

Nakon zlatnog doba: budućnost socijalne države u novom svjetskom poretku

Gøsta Esping-Andersen

U ovom prilogu autor raspravlja o aktualnoj krizi i budućnosti socijalne države u svijetu. On upozorava na razlike koje se u tom pogledu javljaju između pojedinih skupina zemalja, odnosno tipova socijalne države. Sada su svugdje prisutni trendovi deetatizacije i privatizacije u domeni socijalne sigurnosti s ciljem postizanja veće gospodarske učinkovitosti. No postavlja se pitanje, dokle se u tome može ići a da se ne ugrozi socijalna integracija ostvarena zahvaljujući socijalnoj državi.

UVOD

Napredna socijalna država (welfare state) koja je postala jednom od originalnosti "zlatnog doba" poslijeratnog prosperiteta uključuje više od pukog poboljšanja postojećih socijalnih politika u razvijenom industrijskom svijetu.* U najširem smislu ona predstavlja pokušaj da se postigne gospodarska, moralna i politička preobrazba. Gospodarski gledano, ona se razlikuje od ortodoksnih, čisto tržišnih odnosa, te iziskuje širenje sigurnosti zarada i sigurnosti u zapošljavanju kao građanskih prava. Moralno gledano, ona nastoji obraniti ideju socijalne pravde, solidarnosti i univerzalizma. Politički, socijalna država čini dio projekta izgradnje nacije, učvršćivanja liberalne demokracije u cilju odupiranja opasnostima fašizma i boljševizma. Mnoge su se države same proglasile socijalnim državama, ne toliko da bi dale ime svojoj socijalnoj politici, već da bi unaprijedile nacionalnu socijalnu integraciju.

Međutim, u današnjim globalno integriranim otvorenim gospodarstvima, mnoge pretpostavke koje su u industrijaliziranom svijetu usmjeravale poslijeratnu izgradnju socijalnih država čini se da više ne postoje. Zahtjev za

neinflatornim rastom u određenoj državi danas se čini neostvarivim, punu zaposlenost osigurava sektor usluga, a ne industrijski sektor, stanovništvo naglo stari, konvencionalna obitelj koja se oslanja na muškog hranitelja je u propadanju, a životno usmjerenje se mijenja i diversificira. Takve strukturalne promjene predstavljaju izazov za tradicionalno promišljanje socijalne politike.

Kronično visoka nezaposlenost u Europi, poput sve veće nejednakosti i siromaštva u Sjevernoj Americi simptom je za koji mnogi vjeruju da predstavlja osnovnu dilemu današnjih otvorenih gospodarstava: temeljnu ravnotežu između rasta zaposlenosti i velikodušne egalitarnosti socijalne zaštite. Visoki socijalni doprinosi i porezi, visoke i strogo određene plaće, te široko definirano pravo na zaposlenje doveli su do prohibitivno visokih troškova zapošljavanja novih radnika i do nefleksibilnog tržišta rada. Ukazujući na sjeverno-američko "čudo stvaranja novih radnih mjesta" tijekom 1980-tih godina koje se zbililo usprkos tome što su plaće padale, koje je oslabilo sindikate i označilo deregulaciju tržišta rada, neoliberali se zalažu za privatizaciju socijalne zaštite, za povratak s univerzalnih na ciljane socijalne potpore,

* Gøsta Esping-Andersen (University of Trento, Italija) jedan je od najpoznatijih teoretičara i istraživača u području socijalne politike. Po podrijetlu je Danac i u profesionalnoj je karijeri radio na više poznatih sveučilišta i instituta širom svijeta. Najpoznatija njegova knjiga *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990. doživjela je već četiri izdanja. U ovoj knjizi promovirana je nova paradigma istraživanja u socijalnoj politici. Naslov teksta kojeg objavljujemo je: "After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the new Global Order", occasional paper no.7, *World Summit for Social Development*, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 1994. Objavljivanje ovog teksta odobrio je sam autor. Prilog je opsežan, ali smo smatrali da ga je, radi reputacije autora, važnosti teme i načina prezentacije, bilo potrebno integralno, uz izostavljanje nekoliko tablica priloga, dati na uvid našoj znanstvenoj i stručnoj javnosti. Članak je priredio Gojko Bežovan. (Napomena redakcije).

te za prihvaćanje većih razlika u primanjima. Čileansko iskustvo služi kao model za manje bogate države uopće, a naročito za bivše komunističke države.

S druge strane, kritičari neoliberalnog gladišta smatraju da su socijalni troškovi oslanjanja na tržište previsoki, te da impliciraju jasnu polarizaciju dobitnika i gubitnika. Kako bi se ostvarila ravnoteža između zapošljavanja i nejednakosti, navedeni kritičari predlažu strategiju "socijalnog investiranja." Umjesto povratka na raniju socijalnu politiku oni predlažu njeno preusmjeravanje u korist programa aktivnog tržišta rada, stručnog obučavanja, trajnog obrazovanja i "povratka ljudi na posao" - pri čemu se, prema mogućnosti, može jamčiti minimalna plaća. Prelazak s dohodovne potpore (income maintenance) na investiranje u ljudski kapital glavna je tema Clintonove administracije, Europske zajednice i istočno-azijskih zemalja.¹

Rasprave koje se vode u novoundustrijaliziranim državama teku u istom smjeru kao i rasprave u starim industrijskim nacijama. S obzirom da je komparativna prednost prvonavedenih zemalja u kompetitivnim troškovima radne snage, takve države nerado prihvaćaju socijalne programe. K tome, mnoge od ovih nacija, posebice istočnoazijski "tigrovi", u dolazećim desetljećima susrest će se s neobično brzim starenjem stanovništva, te stoga s velikim teretom mirovina.

Kakvi su, dakle, izgledi socijalne države u dvadesetprvom stoljeću? Hoće li napredne nacije morati napustiti svoja temeljna načela socijalne države, s obzirom da takve države postaju sve više postindustrijske? Hoće li novoundustrijalizirane nacije postati socijalne države zapadnog tipa? S obzirom na stupanj neizvjesnosti koja trenutno prevladava, ovaj članak neće nastojati pružiti konačne odgovore na takva pitanja, pa niti recepte za vođenje politike. Ipak, pokušat ćemo pružiti dijagnozu uočljivih trendova na koje su ukazale nedavne studije

koje su vodene u okviru istraživačkog programa UNRISD-a *Budućnost socijalne države*.

IZBOR REGIJA

Program UNRISD-a bavi se razmatranjem ne samo budućnosti jezgre starih socijalnih država u Zapadnoj Europi, Sjevernoj Americi i južnoj polutci, već i trendovima razvoja socijalne države u bivšim komunističkim državama Istočne Europe, Istočne Azije i Latinske Amerike.² Bivše komunističke države razvile su izvorni "sovjetski" socijalni sustav koji se sada ubrzano razgrađuje. Neke latinsko-američke države poput Argentine i Čilea postale su modelom neo-liberalne reforme. Istočnoazijske države natječu se s Europom u ekonomskom razvoju, ali su daleko iza nje u razvoju socijalne politike. Te države sada stoje na pragu izgradnje nekog oblika socijalne države. Trenutno se ni za jednu državu izvan izvorne jezgre ne može reći da je slična socijalnoj državi u klasičnom smislu te riječi.

Na izbor regija utjecala su dva čimbenika. Kao prvo, njihov položaj u novom svjetskom poretku. Primjerice, mnoge teškoće s kojima se susreću suvremene socijalne države povezane su s novom tržišnom utakmicom s državama Istočne Azije, Istočne Europe i Latinske Amerike; zauzvrat, uspjeh drugonavedenih skupina država učinit će njihove tradicionalne oblike socijalne zaštite sve manje održivim. Kao drugo, u svakoj regiji zastupljene su raznovrsne države, uzimajući u obzir povijesno nasljeđe, kulturni, politički i gospodarski razvoj. Što je najvažnije, države svake pojedine regije imaju znatne sličnosti u pristupu socijalnoj politici.

POTREBA ZA PRIBLIŽAVANJEM SOCIJALNIH STRATEGIJA: IZAZOV GLOBALNE INTEGRACIJE

Integracija u današnjem svijetu gotovo automatski podrazumijeva otvorenost gospodarstva. Je li onda istina da otvorenost nedvojbe-

¹ Vidi Freeman (1993) i također European Community (1993).

² Studije pripremljene za UNRISD projekt *Budućnost socijalne države* još nisu završene. Ovaj članak poziva se na rukopise i rasprave s istraživačima. Među naprednim socijalnim državama projekt se fokusirao na skandinavski "socijalno-demokratski" model (kojega je analizirao John Stephens), "korporativističko-konzervativni" model kontinentalne Europe (Gösta Esping-Andersen), države Sjeverne Amerike (John Myles) i južnu polutku (Francis Castles). Guy Standing je odgovoran za studiju Istočne i Srednje Europe, Evelyn Huber analizira Latinsku Ameriku, a Roger Goodman i Ito Peng istočnoazijske države.

Izostavljanje Britanije možda izaziva radoznalost, kako zbog toga što je ta država bila pionirska socijalna država, tako i zbog toga što je ona glavni primjer radikalne promjene. Taj slučaj razmatrat ćemo usput, ali on se pokazao preteškim da bismo ga uključili u poglavlje koje razmatra bilo koju od regija. U svakom slučaju, literatura o britanskom slučaju je opsežna.

no vodi izvorne socijalne države prema najnižem zajedničkom nazivniku socijalne pomoći u snažnoj kompetitivnoj okolini?

Doista, otvorenost sužava sposobnost država da budu autonomne u osmišljavanju svoje vlastite političke ekonomije. Erozija nacionalnih opcija može se prikazati na primjeru kako Australije tako i Švedske. Castles³ je pokazao da je Australija jedno vrijeme uz pomoć protekcionizma mogla provoditi model sigurnosti radnih mjesta, punog zapošljavanja i visokih plaća koji je on nazvao modelom "socijalne države nadničara." Međutim, cijena protekcionizma bilo je zaostajanje u rastu. Kako pokazuje Stephens,⁴ Švedska, kao najvelikodušnija i najegalitističkija socijalna država u svijetu, može održavati punu (i preveliku) zaposlenost tako dugo dok vlada može kontrolirati domaću zaduženost i investicije i tako dugo dok partneri na tržištu rada mogu jamčiti umjerene plaće. Nakon liberalizacije koja je nastupila 1982. godine, švedsko gospodarstvo pretrpilo je veliki odljev kapitala u inozemstvo čime su bile potkopane domaće investicije i stvaranje novih radnih mjesta. Istovremeno, švedska se tradicija nacionalnih socijalnih sporazuma potrošila. U obje države vlade (kako lijeve tako i desne) morale su smanjiti socijalne izdatke. Ekonomisti poput onih u Sjevernoj Americi suprotstavili su se izazovu globalne tržišne utakmice dobrim pokazateljima u zapošljavanju, ali na račun povećanih plaća i razlika u prihodima kućanstava, rastuće stope siromaštva i ponovnoj pojavi "podklase" ("underclass").⁵ Zapadna Europa sa svojim obuhvatnim sustavima industrijskih odnosa, socijalnih država i snažnih sindikata promicala je jednakost i izbjegla rast siromaštva, dok je istovremeno doživljavala dramatičan porast (dugoročne) nezaposlenosti i čitavu vojsku ljudi ovisnih o socijalnoj pomoći. Takva kombinacija prijeti stvaranju oz-

biljne krize financiranja socijalne sigurnosti. Za razliku od poslijeratnog keynsijanskog režima kojega je vodila potražnja, deflacione strategije više ne dolaze u obzir, djelomično zbog toga što zapošljavanje nije isključivo ciklična pojava, a djelomično zbog toga što je porast prihoda iscurio iz gospodarstva prilikom kupovine uvoznih dobara.⁶

RAZLOZI ZA DIVERGENCIJE SOCIJALNE POLITIKE: ULOGA INSTITUCIJA

Ipak, ne treba pretjerati u stupnju u kojem svjetske silnice određuju sudbinu socijalnih država. Jedan od najbitnijih zaključaka komparativnog istraživanja govori da politički i institucionalni mehanizmi zastupanja interesa i stvaranje političkog konsenzusa znače izuzetno mnogo za upravljanje socijalnom politikom, zapošljavanjem i ciljevima rasta.⁷ Baš kako se države međusobno bitno razlikuju s obzirom na snagu sindikata i udruga poslodavaca, organizaciju i centralizaciju, tako se one razlikuju i u odnosu na sposobnost da upravljaju sukobljenim interesima. Cameron⁸ i Katzenstein⁹ pokazali su da su poslijeratna europska gospodarstva bila sposobna promicati socijalne programe i učinkovitost zbog toga što su sveobuhvatne interesne organizacije bile sposobne obećati suzdržanost u visini plaća u zamjenu za punu zaposlenost. Zbog tog razloga jaka mreža socijalne sigurnosti nije imala većih negativnih učinaka na sposobnost tih gospodarstava da se prilagode, ili, općenitije govoreći, da rastu.¹⁰

Činjenica je da države koje imaju slabe institucije nemaju sposobnost zaključivanja obaveznih ugovora između suprotstavljenih interesa. Kao rezultat, suprotstavljene socijalne politike, zapošljavanje i učinkovitost lako se

³ Vidi bilješku 2.

⁴ Vidi bilješku 2.

⁵ Gottschalk, 1993., OECD 1993, Jencks i Peterson 1991., Room, 1990.

