

## Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države

Eugen Pusić  
HAZU, Zagreb

Izvorni znanstveni rad  
UDK: 364.013  
Primljeno: rujun 1996.

*U okviru države kao institucije i države kao organizacije, socijalna je država nikla iz ideje pravednosti, nastala pod određenim gospodarskim i društvenim uvjetima, razvijala se, ušla u krizu i upućuje na svoj budući razvoj prema sustavu društvenih institucija onkraj same države.*

Ustav Republike Hrvatske od 22. prosinca 1990. godine u svom članku 1. stavak 1. načelno utvrđuje: "Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država". U 3. poglavlju, *Gospodarska, socijalna i kulturna prava*, Ustav razrađuje načelo da je Republika Hrvatska socijalna država nizom odredaba: pravo na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje ("uređuje se zakonom i kolektivnim ugovorom" - čl.56/I), prava u vezi s porođajem, materinstvom i njegom djece ("uređuju se zakonom" - čl.56/II), socijalna pomoć "za podmirenje osnovnih životnih potreba" - čl.57/I,<sup>1</sup> zaštita invalida (čl.57/II), pravo na zdravstvenu zaštitu (čl.58), zaštita obitelji (čl.61/I), materinstva, djece i mladeži (čl.62), pravo "tjelesno i duševno oštećene i socijalno zapuštene" djece na "osobitu njegu, obrazovanje i skrb" (čl.63/III) kao i "osobita skrb" Republike za maloljetnike bez roditelja i za koje se roditelji ne brinu (čl.63/V), pravo na osobitu zaštitu na radu mladeži, majki i invalidnih osoba (čl.64/III), besplatno osnovno školovanje (čl.65/I).<sup>2</sup>

Socijalna je država veoma složen sustav. Od ustavnih odredaba, preko zakona, niza podzakonskih i provedbenih propisa, izgradnje odgovarajućih organizacija i upravnih struktura s potrebnim stručnim osobljem, osiguranja

stalnog pritjecanja dovoljnih sredstava, uhdavanja odgovarajućih postupaka, do stvarnog zadovoljavajućeg funkcioniranja čitavog sustava u neposrednom i neprestanom dodiru s milijunima ljudi koji su sustavom obuhvaćeni u bilo kojoj ulozi - vrlo je dug put. A tek pod pretpostavkom da je taj put uspješno prevladan, postavlja se ključno pitanje: je li sustav socijalne države time razmjerno trajno stabiliziran? Ili ostaje, kao sustav pozitivnih propisa, ovisan o svakodobnoj volji zakonodavca odnosno ustavotvorca, koji može, kad se promijene odnosi političke većine i manjine, dana jamstva povući, prava ukinuti ili bitno ograničiti, ustavnu formulaciju o socijalnoj državi pokušati ispuniti posve drugačijim sadržajem? To je pitanje kojim se bavi ovaj članak.

### DRŽAVA KAO INSTITUCIJA I DRŽAVA KAO ORGANIZACIJA

Da bismo razumjeli socijalnu državu, moramo poći od države i od slojevitosti njezine grade. Država je društvena struktura, dakle oblik trajne interakcije među ljudima, međudjelovanja koje je stabilizirano, u suvremenom svijetu, na dvije razine. Jedno je razvojno starija razina institucije, tj. takve društvene strukture u kojoj sudionici svoje ponašanje i po-

<sup>1</sup> Misija Svjetske banke, koja je u ožujku 1996. boravila u Hrvatskoj, u vezi sa zajmom banke Hrvatskoj "za prilagodbu javnog sektora", u svom izvještaju ukazuje baš na čl.57. Ustava Republike Hrvatske i smatra da je tom ustavnom odredbom uvedeno u Hrvatskoj jamstvo socijalnog minimuma (Puljiz, 1996: 135).

<sup>2</sup> Postavlja se pitanje, iscrpljuju li u Ustavu navedena konkretna prava značenje načelnog utvrđenja da je Republika Hrvatska socijalna država. Na to bi pitanje bilo lakše odgovoriti, da je Ustav između općeg načela iz čl.1/I i posebnih odredaba u 3. poglavlju umetnuo normu "srednje načelne razine" kako je to učinio, primjerice, Ustav Republike Francuske iz 1946. u čl.22. st.2: "Svako ljudsko biće ima prema društvu prava koja jamče, u okviru integriteta i dostojanstva njegove osobe, njegov puni fizički, intelektualni i moralni razvoj".

našanje svakog drugog sudionika doživljavaju kao zahtijevano od pojedinca usvojenim i u društvenoj zajednici općeprihvaćenim normama. Drugo je razvojno mlađa razina organizacije, tj. takve strukture u kojoj je, pored doživljaja normativne vezanosti, svakodobno članstvo u načelu poimenično određivo, a ciljevi, međusobni odnosi članova i metode rada formalno utvrđeni. Usporedit ćemo, ukratko, instituciju i organizaciju kao zasebne strukture, a onda nastojati vidjeti koje implikacije ima njihova povezanost i njihov međusobni odnos u državi za trajnost ili promjenjivost državnih svrha i ciljeva.

#### a) Institucija i organizacija

U instituciji su motivi, interesi, potrebe ljudi u određenoj društvenoj zajednici pretvoreni u trajne institucionalne svrhe, a norme koje čine građu institucije postale su, protekom vremena, normativna očekivanja čitave društvene sredine. Hauriou (1925, 1929, 1933) upozorava na to da institucionalna svrha mora biti prihvaćena u društvenoj sredini da bi se institucija mogla stabilizirati i njezine norme učvrstiti u normativna očekivanja. To znači da bismo i samu svrhu institucije mogli shvatiti kao dvostruku: naglašeni autoritet institucijskog središta i zadovoljenost nekih interesa svakodobnih nosilaca institucionalnih uloga, pa i potencijalnih nosilaca. Na primjer, u instituciji vlasništva takva je dvostruka svrha autoritet vlasnika s jedne strane, i potencijalni interesi dovoljnog broja članova zajednice koji vide sebe u mogućoj ulozi vlasnika s druge. Gehlen (1956) ističe duljinu vremena u razvoju čovječanstva u kojem su institucije bile jedina raspoloživa metoda stabilizacije ljudskog ponašanja. Također ističe činjenicu da pretvaranjem motiva, interesa i potreba ljudi u svrhe institucije prestaje motivacijsko djelovanje tih pobuda. Njihovo je trajno zadovoljavanje sada osigurano kroz instituciju, pa one više nisu predmet neprestane pozornosti interesenata. Njihovo je ispunjavanje postalo "pozadinsko ispunjavanje", pa se time svijest ljudi oslobađa za nove motive. No međutim, iskonska se motivacija ponovno pojavljuje u eksplozivno pojačanom obliku u slučaju ugrožavanja stanja osiguranog zadovoljavanja odgovarajućih potreba. Na primjer, institucija seljačke obitelji na seljačkome posjedu pretvara motiv osiguranja prehrane u institucionalnu svrhu koja time prestaje biti svakodnevni motiv u životu njezi-

nih članova, ali se vraća kao motiv velikog intenziteta kad stanje osiguranosti prehrane bude bilo čime ugroženo.

Organizacija se kao rasprostranjen oblik društvene strukture pojavljuje tek s afirmacijom racionalne orijentacije u svijesti ljudi (Weber, 1921). Osnivači postavljaju organizaciji ciljeve formalnim aktom o njezinu osnivanju, a na isto se takav formalni način utvrđuju međusobni odnosi između članova organizacije kao i predviđene metode rada. "Formalno" znači: utvrđeno pozitivnim propisom, statutom, ugovorom koji je na odgovarajući način sankcioniran i vrijedi do opoziva odnosno do donošenja drugačijeg propisa. I to bez obzira na to je li adresatima stvarno poznat (*ignorantia iuris neminem excusat*), je li u njihovoj svijesti internaliziran, usvojen kao vlastito načelo postupanja, a pogotovo bez obzira na to je li takav propis imao vremena pretvoriti se u opća očekivanja unutar društvene zajednice. Veća elastičnost u mijenjanju i prilagodavanju organizacije u odnosu na instituciju kupuje se manjim stupnjem stabilizacije i prihvaćenosti.

Postoje institucije koje nisu organizacije u opisanom smislu, na primjer vlasništvo ili brak, dok je, obratno, svaka organizacija, bar potencijalno, ujedno institucija. I to u tom smislu da svaka organizacija pretpostavlja da su njezini članovi svjesni normativne zahtijevanosti ponašanja svojeg i svakog drugog člana organizacije i onda kada ne poznaju dovoljno sadržaj mnogobrojnih odgovarajućih normi. Pored toga, protekom vremena ciljevi se organizacije mogu pretvoriti u institucionalne, tj. podsvijesno usvojene, svrhe, a pozitivni se propisi mogu habitualizirati (Bourdieu, 1977) u normativna očekivanja. Ako organizacija dovoljno dugo potraje u, uglavnom, neizmijenjenom obliku da bi došlo do njezine postupne institucionalne stabilizacije, vjerojatno je da će taj proces zahvatiti u prvom redu članove organizacije prije nego bi se očitovao i u njezinoj društvenoj okolini.

#### b) Država - upravni štab i legitimitet

U samom nastanku države spojena je metoda organizacije s orijentacijom na instituciju. Ako je država "politička ustanova, kada i ukoliko njezin upravni štab uspješno pretendira na monopol legitime fizičke prisile radi provedbe naredaka" (Weber, 1921, 29), onda pojmovi "upravni štab" i "fizička prisila" upućuju na organizaciju, a pojmovi "naredak" i "legitiman"

na instituciju. Ako je monopol fizičke sile pojmovna odrednica države, onda država ne može nastati bez bar određene mjere organiziranosti. Ali ako se legitimitet smatra isto tako definitornom značajkom, onda država kao politička ustanova ne može potrajati, a da nije prošla proces institucionalne stabilizacije. U tom procesu dvostruka je izvorna svrha države kao institucije: utemeljenje legitimiteta vlasti s jedne strane, a mir i sigurnost građana s druge. A osnovni se propisi koji čine građu države s vremenom pretvaraju u normativna očekivanja prihvaćena ne samo od članova države kao organizacije već također kao sama po sebi razumljiva i obvezujuća u društvenoj sredini. Tako da država kao institucija, dakle kao normativna zajednica, obuhvaća, pored članova državne organizacije, tj. svojih funkcionera i službenika, i sve stanovništvo na koje se odnosi državna djelatnost.

