

UPOREDNA ISTRAŽIVANJA U SOCIJALNOJ POLITICI²

Sažetak

U radu se analizira značaj, mogućnosti, vidovi, prednosti i teškoće uporednih istraživanja u socijalnoj politici, koja postaju sve aktuelnija u svetu. Ova istraživanja predstavljaju uslov naučnog fundiranja socijalne politike i njenog uspešnog vođenja, odnosno postavljanja i izbora pravih socijalnih ciljeva, kao i predstavljanja najadekvatnijih instrumenata i mera za njihovo postizanje. Za uporednim istraživanjem socijalne politike postoji sve izraženija naučna i praktična potreba. Zato se pitanje mogućnosti korišćenja tuđih iskustava nameće ne samo teoretičarima već i praktičarima. Za pravilno razumevanje savremene socijalne politike neophodno je poznavanje različitih sistema socijalne politike, kao i poznavanje njihovog istorijskog nasleđa. Povezanost i međuzavisnost savremenog sveta zahteva poznavanje i praćenje zbivanja u svetu kao celini, ali i njegovim pojedinim delovima.

Ključne reči: socijalna politika, uporedna socijalna politika, gledišta o uporednim istraživanjima

ZAŠTO POREDIMO?

Poznati tumač američke demokratije Aleksis de Tokvil, govoreći o uporednom metodu, navodi „Bez poređenja, um ne zna kuda dalje da krene“ (G. Almond i dr., 2009:55). Poređenje je neophodno, to je jedini način da shvatimo sopstveni socijalno-politički sistem. Poređenje nam pomaže da dođemo do objašnjenja socijalno-političkih procesa i njihovih promena. Allan Cochrane (2001) navodi da, iako ovo nije jednostavan zadatak, uporedno istraživanje je od izuzetne važnosti jer nam nudi alternative za postojeća rešenja. Analizom socijalne politike određenog broja država možemo identifikovati neke opšte tendencije njihovog razvoja i možemo unaprediti domaća rešenja.

1 Profesorka, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka. E-mail: ana.cekerevac@fpn.bg.ac.rs

2 Tekst primljen 31. oktobra 2010. godine.

Nepostojanje jedinstvenog koncepta i prakse socijalne politike takođe ukazuje na neophodnost istraživanja u ovoj oblasti. Prilikom uporednog izučavanja socijalne politike neophodno je poznavati njene brojne, međusobno isprepletane i protivurečne, faktore: ekonomski i politički sistem, nivo ekonomsko-tehnološkog razvoja, demografski faktor, ideologiju, kulturno-istorijsko nasleđe, moral, običaje i religiju pojedinih zemalja i područja. Socijalna politika je pod uticajem svih faktora koji karakterišu društvo u kome se ona sprovodi, što zahteva prikupljanje informacija i odgovarajuće dokumentacije o njima. Pri tome, o nekim bitnim komponentama sistema socijalne politike ima dovoljno informacija, na primer, o društvenim službama, i socijalnom osiguranju, dok o politici i raspodeli dohodaka postoje oskudni podaci.

U porastu je shvatanje da je uporedna analiza ne samo moguća i poželjna, već i da pruža korisna saznanja i otkriva alternative postojećim uređenjima, često prihvaćenim kao jedinim. Uporednim izučavanjem ukazuje se na sličnosti, razlike i specifičnosti položaja i praktičnog funkcionisanja savremenih tokova socijalne politike u pojedinim zemljama ili grupi zemalja. Uporedni pristup omogućava razumevanje sistema socijalne politike u nizu zemalja da bi se videla mogućnost identifikacije opštih internacionalnih tendencija, iskoristila iskustva drugih i informisala domaća javnost. Nije sporno da se razumevanje razvoja jedne države može postići jedino ako se on stavi u kontekst iskustava drugih država ili u kontekst globalnih kretanja. Prilikom uporednog istraživanja uvek treba da imamo cilj poređenja i njegove razloge, u suprotnom, kako navodi Cochrane (2001), njegova primena će biti kontraproduktivna. Niz procesa i promena pogađaju sva zapadna društva bez obzira na model socijalne politike. Politička i ekonomska situacija, demografske i društvene promene stavljaju pred državu blagostanja određene izazove.

O proučavanju socijalne politike postoji brojna literatura, delimično zbog toga što su prepoznatljive razlike u nivou izdataka i način na koji su se institucije socijalne politike razvijale u razvijenim zemljama. Poznato je, takođe, da izdaci za socijalnu politiku čine veliku stavku u budžetima mnogih država i da rezultati ulaganja za socijalnu oblast postoje u međunarodnim bazama podataka, što omogućava poređenje među zemljama. Studiju Esping-Andersena (1990) „Tri sveta kapitalizma blagostanja“ istraživači socijalne politike izdavaju kao najuticajniju studiju o toj temi (Hill, 2010; Marklund, 1994; Čekerevac, 2009). Analiza značaja sistema socijalne politike u društvenoj solidarnosti omogućila mu je da identifikuje tri tipa režima (modela) socijalne politike. Značajna dimenzija režima blagostanja, prema Esping-Andersenu, jeste stepen dekomodifikacije (stepen do kojeg pojedinci ili porodice, nezavisno od učešća na tržištu rada, mogu da obezbede prihvatljiv nivo životnog standarda)

i nivo stratifikacije (nivo do kojeg se država blagostanja razlikuje za pripadnike različitih društvenih grupa).

