

Kakva socijalna država za XXI. stoljeće?

Konvergenције i divergencije europskih država

Gøsta Esping-Andersen

Sveučilište Trento (Italija) i
Sveučilište Pompeu Fabra (Španjolska)

UDK: 304.013(4)

*U ovom članku jedan od najboljih svjetskih stručnjaka za komparativna istraživanja socijalnih reformi analizira europsku socijalnu politiku.**

Europske usporedbe u socijalnoj politici ukazuju na preobrazbe koje su na djelu i koje upozoravaju na važnost veze između socijalne zaštite i zaposlenosti. Međutim, "postoji nekoliko strategija koje favoriziraju povratak zaposlenosti: reforma financiranja socijalne zaštite, aktiviranje troškova ili programa, workfare, razvoj kolektivnih usluga koje favoriziraju zapošljavanje žena".¹

Gøsta Esping-Andersen brani ovu posljednju strategiju. U ranijim radovima autor je razvio tipologiju socijalnih država kao polazište za raspravu o socijalnoj zaštiti u Europi ("liberalna", "socijal-demokratska" i "konzervativno-korporativna").

Polazeći od tvrdnje da europske zemlje doživljavaju usporedive, ako ne i konvergira-juće evolucije, on, međutim, ne traži koordinaciju europskih socijalnih politika. Pored ostaloga, autor u obzir uzima nekoliko izvještaja Europske unije usredotočenih na obra-zovanje tijekom cijeloga života.

Ako će socijalna zaštita ostati vezana za rad, onda valja ohrabrivati zapošljavanje žena, mladih i onih koji se približavaju dobi umirovljenja. Gøsta Esping-Andersen formulira svoju vlastitu shemu: maksimalno favorizirati mogućnost da žene usklade materinstvo i zaposlenost, ohrabrivati starije radnike da odgode svoj odlazak u mirovinu, dati prioritet investicijama usmjerenim na djecu i mlade, redefinirati raspodjelu vremena između rada i odmora na cijeli životni ciklus (a ne samo za vrijeme tjedna), redefinirati pojam jednakosti i temeljnih socijalnih prava, polazeći od načela jednakosti šansi tijekom cijeloga života. To pretpostavlja da se naglasak stavi na zaštitu mladih obitelji i promociju kolektivnih usluga obiteljima.

Prije više od jednog stoljeća Bismarck je utemeljio prvu modernu socijalnu politiku u Europi, a prošlo je i pola stoljeća od pojave socijalne države u ratom razorenoj Europi. To su dvije historijske etape koje su označile pojavu modernog koncepta civilizacije i socijalne pravde u Europi. Ipak, socijalna je politika u velikoj mjeri prepuštena birokratima i tehničarima, jer

socijalne reforme danas rijetko idu dalje od prilagodbe postojećeg *status quo-a*.

Radikalno preispitivanje prethodnih sustava dešava se u vrijeme kada, budući da tradicionalne hipoteze više ne vrijede, treba dovesti u pitanje temeljne ciljeve. Sheme modernih socijalnih država, zamišljene od Gustava Mollera i lorda Beveridgea, bile su urgentan odgo-

* Ovaj je prilog priredan kao izvještaj portugalskom predsjedništvu Europske unije (siječanj-lipanj 2000.), a u istom je obliku prezentiran u Francuskoj na kolokviju pod naslovom "Usporediti sustave socijalne zaštite u Europi". Objavljen je u: Christine Daniel et Bruno Palier (dir.) *La Protection sociale en Europe. Le temps de réformes*, Paris, La Documentation française, 2001. Zahvaljujemo izdavaču na odobrenju objavljivanja. (Napomena Redakcije).

¹ C. Daniel et B. Palier, "Comparer les réformes en cours, éclairer les débats à venir", en: *La Protection sociale en Europe*, op. cit., p. 31.

vor na potrebu konsolidacije demokracije i utemeljenja novih socijalnih solidarnosti. Ovo razmišljanje proizlazi iz uvjerenja da se Europa danas nalazi na raskršnici sličnoj upravo onoj iz razdoblja kada je utemeljena socijalna država. Bitno je redefinirati prioritete redistribucije i socijalnih prava, s ciljem prilagodbe na stvarnost koja se mijenja. Kako više nije vrijeme vladavine birokrata i tehničara, ovaj prilog valja shvatiti kao napor da se ponovno preispita oblik europske socijalne države; kao pokušaj koncipiranja socijalne zaštite bolje usklađene s tipom ekonomije, zaposlenosti i obitelji, koja se sada javlja.

IZAZOV

Izazov je velik, jer promjene zaposlenosti, kao i promjene u obiteljskoj strukturi, otvaraju nove mogućnosti, ali isto tako donose nove socijalne rizike i nove potrebe. Tehnološke promjene, intenzifikacija globalizacije, kao i naša sposobnost prilagodbe, središnja su pitanja kada se radi o kompetitivnosti, a tercijarni će sektor biti odlučujući za zapošljavanje. Premda se očiglednom čini tendencija da će na tržištu rada dominirati usluge visoke razine, nove obiteljske potrebe i trend ka punoj uposlenosti (kada se radi o socijalnim i osobnim uslugama) čine nužnim razvoj zapošljavanja niske razine produktivnosti. Bit će, dakle, teško izbjeći nove dualizme. Ekonomija, utemeljena na znanju i informacijama, dovest će do novih podjela ovisno o kompetencijama, a što će dovesti i do novih polarizacija. Jedan od glavnih problema bit će kako pronaći načine da se zbrinu gubitnici.

Ekonomija znanja traži ne samo kompetitivnost proizvođača nego i potrošača. Dakle, ako Europa ne uspije ojačati kompetencije i resurse građana, jedan od budućih scenarija može biti nastanak otoka znanja, s dobro plaćenim zaposlenicima, u moru marginaliziranih ili iz društva isključenih pojedinaca. Dakle, prvorazredan je izazov – kako demokratizirati kompetenciju. To nas dovodi do drugog izazova, a to je kako redefinirati socijalnu politiku. Zagovornici "Trećega puta" podržavaju tezu da je moguće, zahvaljujući obrazovanju, prilagoditi stanovništvo tržišnoj ekonomiji i tako riješiti socijalne probleme. No to je uvjerenje

opasno.² U stvari, niti edukacija, niti izobrazba, niti obuka tijekom života nisu dostatni. Ekonomija utemeljena na kompetentnosti može dovesti do novih nejednakosti, a ekonomija pune tercijarne uposlenosti to može samo ojačati. Ako pak nismo spremni prihvatiti usluge niske razine, teško će biti izbjeći masovnu nezaposlenost. U svakom slučaju, samo obrazovanje nije u stanju izbrisati razlike u socijalnom kapitalu individua.

Uostalom, nove obiteljske strukture i novi tipovi životnih karijera na dnevni red postavljaju jedan drugi, isto tako težak problem. S jedne strane, povećana nestabilnost i sve veći broj "atipičnih" domaćinstava predstavljaju, također, potencijalan izvor polarizacije. U stvari, razvodi, razdvajanja i umnožavanja jednoroditeljskih obitelji stvaraju velike rizike socijalne nesigurnosti. S druge strane, sve veći broj domaćinstava s dva dohotka povećava financijska sredstva obitelji. Ako pođemo od čvrste teze bračne homogamije, doći ćemo do sve većeg raskoraka između jakih i slabih obitelji.

Tradicionalni model *Gospodina Hranitelja* (*male breadwinner*), koji je nekada jamčio zaštitu svojoj obitelji, kao i visoke stope fertiliteta, kvantitativno opadaju i ne predstavljaju dovoljno jamstvo za borbu protiv dječjeg siromaštva. U stvari, tradicionalna obitelj može isto tako predstavljati prepreku fleksibilnosti i adaptaciji, budući da socijalna zaštita brojnih građana i dalje ovisi o zaposlenosti i plaći samo jedne osobe. Tu obiteljsku revoluciju prate nove sheme životnih karijera, koje su manje linearne, manje homogene i manje predvidljive nego nekada ranije. Štoviše, novi rizici i nove potrebe jače zahvaćaju mlade i obitelji s djecom. Izazov je, dakle, redefinirati socijalnu politiku i podupirati solidne, životnosposobne obitelji, istovremeno štiteći rizicima najviše izložene građane. Ako su to djeca i mladi, potrebna je hitna reforma, jer današnja djeca predstavljaju produktivan temelj budućnosti – ili pak, ako reforme ne uspiju, oni će predstavljati sutrašnje (skupe) socijalne probleme.

Kao i uvijek, pristup plaćenom radu ostaje najbolje jamstvo socijalne zaštite. Razlika je danas u tome što su novi tipovi obitelji suočeni s novim i teškim kompromisima između

² Ta je vizija pogrešna, kao i klasična marksistička ideja prema kojoj bi podruštvljavanje ekonomije riješilo većinu socijalnih problema, ili pak argument meritokrata, poslije rata, prema kojem bi obrazovanje moralo izbrisati socijalne rizike.

zaposlenosti i obiteljskih obveza. Ti bi kompromisi bili bolje riješeni dostupnošću usluga nego klasičnom politikom održavanja dohotka. Poslijeratni "kapitalizam socijalne zaštite" dobro je funkcionirao upravo stoga što su tržište rada i obitelj predstavljali *glavni izvor socijalne zaštite* za većinu građana, tijekom većeg razdoblja njihova života. Sada, pak, tržište rada i obitelj donose nesigurnost, prekarnost, a često i socijalnu isključenost, što, podrazumijeva se, povećava opterećenja sustava socijalne zaštite. Glavni izazov jest u tome da se preispita socijalna politika na način da tržište rada i obitelj postanu izvor zaštite, jamčeći da će sutrašnji radnici biti što je moguće više produktivni.

