske solidarnosti, u kojoj je mjeri potrebno isticati samozaštitu, oslonjenost na samoga sebe, na koji se način u socijalnoj politici odražavaju društvene podjele, što znači pojam socijalne isključenosti i može li on opisati socijalnu dinamiku suvremenih društava itd.? Svako od ovo pitanje može voditi posebnoj studiji. Valja reći da su aktualna istraživanja socijalne politike više zaokupljena procesom reforme, a manje ovim fundamentalnim pitanjima koja stoje u pozadini svih politika i reformi.

Slično se može reći i za ideologijske perspektive. Danas je postalo gotovo uobičajeno da se mnoge politike u području socijalnoga svedu na neoliberalni nazivnik, bez ikakve analize što to zapravo znači i koje su alternative. Kao što kazuju autori, neoliberalna orijentacija dominira, premda ni ona nije konzistentna, već se može naći u različitim vidovima. Postoje, međutim, i druge perspektive, kao što su konzervativna, socijaldemokratska, socijalistička,

treći put, feministička, rasna, zelena i postmodernistička. Unutar svake perspektive valja razlikovati teorijska nagnuća od njenih praktičnih ostvarenja, kao i stvarne mogućnosti koje određenoj perspektivi stoje na raspolaganju.

Sljedeće poglavlje fokusira kontekst socijalne politike. Kao što je naglašeno na početku, socijalna politika je izrazito interdisciplinarna ili, barem, sa srodnim disciplinama dijeli mnogo više zajedničkoga nego što je to uobičajeno unutar društvenih znanosti. Socijalna se politika odvija (i studira) unutar konkretnoga konteksta: ekonomskoga, kulturološkoga, obiteljskoga, globalizacijskoga i političkoga. Premda su svi konteksti podjednako važni, danas se najviše fokusira globalizacijska paradigma, premda brojnost analiza više pridonosi konfuziji, nego razjašnjenju. I ovdje se, s pravom, ističe da treba razlikovati tri dominantna stajališta: ono koje kazuje da globalizacija uzrokuje značajne socijalne restrikcije zbog kapitalističke dominacije (Mishra), ono koje tvrdi da globalizacija vrlo malo utječe na socijalne države (Pirerson) i ono koje i na teorijskoj i na empirijskoj razini pronalazi dovoljno razloga za tvrdnju da su globalizacijski utjecaji na socijalnu državu posredovani nacionalnim politikama (Esping-Andersen). Premda autori to ne ističu ovdje valja dodati i činjenicu da je europski socijalni model u tom smislu također značajan posrednik i da to otvara sasvim novo polje analiza odnosa između globalizacijskih, regionalnih, nacionalnih i lokalnih među-utjecaja te njihovih rezultata.

Treće poglavlje govori o načinima proizvodnje, organizacije i potrošnje socijalnoga. Najprije nekoliko riječi o tome u čijoj je nadležnosti onaj društveni proces koji rezultira socijalnim programima: države, privatnih organizacija, neprofitnog ili neformalnog sektora? Uobičajeno je (pogotovo u postkomunističkom svijetu)

gledati na državu (centralnu vlast) kao jedinu instituciju odgovornu za socijalno blagostanje njenih građana. To je, naravno, potpuno pogrešno. Ponajprije je potrebno znati da postoje različite razine vlasti te da je odgovornost među njima podijeljena. Također, suvremeni neoprivatizacijski, neoliberalni trendovi mijenjaju prirodu državne odgovornosti, ali postavljaju i mnoga, teško rješiva pitanja. Prvo se odnosi na potrebu ravnoteže i odgovornosti unutar novoga partnerskog modela. Partnerski model postavlja i pitanja zadovoljavanja temeljnih prava, osnaživanja klijenata, načina regulacije, opsega decentralizacije te ravnoteže između jednakosti i kvalitete. Privatizacija u području socijalne sigurnosti temeljna je politička opcija u Velikoj Britaniji od kraja 70-ih godina 20. stoljeća koja je, premda nije zaživjela u zamišljenom opsegu, uvelike izmijenila prirodu sustava socijalne sigurnosti. Unutar istoga koncepta očekuje se i puno veća uloga neprofitnog sektora (ili kako se u UK uobičajeno definira – volonterskog sektora) te je potrebno definirati mnoge sastavnice njegove uloge unutar novog modela kombinirane socijalne države. Na kraju, ne treba zaboraviti i na ulogu neformalnog sektora (obitelj, prijatelji, susjedstvo) jer se, unutar svih promjena, pojedinci sve češće moraju oslanjati upravo na neformalnu pomoć.

