

# Tri scenarija budućnosti socijalne sigurnosti\*

Abraham Doron

Hebrew University of Jerusalem

Postoji stara židovska predaja prema kojoj se poslije rušenja hrama u Jeruzalemu samo glupani bave proricanjem ili predviđanjem budućnosti. Prihvaćajući se zadaće da raspravljam o budućnosti sustava socijalne sigurnosti u cijelosti sam svjestan opasnosti kojoj se izlažem. Mogu se samo nadati da me ono što napišem neće u potpunosti svrstati u spomenutu kategoriju ljudi.

Sama činjenica da smo spremni razmatrati scenarije budućnosti naših sustava socijalne sigurnosti upućuje na pretpostavku da je upravo u našoj domeni, kao ljudskih bića i pripadnika ljudskog društva, da utječemo na budućnost koja je pred nama. Vjerujemo da nismo, kao što britanski sociolog Anthony Giddens kaže, osuđeni na milost i nemilost neumitnih sila prirode nad kojima nemamo kontrolu, nego da postoje i sile kojima u velikoj mjeri možemo ovladati i tako uz njihovu pomoć ostvariti naše ciljeve (Giddens, 1982, str. 26). To znači da moramo biti svjesni alternativa za budućnost naših sustava socijalne sigurnosti, koji nam potencijalno stoje na dispoziciji. Koristeći našu sociološku imaginaciju možemo pokušati istraživati moguću budućnost.

Važno je, također, naglasiti da se istraživanja budućnosti sustava socijalne sigurnosti ne mogu poduzimati izvan konkretnog političkog konteksta. Ona su, nužno, usko vezana za visoko politizirane i emocijama opterećene rasprave koje su u tijeku u većini naših zemalja o budućnosti nacionalnih socijalnih politika. Činjenica je da se nalazimo u sredini razdoblja preorijentacije, u kojem je većina razvijenih industrijskih zemalja započela preustrojstvo svojih sustava socijalne sigurnosti, njihovih oblika i aranžmana, koji su postali integralni

dio poslijeratnog socijalnog i političkog konsenzusa. Vjeruje se da su upravo temeljne promjene u tijeku i da se nalazimo na pragu odlučujućeg povijesnog razdoblja, kako je to ustvrdio Heclio (1981). Rein i Rainwater razmatraju "preoblikovanje intelektualnog diskursa budućem razvoju socijalne politike" (1987, str. 143). A Mishra ističe slom onog što on naziva *de facto* političkim konsenzusom o mješovitog ekonomiji "dobrobiti", te govori o kraju zlatnog doba zapadne države dobrobiti (1984, str. 163).

Kako bilo da bilo, rasprostranjeno je mišljenje da se socijalno - demokratska (u američkom žargonu liberalna) država dobrobiti, sa svojom vizijom socijalne pravde i jednakosti, nalazi na rubu kolapsa. Svjedoci smo značajnog slabljenja intelektualne i moralne osnove države dobrobiti, a u odstupanju su i njene tradicionalne pristalice unutar radničkog pokreta, sindikata, liberalnih slojeva srednje klase i intelektualnih grupa. Nema dvojbe da je država dobrobiti izložena intenzivnim političkim udarima. Iako su u sve to upleteni ozbiljni ekonomski pritisci i fiskalne tenzije, ti udari jednostavno nisu odraz ekonomskih limita. Na prvocrti tih udara su ojačale konzervativne snage, neprijateljski raspoložene prema državi dobrobiti (Weir, Orloff, Skocpol, 1988).

Tri primarna cilja suvremene države dobrobiti - socijalna zaštita, jednakost i integracija (Flora, 1985) utjelovljena su u pojmu socijalne sigurnosti. Štoviše, socijalna sigurnost predstavlja kritični mehanizam države dobrobiti u ostvarivanju ciljeva socijalne zaštite. Indikator ugroženosti države dobrobiti nedvojbeno predstavlja slabljenje njene ključne institucije. Pokušaji razbijanja mehanizma

\* Ovaj članak pod naslovom "Alternative Future for Social Security" objavljen je u zborniku radova *The Sociology of Social Security* (Ed. M. Adler, C. Bell, J. Clasen i A. Sinfield), Edinburgh University Press, 1991.

socijalne sigurnosti, ili njegovog ozbiljnog slabljenja, nose u sebi opasnost gubljenja osobnog osjećaja socijalne i ekonomske sigurnosti, što je glavno političko dostignuće poslijeratnih miješanih socijalnih sustava. Postavlja se pitanje razmjera ugroženosti temeljnih solidarnističkih i redistributivnih pretpostavki socijalne sigurnosti u postojećim okolnostima i koji se alternativni izlazi nude?