Ti rizici i novonastale potrebe u flagrantnoj su opreci s dominantnim orijentacijama većine suvremenih europskih socijalnih država, koje u velikoj mjeri favoriziraju starije osobe. Ova kontradikcija podrazumijeva preispitivanje životnog ciklusa, ravnoteže između financijskih transfera i usluga te, općenito, vodećih načela pravde i socijalne jednakosti. Ako Europa želi sačuvati, ili pak povećati svoju konkurentsku sposobnost u svjetskoj ekonomiji i istovremeno se orijentirati na punu uposlenost, bit će teško izbjeći nove nejednakosti. To znači da treba preispitati koncept socijalnih prava: aktualno načelo jamstva maksimalne zaštite i jednakosti za sve "sada i ovdje" nije sukladno imperativima nove ekonomije. Ako nije moguće eliminirati niske dohotke, slabo plaćeni i nesigurni rad (kojega, štoviše, treba ohrabrivati), pitanje je kako kratkoročno ublažiti njihove posljedice u socijalnoj zaštiti. Ipak problem treba dugoročno sagledati, vodeći računa o jednakosti šansi tijekom cijeloga životnog vijeka građana. Nizak dohodak ili slabo plaćena zaposlenost sami po sebi ne ugrožavaju dobrobit građana, ali pod uvjetom da kratko traju. Opasno je ako pojedinci ostanu trajno u takvoj situaciji. Treba, dakle, redefinirati temeljno načelo socijalnih prava tako da ta prava postanu efikasno jamstvo protiv rizika da pojedinci ostanu blokirani u statusu isključenosti i nesigurnosti, da ta prava budu na "drugu šansu", ukoliko, da budu temeljno *jamstvo životnih šansi*.

RAZNIKOST EUROPSKIH REŽIMA SOCIJALNE ZAŠTITE

Ovi izazovi nisu jednako prisutni u različitim europskim sustavima socijalne zaštite. Pristom je nužno izbjeći dvije greške: prva je zanemarivanje velikih raznovrsnosti, a druga je sužavanje vizije tako da se jedino vodi računa o *socijalnoj državi*. U stvari, socijalna se zaštita u jednom društvu istovremeno oslanja kako na socijalnu državu tako i na tržište (posebno tržišta rada), te na obitelj. Mnogi smatraju da je socijalna država preopterećena, neefikasna, ugrožena, ili da jednostavno loše funkcionira. Jedni smatraju da socijalnu državu treba radikalno smanjiti, drugi da je valja ojačati, a treći pak drže da je valja postupno obnoviti. Bez obzira na različita mišljenja, svi imaju implicitnu viziju uloge koju trebaju igrati tržište i obitelj. Oni koji zagovaraju "decentralizaciju" u osnovi sugeriraju da se veći dio odgovornosti prenese na obitelj i lokalnu zajednicu: zagovornici privatizacije socijalnu bi zaštitu izložili zakonima tržišta, a rezultat je, u stvari, povećanje tereta za višečlane obitelji. Radi boljeg razumijevanja interakcije države, obitelji i tržišta, korisno je razviti analizu u okviru *režima* socijalne zaštite.³

Osvrt na desetljeća poslije rata omogućava nam da identificiramo dva različita tipa europskih režima socijalne zaštite. S jedne strane, skandinavsko-britanski model, u velikoj mjeri financiran javnim prihodima, orijentiran na univerzalna i jednaka davanja, i s druge strane, model zastupljen u kontinentalnoj Europi, financiran doprinosima i utemeljen na radu. Tijekom procesa evolucije i sazrijevanja razlike između ta dva režima postale su jasnije oko 1970. godine. Skandinavske zemlje orijentirale su se prema do tada nepoznatom modelu, s jedne strane dodajući jednakim davanjima svim građanima komponentu vezanu uz plaće, a s druge strane favorizirajući obiteljske usluge pred monetarnim transferima, te preferirajući politiku zaposlenosti, a naročito uključivanja žena u tržište rada. Skandinavski je model poznat po izdašnosti davanja i univerzalizmu. On se posebno odlikuje akcijom u korist zaposlenosti i "defa-

³ Vidjeti: G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999. Istraživanja međunarodne politike u posljednjih su nekoliko godina senzibilizirana na potrebu razumijevanja problema socijalne zaštite. Vidjeti npr., OCDE, *Literacy Skills for the Knowledge Society*, Paris, OCDE, 1997. i *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, Paris, OCDE, 1998.

milijarizacijom" odgovornosti u socijalnoj zaštiti. Suprotno tome, Velika se Britanija sve više orijentira na ciljana davanja, uz provjeru resursa, pa tako na tržište prenosi velik dio odgovornosti za socijalnu zaštitu, približavajući se tako sjevernoameričkom modelu.

Temeljno je obilježje zemalja kontinentalne Europe u tome da su njihovi sustavi pretrpjeli male promjene. Oni su očuvali socijalno osiguranje koje je financirano doprinosima i vezano uz zaposlenost, mada je socijalna zaštita proširena na skupine "isključenih", zahvaljujući programima minimalnog dohotka (RMI u Francuskoj ili *socijalna mirovina* u Italiji). Drugo je obilježje kontinentalnih sustava socijalne zaštite, naročito mediteranskih sustava, *familijarizam*, što znači da osnovna odgovornost socijalne zaštite leži na obitelji, bilo da se radi o raspodjeli dohodaka bilo o preuzimanju tereta zadovoljavanja potreba. Te zemlje, dakle, ograničavaju svoj angažman samo na zaštitu i podršku muškoj obitelji (režimom osiguranja i zaštite zaposlenosti). Oni tako završavaju u sustavima čije je financiranje u velikoj mjeri ovisno o socijalnim doprinosima a, komparativno gledano, ostaju nerazvijeni u području socijalnih usluga.

Ove razlike znače da je nemoguće koncipirati globalnu strategiju socijalne reforme na apstraktnoj, paneuropskoj razini. Također je u području socijalne zaštite pogrešno ograničiti pažnju na ulogu države. Lakoumno je, prema mojemu mišljenju, govoriti o redukciji javnog angažmana a da se istovremeno ne razmatra potencijalni utjecaj što ga doprinosima socijalnoj zaštiti trebaju dati obitelji i tržište. Strategija "decentralizacije" koja odgovornost za socijalnu zaštitu delegira lokalnim kolektivitetima i obitelji, za neke može biti privlačna. Međutim, koja će njezina posljedica biti na dvostruku ulogu žena koje su istovremeno zaposlene i odgovorne za skrb o djeci i o starim ljudima? Alternativni scenarij koji podrazumijeva više tržišta može izgledati uspješniji. Međutim, ako on završi tako da se iz tržišta socijalne zaštite isključi velik dio populacije, može li se tada reći da će eventualni dobici na učinkovitosti realno nadoknaditi potencijalne gubitke u zaštiti?

Svaki angažman u korist reforme europske socijalne zaštite tijekom nadolazećeg stoljeća zahtijevat će *promjenu režima*, tj. novi raspored uloga što će ih imati tržište, obitelj i država, ovisno o kombinaciji koja će najbolje odgovora-

rati pravičnijem i efikasnijem socijalnom sustavu.

TRANSFORMACIJA STRUKTURE RIZIKA I SOCIJALNIH POTREBA

Većina europskih sustava socijalne zaštite utemeljena je u vrijeme kada su se raspodjela i intenzitet rizika i potreba bitno razlikovali od sadašnje situacije. S izuzetkom Skandinavije (i Velike Britanije), raspodjela socijalne odgovornosti između države, tržišta i obitelji u posljednjih se pedeset godina vrlo malo promijenila. Ipak, ono što se promijenilo jest sposobnost domaćinstava i tržišta rada da osiguraju temeljna socijalna jamstva, kao što je to bilo u prošlosti. I obitelj i tržište istovremeno su izvor novih rizika i novih potreba.

Uostalom, poslijeratni se model mogao oslanjati na stabilnost obiteljske strukture i na dobro funkcioniranje tržišta rada, pa je tako mogao osigurati znatan dio socijalne zaštite većini ljudi tijekom većeg dijela njihova života. Obiteljska paradigma *Gospodina Hranitelja* ostala je stabilna do 70-ih godina prošlog stoljeća. S nekoliko izuzetaka, ljudi su mogli računati na stabilnu zaposlenost, na stalan rast dohodaka i dugu profesionalnu karijeru, koju je nakon 65 godina života slijedilo nekoliko godina mirovine. Žene su obično prestajale raditi nakon rođenja prvoga djeteta, preuzimajući tako glavnu odgovornost za skrb o djeci i starim osobama. Nezaposlenost i siromaštvo bili su malo prisutni u obiteljima zaposlenih. Glavni socijalni rizici koncentrirali su se na početku i na kraju životnog ciklusa, to jest kod brojnih obitelji i kod starijih osoba. Europske socijalne države davale su prioritet, pored zdravlja, i održanju dohotka, to jest mirovinama *par excellence*.

Problem koji je inherentan novoj konfiguraciji rizika je u tome da je ona prvenstveno vezana uz oslabljenu obiteljsku strukturu i lošije funkcioniranje tržišta rada. Teret što ga je nosila socijalna država povećao se kao posljedica odgovornosti za koje ona nije bila stvorena. Sustavi socijalne zaštite trebaju se, dakle, u budućnosti adaptirati na način da podržavaju bolje funkcioniranje tržišta rada te da osiguraju bolja jamstva obiteljima.

