

KOMPARATIVNE ANALIZE SOCIJALNIH POLITIKA

Sažetak

Komparativne analize socijalnih politika postaju sve aktuelnije, jer su one uslov za naučno zasnivanje socijalne politike, kao i njeno uspešno vođenje na nivou države, lokalne zajednice, preduzeća, porodice, itd. Ove analize su uslov za izbor pravih socijalnih ciljeva i predstavljanje najadekvatnijih instrumenata i mera za postizanje optimalnih socijalnih efekata. Rad pruža uvid u naučno objašnjenje savremenih procesa i mehanizama socijalne politike, zakonitosti „ponašanja“ i kretanja njenih konstitutivnih elemenata u različitim ekonomskim i društveno-političkim uslovima, kao i perspektive njenog razvitka.

U porastu je shvatanje da je komparativna analiza ne samo moguća i poželjna, već i da pruža korisna saznanja i otkriva alternative postojećim uređenjima, često prihvaćenim kao jedinim.

Ključne reči: socijalna politika, modeli socijalne politike, politike komparativne analize.

UVOD

Komparativna istraživanja u socijalnoj politici nemaju dugu tradiciju. Prva komparativna istraživanja imala su ograničen predmet, na primer, oblast rada, socijalnog osi-guranja, društvenog standarda, socijalnih službi, itd.

Komparativne analize socijalnih politika usmerene su na objašnjenje rastućeg zna-čaja socijalnih politika u socijalno odgovornim društvima. Posle Drugog svetskog rata pojavljuje se niz ideja i teorija čiji je predmet interesovanja komparativna analiza socijalnih politika. To je omogućilo razvijanje korisne tipologije kao mreža za istraživanje posebnih slučajeva. Tako R. Titmus (Titmuss, 1974) identifikuje tri osnovna modela socijalne po-litike, ukazujući na razlike između zemalja. Ovu tipologiju dve decenije kasnije razvio je Gosta Esping-Andersen (1990). S. Marklund (1994) prilagođava koncepte koje su kori-stili Titmus (1974), Pinker (1979) i Esping-Andersena (1990) i navodi tri modela zaštite: rezidualni, industrijski i institucionalni (Čekerevac, 2005).

Među prvim komparativnim studijama bio je jedan broj koji je naglašavao sličnosti u razvoju socijalne politike među državama sa sličnim nivoima industrijskog razvoja. One su ukazivale na opšti rast troškova blagostanja u ispitanim uzorcima nacionalnih država. Takve

studije su proizašle iz pokušaja da se sa jedne strane, pažljivije ispitaju kvantitativni podaci različitih pokazatelja društvenih kretanja, pri čemu je uočeno da nije bilo proste korelacije između, na primer, socijalnih troškova i prosperiteta nacija (Esping-Andersen, 1990).

Komparativne studije, a posebno ove kvalitativnog karaktera, utvrdile su da čak iako je bilo saglasnosti oko opštih tendencija uticaja na koje su pojedinačne zemlje reagovala, bilo je razlika u načinima na koje su one reagovala. Te različitosti u načinu reagovanja nastaju, pre svega, zbog različitog karaktera socijalnih snaga koje imaju značajan uticaj na razvoj socijalne politike u konkretnim posmatranim zemljama. Različite komparativne studije oslanjaju se na teorije koje naglašavaju da je razvoj države blagostanja pokušaj da se izađe iz socijalnih teškoća i da to upravo određuje njen značaj u različitim društvima.

Radi sagledavanja celine, postoji potreba da se prepoznaju početne kulturne i institucionalne razlike između zemalja, koje mogu posle stalno uticati na proces razvoja države.

Posebno se nameće pitanje koliko države imaju slobodu izbora među raspoloživim mogućnostima i u kom stepenu društveni tokovi slede određene zakonitosti bez mogućnosti njihove korekcije. Mogućnost izbora se može razmatrati u smislu strukture snage i interesa pokretačkih sila, koje određuju glavni smer toka promena, ali se oni, ništa manje, mogu identifikovati kao nametnute, određenim zakonitostima u društvenom razvoju, odluke bez veće mogućnosti da se na smer kretanja utiče.

Sasvim različiti motiv za komparativne studije je želja da se uči iz iskustva drugih zemalja. On uključuje posmatranje jedne zemlje sa ciljem da se istraže drugi načini, u odnosu na zemlju istraživača, na koji socijalna politika može biti uobličena u okolnostima sličnim onima koji vladaju u zemlji istraživača (Čekerevac, 1999).

Takve studije se, kako ističe Hil (Hill, 1996), tipično bave pre specifičnim politikama nego politikom sistema kao celine. Neki istraživači mogu biti motivisani pitanjima kao što su: „Da li postoji bolji način da se to radi?“ ili „Da li smo našu politiku ispravno postavili?“ Takvi pokušaji se zasnivaju na verovanju da postoje izbori koji se mogu učiniti između različitih mogućnosti. Ako pri tome ovi pokušaji uzimaju u obzir ograničenja, oni će prepoznati strukturu izabrane politike i analiziraće moguće dejstvo pozajmljene politike u kontekstu konkretnih povratnih strukturnih uticaja na nju.

Druga grupa komparativnih studija analizira uspešnost politike polazeći od konkretnih rezultata postignutih sprovođenjem te politike. Primaran interes takvih studija je poređenje rezultata sprovođenja konkretnih politika (Rainwater et al, 1986; Mitchell, 1990; Bradshaw et al, 1993). Takve studije, pre svega, žele da daju objašnjenje kako konkretna dostignuća nastaju primenom određene politike. One, takođe, mogu biti motivisane pragmatičnim i širim teorijskim interesima. Predmeti interesovanja ove vrste studija su razlike među pojedinačnim nacijama u značenjima termina *siromaštvo*, *nejednakost*, *zdravlje* ili *pismenost*. Takve studije, takođe, služe širim ciljevima postavljanjem pitanja o kompleksu međuzavisnosti između ulaza socijalne politike i aktuelnih izlaza proisteklih njenim delovanjem.

Ključno u takvom istraživanju je potreba da se obrati pažnja na širok kontekst u okviru koga se bilo koji poseban napor politike dešava. Na primer, bilo koja posebna mera čiji je cilj smanjenje nejednakosti treba da se sagleda u svetlu veličine početnog problema i efekata drugih politika. Komparativne studije treba da imaju ključnu ulogu u

izlasku iz teškoća sagledavanja interakcija ove vrste, koje se ne mogu lako identifikovati istraživanjima u okviru samo jedne zemlje.

Literatura o komparativnoj socijalnoj politici je široka, teorije koje se navode nisu uvek u međusobnoj saglasnosti pošto često dolaze iz različitih disciplinarnih (socijalna politika, filozofija, sociologija, pravo, ekonomija, političke nauke), kao i nacionalnih konteksta. One često dolaze od stručnjaka koji nisu zainteresovani za bilo čiji drugi rad, posebno kada imaju ili specifični ideološki ugao posmatranja, ili su preokupirani specifičnim političkim problemom.

PRIKUPLJANJE PODATAKA ZA KVANTITATIVNO ISTRAŽIVANJE RAZLIKA MEĐU ZEMLJAMA

Obezbeđivanje komparativnih podataka nije lako, ali se čine napori da se sačine uporedive grupe podataka kako bi se smanjilo variranje od zemlje do zemlje. Glavni izvor je baza podataka OECD i nekih drugih vladinih i nevladinih organizacija koje se bave pojedinim područjima socijalne politike. Mora se imati na umu da korisnost podataka zavisi od kvaliteta njihovog sakupljanja u samim zemljama i da postoje velike teškoće u uobličavanju materijala velikog broja zemalja u zajednički format. Što se socijalne politike tiče, postoje dodatni problemi sa podacima kada su pored vlada uključeni i lokalni organi vlasti i dobrovoljne organizacije.

Logično je i prirodno da postoje teškoće u određivanju granica državne socijalne politike, jer je ona posledica mnogih faktora koji određuju ukupan socijalni razvoj pojedinačne zemlje. OECD usvaja uži pristup u definisanju granica državne socijalne politike, obuhvatajući socijalnu zaštitu (uključujući sve oblike javnog očuvanja prihoda i zdravstvenih troškova). Posebno se objavljuju podaci o obrazovanju. Podaci OECD su široko korišćeni za jednostavna poređenja među zemljama. Socijalni troškovi su često izraženi kao proporcija od domaćeg bruto proizvoda (DBP), stavljajući zemlje po redosledu od proporcionalno najvećih potrošača ka najmanjim. Jedan problem sa tim podacima je da su proporcije pod uticajem promenljivih u imeniocu, kao i nivoa socijalnih troškova. DBP je konvencionalno korišćen indeks nacionalnog izlaza. Zato postoje neizbežni tehnički problemi oko njegovog izračunavanja.