Ako dvostruku svrhu države - legitimitet vlasti i mir i sigurnost građana - shvatimo kao neku vrst ugovora: građani prihvaćaju vlast, da bi dobili mir i sigurnost (Hobbes), onda stvaranje demokratskih država, najprije u političkim preobrazbama od 17. do 19. stoljeća u Europi i Sjevernoj Americi, znači sklapanje novog ugovora, korjenitu reinstitucionalizaciju države na novim temeljima. Dvostruka je svrha nove državne institucije sloboda i jednakost pojedinaca s jedne strane, a autoritet nacionalne države izražen u narodnoj suverenosti s druge.<sup>3</sup> Građani prihvaćaju autoritet nacionalne države koja im osigurava slobodu i jednakost, i samim time država prihvaća da bude u svojoj vlasti ograničena baš slobodom pojedinca kao i sadržajnim i proceduralnim ograničenjima pravnog sustava. Institucionalno stabiliziranje demokratske države na tim novim temeljima trajalo je oko 200 godina, i to onda kad su okolnosti bile najpovoljnije, kao u primjerima Velike Britanije i Francuske.

Ne treba, međutim, izgubiti iz vida osnovnu značajku institucionalnih svrha države i njihova mijenjanja: novi "ugovor" u pravilu ne nadomješta stari, već ga proširuje i nadodaje nove svrhe već postojećima. Demokratska država institucionalizirana na svrhama slobode pojedinca i narodne suverenosti nije time prestala biti jamac mira i sigurnosti. Ugrožavanje te iskonske svrhe svake države izazvat će najveći stupanj uznemirenosti građana i pokrenu-

ti sve one socijalno-psihološke mehanizme do kojih takva uznemirenost dovodi. A iste će posljedice imati i ugrožavanje novih svrha, slobode pojedinca i narodne suverenosti, naravno tek kad proces institucionalizacije demokratske države na tim temeljima bude, ako ne dovršen, a ono bar definitivno ukorijenjen. Nove institucionalne svrhe čine sustav države kao institucije složenijim za čitav red veličina.

Demokratska preobrazba države kao institucije poklapa se vremenski s njezinim naglim širenjem kao organizacije. Same su demokratske revolucije i reforme posegnule u prvom redu za organizacijskim sredstvima kako bi postigle svoje institucionalne ciljeve. Autoritet suverenog naroda utjelovljen je u predstavničkim skupštinama organiziranima kroz izbore, a državna je vlast ograničena organizacijskim mehanizmom diobe vlasti u interesu slobode pojedinca. Duskora je, međutim, duboka društvena promjena nastankom industrijskog načina proizvodnje i urbanog načina života stavila državu pred čitav niz novih zadaća i dovela do neslućene ekspanzije državne organizacije, u prvom redu državne uprave. Opseg države i naglo širenje odnosno mijenjanje njezinih zadaća premjestili su težište pažnje na organizacijsku stranu države, na osiguranje potrebne elastičnosti i prilagodljivosti promjenama i usmjerili razvoj prema pozitivizaciji cjelokupnog pravnog sustava kao jedine mogućnosti da se održi korak sa zahtjevima vremena.

Od tih organizacijskih inovacija do kojih je došlo u 20. stoljeću neke su tako krupne da se treba zapitati ne mijenjaju li one odnosno ne proširuju li također na neki način izvorni "društveni ugovor" demokratskih revolucija i reformi na kojem počiva demokratska država kao institucija, naime dvostruku svrhu slobode pojedinca i autoriteta narodne suverenosti te time povećavaju složenost države kao institucije za novu razinu svrha. Da razmotrimo dva primjera:

- Država industrijskog i urbanog društva preuzima organizaciju i vođenje čitavog niza djelatnosti koje se ranije, u agrarnom društvu, ili uopće nisu obavljale ili su bile prepuštene inicijativi i brizi pojedinaca odnosno pojedinih kućanstava kao i nedržavnih organizacija. Prosvjeta, zdravstvo, radni odnosi, promet, veze, opskrba raznim oblicima energije, čitav niz tzv. komunalnih djelatnosti sada postaju, na ovaj ili

<sup>3</sup> Već sama *Deklaracija o pravima čovjeka i građanina* iz 1789. utemeljuje francuski politički sustav na dvojnoj svrsi slobode pojedinca - "Judi se rađaju slobodni i jednaki u pravima" (čl.1) - i narodne suverenosti. (V. Hassenteufel 1996: 127.)

na onaj način, zadaće državne uprave, središnje i lokalne. Za obavljanje tih zadaća stvorene su javne službe, kao nov pojam i nova praksa u okviru državnog sustava. Bilo je mišljenja - npr. Leon Duguit (1905) ili Maurice Hau-riou (1925) - da javne službe predstavljaju nov institucionalni temelj države, da mijenjaju njezin početni klasični karakter stvaranjem zajedničke platforme nadklasne solidarnosti građana i izražavanjem općeg interesa.

- Ili, kapitalističko gospodarstvo, koje proizvodi cikličke i sve teže gospodarske krize, zahtijeva sustavnu državnu intervenciju radi regulacije ekonomskih procesa i sprečavanja društveno opasnih disfunkcija tih procesa. Isprva isključivo racionalna nastojanja da se pronađu adekvatne korektive za uravnoteženje gospodarstva - primjerice, John Maynard Keynes - pretvaraju se u osobito kritičnim slučajevima, kao što je velika ekonomska kriza 1929-1932, u prave pokrete za korjenito reformiranje gospodarstva putem intervencije države. I onda kad zamisao tih reformi ostaje u okvirima kapitalističkog ekonomskog uređenja, kao npr. u SAD u doba predsjednika Franklina D. Roosevelta, njihove su društvene reperkusije vrlo dalekosežne: država prodire u tkivo društva bitno dublje nego što su nosioci nekadanje demokratske reinstucionalizacije države smatrali poželjnim, pa i mogućim.

U oba primjera uvodno postavljeno pitanje - predstavljaju li javne službe odnosno državna regulacija gospodarstva nove institucionalne temelje za državu s dvostrukim svrhama: autoritet države s jedne strane, a društvena solidarnost odnosno neutralizacija gospodarskih kriza s druge - ostaje za sada otvoreno.

Možda će više svjetla u taj problem unijeti primjeri pokušaja atipične institucionalizacije u nekim zemljama koje su, iz jednog ili drugog razloga, zakasnile s demokratskom preobrazbom svojih država. U primjeru Njemačke i Italije tijekom 19. stoljeća vidimo zemlje koje su tada tek ostvarile nacionalno jedinstvo, pa su, možda zbog toga, pokušale svoje države institucionalno utemeljiti jednostrano na nacionalnoj državnosti, a da druga strana demokratskog pakta, sloboda pojedinca, nije u dovoljnoj mjeri uzeta u obzir. Ova neravnoteža pratila je

njemačku i talijansku državu do Prvog svjetskog rata, koji su izgubile, pa u fašističku odnosno nacionalsocijalističku eskalaciju ranije nacionalističke jednostranosti do Drugog svjetskog rata koji su opet izgubile. Tek nakon toga čini se da je u tim zemljama došlo do uravnoteženije institucionalizacije demokratske države na dvostrukoj svrsi slobode pojedinca i narodne suverenosti.

Još je zanimljiviji za naše razmatranje slučaj Rusije. Boljševička revolucija 1917. vuče korjene iz ideja Marxa i Engelsa koji su iz disfunkcija kapitalističkog gospodarskog sustava, možda ranije od drugih a svakako radikalnije od drugih, izvukli zaključak da se ne samo popratni nedostaci već i temeljne nepravde kapitalističkog gospodarskog sustava mogu ukloniti jedino njegovom revolucionarnom preobrazbom u socijalističko gospodarstvo s državnim vlasništvom sredstava za proizvodnju. Institucionalni temelji nove socijalističke države trebali su biti "zajednica slobodnih proizvođača" s jedne strane i revolucija svjetskog proletarijata s druge. Prva je svrha bila u suprotnosti s bitno kolektivističkom i autoritarnom orijentacijom jednostranačke vladavine, a druga s faktičkim postojanjem države, SSSR-a, ma kako velike, ali ipak samo jedne od mnogih konkurirajućih država u svijetu. Na tim temeljima - slobode proizvođača i svjetske revolucije - stoga uopće nije moglo doći do institucionalne stabilizacije, tako da SSSR treba smatrati rijetkim primjerom države koja je praktički gotovo isključivo bila organizacija integrirana ideološkom kohezivnošću vladajuće manjine i jakom koncentracijom sile u svim oblicima.

Za sada bismo mogli zaključiti da se država kao institucija može stabilizirati samo na dvostrukoj svrsi autoriteta zajednice i interesa pojedinca, najprije kao autoriteta vlasti prema miru i sigurnosti stanovnika, zatim, i dodatno na ranije svrhe, kao autoriteta suverenog naroda prema slobodi i jednakosti građana. Ovi su parovi svrha donekle u sebi protuslovni, i upravo napetost između jednog i drugog člana svakog para pokreće, s jedne strane, razvojnu dinamiku institucije, a s druge sprečava da ta dinamika povuče čitav sustav preko ruba kaosa.<sup>4</sup> Remećenje ove ravnoteže između unekoliko

<sup>4</sup> Durkheim (1892), komentirajući doprinos Montesquieua razumijevanju političkih sustava, ističe da je u zahtjevu diobe vlasti sadržana baš ova osnovna spoznaja o napetosti (tensio) kao najdubljoj strukturalnoj značajki svake političke institucije. Vrijedi li ta spoznaja za svaku instituciju uopće, kao suprotnost između autoriteta zajednice i interesa pojedinca (Pusić, 1989: 188-191), ili samo za političke institucije, osobito za državu zbog njezinog opsega i moći, trebat će odlučiti na temelju daljnje empirijske analize.

oprečnih svrha, na primjer autoritet nacionalne zajednice bez slobode pojedinca, kao i svaki pokušaj institucionalizacije države na jednoj jedinoj hilijastičkoj, ideološki do krajnosti dovedenoj svrsi koja sama po sebi isključuje bilo kakve druge obzire, na primjer svjetska revolucija sadrži u sebi, čini se, opasnost neuspjeha odnosno patoloških razvojnih oblika. A ciljevi države kao organizacije - na primjer javne službe ili regulacija gospodarstva - ne čine se podesnima za pretvaranje u institucionalne svrhe, najprije zbog toga što bi struktura takve državne institucije mogla postati nesavladivo složena - najmanje tri razine svrha<sup>5</sup>, a zatim i zbog toga što bi se time izgubila glavna prednost lakše promjenjivosti i veće prilagodljivosti organizacije bržem tijeku promjena njezinih ciljeva i funkcija.