Namjera nam je da u ovom članku analiziramo i skiciramo tri takve moguće alternative i razmotrimo njihove implikacije po dobrobit pojedinaca i obitelji i po budućnost kapitalističkih industrijskih društava. To su sljedeće mogućnosti:

**1. Održavanje postojećih institucionalnih rješenja.** Prema ovom scenariju sadašnji se sustavi socijalne sigurnosti smatraju središnjim i vitalnim institucijama razvijenih suvremenih industrijskih društava i zato se njihovo kontinuirano održavanje treba smatrati kao "ireverzibilna" činjenica (Therborn i Roebroek, 1986). Unatoč mnogo priča o krizi sustava socijalne sigurnosti, prema ovom scenariju, on će nastaviti funkcionirati dogledno vrijeme bez nekih većih i dramatičnih promjena, ili samo s nekim manjim modifikacijama.

**2. Ostvarenje "neokonzervativnog sna"** (vidj. Glennerster, Power i Travers. 1989). Glavna premisa ovog scenarija jeste demontaža složenog mehanizma socijalne sigurnosti na koji smo se već navikli, i prenošenje njegovih funkcija na pojedince i privatno tržište. Ova se alternativa od nekih označava kao san, ali ako pažljivo pogledamo ono što se stvarno događa u nekim od naših društava, ona ima dobre izgleda da se ostvari tamo gdje su političke prilike pogodne za takve promjene.

**3. Stvaranje privatnih država dobrobiti.** Prema ovom scenariju, postupno će uvođenje i širenje aranžmana socijalne sigurnosti na temelju zaposlenja na pojedinačnim radnim mjestima, ili za posebne socijalne skupine, ili nadomjestiti postojeće univerzalne sustave socijalne sigurnosti ili ih de facto marginalizirati. Socijalna će se sigurnost tako transformirati u sustav skrbi samo za rezidualnu siromašnu populaciju.

## ODRŽAVANJE POSTOJEĆIH INSTITUCIONALNIH RJEŠENJA

Glavna premisa ovog scenarija jeste da se sustav socijalne sigurnosti, kao krucijalan za državu dobrobiti u razvijenim industrijskim društvima, ne može raspasti u demokracijama u kojima sada živimo (Therborn i Roebroek, 1986). Održavanje sustava nužno ne znači i konzerviranje trenutnog status quo, nego, prije svega, kontinuirano održavanje njegove dinamike putem stalnih poboljšanja i prilagodbi na izmijenjene prilike, koje nastaju usljed ekonomskog rasta, poreskih ograničenja i redistributivnih zahtjeva. Dakako, njegova će se osnovna obilježja, kao što je npr. univerzalni pristup na osnovi socijalnih prava građanina, ipak čuvati.

Ova se premisa zasniva na činjenici da u suvremenim kapitalističkim demokratskim društvima postoji niz političkih i ekonomskim čimbenika koji snažno djeluju u korist održanja postojećih rješenja u sustavu socijalne sigurnosti.

Prvo, činjenica da svakodnevni životni standard velikog dijela populacije zavisi od postojećih oblika socijalne skrbi, garantira da će sustav socijalne sigurnosti kakav sada postoji ostati netaknut, naravno pod uvjetom da postojeći društveni režimi ostanu u svojoj biti demokratski. Biračka moć i mogućnost odlučivanja većine građana o tome tko će upravljati društvom, čini nemogućim da oni koji su na vlasti, čak ako to i žele, izvrše značajne redukcije u postojećim sustavima socijalne sigurnosti.

Drugo, tu su brojni demografski i ekonomski trendovi koji djeluju u istom pravcu:

a) **Starenje stanovništva.** U većini država dobrobiti stare osobe predstavljaju skoro 15% od ukupnog stanovništva. Ovaj porast udjela starih osoba znači da je imperativ da za njih imamo obuhvatan i primjeren sustav održavanja dohotka i, također, da se prikladno brinemo za njihove povećane zdravstvene potrebe. Samo javni sustav socijalne sigurnosti može preuzeti odgovornost za zadovoljavanje tih potreba. Dodajmo k tome da bi se rastuća biračka moć ostarjelog stanovništva, njihove djece i druge rodbine (što može potencijalno služiti

kao snažna politička poluga), mogla iskoristiti za pritisak na vlade u demokratskim društvima da nastave i održe sustav socijalne sigurnosti koji je povoljan za stare ljude.