OBITELJSKI RIZICI

Obitelji danas imaju mnogo manje djece, a ipak se širi dječje siromaštvo. Aktualne prom-

jene obiteljske strukture i tržišta rada imaju ozbiljne posljedice za mlade obitelji. Razlozi tome su dobro poznati: prije svega, nezaposlenost i nesigurnost koncentrirani su unutar mlade i slabokvalificirane populacije (naročito u muškaraca). Pojava "obitelji bez zaposlenosti" katkad dostiže alarmantne razmjere i predstavlja simptom polarizacije. Homogamija znači da nezaposlenost, nesigurnost i siromaštvo "dolaze u paru". Mladi često imaju teškoće da "krenu u život", da jednostavno obave prijelaz škola-karijera ili da osnuju vlastitu obitelj. U Južnoj Europi mladi često mogu očekivati da će tri godine biti nezaposleni, a to je jedan od glavnih uzroka pada fertiliteta. Utjecaj nesigurnosti kod mladih ipak varira ovisno o socijalnim politikama. Nezaposleni, osobito mladi nezaposleni, u mnogim državama-članicama Europske unije imaju male dohotke. U "familiarističkom" sustavu Južne Europe nezaposlenost je obično amortizirana od strane roditelja, što nije slučaj u Sjevernoj Europi. Kada mladi nezaposleni, kao u Danskoj, ostvaruju socijalna davanja, siromaštvo se održava na umjerenom razini. Tamo gdje mladi u najvećoj mjeri ovise o sustavima socijalne pomoći, siromaštvo je vrlo rašireno.⁴

Novi su rizici također posljedica širenja "nestandardnih" obitelji. Posebno su postala dominantna dva tipa obitelji: obitelji "bez dohotka iz rada" i jednoroditeljske obitelji; oba dva ta tipa obitelji nose visoke rizike siromaštva.⁵ Domaćinstva bez zaposlenosti općenito su ovisna o transferima, a često i o socijalnoj pomoći. S izuzetkom skandinavskih zemalja, stopa siromaštva djece kod jednoroditeljskih obitelji dostiže alarmantnu razinu. Ipak, za sve tipove obitelji s djecom – bilo da se radi o obiteljima bračnog para ili pak jednoroditeljskim obiteljima – najbolje jamstvo protiv siromaštva je, prije svega, zaposlenost majke. Nisku stopu siromaštva kod izoliranih roditelja u Skandinaviji, u stvari treba manje zahvaliti izdašnjim socijalnim transferima, a više dohocima iz rada,

budući da je zaposlenost moguća zahvaljujući servisima za čuvanje djece.⁶ Drugim riječima, zapošljavanje majki posebno je efikasno sredstvo borbe protiv rizika obiteljske nestabilnosti i nesigurnosti tržišta rada. Ako je tako, najurgentnije pitanje u području socijalne politike nije toliko vezano uz održavanje dohodaka koliko uz usluge koje će biti dostupne zaposlenim majkama.

Nova raspodjela rizika tijekom životnog ciklusa još je jasnija ako se uspoređi situacija obitelji mladih i starijih osoba. Može se ustanoviti degradacija životne razine obitelji s djecom, uz istovremeno poboljšanje situacije starih osoba. Visoka razina dohodaka starim osobama omogućava da žive autonomno što, zajedno s povećanjem trajanja života, dovodi do toga da su se osnovne potrebe starih osoba premjestile prema uslugama skrbi. Ovdje se radi o bitnoj historijskoj promjeni, što znači da su osnovne potrebe u socijalnoj zaštiti kod mladih i starih domaćinstava manje vezane uz poboljšanje novčanih transfera, a više su vezane uz pristup uslugama. Posebno u samih vrlo starih osoba postoji izražena potreba za pružanjem pomoći u kući i u centrima za njegu. Najbolje sredstvo za prevladavanje siromaštva u obiteljima s djecom jest poboljšanje perspektiva roditelja na tržištu rada i povećanje njihova dohodovnog kapaciteta.

Većina europskih socijalnih država nastavlja i dalje privilegirati stare na račun mladih osoba, te održanje dohodaka umjesto usluga. Skandinavske zemlje predstavljaju izuzetak u pogledu usluga, a također ostaju, uz Irsku, i izuzetak u pogledu prioriteta datih mladim obiteljima.⁷ Drugim riječima, mnoge države potrošiti će goleme svote u obliku pasivnih troškova održavanja dohodaka, dok će manje sredstava uložiti u podizanje sposobnosti građana.

Osim države, tržište i obitelji također mogu biti davatelji usluga. Međutim, cijene usluga koje se na tržištu nude obiteljima, kao što je privatno čuvanje djece, općenito su odveć visoke.⁸ Ukratko, u odsutnosti usluga koje daje ili

⁴ Za više detalja vidjeti: I. Bison et G. Esping-Andersen, "Income Packaging, Poverty and Unemployment in Europe", in D. Galie et S. Paugham, eds., *The Experience of Unemployment in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

⁵ Postoji, uostalom, preklapanje između tih dviju kategorija.

⁶ Transferi čine trećinu ukupnog dohotka izoliranih majki u Skandinaviji. Detaljnije vidjeti: J. Gormick, M. Meyers et K. Ross, "Supporting the Employment of Mothers", *Journal of European Social Policy*, N° 7, 1997., p. 45-70; G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, op. cit.

⁷ Socijalni troškovi za stare ljude od 1980. godine narasli su u sedam od trinaest država-članica Europske unije.

⁸ Moje su vlastite procjene da, zbog visokih opterećenja i smanjenja plaća, čuvanje djece s punim vremenom i tijekom cijele godine u zemljama kao što je Njemačka i Italija košta otprilike polovinu prosječne zarade s punim vremenom zaposlene maj-

subvencionira država – kao što je to praksa u većem dijelu kontinentalne Europe, a naročito u Južnoj Europi – obitelji su te koje trebaju preuzeti odgovornost i teret skrbi o djeci i starijim osobama. Očigledna posljedica tog "familizma" je pogoršanje usklađenosti između obiteljskih odgovornosti i plaćene zaposlenosti žene, a, posredno, i slabljenje sposobnosti obitelji da se autonomno bori protiv siromaštva.

ASIMETRIJA SOCIJALNE ZAŠTITE IZMEĐU GENERACIJA I ŽIVOTNOG CIKLUSA

Kako bismo izbjegli jednostavnu igru sa sumom nula između socijalne zaštite starih i mladih osoba, nužno je ostati oprezan. Naravno, može se pokazati da porast socijalne zaštite umirovljenika ide na štetu mladih i djece, barem u zemljama u kojima poboljšanje socijalne zaštite za stare osobe ne slijedi uspon obiteljskih politika (npr. SAD, Italija).⁹ Uostalom, jasno je da tendencija ka redistribuciji dohodaka u većini zemalja favorizira stare osobe: prosječno domaćinstvo umirovljenika općenito može računati na raspoloživi dohodak koji odgovara razini 80% prosječnog nacionalnog dohotka.¹⁰ Ostaju, naravno, "džepovi siromaštva" starih osoba u kojima su uglavnom udovice i osobe koje u prošlosti nisu akumulirale dovoljno prava. Stopa siromaštva starih osoba veća je u zemljama koje su, donedavno, imale visok udjel seske populacije (npr. Grčka, Italija i Španjolska). Također je poznato da se iznos mirovina s porastom životne dobi lagano smanjuje. Ipak se čini da većina umirovljenika u većini zemalja raspolaže dovoljnim prihodima, katkad vrlo značajnim, ako se ima na umu

da su njihova tekuća potrošnja i oprema smanjeni, te da je velik broj starih osoba vlasnik stanova (u prosjeku 75% u zemljama Europske unije). Pored toga, u mnogim zemljama umirovljenici koriste privilegiran fiskalni tretman i oslobođeni su od plaćanja socijalnih doprinosa.

Sadašnja ekonomska dobrobit starih osoba posljedica je kombinacije visokih dohodaka umirovljenika i akumulacije bogatstva tijekom životnog vijeka.¹¹ Statistike OCDE¹² (1998.) pokazuju da, u prosjeku, domaćinstvo osoba u dobi od 65 godina posjeduje imovinu koja doseže 4 do 5 tekućih godišnjih dohodaka. Budući da o tome postoje samo nacionalni podaci, čini se da u nekim zemljama domaćinstva umirovljenika imaju višak dohotka u odnosu na troškove; moji vlastiti izračuni, na osnovi talijanskih podataka, pokazali su da taj višak doseže 30% prosječnog dohotka domaćinstva umirovljenika. Jedna nedavno publicirana studija Kohlija¹³ o financijskim unutarporodičnim transakcijama otkrila je značajne transfere od starih osoba prema njihovoj djeci i unucima: 24% dohodaka transferirano je djeci a 15% unucima.¹⁴

Ova unutarobiteljska redistribucija nužno varira ovisno o dohodovnim decilima i ovisno o zemljama. Uostalom, višak dohotka ne pojavljuje se jedino zbog izdašnosti mirovina, nego i kroz vlasništvo nekretnina, osobnu imovinu i smanjene potrošačke potrebe. U stvari, dvostruka je nelogičnost da su umirovljenici, u sustavu raspodjele, financirani od aktivne, zaposlene populacije. Socijalna je država stvorena upravo radi toga da se uspostave pravičnija pravila. Međutim, u ovom slučaju ona upravo favoriziraju obnovu nasljednih privilegija.

ke. Značajnije smanjenje troškova usluga za čuvanje djece ne može se očekivati osim pod uvjetom radikalnog dereguliranja dohodaka i smanjenja fiksnih nameta na plaće.

⁹ S. Preston, "Children and the Elderly in the US", *Scientific American*, N° 251, 1984., p. 44-49; R. Easterlin, "The New Age Structure of Poverty in America", *Population and Development Review*, 13, 2, 1987., p. 195-208; J. Palmer, T. Smeeding et B. Torrey, *The Vulnerable*, Washington DC, The Urban Institute Press, 1988.; OCDE, *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, op. cit.; J. Mirowsky et C. Ross, "Economic Hardship across the Life Course", *American Sociological Review*, 64, 4, 1999., p. 548-569.

¹⁰ Kao prag siromaštva općenito uzimamo na 50% medijana (korigiranog) dohotka.

¹¹ Transferi predstavljaju veći dio ukupno raspoloživog dohotka u zemljama kao što je Francuska, Njemačka ili Švedska (70-90%), ali su mnogo manji i u drugim zemljama (Velika Britanija ili SAD) u kojima programi privatnih mirovina i akumulirane štednje igraju važnu ulogu (vidjeti podatke OCDE, 1998.). Prihodi (često nedeklarirani) mogu igrati važnu ulogu u ukupnom dohotku umirovljenika. Ta je tendencija više izražena u slučaju kada su, kao u Italiji, brojni ljudi rano umirovljeni, i kada postoji značajna ponuda rada bez plaćanja fiksnih troškova radne snage. Programi umirovljenja u nekim su slučajevima subvencionirani neformalnom ekonomijom.

¹² OCDE, *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, op. cit.

¹³ M. Kohli, "Private and Public Transfers Between Generations", *European Societies*, 1, 1, 1999., p. 81-104.