Ti podaci ne objašnjavaju rast države blagostanja u smislu rasta prihoda, već ukazuju na nedostatak veze između prihoda po glavi stanovnika i nivoa javnih troškova danas. Dok se najsiromašnije zemlje grupišu prema dnu, najbogatije zemlje su raspodeljene kroz celu tabelu BDP. To je navodilo teoretičare da traže načine za objašnjenje varijacije između zemalja i posebno kontrast koji se može zapaziti između nekih od najprosperitetnijih zemalja. Očigledno je da traženje objašnjenja treba započeti istraživanjem političkih tradicija zemalja koje se razmatraju.

UTICAJ "LEVIH" POLITIKA

Socijalne politike su bile centralne teme političkih programa partija „levice“. Neke od tih partija videle su „državu blagostanja“ kao njihovo centralno dostignuće. One su se bezrezervno zalagale za princip jednakosti u socijalnoj politici. Partije „levice“, ako imaju veliki broj pristalica, mogu da utiču na političku scenu, čak i ako nisu sposobne da osvoje

vlast. Centralno interesovanje naučnika koji se bave ovom problematikom je da se istraži obim do koga partije i njihovi programi imaju uticaj u demokratijama. Socijalna politika je u tom kontekstu viđena kao oblast politike oko koje će se partije najteže usaglasiti.

Interesovanje za uticaj „leve“ politike navodilo je stručnjake da pokušaju da povežu periode vremena vladavine „levice“ sa komparativnim pozicijama zemalja koje imaju velika izdvajanja za socijalnu politiku. Skandinavci, posebno Šveđani, tada su potpali pod „lake“ slučajeve sa visokim indeksima trošenja, ali Holandane je teško uklopiti. Ustvari, za grupu evropskih zemalja koju čine Holandija, Belgija i Austrija karakteristično je da njihov politički sistem funkcioniše na bazi kompleksnih kompromisa koji se sklapaju između partija veoma različitih političkih usmerenja, tako da se prosta analiza u smislu podele na *levo* – *desno* teško može primeniti.

Jedan od mogućih načina suočavanja sa tim problemom je da se zemlje kategorišu na osnovu njihove opšte političke klime. Tako je, na primer, na vrhu „liste performansi socijalne politike“ moguće grupisati skandinavske zemlje sa Holandijom, u sredini najveći broj ranih članova Evropske unije i neke od zemalja „novog sveta“, i Japan na dnu ove liste, što verovatno nije iznenađujuće (Hill, 1996).

ANALIZA RIČARDA TITMUSA

Trajni uticaj na razvoj socijalno političke misli i prakse, ne samo u svojoj zemlji, ostavio je poznati engleski teoretičar i najuticajniji zastupnik koncepcije socijalne politike sa stanovišta „države blagostanja“, Ričard Titmus (Richard Titmuss). Titmusa istraživači svrstavaju u različite teorijske pravce ili društveno-idejna opredeljenja.

Svako razmatranje socijalne politike, prema Titmusu, mora se vezivati za vrednosti, ideologiju i shvatanje onoga što stvara dobro društvo. Naglašava da se socijalna politika stalno suočava sa problemom izbora među različitim alternativama. Cilj socijalne politike, prema Titmusu, jeste da gradi identitet ličnosti oko neke zajednice u koju je uključena (Titmuss, 1971).

Socijalna politika se, kako kaže Titmus, ne može istraživati ili konceptualizovati u društvenom vakumu. Ciljevi i sredstva socijalne politike se moraju, prema mišljenju ovog autora, sagledati u datom društvu, kulturnoj sredini i određenom vremenu. „Sve kolektivno obezbeđene usluge su planski usmerene da zadovolje izvesne društveno priznate potrebe“.

Titmus naglašava da se socijalna politika bavi potrebama pri čemu pojam *potreba*, prema njemu, obuhvata različite procese i činjenice.

Sve kolektivne intervencije kojima se obezbeđuju potrebe ljudi Titmus grupiše u: društvene službe (na primer, savetovaništva, domovi, obrazovne ustanove), fiskalne povlastice (dečiji i porodični dodaci, subvencije, itd.) i povlastice vezane za rad (obezbeđivanje unutar privrednih organizacija različite prestacije i usluge u oblasti socijalne politike).

Iako socijalna politika treba da bude pozitivni instrument promena kao deo celokupnog političkog procesa, to ne znači da će ona biti orijentisana na blagostanje, odnosno da će poboljšati stanje ugroženih kategorija stanovništva. Ipak, preraspodela kroz socijalnu politiku može da doprinese usmeravanju resursa od bogatih ka siromašnim, od jedne etničke grupe ka drugoj, od radnog perioda ka starosti. Titmus ukazuje da većina

definicija socijalne politike sadrži tri cilja: 1. socijalna politika je usmerena na ostvarenje dobrobiti građana; 2. sadrži ekonomske i neekonomske ciljeve; 3. mere progresivne raspodele resursa od bogatih ka siromašnima.

U istraživanju socijalne politike Titmusov doprinos je u formulisanju tri osnovna modela socijalne politike koji zasnivaju tri različite koncepcije o socijalnoj politici (Titmuss, 1974). Ovi modeli ukazuju na funkcije socijalne politike u toku razvoja, ali u isto vreme odražavaju razne teorije i ideje autora koji su se bavili socijalnom politikom. Modeli su: 1. rezidualni ili selektivni model; 2. industrijski model ostvarenja rezultata; 3. institucionalno redistributivni model.

Rezidualni model se zasniva na pretpostavci da postoje dva „prirodna“ puta kojima se individualne potrebe ljudi mogu zadovoljiti, a to su: tržište i porodica. Ukoliko ne funkcionišu tržište i porodica, aktiviraju se, privremeno, ustanove za socijalno staranje. Polazi se od toga da potpora i usluge treba da budu minimalni i da podstiču ljude na osamostaljivanje i uključivanje u proces rada. Sredina se distancira od korisnika usluga, jer ih tretira kao manje važne članove društva. Ovaj model je još uvek prihvaćen u mnogim programima socijalne politike u SAD.

Industrijski model ostvarenja rezultata podrazumeva da socijalna politika ima važnu ulogu kao funkcionalni dodatak ekonomiji. Ovaj model podrazumeva da potrebe treba obezbeđivati jedino na osnovu rada, odnosno zasluga, rezultata rada i produktivnosti. Uloga motivacije je naglašena, kao i stvaranje klasne i grupne lojalnosti. Prema ovom modelu socijalna politika je u funkciji ekonomskog sistema, tako da zanemaruje sve ljude izvan procesa rada.

Prema *institucionalno redistributivnom modelu* socijalna politika je osnovna integrišuća institucija u društvu, koja obezbeđuje univerzalne usluge izvan tržišta na principu potreba. Titmus se opredeljuje za ovaj model i kroz njega izražava svoje shvatanje socijalne politike. „Univerzalne usluge su na raspolaganju bez razlika koje proizilaze iz klasa, boje kože, polova i religije i mogu vršiti funkcije koje podupiru i razvijaju stavove i ponašanja usmerena ka vrednostima društvene solidarnosti, altruizma, tolerancije i odgovornosti“ (Titmuss, 1972).

Zameci ovog modela postoje u nekim razvijenim zemljama tržišne privrede. Savremena praksa predstavlja mešavinu ovih modela sa sigurnim kretanjem ka drugom i začeci ma trećeg modela. Titmus u radu „Odanost blagostanju“ navodi osnovne ciljeve socijalne politike. Socijalna politika treba da: poveća produktivnost radnika i njihovu mobilnost; osigura i zaštiti radnike protiv rizika i hazarda industrijalizma; utiče na povećanje ili smanjenje stope rađanja; sprečava omladinsku delinkvenciju; sprečava bolesti i loše zdravlje; integriše sve građane u društvo i da uvećava ili smanjuje nejednakosti u distribuciji dohotka i upravlja resursima neophodnim za život, čije okvire postavlja ekonomija (Titmuss, 1971).

U analizi odnosa ekonomskog progressa i socijalne politike Ričard Titmus ocenjuje da, ni u Velikoj Britaniji, ni u drugim zemljama nisu ispunjena očekivanja u pogledu efekta ekonomskog rasta i socijalne politike na socijalne usluge. U pedesetim i šezdesetim godinama nije došlo do odgovarajućeg smanjenja nejednakosti, iskorenjivanja siromaštva, davanja životnih šansi putem obrazovanja, rešenja stambenih problema, smanjenja razlika u zdravstvenoj situaciji. Potcenjena je važnost nekih faktora bitnih za socijalne uslove i položaj, kao što su zastarelost socijalne infrastrukture, proširivanje siromaštva, efekat tehnoloških promena, a precenjena je važnost nekih drugih faktora kao što su mogućnost da se kroz tržište

zadovoljavaju potrebe, da se neki socijalni problemi rešavaju sa određenim programima ili da se sa njima postiže socijalna jednakost. Znači, socijalna politika se shvatala kao dodatak ekonomskog rasta, a ne kao formulacija socijalnih prava. Naglasak, dakle, treba preneti sa siromaštva na veću jednakost, a od *ad hoc* programa na integrisana socijalna prava, sa ekonomskog rasta na socijalni rast. Šta to znači? Pod socijalnim rastom podrazumeva se da društvo troši više na one kojima je obrazovanje manje dostupno nego na druge, da se stambeni problemi brže rešavaju za siromašne nego za srednju klasu, da se u zdravstvenoj zaštiti više troši na hronične nego na prosečne bolesti, da se više socijalnih radnika angažuje na javnim programima nego u privatnim institucijama, npr. za decu, da su manje razlike u dohotku između rasa, pola, bogatih i siromašnih itd. To su indikatori kojima se može meriti socijalni rast, kojima bi se mogle ponositi kao simbolom statusa države blagostanja (Vajs, 1982).