### SOCIJALNA DRŽAVA

Socijalnom državom, kad je razvijena do svoje pune zrelosti, zvat ćemo takvu državu koja je preuzela odgovornost za temeljnu materijalnu dobrobit i materijalnu sigurnost svojih građana. Takva je svrha sama po sebi tako dalekosežna i obuhvatna da je u njoj lako ugledati potencijalno novu svrhu države kao institucije i, prema tome, podlogu za novu institucionalizaciju, nov "ugovor" između građana i države kojim građani prihvaćaju legitimitet državne vlasti, a ona jamči građanima socijalnu sigurnost. U svom nastanku, međutim, socijalna je država skup racionalnih mjera države kao organizacije kojima je zajednički cilj prilagođavanje novim uvjetima života u industrijskom i urbanom društvu, pokušaji pronalaženja odgovora na mnogobrojna pitanja koje ti uvjeti nameću. Treba li, prema tome, u socijalnoj državi vidjeti naprosto jedan od primjera kako racionalna suvremena država radi ono što joj je racionalna svrha, naime rješava probleme pred kojima se društvo našlo, slično kako to radi pomoću sustava javnih službi odnosno pomoću mehanizama gospodarske regulacije, odnosno kako će to u buduću raditi u odnosu na nove sklopove problema, ili socijalna država već jest institucija, odnosno mogla bi se stabilizirati u instituciju, utemeljenu na svojoj novoj svrsi - općoj dobrobiti - i ukorijenjenu u trajnim bezuvjetnim normativnim očekivanjima

društvene zajednice? U prvom slučaju, socijalna država kao proširenje države-organizacije, čitav bi pothvat sačuvao veću elastičnost, tj. mogućnost da se prihvaćeni program socijalne sigurnosti mijenja prema okolnostima, ali bi samim time bio i manje stabilan, tj. građani ne bi mogli računati na trajnu zajamčenost svojih prava. Dok bi kod druge mogućnosti, socijalne države kao nove institucije, bilo mnogo teže povući jednom dane garancije socijalne sigurnosti, ali bi bilo također teže mijenjati čitav mehanizam radi prilagođavanja promjenama u okolini.

Koji je razvoj vjerojatniji? Institucionalna stabilizacija socijalne države ili njezina organizacijska prilagodljivost? Da bismo dobili elemente za pokušaj odgovora na ovo pitanje, razmotrit ćemo ukratko:

- ideje koje se javljaju u vezi s nastankom i razvojem socijalne države;

- uvjete nastanka socijalne države, i to kako objektivne uvjete u okolini, tako subjektivne u motivima ljudi u društvu;

- sam nastanak socijalne države u odnosu na utvrđene uvjete;

- razvitak socijalne države u njezinim temeljnim dimenzijama;

- glavne probleme s kojima se susreće socijalna država i pokušaje rješavanja tih problema.

Na temelju toga zaključili bismo koje su perspektive socijalne države, bilo kao institucije bilo kao organizacije za specifične svrhe.

#### a) Ideje o socijalnoj državi

Socijalna je država, gledana povijesno, niz sve obuhvatnijih mjera države kao organizacije, u prvom redu zakonodavnih i upravnih mjera: novi organi, novi postupci, posebna sredstva, s ciljem sprečavanja ili ublažavanja socijalno negativnih posljedica promjena u načinu života ljudi u industrijskom i urbanom društvu, odnosno osiguranja ljudi od rizika koje taj način života sa sobom donosi. Da bismo prosudili vjerojatnost institucionalne stabilizacije socijalne države, razmotrit ćemo ideje koje se javljaju u vezi s nastankom i razvojem socijalne države, a koje bi mogle izražavati opće dru-

<sup>5</sup> Prva razina: autoritet vlasti prema miru i sigurnosti građana; druga razina: sloboda pojedinca prema narodnoj suverenosti; treća razina: državne javne službe prema društvenoj solidarnosti ili državna regulacija prema tržišnoj slobodi.

štvene motive poput onih koji su ranije bili temeljem stabilizacije države kao institucije.

Goesta Esping-Andersen (1990) razlikuje tri vrste socijalne države: liberalnu koja osigurava minimalne garancije za najsiromašnije, na primjer SAD; korporativnu koja osigurava zaposlene doprinosima osiguranika i poslodavaca, na primjer Njemačka; i socijaldemokratsku koja osigurava načelno sve, i to jednako (načela jednakosti i univerzalnosti), na primjer Švedska. Hicks et al. (1995) razlikuju također tri tipa socijalne države baš prema njihovim idejnim i političkim polazištima: jedno je "bismarckovski" put gdje u patrijarhalnoj državi društvene elite uvode socijalne mjere kao strateški odgovor na mobilizaciju radnika; drugo je "liberalno-laburistička" varijanta u Engleskoj gdje liberalna vlada u suradnji s počecima laburističkog pokreta nastoji socijalnim mjerama pridobiti radnike i radničke sindikate za sebe; treći put su socijalne reforme koje provode katoličke političke stranke u patrijarhalnim unitarnim državama, na primjer Austro-Ugarska, kao odgovor na izazove radničkog pokreta.

Ako ove klasifikacije usporedimo bilo s tradicionalnim temeljima države kao institucije - autoritet vlasti za mir i sigurnost građana, bilo s institucionalnim temeljima demokratske države - autoritet nacionalne države usporedno s jamstvima slobode i jednakosti građana, vidimo da se gore navedene kategorije samo djelomično uklapaju u tada postojeće dvije institucionalne svrhe. Prve dvije kategorije Esping-Andersena - liberalni i korporativni model - znače osiguranje, tj. protezanje institucionalne svrhe klasične države: mir i sigurnost građana, na nove uvjete stvorene industrijskim i urbanim društvom, s novim rizicima koje ljudi nisu više kadri preuzeti vlastitim sredstvima ili pomoću nekadanje široke obitelji. Naprotiv, socijaldemokratski model jednake i univerzalne socijalne sigurnosti već samim svojim imenom ukazuje na ideološke motivacije, tako da bi mogao izražavati namjeru da se socijalna država postavi na nove institucionalne temelje. Kad je inicijativa za socijalne mjere u rukama tradicionalnih elita, kao u primjeru Bismarckovog socijalnog osiguranja u Njemačkoj, ini-

cijatori se izriječom pozivaju na tradicionalne legitimacijske temelje apsolutističkih monarhija, dakle prihvaćenost vlasti za mir i sigurnost građana.<sup>6</sup> Ipak se i tu, osobito glede kasnijeg razvitka socijalne države, može postaviti pitanje nije li sam opseg mjera kojima je cilj socijalna sigurnost građana toliki da se one ne mogu naprosto svesti na tradicionalno načelo "mir i sigurnost", ma koliko prošireno, već se radi o načelno novom "ugovoru" između građana i države odnosno javnog sektora. Od tri vrste socijalne države koje spominju Hicks et al., prva, "bismarckovska", jasno se nadovezuje na tradicionalnu institucionalnu svrhu apsolutističke države, mir i sigurnost. Naprotiv, druga vrsta "liberalno-laburistička" mogla bi se prije dovesti u vezu s demokratskom institucionalizacijom gdje je legitimno pridobivati birače odgovarajućim koncesijama njihovim interesima. A treća vrsta, katoličke inspiracije, može se samo jednim dijelom protumačiti konzervativnim proširivanjem jamstva mira i sigurnosti pod novim uvjetima. Kako socijaldemokratski tip socijalne države kod Esping-Andersena, tako katolički kod Hicksa et al. otvara mogućnost razvitka prema novoj institucionalizaciji.

Razvitak socijalne države u Engleskoj i Francuskoj nadovezuje se, u idejnom pogledu, na demokratsku institucionalizaciju. T.H. Marshall (1949) vidi demokratsku institucionalizaciju države u tri uzastopna koraka: stjecanje građanskih prava (na primjer sloboda govora) u 18. stoljeću, stjecanje političkih prava (na primjer pravo glasa) u 19. i stjecanje socijalnih prava u 20. st. Socijalna prava znače, naprosto, reformulaciju statusa građanina, uvođenje tzv. socijalnog građanstva, kako to za Francusku obrazlaže Hassenteufel (1996, 127). Time se od pasivnih građanskih prava prelazi na aktivna (ibid., 133), odnosno kombinira se motiv sigurnosti s motivom slobode (Zacher, 1978, 9-10).

Stav Katoličke crkve prema socijalnoj državi i uopće prema socijalnim problemima industrijskog i urbanog društva od početka je, na zanimljiv način, dvoznačan. Službena politika crkvenog vrha, od enciklike *Rerum novarum* Leona XIII, samo je donekle usporediva s konzervativnom linijom Bismarckova kova.

<sup>6</sup> Socijalna država u Njemačkoj 19. stoljeća "uklapa se u socijalnu tradiciju pruskog kraljevstva na koju se pozivaju Hohenzollerni, iako ta država više ne odgovara načelima dobrog upravljanja (gute Polizey) socijalne države prosvijećenog apsolutizma" (Abelshausen, 1995: 621). Benoehr (1979, 304) izričito navodi "mir i sigurnost" među temeljnim svrhama države i ocjenjuje bismarckovski put stvaranja socijalnog osiguranja kao "svjesno spajanje ugnjetavanja i zbrinjavanja" (ibid., 301).

