

*„Држава благостања представља капитализам
за сиротињу, а социјализам за богате”*

Бројне су теорије државе благостања и парадигме легитимизације њеног поретка, функција, структура (и контрадикција), као и критике које су јој упућене.² Конзервативна и марксистичка политичка економија, неолиберализам, колективизам, социјална демократија, а у новије време и феминизам и енвиromентализам, неки су од праваца који су дали допринос у тумачењу феномена који је, утичући на традиционалне улоге државе у сфери економије и социјалног старања о становништву, суштински трансформисао капитализам XX века.

Једна група аналитичара (Maurice Bruce, Walter Trattner, Peter Flora и Alber Ashford) повезује државу благостања са развојем јавних одредаби, превагом легалних мера и политичких одлука, грађанством и растом одговорности државе. Друга (Peter Baldwin, Harold Raynes, David Green, François Chatagner, Jean-Jacques Dupeyroux) посматра њену еволуцију у контексту колективне акције и раста солидарности у друштву (Spicker, 2000). Дистинкција између ова два приступа произилази из ослањања прве групе теоретичара на државу, на супрот другој, која се фокусира на друштво приликом тумачења настанка и развоја државе благостања. И док приступ, у чијој основи се налази држава, најчешће државу благо-

¹ Аутор је дипломирани социјални радник, магистар наука, асистент на Факултету политичких наука, Београд.

² Слободанка Недовић наводи: „И у свом развијеном облику, држава благостања је интерпретирана на веома различите, па и супротне начине: од тога да је начин да се капитализам стабилизује и тиме продужи његов век (умерени колективисти) до тога да је начин за превазилажење капиталистичког поретка, односно да је пут у социјализам (социјалдемократи); од тога да је у питању 'маскирана' капиталистичка држава која подмукло интегрише радничку класу у систем капиталистичке доминације (марксиста), до тога да је реч о 'пузајућем социјализму', такође 'маскираној' али овај пут социјалистичкој држави, која под перфидним изговором да остварује такав магловит концепт какав је социјална правда, разара индивидуалну слободу и представља 'пут у ropство' (нова десница)” (Недовић, 1995: 6).

стања смешта у оквир развоја друштвених покрета, политике и колективног преговарања, дотле други приступ инсистира на друштвеном контексту, односно социјалним односима и одговорностима. Тиме он задобија карактеристику генералности, трагајући за сличностима, а не разликама унутар држава благостања и објашњавајући оно што је специфично за државу благостања као општи појам. Истовремено, различитост форми, односно плурализам држава благостања, захтева и приступ који уважава специфичности међу њима, што се постиже узимањем у обзир бројних историјских, социјалних и политичких фактора, унутар првог приступа.

Теорије које доминирају у објашњењима држава благостања могу се разликовати и по другом основу: „једне наглашавају структуре и читаве системе, а друге институције и актере” (Esping-Andersen, 1990: 13). У питању су с једне стране структурализам и функционализам, а с друге институционализам. Осим различитости, њихова заједничка одлика је аргументација да је „држава благостања нужан продукт економских сила које су изван контроле креатора политике и јавности, што захтева њихову заједничку реакцију” (Mules, Quadagno, 2002: 37). Поред класичних варијанти структуралног функционализма и институционализма, у тумачењу настанка државе благостања значајно место припада оријентацијама које сматрају да је држава благостања детерминисана друштвеном организацијом производње и структуром и интересима државних структура.

Међутим, унутар појединачних приступа, постоје и извесне варијације, а гледишта аутора, иако сврстана у исту теоријску оријентацију, не морају увек бити у потпуности конзистентна. Осим тога, убедљив доказ о настанку и развоју државе благостања пружа извесна комбинација ових теорија, с обзиром на бројност фактора који су је детерминисали и с обзиром на променљивост њених ингеренција у различитим националним интерпретацијама, као и динамичност политика државе благостања, пре свега, у интеракцији са осталим сферама акције државе.

I Структурални функционализам

Логика индустријализације

Теоријске интерпретације настанка државе благостања као елемента индустријализације и урбанизације, представљају један од првих науч-

них приступа и најчешће се означавају структуралистичким и/или функционалистичким. Истовремено, овај правац мишљења има и системски карактер, који произилази из холистичког односа према друштвеном развоју, а донекле и еволуционистички, с обзиром на то да сматра да се модерне државе благостања „јављају како би задовољиле потребе друштва, на извесном ступњу индустријализације, модернизације или развијеног капитализма” (Cousins, 2005: 20). Његови представници су Harold Wilensky и Charles Lebeuax, Clark Kerr, Frederic Pryor, Gaston Rimlinger.

