

Determinante razvoja socijalne politike

Vlado Puljiz

Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta
Sveučilište u Zagrebu

Izvorni znanstveni rad

UDK 304:36

Primljeno: svibanj 1997.

Na početku članka autor raspravlja o konstituiranju socijalne države koja povijesno slijedi klasičnu državu-zaštitnicu.

Glavnu raspravu autor usredotočuje na tri bitne determinante razvoja socijalne politike, a to su modernizacija, socijalna mobilizacija i uloga države kao autonomnog faktora. No spominje i utjecaj religije i rata na socijalne reforme.

Autor zaključuje da se u objašnjenju razvoja socijalne politike treba koristiti multifaktorskim pristupom koji je najprimjereniji kompleksnim okolnostima u kojima se socijalna politika razvijala.

Dosta je prošireno mišljenje da se socijalna politika kroz povijest razvijala bez cjelovite i razradene zamisli koja bi se potom primjenjivala u društvenoj praksi. Socijalna je politika, ističu neki autori, bila više reaktivna nego proaktivna, više akcidentalna nego promišljena.¹ Možda se s tim u svezu može dovesti pojmovna neodređenost i neprecizan sadržajni obuhvat pojma socijalne politike koja je, uglavnom, difuzna i rezidualna kategorija koja nekad obuhvaća tri četvrtine državnih djelatnosti, a nekad se ograničava samo na zaštitu dohotka siromašnog stanovništva.

Uistinu, moderne socijalne države nisu utemeljene na konzistentnoj filozofiji. Čak ni toliko hvaljena nordijska socijalna politika nije imala razradena teoretska ishodišta, nego je nastajala pragmatično i rastrgano (Andersen, 1984). Također, u povijesti je bilo malo cjelovitih koncepata socijalnih reformi kojima se rješavaju problemi ugrožene populacije. Iznimka su, donekle, Bismarckove, Georgeove, Beveridgeove, Rooseveltove i, u novije vrijeme, Johnsonove socijalne reforme. To navodi na zaključak da je većina mjera državne socijalne intervencije posljedica djelovanja više faktora koji su se u raznovrsnim kombinacijama isprepletali u konkretnim povijesnim okolnostima i određivali više stihijski nego usmjereni tijek razvoja socijalne politike.

Ako pak stvari sagledamo s veće distancije, možemo konstatirati da je povijest obilježena postupnim, mada vrludavim, rastom socijalne politike, širenjem socijalnih programa koji su obuhvaćali sve brojniju populaciju i doveli do sadašnjeg visokog stupnja razvijenosti socijalne države. To daje osnovu za tvrdnju da, unatoč konceptualnoj nedomišljenosti i akcidentalnosti, postoji izvjestan pozadinski red kojim se socijalna politika kao komponenta ukupne javne politike probijala kroz naizgled kaotična i krivocrtna povijesna gibanja. Čini se stoga logičnim ishodišta i determinante socijalne politike tražiti u širim povijesnim procesima koji su bili njezin okvir, pa su, dakle, uzrokovali i usmjeravali državnu intervenciju u socijalne prilike. Socijalna je politika iz tih procesa, na različite načine i ovisno o konkretnim povijesnim okolnostima, de facto derivirana djelatnost države.

DRŽAVA-ZAŠTITNICA I SOCIJALNA DRŽAVA

U objašnjenju nastanka i razvoja socijalne politike korisno se poslužiti filozofskim i političkim konceptima koji objašnjavaju sam razvitak moderne države, rodnog mjesta i artikulatora socijalne politike.

¹ V. Rus o socijalnoj politici piše: "Njena zgodovina je prej eratična kot logična, prej blodna kot promišljena, zato je razumljivo da tudi rezultati takšega razvoja niso iskristalizirani". (*Socijalna država in družba blaginje*, Inštitut za sociologijo, Ljubljana, Domus, 1990, str. 19.)

Podsjetimo da je moderna država intelektualno i praktično na Zapadu konceptualizirana u vremenskom rasponu između XIV. i XVIII. stoljeća. Ona je izrasla iz "prirodne" feudalne države koja je bila definirana neposrednim podložništvom kmetova feudalcu s jedne strane te paternalizmom feudalca nad kmetovima s druge strane. Na taj podložničko-paternalistički odnos kmeta i feudalca nadovezivale su se vazalske obveze feudalaca prema kralju kao vrhovnom feudalcu, a te su veze često bile krhke i nestabilne.

Oblik države koji slijedi nakon takve feudalne države može se definirati kao "država-zaštitnica" (*L'Etat-protecteur*) u klasičnom, sigurnosnom smislu riječi. Državu-zaštitnicu laskonski definira Hobbes u *Léviathanu* kada kaže: "Cilj Republike je sigurnost pojedinca". To znači da država (ne mora to biti Hobbesova Republika!) na sebe preuzima zadatak sigurnosne zaštite pojedinca, koji je ranije pripadao feudalcu. Takva država u stvari ima dva zadatka: "proizvodnju" sigurnosti i smanjenje nesigurnosti. Između države-zaštitnice i individue tako nastaje implicitni društveni ugovor koji je ishodište "... zajedničke vlasti sposobne da brani ljude od napada stranaca i nepravdi koje jedni drugima mogu nanijeti" (Hobbes, 1971:117). Neki autori figurativno navode da se radi o "državi-noćobdiji" (*Night Watchman State*) u kojoj se individua podređuje državnoj vlasti, a kao protuuslugu dobiva jamstvo da će je ta vlast štiti kako od vanjskih tako i od unutrašnjih napada i prijetnji. Država može zaštititi individuu na dva načina. Ona ponajprije štiti pravo na život individue, a potom i njeno pravo vlasništva. Pravo vlasništva neodvojiv je atribut individue, neka vrsta njenog komplemента. Pravo vlasništva povećava sigurnost individue. Locke kaže: "Glavni i načelni cilj radi kojeg se ljudi udružuju u republike jest očuvanje njihovog vlasništva" (Locke, 1967:146). U tom smislu može se govoriti da je nastanak

države-zaštitnice povezan s rođenjem građanske individue s njenim slobodama i pravima. "Nema države-zaštitnice bez individue nositeljice prava, nema individue koja ostvaruje svoja prava bez države-zaštitnice" (Rosanvalon, 1981: 21). Kao što građani prihvaćaju suverenost i autoritet države, tako država prihvaća da u svojoj vlasti bude ograničena slobodom građana. To je osnova za institucionalno stabiliziranje države koje na Zapadu traje dva stoljeća (Pusić, 1996).²

Ovdje je zanimljivo istaknuti da u kompleks zaštite sigurnosti individue spadaju i mjere koje država poduzima protiv skitnica i prosjaka kao unutrašnjeg remetilačkog elementa u kasnom srednjem vijeku. Što se tiče same egzistencijalne brige o siromasima koji se u javnosti, izvan svojih primarnih grupa, pojavljuju kao prosjaci i skitnice, ona spada u obveze Crkve, koja djeluje kroz institut milosrđa. No kako javno siromaštvo raste i nadilazi mogućnosti Crkve, država postupno nadskitnicama i prosjacima preuzima skrb i kontrolu, pa provodi represiju gotovo svugdje u Europi. Primjerice, u Habsburškoj Monarhiji kojoj je i Hrvatska u to vrijeme pripadala to je vidljivo iz koncepcije upravljanja državom poznatog bečkog kameralista Josepha von Sonnenfelsa (Pusić, 1967).

