

vinu dospiju brojne generacije rođene oko 1965. godine.

* * *

Imajući u vidu sadržaj knjige, kako je ovdje izložen, mogu se izvući barem dva osnovna zaključka:

1. Osnovna pozornost i najveći broj radova posvećeni su demografskom aspektu starenja stanovništva u zemljama u tranziciji te neophodnosti temeljite reforme sustava mirovinskog osiguranja. To su zemlje koje imaju vrlo slične demografske karakteristike, kao što je izraziti proces starenja stanovništva i problem reprodukcije stanovništva, sve su izašle iz socijalističkog sustava i nalaze se u procesu otvaranja prema tržišnom gospodarstvu i u procesu privatizacije. Zatečeni mirovinski sustav, koji se temelji samo na jednom stupu obveznog mirovinskog osiguranja, više ne odgovara nastalim promjenama pa se u svima pristupilo njegovoj reformi. Svi radovi ukazuju na sličan osnovni pristup i probleme s kojima se suočavaju u reformi mirovinskog sustava, ali i naglašene osobitosti pojedinih zemalja te dugotrajnost i nesigurnost u uvođenju ovoga sustava.

2. Vremenska dinamika u promjenama sustava mirovinskog osiguranja je dosta različita i kreće se od već uvedenog novog sustava pa, tek, do razmišljanja i rasprava o pravcima njegove reforme u drugim zemljama. Postojeća iskustva zapadnih zemalja mogu poslužiti kao oslonac za razmišljanje, ali se doslovno ne mogu nigdje primijeniti.

Iz svega se može zaključiti da je Konferencija, odnosno navedena knjiga referata, sa-držajno i vremenski pogodila jednu od osnovnih društvenih potreba u zemljama u tranziciji te da je dala mogućnost uvida u stanje i pravce reforme mirovinskog sustava u njima. Ovo tim više što je ovakav način komunikacije među navedenim zemljama u prošlosti bio nedostatan pa je i ova knjiga jedan od putova za bolje upoznavanje gerontoloških prilika i posljedica procesa starenja stanovništva u njima.

Dušan Milinković

DISMANTLING THE WELFARE STATE?

Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment

Paul Pierson

Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

Ova knjiga bavi se temom demontaže (*dismantling*) socijalne države (*welfare state*) u SAD-u i V. Britaniji u doba konzervativnih političkih režima R. Regana i M. Thatcher. Knjiga je podjeljena u tri dijela. Prvi dio nosi naslov "Analitička utemeljenost", drugi, "Politike programatskog smanjenja troškova" i treći, "Nepopustljiva socijalna država". Ovim poglavljima predhodi Uvod koji se bavi konzervativcima i socijalnom državom.

Paul Pierson je profesor na Harvard University, SAD. Ova knjiga dobila je 1995. godine nagradu Gladys M. Kammerer Američke udruge političkih znanosti kao najbolja publikacija o nacionalnoj politici SAD-a. Knjiga je prvi put objavljena 1994. godine, a 1996. objavljeno je novo izdanje.

Pierson naglašava da mi živimo u doba velikih vlada. U razdoblju poslije Drugoga svjetskog rata socijalna država je integralni dio koncepta razvoja naprednih industrijskih zemalja. Ekspanzija socijalnih programa, dohodovnih potpora, zdravstvene skrbi i stanovanja uvelike modificira zakone tržišne utakmice. Visoka nezaposlenost usporila je rast i čini sve veći pritisak na socijalna izdvajanja. Pitanje je kako se socijalna država prilagođava novim zahtjevima za štednjom. Konzervativci drže da socijalni programi utječu na masovnu neefikasnost i da njihovo financiranje vodi u nastajanje proračunskih manjkova. Konzervativci vide smanjenje troškova (*retrenchment*) ne kao nužno zlo, nego kao nužno dobro.

Knjiga analizira SAD i V. Britaniju kao zemlje u kojima su ideološki i politički juriši na socijalne troškove bili najintenzivniji. U tom smislu autor hoće odgovoriti na sljedeća pitanja: Koliko su administracije R. Regana i M. Thatcher bile uspješne u naporima za smanjenje troškova (*retrenchment*)? Zašto su neki programi bili više ranjivi od drugih? Koji su razlozi različitim rezultatima u ovim zemlja-

ma? Što događaji u protekla dva desetljeća sugeriraju o budućnosti socijalne države?