ESPING-ANDERSENOVA ANALIZA

Titmusovu analizu socijalne politike nastavio je Esping-Andersen koji polazi od pretpostavke da za određivanje karaktera i domena socijalne politike nije od važnosti koliko se novca troši, već kako je on potrošen. Esping-Andersen je u postupak procene uspešnosti socijalnih politika uveo pojam „dekomodifikacionog (*decommodification*) skora“, pod kojim podrazumeva relativan stepen zavisnosti socijalnog položaja pojedinca od trenutnog stanja na tržištu, i izračunao njegovu vrednost za jedan uzorak zemalja. Prema ovom autoru, kako tržište postaje univerzalno i hegemono, blagostanje pojedinca postaje potpuno zavisno od njegove novčane veze sa tržištem (cene rada, pr. A. Č). Komodifikacija nastaje ukidanjem društvenih institucionalnih okvira koji su garantovali socijalnu reprodukciju i za nezaposlene. Nasuprot ovome, uvođenje modernih socijalnih prava uključuje u sebe gubljenje statusa čistog komoditeta (*commodification* – zavisnost radnika od tržišta). Dakle, *dekomodifikacija* postoji kada (socijalne, pr. A. Č.) usluge postaju pravo, i kada osoba može održati sredstva potrebna za život ne oslanjajući se samo na tržište“ (Esping-Andersen, 1990:21-2). Dekomodifikacija je u različitim stepenima uključena u savremene sisteme socijalne sigurnosti.

Esping-Andersen tvrdi da u razvoju države blagostanja postoje tri različita modela socijalne politike:

- Liberalni, u kome su socijalne naknade niske, a krug njihovih korisnika uzak. U liberalnoj državi blagostanja prevladavaju pomoć koja se dodeljuje prema imovnom statusu korisnika, odmereni univerzalni transferi, ili umereni planovi socijalnog osiguranja. To ukazuje na niske nivoe „dekomodifikacije“ i Esping-Andersen stavlja Australiju, SAD, Novi Zeland, Kanadu, Irsku i Velika Britanija u tu kategoriju. Status pojedinca i porodice zavisi od njihovog položaja na tržištu. Tržište omogućuje slobodno raspolaganje svakog pojedinca svojom imovinom, stručnošću i sposobnostima. Socijalna politika ne sme da ugrožava tržišne principe, već da ih podržava i pojačava delovanje tržišnog sistema. U ovom modelu obezbeđen je osnovni, minimalni nivo naknada.
- Korporativni, u kome se prava ostvaruju po osnovu rada i uplata doprinosa. Nezaposleni imaju nizak nivo dekomodifikacije. Ovaj model se odnosi na nacije kod kojih je „istorijsko korporatno–statičko nasleđe bilo nadgrađeno do nove „posle-

industrijske' klasne strukture", u takvim nacijama „očuvanje statusnih razlika“ je važnije i od „liberalne opsjednutosti tržišnom efikasnošću“ i od „garantovanja socijalnih prava“. Ovaj model se karakteriše umerenim nivoom dekomodifikacije. Ta druga kategorija uključuje Italiju, Japan, Francusku, Nemačku, Finsku, Švajcarsku, Austriju, Belgiju i Holandiju. Postoji donekle nedoumica u njegovom tretmanu poslednje tri zemlje. On se poziva na savremenu situaciju u ovim zemljama i ukazuje da su ih socijal–demokratski pokreti pomerili prema trećoj kategoriji.

- Socijal–demokratski model blagostanja odlikuje se visokim stepenom dekomodifikacije, što znači da položaj pojedinca ne zavisi od njegovog statusa na tržištu. Zemlje „u kojima su principi univerzalizma i dekomodifikacije socijalnih prava prošireni i na srednje klase“, u kojima su „socijal–demokrati sledili državu blagostanja koja bi promovisala jednakost najviših standarda“ su Danska, Norveška i Švedska (Esping–Andersen, 1990: 26–27). Ovaj model promovise jednakost, odnosno smanjuje razliku u dohodcima među građanima, kao i aktivnu politiku zapošljavanja.

Esping–Andersenov dekomodifikacioni indeks, prema kome on vrši ova tri grupisanja, izveden je samo posmatranjem politika održavanja prihoda rangiranjem penzija, bolesničkih beneficija i beneficija nezaposlenih.

ANALIZA WALTER KORPI I JOAKIM PALME - KRITIKE ESPING-ANDERSENOVOG MODELA

Walter Korpi i Joakim Palme (Hill, 1996) skreću pažnju na način na koji je politika održavanja prihoda definisana i ugrađena u koncept „dekomodifikacije“. Oni prave razliku među sistemima u odnosu na obuhvat stanovništva politikom održanja prihoda i principa ostvarivanja beneficija, pa se oni mogu svrstati u: „obuhvatni“ (Esping–Andersenov treći model), „korporativni“ (sa socijalnim osiguranjem orijentisanim prema ekonomski aktivnoj populaciji – kategoriji ponekad nazivanoj „bizmarkijanskom“), sistem „osnovnog obezbeđenja“ (linearan ili sa malim ograničenjem, duž linija povezanih sa izveštajima Beveridža u Britaniji) ili „usmereni“ sistem (gde je dominantno dodeljivanje beneficija određeno prihodom). Tabela 1 prikazuje podelu institucionalnih tipova programa održanja prihoda, kao alternativa Esping–Andersenovom pristupu komparativnoj klasifikaciji.

Tabela 1. **Institucionalni tipovi programa održanja prihoda**

Tip	Obuhvat	Princip beneficija
Ciljni	Dokazana potreba	Minimum
Korporativni	Kategorija zanimanja i participacija radne snage	U odnosu na prihod
Osnovno obezbeđenje	Državljanstvo	Linearan
Obuhvatni	Državljanstvo i participacija radne snage	Linearan i u odnosu na prihod

Takav pristup stvara različitu klasifikaciju u odnosu na Esping-Andersena, jer dodaje posebni „ciljni“ model.

U ciljnom ili usmerenom modelu, prava iz sistema socijalne zaštite ostvaruju se u zavisnosti od dohotka, imovinskog stanja, itd. Pravo na novčane naknade ostvaruje stanovništvo koje je ispod linije siromaštva, koja može biti postavljena vrlo visoko. Korpi i Palme smeštaju Australiju u potpunosti u tu kategoriju, ali oni isto tako svrstavaju i ostale nacije između druge tri kategorije različito, u odnosu na Esping-Andersena.

Korporativni model podrazumeva zadovoljavanje potreba na osnovu rada. Prava se ostvaruju na osnovu zaposlenosti, a visina naknade zavisi od prethodne zarade. Izvor finansiranja prava su doprinosi poslodavaca i zaposlenih. Prema ovim autorima u „korporativnoj“ grupi su sledeće zemlje: Austrija, Belgija, Francuska, Nemačka, Italija, Japan i Holandija.

Prema modelu „osnovnog obezbeđenja“, iznos naknada jednak je za sve. Svi koji ostvaruju visoke prihode privatno su osigurani radi održavanja svog standarda. Svi zaposleni osigurani su pod istim uslovima. U ovaj model su svrstane Kanada, Danska, Irska, Holandija, Novi Zeland, Švajcarska, Velika Britanija i SAD. Novi Zeland se tretira kao ciljni model kada se posmatra podrška bolesnim i nezaposlenim, a SAD se klasifikuju kao „ciljni model“ kada se analizira zaštita bolesnih. Interesantno, Švajcarska je klasifikovana u zemlje koje imaju „obuhvatnu“ politiku za nezaposlene.

Prema „obuhvatnom modelu“, prava se ostvaruju po osnovu državljanstva i doprinosa. Osnovni nivo socijalne sigurnosti obezbeđuju univerzalni programi kojima je obuhvaćeno svo stanovništvo. Visina dohotka određuje nivo naknade za zaposleno stanovništvo. Korpi i Palme jasno izdvajaju u grupu zemalja „obuhvatnog“ tipa samo Finsku, Norvešku i Švedsku. Oni koriste sopstveni pristup u analiziranju efekata preraspodele politika održanja prihoda.

Može se reći da su pristupi Esping-Andersena i Korpija i Palme bazirani samo na korišćenju podataka u vezi sa šemama održavanja prihoda. Iako je to posebno značajno u savremenim državama blagostanja, nedostatak njihovih pristupa je što nisu dali potpuniju analizu socijalnih politika u ovim zemljama.