b) **Porast nezaposlenosti.** Od ekonomske krize sredinom 1970-ih, većina industrijskih društava nije uspjela održati punu uposlenost. Stope nezaposlenosti naglo su se povećale i dostigle su razinu od 8, 10, čak 12% ili više od ukupne radne snage. Procjenjuje se da će razina nezaposlenosti i dalje ostati visoka, a većina industrijskih društava suočila se s realnošću da se moraju nositi s brojnom i stalnom skupinom nezaposlenih osoba. Potreba da se nezaposlenim i njihovim obiteljima osigura odgovarajući dohodak, čini održavanje postojećeg sustava socijalne sigurnosti praktičnom nužnošću.

c) **Demografski strah.** Većina razvijenih industrijskih država dobiti trpi od niskih stopa fertiliteta, koje nisu dovoljne za reprodukciju postojećeg stanovništva. Strah od smanjenja stanovništva, što se doživljava kao slabljenje nacionalne moći i vitalnosti, služi kao snažan podsticaj za te zemlje da nastave održavati ili čak poboljšavati programe socijalne sigurnosti namijenjene obiteljima i djeci. Ovi su trendovi i politike, čini se, prisutni u Švedskoj, u drugim skandinavskim zemljama, Njemačkoj i drugdje (Kamerman i Kahn, 1981).

d) **Porast udjela jednoroditeljskih obitelji.** U većini zemalja u značajnom su porastu obitelji s jednim roditeljem, pretežno samohrane majke s malom djecom. Ove obitelji nisu u mogućnosti da se same uzdržavaju bez značajne pomoći sustava socijalne sigurnosti. Osim toga, pretpostavlja se da će se broj ovakvih obitelji i nadalje povećavati. Sustavi socijalne sigurnosti su, zato, potrebni da bi skrbrili za zadovoljavanje potreba ovih obitelji.

Treće, postoji snažna politička osnova koja podupire ovaj scenario. U stvari, imamo široko utemeljenu političku koaliciju koja podržava postojeći sustav socijalne sigurnosti, što se može smatrati garancijom njenog daljeg održavanja. U većini zemalja, pored solidne biračke potpore, koalicija koja podržava postojeći sustav socijalne sigurnosti ima široku podršku

nacionalnih legislativnih tijela (pri čemu se u mnogo slučajeva nadilaze stranačke i klasne razlike) i podršku snažnih javnih birokratskih organizacija koje upravljaju programima socijalne sigurnosti. Ova kombinacija gotovo sveopće koalicije građana i glavnih političkih i administrativnih institucija, sa zajedničkim interesom očuvanja postojećeg sustava socijalne sigurnosti, čini gotovo nemogućim njegovo potpuno demontiranje (Weir, Orloff i Skocpol, 1988, str. 422-445).

Svi spomenuti čimbenici u ovom scenariju čine sustave socijalne sigurnosti politički i funkcionalno nužnim. Međutim, potpora sustavima socijalne sigurnosti ne proizlazi samo iz njihove funkcionalne nužnosti. Postoje dva dodatna čimbenika koji se moraju imati u vidu kada se govori o životnosti i otpornosti postojećih rješenja. To su: čvrsto utemeljena institucionalna baza i njihova očigledna učinkovitost.

Mada su postojeći sustavi socijalne sigurnosti uglavnom stvarani kao odgovor na određene povijesne prilike (mislimo na političke konstelacije poslije Drugog svjetskog rata), oni su tijekom protekla četiri desetljeća postali integralnim dijelom institucionalne strukture suvremenih industrijskih društava. Teško je i zamisliti njihovo dokidanje. Štoviše, postalo je očiglednim da su samo javno održavani, obavezni i poreski podupirani sustavi socijalne sigurnosti u stanju pokriti glavne rizike gubitka prihoda i pružiti dugoročnu zaštitu od inflatornih udara, ostvarujući tako, mada skromne ali značajne redistributivne ciljeve. To znači zaštitu slabo plaćenih radnika od toga da traže pomoć na osnovi prethodne provjere materijalnog stanja ili prihoda (Aaron, Bosworth i Burtless, 1989, str. 117-118).

Upravo su to oni čimbenici koji osiguravaju podršku postojećim rješenjima i u sustavima socijalne sigurnosti i njihovo održavanje kroz dogledno vrijeme. Snaga ovih varijabli, koje variraju od zemlje do zemlje, čini da se, unatoč ekonomskim ograničenjima i političkim snagama koje djeluju na njihovo dokidanje ili barem redukciju, održavaju postojeći sustavi socijalne sigurnosti.