Ona vodi računa o snazi i širenju radničkog pokreta i sigurno pristaje uz obranu tada postojećeg društvenog poretka i u njemu etabliranih autoriteta. Ali nije pri tome vođena razmjerno kratkoročnim političkim pragmatizmom, poput građanskih ili predgrađanskih konzervativnih političara, već dugoročnijom pastoralnom brigom kako zadržati svoju pastvu i ograditi je od lijevih, u pravilu ateizmu sklonih ideoloških strujanja. U isti mah, međutim, postoje u samoj Crkvi tradicionalno kritična gibanja, od ranih crkvenih redova, osobito franjevac i njihova naglašavanja uzoritosti Kristova siromaštva, do suvremene tzv. teologije oslobođenja u Latinskoj Americi, gibanja koja zastupaju o socijalnom pitanju jednako radikalne stavove kao socijaldemokrati.<sup>7</sup>

Pa ipak je socijalna država, u svijesti svojih glavnih praktičnih graditelja, također izraz novih vrijednosti, nove idejne orijentacije, revolucionarne u odnosu na dotadanje društvo. Od same Francuske revolucije i njezine Deklaracije iz 1793. koja u čl. 21 proglašava: "Javna je pomoć sveti dug", preko, primjerice, pokreta solidarista s Leonom Bourgeoisom, koji govori o dugu svih građana prema ranijim pokoljenjima (Hassenteufel 1995, 133), do glavnog nosioca ideje socijalne države poslije Drugog svjetskog rata Williama Beveridgea (1942). Za njega je socijalna država izraz nove jednakosti građana, posljedica rata i društvene nivelacije ljudi pred ratnim žrtvama i patnjama. U svom navedenom izvještaju on izričito podvlači da "u revolucionarnom trenutku svjetske povijesti treba biti revolucionar, a ne baviti se krpanjem" (cit. prema Kerschen, 1995, 573). Beveridgeova zamisao počiva na tri načela: jedinstvo svih programa socijalnog osiguranja u jednom organizacijskom sustavu, univerzalnost programa koji trebaju obuhvatiti sve građane i sve rizike, i jednakost doprinosa i davanja za sve osiguranike (ibid., 583). Nosilac odgovarajućeg kretanja prema socijalnoj državi u Francuskoj Pierre Laroque govori o "novom društvenom poretku" koji će počivati na dva te-

melja: na sudjelovanju radnika u gospodarskom životu odnosno u upravljanju poduzećima i na ostvarenju socijalne sigurnosti (ibid., 576). Gledane na taj način, nove svrhe socijalne države mogle bi bez daljnega biti polazište za njezinu novu institucionalizaciju, kao motivi, interesi, potrebe milijuna ljudi.<sup>8</sup>

Značajno je, ipak, i bivati će sve značajnije u razvitku socijalne države u raznim zemljama, da su navedeni protagonisti njezina uvođenja u Velikoj Britaniji i Francuskoj, usporedo s gore navedenim idejama o društvenoj revoluciji i novom društvenom poretku, obrazlagali potrebu sustava socijalne sigurnosti i posve praktičnim, racionalnim razlozima, na razini države kao organizacije, kao upotrebljiva rješenja za tada aktualne stvarne probleme. Tako Beveridge, među temeljnim načelima svoga pristupa, ističe: "Država, organizirajući sigurnost, ne bi smjela umrtviti motivaciju, priliku, odgovornost...trebala bi ostaviti mjesta i ohrabrivati dobrovoljno djelovanje svakog pojedinca da priskrbi više od tog minimuma za sebe i svoju obitelj" (cit. u Kaim-Caudle, 1978, 224). Isto tako Laroque smatra da planom socijalne sigurnosti treba "integrirati u istom općem okviru sve mjere poduzete u istom cilju".

U svom idejnom začetku socijalna je država dvoznačna. U tim se idejama sastaju, isprepliću i miješaju ideološki elementi usmjereni na mijenjanje društva, pa tako i na novu institucionalizaciju države, i praktički elementi traženja racionalnih rješenja za očevidne nove probleme.

#### b) Uvjeti nastanka socijalne države

Kad s područja ideja prijedemo na teren stvarnosti s kojom su bile suočene razvijene zemlje u 19. i 20. stoljeću, postavlja se pitanje koji su uvjeti bili pojedinačno nužni, a zajedno dovoljni da bi počeo razvitak prema socijalnoj državi, u prvom redu organiziranjem socijalnog osiguranja.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Zanimljiva je pojedinost u vezi s katoličkim stavom prema socijalnoj državi da je izvorni, danas uobičajeni francuski naziv socijalne države, država-providnost (l'Etat-Providence), nastao u 19. stoljeću kao ironična kritika tobožnje namjere da država preuzme ulogu božje providnosti. Tradicionalistički su katolički krugovi u Francuskoj bili protiv uvođenja mirovina za radnike i seljake baš zbog takvog svog kritičkog stava prema l'Etat-Providence (Hassenteufel, 1996: 128).

<sup>8</sup> Pa ipak su kasniji radikalniji kritičari prigovarali Beveridgeu da su njegove reforme značile podršku kapitalizmu, kao alternativa odlučnijim mjerama preraspodjele i revolucionarnog mijenjanja (Harris, 1995, 598). Čak je i Bismarck mislio, u vezi s njegovim programom socijalnog osiguranja, da će se država trebati priviknuti na "nešto više socijalizma" (Benoehr, 1979: 399).

<sup>9</sup> Socijalno se osiguranje općenito smatra središnjom sastavnicom socijalne države: "U zapadnim društvima izglasani programi socijalnog osiguranja tvore bitan dio socijalnog građanstva i države-providnosti" (Korpi, 1995: 633).

Najopćenitije, radi se o tri kategorije uvjeta: morale su postojati u dotičnim društvima potrebe, interesi, motivi dovoljno intenzivni i dovoljno rašireni koje je socijalna država obećavala zadovoljiti; u isti mah morale su biti ostvarene mogućnosti, sredstva, kapaciteti neophodni za takav složeni pothvat; i, konačno, interesenti, ma koji bili, morali su postati aktivni, sustavno djelovati, proizvesti potrebni društveni i politički pritisak, da bi takva krupna preraspodjela društvenog dohotka mogla svladati otpore onih koji bi u preraspodjeli izgubili.

- Nove potrebe u društvima toga vremena obično se sažimaju u pojmu industrijalizacije i urbanizacije. Mjesto rada odvajaju se od mjesta stanovanja. Raspada se proširena obitelj tipična za agrarna društva, kao jedinica gospodarske proizvodnje i potrošnje, kao temelj socijalne sigurnosti svojih članova, širokog kruga kućne čeljadi (Gesinde - Zacher, 1978, 9-10) i od tada prevladava pojedinačna odgovornost u gospodarskom smislu, "individualizacija načina života" (ibid.). Ljudi se sele sa sela u grad, iz jednog dijela zemlje u drugi, ili u druge zemlje prema diktatu gospodarskih potreba.<sup>10</sup> Rad u tvornici se mehanizira i cijepa u sve manje i informacijski sve siromašnije dijelove, a tempom koji nameće postaje sve opasniji za radnike.<sup>11</sup> Radnici kao klasa ovisni su o tržištu, a na njemu su u znatno slabijem položaju od vlasnika kapitala, pa stoga postaju žrtve sustavne eksploatacije. Njihove su šanse da izađu iz tog položaja individualnom akcijom minimalne. Opća bijeda radnika, osobito u početku, poprima ekstremne oblike,<sup>12</sup> i unosi elemente dezintegracije u čitavo društvo.

- Nove socijalne mjere, koje svojom cjelinom vode prema socijalnoj državi, pretpostavljaju povećani kapacitet djelovanja čitavog društva. Prije svega u gospodarskom

smislu: prijelaz na novčano gospodarstvo, zatim povećanje proizvodnosti rada koje sa sobom donosi industrijska tehnološka revolucija, naprosto određeni stupanj društvenog bogatstva.<sup>13</sup> Dovoljni kapacitet znači također politički i pravni sustav, koji su u svom djelovanju predvidivi, zapravo pravnu državu, sposobnost državnog aparata, kako zakonodavnog, tako, osobito, upravnog da pristupi takvoj zadaći. Pri tome je korisno moći se osloniti na ranija iskustva nedržavnih organizacija, kao što su privatna osiguravajuća društva, udruge međusobne pomoći ("friendly societies" u Velikoj Britaniji, "mutualités" u Francuskoj), rudarske bratinske blagajne i dr.

- I najočiglednije potrebe neće same od sebe dovesti do socijalne države, bez subjektivne odluke, organiziranog djelovanja velikog broja ljudi i društvenog odnosno političkog pritiska koje takvo djelovanje može izvršiti. Svi se navedeni autori slažu da je u tom pogledu radnički pokret i njegovi razni organizacijski oblici bio presudni čimbenik (Hicks, 1995, 331, 342; Korpi, 1995, 634; Zacher, 1979, 9-10; Koehler, 1979, 57; Abelshauser, 1995, 621).<sup>14</sup> Povećanje utjecaja radnika pretpostavlja demokratsko političko uređenje, jer su radnici samo u takvom okviru mogli zadobiti utjecaj kao birači. Neki (Hicks 1995, 332) dodaju da je u tom pogledu najbolje unitarno demokratsko uređenje, jer u njemu dominiraju središnji državni organi, gdje radnici snagom svog broja dolaze najdjelotvornije do izražaja. Politički djeluju, naravno, i druge skupine koje su zainteresirane za pojedine mjere, bilo da se bore za njihovo uvođenje, bilo da mu se suprotstavljaju. Neki (Korpi, 1995, 634) govore o "korporativnim interesima" pojedinih skupina - pojedine industrijske grane, namještenici i dr., drugi (de Swaan 1993, cit. prema

<sup>10</sup> Na primjer, u Njemačkoj je 1907. godine samo 42,4% stanovništva gradova bilo u njima i rođeno, a već od 1880. godine obujam godišnje migracije u gradovima s preko 50.000 stanovnika iznosio je četvrtinu, od 1900. trećinu njihova stanovništva (Abelshauser, 1995: 620).

<sup>11</sup> U Njemačkoj su 1881. godine bile 88.722 nesreće na radu, od toga 20% s izostankom s rada od preko 4 tjedna, a 3% sa smrtnim ishodom (Koehler, 1979: 37).

<sup>12</sup> Roxin (1973, 3) navodi primjer poznatog pisca Karla Maya, jednog od 14 djece tkalačkog radnika od kojih je samo pet doživjelo svoj drugi rođendan, a ostali su pomrli, kao i baka, uglavnom od gladi.