⁶ Ovaj argument koji prevladava u tekućim raspravama treba prihvatiti s ozbiljnim oprezom. Primjerice, dok se udio uvoza iz novoindustrijaliziranih država znatno povećao, i dalje se procjenjuje da se oko 80% ukupne trgovine država članica Europske zajednice odvija unutar Europske zajednice.

⁷ Literatura je o toj temi golema. Za nedavnu komparativnu studiju vidi Freeman (1993), za opći pregled istraživanja vidi Esping-Andersen (1994). Streock (1992) je nedavno tvrdio da ti isti uvjeti također olakšavaju prilagodbu gospodarstva novim i fleksibilnijim metodama proizvodnje.

⁸ Cameron, 1984.

⁹ Katzenstein, 1985.

¹⁰ Calmfors i Driffill, 1988, Atkinson i Mogensen, 1993, Blank 1994, Buechtemann, 1993.

pretvaraju u nultu ravnotežu. Rast plaća, primjerice, najčešće se javlja ondje gdje postoje fragmentirani sindikati. Slabi ili fragmentirani sustavi pregovaranja mogu prije blokirati nego olakšati sposobnost gospodarstva da se prilagodi promjenama. Stoga pogodna institucionalna okolina može biti jednako učinkovita za razvoj fleksibilnosti i učinkovitosti kao i slobodno tržište.¹¹ Slično tome, kao što je trenutno slučaj u Švedskoj, ravnoteža postaje naglašena kada dođe do erozije mehanizama stvaranja konsensusa.

Ovi problemi izrazito su važni za razvoj industrijskih demokracija, uključujući i onih u Istočnoj Europi. Za bivše komunističke države postoji, dakako, malo sumnje da prijelaz na tržišno gospodarstvo iziskuje sveobuhvatnu institucionalnu rekonstrukciju i privatizaciju. Također je jasno da institucionalni mehanizmi koji okružuju visoko protekcionistička gospodarstva Latinske Amerike guše razvoj. Japan i Južna Koreja uspjeli su postići punu zaposlenost uz zapaženi stupanj jednakosti u kontekstu visoko reguliranog tržišta rada.¹² Ponovno, čini se da deregulacija i prelazak na tržišno gospodarstvo nisu univerzalni lijek.

U svakom slučaju, i dalje postoji trajna dominacija nacionalnih tradicija koje se javljaju u dva važna slučaja. Kao prvo, dok su poslijeratne zapadne socijalne države imale veoma slične ciljeve, one su bile bitno različite s obzirom na ambicije i uvjete pod kojima su ih ostvarivale. Kao drugo, kada se te iste socijalne države danas nastoje prilagoditi, one to čine na različite načine. Glavni razlog tome odnosi se na institucionalnu baštinu, naslijeđene značajke sustava i stečene interese koje ove pojave stvaraju.¹³

IZAZOVI ZAPADNIM SOCIJALNIM DRŽAVAMA

Suvremene napredne socijalne države susreću se s različitim izazovima od kojih su neki

specifični socijalnim državama, a drugi prouzročeni vanjskim makro-socijalnim i gospodarskim snagama. Kao prvo, postoji sve veći rascjep između postojećih planova socijalne zaštite te rastućih potreba i rizika. Tome su razlog promjene u strukturi obitelji (primjerice, rast kućanstava s jednim roditeljem) promjena zaposleničke strukture (povećana diferencijacija i heterogenost) te promjene u životnom ciklusu (koji postaje sve manje pravocrtan i standardan budući da se ljudi tijekom života bave sve širim rasponom aktivnosti i postaju sve manje ograničeni tradicionalnim stereotipima ispravnog ponašanja koje dolikuje osobama određene dobi ili spola). Ipak, postoji sve veće nezadovoljstvo glede sposobnosti socijalne države da riješi novonastale zahtjeve.

Pored toga, kriza socijalne države potaknuta je izmijenjenim gospodarskim uvjetima (primjerice, sporijim razvojem i "de-industrializacijom") te demografskim trendovima (posebice starenjem stanovništva), a oba trenda prijetu budućoj održivosti postojećih obveza socijalne države.

Demografski i gospodarski problemi bili su u središtu pažnje. Prvi su prouzročeni kombinacijom niske plodnosti i starenjem stanovništva što stvara tegobne postotke ovisnosti, a u odsustvu jakog gospodarskog rasta i ozbiljne fiskalne terete. Odnos starosti i ovisnosti u Europskoj zajednici povećati će se za 50% od danas do 2020. godine. Na temelju postojećih pravila i socijalnih primanja to će apsorbirati, kako se procjenjuje, dodatnih 5 do 7 posto bruto domaćeg proizvoda.¹⁴ Prognoze OECD-a¹⁵ za razdoblje do 2040. godine ukazuju da će samo starenje stanovništva udvostručiti ili utrostručiti troškove za zdravstvo i mirovine, posebice u državama poput Japana koji se susreće s ubrzanim starenjem stanovništva.

Ipak, starenje stanovništva ne znači automatski i krizu. Troškovi starenja djelomično ovisе o dugoročnom rastu produktivnosti.

¹¹ Blank (1993, str. 166) doista sugerira da u nekim slučajevima deregulacija može stvoriti veću krutost. Ukidanje zakona kojima se štite radna mjesta u Europi je dovelo do usporene i manje fleksibilne prilagodbe u zapošljavanju.

¹² Freeman, 1993; Freeman i Katz, 1994.

¹³ Ovome je dovoljno dodati dva primjera. Kao prvo, studija koju je proveo Castles (vidi bilješku 2) pokazuje da strategija liberalizacije na temelju pregovora koju je provodila australijska laburistička vlada pregovarajući sa sindikatima pokazuje bolje rezultate glede jednakosti i rasta nego novozelandska strategija koja se provodila u sukobu s postojećim interesnim udrugama. Kao drugo, s obzirom da descrtljeća u kojima se odvijala institucionalizacija socijalne sigurnosti stvaraju stečene interese, gotovo je nemoguće izraditi sheme socijalnog osiguranja koje se isključivo oslanjaju na poduzeća.

¹⁴ Europska zajednica, 1993, str. 24

¹⁵ OECD, 1988.

OECD¹⁶ procjenjuje da će, ukoliko stvarne zarade rastu po prosječnoj godišnjoj stopi od 0,5 do 1,2 % (ovisno o državi), ta stopa biti dostatna za financiranje dodatnih mirovinskih troškova.¹⁷ Istovremeno, na demografske trendove može se utjecati političkim putem.

Mnoge države danas mijenjaju dugogodišnju politiku snižavanja dobi za odlazak u mirovinu. Slično tome, povećanje broja zaposlenih automatski će sniziti stopu ovisnosti. Danas kada u Skandinaviji vlade mogu osigurati stopu ukupne aktivnosti koja je 20 posto viša od prosječne stope u kontinentalnoj Europi, to predstavlja izuzetno veliku razliku. Ovdje je odlučujuće pitanje ohrabruje li socijalna politika nisku stopu zaposlenosti žena i rani odlazak u mirovinu (kao u državama Europske zajednice), ili maksimalno sudjelovanje (kao u Skandinaviji)?¹⁸ Također je odlučujuće raste li, kao u Južnoj Europi i Latinskoj Americi, neformalno, nezakonito ili neprijavljeno zapošljavanje. Širenje neregularnog rada u državama poput Italije predstavlja u velikoj mjeri dio ugrađene negativne spirale: visoki socijalni doprinosi zajedno s preopterećenim programima dohodovne potpore potiču neredovito zapošljavanje koje zauzvrat još više nagrizi poreznu osnovicu.

Često je prisutan strah da će zapošljavanje žena ugroziti plodnost i na taj način otežati krizu starenja. Međutim, činjenice ukazuju na drugačiju situaciju. Visoka plodnost može se javiti zajedno s niskom stopom zaposlenosti žena (kao u Irskoj), ali i ne mora (danas Italija i Španjolska imaju najniže razine plodnosti u Europi). Zapošljavanje žena rekordno je visoko u Finskoj i Švedskoj, a obje države pokazuju komparativno visoke (i sve više) stope plodnosti. Ovdje socijalna država čini odlučujuću razliku. Tako je u potpunosti dokumentirano da je zapošljavanje žena u fertilnoj dobi ostvarivo ukoliko postoje dostupne socijalne službe i liberalne odredbe o dopustu. Takav je slučaj u

Švedskoj, ali ne i u većem dijelu kontinentalne Europe. U mjeri u kojoj gospodarska neovisnost žena predstavlja određujući element "postindustrijskog" društva, suvremena obitelj ima potrebu za socijalnom državom kako bi mogla uskladiti radne i obiteljske ciljeve.

Gospodarski problemi s kojima se suočavaju zapadne socijalne države tipično se uočavaju s obzirom na nezaposlenost. Kombinacija visokih troškova za plaće (zbog obveznih socijalnih doprinosa) i strogi propisi (poput onih koji se odnose na stalnost radnog mjesta, skupa davanja za prekid radnog odnosa ili velikodušne socijalne potpore) općenito se smatraju glavnim poteškoćom za ostvarivanje rasta broja radnih mjesta. Obilne socijalne potpore, smatra se, umanjuju poticaje za rad.

Postoje dokazi da visoki marginalni troškovi radne snage i stroga radna prava sprečavaju rast broja radnih mjesta. Jedan način na koji se moguće djelomično suprotstaviti ovom problemu je smanjivanje socijalnih doprinosa putem privatizacije socijalnih programa. Ipak, privatizacija socijalne sigurnosti možda ne pruža stvarno rješenje. Kao prvo, kako nam je poznato iz iskustva Sjedinjenih Država, i još kasnije Čilea, privatni planovi ovise o pogodnim poreznim olakšicama, t.j. o javnim subvencijama. Kao drugo, iskustvo Sjedinjenih Država pokazuje da planovi socijalne skrbi u poduzećima (occupational welfare) (ili određena potpora) mogu dovesti do potpuno istih krutosti i troškovnih tereta kao i socijalno osiguranje. Dok prvi imaju sklonost ograničavanju pokretljivosti radne snage stoga što se radnici boje da će izgubiti socijalne potpore i zbog toga što uključuju ispunjenje uvjeta (primjerice, u Sjedinjenim Državama radnici moraju raditi na istom poslu u prosjeku najmanje pet godina prije nego što mogu biti uvršteni u plan socijalnih potpora). Poput planova socijalne sigurnosti privatni planovi također stvaraju visoke fiksne troškove radne snage.¹⁹ Stoga su na-

¹⁶ Ibid. str. 70

¹⁷ Stoga je bitna produktivnost koju pokazuje gospodarstvo. Zarade u mnogim državama tijekom proteklog desetljeća sugeriraju da se takve stope rasta ne mogu lako postići. Primjerice, u Sjedinjenim Državama industrijske zarade smanjivale su se u godišnjem prosjeku od 0,2%. U Europi, gdje je otpor radništva bio dramatičniji, produktivnost, a stoga i nadnice, rasli su po visokim stopama (1,7% u Francuskoj, 0,9% u Italiji i 2,4% u Njemačkoj) (Mishel i Bernstein, 1993, graf 9A).

¹⁸ Freeman (1993, na str. 3) pokazuje da je postotak osoba između 15 i 64 godine starosti koje su bili zaposlene i primale plaću (prilagodeno prema broju radnih sati) 1973. godine u Europi i Sjedinjenim Državama bio identičan. Do 1990. godine stopa radne aktivnosti u Europi bila je oko 12% niža nego u Sjedinjenim Državama. Kako Freeman zaključuje, Amerikanci rade više od Europljana za vrijeme koje je ekvivalentno jednom mjesecu rada.

¹⁹ U Sjedinjenim Državama tipično poduzeće plaća 11% nadnice za zakonom propisane socijalne potpore, te još 12% za dopunska socijalna primanja (Blank, 1993, str 167). Usporedbe radi, prosjek Europske zajednice iznosi 24% glede prvih izdataka

stojanja javnog sektora da dovedu u ravnotežu socijalnu sigurnost popraćena istim nastojanjima privatnog sektora. U Sjedinjenim Državama su se osigurani slučajevi pokriveni planovima poduzeća smanjili za gotovo 8 % u posljednjih deset godina.

Postindustrijski trendovi zapošljavanja također su potencijalno problematični. S jedne strane oni potiču profesionalna i stručna zanimanja; s druge strane, čini se da pospješuju nesigurna radna mjesta (porast povremenih radnika, nedobrovoljnih radnika na određeno vrijeme, radnika koji rade u svom domu, te samozaposlenih radnika). Posljedica može biti veća polarizacija između središnje i periferne radne snage.²⁰ Američko "čudo stvaranja novih radnih mjesta" stvorilo je komparativno niske razine nezaposlenosti, ali i uznemiravajuće veliki udio radnih mjesta na kojima plaća ne prelazi razinu siromaštva. Erozija kako plaća tako i razine socijalnih potpora tijekom osamdesetih godina bila je popraćena nezapamćenom razinom siromaštva i bijede. To, za uzvrat, može zaprijetiti socijalnom poretku i dodatno opteretiti socijalnu državu. Također postoji strah da socijalne potpore mogu predstavljati tek subvenciju poslodavcima koji isplaćuju niske plaće. Kako pokazuje Myles u svojoj analizi Sjeverne Amerike, upravo je to problem koji je potaknuo novi interes za nekim oblicima zajamčenog osnovnog prihoda.²¹

"Endogeni" problemi socijalne države počinjavaju u sve većoj razlici između postojećih programa i socijalnih zahtjeva. To je uvelike zbog toga što je suvremena socijalna država zamišljena prema socijalnom poretku koji više nije dominantan. Čvrsta točka na kojoj su se temeljili ideali univerzalnosti i jednakosti bila je relativno homogena industrijska radna kla-

sa. Mnogo veća diferencijacija profesionalnog i životnog ciklusa koja označava "postindustrijsko" društvo implicira heterogenije potrebe i očekivanja. S obzirom na veću nesigurnost karijere, zahtjevi za fleksibilnijom prilagodbom, drugačijim uređenjem obitelji i zapošljavanjem žena, građani se susreću sa različitim rizicima.