## OSTVARENJE KONZERVATIVNOG SNA

Ovaj scenario predviđa raspad sadašnjih sustava socijalne sigurnosti i njihovu eventualnu privatizaciju. Ovakav pravac razvoja u budućnosti ima snažnu podršku političkih snaga koji sebe označavaju kao "neokonzervativne" ili kao zagovornike "Novih prava". Tome, također, značajnu podršku daju i ostale moćne grupacije uzduž cijelog političkog spektra, a dobrim dijelom i javnost, koja je razočarana i nezadovoljna postojećim socijalnim uslugama iz ovih ili onih razloga.

Tri skupine varijabli u našim društvima djeluju u pravcu ostvarenja ove alternative. To su: a) ideologijske motivacije, b) ekonomski i drugi interesi, i c) postupna privatizacija koja se već odvija u dijelovima naših sustava socijalne sigurnosti.

a) **Ideologijske motivacije.** Poznato je da je pritisak ka privatizaciji općenito, a posebno unutar sektora socijalnih usluga, u velikoj mjeri motiviran ideologijom. Ideologijska su vjerovanja moćne sile sposobne da mobiliziraju narod na akciju. Vjerovanje u nadmoćnost tržišne ekonomije, koja je zadobila pojačanu podršku posljednjih desetak godina (paralelno tome opada vjerovanje u kolektivnu akciju), također je postalo snažan čimbenik u zahtjevima za privatizaciju u području socijalne sigurnosti. Ova vjera u privatizaciju posebno je zastupljena i istaknuta u školama konzervativne ekonomske misli. Konzervativci razvijaju u prilog tome argumentaciju, koju predstavljaju kao znanstvenu, s ciljem da ojačaju svoje ideologijski motivirane zahtjeve.

Bitna ideologijska premisa ovdje se temelji na klasičnoj *laissez-faire* tezi i konkurentskom privatnom tržištu (Ruggles i O'Higgins, 1987). Naglašavaju se vrijednosti individualizma, koje su institucionalno osnažene slobodnim tržištem (Mishra 1984, str. 162). U budućnosti se predviđaju temeljne strukturalne promjene i remarketizacija sustava socijalne sigurnosti i socijalnih usluga. Sve te promjene imaju za cilj: jačanje tržišne discipline kod stanovništva, demobilizaciju radništva, povećanje radničke ovisnosti o tržištu, promjenu ravnoteže klasne

moći i redefiniranje klasnih granica (Esping-Andersen, 1989). Također, njihov je cilj redukcija ukupnih vladinih troškova, posebno smanjenje sredstava za socijalne programe (Ruggles i O'Higgins, 1987).

b) **Ekonomski interesi.** Snage koje djeluju u korist privatizacije nisu samo ideologijske. Iza njih stoje snažni ekonomski interesi, uključujući i interese poduzetničkih skupina, raznih opskrbljivača uslugama pa čak i profesionalnih skupina. Svi su oni predodređeni za žetvu značajnih financijskih zarada od privatizacije socijalne sigurnosti i drugih sustava socijalnih usluga (Le Grand i Robinson, 1985) (kao primjer spomenimo uvođenje privatne medicinske prakse u javnim bolnicama u Izraelu). Sasvim je razumljivo da težnja za profitom predstavlja onaj motivacijski čimbenik koji stoji iza zahtjeva za privatizacijom. Želja da se ostvari profit legitimna je u našim društvima. U vrijeme kada je pretpostavka o nadmoći tržišta postala dominantnom, motiv profita postao je posebno značajan faktor promocije konzervativnog scenarija.

Jednostavno rečeno, ovdje se radi o težnji za povratkom na rane forme liberalnog kapitalizma. Izvjesno je da će to promaknuti ekonomske interese poduzetnika, menadžera i profesionalnih grupa, ali na račun materijalno slabijih slojeva stanovništva, koji će snositi troškove planiranih ekonomskih promjena (Mishra, 1984 b, str. 165).

c) **Ostali interesi.** Težnju za privatizacijom sustava socijalne sigurnosti i zdravstvene skrbi podupiru također interesi imućnih, elitnih socijalnih skupina, koje žele da za sebe osiguraju značajne prednosti privatnih usluga i skrbi u tim vitalnim područjima. Stvaranje i ekspanzija privatnih aranžmana na području mirovina i zdravstvene skrbi olakšava bogatim i elitnim grupama da brane i podržavaju privilegirani položaj koji im može pružiti privatna skrb, nasuprot manje poželjnog ili nižeg statusa općeg i univerzalnog sustava skrbi. Svrha je privatne skrbi ne samo da uspostavi statusne razlike, nego također da osigura viši kvalitet usluga elitnim grupama (Papadakis i Taylor-Gooby, 1987; Walinsky, 1965). Podrška privatizaciji

u ovom slučaju izraz je jasne želje za održanjem, vjerojatno i jačanjem postojećih obrazaca klasne podjele.

d) **Postupna privatizacija.** Mada nije donijeta jasna politička odluka u korist privatizacije sustava socijalne sigurnosti ili zdravstvene skrbi, koja bi radikalno izmijenila sada pretežno mješovitu ekonomiju društava dobiti, suočavamo se sa činjenicom da se privatizacija de facto odvija, čak i da se ubrzava, putem korištenja mnogih skrivenih i posrednih strategija.