Socijalna država javlja se kao proširenje klasične države-zaštitnice. To se proširenje funkcija države pojavljuje u 19. stoljeću kada se pojavilo industrijsko društvo i kada su se umnožili socijalni problemi. Međutim, intelektualni korijeni socijalne države sežu u nešto ranije razdoblje, prije svega u vrijeme Francuske revolucije. Član 21. Deklaracije o pravima koja je prethodila ustavu iz 1793. godine glasi: "Javna pomoć sveta je dužnost. Država bijednim građanima treba osigurati život, bilo da im osigura posao, bilo da osigura sredstva onima koji su nesposobni za rad" (Soboul, 1989:227).³ U

² Pusić upozorava da su zemlje kao što je Italija i Njemačka koje su kao države-nacije nastale kasnije pokušale državu utemeljiti samo na principu njene vlasti i autoriteta, a pri tome su zanemarile drugu stranu društvenog ugovora, tj. slobodu pojedinca, pa su iz takve neuravnoteženosti proizašle nakaradne fašističke i nacističke državne tvorevine. Pusić, E.: Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države, *Revija za socijalnu politiku* 3-4/1996, str. 204.

Treba reći da klasična država-zaštitnica prolazi nekoliko faza na svom putu prema socijalnoj državi. Rasklan razlikuje razdoblje formiranja države kada ona razvija fiskalnu i vojnu moć, zatim razdoblje izgradnje države-nacije kada se uspostavlja neposredna veza između elite i širih slojeva populacije putem vojske, obveznog školovanja, religije i jezične standardizacije, fazu participacije kada se dešava demokratizacija i ujedinjavanje političkih prava (političke partije i sindikati) te konačno fazu redistribucije kada se uspostavlja socijalno građanstvo putem raspodjele dobara i usluga. Navedeno prema Flora, P. i Heidenheimer, A. J. (eds.) *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick i London, 1981.

³ Ovdje treba napomenuti da se ne radi o slavnoj Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine, kako se to ponekad u literaturi krivo navodi, nego o nešto kasnijem dokumentu koji razraduje prava građana.

istom smislu u izvještaju Barrèrea iz 1794. godine stoji "... jedino Republika može provoditi veliki zakon opće dobrobiti putem mudrih propisa i razumne ekonomije. Da, ja ovdje govorim o njihovim pravima jer u demokraciji koja se organizira trebamo težiti da svakog građanina uzdignemo iznad primarnih potreba, radom za sposobne, obrazovanjem kada se radi o djeci i putem pomoći kada se radi o invalidima ili starima" (Hatzfeld, 1971:280).

Tako se, dakle, makar na načelnoj razini, konstituiraju ekonomska i socijalna prava kao treća generacija prava nakon civilnih i političkih. Ona znače pravno upotpunjavanje građanskog statusa (*citizenship*) kako ga definira T. H. Marshall.⁴

Pojavu socijalne politike moguće je sagledati u širokom kontekstu modernizacije društva koji donosi laicizaciju države. U novoj koncepciji države srednjovjekovno milosrđe zamjenjuje se pravom na državnu pomoć. *La justice d'aujourd'hui c'est la charité d'hier* (Baldwin, 1990:29). Drugim riječima: "Država-providnost izražava ideju da se nesigurnost crkvene skrbi zamijeni sigurnošću državne zaštite" (Rosanvallon, 1981: 25). Znakovito je da i sam naziv "L'Etat-providence" asocira na nastojanje da se religijsko milosrđe zamijeni državnim socijalnom zaštitom. Doslovce prevedeno "L'Etat-providence" znači "Država-providnost". U ironičnom smislu taj su termin rabili liberalni mislioci u vrijeme Drugog carstva u Francuskoj, izražavajući time protivljenje intervenciji države u socijalnu sigurnost građana, jer ona, tvrdili su, na taj način preuzima ulogu Božje providnosti. Tako E. Laurent oštro osuđuje državu koja se, kako kaže, nameće kao neka vrsta providnosti. Umjesto države ulogu socijalnog zaštitnika mogu obavljati razne udruge koje će se brinuti o svojim članovima (Rosanvallon, 1981:141).

Dodajmo k tome da je socijalnozaštitna djelatnost države bila moguća pored ostalog i zbog otkrića statističkih zakona koji su omogućili efektivnu kontrolu rizika proizašlih iz aleatornih životnih događaja. Socijalna je država postala realno izvedivom jer je tehnički

bilo moguće upravljati socijalnim rizicima. Tako se unutar socijalne države razvijaju moderne tehnike osiguranja.⁵

DETERMINANTE RAZVOJA SOCIJALNE POLITIKE

Navedeno objašnjenje o socijalnoj državi kao nasljednici klasične države-zaštitnice čini se logičnim i eksplikativnim kada raspravljamo na visokoj, apstraktnoj razini. No stvari znatno složenijim izgledaju kada se približimo stvarnosti i pokušamo objasniti konkretne procese formiranja socijalne politike kao djelatnosti upravljanja društvom. Tada je vrlo teško naći jednostavnu i sveobjašnjavajuću formulu razvoja socijalne politike. Međutim, moguće je govoriti o različitim procesima ili faktorima koje pojedini autori ističu u prvi plan kada objašnjavaju socijalnu politiku.

Pojednostavljeno rečeno, moglo bi se govoriti o tri dominantna faktora koji se u literaturi najčešće ističu kao ključne determinatne razvoja socijalne politike. Radi se o modernizaciji, socijalnoj mobilizaciji i autonomnoj ulozi države u konstituiranju socijalne politike (Flora, Heidenheimer, 1981).