I pored brojne literature koja se bavi proučavanjem socijalne politike, pisanje posebnih uporednih studija socijalne politike je aktuelno i potrebno. Potpuno razumevanje dostignuća u jednoj zemlji moguće je samo ako se nje-no iskustvo postavi u vezu sa iskustvima drugih zemalja. Preovlađuje shva-tanje da dostignuća u bilo kojoj zemlji ne mogu biti objašnjena bez njihovog postavljanja u kontekst širih – globalnih promena. Međutim, ne treba gubiti iz vida opasnost od suviše nekritičkog prihvatanja ovog pristupa bez analiziranja koja pitanja je korisnije razjašnjavati kroz poređenje. Istraživač mora biti jasan zbog čega usvaja takav pristup. Vrednost studije je veća ukoliko više pažnje posvećuje razumevanju supranacionalnih tendencija, kao i osvetljavanju specifičnosti pojedinih zemalja.

NASTANAK UPOREDNIH ISTRAŽIVANJA U SOCIJALNOJ POLITICI

Uporedna istraživanja u socijalnoj politici nemaju dugu tradiciju, što je razumljivo ako se zna da se termin socijalna politika može upotrebljavati samo uslovno do razvijenog kapitalizma. Između dva svetska rata sadržaj i funkcije socijalne politike se proširuju, da bi posle Drugog svetskog rata dobile sadašnje obrise i značaj. U posleratnim godinama najčešće su poređeni Sovjetski Savez i SAD sa raznih aspekata da bi se pokazalo koji je sistem „bolji“, koji pruža bolje socijalne efekte i životni standard stanovništva. Sve više se isticala potreba za uporednim izučavanjem socijalne politike kapitalističkih i socija-lističkih zemalja, a zatim i zemalja u razvoju. A. D. Gusev (1975) uporedni pristup koristi u cilju ostvarenja što snažnijeg propagandnog efekta, ukazujući da je sovjetski sistem bolji od sistema SAD. Socijalna politika tako predstavlja oblast prestiža i sukoba ideologija, što podrazumeva podržavanje vlastite i kri-tiku tuđih koncepcija.

Prva uporedna istraživanja imala su ograničen predmet, na primer, oblast rada, socijalnog osiguranja, društvenog standarda, socijalnih službi itd. Među-narodna saradnja u oblasti socijalne politike inicirala je i inicira niz uporednih istraživanja. Niz međunarodnih organizacija i institucija, u sklopu svoje de-latnosti, i povećane aktivnosti u oblasti socijalne politike, imale su potrebu za istraživanjima i informacijama uporednog karaktera. Tako su u okviru Svetske zdravstvene organizacije (WHO), Međunarodne organizacije rada (ILO), Or-ganizacije Ujedinjenih nacija za prosvetu, nauku i kulturu (UNESCO), Dečjeg fonda Ujedinjenih nacija (UNICEF), Međunarodnog Crvenog krsta, Među-narodnog udruženja za socijalno osiguranje (ISSA), Međunarodnog saveta za socijalno blagostanje (ICSW) i drugih, nastala istraživanja koja su im omogu-

ćavala uvid u određena područja socijalne politike i socijalnog razvoja. Evropska unija (EU), i nekada Savet za uzajamnu ekonomsku pomoć (SEV), takođe publikuju uporedna istraživanja, uglavnom predmetno ograničena. Ujedinjene nacije svake četiri godine objavljuju izveštaj o svetskoj socijalnoj situaciji, dok se Istraživački institut UN za socijalni razvoj (UNRISD) u nizu uporednih istraživanja bavi socijalnom problematikom. Publikacije Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) čine dostupnim niz uporednih indikatora za ceo svet. Na taj način ogromna sistematizovana građa o nizu oblasti socijalne politike postaje sve dostupnija.

Krajem 1960-ih i početkom 1970-ih godina sve više istraživača se bavilo uporednim istraživanjima u socijalnoj politici (E.Vajs, 1968; Kam-Codde, 1973; Heidehnheimer i dr., 1975; A. D.Gusev, 1975; B. Rodgers, 1979; J. Higgins, 1981). Krajem dvadesetog i početkom dvadeset prvog veka nastale su knjige koje sveobuhvatno obrađuju socijalnu politiku koristeći uporedni pristup (E. Vajs, 1982; M. P. Mčedlov, Ju. E. Volkov, 1979; K. I. Mikulskij, A. Nilaš, 1982; J. Rosner, 1979; M. Ružica, 1986; Esping-Andersen, 1990; Taylor-Goo-by P., 1991; N. Ginsburg, 1992; B. Deacon, 1992; Čekerevac, 2005; Cochrane, Clarke i Gewirtz, 2001; Hill, 1996, i dr.).

NEKA GLEDIŠTA O UPOREDNOJ SOCIJALNOJ POLITICI

Značaj uporednog pristupa u socijalnoj politici nije sporan, ali postoje razlike u shvatanjima i praktičnim istraživanjima. Ima autora (na primer, B. Rodgers, 1979: 4) koji, i pored toga što smatraju da se jedino uporednim istraživanjima mogu utvrditi sličnosti i razlike između različitih sistema socijalne politike, ističu da je studija slučaja („case study“) najbolji put kojim se može doći do specifičnosti nekog društva. Studija slučaja omogućava razumevanje institucija u nekom društvu i koristi za upoznavanje posebnih područja socijalne politike u vrlo ograničenom broju zemalja. Jer, prema mišljenju Barbare Rodžers, transnacionalna istraživanja socijalne politike su ograničene vrednosti. Pored nesumnjivog značaja ovih istraživanja, ona su opis pojedinih područja socijalne politike ili institucija koja su uporediva, ali ne i uporedno data, pa su samim tim i ograničenog dometa. Veoma je važno uspostavljanje ravnoteže između deskripcije i analize, odnosno tumačenja.

