

Pregledni članak
UDK 316.323.65(48)
321.01:329(48)
316.62:324(48)
Primljeno: 7. svibnja 2012.

Model države blagostanja u političkom životu Skandinavije: stranački sustavi i socijalne politike

MARIO MUNTA

Central European University, Budimpešta

Sažetak

Autor problematizira položaj skandinavskog modela države blagostanja u stranačkom sustavu Skandinavije i pri biračkom korpusu. Polazi od Esping-Andersenove tipologizacije država socijalnog kapitalizma i pokazuje kako skandinavski model po principima univerzalnosti, solidarnosti, razine oporezivanja i inzistiranju na punoj zaposlenosti odudara od ostalih zemalja. Uvidi historijskog institucionalizma ukazuju na korporativističku prirodu odlučivanja u Skandinaviji i snažan utjecaj interesnih skupina formiranih uslijed klasnih rascjepa. Pokazuje se kako tripolarnu strukturu stranačkog sustava karakterizira stabilnost i perzistentnost. Istraživanja pak dokazuju slabu sklonost stranaka kresanju države blagostanja, ali i postojanje ideoloških razlika u vezi s pitanjem ekonomske liberalizacije. Stavovi biračkog korpusa, s druge strane, pokazuju stabilnu potporu državi blagostanja i porast skepse prema opsežnom državnom aparatu. Ekspanzivna država blagostanja čini se kao *raison d'être* skandinavske politike.

Gljučne riječi: skandinavski model, država blagostanja, politike države blagostanja, skandinavski stranački sustav, biračke preferencije

Uvod

Recentna zbivanja na skandinavskoj političkoj sceni, kao što je jačanje populističkih stranaka radikalne desnice iz kategorije *ostalih*,¹ slabljenje dominacije socijaldemokratskih stranaka u Danskoj, Norveškoj i Švedskoj, reflektirano u uzastopnim

¹ Stranka *Pravi Finci* Tima Soinija doživjela je pravu renesansu na parlamentarnim izborima u Finskoj 2011. godine osvojivši 15% više glasova nego četiri godine ranije (Arter, 2011). Napo-

izbornim porazima (Švedska, Danska) i gubitku statusa najjače izborne opcije, dovode u pitanje status skandinavskog modela države blagostanja i ekspanzivne socijalne politike kao tradicionalnog bedema socijaldemokracije.

Ovaj kvalitativni rad polazi od teorijskih uvida historijskog institucionalizma (Peters, 2007) kako bi objasnio kontinuitet snažne socijalne države u nedostatku socijaldemokratskih političkih opcija u Skandinaviji. Općenito je literatura o modelima socijalne države ukotvljena u historijskom institucionalizmu, teorijskom pristupu koji dobrim dijelom proučava vremenski kontinuitet politika i institucija. Polazeći od tog pristupa, institucionalna uređenja i ishodi politika sagledavaju se kao rezultat "ovisnosti o zadanom putu" čiji je kontinuitet moguće tek neznatno (inkrementalno) izmijeniti (Pierson, 2000). Stoga ne čudi što se u ovom preglednom radu dolazi do zaključka kako, unatoč polit-ekonomskim turbulencijama, skandinavski model države blagostanja uživa zavidnu razinu političke legitimnosti. Ono što ovaj rad ne nudi jest komparativna analiza režima socijalnog kapitalizma, za što valja konzultirati ostalu postojeću literaturu (vidi: Wilensky, 2006).

Struktura rada je sljedeća. Prvo poglavlje donosi pregled tipova socijalnog kapitalizma polazeći od Esping-Andersenove i Castles/Mitchellove tipologizacije, dok se u drugom nastoji objasniti specifičnost skandinavskog, tj. nordijskog modela. Odgovor na pitanje može li se nordijski model smatrati isključivo socijaldemokratskim te znači li kriza socijaldemokracije ujedno i krizu nordijskog modela donosi se u trećem poglavlju u prikazu odnosa skandinavskih stranaka prema socijalnim politikama. Četvrto poglavlje otkriva kakvo mjesto socijalne politike imaju u svijesti birača, odnosno koliku im važnost oni pridaju. Zaključno, evolucija položaja socijalnih politika u Skandinaviji nastoji se objasniti putem jednodimenzionalnog stranačkog *policy*-nadmetanja.

1. Tipologizacija socijalnih država

Socijalna država svaka je država koja u uvjetima tržišnog gospodarstva mehanizma socijalne politike preuzima na sebe odgovornost za (1) uklanjanje uzroka i ublažavanje posljedica siromaštva, (2) ublažavanje životnih rizika te (3) uspostavu

minjem kako se u politološkoj literaturi izraz Skandinavija vrlo često rabi kao sinonim za nordijske zemlje te stoga uključuje Finsku i Island. Budući da Finska i Island geografski ne pripadaju Skandinaviji, samu upotrebu pojma Skandinavija treba shvaćati u smislu zajedničkog političkog i socio-ekonomskog modela.

Polazeći od uvida u jačanje podrške strankama koje odudaraju od tradicionalne skandinavske stranačke konfiguracije, Arter u kategoriju "ostali" svrstava: 1) *eko-socijalističke stranke* poput danske Socijalističke narodne stranke; 2) *Zelene* koji svoj parlamentarni proboj doživljavaju krajem osamdesetih godina; 3) *nove kršćanske stranke* nastale po uzoru na norvešku Kršćansku narodnu stranku; te 4) *populističke stranke* radikalne desnice prožete populizmom, tradicionalizmom i etnonacionalizmom (Arter, 2011).

određenih standarda javnih usluga svim svojim građanima (Njavro, 1995). Ipak, jednoznačna definicija socijalne države ne postoji, zbog čega je osuđena na brojne više ili manje sistematizirane varijante koje idejno variraju ovisno o institucionalno-konstucionalnim okolnostima, društveno-povijesnom naslijeđu, strukturnim rascjepima koji omogućuju i ograničavaju djelovanje aktera, samostalnim odlukama aktera na političkoj sceni, političkoj kulturi određene sredine te o ostalim kontekstualnim faktorima.