(1) Modernizacija kao determinanta

Pod modernizacijom razumijevamo procese industrijalizacije, deagrarizacije i urbanizacije koji su uzrokovali korjenite promjene u načinu proizvodnje i životu ljudi. Te su promjene dovele do razaranja tradicionalnog, pretežno agrarnog društva te do širenja industrije i gradova u kojima su se pojavili brojni socijalni problemi koji su zahtijevali uplitanje države, dakle uspostavu socijalne politike.

Poznato je, naime, da je industrijalizacija destruirala ili bar ozbiljno potisnula predindustrijske oblike solidarnosti kao što su proširena obitelj, lokalna zajednica, crkva, kao i feudalni paternalizam nad siromašnim podanicima (*noblesse oblige!*). Tržište koje se razvilo kao prateći mehanizam industrijalizacije u distribuciji dobara nije bilo dobra zamjena za stari

⁴ Marshall ovako definira "citizenship": "Citizenship je status koji pripada onome koji ima puno članstvo u zajednici. Svatko tko ima status jednak je u poštivanju prava i obveza koji tom statusu pripadaju". Marshall, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, New York, 1964., str. 84.

⁵ Danas se osiguranje od raznih rizika toliko proširilo da neki autori govore o tzv. osiguravateljskoj državi (L'Etat-assurentiel). Štoviše, ima mišljenja da prekomjerno osiguranje ugrožava solidarnost primarnih grupa, smanjuje njihovu odgovornost za sudbinu pojedinca i potiče krajnosti individualizma. (Evald, F.: *L'Etat-Providence*, Bernard Grasset, Paris, 1985).

svijet ljudske solidarnosti. Na površinu su tako izašle disfunkcije industrijalizacije. Država se stoga nužno morala javiti kao korektor tržišta, odnosno kao institucija koja rješava novonastale socijalne probleme. Prema tome socijalna se politika u ovoj interpretaciji ne javlja kao ideološko pitanje. Ona je neutralna djelatnost, koja je vezana uz stupanj razvijenosti ekonomije koji de facto uvjetuje državnu socijalnu intervenciju. To znači da za socijalnu politiku posebnog značenja nema tip političke vladavine, nego je za nju presudan tehnološki i ukupan razvoj (Wilensky, 1975). Takva se interpretacija razvoja socijalne politike uklapa u funkcionalističko poimanje društva. Industrijalizacija, naime, mijenja ukupni ljudski ambijent. Na promjene izazvane industrijalizacijom društvo se mora prilagoditi tako da ispunjava svoje nove funkcije. Konkretno, staro je društvo imalo neizdiferencirane, neformalne oblike zbrinjavanja svojih ugroženih članova unutar primarnih grupa, dok novo industrijsko-urbano društvo nameće diferencirane formalne oblike pomoći koje daje država.

Ta bi se logika razvoja socijalne politike proizašla iz procesa modernizacije mogla primijeniti na ukupnu reprodukciju društva. Već je rečeno da tržište ne može riješiti probleme socijalne sigurnosti koje samo proizvodi stvarajući neprimjerene nejednakosti među ljudima. Ono također ne može riješiti probleme izobrazbe i zdravstvene zaštite ljudi, što je od temeljnog značenja za napredak društva. Tržište je jednodimenzionalan fenomen i služi za distribuciju dobara. U nekontroliranom obliku ono je štetno za socijalnu solidarnost i prijeti da dovede do raspada društva. Nadalje, industrijalizacija uzrokuje proletarizaciju stanovništva. Ne radi se samo o pauperizaciji radnika koja znači da oni za život rade tuđim sredstvima za proizvodnju, nego se radi i o redukciji samozaposlenosti i samoopskrbe stanovništva. Primjera radi, 1960. godine 93% svih zaposlenih u Velikoj Britaniji radilo je kod drugih poslodavaca (Gough, 1979). Tome se mogu dodati i neke druge dimenzije problema. Mishra npr. upozorava na sve veću nepodudarnost između životnog i radnog ciklusa koju donosi industrijsko društvo. Cijela životna dob nije pokrivena radom pa nastaje problem zbrinja-

vanja ljudi, posebno onih koji jednog dana prestaju raditi (Mishra, 1990). U tradicionalnom se društvu njihov problem rješavao zbrinjavanjem unutar obitelji, dok se to u industrijskom društvu odvija unutar formalnih mehanizama socijalne sigurnosti. Konačno, socijalna se politika može shvatiti kao nužna protuteža "proizvodnji neizvjesnosti" koju donosi tehnološki razvoj i druge turbulencije modernog svijeta. U tom smislu može se govoriti o sve većim slabostima ljudi pred tehnološkim progresom, povećanim zahtjevima rada, složenostima urbanog življenja i drugim civilizacijskim neprilikama kojima se ljudi pokušavaju suprotstaviti organiziranjem formalne solidarnosti.

Ima, naravno, dosta prigovora na takvu interpretaciju nastanka i razvoja socijalne politike. Neki autori upozoravaju na činjenicu da se socijalna politika javlja 50 do 100 godina nakon što je prevladalo industrijsko društvo, pa bi to bila indikacija da njena pojava nije striktno vezana uz industrijalizaciju. Na to se može odgovoriti da se industrijsko društvo postupno razvijalo i da je dugo koegzistiralo sa starim društvenim formama (npr. tradicionalnim selom). Uostalom, u prvim fazama industrijalizacije industrijsko je radništvo svoju socijalnu sigurnost pokušavalo naći u raznim oblicima mutualizma i sindikalizma, koji su u nekim zemljama kasnije integrirani u državne sheme socijalnog osiguranja i socijalne sigurnosti.⁶ Neki autori objašnjenje za kašnjenje socijalne politike nalaze u tome da je tek na određenom stupnju ekonomskog razvoja bilo moguće rijetke materijalne resurse dijeliti ne samo na produktivne nego i na socijalne potrebe koje tako bivaju zadovoljene druge po redu prioriteta (Wilensky i Lebaux, 1958).

Ipak, čini nam se da je najslabija točka modernizacijskog objašnjenja socijalne politike u tome što se državna socijalna intervencija prvo ne javlja u najindustrijaliziranijim zemljama niti su te mjere tamo bile najdalekosežnije. Naprotiv, ambiciozni socijalni programi prije se javljaju u manje razvijenim zemljama kao što je Njemačka ili čak u relativno nerazvijenim, perifernim europskim zemljama kakve su pred kraj prošlog stoljeća bile skandinavske.

⁶ Hatzfeld navodi da se početkom ovog stoljeća francuska zgrada socijalne zaštite sastojala od tri kata. Za prosjake na djelu je bila javna i privatna pomoć, a za radnike mutualne udruge i socijalno osiguranje. Hatzfeld, H.: *Du pauperisme à la sécurité sociale*, Colin, Paris, 1971.