Са становишта приступа логике индустријализације, који је дуго представљао главни образац разумевања развоја држава благостања (Kopri, 2005), индустријска друштва имају за претпоставку нужност постојања социјалне политике, али истовремено, и потребу за њом.

Нужност за социјалном политиком у спрези је са променама у начину производње, насељавању, организовању и условима живота, до којих је индустријализација довела. Њен утицај на живот људи био је противуречан и огледао се у стварању другачијег друштвеног контекста у односу на пољопривредне животне стилове. Последице проистекле из концентрисања људи у градове и тиме изазваних промена образаца породичног живота, нису могле бити адекватно предупређене активностима група које су традиционално интервенисале у ситуацијама основних ризика. Ограниченост ефеката тржишта као чиниоца интеграције индивида у друштво, довела је до немогућности гарантовања социјалне једнакости и правде и упутила је на потребу за институционализовањем бриге о члановима друштва и за редистрибуцијом одређених средстава, пре свега социјално-политичким мерама и активностима. У њиховом одсуству, тржиште и зависност од тржишта, стварају тзв. рањиве или посебно осетљиве друштвене групе, у које се убрајају сва она лица која не могу продуктивно да се укључе у њега (стари, болесни, деца).

Позиционирајући настанак државе благостања у период индустријализације, Кларк Кер је у својој студији *Industrialism and Industrial Man* из 1960. године, на наредни начин аргументовао основне поставке теорије структурализма и функционализма: „напредна индустријализована друштва карактеристично имају званичне програме накнада за незгоде на раду, накнада за боловање, осигурања за незапослене и старосних пензија за индустријске раднике. Постоји општи споразум да ни појединац, ни његова породица, не треба да преузимају главну одговорност за опасности скопчане са сталним припадништвом индустријској радној снази. Друштво треба да издржава особе које не могу да раде из разлога који су изван њихове контроле, као и оне који су били продуктивно запослени.

Одговорност за гарантовање минималног благостања и сигурности индустријског човека почива у великој мери на његовим послодавцима и његовој држави” (Kerr et al., 1960: 153, наведено према Cousins, 2005: 20). Из тога произилази и да је држава благостања „функционална реакција” на потребу за генерисањем и опстајањем радне снаге у периоду индустријализације.

С друге стране, настанак и развој државе благостања је, према мишљењу теоретичара ове оријентације, омогућио постојање модерне „веберовске” бирократије, као рационалне и ефикасне форме организације управљања друштвом. Оваква бирократија представљала је „средство за управљање колективним добром, али је, истовремено, и центар по свом сопственом праву” (Esping-Andersen, 1990: 13). Заправо, суштина ове аргументације је да држава благостања настаје онда када економија индустријских друштава успева да превазиђе традиционалне обрасце друштвеног живота.

John Mules и Jill Quadagno разликовали су мекшу и тврђу верзију теорије индустријализације. Мекша верзија ове теорије ретко је довођена у питање и у њој се наводи да индустријализација, коју прате економски раст и старење популације, оправдава „заједничку линију трендова у експанзији држава благостања” (Mules, Quadagno, 2002: 36). Реч је о увећању државних расхода за програме социјалног осигурања. Тумачење раста државе благостања током 1960-их година прошлог века, које је омогућено економском експанзијом, као и увећање доходака запослених, које је генерисало увећане дохотке, између осталог, и за државне буџете, с обзиром на могућност наметања високих пореских стопа на зараде запослених, широко је прихваћено становиште. Међутим, тврђа верзија ове теорије је оспоравана, управо због проблема при објашњавању линије трендова трошкова. Наиме, имплицитна тврдња која произилази из ове верзије, да државе које се налазе на приближно истом нивоу економског развоја развијају исти тип благостања у својим државама, на бази емпиријских истраживања уверљиво је негирана. Основни недостатак ове теоријске верзије је придавање искључивог значаја економским факторима и неуважавање политичких снага и идеолошке димензије у обликовању карактера социјалних система.

Критика упућена теорији индустријализације уопштено, између осталог, поставља и питање „зашто се социјална политика појавила тек 50, а негде и 100 година након ефективне разорености традиционалне заједнице” (Esping-Andersen, 1990: 13). Поред тога, „уколико социјална сигурност зависи од структуре међузависности, солидарности и социјал-

не обавезе, она се не може приписати само процесу индустријализације, зато што ове карактеристике нису ограничене само на економски развијена друштва” (Spicker, 2000: 103). Као пример за то, Paul Spicker наводи антрополошка истраживања, којима се документује постојање социјалне заштите у неразвијеним племенима (Spicker, 2000). Аргумент теорије индустријализације у вези са постављеним проблемом је либералне природе, с обзиром на то да настанак државе благостања позиционира у период индустријализације, услед потребе постојања одређеног вишка материјалних средстава у друштву која би могла да се каналишу за програме политике благостања, а која претходно нису постојала.