<sup>13</sup> Maddison (1991) pokazuje da je 1913. godine minimalni per capita BDP od 2.000 dolara (vrijednosti 1985) bio donja granica za uvođenje šireg socijalnog programa (cit. prema Hicks, 1995, 333). I pored toga, Zacher (1979, 9-10) smatra da je rano uvođenje socijalnih mjera za zaštitu radnika pretpostavljalo dovoljnu odvojenost grada od sela, tako da se zaštitom moglo zahvatiti probleme grada, a da se nije trebalo u isti mah suočiti sa socijalnim problemima sela.

<sup>14</sup> Radnički pokret obuhvaća, naravno, i lijeve političke stranke. Stolleis (1979, 392), primjerice, navodi podatak da je između 1887. i 1890. broj članova Socijaldemokratske stranke Njemačke porastao sa 763.000 na 1.400.000.



Haferkamp 1995, 366) o borbi između samih elitnih skupina za "kontrolu eksternih efekata". Mnogi ističu ulogu povijesnih ličnosti - Bismarcka, Beveridgea, Roosevelta - u postavljanju temelja socijalne države.

Ovaj pregled sumarno spominje čimbenike koji su u pojedinačnoj obradi razrađeni do velikog broja pojedinosti. S druge strane, neki autori, u nastojanju da naglase ono što im se čini najbitnijim, ograničavaju se na manji broj faktora.<sup>15</sup> Čini mi se bitnim zadržati u vidu činjenicu multikauzalnosti, višestrukosti čimbenika, u nastajanju socijalne države, kao i vrlo teški problem odmjerenja utjecaja svakog pojedinog od njih u svakom konkretnom slučaju.<sup>16</sup>

### c) Nastanak socijalne države

Korijeni socijalne države u socijalnom su osiguranju, u ideji da izvjesni opći rizici života u industrijskom i gradskom društvu - bolest, invalidnost, starost itd. - daju pravo na određena davanja, nezavisno od imovnog stanja, od individualne potrebitosti korisnika tih prava.

Redosljed uvođenja pojedinih programa socijalnog osiguranja: starosno i invalidsko osiguranje te osiguranje za slučaj gubitka hranioca (MIRINV), bolesničko i porodijsko osiguranje (BOLPOR), osiguranje za slučaj nesreće na radu (NR), nezaposleničko osiguranje (NEZ) i doplaci za djecu (DODJ), u tada gospodarski najrazvijenijim zemljama svijeta,<sup>17</sup> pokazuje sljedeća tablica, s tim da se razlikuje načelno uvođenje (NAČ) od momenta kad je pojedini program postao obvezatan ili dovoljno obuhvaćen i adekvatno financiran, dakle ograničeno operativan (OGR), i od momenta kad su ostvarena oba navedena uvjeta pa je program postao u punoj mjeri operativan (PUN).

Tablica 1.

Godina uvođenja pojedinih programa socijalnog osiguranja

Zemlja	Mjera ostvarenosti	Program				
		MIRINBOLPO V	R	NR	NEZ	DODJ
Australija	NAČ	1908.	1944.	1902.	1944.	1941.
	OGR	1908.	1944.	1902.	1944.	1941.
	PUN	1908.	1944.	1902.	1944.	1941.
Austrija	NAČ	1906.	1888.	1887.	1920.	1948.
	OGR	1927.	1888.	1887.	1920.	1948.
	PUN	1927.	1888.	1887.	1920.	1948.
Belgija	NAČ	1924.	1894.	1903.	1920.	1930.
	OGR	1924.	1894.	1903.	1920.	1930.
	PUN	1924.	1945.	1971.	1945.	1930.
Danska	NAČ	1891.	1892.	1898.	1907.	1952.
	OGR	1922.	1892.	1898.	1907.	1952.
	PUN	1922.	1933.	1916.	1907.	1952.
Francuska	NAČ	1910.	1928.	1898.	1905.	1932.
	OGR	1946.	1930.	1946.	1967.	1932.
	PUN	1946.	1930.	1946.	1967.	1952.
Italija	NAČ	1919.	1912.	1898.	1919.	1937.
	OGR	1919.	1928.	1898.	1919.	1945.
	PUN	1945.	1946.	1898.	1919.	1945.
Kanada	NAČ	1927.	1957.	1908.	1940.	1944.
	OGR	1927.	1971.	1908.	1940.	1932.
	PUN	1927.	1971.	1908.	1940.	1952.
Nizozemska	NAČ	1936.	1909.	1895.	1938.	1946.
	OGR	1936.	1909.	1895.	1938.	1946.
	PUN	1936.	1909.	1895.	1938.	1946.
Norveška	NAČ	1936.	1909.	1895.	1938.	1946.
	OGR	1936.	1909.	1895.	1938.	1946.
	PUN	1936.	1909.	1895.	1938.	1946.
Novi Zeland	NAČ	1898.	1938.	1908.	1930.	1926.
	OGR	1898.	1938.	1908.	1930.	1926.
	PUN	1898.	1938.	1908.	1930.	1926.
Njemačka	NAČ	1889.	1883.	1884.	1919.	1943.
	OGR	1889.	1883.	1884.	1919.	1945.
	PUN	1889.	1883.	1884.	1927.	1963.
SAD	NAČ	1935.	1964.	1912.	1935.	./.
	OGR	1935.	./.	1912.	1935.	./.
	PUN	1935.	./.	1912.	1935.	./.
Švedska	NAČ	1913.	1891.	1901.	1934.	1948.
	OGR	1913.	1891.	1916.	1934.	1948.
	PUN	1913.	1891.	1916.	1934.	1948.

<sup>15</sup> Tako Hicks (1995, 331, 342) tvrdi da socijalna država pretpostavlja dovoljan stupanj ekonomske razvijenosti i dovoljan intenzitet radničkog pritiska. Leca i Palier (1995, 539) navode pak Karla Polanyija o tome da tržišno gospodarstvo samo po sebi zahtijeva socijalnu državu kao svoju protutežu.

<sup>16</sup> Stoga mi se čini promašenim golem trud uložen u ispitivanje korelacija između stupnja ostvarenosti socijalne države, mjereno obično postotkom narodnog dohotka izdvojenog za socijalna davanja, i pojedinog čimbenika kojem se pripisuje uzročno djelovanje: npr. bruto društveni proizvod po stanovniku, broj radnika u industriji, stopa rasta, birajući kao postotak stanovništva, stupanj birokratizacije i dr. Takve usporedbe mimosilaze glavni problem, a to je odmjerenje utjecaja svakog pojedinog od velikog broja čimbenika, i - što je gore - impliciraju uvjerenje da je izabrana nezavisna varijabla jedini bitni uzrok zavisne, naime razvijenosti socijalnih mjera. Pregled tih istraživanja, za vrijeme do 1976, daje Alber (1979, 186-307).

<sup>17</sup> Ovo nabranjanje nije nužno iscrpno. Neki, npr. Friedmann (1987, XI), uključuju stambenu politiku u okvir socijalne države.

Zemlja	Mjera ostvarivosti	Program				
		MIRINBOLPO V	R	NR	NEZ	DODJ
Švicarska	NAČ	1946.	1891.	1901.	1924.	1952.
	OGR	1946.	1911.	1911.	1924.	1960.
	PUN	1946.	1911.	1911.	1976.	1960.
Velika Britanija	NAČ	1908.	1911.	1897.	1911.	1945.
	OGR	1908.	1911.	1897.	1920.	1945.
	PUN	1925.	1911.	1946.	1920.	1945.

Izvor: Hicks et al., 1995, 337

Proces uvođenja pojedinih programa donekle je specifičan za svaku zemlju, ali pokazuje i određene zajedničke crte, istaknute među uvjetima nastanka socijalne države (v. pod 2 b). Različiti kriteriji stjecanja ekonomske moći - dobit - i političke moći - glasovi na izborima - u "kapitalističkim demokracijama" stvarali su napetost koja je bivala sve jača tijekom 19. i prve polovice 20. stoljeća (Korpi, 1995, 634) i koja je svugdje pridonijela prihvaćanju prvih programa socijalnog osiguranja. Pri tome je u nekim zemljama - npr. Njemačka, Austrija - inicijativa bila u rukama tradicionalnih vladajućih elita, dok je u drugima - npr. Francuska, Engleska - uvođenje bilo više rezultat političke borbe samih interesenata u sukobu s vladajućim društvenim snagama (Harris, 1995, 599; Lenoir, 1978, 267). S druge strane, kako vidimo iz gornje tablice, u svakoj se zemlji polazilo od konkretnih programa osiguranja koji su se načelno uvodili, pa onda u ograničenoj mjeri i, konačno, potpuno ostvarivali, kako se povećavao gospodarsko-financijski kapacitet pojedine zemlje i kako je teklo političko sučeljavanje između pobornika i protivnika pojedinog programa.<sup>18</sup>

U nastanku socijalne države bilo je, dakle, i općih motiva, interesa zaposlenih, i posebnih problema: starost, invalidnost, gubitak hranitelja, bolest, porod, nesreća na radu, nezaposlenost, dodatno opterećenje obitelji koje imaju niske prihode troškovima izdržavanja i podizanja djece. Ti su problemi tražili i postupno nalazili kakva-takva svoja rješenja u pojedinim programima socijalnog osiguranja. Opći motivi, potrebe i interesi stanovništva u industrij-

skim i urbanim društvima upućivali bi na moguće nove institucionalne svrhe i time na socijalnu državu kao novu instituciju. A specifični problemi, na specifičan način izraženi u svakoj pojedinoj zemlji, zahtijevali su i zahtijevaju specifična racionalna rješenja te time upućuju, ne na institucionalizaciju, već na državu odnosno na javni sektor kao organizaciju ili organizacijski sustav.

#### d) Razvitak socijalne države

Ma iz kojih idejnih, političkih ili drugih pobuda bilo uvedeno, socijalno je osiguranje isprva razmjerno skromnog opsega. Na primjer, s obzirom na nisku granicu očekivanja života u Njemačkoj krajem 19. stoljeća, računalo se da bi svega 17% - 23% osiguranika doseglo starost od 70 godina kao uvjet za primanje starosne mirovine. Tako je 1896. godine broj starosnih umirovljenika iznosio svega 25.000 od 12 milijuna osiguranika. U Francuskoj se predviđalo da će samo 12% osiguranika doživjeti 55. godinu, 8% osiguranika 60, a svega 5% osiguranika 65. otkad im je teklo pravo na starosnu rentu (Gruner, 1979, 116).