(2) Socijalna mobilizacija kao determinanta

Značajan broj autora dostignuća socijalne politike vidi kao rezultat borbe siromašnih slojeva stanovništva, prije svega radničke klase. Socijalna je država, dakle, rezultat napora organiziranog rada (Ginsburg, 1992). Radnički i drugi siromašni slojevi stanovništva kroz primarnu distribuciju (tržište) dobivaju nerazmjerno malen dio nacionalnog bogatstva pa socijalnom borbom i raznim vrstama pritisaka uspijevaju ishoditi sekundarnu preraspodjelu koju kroz socijalnu politiku u njihovu korist obavlja država. Dakle, polazna je pretpostavka takvog pristupa da socijalna politika prije svega služi onima koji su siromašniji, tj. onima koji se nalaze u donjem dijelu socijalne piramide. Ako slijedimo takav pristup, bit socijalne države možemo otkriti kada nađemo odgovor na pitanje *cui bono*, tj. kome ona čini dobro?

Zanimljivo je da takvu interpretaciju socijalne države daju kako radikalni liberali tipa Hayeka, koji zagovara tezu da će kapitalizam uništiti popuštanje pred populističkim zahtjevima siromašnih slojeva, jer ga sputavaju i zatvaraju mu razvojne perspektive temeljene na slobodnoj konkurenciji na tržištu, tako i radikalni marksisti koji u socijalnoj politici vide instrument koji kapitalizmu služi radi suzbijanja narodnog otpora i uspostavljanja kontrole nad razornim potencijalima radničkog pokreta. Neomarksisti ublažavaju te ocjene pa socijalnu politiku istodobno definiraju kao proizvod kapitalizma i pobjedu organiziranog rada (Gough, 1979) ili pak kao neku vrstu sporazuma tih dvaju sukobljenih socijalnih interesa, sporazuma koji je doduše nestabilan, ali koji ipak postoji (Offe, 1984).

U tu se interpretaciju razvoja socijalne politike može uključiti ono što C. Jones naziva "napredak ka liberalnoj demokraciji". Pri tome je važno razlikovanje tržišnih i političkih procesa. Tržište, naime, proizvodi drugačiju, neravnomjerniju raspodjelu prihoda u odnosu na raspodjelu glasova na izborima. Zbog toga se građani slabije imovne snage političkim procesom koriste kao prilikom za posredno uve-

ćanje svog dohotka kroz sekundarnu, državnu redistribuciju putem socijalne politike. U liberalnoj demokraciji političari podliježu takvom pritisku po prirodi stvari jer se pomoću glasova siromašnih nastoje domoći vlasti (Jones, 1985).⁷ Budući da se na izborima bira parlament, on se javlja kao institucija posredovanja interesa u borbi za socijalnu državu. Putem parlamenta siromašniji slojevi nastoje ostvariti socijalna prava koja potiskuju granice kapitalističke moći. Međutim, socijalna se država sama po sebi može javiti kao faktor mobilizacije radnika dajući im snagu na tržištu moći u weberijanskom smislu riječi. Zaposleni u čiju korist djeluje socijalna država interesno su stratificirani i raspršeni na tržištu, što bitno ograničava njihovu mogućnost socijalne akcije. Zato oni često ovise o odlukama faktora izvan njih samih, među koje u prvom redu spada država i njene institucije. No o ulozi države kao samostalnog čimbenika socijalne politike bit će riječi kasnije.

Objašnjenje razvoja socijalne politike kao posljedice socijalne mobilizacije također ima nekih slabosti, koje umanjuju njenu uvjerljivost. Prvi prigovor jest da se radi o naknadno uspostavljenoj, *post hoc* vezi između radničke mobilizacije i napredovanja socijalne politike. Poznato je, naime, da su se radničke organizacije u nekim europskim zemljama protivile ili su bar bile kolebljive prema uvođenju prvih programa socijalnog osiguranja, utoliko više što su sami radnici morali sudjelovati u plaćanju doprinosa u fondove socijalnog osiguranja.⁸ Radnička je argumentacija tim povodom bila jednostavna: budući da nas kapitalisti eksploatiraju pravedno je da nam kroz socijalno osiguranje vrate dio oduzetog, a ne da to sami doprinosima plaćamo. Izgleda da je veza između radničke klase i socijalne politike učvršćena između dva svjetska rata, pa je upravo tada u prvi plan izbila socijalna interpretacija razvoja socijalne politike. Poznato je, naime, da su značajne socijalne reforme ostvarene u doba Weimarske Republike u Njemačkoj, Narodnog fronta u Francuskoj te socijaldemokratske vladavine u Švedskoj. Upravo su u tim

⁷ Stoga je shvatljivo da se uoči samih izbora često uvode ili makar najavljuju razne socijalnopolitičke mjere kojima se nastoje pridobiti glasači. Izbori su stoga najveća opasnost za uravnotežen državni proračun.

⁸ Radničke su partije bile sklonije financiranju socijalne sigurnosti putem poreza čiji bi glavni teret pao na teret bogatijih slojeva stanovništva. Takvo je rješenje prevladalo u skandinavskim zemljama, što je bilo temelj univerzalističke socijalne politike.

političkim režimima socijalisti i socijaldemokrati imali glavnu riječ. Svakako je najvažnija bila uloga švedske socijaldemokracije koja je gotovo pet decenija neprekidno vladala i razvila najizdašniju socijalnu državu, koja je zadobila dimenzije pravog mita o ostvarenom suglasju rada i kapitala.

Upravo povijest švedske socijalne politike otkriva značenje političkih koalicija u utemeljenju i razvoju socijalne države. Kao i drugdje, treba konstatirati početno oklijevanje socijaldemokrata pred uvođenjem prvih zakona iz područja socijalne sigurnosti. Nešto kasnije uspostavlja se sudbonosna koalicija između radnika i farmera (tzv. crveno-zelena koalicija) koja postiže prve pobjede u borbi za socijalna prava. To oslanjanje radnika na farmere bilo je moguće jer su ovi posljednji bili zainteresirani za državne subvencije, a uz to su bili najšira izborna skupina.⁹ Čini se da je sličan sklad interesa farmera i radnika prešutno ostvaren tijekom Rooseveltova New Deal-a u SAD sredinom tridesetih godina. S druge strane, europsko kontinentalno seljaštvo bilo je nesklono crveno-zelenoj koaliciji. Ono se u političkim borbama uglavnom priklanjalo desnim, konzervativnim političkim opcijama što je, kako znamo, svojevremeno izazvalo bijes K. Marxa i njegovih sljedbenika.¹⁰ Od tih dvaju različitih ponašanja ruralne klase bilježimo odstupanje u slučaju Velike Britanije gdje je seljaštvo u dosta ranoj fazi industrijalizacije praktično bilo razbijeno (ograđivanje, prvobitna akumulacija kapitala, iseljavanje u Novi svijet), pa dakle nije predstavljalo relevantnog partnera u političkim grupiranjima vezanim uz socijalnu politiku.

