

model socijalnih režima. Tu činjenicu P. Pierson drži kao ograničenje dometa Esping-Andersenovih analiza.

No za dobre poznavatelje suvremenih problema socijalnih režima sustavno čitanje ove knjige može biti pravi užitek. Knjiga je (s dva izdanja) već stekla status nezaobilaznog štiva u socijalnoj politici.

Postavke i analize u ovoj knjizi mogu biti inspirativne i za raspravljanja o problemima uspostave socijalne države u Hrvatskoj. U tom smislu knjigu preporučam svima koji se žele uputiti u suvremene rasprave o problemima razvoja socijalnih država u razvijenim zemljama.

Gojko Bežovan

## INCOME MAINTENANCE POLICY

Michael Hill (ed.)

Cheltenham, UK; Northampton, MA,  
USA: Edward Elgar Publishing Limited,  
2000.

Ovaj obiman zbornik, već ranije objavljenih tekstova u različitim svjetskim časopisima ili drugim publikacijama fokusira temu dohodovne politike. Pojam dohodovne politike obuhvaća različite transfere kojima je cilj očuvati dohodak u slučajevima privremene ili trajne nesposobnosti za rad. Ili, kao što ga definira sam autor u svojoj drugoj knjizi (*Social Policy. A Comparative Analysis*), pod ovim se pojmom misli na osiguranje transfera od strane centralne ili lokalne države svima onima koji na drugi način nisu sposobni osigurati sebi adekvatan dohodak. Objekt dohodovne politike su umirovljenici, djeca, ljudi koji ne mogu raditi zbog bolesti ili invalidnosti, nezaposleni, radnici s neadekvatnim primanjima te ljudi koji trebaju specijalnu pomoć kako bi bili nazočni na tržištu rada, ili osobe koje imaju neke izvanredne troškove. Tu, međutim, dolazi do pojmovne konfuzije jer je (zbog uloge državnih socijalnih programa) tu najčešće riječ o državnoprtransferiranim socijalnim troškovima u od-

ređenoj državi, tim više što se najveći dio tih troškova osigurava putem doprinosa socijalnog osiguranja. No, upozorava M. Hill, država u pravilu nije potrošač tih sredstava, već samo posrednik, agent transferiranja dohotka, posve ravnopravan nizu privatnih transfera koji također igraju važnu ulogu u dohodovnoj politici. Analiza dohodovne politike komplicira se, osim toga, još trima važnim razlozima:

a) odnosom između dohodovne politike i poreznih olakšica;

b) poteškoćama u razdvajanju dohodovne politike od zdravstvenih troškova u zemljama u kojima je javna podrška zdravstvenoj skrbi zasnovana na socijalnom osiguranju;

c) velikom značenju nenovčanih naknada u nekim društvima.

Iz svega proizlazi da je dohodovna politika usko vezana uz sve one društvene aranžmane koje najčešće podvodimo pod skupni naziv socijalne države, ili komparacije socijalnih država ili, najkraće, komparativne socijalne politike. To lijepo pokazuju i ovdje sakupljeni tekstovi koji pokrivaju gotovo sva područja suvremenih socijalnih politika. Zbog obimnosti tema i brojnih vrlo suptilnih analiza, ovaj će prikaz samo kratko prikazati neke njihove najbitnije naglaske.