FEMINISTIČKA KRITIKA ESPING-ANDERSENA

Feministička kritika Esping-Andersena usmerena je na njegov uski fokus na održanje prihoda, zajedno sa njegovim ograničenim izborom interesa angažovanja. Eseji koje je uredio Sejnšbari (Sainsbury, 1994) ispituju puteve spajanja Esping-Andersenovog rada sa ovim feminističkim kritikama. Poznato je da koncept „dekomodifikacije“ ima za cilj da definiše tipove sistema u pogledu „stepena do koga pojedinci, ili porodice, mogu da održe društveno prihvatljivi standard života nezavisno od participacije tržišta“ (Esping-Andersen, 1990: 37), ali potvrđeno je da je „ključno za poziciju žena, da li su one nosilac beneficija kao pojedinci ili su njihova prava skrojena u okviru porodica, u kojima se muškarci ‚normalno‘ smatraju ‚glavom‘ porodice“ (Borschorst u Sainsbury, 1994: 28).

Ta kritika ukazuje na paradoks da je najveći deo skandinavskih zemalja u Esping-Andersenovoj grupi (1) i komparativno „prema ženama prijateljski“ sistem blagostanja, iako u tim zemljama žene čine veliki udeo učesnika tržišta rada. Drugim rečima, žene su bile „komodifikovane“ u tim relativno dekomodifikovanim sistemima i dekomodifikovane

u grupi (2) konzervativnih nacija, gde njihovo blagostanje još u mnogome zavisi od pozicije njihovih porodica. Holandiji je posvećena posebna pažnja u toj analizi kao naciji sa visokom potrošnjom, koju Esping-Andersen prepoznaje kao prilično marginalan slučaj. Basmeyker i Kersbergen (Bussemaker i Kersbergen u Sainsbury, 1994: 23) ukazuju da je Holandija veliki potrošač zato što su muškarci ti koji zarađuju za hleb, obezbeđivači prihoda porodice, što je u kontekstu njihovog konzervativnog pogleda na ulogu žena.

Te analize ističu potrebu ispitivanja dominantnih pozicija porodica u „konzervativnoj“ grupi nacija – posebno katoličkoj socijalnoj teoriji i doktrini „subsidiarnosti – nadređenosti“, koji vidi ulogu države kao ograničenu na situacije u kojima porodica ili zajednica ne uspevaju da obezbede dovoljan prihod po porodici. Oni takođe sugerišu da primena Esping-Andersenovog pristupa tom problemu treba da obrati pažnju na razlike u troškovima države na negu dece (Gustafsson u Ch. 4 u Sainsbury, 1994) i na samohrane majke (Hobson u Ch. 11 u Sainsbury, 1994).

Jedan od autora, Siarof, predlaže pravac razvoja Esping-Andersenove tipologije stavljanjem naglaska na „orijentaciju na porodično blagostanje“ i „učešća žena na tržištu rada“, odnosno poželjnost zapošljavanja žena (bazirano na mogućnosti zapošljavanja žena u poređenju s mogućnostima zapošljavanja muškaraca) (Siaroff u Sainsbury, 1994, Ch. 4). Takođe je u tom pristupu uzet u obzir obim u kome su beneficije isplaćene ženama. To vodi ka sledećoj klasifikaciji država:

- Protestantske socijaldemokratske države blagostanja (Danska, Finska, Norveška i Švedska), koje se karakterišu afirmacijom i poželjnošću zapošljavanja žena. U ovim državama isplaćuju se visoke porodične naknade majkama za staranje o deci.
- Protestantske liberalne države blagostanja (Australija, Kanada, Novi Zeland, Velika Britanija i SAD) koje karakteriše proklamovanje jednakosti na tržištu rada.
- Napredne hrišćansko-demokratske (često katoličke) države blagostanja (Austrija, Belgija, Francuska, Nemačka, Holandija), u kojima je muškarac nosilac svih prava.
- Države blagostanja u kojima su se žene skoro uključile na tržište rada (Grčka, Irska, Italija, Japan, Portugalija, Španija, Švajcarska), karakteristične po niskom stepenu socijalne sigurnosti porodice.

Da bi stigao do te klasifikacije (posebno poslednje grupe), Siarof (Siaroff) uzima u obzir, pored participacije žena na tržištu rada, participaciju žena u politici i religioznu orijentaciju društva.

Razlike među ovim državama uočljive su u obimu prava zaposlenih majki (razlikuje se dužina porodiljskog odsustva i bolovanja u slučaju bolesti deteta).

DA LI POSTOJE DRUGI PUTEVI?

Kastls i Mičel su izneli značajno zapažanje o Esping-Andersenovom značenju „dekomodifikacije“, a to je da postoje drugi putevi, različiti od politika prostog održavanja prihoda, kojima država može da ublaži negativne efekte tržišnih sila. Oni su doveli u pitanje ortodoksno gledište koje se bazira na troškovima, a prema kome su veći socijalni troškovi jedini put za veću raspodelu prihoda“ (Castles i Mitchell, 1992). Hil postavlja pitanje: „Da li to samo dva Australijanaca hrabro izazivaju švedski model, koji stavlja

Švedsku na vrh, a njihovu domovinu na dno lige „radikalizma?“ (Hill, 1996) Oni su, što je značajno, Australiju i Novi Zeland svrstali u grupu „četvrtog sveta kapitalizma blagostanja“. Kastls i Mičel obraćaju pažnju na činjenicu da su političke aktivnosti iz „levice“ u tim zemljama stavljene ne toliko u službu napora da se postigne ujednačavanje prihoda kroz socijalnu politiku, koliko na postizanje jednakosti u prihodu pre nego što je oporezovan, pre nego što je prebačen zaposlenom. Kastlsov raniji rad obratio je pažnju na poseban naglasak u australijskoj i novozelandskoj politici zaposlenosti, na zaštitne platne nivoe.

Kastls i Mičel su dali i drugi doprinos, koji se ponovo odnosi na Australiju, ali i na Veliku Britaniju. Ističu da Esping-Andersenov pristup ne uzima u obzir potencijal beneficija vezanih za prihod, koji može da čini vrlo „efektivan doprinos redistribuciji“. Održavanje prihoda u Australiji je skoro potpuno zavisno od imovinskog stanja, jer se koristi pristup koji se ne koncentriše jednostavno na redistribuciju vrlo siromašnom stanovništvu. Takav pristup je suprotan, „univerzalniji“ i „solidarniji“ od pristupa osvetljenog u Esping-Andersenovoj studiji.

Mičel (Mitchell, 1991) daje interesantan argument u istraživanju razlika u prihodu u društvima *pre* vladinih intervencija i *posle* njih, sugerišući da je veličina „jaza“ između bogatih i siromašnih i obim do koga politike zaštite pokrivaju taj jaz ono što treba da bude objekat razmatranja, a ne samo agregatni, ukupni troškovi. Ona to izražava pomoću modela, i ispituje politiku transfera prihoda u smislu njihovog doprinosa i redukciji nejednakosti i iskorenjivanju siromaštva. Ona, takođe, poredi sisteme transfera prihoda u smislu efikasnosti i efektivnosti.

Kastls i Mičel ne žele da dokazuju da Esping-Andersen greši, već pokušavaju da dopune njegov rad. Njihov pristup ne samo da pokazuje da Australija nije tako nisko u „ligi država blagostanja“, kao što drugi podaci ukazuju, već oni takođe postavljaju pitanje „plasiranja“ drugih nacija, ukazujući na primer, da Holandija, sa vrlo velikim troškovima i visoko rangirana po dekomodifikacionom indeksu, treba da bude sagledana u svetlu visokog nivoa pre-transferne nejednakosti u toj zemlji.

Posebno je važan rad Mičelove za postavljanje pitanja koja se odnose na širok niz uticaja na prihode i raznolikost političkih opcija dostupnih političkim akterima, koji žele da država promeni raspodelu prihoda. Australija je bila karakterisana kao „raj radnog čoveka“, zemlja gde su sindikati uspeli da primoraju državu da podrži njihove napore u pogađanju oko plata. Ako se dugoročno gleda na doprinos koji je to učinilo u smanjenju nejednakosti, pažnja treba da se obrati na raspodelu resursa u okviru porodice i između radno aktivnog i izdržavanog stanovništva. Problemi postoje i oko definicije obima postizanja pune zaposlenosti, a posebno oko načina raspodele, mogućnosti zapošljavanja između muškaraca i žena i između različitih etničkih grupa.