Treba također imati u vidu da su u srednjoj i južnoj Europi značajnu ulogu u mobilizaciji radnika na socijalnim pitanjima imale partije koje su se inspirirale socijalnim katolicizmom, čiji su sljednici današnji demokršćani. Katolički socijalni pokret još krajem prošlog stoljeća nadvladava buržoasku vrijednost milosrđa i

filantropije te formulira vlastitu kritiku kapitalizma na osnovi koje u mnogim katoličkim zemljama srednje i južne Europe uspjeva zadobiti značajnu podršku siromašnih slojeva stanovništva i odvojiti ih od lijevih marksističkih partija.¹¹ Socijalni katolicizam (tzv. mala tradicija) udaljava se ili je čak u oporbi s vatikanskim socijalnim učenjem (tzv. velika tradicija) koje se, prema nekim mišljenjima, nikad u potpunosti nije emancipiralo od koncepcije srednjovjekovnog milosrđa (Kersbergen, 1995). Upravo zahvaljujući takvom dodatnom kompliciranju socijalne interpretacije moguće je objasniti činjenicu da su dvije europske države sa sličnim pretpostavkama radničko-klasne mobilizacije, a radi se o Švedskoj i Austriji, razvile bitno različite sustave socijalne politike. Objasnjenje treba tražiti u različitoj historiji klasnog koaliranja. U Švedskoj je socijaldemokracija uspostavila "crveno-zelenu alijansu" koja je postala promotor solidarnosti socijalne politike. S druge strane austrijski su socijalisti, unatoč svojem reformizmu, ostali u političkom getu, a austrijsko je seljaštvo ušlo u desne političke koalicije koje su podupirale konzervativno-korporativističku socijalnu politiku (Esping-Andersen, 1990).

Nakon Drugog svjetskog rata seljaštvo se svugdje na Zapadu brojčano smanjilo, izgubilo je prijašnju snagu i relevantnost socijalnog partnera. Zbog toga su npr. socijaldemokrati u Švedskoj ušli u novu koaliciju s naraslim srednjim slojevima ("bijelim ovratnicima"), podižući razinu i obuhvat socijalne države kako bi udovoljili njihovim interesima. Kritičari socijaldemokratske socijalne države s tim u svezi upozoravaju na tzv. Mathieuov efekt čije pravilo otprilike glasi: onaj koji ima, tome će se i dati, i on će imati još više (Deleecq, 1978). Drugim riječima, ako socijalne skupine konkuriraju za socijalna davanja kao i za druga dobra, ne treba nas iznenaditi ako pobjednici u primarnoj distribuciji (tržište) ponove uspjeh i u sekundarnoj distribuciji (socijalna država).

⁹ Danski je primjer drugačiji jer su tamo liberalno i izvozno orijentirani farmeri uzeli inicijativu i uspjeli na gradsko stanovništvo prebaciti teret socijalne zaštite siromašnih (Baldwin, P.: *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990).

¹⁰ Marx je posebno kada su u pitanju bili francuski seljaci govorio o njima kao "krumpirima u vreći" i "barbarima jednom nogom izvan društva". Vidjeti: Marx, K.: *Osamnaesti Brumaire Louisa Bonaparte*, u: Marx-Engels-Lenin: *Izabrana djela*, knjiga II., Naprijed, Zagreb 1963.

¹¹ Lijeve partije u pravilu zahtijevaju korištenje državnog aparata za redistribuciju dohotka prema nižim slojevima i one traže veću ekonomsku, političku i socijalnu jednakost. S druge strane katoličke partije inzistiraju na vrijednostima kao što su personalizam, pluralizam i zajedničko dobro (za razliku od ljevičarskog zagovarivanja grupnog ili klasnog dobra), a posebno na principu supsidijarnosti. Vidjeti: Wilenski, H. L.: *Leftism, Catholicism and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties Recent Welfare State Development*, u: Flora, Heidenheimer: op. cit.

Kao što vidimo, u svezi sa socijalnomobilizacijskom interpretacijom razvoja socijalne politike mnoga pitanja ostaju otvorena. Ona na njih jednostavno ne daje zadovoljavajuće odgovore.

(3) Država kao determinanta

Ako, dakle, socijalni pritisak nižih slojeva ne daje prihvatljivo objašnjenje za razvoj socijalne politike onda treba pogledati prema vrhovima državne vlasti i njenim institucijama i zapitati se koliko su oni sami utjecali na oblikovanje i provedbu socijalne politike. Riječ je o tezi o autonomnoj funkciji države koja se iskazuje u socijalnoj domeni. Umjesto pitanja: kome služi socijalna politika, postavlja se pitanje tko i kako provodi socijalnu politiku? U središte pažnje tako dopijeva ne samo država kao vlast nego i sloj administrativnih upravljača i reformatora koji su uz državu na različite načine vezani i koji poduzimaju različite inicijative i formuliraju socijalne programe.

Uistinu, povijest socijalne politike pruža dokaze o naizgled neovisnoj intervenciji države u socijalnom polju i državnim mjerama koje su predstavljale temelj zgrade socijalne sigurnosti. Treba samo podsjetiti na državnu politiku Napoleona III. u Francuskoj, po kojem je autoritarni intervencionizam dobio epitet bonapartizma, zatim čuvene Bismarckove socijalne reforme u Njemačkoj kao i Von Taaffeove reforme u Austro-Ugarskoj. Neki autori pišu o tendencijama autoritarnih režima da djeluju anticipatorski, tj. da se upuštaju u donošenje preventivnih mjera kojima nastoje prevladati socijalne probleme (Flora, Heidenheimer, 1981). No takva politika ne može se objasniti samo nastojanjem vladajućih elita da očuvaju status quo čineći male ustupke radi održanja socijalne kontrole nad podanicima. Radi se također o širenju osnova političke vlasti u uvjetima postupne demokratizacije društva te njenom legitimiranju u širokim narodnim slojevima. U svezi s tim valja se podsjetiti