U 20. stoljeću ta se situacija iz temelja mijenja. Pretežna većina stanovništva uvrstila se u kategoriju "zaposlenih", tj. ljudi koji rade za plaću "kod drugih", poslodavaca odnosno organizacija, a ne više vlastitim sredstvima - zemlja - za vlastiti račun. To je posljedica napredovanja industrijalizacije i, osobito, urbanizacije. Dva svjetska rata povećala su osjećaj sudbinske povezanosti kod ljudi, izjednačenosti pred velikim krizama, pojačala "novu etiku solidarnosti".<sup>19</sup> Znanstveni i tehnički napredak povećao je proizvodnost rada i time bogatstvo društava koja su tako bila kadra financirati ambicioznije programe socijalne sigurnosti. Najčešće se 1945. godina navodi kao prijelomna točka između ranije "države socijalne pomoći" (Etat de secour social, Sozialhilfe-Staat) i socijalne države ili "države dobrobiti" (Etat-providence, Wohlfahrtstaat), između klasične i moderne socijalne politike (Abelshausen, 1995, 618).

<sup>18</sup> Zanimljiva je konstatacija da rano vrijeme uvođenja socijalnog osiguranja korelira faktorom 0,65 s postotkom izdvajanja za socijalne svrhe 1980. godine; tko je ranije počeo s uvođenjem socijalnog osiguranja, taj uglavnom i sto godina kasnije troši za ostvarivanje socijalne dobrobiti veći dio svog nacionalnog dohotka od drugih (Hicks et al., 1995, 331).

<sup>19</sup> "...univerzalnost socijalnog osiguranja općenito se smatrala znakom nove etike 'solidarnosti i socijalnog građanstva' ne samo u Velikoj Britaniji nego također u većem dijelu poslijeratne Europe" (Harris, 1995, 596).

Razlika je, ipak, jasnija, ako se usporede podaci duljeg razdoblja. Između 1930. i 1985. godine bitno se povećao i postotak glavnim socijalnim programima obuhvaćenog stanovništva i visina davanja.<sup>20</sup>

Tablica 2.

Obuhvat i visina osiguranja 1930. i 1985.

Program	Obuhvat (%)		Visina (%)	
	1930.	1985.	1930.	1985.
Starosno osiguranje				
Europski prosjek	<50	<80	<25	<70
Vrh: Švedska		100		
Njemačka				>90
Bolesničko osiguranje				
Europski prosjek	<50	<90	<40	<80
Vrh: Švedska		100		
Njemačka				112 <sup>21</sup>
Nezaposleničko osiguranje				
Europski prosjek	>30	>85	oko 35	oko 65
Vrh: Švedska		100		>80

Socijalno je osiguranje tijekom 20. stoljeća prestalo biti sektorski problem i sektorski program i postalo sastavnim dijelom strukture društvenog života u razvijenim zemljama uopće. Teško je zamisliti bitnije odstupanje od socijalnih davanja dok su struktura zanimanja i način života onakvi kakvi su danas. Time je, reklo bi se, ostvaren bitan uvjet za pretvaranje socijalne države u instituciju sa socijalnom dobrobiti građana kao njezinom glavnom svrhom, i s normama o socijalnim davanjima koja su postala bezuvjetna normativna očekivanja većine stanovnika.

#### e) Kriza socijalne države

U posljednoj četvrtini 20. stoljeća socijalna država u razvijenim zemljama prolazi kroz krizu.<sup>22</sup> Krizu koja je u prvom redu posljedica gospodarskih čimbenika. Tzv. informatička revo-

lucija u proizvodnji u trećoj četvrtini 20. stoljeća imala je dvije glavne gospodarske posljedice.

- Prvo, suočila je gospodarstva razvijenih zemalja s krupnom zadaćom prilagodbe proizvodnih i uopće radnih organizacija naglom ubrzanju procesa tehnološkog zastarijevanja njihovih tehničkih temelja. U tim je zemljama prevladalo uvjerenje da se takva zadaća može uspješno obaviti samo društveno decentralizirano, tj. angažiranjem što većeg broja poduzetnika koji bi se izložili velikoj neizvjesnosti s kojom je skopčan svaki gospodarski pothvat pod uvjetima tako dalekosežnih promjena i koji bi ponijeli, svaki za sebe, odgovarajući rizik. Stoga se nametala politika maksimalno mogućeg oslobađanja poduzetnika od društvenih tereta - poreza i doprinosa - kako bi ih se stimuliralo na takav angažman. Političke stranke u tim zemljama, od desnice do ljevice, razlikovale su se uglavnom samo u mjeri radikalizma zaključaka koje bi iz takve situacije valjalo izvući. Glavni teret koji su tada nosile gospodarske organizacije bili su doprinosi i porezi koji su služili financiranju socijalne države.

- Drugo, automatizacija, kompjutorizacija, robotizacija radnih procesa u tvornicama i drugim radnim organizacijama trajno su i bitno smanjile broj radnih mjesta na kojima su se obavljali poslovi s niskim sadržajem informacija, u prvom redu nekvalificirani i polukvalificirani fizički rad. Dugotrajna i raširena nezaposlenost kojom je ta promjena prijetila bila je drugačijeg značaja od dotada uobičajene nezaposlenosti uzrokovane gospodarskim krizama. Ona je izvirala ne samo iz nužno duljeg trajanja procesa restrukturiranja cjelokupne ljudske djelatnosti u društvu, stvaranja novih tipova radnih mjesta izvan primarne i sekundarne proizvodnje, već i iz značajno više razine intelektualnih uvjeta koju pretpostavlja rad na većini preostalih radnih mjesta, a da bi takav

<sup>20</sup> Podaci su preuzeti iz grafičkih prikaza u Korpjievu radu (1995, 650 i sl.) Znakovi < i > znače "blizu" odnosno "neznatno preko", i to u odnosu na kretanje europskog prosjeka obuhvata pojedinog programa (u postocima od ukupnog stanovništva od 15 do 64 godine starosti odnosno, kod nezaposlenosti, zaposlenog stanovništva) i visine davanja (u postocima dohotka osiguranika prije nastupanja osiguranog slučaja). Posebno su istaknute zemlje koje su 1985. bile vodeće u pojedinom programu. Europski je prosjek izračunat prema neponderiranom prosjeku sljedećih 13 zemalja: Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Irska, Italija, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Švedska, Švicarska, Velika Britanija.

<sup>21</sup> Iznos prelazi 100% jer se punoj visini naknade zarade u prvih 26 tjedana bolovanja dodaje oprost od poreza za vrijeme bolovanja (Korpi, 659-660).

<sup>22</sup> "Socijalna sigurnost je u krizi" (Palier i Bonoli, 1995, 668). "Sve analizirane socijalne države prošle su slične putanje brzog rasta socijalnih rashoda, kako apsolutno tako relativno, do sredine sedamdesetih, a zatim naglog opadanja rasta prema uvjetima stabilnog stanja" (Friedmann, 1987, 282).

rad bio ekonomski prihvatljiv i društveno koristan. Bilo je jasno da će ta nova nezaposlenost potrajati dugo i da će zaoštriti sve oblike socijalne problematike.

Nema sumnje da se u ocjeni uzroka i implikacija nove situacije objektivna znanstvena analiza miješala s interesima raznih društvenih skupina i njihovih predstavnika. Teško da će ikada biti moguće pouzdano utvrditi koja je mjera uvažavanja imperativa tehnološke informatičke revolucije bila gospodarski nužna, a koja bi bila društveno optimalna. Zaključci do kojih se došlo u svakoj pojedinoj zemlji rezultat su političkog interesnog suprotstavljanja i borbe bar koliko su ishod istraživanja i racionalnog odlučivanja.<sup>23</sup>

Pored načelno nove situacije u gospodarstvu, kriza je socijalne države pred kraj 20. stoljeća imala i niz specifičnih uzroka. Poboljšanje uvjeta života zbog većeg blagostanja dovelo je do odgovarajućih demografskih promjena, do produžavanja prosječnog ljudskog vijeka, povećalo postotak starijeg stanovništva i time opterećenje fondova starosnih mirovina i renti. Znanstveni i tehnološki napredak u medicini vrlo je značajno povećao troškove zdravstvene zaštite, pa time i cijenu zdravstvenog osiguranja. Socijalna država mijenja društvenu strukturu dotičnih društava u smjeru veće izjednačenosti, širenja "srednje klase". Ali samim time stvara novu pod-klasu onih koji su, iz bilo kojih razloga, isključeni iz sustava redovitih socijalnih davanja i usluga, novo siromaštvo koje se pokazalo izvanredno otpornim na sve mjere socijalne intervencije radi njegovog liječenja (usp. Friedmann, 1987, 282 i sl.; Sherer, 1987, 290 i sl.).<sup>24</sup>

Suočena s takvim pritiscima, socijalna država poduzima niz mjera. Nominalno smanjivanje davanja odnosno ukidanje pojedinih programa, realno smanjivanje putem inflacije ili reduciranjem kvalitete usluga, prebacivanje dijela troškova na same korisnike (npr. kod zdravstvenih usluga), aktivizacija raznih oblika samopomoći, obiteljske solidarnosti itd. Zatim se pokušava neutralizirati neke od negativnih posljedica financijskog opterećenja reorganizacijom financijske strukture programa, promjenom odnosa između dijela koji otpada na doprinose i dijela koji pokrivaju porezi.<sup>25</sup> Konačno, neki se oblici socijalnog osiguranja nastoje učiniti privlačnima privatnim poduzetnicima, osiguravajućim društvima, koji bi ih preuzeli na temelju financijski isplativog računa osiguranja.<sup>26</sup>

Što su takve mjere stezanja ili štednje u odnosu na programe socijalne države oštrije, to je oštriji i otpor na koji nailaze. Reforme se doživljavaju kao dovođenje u pitanje čitavog sustava socijalne države, pa je prvenstveni problem sam temeljni legitimitet takve reorientacije (Palier i Bonoli, 1995, 696).