Australijanka Brajson (Bryson u Bell i Head, 1994), ističe obim do koga porast nezaposlenosti i slabljenje zakonodavstva o minimalnim platama deluju razarajuće na egalitarizam australijskog pristupa. Brajson, takođe, ukazuje na sisteme u kojima je relativno opušten pristup dodele pomoći zavisno od imovnog stanja napušten, tako da se pravo na pomoć teže ostvaruje i da ona može biti još više ograničena. Ona preuzima poentu Kastlsa (Castles, 1989.) o nedostatku ugrađenih čuvara sigurnosti za one koji primaju beneficije u australijskom sistemu, čineći od nje „reverzibilnu“ državu blagostanja:

„Reverzibilnost je uvek prisutna mogućnost zbog oscilacije vlade između levo i desno orijentisanih političkih partija u povezanosti sa odsustvom jake podrške srednje klase za najveći deo elemenata države blagostanja“ (Bryson u Bell i Head, 1994:309).

Važno je primetiti da posebna snaga Švedske, kao modela države blagostanja, počiva ne samo na dostignućima politika univerzalističkog transfera, već takođe, na održanju pune zaposlenosti i visokog učešća žena na tržištu rada (činjenica koja sigurno nije izbegla Esping-Andrsenovo pažnji). To se ostvarivalo, svakako, u kontekstu relativno homogene nacionalne strukture.

Nasuprot Švedskoj, postoje neke „države blagostanja“ očigledno niskih performansi gde su ekonomske politike imale široko egalitarne efekte za koje se može tvrditi da su smanjile potrebu za redistributivnim politikama. Japan, Tajvan i neke druge azijske zemlje pripadaju toj kategoriji. Povezujući to sa značajem sistema porodične podrške u tim društvima, Džons je napisala prilično pohvalnu, imajući u vidu njen pol, knjigu „Konfučijanska država blagostanja“ (Hill, 1996).

Studija Mičelove najviše se oslanja na podatke koji su akumulirani u *Luksemburškoj studiji prihoda* (Luxemburg Income Study). Ova studija ima bazu podataka o prihodima pojedinih domaćinstava (uključujući izvore), porezima i drugim primarnim informacijama iz jednog broja zemalja. Početni uzorak zemalja bio je Australija, Kanada, Zapadna Nemačka, Izrael, Holandija, Norveška, Švedska, Švajcarska, Velika Britanija i SAD. Uzorak je od tada proširen. Baza podataka takve vrste omogućava komparativne studije.

Luksemburška studija prihoda je najambicioznija komparativna studija te vrste. Svakako, postoje i manje evropske studije koje prikazuju podatke iz Belgije, Holandije, Luksemburga, Francuske, Irske, Španije i Grčke (Deleek et al, 1992).

Socijalna politika očigledno treba da bude procenjena u smislu njenih rezultata, ali i u smislu troškova učinjenih za njeno ostvarivanje. Diskusija u objavljenim radovima iz tih studija posebno se fokusira na efikasnost koja se može sagledati iz odnosa „pre-transfernog prihoda“ i „post-transfernog prihoda“. Smiding, O’Higgins i Rejnvoeter pokazuju, iz ograničene analize sedam njihovih zemalja, relativnu „efektivnost sistema transfera prihoda u smanjenju siromaštva u Švedskoj, Norveškoj i Zapadnoj Nemačkoj, a takođe u Velikoj Britaniji“ (Smeeding, O’Higgins i Rainwater, 1990:72). Oni povezuju taj „uspeh“ sa „relativno niskim procentom BDP potrošenim na prihodne transfere“.

U mnogome zahvaljujući iskustvu Kastlsa i Mičelove, oni nisu pali u zamku fokusiranja samo na post-transferni prihod. Poznato je da ta opasnost postoji u studijama socijalne politike. Nemaju samo ekonomske politike socijalne efekte na zarađeni prihod, već ozbiljan uticaj imaju i životne šanse, obrazovanje, zdravlje i politike zapošljavanja.

Pomenuti skupovi podataka imaju ograničenja, a to su: tendencija da su podaci po nekoliko godina stariji od datuma kada su postali dostupni; postoje još uvek neke nekompatibilne razlike u načinu na koji se podaci sakupljaju u različitim zemljama; podaci za različite zemlje dolaze pri donekle različitim stepenima poslovnog ciklusa. (Bradshaw et al, 1993:4)

Sve takve studije, dakle, treba podvrgnuti pažljivom kritičkom sagledavanju pošto male komparativne varijacije u vremenu ili u načinima definisanja fokusa mogu voditi do vrlo različitih zaključaka. Svakako, one su bile važne u stimulanju razmatranja razlika između politika u različitim zemljama i razlika u pristupima usvojenim u tim zemljama.

ISTRAŽIVANJE RAZLIKA IZMEĐU ZEMALJA

Unapređenje rada na skupovima podataka uključuje njihovo dopunjavanje podacima za iznos vrednosti usluga različitih vrsta za različite porodice u različitim društvima. Tako je uveden alternativni pionirski pristup koji, iako se još uvek fokusira primarno na aktivnosti vezane za troškove i oporezivanje u različitim društvima, zaista pažljivo posmatra „instrumente transfera“. Bredšou i njegove kolege (Bradshaw et al, 1993) sproveli su komparativno istraživanje porodičnih politika koristeći podatke anketiranih u uzorku zemalja. Njihova studija je sakupila „informacije o beneficijama i uslugama za porodice sa decom i koristila tu informaciju da simulira kako paket dečjih beneficija utiče na model uporedivih porodica u svakoj zemlji“. Njihov „paket“ nije samo uključio gotovinske beneficije, poreze i pomoći iz poreza, već takođe obrazovanje i predškolsku negu, troškove stanovanja, a i lokalne poreze i zdravstvene troškove. U zaključcima oni ukratko porede njihove rezultate istraživanja sa drugim studijama, navodeći da: „Porodične beneficije nemaju ulogu u Esping-Andersenovom indeksu de-komodifikacije. Ali je one mogu imati, zato što smo mi videli da dečje beneficije imaju, kao jednu od mogućih, namenu da smanje pritisak za povećanje zarada. One su izvor prihoda nezavisan od tržišta, koji može smanjiti potrebu za drugim zaposlenim u porodici i omogućiti samohranim roditeljima da podižu svoju decu bez zahteva od tržišta rada“. (Bradshaw et al, 1993:95)

Oni predlažu „rangiranje“, koje stavlja Francusku mnogo više, a Holandiju mnogo niže nego u Esping-Andersenovom modelu, i plasira Veliku Britaniju i Australiju bliže sredini raspodele, dosta iznad SAD. Takođe, pokazuju kako je njihovo rangiranje osetljivo na varijacije u politikama koje su uključene (razlike u dotacijama za stanovanje i pomoć za negu dece su veoma velike po zemljama), ili na razmatrani tip porodice (zemlje se posebno radikalno razlikuju u pružanju pomoći porodicama sa jednim roditeljem).

Jedna dosta specifična studija posvetila je pažnju unakrsnom poređenju nacija u odnosu na dostizanje pune zaposlenosti (Therborn, 1986). Derborn nudi sledeći kontrast između Švedske i Holandije. Švedska je (u vreme njegove studije) bila uspešna u održavanju niske nezaposlenosti, dok je Holandija bila jedna od nacija koje su u 1970-tim i 1980-tim iskusile dramatičan porast nezaposlenosti. Kontrast između visokog učešća žena na tržištu rada u prvoj i niskog učešća u drugoj zemlji, još je veći. On istražuje različite puteve kojima se prilike u različitim zemljama mogu objasniti i pokazuje da su razlike u javnim politikama od fundamentalnog značaja. Grupa zemalja koje on identifikuje kao generalno uspešne u održavanju pune zaposlenosti su Norveška, Švedska i Japan, dok su one koje su postigle „selektivan uspeh“ Austrija i Švajcarska. Na drugoj strani raspodele on identifikuje Veliku Britaniju, Belgiju i Holandiju, kao i (sa dosta posebnim okolnostima primene) Dansku i Kanadu. On ide na to da pokaže svoju mrežu, koju će čitalac prepoznati kao vrlo različitu u odnosu na „skalu“ troškova socijalne politike datu ispred, koja se može prikazati samo u smislu vladinih politika specifičnih za same zemlje. To uključuje, na vrhu ove posebne „skale“, kontrolisanu politiku kreiranja zaposlenosti, osim u slučaju Švajcarske, gde su vladini naponi usmereni na kontrolisanje priliva radne snage. Na drugom „kraju“ nije postojala politička volja da se takva politika sprovede, što

je bilo posebno evidentno u Velikoj Britaniji i Danskoj. Derborn ne samo da dodaje niz tema kojima treba da se posveti pažnja u poređenju državnih socijalnih politika, već takođe usmerava pažnju na izbor koji vlade čine.