U tekstu o siromaštvu u Ujedinjenom Kraljevstvu, Jonathan Bradshaw i Jun-Rong Chen (*Poverty in the UK. A Comparison with Nineteen Other Countries*) uspoređuju podatke o siromaštvu u UK s podacima iz 19 drugih zemalja s početka 90-ih godina 20. stoljeća. Siromaštvo je ovdje na uobičajeni način definirano kao raspoloživi dohodak koji se nalazi ispod 50% prosječnoga ekvivalentnog dohotka, što se mjeri prije i poslije direktnih poreza i transfera socijalne sigurnosti. Autori ipak upozoravaju da je riječ o nesavršenom mjerilu koje ne uzima u obzir neke druge indikatore, kao što su stambene subvencije, indirektni porezi, nenovčane naknade i sl. Prema predtransfernom ekvivalentnom dohotku, najvećem riziku siromaštva u svim zemljama izloženi su stariji ljudi te, posebice, samohrani roditelji. No nakon socijalnih transfera, stanje se bitno mijenja, ali ne podjednako u svim zemljama. I nakon intervencija s nizom socijalnih programa UK se nalazi na trećem mjestu po obimu siromaštva (23% svih kućanstva), iza SAD-a i Rusije. Prema stopi redukcije siromaštva UK se nalazi na četvrtom, najlošijem mjestu, iza Tajvana,

SAD-a i Rusije. Zanimljiva je i komparacija siromašnih obitelji. Tajvan ima najviši udio siromašnih kućanstava kojima je na čelu muškarac, dok su u Norveškoj i Finskoj takvim kućanstvima na čelu žene. Ujedinjeno Kraljevstvo ima relativno velik udio siromašnih žena. U Poljskoj i Tajvanu najveći je udjel siromašnih obitelji s djecom, dok je u UK najveći udio siromašnih obitelji sa starijim osobama. Premda bi se, ponovno ističu autori, slika nešto promijenila kad bi se računali efekti i drugih oblika subvencija, UK ima vrlo visok udio siromašnih, a stanje se dodatno pogoršalo krajem 80-ih i u 90-ima. To upućuje na potrebu revizije, očito socijalno vrlo regresivnih aspekata britanske socijalne i porezne politike.

U zanimljivom i vrlo kompleksnom prilogu (*Social Protection Versus Tax Benefits*) Adrian Sinfield razmatra odnos socijalne zaštite i poreznih primitaka. Riječ je o tome da su porezna primanja često zanemarena u analizama socijalne politike te da treba pokloniti više pozornosti njihovu utjecaju na socijalnu dobrobit stanovništva. Taj utjecaj može biti i pozitivan, ali i negativan. Porezne olakšice mogu doprinosti povećanju nejednakosti jer idu naruku onima s višim primanjima. Ovdje se i korijeni stanovit paradoks, jer takav način dodatnih prihoda najčešće nije predmet parlamentarnih rasprava, a niti oštrih sučeljavanja socijalnih partnera. Pozornost valja posvetiti i poreznom utjecaju na različite socijalne programe, pogotovo ako se poreznim olakšicama stimuliraju privatni programi socijalne sigurnosti, a destimuliraju državni. Ovim ponovno bivaju pogodne osobe s nižim dohocima, tj. oni koji ne mogu plaćati takve privatne programe, pa onda ne mogu koristiti i pogodnosti državno određene poreznih stimulacija.

Brojni su tekstovi u ovom zborniku posvećeni konkretnim analizama socijalnih država. Taj dio zbornika započinje radom Gøste Esping-Andersena o japanskoj socijalnoj državi (*Hybrid or Unique: The Japanese Welfare State Between Europe and America*). I urednik ove knjige, Michael Hill, u uvodnom tekstu napominje kako je od početka 90-ih godina 20. stoljeća Esping-Andersen najutjecajniji autor u svim akademskim raspravama o socijalnoj politici. Svi, neovisno o tome da li ga podržavaju ili jasno osporavaju, polaze od njegove tipologije socijalnih režima kao osnovne referentne točke. U ovome radu Esping-Andersen dodat-