Становиште напредног капитализма

Теорију државе благостања, као производу напредног капитализма, становиште о каузалности између државе благостања и постојећег степена развоја капитализма, у највећој мери позиционира у оквир структуралистичке и функционалистичке оријентације. Gøsta Esping-Andersen, у свом приказу, концепт индустријализације и напредног капитализма обједињује и посматра их као системске, иако потоњи сматра марксистичким. Он наводи да је, у односу на перспективу индустријализације, „нови структурални марксизам уочљиво паралелан. Напуштајући теорију усмерености на акцију својих класичних носиоца, његово аналитичко полазиште је да је држава благостања нужан производ капиталистичког начина производње” (Esping-Andersen, 1990: 14).

Најзначајнију разлику између ове две блиске оријентације, међутим, сачињава уочавање квалитативно другачијих карактеристика савременог капитализма у односу на претходне форме капитализма. Она се огледа у две димензије. „Прво, економија којом доминирају велике корпорације које раде у монополистичким индустријама, генерише веће неједнакости. Друго, постоји значајна разлика у начину на који се економски и социјални дисбаланси перципирају и у начину на који се третирају у монополском капитализму” (Cousins, 2005: 22). James O’Connor, један од представника ове теорије, капитализму свог времена придавао је епитет монополистичког и разликовао га од претходног, компетитивног. Аргументовао је да је основна неподударност међу њима у факторима који су перципирани узроком социјалних проблема. Наиме, током периода компетитивног капитализма, сматрало се да одговорност за последице социјалних проблема (попут незапослености и ниског нивоа зарада радника у индустрији) превазилази ниво индивида, тј. да се налази изван контроле људи. У том

периоду, тржиште је представљало силу која управља животима појединаца. Насупрот томе, развој капитализма је генерисао еволуцију идеје о одговорности за узроке и последице социјалних ризика и проблема. Уместо фокуса на тржишне флукуације, социјалне неједнакости почеле су се посматрати у спрези са политикама великих корпорација, синдиката и државе (Cousins, 2005).

Свој поглед на развој државе благостања, James O'Connog изложио је у студији *Fiscal Crisis of the State* 1973. године. Навео је да профитабилно пословање, између осталог, захтева квалификовану радну снагу, чији се ниво квалификација подиже и прилагођава потребама конкретне производње која је у питању. Стога је у интересу појединачног капиталисте да се трошак за едукацију запослених „’колективизује’, тј. да тај трошак преузме друштво у целини” (Hill, 1996: 20).

У складу са тим и у духу (нео)марксизма, O'Connog је експанзију државе благостања објашњавао двојаким улогом државе. С једне стране, држава има функцију акумулирања средстава, односно максимизирања профита, а с друге стране, функцију легитимизације постојећег поретка, која се донекле повезује са улогом хармонизовања друштвеног поретка. Неретко, ове две функције су у супротности, али су суштински допуњујуће, јер имају за циљ експанзију капитализма (Mules, Quadagno, 2002). Осим тога, држава је једина организација која може да обједини ове две улоге.

Марксистичка мисао је посветила пажњу додатном проблему, који је сматрала карактеристичним за капиталистичку привреду. У питању су друштвени конфликти, настали у спрези са несигурношћу запослења и накнадама за рад које не могу да обезбеде људску егзистенцију, уз нарочиту вулнерабилност оних који нису економски компетитивни: деце и старих. „Међутим, уколико држава може да се бави неким од ових проблема, а да уз то не поткопа основну економску везу између капитала и радне снаге, тада ће, у супротном постепено акумулирано незадовољство системом, бити редуковано” (Hill, 1996: 20). Упркос томе, легитимизирајућа функција државе, према мишљењу O'Connog-а је, дугорочно посматрано, неизвесна, будући да средства која држава улаже у ту сврху заправо долазе од производње, односно капиталистички генерисаног профита. За разлику од наглашавања позитивног дејства високих социјалних трансфера унутар теорије индустријализације, марксистички приступ, у складу са својом револуционарном акционом димензијом, означио је трошкове за социјалне програме фактором економских, политичких и социјалних криза.