Najraširenija skrivena strategija privatizacije je "strategija slabljenja" (Starr, 1985). To je u stvari strategija privatizacije pod prinudom. Ona se provodi sprečavanjem dodjele adekvatnih sredstava postojećim programima javne socijalne sigurnosti. Tako se umanjuje privlačnost, učinkovitost i sposobnost zadovoljavanja potreba korisnika. Rezultat toga je da su javne uslužne ustanove sve više hendikepirane u ispunjavanju svojih zadaća.

U takvim okolnostima, srednja klasa i bolje plaćene skupine unutar radničkih slojeva neminovno se orijentiraju na privatne davaoce usluga koji su spremni i voljni da zadovolje potrebe ovih bolje stojećih populacionih skupina. Dalje se odvija kumulacija posljedica. Zapravo se događa to da se niža kvaliteta javnih usluga sama po sebi održava. Kako se kvaliteta usluga javnih programa pogoršava, sve više je ljudi skloni da ih napušta i zadovolji svoje potrebe putem različitih oblika privatne skrbi. Što više ljudi napušta javne usluge, pritisak da se održi njihova kvaliteta sve je manji.

Činjenica je da samo bolje stojeće populacione skupine mogu artikulirati nezadovoljstvo s erozijom programa javnih usluga. Upravo ove skupine imaju političku moć da se suprotstave eroziji kvalitete usluga. Kada ove skupine izgube interes za javne usluge, neminovno slijedi njihovo daljnje pogoršanje. To se događa zato što se te iste skupine, koje su prethodno napustile javne usluge, sada suprotstavljaju dodjeljivanju dodatnih sredstava potrebnih za poboljšanje kvalitete usluga kojima se one više ne služe. Ono što dalje slijedi jeste to da se i kod materijalno slabije sto-

jećih populacionih skupina koje su upućene jedino na takve usluge niže kvalitete, razvija disparatni odnos prema takvim uslugama, pa one također nastoje da ih napuste. Na kraju privatizacija prevladava, a javne usluge postaju marginalizirane, služeći samo siromašnima.

Jedna druga skrivena strategija u procesu privatizacije jeste nametanje plaćanja usluga od strane korisnika. Ova strategija ima za cilj povećanje prihoda davatelja usluga i nadzor nad potražnjom usluga (Parker, 1976; Judge, 1980). U praksi, međutim, to postaje još jedan put ka privatizaciji (Birch, 1986).

Uvođenje plaćanja usluga uvijek počinje s malim plaćanjima, s pretpostavkom da to bude uglavnom simbolično. Ono što se obično dešava jeste da tzv. "simbolična" plaćanja postaju dosta visoka, približavajući se razini cijena na slobodnom tržištu, ili čak nadmašujući ih. Posljedica je da javna usluga gubi svoj *raison d'être* s obzirom da se ono što se nudi može dobiti po nižoj cijeni na slobodnom tržištu. Takva je situacija jasan recept za privatizaciju.

Dodatna posredna strategija privatizacije sastoji se u poreskim olakšicama, poreskim kreditima i poreskim odbicima za korisnike privatnih usluga (Starr, 1985). Osoba koja se uključuje u privatni mirovinski program ili u program privatnog zdravstvenog osiguranja dobiva, dakle, pravo na poreske olakšice koje joj naknađuju velik dio troškova privatnih usluga. Korištenje ove strategije opravdava se smanjivanjem pritiska na javne usluge, davanjem većeg izbora korisnicima usluga i redukcijom troškova javnih usluga. Interesantno je da poreske takse na kojima počiva ova strategija njeni zastupnici ne smatraju javnim prihodima. Ishod ove strategije de facto se svodi na privatizaciju, jer omogućuje korištenje privatnih usluga uz znatno subvencionirane cijene.

Ovakva posredna strategija privatizacije bila je ustvari prihvaćena od britanske vlade. U svojoj Bijeloj knjizi o zdravstvenoj zaštiti objavljenoj krajem siječnja 1989. Vlada je predložila da se osobe stare 60 i više godina podstiču na uključivanje u privatno zdrav-

stveno osiguranje. Oni koji takvo osiguranje uplate, bilo dotična stara osoba ili članovi njene obitelji, imat će pravo na olakšicu kod plaćanja poreza na dohodak za uplaćenu svotu ("Working for Patients", 1989).

