

razumijevanje fenomena, dakle mehanizama uzroka i posljedica socijalnog steriliteta bilo bi izuzetno korisno da se tema temeljitije istraži i u okviru kvalitativnih metoda, na primjer kao središnja točka jednog doktorskog rada.

Teo Matković

TRANSFORMATION OF THE WELFARE STATE

Neil Gilbert

New York: Oxford University Press, 2004., 208 str.

Neil Gilbert je još jedan u nizu autora koji se bave proučavanjem sve očitijih promjena u sustavima socijalne zaštite i javnog pružanja zdravstvenih i obrazovnih usluga. U uvodu su navedene tri osnovne teze koje se u knjizi želi dokazati. Prvo, transformacija socijalne države ne znači njezino rušenje, već njezino temeljito remodeliranje. Drugo, iako ljevica umanjuje značaj ovih promjena u socijalnoj državi, njezin veći dio prihvatio je konzervativne ekonomske politike i prijelaz iz socijalne države u državu mogućnosti.¹ Osim uvida, knjiga je podijeljena u 3 dijela i 7 poglavlja.

U prvom poglavlju naslovljenom »Novi put ili djelomična prilagodba« Gilbert daje pregled teorija nastanka socijalnih država. Prema teoriji konvergencije, socijalna država je posljedica razvoja industrijskog društva. Veličina socijalnih izdavanja ovisi o demografskim promjenama, ekonomskom rastu i stupnju ekonomskog razvitka. Prema ovoj teoriji, kako država postaje boga-

tija, tako raste i socijalna potrošnja. Druga teorija je teorija sociopolitičkog procesa, koja pak ima dvije struje. Prva grupa autora proučava socijalne izdatke kroz klasnu borbu radnika i kapitalista. Prema njima, najviše razine socijalne potrošnje bit će u zemljama s jakim sindikatima i premoći socijaldemokratskih stranaka. Druga grupa autora tvrdi da socijalnu državu oblikuju interesne grupe prema svojim uskim interesima. Prema tome, socijalna potrošnja raste zbog pritiska interesnih grupa (npr. rasnih i nacionalnih manjina). Političari će im ispuniti zahtjeve kako bi dobili njihove glasove na izborima. Ostale interesne grupe, pak, neće biti protiv tih zahtjeva jer će se socijalna davanja odnositi na sve koji zadovoljavaju kriterije, a ne samo na pripadnike interesne grupe koja lobira za povećanje socijalne potrošnje. Konačno, interes za povećanje socijalnih programa i potrošnje ima i birokracija, koja u širenju države vidi priliku za širenju svoje baze i moći.

U drugom poglavlju »Prema državi mogućnosti« Gilbert navodi razlike između socijalne države i države mogućnosti. Dok se socijalna država temelji na javnom pružanju usluga, država mogućnosti privatizira davanje tih usluga. Nadalje, socijalni transferi se više ne pružaju u obliku usluga, već u novčanom obliku ili putem vaučera. Potom, socijalna država se temelji na zaštiti rada putem bezuvjetnih davanja, dekomodifikacije rada i pružanja socijalne potpore. Država se mogućnosti, pak, temelji na promoviranju rada. Stoga se socijalna davanja vežu uz poticaje za vraćanje na tržište rada kao i uz kazne ako primatelj to odbije. Slijedeće, socijalna država inzistira na univerzalnim davanjima kako bi se izbjegla stigmatizacija primatelja. S druge strane, država mogućnosti želi selektivno ciljanje socijalnih davanja, kako bi sredstva dobili oni koji ih stvarno

¹ Engl. *enabling state*.

trebaju. Konačno, socijalna država počiva na građanskoj solidarnosti², odnosno na koheziji zajedničkih prava, dok država mogućnosti počiva na koheziji zajedničkih vrijednosti i građanske dužnosti, odnosno na članskoj solidarnosti.³

Drugi dio počinje trećim poglavljem »Od zaštite do inkluzije – poticanje rada«. U ovom poglavlju se kompariraju dva pristupa poticanja korisnika socijalne pomoći na povratak na tržište rada – neoliberalni i neoetatistički⁴ pristup. Neoetatistički pristup se primjenjuje u skandinavskim zemljama i sastoji se od pozitivnih poticaja za pronalaženje zaposlenja poput programa prekvalifikacije. S druge strane, neoliberalni pristup se temelji na smanjivanju socijalnih davanja. No, neovisno o tome koji se pristup primjenjuje, zajedničke su im neke osnovne postavke – aktivne mjere za poticanje rada, ravnoteža prava i obaveza i promoviranje socijalne inkluzije. Povratak na tržište rada se ostvaruje sljedećim metodama. Prvo, povećanjem uvjeta za socijalna primanja i skraćivanjem vremena trajanja socijalnih primanja. Drugo, segmentacija primatelja po dobi, spolu, trajanju nezaposlenosti i sl. kako bi se razvrstali oni koji su u mogućnosti naći novi posao bez primanja socijalnih transfera i oni kojima će biti potrebna pomoć tijekom pronalaženja novog posla. Treće, uvođenje obveza za primatelje socijalnog transfera. Ove obveze uključuju obavezno sudjelovanje u programima prekvalifikacije, doškolovanju i aktivno traženje posla. I konačno, formuliranje poticaja i usluga za što brže zapošljavanje. Iako takvi poticaji i usluge postoje već duže vrijeme, ono što razlikuje današnje programe od prijašnjih je konsenzus i ljevice i desnice o nužnosti, raširenosti i doseg u tih programa takvih programa.