¹⁴ U nekim zemljama stjecanje stanova mladih domaćinstava u velikoj mjeri ovisi o transferima kapitala ovoga tipa.

Svaka rasprava o mirovinskoj reformi trebala bi voditi računa o specifičnostima životnih ciklusa prošlih, sadašnjih te, osobito, budućih generacija umirovljenika. Ako sadašnje generacije umirovljenika pristojno žive, to je stoga što su oni uglavnom korisnici zlatnog doba kapitalizma. U prvom redu, njihove su se profesionalne karijere odvijale tijekom nekoliko decenija visoke produktivnosti i rasta dohodaka, uz nisku stopu nezaposlenosti među muškarcima aktivne dobi. Drugo, uz pravilo napredovanja prema starosti, rast plaća odvojen je od rasta produktivnosti; stoga se desilo da je rast dohodaka iz rada postao neovisan o padu produktivnosti vezanog uz dob.¹⁵ Treće, današnji su umirovljenici glavni korisnici povećanih prava na mirovinu, nastalih u razdoblju 1960.-1970. Četvrto, usprkos određenom snižavanju rasta realnih dohodaka tijekom proteklih desetljeća, financijska je dobit od investicija porasla.

Reforma sadašnjih mirovinskih režima suočava se s dilemom hoće li buduće generacije umirovljenika biti u stanju prikupiti takvu imovinu, bilo da će se raditi o njihovoj osobnoj inicijativi (rad i štednja), bilo da će to postizati putem redistributivnih mehanizama javnih mirovinskih fondova. Vjerojatnije je da će buduće generacije umirovljenika postati dualističke, odnosno polarizirane u pogledu jednakosti životnih šansi. Mladi su danas suočeni s kasnim uključivanjem u stabilnu zaposlenost, a pored produžetka školovanja, mnogi od njih mogu očekivati produžena ili česta razdoblja nezaposlenosti, povezana s velikom nesigurnošću rada. Ti su elementi vezani uz kompetentnost i početno obrazovanje.¹⁶ S druge strane, budući da je sigurnost posla (uslijed deregulacije) za aktivnu radnu snagu smanjena, prekidi karijere i otpuštanje sve su češći, osobito među nižekvalificiranim radnicima.¹⁷ Treće, sadašnje mlade generacije vjerojatno neće imati desetljeća visokog rasta dohodaka, te

ako se ugovaranja plaća sve više decentraliziraju, to može oslabiti sustav plaća utemeljen na senioritetu. U tom je pogledu jasna tendencija ka sve većoj nejednakosti plaća, ovisno o kompetencijama. Četvrto, te će generacije doživjeti pune posljedice mirovinske reforme koja je u tijeku u državama-članicama Europske unije, a što podrazumijeva računanje više individualiziranih i aktuarski neutralnih prava. Prema tome, bit će privilegirani oni radnici koji su u povoljnijoj poziciji na tržištu rada.

Ako stvarna dob umirovljenja ostane 59-60 godina, današnje mlade generacije imat će teškoća akumulirati minimum od 35 godina doprinosa radi ostvarivanja temeljne mirovine. Specifične slabosti tih generacija ipak će biti kompenzirane trima faktorima: prvo, njihova viša obrazovna razina i njihove bolje kognitivne sposobnosti omogućavaju im veću adaptabilnost i sposobnost obnove znanja tijekom profesionalne karijere. Usporedo s rastom dobi, investiranje u obrazovanje može se pokazati opravdanim negoli odlazak u ranu mirovinu. Što su veće sposobnosti i temeljna znanja mladih radnika, to će rasti i njihove prednosti s porastom dobi.¹⁸ Uostalom, svaka nova generacija umirovljenika uživat će vidljiva poboljšanja u pogledu zdravlja i trajanja života, a sve indicira da će se takav trend i nastaviti. Danas čovjek sa 65 godina može očekivati da će još 8 do 10 godina živjeti bez invalidnosti,¹⁹ a sadašnji mladi ljudi mogu računati na još veći broj takvih godina. Konačno, stalan rast ženske zaposlenosti znači da buduća domaćinstva umirovljenika mogu udvostručiti svoja mirovinska prava, ili, u slučaju razvoda, da će žene sve više koristiti individualna prava na mirovinu.

Strategija rješavanja mirovinske krize radikalnom redukcijom prava na duži rok pokazat će se kontraproduktivnom ako (što je moguće) budući umirovljenici na kraju budu nalikovali na svoje djedove iz 1940. ili 1960. godine. Bu-

¹⁵ Naprimjer, radnici u dobi oko 60 godina dobivaju 100% prosječne plaće u Danskoj i Velikoj Britaniji, 140% u Francuskoj, ali samo 80% u SAD (OCDE, *Aging in OECD Countries*, Paris, OCDE, 1996.).

¹⁶ Jedna novija američka studija pokazala je da su ljudi u statusu nestandardne zaposlenosti (na oba kraja ljestvice plaća) mnogo manje sposobni ostvariti privatnu štednju - mirovinu (Economic Policy Institute, *Managing Work and Family: Non-standard Work Arrangements among Managers and Professionals*, Washington DC, Economic Policy Institute, 1997.).

¹⁷ L'OCDE (*Literacy Skills for the Knowledge Society*, op. cit.) procijenio je da radnici s obrazovanjem na razini primarne škole tijekom života mogu očekivati 3 do 5 godina nezaposlenosti u V. Britaniji, Finskoj i Španjolskoj, te između 3 i 5 godina u Irskoj, Njemačkoj, Švedskoj, Francuskoj, Belgiji, Danskoj i Kanadi.

¹⁸ L'OCDE (*Literacy Skills for the Knowledge Society*, op. cit.) pokazuje da su očekivane godine nezaposlenosti tijekom života za pojedinca s višim obrazovanjem upola manje nego za one s niskim obrazovanjem.

¹⁹ OCDE, *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, op. cit.

dući da domaćinstva sadašnjih umirovljenika raspolažu s viškom dohotka, bilo bi pravičnije, a i razumno, jednostavno usvojiti politiku opozivanja viška dohotka.²⁰ Ako, dakle, značajna redukcija javnih mirovinskih sustava predstavlja suboptimalnu strategiju razvoja mirovinskog sustava na dugi rok, moramo se orijentirati prema alternativnoj politici. Praktično se cijeli svijet slaže u tome da je održivost na dugi rok moguća uz demografski rast i, što je realnije, uz porast aktivnosti i stopa zaposlenosti.²¹

FERTILITET I IMIGRACIJA

Starenje populacije posljedica je opadanja fertiliteta i povećanja očekivanog trajanja života. Velik paradoks suvremene Europe jest u tome što je stopa nataliteta u pozitivnoj korelaciji sa stopom zaposlenosti žena. U mnogim državama-članicama Unije, a naročito u Južnoj Europi, jasno se zamjećuje pojava *ravnoteže niskog fertiliteta* na dugi rok. Obitelji imaju manje djece, s jedne strane zbog nezaposlenosti mladih te manjka prihoda i zakašnjenja u formiranju obitelji, a, s druge strane, zbog poteškoća majki u usklađivanju materинства i karijere. To će zasigurno uzrokovati razlike na dugi rok, ako stopa fertiliteta iznosi 2, kao što je to slučaj u Danskoj, ili 1,2 kao u Italiji i Španjolskoj. Međutim, utjecaji na buduće pokazatelje s obzirom na dobne skupine ostat će um-

jereni.²² Isti zaključak može se naći u prognostičkim studijama o stopi imigracije: pokušaj rješavanja problema umirovljenika demografskim rastom neće donijeti veliku promjenu u sljedećih 50 godina – a pogotovo ne jakim porastom imigracije kroz nekoliko decenija.²³

U svakom slučaju, dugotrajno nizak fertilitet pogoršat će indekse demografske ovisnosti.²⁴ To će imati ozbiljne posljedice na makroekonomski rast i, što je možda još važnije, predstavlja simptom teškoća suvremenih obitelji s obzirom na socijalnu zaštitu. Rezultati anketa javnog mišljenja otkrivaju da prosječni europski građanin želi najmanje dvoje djece. Ali u biti obitelji jednostavno nemaju mogućnosti i volje da apsorbiraju sve troškove vezane uz djecu. Ako su, dakle, djeca prioritetan cilj socijalne zaštite, države-članice Unije ne mogu više razriješiti pitanje raspodjele troškova za djecu. Socijalizacija velikog dijela tih troškova u Skandinaviji je, bez sumnje, jedan od razloga zbog kojih se njihove obitelji uspjevaju približiti željenoj stopi fertiliteta. Bitno je priznati da jedno društvo, koje je utemeljeno na znanju, treba maksimizirati svoj budući ljudski potencijal ako želi biti konkurentno. Dakle, troškovi ulagani u jedno dijete ne predstavljaju samo tekuću potrošnju, nego i investiciju koja može imati značajne pozitivne efekte u budućnosti, i to kako za pojedince tako i za

²⁰ Isti se argument primjenjuje na mirovinske fondove. Kao i režimi socijalnog osiguranja, privatni fondovi bolje funkcioniraju za zaposlene koji imaju dugu, stabilnu i dobro plaćenu karijeru. Pokrivenost je slaba među zaposlenima koji obavljaju atipične poslove (djelomično ili povremeno zaposleni), a tradicionalni se mirovinski fondovi poduzeća urušavaju usporedo s padom velikih poduzeća. Jedan od mogućih scenarija na dugi rok sigurno bi moglo biti ohrabriranje privatnih fondova za više socijalno-profesionalne kategorije i limitiranje javnog angažmana u korist one polovine kojoj pripadaju niže kategorije. Pretpostavljam da takav scenarij nije sadržan u nijednom političkom programu većine država-članica EU. Usmjeriti se samo na siromašne, kada su u pitanju javni fondovi, značilo bi znatno smanjiti državne izdatke, ali, ako ćemo malo pojednostaviti, zašto bez nužde stvarati buduće nejednakosti? Privatizacija se ni u kojem slučaju ne može uzeti kao poboljšanje socijalne zaštite prema Pareto-načelu. Što se tiče fiskalizacije mirovina, očigledno je da treba izbjeći visoku fiskalizaciju, koja će uzrokovati negativno ponašanje u pogledu mirovinske štednje. Ako postoji nepravedna distinkcija prihoda između starih i mladih osoba, opozivanje viška dohotka starih osoba bila bi prihvatljiva (i više neutralna u pogledu poticaja) pod uvjetom da se ti fiskalni prihodi iskoriste za pokrivanje drugih rizika koji pogađaju stare ljude (npr. invaliditet ili potreba za intenzivnom njegom).