Sva tri tipa ovdje opisanih varijabli, na otvoren ili skriven način, vode privatizaciji i jačanju onih društvenih snaga koje su zainteresirane za realizaciju navedenog neokonzerватivnog sna.

### PRIVATNE DRŽAVE DOBROBITI

Ovaj scenario ne zasniva se na razgradnji postojećih sustava javne socijalne sigurnosti ili zdravstvene skrbi, nego, prije svega, na njihovoj marginalizaciji. Cilj je njihova transformacija u institucije skrbi za potrebe samo malih, rezidualnih, siromašnih skupina. Prema ovom scenariju, socijalni sustav zasnovan na zapošljavanju (occupational welfare system), postat će glavni način ostvarivanja svih vidova socijalnih primanja (Titmuss, 1958; Sinfield, 1978; Root, 1981).

Ono što je specifično u do sada poznatim sustavima socijalne sigurnosti jeste to da su svi u osnovi javnog, univerzalnog karaktera i da osiguravaju skrb cjelokupnom stanovništvu, uglavnom u vidu prava građanina. Socijalni sustav na osnovi zapošljavanja je, s druge strane, u biti privatnog karaktera i osigurava socijalna davanja odabranim skupinama radnog stanovništva na osnovi zasluga, obavljenog rada i učinkovitosti (Abel-Smith i Titmuss, 1974, str. 31). Na taj način ovaj scenario osigurava legitimnost postojanja i održanja dvaju paralelnih sustava: više izdašnog sustava na osnovi rezultata rada na određenim radnim mjestima i manje izdašnog sustava na osnovi potreba onih na marginama radne snage. U tom smislu stvaraju se "privatne države dobrobiti" za odabrane, jače i bolje stojeće skupine radnog stanovništva. Japan može dobro poslužiti kao primjer takvog dualnog sustava.

U političkom smislu, ovaj scenario znači premještanje pozornosti sa politike javne socijalne sigurnosti na pojedinačno radno mjesto kao glavni izvor dohodovne sigurnosti. Rezultat takvog razvojnog trenda, tj. porast

"privatnih država dobrobiti", dovest će do povećanja centripetalnih sila u našim društvima i uvećat će podjele unutar radnog stanovništva na štetu solidarnosti i uzajamnog ispomažanja u društvu kao cjelini (Root, 1981).

Primarno obilježje "privatnih država blagostanja" nije samo obuhvat najjačih i najboljatih skupina radnog stanovništva, nego također i široki raspon oblika socijalne sigurnosti koji mogu koristiti pripadnici tih skupina. Slabije i neorganiziranije skupine radnika koje imaju niže plaće koriste daleko manji broj (ako uopće koriste) socijalnih primanja po osnovi zaposlenosti. Međutim, te slabije skupine imaju daleko veće potrebe za socijalnim primanjima koji im služe kao zaštita od različitih nevolja i siromaštva u kritičkim razdobljima života.

Na taj način "privatne države blagostanja" tako postaju specifične po sistemu statusne konzervacije koji definira socijalne i ekonomske uvjete posebnih radnih skupina. Štoviše, ti sustavi također definiraju statusne na stratifikacionoj ljestvici (Esping-Andersen, 1985, str. 149). Posljedice u pogledu radnih uvjeta, životnog standarda, socijalnog statusa i prestiža među glavnim su čimbenicima konsolidacije nove klasne podjele koja se javlja u razvijenim industrijskim društvima. Socijalna posljedica ovog fenomena je pomaljanje svojevrstne refedualizacije modernog društva, u kojem radno mjesto zamjenjuje srednjovjekovnu feudalnu strukturu.

Ovaj scenario izrastanja "privatne države dobrobiti" snažno podupire široki spektar raznorodnih ideologijskih, političkih i interesnih skupina.

Prvo, radnički pokret i sindikati podupiru proširenje socijalne sigurnosti i drugih zdravstvenih i socijalnih usluga i davanja temeljenih na radnom mjestu, i to u okviru tradicionalne borbe za poboljšanje nadnica i radnih uvjeta. Svako proširenje socijalnih usluga i davanja smatra se važnim indikatorom dostignuća radničkih udruga.

Drugo, skupine radnika koje su uspjele da za sebe ostvare izdašna socijalna prava po osnovi zaposlenosti zainteresirane su da to pravo zadrže i da ga po mogućnosti prošire.