Drugi pristup u izučavanju savremene socijalne politike izgradili su E. Vajs (1982) i E. Feldman (1978). E. Vajs savremenu socijalnu politiku izučava polazeći od društvene prirode samih sistema, njihove društveno-političke sadržine, na primer, koja je ideološka i doktrinarna osnova sistema koja se odražava u koncepcijama na kojima se sistemi zasnivaju. Cilj savremenih sistema socijalne politike jeste proučavanje glavnih karakteristika socijalno-političkih sistema,

promene u njima koje su rezultat krupnih društveno-ekonomskih promena u različitim regionima sveta, tendencije u razvoju sistema i zakonitosti koje se mogu utvrditi (E. Vajs, 1982: 4). Drugi analitičar, E. Feldman (1978), kritikuje pristup B. Roždersa, navodeći da se ne radi o uporednom metodu već o paralelnim istraživanjima i analizama uz minimum konceptualne i metodološke jedinstvenosti. Svoju tvrdnju potkrepljuje činjenicom da istraživanja rade različiti autori i rezultate istraživanja izdvojeno izlažu u knjigama. Feldman ističe da studije slučaja istražuju sadržaje koji su ograničeni institucionalno-organizacionom podelom, što prati logiku upravljanja ili finansiranja od strane države. Zanimljivo je da Feldman uočava da se komparativna analiza treba odnositi i na neaktivnosti, pored onoga što društvo preuzima na socijalnom polju. Tako, prema ovom autoru, specifična socijalna politika egzistira i kada društvo počinje da ukida izvesna socijalna prava (Feldman, 1978: 300–301). V. Milić (1965) i C. Jones (1985) smatraju da uporedna istraživanja u društvenim naukama predstavljaju zamenu za eksperiment. Pravi i krajnji cilj uporednih istraživanja, smatra Milić (1965: 659), jesu teorijska uopštavanja i objašnjenja.

M. Milosavljević (1987: 17) izdvaja uporedna istraživanja čiji je cilj uporedno prikazivanje neke pojave, procesa ili institucija, objašnjenja karaktera institucija i istraživanja, čiji je cilj formiranje zakonitosti i zasnivanje teorije o socijalnoj politici.

Prema institucionalnim teorijama, procesi stvaranja javnih politika, dakle, i socijalne politike u različitim zemljama, verovatno će se razlikovati ukoliko se te zemlje razlikuju po svojim institucionalnim konfiguracijama. „Tvrdi se da možda postoje određene kombinacije institucionalnih uticaja koje se mogu prepoznati u određenim situacijama, osobito u situacijama koje sprečavaju ili potpomažu promenu javnih politika... Problem je u tome što je polazište za veliki broj komparativnih analiza testiranje determinističkih teorija, kojima se ispituje u kojoj se meri konkretni trendovi u javnim politikama mogu smatrati jednakima u zemljama sličnih društvenih ili ekonomskih obilježja (na primer, odnos između gospodarskog i političkog razvoja, odnosno razvoja socijalne države)“ (M. Hill, 2010:79).

J. Higin (1981: 20–23) izdvaja najznačajnija područja uporednih istraživanja u pogledu njihovog predmeta i sadržaja:

- područje politike (obrazovanje, zdravstvo, planiranje socijalne politike i razvoja i sl.),
- problem područja (siromaštvo, kriminal, delinkvencija i sl.),
- grupe u stanju potrebe i sa posebnim problemima (stari roditelji, predškolska deca, invalidi itd.),
- socijalna politika drugih zemalja, opisna istraživanja socijalne politike drugih zemalja,

- uporedna istraživanja područja socijalne politike u stranim zemljama (penzijski sistem u Francuskoj, obrazovanje u Skandinaviji i sl.)
- istraživanja ukupnih troškova zaštite,
- poređenja kroz vreme, u različitim istraživačkim periodima,
- „različiti“ i „slični sistemi“,
- koncepti i ciljevi.

TIPOVI UPOREDNIH ISTRAŽIVANJA

Postoje različiti tipovi uporednih istraživanja u zavisnosti od predmeta, vremena posmatranja i istraživanja, primenjene metode i pristupa. Svako poređenje nije uporedno istraživanje. Uporedive činjenice, ukazuje C. Jones (1985), nastaju nezavisno od uporednih istraživanja. Tako se mnogi statistički podaci mogu upoređivati, ali ne daju kompletne informacije ili objašnjenja nekih pojava. Ovakva poređenja su, svakako, korisna jer obezbeđuju izvestan nivo upoređivanja. Uporedne činjenice, kako s pravom navodi M. Milosavljević (1987: 20), nastaju primenom određenih klasifikacija, koje su unapred date, i primenom uporednih metoda, čime se obezbeđuje njihova sadržinsko-suštinska uporedivost, pa je time i njihov kvalitet bolji.