Također, raniji "model obitelji" socijalne države danas više nije pravilo. S jedne strane svjedoci smo nastanka obitelji u kojoj oba bračna druga zarađuju i stvaraju karijeru; s druge strane vidimo često dramatičan porast kućanstava gdje su bračni drugovi razvedeni, kućanstava koja čini jedna osoba ili jedan roditelj. Prvi tip obitelji je često privilegiran, ali isto tako je jasno da je jedini način na koji kućanstvo može izbjeći bijedu ili zadržati prijašnji životni standard zapošljavanjem supruge na plaćenom radnom mjestu. To je očito u američkom slučaju.²² Obitelji s jednim roditeljem sve više predstavljaju kandidate visokog rizika za pad u siromaštvo.²³

IZAZOVI SOCIJALNIM REŽIMIMA U DRUGIM REGIJAMA

Istočna Europa i Japan također se susreću s problemom starenja, ali to još nije slučaj u Latinskoj Americi i velikom dijelu Istočne Azije. Tamo, umjesto toga, glavni demografski problem predstavlja rastući nesklad tradicionalne strukture velike obitelji sa zahtjevima urbanog industrijskog zapošljavanja. Migracija u gradove čini tradicionalne oblike socijalne zaštite teško održivima. U istočnoj Aziji postoji dilema između socijalne države (to se u Japanu i Južnoj Koreji kombinira sa socijalnim programima poduzeća) i konfucijanske tradicije obitelji koja nosi obveze skrbi.²⁴

i 5% glede drugonavedenih. U državama s velikim socijalnim doprinosima, poput Italije, prva brojka iznosi od prilike 47%, a druga 2% (rekalkulacije na temelju podataka za Europsku zajednicu, 1993, tablica 21)

²⁰ Europska zajednica 1993, OECD 1993.

²¹ Vidi bilješku 2

²² Mishel i Bernstein, 1993.

²³ Autorova analiza podataka iznesenih u studiji LIS (Luxembourg Income Study) pokazuje da se kućanstva s jednim roditeljem (koja gotovo sva imaju ženu za glavu obitelji) suočavaju s izuzetno visokim rizikom siromaštva. Koristeći standardnu mjeru siromaštva, 50% reguliranog prosječnog dohotka, udio takvih kućanstava u ukupnom siromaštvu iznosi 60% u Sjedinjenim Državama, 57% u Kanadi, 27% u Njemačkoj i 19% u Francuskoj i Italiji. Za razliku od toga, švedska stopa je 4,5%. Utjecaj razvoda braka može također biti ekonomski gledano katastrofalan, u najmanju ruku za žene. Burkhauser et al. (1991) pokazuju da pad dohotka američkih supruge jednu godinu nakon razvoda iznosi 24%, a taj postotak u Njemačkoj iznosi 44%. Gubitak prihoda za muževje je relativno beznačajan: 6% u Sjedinjenim Državama i 7% u Njemačkoj.

²⁴ Hashimoto (1992, str. 38) pokazuje da 65% starijih osoba u Japanu živi sa svojom djecom (77% u 1970. godini). Podaci koje iznosi Choi (1992, str. 151) za Južnu Koreju pokazuju još više stope (76%). On također pokazuje da 44% starijih osoba u

Glavni gospodarski problemi s kojima se susreću novo-industrializirane države i države koje se demokratiziraju razlikuju se ovisno o njihovoj uključenosti u svjetsko gospodarstvo. Istočna Europa predstavlja slučaj za sebe s obzirom na svoje nasljedstvo naprednog komunističkog socijalnog režima. To označavaju tri temeljna stupa: puno i kvazi-obvezno zapošljavanje, široko i univerzalističko socijalno osiguranje, te visokorazvijeni sustav usluga i dodatnih potpora koji je, tipično, bio smješten u poduzećima. U biti, slično kao i u Skandinaviji, strategija maksimalizacije zapošljavanja bila je bitni uvjet ravnoteže čitavog sustava s obzirom da je minimalizirala terete socijalne ovisnosti. Postdemokratske reforme nagrizle su prvi i treći od navedenih stupova. Umjesto punog zapošljavanja prisutna je masovna nezaposlenost te su propadajuća (ili privatizirana) državna poduzeća sve manje sposobna pružati uobičajene usluge. Budući da su oba stupa uništena, postojeći programi dohodovne potpore susreću se s problemom nedovoljnog financiranja i prevelikog opterećenja. Posljedica je alarmantan porast siromaštva, smrtnosti i širenja bolesti.

Kada države svoju konkurentsku oštricu odrede na takav način da smanje troškove radne snage, stvorit će zabrinutost za veliki napredak socijalne države. To je, međutim, samo djelomično tako. Slijedeći primjer Japana, čitava Istočna Azija, a posebice Južna Koreja, vidi svoju budućnost u obrazovanoj radnoj snazi, baš kao što je to učinila Švedska kao socijalna država. To očito uključuje velike socijalne investicije u obrazovanje, zdravstvo i socijalne službe.²⁵ Jak sustav dohodovne potpore vjerovatno će biti teško izbjeći na temelju takvog scenarija, s obzirom da obrazovanija, urbana i profesionalizirana radna snaga ima tendenciju distanciranja od načela obiteljske solidarnosti koje počiva u temelju konfućijanske kulture, dok su planovi socijalnog osiguranja radnika u poduzećima veoma nejednaki po obimu. Oni gotovo da i ne postoje, a možda čak nisu ni ostvarivi u manjim i srednjim poduzećima.

Za razliku od toga, latinskoamerički razvoj mnogo se više temelji na prirodnim resursima. S obzirom da te države napuštaju protekcionističku politiku zamjene uvoza domaćom proizvodnjom, jasno je da se susreću s akutnim problemom cijene radne snage. U tom svjetlu moguće je bolje shvatiti pokušaj Čilea da prebaci socijalnu sigurnost iz države na tržište.

PRILAGODBA SOCIJALNE DRŽAVE U PROŠLOM DESETLJEĆU

Simptomi krize postajali su sve uočljiviji tijekom proteklog desetljeća. Ipak, bez obzira na percepciju javnosti, stupanj nazadovanja socijalne države, ostavivši po strani značajne promjene u državama koje predstavljaju jezgru, bio je skroman. To se jasno vidi iz trendova socijalnih izdataka koji su ostali u biti stabilni iako postoji raskid s prošlošću u smislu da je inercija rasta koja je trajala desetljećima bila prekinuta. Većina država ograničila je intervenciju na marginalne prilagodbe dok ih je tek nekoliko - uglavnom unutar anglosaksonske liberalne skupine država - pokrenulo radikalne reformske programe koji su dugoročno mogli imati dalekosežne posljedice. Među državama koje ne predstavljaju jezgru tradicionalne socijalne države znakovi promjene sustava su očiti; s jedne strane, aktivna privatizacija u Istočnoj i Srednjoj Europi i Latinskoj Americi; s druge strane zametak stvaranja socijalne države u Istočnoj Aziji.

Od ranih sedamdesetih godina moguće je identificirati tri različita odgovora socijalne države na gospodarske i socijalne promjene. Skandinavske su zemlje sve donedavno slijedile strategiju širenja socijalno-državnog poticanja zapošljavanja u javnom sektoru. Anglosaksonske zemlje, posebice Britanija, Novi Zeland i Sjedinjene Države, podržavale su strategiju deregulacije nadnica i tržišta radne snage zajedno s određenom razinom erozije socijalne države. Države kontinentalne Europe poput Francuske, Njemačke ili Italije, poticale su strategiju izazivanja smanjenja ponude radne snage. Sve tri strategije blisko su povezane s

potpunosti ekonomski ovise o svojoj djeci. U skladu sa službenom definicijom razine siromaštva u Južnoj Koreji je siromašno više od 20% starijih osoba; oko 50% imaju financijske teškoće, a više od polovice onih koji stvarno primaju mirovinu teško da od nje žive. Kao glavni razlog siromaštva starijih osoba navodi se da njihova djeca ne mogu ili ne žele izdržavati svoje roditelje (ibid., str. 151).

²⁵ Naglasak na obrazovanju je već vidljiv. Prema podacima koje iznose Goodman i Peng, udio maturanata srednje škole koji nastavljaju obrazovanje iznosi 96% u Japanu i oko 90% u Južnoj Koreji i Taiwanu.

prirodom socijalnih država koje su ih provodile.

SKANDINAVSKI PUT

Skandinavske zemlje uvelike su postigle svoje ciljeve socijalnih država vezane uz programe dohodovne potpore, do kasnih šezdesetih godina. Unatoč tome što je bio mnogo sveobuhvatniji i univerzalniji glede osiguranih slučajeva, te velikodušniji glede uvjeta jamstava odgovarajućih socijalnih potpora, skandinavski "socijalno-demokratski model" tada nije bio bitno drugačiji od ostalih, poput onih u Njemačkoj ili Nizozemskoj. Posebni nordijski, a posebice švedski model ostvaren je tek na temelju zaokreta prema aktivnoj politici tržišta radne snage, širenja socijalnih službi i izjednačavanja spolova tijekom sedamdesetih i osamdesetih godina. Zaokret je ovisio o klasičnim načelima socijalno-demokratske socijalne države, usklađivanju egalitarističkih ideala s rastom i punim zapošljavanjem, optimizacijom zapošljavanja i minimalizacijom socijalne ovisnosti. Zaokret je također bio motiviran rastućim problemima u zapošljavanju.

Uz stalan pad zapošljavanja u industriji i s obzirom na skandinavsku neuobičajeno egalitarističku politiku plaća, od početka je bilo jasno da će poticano puno zapošljavanje, pa i sam porast zaposlenosti žena, nužno ovisiti o radnim mjestima u javnom sektoru. Doista, do sredine osamdesetih godina kada se rast zaustavio, taj sektor brojao je odprilike 80% ukupnog neto porasta broja radnih mjesta u Danskoj i Švedskoj (dok je Norveška zaostala), a zaposlenost u javnom sektoru iznosi sada oko 30% ukupnog broja radnih mjesta u Skandinaviji. S gledišta izjednačavanja ekonomskog statusa žena, takva politika je bila uspješna. Uz

dnevnu njegu koja pokriva oko 50% male djece u Danskoj i Švedskoj, te uz velikodušne odredbe o plaćenom majčinskom i očinskom porodiljnom dopustu, stopa participacije žena općenito (kao i stopa participacije žena s malom djecom) kreće se oko 80% - a taj je broj viši od broja radno sposobnih muškaraca u ostatku Europe.

Posljedice su takve strategije, namjerne ili nenamjerne, kako pozitivne, tako i negativne. Na pozitivnoj strani one omogućuju ženama da usklade karijeru i rađanje djece. Za razliku od situacije u mnogim drugim državama, stopa plodnosti je stvarno porasla. Strategija je također dovela do jednakosti; razlike u primanjima muškaraca i žena i njihovom ponašanju u životnom ciklusu nestaju velikom brzinom; kućanstvo u kojemu dva člana zarađuju i imaju karijere postalo je pravilom; u odnosu na ostale države stopa siromaštva u obiteljima kojima je glava obitelji žena postala je zanemariva. S obzirom da veliki udio stanovništva radi za plaću, socijalna država osigurala je više porezne prihode i niže razine ovisnosti.²⁶

Na negativnoj strani najdramatičniji rezultat je izuzetno visok stupanj segregacije spolova gdje su žene koncentrirane u poslovima u javnom sektoru (tipično na određeno vrijeme), a muškarci u privatnom sektoru. Iako ovo može djelomično odražavati želju žena za fleksibilnijim uvjetima rada u javnoj službi, visoki socijalni troškovi, stope izostanaka s posla i prekidi proizvodnje povezani sa zapošljavanjem žena s djecom navele su privatne poslodavce da radije zapošljavaju muškarce. U stvari, učestalost izostanaka s posla u Švedskoj je alarmantno visoka.²⁷

Druga, manje primjetna posljedica je veoma visoki udio nisko kvalificiranih (premda dobro plaćenih) poslova koje proizvodi strate-

²⁶ Ova rasprava usmjerila se na spolni aspekt politike, ali bi je bilo ispravno generalizirati na ukupno stanovništvo, a posebice na starije radnike. Stoga, zajedno s aktivnom politikom tržišta radne snage koja uključuje usavršavanje, rehabilitaciju i povratak na posao, strategija je do sada bila uspješna u održavanju visoke razine zaposlenosti kako mladih, tako i starijih radnika. Stopa radne aktivnosti muškaraca u dobi od 60 do 64 godine života iznosi 64% u usporedbi s 54% u Sjedinjenim Državama, 32% u Njemačkoj, 25% u Francuskoj i tek 15% u Nizozemskoj.

Izuzetno visoka stopa participacije u Skandinaviji (kako za žene, tako i za muškarce, mlade i starije, te radnike u naponu snage) čini potrebnim protumačiti podatke o nezaposlenosti u toj regiji na drugačiji način nego što bi ih se tumačilo u ostatku Europe. Dok, se primjerice, u Italiji, ekonomski neaktivna žena obično klasificira kao domaćica, nezaposlena žena koja ne radi u Danskoj bi se vjerovatno smatrala nezaposlenom.