U centru većine razmatranih radova o ovim državama blagostanja dat je jak naglasak na objašnjenju oblikovanja politike kao posledice političkih ulaza, a posebno je velika pažnja posvećena kod Esping-Andersena i Kastlsa uticaju partija „levice“. U toj debati dominantna je bila preokupacija „skandinavskim modelom“, ali bilo je i postavljenih pitanja o obimu u kome skandinavski model može biti objašnjen jednostavno u smislu popularne podrške za partije „levice“ i oko korisnosti koncentrisanja na tu temu u posmatranju većeg niza zemalja (Baldwin, 1990). Ta kritika je izvedena iz opštije debate u političkim naukama oko ograničenja studija državnih izlaza i koje se koncentrišu na društvene ulaze, koji su izraženi u podršci političkih partija i/ili grupa za pritisak. Više pažnje se mora posvetiti državi kao delimično anonimnom učesniku. Ta tema je uglavnom do sada pominjana samo u opštim crtama, iako se uloga države mora istražiti dublje da bi se osvetlile razlike među društvima. To zahteva komparativan rad na socijalnoj politici u dva povezana pravca. Jedan pravac je poklanjanje više pažnje istoriji. Drugi je rad na detaljnom izučavanju politike. U oba slučaja važan je doprinos kvalitativnog rada kvantitativnom.

U interesantnoj novijoj studiji, „O svetovima blagostanja“, predstavljena je analiza obeležja jedanaest država. Analize karakteristika država blagostanja potvrđuje Esping-Andersenovu trojaku klasifikaciju, iako postoje razlike (Wildeboer, S. et al, 2001). Grupisanje država izvršeno je proučavanjem uticaja koji država blagostanja ima na nivo i distribuciju dohotka koji se može trošiti, dok su ostale značajne funkcije izostavljene. Kancelarija za socijalno i kulturološko planiranje 2004. godine radila je novu analizu osnovnih karakteristika i ciljeva pojedinih područja socijalne politike. Analizom su bile obuhvaćene dvadeset tri države, a predmet analize bilo je zapošljavanje, finansiranje socijalne sigurnosti, odredbe o penzijskom osiguranju, porodične penzije, porodični dodaci, osiguranje invalida, osiguranje u slučaju povreda na radu, naknade za nezaposlene, socijalna pomoć, bolovanje roditelja radi nege dece, itd (Soede A. J et al, 2004). Rezultati ove analize objavljeni su u studiji „Nejednake države blagostanja“, u kojoj se potvrđuju razlike između sistema socijalne sigurnosti analiziranih država, ali i mogućnost njihovog grupisanja u pet socijalnih modela na području Evrope. Pored tri modela blagostanja koja su identifikovali Titmus, Esping-Andersen i drugi, utvrđena su još dva modela, i to: mediteranski, koji karakteriše nizak nivo socijalne sigurnosti, i istočno-evropski, koji karakteriše redefinisavanje socijalne politike (nestanak paternalističke uloge države, prenošenje odgovornosti na pojedinca i porodicu, i jačanje tržišta).

ISTORIJSKA I INSTITUCIONALNA ANALIZA

Potrebno je u sve analize i istraživanja uneti komponentu vremena, odnosno poređenja izvoditi u određenom istorijskom kontekstu. Uvek, kada se analiziraju određeni statistički podaci, treba učiniti napor da se ispita da li je neki od podataka već zastareo. Kod prethodne analize, na primer, trebalo je istaknuti vremensku komponentu i uzeti u obzir činjenicu da su podaci dinamični i da se zaključci odnose samo na određeni istorijski

trenutak. Može se takođe istaći da različite zemlje imaju sve veće teškoće u sukobljavanju sa nezaposlenošću od perioda kada je Derborn sproveo svoju studiju. Poznato je da je nešto od spoljnog sjaja nestalo sa skandinavskog rekorda od vremena kada su poređenja izvršena.

Isto tako se može tvrditi, u nekim slučajevima, da su događaji koji su se dešavali nedugo pre prikupljanja nekih podataka bili od posebnog značaja za zaključke, a da su se vrlo različiti zaključci mogli izvesti da je ta analiza urađena u neko ranije vreme. Konkretno, Velika Britanija se u periodu između 1960-tih i 1980-tih godina promenila toliko da je od lidera država blagostanja postala jedna od onih koje prividno zaostaju. Taj efekat je povezan i sa dramatičnim porastom aktivnosti socijalne politike u Skandinaviji i Holandiji, kao i dovođenjem u pitanje britanske politike koja se desila od sredine 1970-tih.

Svaka analiza koja teži da identifikuje opšte uticaje na politiku mora da uzme u obzir činjenicu da se ti uticaji vremenom menjaju. To, svakako, ne znači da će uticaj tih činioaca biti neposredan i dramatičan. Naprotiv, politike se menjaju sporo tako da sadašnje politike mogu biti „spomenici prošlih problema“. Postoje značajne teškoće u promeni pravca socijalne politike. Veliki je politički rizik ako se napadaju politike koje su dale specifične beneficije građanima. Poznato je da su „Reganisti“, koji su pokušali da promene politiku penzija u SAD, i „Tačeristi“, koji su hteli da smanje zdravstvene usluge u Britaniji, politički skupo platili promene politike. Na polju održavanja prihoda, upotreba osiguranja kao sredstva politike postavlja sistem oblikovan da traje i pruža građanima dugotrajna očekivanja. Javne politike, kao što je više puta istaknuto, takođe stvaraju birokratski i profesionalno zakonom zaštićene interese.

Ta tema je istražena u analizi razvoja socijalne politike SAD Vejra, Orlofa i Skokpola (Weir, Orloff i Scokpol, 1988). Treba ukazati na tri ključna primera iz njihovog rada. Prvi je način na koji su demokratske političke institucije (samo za bele muškarce, svakako) išle pre vremena u elaboraciji javne administracije. Postoji poseban kontrast SAD prema situaciji u mnogim evropskim zemljama, gde se država izgrađivala na drugi način. To je stvorilo situaciju u kojoj je praksa zaštite putem donacija, dobrovoljnih priloga ili zadužbina u SAD postala glavni oblik odgovora na političke zahteve, nasuprot distributivnim politikama kojima se koristi državna birokratija u evropskim zemljama. Na primer, obezbeđivanje penzija za veterane građanskog rata u SAD je bilo sprovedeno na način proširen van okvira početnih namera, kao prilog aktuelnoj politici. Drugi primer odnosi se na uticaj federalnog ustava (SAD iz 1787. godine) na donošenje odluka, jer zahteva formiranje kompleksnog saveza da bi se omogućila socijalna reforma. Ono što je ovde bilo posebno interesantno je način na koje su reformske mogućnosti lidera „*New Deal-a*“ (novog dogovora) u 1930-tim bile ograničene činjenicom da je Demokratska partija bila uključena u koaliciju severne gradske radničke klase sa belcima seoskog i rasističkog juga. Reformski predsednik (Ruzvelt) je još morao da se sukobljava sa zakonodavstvom u kome su ovi drugi (republikanci) bili snažan element. Treći uključuje produžetak uticaja nasleđa u posleratnom periodu, ali uz činjenicu da je zakonodavstvo socijalne politike, kao što je dostignuto u 1930-tim godinama, imalo tendenciju da pridruži severnu belu radničku klasu, koja je pridobijena, kroz razvoj penzijskog osiguranja, za koaliciju protiv radikalnije reforme.

Istorijska analiza može da pruži podatke koji pokazuju da su zemlje učile jedna od druge. To učenje može da ima oblik „pozajmljivanja“, na primer, put kojim je ideja socijalnog osiguranja putovala kroz Evropu. Ili može, suprotno, biti izvučen negativan zaključak, tako da je konkretan pristup sagledan kao pogrešan način da se razvije politika. Određene organizacije, kao OECD i MMF, imaju ulogu da ukažu na ekonomske posledice koje će verovatno izazvati izbori socijalne politike na nacionalnu kompetitivnost u ekonomskom smislu. Treba ukazati na komentar o Švedskoj u izveštaju OECD početkom 1990-tih godina:

„Švedski komparativno spori rast i rekord slabe produktivnosti tokom par poslednjih dekada može donekle da bude zbog velikog i rastućeg javnog sektora ove države. Pošto su društvene usluge tradicionalno proizvod javnog sektora u monopolskom okruženju, verovatno će se pojaviti neefikasnost“ (OECD, 1994: 88).

Istorijska perspektiva koja ima za cilj da bude aktuelna, i možda „gleda napred“, može da vidi znakove „globalizacije“ socijalnih politika. Multinacionalne kompanije mogu težiti da diktiraju izbore politike u oblastima kao što su socijalna zaštita i zapošljavanje. Na manje globalnom nivou kontinentalne integracione zajednice, kao što je Evropska unija, pokušaće da obezbede ujednačenost odgovora u okviru partnerskih nacija u interesu harmonije „zajednice“.

Pravilno tumačenje politika svake specifične oblasti je moguće samo ukoliko se obrati pažnja na tekuće i prošle uticaje. Postoji jedan broj kvantitativnih studija koje pokušavaju da to urade. U praksi, te studije su došle do toga da je vrlo teško uraditi više od dopune podataka. One možda, kao balans, daju potvrdu onim teorijama koje naglašavaju zajedničke karakteristike modernih industrijalizovanih država. To je, pre svega, posledica kompleksnosti zadataka unošenja vremenske dimenzije u kvantitativne analize, ali, ipak, treba nastaviti sa tim pokušajima.