Приступ модернизацији друштава

Уопштено, основни став теорије модернизације је да држава благостања, с једне стране, представља производ ширења друштва и диференцијације унутар њих, као и да је последица процеса социјалне и политичке мобилизације у друштву. Представници овог приступа су Peter Flora и Alber Heidenheimer. У студији *The Development of Welfare States in Europe and America*, коју су приредили 1981. године, навели су да се развој државе благостања може анализирати на следећи начин:

- „процес диференцијације доходака индивидуа и домаћинстава, животног и радног места, што ствара специфичне проблеме на тржишту рада, које мора да решава држава;
- еволуција социјалних права као последица (или надокнада) институционализације политичких права; и
- увећана контрола, супституисање и суплементација тржишта (и до извесног степена удружења) од стране државне бирократије” (Flora и Heidenheimer, 1981; наведено према Cousins, 2005: 23).

Мајкл Хил је сматрао да „пакет модернизације” (Hill, 1996: 18) обухвата четири ставке: настанак комплексних урбаних заједница; развој савремених индустријских процеса; висок животни стандард и еманципацију политичких и административних система (Hill, 1996).

Теорија модернизације настанка државе благостања и политика у спрези са њом, повезује са превазилажењем рудиментарних људских насеобина и микро и макро веза карактеристичних за мала људска насеља. Комплексне и урбане животне и радне средине представљају извор социјалних проблема, чије решавање превазилази могућности индивидуалног и локалног нивоа, захтевајући одређене акције државе. Као карактеристични проблеми чије ефективно разрешење захтева организоване државне мере, наводе се болести у градовима и потреба за контролом загађености, будући да је државна здравствена политика најсврхисходнији одговор на здравствене проблеме. Истовремено, држава једина може да пропише политике пружања помоћи онима који нису у стању да задовоље егзистенцијалне потребе, као и да их спроводи.

Један од извора урбаног развоја, али истовремено и чинилац структурних промена у друштву, јесте индустријализација. Она доводи до географске и професионалне миграције, слабећи примарне људске заједнице и захтевајући специјализованије акције. Представници теорије модернизације, међутим, аргументују неадекватност старања о појединцу на

нивоу предузећа и добровољних организација. Они сматрају да заинтересованост и усмереност предузећа ка профиту уз смањивање њихове конкурентности услед сваког додатног трошка, представља разлог за изумимање ове функције из предузећа. Међутим, проблеми које је потребно решавати, исувише су велики за појединачне добровољне организације, а чак и индиректне користи за заједницу се расипају. Ови разлози, такође, упућују на потребу за вишим нивоом организованости у приступу постојећим проблемима.

Индустријализација води и ка подизању животног стандарда. „Висок ниво доходака индивидуа може омогућити држави да наметне високе нивое пореза, којима би се финансирале социјалне политике, али може подједнако да редукује потребу за њима или да створи услове у којима је социјалне проблеме могуће решавати на друге начине” (Hill 1996: 21). Демографски ефекти подизања нивоа зарада су смањење стопе наталитета и продужење очекиваних година живота при рођењу, што упућује на одговарајуће структурисање средстава упућених за социјалне трансфере.

На крају, теорија модернизације посебну пажњу посвећује развоју, односно еволуцији државе. Држава је преузела социјалне функције на себе, које су у почетку биле маргиналне, пре свега мотивисана утилитарношћу, односно потребом за проширењем сопствених моћи. Упоредо са развојем државе, развијане су и одређене политике и институције које уређују начин решавања проблема и омогућују ширење њених ингеренција, између осталог, и у социјалној сфери.

Теорија модернизације једина, унутар ширег структурално-функционалистичког приступа, интерпретира различитости које настају у развоју националних држава благостања. Флора је навео да су за структуру трошкова унутар социјалне политике значајне најмање две наредне димензије:

- „степен до ког је држава 'продрла' у социјалне институције, тј. *државност* државе благостања; и
- степен до ког социјалне институције одражавају социјалне разлике” (Cousins, 2005: 24). За социјалне разлике су од значаја класне структуре и хомогеност унутар њих.

II Институционализам и мобилизација друштвених класа

Институционални приступ држави благостања јавља се након структурално-функционалног, 1970-их година, упоредо са експанзијом неоли-

берализма и његовог утицаја на социјалну политику. Заједничка тврдња његових присталица је да „политика има значаја у објашњењу разлика између држава благостања” (Mules, Quadagno, 2002: 37). Илустративна је аргументација Карла Полануија, једног од институционалних теоретичара, да ће сваки покушај „да се изолује економија од социјалних и политичких институција уништити људско друштво” (Esping-Andersen, 1990: 15). Социјална политика, према његовом мишљењу, представља предуслов реинтеграције економије (Esping-Andersen, 1990) на чијим темељима морају почивати социјалне заједнице.

