

## SOCIJALNA DRŽAVA – EVOLUCIJA JEDNE IDEJE

### Welfare State – Evolution of an Idea

*ABSTRACT* Originating from the so-called ‘care of the poor’, with substantially modified functions in later periods (which in turn determined its scope), the contemporary welfare state is currently at a crossroads, after the profound influence it exerted on the transformation of 20<sup>th</sup> century capitalism. Changes in conditions and circumstances in which it operates, in resources at its disposal, and in social forces defending it raise a number of questions regarding its survival. This in turn has consequences on the (achieved and future) level of social security of the population, and on the humanization of their living and working conditions. The emancipatory potential of the welfare state, from the perspective of pursuing the goals of social inclusion, derives from the view that difficulties people in society are facing are not problems to be solved just by the individual and his/her family but which also demand complementary involvement of the state.

**KEY WORDS** *care of the poor, welfare state, social state, social security system*

*APSTRAKT* Ponikla iz delatnosti staranja o siromašnima, uz suštinske modifikacije funkcija (koje su zatim opredelile i njene domete) u kasnijim periodima, savremena socijalna država nalazi se na svojevrsnoj prekretnici, i to nakon suštinskog uticaja koji je imala na preobražaj kapitalizma XX veka. Promena uslova i okolnosti u kojima funkcioniše, sredstva koja su joj na raspolaganju, kao i društvene snage koje je brane, nameću brojna pitanja o njenom opstanku, što nije bez uticaja na (dostignuti i budući) nivo socijalne sigurnosti stanovištva, ali i na humanizaciju uslova njihovog života i rada. Emancipatorni potencijal socijalne države, sa stanovišta ostvarivanja inkluzivnih ciljeva, proizlazi iz promovisanja shvatanja da problemi s kojima se ljudi u društvu suočavaju, nisu samo pitanja koja treba da rešavaju pojedinac i njegova porodica, nego da zahtevaju i komplementarno angažovanje države.

**KLJUČNE REČI** *staranje o siromašnima, država blagostanja, socijalna država, sistem socijalne sigurnosti*

### Uvod

Različiti oblici ljudske društvenosti i aktivnosti (raz)udruživanja, oduvek su bili, kao što su i danas, u sprezi sa fundamentalnim značajem koji socijalne veze i odnosi imaju za individue. Istovremeno, socijalni kontakti i usmerenost ljudi jednih prema drugima u užim društvenim grupama, a zatim i u društvu uopšteno, bazira se na odgovarajućem reciprocitetu i proizvodi obaveze prema drugima. Konotacija tih

obaveza, s naglaskom prema drugima i/ili prema društvu, razlikovala se shodno vremenu i prostoru, a dominantno tumačenje obično je regulisano posredstvom društvenih i/ili pravnih normi. Istovremeno, obaveze pretpostavljaju i postojanje socijalne kohezije, solidarnosti i uzajamnosti unutar slabije ili izraženije strukturisanih društvenih grupa. Budući da je solidarnost višeslojna, nivoi i intenzitet njenog iskazivanja su se razlikovali, kao i što nisu bili determinisani geografskim granicama u svim periodima (Brunkhorst, 2002). Uprkos tome, „[...] verovatno ne postoji nijedna forma društva za koju ne važi neki oblik solidarnosti ” (Spicker, 2000: 49).

Osim obaveza individua prema društvu, i ono samo imalo je izvesne (sadržinski promenljive) odgovornosti prema svojim članovima, sa stanovišta obezbeđivanja odgovarajućih potreba i rešavanja, pre svega, onih problema koji se iskazuju kroz lišenost ljudi određenih sredstava. Izuzev bioloških, potrebe (čak i kada su pojedinci u pitanju) socijalno su konstruisane, definisane i uslovljene, kao i što su socijalno propisani, bar u fundamentu, načini njihovog zadovoljavanja.

Činjenica je i da „ne postoji ništa unutar sistema obaveza, što kaže da sama država mora da obezbeđuje blagostanje” (Spicker, 2000: 139). U srednjem veku, solidarnost se uglavnom iskazivala unutar porodice, susedstava, gildi, esnafa, lokalnih zajednica i religioznih grupa. Ne umanjujući značaj takvih akcija solidarnog karaktera, njihove granice i dometi bili su skromni, a sadržaji uski. Na to upućuje i što su, osim retkih vladara, upravo navedene društvene grupe predstavljale glavne aktere u obezbeđivanju socijalnih potreba i pružanju socijalne sigurnosti svojim pripadnicima.

Dvadeseti vek suštinski je izmenio prirodu obaveze između pojedinca i kolektiviteta kojima on pripada, odnosno “nametnuo je obavezu vladi da interveniše onda kada privatne institucije društva ne funkcionišu na odgovarajući način” (Gilbert i Terrell, 2002: 41). U tu svrhu, većina evropskih država institucionalizovala je mehanizme bazične pomoći najugroženijim slojevima stanovništva. Mnogu veću izmenu, u odnosu na period pre XX veka, predstavljalo je ustanovljavanje mreža i sistema za obezbeđivanje zaštite životnog standarda stanovništva od raznovrsnih fluktuacija, tj. posledica izazvanih promenama životnog doba, porodičnih uloga, statusa na tržištu rada, kapaciteta za rad, zdravstvenog stanja i slično.<sup>1</sup>

## **Staranje o siromašnima u periodu pred-industrijalizacije**

Mere i akcije staranja o siromašnima, odnosno ukazivanja pomoći i milosrđa stanovništvu bez prihoda za egzistenciju, kao rudimentarna forma javne politike (i

<sup>1</sup> Iako je termin „socijalna politika“ prvi put upotrebio polovinom XIX veka nemački istoričar Wilhelm Heinrich von Riehl, i pre toga su postojale državne delatnosti i funkcije koje su se mogle označiti socijalno-političkim, s obzirom na njihov humanistički i solidaristički, a u manjoj meri i univerzalistički, karakter.

njena preteča), postojale su, u određenom opsegu, u svim evropskim društvima i u svim istorijskim epohama. Država je postala njihov aktivniji nosilac tek u periodu nakon srednjeg veka, mada ne u istoj meri u svim evropskim društvima.

Na samom početku modernog doba, koje je karakterisalo jačanje državnih ingerencija i izgradnja država-nacija, najznačajniji i najveći segment staranja o siromašnima ipak nije bio u nadležnosti država već crkvenih vlasti, odnosno različitih religioznih grupa, i predstavljao je specifičan vid dopune neformalne podrške porodice i lokalnih zajednica. Tek kasnije, postepeno, funkcija zaštite siromašnih počela je da se prenosi iz religiozne sfere u nadležnost državnih institucija.

Programi pomoći siromašnima u ovom periodu razlikovali su se među državama, kao što se razlikovao i stepen raširenosti problematike siromaštva među njima. Međutim, savremena socijalna politika svih evropskih država vodi poreklo od staranja o siromašnima. Zajednička karakteristika programa zaštite siromašnih bila je zasnovanost na principu iskazivanja potrebe za pomoći; neretko, pravo na pomoć uslovljavano je i nesposobnošću za rad, odnosno siromašni koji su bili radno sposobni nisu mogli da ostvare pravo na pomoć, ukoliko ne prihvate da rade.

Šesnaesti vek bio je period prvih zakona o siromašnima u Evropi. U tom pogledu, engleski sistem brige o siromašnima bio je najzaokruženiji. Tako je 1572. godine u Engleskoj usvojen Akt o siromašnima,<sup>2</sup> kojim je, između ostalog, ustanovljena razlika između „opravdano“ i „neopravdano“ siromašnih, budući da su predviđane kazne za prosjake sposobne za rad, nasuprot onima koji nisu sposobni za rad.

