

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Mario Munta

**Model države blagostanja u političkom životu
Skandinavije:**

Položaj socijalnih politika u stranačkom sustavu Skandinavije

Zagreb, 2012. godina

Ovaj rad izrađen je na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu pod vodstvom doc. dr.sc. Davora Bobana i predan je na natječaj za dodjelu Rektorove nagrade u akademskoj godini 2011./2012.

Sadržaj rada

1. Uvod
2. Tipologizacija država blagostanja
3. Skandinavski model
4. Odnos skandinavskih stranaka prema socijalnim politikama
5. Država blagostanja u očima biračkog korpusa
6. Zaključak
7. Popis literature
8. Sažetak na hrvatskom jeziku
9. Sažetak na engleskom jeziku

1. Uvod

Recentna zbivanja na skandinavskoj političkoj sceni, kao što je jačanje populističkih stranaka radikalne desnice¹ iz kategorije *ostalih*², slabljenje dominacije socijaldemokratskih stranaka u Danskoj, Norveškoj i Švedskoj reflektirano u uzastopnim izbornim porazima (Švedska, Danska) i gubitku statusa najjače izborne opcije, dovodi u pitanje status skandinavskog modela države blagostanja i ekspanzivne socijalne politike kao tradicionalnog bedema socijaldemokracije. U radu dajemo pregled tipova država blagostanja polazeći od Esping-Andersenove i Castles/Mitchellove tipologizacije te nastoji objasniti specifičnost skandinavskog tj. nordijskog modela. Odgovor na pitanje može li se nordijski model smatrati isključivo socijaldemokratskim te znači li kriza socijaldemokracije ujedno i krizu nordijskog modela, donosim u prikazu odnosa skandinavskih stranaka prema socijalnim politikama. Kakvo mjesto socijalne politike imaju u svijesti birača, odnosno koliki značaj im oni pridaju još je jedno od pitanja na koje se nastoji dati odgovor. Konačno, prikazuje se evolucija položaja socijalnih politika u jednodimenzionalnom stranačkom *policy* nadmetanju.

2. Tipologizacija država blagostanja

Država blagostanja kao jednoznačan i statičan model nepostojeća je pa samim time osuđena na brojne više ili manje sistematizirane varijante koje idejno variraju ovisno o institucionalno-konstitucionalnim okolnostima, društveno-povijesnom naslijeđu, strukturnim rascjepima koji omogućuju i ograničavaju djelovanje aktera, samostalnim odlukama aktera na političkoj sceni, političkoj kulturi određene sredine te ostalim kontekstualnim faktorima.

Knjiga Göste Esping-Andersena *Tri svijeta socijalnog kapitalizma* opće je mjesto u proučavanju zapadnih država blagostanja. Autor pri tome razvija tipologiju koja je presudna

¹ Stranka *Pravi Finci* Tima Soinija doživjela je tako pravu renesansu na posljednjim parlamentarnim izborima u Finskoj 2011. godine osvojivši 15% više glasova nego četiri godine ranije. (Arter, 2011) Napominjem kako se u politološkoj literaturi Skandinavija vrlo često koristi kao sinonim za nordijske zemlje te stoga uključuje Finsku i Island. Kako Finska i Island geografski ne pripadaju Skandinaviji, samo korištenje pojma 'Skandinavija' treba shvaćati u kontekstu zajedničkog političkog i socioekonomskog modela.