Knjiga Göste Esping-Andersena *Tri svijeta socijalnog kapitalizma* (1990) opće je mjesto u proučavanju klastera socijalnih država. Autor razvija tipologiju koja je presudna za razumijevanje nordijskog modela države blagostanja². Polazeći od teze da je različitost modela uvjetovana različitošću povijesnih aktera, Esping-Andersen razlikuje tri režima socijalnog kapitalizma. U prvom, *liberalnom* tipu, tržište je dominantno područje distribucije resursa i opskrbe raznim oblicima zaštite od životnih rizika, primjerice putem osiguravajućih kuća ili privatnih mirovinskih fondova. Državne naknade distribuiraju se paušalno (*flat-rate*) relativno malom broju članova zajednice prema principu socijalne pomoći naugroženijim slojevima. Neki autori, poput Castlesa i Mitchella, osporavaju postojanje jedinstvenog liberalnog tipa, već ga razlažu na dva podtipa različita u pogledu institucionalnih karakteristika, aktera i distributivnih ishoda. Na jedan kraj stavljaju “*istinski liberalan svijet*” niskih socijalnih izdataka, poreza, naknada te slabih sindikalnih udruženja poput SAD-a, dok na drugi kraj smještaju zemlje poput Australije i Novog Zelanda sa snažnim radničkim pokretom, naglašenom primarnom zaštitom i visokom razinom ravnopravnosti u beneficijama. Sljedeći tip, *korporativističko-etatički*,³ tipičan za kontinentalnu Europu demokršćanske tradicije, pre naglašava ulogu obitelji, pa se žene motivira da ostanu kod kuće i brinu se o djeci, dok se “kućehranitelja” nagrađuje poreznim olakšicama i bonusima. Državna je pomoć sveobuhvatna i ovisna o zaposlenosti i razini dohotka (*income-related*). Povijesno gledajući, takav tip socijalne države karakterističan je za zemlje sa snažnim utjecajem Crkve i demokršćanskih stranaka. Posljednji, *socijaldemokratski* tip temelji se na principu inkluzivnosti i univerzalnosti. Socijalno osiguranje, kao i kod konzervativnog tipa, ovisi o razini dohotka

² Iako neki autori “welfare state” prevode kao socijalnu državu, navodeći da termin “država blagostanja” upućuje na državu visokog životnog standarda (Puljiz, 2005), ovaj rad odbacuje takav tip argumentacije. Značenjska razlika između pojmova socijalne države i države blagostanja neupitna je uzme li se u obzir varijabilnost socijalnih država po socijalnoj izdašnosti. Kao što će se pokazati u radu, skandinavске zemlje, usprkos globalizacijskim izazovima, uspijevaju očuvati prototip države blagostanja. Bilo kako bilo, empirijski je opravdano limitirati uporabu sintagme “država blagostanja” na geografsko područje nordijskih zemalja.

³ Često se taj režim socijalnog kapitalizma navodi i pod pojednostavljenim nazivom “konzervativni”, kao kod Svallforsa (1997), Scruggsa i Allana (2006), ili “demokršćanski” kao kod Nelson (2013).

(*income-related*) (Svallfors, 1997). Taj tip tradicionalno karakterizira niska razina dohodovne nejednakosti i izdašne naknade za nezaposlenost (Bertola *et al.*, 2001).

Pojednostavljajući izvornu tipologiju, Esping-Andersen u jednom od svojih članaka preuzima podjelu države blagostanja na *marginalni (rezidualni)* i *institucionalni model*, pri čemu je ovdje od posebne važnosti potonji. *Marginalni model* pretpostavlja državu koja minimalno sudjeluje u distribuciji socijalne pomoći te naglašava ulogu tržišta. *Institucionalni model*, gotovo dijametralno suprotno, pretpostavlja kolektivnu odgovornost za individualnu dobrobit, pa u skladu s time promovira principe jednakosti, ravnopravnosti i bezuvjetnosti socijalnih prava, ne osporavajući nikomu pravo na pristojan životni standard (Esping-Andersen i Korpi, 1986). Opisno, *socijaldemokratski* i *institucionalni model* sadržajno označavaju istu stvar.

Da bi s jedne strane mjerio razlike između socijalnih država, a s druge razinu razvoja institucionalnih socijalnih država, Esping-Andersen uvodi nekoliko kriterija. *Dekomodifikacija*, kao mjerilo neovisnosti radnika o tržištu, razmjern je do kojeg se potrebe i blagostanje ostvaruju na tržištu rada ili alternativno putem javnih politika. *Stratifikacija* predstavlja drugu razlikovnu dimenziju kao razinu međusobne alijenacije društvenih klasa, pri čemu socijaldemokratski model omogućava koalicije radničke i srednje klase, dok u liberalnom modelu srednja klasa ne gleda blagonaklono na niže slojeve jer novčano, tj. porezno sudjeluje u socijalnim politikama, od kojih nema direktne koristi (Lindbom, 2001). Visoka razina solidarnosti u jednom, a stigmatizacija u drugom slučaju simptomatične su za ta dva oblika socijalne države. Osim dekomodifikacije i stratifikacije (solidarnosti) Esping-Anderson dodaje i dimenziju *raspona socijalnih politika*, tj. razinu na kojoj se ljudske potrebe zadovoljavaju putem socijalnih politika. Evidentno je da će institucionalni modeli imati znatno labavije granice socijalnih politika od rezidualnih, kod kojih je fokus socijalnih politika pretežno sužen na *core* programe za najugroženije slojeve (Esping-Andersen i Korpi, 1986).

Kao što je naznačeno na početku, brojni su čimbenici pomoću kojih se može objasniti intenzitet socijalnih politika pojedinih zemalja, no u literaturi dominiraju tri objašnjenja. Prvo objašnjenje, ono logike industrijalizma koje zastupa Wilensky, sugerira kako su rast države blagostanja te razlike između socijalnih država nusprodukt ekonomskog razvoja i demografske/socijalne strukture. Tako, primjerice, dobna struktura populacije i korporativistička tradicija mogu utjecati na razlike između socijalnih država. Prema drugom argumentu, onom o resursima moći odnosno borbi političkih klasa, razina mobilizacije radničke klase i snaga lijevih stranaka primarne su determinante veličine socijalne države. Treći argument usmjeren je na državu i način na koji javne strukture, institucije i birokracija oblikuju politike te samim time okoštavaju razlike između različitih socijalnih država. Pravila igre

su ta koja stvaraju i oblikuju institucionalni set mogućnosti koje interesne skupine imaju na raspolaganju kako bi ostvarile svoje interese (Huber, Ragin i Stephens, 1993).