²⁷ Ukupno uzevši, švedska stopa izostanka s posla je odprilike dvostruko veća od onih u Njemačkoj ili Nizozemskoj. Tijekom 1985. godine stopa izostanka s posla švedskih žena s djecom u dobi od 0-2 godine "bilo kojeg dana" bila je 47,5%. Kritičari ističu da je sistem previše velikodušan te da stoga potiče zloporabu. To nije u potpunosti uvjerljivo kada uzmemo u obzir da su stope socijalnih potpora u susjednoj Danskoj i pravila o stjecanju prava na njih u biti slične, dok je stopa izostanka s posla u Danskoj znatno niža (za usporedbu vidi: Esping-Andersen i Kolberg, 1992).

gija koja se temelji na socijalnim uslugama. U biti, ukupni udio nekvalificiranih radnih mjesta u uslužnim djelatnostima je viši u Danskoj i Švedskoj nego u zloglasnom primjeru Sjedinjenih Država.²⁸ Ovo, opet nagovještava teško uravnoteženje masovne nezaposlenosti i masovnog suboptimalnog zapošljavanja u sektoru usluga, bez obzira da li je riječ o privatnom sektoru (kao u Sjedinjenim Državama) ili javnom sektoru.

Naravno, činjenica da skandinavski model javnog zapošljavanja nudi dobre plaće i sigurnost, sa socijalnog gledišta predstavlja veliku razliku, međutim, na tom mjestu dolazimo do sve uočljivije Ahilove pete sustava: to je rastuće porezno opterećenje koje proizvodi tržište rada u veoma velikom javnom sektoru. Sustav je održiv uz visoke stope rasta produktivnosti, ali kada produktivnost privatnih investicija krene puževim korakom nastaju ozbiljni problemi troškovne naravi. Upravo to je situacija s kojom se Švedska danas susreće: fiskalna sposobnost opada što je praćeno rastućim pritiscima za stvaranjem radnih mjesta u javnom sektoru i/ili sustavom dohodovne potpore. Problem je do sada izbjegla samo Norveška, zahvaljujući svojim visokim prihodima od nafte. Švedski kreatori politike i sindikati susreću se sa sve većim pritiscima da smanje poreze i socijalne potpore kako bi se omogućilo fleksibilnije određivanje plaća.²⁹

Trendovi nordijske socijalne politike ipak ne ukazuju na "američki" smjer. Iстина je da su razlike u plaćama porasle, te da su plaće u javnom sektoru relativno umanjene. Istovremeno, marginalne prilagodbe socijalnih prava, posebice za vrijeme nedavnih vladavina konzervativaca u Danskoj i Švedskoj, išle su za smanjenjem nekih negativnih poticaja za zapošljavanje i visokih stopa izostanka s posla. Tako su ponovno uvedeni dani čekanja za stjecanje prava na naknade za bolovanje, same naknade za bolovanje, roditeljski dopust i naknade za nezaposlene su neznatno smanjene, a u Švedskoj je broj godina tijekom kojih se plaćaju doprinosi za mirovinsko osiguranje povećan. Dugoročno gledano, najradikalnija promjena u Švedskoj politici odnosi se na za-

kret od formule određivanja primanja na temelju mirovina drugog stupa (poznatim kao ATP mirovine) prema mirovinskim pravima koja se temelje na doprinosima. U određenom smislu, to uključuje otklon od načela (uvedenog u šezdesetim i sedamdesetim godinama) prema kojem se adekvatni dohodak jamči svakome, neovisno o vrsti rada koju je obavljao u prošlosti, prema realnom pristupu potporama koje predstavlja manju redistribuciju dohotka.

Isto tako, očito je stavljen jači naglasak na "vraćanje" ljudi na posao (usprkos rastućim stopama nezaposlenosti). Stoga su zahtjevi rada i praktičnog usavršavanja bili znatno postroženi u odnosu na one koji primaju švedsko osiguranje od nezaposlenosti, dok je Danska uvela takozvanu politiku "jamčenja radnog mjesta" za mlade radnike koji su nezaposleni duže od jedne godine. Isto tako, da bi se spriječila neprijavljena gospodarska aktivnost ili negativni poticaji za zapošljavanje, marginalne porezne stope bile su drastično smanjene, posebice glede viših poreznih razreda, baš kao što je učinjeno u Reaganovoj reformi. Konačno, postepeno je napravljen zaokret prema decentralizaciji i privatizaciji pružanja usluga, posebice u Švedskoj. Međutim, ove trendove bilo bi pogrešno tumačiti kao neoliberalnu strategiju prelaska na tržište. Svi davaoci usluga ostaju podvrgnuti centralno određenim striktnim normama, a čini se da je reforma mnogo više motivirana kriterijima učinkovitosti i interesom da se dopusti da se usluge diferenciraju u skladu s različitim zahtjevima primaoca usluga. Ovdje je moguće uočiti primjer kako heterogena "postindustrijska" struktura potreba primorava socijalnu demokraciju da odstupi od svojih tradicionalnih univerzalnih načela.

Smjer ovih reformskih napora predstavlja prije marginalnu prilagodbu nego trajni paradigmatički otklon od temeljnih načela univerzalne egalitariističke socijalne države. Ipak, uloga socijalne države u osiguravanju i promicanju zapošljavanja je ojačana. Proslavljena politika "aktivnog tržišta radne snage" je osnažena, posebice glede stručnog obučavanja i ponude poslova. Danski program jamčenja zaposlenja oslanja se uglavnom na zaštićena radna

²⁸ Esping-Andersen, 1993.

²⁹ Kako se općenito vjeruje, unatoč tome što je teško doći do jasnih dokaza, visoki troškovi plaća i porezi imaju negativne poticaje za rad i potiču zapošljavanje na crno (vidi Atkinson i Mogensen, 1993). Ipak, indikativno je da je tijekom osamdesetih godina oblik porasta radnih mjesta koji je bilježio najveće povećanje bilo samozapošljavanje.

mjesta u javnom sektoru, ali se politika poticanja zapošljavanja proteže i na privatni sektor putem marginalnih subvencija za plaće, a od nedavno uključuje privremeni minimalni zajamčeni dohodak za one koji se samozapošljavaju.³⁰

Uz jaču sklonost socijalnim investicijama koja postoji u skandinavskoj socijalnoj politici, vezan je i opći zaokret prioriteta u korist mladih i odraslih - odnosno skupina za koje se u tradicionalnoj shemi punog zapošljavanja smatra da imaju potrebu tek za marginalnom intervencijom socijalne države. U socijalnoj politici se u određenom smislu javlja nova definicija životnog ciklusa koja priznaje da suvremena preobrazba obitelji i radnih mjesta stvara nove rizike i potrebe tijekom radno aktivne faze ljudskog vijeka. To se odražava u stvaranju politike prekvalifikacije odraslih te u "trajnom obrazovanju", programima koji olakšavaju geografsku i radnu pokretljivost, te u odredbama o zajedničkom roditeljskom dopustu. To se također očituje u pokušajima da se osigura gospodarska dobrobit novonastalih oblika obitelji kao što su obitelji s jednim roditeljem.

Unatoč tome, u velikoj je mjeri nesigurno je li skandinavski model održiv na duži rok. On se susreće s dvije velike prijetnje. Prvu predstavlja sukob između načela univerzalnog egalitarizma i rastuće raznolikosti strukture stanovništva. Postoje naznake da privilegirani društveni slojevi izlaze iz socijalne države putem privatnih mirovinskih shema osiguranja ili privatnih socijalnih usluga. Stoga propust da se stalno nadograđuju (a možda i da se diferenciraju) socijalni programi može dugoročno izazvati masovni odlazak elite što potkopava solidarnost na kojoj je socijalna država utemeljena. Dakako, dilemu predstavlja činjenica da fiskalna sposobnost za provedbu takve nadgradnje ne postoji.

Druga ozbiljnija opasnost proizlazi iz dugoročne teškoće da se održi (a sada i obnovi) puno zapošljavanje. Granice rasta zapošljavanja u javnom sektoru već su dosegnute. Doista, da bi se smanjio teret javne potrošnje ranija konzervativna švedska vlada planirala je ma-

sovna otpuštanja s radnih mjesta u javnom sektoru. Svaka strategija zapošljavanja stoga se mora oslanjati na usluge privatnog sektora što zauzvrat postavlja probleme poticanja investicija i razlika u plaćama. Strategija niskih plaća američkog tipa stvarno bi u potpunosti potkopala zgradu socijalne države. Strategija nove socijalnodemokratske vlade ide za tim da se izbjegnu dramatični zaokreti u sustavu putem marginalnih prilagodbi kao što je smanjenje razine socijalnih prava, te promicanje selektivnih subvencija plaća.

Ipak, visoke stope nezaposlenosti u Švedskoj čini se da potkopavaju temeljni kredibilitet jednom proslavljenog socijalnodemokratskog modela, a posebice njegovog aktivističkog pristupa "socijalnog investiranja." Ukazuje li švedsko iskustvo na činjenicu da tržište doista radi bolje? Odgovor na to pitanje u krajnoj će liniji ovisiti o dijagnozi sadašnje krize. Mnogi, poput švedskog ekonomista Assara Lindbecka, dijagnosticiraju krizu prvenstveno kao problem negativnih poticaja za rad i preniske štednje koju je proizvela socijalna država.³¹ Takva je analiza, međutim, snažno osporavana. Postoji malo dokaza o bilo kakvim većim učincima negativnih poticaja za rad,³² a učinci švedske dugoročne produktivnosti nisu manji od europskog ili OECD prosjeka.³³ Postoji nekoliko prilično prihvatljivih alternativnih argumenata. Jedan od njih naglašava prolaznu prirodu krize ističući kako je nagli porast nezaposlenosti prouzročen kombinacijom cikličkog učinka (prošle recesije) i velikog gubitka investicijskog kapitala počevši od sredine osamdesetih godina, što je prouzročeno prvenstveno strahom od isključivanja iz ubrzanog procesa tržišne integracije koji se odvijao u Europskoj zajednici. Drugi argument ističe neravnotežu između postojeće politike i novih trendova. Stoga, smatra se, aktivna politika tržišta radne snage prvenstveno je usmjerena prema kraćim programima obrazovanja za pojedinu industrijsku granu dok tržište radne snage ima sve veću potrebu za visoko profesionalnim i generičkim vještinama. U mjeri u kojoj je ova druga vrsta dijagnoze ispravna, švedski model ima

³⁰ Kako bi se potaknulo zapošljavanje u osobnim uslugama danska vlada bila je uvela program subvencija koji pokriva 20 do 30% plaća.

³¹ Lindbeck, 1994.

³² Atkinson i Mogensen, 1993.

³³ Korpi, 1993.

potrebu (možda i nasušnu) za prilagodbom, ali ne i za potpunom razgradnjom. Prema posljednjoj analizi, pitanje bi se moglo svesti na problem ima li jednom proslavljena švedska institucionalna infrastruktura sposobnost rješavanja sadašnje fragmentacije.

NEO-LIBERALNI PUT

Druga skupina država, u koje se ubrajaju Britanija, Novi Zeland i Sjedinjene Države, a u manjoj mjeri Australija i Kanada, tijekom osamdesetih godina svjesno je prihvatila deregulatorne, tržišno pokretane strategije. Britanija i Novi Zeland predstavljaju primjer radikalne promjene režima. Obje su zemlje kao pionirske socijalne države bile odane politici punog zapošljavanja.

Promjena politike nije bila jednoobrazna. U Australiji i Novom Zelandu bila je popraćena smanjenjem protekcionizma. U Britaniji i Sjedinjenim Državama promjena je bila popraćena znatnim slabljenjem kolektivnih organizacija kao što su sindikati, dok se, za razliku od toga, australijska politika liberalizacije razvila u suradnji s jakim sindikatima. U svakom slučaju bit politike bila je u sučeljavanju gospodarskog opadanja i domaće nezaposlenosti s većom fleksibilnošću tržišta radne snage i plaća putem nastojanja za smanjivanjem socijalnog i poreznog opterećenja, te putem erozije zakonom utvrđenih ili *de facto* postojećih minimalnih plaća. Izuzevši program aktivnog rasterećenja koji se primjenjivao u Novom Zelandu, najprihvaćeniji pristup kombinirao je stavljanje jačeg naglaska na ciljne socijalne potpore s odsustvom nadogradnje socijalnih potpora i njihovog pokrivanja u skladu s gospodarskim promjenama. Ovaj stil "pasivne" promjene imao je, kako tvrdi Myles,³⁴ tek marginalne kratkoročne učinke, ali je sadržavao mogućnost za postizanjem dalekosežnih dugoročnih posljedica.

Pasivni pristup tipičan je za američku socijalnu politiku osamdesetih godina. U odsustvu prilagodbe inflaciji tijekom osamdesetih, minimalne plaće pale su na samo 38% prosječnih zarada u 1989. godini, a vrijednost primanja na temelju socijalne pomoći (Pomoć za izdržava-

nu djecu AFDC) na 24%.³⁵ Slično tome, postotak nezaposlenih koji primaju naknade na temelju osiguranja neprestano se smanjivao s od prilike 70% u sredini sedamdesetih godina na 33% u 1989. godini. Tako je omogućeno da uz iznimku mirovina, već od prije slaba američka mreža socijalne sigurnosti bude još više nagražena.