Krajem XVI i na samom početku XVII veka, 1601. godine, donet je Elizabetanski zakon o siromašnima.<sup>3</sup> Ovim zakonom ustanovljen je prinudni porez na siromaštvo, predviđeno je nadgledanje ispunjenosti uslova za ostvarivanje prava na pomoć, kao i samog pružanja pomoći i uvedena je odredba o radnom angažovanju siromašnih. U tu svrhu, osnivane su i radne kuće za siromašne, na nivou lokalnih zajednica. Međutim, parohije, iako osnovne administrativne jedinice za obezbeđivanje pomoći stanovništvu, vrlo često nisu mogle da pruže smeštaj siromašnima, iako su imale obavezu to da čine.<sup>4</sup> Stoga se primena zakona uglavnom sastojala u sankcionisanju siromašnih. Njegova intencija bilo je i „vezivanje“

<sup>2</sup> Naziva se i »stari zakon o siromašnima«, u svrhu ustanovljavanja razlike u odnosu na kasnije zakone.

<sup>3</sup> U ovom periodu, u Engleskoj je došlo do naglog rasta broja skitnica i prosjaka. ”Smatra se da je kraljica Elizabeta I, prvi zakon za siromašne oktroirala upravo iz straha od prosjaka i skitnica, jer se bojala socijalnih nemira koje su oni, tada već mnogobrojni, mogli izazvati” (Puljiz, 1996: 159).

<sup>4</sup> „... Mnoge parohije nisu imale nikakva sirotišta; mnogo više parohija nije imalo dovoljno sredstava za korisna zanimanja sposobnih za rad; postojalo je bezbroj različitih načina na koja su odugovlačenja onih koji su plaćali lokalne doprinose, ravnodušnost nadzornika sirotišta, neosetljivost onih koji su se bavili pauperizmom, ometale sprovođenje zakona” (Polanji, 2003: 94).

siromašnih za određene lokacije (parohije u kojima su rođeni),<sup>5</sup> uz sprečavanje migriranja, takođe, politikom sankcija.

Za razliku od Engleske, Linda Martz je, u studiji o šesnaestovekovnom Toledu, opisala mere usmerene u pravcu reformisanja stigmatizujuće pomoći siromašnima u Španiji, koja je, kao i u čitavoj Evropi, bila podstaknuta održavanjem javnog reda. Martz je navela da je reforma bila motivisana, pre svega, idejama španskog humaniste i filozofa Juana Luisa Vivesa, te da je imala podršku španske krune, i obuhvatala, između ostalog, osnivanje državnih bolnica za najsiromašnije stanovništvo.<sup>6</sup>

U periodu pred-industrijalizacije, priroda pomoći koju su evropske države, u manjoj ili većoj meri, pružale siromašnima, istovremeno je imala karakter nadziranja, kontrole i represije nad njima, naročito, kada su u pitanju prosjaci i skitnice. Budući da su ih smatrali remetilačkim faktorom društvenog poretka, države su bile, između ostalog, značajno zainteresovane i za ograničavanje njihovog kretanja. Prve ustanove državne socijalne pomoći u velikoj meri su sledile pravac prethodno dominantnog nosioca socijalnih funkcija: crkve. Ovo podražavanje vidljivo je i kada su u pitanju službe koje je država primarno počela da osniva za pružanje pomoći siromašnima. U prvom redu, to su bili azili, bolnice i sirotišta. Represivan odnos države prema siromašnima u XV i XVI veku nastavljen je i kasnije, s tim da je XVII vek označio uvođenje zakona o siromašnima u velikom broju evropskih država. U XVIII veku, počeli su se pojavljivati neki oblici javne zdravstvene zaštite,<sup>7</sup> a u protestantskim zemljama i osnovno obrazovanje unutar državne nadležnosti. Time je započeto širenje državnih socijalnih funkcija.

## **Masovno siromaštvo i državna pomoć siromašnima u XIX veku**

Industrijalizacija i urbanizacija,<sup>8</sup> kao dominantna obeležja XIX veka, proizvedeći prva iskustva sa privrednim ciklusima i nezaposlenošću u savremenom smislu, a samim tim i omasovljenje siromaštva, unele su novine u karakter mera staranja o siromašnima. Značajne socijalne promene i uvećana društvena dinamika ukazali su na apsurdnost (kao i na ekonomsku nesvršishodnost) prisiljavanja

<sup>5</sup> U tu svrhu su u Škotskoj 1586. godine siromašni označavani oznakom grada u kom su živeli (British Social Policy, 1601-1948).

<sup>6</sup> Vivesov savremenik, Domingo de Soto, dominikanski sveštenik i teolog, zalagao se za ukidanje zabrane kretanja siromašnima. To je argumentovao ekonomskim i religioznim razlozima i smatrao da siromašni imaju pravo da se nastanjuju u onaj deo države koji žele, pa tako i u najbogatiji.

<sup>7</sup> U Švedskoj je krajem XVII veka država počela da zapošljava lekare po provincijama, a oko 1750. godine, počinju da se otvaraju javne i dobrovoljno organizovane bolnice. Osim toga, 1842. godine inicirano je obavezno osnovno obrazovanje u nadležnosti države.

<sup>8</sup> Industrijalizacija i urbanizacija imale su kontradiktoran uticaj na život ljudi. S jedne strane, uvećanje produktivnosti ljudskog rada kreiralo je mnoštvo novih opcija; razaranje tradicionalnih porodičnih odnosa i tradicionalnih obrazaca proizvodnje zahtevalo je nove oslonce; koncentracija ljudi u gradovima proizvela je i odgovarajuće socijalne probleme, itd.

siromašnih da borave u mestima svog porekla, zahtevajući promenu ovog segmenta politike.

Humanizaciji odnosa prema siromašnima doprinele su ideje generisane u okrilju Francuske revolucije.<sup>9</sup> Nasuprot tome, socijalnu atmosferu XIX veka, činila su i shvatanja poput Thomasa Malthusa i Davida Ricarda. Thomas Malthus se svojim poznatim i uticajnim učenjem suprotstavljao pružanju bilo kakve državne pomoći siromašnima i u zakonima o siromašnima video instrument podsticanja siromašnih na nerad. Slično tome, David Ricardo je tvrdio da je jedna od posledica zakona o siromašnima, smanjenje zarada zaposlenih.

Ipak, u brojnim evropskim zemljama u XIX veku, donekle je izmenjena politika staranja o siromašnima. U Engleskoj je, na primer, usvojen novi Zakon o siromašnima 1834. godine, koji je predstavljao radikalnu inovaciju u odnosu na Speenhamland Law. On se bazirao na priznavanju socijalne sigurnosti starima i nesposobnima za rad, u zamenu za politička prava. Prema nesposobnima za rad (stari, bolesni, hendikepirani) usmeravani su određeni oblici zaštite, a siromašni i sposobni za rad su smeštani u tzv. „ubožnice“ – kuće za siromahe, stigmatizujućeg karaktera, i oni su bili prinuđeni da sami zarađuju za život. U dvogodišnjem periodu koji je prethodio donošenju ovog zakona (tj. od 1832. do 1834. godine), ustanovljena je i Komisija koja je donela niz preporuka u vezi s reformom zakona o siromašnima, uvažavajući dva principa: pružanje manjih prava siromašnima, u odnosu na prava radnika;<sup>10</sup> i ograničavanje pomoći na siromašne koji žive u radnim kućama (British Social Policy, 1601-1948).

Istoričari nemaju jedinstven stav o efektima zakona o siromašnima. Činjenica da je njihov značaj opao nakon 1870. godine tumači se uvođenjem alternativnih formi državne pomoći. Međutim, „ipak je Siromaški zakon preživio sve do dvadesetog veka, kao glavni oblik kolektivnoga socijalnog zbrinjavanja [...] Siromaški zakon je preživio zato što je oličavao normativne doktrine političke ekonomije. Predstavljao je neophodnu društvenu dopunu slobodnoj igri suprotstavljenih tržišnih sila“ (Pinker, 1974: 61).