#### f) Perspektive socijalne države

Kriza kroz koju prolaze socijalne države u razvijenim zemljama i na koju reagiraju svaka na svoj način, u skladu s vlastitim političkim i upravnim tradicijama, predstavlja kamen kušnje za čitav koncept socijalne države.<sup>27</sup> Ishod, ili ishodi, te krize trebali bi odgovoriti na pitanje poprima li socijalna država, započeta programima socijalnog osiguranja krajem 19. i u prvoj polovici 20. stoljeća, dakle mjerama in-

<sup>23</sup> Ozbiljna gospodarska bilanca socijalne države u SSSR-u i u istočnoeuropskim zemljama pod njegovim izravnim utjecajem također još nije objavljena. A ona je potrebna da bi se među raznim čimbenicima nesumnjive gospodarske nedjelotvornosti tih zemalja, - umrtvljivanje gospodarske inicijative pojedinaca, groteskno gomilanje radnika u poduzećima, opterećenje vojnim izdacima kraj manjeg gospodarskog kapaciteta i dr. - koji su, u svom zbroju, doveli do političkog sloma dotičnih režima, odvagno financijski teret koji je predstavljala socijalna država onako kako je u njima bila ostvarena. Za Demokratsku Republiku Njemačku, na primjer, Abelshauser (1995, 630) izričito ističe da su široko zasnovani socijalni programi išli na uštrb investicija i tako "pokrenuli završnu fazu opadanja istočnonjemačkog gospodarstva".

<sup>24</sup> Protjerani i izbjeglice samo su jedan primjer te nove kategorije siromaštva, i to samo u onim slučajevima gdje su posebne okolnosti - broj, politika zemalja prihvata i dr. - spriječili njihovo uklopanje i apsorpiranje u novoj sredini.

<sup>25</sup> U Francuskoj je, na primjer, 1988. godine uveden "minimalni dohodak uključivanja" (revenue minimum d'insertion - RMI), a 1989. opći socijalni doprinos (contribution sociale généralisée - CSG), da bi se pomoglo - prema riječima Mitteranda - "preživjeti onima koji nemaju ništa, koji ne mogu ništa, koji nisu ništa" (Palier i Bonoli, 1995, 684).

<sup>26</sup> Britanska privatna osiguravajuća društva pokazala su interes da preuzmu ulogu na području osiguranja obrazovanja, zdravstvene zaštite, troškova vođenja sudskih parnica, starosnih mirovina i dugoročne njege. Sve ih zanima osim nezaposleničkog osiguranja. "Ako postoji zanimanje tržišta, mi smo tu da ga zadovoljimo" - citira novinar predstavnika privatnog osiguranja (Neasa MacErlan: Tories plot to off-load Welfare State - *The Guardian Weekly*, Vol.155, No.1, July 7, 1996).

<sup>27</sup> I u bogatim se zemljama javljaju mišljenja da je socijalna država pretjerala s davanjima, da je postala "obuhvatna opskrba država" (umfassender Versorgungsstaat) (Willke, 1994, 28-29) koju dotična gospodarstva teško podnose.

terencije države kao organizacije, danas već karakter institucije, tj. takve društvene strukture koja pretvara motive velikog broja zainteresiranih u svoje svrhe i koja je normativnu građu iz koje se sastoji stabilizirala u bezuvjetna normativna očekivanja širom dotične društvene zajednice.<sup>28</sup>

Dosadašnja potignuća socijalne države mogu se tumačiti bilo u odnosu na ranije svrhe države kao institucije, bilo kao upućivanje na nove institucionalne svrhe. U primjerima nastanka prvih programa socijalnog osiguranja u carevini Njemačkoj i carevini Austro-Ugarskoj jasno se raspoznaje namjera njihovih donosilaca da, pod novim uvjetima industrijalizacije i pred novim nevoljama industrijskog radništva, ispune svoj dio tradicionalnog hobbesovskog ugovora apsolutnog monarha sa svojim podanicima: autoritet vlasti za mir i sigurnost podanika. U primjerima rađanja socijalne države u Francuskoj i Engleskoj, naprotiv, češća su upućivanja na nove svrhe demokratske države kao institucije: socijalna država pridonosi ostvarenju ideala jednakosti građana, pretvara 'građanstvo kao pravo' (citoyenneté statutaire) u 'građanstvo kao identitet' (citoyenneté identitaire); smatra se da "nema socijalne kohezije bez socijalne sigurnosti, niti je moguće državljanstvo kao identitet bez socijalne kohezije" (Hassenteufel, 1995, 137, 149). Socijalna država daje sadržaj nacionalnome identitetu i nacionalnoj državi kao institucionalnoj svrsi demokratskog uređenja. Povijest razvitka socijalne države u Europi, u različito vrijeme i pod različitim predznacima, pokazala je također, osobito u fašističkoj Italiji i nacionalsocijalističkoj Njemačkoj, da se demokratska institucionalizacija države na slobodi građana i suverenosti naroda ne može zamijeniti vraćanjem na raniji "društveni ugovor" apsolutističke vlasti: legitimitet monarha i sigurnost podanika. Socijalna država u istočnoeuropskim zemljama u vrijeme jednostranačkih komunističkih režima u njima u nekom je smislu također vraćanje

na izvorni pokušaj utemeljenja legitimiteta vlasti na miru i sigurnosti stanovnika, iako je eventualni, a prema iskustvu nedovoljni, temelj nove institucionalizacije tih država bio posve drugi (Pusić, 1996).<sup>29</sup> Ovaj je tip socijalne države došao u pitanje slomom tih režima, i za sada njihov daljnji razvoj nije jasan. Ako socijalna država treba postati nova institucija, stabilizirana na novim svrhama u nova očekivanja, onda ona mora u nekom smislu ponuditi više od demokratske države, a ne manje, vraćajući se na mir i sigurnost povijesnih apsolutističkih monarhija.

Međutim, brojna su mišljenja da takva institucionalna stabilizacija socijalne države u današnje vrijeme više nije moguća, a da je moguća, otvoreno je pitanje bi li bila poželjna. Društvena se struktura promijenila; umjesto okomite slojevitosti počela je prevladavati vodoravna funkcionalna diferencijacija, društva su složenija, interesi mnogobrojniji i raznovrsniji, jednoobrazni socijalni programi za sve više nisu optimalno rješenje.<sup>30</sup> Socijalni su programi nastali kao racionalna rješenja stvarnih problema koji su se pojavili u suvremenim društvima, a država, ukoliko je angažirana u njihovome rješavanju, utoliko nastupa kao racionalna organizacija. Institucionalna stabilizacija takvih programa samo bi smanjila njihovu prilagodljivost budućim, danas nepoznatim i nepotpuno predvidivim, zbivanjima i time opteretila državnu politiku neprihvatljivom hipotekom. Socijalna država, ako bi postala institucija, tj. u svijesti stanovništva ukorijenjena "pozadinsko ispunjenje" nekih njihovih temeljnih interesa, ne bi smjela prestati biti u isti mah i organizacija, tj. izmjenjivim pozitivnim propisima regulirana racionalna djelatnost prilagodljiva neprestanim promjenama u okolini.

Prema dosadašnjem iskustvu, nova institucionalizacija države nije toliko pitanje racionalnih odluka, koliko društveni proces koji se odvija po određenim unutarnjim zakonitosti-

<sup>28</sup> Tek tada će se moći prosuditi opravdanost tvrdnje W. Hanescha (1995, 361): "Socijalna država nije priredba koja se održava samo po lijepom vremenu (eine Schoenwetter-veranstaltung), koju pod promijenjenim gospodarskim i društvenim uvjetima možemo naprosto baciti preko palube. Ona, naprotiv, tvori središnji stup našeg zajedničkog društvenog temeljnog sporazuma, koji možemo otkazati samo pod cijenu teških društvenih i političkih sukobljavanja".

<sup>29</sup> Socijalni programi u tim zemljama bili su "dar koji je proizlazio iz dobrohotnosti države-partije i koji je trebao učvrstiti predodređenost podanika" (Ferge, 1992, cit. po: Hassenteufel, 1995, 135).

<sup>30</sup> Esping Andersen (1990, 65) vidi novu strukturu razvijenih društava sastavljenu od triju glavnih skupina: na dnu brojem ograničena podklasa, isključena iz socijalne države i, stoga, prirodni adresat programa socijalne pomoći; u sredini pretežna većina stanovništva kao srednja klasa za koju socijalna sigurnost pretpostavlja programe socijalnog osiguranja; i na vrhu, ekonomski najbolje stojeći dio stanovništva koji se za svoju socijalnu sigurnost može sam pobrinuti po pravilima tržišta (cit. prema Palier i Bonoli, 1995, 687).

ma na koje ljudi svojim odlukama ne mogu uvijek bitno utjecati. Je li vjerojatno da će u dolednoj budućnosti doći do takve institucionalne stabilizacije socijalne države? Na prvi pogled postoje jaki argumenti u prilog takve pretpostavke. Teško je, naime, vidjeti kako bi suvremena razvijena društva, ma kako ih nastojali karakterizirati - postindustrijska, postmoderna i sl. - mogla uopće postojati, a da za pretežnu većinu stanovništva nisu stvoreni uvjeti neophodne materijalne i socijalne sigurnosti. A teško je, ujedno, vidjeti kako bi se ti uvjeti mogli osigurati autonomnom djelatnošću svakog pojedinca na tržištu, s obzirom na jake selektivne tendencije ugrađene u tržišni mehanizam koje izdvajaju tržišno uspješnu manjinu od većine ostalih. Dakle, neki zajednički društveni aranžmani socijalne sigurnosti očigledno jesu i ostaju nužni. Isto tako, vidjeli smo znake da bi svako bitno "demontriranje" socijalne države izazvalo jak stupanj alarmiranosti kod stanovništva dotičnih razvijenih zemalja, pojava koja baš obilježava institucionalnu stabilizaciju nekog organizacijskog programa.

S druge strane, nije jednako plauzibilno da bi programi socijalne sigurnosti morali i u budućnosti ostati stvar države odnosno isključivo stvar države. Sve su češće kritike upravo birokratske skleroze čitavog sustava socijalnog osiguranja u rukama države (Hassenteufel, 1995, 147). Sam državni sustav sve se više dekoncentrira, decentralizira, prelazi na rubovima u polu-državne i ne-državne organizacijske sklopove, što zahvaća i dijelove socijalne države, na primjer britanski National Health Ser-

vice, i prelazi u šire mreže političkog sustava i javnog sektora. Konačno, nije bez daljnega prihvatljivo, iz etičkih razloga, da država bude institucija koja će pružanjem socijalne sigurnosti legitimirati vršenje vlasti, tj. primjenu monopola organizirane fizičke sile.