no obrazlaže svoju tipologiju (socijaldemokratski, konzervativno-korporativni, liberalni model) raspravom o tome čini li japanska socijalna država poseban model. Po mnogim se karakteristikama Japan nalazi između Europe i Amerike. Ovdje je uloga tržišta izrazito velika u osiguravanju socijalne sigurnosti, što govori o rezidualnoj javnoj opskrbi. Primjerice, privatni mirovinski troškovi čine 23% svih mirovinskih troškova, a oko 30% svih zdravstvenih troškova otpada na privatno plaćanje. S druge strane, uloga je obitelji velika unutar japanske kombinirane socijalne politike, što odražava konfučijansku tradiciju. Štoviše, modernizacija i ubrzani industrijski razvoj nisu bitno redefini-rali takvu obiteljsku ulogu. Japanski familijalizam sličan je južnoeuropskome, jer on ne potiče fertilitet i daljnju obiteljsku reprodukciju, ali uspijeva u podršci nezbrinutim članovima obitelji. Tu se možda i krije jedan od bitnih razloga što autor, slično kao i kod južnoeuropskih socijalnih država, ne nalazi dovoljno argumenata u prilog novome tipu socijalnog režima. Stoga, u zaključku, napominje da Japan u podjednakoj mjeri kombinira elemente liberalno-rezidualnoga te konzervativno-korporativnog modela, ali da se japanski model i dalje razvija te da nije postigao potreban stupanj kristalizacije da bi ga se imenovalo četvrtim socijalnim modelom.

Sljedećih nekoliko tekstova u velikoj mjeri i na različite načine nastoji osporiti Esping-Andersenovu tipologiju. Francis G. Castles i Deborah Mitchell (*Identifying Welfare State Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes*) diferenciraju liberalne zemlje konstrukcijom tzv. radikalnog režima koji od- vaja Australiju, Novi Zeland, a možda i UK od SAD-a. No različiti načini mjerenja proizvode i različite tipologije koje se samo dijelom preklapaju. Na sličan način i John Myles uočava velike razlike između SAD-a i Kanade (*How to Design a "Liberal" Welfare States: A Comparison of Canada and the United States*), dok Huck-Ju Kwon pronalazi dovoljno razloga da se može govoriti o istočnoazijskome socijalnom modelu, barem kad je riječ o Japanu i Koreji (*Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Systems*). Ovi tekstovi rječito govore kako je ispravna teza Petera Abrahamsona (njegov je tekst objavljen u *Reviji za socijalnu politiku*, br. 1/2000.) o akademskom biznisu proizvodnje

socijalnih modela, te kako se tipologija može neumjereno širiti ili sužavati, ovisno o broju razmatranih karakteristika. Kao i pri konstrukciji svakoga modela, on istodobno mora biti i dovoljno specifičan ali i dovoljno sveobuhvatan. Stoga su zanimljivi i drukčiji pogledi na isti problem, kakav u svom prilogu (*The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries*) daju poznati švedski istraživači socijalne politike – Walter Korpi i Joakim Palme. Oni su usredotočeni na dva konkretna pitanja: prvo, treba li socijalna politika biti usmjerena grupama s niskim dohodcima ili biti univerzalna?, te drugo, trebaju li pojedine socijalne naknade biti jednake za sve ili ovisne o veličini dohotka iz zaposlenja? Uvidajući mnoge prednosti sveobuhvatnoga (tj. skandinavskoga) modela, te iskazujući mu veliku (možda i preveliku) naklonost, oni pokazuju da je osnovna razlika između korporativnoga i sveobuhvatnog modela u tome što korporativni model podcrtava društveno-ekonomske razlike između različitih kategorija stanovništva te kreira različite interese između tih kategorija, dok sveobuhvatni model preuzima rizike i sredstva od svih građana te kreira konvergencijske interese. Oni se također suprotstavljaju uvriježenoj tezi da izuzetno visoki porezi i doprinosi (nužni u takvom sveobuhvatnom modelu) utječu negativno na ekonomski rast i poduzetničko ulaganje. Time se osporava i prevelika vjera u ciljane socijalne programe, što se osobito promovira posljednjih godina. Riječ je o važnom upozorenju, premda ne treba smetnuti s uma činjenicu da se i sveobuhvatni model prilagođava suvremenim društvenim i ekonomskim izazovima te da društvene uvjete njegova postojanja nije moguće svojevrijedno kreirati.