Dakako, nijedno od navedenih objašnjenja ne može se smatrati sveobuhvatnim, već se radi o mješavini svega navedenog, uz veći ili manji utjecaj pojedinih čimbenika koji variraju od države do države. No, pod kojim je povijesnim, društvenim, kulturnim i ekonomskim okolnostima nastalo ono što se danas uvriježeno zove nordijskim, tj. skandinavskim modelom države blagostanja? Može li se uopće govoriti o postojanju takva jedinstvenog modela te što ga čini toliko specifičnim?

2. Skandinavski model

Osim što predstavljaju arhetip države blagostanja, skandinavske zemlje čine cjelinu koja dijeli slične socijalne i ekonomske politike, razlikujući se time od ostatka Europe i Zapada. Izdašni socijalni transferi⁴ i visoka razina jednakosti, inzistiranje na punoj zaposlenosti, načelo univerzalnosti pri socijalnom osiguranju, relativno pravilna distribucija dohodaka i relativno visoka stopa spolne jednakosti govore u prilog postojanju tzv. skandinavskog modela države blagostanja (Nygård, 2006). Međutim, takvu sliku dobivamo nakon 2. svjetskog rata, a upravo takav razvojni put skandinavskih zemalja uvjetovan je s nekoliko povijesnih, društvenih, kulturnih i ekonomskih faktora.

Predindustrijsko razdoblje na kraju 18. i početku 19. stoljeća u Skandinaviji obilježeno je snažnim seljaštvom. Ipak, varijacije u njegovoj snazi među skandinavskim zemljama postojale su sve do emancipacijskih tendencija koje Øyvind Østerud naziva *individualizacijom agrikulture*, kada su se seljaci izborili za vlasnička prava nad zemljom i oslobodili se patronata plemstva. Rezultat toga bio je da su se razlike između novih neovisnih zemljoposjednika i ostatka ruralnog proletarijata počele povećavati. S poljoprivrednom revolucijom praćenom komercijalizacijom i tržišnom orijentacijom seljaštva stvaraju se pretpostavke za uspon agrarnog sloja i nastanak predindustrijskog rascjepa između agrarne/ruralne populacije i urbane aristokracije kao sastavnica tripolarne klasne strukture skandinavske politike. Autori poput Castlesa već u tome vide klicu kasnijeg snažnog utjecaja socijaldemokratskih stranaka na kreiranje politika blagostanja nauštrb slabe političke desnice. Uz to, s industrijalizacijom i demografskom ekspanzijom u Skandinaviji⁵ dolazi do sve

⁴ Christensen u njih ubraja mirovine, doplatka za bolovanje, iz poreza financirani roditeljni dopust, dječje doplatke, socijalno osiguranje, naknade za nezaposlene i stipendije (Christensen, 1997).

⁵ Valja ipak imati na umu kako je taj razvojni proces u Skandinaviji varirao, pa tako u finskom gospodarstvu agrikultura dominira sve do pedesetih godina 20. stoljeća, za razliku od Švedske

veće potrebe za ruralnom radnom snagom. Dvojni karakter formirajuće radničke klase očituje se u postojanju industrijskog radništva koje u međuratnom razdoblju izuzetno ekspandira i ruralnog radništva bez zemlje. Treba naglasiti miran karakter tranzicije od agrarne k radničkoj klasi, kao i postupnost, a ne naglost industrijskog razvoja. To je važno stoga što s paralelnim razvojem radničke i agrarne klase te nepostojanjem urbanih radničkih supkultura i velike industrije izostaje motiv za radikalnim radničkim pokretima jer nije došlo do alijenacije radničke klase. Sindikalna udruženja koja su tada nastajala samim time nisu nailazila na velik otpor buržoazije, no tako blag tretman rezultirao je rastućom snagom sindikalnih udruženja te kasnijim pretakanjem u stranački sustav (Alestalo i Kuhnle, 1986).

Polazeći od Lipset-Rokkanova modela strukturnih rascjepa (Zakošek, 2002), povijesne okolnosti ukazuju na postojanje klasno uvjetovanog rascjepa u skandinavskom društvu između radništva, agrara i poduzetništva, što se reflektiralo i na političke, odnosno stranačke sustave Skandinavije, tvoreći desetljećima tripolarni sustav stranačkog nadmetanja. Takve klasne uvjetovanosti objašnjavaju dobar dio glasačkih preferencija u Skandinaviji, pri čemu klasni rascjep, uz izostanak vjerskih, etničkih ili regionalnih rascjepa, dominira stranačkim sustavom. Ipak, promjene u socijalnim strukturama, naročito porast "bijelih ovratnika" šezdesetih i sedamdesetih godina i mali broj pripadnika agrarnog sektora, slabe tripolarnu klasnu strukturu, pa takav opis socijalne strukture u Skandinaviji postaje *passé*. Unatoč toj visokoj socijalnoj mobilnosti utjecaj klasnog naslijeđa na stranačke preferencije pojedinaca ipak nije zanemariv (Alestalo i Kuhnle, 1986).

Prema navodima Åmarka i Lundberga (2001), priča oko socijalnih politika u Skandinaviji započinje osamdesetih godina 19. stoljeća u Švedskoj usporedo s urbanizacijskim i industrijalizacijskim tendencijama toga vremena koje su praćene socijalnim i ekonomskim problemima i nesigurnostima. Cijeli diskurs socijalnog osiguranja inspiriran je kontinentalnim kretanjima, ponajviše Bismarckovim uvođenjem socijalnog osiguranja, a uspostavi modernog sustava socijalnog osiguranja⁶ šezdesetih godina 20. stoljeća prethodit će evolucijski napredak socijalnih prava. U Švedskoj je razvoj socijalnih prava u 20. stoljeću obilježen ekonomskom krizom tridesetih godina te rastućim siromaštvom i demografskim disbalansom između starih i mladih. Vrlo važan faktor u kreiranju prosocijalnih politika bili su socijaldemokrati koji od 1932. godine ostaju na vlasti pune 44 godine. Kreiranje politika u tom razdoblju sve je samo ne jednostrano, ponajviše zbog skandinavske prakse

gdje potkraj 19. stoljeća industrijski razvoj uzima maha, pa ona od izvoznika žitarica postaje uvozno orijentirana (Alestalo i Kuhnle, 1986).