Preokret, ne samo u sferi odnosa prema siromašnima, nego i prema stanovništvu uopšte, s aspekta uloge države u obezbeđivanju njihove socijalne sigurnosti, doneo je kraj XIX veka, tačnije razdoblje koje je započeto 1880. godine.

<sup>9</sup> Član 21 Francuske Deklaracije o pravima (koja je prethodila donošenju Ustava iz 1793. godine) glasi „javna pomoć sveta je dužnost. Država bednim građanima treba osigurati život, bilo da im osigura posao, bilo da osigura sredstva onima koji su nesposobni za rad“ (Soboul, 1989: 227, navedeno prema Puljiz, 1997).

<sup>10</sup> Tzv. princip „less eligibility“ (ili „manja prikladnost“ (Pinker, 1974: 46)) imao je za svrhu da dobijanje javne pomoći donosi manje koristi od najlošijeg zaposlenja.

## Prelaz iz XIX u XX vek - začeci savremenih socijalnih sistema

Ovaj period, koji se karakteriše uvođenjem socijalnog osiguranja i zakonodavstva usmerenog ka zaštiti radnika, smatra se početkom formiranja socijalnih sistema, koji su kasnije postali karakteristični za ideju socijalne države i/ili države blagostanja.<sup>11</sup>

Na političkom planu, kraj XIX i početak XX veka, bez obzira na dominaciju liberalnih, socijaldemokratskih ili komunističkih ideja u različitim državama, odlikovao se brojnošću članova radničkih unija i sindikata i njihovom organizovanošću. Stoga su sindikati radnika postali značajan politički akter i činilac društvenih zbivanja, što je podsticalo i socijalne delatnosti države. Čak ih je i katolička crkva uvažila (ali, usled straha od tzv. „bezbožnog“ socijalizma), enciklikom u kojoj se afirmišu prava radnika.

U osnovi razvoja socijalnog zakonodavstva nalazila se potreba političkih i ekonomskih sistema za samoreprodukcijom i opstankom. Upravo je potreba za pacifikacijom radne snage bila razlog donošenja Zakona o opštem socijalnom osiguranju 1881. godine u Nemačkoj.<sup>12</sup>

Uprkos motivima koji su se nalazili u osnovi uvođenja grana socijalnog osiguranja, koje bi se savremenim rečnikom označile kao zdravstveno, invalidsko i penzijsko osiguranje, značajan pomak, u odnosu na prethodni period, predstavljalo je njihovo konstituisanje na državnom (a ne na lokalnom) nivou. Osim toga, socijalno osiguranje predstavljalo je drugačiji sistem, u odnosu na prethodno postojeće staranje o siromašnima: „Socijalno osiguranje obezbeđivalo je minimum novčanih naknada kao pomoć ljudima da žive dostojanstveno, bez neizvesnosti i stigme privatnog milosrđa ili staranja o siromašnima“ (Gilbert i Terrell, 2002: 30). Posledice industrijalizacije najrečitije su ukazale na prevazidenost mogućnosti

<sup>11</sup> Prema nekim tumačenjima, termin *welfare state* vodi poreklo od nemačke reči *Wohlfahrtsstaat*, nastale krajem XIX i početkom XX veka (Cousins, 2005). Sam termin *welfare state* prvi put upotrebio je arhibiskup William Temple u knjizi *Citizen and Churchmen* objavljenoj 1941. godine. Njime je označio državu koja sprovodi mere u svrhu pružanja pomoći onima koji ne mogu sami da obezbede sredstva za sopstvenu egzistenciju, a naročito starima, bolesnima i nesposobnima za rad. U nemačkoj literaturi uobičajenije se koriste termini koji se mogu prevesti kao „socijalno-tržišna ekonomija“ i „socijalna država“ (*Sozialstaat*). Termini koji se upotrebljavaju u Francuskoj su *État providence*, *état sociale*, u Italiji *stato del benessere*, *stato sociale*, u Španiji *estado social de derecho*, *estado de bienestar*, itd.

<sup>12</sup> Donošenje prvog zakona iz oblasti socijalnog osiguranja bilo je „zasnovano na utilitarističkim motivima, koje je najbolje izrazio njegov tvorac Bizmark“ (Vuković, 1998: 218). Max Weber je svoju kritiku Bismarckove „dvojne politike tj. onemogućavanja širenja socijalizma na dva načina – putem izbornog zakonodavstva i putem zakonodavstva o socijalnom staranju“ (Pinker, 1974: 36) zasnovao na argumentaciji o birokratizovanosti i paternalističkim odlukama.

Na osnovu Zakona o opštem socijalnom osiguranju, donet je Zakon o obaveznom osiguranju industrijskih radnika za slučaj bolesti 1893. godine; Zakon o obaveznom osiguranju radnika za slučaj nesreće 1894. godine; i Zakon o obaveznom osiguranju za slučaj starosti i invalidnosti 1889. godine. Svi ovi zakoni kodifikovani su 1911. godine.

porodice i lokalne zajednice da se na zadovoljavajući i obuhvatan način staraju o svojim siromašnim, starim i bolesnim članovima. Programi državno ustanovljenog socijalnog osiguranja odlikovali su se obaveznošću zaposlenih i poslodavaca na uplatu doprinosa za socijalno osiguranje. Pri tome, procenti doprinosa za zaposlene i poslodavce su se razlikovali među državama, kao i udeo države u finansiranju socijalnog osiguranja. Ali, najznačajnije je to što je socijalno osiguranje stvorilo zakonski osnov za ostvarivanje određenih prava i što su socijalna prava uvedena u život modernog društva.<sup>13</sup>

Brojne komparativne i nacionalne studije socijalnih funkcija evropskih država iz ovog perioda pružaju obilje podataka o raširenosti programa socijalnog osiguranja u sferi zaštite od povreda na radu. Štaviše, utvrđeno je da je većina zapadno-evropskih država do 1920. godine uvela ovu oblast socijalnog osiguranja, koja je, sa stanovišta interesa radnika i njihovih sindikata, a usled loših uslova rada, s razlogom prva ustanovljena. Osiguranje u slučaju bolesti takođe je figurisalo kao značajan segment socijalnog obezbeđenja, a nakon toga i starosno osiguranje.<sup>14</sup>

Period druge decenije XX veka bio je i period socijalnih revolucija. Boljševička revolucija na Istoku imala je dominantnu socijalnu komponentu („osnovni zahtev za gradske siromahe bio je hleb, a za radnike među njima, bolje nadnice i kraće radno vreme“; Hobsbaum, 2002: 52), nakon čega se na Zapadu (ideološki, ali i realno) počelo percipirati da pretnja socijalnom poretku potiče od levece. Istovremeno, razvoj građanskog društva sve više se odvijao „s jednim okom na SSSR-u“ (Hobsbaum, 2002: 86).

Socijalno osiguranje predstavlja osnov i minimum savremene socijalne države, ali ne i njen jedini segment. Savremene socijalne države, osim socijalnog osiguranja, odlikuje i značajna uloga države u sferama poput pružanja socijalnih usluga, zdravstva, obrazovanja, rada, stanovanja itd. Zajedno sa proširenjem obuhvata socijalnog osiguranja, nivoa naknada i kruga korisnika, sledeći period okarakterisalo je i jačanje uloge države u sferi ostalih javnih politika.