S obzirom na karakter naučnih saznanja na koja su usmerena, uporedna istraživanja mogu biti deskriptivna, interpretativna i teorijska. Svaki od ovih tipova, međusobno povezanih, istraživanja ima određen praktičan ili naučni značaj.

Deskriptivna uporedna istraživanja su najbrojnija i predstavljaju osnovu zasnivanja hipoteza i utvrđivanja zakonitosti. Međutim, ovom tipu istraživanja nedostaje objašnjenje pojava i procesa što naučne domete njihovih saznanja čini ograničenim, pa se uporedna istraživanja u socijalnoj politici ne smeju svesti samo na njih.

Složeniji i kvalitativno novi tip uporednih istraživanja, usmeren prema utvrđivanju pravilnosti i objašnjenju prirode i uzročnosti određenih procesa i pojava, jeste interpretativni. Cilj ovih istraživanja je utvrđivanje pravilnosti i uzročnih veza između nekih pojava kako bi se otkrilo zašto neki model socijalne politike ima upravo takve karakteristike.

Teorijska uporedna istraživanja kao najviši nivo istraživanja, na osnovu uopštavanja, objašnjenja, utvrđivanja zakonitosti i mogućnosti predviđanja, imaju za cilj stvaranje naučnih teorija o socijalnoj politici.

Ukoliko se kao kriterijum koristi vreme posmatranja može se govoriti o aktuelnim i istorijskim istraživanjima. Aktuelno stanje određenih pojava, oblasti, procesa i institucija socijalne politike uporedno izučavaju aktuelna istraživanja, dok genezu nekih sistema i pojava prate istorijska istraživanja.

Istorijska uporedna istraživanja su značajna za objašnjenje nekih aktuelnih situacija jer ona pokušavaju da utvrde pravilnosti po kojima su se područja socijalne politike razvijala. Razvoj socijalne politike neodvojiv je od razvitka države u kojoj se javlja. Arnold Tojnbi, poznati historičar dvadesetog veka, ističe značaj i vrednost istorije i nameće pitanje „Da li se istorija ponavlja?“...

Uporedna istraživanja u socijalnoj politici mogu se obavljati u okviru jednog društva i na međunarodnom nivou. Istraživanja u socijalnoj politici moraju biti istovremeno historijska i aktuelna, ali i interdisciplinarna, kako zbog kompleksnosti društvenih odnosa i procesa, tako i zbog raznovrsnosti faktora koji na njih utiču.

PREDNOSTI UPOREDNOG IZUČAVANJA SOCIJALNE POLITIKE

Uporedna istraživanja u socijalnoj politici imaju niz prednosti među kojima treba izdvojiti najvažnije. Ova istraživanja omogućavaju čitaocima da identifikuju opštije, internacionalne tendencije u oblasti socijalne politike. Pozitivna i negativna iskustva socijalne politike u drugim zemljama mogu koristiti za unapređenje sopstvene socijalne politike i podstiču nova istraživanja u ovoj oblasti. Uporedni pristup takođe omogućava upoznavanje sa naučno-teorijskim i praktičnim osnovama razvoja, bitnim karakteristikama socijalno-političke teorije i prakse, njenim instrumentima i merama u razvijenim zemljama, zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju. Ne manje značajno je to što uporedna istraživanja omogućavaju objektivni uvid u naučno objašnjenje savremenih procesa u zemljama na različitom stepenu ekonomsko-tehnološke razvijenosti i sa različitim socijalnim politikama i društvenim uslovima, kao i uvid u moguće alternative, perspektive razvitka društvenog života u ovim zemljama. Ovakva istraživanja predstavljaju uslov za postizanje optimalnih efekata (maksimum blagostanja uz minimum napora) socijalne politike.

Saznanja do kojih se dolazi uporednim istraživanjima u socijalnoj politici posebno koriste kreatorima socijalne politike, socijalnim planerima i institucijama, kao i političarima, da ukažu na postojeće mogućnosti i alternative s obzirom na različite vrednosti, ciljeve i interese (A. Kohn, 1976).

Autori ukazuju na niz prednosti uporednog pristupa u socijalnoj politici. Tako J. Higin (1981: 9–15) navodi nekoliko očiglednih prednosti:

Uporedna socijalna politika podstiče razlikovanje opšteg od specifičnog. Na taj način se saznaje da li su neki problemi socijalne politike osobeni za izvesne tipove političkog i ekonomskog sistema ili su inherentni samoj socijalnoj politici. To je najvažniji cilj uporednih istraživanja.

Šire se naučna saznanja o mogućim alternativnim izborima i tokovima socijalne akcije u oblasti socijalne politike.

Stiče se sposobnost da se identifikuje i procenjuje ono što u životu nazivamo „modelom“ ili privrednim „uzorima“ koji zavladaju duhovima i praksom u određenim vremenima. Stvarno situiranje u realne procese stiče se upoređivanjem.

Opšta prednost je mogućnost identifikacije društvenih determinanti socijalne politike, kao i diferencijacija između specifično kulturnih činilaca, promenljivih faktora i institucionalnih delovanja i onih koji su karakteristični za različite sisteme i zemlje.

C. Jones (1985: 5) ističe sledeći značaj uporednih istraživanja:

- Da se bolje razume socijalna politika sopstvene zemlje;
- Da prošire ideje o tome šta bi moglo da se učini u vezi sa nekim problemima ili posebnim predmetom – „lekcija spolja“;
- Da se na osnovu različitih slučajeva i iskustava razvijaju teorijski koncepti socijalne politike, koje nije moguće stvoriti samo na osnovu iskustva sopstvene zemlje.