⁶ Takav sustav spoj je već prije spomenutog *principa univerzalnosti*, tj. uključenosti svih pripadnika zajednice u sustav socijalnih prava i *načela sigurnosti prihoda* kao jamstva dostojanstvenog životnog standarda onima izvan tržišta rada (Åmark i Lundberg, 2001).

stranačkih kompromisa. Najbolji je primjer za to reforma švedskoga mirovinskog sustava 1948. kada mirovine poprimaju univerzalni, paušalni i javno financirani karakter. Takav ishod rezultat je međustranačkih pregovora, utjecaja interesnih skupina i odborskih rasprava, sve s ciljem postizanja kompromisa, a katkad i konsenzusa koji bi zadovoljio sve zainteresirane strane. Same politike dobrim su dijelom krojene po željama snažnoga radničkog, odnosno sindikalnog pokreta koji je inzistirao na klasnoj jednakosti. Djelujući unutar korporativističkoga političkog sustava *par excellence* koji je obvezivao na pregovaranje s ostalim političkim opcijama i interesnim skupinama, socijaldemokrati, osim što su inicirali određene socijalne politike, teško da su se mogli smatrati jedinim akterom zaslužnim za implementaciju ekspanzivnih politika blagostanja.

Razvoj skandinavskog modela države blagostanja ipak je ponešto drugačiji posljednjih četrdesetak godina. Zbog naleta inflacije i nezaposlenosti skandinavske su zemlje u nekoliko navrata proživljavale krize koje su dovodile u pitanje održivost postojećeg modela, pa tako neki autori u kontekstu Švedske govore o *padu snažne države* (Lindvall i Rothstein, 2006) i *rastakanju socijaldemokratskog modela države blagostanja* (Lindbom, 2001), a drugi o *reformi države blagostanja* i upitnosti postojanja skandinavskog modela (Christensen, 1997).

Za razumijevanje donošenja odluka povezanih sa socijalnim politikama u Skandinaviji dobro može poslužiti polazište Svena Steinmoa, koji zastupa gledišta historijskog institucionalizma (*ibid.*). Institucije potiču individualne i kolektivne aktere da djeluju unutar određenog konteksta. One su povijesni sklop političkih institucija koje djeluju stimulatивно ili ograničavajuće. U tom smislu, dinamičan proces donošenja odluka smješten je u kontekst izbornog sustava, stranačkog sustava, pravila igre, odbora, birokracija i korporativističkih struktura. Racionalnost aktera usidrena je dakle u kontekst. Dobar je primjer za to uvođenje progresivnog poreza na dohodak u Švedskoj (*ibid.*). Zbog nepostojanja široke biračke baze početkom 20. stoljeća,⁷ snažna birokracija bila je u prilici zastupati visoke porezne stope u korist jake države, dok je vladajuća agrarna stranka bila ovisna o podršci obaju domova parlamenta. Kompromis je doveo do *win-win* situacije, osiguravajući s jedne strane financijsku bazu za socijalne programe i širenje birokracije, a s druge strane povlaštavanje krupnog kapitala. Takva praksa nastavljena je i sa socijaldemokratima na vlasti koji zbog institucionalnih okolnosti nisu mogli izbjeći korporativistička pregovaranja i politiku kompromisa. Porezni sustav Švedske time se dokazao ne samo kao izdašan financijski izvor za švedsku državu blagostanja već i kao posljedica “ovisnosti o odabranom putu”, odnosno o institucijama koje akterima dopuštaju da se ponašaju na način koji pogoduje širenju porezne baze i povećanju državnih

⁷ Na početku 20. stoljeća tek je oko 10% populacije imalo pravo glasa za švedski parlament *Rigsdag* (Christensen, 1997).

prihoda.⁸ Takav sustav može poslužiti kao objašnjenje strateškog ponašanja političkih aktera svjesnih nastanka kulturnih normi, tj. prosocijalno orijentirane političke kulture potaknute povijesno njegovanim *policy*-dizajnom. Tako gledano, postojanje skandinavskog modela je neupitno uzme li se u obzir slična institucionalna praksa skandinavskih zemalja koja bez obzira na brojne individualne razlike između tih zemalja u konačnici ipak rezultira relativno sličnim socijalnim učincima.

Ipak, promjene posljednjih desetljeća vidljive su na institucionalnoj, političkoj i idejnoj razini, unatoč činjenici da skandinavske zemlje u usporedbi s ostalim zemljama i dalje prednjače po razini oporezivanja, izdašnosti i univerzalnosti te snažnom javnom sustavu socijalnog osiguranja. Kad je riječ o institucijama, navedene promjene odnose se na slabljenje središnjih upravnih institucija⁹ i sveopće reforme javne uprave po principima novog javnog menadžmenta. Politički gledano, interesne skupine rada i kapitala (sindikati, udruge poslodavaca) gube pivotalnu poziciju u kreiranju politika. Drugim riječima, dolazi do dekorporativizacije i rastakanja pojedinih socijalnih politika,¹⁰ ali važni programi poput socijalnog osiguranja ostaju nedirnuti i stabilni. Na idejnoj razini pak proces slabljenja države blagostanja objašnjava se usponom neoliberalne paradigme i njezinom nesklonošću socijalnim politikama. Procesima decentralizacije, europeizacije i globalizacije dolazi i do postupne promjene u političkoj kulturi i normama, no upitno je koliki utjecaj ti procesi imaju na građane i njihov odnos prema državi blagostanja (vidi: poglavlje 4) (Lindvall i Rothstein, 2006).