Bismarckovog objašnjenja uvođenja mirovinskog osiguranja radnika u Njemačkoj: "Kad budemo imali 700.000 sitnih umirovljenika koji će od države primati svoju mirovinu..., kad učinite taj sitni ustupak, onda ćete naučiti običnog građanina da u Reichu vidi dobrotvornu ustanovu" (Zavadski, 1975:20).¹²

Važno je istaknuti da se prve socijalne mjere uvode upravo u autoritarnim monarhijama, dok znatno kasnije slijede u tzv. ranim demokracijama kao što je Švicarska, SAD i Australija. Poznato je da su se u SAD i Australiji državnim socijalnom intervencionizmu usprotivili mali vlasnici koji su bili dominantna klasa. Oni su bili veoma osjetljivi na uvođenje državnih poreza koji su materijalna podloga socijalne države. Prema tome, prve važne korake u socijalnoj politici ne čine demokratski, nego autoritarni monarhijski režimi, kao Bismarckov u Njemačkoj, a prve mjere socijalnog univerzalizma poduzete su u malim, zabačenim, manje autoritarnim monarhijama nordijskog sjevera. Francuska koja je "proizvela" glavne ideje liberalne demokracije zaostaje, nakon propalog bonapartizma sredinom stoljeća, u izgradnji socijalne države i općenito, npr. tijekom Treće Republike, održava tradicionalne socijalne strukture s dominantnim konzervativnim seljaštvom.¹³

Postavlja se pitanje: ako su prve socijalne reforme bile preventivni odgovor na socijalna traženja siromašnih slojeva, ako su bile izraz težnje države za kontrolom masa ili pak nastojanja vladajuće elite da se legitimira kod naroda, zašto se socijalna država postupno izdigla iznad početnog intervencionističkog minimuma i razvila do razine preraspodjele trećine nacionalnog dohotka i uspostavila široko razgranatu mrežu socijalnih službi? Odgovor na to pitanje vjerojatno treba tražiti u kasnijem pritisku nižih socijalnih slojeva koji su uvidjeli korisnosti socijalne politike i otkrili njezino značenje za poboljšanje svoga socijalnog položaja. Međutim, isto je tako bilo važno povećanje sposobnosti državne administracije da identificira probleme, da formulira solucije za

¹² No izgleda da Bismarck ipak nije postigao cilj. Prigodom 50-godišnjice vlasti dinastije Hohenzollerna 1915. Otto Hinze zaključuje da ti zakoni nisu povećali lojalnost radnika kako su njihovi tvorci željeli, nego su "vladi dale čistu savjest: jaku i odlučnu poziciju prema nižim slojevima i njihovim zahtjevima. Kao što i priliči državi Hohenzollerna". Prema: Flora, F. i Heidenheimer, A. J.: *The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare state*, u Flora, P., Heidenheimer A. J., op. cit., str. 17.

¹³ Zanimljivo je da neki analitičari pored ostalog održavanje brojnog seljaštva u strukturi francuskog društva objašnjavaju iskustvima iz Prvog svjetskog rata kada je upravo seljak u rovovima na Marni i Verdunu obranio Francusku. Vidjeti: Mendras, H.: *Seljačka društva*, Globus, Zagreb, 1986.

njihovo rješavanje i da u život implementira socijalne programe. Administrativni se faktor, dakle, ne javlja samo kao jednostavna transmisija klasnih interesa posredovanih parlamentom, nego kao relativno autonomni sudionik u procesu kreiranja i primjene socijalne politike. U određenom smislu možemo govoriti o smanjenoj važnosti socijalne klase i porastu značenja državne birokracije u socijalnoj politici. To će još više doći do izražaja u postfordističkom dobu fragmentiranog radništva i ispresijecane društvene strukture kada ulogu igraju drugi, neklasni kriteriji podjele u društvu, kao što su spol, dob, obrazovanje, profesija, etnička pripadnost i slično. Tako u pitanje dolaze klasični oblici socijalne mobilizacije koju su provodile političke partije i sindikati, a za koje se pretpostavljalo da su bili presudni u evoluciji socijalne politike.

U tom kontekstu vrijedi spomenuti ulogu intelektualaca-reformatora koji su formulirali ključne socijalne programe, uglavnom djelujući unutar državnih tijela ili pak u njihovoj neposrednoj blizini. Takvi su bili bračni par Webb, Rubius, Myrdalovi, Beveridge, Laroque i neki drugi koji su bitno pridonijeli razvoju socijalne politike.

Etatiistička interpretacija razvoja socijalne politike također ima nedostataka. No korisna je kao nadopuna i korekcija modernizacijske i mobilizacijske teorije. Ona posebno dovodi u pitanje tezu o socijalnoj državi kao isključivo progresivnom dostignuću radničkih i drugih siromašnih slojeva i afirmira tezu o, ma kako to paradoksalno zvučalo, njenom konzervativno-progresivnom karakteru.

(4) *Drugi faktori razvoja socijalne politike*

Razvoj socijalne politike ne može se, naravno, objasniti samo modernizacijom, socijalnim pokretima i državnim institucijama. Ima i drugih varijabli koje su u igri. Ovdje ćemo ukratko upozoriti na religiju i rat, jer se o njima izjašnjavaju neki autori.

Poznato je da religija ima temeljnu ulogu u konstituiranju i razvoju društava. Ona je prije svega izvor vrijednosti koje orijentiraju djelovanje ljudskih zajednica, skupina i pojedinaca. Zato je teško svoditi religijski utjecaj samo na pojedine fenomene kao što je socijalna politika. Ipak, već smo spomenuli mjesto milosrđa u socijalnoj doktrini Katoličke crkve. Podsjeti-

mo da je milosrđe dužnost bogatih prema siromašnima. Milosrđe je prilika bogatima da čineći dobra djela pripremaju svoj spas na drugom svijetu. S vremenom je milosrđe izgubilo personalni, a poprimilo institucionalni karakter. Međutim, bitno je da dužnost bogatoga da daje milosrđe nikad ne prerasta u pravo siromašnog građanina da prima. Mada Katolička crkva krajem 19. stoljeća bitno revitalizira instituciju milosrđa i daje joj širu socijalnu interpretaciju u tzv. postlavovskom razdoblju (Valković, 1994) u zapadnim društvima i nakon toga održava se tenzija između milosrđa i prava ("care" i "welfare"). Na neki način problem rješava laički socijalni katolicizam, posebno u Njemačkoj, dajući državi ključnu ulogu u pomaganju siromašnima i formulirajući koncepciju socijalne pravde različitu od liberalne i socijaldemokratske. Negativna iskustva fašizma i komunizma jače vežu Katoličku crkvu uz zapadne demokracije, ali ona i dalje ostaje u snažnoj oporbi s nekim ključnim vrijednostima liberalnog kapitalizma (Kersbergen, 1995).