Središnja teza ove knjige je da je smanjenje troškova osebujan i težak politički pothvat. To nije jednostavno ogledalo troškova socijalne države. Zagovornici smanjivanja troškova moraju djelovati na terenu gdje je sama socijalna država temeljito transformirana. Socijalna država i socijalni troškovi prvi put su došli, poslije rata, na udar u ovim zemljama pobjedama na izborima spomenutih konzervativnih vlada. Socijalne države ovdje nisu bile samo žrtve slabih ekonomskih rezultate već i uzrok istih. Visoka porezna opterećenja zrele socijalne države obeshrabljuju rad i investicije. Socijalni troškovi imali su inflatorne i destabilizirajuće učinke.

Pierson uvodno najavljuje da su uspjesi izravnih napada na socijalne programe imali ograničene učinke. Stambeni programi i programi osiguranja u slučaju nezaposlenosti prošli su lošije od drugih u obe zemlje. Ograničene troškova imalo je dugoročnije utjecaje na institucionalni razvoj socijalnih država u ovim zemljama.

Baveći se analitičkim utemeljenjem svojeg istraživanja, u prvom poglavlju, autor raspravlja o logici smanjenja troškova te o interesima, institucijama i povratnim informacijama koje se dobiju u *policy* procesu.

Kod problema smanjenja troškova uvijek se mora pitati koje su promjene socijalne politike važne i kako se one mogu mjeriti. Pierson kritizira ranija istraživanja koja su se uglavnom bavila problemima socijalnih izdataka u kraćim vremenskim razdobljima. To je značilo ignoriranje programatskih promjena koje računaju s dugoročnom redukcijom socijalnih izdataka. Širi i dugoročniji uvid potreban je radi uvida u *policy* promjene na razvoj socijalnih država.

Pierson postavlja i obrazlaže osnovna pravila za istraživanje problema smanjenja troškova: 1. Ispitati dugoročno kao i kratkoročno rezanje troškova. 2. Ispitati strukturu programa kao i programe trošenja. 3. Studirati sustavno kao i programatsko smanjenje troškova.

Pierson u ovom kontekstu raspravlja o problemu smanjenja troškova i o ponašanju izbornog tijela. Nadalje se obrazlažu tri strategije koje zagovornici smanjenja troškova upotrebljavaju kako bi minimalizirali političke otpore.

Strategija smetenosti znači manipulaciju informacijama važnim za socijalne troškove. Strategija podjele računa s različitim interesima korisnika usluga i onih koji pružaju usluge. Strategija kompenzacije znači da se najgovornijim interesnim skupinama daje nešto u zamjenu za programe koji se ukidaju. Svaka od ovih strategija ima svoje slabe strane i ograničenja.

Raspravljajući o problemu smanjenja troškova Pierson dovodi u središte svog istraživačkog koncepta interese, institucije i *policy* povratnu spregu (*feedback*). Pored važnosti organiziranog radništva i lijevih partija koje se protivite politici smanjenja socijalnih troškova, Pierson prepoznaje važnost različitih interesnih skupina koje su korisnici socijalnih programa (npr. umirovljenici, nezaposleni, invalidi) ili posebnih organizacija koje zagovaraju interese pojedinih socijalnih skupina koje su neorganizirane. Utjecaj ovih interesnih skupina uvelike ovisi o funkcioniranju političkih institucija. Institucionalna politička struktura značajno utječe na profiliranje i promjene socijalnih režima. Pierson se u tom smislu osvrće na iskustva SAD-a i V. Britanije. U provođenju politike smanjenja socijalnih troškova važan element je kapacitet vlada da prirede i primjene neki socijalni program. Pierson ovaj problem ilustrira rezultatima istraživanja iz drugih zemalja. Kapacitet vlade i agencija koje se bave socijalnom politikom u V. Britaniji znatno je bolji nego u SAD-u. Ako smanjenje troškova podrazumijeva privatizaciju socijalnih programa, tada kapacitet vlade i socijalne administracije postaje važan.