Kako bi ispitao tezu globalista o smanjenju sposobnosti države da se nosi s visokim razinama poreza i socijalnom zaštitom pod naletom financijske globalizacije i povećane potrebe za natjecanjem u investicijama, Lindbom (2001) istražuje u kojoj mjeri u Švedskoj došlo do rastakanja sustava socijalnog osiguranja i javnih službi te razine liberalizacije države blagostanja devedesetih godina 20. sto-

⁸ Pri tradiciji visokih poreza smanjenje poreza ili subvencija može jako naštetiti efikasnosti određenih politika, uzrokovati znatne promjene u ponašanju, a u konačnici naštetiti samoj ekonomiji zemlje (Rosen, 1996). Primjerice, smanjenje poreza motivira radnika za povećanje radnih sati smanjenjem godišnjeg odmora i prekovremenim satima. Tvrtke zbog toga trebaju manje radnika, što znači da dolazi do porasta nezaposlenosti. S financijskog aspekta, smanjenje poreza uzrokovalo bi smanjenje izdataka za povlastice zaslužne za visoku zaposlenost. Isto tako dovelo bi do promjene štednih i investicijskih navika itd. (Freeman, 1995). Argument o porastu nezaposlenosti nekome bi se već u startu mogao učiniti logičnim pod pretpostavkom visoke razine socijalnih beneficija koje demotiviraju za rad, no valja imati u vidu kako velika većina skandinavskih socijalnih davanja pretpostavlja radnu aktivnost kako bi se beneficije uopće ostvarile.

⁹ Cijeli je niz državnih odbora ukinut, primjerice Nacionalni odbor za urbanistiku i Nacionalni odbor za obrazovanje, ili znatno oslabljen nauštrb decentralizacije, primjerice Nacionalni odbor za zdravstvo (Lindvall i Rothstein, 2006).

¹⁰ Posebice slabljenje stambene politike i politike alkohola (Lindvall i Rothstein, 2006).

ljeća nakon krize nezaposlenosti i negativnog rasta BDP-a. Uzimajući zamjensku stopu,¹¹ razinu naknada za nezaposlenost i naknada za bolovanje kao indikatore razine dekomodifikacije, Lindbom zaključuje da u slučaju mirovina nije došlo ni do kakve promjene u razdoblju od 1980. do 1998., da su se naknade za nezaposlene povećale, a naknade za bolovanje tek neznatno smanjile. Rezultati sugeriraju da se radi tek o inkrementalnim promjenama koje ne dovode u pitanje “darežljivost” švedskih socijalnih programa. Mjereći povećanje društvene stratifikacije i liberalizacije pokazateljima poput povećanja udjela pomoći za siromašne u cjelokupnim javnim socijalnim izdacima te udjela privatnih mirovinskih osiguranja i privatnih zdravstvenih izdataka u ukupnom broju, pokazuje se kako je liberalizacija prisutna, ali i dalje u daleko manjoj mjeri nego u neskandinavskim zemljama, dok je javno financiranje zastupljeno u puno većem opsegu nego u ostalim zemljama. U javnim službama (školstvo, zdravstvo, briga za starije i nemoćne, briga za djecu) došlo je do restrukturiranja i decentralizacije te neznatnih kadrovskih rezova kompenziranih dodatnim radnim satima i povećanom produktivnošću. Prema tome, iako je došlo do povećanja udjela privatnih službi, javno financirane službe evoluiraju, ali se nikako ne rastaču. Analizom je utvrđeno da skandinavske zemlje daleko bolje stoje u socijalnim politikama u usporedbi s ostalim zemljama (*ibid.*).

3. Odnos skandinavskih stranaka prema socijalnim politikama

Povijesno formirani društveni rascjepi u Skandinaviji, prethodno elaborirani u tekstu, pretočili su se i u političku arenu, tj. u stranački sustav. Tripolarna struktura stranačkog natjecanja formirana oko socio-ekonomskog rascjepa između rada, zemlje i kapitala konstanta je u skandinavskoj politici. Ono što se obično naziva skandinavskim modelom stranačkog sustava, a koji karakterizira pet *izama*: komunizam, demokratski socijalizam, agrarijanizam, liberalizam i konzervativizam, održalo se u konfiguraciji političkih snaga sve do pojave *ostalih* stranaka, predvođenih Zelenima krajem osamdesetih, a kasnije i populističkim strankama. No, činjenica da od kraja 2. svjetskog rata pa sve do danas troje od petero Danaca, Finaca i Norvežana, a gotovo troje od četvero Švedana glasuje za jednu od triju “klasnih” stranaka temeljnog rascjepa na rad, zemlju i kapital ukazuje na dugovječnost i izdržljivost političkih uzoraka (Arter, 2011), ne propitujući na ovome mjestu sudbinu strukturalnih, odnosno klasnih rascjepa među biračkom populacijom.

Razvoj socijalnih politika u Skandinaviji bio je složen proces pogađanja i pregovaranja između različitih aktera, među ostalim i triju klasnih stranaka. Pretpostaviti da je koncept ekspanzivne države blagostanja produkt socijaldemokrata značilo

¹¹ Zamjenska stopa (*replacement rate*) udio je prosječne mirovine u prosječnoj bruto ili neto plaći (Puljiz, 2005).

bi zanemariti institucionalne pokazatelje političkog sustava skandinavskih zemalja unutar kojih su socijalne politike dobivale svoj konačni oblik tek nakon konzultiranja interesnih skupina i kompromisnoga, katkad i konsenzusnog dogovora između najvećih političkih stranaka (Åmark i Lundberg, 2001). Bilo kako bilo, utjecaj dugotrajne vladavine socijaldemokratskih stranaka u stranačkim sustavima skandinavskih zemalja te utjecaj institucionalnih pretpostavki na razvoj socijalnih politika pridonijeli su specifičnoj političkoj kulturi prema kojoj se na državu gleda kao na instrument socijalnih reformi, dok se na ekspanzivne socijalne politike gleda kao na temelj političke legitimacije. U tom smislu, pokazuje se kako legitimnost demokracije u Skandinaviji počiva na legitimaciji socijalnih reformi, pa tako desne opcije prihvaćaju prosocijalne politike kao neizostavan dio vlastitog korpusa politika (Lindvall i Rothstein, 2006). Uspoređujući tendencije u poslijeratnom stranačkom sustavu skandinavskih zemalja s trenutnim tendencijama u zemljama poput Austrije, Njemačke i Nizozemske gdje, kako ističe Petak, dolazi do konvergencije socijalnih i ekonomskih strategija socijaldemokratskih opcija i svojevrsnoga “kršćanskog demokratiziranja” socijaldemokratske politike (Petak, 2009), za konzervativne opcije u Skandinaviji moglo bi se reći da su u tom smislu doživjele “socijaldemokratizaciju” konzervativne politike, prihvaćajući pritom socijaldemokratski model države blagostanja.