Основ једног од најутемељенијих приступа унутар институционалне анализе – теорије ресурса моћи (*power resources theory*) (Cousins, 2005) представља теорија дистрибуције у капиталистичким демократијама, у којој се подједнака пажња усмерава ка капитализму и ка демократији. У својој тези *Power and Privilege*, из 1966. године, Герхардт Ленски је аргументовао хипотезу о демократији као могућности да мноштво или већина, у чијој позадини се налази држава, захтева већи удео социјалног вишка у финансирању политика и мера. Међутим, на страни мањине, тј. елите је институција приватне својине. Једина предност оних који немају значајна финансијска средства, тј. радника, представља њихова бројност и организованост у синдикате и партије. У основи, институције парламентарне демократије су нужан, али не и довољан предуслов значајне редистрибуције у друштву (Mules, Quadagno, 2002). Кристофер Хјуит је сматрао да демократија ствара више једнакости у друштву, само уколико ниже друштвене класе гласају за радничке партије (односно за своју класу).

Иако оспоравано,³ разматрање утицаја демократије на развој државе благостања фигурира од Џона Стјуарта Мила. Овај приступ је институционалистички и због тога што се не врши позивање на социјалне класе као „главне агенсе промене. У својој класичној формулацији, теза се јед-

³ Esping-Andersen, позивајући се на студију Skocpol и Amenta из 1986. године, аргументује да емпиријски докази оповргавају тезу о директној вези између демократије и уставношлагања програма благостања. Он наводи да су се „прве иницијативе за увођење државе благостања појавиле пре демократије и биле моћно мотивисане жељом да се сузбије њена реализација. То је свакако било у питању у Француској, под Наполеоном III, у Немачкој, под Бизмарком и у Аустрији, под Von Taaffe-ом. Насупрот томе, развој државе благостања је био најуспоренији тамо где је демократија рано стигла, као што су САД, Аустралија и Швајцарска. Ова очигледна контрадикција може се објаснити, али само позивањем на друштвене класе и друштвену структуру: нације са раном демократијом су биле доминантно аграрне и у њима су доминирали мали власници имовине који су своја бирачка права користили да редукују, а не да подигну, порезе” (Esping-Andersen, 1990: 15–16).

ноставно састојала у томе да већина фаворизује социјалну дистрибуцију, како би тиме компензовала тржишне недостатке или тржишне ризике” (Esping-Andersen, 1990: 16).

Ове тврдње, уз покушај превазилажења њихових недостатака, Волтер Корпи је формализовао у теорију ресурса моћи, која је убрзо постала „модел у односу на који су тестиране друге теорије. Још је важније то што су Корпи и остали иницирали програм, како квантитативног, тако и историјско-компаративног истраживања, ради емпиријског тестирања ове тезе” (Mules, Quadagno, 2002: 38). Према Полу Пиерсону, ова оријентација је генерисала „најважнији основ истраживања државе благостања 80-их година” (Pierson, 2000; наведено према Корпи, 2005: 3).

Једна од основних тврдњи представника теорије ресурса моћи је да развој државе благостања обично одражава конфликт који постоји у сфери дистрибуције средстава и политике које се темеље у друштвеној класи. Разлог за то је проналажен у различитим средствима којима различито позиционирани индивидуе у друштву располажу и контролишу. Осим тога, развитак државе благостања објашњен је у спрези са јачањем политичких партија које подржавају интересе запослених (Корпи, 2005).

Главни принципи теорије ресурса моћи су:

- основна детерминанта у структурисању различитих држава благостања је контрола над ресурсима моћи, јер утиче на начине дистрибуције у друштвима;
- дистрибуција ресурса моћи се мења током времена, као и што се разликује од државе до државе;
- врсте ресурса моћи који се могу мобилисати су детерминисане припадношћу одговарајућим друштвеним класама. У економији, основ моћи представљају капитал и финансијска средства, а у политици право гласа и право на удруживање;
- у решавању конфликта интереса, који су супротстављени између различитих класа, најзначајнија је улога политичке демократије (Cousins, 2005).

Иако није сматрала ове политичке актере јединим факторима развоја државе благостања, теорија ресурса моћи је придавала највећи значај социјално-демократској политичкој опцији и тзв. лево оријентисаним партијама, заједно са радничком класом.

Peter Baldwin је, на пример, у компаративној студији развоја социјалног осигурања, уочио утицај средње класе на развој државе благостања, а Kees van Kersbergen улогу хришћанске демократије.

Претходно су Peter J. Katzenstein и David Cameron демонстрирали да се држава благостања установљава спремније у малим, отвореним економијама, осетљивим на промене на међународним тржиштима (Esping-Andersen, 1990).