---

<sup>13</sup> Programi socijalnog osiguranja predstavljaju suštinsku razliku o odnosu na periode koji su prethodili, a u kojima je država donosila zakone o siromašnima. Prema Flori i Heidenheimeru, glavne karakteristike po kojima se socijalno osiguranje razlikovalo od prethodnih programa, jesu:

„glavna intervencija programa socijalnog osiguranja nije da pomogne ljudima u vanrednim prilikama, nego da spreči siromaštvo rutinskim merama;

ono je predstavljalo drugačiju instituciju, koja ima za cilj održavanje zarađenog dohotka u specifičnim situacijama;

obično prisiljava potencijalne korisnike na finansijske doprinose, čime se ojačava njihovo zakonsko potraživanje naknada“ (Flora i Heidenheimer, 1981: 27).

<sup>14</sup> Najmanje uobičajeno bilo je osiguranje u slučaju nezaposlenosti: Francuska je bila prva zemlja koja je 1905. godine uvela supsidirano dobrovoljno osiguranje za nezaposlene, a do I svetskog rata to su učinile samo još četiri evropske države.

## Nastanak država socijalnog građanstva<sup>15</sup>

Društvena kretanja i događaji (odnosno njihove posledice) u periodu od 1920. do 1950. godine (sovjetska socijalna revolucija, završetak I svetskog rata, svetska ekonomska kriza, II svetski rat i posleratni period) ukazala su na značaj intervencionističkih aktivnosti države u ekonomskoj i socijalnoj sferi. Tada je i nastala moderna država blagostanja, odnosno socijalna država.

Švedska je, na primer, uvođenjem raznovrsnih državnih mera za rešavanje društveno-ekonomske krize „već od tridesetih godina stekla reputaciju modela socijalnog blagostanja“ (Nedović, 1995: 38). U periodu od 1933. do 1938. godine, u Švedskoj su uvedene različite socijalno-političke mere, sa ciljem stvaranja socijalnog sistema, koji je nazvan „kuća naroda“. Neke od tih mera, obuhvatale su sistem osiguranja za nezaposlene, zajmove i subvencije za stanovanje, višestruko povećanje penzija, naknade za majke s decom, državne zajmove za pomoć mladim bračnim parovima, plaćen dvonedeljni odmor zaposlenima i dr. (Deren-Antoljak, 1990; navedeno prema Nedović, 1995).

Međutim, politička, ekonomska i socijalna argumentacija o suštinski drugačijoj ulozi države, u odnosu na ulogu „noćnog čuvara“ iz perioda liberalizma, nastala je u Velikoj Britaniji nakon Drugog svetskog rata. Uobičajeno se smatra da je država blagostanja, koja je anticipirala ovu modifikaciju, produkt Velike Britanije. U izveštaju iz 1942. godine,<sup>16</sup> Sir William Beveridge postavio je „temelje socijalnoj komponenti države blagostanja“ (Vuković, 1998: 201) i ponudio celovit koncept rešavanja socijalnih problema ugrožene populacije. Osnovni principi sistema socijalnog obezbeđenja prema ovom izveštaju bili su: obuhvat sveukupnog stanovništva socijalnim obezbeđenjem, zaštita sveukupnog stanovništva protiv svih socijalnih rizika, adekvatan nivo socijalnih naknada i ostvarivanje socijalnih prava po osnovu građanstva (Vuković, 1998; Nedović, 1995).

Razvoj socijalnog osiguranja i šire: socijalne sigurnosti u Evropi, kretao se u pravcu univerzalizma, za razliku od prethodnog obuhvata uskih segmenata

<sup>15</sup> T. H. Marshall je građanstvu (*citizenship*) pridavao osnovni značaj u svojoj interpretaciji rasta države blagostanja. Smatrao je da elemente građanstva sačinjavaju građanska, politička i socijalna prava (Gilbert i Terrell, 2002). Socijalna prava, pak, sadrže „minimum ekonomskog blagostanja i sigurnosti i pravo na puni udeo u društvenom nasleđu i životu civilizovanog bića u skladu sa dominirajućim društvenim standardima (Ružica, 1986: 58, navedeno prema Čekerevac, 2005: 14). Shodno tome, država blagostanja, prema Marshallu, nastaje tek u XX veku, kada su socijalna prava postala univerzalno dostupna svim ljudima. U periodu koji je prethodio XX veku, socijalna prava su imali samo privilegovani društveni slojevi.

<sup>16</sup> Naziv izveštaja je *The Social Insurance and Allied Services Report* („Izveštaj o socijalnom osiguranju i srodnim službama“); obično se naziva Beveridgeov izveštaj. U njemu je navedeno i sledeće: „Cilj Plana za socijalnu sigurnost je da poništi potrebu, obezbeđivanjem svakom građaninu koji je voljan da služi, shodno svojim moćima [...] Potreba je samo jedan od pet giganta na putu rekonstrukcije i na izvestan način, najlakše ju je napasti. Ostali su bolest, neznanje, prljavština i nerad [...] Socijalna sigurnost mora da se realizuje kroz saradnju između države i pojedinca“ (Beveridge, 1942).



populacije, a zatim i podizanja nivoa naknada, iznad nivoa potrebnog za održavanje egzistencije. U Nemačkoj je prvobitno socijalno osiguranje bilo ograničeno samo na industrijske radnike. Međutim, u ovom periodu ono je prošireno, tako da obuhvata većinu radnika. Uporedo sa tim, aktivnosti socijalnog blagostanja su širene, što je praćeno značajnim uvećanjem troškova za socijalne sisteme, odnosno socijalne transfere. Na taj način je, između ostalog, pored radnika, obezbeđeno i uključivanje srednje klase u sistem države blagostanja. Programi u oblasti zdravlja, stanovanja i obrazovanja postali su univerzalno pravo svih građana.

U ovom periodu, Velika Britanija i Nemačka predstavljale su reprezentativne primere uloge države u socijalnoj sferi. Ali, osim toga, predstavljale su i dva načina socijalnog obezbeđivanja stanovništva (kejnzijansko-bizmarkovski i kejnzijansko-beveridžovski tip).<sup>17</sup> Tako je postalo uočljivo:

– prvo, formiranje tzv. hrišćansko-centrističke grupe država, koju su sačinjavale Nemačka, Austrija, Holandija i Belgija. U njima je nivo naknada bio visok, ali opseg osiguranja, iako prosečan ili iznad proseka, ipak nije bio sveobuhvatan;

– drugo, grupisanje socijaldemokratskih država, sa Velikom Britanijom, Švedskom i Norveškom, u kojima je obuhvat stanovništva socijalnim osiguranjem univerzalan. Što se tiče nivoa naknada, u ovom periodu je samo u Velikoj Britaniji nivo javnih usluga bio visok.

Paradoksalno, direktni i indirektni efekti ruske boljševičke revolucije, kao i strah od socijalističkih postignuća, stabilizovali su i učvrstili kapitalizam na Zapadu. Da ne bi predstavljao potencijalnu/teoretsku alternativu kapitalističkom uređenju (između ostalog, i usled „imunosti“ na Veliku ekonomsku depresiju), građanska društva su napustila ortodokсно uverenje u apsolutnu dominaciju slobodnog tržišta, modifikovanjem izvesnih postulata.

Razvoj socijalnih politika, koji je usledio, doprineo je razvoju nacionalne solidarnosti između "zaposlenih i starih, zdravih i bolesnih, zaposlenih i nezaposlenih. Ova solidarnost koju je nacionalna država blagostanja obezbeđivala i osiguravala bila je odlučujući razlog za to da države prebrode duboku krizu u koju su upale zbog poraza u ratovima, okupacija, moralnih opterećenja ratnim zločinima i genocidom. Država blagostanja je diskreditovane nacionalne države u Evropi u drugoj polovini XX veka, stabilizovala na način koji je bilo teško zamisliti pola veka ranije. Time se istovremeno promenio odnos između Evropljana i nacionalne države. Novi odnos se nije više primarno zasnivao na nacionalnoj lojalnosti s obzirom na spoljnog neprijatelja koja je krunisana umiranjem za naciju, već povezanošću sa

---

<sup>17</sup> Počev od 1990-ih godina, kada je afirmisana teorija režima, prisutna su značajna nastojanja da se izvrši teorijsko klasifikovanje savremenih socijalnih država, kao i da se prezentuje njihova empirijska potvrda. Empirijska studija *Unequal Welfare States* iz 2004. godine dokumentovala je postojanje sledećih „modela“ blagostanja: nordijskog, kontinentalnog, anglosaksonskog, mediteranskog i istočnoevropskog.

državom putem materijalnih dužnosti i prava" (Kaelble, 2004; navedeno prema Vuković, 2006: 16).