Slijedi analiza organizacije socijalne politike. Pitanje jest tko i na koji način upravlja organizacijom socijalnog sustava, na nacionalnoj i lokalnoj razini. Ono što posebno usložnjava analizu jest širenje mreže uključenih aktera. Na nacionalnoj je razini to vidljivo u povećanoj ulozi privatnih (profitnih i neprofitnih) organizacija, a na međunarodnoj u povećanoj ulozi EU u socijalnom području te cijelog niza međunarodnih i nadnacionalnih agencija. Na pitanja organizacije nadovezuje se pitanja distribucije. Tko plaća, što plaća, u kojem omjeru itd.? Tu se posebno vidi

jasna veza između socijalne i ekonomske politike, odnosno ekonomskih pretpostavki socijalne sigurnosti, i to ne samo u vidu raspoloživog novca, već i načina na koji se on distribuira među različitim društvenim grupama. Tko i na koji način ima pristupa socijalnom programu? Koji su uvjeti, dostupnost, na koji način marginalne grupe imaju znanja i sposobnosti iskoristiti ono što je navodno kreirano za njihovo dobro? S time je povezano pitanje odgovornosti koje se u području socijalne politike rijetko postavlja i raspravlja.

Četvrto poglavlje posvećeno je socijalnoj politici spram određenih društvenih grupa: djeca, mladi, stariji, invalidi, jednoroditeljske obitelji, migranti. Slijedi potpoglavlje koje prilazi istome, ali iz druge perspektive, perspektive pojedinih sustava socijalne politike: socijalna sigurnost, zapošljavanje, zdravstvena zaštita, obrazovanje, stanovanje, osobne socijalne usluge i socijalna skrb u lokalnoj zajednici te kriminologija.

Peto i šesto poglavlje posebno su zanimljivi, jer nisu uobičajeni, ali su sasvim prirodno pronašli svoje mjesto u ovakvom tipu udžbenika. Studij socijalne politike povezan je s istraživanjem te se ovdje definira što je to istraživački problem, kako se on izabire i definira, kako se prezentiraju podaci, koje su etičke dileme povezane s istraživanjima. Studenti obavljaju i praktičnu nastavu te se i o tome detaljno raspravlja. Posebno su korisne upute o dostupnoj literaturi, nacionalnim i međunarodnim izvorima podataka, podacima koje je moguće pronaći putem interneta. Čak i ako ima dovoljno dostupnih podataka, potrebno je voditi računa o njihovoj komparabilnosti jer često različite organizacije primjenjuju različite definicije i standarde njihova prikupljanja. Internet pruža donedavno nezamislive mogućnosti, ali potrebno je znati kako se njime treba služiti, kako u moru različitih podataka pronaći one relevantne,

kako citirati izvore i sl. Konačno, knjiga daje i neke osnovne podatke o mogućoj karijeri u području socijalne politike.