Можда је најзначајнија критичка допуна ставова теорије ресурса моћи приказана током 90-их година у компаративно-историјским студијама случаја Питера А. Свенсона и Изабеле Марес, додавањем проактивне улоге послодавца и савезништва унутар класа у развоју државе благостања. Свенсон је сматрао да је *a priori* претпостављано да су послодавци против развоја државе благостања, као и да је степен њиховог одупирања одувек био једнак. Марес је као факторе заинтересованости послодавца за социјално-политичке мере навела заступљеност запослених са високим школском спремом, величину фирме и релативну учесталост ризика са којима се фирма суочава (Cousins, 2005). Скорија истраживања реафирмишу улогу радничке класе и социјал-демократских партија за развој државе благостања, пре свега са становишта њиховог значаја за унапређење политике сигурности доходака.

III Друштвена организација производње

Структурални неомарксизам, допуњен улогом коју у развоју државе благостања имају друштвене класе и држава, заступа Jill Quadagno. Историјска компонента у њеном приступу говори у прилог томе да елементи државе благостања егзистирају од XVI века и да не представљају карактеристику искључиво индустријског степена друштвеног развоја. Упркос томе, она сматра да су се „социјални програми развили као реакција на прогресију индустријског капитализма, а да је природа и форма држава благостања детерминисана друштвеном организацијом производње” (Cousins, 2005: 28). Истовремено, наводи Quadagno, структура социјалних програма, односно програма државе благостања, у значајној мери се разликује, како просторно, тако и временски.

Quadagno је афирмисала марксистичку компоненту у својим ставовима о релативној аутономији државе у посредовању међу друштвеним класама и функционисању политичких процеса на различитим нивоима. У вези са релативном аутономијом државе, Ницос Поулантзас говорио је о држави која поступа у својству политичког организатора и ујединитеља, односно фактора који доприноси (нестабилној) равнотежи компромиса у капиталистичком друштву.

Клаус Офе, марксистички економски аналитичар, критички теоретичар и представник модерне социјалистичке дебате о теорији државе, у *Contradictions of the Welfare State* из 1984. године, која се фокусира на кризу државе благостања, приступио је појму државе благостања са ширег, системског, становишта. У њега је инкорпорирао различите области политика, попут: макроекономског управљања, индустријских односа, политике на тржишту рада, социјалне помоћи, политике заштите потрошача, политике истраживања и развоја. Посматрајући све ове области у њиховом тоталитету, анализирао је природу политичког процеса у којем се одлучује о политичким исходима (Cousins, 2005), аналогичном са три кумулативне конфликтне области.

Сматрао је да први „стуб“ сачињава доношење политичких одлука унутар државног апарата. Актери првог стуба су међусобно конкурентне политичке елите, а предмет или циљ њихових акција су победе на изборима и освајање ресурса, у сврху могућности доношења одлука о програмима, законодавству и буџетима за (између осталог и) социјалну политику. Овај ниво конфликта Офе је сматрао најуочљивијим. За разлику од њега, мање видљив је ниво друштвених сила које обликују и мењају становишта и перцепције реалности код креатора политике. На овом нивоу се одређују приоритети у социјалној политици и решења за социјалне проблеме. Његове актере је тешко јасно одредити, јер они представљају скупину бројних анонимних актера и акција. За разлику од првог нивоа, на ком се политички актери могу једноставно утврдити, на другом нивоу постоји „матрица друштвене моћи према којој друштвене класе, колективни актери и остале друштвене категорије имају већу шансу обликовања и преобликовања политичке реалности, отварања или затварања политичке агенде, него други” (Offe, наведено према Cousins, 2005: 30). Коначно, трећи ниво је ниво дешавања промена.

Капитализам је, према Офеу, увећао улогу државе, начинивши је неутралним судијом социјалних конфликта између капиталиста и пролетаријата. Упркос томе, *државу благостања*, „била она развијена или на нижем развоју, карактерише коегзистенција сиромаштва и обиља [...] Држава благостања не решава ову противуречност, јер она не представља никакву 'структурну промену' капиталистичког друштва [...] Држава благостања представља капитализам за сиротињу, а социјализам за богате” (Offe, наведено према Недовић, 1995: 131-2).

Сумирајући Офеов приступ држави благостања, најзначајније су следеће поставке: „1. држава благостања не дира у темеље капитализма, а програми социјалне политике више су у функцији економског система

него што су усмерени ка једнакости, потребама и друштвеној интеграцији; 2. највећу корист од државе благостања има владајућа класа и монополски капитал; 3. држава благостања више је усмерена ка компензацијама за нове проблеме које капитализам ствара него што служи обезбеђењу потреба људи; 4. социјална политика државе благостања је израз друштвеног консензуса што је само делимично тачно, јер влада стварна сагласност око базичних оквира, али се сукоб одвија око свих програма социјалне политике” (Чекеревац, 2005: 8).