### **„Zlatno doba“ države blagostanja**

Sa stanovišta realnih izdvajanja za sistem socijalne sigurnosti,<sup>18</sup> socijalne funkcije države su se, u periodu od 1950. do 1970. godine, razvijale prema najvišoj stopi. Od polovine XX veka, sve do naftne krize iz 1973. godine, države Zapadne Evrope su usmeravale, u proseku, skoro četvrtinu svog BDP u pravcu obezbeđivanja javnog socijalnog blagostanja, svrstavajući se time u svetski vrh, kada je u pitanju uloga države u podizanju nivoa socijalne sigurnosti populacije.

Uvećanje troškova za sistem socijalne sigurnosti u ovom periodu, svakako je bilo u sprezi sa širenjem obuhvata socijalnog osiguranja, koje je, u značajnoj meri, izazvano i potrebama i zahtevima tadašnjih demografskih kretanja (izraženo starenje populacije u skoro svim industrijskim zemljama), ali i potrebom „pariranja“ socijalističkim zemljama.<sup>19</sup> S druge strane, ono je bilo posledica i novih programa usmerenih ka poboljšanju životnog standarda siromašnih, ali i društvenih manjina, samohranih majki i ostalih građana, koji su se u većoj meri suočavali sa preprekama prilikom pristupa na tržište rada. U ovo vreme, uvedene su i šeme pomoći nezaposlenima i licima sa neodgovarajućim zaradama, posredstvom programa prekvalifikacija i dokvalifikacija, subvencija za zapošljavanje, itd., što je, takođe, doprinosilo uvećanju iznosa socijalnih transfera.

U pozadini razvoja sistema socijalne sigurnosti i socijalnog razvoja uopšte, nalazila su se dva značajna, međusobno povezana faktora. U sferi ekonomije, bio je to dominantno prihvaćen kejnzijanizam, a u sferi politike, socijaldemokratska opcija u usponu.

Kejnzijanizam je u zapadnom svetu afirmisan 1950-ih godina, zbog svoje posvećenosti smanjivanju broja nezaposlenih, s obzirom na to da se „verovalo da je masovna nezaposlenost politički i socijalno eksplozivna“ (Hobsbaum, 2002: 77). Osim toga, ova ekonomska doktrina je dodelila državi određene funkcije (između ostalog i socijalne), da bi se sprečili ciklusi stagnacije i kriza kapitalističkih načina proizvodnje. S druge strane, socijaldemokratija,<sup>20</sup> sa svojim stavovima o tome da je

<sup>18</sup> P. Pierson navodi tri kriterijuma prilikom definisanja države blagostanja: uvođenje socijalnog osiguranja, proširenje građanstva i rast socijalnih izdataka.

<sup>19</sup> „... Sve do ranih šezdesetih godina, ove strategije [socijalistička i kapitalistička] su izgledale kao da su u najmanju ruku izjednačene, što je gledište koje izgleda besmisleno u svetlu kolapsa sovjetskog socijalizma“ (Hobsbaum, 2002: 15).

<sup>20</sup> „Pedesete i šezdesete godine su doba zenita socijaldemokratije. Intelektualno, ona dominira Zapadnom Evropom. Marksizam je diskreditovan događanjima u Istočnom bloku, ali i povoljnim procesima u Zapadnom. Liberalizam se uglavnom smatra prevaziđenim, a konzervativizam je neprikladan u vremenima brzih socijalnih promena. Socijaldemokratija izgleda najprihvatljivije, kao doktrina u duhu modernog doba“ (Nedović, 1995: 51).

kapitalizam u svom čistom obliku stvar prošlosti, umnogome je doprinela opravdanju angažovanosti države u socijalnoj sferi, što i proizilazi iz paradigme socijaldemokrata o egalitarizmu, građanstvu i sl.

Međutim, i u ovom periodu, a naročito kasnije, vođene su društvene debate, u kojima je osporavana opravdanost skupe socijalne politike opredeljene ciljevima socijaldemokratije. Za razliku od neoliberalnih mislilaca, poput Friedricha A. Hayeka i Milтона Friedmana, koji su u potpunosti osporavali legitimnost države blagostanja (Čekerevac, 2005), postojala su i shvatanja da je država blagostanja, budući da insistira na punoj zaposlenosti i stabilnom ekonomskom rastu, preširoko definisala mere socijalnog obezbeđenja. Odnosno, ova druga (umerenija?) grupa teoretičara tvrdila je da je „čitav arsenal državnih prinudnih mera u oblasti socijalnog osiguranja, zdravstva, obrazovanja, stanovanja i tako dalje, zamišljen i uveden u jedno drugo vreme, kada je trebalo rešavati probleme koji su definitivno izgubili na aktuelnosti (poput bede, siromaštva, nezaposlenosti, ekonomske stagnacije i slično)“ (Nedović, 1995: 52).

U vezi sa tim, naročito je kritikovan princip univerzalizma, tezom da nije potrebno da država svima obezbeđuje socijalne naknade. Pre svega, kritika države blagostanja smatrala je da naknade treba da budu obezbeđene samo onima koji nisu sposobni sami da plate za odgovarajuće usluge i potrebe, a ne onima koji jesu. Primenjujući princip univerzalnosti, država se izlaže nepotrebnom trošku, tj. odnosi se rasipnički prema poreskim sredstvima. Stoga bi trebalo uvesti princip selektivnosti, a one koji su u stanju da sami plaćaju uputiti na privatne opcije za socijalno osiguranje.

Pred kraj ovog perioda (a kasnije i sve uočljivije) Velika Britanija, u kojoj je ideja o državi blagostanja ponikla, i koja je bila lider u ovoj sferi, počela je prvo da zaostaje, sa stanovišta realnih troškova za sistem socijalne sigurnosti,<sup>21</sup> menjajući svoj kurs blagostanja, pre svega reformisanjem izvesnih delova sistema socijalne sigurnosti. Izlazak Velike Britanije iz ove grupe zemalja može se objasniti njenim relativno kratkim socijaldemokratskim iskustvom. Dalji razvoj britanskog sistema u pravcu liberalizma, u velikoj meri, približio ju je američkom sistemu socijalne sigurnosti.

## **Kriza (države) blagostanja?**

*„Od toga da je predstavljala rešenje za probleme modernog kapitalističkog društva, država blagostanja sve više počela je da se smatra problemom, za koji je jačanje tržišnih sila očigledno rešenje“ (Wildeboer, Vrooman i de Beer, 2001: 149).*

<sup>21</sup> Tako je, na primer, 2001. godine nivo izdvajanja za sistem socijalne sigurnosti iznosio 21,8% BDP, a nivo socijalnih transfera po stanovniku jedan je od najnižih u EU15 (niži je samo u Irskoj i tri mediteranske zemlje) (Cousins, 2005).

*„Krizu je pogodila različite delove sveta u različitoj meri i na različite načine, ali ih je pogodila sve, bez obzira na njihovu političku, socijalnu i ekonomsku konfiguraciju“*  
(Hobsbaum, 2002: 15).