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

za razumijevanje nordijskog modela države blagostanja. Polazeći od teze kako je različitost modela uvjetovana različitošću povijesnih aktera, a ne razinom socijalnih izdataka, Esping-Andersen razlikuje tri tipa država blagostanja. U prvom, *liberalnom* tipu, tržište je dominantno područje distribucije resursa i opskrbe raznim oblicima zaštite za zaposlene. Državne beneficije se distribuiraju relativno malom broju članova zajednice prema principu siromaštva tj. potrebe, odnosno paušalno (*flat-rate*). Neki autori poput Castlesa i Mitchella osporavaju postojanje jedinstvenog liberalnog tipa, već ga rastaču na dva podtipa različita u pogledu institucionalnih karakteristika, aktera i distributivnih ishoda. Na jedan kraj stavljaju '*istinski liberalan svijet*' niskih socijalnih izdataka, poreza i beneficija te slabih sindikata poput SAD-a, dok na drugi kraj smještaju zemlje poput Australije i Novog Zelanda sa snažnim radničkim pokretom, naglašenom primarnom zaštitom i visokom razinom ravnopravnosti u beneficijama. Sljedeći tip, *konzervativni*, prenaglašava ulogu obitelji pa se žene motivira da ostanu kod kuće i brinu o djeci, dok se kućehranitelja nagrađuje poreznim olakšicama i bonusima, a državna pomoć je sveobuhvatna i ovisi o razini dohotka (*income-related*). Povijesno gledajući, takav tip države blagostanja karakterističan je za zemlje sa snažnim utjecajem Crkve i demokršćanskih stranaka. Posljednji, *socijaldemokratski* tip temelji se na principu inkluzivnosti, državna pomoć kao i kod konzervativnog tipa ovisi o razini dohotka, no razine zaštite tj. minimalni podovi³ su ipak na višoj razini dok je fokus prvenstveno na pojedincima kao osnovnim elementima društva, a ne obitelji. (Svallfors, 1997)

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

Kako bi s jedne strane mjerio razlike između svih država blagostanja, a s druge razinu razvoja institucionalnih država blagostanja, Esping-Andersen uvodi nekoliko dimenzija. *Dekomodifikacija*, kao mjerilo neovisnosti radnika od tržišta, razmjern je do kojeg se potrebe i

³ U ovom slučaju misli se na razinu inkluzivnosti postojećih socijalnih kategorija.

blagostanje ostvaruju na tržištu rada ili alternativno putem političkih mehanizama. *Stratifikacija* predstavlja drugu razlikovnu dimenziju kao razinu međusobne alijenacije društvenih klasa, pri čemu socijaldemokratski model omogućava koalicije radničke i srednje klase, dok u liberalnom modelu srednja klasa ne gleda blagonaklono prema nižim slojevima budući da novčano tj. porezno sudjeluje u socijalnim politikama, a od njih nema koristi. (Lindbom, 2001) Visoka razina solidarnosti u jednom, a stigmatizacija u drugom slučaju simptomatične su za ta dva oblika države blagostanja. Osim dekomodifikacije i stratifikacije (solidarnosti), Esping-Anderson nadodaje i dimenziju *raspona socijalnih politika* tj. razinu na kojoj se ljudske potrebe zadovoljavaju putem socijalnih politika. Evidentno je kako će institucionalni modeli imati znatno labavije granice socijalnih politika za razliku od rezidualnih kod kojih je fokus socijalnih politika pretežno sužen na *core* programe. (Esping-Andersen; Korpi, 1986)

Kao što je naznačeno na početku, postoje brojni čimbenici pomoću kojih se može objasniti intenzitet socijalnih politika pojedinih zemalja, no u literaturi dominiraju tri objašnjenja. Prvo objašnjenje, ono logike industrijalizma koje zastupa Wilensky, sugerira kako su rast države blagostanja i međunacionalne razlike u kvaliteti države blagostanja nusprodukt ekonomskog razvoja i demografske/socijalne strukture. Tako primjerice dobna struktura populacije i korporativistička tradicija mogu utjecati na razlike između država blagostanja. Prema drugom argumentu, onom o resursima moći odnosno borbi političkih klasa, razina mobilizacije radničke klase i snaga lijevih stranaka primarne su determinante veličine države blagostanja. Treći argument usmjeren je na državu i način kako državne strukture, institucije i birokracija oblikuju politike te samim time uzrokuju razlike između različitih država blagostanja. Pravila igre su ta koja stvaraju i oblikuju institucionalni set mogućnosti koje interesne skupine imaju na raspolaganju kako bi ostvarile svoje interese. (Huber; Ragin; Stephens, 1993)

Dakako, nijedno od navedenih objašnjenja ne može se smatrati sveobuhvatnim, već je mnogo izglednije kako se radi o mješavini svega navedenog, uz veći ili manji utjecaj pojedinih čimbenika koji variraju od države do države.

No, pod kojim povijesnim, društvenim, kulturnim i ekonomskim okolnostima je nastalo ono što se danas uvriježeno zove nordijskim, tj. skandinavskim modelom države

blagostanja? Može li se uopće govoriti o postojanju takvog jedinstvenog modela te što ga čini toliko specifičnim?