S pojavom neoliberalne paradigme, europeizacijom i međunarodnim pritiskom da se obuzda golem javni sektor i smanje socijalni izdaci postavlja se pitanje sudbine socijaldemokratskog modela države blagostanja. Racionalnost političkih aktera, lijevih i desnih, uvjetovana je pritom mnogostrukim faktorima. S jedne strane, potreba za provođenjem nepopularnih mjera štednje s ciljem održanja fiskalne stabilnosti i međunarodne konkurentnosti odgovornost je svih stranaka neovisno o ideološkoj obojenosti. Budući da su politički potezi određeni univerzalističkim odlikama skandinavske države blagostanja, postojećim institucijama, preferencijama birača i prirodom stranačkog natjecanja, pokazalo se kako antisocijalne politike prolaze tek uslijed prebacivanja odgovornosti na postojeće faktore kao što je ekonomska kriza ili međunarodne institucije, dok u suprotnome strategije smanjenja države blagostanja izostaju i na lijevoj i na desnoj strani stranačkog spektra.

U prilog tomu govore i podaci Istraživačke skupine Manifesto (MRG) o stranačkim programima 21 skandinavske stranke u razdoblju od 1970. do 2003. godine. Koristeći se trima varijablama: ekspanzijom države blagostanja, protržišnom orijentacijom i ograničavanjem države blagostanja, nastoje pokazati kako ideološki različito obojene skandinavske stranke gledaju na državni intervencionizam, tržišna rješenja poput privatizacije i kompeticije te na rezanje socijalnih izdataka. Rezultati pokazuju kako od 1970. godine nadalje nije došlo do općeg smanjenja stranačke podrške održanju ili ekspanziji države blagostanja, već, naprotiv, privrženost politikama blagostanja raste. Kad je riječ o rezanju troškova, stranke su generalno re-

zervirane, prilagođavajući se time preferencijama biračkog tijela, dok za vrijeme ekonomskih kriza i međunarodnog pritiska lakše pribjegavaju takvim politikama, odričući se vlastite odgovornosti. Devedesetih godina takve tendencije postaju karakteristične za većinu stranaka i ljevice i desnice, uz veći ili manji intenzitet. Što se tiče tržišne orijentiranosti, vidljive su ideološke razlike između stranaka ljevice i desnice. Stranke centra i desnice češće naglašavaju tržišnu ekonomiju i tržišno orijentirana rješenja nauštrb socijalne problematike negoli stranke ljevice (Nygård, 2006).

Može se zaključiti kako ekstenzivne socijalne politike predstavljaju stup skandinavke politike, a da ideološke razlike ne dovode u pitanje njihovu tradiciju. Socijalne politike zauzimaju valencijsku točku u stranačkom sustavu skandinavskih zemalja, govoreći u prilog funkcionalističkoj tezi o kretanju stranaka prema “kompetitivnom ekvilibriju” ovisno o zahtjevima političkoga tržišta (Peters, 2007). Neodlučnost u provođenju antisocijalnih politika indikator je razvijene prosocijalne političke kulture. U okolnostima kada strukturne, tj. klasne promjene mijenjaju klasičnu biračku bazu velikih skandinavskih stranaka, a urbana srednja klasa postaje najvažniji birački korpus, orijentacija prema medijanskom biraču od ključne je važnosti u stranačkom natjecanju. U tom smislu, ideološke razlike u vezi s pitanjem liberalizacije i sklonosti državi blagostanja uvijek će postojati, no država blagostanja skandinavskog tipa ostaje *raison d'être* svake ozbiljne političke opcije u Skandinaviji.

4. Država blagostanja u očima biračkog korpusa

Povijesno gledajući, politička artikulacija skandinavskoga biračkog korpusa slijedila je klasno uvjetovane strukturne rascjepe skandinavskog društva. Ne ulazeći ovdje u genezu klasnih odnosa, razdoblje nakon 2. svjetskog rata donosi rastakanje strukturnih odnosa i slabljenje klasnih baza te rast urbane srednje klase koja izrasta u središnju glasačku skupinu. Ipak, podaci o tome kako masovne klasne stranke i dalje dominiraju stranačkim sustavom indikator su određene perzistentnosti povijesnih klasnih odnosa i tradicije klasnoga glasovanja.

U tome smislu, pogled na socijalne politike trebao bi varirati ovisno o klasnoj odnosno ideološkoj obojenosti biračkog tijela, uz pretpostavku da će klasa izložena većem egzistencijalnom riziku i opskrbljena slabijim resursima na tržištu rada više zagovarati kolektivno i javno financiranu državu blagostanja nego klase koje su tržišno orijentirane (Svallfors, 2004). Štoviše, istraživanja pokazuju da je klasni rascjep daleko najvažniji strukturni čimbenik stavova prema socijalnim politikama države blagostanja. Politička kultura ekstenzivne države blagostanja, tradicija koja je razvijena u višedesetljetnoj vladavini socijaldemokrata, dovela je do egalitarnih normativnih orijentacija i podrške javnim intervencijama, no neki autori, primjerice Claus Offe, sugeriraju da s urbanizacijom i povećanom društvenom mobilnošću

dolazi do ideološke i normativne fragmentacije koja ugrožava opstanak države blagostanja. No, kakva je zapravo pozicija pojedinih biračkih skupina s obzirom na socijalne politike države blagostanja?

Anketna istraživanja provedena u Švedskoj u razdoblju od 1981. do 2002. godine počivaju na tri indeksa: a) *indeksu potrošnje* kao indikatoru podrške visokim javnim izdacima za socijalne politike, b) *indeksu financiranja* kao pokazatelju podrške kolektivnom financiranju istih politika i c) *indeksu pružanja usluga*, razini podrške javno organiziranim socijalnim politikama. Rezultati pokazuju kako u slučaju indeksa potrošnje niskokvalificirana radna snaga očekivano pokazuje višu razinu podrške izdacima za socijalnu državu od visokokvalificirane radne snage, pri čemu klasnu podjelu u vezi s tim pitanjem karakterizira zavidna vremenska stabilnost. Jako je pak niska opća podrška izdacima za javnu upravu, što ide u prilog sveopćem trendu reforme javne uprave u svijetu. Što se tiče financiranja, ogromna većina populacije u ključnim stavkama poput obrazovanja, zdravstva, brige za djecu i brige za starije i nemoćne vidi sustav poreza i doprinosa kao adekvatan način financiranja tih aktivnosti. Kada se radi o službama koje bi trebale obavljati te poslove, zamjetan je porast podrške privatnim tvrtkama kao prikladnom mediju za pružanje usluga, ali vjera u javne ustanove ne jenjava. Štoviše, klasno gledajući, vidljivo je sve veće jedinstvo u stavu da je država odgovorna za pružanje socijalnih usluga svojim građanima (Svallfors, 1995; 2004).