Druga knjiga, autora Michaela Hilla, također je napisana kao udžbenik socijalne politike, iako ne ulazi u sve detalje studiranja socijalne politike kao prethodno prikazana. Ona slijedi uobičajenu strukturu sličnih priručnika. Ponajprije opisuje temeljne koncepte i povijesno-organizacijski način strukturiranja socijalnoga, da bi potom analizirala posebna područja socijalne sigurnosti. Poglavlja, stoga, slijede vrlo jasnu strukturu: što je socijalna politika, povijest socijalne politike, način proizvodnje socijalne politike, implementacije, programi socijalne sigurnosti, politika zapošljavanja, zdravstvena politika, osobne socijalne usluge, obrazovanje i stanovanje. Na kraju knjige dva su poglavlja posvećena britanskoj socijalnoj politici u komparativnoj perspektivi te odnosu između socijalne politike, politike i društva.

Autor uvodno objašnjava različita značenja pojma socijalna politika. Veći problem, čini se, proizlazi iz različitih pogleda na to kakva bi se socijalna politika trebala provoditi. Vrijednosni pogled nije nelegitiman, ali prečesto ometa analizu. Autor vrlo jasno kaže da je socijalna politika u UK često bila vrlo jaka u kriticismu i vrijednosnom prosuđivanju, ali slaba u analizi. On sam ne želi sakriti svoju vrijednosnu poziciju (koja se centrirala oko nerevolucionarnog pokreta prema socijalnoj jednakosti), ali smatra da želja za utjecajem na sadržaj socijalne politike mora biti poduprta dobrim razumijevanjem procesa unutar koga se socijalna politika kreira i implementira. Kontekst socijalne politike je, stoga, bitna referentna točka, što je upozorenje posebno važno i za hrvatsku situaciju, gdje se rasprava o socijalnoj politici prečesto (ako ne i isključivo) vodi iz perspektive političkih, ideoloških, vrijednosnih ocjena, bez uvažavanja konteksta, bez produbljene

analize pozicije pojedinih društvenih grupa te bez komparativnog uvida u situaciju u drugim zemljama.

Nakon detaljnog opisa razvoja socijalne politike u UK, autor analizira proces nastanka socijalne politike. Imperativ polaznja od konteksta nalaže ovdje analizu političkog sustava, koji potom može bolje objasniti poziciju centralne i lokalnih vlasti u socijalnoj politici. Krajem 20. stoljeća zamjetan je i proces devolucije vlasti, kojim se nadležnost prenosi s nacionalne razine na konstitutivne dijelove UK, tj. na vlasti Škotske, Welsa i Sjeverne Irske. S druge strane, sve veću ulogu igra EU, uključujući različita europska tijela premda, makar se pozicija aktualne laburističke vlade Tonya Blaira uvelike razlikuje od bivše konzervativne vlasti Margaret Thatcher i Johna Mayora, britanska vlast ostaje euroskeptičnija spram mnogih drugih njenih članica. Ono što je ovdje posebno zanimljivo jest i analiza uloge pojedinih društvenih grupa: grupa za pritisak koje se stvaraju i djeluju oko određenih socijalnopolitičkih pitanja, političke elite, službenih vlasti itd.

Slijedi pitanje implementacije, a ona je jako povezana s procesom stvaranja određene politike (bilo da je riječ o generalnoj politici, bilo o pojedinim rješenjima, odlukama koje imaju manji doseg i odnose se samo na jedan segment socijalne politike). Iskustvo kazuje da je u pojedinim područjima vrlo veliki broj involviranih grupa i organizacija te autor poručuje da implementacijska slika UK postaje sve kompleksnija. Velika je uloga jasnoće i konzistentnosti određene politike. Ako su ti elementi nedostajali unutar procesa definiranja politike (možda zbog nedostatka političkog konsenzusa) onda je teško ne očekivati poteškoće unutar procesa implementacije. U pitanju je i pozicija implementacijskih agencija (odnosno onih koji kroz predviđene programe ostvaruju zacrtanu socijalnu politiku), koji je stupanj njihove osposobljenosti, autonomije, profe-

sionalnosti. Ponovno, ne smije se zaboraviti ni društveno, političko i ekonomsko okružje implementacijskog procesa.