3. Skandinavski model

Osim što predstavljaju arhetipove države blagostanja, skandinavske zemlje čine cjelinu koja dijeli slične socijalne i ekonomske politike, razlikujući se time od ostatka Europe i Zapada. Izdašni socijalni transferi⁴ i visoka razina jednakosti, masivan javni sektor i širok dijapazon javnih službi⁵, inzistiranje na punoj zaposlenosti, načelo univerzalnosti pri socijalnom osiguranju, relativno pravilna distribucija dohodaka i relativno visoka stopa spolne jednakosti govore u prilog postojanju tzv. skandinavskog modela države blagostanja. (Nygård, 2006) Međutim, takvu sliku dobivamo nakon 2. svjetskog rata, a upravo takav razvojni put skandinavskih zemalja uvjetovan je nekolicinom povijesnih, društvenih, kulturnih i ekonomskih faktora.

Predindustrijsko razdoblje s kraja 18. i početka 19. stoljeća u Skandinaviji obilježeno je snažnim seljaštvom, Pa ipak, varijacije u njegovoj snazi među skandinavskim zemljama postojale su sve do emancipacijskih tendencija koje Øyvind Østerud naziva *individualizacijom agrikulture* kada seljaci izvojevaju vlasnička prava nad zemljom, rješavajući se patronata plemstva. Kao rezultat toga, razlike između sada neovisnih zemljoposjednika i ostatka ruralnog proletarijata počinju se povećavati. S agrikulturnom revolucijom praćenom komercijalizacijom i tržišnom orijentacijom seljaštva, stvaraju se pretpostavke za uspon agrarnog sloja i stvaranje predindustrijskog rascjepa između agrarne/ruralne populacije i urbane aristokracije kao sastavnica tripolarne klasne strukture skandinavske politike. Autori poput Castlesa već u tome vide klicu kasnijeg snažnog utjecaja socijaldemokratskih stranaka u kreiranju politika blagostanja nauštrb slabe političke desnice. Uz to, s industrijalizacijom i demografskom ekspanzijom koja je u Skandinaviji uzimala maha⁶, dolazi do sve veće potrebe za ruralnom radnom snagom. Dvojni karakter formirajuće

⁴ Christensen među njih ubraja mirovine, doplatka za bolovanje, porezno financirani porodiljni dopust, dječje doplatke, socijalno osiguranje, naknade za nezaposlene i stipendije. (Christensen, 1997)

⁵ Među njima zdravstvo i bolnice, briga za djecu, škole, sveučilišta, briga za starije i nemoćne, knjižnice, kazališta, muzeji...(Christensen, 1997)

⁶ Valja ipak imati na umu kako je taj razvojni proces varirao u Skandinaviji pa tako agrikulturna orijentacija dominira u finskom gospodarstvu sve do pedesetih godina 20. stoljeća za razliku od antipoda Švedske gdje

radne klase očituje se u postojanju industrijskog radništva koje u međuratnom razdoblju izuzetno ekspandira i ruralnog radništva bez zemlje. Značajno je naglasiti mirni karakter tranzicije od agrarne ka radničkoj klasi, kao i postupnost, a ne naglost industrijskog razvoja. Važnost toga leži u činjenici što s paralelnim razvojem radničke i agrarne klase te nepostojanjem urbanih radničkih subkultura i velike industrije, izostaje motiv za radikalnim radničkim pokretima jer nije došlo do alijenacije radničke klase. Nastajuća sindikalna udruženja samim time nisu nailazila na veliki otpor buržoazije, no tako blag tretman rezultirao je rastućom snagom sindikalnih udruženja kao predstavnika radnika, a kasnije i refleksijom u stranačkom predstavnštvu. (Alestalo; Kuhnle, 1986)

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

Priča oko socijalnih politika u Skandinaviji započinje osamdesetih godina 19. stoljeća u Švedskoj usporedno s urbanizacijskim i industrijalizacijskim tendencijama toga vremena koje su praćene socijalnim i ekonomskim problemima i nesigurnostima. Cijeli diskurs socijalnog osiguranja inspiriran je kontinentalnim kretanjima, ponajviše Bismarckovim uvođenjem socijalnog osiguranja, a uspostavi modernog sustava socijalnog osiguranja⁷ šezdesetih godina 20. stoljeća prethodit će evolucijski napredak socijalnih prava. U samoj Švedskoj progres socijalnih prava u 20. stoljeću obilježen je ekonomskom krizom tridesetih godina uz probleme rastućeg siromaštva i demografskog disbalansa između starih i mladih. Vrlo važan faktor u kreiranju prosocijalnih politika bili su socijaldemokrati koji od 1932.