Temeljna pretpostavka za konstrukciju američke socijalne države uvijek je počivala na tome da planovi osiguranja koje nude poslodavci na prikladan način dopunjavaju temeljnu mrežu javne socijalne sigurnosti. Ipak, trend pokrivenosti privatnog osiguranja bio je uvelike popraćen erozijom u javnom sektoru. Tijekom osamdesetih godina tekao je stabilan proces smanjivanja udjela radnika koji su mirovinski i zdravstveno osigurani u poduzećima, a taj pad je bio osobito velik među mladim i slabo plaćenim radnicima. Razlozi su veoma jasni: s jedne strane, poslodavci su nastojali smanjiti visoke (i rastuće) fiksne troškove radne snage, a s druge strane, sve veći udio radne snage zapošljavao se u tvrtkama i sektorima koji su nudili niske standarde socijalnog osiguranja.

Ono što je zajedničko svim "liberalnim" pristupima jesu sve veće razlike i rastuće stope siromaštva. Nedavni podaci za osamdesete godine pokazuju da su se zarade u najnižem decilu smanjile u odnosu na median za 11% u Sjedinjenim Državama, za 14% u Britaniji, za 9% u Kanadi i za 5% u Australiji.³⁶ Za razliku od toga, kontinentalna Europa i Skandinavija pokazuju stabilnost, ili čak smanjenu nejednakost zarada, a nijedna od tih zemalja ne bilježi rast siromaštva.

Zajednički uzrok rastućeg siromaštva u prvoj skupini država je deregulacija plaća i troškova radne snage kao odgovor na gospodarsko restrukturiranje. Fenomen "niskih plaća" u tim je državama posebno akutan među nisko kvalificiranim i sindikalno neorganiziranim radnicima, te među skupinama mladih ljudi koji se zapošljavaju prvi put. Ipak, kako smo pokazali, postoje bitne nacionalne razlike u pojavnim oblicima siromaštva i polarizacije prihoda. Kako sugeriraju studije koje su proveli Castles i Myles³⁷ to se može objasniti ra-

³⁴ Vidi bilješku 2.

³⁵ Moffitt, 1990, str. 210

³⁶ OECD, 1993.

³⁷ Vidi bilješku 2

zlikama koje postoje između pojedinih socijalnih država. Za razliku od Sjedinjenih Država, kanadska primanja na temelju nezaposlenosti nisu se smanjila (99% nezaposlenih ima takva primanja). Politika socijalne države u Australiji i Kanadi zabilježila je izraženi zaokret u smjeru ciljanih potpora, te u smjeru slabljenja programa temeljnih prava u područjima poput dječjih/obiteljskih potpora i mirovina. Metode ciljanih skupina čini se da osiguravaju mnogo bolji uspjeh programa nego što je to slučaj s tradicionalnim sustavima provjere imovinskog stanja (means-tested system) prvenstveno stoga što se stjecanje socijalnih prava temelji na visini poreza ili prihoda, a ne na ponižavajućim provjerama imovinskog stanja, te stoga što je usmjeravanje trebalo isključiti bogate, a ne samo osigurati da su u program uključeni oni koji su izuzetno siromašni.

Postoje, barem površno, izvjesni dokazi koji govore u prilog pozitivnih učinaka fleksibilnih plaća na zapošljavanje. Rast zapošljavanja u osamdesetim godinama bio je u prosjeku dva do tri puta viši u ovim državama nego u ostatku OECD-a. Najniži položaji mogu biti neprivlačni, ali oni osiguravaju veliku zalihu lako pristupačnih za one koji se zapošljavaju prvi put. To pomaže uključivanju mladih, žena i imigranata u tržište rada. U tom smislu američki scenarij izrazito je povoljan, za razliku od onoga u kontinentalnoj Europi. Dakako, vrući problem predstavlja pitanje jesu li ta radna mjesta postala slijepa ulica, odnosno, pospješuje li strategija niskih plaća nastanak novog, kronično siromašnog postindustrijskog proletarijata. Istraživanja tog problema su još uvijek rudimentarna, ali mnogo toga ukazuje da su izgledi za promjenom radnog mjesta bitno uvjetovani prikladnim kvalifikacijama.³⁸ Nekvalificirani radnici snose visoki rizik padanja u zamku. Stoga se čini da je strategija aktivnog socijalnog investiranja od velike važnosti za izbjegavanje nastanka proletarijata siromašnih radnika.

Strategija niskih plaća pospješuje rast zapošljavanja u niskoj produktivnosti na "prlja-

vim radnim mjestima" gdje čak i cjelogodišnje namještenje rezultira dohotkom ispod granice siromaštva.³⁹ Stoga, kako predlaže Myles, tržište radne snage niskih plaća uključuje dvostruku opasnost: ono ima potrebu za većim transferima u okviru programa dohodovne potpore (poput socijalne pomoći), te istovremeno, proizvodi zamku siromaštva (stoga što niske plaće destimuliraju rad). Scenarij fleksibilnih plaća nosi sa sobom dvije problematične posljedice. Kao prvo, postoji zabrinjavajuća erozija tradicionalnih dodatnih potpora koje su postojale u okviru socijalne politike poduzeća. Nestajanje radnih mjesta pretežito zahvaća industrijske grane s razvijenim shemama socijalne pomoći, dok su mnoga nova radna mjesta koncentrirana u poduzećima koja dovoljno ili uopće ne pružaju socijalne potpore.⁴⁰ Usprkos činjenici da Sjedinjene Države troše gotovo 13% bruto domaćeg proizvoda na zdravstvenu zaštitu, broj osoba koje nemaju prikladnu zaštitu veoma je visok (procjenjuje se 30 do 40 milijuna) i još raste. Drugim riječima, socijalne države poput Sjedinjenih Država, u kojima poduzeća osiguravaju potpore, vjerojatno će se susresti sa sve većim manjkovima u socijalnoj sigurnosti, te općenito s ozbiljnom neravnotežom.

Nedostatak pokrivenosti socijalnom sigurnošću manje je ozbiljan u odnosu na starija kućanstva, ali se zato najteže osjeća u mladima. Jedan od učinaka koji možda najviše zabrinjava je rastuće siromaštvo djece, djelomično zbog niske sposobnosti samohranih majki da zarađuju, što je popraćeno stvarnim smanjenjem socijalnih primanja, a djelomično zbog toga što nedostatak institucija za brigu o djeci sprečava majke koje su u braku, čija kućanstva imaju nizak dohodak, da taj dohodak dopunjuju svojim radom. U oba slučaja svjedoci smo uznemiravajućeg porasta dječjeg siromaštva u Australiji, Kanadi, Britaniji i Sjedinjenim Državama.⁴¹

Problem siromaštva zajedno sa strategijom "niskih plaća" jasno se odnosi na posebno ran-

³⁸ Esping-Andersen, 1993.

³⁹ Burtless, 1990.

⁴⁰ Mnoga poduzeća u Sjedinjenim Državama nastoje smanjiti svoje socijalne obaveze putem prestrojavanja na takozvane 401K sustave. To su u biti individualni računi osiguranja slični individualnim mirovinskim računima osiguranja.

⁴¹ Na temelju vlastitih kalkulacija podataka dobivenih studijom LIS, vidimo da se u Sjedinjenim Državama siromaštvo djece u obiteljima s dva roditelja tijekom osamdesetih udvostručilo (s 12 na 22%), dok se u Britaniji utrostručilo (s 5 na 15%). Porast je u Kanadi bio skromniji (s 11 na 14%). Porast siromaštva u kućanstvima s jednim roditeljem bio je još dramatičniji i u svim državama osim u Britaniji koja je zabilježila opadanje.

jive osobe kao što su nekvalificirani, te kućanstva s jednim roditeljem. Kratkoročno gledano, rizik se može umanjiti zadržavanjem standarda programa dohodovne potpore, ali ako niske plaće ostanu jedina alternativa ovisnosti o socijalnoj skrbi to će nedvojbeno pothranjivati zamke siromaštva. Stoga se čini očitim da je, kako bi se spriječilo stvaranje spirale siromaštva, potrebno provoditi dugoročnu aktivnu strategiju socijalnog investiranja. Strategija fleksibilnih plaća bila bi potencijalno mnogo manje štetna ako bi se sistematski povezala s aktivnim programima stručnog obučavanja.⁴²

PUT SMANJENJA RADNE SNAGE

Scenario rasta broja nezaposlenih posebno je akutan u Europskoj zajednici. Ako se vratimo u šezdesete godine, ukupni postoci zaposlenosti u kontinentalnoj Europi, Sjevernoj Americi i Skandinaviji bili su dosta slični (oko 65% radno sposobnog stanovništva). Danas, udio zaposlenih u ukupnom radno sposobnom stanovništvu u Americi iznosi 76% muškaraca i 60% žena, u Švedskoj - 83% muškaraca i 76% žena, a u Francuskoj - 70% muškaraca i 50% žena.⁴³ Ukupni prosjek Europske zajednice pao je na 57%. Najveća razlika između kontinentalne Europe i ostalih regija odnosi se na ponudu ženske radne snage i starijih muškaraca, kao i nezaposlenost omladine.⁴⁴

Ove države tipičan su primjer problema "uključenosti-isključenosti" ("insider-outsider"): malobrojna, pretežito muška "uključena" radna snaga uživa visoke plaće, skupa socijalna prava i sigurnost zaposlenja što je u kontrastu s poplavom broja "isključenih" koji su ovisni bilo o dohotku muškog hranitelja, bilo o transferima socijalne države. Kako se objašnjava taj problem koji je svojstven isključivo kontinentalnoj Europi? Jedna analiza stavlja u žarište socijalnu državu i stroga tržišta radne snage,

te prevelike fiksne troškove radne snage koji su prouzročeni porezima i socijalnim doprinosima. Ipak, taj argument sam po sebi nije kompletan kada se uzme u obzir skandinavsko iskustvo koje je karakterizirao dugogodišnji rast broja radnih mjesta u javnom sektoru - koji je tek nedavno usporen - bez obzira na podjednako visoke troškove radne snage i velika radna prava.

Jedna od osobitosti svih socijalnih država kontinentalne Europe je to što one kombiniraju visoko razvijeno (ako ne i prerazvijeno) socijalno osiguranje koje je previše usmjereno prema mirovinama, s nerazvijenim socijalnim uslugama.⁴⁵ Pored toga, socijalno osiguranje u tim državama ima sklonost visokoj segmentaciji po statusima. Prava su dosta strogo vezana uz zaposlenje i uplaćeni doprinos. To znači da postoji potreba za dugom neprekinutom karijerom, poglavito u odnosu na mirovine. Odatle i polazna pretpostavka da će socijalne potrebe bračnih družica i drugih izdržavanih članova obitelji biti zadovoljene na temelju zarade i prikupljenih prava muških hranitelja koji su zaposleni s punim radnim vremenom. Te socijalne države pokazuju jaku sklonost naglašavanju obitelji (a sekundarno i dobrovoljnih organizacija) kao jezgri socijalne skrbi i stoga vide ženu kao domaćicu s punim radnim vremenom. To je uočljivo u poreznoj politici (primjerice, nepovoljnom poreznom tretmanu parova u kojima je supruga zaposlena) i izuzetno nerazvijenoj ponudi socijalnih usluga. Dok je čuvanjem obuhvaćeno oko 50% danske i švedske djece, pokrivenost u Njemačkoj, Italiji i Nizozemskoj iznosi ispod 5%. Slično tome, postotak starijih osoba koje žive sa svojom djecom iznosi oko 40% u Italiji i Španjolskoj, ali ispod 10% u Skandinaviji i 15% u Sjedinjenim Državama.⁴⁶ Kontinentalna europska socijalna država stoga u biti predstavlja državu transfera ili obiteljskih dohodovnih potpora.

⁴² Lynch, 1993. Prisutnost aktivnije politike stručnog obučavanja možda ipak sama po sebi nije dovoljna ako mu se ne pridruži jak institucionalni okvir. Kako sugeriira Soskice (1990), nedostatak takvog okvira u Britaniji znači da tek mali udio onih koji napuštaju školu u dobi od 16 godina sudjeluje u stručnom usavršavanju.

⁴³ OECD, 1994a, tablica 16

⁴⁴ Ponovno, počevši od šezdesetih godina stopa radne aktivnosti muškaraca u dobi od 60 do 64 godine života opala je za 25% u Francuskoj, 31% u Njemačkoj i za 15% u Nizozemskoj. U Švedskoj usporediva stopa iznosi 64%, a u Sjedinjenim Državama 54%. Ipak, valja primijetiti da je stopa zapošljavanja žena, posebno mladih, počela rasti u sredini osamdesetih godina u Njemačkoj i Nizozemskoj gdje su poslovi na određeno vrijeme postali uobičajeni.

⁴⁵ U Italiji 60% socijalnih troškova troši se na starije osobe; u Njemačkoj oko 45%. To je u kontrastu s 30% u Švedskoj (koja je podjednako "stara") i 40% u Sjedinjenim Državama (OECD, 1994a, graf 1).

⁴⁶ OECD 1994a, tablica 13. Kao i u Istočnoj Aziji, tamo postoji jasni silazni trend. Problem skrbi za starije osobe dvostruko je više akutan s obzirom da je jedina stvarna alternativa obiteljskoj skrbi (izuzetno skupa) hospitalizacija.