Druge grupe radnika, koje još nisu ostvarile takva prava, naravno, zainteresirane su da ih također steknu te stvore vlastitu "privatnu državu dobrobiti".

Treće, neke snage koje se nalaze na desnom krilu političkog spektra sklone su podržavanju razvoja "privatne države dobrobiti". Njihova podrška povezana je sa željom jačanja hijerarhijskih elemenata i radne discipline među radnim stanovništvom, uvođenja cijelog niza socijalnih prava uvjetovanih zaslugama i uspješnošću na radnom mjestu. Na posredan način ovakav pristup predstavlja podršku "neokonzervativnom" snu o raspadu univerzalne države dobrobiti.

Četvrto, poslodavci i vlade nastoje ostvariti neke od svojih namjera promovirajući ovaj scenario. Mnogim poslodavcima koji se suprotstavljaju vladinim intervencijama, socijalna davanja po osnovi rada njihovih radnika, veoma su značajna kao skrivena strategija zaobilazjenja, uperena protiv preziranja vlade i protiv javne socijalne sigurnosti (Rein i Reinwater, 1987, str. 151). Za vlade ovo može poslužiti kao korisna strategija prebacivanja tereta socijalne skrbi na privatni sektor zapošljavanja. Za oboje, vladu i poslodavce, ovaj scenario može povećati stvarnu razinu kontrole menadžmenta nad sferom rada (Sinfield, 1989).

Čini se da široka politička podrška ovom scenariju daje dobre izgleda na uspjeh. Uz to, činjenica da je "privatna država dobrobiti" već ugrađena u postojeće socijalne i ekonomske aranžmane, stvarno djeluje u njenu korist.

U slučaju da sustav socijalne sigurnosti i druge socijalne službe slijede ovo razlikovanje prema zapošljavanju, to će imati enormne socijalne i političke posljedice na naša društva. Nova i moderna verzija feudalizma dospjet će na dnevni red. Posljedice će biti, kako ih je živopisno prikazao Esping-Andersen, da se lojalnost široj skupini žrtvuje u korist lojalnosti užoj korporativnoj skupini. Tako će kolektivna lojalnost prema javnoj socijalnoj sigurnosti polagano nestajati, a povećavat će se rizici od klasne fragmentacije, podijeljene lojalnosti i eventualnog regressa na socijalnom planu (1985).

## SAŽETAK

Svako vrednovanje značenja triju razmatranih scenarija budućeg razvoja socijalne sigurnosti, očigledno dovodi do zaključka da samo prvi od njih odražava želju za održanjem kontinuiteta, stabilnosti i učinkovitosti univerzalnih oblika socijalne sigurnosti, koji su stvoreni kao integralan dio političke konstelacije nastale poslije Drugog svjetskog rata. Druga dva scenarija jasno su označena kao prekid kontinuiteta i izazov radikalnih promjena u sadašnjim sustavima socijalne sigurnosti.

Oba ova scenarija nude prilično različitu viziju budućih odnosa između radne populacije, države i tržišta, i svaki od njih ima dalekosežne implikacije na preoblikovanje društva i politike. U obadva ova slučaja jasan je cilj da se smanji odgovornost vlade za skrb o socijalnoj sigurnosti sveg stanovništva. Naime, zahtijevaju se promjene postojećih redistributivnih modela i to na štetu siromašnijih i marginalnih populacijskih skupina (Qyen, 1986). Unatoč ovih na oko nepoželjnih posljedica, ova dva scenarija imaju značajnu podršku i ne bi bilo mudro potcijeniti odjek koji imaju unutar širokih populacijskih skupina.

U smislu promoviranja primarnih ciljeva suvremenih država dobrobiti - socijalna zaštita, jednakost i integracija - prvi scenario, sasvim izvjesno, izgleda poželjnim. On izražava temeljni konsenzus i legitimitet univerzalističke ideje koja je prožimala oblike socijalne sigurnosti tijekom gotovo cijelog razdoblja poslije drugog svjetskog rata. Taj je scenario također u suglasju s dugoročnim demokratsko-egalitarnim aspiracijama, koje su obilježile razvojni povijesni proces suvremenih industrijskih društava tijekom posljednja dva stoljeća.

Naglašavajući ovu preferenciju treba, međutim, imati u vidu da politička i socijalna organizacija socijalne sigurnosti, izražena u prvom scenariju, ni u kojem slučaju ne znači kraj evolucije socijalne misli u ovom području u Fukuyaminom značenju "endisma" (Fukuyama, 1989). Ovdje nam nije namjera precijenjivati trajnost izvjesnih institucionalnih formi

socijalne organizacije, nego želimo, prije svega, istaknuti da se na ovom povijesnom raskrižju prva alternativa čini poželjnijom od drugih, prikazanih u ovom članku.