Pierson argumentira važnost *policy feedback* za politiku smanjenja socijalnih troškova. Struktura socijalne politike doprinosi stvaranju resursa i inicijativa koje utječu na oblikovanje aktivnosti socijalnih grupa. Tako se potiče proces socijalnog učenja među glavnim političkim čimbenicima. Ako interesne skupine obrazuju socijalnu politiku onda ona oblikuje i interesne skupine. Ranija iskustva u socijalnoj politici dominantno oblikuju intelektualne modele priredivača socijalne politike. Kako bi potkrijepio ovu tezu autor navodi više primjera.

U drugom poglavlju koje se bavi politikom programatskog smanjenja troškova Pierson analizira središnji dio socijalnog sektora - stasrosne mirovine, ranjivi sektor - stambenu poli-

tiku te politiku dohodovnih potpora kao rezidualni sektor.

Smanjenje starosnih mirovina u SAD-u i u V. Britaniji bio je veoma rizičan i politički opasan pothvat. M. Thatcher je u ovom projektu bila uspješnija od Reagana. Pierson rezultate ovih nastojanja za smanjenjem troškova objašnjava efektima *feedbacka* ranijih odluka i mirovinskog sustava. Fragmentirani sustav državnih mirovina u Britaniji, sam po sebi, učinio je potencijalne protivnike reforme podijeljenima i slabima. U tim reformskim nastojanjima nije sve išlo kako se očekivalo, ali se uspjelo prebaciti odgovornost za mirovine na privatni sektor. U SAD program javnih mirovina je dominantan. Postoji jaka i cjelovita politička podrška ovom sustavu. To je bila glavna prepreka ozbiljnijim reformskim zahtevima.

Pierson navodi da je razvoj mirovinskih sustava jedna od središnjih tema razvoja socijalnih država. U proteklih pola stoljeća u SAD i u Britaniji sustav javnih mirovina veoma je raširen. Uprkos osnovnim sličnostima ova dva sustava veoma se razlikuju u smislu obuhvata i zrelosti javnih shema, ulozu potpora koje su rezultat doprinosa iz rada, tretmanu privatnih mirovina i strukturi financiranja. Iznenađujuće je da su SAD, kategorizirane kao "troma socijalna država", stvorile ekstenzivniji i pokretljiviji sektor javnih mirovina. Premda obje zemlje pripadaju liberalnom tipu socijalnih režima u mirovinskim sustavima sasvim su različite. Amerika je 1935. uspostavila sustav mirovina koji je povezan s iznosima zarada pojedinca u njegovoj radnoj karijeri. Britanija je 1908. uspostavila sustav mirovina koji je bio univerzalan i jednak za sve (*flat rate*). Tek 1975. u Britaniji se reformira taj sustav i mirovine se vežu uz dohodak tijekom radne karijere.

Pierson obrazlaže kako se ovi sustavi razlikuju obzirom na obuhvat, zrelost (*maturity*), tretman privatnog sektora, financiranje i mehanizme indeksacije. Ciljevi reformi ovih sustava bili su smanjenje vladinih troškova i privatizacija sustava. Obrazlažući reforme i uspjehe reformi ovih sustava Pierson navodi pet ključnih razlika uspjeha reformi u Britaniji za razliku od Amerike. Ključna razlika sastoji se u činjenici da je sustav mirovina povezanih s doprinosima tijekom radne karijere u Americi bio zreo, dok u Britaniji još nije bio zreo. Ako je jednom razvijena ekstenzivna shema *pay-as-you-go*, vrlo je teško uvesti temeljitu alternati-

vu. Privatne sheme moraju platiti potpore od zarada a ne iz poreza, privatizacija znači uvođenje sustava kapitalizacije. Ovo stvara problem dvostrukog plaćanja. Porezni obveznici moraju nastaviti financirati sadašnje umirovljenike dok štede za svoje vlastito umirovljenje.

Smanjenje troškova u stambenoj politici, kao ranjivom sektoru socijalne države u Americi i Britaniji, događa se u sasvim različitim kontekstima. Ciljevi politike smanjena troškova u obje zemlje bili su usmjerenost na niže dohodovne skupine i na veću ulogu tržišta.