U četvrtom poglavlju »Od države do tržišta« Gilbert objašnjava trend privatiziranja socijalnih usluga, koji je u zemljama Zapada započeo s Margareth Thatcher u 80-ima, čija vlada je privatizirala gotovo sve što se dalo privatizirati – od stanova u državnom vlasništvu i bolničkih usluga do željeznice. Čak je i Švedska krenula istim putem – iako puno sporijim tempom, nakon pobjede konzervativaca na izborima 1991. godine. Glavni razlog kraja dugog razdoblja vladavine socijaldemokrata jest nezadovoljstvo Šveđana kvalitetom i izborom javnih usluga. Stoga se javne usluge socijalne sigurnosti sve više nadopunjuju privatnim. Kako bi pospješile ovaj trend prelaska na socijalne usluge koje pruža privatni sektor, države se oslanjaju na sljedeće politike – porezne olakšice za korištenje privatnih socijalnih usluga, uspostavljanje regulative koja obvezuje privatno pružanje socijalnih usluga i pružanje javnih transfera u novcu i vaučerima koji se trebaju potrošiti na tržištu. Iako je udio privatne potrošnje socijalnih usluga malen i s blagim rastom u svim zemljama osim u SAD-u, Gilbert naglašava da je trend važniji od samih iznosa.

Peto je poglavlje, naslovljeno »Od univerzalizma do selektivnosti: Ciljanje povlastica«. Gilbert objašnjava trend sve veće selektivnosti u pružanju socijalnih usluga. Selektivnost u pružanju socijalnih usluga predstavlja davanje socijalnih usluga sukladno potrebi, koja se određuje financijskim položajem. S druge strane, kod univerzalnog pružanja socijalnih usluga, socijalne usluge ostvaruju svi kao socijalno pravo, neovisno o financijskom statusu. Tradicionalno se smatra da je prednost univerzalističkog pristupa u tome da ne stvara podjele u društvu i ne stigmatizira

² Engl. *solidarity of citizenship*.

³ Engl. *solidarity of membership*.

⁴ Engl. *neostatist*.

ra primatelje socijalnih usluga. Međutim, istraživanja ne pokazuju da selektivnost pri pružanju socijalnih usluga stigmatizira primatelje. Prednost selektivnog pristupa je, pak, u efikasnijem korištenju oskudnih javnih sredstava. Međutim, nedostatak ovog pristupa je, budući da se socijalna primanja gube kako raste dohodak, smanjenje želje da se poboljša vlastiti financijski položaj. Isto tako, selektivno dodjeljivanje socijalnih usluga stvara troškove birokracije koja je zadužena za određivanje kome će socijalne usluge biti pružene, a kome ne. U razdoblju od 1980. do 1992. selektivni pristup se sve više koristi u 80% zemalja OECD-a. Međutim, ovaj rast je uglavnom malen, a u nekim zemljama, poput Kanade i Japana, je u opadanju.

U šestom poglavlju »Od državljanstva do članstva: Obnova solidarnosti« Gilbert analizira odnos selektivnog i univerzalnog principa u pružanju socijalnih usluga spram društvene solidarnosti i socijalnog kapitala. Prema konvencionalnoj hipotezi (predstavnik Thomas Humphrey Marshall), darežljiva socijalna država koja se oslanja na univerzalna davanja povećava društvenu solidarnost i socijalni kapital. S druge strane, interpretacija Durkheimovog istraživanja mehaničke i organske solidarnosti navodi na zaključak da je univerzalizam posljedica, a ne uzrok društvene solidarnosti i socijalnog kapitala. Male, etnički homogene zemlje poput skandinavskih zemalja, će se lakše dogovoriti o pružanju univerzalnih socijalnih usluga nego etnički, vjerski i rasno nehomogene zemlje poput SAD-a. Isto tako, prema Durkheimu, za kapitalizam je karakterističan prijelaz iz mehaničke solidarnosti, koja se temelji na osjećaju pripadanja na osnovu sličnosti, u organsku solidarnost, koja se temelji na međuovisnosti i komplementarnosti različitih skupina nastalih podjelom rada. Stoga će razvijeni kapitalistička društva, ujedno i ona s većom specijalizacijom rada,

imati i veću organsku solidarnost te stoga i veća socijalna davanja.