Bez obzira na različitosti interpretacija odnosa između ekonomskog i socijalnog razvoja, prvi znaci povlačenja države blagostanja započeli su sa nepovoljnim ekonomskim kretanjima u privredi 1970-ih godina. Iako su se izdaci za sisteme socijalne sigurnosti uvećavali, taj rast bio je znatno niži u odnosu na prethodni period „zlatnog doba“ države blagostanja. „Petnaest godina pre 1975. godine, na primer, socijalni izdaci u Evropi i SAD rasli su u proseku 6,5% godišnje. U deceniji nakon toga, ovaj rast je iznosio samo 3,4% godišnje“ (Gilbert i Terrell, 2002: 35). Socijalni i ekonomski neuspesi iz ovog perioda (visok nivo ekonomske nesigurnosti, uvećanje nejednakosti u dohocima i sl.), generisali su specifične političke odgovore, kao i različita shvatanja svrhe aktivnosti države u sferi socijalne sigurnosti. Shodno tome, zastupana su i različita, ponekad suprotstavljena načela u odnosu na ona koja su bila prethodno dominantna, po pitanju uloge države, privatnog sektora i pojedinca. Sve češće se počelo apelovati na podizanje nivoa odgovornosti pojedinca za sopstveno blagostanje i smanjenje uloge države. Kejnzijizam u ekonomiji i socijaldemokratija u politici postepeno su, mada ne u istoj meri u različitim evropskim državama, počeli da ustupaju mesto neokonzervativizmu i neoliberalizmu.

Povod za insistiranje na uvođenju nove paradigme u ekonomiju bila je slabost kejnzijanske ekonomske politike, koja se izražavala kroz nemogućnost održavanja državnih rashoda i inflacije na nivou prihvatljivom za kapital. Osim toga, kejnzijanska ekonomska politika nije posedovala ugrađene mehanizme u odnosu na sindikalne zahteve za uvećanje radničkih najamnina, tako da nije mogla da ih predupredi, onda kada su postojeći ekonomski resursi počeli da se smanjuju. Širenje programa države blagostanja, koje je takođe bilo u sklopu zahteva populacije, država nije mogla da prati odgovarajućim podizanjem poreskih stopa. Kao najveću slabost kejnzijanske ekonomije mnogi autori naveli su njenu nacionalnu prirodu, odnosno neefikasnost u uslovima globalizacije.<sup>22</sup> Kao posledica toga, rastuća globalizacija dovela je do sve većih problema u njenom funkcionisanju.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Problematika globalizacije proučavana je od 1990-ih godina u brojnim društvenim naukama. Uprkos tome, ne postoji potpuno prihvaćena, niti empirijski potvrđena, teza o njoj sprezi sa socijalnom politikom i negativnom uticaju na redistributivne državne delatnosti. Međutim, u skorije vreme, akademsku javnost sve više zaokuplja problematika evropeizacije, koja se s jedne strane smatra segmentom globalizacije, a s druge svojevrsnom protivtežom njenim radikalnim posledicama (tzv. „trci do dna“).

<sup>23</sup> Frieder Naschold je razlikovao dva tipa odgovora kejnzijanske ekonomske politike na izazove globalizacije: jedan je karakterističan za SAD i sastoji se u „proširenju sopstvenog uticaja na svetskom tržištu; uvećanju vojnih rashoda; uvećanju realnih zarada i ograničavanju mera socijalne politike. Drugi je dominantan u zapadnoevropskim državama blagostanja i usmeren je na: ograničeno, protekcionističko, selektivno izlaganje na svetskom tržištu; umereno povećanje vojnih

Socijaldemokratija je, međutim, pokušavala da odoli ovim pritiscima, i to na različite načine. Nakon 1970-ih godina, postale su uočljive tri varijante socijaldemokratske strategije, i to: prva, koja se najranije javila, predstavljala je shvatanje o privremenosti poteškoća; druga je naglašavala disciplinu, kontrolu i odgovornosti (u Nemačkoj, na primer); a treća se karakterisala skretanjem socijaldemokrata koji nisu na vlasti „ulevo“, na primer u Britaniji posle 1979. godine (dolazak Margaret Thatcher) i u Francuskoj, do dolaska socijalista na vlast 1981. godine (Nedović, 1995).

Činjenica je da su trendovi, koji su u državi blagostanja započeli 1970-ih godina, a koji su se zatim produbili 1980-ih, pokazali u 1990-im neodrživost dotadašnjih socijalnih mera i njihovih opsega. Isto tako, činjenica je da su države uvele odgovarajuće izmene u svoje socijalne funkcije, a u prvom redu u sisteme socijalne sigurnosti. Međutim, u teoriji ne postoji jedinstven stav o prirodi te, najneutralnije rečeno, promene do koje dovodi potreba i nužnost prilagođavanja novim socijalnim trendovima, značajno različitim u odnosu na period u kom je država blagostanja nastala.<sup>24</sup>

Martin Powell je utvrdio da su različiti autori koristili niz termina za opis promena u državi blagostanja, među kojima i to da je država blagostanja u krizi; da je ugrožena; da je u tranziciji; da će se brzo oporaviti ili da je „krepka“; da je preoblikovana; premodelovana; restrukturisana; rezidualizovana; transformisana; rekonstruisana; reformisana; privatizovana itd. (Powell, 2004).<sup>25</sup>

Za davanje jednoznačnog odgovora na pitanje o krizi države blagostanja, značajno je, pre svega, kako će se definisati kriza i u odnosu na koje parametre i varijable će se procenjivati.<sup>26</sup> O tome u teoriji postoje vrlo različita shvatanja.

Umesto o krizi, Paul Pierson je smatrao da je podesnije govoriti o ograničavanju i uštedi (*retrenchment*). On je razlikovao programsko ograničavanje države blagostanja u odnosu na sistemsko ograničavanje. Pod programskim ograničavanjem je podrazumevao promene u segmentima sistema socijalne sigurnosti, a pod sistemskim promenu konteksta u kom sistem socijalne sigurnosti

---

rashoda i simultano povećanje realnih zarada sa ekspanzivnom socijalnom politikom“ (Naschold, 1987: 12; navedeno prema Nedović, 1995: 54).

<sup>24</sup> U pitanju su novi socijalni rizici i izazovi (postindustrijskog razvoja), do kojih dovode promene u svetu rada, demografska kretanja, nestabilnost porodične strukture i ekspanzija privatnog sektora u pružanju socijalnih usluga (Perišić, 2006).

<sup>25</sup> Ilustrativno je i to da su se tokom vremena stavovi o karakteru promena u državi blagostanja razlikovali, što Powell prikazuje samim nazivima publikacija OECD koje su se bavile državom blagostanja. Tako je, na primer, naslov studije OECD objavljene 1981. godine *Crisis in the Welfare State* („Krizu u državi blagostanja“); 1994. godine *New Orientations for Social Policy* („Nove orijentacije socijalne politike“); 1999. godine *A New Social Policy Agenda – A Caring World* („Nova socijalno-politička agenda – Svet staranja“), itd. (Powell, 2004).

<sup>26</sup> Christopher Pierson je smatrao da „ideja o ‘krizi države blagostanja’ može imati niz značenja“ (Pierson, 1999: 138) i razlikovao je naredna značenja krize: tačka preokreta; spoljašnji šok; dugotrajna kontradikcija i obiman ili dugoračan problem (Pierson, 1999).

funkcioniše. Bez obzira na to što je identifikovanje onoga što treba da se objasni gotovo isto toliko kompleksno kao i samo objašnjenje, Pierson je smatrao i da je nužno razlikovati dugotrajna smanjenja troškova od kratkotrajnih i/ili privremenih. Priroda promene u državama blagostanja, osim toga, ne može se odrediti bez utvrđivanja strukture troškova unutar sistema socijalne sigurnosti, kao i sastava samih programa socijalnog obezbeđivanja.