²¹ Simulacije za budućnost sugeriraju da će mjere što se tiče mirovinskih javnih fondova koji su strogo usmjereni (pokrivaju trećinu onih s nižim dohotkom) omogućiti uravnoteženje fondova do 2050. godine u većini država-članica (OCDE, *Aging in OECD Countries*, op. cit. Vidjeti također: OCDE, *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, op. cit.; L. Thomson, *Oder and Wisser: The Economics of Public Pensions*, Washington DC, The Urban Institute, 1998., P. Orszag et J. Stiglitz, "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems", tekst prezentiran na konferenciji *New Ideas about Old Age Security*, The World Bank, 14.-15. rujna 1999.).

²² Čisti efekt poticaja na rađanje većeg broja djece može se prije svega osjetiti indirektno, jer svi podaci pokazuju da se niske stope fertiliteta u Južnoj i kontinentalnoj Europi (s izuzetkom Skandinavije) koncentriraju među slabije obrazovanim ženama (OCDE, *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, op. cit.).

²³ OCDE, *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, op. cit.

²⁴ Ne može se isključiti nastavak tog opadanja. Sadašnja stopa fertiliteta u Italiji i Španjolskoj je oko 1,2, ali se u Lombardiji i Galiciji kreće oko 0,8. Demografska predviđanja na dugi rok što ih je napravio A. Golini (*Tendenze Demografiche e Politiche per la Popolazione. Tenzo Rapporto IRP*, Bologne, Il Mulino, 1994., p. 54) pokazuju da ako se stopa od 1,2 održi u cijelom XXI. stoljeću, talijanska će se populacija do 2092. godine smanjiti na polovinu u odnosu na sadašnji broj.

zajednicu. Stoga predlažem da jedna od glavnih komponenti svake politike, koja je istovremeno dobitnička i realistična, bude prioritarno investiranje u djecu i mlade, kako bi se tako kompenzirali troškovi za djecu.

PARTICIPACIJA I ZAPOSLENOST

Stopa aktivnosti u Europi značajno varira: stopa aktivnosti žena kreće se od 70% i više u Skandinaviji, do 40% u Irskoj, Italiji i Španjolskoj. Ovaj se raskorak osjetno smanjuje među najmlađim ženama, ali je i među njima stopa nezaposlenosti znatno iznad prosjeka. Ako kao cilj izaberemo stopu aktivnosti od 60%, šest država-članica Unije ispod je te granice.²⁵ Vrlo niska stopa zaposlenosti žena često koincidira s osjetnim padom stope zaposlenosti starijih muškaraca. Među državama-članicama Unije, njih sedam bilježi stopu aktivnosti muškaraca između 55 i 64 godine manju od 40%. Također postoji ogroman raskorak između Portugala, Švedske i Velike Britanije, s jedne, i SAD, koje imaju stopu jednaku ili višu od 60%, s druge strane. Jedina uvjerljiva politika koja jamči održivost socijalne države jest povećanje stope aktivnosti. Međutim, logika i posljedice promjena stope zaposlenosti žena i starijih muškaraca bitno su različite.

VEZA RAD-MIROVINA

U prošlosti su muškarci normalno išli u mirovinu sa 65 godina i mogli su računati da će je koristiti nekoliko godina prije smrti. Prosječna dob umirovljenja u Europskoj uniji sada je 60 ili manje godina, dok je očekivano trajanje života muškaraca već 74 godine, a žena 81 godinu. Zahvaljujući produženju života i poboljšanju zdravlja, muškarac sa 65 godina može u prosjeku bez hendikepa živjeti do 74. godine, a još više će to moći u budućnosti.²⁶ Paradoks je

u tome što se realna dob umirovljenja nastavlja smanjivati.

Ako progresivno povećamo dob umirovljenja do 70 godina i to za 6 mjeseci godišnje, bit će nam moguće do 2040. godine održati troškove umirovljenika na sadašnjoj razini. A budući da se zdravlje poboljšava, ne bi bilo ne-realno da se dob umirovljenja podigne na 65-70 godina. S obzirom da će generacije budućih zaposlenika biti vrlo ograničene, veće stope aktivnosti među starijim zaposlenicima postat će nužne na duži rok.

Ako mirovinu smatramo kupovinom odmora iz dijela dohotka tijekom životnog ciklusa, i ako se po strani ostave problemi zdravlja i druge slične brige, onda je mirovina pitanje preferencija i oportunitetnih troškova. Poticaji unutar sadašnjih mirovinskih režima, međutim, idu u korist ranog umirovljenja. Može se zaključiti da svi europski građani (s izuzetkom Danaca) ništa ne dobivaju ako odgode odlazak u mirovinu, i to do otprilike 65 godina. Dovoljna bi bila preorijentacija u izračunu prava na mirovinu, eda bi se povećala stopa aktivnosti među starijim zaposlenicima, i to na spektakularan način barem u jednoj od zemalja Unije. Odluka da se odgodi dob umirovljenja bila bi, nema sumnje, u velikoj mjeri ohrabrena pozitivnim poticajima.²⁷

Dobro bi bilo da rani odlazak u mirovinu bude determiniran prije svega poticajima poslodavcima, a ne zaposlenima. Tome u prilog idu brojni razlozi, a između ostalog u pitanju je i raskorak u obrazovanju između mladih i starih, što je posebno važno u vrijeme kada tehnologije brzo napreduju a kompetencije se mijenjaju.²⁸ Drugi se faktor tiče odnosa između troškova zaposlenih i produktivnosti. Sustav plaća prema senioritetu, vezan uz solidnu zaštitu zaposlenosti, daje poslodavcima jaku mo-

²⁵ Ta ciljana norma odgovara srednjoj stopi Europske unije i SAD.

²⁶ U 65. godini Francuzi mogu računati na 10 godina života bez najvažnijeg invaliditeta, a Nijemci na 12 godina (P. Jacobzène et al., "The Health of Older Persons in OECD Countries: is it Improving fast enough to Compensate for Population Ageing?", *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, N^o 37, 1998.).

²⁷ Poticaji za rano umirovljenje su, barem u nekim zemljama Unije, utoliko problematičniji što ranoumirovljene osobe mogu pronaći posao u neformalnoj ekonomiji, uz mnogo niže dohotke (u Italiji, gdje je ta praksa proširena, fiksna opterećenja plaća približavaju se iznosu od 50% mase plaća). Mada je teško doći do preciznih podataka, mnogi argumenti upućuju na zaključak da je rano umirovljenje postalo neka vrsta nevidljive pomoći starijim radnicima, dakle pervertirani sustav koji potiče fiskalnu evaziju i crnu ekonomiju.

²⁸ Obrazovni je jaz općenito vrlo velik između radnika koji su u dobi umirovljenja i onih u dobi 25-34 godine, ali počinje nestajati u dobi 45-54 godine. Drugim riječima, može se očekivati da je utjecaj obrazovnog deficitu aktualan ali prolazan fenomen, koji će značajno oslabjeti u sljedećih 10 do 20 godina (prema mojim proračunima na osnovi baze podataka OCDE-a o obrazovanju).

tivaciju da pribjegu ranom umirovljenju. Kada bi razina dohodaka bila tješnje vezana uz produktivnost, poticaji za rano umirovljenje značajno bi oslabili.²⁹

Sve to djeluje u prilog većoj fleksibilnosti u pogledu odlaska u mirovinu, što je bolje nego "tamne rupe" u pokrivenosti ili pak rana mirovina. Sustav koji omogućava da se dobrovoljno uzme anticipirana mirovina koja će, jasno, biti vezana uz plaćene doprinose, bio bi najpravičniji. Dotle dok sustav ne penalizira zaposlene koji moraju ići u mirovinu, npr. zbog zdravstvenog stanja, nema apsolutno nikakvog razloga da ih se ne stimulira, ako izaberu odgodu odlaska u mirovinu (a da se to čini postupno) čak do 70 godina.

Nekoliko je država isprobavalo sustave fleksibilne mirovine, vežući, naprimjer, zaposlenost s djelomičnim vremenom s parcijalnom mirovinom. No budući da postoji interes poslodavaca da se oslobode skupih starijih radnika, poticaji trebaju ići kako poslodavcima tako i zaposlenicima.³⁰ Solucija "obrazovanja tijekom cijelog života" ili recikliranja znanja predstavlja alternativu za starije radnike koji imaju dobro početno, temeljno znanje, ali je to manje realno (i pretjerano skupo) ako na tržištu rada postoji višak zaposlenih, slabo kvalificiranih, kao što je to danas slučaj.³¹ Usporedo s pojavom na tržištu rada novih, bolje obrazovanih generacija, ova vrsta politike sve će više dobiti na učinkovitosti. Druga alternativa sastoji se u tome da se odvoji plaća starijih radnika od skale plaća temeljene na senioritetu, ili da se postupno smanji fiksna komponenta plaće u funkciji dobi zaposlenika.³²

Naravno, nije moguće od danas do sutra prijeći na sustav fleksibilnih i odgođenih mirovina, s obzirom na postojeća očekivanja ljudi, a

i zbog toga što često ne postoji alternativa ni za poduzeća a ni za zaposlenike. U stvari, svi vjerodostojni prijedlozi reforme ističu nužnost progresivne tranzicije tijekom dvije ili tri decenije, utemeljene prije svega na promjenama poticaja u korist odgođenog odlaska, bez neposredne penalizacije onih koji će na srednji rok izabrati anticipiranu mirovinu. Proračuni OCDE-a (1998.) predviđaju da jedan zaposlenik s 55 godina može progresivno produžiti svoju karijeru za 6,6 dodatnih godina u 2004. i 11 godina u 2030. godini.³³ Jednostavno rečeno, za trideset godina mi bismo se trebali vratiti starim praksama u pogledu mirovina, ali u kontekstu u kojem će stariji zaposlenici biti istovremeno bolje obrazovani, s boljim zdravljem, i koji će raditi na lakšim poslovima. Pitanje životnog ciklusa i rasporeda vremena na dnevni red nužno postavlja kompromis između rada i slobodnog vremena. Kako možemo govoriti o dobitku ako usvojena politika podrazumijeva manje slobodnoga a više radnog vremena tijekom života? No tome ćemo se kasnije vratiti.