Promjene u stambenoj politici u Britaniji bile su puno dramatičnije. Vlada je počela s prodajom socijalnih stanova njihovim stanarima. Uloga lokalnih vlasti dramatično se mijenja. One nisu više investitori u stambenoj politici. Nove socijalne stanove grade stambena udruženja kao neprofitne organizacije. U Americi država nije toliko bila uključena u stambenu politiku, pa su promjene bile manje dramatične. Uglavnom, značajno su smanjena ulaganja u gradnju socijalnih stanova.

Pierson obrazlaže promjene u stambenim politikama ovih zemalja kojima je bio cilj smanjenje troškova. Kako su i zbog čega ove promjene bile moguće? Stanovanje je podložnije reformama zbog svoje prirode. Stan je skupi proizvod prije nego socijalna potpora. Stoga se na njega primjenjuju puno čvršći zakoni tržišta. Ovdje lako dolazi do podjele proizvođača i potrošača, sadašnjih od budućih stanara, onih koji mogu od onih koji ne mogu kupiti stan. Programi stambenih politika sami generiraju nove probleme s velikim socijalnim stambenim naseljima. Troškovi gradnje socijalnih stanova znatno su veći od neizravnih subvencija vlasnicima stanova.

Smanjenje troškova u rezidualnom sektoru socijalne politike dohodovnih potpora važan je dio zahtjeva konzervativnih vlada. Udio siromašnih u stanovništvu ovih zemalja znatno je povećan tijekom 80-tih godina i posljedica je uglavnom velike ekonomske nestabilnosti. Smanjenje troškova dohodovnih potpora tek je jednim dijelom doprinijelo ovom procesu. Mogućnosti smanjenja troškova u ovom području javili su kod programa koji se ne odnose na siromašne, a to su uglavnom bile potpore za nezaposlene te, u Britaniji, obiteljski doplatci.

Programi dohodovnih potpora u ovim zemljama razlikuju se obzirom na tri činjenice:

obim opskrbe, pouzdanost *means-testa*, stupanj centralizacije u politici dohodovnih potpora. Obuhvat u Britaniji puno je veći i priznaje samo ekonomski minimum. Britanija također ima program za siromašne obitelji koje rađa. Socijalni program u Americi usmjeren je na obitelji s djecom i često na samohrana domaćinstva. Ovaj je program znatno ispod crte siromaštva i ne indeksira se. Federalni program markica za hranu dostupan je onima s nešto većim dohotkom i indeksira se.

Britanski program, za razliku od američkog, je centraliziran. R. Reagan i M. Thatcher imali su veoma slične prigovore ovim programima i svodili su se na obeshrabljivanje individualne inicijative. Thatcher je bila precizna: specifičnije ciljane skupine, niži troškovi, jači poticaji za rad i veća jasnoća programa. Pierson, zatim, iznosi promjene u socijalnim politikama ovih zemalja koje su vodile smanjenju troškova.

Zahtjevi za promjenom programa dohodovne potpore bili su značajan dio konzervativne retorike u obje zemlje. Međutim, do značajnih reformi u ovom području nije došlo. Politička podrška redukciji ovih socijalnih programa bila je relativno mala.

U zadnjem poglavlju Pierson se bavi analizom utjecaja konzervativnih vlada u ovim zemljama na socijalne države te socijalnom politikom u doba štednje. Glavno pitanje je, koliko su Reagan i Thatcher bili uspješni u smanjivanju troškova? U odgovoru na ovo pitanje autor se vraća razlikovanju programatskog i sustavnog smanjenja troškova. Programatsko smanjenje troškova mijenja individualne sektore socijalne države. Sustavno smanjenje troškova mijenja kontekst za buduće borbe preko programa. Različita područja socijalnih politika nudila su sasvim različite mogućnosti za programatsko smanjenje troškova. Postoji više razlika u rezultatima među posebnim programima, nego između svih promjena u obje zemlje. U ovim zemljama nije bilo značajnijeg kraćenja socijalnih troškova ili radikalnih promjena prema rezidualizaciji. Programatsko smanjenje troškova imalo je nešto veći progres u Britaniji, dok su učinci sustavnog smanjenja troškova bili vrlo skromni. Takvim promjenama nisu išli na ruku procesi promjene javnog mnijenja, promjene političkih institucija i promjene financiranja vlade. M. Thatcher je polučila određeni politički uspjeh reducirajući poli-

tički utjecaj zagovornika socijalne države i, posebno, sindikata. Svi ti uspjesi ne mogu se smatrati značajnim sustavnim smanjenjem troškova. Reagan je uspio ograničiti federalne dugoročne kapacitete za financiranje socijalnih programa. "Politika deficita" značajno je ograničenje za socijalnu američku državu u predviđivom razdoblju.