E. Vajs (1982: 70) navodi sledeće prednosti:

- Korišćenje komparativno-istorijskog metoda zahteva dublji analitički prilaz socijalnim pojavama, sagledavanje činjenica, dok obično opisivanje vodi samo delimično razumevanju problema;
- Pomaže razlikovanju opšteg od onog što je specifično. Na primer, mogu se utvrditi izvesne opštevažeće činjenice u socijalnoj oblasti za sve zemlje, za grupu zemalja ili za određenu situaciju u jednoj zemlji;
- Daje mogućnost uopštavanja na bazi uporedne analize socijalno-političkih sistema i koncepata u raznim geografskim područjima, te omogućuje i otkrivanje novih faktora i okvira za stvaranje teoretskog koncepta o socijalnom razvoju;
- Mogu se sagledati problemi i rešenja koja se primenjuju u drugim zemljama, što širi horizonte interesovanja pojedinaca i vodi kreativnosti u razvoju. Nova saznanja o drugačijim uslovima vode i drugačijoj interpretaciji i razumevanju postojeće situacije u svojoj zemlji, kao i pravilnijim ocenama o njima;
- Korišćenje komparacije vezano je za saradnju u oblasti ljudske delatnosti uopšte i ljudske misli, posebno u socijalnoj oblasti, postaje sve veća potreba. Teži se tome da se postignuti rezultati u socijalnoj oblasti bilo gde u svetu iskoriste i na drugom mestu.

U savremenim uslovima kod nas nameće se kao neophodnost poznavanje socijalne politike u raznim područjima sveta. Bitne koristi uporednog izučavanja vezane su i za sve veće mogućnosti i potrebe saradnje sa zemljama na različitom nivou razvoja i sa međunarodnim organizacijama i regionalnim zajednicama, kao i učestvovanje u programima u oblasti socijalne politike.

TEŠKOĆE NA KOJE SE NAILAZI PRILIKOM UPOREDNOG IZUČAVANJA SOCIJALNE POLITIKE

Bitni razlozi zbog kojih ne postoji jedinstven koncept socijalne politike stvaraju teškoće u poređenju. Socijalna politika obuhvata veoma široko područje čovekovog delovanja i zadire u razne promenljive, međusobno povezane, i, po pravilu, uzajamno zavisne oblasti društvenog života, pa je stoga teško dati njenu sveobuhvatnu definiciju. Socijalna politika je pod uticajem društveno-ekonomskog i političkog uređenja, tako da se njena sadržina, zadaci i ciljevi menjaju i razvijaju sa promenom ekonomskih, političkih i drugih faktora u društvu. Sa razvojem društva razvija se pojam „socijalno“ pa se područje socijalne politike dopunjava i razvija. Može se govoriti i o formalnim razlikama koje su jezičke prirode, što naglašava teškoće u uporednom istraživanju, ali može biti i njihov podsticaj. Teško je izbeći tumačenje iskustava drugih zemalja u terminima svoje sopstvene. Postoji rizik da zemlja istraživača postaje neka vrsta norme, prema kojoj se sve ostalo prosuđuje. Slični termini mogu imati različita značenja u različitim zemljama. Nosioци socijalne politike, na primer, lokalne vlade, u različitim zemljama imaju različite statusе.

Istraživač razume nepisana „pravila“ sopstvene zemlje, ali se oseća manje sigurnim u skoro sličnim situacijama u drugim zemljama, čak i kada jezik ne predstavlja barijeru. Jezičke razlike više naglašavaju teškoće u uporednom istraživanju. Reči koje znače isto mogu stvoriti različite predstave u različitim zemljama, iako ih istraživači koriste kao da znače isto. Tako, na primer, reč „stan“ ili „apartman“ mogu skrivati značajno različit način stanovanja u različitim zemljama. Neke reči se često opisuju kao neprevodive, što je komplikovanije u kontroverznim oblastima blagostanja i socijalne politike. Postoji opasnost od suviše velikog insistiranja na razlikama, što čini poređenje nemogućim jer sve postaje specifično.

Terminološke nedoumice su prisutne i kada se govori o sistemima socijalne sigurnosti. Cochrane (2001) izdvaja tri pojma koja su u upotrebi, a ponekad je teško napraviti distinkciju između toga šta oni predstavljaju i koji je najadekvatniji – a to su *države blagostanja*, *režimi blagostanja* i *mešovita ekonomija blagostanja*. Prilikom sprovođenja analize nacionalnih sistema, sva tri pojma kao i njihova značenja se moraju uzeti u razmatranje. Ipak, pojam država blagostanja se najviše koristi i njegovo široko značenje bi bilo da je to skup mera i institucionalnih aranžmana koji funkcionišu unutar jednog nacionalnog konteksta za koji je država u određenoj meri odgovorna. Pojam režimi blagostanja se često koristi kao sinonim pojmu država blagostanja.

Nerazvijenost teorije i metodologije istraživanja su vitalni razlozi retkih uspešnih pokušaja komparativnih istraživanja socijalne politike, smatra M.

Ružica (1986: 97). Ova istraživanja zahtevaju ogromna sredstva, što predstavlja ograničavajući faktor za nerazvijene zemlje. Dostupna, pre svega, visokorazvijenim zemljama mogu da se koriste kao pritisak na unutrašnju i spoljnu politiku nerazvijenih zemalja.