No, bez obzira na preferencije teško je, dakako, nagađati o tome da li će se ili neće neki od prikazanih scenarija ostvariti. Štoviše, kako se nijedan od tri scenarija uzajamno ne isklju-

čuju, može se desiti da nešto od svakog nađe svoje mjesto u nekim budućim socijalnim aranžmanima i da se tako stvori jedna nova ravnoteža među njima. Kao projektanti a ne proroci, mi ćemo, međutim, morati pričekati i vidjeti što donosi budućnost.

S engleskog preveo Vladimir Cvjetičanin

#### LITERATURA:

1. Aaron, H.J., Bosworth, B.P. and Butless, G. (1989), *Can America Afford to Grow Old? Paying for Social Security*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
2. Abel-Smith, B. and Titmuss, K. (eds.) (1974), *Social Policy: an Introduction*, London: Allen and Unwin.
3. Birch, S. (1986), Increasing Patient Charges in the National Health Service: a Method of Privatizing Primary Care, *Journal of Social Policy*, 15,2, pp. 163-184.
4. Esping-Andersen, G. (1985), *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
5. Esping-Andersen, G. (1989), The Three Political Economies of the Welfare State, *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26, 1, pp. 10-36.
6. Flora, P. (1985), On the History and Current Problems of the Welfare State. In Eisenstadt, S. and Ahimeir, O. (eds.) *The Welfare State and its Aftermath*, London: Croom Helm.
7. Giddens, A. (1982), *Sociology: a Brief but Critical Introduction*, London: Macmillan.
8. Glennerster, H., Power, A. and Travers, T. (1989) *A New Era for Social Policy: a New Enlightenment or a New Leviathan?* Welfare State Programme Paper 39, Suntory Toyota International Centre for Economics and related Disciplines, London Schools of Economics.
9. Heclo, H. (1981), Towards a New Welfare State. In Flora, P. and Heidenheimer, A.J. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
10. Judge, K. (ed.) (1980), *Pricing the Social Services*, London: Macmillan.
11. Kameron, S.B. and Kahn, A.J. (1981), *Child Care, Family Benefits and Working Parents: A Study in Comparative Policy*, New York: Columbia University Press.
12. LeGrand, J. and Robinson, R. (eds) (1985), *Privatisation and the Welfare State*, Introductory Chapter, London: George Allen and Unwin.
13. Mishra, R. (1984b), *The Welfare State in Crisis, Social Thought and Social Change*, New York: St. Martin's Press.
14. Papadakis, E. and Taylor-Gooby, P. (1987), *The Private Provision of Public Welfare*, Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
15. Parker, R.A. (1976), Charging for the Social Services, *Journal of Social Policy*, 5,4.
16. Rein, M. and Rainwater, L. (1987), From Welfare State to Welfare Society. In Rein, M. Esping-Andersen, G. and Rainwater, L. (eds.) *op. cit.*
17. Root, L.S. (1981), Employee Benefits and Income Security, Private Social Policy and the Public Interest. In Tropman, J.E. et al (eds.) *New Strategic Perspectives on Social Policy*, 2nd Ed., New York: Pergamon Press.
18. Ruggles, P. and O'Higgins, M. (1987), Retrenchment and the New Right: A Comparative Analysis of the Thatcher and Reagan Administrations. In Rein, M., et al (eds.) *op. cit.*
19. Sinfield, A. (1978), Analyses in the Social Division of Welfare, *Journal of Social Policy*, 7,2, pp. 129-156.
20. Sinfield, A. (1989), *Social Security and its Social Division: A Challenge for Sociological Analysis*, New Waverly Papers: Social Policy Series No. 2 University of Edinburgh (revised version of a paper presented at the first International Seminar on the Sociology of Social Security held at the University of Bergen in June 1984).
21. Therborn, G. and Roebroek, J. (1986), The Irreversible Welfare State: Its Recent maturation, Its Encounter with the Economic Crisis, and Its Future Prospects, *International Journal of Health Services*, 16, 3, pp. 319-338.
22. Titmuss, R.M. (1958), *The Social Division of Welfare. In Essays on "The Welfare State"*, London: Unwin University Books.
23. Walinsky, A. (1965), Keeping the Poor in Their Place: Notes on the Importance of Being One-Up. In Shostak, A.B. and Gomberg, W. (eds.) *New Perspectives on Poverty*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
24. Weir, M., Orloff, A.S. and Skocpol, T. (1988), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
25. Working for Patients (1989), *The Health Service, Caring for the 1990s*, London, HMSO.