U sljedećih nekoliko poglavlja autor detaljno opisuje pojedine programe socijalne sigurnosti u UK. Ova će poglavlja biti više zanimljiva onima koji žele nešto više saznati o britanskoj socijalnoj politici. Ipak, i ovdje se javljaju mnoga slična pitanja koja postavljaju iste fundamentalne dileme (npr. ona o opsegu privatizacije ili ulozi različitih sektora), premda se prelamaju na ponešto različite načine u različitim zemljama. Valja upozoriti i na neke terminološko-sadržajne razlike između UK i drugih zemalja pa i Hrvatske. Unutar termina socijalne sigurnosti uključeni su ponajprije naknade temeljem osiguranja, uplaćenih doprinosa: mirovine, bolovanja, naknade zbog ozljede na radu, porodne naknade, naknade za nezaposlene. Druga kategorija jesu naknade koje osiguravaju poslodavci prema zakonu, npr. naknada u slučaju otpuštanja radnika, ili posebnih zaposleničkih mirovina (premda one nisu obvezne). Treća je kategorija naknada koje nisu vezane uz doprinose i koje se ne daju temeljem provjere imovnog stanja, npr. dječji doplatci. Sljedeć naknade temeljem provjere imovnog stanja (*means-tested benefits*). Riječ je o socijalnoj pomoći koja se još naziva i *income support*. Pomoć za stanovanje, kao i još neke druge vrste pomoći, ulaze također u ovu kategoriju. Konačno, posebnu kategoriju čine različite vrste poreznih olakšica, namijenjenih onima u radnoj dobi, ali koji zarađuju ispod propisane razine. Izvan ove velike grupe naknada socijalne sigurnosti, raspravlja se o posebnim programima socijalne politike: politika zapošljavanja, zdravstvena politika, osobne socijalne usluge (zaštita djece, starijih, socijalni rad s posebnim kategorijama ljudi koji trebaju socijalnu intervenciju), obrazovanje te stanovanje.

Posljednja dva poglavlja posebno su zanimljiva. Prvo smješta socijalnu politi-

ku UK u komparativnu perspektivu. Ono najbolje ukazuje na određene slabosti britanske socijalne politike. UK troši manje od niza drugih zemalja za socijalne programe, ima nižu stopu nezaposlenosti, ali i višu stopu mortaliteta dojenčadi, nešto nižu stopu očekivanog trajanja života, višu stopu kućanstva s nižim prohodima. Govori se i o problemima tipologije socijalnih režima. Primjerice, autor tvrdi da se UK pomiče, barem u području obiteljske politike, od modela muškoga hranitelja k individualnom modelu unutar kojega je povećana participacija žena na tržištu rada. Na kraju knjige otvara se rasprava o odnosu socijalne politike, političkog uređenja i širih društvenih procesa. Političke razlike jako su važne, jer stranka na vlasti itekako utječe na smjer socijalne politike. Odnos konzervativne i laburističke stranke tema je proučavanja, kao i njihove promjene protekom određenog vremena. Primjerice, laburistička pozicija 70-ih i ona 90-ih godina 20. stoljeća uvelike se razlikuje. Društvene podjele unutar socijalne politike druga su važna tema analize. Već je davno Richard Titmuss ustvrdio da bolje stojeće obitelji više koriste usluge socijalne države, nego oni koji su siromašniji. Podjele u UK imaju i rasni i etnički karakter. Udaljavanje od univerzalističke pozicije u zadnjih dvadesetak godina 20. stoljeća samo je povećalo već postojeće društvene razlike. Autor tvrdi i da politika jednakih mogućnosti u području rodnih razlika ne uspijeva ni na koji način utjecati na strukturalne uzroke nejednakosti. Slično je i s pozicijom migrant-skih grupa, koji se iz pojedinih programa isključuju temeljem principa državljanskog ekskluzivizma.