Drugu dimenziju predstavlja uočavanje različitih nivoa promena u socijalno-političkoj praksi države blagostanja i one su, u suštini, trostruke. Promene prvog reda jesu kvantitativne. To su neznatna smanjenja ili uvećanja nivoa socijalnih naknada, dužine trajanja prava na neku naknadu i sl. Promene drugog reda su institucionalnog, kvalitativnog karaktera i tiču se uvođenja novina u načine finansiranja. Promene trećeg reda su promene ciljeva i zadataka socijalne politike, kao što je, na primer, suštinska preorijentacija iz politike aktivnog zapošljavanja ka dominaciji pasivnih mera na tržištu rada i sl.

Predstavljajući vrlo različite stavove autora o budućnosti države blagostanja, Peder Martin Lysestol je konstatovao da je „država blagostanja duže vreme izložena jakim pritiscima i da možemo govoriti o njenom postepenom propadanju“ (Liseistol, 2004: 77). On je smatrao da razlog za to u najvećoj meri predstavlja slabljenje snaga koje brane državu blagostanja, s obzirom na promene u sferi dominantnih ekonomskih politika. U prilog tome, Bernhard Ebbinghaus i Philip Manow konstatovali su: „Naša saznanja o modernim državama blagostanja, a naročito o izvorima njihovih aktuelnih kriza, ostaće ograničena, ukoliko ne razmotrimo ekonomski osnov na kom oni počinjavaju“ (Ebbinghaus i Manow, 2001: 2).

Poslednja decenija XX veka pokazala je da su države blagostanja izrazito ranjive na ekonomske promene. Naime, promene socijalnih funkcija i socijalnih sistema savremenih država u sprezi su s ekonomskom osnovom sistema i postavkama ekonomske doktrine o poželjnim pravcima razvoja.<sup>27</sup> Na primer, dominacija neoliberalnih stavova u političkoj ekonomiji 1980-ih godina i reforme koje su proizvele deregulaciju tržišta u Velikoj Britaniji, imale su dalekosežnije posledice na funkcionisanje socijalnog sistema i promene u njemu nego što je to bio slučaj sa kontinentalnom Evropom i Skandinavijom, čija se ekonomija temelji na koordinisanoj ulozi države. Značajan faktor predstavlja i prisustvo/odsustvo ekonomskih resursa i bogatstva, koji bi se mogli usmeriti ka socijalnom razvoju najuopštenije, iako ekonomska orijentacija suštinski „opravdava“ strukturu troškova. Ne manje bitno je i da li socijalna politika države blagostanja ima kapacitete da deluje kao faktor društvenog i privrednog rasta, ili: da li država svojim socijalnim merama deluje podsticajno na zapošljavanje, sticanje potrebnih kvalifikacija i

<sup>27</sup> „Nemački sistem socijalnog osiguranja podržava izvozno orijentisan, kvalitetan model proizvodnje, ali su doprinosi za socijalno osiguranje postali toliko visoki da je rast nezaposlenosti u sektoru usluga sprečen. Nizak nivo zaposlenosti, zauzvrat, ugrožava finansiranje socijalne politike i uvećava poreske stope, vodeći stoga u začarani krug 'blagostanja bez rada'“ (Esping-Andersen, 1996; navedeno prema Ebbinghaus i Manow, 2001: 2).

prekvalifikacija itd.<sup>28</sup> Drugim rečima, redistribucija i efikasnost zahtevaju znatno bolju usklađenost od one koja je danas karakteristična za države blagostanja (kao velike “potrošače”).<sup>29</sup>

U izveštaju *Welfare Reform and Management of Societal Change* (“Reforma blagostanja i upravljanje društvenom promenom”) iz 2005. godine, konstatovan je na sledeći način opseg promena u državi blagostanja: „Identifikovana su tri različita procesa (Pierson, 2001: 419-428): rekomodifikacija (nametanje veće tržišne discipline u politikama blagostanja, kao što je zapošljavanje korisnika socijalnih naknada); zadržavanje troškova (politike kojima se umanjuju izdaci) i rekalkibracija (reforme koje imaju za cilj bolje usklađivanje države blagostanja sa savremenim ciljevima i potrebama za socijalnom sigurnošću). Poslednje navedeno obuhvata racionalizaciju postojeće zaštite, možda posredstvom internih tržišta i ažuriranje usluga, tako da mogu da zadovolje novonastale potrebe[...]“ (Taylor-Gooby, 2005: 21).

Realna je bojazan koje će funkcije države blagostanja obavljati u budućnosti, pre svega u kontekstu razvijanja novog društvenog ambijenta XXI veka. Istovremeno, da li to znači da je realna i bojazan za blagostanje država i pojedinaca, u slučaju osporavanja obaveze države da se stara o životnom standardu i socijalnoj sigurnosti stanovništva? Ili: da li se potreba za blagostanjem koje obezbeđuje država smanjila u uslovima uvećanja društvenog i individualnog bogatstva? Teško da je odgovor na ovo pitanje potvrđan, s obzirom na to da empirija dokumentuje da su siromašni sve siromašniji, a da je bogatstvo koncentrisano u vrlo uskim krugovima. U vezi s tim, da li društvena svest (i savest) podržava opstanak države blagostanja, odnosno da li njene ciljeve i dalje smatra legitimnim? Konačno, da li je država blagostanja u potpunosti prevaziđena, do te mere da bi njene modifikacije i prilagođavanja novim socijalnim uslovima zahtevale suštinski nove kvalitete u odnosu države prema stanovništvu, da se više ne bi mogla označiti čak ni izmenjenom državom blagostanja?

## Nove-stare paradigme socijalne države

„Reakcije“ pojedinačnih socijalnih država na brojne i višedimenzionalne socijalne izazove, među kojima i na integraciju i globalizaciju, predstavljaju diversifikovane i međusobno heterogene politike i mere, koje se kreću u širokom rasponu, na čijim „polovima“ se nalaze (uočljivo ili manje uočljivo) različito fundirane vrednosne orijentacije. Prostor između ovih „struja“ popunila su, u suštini, nacionalna prilagođavanja i modifikovanja socijalnih politika, čija su ishodišta i koreni izuzetno raznovrsni, u skladu s čim one odstupaju iz „čvrstih klasifikacija“, iako se u operativne svrhe mogu označiti terminima odgovarajućih socijalnih modela.

<sup>28</sup> Osim ekonomskog faktora, ne treba izgubiti iz vida i ostale faktore socijalne politike.

<sup>29</sup> Stoga jedan od pravaca promena u savremenim socijalnim državama jesu tzv. politike aktiviranja.

„Naklonost“ evropskih socijalnih država neoliberalnim postulatima Séverine Chapon i Chantal Euzéby objasnile su izgrađenošću Evrope na liberalnom modelu koji se oslanja na tržišnu dinamiku i slobodnu konkurenciju. „[...]Pritom se tržište javlja kao optimalan instrument regulacije. U tom kontekstu evropski socijalni modeli su izloženi riziku podešavanja 'prema dole'“ (Chapon i Euzéby, 2003: 361). Pored toga, fiskalni pritisci i ograničenja govore u prilog sužavanja socijalnih prava i redukovanja socijalnih naknada.

Ujedinjeno Kraljevstvo svrstava se u zemlju liberalne orijentacije u sferi regulisanja socijalnih odnosa između države i pojedinca. Neoliberalizam je, prevashodno uvođenjem politika aktiviranja nezaposlenih (tzv. workfare), prihvaćen i u nekim drugim zemljama, dok je većina (Francuska, Nemačka, Holandija, Španija) pooštrila zahteve koji reguliše ostvarivanje prava po osnovu nezaposlenosti. Istovremeno, uvedene su mere koje ostvarivanje prava na naknade uslovljavaju učešćem u programima prekvalifikacija i/ili javnih radova i sl. Na taj način, reafirmiše se i princip liberalne selektivnosti.