industrijski razvoj potkraj 19. stoljeća uzima maha, a zemlja od izvoznika žitarica postaje uvoznik. (Alestalo; Kuhnle, 1986)

⁷ Takav sustav spoj je već prije spomenutog *principa univerzalnosti* tj. uključenosti svih pripadnika zajednice u sustav socijalnih prava i *načela sigurnosti prihoda* kao garancije kakvog takvog životnog standarda za one izvan tržišta rada. (Lundberg; Åmark, 2000)

godine ostaju na vlasti pune 44 godine. Kreiranje politika u tom razdoblju sve je samo ne jednostrano, ponajviše zbog skandinavske prakse stranačkih kompromisa. Najbolji primjer za to je reforma švedskoga mirovinskog sustava iz 1948. kada mirovine poprimaju univerzalni, paušalni i državno financirani karakter. Takav ishod rezultat je međustranačkih pregovaranja, utjecaja interesnih skupina i odborskih rasprava, sve s ciljem postizanja kompromisa, a katkad i konsenzusa koji bi zadovoljio sve zainteresirane strane. Same politike dobrim dijelom su krojene po željama snažnoga radničkog, odnosno sindikalnog pokreta koji je inzistirao na zahtjevima za klasnom jednakošću. Djelujući unutar korporativističkoga političkog sustava *par excellence* koji je obvezivao na pregovaranje s ostalim političkim opcijama i interesnim skupinama, Socijaldemokrati osim iniciranja određenih socijalnih politika, teško da su se mogli smatrati jedinim akterom zaslužnim za implementaciju ekspanzivnih politika blagostanja. (Lundberg; Åmark, 2001)

Razvoj skandinavskog modela države blagostanja ipak je ponešto drugačiji posljednjih četrdesetak godina. Pod naletima inflacije i nezaposlenosti, skandinavske zemlje u nekoliko su navrata proživljavale krize čije postojanje je dovelo u pitanje održivost postojećeg modela pa tako neki autori u kontekstu Švedske govore o *padu snažne države* (Lindvall; Rothstein, 2006) i *rastakanju socijaldemokratskog modela države blagostanja* (Lindblom, 2001), a drugi govore o *reformi države blagostanja* i pitaju se postoji li uopće nešto kao skandinavski model. (Christensen, 1997)

Smatram kako za razumijevanje donošenja odluka po pitanju socijalnih politika u Skandinaviji dobro može poslužiti polazište Svena Steinmoa, ono historijskog institucionalizma. (Christensen, 1997) Uslijed institucionalizacije pristranosti kakvom možemo smatrati politike države blagostanja, institucije potiču individualne i kolektivne aktere da djeluju unutar određenog konteksta. One su povijesni sklop političkih institucija koje djeluju stimulirajuće ili ograničavajuće. U tom smislu, dinamičan proces donošenja odluka smješten je u kontekst izbornog sustava, stranačkog sustava, pravila igre, odbora, birokracija i korporativističkih struktura. Racionalnost aktera usidrena je dakle u kontekst. Dobar primjer za to je uvođenje progresivnog poreza na dohodak u Švedskoj. Uslijed nepostojanja široke biračke baze početkom 20. stoljeća⁸, snažna birokracija bila je u prilici zastupati visoke porezne stope u korist snažne države, dok je vladajuća agrarna stranka bila ovisna o podršci oba doma parlamenta. Kompromis je doveo do *win-win* situacije,