Ovime je moguće lakše objasniti izbor politike ranog umirovljenja (ili odlaska u invalidsku mirovinu) kao glavne politike za upravljanje "de-industrijalizacijom." Posljedično, time se također objašnjava problem visokih troškova radne snage, nefleksibilnosti u zapošljavanju, te katastrofalne razine dugoročnog zapošljavanja mladih. Porast produktivnosti koji može nastati na temelju ranog odlaska u mirovinu u primjeni strategije gospodarskog restrukturiranja može biti lako poništen troškovima koji su s njime povezani. Jedan od tih troškova je, naravno, dodatni teret dotacija s obzirom da velikodušne mirovine često služe kao mito da bi se potaknuo raniji odlazak u mirovinu. Financiranje socijalnog osiguranja u većini država naginje deficitu zbog toga što njihovi prihodi ne mogu pokriti isplate socijalnih potpora. Ovaj problem otežan je usitnjenom prirodnom fondova osiguranja: deficitu su ponekad uzemiravajuće visoki u fondovima koji pokrivaju izumiruća zanimanja (kao što su fondovi rudarskog ili općeg radničkog osiguranja), dok su fondovi osiguranja koji pokrivaju zanimanja koja su u porastu, financijski zdravi.

Rastući financijski zahtjevi koji su ugrađeni u masovno umirovljenje znače porast socijalnih doprinosa i, stoga, veće fiksne troškove radne snage. To je posebice tako u Francuskoj i Italiji gdje je pad ponude radne snage bio najveći. Posredni učinak ove pojave je u tome što će poslodavci radije regulirati svoje potrebe za radnom snagom putem prilagodbe radnog vremena nego putem zapošljavanja novih radnika, s obzirom da su marginalni troškovi radnika na određeno vrijeme prohibitivno visoki.⁴⁷ Takva situacija ne ide u prilog zapošljavanju žena. Pored toga, visoki i kruti troškovi radne snage u kontekstu masovne nezaposlenosti stvaraju jak poticaj, kako za poslodavce tako i za one koji traže posao, da izađu iz okvira formalnih radnih odnosa. To se može uočiti kao veoma veliki (i rastući) udio sivog gospodarstva, te u porastu samozapošljavanja. Niti jedno niti drugo ne povećava poreznu osnovicu socijalne države.

Posredno, ovaj sustav ima ugrađenu tendenciju povećanja krutosti tržišta radne snage. Ako uzmemo u obzir da prosječna obitelj ovisi o plaći muškog hranitelja i kvalifikacijama za socijalnu pomoć, te kada tome dodamo sve manji broj godina potrebnih aktivnom radniku da stekne socijalna prava što je posljedica kasnijeg ulaska i ranijeg izlaska iz sheme osiguranja, dobit ćemo rezultat u kojem si tipični radnik tijekom aktivne karijere ne može dopustiti nikakve rizike ili prekid u zaposlenju. Stoga je prirodno da će sindikati braniti postojeća prava "uključenih" što jače mogu. To znači čuvanje radnih mjesta radno sposobnih muških radnika, čak kada takva strategija otežava suprugama, sinovima i kćerima da pronađu zaposlenje.

Problem očito nije ostao neprimijećen, ali veći naponi kako bi se promicala fleksibilna uporaba radne snage s lakoćom su zaustavljeni ili neutralizirani otporom sindikata, zaposlenika, pa čak i poslodavaca. Unatoč tome što je Italija u osamdesetim godinama liberalizirala zapošljavanje na određeno vrijeme, ono gotovo uopće nije zabilježilo rast. Mnoge države prihvatile su odredbe o privremenom zapošljavanju, ali osim Španjolske, te u manjoj mjeri Francuske, nije bilo vidljivog porasta broja radnika na određeno vrijeme. Nadalje, u te dvije države odredbe o fleksibilnom zapošljavanju nisu imale bitnog utjecaja na ukupni neto porast broja radnih mjesta.

Za takav ishod postoje dva podjednako prihvatljiva objašnjenja. Jedno počiva na tvrdnji da je još prerano da bismo vidjeli pune učinke fleksibilnije politike zapošljavanja, a drugo da poslodavci mogu izbjeći prestrojanje na novu praksu zapošljavanja kako bi zadržali skladne industrijske odnose.⁴⁸ Primjer takvog ponašanja je slabljenje odredaba o otpuštanju radnika u mnogim državama, uključujući Belgiju, Francusku, Njemačku (i Britaniju), usprkos tome što se, kako predlaže Blank,⁴⁹ ponašanje poduzeća vezano uz otpuštanje radnika jedva imalo promijenilo.

⁴⁷ Čak i radnici na određeno vrijeme imaju pravo na pune socijalne potpore ako su zaposleni s radnim vremenom koje premašuje određeni minimalni broj radnih sati. Taj prag razlikuje se od države do države.

⁴⁸ Nekoliko autora smatra prvo tumačenje ispravnim sugerirajući da će se orijentacija na radnike na određeno vrijeme ubrzati tijekom devedesetih godina. S druge strane, Buechtemannova (1993) analiza njemačkog iskustva sugerira da poslodavci rabe ugovore na određeno vrijeme kao sredstvo za selekciju, ali da u biti uglavnom produžuju takve ugovore na neodređeno vrijeme.

⁴⁹ Blank, 1994, str. 166

Premda se većina slaže da te države trebaju smanjiti krutosti tržišta radne snage, problem je u tome što skrb pojedinaca i obitelji ovisi upravo o onim čimbenicima koji uzrokuju baš te krutosti: sigurnosti radnih mjesta, visokim plaćama te visokim socijalnim doprinosima. Tako je glavni problem socijalne politike: kako razviti alternativne izvore životne sigurnosti?

Iz takve perspektive čini se jasnim da strategija redukcije radne snage pokretana transferima mora biti drastično promijenjena. U biti, o tome postoji opća suglasnost. Danas se svugdje nastoji posiviti dob odlaska u mirovinu. Kako bi se smanjili troškovi zapošljavanja (i otpuštanja), postoji trend prema smanjivanju tereta obveznih socijalnih doprinosa. Primjećuje se opća strategija poticanja rasta privatnih shema socijalnog osiguranja, a trend kretanja u tom smjeru već je uočljiv. Ipak, takva strategija vjerovatno neće prevladati upravo zbog toga što to, kao što je to slučaj i u Sjedinjenim Državama, ne rješava problem troškova radne snage s kojim se suočavaju poslodavci. Privatizacija će vjerojatno dovesti do nastanka individualnih shema osiguranja te stoga do velike nejednakosti u opsegu osiguranih slučajeva. Druga je strategija, čiji je primjer nedavni prijedlog francuske vlade, da se politika preusmjeri prema osnovnim mirovinama koje se financiraju iz općih državnih prihoda.

Na dubljoj razini, da bi se smanjile krutosti potrebno je smanjiti ovisnost obitelji o jednom jedinom muškom hranitelju. Stoga je ključno povećati ponudu i potražnju ženske radne snage. U tom smislu teško je predvidjeti kako bi kontinentalno-europski model mogao izbjeći raskid sa svojim tradicionalnim sklonostima obiteljske dohodovne potpore. U biti, oko tog problema vode se mnogi suvremeni politički sukobi; ljevičari se tipično zalažu za "skandinavski" model širenja socijalnih usluga, a desničari (posebice demokršćani) predlažu pristup "socijalnog društva" ("welfare society") koji bi osnažio obitelj, primjerice, uvodeći plaću za domaćice, te volonterske organizacije u lokalnoj zajednici. Imajući u vidu fiskalna ograničenja sadašnjih sustava socijalnog osiguranja nijedna od ovih strategija ne čini se izglednom.⁵⁰

POJAVA NOVIH SOCIJALNIH DRŽAVA

Oponašaju li države Istočne Azije, Istočne i Srednje Europe ili Latinske Amerike zapadni model, ili pak slijede kvalitativno novu putanju?

Ukoliko pojmom "novih" putanja označavamo modele koji se znatno razlikuju od onih u postojećim socijalnim državama odgovor na drugo pitanje u biti je "ne." Ipak, naše istraživanje sugerira da postoje različite putanje koje nužno ne odgovaraju regionalnim skupinama. Jedna takva skupina koja se sastoji od Argentine, Čilea i Istočne i Srednje Europe, slijedi uglavnom liberalnu strategiju koja se temelji na privatizaciji socijalnog osiguranja, ograničenoj mreži javne socijalne sigurnosti, zaokretu prema ciljanoj pomoći koja se određuje na temelju provjere imovinskog stanja, te sklonosti prema regulaciji tržišta radne snage mehanizmom slobodnog tržišta. Tržišno pokretana strategija u Latinskoj Americi mora se sagledati u uvjetima pada visoko statusno segmentirane, klijentelističke, te nedovoljno financirane tradicije socijalnog osiguranja.

Druga skupina zemalja, čiji su primjer Brazil i Costa Rica, do sada se klonila neo-liberalizma, te je u biti poduzela izvjesne korake prema jačanju mreže javne socijalne sigurnosti. Obje su države prihvatile dosta univerzalistički pristup glede obuhvata stanovništva osiguranjem.

Treća, istočnoazijska skupina je, paradoksalno, kako globalno jedinstvena, tako i hibridna glede postojećih karakteristika socijalne države. Ova skupina država dijeli s kontinentalnom Europom model neobično nerazvijene mreže ustanova koje skrbe o mladima, starima i bolesnima, te se u pružanju pomoći tim osobama snažno oslanja na obitelj. Embrionalne sheme socijalnog osiguranja nastoje slijediti europsku korporativističku tradiciju segmentiranih shema po profesijama koje favoriziraju privilegirane skupine kao što su javna uprava, učitelji ili vojska. U tim državama socijalna sigurnost nije niti sveobuhvatna, niti nastoji osigurati dohodovne potpore. Prije slučajno nego namjerno, praznine u socijalnoj zaštiti potaknule su porast osiguranja koje plaćaju poduzetci, naročito u Japanu. Kao posljedica toga,

⁵⁰ U Italiji su dragovoljne udruge izuzetno narasle u proteklom desetljeću, naročito u područjima poput skrbi za starije osobe i invalide, ili ovisnike o drogi. Ipak, očito je da je tome pogodovalo postojanje velikog broja nezaposlene omladine i žena.

razvio se određeni stupanj "amerikanizacije": skromna javna skrb počiva na pretpostavci da će primarna radna snaga biti pokrivena privatnim shemama.

Kada ocjenjujemo pristupe koji se primjenjuju u ovim regijama, ponajprije treba imati na umu izraziti kontrast između krizom opterećenih gospodarstava Latinske Amerike (i također Istočne i Srednje Europe), te čudesno dinamičnih gospodarstava Istočne Azije. Doista, opća gospodarska klima prvonavedene regije tijekom osamdesetih godina bila je u mnogo slična: opadajući bruto domaći proizvod po glavi stanovnika, inflatorni pritisci, veliki problemi dugova, izuzetno visoka nezaposlenost te hitna potreba za reformom visoko zaštićenih monopolističkih industrija.⁵¹ Obje regije poduzele su tijekom osamdesetih godina više ili manje liberalne strategije stabilizacije i restrukturiranja.

Zajedničko svojstvo bivših komunističkih država u tranziciji je ponajprije pokušaj da se šok-terapija ublaži socijalnom sigurnošću. Isprva su gotovo sve te države uvele velikodušno osiguranje za slučaj nezaposlenosti, a višak radne snage u industriji zbrinjavano se smanjenjem njene brojnosti i ranim odlaskom u mirovinu. Ipak, dramatičan pad prihoda zajedno s neočekivanom razinom nezaposlenosti i pada prihoda (realne plaće u Istočnoj Europi pale su za 20 do 35%), doveo je mnoge države do pravog kolapsa postojećeg sustava socijalne sigurnosti, te do jednoobraznog zaokreta prema ciljanim potporama na osnovi provjere imovinskog stanja.

U regiji kao cjelini između 1989. i 1993. godine bilo je izgubljeno neto 6 milijuna radnih mjesta (12% radne snage). Ne uzimajući u obzir odlaske u mirovinu zabilježen je značajan pad stopa participacije, kao i porast nezakonitog zapošljavanja i zapošljavanja ispod razine kvalifikacija.⁵² Učinci tranzicije posvuda su bili

rastuća nezaposlenost i siromaštvo. Ipak, postoji jasna razlika između Češke Republike i Mađarske s jedne strane, te Poljske i Zajednice neovisnih država s druge. Kako sugeriraju Burda⁵³ i OECD⁵⁴ prvonavedene države bile su spremnije ući u pregovore o strategiji tranzicije, te su stoga zadržale jaču mrežu socijalne sigurnosti i vodile aktivniju politiku zapošljavanja, posebice mladeži i nekvalificiranih.⁵⁵

Kako pokazuje studija koju je proveo Standing, šok-terapija zajedno s određenim vrstama socijalne politike često je još više doprinosa već postojećim nepravilnostima. Politika oporezivanja rasta plaća (kao sredstvo zaštite od inflacije) potiče jača poduzeća da plaće ne daju u novcu. Oni koji rade za lošije stojeća poduzeća u manje kompetitivnim sektorima ne primaju takve nenovčane potpore i stoga im se životni standard dramatično smanjuje. Smanjivanje minimalnih plaća, koje je često bilo veoma oštro, utjecalo je kako na zarade tako i na većinu socijalnih potpora. Mirovine i naknade za nezaposlenost koje su vezane za minimalne plaće erodirale su do točke od 20% do 30% prosječne plaće.⁵⁶ Na tržištu radne snage zapaža se zaokret sa zaštićenih radnih mjesta s punim radnim vremenom, prema marginalnim, često neprijavljenim ili neregularnim radnim mjestima, odnosno, prema nezaposlenosti (što znatno povećava porezne probleme), kao i prema općem smanjenju stvarnih plaća i pojavi stopa siromaštva nalik onima u "trećem svijetu" (trenutno su te stope 40% u Poljskoj i navodno 80% u Ukrajini).