Kao što je rečeno na početku obje knjige referiraju uglavnom britansku situaciju. Usprkos tome, one su itekako zanimljive svima koji na različite načine proučavaju socijalnu politiku. One su, osim toga, jako dobrodošle upravi kao metodologijski pri-

ručnici jer jasno predočuju što je sve potrebno i na koji način proučavati unutar širokoga, kompleksnoga i nadasve zahtjevnog područja socijalne politike.

Siniša Zrinščak

THE ELUSIVE QUEST FOR GROWTH: ECONOMISTS' ADVENTURES AND MISADVENTURES IN THE TROPICS

William Easterly

Cambridge; London, The MIT Press, 2002., 342 str.

Malo je koje područje ekonomske teorije i pogotovo prakse doživjelo toliko oprečnih pristupa i lutanja kao što je iznalaženje načina ostvarivanja gospodarskog rasta i ublažavanja siromaštva. Vrlo lijep pregled različitih stavova i povijest pogrešnih pokušaja izlaže William Easterly u svojoj novoj knjizi *The Elusive Quest for Growth - Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* (Neuhvatljivo traženje rasta – ekonomski pokušaj i promašaj u tropskim zemljama). Knjigu je 2002. godine izdao The MIT Press iz Cambridgea i Londona. Knjiga obuhvaća široko područje problema razdijeljenih u 14 poglavlja. Pogotovo je zanimljivo što se neka poglavlja bave malim životnim pričama – *intermezzima* – kako ih naziva autor, o teškoćama i patnjama ljudi pogođenih siromaštvom i bijedom u zemljama u razvoju.

William Easterly je zaposlen u Svjetskoj banci, gdje radi na pitanjima ekonomskog razvoja, pa je ova njegova knjiga u velikoj mjeri rezultat autorovih spoznaja o pogreškama što su ih međunarodne financijske institucije (posebice Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond - MMF) činile

u prijedlozima i mjerama za ostvarivanje gospodarskog rasta zemalja u razvoju. Autor dosljedno i hrabro upozorava na njih, ali istodobno naglašava i mnoge uspješne aktivnosti Svjetske banke u ublažavanju nerazvijenosti i siromaštva. Kako sam navodi, on ne izlaže opće stavove i teorije ekonomskih istraživanja o razvoju, nego na temelju neposrednih iskustava pojedinih zemalja pokušava utvrditi koje su to odrednice razvoja.

Započinje obrazlaganjem svoje teme o nastojanju da se pomogne siromašnima i to pogotovo posebno ranjivim skupinama kao što su djeca, stariji i onemoćali, koji gotovo da i nemaju mogućnosti utjecaja na poboljšanje svog položaja. Najbolji način za ublažavanje siromaštva je ostvarivanje trajnog i održivog gospodarskog razvoja i to ne naglašavanjem preraspodjele postojećeg bogatstva u društvu, nego stvaranjem uvjeta za njegovo buduće povećanje. S današnjeg se stajališta čini pomalo čudnim nevjerojatna zaslijepljenost ekonomista prije četrdesetak godina, koji su vjerovali da su povećana štednja, akumulacija i ulaganja jamstvo sigurnog gospodarskog rasta i bogatstva naroda. Iako je akumulacija fizičkog kapitala jedan od mogućih preduvjeta razvoja, jasno se pokazalo da ona nije dovoljna. Na primjeru Hrvatske autor se poziva na studiju Svjetske banke iz 1997. godine, po kojoj je ulaganje više od petine BDP-a u razdoblju od tri godine potrebno za ostvarivanje godišnjeg porasta BDP-a od 5-6%.

U takvim se navedenim razmišljanjima čvrsto vjerovalo da je ulaganje u zgrade i strojeve ključ dugoročnog gospodarskog razvoja, pa iako se to pokazalo pogrešnim, često se ponavljalo u skladu sa sloganom: „To nije djelovalo, probajmo još jednom“. Autor podrobno izlaže Solowljevu teoriju, kojom je jasno pokazano da investicije nisu ključna odrednica gospodarskog razvoja nego su to tehnologija i povećanje proizvodnosti. Isku-