⁸ Tek cca 10% populacije imalo je na početku 20. stoljeća pravo glasa za švedski parlament *Rigsdag*. (Christensen, 1997)

osiguravajući s jedne strane financijsku bazu za socijalne programe i širenje birokracije, a s druge strane povlašćivanje krupnog biznisa. Takva praksa nastavljena je i sa Socijaldemokratima na vlasti koji uslijed institucionalnih okolnosti nisu mogli izbjeći korporativistička pregovaranja i politiku kompromisa. Porezni sustav Švedske time se dokazao ne samo kao izdašan financijski izvor za švedsku državu blagostanja, već i kao posljedica ovisnosti o odabranom putu, odnosno o institucijama koje akterima dozvoljavaju da se ponašaju na način koji pogoduje širenju porezne baze i povećanju državnih prihoda.⁹ Takav sustav može poslužiti kao objašnjenje strateškog ponašanja političkih aktera svjesnih nastanka kulturnih normi tj. prosocijalno orijentirane političke kulture potaknute povijesno njegovanim političkim dizajnom. Tako gledano, postojanje skandinavskog modela je neupitno uzme li se u obzir slična institucionalna praksa skandinavskih zemalja koja bez obzira na brojne individualne razlike između tih zemalja, u konačnici ipak rezultira relativno sličnim socijalnim učincima. (Christensen, 1997)

Ipak, promjene posljednjih desetljeća vidljive su na institucionalnoj, političkoj i idejnoj razini, unatoč činjenici da skandinavske zemlje u usporedbi s ostalim zemljama i dalje prednjače po razini oporezivanja, izdašnosti i univerzalnosti te snažnom sustavu socijalnog osiguranja s javnim socijalnim službama. Navedene promjene odnose se po pitanju institucija na slabljenje središnjih administrativnih institucija¹⁰ i sveopće reforme javne administracije pod geslom 'od vlasti prema vladanju'. Politički gledano, interesne skupine rada i kapitala (sindikati, udruge poslodavaca) gube pivotalnu poziciju u kreiranju politika. Drugim riječima, dolazi do de korporativizacije i rastakanja pojedinih socijalnih politika¹¹ pa ipak važni programi poput socijalnog osiguranja ostaju nedirnuti i stabilni. Na idejnoj razini pak, proces slabljenja države blagostanja objašnjava se usponom neoliberalne paradigme i njene nesklonosti socijalnim politikama. Procesima decentralizacije, europeizacije i globalizacije dolazi i do postepene promjene u političkoj kulturi i normama, no upitno je koliki utjecaj ti

⁹ Pri tradiciji visokih poreza, učinci smanjenja poreza ili subvencija mogu snažno naštetiti efikasnosti određenih politika, naročito uzrokovati znatne promjene u ponašanju, a u konačnici naštetiti samoj ekonomiji zemlje. (Rosen, 1996) Primjerice, smanjenje poreza motivira radnika za povećanje radnih sati smanjenjem godišnjeg odmora i prekovremenim satima. Tvrtke time trebaju manje radnika, a to znači povećanje nezaposlenosti. S financijskog aspekta, smanjenje poreza uzrokovalo bi smanjenje izdataka za povlastice zaslužne za visoku zaposlenost. Isto tako, dovelo bi do promjene štednih i investicijskih navika itd. (Freeman, 1995) Argument o porastu nezaposlenosti nekome bi se već u startu mogao učiniti logičnim pod pretpostavkom visoke razine socijalnih beneficija koje demotiviraju za rad, no valja imati u vidu kako velika većina skandinavskih socijalnih beneficija pretpostavlja radnu aktivnost da bi se uopće ostvarile.

¹⁰ Cijeli niz državnih odbora zadesila je sudbina zatvaranja kao u slučaju *Nacionalnog odbora za urbanistiku* i *Nacionalnog odbora za obrazovanje* ili znatno slabljenje nauštrb decentralizacije kao u slučaju *Nacionalnog odbora za zdravstvo*. (Lindvall;Rothstein, 2006)

¹¹ Posebice slabljenje stambene politike i politike alkohola. (Lindvall;Rothstein, 2006)

procesu imaju na građane i njihov odnos prema državi blagostanja, što ću pokazati u nastavku teksta. (Lindvall;Rothstein, 2006)