Izuzev osiguranja za nezaposlene, neo-liberalne paradigme značajno su zastupljene i u šemama penzijskog i zdravstvenog osiguranja.<sup>30</sup> Sve uočljiviji trend predstavlja privatizacija i usmeravanje korisnika sistema ka dopunskim izvorima obezbeđivanja sigurnosti u slučajevima starosti i bolesti. Zemlje bivšeg real-socijalizma (danas države članice EU), iako u različitoj meri, predstavljaju uočljiv primer uvođenja neoliberalizma u penzijske sisteme. Tako su, na primer, Mađarska i Poljska, uvođenjem individualnih štednih računa (uz zadržavanje modifikovanog javnog sistema), najradikalnije reformisale svoje sisteme penzijskog osiguranja. U zdravstvu restrukturiranje sistema, takođe, sadrži elemente liberalizma, budući da se odlikuje pooštavanjem uslova za ostvarivanje određenih prava i ograničavanjem vremena ostvarivanja prava na naknade.

Uporedo sa neoliberalizmom afirmisana je i „vizija“ razvoja socijalnih poredaka u paradigmama tzv. „trećeg puta“. Sam naziv proizašao je iz potrebe za prevazilaženjem socijaldemokratije XX veka i neoliberalizma. Međutim, po nekim svojim postulatima treći put se samo u nijansama razlikuje od neoliberalizma, što je poslužilo i kao osnov za tvrdnju da on uspeva da uskladi socijaldemokratske vrednosti sa liberalnim (Kregar, 2000).

Kao i neo-liberalizam, i treći put propagira ideje visoke stope zaposlenosti, otvaranja radnih mesta i aktiviranja nezaposlenih, ali uz značajnije delovanje države, sa stanovišta preusmeravanja dejstva određenih nepovoljnih ekonomskih zakona.

Liberalizam se prelama u trećem putu, kroz težnju za održavanjem minimalnih standarda, kao i prevashodnoj usmerenosti ka redukovanju siromaštva, što sačinjava najznačajniju socijalno-političku delatnost. Istovremeno, karakteriše se

<sup>30</sup> Na globalnom nivou, najprominentniji zastupnik liberalne paradigme u socijalnom poretku je Svetska banka. Međutim, njen uticaj mnogo je manji na EU15 nego na ekonomski manje razvijene zemlje, među kojima su i nove države članice EU, a u kojima je Banka bila kreator, inicijator i aktivni učesnik menjanja sistema socijalne sigurnosti u pravcu neoliberalizma.



i potrebom da sistemi socijalne sigurnosti treba da stvore nove prilike, podsticanjem inicijativa i spremnosti korisnika da se suoče s novim izazovima. U tome suštinsku ulogu ima ulaganje u ljudski kapital, kroz *life-long learning* (učenje tokom čitavog života). Smanjivanje stope poreza i doprinosa naročito se odnosi na lica s niskim zaradama, uporedo sa uvođenjem ciljanih programa za integrisanje dugoročno nezaposlenih i kategorija stanovništva koje su višestruko izložene različitim socijalnim rizicima.

Istovremeno, treći put je orijentisan ka pravičnosti i socijalnoj pravdi, slobodi i jednakosti prilika, solidarnosti i odgovornosti prema drugima. Sa stanovišta socijalno-političkih ciljeva, odnosi se naročito na značaj jednakosti prilika, adekvatnih javnih službi (ali ne samo u smislu nivoa javnih izdvajanja), značaj balansiranja prava i odgovornosti i prepoznavanje značaja tržišta – čije slabosti su prenaplašene, a snage potcjenjene.

## Literatura

- Beveridge, W. (1942) *The Social Insurance and Allied Services Report*. London: HMSO.
- British Social Policy, 1601-1948. <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction.historyf.htm>, avgust 2006. godine.
- Brunkhorst, H. (2004) *Solidarnost – od građanskog prijateljstva do globalne pravne zajednice*. Beograd: Beogradski krug; Zagreb: Multimedijalni institut.
- Chapon, S. Euzéby, C. (2003) *Prema konvergenciji europskih socijalnih modela?* u: *Revija za socijalnu politiku* 3/2003. Zagreb: Pravni fakultet – Studijski centar socijalnog rada, Sveučilište u Zagrebu, Ministarstvo rada i socijalne skrbi.
- Cousins, M. (2005) *European Welfare States – Comparative Perspectives*. London: SAGE Publications.
- Čekerevac A. (2005) *Međunarodna socijalna politika*. Beograd: Samostalno izdanje autora.
- Ebbinghaus, B. Manow, P. (2001) *Introduction: Studying Varieties of Capitalism*, in: *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London, New York: Routledge.
- Flora, P. Heidenheimer, A. J. (1981) *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, New York: Transaction Books.
- Gilbert, N. Terrell, P. (2002) *Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston: Allyn and Bacon.
- Hobsbaum, E. (2002) *Doba extrema – Istorija kratkog dvadesetog veka 1914-1991*. Beograd: Dereta.
- Kregar, J. (2000) *Treći put: novi politički i ideološki okviri socijalne politike*, u: *Revija za socijalnu politiku* 2/2000. Zagreb: Pravni Fakultet – Studijski centar socijalnog rada, Sveučilište u Zagrebu i Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.

- Lisestol, P. M. (2004) *Budućnost države blagostanja*, u: *Socijalni rad i socijalna politika - Zbornik radova VI*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Nedović, S. (1995) *Država blagostanja – ideje i politika*. Beograd: Draganić.
- Perišić, N. (2006) *Socijalni rizici i izazovi postindustrijskog razvoja – primer nordijskih zemalja*, u: *Socijalna politika u procesu evropskih integracija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Pierson, C. (1999) *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press.
- Pinker, R. (1974) *Socijalna teorija i socijalna politika*. Zagreb: Savez društava socijalnih radnika Socijalističke Republike Hrvatske.
- Polanji, K. (2003) *Velika transformacija – politička i ekonomska ishodišta našeg vremena*. Beograd: Filip Višnjić.
- Powell, M. (2004) *In Search of the Dependent Variable: Welfare State Change in Europe*. Working Paper. University of Bath.
- Puljiz, V. (1997) *Kronologija socijalne politike Zapada (od srednjeg vijeka do sredine dvadesetog stoljeća)*, u: *Revija za socijalnu politiku 4/1997*. Zagreb: Pravni Fakultet – Studijski centar socijalnog rada, Sveučilište u Zagrebu i Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
- Puljiz, V. (1996) *Velika Britanija: od zakona za siromašne do laburističkih socijalnih reformi*, u: *Revija za socijalnu politiku 2/1996*. Zagreb: Pravni Fakultet – Studijski centar socijalnog rada, Sveučilište u Zagrebu i Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.
- Spicker, P. (2000) *The Welfare State – a General Theory*. London: SAGE Publications.
- Taylor-Gooby, P. (2005) *Welfare Reform and the Management of Societal Change*. Project No. HPSE-CT2001-00078 financed within the Key Action Improving the Socio-Economic Knowledge Base.
- Vuković, D. (2006) *Evropski socijalni model – kontinuitet i promene*, u: *Socijalna politika u procesu evropskih integracija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Vuković, D. (2005) *Socijalna sigurnost i socijalna prava*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Vuković, D. (1998) *Sistemi socijalne sigurnosti*. Beograd: Fakultet političkih nauka u Beogradu, Institut za političke studije, Centar za socijalnu politiku.
- Wildeboer, S. Vrooman, J. C. de Beer, P. T. (2001) *On Worlds of Welfare*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.