Te studije se suočavaju sa teškoćama zbog potrebe za prisustvom, odnosno nedostatkom, kvalitativnijeg istorijskog rada. Jedan broj istorijskih opisa istražio je švedski „rekord“ iz perspektive komparativne analize (Gould, 1993). Iako nema dilema oko značaja istorije švedske socijalne politike za vreme dugog perioda socijal–demokratske vladavine, važno je imati na umu sledeće: da je Švedska ušla u dvadeseti vek kao vrlo centralizovana, birokratska i autokratska država. Ekonomski interesi su bili slabi i postojala je značajna zavisnost od državnih institucija. Početna tačka razvoja blagostanja bilo je društvo iz Esping-Andersenove druge kategorije, a ne društvo kojim su dominirali ekonomski liberali. Švedska, kao i ostale skandinavske zemlje, bila je, takođe, etnički homogena.

Sa pojavljivanjem političke demokratije nastao je ruralni interes kojim su dominirali mali farmeri, a kojima je bila potrebna podrška države da bi prevazilazili probleme sa kojima su se suočavali na njihovoj, uglavnom, negostoljubivoj zemlji. To je formiralo krucijalne centralne elemente u njihovoj politici, tako da su neprekidno bili u koaliciji sa socijal–demokratama kroz celi period njihove političke dominacije.

Političke i administrativne institucije koje su se pojavile u Švedskoj uključile su visok nivo participacije interesnih grupa (sa radnom snagom svih nivoa priznatom kao značajan elemenat), stavile naglasak na rešavanje problema konsenzusom, pomoću komisija koje su radile i po nekoliko godina pre raspuštanja i donošenja rešenja, u čiju je primenu bilo uključeno i centralno „nadgledanje“ lokalnih vlada ili agencija u kojima su bili zastupljeni (i ostvarivani) ključni interesi (kao *Odbor tržišta rada*).

Ova vrsta analize potkrepljuje statističke podatke. Ona ukazuje zašto su, na primer, švedski socijal–demokrati izgradili politike koje imaju za cilj da zadovolje potrebe svih elemenata društva, suprotno od, na primer, australijskih laburista koji su gledali da zaštite industrijske radnike, ili američki „nju dileri“, koji su razvili institucije za zaštitu belih manuelnih radnika sa srednjim prihodom. Švedska uspešna građevina socijalne politike osnažila je instituciju konsenzusa, čineći švedski sistem otpornijim od drugih prema ideologijama „desnice“ i neprijatnim zahtevima svetske ekonomije za promenama u oblasti blagostanja.

Istorijska analiza je još važnija u ispitivanju Esping–Andersenove druge kategorije nacija. Njemu je to sasvim jasno, pa navodi da je „autoritativni paternalistički konzervativizam bio istorijski značajan u razvoju struktura države blagostanja“ (Esping–Andersen, 1990: 59). Važno je istaći da identifikacija tog tipa države blagostanja uključuje upotrebu pristupa objašnjavanja u kome se snaga rada ne posmatra kao važna. Bilo je nekih pokušaja da se razviju alternativne analize u smislu snage organizovane religije. Katoličke partije su važne u nekoliko zemalja te grupe, a katolička socijalna teorija stavlja određen naglasak na teme socijalne nege i socijalnog konsenzusa. Autori su napravili vezu između katolicizma i korporativizma. Dok se podrazumeva da katolička socijalna teorija promovise korporativni ideal tripartitne saradnje između vlade, rada i kapitala, kao alternative socijalizmu, postoji verovatno najbitnija „četvrta“ strana – sama crkva. Crkva je bila aktivna u naporima da se zaštite tradicionalne porodične mreže. Moglo se takođe opaziti da ove snage imaju značajnu ulogu u stvaranju socijalne politike u nekim zemljama gde je ta religija dominantna (Irska, Italija i Austrija) i zemljama gde katolicizam i protestantizam koegzistiraju u relativnoj harmoniji (Nemačka i Holandija). Sejnsbari je efektno istražio uticaj katoličke socijalne teorije u vezi sa porodičnom politikom i tretmanom žena (Sainsbury, 1994).

Ipak, jednakost između katolicizma i korporativizma ne treba da bude previše korišćena. Ključna osobina razvoja socijalne politike u Nemačkoj bila je inicijativa, koja je preduzeta u kasnom devetnaestom veku u protestantskoj Pruskoj od strane Bizmarka. Ovde je razvoj socijalne politike imao za cilj obezbeđenje jake centralizovane države, koptirajući kapital i (posebno) rad u taj proces centralizacije. Taj pristup analizi, svakako, samo vraća diskusiju natrag ka generalnoj teoriji, koja je upotrebljena da se objasni zašto su sva napredna industrijska društva razvila politike blagostanja. Interesantno je da se u Pruskoj razvoj socijalne politike pojavio u relativno ranom stepenu industrijalizacije te zemlje (kada je mnogo zaostajala iza Britanije), i da je ona osmislila institucije socijalnog osiguranja koje su postale model koji su ostali mogli da kopiraju. Kasnije, izgleda da je Nemačka zakonska i birokratska tradicija obezbedila da te inovacije prežive izuzetan period političke turbulencije od 1914. do 1945. godine. Te činjenice pokazuju da u analizi treba istražiti tu specifičnu kreativnost jedne rane birokratske države.

Razvoji događaja u nekim drugim evropskim državama su još teži za analizu bez pažljivog istorijskog istraživanja. Holandija je u diskusiji teoretičara pomenuta na različitim mestima (imala je nesigurno mesto između modela). Holandska politika je bila uslovljena koalicijama koje su počivale na okruženju „polarizacije“. To je uključivalo prihvatanje posebnih političkih i socijalnih institucija da se obezbedi njenim dvema religioznim grupama, i, kasnije, liberalima i socijalistima, koji odbacuju konfesionalne politike da uporedo rade poštujući svačija uverenja. To je u početku proizvelo fragmentaran razvoj institucija, tipičan

za drugu Esping-Andersenovu kategoriju. Može se prihvatiti da se brzi rast aktivnosti holandske socijalne politike može pripisati opadanju „raslojavanja“ (Hupe, 1993). Teško da se pravilno može shvatiti holandski primer bez gledanja na istorijske i institucionalne detalje.

Razvoj socijalne politike u Francuskoj relativno je zanemaren u literaturi na engleskom jeziku. Pedersen komentariše: Inkoherentna i anarhična struktura francuskih institucija blagostanja predstavlja obeshrabrujuću sliku za sistematičnog istraživača, a takve institucije izgledaju još zagonetnije kada se otkrije da one uopšte ne redistribuiraju prihod kroz klasne linije. Istorijske studije su težile da svrstaju Francusku u kategoriju „kasni u razvoju“, dok su je sociolozi i teoretičari socijalne politike okarakterisali kao dosta čudnu varijantu „korporativne“ ili „bizmarkijanske“ države blagostanja. Samo za vreme prošle dekade, kada anglo-američki stručnjaci počinju da zapažaju da je Francuska prevazišla period krize blagostanja sedamdesetih i osamdesetih iznenađujuće dobro, pojavila se literatura koja studira francusku državu blagostanja, zbog onoga što je uspela pre nego zbog onoga što su njeni pretpostavljeni nedostaci“ (Pedersen, 1993: 14-15).

U analizi socijalne politike Francuska se može posmatrati kao država gde je centralizovana birokratija od dugoročnog značaja. Razvoj njene socijalne politike bio je parcijalan: kvazi autonomne institucije u socijalnom osiguranju, koje su od ključnog značaja za zdravstvenu negu, zanemaruju marginalne grupe i obrazovne institucije, koje kombinuju jako kontrolisane državne institucije sa visoko prestižnim religioznim školama. Kako Pedersenov rad pokazuje, njen razvoj u porodičnoj politici bio je impresivan, postižući jak redistributivni efekat između različitih tipova porodičnih jedinica. Ipak, potrebno je pažljivo ispitivanje ponašanja države.

Jedan dobar rad koji posmatra razvoj francuske politike u komparativnom okviru urađen je u studiji obrazovne politike (Green, 1990). Studija obrazovanja, iako je zanemarena u mnogim istraživanjima, interesantna je za komparativnu studiju socijalne politike uopšte. Grin posmatra razvoj obrazovanja u Britaniji, Francuskoj, Nemačkoj i SAD. Uprkos tome što je Francuska dosta ispred druge tri države u pogledu vremena kada je industrijalizovana, ona zaostaje u razvoju obrazovanja. Ona je takođe kreirala obrazovni sistem u kome je elitno obrazovanje van kontrole države. Kasnija unifikacija sistema obrazovanja došla je kasno i ostala nekompletna, pošto postoji još uvek jak privatni sektor. Uprkos industrijalizaciji, tehničko obrazovanje je stalno zanemarivano. Dva lidera u obrazovnom razvoju – Nemačka i SAD – bila su u početku vrlo različita. U Pruskoj je država igrala aktivnu ulogu u razvoju obrazovanja na samom početku osamnaestog veka. Zatim se okrenula prema jakom uniformnom državnom sistemu, sa naglaskom na tehničkom obrazovanju. Obrazovanje je tako verovatno imalo ulogu u ekonomskom razvoju Nemačke. U SAD je obrazovanje donekle promovisano kao deo pokreta demokratizacije u toj zemlji, ono sigurno nije bilo inicijativa za centralnu državu već lokalni pokret na koji je centar bio prisiljen da odgovori. Ono se, takođe, može posmatrati kao prethodnica industrijalizacije.