Poopćeno, ako je suditi po tim rezultatima, među raznim biračkim slojevima postoji konsenzus u vezi s pitanjem važnosti kolektivnog financiranja socijalnih politika te središnje uloge države u osiguravanju socijalnih usluga. Uz to, snažna je struja zagovaratelja smanjenja javne uprave, a primjetne su i ostale liberalizacijske tendencije na području javnih usluga. Služeći se, uz spomenuto, i psihološkim efektom gdje nagle promjene u socijalnim politikama mogu imati negativan utjecaj na ponašanje građana i birača, zatim gotovo stoljetnom univerzalističkom tradicijom skandinavskih zemalja te političkom kulturom koja doživljava inkrementalne modifikacije, ne gubeći pri tome na intenzitetu, vidljivo je kako socijalne politike na ovaj ili onaj način predstavljaju *sine qua non* u svijesti birača. Postoje ideološke razlike u načinu uređenja ili provođenja tih socijalnih politika, no njihova svrha i položaj ne dovode se u pitanje. Njima pripada središnje mjesto u političkom životu Skandinavije.

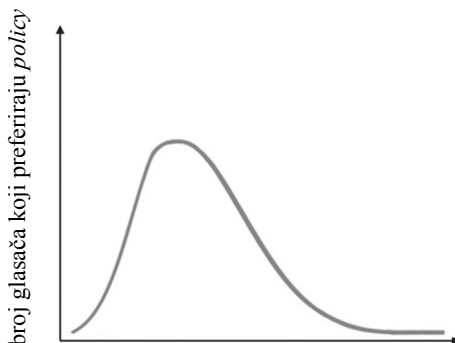
5. Zaključak

Downsov model stranačkog nadmetanja pretpostavlja racionalno ponašanje i nadmetanje političkih stranaka na temelju paketa javnih politika (Downs, 1957, citiran u: Laver, 2005). Sadržaj tih politika odgovara jednodimenzionalnoj prostornoj distribuciji političkih preferencija birača.

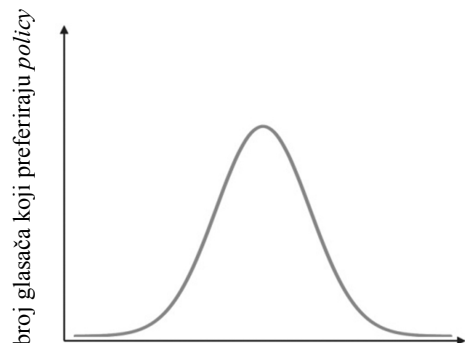
Zaključno, zanimljivo je primijeniti Downsov model na skandinavski stranački sustav u vezi sa socijalnim politikama. Stokes u svojoj kritici downsijanskog modela prostornog natjecanja navodi kako se u slučaju mnogih *policy*-problema ne može odrediti njihova prostorna pozicija zbog identične pozicije stranaka kad je riječ o tim problemima (za primjer uzima borbu protiv korupcije i promicanje blagostanja), bez obzira na to što tim problemima pripada središnje mjesto u političkom životu (Sartori, 2002). No, je li tome zaista tako? Ako opstanku ekspanzivne države blagostanja kao stoljetnom kulturnom i institucionalnom naslijeđu damo središnju poziciju u političkom životu Skandinavije i pretpostavimo da sve relevantne političke opcije prihvaćaju skandinavski model države blagostanja kao inherentnu sastavnicu političkog života, ispada da u vezi s tim ne postoji ideološka podijeljenost, no tome nije tako. Naime, i kod pitanja koja su valencijske točke u politici, kao što je to skandinavski model države blagostanja, postoje ideološke razlike oko načina njegova dostizanja. Desne opcije zasigurno će žustrije zagovarati ekonomsku liberalizaciju, privatizaciju i deregulaciju od lijevih opcija, no u oba slučaja efikasna država blagostanja ostaje opće mjesto. Ideološka neslaganja oko toga kako nešto urediti ne znače nužno dovođenje u pitanje onoga što se treba urediti.

Na temelju uvida stečenih u ovom radu viđenje povijesnih trendova u vezi sa socijalnim politikama grafički je prikazano u Prikazu 1.1. i Prikazu 1.2. Prvi slučaj prikaz je distribucije biračkih preferencija povezanih sa socijalnim politikama sve do druge polovice dvadesetog stoljeća. Vidljivo je da je pozicija medijanskog birača na jednodimenzionalnom spektru lijevo-desno pomaknuta ulijevo. Takva pozicija može se objasniti činjenicom snažne radničke i agrarne klase čiji su se interesi preočili i u političku arenu. Na temelju interesa velikog dijela populacije počinju se

Prikaz 1.1. *Jednodimenzionalno policy-nadmetanje više stranaka s ulijevo pomaknutim medijanskim biračem*



Prikaz 1.2. *Jednodimenzionalno policy-nadmetanje više stranaka s medijanskim biračem u centru*



razvijati prosocijalne politike. Pod uvjetima takvih konstelacija snaga, institucionalnih pretpostavki, klasnih odnosa i dugotrajne vladavine socijaldemokratskih opcija razvila se tradicija ekspanzivne države blagostanja. Desne opcije bile su primorane "socijaldemokratizirati" svoju konzervativnu politiku i prilagoditi je poziciji medijanskog birača. Na taj način stranke desnice preuzimaju socijaldemokratski model države blagostanja kao sastavni dio vlastitog *policy*-paketa.