Treći krug priloga posvećen je, najviše, socijalnoj pomoći i nezaposlenosti, a započinje poznatim tekstom skupine autora o socijalnoj pomoći u OECD – zemljama (Ian Gough, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Tony Eardley, Peter Whiteford: *Social Assistance in OECD Countries*). Na osnovi triju analiziranih dimenzija (obuhvat, programska struktura i velikodušnost), autori predlažu sljedeću tipologiju; a) selektivni socijalni sustavi (Australija i Novi Zeland); b) država javne pomoći (SAD); c) socijalne države s integriranom sigurnosnom mrežom (UK, Irska, Kanada); d) države s

dualnom socijalnom pomoći (Njemačka, Francuska, Belgija, Luksemburg); e) model rezidualne pomoći, ali zasnovane na građanskom statusu (Nizozemska, Danska, Švedska, Finska); f) zemlje s rudimentarnom pomoći (Južna Europa i Turska), g) decentralizirana, diskrecijska pomoć (Norveška, Austrija, Švicarska); h) centralizirana, diskrecijska pomoć (Japan).

Konkretno pitanje davanja naknada nezaposlenima u središtu je pozornosti Jochena Clasena (*Beyond Social Security: The Economic Value of Giving Money to Unemployed People*). Ovo je pitanje osobito aktualizirano neoliberalnim argumentima – kako velikodušne naknade umanjuju radnu motivaciju nezaposlenih. Situacija je, naravno, posve različita u pojedinim zemljama. S druge strane, mnogi su teoretičari socijalne politike zaokupljeni gotovo isključivo njihovom sveobuhvatnošću. Autor napominje da oba pogleda ne vide ono bitno, a to je da naknade za nezaposlene imaju "ekonomsku" ili produktivnu funkciju jer osiguravaju zamjenski dohodak. Stoga valja i relativizirati podjelu na aktivne i pasivne mjere na tržištu rada, tim više što su naknade različito dizajnirane u različitim državama, pa i naizgled slični aranžmani mogu rezultirati različitim funkcijama.

Veća grupa tekstova posvećena je obiteljskoj politici i obiteljskim ideologijama u pojedinim zemljama. Obiteljska politika čini bitan dio socijalne politike, a velike kritike Esping-Andersenovoj tipologiji dolaze uvelike i zbog njegova zanemarivanja obiteljske politike, odnosno zanemarivanja statusa žena u pojedinim socijalnim režimima. Stoga nije čudno što je upravo u ovome bloku objavljen tekst Maurizia Ferrere koji argumentira postojanje četvrtoga južnoeuropskog socijalnog modela (*The "Southern Model" of Welfare in Social Europe*).

Posebna pitanja obiteljske politike raspravljaju i neki drugi članci. Clare Ungerson, primjerice, pokazuje kako se sve više gube razlike između formalne i neformalne njega u kući, barem što se tiče plaćanja tog rada (*Gender, Cash and Informal Care: European Perspectives and Dilemmas*). Može se danas čak govoriti i o komodifikaciji, jer i neformalna njega u kući sve više uključuje različite oblike dodatnog plaćanja.

O različitim trendovima u obiteljskim politikama govore i ovdje objavljeni zaključci o po-

moći djeci iz velike studije autora Jonathana Bradshawa, Johna Ditcha, Hilary Holmes i Petera Whiteforda (*Support for Children: A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries*). Autori upozoravaju da je za obitelji s malom djecom najvažnije postojanje slobodnih ili subvencioniranih predškolskih ustanova. Slično je i sa zdravstvenom skrbi, koja mora biti ne samo besplatna nego i potpuno dostupna svim kategorijama građana. Obiteljske naknade su u mnogim zemljama univerzalne, ali i tamo gdje su *means-tested* one igraju bitnu ulogu u potporama siromašnijim obiteljima. Veću pozornost u svim istraživanjima, ali i praktičkim politikama, valja posvetiti dječjem siromaštvu, odnosno siromaštvu u obiteljima s malom djecom.