Arčer vidi da razvoj politike obrazovanja proizilazi iz aspiracija socijalnih grupa koje se pojavljuju. Grin, suprotno, ističe ulogu političkog procesa – sama država bila je ključni inicijator u Nemačkoj, ali samo činilac koji je reagovao u Americi. Britanski rekord u obrazovanju on vidi objašnjivim u smislu obima do koga su, uprkos buržoaskoj dominaciji sredinom devetnaestog veka u Britaniji, ključne institucije ostale pod kontrolom aristokratskih sponzora privatnog obrazovanja.

U okretanju obrazovanju zbog osvetljavanja argumenata oko istorijske analize ponašanja države, diskusija se usmerava ka drugoj od tema koje se tiču detaljnije komparativne analize – potrebi da se posmatraju specifične političke oblasti i podoblasti. Teškoća oko izvođenja računice o toj oblasti, povezana sa pokušajima poređenja socijalne politike, u različitim društvima je uticala da se vrlo malo radi na tome. Ovakvo razmatranje je skoro potpuno pragmatično u aspiracijama: ono teži da unapredi učenje politike, postavlja pitanja o prednostima i slabostima specifičnih politika u različitim zemljama. To može uključiti pokušaj da se vidi „šta mi možemo naučiti od njih“ ili da pokušamo da sebi pomognemo da „razumemo jačine i slabosti naših politika“. Još sigurno postoji potreba da se poveže „makro“ teorija, ali takođe, zbog potrebe učenja od drugih zemalja, kao i potrebe da se bude informisan iz šire perspektive o tome zašto drugi sistemi imaju karakteristike koje imaju. Zagovornici „pozajmljivanja politike“ će verovatno preporučiti koje će politike biti ignorisane ili bezuspešne zbog nedostatka vrednovanja kvaliteta vrlo različitih socijalnih ili političkih konteksta.

Zdravstvena politika je oblast socijalne politike gde su detaljne komparativne studije ove vrste najraširenije. Interesantna osobina ove politike, koja je od interesa za komparativan rad, jeste dostupnost merila izlaza, kao što su indeksi statusa zdravlja (stope mortaliteta i morbiditeta). To je polje gde su značajne razlike u nivoima javnog finansiranja zdravstvene nege. Tako postoji svrha poređenja međuzavisnosti troškova zdravstvene nege i zdravstvenog statusa, i vrednovanja doprinosa javnog sektora prema željenim izlazima. Studije te vrste se stimulišu zbog rastućih troškova zdravstvene nege i potrebe pronalazjenja najefikasnijih puteva podizanja zdravstvenih standarda u zemlji.

ZAKLJUČAK

Može se zaključiti da je komparativna analiza socijalne politike napredovala od početnih pojednostavljenih uopštavanja oko relativnih nivoa troškova. Esping-Andersen je igrao posebno važnu ulogu u tom napretku, postavljajući pitanja o uticaju politika. Njegov rad je proizveo kritike, ali i pokušaje prečišćavanja metodologije u kojima su na pitanja, koja se tiču međusobnog odnosa „ulaza“ i „izlaza“ i drugih puteva na koje države mogu uticati na blagostanje, počeli da se daju prihvatljivi odgovori.

Sve navedene komparativne analize izdvajaju najmanje tri modela država blagostanja. Bazični modeli su vrlo slični. Kriterijumi koje autori koriste su različiti, ali njihovi modeli se mogu uporediti. Tako, na primer, liberalni model koji navode Esping-Andersen, Kastels i Mičel odgovara protestantsko-liberalnom modelu Siarofa, anglo-saksonskom modelu kod Fere i modelu osnovne sigurnosti kod Korpija i Palmea. Osnovne odlike ovog modela su nizak nivo dekomodifikacije, niski socijalni transferi, minimalne mere zaštite porodice i provera prihoda i imovine kao uslov za dobijanje socijalne pomoći.

Drugi model je, prema Esping-Andersenu, korporativni, kod Kastelsa i Mičela se naziva konzervativni, kod Ferea - bizmarkovski, kod Siarofa - napredni hrišćansko-demokratski. Socijalna sigurnost pojedinca i njegove porodice, prema ovom modelu, zavisi od pozicije na tržištu rada.

Socijalno-demokratski ili skandinavski model karakteriše visoka stopa zaposlenosti, univerzalna prava, usmerenost na jednakost i visoki socijalni transferi.

Modeli koje identifikuju istraživači ne mogu biti nađeni u čistom obliku. Umesto čistog oblika, kako Esping-Andersen ističe, svaka pojedinačna država blagostanja imaće „svim različite crte koje nisu reflektovane u pitanjima koje je on identifikovao“ (Esping-Andersen, 1990: 26). Modeli identifikovani od navedenih autora obezbeđuju polazišta za komparativnu analizu. Politike blagostanja polako se ujednačavaju, ali se nikada neće izjednačiti.

LITERATURA

- Balladwin, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bell, S, and Head, B, ed, (1991), *State, Economy and Public Policy in Australia*, Oxford University Press, Melbourne.
- Bradshaw, J, et. al, (1993), *Support for Children*, Department of Social Security Research Report 21, London: HMSD.
- Castles, F. (1989), *Introduction: puzzles of political economy in Castles*, F. Ed. *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge, Polity Press.
- Castles, F, and Mitchell, D, (1992), *Identifying welfare state regimes: The links between politics, Instruments and outcome*, Governance.
- Čekerevac, A. (2005), *Međunarodna socijalna politika*, Beograd.
- Čekerevac, A. (1999), *Upporedna i međunarodna socijalna politika*, Savez društava socijalnih radnika Srbije, Beograd.
- Deleek, et al, (1992), *Poverty and the Adequacy of Social Security in the European Community*, Aldershoot, Averbry.
- Esping-Andersen, G, (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Gould, A, (1993), *Capitalist Welfare Systems: A Comparison of Japan, Britain and Sweden*, Longman, London.
- Green, A, (1990), *Education and State Formation*, Mac Millan, Basingstoke.
- Hill, M. (1996), *Social Policy: A comparative analysis*, Prentice Hall, London.
- Hupe, P L, (1993), *The Politics of Implementation: Individual, Organisational and Political Coproduction in Social Services Delivery*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempsted.
- Marklund, S, (1994), *Social Policy and Poverty in Posttotalitarian Europe*, The Working Paper series.
- Mitchell, D, (1991), *Income Transfers in Ten Welfare States*, Aldershot, Averbury.
- OECD, (1994), *Economic Surveys 1993-1994: Sweden*, OECD, Paris.
- Pedersen, S, (1993), *Family, Dependence and the Origins of the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pinker, R, (1979), *The Idea of Welfare*, Heineman, London.
- Rainwater, L, Rein, M. and Schwartz, J, (1985), *Income Packaging in the America*, Columbia University Press, New York.
- Sainsbury, D, ed, (1994), *Gendering Welfare States*, SAGE, London.
- Smeeding, T. M, O'Higgins, M. and Rainwater, L, (1990), *Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Soede A. J. et al, (2004), *Unequal Welfare States*, The Hague: Social and Cultural Planning Office
- Therborn, G, (1986), *Why Some Peoples are More Unemployed Than Others*, Verso, London.

Titmuss, R. (1971), *Commitment to Welfare*, London.

Titmuss, R. (1972), *Development Social Policy in Conditions of Rapid Change: The Role of Social Welfare*

Titmuss, R. (1974), *Social Policy An Introduction*, London, George Allen and Unwin.

Weir, M, Orloff, S. And Skocpol, T, eds, (1988), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University press, Princeton.

Wildeboer, S. (2001), *On Worlds of Welfare*, The Hague: Social and Cultural Planning Office

Ana Čekerevac

COMPARATIVE ANALYSES OF SOCIAL POLICIES

Abstract

Comparative analyses of social policies are becoming increasingly actual, being a prerequisite for scientific foundation of social policy as well as for its successful pursuance on the levels of state, local community, enterprises, family etc. These analyses are necessary for selecting the most favourable social goals and representing the most adequate instruments and measures for obtaining optimum social effects. The article offers an insight into scientific explanation of contemporary processes and mechanisms of social policy, regularity of „behaviour“ and developments of its constitutive elements under diverse economic and social-political circumstances as well as a perspective of its development. There is an increased understanding that comparative analysis is not only possible and desirable, but that it also offers useful knowledge and reveals alternatives to existing regulations often accepted as the only ones.

Key words: social policy, models of social policies, comparative analyses