Treći dio »Socijalne posljedice« sastoji se od jednog zaključnog poglavlja: »Trijumf kapitalizma i njegovi protivnici«. U ovom poglavlju Gilbert daje normativnu ocjenu ovog procesa. Iako autor ne krije svoje oduševljenje stajanjem na kraj nekontroliranom rastu državne potrošnje, ipak prevladava negativna ocjena. Međutim, Gilbert ne kritizira državu mogućnosti zbog njene usredotočenosti na programe koji potiču rad i aktivno traženje posla, već zbog toga što država mogućnosti postaje samo privjesak, ili možda čak i sluga tržišta. Država mogućnosti, barem u obliku u kojem se trenutno razvija, nije u stanju biti protuteža kapitalističkom etosu, niti je u stanju pružiti bilo kakav viši smisao ljudskog djelovanja od povećanja produktivnosti i rasta BDP-a. Čini se da država mogućnosti više nije stanju da sagleda i djeluje na korist općeg dobra, već se podredila korporativnim ekonomskim interesima. Gilbert preporučuje neke politike koje bi trebale smanjiti podređenost države mogućnosti tržištu. Jedna mogućnost je uvođenje paketa mjera primjerenog životnom ciklusu potreba moderne obitelji, kako bi se smanjio utjecaj reformi koje potiču rad. Primjer ovih mjera su subvencionirani vrtići i dnevna njega. Osim toga, Gilbert smatra da bi država mogućnosti trebala poticati volonterski rad na pružanju usluga na nacionalnoj razini. Kao primjer navodi Peace Corps i AmeriCorps u SAD-u, čiji volonteri organiziraju izvannastavne aktivnosti, podučavaju djecu u siromašnim kvartovima te se brinu za stare i nemoćne.

Transformation of the Welfare State predstavlja još jedan vrijedan doprinos razumijevanju promjena kroz koje prolazi suvremena socijalna država. Međutim, ova knjiga se ne bavi uzrocima ovih promjena. Globalizacija, starenje stanovništva i prevlast kapitalističke ideologije nakon pada

socijalizma – koji su mogući uzroci ovih promjena – nisu tema ove knjige. Umjesto toga, Gilbert se koncentrira na razlike u današnjim socijalnim državama i onima iz, primjerice, 60-ih i 70-ih. Autor smatra da su razlike dovoljno velike da se može govoriti o dva tipa pružanja socijalnih usluga – tradicionalnoj socijalnoj državi i državi mogućnosti. Doprinos ove knjige je upravo u detaljnoj analizi razlika i sličnosti između ova dva tipa. Osim toga, knjiga daje i dobar povijesni pregled nastanka države mogućnosti – autoru je posebice stalo da pokaže da se promjene događaju u svim oblicima socijalne države, te stoga iznosi razvoj države mogućnosti u Švedskoj, Francuskoj i SAD-u. U svakom slučaju, ova knjiga predstavlja korisno štivo za sve koje zanimaju različiti načini pružanja socijalnih usluga. Osim toga, knjiga je korisna za razumijevanje promjena unutar hrvatske socijalne države. Mnogi procesi koje knjiga opisuje su već započeli u Hrvatskoj (npr. tri stupa mirovinskog osiguranja, dopunsko zdravstveno osiguranje), a ostali Hrvatsku čekaju u skoroj budućnosti.

Ivan Grgurić

POSTCOMMUNIST WELFARE STATES: REFORM POLITICS IN RUSSIA AND EASTERN EUROPE

Linda J. Cook

Cornell University Press, 2007., 288 str.

Cook's study of postcommunist welfare states is a valuable contribution to linking the literature on welfare state retrenchment, which has up to now focused almost exclusively on Western advanced industrial nations, with the literature on postcommunist welfare state transformations. Postcommu-

nist states faced dire economic circumstances during the 1990s, which called for reduced state spending. At the same time, in these countries there was a strong popular attachment to the previous communist welfare system, which offered broad coverage of, although in comparison with the West, relatively low-quality public services and subsidies. In this book, Cook explores how postcommunist states responded to the reform task of reorganising both delivery and financing of welfare, and more importantly which of the theoretical approaches to the welfare state change help explain specific welfare state outcomes. Some of the factors that have been regularly proposed in welfare state retrenchment literature are downward economic pressures on states due to economic globalisation, reform-conditionality of international financial institutions and finally, domestic politics that tip welfare state reform either pro or anti-liberalisation. In presenting her argument, Cook sides with the last explanation and argues that domestic politics is the crucial factor in explaining welfare state outcomes. To this explanation she adds, however, an important condition of state capacity, which according to her significantly influences the character of the ensuing welfare state type.

In Postcommunist Welfare States Cook presents a case study approach to the analysis of whether political strength of anti-reform interests can restrain retrenchment and liberalisation. The largest part of the book is devoted to within-case comparison of Russia through three time periods 1991-1993, 1994-1999 and 2000-2004, after which Russia is compared with four other postcommunist countries: Poland, Hungary, Kazakhstan and Belarus. With respect to Russia, Cook undertook a study of government and legislative records, party programmes and other primary documents, and she conducted over a hundred interviews with social policy experts, legislators