Ukratko, individualni rizici bili su privatizirani, ali ne i sredstva da im se ljudi suprotstave. Nedostatak djelatnih privatnih financijskih institucija dovodi do teškoća u osnivanju privatnog osiguranja. Stoga, zajedno s raspadom ranijeg sustava socijalne sigurnosti u vrijeme kada privatna alternativa ima ozbiljne poteškoće, preostala struktura socijalne zaštite sve više nalikuje nekoj vrsti ublažavanja siroma-

⁵¹ Državno vlasništvo bilo je rašireno u Latinskoj Americi i stvaralo je 40% industrijskog proizvoda (u usporedbi s 80-90% u Istočnoj Europi)(Przeworski, 1991., str. 143).

⁵² OECD, 1994b

⁵³ Burda, 1993.

⁵⁴ OECD, 1994b

⁵⁵ Češki slučaj je zanimljiv s obzirom da kombinira niske stope nezaposlenosti s razinom gubitka radnih mjesta (od 10%) koja je jednaka ostalima. To se djelomično objašnjava odlaskom u mirovinu, djelomično planovima stvaranja radnih mjesta (1992. godine stvoreno je 250.000 radnih mjesta). Također se čini da su drastičniji gubici radnih mjesta bili izbjegnuti strategijom prema kojoj je privatizacija prethodila racionalizaciji poduzeća (OECD, 1994b).

⁵⁶ OECD, 1994b

štva koju su napredne države uspješno prebrodile.

Sličan scenario može se opisati u onim latinskoameričkim državama koje su prihvatile neoliberalnu strategiju prilagodbe. Tradicionalna socijalna sigurnost u većini latinskoameričkih država može se najbolje opisati kao krpanje socijalnog osiguranja na osnovi zaposlenja koje tipično pogoduje privilegiranim (primjerice, državnim službenicima i radničkoj aristokraciji), i koje je snažno prožeto patronstvom. U tom kontekstu, hiperinflacija i izbjegavanje plaćanja poreza izazvali su ozbiljne fiskalne probleme, a agresivniji pokušaji socijalne reforme postali su politički teško zamislivi. Zbog tih, ali i drugih razloga, čileanski privatizacijski eksperiment izaziva značajan interes.

Huberova studija pokazuje da je privatizacija socijalne sigurnosti do sada bila djelomično uspješna.⁵⁷ Zaokret Čilea prema mirovinskim shemama koji se temelje na privatnim individualnim mirovinskim računima iziskivao je velike javne subvencije, te mu je stoga neto učinak *de facto* subvencioniranje privatne socijalne skrbi. Također, troškovi djelovanja čine se prohibitivno visokima. Štoviše, s obzirom da se osiguranje financira isključivo od zaposlenika, udio uključenog stanovništva nije veoma impresivan. Nove privatne sheme osiguranja mogle bi pokriti privilegirane i sigurnije dijelove radne snage na dobar način, ali su oni u biti neprimjenjivi na veliku masu marginalno plaćenih, da ne spominjemo nezaposlene. Drugim riječima, privatizacija je u Čileu u velikoj mjeri značila ponavljanje mnogih istih grešaka koje su postojale u javnom osiguranju. Možemo se samo nadati da će novi sustav biti barem platežno sposobniji.

Što se tiče tržišta radne snage, liberalizacijska strategija čileanskog tipa čini se da je nešto pozitivnija, u najmanju ruku dugoročno. Razina nezaposlenosti smanjila se s katastrofalnih 30% koliko je iznosila u 1983. godini na 5% danas, te je došlo do zdravih investicija, porasta bruto domaćeg proizvoda i nadnica. Ipak, to treba razmotriti u svjetlu ranije erozije: dohodak po glavi stanovnika opao je za 26% u

1974.-1975. godini, te za još 16% u 1982. godini. Realni dohoci u 1988. godini nisu bili viši nego prije Pinocheta, samo što su bili mnogo nejednakomjernije raspoređeni.⁵⁸

Alternativni odgovor, čiji su primjer Brazil i Costa Rica, bio je jačanje socijalne politike, orijentacija u jasnom univerzalističkom smjeru, posebice u slučaju zdravstvene skrbi (iako, kako primjećuje Huber, univerzalizam takvih programa u Brazilu je upitan zbog jakog političkog pokroviteljstva, te velikog siromaštva koje vlada u mnogim urbanim i ruralnim naseljima). Ukupno uzevši, Huberova studija je pesimistična glede dugoročne ostvarivosti ove strategije.⁵⁹ Ona je u Costa Rici moguća samo na temelju velikodušne američke pomoći; a uzimajući u obzir inflaciju (posebno u Brazilu), visinu vanjskog duga i stagnirajući ili opadajući bruto domaći proizvod, budućnost ambicioznijih shema socijalne sigurnosti čini se da je ozbiljno dovedena u pitanje.

Vratimo li se konačno Istočnoj Aziji i njenom neobičnom "hibridnom" socijalnom režimu, prva stvar koja se primjećuje u komparativnom okviru je da razvoj socijalne sigurnosti zaostaje za ostvarenim bruto domaćim proizvodom. Razina gospodarskog razvoja Japana već je jednaka prosjeku OECD-a iz sedamdesetih godina; Južna Koreja i Taiwan dostigli su razinu bruto domaćeg proizvoda, recimo, Španjolske u sedamdesetim godinama ili Portugala danas. Zajedničko objašnjenje zaostajanja u razvoju socijalne politike je da konfucijansko shvaćanje obitelji predstavlja učinkoviti funkcionalni ekvivalent, iako bi kritičari odgovorili da opstanak domaćinstava koja se sastoje od tri generacije treba realistično pripisati nedostatku bolje alternative.

S obzirom da je to tako, o problemu izgradnje socijalne države trenutno se intenzivno raspravlja u sve tri države. Razlozi za takvu raspravu su mnogobrojni. U Koreji i Taiwanu izgradnja demokratske države iziskuje širenje građanskih prava. Pored toga, te će države uskoro doživjeti izuzetno brzo starenje stanovništva koje će zajedno s preseljenjem u gradove i modernizacijom izazvati rastuću krizu

⁵⁷ Vidi bilješku 2.

⁵⁸ Peirera, 1993, na str. 37-39. Također nije jasno koliko je ta strategija doista bila liberalna. Poticanje tržišta iziskuje velike javne subvencije, kao što je to slučaj s mirovinama. Procjenjuje se da su subvencije privatnim poduzećima u Čileu tijekom osamdesetih godina dosegnule 4,3% bruto domaćeg proizvoda (Ibid. na str. 37).

⁵⁹ Vidi bilješku 2.

skrbi za starije osobe. Konačno, industrijsko čudo niskih plaća koje se zbilo u Koreji i Taiwanu, sve brže nestaje, što stvara potrebu za općim industrijskim restrukturiranjem, a to će vjerovatno dovesti do nastanka nezaposlenosti i novih socijalnih problema. U mnogo naprednijem Japanu rastu naznake da će sustav doživotnog zaposlenja na jednom radnom mjestu i jamstava socijalne sigurnosti koja pružaju poduzeća oslabiti. Ravnoteža japanske kombinacije skromnijih javnih potpora, privatnih dodataka i stvarne sigurnosti radnih mjesta (u svakom slučaju za mušku radnu snagu), počiva ne samo na obiteljskoj odgovornosti za skrb, već i na jamstvu stalnosti radnih mjesta.

Do sada su brzorastuća gospodarstva trpila manjak radne snage, a ne nezaposlenost, a to je svakako značilo da su dohodovni rizici odraslih hranitelja obitelji bili relativno mali, a njihova sposobnost zaradivanja dosta velika. Međutim, to neće trajati u nedogled.

Do sada su odgovori na opažene izazove u području socijalne politike bili koncentrirani u dva područja. Prvi, oprezniji pristup, bio je da se izgradi obuhvatnija i univerzalnija mreža socijalne sigurnosti kao što je to primjerom pokazala Južna Koreja svojim reformama u kasnim osamdesetim godinama. Ipak, takvi programi ne pružaju univerzalno pokriće, a razine socijalnih potpora nisu prikladne za održavanje njihovih primatelja na razini koja je bitno viša od pukog preživljavanja. Nedavna reforma Nacionalne zdravstvene skrbi u Taiwanu (rujan 1994. godine) isprva je bila zamišljena kao univerzalna i obvezatna, a u stvari je dragovoljna, i vjerovatno neće otkloniti praznine u obuhvatu stanovništva.

Oklijevanje tvoraca politike da preuzmu obvezu stvaranja stvarnog sustava dohodovne potpore djelomično je prouzročena strahom od neobično brzog starenja stanovništva u narednim desetljećima. To je posebno tako u Japanu gdje, doista, konzervativci nastoje ponovno ojačati konfučijansko viđenje obitelji kao strategiju kompenzacije. To je veoma slično demokršćanskoj politici u velikom dijelu Europe, te vjerovatno neće biti uspješno zbog, u biti, istih razloga. Žene u Japanu i Južnoj Koreji, poput onih u Njemačkoj i Italiji, imaju mnogo manje djece (stopa plodnosti u Japanu je sada daleko ispod reproduktivne) te sve više ulaze na tržište radne snage. Nadalje, stare-

njem stanovništva u Japanu, komparativno gledano, doći će do velikog povećanja broja veoma starih osoba, što znači onih koji imaju povećane potrebe za skrbi. Do 2020. godine postotak osoba starijih od osamdeset godina će se utrostručiti.⁶⁰

Druga briga koju imaju vlade je mogući negativni utjecaj širenja socijalne zaštite na štednju. Gospodarsko čudo azijskih tigrova počiva prije na visokim ušteđevinama nego na keynesijanizmu: obitelji su štedile zbog nedostatka prikladnih programa socijalne sigurnosti. Strahuje se da bi stvarni pristup socijalne države potkopao tu motivaciju. Povrh toga, s obzirom da ova gospodarstva pokazuju trajan rast i neobično egalitarističku raspodjelu prihoda, argument da većina kućanstava ima sposobnost štediti - u najmanju ruku ako su urbana i ako uključuju hranitelja koji radi u primarnom sektoru, ima određeni legitimitet.

Drugi glavni pristup izazovu izrade nove socijalne politike je stavljanje naglaska na strategiju socijalnog investiranja. Stoga, u očekivanju strukturalne nezaposlenosti i (djelomične) "de-industrijalizacije", ove države radije potiču stručno obučavanje i obrazovanje nego dohodovne potpore. U tom smislu one su možda avangardne. U svakom slučaju, u većini socijalnih sustava koje smo ispitali, osim u Skandinaviji, preusmjerenje aktivnosti socijalne države sa socijalnih transfera na socijalno investiranje, do sada ostaje samo na papiru.

ZAKLJUČCI: GLAVNI TRENDVI I POLITIČKE DILEME

Osim u nekoliko slučajeva, dominira slika "zamrznutog krajobraza socijalne države." Treba očekivati opiranje promjenama: dugo provedene politike postale su institucionalizirane i stvorile su interesne skupine čiji se stečeni interesi održavaju. Stoga sustavi socijalne sigurnosti vjerovatno nisu sposobni za radikalnu reformu, a kada se reforma poduzme vjerovatno će biti dogovorena i sporazumna. Kontinentalna Europa najjasniji je primjer takve zamke, dok Australija i Skandinavija predstavljaju primjer promjene putem pregovora. Na saskvim drugoj strani, u Čileu i bivšim komunističkim državama, u pozadini kolapsa ili destrukcije postojeće organizacione strukture, zbila se velika promjena. Između ova dva ekstrema nala-

⁶⁰ OECD, 1994a, tablica 15.

ze se države poput Britanije ili Sjedinjenih Država u kojima je došlo do postupne erozije zajedno sa slabljenjem sindikata.

Propadanje mehanizama za postizanje općih i središnjih sporazuma u Skandinaviji (a naročito u Švedskoj) tijekom proteklog desetljeća jedan je od prvenstvenih uzroka teškoća koje sada opsjedaju bajkoviti švedski model. Njegova dugotrajna sposobnost pomirenja ambicioznih i egalitarističkih socijalnih ciljeva s punom zaposlenošću pretrpjela je ozbiljnu eroziju.

Čini se da postoji univerzalna ravnoteža između jednakosti i zapošljavanja. Korijeni ove dvojbe možda počivaju prvenstveno u novom svjetskom poretku, ali naša studija otkriva znatno različite nacionalne pristupe. Unutar skupine naprednih socijalnih država svega ih je nekoliko poduzelo radikalne korake kako bi se vratile na raniji sustav ili deregulirale postojeći. Ipak, sve su nastojale smanjiti socijalne potpore na nižu razinu, ili uvesti oprezne mjere fleksibilnosti. Kako smo vidjeli, države koje su slijedile radikalniju strategiju liberalizacije pokazuju znakove uspješnijeg zapošljavanja, ali plaćaju visoku cijenu nejednakosti i siromaštva. Za razliku od toga, one države koje se opiru promjenama plaćaju cijenu visoke nezaposlenosti, kako je slučaj u kontinentalnoj Europi.