Feldman (1978) navodi sledeća ograničenja: Prvo, neodređenost koncepta „politika“, drugo, neslaganje oko onoga šta i kako porediti, i treće, problem kompetencije.

Većina studija su opisi politika i programa u pojedinim sredinama što je prvi korak, a ne cilj za sebe. Nastajanje teorija o socijalnoj politici nije moguće bez uporednih istraživanja, ali, s druge strane, uporedna istraživanja nisu moguća bez teorije, navodi M. Milosavljević (1986).

Neka od ograničenja uporednih istraživanja uopšte predstavljaju i ograničenja u uporednim istraživanjima socijalne politike. V. Milić (1965) navodi sledeća: nepotpunost i nepouzdanost izvora podataka, fragmentarnost iskusvene evidencije, nekritičko korišćenje statističkih i drugih podataka u čijem prikupljanju se često ne vodi računa o njihovoj pouzdanosti, valjanosti i proverljivosti, o preteranoj empirijskoj orijentaciji većine istraživanja.

Nepostojanje međunarodne standardizovane klasifikacije i tipologije čini teorijsku i metodološku teškoću za uporedna istraživanja. Ovaj problem se, prema M. Milosavljeviću (1987: 23), nastoji prevazići stvaranjem modela kao okvira za analizu određenih konkretnih sistema socijalne politike, još češće socijalne zaštite.

Kod istorijskog pristupa se javlja niz teškoća zbog nepostojanja pouzdanih i uporedivih podataka za mnoge zemlje u prošlosti.

Teškoća vezana za mogućnost, pouzdanost i proverljivost korišćenja izvornih podataka, posebno kada se ispituje praksa ili konkretne pojave.

E. Vajs (1982: 72) navodi sledeće teškoće u uporednom proučavanju socijalne politike:

- Osnovna teškoća i opasnost je da se prave veštačka poređenja nedopustivo široka ili neodređena sa površnim zaključivanjem;
- Prepreke su takođe teorijske i metodološke prirode vezane za neujednačenost metodološkog kriterijuma i za klasnu uslovljenost sudova;
- Za analizu i ocenu sadržaja, nosilaca, instrumenata sa kojima se sprovodi socijalna politika treba poznavati ekonomske, društvene, kulturne, istorijske i druge faktore koji karakterišu dato društvo;
- Sakupljanje informacija je vezano za poznavanje više jezika, pored toga postoje razlike u vrednostima i terminologiji, pa čak i u obuhvatnosti pojedinih pojava, pa je objektivno zaključivanje otežano;
- Informacije o nekim elementima socijalno-političkih sistema često su rascepkane. O nekima ima više podataka, o drugima manje;

- Postoje razlike u običajima, tradicijama i institucijama o kojima treba voditi računa prilikom zaključivanja o socijalno-političkim sistemima.

Pristup koji koristi postojeće, međunarodno dostupne agregatne (povezane) podatke ima prednosti, ali i nedostatke. Prednost je ta što je moguće da se identifikuju opšti trendovi i izvuku opšti zaključci, ali nije uvek jasno da li su podaci striktno uporedivi, pošto različite zemlje mogu da koriste različite definicije. Kako su podaci dati od službi pojedinih zemalja može postojati visok stepen standardizacije, ali ne treba gubiti iz vida mogućnost manipulacije brojevima u interesu različitih vlada. Pored toga, mogu se pojaviti ozbiljni problemi ako se nagomilani brojevi jednostavno uzmu kao takvi. Pri tome, podaci pokrivaju samo neke oblasti, ne sve od interesa za poređenje, na primer, država blagostanja. Kako Castles (1989: 5) objašnjava, početno poverenje uporedne političke analize imalo je jaku tendenciju da bude poljuljano temama za koje su uporedivi, kvantitativni podaci bili lako dostupni – javni troškovi i makroekonomski izlazi, posebno. Daleko manja je zabrinutost u pogledu kvalitativnih podataka ili istraživanja oblasti u kojima vlada nije našla razlog da obezbedi standardizovane podatke. Sve do skoro komparativne političke analize bavile su se problemima koji su bili najlakši za obradu, na osnovu informacija koje su drugi sakupili.

PREVAZILAŽENJE TEŠKOĆA U UPOREDNIM ISTRAŽIVANJIMA

Želja da se izbegnu navedene teškoće rezultira najčešće zbirkama studija slučaja pojedinih zemalja u kojima se nedovoljno objašnjava kako se one vezuju zajedno, ili čak zašto su zajedno, osim u najopštijem smislu. Upoznavanje sa različitim iskustvima je vredno, jer omogućava čitaocu da upozna značaj razlika. No ostaje pitanje da li studije slučaja dozvoljavaju dovoljno prostora da se stvarno istraže razlike. Često se dešava da istraživač ističe površinske sličnosti, dok su ključne razlike ispuštene. Veliki broj uporednih studija izgleda kao nepovezani niz poglavlja, napisanih od nacionalnog eksperta, koja sumiraju iskustvo jedne zemlje očekujući od čitaoca da izvede sopstvene zaključke.