Na drugoj strani, u protestantskoj interpretaciji kršćanstva spas se ne postiže gomilanjem dobrih djela. Mada postoji vjera u predestinaciju, nema sigurnog puta koji vodi u spas pred posljednjim sudom. Začudo, protestantska predestinacija ne uzrokuje fatalizam, nego svjetovni asketizam i "postignuće", a to, prema Weberu, pogoduje razvoju duha kapitalizma. Kod protestanata siromaštvo nije vrlina, nego štetna socijalna devijacija. Njega ne treba opravdavati, a kamoli divinirati. Zato je protestantizam, pogotovo njegova kalvinistička varijanta, antitradicionalistički. Protestantska se teologija postupno adaptira na kapitalizam, pa je protestantizam primjereniji procesu sekularizacije u kojem religija gubi utjecaj u nekim domenama života ili ga pak prenosi na strukture vlasti. Stoga je razumljivo da se socijalna politika brže razvijala u protestantskim nego u katoličkim zemljama upravo zbog različitog odnosa religije prema industrijalizaciji, kapitalizmu i ulozi države. Postoje, međutim, različite varijante protestantizma koje se na različit način odnose prema državi, pojedincu, pa tako i socijalnoj politici. U luteranstvu je naglasak na stečenom položaju unutar društva (stand), dok kalvinizam potiče individualno dostignuće (achievement). Luteranske su zemlje sklonije socijalnom osiguranju pod nadzorom države, kojim se održava ili pak učvršćuje

postojeća socijalna struktura, dok je u kalvinstičkim zemljama naglašeniji individualizam, a u socijalnoj politici prevladava liberalni socijalni rezidualizam. U svakom slučaju, religijski utjecaj u socijalnoj politici vrlo je značajan i kompleksno je posredovan u konkretnim prilikama.

Zapaženo je da se socijalna politika kroz povijest odvijala skokovito, sa zgušnjavanjem socijalnih reformi u pojedinim razdobljima. To je neke autore navelo na to da veću pozornost obrate utjecaju ratova kao prijelomnih događaja za razvoj socijalne politike. Rat je uistinu velik pokretač socijalnih reformi. "U vrijeme i nakon isteka rata sve se odvija tako kao da dolazi do ponovnog društvenog utemeljenja i svaki put sve naglašenije reafirmacije države-zaštitnice i socijalne države" (Rosanvallon, 1981:29). To zapažanje naročito vrijedi za Prvi i Drugi svjetski rat. Posebno je u tom smislu eksplicitan W. Beveridge kada u svom izvještaju nastalom usred Drugog svjetskog rata govori o "ukidanju nužde" putem sustava socijalne sigurnosti kao "practicable post-war aim". On kaže: "Svaki će građanin biti utoliko više spreman da sudjeluje u ratnim naporima ako znade da njegova vlada priprema planove za bolji svijet" (Beveridge, 1942:171).

U kategoriju temeljnih dokumenata koji u ratnim okolnostima promoviraju socijalnu politiku spada i Atlantska povelja iz 1941. godine. U točki 5. te povelje govori se o poboljšanju stanja radnika, privrednom napretku i socijalnoj sigurnosti, a u točki 6. o uspostavi "takvog mira koji će osigurati ljudima opstanak slobodan od straha i oskudice" (Hrženjak, 1992).

Prvi poslijeratni francuski ministar rada Croizat, govoreći o socijalnoj sigurnosti građana, kaže da je ona "... rođena u užasnom iskušenju rata koji smo preživjeli". Činjenica da se socijalna država revitalizira i proširuje u ratu posljedica je toga "... da se sve dešava kao da se društvo vraća svojim imaginarnim korijenima" (Rosanvallon, 1981:30).¹⁴

U ratu u pravilu ojačava socijalna kohezija naroda i u njegovom ozračju razvija se solidariistička "Warfare State". Isto je tako prirodna tendencija da se ratni solidarizam nastoji održati u poratnom razdoblju, pa to utječe na jačanje socijalne države. Uostalom, same žrtve rata državi nameću obvezu ustanovljavanja novih oblika socijalne zaštite koji mijenjaju ukupan karakter odnosa građana i države.

Najzanimljivije stranice o odnosu rata i socijalne reforme na primjeru Velike Britanije napisao je R. Titmuss. On tvrdi da se u Drugom svjetskom ratu, koji je za Britance bio borba na život i smrt, promijenio opći pogled na društvene uvjete u Velikoj Britaniji. Titmuss ukazuje na tri modaliteta utjecaja rata na socijalnu politiku u Velikoj Britaniji: (1) ojačala je solidarnost građana pred opasnošću od nacističkog neprijatelja; (2) srednja klasa u provinciji kroz susret s izbjeglicama iz Londona i drugih bombardiranih gradova upoznala je bijedu britanskih gradskih siromašnih slojeva i postala je sklonija državnoj intervenciji u njihovu korist i (3) vlada je radi obrane zemlje morala poduzeti mjere kako bi imala zadovoljnu i zdravu populaciju (Titmuss, 1958). Upravo je u takvim iznimnim ratnim okolnostima V. Britanija prihvatila izvještaj lorda Beveridgea o socijalnom stanju britanske nacije i potrebnim reformama. Za taj je izvještaj poslijeratni ministar zdravstva Griffiths rekao da se u mračnim trenucima rata "... činio kao mana došla s neba" koja je podigla ratni elan britanske nacije (Baldwin, 1990:116).

Sve, dakle, govori da su ratovi davali snažan poticaj solidarističkim socijalnim reformama, dakle i usponu socijalne države. Slično bi se moglo reći i za velike ekonomske krize kakva je bila ona američka između dva rata koja je praktično dokrajčila epohu liberalnog *laissez-faire* i inaugurirala ekonomski i socijalni intervencionizam kao nov tip državnog upravljanja društvom.¹⁵

¹⁴ U sličnom smislu Marshall ističe da se u nekim historijskim razdobljima u društvu oko ključnih točaka sustava može uspostaviti konsenzus koji favorizira rast kolektivne samosvijesti. To je bio slučaj u V. Britaniji početkom 40-tih godina. Marshall, T. H., *op. cit.*

¹⁵ U svom inauguracijskom govoru iz 1937. godine predsjednik Roosevelt ističe da su mir i socijalna sigurnost bitni za "pravo na traženje sreće" (the pursuit of happiness) kao ključno načelo Jeffersonove Deklaracije o nezavisnosti. Roosevelt dalje kaže: "Mi smo odbili da probleme zajedničkog blagostanja (welfare) prepustimo da ih rješavaju vjetrovi slučaja i uragani rušenja." Vidjeti: Stanovčić, V.: Izvori teorija o državi blagostanja, pogovor knjizi Zavadski, S.: *Država blagostanja*, Radnička štampa, Beograd, 1975, str. 261.