Iako su neka shvaćanja ravnoteže između jednakosti i učinkovitosti uvijek dominirala raspravama o socijalnoj politici, već nekoliko decenija postoji široko prihvaćeno mišljenje da je keynesijanska socijalna država dovela do pozitivnog rezultata. Danas tek malobrojni optimisti smatraju da je moguće naći "treći put" koji bi bio oslobođen problema. Ipak, mnoge od država koje smo proučavali provode strategije koje su zamišljene za posredovanje ili ublažavanje te ravnoteže. Jedna skupina koju predstavljaju Australija i Kanada kombinira liberalizaciju i zaokret prema selektivnosti i usmjerenju, s istovremenim povećanjem socijalnih potpora za one koji su izloženi najvećem riziku. Njihov pristup selektivnosti nije uzak, već širok, a cilj mu je stvaranje sigurnosti od krajnje bijede i velike nejednakosti. Komparativni podaci o prihodima i siromaštvu sugeriraju da je ta strategija u nečemu uspješna, barem kada se usporedi sa Sjedinjenim Državama. Te države su imale stopu zapošljavanja koja je jednaka američkoj, i to bez uzbunjujućih stopa osiromašivanja.

Druga strategija koja je očita u Skandinaviji, sastoji se od preusmjeravanja resursa socijalne države od pasivnih dohodovnih potpora, prema promicanju zapošljavanja (i obitelji). Doba rasta zapošljavanja u javnom sektoru je nedvosmisleno završilo, te je umjesto toga politika usmjerena na jačanje dugotrajne odanosti mjerama aktivnog tržišta radne snage, kao što su stručno obučavanje i pokretljivost, ali i subvencioniranje plaća. Čini se da je Skandinavija prihvatila gledište da je veća nejednakost neizbježna, ali se istovremeno nastoje izgraditi jamstva protiv koncentracije nejednakosti u bilo kojem društvenom sloju, odnosno, jamstva protiv protezanja trajne nejednakosti kroz čitav ljudski vijek. U tom pogledu može se reći da su nordijske socijalne države glavni promicatelji zaokružene strategije "socijalnog investiranja." Te države, dakako, nisu izbjegle visoke razine nezaposlenosti te su istovremeno primorane znatno smanjiti razinu socijalnih potpora. Ipak, njihova nezaposlenost mora se produžiti imajući u vidu rekordno visoke stope radne aktivnosti, te, što je suprotno kontinentalnoj Europi, veoma mali stupanj društvene marginalizacije, isključenosti i nezaposlenosti mladih.

Općenitije govoreći, ako se povratak na puno zapošljavanje treba oslanjati na veće razlike u zaradama, te na stvaranje velikog broja "prljavih" radnih mjesta u uslužnim djelatnostima, aktivna politika socijalnog investiranja trebala bi umanjiti vjerovatnost da će neke skupine postati kronični gubitnici. "Prljavi" poslovi predstavljaju tek marginalni socijalni problem (a mogu biti čak i korisni) ako samo popune prazninu, ili olakšaju stupanje na prvi posao onima koji napuštaju školu ili nekvalificiranim (često doseljenim) radnicima. Oni postaju veliki problem tek ako postanu slijepa ulica za karijeru. Znamo da obrazovanje i obučavanje ljudima nude najbolje šanse za prelazak na bolja radna mjesta. Stoga se politika zapošljavanja koja se temelji na niskim plaćama može pomiriti s jednakošću ako postoje jamstva za pokretljivost i poboljšanja.

Privatizacija programa socijalne sigurnosti je jedna od najviše zastupanih strategija u sadašnjoj krizi socijalne države. U biti, ona se promiče iz dva različita razloga: kao prvo, da bi se smanjili tereti javnih troškova i ohrabrila samopouzdanost, te kao drugo, da bi se odgovorilo na sve više diferencirane individualističke zahtjeve "postindustrijskog" društva. U

praksi je provedeno veoma malo stvarnih privatizacijskih reformi. Ipak, proces "puzajuće" privatizacije možda je u tijeku u mnogim državama, ponajviše zbog postupne erozije socijalnih potpora ili razine usluga. Ovdje treba također spomenuti švedsko iskustvo dopuštanja veće konkurencije davaoca usluga, premda na temelju striktnih propisa.

Ako privatizacija uključuje prebacivanje odgovornosti za socijalu na poduzeća, to vjerovatno neće postati univerzalni lijek. Iskustva Sjeverne Amerike pokazuju da socijalni planovi poduzeća, posebice različiti planovi određenih potpora, imaju probleme koji su slični onima koje imaju javne sheme; sprečavaju fleksibilnost i dovode do visokih fiksnih troškova radne snage. Doista, ti planovi su reducirani zajedno s javnim programima. Pored toga takvi planovi poduzeća sve su manje provedivi u strukturi radnih mjesta u kojoj dominiraju radna mjesta u uslužnom sektoru, gdje su tvrtke manje, a radna snaga manje sindikalno organizirana. Alternativu predstavljaju individualni planovi štednje (koji će teško osigurati temeljna socijalna jamstva) ili sheme individualnog osiguranja (poput čileanskog modela ubrzanog rasta programa "Individualnih mirovinskih računa" koji je sličan programu koji postoji u Sjedinjenim Državama). U Sjedinjenim Državama i u Europi individualne sheme imaju pozitivnih strana. Osim što potiču štednju one dopuštaju pojedincima da sami skroje svoje socijalne pakete. Ali ako su zamišljeni kao zamjena za javne sheme, a ne kao njihova dopuna, njihova sposobnost pružanja univerzalne socijalne sigurnosti postaje veoma dvojben. Čileansko iskustvo sugerira da će opseg osiguranih slučajeva biti nepotpun, a administrativni troškovi prohibitivno visoki. Osim toga, širenje takvih programa svugdje je bilo pothranjivano javnim subvencijama, poput povoljnih poreznih povlastica.

Premda je možda još prerano sa sigurnošću tvrditi čini se da se u području politike mirovinskih prava razvijaju dva glavna smjera. Prvi, čiji je primjer australijsko iskustvo, ide za zaokretom od univerzalnih prava na usmjerena socijalna primanja. Drugi, čiji su primjer razvoj područja privatnih mirovina u Sjedinjenim Državama i nedavna reforma u Švedskoj, uključuje zaokret od prava koja se temelje na općim standardima prikladnosti prema oslanjanju na stvarne kriterije (misli se na uplate doprinosa) za određivanje socijalnih primanja.

Jedan od glavnih problema naprednih socijalnih država je u tome što su se njihovi programi transfera tijekom proteklih decenija izopćili. Kako bi se olakšalo restrukturiranje industrije, sheme dohodovnih potpora postale su sredstvo za upravljanje tržištem radne snage koje pruža stimulaciju da se ne radi. Strategija redukcije radne snage je otežala, a ne olakšala temeljni problem zapošljavanja, naročito u državama kontinentalne Europe. To povećava teret troškova radne snage za sve uži krug radnika koji su "uključeni", te stoga "isključenima", primjerice omladini, povećava troškove ulaska. To povećava ovisnost obitelji o stabilnosti posla i plaće jednog (obično muškog) hranitelja.

Postoji malo sumnje da će se buduće socijalne države susresti s izazovom usklađivanja zapošljavanja žena sa zasnivanjem obitelji. Žene zahtijevaju zaposlenje i veću gospodarsku neovisnost; obitelj će biti to fleksibilnija što manje ovisi o prihodima jednog hranitelja; i tret starenja biti će umanjen ako se poveća plodnost. Skandinavsko iskustvo pokazuje da se ovi zahtjevi mogu uskladiti sa sveobuhvatnom mrežom usluga. Ipak, fiskalna ograničenja suvremenim socijalnim državama uglavnom onemogućuju takvo širenje javnog sektora, a visoki troškovi plaća čine to nevjerojatnim u privatnom sektoru.

Na kraju, ne smijemo zaboraviti da je početni poticaj za stvaranje poslijeratne socijalne države bio širi od uskih ciljeva socijalne politike. Socijalna država bila je izuzetno uspješna kao mehanizam socijalne integracije za uklanjanje klasnih razlika i izgradnju države. Dio današnje krize socijalne države možda naprosto predstavlja problem financijske naravi i rastuće nezaposlenosti. Djelomično, on je jasno povezan s manje osjetljivom potrebom za novim modelom socijalne integracije, solidarnosti i građanskih prava. Tržište je možda doista učinkoviti mehanizam alokacije resursa, ali ne i mehanizam izgradnje solidarnosti. Postoji malo dvojbe da ove nedodirljive vrijednosti predstavljaju važan čimbenik embrija evolucije socijalne države u novim industrijskim demokracijama u Aziji, Istočnoj Europi i Južnoj Americi. Gospodarski učinci socijalne države ne smiju se zanemariti. Ali, isto tako, ne smijemo zaboraviti da je postizanje socijalne sigurnosti jedini valjan razlog za promicanje gospodarske učinkovitosti.

LITERATURA:

- Atkinson, A. B. and M. Rein (1993) *Age, Work and Social Security*, St. Martin's Press, New York
- Atkinson, A. B. and G. V. Mogensen (1993) *Welfare and Work Incentives*, Clarendon Press, Oxford
- Baumol, W. (1967) The macro-economics of unbalanced growth, *The American Economic Review*, No. 57, pp 415-426
- Blank, R. (1993) Does a larger safety net mean less economic flexibility; in R. Freeman (ed.), *Working under Different Rules*, Russel Sage, New York
- Buchtemann, C. (1993) *Employment Security and Labor Market Behavior*, ILR Press, Ithaca, New York
- Burda, M. (1993) Unemployment, labor markets and structural change in Eastern Europe, *Economic Policy*, No 16, 1993
- Burkhauser, R. et al. (1991) Wife or Frau, women do worse, *Demography*, No. 28, pp. 353-360
- Burtless, G. (ed.) (1990) *A Future of Lousy Jobs?*, Brookings Institute, Washington, DC
- Calmfors, I. and Driffill, J. (1988) Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance, *Economic Policy*, No. 6, pp. 14-61
- Cameron, D. (1984) Social democracy, corporatism, labor quiescence, and the representation of economic interest, in J. Goldthorpe (ed), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Clarendon Press, Oxford
- Chan, H. (1992) Ageing in Taiwan, in D. Phillips (ed.), *Ageing in East and South East Asia*, Edward Arnold, London
- Choi, S. (1992) Ageing and social welfare in South Korea, in D. Phillips (ed.), *Ageing in East and South East Asia*, Edward Arnold, London
- Cornia, A. (1994) Poverty, food consumption and nutrition during the transition to the market economy in Eastern Europe, *The American Economic Review*, pp. 297-302
- Danziger, S. and Gottschalk, P. (1993) *Uneven Tides: Rising Inequality in America*, Russell Sage, New York
- Esping-Andersen, G. (1993) *Changing Classes*, Sage, London
- (1994) Welfare states and the economy, in N. Smelser and R. Swedberg (eds.), *Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton
- (1992) Decommodification and work absence in the welfare state, in J. E. Kolberg (ed.), *Between Work and Social Citizenship*, M. E. Sharpe, Armonck, New York
- European Community (1989) *Employment in Europe*, Brussels
- (1993a) *Green Paper on European Social Policy* (communication by Mr. Flynn), DG5, Brussels
- (1993b) *Social Protection in Europe*, Brussels
- Freeman, R. (1993) How labor fares in different countries, in R. Freeman (ed.), *Working under Different Rules*, Russell Sage, New York
- (1994) *Differences and Changes in Wage Structure*, University of Chicago Press, Chicago
- Gottschalk, P. (1993) Changes in inequality of family income in seven industrialized countries, *American Economic Review*, No. 2, pp. 136-142
- Hashimoto, A. (1992) Ageing in Japan, in D. Phillips (ed.), *Ageing in East and South East Asia*, Edward Arnold, London
- ILO (International Labour Organisation) (1991) *The Cost of Social Security*, Geneva
- IMF (International Monetary Fund) (1993) *International Government Statistics*, Washington, D C
- Jencks, c. and P. Peterson (1991) *The Urban Underclass*, Brookings Institute, Washington, DC
- Katzenstein, P. (1985) *Small States in World Markets*, Cornell University Press, Ithaca, New York
- Korpi, W. (1993) *Halkar Sverige Efter*, Carlssons, Stockholm
- Lindbeck, Assar (1994) The welfare state and the employment problem. *The American Economic Review*, pp. 71-75
- Lynch L. (1993) Payoffs to alternative training strategies, in R. Freeman (ed.) *Working under Different Rules*, Russel Sage, New York
- Michel, L. and J. Bernstein (1993) *The State of Working America, 1992-1993*, M. E. Sharpe, Armonck, New York
- Moffitt, R. (1990) The distribution of earnings and the welfare state, in G. Burtless (ed.).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)
- (1988) *Ageing Populations*, Paris
- (1993) *Employment Outlook*, Paris
- (1994a) *New Orientations for Social Policy*, Paris
- (1994b) *Unemployment in Transition Countries: Transient or Persistent*, Paris
- Peirera, L. (1993) Economic reforms and economic growth: Efficiency and politics in Latin America, in L. Peirera, J. M. Maravall and A.
- Przeworski (eds.). *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge
- Przeworski, A. (1994) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge
- Room, G. (1990) *New Poverty in the European Community*, Macmillan, London

Soskice, D. (1990) Wage determination. The changing role of institutions in advanced industrialized countries, *Oxford Review of Economic Policy*. Vol 6, No 4.

Streeck, W. (1992) *Social Institutions and Economic Performance*, Sage, London

United Nations (1993) *Demographic Yearbook*, New York

S engleskog preveo
Siniša Rodin