Izlaz iz ovakve situacije je izbegavanje detaljnog izučavanja individualnih zemalja prikazanih zajedno u povezanoj seriji studija slučajeva i rad na izučavanju povezanih podataka, sve dostupnijih od međunarodnih organizacija kao što su UN, OECD, EU itd. Korišćenje takvih podataka omogućava poređenje kroz niz ekonomskih i socijalnih indikatora koji su značajni za socijalnu politiku. Pomoću statističke analize moguće je izvesti zaključke o nekim od faktora koji mogu da utiču na razlike, istražujući niz hipoteza i „uticaj ekonomskog rasta, otvorenost ekonomije, demografsku strukturu, ulogu političkih partija, oblika usklađivanja interesa itd.“ (Castles, 1989, str. 5).

Cochrane (2001) kao prednost pristupa koji se oslanjaju na dostupne podatke koje su sakupile različite međunarodne organizacije ističe to što ovi podaci omogućavaju da se identifikuju opšti trendovi na osnovu kojih se kasnije mogu izvući neki opšti zaključci.

Uporedni metod je omogućio razvijanje korisne tipologije, kao mreža za istraživanje posebnih slučajeva. Tako ga Titmus (1974) koristi da identifikuje tri osnovna modela socijalne politike u kapitalističkim zemljama – rezidualni ili selektivni model, industrijski model ostvarenja rezultata i institucionalno redistributivni model, ukazujući na razlike između zemalja u pogledu njihove socijalne politike. Esping-Andersen (1990: 26–30) ga takođe koristi da identifikuje tri režima blagostanja – konzervativan, liberalan i socijaldemokratski, oko kojih se najveći broj država blagostanja mogu okupiti. S. Marklund (1994: 192–195) prilagođava koncepte koji su koristili Titmus (1974), Pinker (1979) i Esping-Andersena (1990) i navodi tri modela zaštite – rezidualni, industrijski i institucionalni. Pored navedenih, izvršena su i mnoga druga istraživanja o modelima socijalne politike u razvijenim zemljama tržišne privrede. Radovi ovih autora bili su kritikovani, ipak, i dalje opstaje koncepcija modela. Hil (2010) izdvaja mišljenje Walkera i Wonga prema kojima režimski pristup sadrži „zapadnjačke“ etnocentrične pretpostavke o ulozi države i o razvoju socijalne sigurnosti kao proizvoda „primirja“ između kapitala i radne snage.

Nijedan od režima koje identifikuju Titmus, Pinker, Esping-Andersen i drugi istraživači ne može biti nađen u potpuno čistom obliku. Kako Esping-Andersen kaže, umesto čistog oblika, svaka pojedinačna država blagostanja će imati sasvim različite crte koje nisu reflektovane u pitanjima koje je on identifikovao (1990: 26). U svim državama blagostanja se mogu pronaći elementi sva tri režima i vrlo često one mogu imati i neke od odlika koje čak ni Esping-Andersen nije naveo u svojoj klasifikaciji. Jasno je da postojeće tipologije država blagostanja predstavljaju dobru polaznu osnovu u izučavanju socijalne politike pojedinih država.

Najupadljivije slabosti statističkih pristupa su vezane za pol. Neki autori, na primer, Esping-Andersen to potcenjuje. Pored pola, u uporednom istraživanju zanemarena je i rasa.

Uporedno istraživanje bazirano na agregatnim statistikama daje korisnu polaznu osnovu za pitanja koja razmatra i zaključke koje nudi. Međutim, ono što nije objašnjeno nije manje značajno od objašnjenih oblasti. To se prevazilazi detaljnijim izučavanjem pojedinih zemalja ili grupa zemalja da bi se popunile neke od praznina i razumelo zašto se pojedine države blagostanja ne uklapaju dovoljno u različite tipove. Castels (1989: 10) tvrdi da, i pored toga što komparativna analiza ne može dati model blagostanja sposoban da utvrdi pravilnosti iz zvaničnih statistika, omogućava identifikaciju problema koji tre-

ba da budu objašnjeni i posmatrani u kontekstu ograničenog broja slučajeva. Na primer, ako se pođe od verovanja da postoje sličnosti između dve zemlje, a razlike su jasne, postavlja se pitanje zašto. Ili obrnuto, ako se očekuju razlike, a sličnosti su očigledne u nekim oblastima socijalne politike. Postoji međuzavisnost država blagostanja u širem sklopu međunarodnih aranžmana.

Uprkos slabostima, modeli identifikovani od navedenih autora su korisni jer obezbeđuju polazne tačke za komparativnu analizu, posebno ako nisu ograničeni na oblasti na koje se oni koncentrišu. Na primer, ukazivanje na različite pozicije žene u pojedinim režimima (Taylor-Gooby, 1991: 102–103). Ginsburg (1992) sagledava niz razlika između država blagostanja, ali shvata da oni postoje u okviru širih ekonomskih, društvenih i političkih mreža koje pomažu da se stvori ta različitost.

Jasno je da tipovi režima samo obezbeđuju polaznu tačku i da aktuelno iskustvo u nekoj zemlji može imati malo povezanosti sa onim što bi se od modela očekivalo.

Osnovna tema u velikom delu komparativnih studija je mera do koje su politike blagostanja postale više ili manje slične. Koliko su krize razrešene, na koji način, u čiju korist i na čiji trošak, takođe okupira autore.

Još uvek se čini da postoji visok stepen konfuzije i nesigurnosti na polju blagostanja, sa rešenjima ili jasnim budućim pravcima teškim za identifikaciju. Ova konfuzija je još više izražena pojavom krize 2007. godine.