Redistribucija od starijih prema mladima može biti pravična i efikasna ako se njome relativno poboljšava dobrobit mladih, a da istovremeno ne ide na uštrb starih. Odgođeni odlazak u mirovinu znači da stariji više doprinose financiranju vlastite mirovine, ali da će, uostalom, porezi i socijalni doprinosi u manjoj mjeri biti podržani od mladih – što je bitno ako želimo favorizirati potražnju za radom mladih. U krajnjoj liniji, svaku međugeneracijsku redistribuciju resursa i odgovornosti – koju smo ovdje razmatrali – treba evaluirati ne samo s obzirom na sposobnost da se odgovori kontradiktornim ciljevima nego i radi općeg poboljšanja učinkovitosti sustava socijalne zaštite.

²⁹ Takvu razinu deregulacije ipak je teško zamisliti u kontekstu sadašnjih sustava socijalnih odnosa u većini država-članica EU. Ovdje također treba voditi računa o posljedicama, u terminima socijalne zaštite, progresivnog opadanja dohodaka. Međutim, ta se posljedica može pokazati više neutralnom nego što se to činilo na prvi pogled, jer alternativna opcija, odnosno rano umirovljenje, također generira opadanje realnog dohotka. Alternativna politika može se sastojati u indirektnoj pomoći, npr. progresivnom smanjenju fiksnih tereta plaća starijih radnika.

³⁰ Muška zaposlenost s djelomičnim vremenom u kategoriji 60-64 godine visoka je u Austriji, Nizozemskoj i Švedskoj (oko 35%), a značajna je u Danskoj, Finskoj i Velikoj Britaniji, dok praktično ne postoji u Grčkoj, Irskoj, Italiji i Španjolskoj (*Etude de la main d'oeuvre dans l'Union européenne*, 1995.).

³¹ U stvari, zaposleni s više od 55 godina upola su manje sposobni slijediti izobrazbu za odrasle u odnosu na one u dobi 25-34 godine (s časnim izuzetkom Šveđana). Osim toga, boljeobrazovani radnici dva su puta sposobniji slijediti kontinuiranu izobrazbu ili edukaciju za odrasle.

³² Neki, dosta stari podaci sugeriraju da se pad plaća, ovisno o višoj dobi, može smatrati potpuno legitimim (L. Rainwater, *What Money Buys: Inequality and the Social Meaning of Income*, New York, Basic Books, 1974.).

³³ Čak ako svaku reformu dobi umirovljenja i nije moguće primijeniti drugačije nego postupno, ne postoji nikakav razlog da se odmah ne ukinu obvezne mirovine u 55. godini života.

ZAPOŠLJAVANJE ŽENA I DOMAČINSTVA S DVOSTRUKIM DOHOTKOM

Najizglednija komponenta uspješne strategije na duži rok jest u maksimizaciji mogućnosti zapošljavanja za žene. Neovisno o činjenici da to ponajprije odgovara težnji žena za financijskom autonomijom i nastavkom profesionalne karijere, i društvo je time na dobitku, budući da zaposlenost žena omogućava smanjenje dječjeg siromaštva.

Stope siromaštva djece su u porastu, ne samo zbog slabljenja obiteljskih struktura nego i zbog erozije tradicionalnoga muškog *obiteljskog dohotka*. Pokazalo se da jedan dohodak jednostavno nije dovoljan da obitelj izade iz siromaštva. Degradacija stabilne muške zaposlenosti, dobro plaćene i zajamčene za cijeli život, može se kompenzirati (a ona je uostalom tako i kompenzirana) povećanjem ponude ženske radne snage. To postaje neizbježnim zbog toga što žene dostižu višu razinu obrazovanja i što su njihove profesionalne perspektive bolje u kontekstu razvoja uslužne ekonomije. To vrijedi i za domaćinstva u kojima je žena voditeljica obitelji, i u kojima zaposlenost majke predstavlja najbolji lijek protiv siromaštva djece. Tako borba protiv dječjeg siromaštva nije samo neposredna preokupacija sustava socijalne zaštite, nego ona znači i produktivnu investiciju u budućnosti.

VEZA S TRŽIŠTEM RADA

Novi prioriteti koji proizlaze iz naše analize sabiru se u temeljnom pitanju: trebaju li socijalne politike maksimirati proizvodne resurse i šanse građana. Bitno je pretpostaviti da svaka politika koja favorizira zapošljavanje treba uvažavati ekonomiju orijentiranu na tercijarni sektor.

Ekonomija usluga ima dualističku tendenciju. Ona povezuje visoku razinu kompetitivnog profesionalizma i tehnike te korištenje usluga niske razine, s malom dodanom vrijednošću i intenzivnim korištenjem radne snage. Prva komponenta koncentrirana je u sektoru usluga u poduzećima – i u sektoru socijalnih

usluga (prosvjetni radnici, liječnici); druga je zastupljena u trgovini, potrošnji, a i socijalnim uslugama (popravci, pomoć u kući, medicinske usluge). U Europi, kao i u Sjevernoj Americi, sektor profesionalnih usluga posebno je dinamičan. S druge strane, razvoj socijalnih usluga u Europi, s izuzetkom skandinavskih zemalja, više je letargičan. Što se tiče privatnih usluga pojedincima, one su stagnantne, pa čak i opadaju u Europi.³⁴

Suprotno očekivanjima – a to svugdje vrijedi – razvoj usluga sistematski favorizira otvaranje kvalificiranih radnih mjesta visoke razine. Ipak, dilema je da li značajno poboljšanje u prevladavanju masovne nezaposlenosti zahtijeva stimulaciju usluga niske produktivnosti, što podrazumijeva i osobne usluge pojedincima i usluge u socijalnom sektoru. Dobra je vijest da su te usluge zaštićene od međunarodne komercijalne konkurencije; loša je vijest da su te usluge u direktnoj konkurenciji s neplaćenim radom u domaćinstvu. Pored toga, brojne usluge krajnje su osjetljive na cijene: usluge se ne razvijaju osim ako su, kao što je to slučaj u SAD, plaće i tereti na njih relativno niski, pa dakle i financijski prihvatljivi, ili ako su ponudene od strane javne vlasti, kao u Skandinaviji.³⁵ U tome je velika dilema europske politike: nastojanje da se koncipira pravedniji i uspješniji sustav socijalne zaštite, kao što je ranije rečeno, slabi pred nužnim kompromisima radi stimuliranja rasta usluga s visokim koeficijentom zaposlenosti. *Međutim, ne postoji nikakva solucija za razrješenje te dileme ako ne priznamo neposrednu vezu između socijalne zaštite i zapošljavanja u uslugama.* Bit problema vrlo je jednostavna: snažan porast tercijarnog sektora pretpostavlja ili visoku fiskalizaciju, kada se naglasak stavlja na javne usluge, ili veću nejednakost dohodaka (i nižih fiksnih nameta na plaće), kada se akcent stavlja na usluge na tržištu.

Većina europskih socijalnih država i sustava profesionalnih odnosa tijekom nekoliko desetljeća angažirali su se na zaštiti određene razine sigurnosti (muških) aktivnih zaposlenika i jamstvu određenih jednakosti u pogledu plaća i dohodaka, što je inkompatibilno s ekonomi-

³⁴ Podaci iz: G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, op. cit.

³⁵ U skandinavskim zemljama trećina aktivne populacije zaposlena je u javnom sektoru, kojeg alimentira rast socijalnih usluga. Kao i u cijeloj kontinentalnoj Europi, privatne usluge konzumentima odveć su skupe, pa su zato u opadanju tijekom posljednjih nekoliko decenija.

jom utemeljenom na značajnom sektoru niže-kvalificiranih usluga. Uostalom, financijski pritisak, koji se sada osjeća u većini europskih socijalnih država, onemogućava širenje socijalnih usluga sličnih onima koje su ostvarene u skandinavskim zemljama još prije dvadeset godina.

Ta je dilema izrazito prisutna u državama-članicama Europske unije. Da bismo se u to uvjerali nužno je konstatirati progresiju ciljane financijske pomoći (općenito namijenjene mladima i vezanima uz obrazovanje), a isto tako skorašnje prijedloge na europskoj razini radi stimulacije usluga koje angažiraju dosta radne snage, i to posredstvom smanjenja PDV-a.³⁶ Postoji gotovo opći konsenzus o tome da su osjetno smanjenje razlika u plaćama, visoka fiskalnost i doprinosi, a također i rigidna regulacija rada, faktori koji blokiraju razvoj niže-kvalificiranih usluga. Međutim, velik je problem u tome što tip deregulacije na američki način kojim se stimulira kreiranje takve zaposlenosti, nije prihvatljiv za one koji odlučuju u europskim politikama.³⁷

Stagnacija niskokvalificiranih usluga u Europi direktno je vezana uz interakciju između obitelji i socijalne zaštite. S jedne strane, režimi socijalnog osiguranja vezani uz zaposlenost nameću visoka opterećenja na plaće i imaju snažan marginalni učinak, naročito na niskoplaćenu zaposlenost i produktivnost, jer podložnost visokom fiskusu *de facto* isključuje tržište. S druge strane, glavnina uslužne zaposlenosti u konkurenciji je s kapacitetima domaćinstava da sama obavljaju taj tip usluga. Stoga tamo gdje je stopa ženske zaposlenosti niska, te usluge neposredno daju domaćinstva, dok vanjska potražnja za uslugama raste u situaciji kada većina žena radi. Ukratko, obitelji s dva dohotka eksternaliziraju potrebe za kućnim uslugama, postajući tako kreatorima zaposlenosti.³⁸

Kao što smo ranije pokazali, prije svega obitelji s dvostrukim dohotkom imaju potrebu za uslugama, i upravo je u tome bit dobitnog scenarija, što znači da povećanje socijalnih

usluga predstavlja vitalni instrument borbe protiv siromaštva, a u isto je vrijeme vrlo učinkovit multiplikator potencijalne zaposlenosti. Općenito, tržište ne može na sebe preuzeti sustave skrbi o djeci i starima, koji će istovremeno biti dostupni i kvalitetni, a koji su ipak bitni ako se djeci jamči jednakost šansi. Drugim riječima, javna pomoć ili neposredna ponuda javnih usluga predstavljaju i prvi uvjet svake reforme. Upravo na tome počiva logika promjene prioriteta u socijalnoj zaštiti u korist obiteljskih usluga. Svaka investicija koja favorizira rad žena istovremeno je investicija u obiteljsku politiku i u politiku zaposlenosti.