Комбиновањем Поулантзасовог и Офеовог приступа, Куадагно је позиционирала развој пензијског осигурања у САД у комплексан сет економских, политичких и социјалних сила, на основу тезе о друштвеној организацији производње.

IV Приступ усмерености ка држави – постинституционализам

За разлику од приступа усмереног ка друштву (као што је на пример: логика индустријализације и теорија политичких конфликта), тезу о усмерености ка држави у настанку и развоју државе благостања, која уважава значај државних политика, заступала је Theda Skocpol током 80-их година. Она је сматрала да државе, представљајући „конфигурације организације и акције, које утичу на значења и методе политика за све групе и класе у друштву” (Skocpol, 1985, наведено према Cousins, 2005: 30), могу бити потпуно аутономне у спровођењу својих акција у различитим сферама, па тако и у сфери политике државе благостања, односно да држава не одражава аутоматски интересе социјалних група, класа или друштава.

Аргументацију о настанку и развоју државе благостања, Margaret Weir и Theda Skocpol су развиле објашњавајући различите реакције у сфери политике на светску економску кризу у Шведској, Великој Британији и САД, установљеним приступима политике када је у питању решавање проблема незапослености и институционалним механизмима сачињеним за учешће економских експерата у креирању јавних политика.

Приступ усмерености ка држави има и елементе историјског институционализма. Он се заснива на претпоставци о утицају историјски конструисаних препрека и прилика за одговарајућа поступања политичких актера и интересних група укључених у процесе креирања политике. Наиме, у свом каснијем раду, Skocpol је скицирала приступ усмерености ка државном уређењу (*polity centered*), које „сматра примарним жариштем акције, али ипак поима политичке активности, било да их спроводе поли-

тичари или социјалне групе, онако како су условљени институционалним конфигурацијама влада и системима политичких партија” (Skocpol, 1992, наведено према Béland, 2005: 4). Овај оквир не обухвата само државу, него и политичке организације и политички активне групе, као и што „скреће пажњу на четири типа процеса: а) настанак и трансформацију државе и партије; б) ефекте политичких институција на идентитете, циљеве и капацитете социјалних група; в) подесност између циљева и капацитета група и тачки приступа и полука које дозвољавају политичке институције; и г) ефекте политичког *feedback-a*” (Cousins, 2005: 31). На основу тога, Skocpol је објашњавала амерички систем благостања дифузијом овлашћења влада, односно бројношћу инстанци са правом вета (Mules, Quadagno, 2002). Она је знатно мањи удео социјалних активности државе у САД, у односу на Европу, објаснила слабошћу америчких државних институција. Аргументовала је да нарочито у периоду индустријализације, државна бирократија није била адекватно развијена, да би успоставила широк спектар социјалних програма, попут европских. За овај приступ карактеристично је управо придавање значаја државној бирократији у креирању социјално-политичких мера.

Ellen Immergut и Marcus Huber су у својим компаративним истраживањима из 90-их година, доказивали хипотезу о утицају конституционалних структура на ниво социјалног благостања у различитим државама. Слично као и Skocpol, сматрали су да је у земљама у којима интересне групе имају значајан утицај на процес креирања политике и где мањине могу да спрече усвајање одређених закона, на бази вето гласова, теже увести систем солидарног благостања. Имергут је до својих закључака дошла поређењем праваца развоја здравствених политика у Шведској, Француској и Швајцарској. На пример, одсуство јавног здравственог осигурања у Швајцарској је објашњавала чињеницом да су због референдума, интересне групе, које су се противиле увођењу државне здравствене службе, успеле да спрече усвајање законодавства којим би то било омогућено. Етатистичка интерпретација развоја држава благостања доводи у питање улогу радничких класа и синдиката у афирмисању социјалне политике и афирмише тезу о њеном конзервативно-прогресивном карактеру (Puljiz, 1997).

Постинституционализам, како се овај правац још означава, дао је допринос и проучавању мењања институција држава благостања. Kathleen Thelen је у студији *How Institutions Evolve* аргументовала хипотезу о два основна механизма институционалне промене: формирању слојева и конверзији. Сматрала је да формирање слојева представља надоградњу но-

вих елемената у постојећи, претходно стабилан институционални оквир. Под конверзијом је, међутим, подразумевала промену циљева или актера, што утиче на промену функција или улога постојећих институција (Béland, 2005).