ZAKLJUČAK

Ova kratka analiza upućuje na zaključak da su moguće različite interpretacije razvoja socijalne politike u zapadnim zemljama. U svakom slučaju u prvom su planu tri faktora-determinante: (1) razvoj kapitalističkog i industrijskog društva, (2) demokratizacija i radnička mobilizacija i (3) autonomno djelovanje države i političkih elita radi legitimiranja vlasti.

Pojedini autori daju različiti ponder svakom od tih faktora. Pristaše marksističke interpretacije društvenog razvoja opredijelit će se za socijalno-mobilizacijsku interpretaciju razvoja socijalne politike, prema kojoj socijalna politika predstavlja iznudeni odgovor na kolektivne zahtjeve radničke klase ili pak predstavlja kompenzaciju za negativne aspekte ka-

pitalističke akumulacije kapitala. S druge strane pluralističke interpretacije inzistiraju na socijalnoj politici kao prilagodbi sustava na razvoj industrijalizma i kapitalizma, reakciji na demokratizaciju društva i potrebi političkih elita za legitimacijom u društvu. Čini se da se upravo takav "integrirani pluralistički model" u objašnjenju socijalne politike može prihvatiti kao prikladan instrument istraživanja. No radi svestranijeg poimanja različitih modela socijalne politike koji su se javili u zemljama Zapada treba posegnuti i za drugim varijablama, kao što su vrijednosna usmjerenja, tip vladavine, ratovi i ključna povijesna događanja koja su oblikovala sudbinu pojedinih naroda, pa dakle i njihove socijalne politike. U svakom slučaju istraživačima komparativne socijalne politike predstoje još mnogo posla.

LITERATURA

- Andersen, B. R. (1984) *The Nordic Enigma, Daedalus*, Vol. 113, No 1, str. 109-139.
- Baldwin, P. (1990) *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge
- Beweridge, W. (ed.) (1942) *Social Insurance and Allied Services*, London
- Delecek, H. (1978) L'effet Mathieu: De la répartition inégale des biens et services collectifs, *Recherches sociologique* 9, 3 (1978).
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Evald, F. (1985) *L'Etat Providence*, Bernard Grasset, Paris
- Flora, P., Heidenheimer, A. J. (eds.) (1981) *The Development of Welfare State in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick and London
- Flora, P., Heidenheimer, A. J. The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State, u: Flora P., Heidenheimer, A. J. (1981) *The Development of Welfare State in Europe and America*, Transaction Books, New Brunswick and London
- Ginsburg, N. (1992) *Division of Welfare*, Sage Publications, London, Newbury Park, New Delhi.
- Gough, I. (1979) *The Political Economy of Welfare State*, Mc Millan Press, London
- Hatzfeld, H. (1971) *Du pauperisme à la sécurité sociale*, Nancy, Presses universitaires de Nancy
- Hobbes, T. (1971) *Léviathan*, Tricot, Paris
- Hrženjak, J. (1992) *Medunarodni i europski dokumenti o ljudskim pravima*, Informator, Zagreb
- Jones, C. (1985) *Patterns of Social Policy*, Tavistock Publications, London and New York
- Kersbergen, von K. (1995) *Social Capitalism*, Routledge, London i New York
- Locke, J. (1967) *Deuxième traité de gouvernement civil*, Ed. B. Gilson, Paris
- Marshall, T. H. (1965) *Social Policy*, Hutchinson, London
- Marshall, T. H. (1964) *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, New York
- Marx, K. (1963) *Osamnaesti Brumaire Louisa Bonaparte*, u: Marx-Engels-Lenjin: *Izabrana djela*, knjiga II., Naprijed, Zagreb
- Mishra, R. (1980) *The Welfare State in Capitalist Society*, Harvester Wheatsheaf, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore
- Mendras, H. (1986) *Seljačka društva*, Globus, Zagreb
- Offe, C. (ed. Keane, J.) (1984) *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, London
- Pusić, E. (1967) *Političko-kameralne nauke u 18. stoljeću i Joseph von Sonnenfels, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 3-4/1967, str. 412-438.
- Pusić, E. (1996) *Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države, Revija za socijalnu politiku* 3-4/1996, str. 201-216.
- Rosanvallon, P. (1981) *La crise de l'Etat providence*, Seuil, Paris

26. Rus, V. (1990.) *Socijalna država in družba blaginje*, Inštitut za sociologijo, Ljubljana, Domus
27. Soboul, A. (1989) *Francuska revolucija*, Naprijed, Zagreb
28. Titmuss, R. M. (1974) *Social Policy*, George Allen and Unwin L.T.D., London
29. Valković, M. (1994) Socijalni nauk Crkve i socijalna politika, *Revija za socijalnu politiku* 1/1994, str. 15-24.
30. Wilenski, H. L., Leftism, Catholicism and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development, u: Flora, P., Heidenheimer, A. S. (eds.) (1981) *The Development of Welfare State in Europa and America*, Transaction Books, New Brunswick and London
31. Wilenski, H. L. (1975) *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press
32. Wilenski, H. L. i Lebaux, C. N. (1965) *Industrial Society and Social Welfare*, III.: Free Press, Glencoe
33. Zavadski, S. (1975) *Država blagostanja*, Radnička štampa, Beograd

Summary

DETERMINANTS OF SOCIAL POLICY DEVELOPMENT

Vlado Puljiz

The author analyses the factors that decisively influenced the social policy development of the West from the Middle Ages to the middle of the twentieth century.

The author also distinguishes three crucial determinants of social policy development: the processes of modernisation of western societies, the organisation and mobilisation of workers and lower social strata, and the autonomous activity of the state. He also refers to different writers who, in their explanation of social policy development, have given preponderance to one of these three factors. In addition, the author points to the role of religion in social policy development because of its impact on the basic values of the population, particularly the formation of both the state and social policy. The author also stresses the influence of the war and of the economic crises on social reforms, aimed at overcoming the difficult situation in society.

In the conclusion, the author proposes a multifactorial approach in the explanation of social policy development because it is most suitable for the complex circumstances in which the social policy has developed.