Kako tradicionalna socijalna država definira glavne ciljeve u održavanju dohoda onih koji nisu sposobni raditi, socijalna se zaštita shvaća kao "neproduktivna" potrošnja kojoj je izvor sporna redistribucija. Prema tome, usluge obitelji jedina su vjerodostojna i efikasna politika borbe protiv siromaštva, koja je ovisna o sustavima pomoći, a istovremeno je investiranje u ljudske resurse. Ukratko, usluge obitelji treba promatrati ne samo kao jednostavnu "pasivnu potrošnju" nego i kao aktivnu investiciju koja nudi probitke na duži rok.

Tri vrste kritika mogu osporavati moje argumente. Može se, prije svega, tvrditi da troškovi socijalne politike usmjerene na žene, a koja podrazumijeva sustave čuvanja djece i roditeljske dopuste, u velikoj mjeri nadmašuju marginalnu produktivnost što je ostvaruju zaposlene majke. Odgovor na taj argument ovisi o metodi računanja troškova. U određenom "statičkom" kontekstu neosporno je da troškovi vezani uz održavanje majki male djece na tržištu rada, nadmašuju njihov doprinos. Međutim, ako se smjestimo u okvir dinamične aritmetike, žene koje ne kidaju vezu s tržištem rada manje gube u obliku ostvarenih dohoda tijekom svoga života nego one druge. Kumulirani efekti izbora – ostati ili napustiti tržište rada, mogu se pokazati spektakularnima te na duži rok utjecati na fiskalne doprinose žena. Procjene svjedoče da javna pomoć što je primaju majke u vidu usluga čuvanja djece i ro-

³⁶ Neke zemlje, poput Danske, pokušale su s alternativnim programima subvencija namijenjenih stimuliranju zapošljavanja uslužne radne snage. Taj tip subvencija pokušaj je izbjegavanja da se usluge niske razine ne nađu na sivom, nedeklariranom tržištu rada.

³⁷ Taj tip deregulacije može imati kobne posljedice za ukupno tržište rada, ne računajući da on nužno dovodi do velike redukcije postojećih socijalno-zaštitnih jamstava.

³⁸ Prosječno trajanje tjednog neplaćenog rada žena u Španjolskoj dvostruko je duže nego u Danskoj.

diteljskih dopusta, ima stvarnu učinkovitost: investicija je rentabilna budući da je početno ulaganje u fondove nadoknađeno, a društvo ostvaruje dobitak od doprinosa dodatne radne snage.

Druga kritika dolazi od onih koji se svrstavaju uz tezu "kraja rada", predviđajući da će rad postupno nestati. Letimičan pogled na komparativne statistike pokazuje da je to pogrešno stajalište, pa se postavlja sljedeće pitanje: koliko zaposlenosti treba i koji tip zaposlenosti? Pogledajmo поближе mogući čisti efekt zaposlenosti žena na globalnu zaposlenost. Servisi za skrb o djeci i starim osobama – uzeti tijekom karijere jedne žene (i koji će vjerojatno zapošljavati žene), automatski će imati utjecaj na zaposlenost; pitanje je hoće li kreiranje dodatne zaposlenosti, izvan one od države subvencionirane, biti značajno. U načelu, obitelji s dva dohotka bit će tražitelji vanjskih dodatnih usluga, zahvaljujući svojim većim raspoloživim resursima i povećanim vremenskim ograničenjima. U Skandinaviji, gdje su domaćinstva s dvostrukim dohotkom gotovo univerzalna pojava, osobne su usluge stagnantne (vrlo visoki troškovi), dok to nije slučaj u SAD. Jedna vrlo približna statistička procjena sugerira jasnu i pozitivnu elastičnost: može se pretpostaviti da 100 zaposlenih majki otvara 15 dodatnih radnih mjesta u osobnim servisima.³⁹

Konačno, treći oblik skepticizma tiče se scenarija tipa "mali posao – mala zarada", a koji nužno prati rast svake uslužne ekonomije s niskom produktivnošću. Budući da obitelji mogu uštedjeti vrijeme zahvaljujući kućanskim aparatima (npr. mikrovalnoj pećnici), ili smanjenu prisutnost žena u domaćinstvu nadoknadi povećanim prisustvom muža, njihove potrebe za vanjskim uslugama ne moraju se nužno transformirati u stvarnu tražnju, ako su troškovi tih usluga visoki. Koji argument uzeti u obzir u prilog stimulacije zaposlenosti u niskokvalificiranim uslugama, prihvaćajući veće nejednakosti plaća ili posredstvom javne pomoći? Odgovor bitno ovisi o postojećoj dina-

mici, tj. o socijalnim posljedicama razvoja zaposlenosti u niskokvalificiranim uslugama.

Očigledne su socijalne prednosti tržišta niskokvalificirane radne snage: to tržište nudi zaposlenost koja omogućava uključivanje mladih, imigranata, slabokvalificiranih radnika i radnu reintegraciju žena. Kada prijelaz školaposa traje godinama, kao što je to slučaj u većem dijelu Europe, ili kada radnici imigranti imaju problema da se integriraju u formalnu ekonomiju, ili kada su slabokvalificirani radnici osuđeni na nezaposlenost, niskoproduktivne usluge mogu igrati veoma pozitivnu ulogu, *pod uvjetom* da ne postanu trajan posao. Kratko prijelazno razdoblje s niskim dohotkom i malozahvalnim poslom po definiciji ne treba nikome smanjiti kasnije šanse; upravo suprotno, treba ih povećati ako se tako nudi trajno uključivanje na tržište rada ili dopunjavanje dohodaka. Kriteriji prema kojima treba prosudivati troškove i dobitke niskokvalificirane zaposlenosti ne moraju se temeljiti na jednakosti za sve *ovdje i sada*. Jedini razumni cilj tiče se jednakosti šansi tijekom cijelog života.

Dolazimo i do pitanja prethodnih uvjeta nužnih za profesionalnu mobilnost koji se, kao što to jasno otkrivaju analize, svode na tri glavna faktora: utjecaj socijalnog porijekla, kompetentnosti i urođenog dara. Prema zaključcima novijih meritornih studija, investicije u obrazovanje djece *moгу* ublažiti utjecaj nasljednih privilegija, "socijalnog kapitala".⁴⁰ Pritom je manje suglasnosti o tipu kvalifikacija koje mogu jamčiti pristojnu karijeru na budućem tržištu rada. Međutim, mi *znamo* da se kompetencije i sposobnosti učenja mogu pokazati isto tako važnima kao i početno obrazovanje visoke razine, da sociokulturne kompetencije igraju sve veću ulogu i da su kratke izobrazbe, vezane uz specifične zadatke, manje rentabilne nego duže izobrazbe s teoretskim i personaliziranim sadržajem.⁴¹ Prema jednoj danskoj studiji, šanse da se izađe iz socijalne marginalnosti povećavaju se za 30% s bilo kakvom profesionalnom izobrazbom, a za 50%

³⁹ Procjene utemeljene na analizi vremenskih serija koje se odnose na SAD, Francusku i Španjolsku. Detaljnije vidjeti u: G. Esping-Andersen, *Social Foundation of Postindustrial Economic*, op. cit.

⁴⁰ Y. Shavit et H. P. Blossfeld, *Persistent Inequality*, call. "Westview Press", 1993.; R. Erikson et J. Goldthorpe, *The Constant Flux*, Oxford, Clarendon Press, 1992.; R. Havenan et B. Wolfe, *Succeeding Generations. On the Effects of Investments in Children*, New York, Russel Sage Foundation, 1994.

⁴¹ J. Martin, "What Works Among Active Labour Market Policies", *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, N° 35, 1998.; OCDE, *Literacy Skills for Knowledge Society*, op. cit.

ako se uz to radi o teoretskom obrazovanju.⁴² Što se tiče prirodne nadarenosti, uvijek će postojati dio populacije za koju će ulaganje u vrijeme djetinjstva ili u kasniju izobrazbu imati neznatne efekte. Pretpostavljam da ih nitko ne želi prepustiti životu u siromaštvu.

Argument kojeg ovdje želim razviti jest da tržište rada koje nudi niskokvalificiranu zaposlenost nije *nužno* inkompatibilno s novim scenarijem socijalne države. Pitanje se, štoviše, može postaviti na sljedeći način: *nikakav uspješan scenarij socijalne zaštite za Europu nije moguć ako ne prihvatimo pojam različite jednakosti*. Mi smo se navikli na vrlo statičan koncept redistributivne pravde, usmjerene na "ovdje i sada", što znači da socijalna država treba jamčiti da svi građani svakog trenutka budu zaštićeni. Mnogo je realističnije postaviti načelo da naša buduća socijalna država prihvati, odnosno pozitivno sankcionira nejednakosti sada i ovdje, ako je na taj način moguće ostvariti jednakost šansi tijekom cijeloga života. Ako društvo znanja i moderna obitelj generiraju nejednakosti, onda će najučinkovitija socijalna politika biti ona koja će jamčiti građanima da se za cijeli život nikada ne nađu blokirani u socijalnoj isključenosti, siromaštvu ili marginalitetu.