Snaga poređenja je jasna. Poređenje omogućava analitičaru socijalne politike da razvije sliku i mreže razlika i opšte pravce promena, da se uzdigne iznad detalja i da razmotri značaj opštih tendencija koje su karakteristične za nacionalne razvoje. Uz to obezbeđuje polaznu tačku od koje značaj razlika može biti potpunije istražen.

Uporedni pristup može odgovoriti na pitanje da li su modeli razvijeni za kapitalističke zemlje uopšte primenljivi za zemlje u tranziciji, dakle i za Srbiju. Uspeh tranzicije u najvećoj meri zavisi od integrisanja u svetsku, posebno evropsku privredu, a za to je potrebno da zemlja ostvaruje političke, ekonomske i socijalne standarde Evrope, što se takođe uporedno može istražiti.

Uporedna istraživanja zahtevaju veliko znanje, ali i omogućavaju proveru mnogih predstava i ocena. Mnoga pitanja predstavljaju izazov za uporedno izučavanje socijalne politike.

LITERATURA

- Almond, G., B. Pael, R. Dalton, K. Strom, 2009, *Komparativna politika danas*, Svjetski pregled, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Centar za demokratiju i ljudska prava CEDEM, Podgorica.
- Castles, F., 1989, „Introduction: puzzles of political economy“ in Castles, F. ed. *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge, Polity Press.
- Cochrane, A., J. Clarke and S. Gewirtz, 2001, *Comparing Welfare States*, second edition, SAGE Publications, London, Newbury, New Delhi.
- Čekerevac, A., 1999, *Uporedna i međunarodna socijalna politika*, Savez društava socijalnih radnika Republike Srbije, Beograd.
- Deacon, B., 1992, *The new Eastern Europe, Social policy, past, present and future*, London, Sage.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Feldman, E., 1978, „Comparative Social Policy: field or method“, *Comparative politics*, Jan., New York.
- Ginsburg, N., 1992, *Divisions of Welfare: a critical introduction to comparative social policy*, London, Sage.
- Gusev, A. D., 1975, *Dva mira – dve socialne politiki*, Minsk.
- Heidenheimer, A., Hecllo, H. and Teich, A., 1975, *Comparative Public Policy: The Politics on Social Choice in Europe and America*, Macmillan, London.
- Higgins, J., 1981, *States of Welfare, Comparative Analysis in Social Policy*, Oxford, Basil Blackwell and Martin Robertson.
- Hill, M., 1996, *Social Policy, A comparative analysis*, Prentice Hall, London.
- Hill, M., 2010, *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Jones, C., 1985, *Patterns of Social policy, An introduction to Comparative Analysis*, London and New York, Tavistock Publications.
- Kahn, A. and S. Kamerman, 1976, *Social Services in International Perspective – The emergence of the sixth system*, navedeno prema: M. Milosavljević, *Uporedna istraživanja u socijalnoj politici*, Socijalna politika br. 6, 1987.
- Kam-Caudle, 1973, *Comparative Social Policy and Social Security: A ten Country Study*, London, Martin, Robertson.
- Marklund, S., 1994, *Social Policy and poverty in post totalitarian Europe*, T o D The Working Paper series.
- Mčedlov, M. P., Ju. E. Volkov, 1979, *Socialnaja politika komunističeskih i rabočih partij v socialističeskom obščestve*, Moskva.
- Mikulskij, K. I., A. Nilaš, 1982, *Obščestvenje fondi potreblenija pri socializme*, Moskva.
- Milić, V., 1965, *Sociološki metod*, Beograd, Nolit.
- Milosavljević, M., 1987, *Uporedna istraživanja u socijalnoj politici*, Socijalna politika, br. 6.

- Pinker, R., 1979, *The idea of Welfare*, London, Heineman.
- Rodgers, B., 1979, *The Study of Social Policy: A Comparative Approach*, London, George Allen & Unwin.
- Rosner, J., 1979, *Socialnaja politika stran socializma*, Sbornik obzorov, Moskva, Akademija nauk.
- Ružica, M., 1986, *Socijalna politika – Kritika teorijskih osnova*, Beograd, VŠSR.
- Taylor-Gooby, P., 1991, „Welfare state regimes and welfare citizenship“, *Journal of European Social Policy*, Vol.1, No. 2.
- Titmuss, R., 1974, *Social Policy: An introduction*, London, George Allen & Unwin.
- Vajs, E., 1968, *Društveni standard u svetu i kod nas*, Beograd, IMPP.
- Vajs, E., 1982, *Savremeni sistemi socijalne politike*, skripta, Beograd, FPN.

Ana Čekerevac

COMPARATIVE RESEARCH IN SOCIAL POLICY

Summary

The paper analyses the importance, possibilities, forms, advantages and difficulties of comparative research in social policy, which becomes more and more actual in the world. This research is a prerequisite for scientific foundation of social policy and its successful conduct, i.e. setting and selection of actual social aims, as well as for representation of the most adequate instruments and measures for their achievement. There is an ever increasing scientific and practical need for comparative research of social policy. Therefore the issue of possibility for using others' experiences is suggested not only to theoreticians, but also to practitioners. Correct understanding of contemporary social policy requires both the knowledge of different systems of social policy and of their historical legacy. Connection and interdependence of contemporary world requires knowledge and monitoring of developments in the world as a whole, and also in its certain parts.

Key words: social policy, comparative social policy, views on comparative research