Posljednje dvije grupe u zborniku objavljenih tekstova posvećene su najčešće tematiziranim i najkontroverznijim problemima suvremenih socijalnih politika – smanjivanju ili redukciji socijalnih troškova i socijalnih programa, te najrazličitijim mirovinskim reformama. Na gotovo paradoksalan način ova je recentna rasprava aktualizirala staro pitanje konvergencije socijalnih država, koja je dominirala u počecima akademskog studija socijalnih država (primjer Wilenskog i Lebauxa). No konvergencija u redukcijama je također vrlo upitna, što već pokazuje Peter Taylor-Gooby u analizi također već kontroverznog pojma euroskleroze u europskim socijalnim državama (*Euro-sclerosis in European Welfare States: Regime Theory and Dynamics of Change*). On, naime, razmatra tezu da se europske socijalne države, zbog jakosti socijalnih aranžmana, teško prilagođuju narasloj međunarodnoj konkurenciji. No tome ipak nije tako, te je u analizama mogućnosti adaptacije potrebno kombinirati utjecaj socijalnih aranžmana s nizom lokalnih specifičnosti. Nekoliko bitnih karakteristika (kao što su utjecaj ekonomskog povjerenja na stavove dionika ili različiti detalji institucionalnih struktura) igraju također vrlo značajnu ulogu. Model socijalnih režima, primjećuje autor, možda bolje analizira stabilne elemente socijalnih država, nego izgled njihovih promjena.

Sličnu analizu nastavlja autor u drugom radu (*Politics Against Convergence? Current*

*Trends in European Social Policy*), u koautorstvu s Giulianom Bonolijem i Vic Georgom. Taj rad, slično kao i njihova netom objavljena knjiga (*European Welfare Futures. Toward a Theory of Retrenchment*), jasno pokazuje kako u analizi sposobnosti promjena valja detaljno analizirati strukturu institucionalnih aranžmana u svakoj pojedinoj zemlji. Mnogo toga ovisi o političkom izbornom sustavu i konstelaciji političkih snaga, odnosu vlade spram parlamenta, odnosu aranžmana socijalne sigurnosti i univerzalnih programa, utjecaju sindikata i poslodavaca i sl. Upravo zbog toga slična politika štednje i reformi izvedene su sasvim različito u pojedinim europskim zemljama.

Konačno, hrvatskim će čitateljima biti izuzetno zanimljivi tekstovi o mirovinskim reformama, premda su njima trebale dominirati rasprave prije donošenja konačne odluke o pravcu reforme. Riječ je o tome da svaka strategija reforme ima svoje prednosti i nedostatke te da, pri izboru pojedine strategije, valja biti u potpunosti svjestan svih njezinih aspekata. To između ostaloga pokazuju Roger Beattie i Warren McGillivray kada u svom radu (*A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report "Averting the Old Age Crisis"*) kritički raspravljaju o utjecajnom prijedlogu mirovinske reforme Svjetske banke. Stoga autori, potpuno svjesni svih problema tzv. PAYGO sustava tekuće raspodjele, govore i o mnogim rizicima koje sadržava prijedlog Svjetske banke. To se pogotovo odnosi na veliku nesigurnost koju sa sobom donosi oslanjanje na potpuno financirane, ali tržišnim oscilacijama izložene mirovinske sheme. Autori posebno upozoravaju da sve okolnosti valja dobro razmotriti, a da veću pozornost treba posvetiti upravljanju novim mirovinskim sustavom.

Kao što je vidljivo iz ovoga kratkoga i fragmentarnog prikaza, riječ je o vrlo kompleksnoj knjizi koja pod suženim naslovom "dohodovne politike" pokriva zapravo sve najvažnije teme recentne komparativne socijalne politike. Svatko tko se želi upoznati s ovom akademskom, vrlo životnom odnosno po svakodnevni život dalekosežnom diskusijom, ovom će knjigom dobiti vrlo iscrpan i kvalitetan uvid.

Siniša Zrinščak