EUROPSKA SOCIJALNA DRŽAVA ZA XXI. STOLJEĆE

Rasprava o načinu koncipiranja nove socijalne države često završava u bezizlazu, i to zbog triju razloga. Na prvom mjestu, svako dovođenje u pitanje *Gestalta* izaziva neizbježne tehničke probleme vezane uz jednu ili drugu politiku. Čim počnemo ozbiljno razmatrati mirovinsku reformu, naknade za nezaposlenost ili servise za pomoć u kući starim osobama, brzo se iz vida gube širi aspekti.

Drugi je razlog u tome da su scenariji "globalne" reforme vrlo često ideološki. Zagovarati privatizaciju socijalne države, ili povratak obitelji i lokalnoj zajednici, nije realan pristup i nema nikakve potpore, a također je malo korisna i pozadinska obrana teško stečenoga *status quo*.

Treći je razlog možda najteže osporiti, budući da se radi o imperativima na kratki rok s kojima su suočeni političari i europske vlade,

kako bi održali svoje angažmane. U stvari, ako je glavni prioritet kontrola javnih troškova, razmatranje novih načela pravde i učinkovitosti može se učiniti luksuzom.

Mi smo pred problemima dugoga roka, koji se tiču tipa društva u kojemu će živjeti naša djeca. Ako to podrazumijeva redefiniranje prioriteta, ne možemo izbjeći nužnosti uspostavljanja zajedničkih, temeljnih kriterija o tome što je poželjno u svjetlu poznatih ograničenja. Koji su zajednički ciljevi što ih valja ostvariti? Što želimo postići? Koja su temeljna načela koja će nas voditi u političkim orijentacijama? Ukratko, kakve trebaju biti naše zajedničke norme u pogledu pravde, jednakosti, kolektivnih jamstava i individualne odgovornosti? I kada smo se oko toga konačno složili, kako ćemo najbolje ostvariti naše angažmane u pogledu pravičnosti, kako bismo joj jamčili učinkovitost?

TEMELJNI KRITERIJI POLITIČKOG IZBORA

Možemo bez teškoća pretpostaviti da će većina zemalja Europske unije doseći svoje maksimalne limite u pogledu javnih izdataka i fiskalizacije. U stvari, konvergencija prema kriterijima Maastrichta obvezuje na smanjenje troškova, što ne otvara povoljne mogućnosti za kratke i skupe reforme. Neizbježnost redistributivne politike već je reducirala marginu koja državama omogućava promociju znanja, bilo da se radi o investicijama u infrastrukturu, obrazovanje, izobrazbu, ili poboljšanje socijalne zaštite.

Dilema, vezana uz resurse, snažno dominira ako vodimo računa o novim nejednakostima i novim socijalnim rizicima što ih neizbježno izazivaju ekonomije utemeljene na znanju. Postalo je očigledno da socijalne strukture i jednakost šansi dovode na scenu nove dobitnike i nove gubitnike, uistinu stvarajući sve dublji jaz između "kvalificiranih" i "nekvalificiranih". Nova ekonomija usluga *može* u biti kreirati zaposlenost, ali *ne može* jamčiti dobre plaće niti posao za sve. Naši sustavi socijalne zaštite bit će stavljeni pred tešku kušnju, jer treba održati njihovu učinkovitost, istovremeno osiguravajući socijalnu koheziju, dobrobit i pravičnost.

⁴² L. Bjorn, *Causes and Consequences of Persistent Unemployment*, DLD dissertation, Department of Economics, Copenhagen University, 1995.

U pogledu političkih orijentacija morali bismo, vjerojatno, prihvatiti dva temeljna načela, koje nas ograničavaju u redefiniranju prioriteta u pogledu postojećih socijalnih davanja. Prvo, ne možemo sebi dopustiti da slijedimo ostvarenje suviše jednodimenzionalnoga cilja izobrazbe i poboljšanja kompetencija, tj. strategije temeljene samo na ljudskom kapitalu, vjerujući da će taj val povući sve "lađe" u svoju putanju. Takva strategija neizbježno će na rubu ostaviti manje favorizirane i, što je važno, ona će zahtijevati redistribuciju resursa i socijalnih davanja obitelji, a posebno djeci. Moderna obitelj čini integralan dio novoga ekonomskog scenarija, a povećavaju se rizici koji su uz nju vezani. Sposobnost djece da izvuku najveću dobit iz svoga školovanja ne ovisi samo o kvaliteti škole nego i o socijalnim uvjetima obitelji. Primjerice, danas su žene obrazovanije od muškaraca, ali će one imati teškoća da iz toga izvuku optimalnu dobit upravo zbog manjka izdašnih dopusta i servisa za čuvanje djece.

Drugo temeljno pravilo jest u tome da je nemoguće na izazove nove socijalne politike odgovoriti povećanom fiskalizacijom ili dodatnim izdacima iz DBP-a. Stoga se valja koncentrirati na to kako na najbolji način, uz stabilne troškove, poboljšati socijalnu zaštitu. Sukob, vezan uz pitanje ciljanosti i pravičnosti, smanjuje se kada se povećava zajednički kolač. Suprotno tome, ako treba podijeliti isti kolač na različit način, teško je izbjeći sukob interesa. Ako je, dakle, naša misija utvrditi najbolju ravnotežu između učinkovitosti i pravičnosti, nećemo moći napredovati bez suglasja o normama i temeljnoj pravdi.

Stoga pokušavam sasvim *a priori* definirati strategiju *win-win*, što znači dobitničku za sve. Ona podrazumijeva da će dobrobit za sve biti veća (ili barem ista) u okviru promijenjenih dispozitiva. Ako je to naše temeljno načelo, imamo izbor između dva različita načela pravde: prvo – više klasično – načelo je Pareto načelo koje, najkraće rečeno, optimalizaciju sustava socijalne zaštite definira kao *reafektaciju* sredstava, kojom se postiže najveća učinkovitost a da nitko ništa ne gubi. Kao primjer navest ću deregulaciju plaća koja će sasvim izvjesno povećati nejednakost dohodaka. Ako se na taj način ipak kreira zaposlenost, mnogi od toga mogu imati koristi, i ako slabije plaćeni dobiju dodatne kompenzacije, njihova realni dohodak neće pasti. Druga, ambicioznija opcija jest na-

čelo rawloske pravde, koje inzistira na tome da nijedan dobitak nije opravdan ako ga ne slijede prednosti za siromašne i slabije. Ako nastavimo s istim primjerom, politika deregulacije neće postati dobitnička strategija, osim ako povezanost dodatne zaposlenosti i učinaka na plaće ne uzrokuju relativan dobitak najsiromašnijim, te ako taj dobitak ne ide u prilog svima.

NAČELA REFORME: PREMA SOCIJALNOM INVESTIRANJU

Slogani aktualne politike katkad govore o davanjima u korist rada ili žena, o obučavanju tijekom cijeloga života, o strategijama socijalnog investiranja, ili o razlikama između aktivnih i pasivnih mjera. Sve to podrazumijeva implicitnu razliku između, s jedne strane, politike koja na jedan ili drugi način povećava ili smanjuje autonomiju i sposobnost građana, a s druge strane, povećava ili smanjuje napredak ekonomije i produktivnosti. Ti slogani odražavaju povećanu nelagodu s obzirom na strategije koje se sastoje u tome da se obeštete gubitnici ekonomskih promjena, jamči pasivno održavanje dohotka, smanji ponuda rada, ili nude davanja suvišnim nezaposlenicima. Novi politički rječnik u skladu je sa sve proširenijim konsenzusom prema kojemu socijalna politika treba postati "produktivna", da upotrijebimo tradicionalni termin švedskih političkih upravljača. Ideja je da socijalna politika treba aktivno mobilizirati i maksimalizirati produktivne potencijale populacije, kako bi se minimalizirale potrebe i njihova ovisnost o javnim davanjima.

Ironija je da postoje potrebe za mjerama socijalne zaštite kako bi se minimalizirale potrebe za socijalnim davanjima. Ta ironija, razumljivo, nestaje ako napravimo distinkciju između različitih tipova politike: neke se politike mogu tretirati kao investiranje u resurse, u sposobnosti ljudi i u njihovu autonomiju; druge, čak ako i poboljšavaju dobrobit, jasno su definirane kao pasivno održanje dohotka. Očigledno, takva je distinkcija – a tako i treba biti – ambivalentna. Naknade za nezaposlenost izgledaju "pasivne", ali one *realno* pomažu radnicima da pronađu novi posao, i one *realno* poboljšavaju ravnotežu između ponude i potražnje na tržištu rada. Isto tako, obiteljska davanja povećavaju kupovnu moć obitelji, smanjujući siromaštvo i povećavajući jednakost šansi među djecom. Ovdje je važno istaknuti da *aktualan oblik socijalne politike previše stavlja na-*

glasak na "čuda" politike zvane "aktiviranje", zanemarujući održavanje dohodaka. Nužnost "pasivnih" mjera neće nestati čak i u bolje koncipiranoj i produktivnijoj socijalnoj državi. Uvijek će biti ljudi i društvenih grupa koje će ovisiti o redistribuciji, a "aktiviranje" proizvodnih potencijala građana često traži dohodovnu potporu.

Ako je tako, prvo načelo dobitne strategije, kakva god ona bila, mora dati prioritet socijalnim investicijama u odnosu na pasivno održanje dohotka.⁴³ Drugo je načelo, a proizlazi iz prvoga, da je prioritetno socijalno investiranje u djecu, jer ona predstavljaju naš budući proizvodni potencijal.

S francuskoga preveo Vlado Puljiz

⁴³ Računovodstveni nacionalni sustavi sada ne prave distinkciju između socijalnih troškova koji imaju ulogu "investiranja" i drugih troškova. Možemo tako tvrditi, čineći paralelu između investicija i potrošnje, da neki troškovi omogućavaju poboljšanje socijalnog kapitala nacije i iz toga izvlače dividende. Zadatak je očigledno ogroman i ispunjen ambivalentnostima, ali to je slučaj i u klasičnim nacionalnim računima (treba li jedan tenk ili džip za vojne svrhe svrstati u investiciju ili izdatak potrošnje?).