Kod programatskog ograničenja troškova Pierson ranije postavke potkrepljuje analizom zdravstvene skrbi, politike prema invalidima te programa za bolovanje. Što se tiče programatskog ograničenja u Americi ono je jedino vidljivo u stambenoj politici. Kod invalidskog osiguranja i zdravstva američka administracija pokazala je da je u stanju donekle obuzdati rast troškova, ali bez znatnijeg utjecaja na prirodu i obuhvat programa. Kod mirovina i dohodovnih potpora postignuti su još slabiji rezultati. U Britaniji su zdravstvo, veći dio dohodovnih potpora i naknade za bolovanja relativno slabo promijenjeni. Kod stambene politike i mirovina postignuti su veći rezultati s prepoznatljivom ulogom privatnog sektora. Pierson pokazuje da su realni troškovi za socijalne programe u obje države porasli, raste i udio socijalnih troškova u BDP-u ovih zemalja. Što se tiče programatskog smanjenja troškova važno je da se razina socijalnih troškova nije smanjila, inicijative povezane uz privatizaciju bile su ograničene, struktura programa pokazuje više kontinuitet, no promjene. S manjim izuzecima, programi socijalne države preživjeli su desetljeće smanjenja troškova.

Analizirajući sustavno smanjenje troškova Pierson se pita za kontekst promjena u socijalnoj politici. Za kontekst promjena važni su: javno mnijenje, deficitarno financiranje socijalnih programa, promjena političkih institucija i interesne skupine. U pogledu sustavnog smanjenja troškova Reaganova administracija bila je uspješnija. Što se tiče konteksta promjena, u Britaniji su jedino uspjeli oslabiti poziciju interesnih skupina, a posebno sindikata. Javno mnijenje, financijske prilike i institucionalne promjene bile su više naklonjene socijalnim troškovima, nego prije 1979. godine. Reagan je bio uspješniji u reformi institucija i slabljenju političkih općenata, ali su postignute promjene bile marginalne. Značajnu prednost Reaganova administracija postigla je u deficitarnom financiranju socijalnih programa. Podaci koje Pierson iznosi sugeriraju značajno, ali ne radi-

kalno smanjenje troškova. Temelji socijalnih država u ovim zemljama ostali su relativno sigurni.

Na kraju knjige Pierson objašnjava razike u ranjivosti pojedinih socijalnih programa, obrazlaže zašto je programatsko smanjenje troškova u Britaniji bilo uspješnije te iznosi argumente o uspješnosti sustavnog smanjenja troškova u Americi.

Naspram rasprava o krizi socijalne države koje traju više od dva desetljeća, analizom politike smanjenja troškova u Britaniji i Americi u doba konzervativnih vlada, pokazuje se da je socijalna država ostala u velikoj mjeri netaknuta (*largely intact*). Napori za demontažom socijalne države tražili su visoku političku cijenu. Politička pozicija socijalne države nije ozbiljno ugrožena. Standardna argumentacija o krizi socijalne države uvjetovane brzim političkim,

socijalnim i gospodarskim promjenama ovom studijom dovedena je u pitanje.

Piersonova knjiga nezaobilazno je štivo za sve one koji se bave istraživanjima socijalne politike i socijalne države. Knjiga je veoma kompleksna i slojevita. Pisana je relativno teškom stilom. Razumijevanje postavki i rezultata istraživanja koje je u knjizi izloženo pretpostavlja upućenost u rasprave o razvoju socijalnih država u razvijenim zemljama.

Knjigu svakako valja preporučiti za čitanje. Nama u Hrvatskoj ona može biti korisna za razumijevanje teškoća u reformi naslijeđenih programa socijalne politike i šireg konteksta od kojeg ovisi uspjeh socijalnih reformi. Nadalje, upozorava nas na fenomen ovisnosti uspjeha socijalnih reformi o ranijim programima i iskustvima (*path dependency*).

Gojko Bežovan