Prikaz 1.2. odraz je tendencija u drugoj polovici dvadesetog stoljeća. Pod uzletom urbane srednje klase, postmaterijalističkih problemskih orijentacija, neoliberalne paradigme, valova kriza te međunarodnog pritiska i europeizacije pozicija medijanskog birača u vezi sa socijalnim politikama prelazi s lijevog kraja spektra u sam centar. Pod pretpostavkom takva povijesnog razvoja uistinu se može očekivati da će većina populacije u vezi s pitanjem socijalnih politika imati umjerenija stajališta te se borba za glas medijanskog birača seli prema centru. Vidljivo je to po dihotomnim stajalištima u vezi s pitanjem javne potrošnje (izdaci za socijalnu politiku nasuprot troškovima velike javne uprave), najpogodnijeg medija za pružanje socijalnih usluga, i liberalnim gledištima. Ono što ostaje konstanta, a što spada u samu srž skandinavske politike, jest efikasna i univerzalna država blagostanja čiji status ni u jednom trenutku ne dolazi u pitanje.

Svjesno prilagođavanje zahtjevima političkog tržišta u vezi s načinom oblikovanja socijalnih politika karakteristika je skandinavskoga stranačkog natjecanja, no institucionalno naslijeđe i tradicija univerzalne socijalne države, čini se, i dalje osiguravaju *raison d'être* skandinavskom modelu.

LITERATURA

- Alestalo, Matti i Kuhnle, Stein. 1986. The Scandinavian Route. Economic, Social, and Political Development in Denmark, Finland, Norway, and Sweden. *International Journal of Sociology* (16), 3/4: 3-38.
- Åmark, Klas i Lundberg, Urban. 2001. Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900-2000. *Scandinavian Journal of History* (26), 3: 157-176.
- Arter, David. 2011. 'Big Bang' Elections and Party System Change in Scandinavia. Farewell to the 'Enduring Party System'?. *Parliamentary Affairs* (2011): 1-23.
- Bertola, Giuseppe *et al.* 2001. EU welfare systems and labour markets: diverse in the past, integrated in the future?, u: Bertola, Giuseppe *et al.* (ur.): *Welfare and Employment in a United Europe*. MIT Press. Cambridge.
- Christensen, Jørgen Grønnegård. 1997. The Scandinavian Welfare State. The Institutions of Growth, Governance, and Reform. *Scandinavian Political Studies* (20), 4: 367-386.

- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press. New York.
- Esping-Andersen, Gøsta i Korpi, Walter. 1986. From Poor Relief to Institutional Welfare States. The Development of Scandinavian Social Policy. *International Journal of Sociology* (16), 3/4: 39-74.
- Freeman, Richard B. 1995. The Large Welfare State as a System. *The American Economic Review* (85), 2: 16-21.
- Huber, Evelyne, Ragin, Charles i Stephens, John D. 1993. Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *The American Journal of Sociology* (99), 3: 711-749.
- Laver, Michael. 2005. *Privatne želje i interesi*. Naklada Jesenski i Turk. Zagreb.
- Lindbom, Anders. 2001. Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics?. *Scandinavian Political Studies* (24), 3: 171-193.
- Lindvall, Johannes i Rothstein, Bo. 2006. Sweden. The Fall of the Strong State. *Scandinavian Political Studies* (29), 1: 47-63.
- Nelson, Moira. 2013. Making markets with active labor market policies: the influence of political parties, welfare state regimes, and economic change on spending on different types of policies. *European Political Science Review* 5 (2): 255-277.
- Nygård, Mikael. 2006. Welfare-Ideological Change in Scandinavia. A Comparative Analysis of Partisan Welfare State Positions in Four Nordic Countries, 1970-2003. *Scandinavian Political Studies* (29), 4: 356-385.
- Njavro, Đ. 1998. *Socijalna država. Slobodno poduzetništvo i državna skrb*. Pan Liber. Osijek, Zagreb, Split.
- Petak, Zdravko. 2009. Ekonomska politika i političke stranke. Između jednakosti i gospodarskog rasta, u: Petak, Zdravko (ur.): *Stranke i javne politike. Izbori u Hrvatskoj 2007*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 9-26.
- Peters, Guy. 2007. *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- Puljiz, Vlado *et al.* 2005. *Socijalna politika*. Pravni fakultet. Zagreb.
- Rosen, Sherwin. 1996. Public Employment and the Welfare State in Sweden. *Journal of Economic Literature* (34), 729-740.
- Sartori, Giovanni. 2002. *Stranke i stranački sustavi*. Politička kultura. Zagreb.
- Scruggs, Lyle i Allan, James. 2006. Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision. *Journal of European Social Policy* 16 (1): 55-72.
- Svallfors, Stefan. 1995. The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare Policies. *Acta Sociologica* (1995), 38: 53-74.

- Svallfors, Stefan. 1997. Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution. A Comparison of Eight Western Nations. *European Sociological Review* (13), 3: 283-304.
- Svallfors, Stefan. 2004. Class, Attitudes and the Welfare State. Sweden in Comparative Perspective. *Social Policy & Administration* (38), 2: 119-138.
- Wilensky, Harold L. 2006. Trade-Offs in Public Finance: Comparing the Well-Being of Big Spenders and Lean Spenders. *International Political Science Review* 27: 333-358.
- Zakošek, Nenad. 2002. *Politički sustav Hrvatske*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.

Mario Munta

THE WELFARE STATE MODEL IN SCANDINAVIAN POLITICAL LIFE:
PARTISAN SYSTEMS AND WELFARE POLICIES

Summary

The author discusses the position of the Scandinavian welfare state model in the Scandinavian partisan system and the electoral corps. He proceeds from the Esping-Andersen's typology of welfare states and shows how the Scandinavian model stands out from other countries by the principles of universality, solidarity and level of taxation and by insistence on full employment. Insights of historical institutionalism suggest a corporatist nature of decision-making in Scandinavia and a strong influence of interest groups formed due to the class splits. It is shown that the tripolar structure of the partisan system is characterized by stability and persistence. Research shows the parties' slight tendency to reduce the welfare state, but also the existence of ideological differences on the issue of liberalization. Attitudes of the electorate, on the other hand, show a stable support of the welfare state and an increase of skepticism toward a comprehensive state apparatus. An expansive welfare state seems to be the *raison d'être* of Scandinavian politics.

Keywords: Nordic Model, Welfare State, Welfare Policy, Scandinavian Partisan System, Voting Preferences

Kontakt: **Mario Munta**, CEU – Central European University, Nador utca 9, Budapest, Hungary. E-mail: mario.munta@gmail.com