Otvara se perspektiva prema eventualnoj stabilizaciji socijalne sigurnosti kao institucije, neovisne o državi, kojoj bi temeljna dvostruka institucionalna svrha bila, s jedne strane, sigurnost kao motiv, interes, potreba članova suvremenog društva, a s druge pravednost, u smislu koji toj vrijednosti daje, primjerice, John Rawls (1971). Pravednost, kao autonomna temeljna vrijednost današnjeg čovjeka, zahtijeva društveno uređenje koje odstupa od načela jednakosti svih svojih članova jedino u korist onih svojih članova koji su u najslabijem položaju, i to po mjerilima koja su za sve prihvatljiva. Opći stav solidarnosti ljudske vrste, koji je etička podloga takvog shvaćanja pravednosti, ne iscrpljuje se u bilo kojem od današnjih programa socijalne države.<sup>31</sup> Možda je najsažetija oznaka vjerojatne putanje budućeg razvitka sljedeća: od socijalne države, koja mora svojom organizacijskom moći uspostaviti programe socijalne sigurnosti, prema institucijskom sustavu društva dobrobiti.<sup>32</sup> U takvom bi društvu stabilizirane institucije i elastične organizacije, autonomne od država, razvijale, prema potrebama i mogućnostima, sve diferenciranije programe za rješavanje socijalnih problema svakodobne razvojne faze svakog pojedinog područja, kako u teritorijalnom tako i u funkcionalnom smislu, svjetskog društva.

## LITERATURA

- Abelshäuser, Werner: Erhard ou Bismarck? L'orientation de la politique sociale allemande à la lumière de la réforme de l'assurance sociale des années 1950 (*Revue française de science politique*, Vol.45, No.4, 1995, pp. 610-631)
- Alber, Jens: Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Licht empirischer Analysen, u Hans F.Zacher (Hrsg.): *Bedingungen fuer die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung* (Berlin, Duncker & Humblot, 1979)
- Benoehr, Hans-Peter: Rechtshistorische Bemerkungen zur Begründung der Sozialversicherung, u H.F.Zacher (Hrsg.):

*Bedingungen fuer die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung* (Berlin, Duncker & Humblot, 1979)

Beveridge, William: *Social insurance and allied services*. Report presented to Parliament by command of his Majesty, November 1942 (New York, Agathon Press, 1969)

Bourdieu, Pierre: *Outline of a Theory of Practice* (Cambridge, Cambridge University Press, 1977)

Duguit, Leon: *Les transformations du droit public* (Paris, A. Colin, 1905)

<sup>31</sup> Pierre Rosanvallon izričito zahtijeva: "Treba odvojiti osiguranje od solidarnosti..." (cit. prema Palier i Bonoli, 1995, 678).

<sup>32</sup> Čini mi se da je na takvo kretanje mislio i V. Rus (1990) kad je svojoj knjizi dao naslov *Socijalna država in družba blaginje*.

- Durkheim, Emile: *Quid Secundatus Scientiae Politicae* Instituendae Contulerit (Bordeaux, Gounouilhon, 1892)
- Friedmann, Robert R.: Welfare States, A Summary of Trends, u Robert R. Friedmann, Neil Gilbert, Moshe Sherer (eds.): *Modern Welfare States* (Brighton, Wheatsheaf Books, 1987)
- Gehlen, Arnold: *Urmensch und Spaetkultur, Philosophische Ergebnisse und Aussagen* (Bonn, Athenaeum Verlag, 1956)
- Gruner, Erich: Soziale Bedingungen und sozialpolitische Konzeptionen der Sozialversicherung aus der Sicht der Sozialgeschichte, u H.F. Zacher (Hrsg.): *Bedingungen fuer die Entstehung und Entwicklung der Sozialversicherung* (Berlin, Duncker & Humblot, 1979)
- Haferkamp, Heinrich: Prikaz knjige Abram de Swaan: Der sorgende Staat - Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit (*Koelner Zeitschrift fuer Soziologie und Sozialpsychologie*, Band 47, Heft 2, 1995, S.365-368)
- Hanesch, Walter: Prikaz knjiige Joachim Becker: Der erschöpfte Sozialstaat - Neue Wege zur sozialen Gerechtigkeit (*Archiv fuer Kommunalwissenschaften*, Jhrg.34, II. Halbband, 1995)
- Harris, Jose: Le compromis de Beveridge. Contrat est citoyeneté dans la protection sociale 1934-1948 (*Revue française de science politique*, Vol.45, No.4, 1995, pp.596-609)
- Hassenteufel, Patrick: L'Etat-Providence ou les métamorphoses de la citoyeneté (*L'Année sociologique*, Vol.46, No.1, 1996)
- Hauriou, Maurice: La théorie de l'institution et de la fondation (Essai de vitalisme social), u: *Cahiers de la nouvelle journée*, No.4 (Paris, 1925)
- Hauriou, Maurice: *Précis de droit constitutionnel*, 2eme édition (Paris, Recueil Sirey, 1929)
- Hauriou, Maurice: *Précis de droit administratif et de droit public*, 12ème édition (Paris, Recueil Sirey, 1933)
- Hicks, Alexander, Joya Misra, Tang Nah Ng: The Programmatic Emergence of the Social Security State (*American Sociological Review*, Vol.60, No.3, 1995)
- Kaim-Caudle, Peter: Moving on from Beveridge, u H.F.Zacher (Hrsg.): *Bedingungen fuer die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung* (Berlin, Duncker & Humblot, 1979)
- Kerschen, Nicole: L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 (*Revue française de science politique*, Vol.45, No.2, 1995, pp.570-595)
- Koehler, Peter A.: Entstehung von Sozialversicherung. Ein Zwischenbericht, u H.F.Zacher (Hrsg.) *Bedingungen fuer die Entstehung von Sozialversicherung* (Berlin, Duncker & Humblot, 1979)
- Korpi, Walter: Un Etat-providence contesté et fragmenté. Le développement de la citoyeneté sociale en France. Comparaisons avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Suède (*Revue française de science politique*, Vol.45, No.4, 1995, pp.632-667)
- Leca, Jean et Bruno Palier: Protection sociale. L'intérêt d'une analyse politique (*Revue française de science politique*, Vol.45, No.4, 1995, pp.539-544)
- Lenoir, Remi: Sécurité sociale et rapports sociaux. L'apparition et le développement des systèmes de retraite en France, u: H.F.Zacher (Hrsg.) *Bedingungen fuer die Entstehung und Entwicklung der Sozialversicherung* (Berlin, Duncker & Humblot, 1979)
- Marshall, T.H.: *Social policy in the twentieth century* (London, Unwin Hyman, 1948)
- Palier, Bruno et Giuliano Bonoli: Entre Bismarck et Beveridge. "Crises" de la sécurité sociale et politique(s) (*Revue française de science politique*, Vol.45, No.4, 1995, pp.668-698)
- Puljiz, Vlado: Prilagodba javnog sektora u Republici Hrvatskoj (*Revija za socijalnu politiku*, god.3, br.2, 1996, str.135-148)
- Pusić, Eugen: *Društvena regulacija* (Zagreb, Globus, 1989)
- Rawls, John: *A Theory of Justice* (Cambridge/Mass., Harvard University Press, 1971)
- Roxin, Claus: Karl May, Das Strafrecht und die Literatur (*Schweizerische Zeitschrift fuer Strafrecht*, Band 95, Heft 1, 1978)
- Rus, Veljko: *Socijalna država in družba blaginje* (Ljubljana, Domus, 1990)
- Sherer, Moshe: Welfare States: An Overview of Problems and Prospects, u Robert R.Friedmann, Neil Gilbert, Moshe Sherer: *Modern Welfare States* (Brighton, Wheatsheaf Books, 1987)
- Stolleis, Michael: Die Sozialversicherung Bismarcks. Politisch institutionelle Bedingungen ihrer Entstehung, u H.F.Zacher (Hrsg.) *Bedingungen fuer die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung* (Berlin, Duncker & Humblot, 1979)
- Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tuebingen, J.C.B.Mohr/Paul Siebeck, 1921)
- Willke, Helmut: Staat und Gesellschaft, u Klaus Dammann, Dieter Grunow, Klaus P.Japp *Die Verwaltung des politischen Systems* (Opladen, Westdeutscher Verlag, 1994)
- Zacher, Hans F.: Einleitung, u H.F.Zacher (Hrsg.) *Bedingungen fuer die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung* (Berlin, Duncker & Humblot, 1979)

## Summary

CONDITIONS FOR THE INSTITUTIONAL STABILIZATION  
OF A WELFARE STATE

Eugen Pusić

*The Republic of Croatia is, according to its Constitution (Art.1), a "Welfare State" ("Social State"). Under what conditions could this constitutional promise be redeemed by creating a network of stable and dependably functioning welfare institutions?*

*Beyond the State as organization, institutional stability is achieved when the motives, interests, and needs of the people are transformed into institutional purposes of the State, and the corresponding norms - legal, ethical, and other - are internalized and habitualized in the minds of the population to an extent where they are no longer at the mercy of changing political power relationships. The traditional basis of the State as institution is the authority of the rulers on one side and peace and security of the subjects on the other. The democratic State has added to this the dual purposes of freedom and equality of the citizens on the one hand, and popular sovereignty in the national State on the other. Is the Welfare State a third kind of State-as-institution, stabilizing the welfare services and benefits beyond the reach of changing political majorities?*

*The Welfare State has its historical roots as much in the conservative motives of appeasing the working class as in the progressive ideas of social justice. It started with social insurance programs in Europe in the 19th century when both economic productivity and social pressure had increased sufficiently to make income redistribution on a significant scale politically feasible. It developed fully in the wake of World War II as a system of programs whereby the State increasingly assumed responsibility for the material well-being of its citizens. In the last quarter of the 20th century, the Welfare State is facing a crisis generated by its increasing costs as well as by the pressure on society to adapt its economy to considerable technological innovation.*

*The future of the Welfare State points beyond the State to the emergence of a network of institutions, governmental as well as non-governmental, stabilized on the dual purposes of general material security and the ideal of justice.*