Основни правац даљег развоја постинституционализма је проучавање природе политичких институција, а не државе као актера. Неки аутори сматрају постинституционализам врло плодним основом за тумачење промена саме државе благостања у савременим условима. Тај значај произилази из улоге коју у мењању карактера државе благостања имају социјалне институције државе.

Уместо закључка

Образложење „мотивисаности” држава за спровођење активности социјалног старања и самим тим, настанка и развоја државе благостања, изузетно је комплексно и мора се посматрати у више равни. Неки од најзначајнијих разлога опстанка државе благостања припадају моралној и вредносној сфери и тичу се потребе за постојањем универзалних и/или једнаких стандарда у друштву. Од подједнаког значаја је и остваривање тзв. социјалне контроле, посредством активности старања, као и економске рационалности, где економија обима може представљати аргумент за укљученост државе у обезбеђивање благостања.

Упркос томе, деценија започета 1990-их година, по многу чему означила је период реформи, карактерисаних модификовањем неких принципа државе благостања, који су до тада били несумњиво прихваћени (како у тзв. грађанским, тако и (тада већ у распадању) социјалистичким друштвима). Пре свега, питање праведности друштвене редистрибуције (и неоправданости дисбаланса дистрибуције), потиснуто је из сфере јавног дискурса питањем економске изводљивости и финансијске одрживости концепта социјалног благостања. Као последица тога, насупротив колективизацији одговорности, наметнуто је инсистирање на индивидуализацији, којим је успешно реafirмисана дилема о потреби и донетима одговорности и овлашћења државе благостања према појединцу. Суштински подстакнута нужношћу за смањењем средстава, услед (увек) ограничених ресурса, проблематика (поновног) дефинисања граница између „дужности” државе у односу на „дужности” тржишта, а у контексту пружања социјалне сигурности појединцу, преобликовала је (сузила) донете и циљеве социјалних интервенција.

Нови трендови у свим сегментима система социјалне сигурности (као једног од домена државе благостања) подстакнути су доминацијом питања која се најједноставније могу сажети као глобализација и приватизација. Они су наметнули потребу за другачијим артикулисањем решења за усклађивање читавог животног циклуса у систему социјалне сигурности (дечја и породична заштита, пензијско осигурање, осигурање за незапослене, здравствено осигурање).

Литература

- Béland, D. (2005) *Framing the Ownership Society: Ideas, Institutions, and Neo-Liberal Social Policy*. Paper prepared for the Annual Meeting of the Research Committee 19 – Poverty, Social Welfare, and Social Policy – of the International Sociological Association, Sept. 2005, Chicago.
- Cousins, M. (2005) *European Welfare States – Comparative Perspectives*. London: SAGE Publications.
- Чекеревац, А. (2005) *Међународна социјална политика*. Београд: самостално издање аутора.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Hill, M. (1996) *Social Policy – a Comparative Analysis*. Essex: Prentice Hall.
- Korpi, W. (2005) *Class-Conflict and Cross-Class Alliances in the Development of Welfare States and Varieties of Capitalism: On the Micro-Foundations of Social Class*. Paper prepared for presentation at Research Committee 19 Annual Conference at Northwestern University, Evanstone, Illinois, September 8–10, 2005.
- Mules, J. Quadagno, J. (2002) Political Theories of the Welfare State. *Social Service Review*. Chicago: The University of Chicago.
- Недовић, С. (1995) *Држава благостања – идеје и политика*. Београд: Драганић.
- Пуљиз, В. (1997) Кронологија социјалне политике Запада (од средњег вијека до средине двадесетог стољећа), у: *Ревизија за социјалну политику 4/1997*. Загреб: Правни Факултет – Студијски центар социјалног рада, Свеучилиште у Загребу и Министарство здравства и социјалне скрби.
- Spicker, P. (2000) *The Welfare State – a General Theory*. London: SAGE Publications.

THEORETICAL APPROACHES TO THE OCCURRENCE AND DEVELOPMENT OF THE WELFARE STATE

By Natalija Perišić

ABSTRACT

The origin and development of the contemporary welfare state has been the subject of numerous theoretical interpretations. Beside the classical variants of the structural functionalism and institutionalism, its interpretation was determined by the social organization of production and the structure and interests of the government operated institutions. There are also certain variants within the said approaches while the author's views, although classified in the same theoretical orientation, need not necessarily be fully consistent. Besides, certain combinations of these theories offer the convincing proof of the occurrence and development of the welfare state considering the magnitude of factors determining it and considering the variability of its competencies on the scale of various national interpretations as well as the dynamism of politics of the welfare state primarily in interaction with other spheres of the government actions.

Key words: welfare state, structuralism, functionalism, institutionalism, social organization of production, government (state) directed approach