Kako bi ispitao tezu globalista o smanjenju sposobnosti države da se nosi s visokim razinama poreza i socijalnom zaštitom pod naletom financijske globalizacije i povećane potrebe za natjecanjem u investicijama, Lindbom istražuje u kojoj mjeri je u Švedskoj došlo do rastakanja sustava socijalnog osiguranja i javnih službi te razine liberalizacije države blagostanja devedesetih godina 20. stoljeća nakon krize nezaposlenosti i negativnog rasta BDP-a. Koristeći zamjensku stopu¹², razinu naknada za nezaposlenost i naknadu za bolovanje kao indikatore razine dekomodifikacije, Lindbom zaključuje kako u slučaju mirovina nije došlo ni do kakve promjene u razdoblju od 1980. do 1998., da su se naknade za nezaposlene povećale, a naknade za bolovanje tek neznatno smanjile. Rezultati sugeriraju kako se radi tek o inkrementalnim promjenama koje ne dovode u pitanje 'darežljivost' švedskih socijalnih programa. Mjereći povećanje društvene stratifikacije i liberalizacije pokazateljima poput povećanja udjela pomoći za siromašne u cjelokupnim javnim socijalnim izdacima, udjelom privatnih mirovinskih osiguranja i privatnih zdravstvenih izdataka u ukupnom broju, pokazuje se kako je liberalizacija prisutna, ali i dalje u daleko manjoj mjeri nego kod neskandinavskih zemalja dok je javno financiranje zastupljeno u puno većem opsegu nego u ostalim zemljama. Kod javnih službi (školstvo, zdravstvo, briga za starije i nemoćne, briga za djecu) došlo je do restrukturiranja i decentralizacije te neznatnih kadrovskih rezova kompenziranih dodatnim radnim satima i povećanom produktivnošću. Prema tome, iako je došlo do povećanja udjela privatnih službi, javno financirane i regulirane službe evoluiraju, ali se nikako ne rastaču. Analizom je utvrđeno kako prigovori globalista ne drže vodu te da komparativno gledano zemlje Skandinavije daleko bolje stoje u socijalnim politikama u usporedbi s ostalim zemljama. (Lindbom, 2001)

¹² Zamjenska stopa (*replacement rate*) udio je prosječne mirovine u prosječnoj bruto ili neto plaći. (Puljiz, 2008)

4. Odnos skandinavskih stranaka prema socijalnim politikama

Povijesno formirani društveni rascjepi u Skandinaviji, prethodno elaborirani u tekstu, pretočili su se i u političkoj areni, tj. u stranačkom sustavu. Tripolarna struktura stranačkog natjecanja formirana oko socioekonomskog rascjepa između rada, zemlje i kapitala konstanta je u skandinavskoj politici. Ono što se obično naziva skandinavskim modelom stranačkog sustava, a koji karakterizira pet 'izama': komunizam, demokratski socijalizam, agrarijanizam, liberalizam i konzervativizam, održavao se u konfiguraciji političkih snaga sve do pojave 'ostalih' stranaka, predvođenih *Zelenima* krajem osamdesetih, a kasnije i populističkim strankama. No, činjenica kako od kraja 2. svjetskog rata pa sve do danas troje od pet Danaca, Finaca i Norvežana, a skoro troje od četvero Šveđana glasuje za jednu od triju 'klasnih' stranaka temeljnog rascjepa na rad, zemlju i kapital, ukazuje na dugovječnost i izdržljivost političkih uzoraka, ne propitujući na ovome mjestu sudbinu strukturalnih, odnosno klasnih rascjepa među biračkom populacijom. (Arter, 2011) Vidjeli smo kako je razvoj socijalnih politika u Skandinaviji bio složen proces pogađanja i pregovaranja između različitih aktera, među ostalim i triju klasnih stranaka. Pretpostaviti kako je koncept ekspanzivne države blagostanja produkt Socijaldemokrata, bilo bi zanemarivanje institucionalnih pokazatelja političkog sustava skandinavskih zemalja unutar kojih su socijalne politike dobivale svoj konačni oblik tek nakon konzultiranja interesnih skupina i kompromisnoga, katkad i konsenzusnog dogovora između najvećih političkih stranaka. (Lundberg; Åmark, 2001) Bilo kako bilo, utjecaj dugotrajne vladavine socijaldemokratskih stranaka u stranačkom sustavu skandinavskih zemalja i institucionalnih pretpostavki za progres socijalnih politika pridonijeli su razvoju političke kulture prema kojoj se na državu gleda kao na instrument socijalnih reformi, a na ekspanzivne socijalne politike kao na *raison d'être* svake racionalne političke opcije. U tom smislu, pokazuje se kako legitimnost same demokracije u Skandinaviji počiva na legitimaciji socijalnih reformi pa tako stranke desne opcije prihvaćaju prosocijalne politike kao neizostavni dio vlastitog seta politika. (Lindvall; Rothstein, 2006) Uspoređujući tendencije u poslijeratnom stranačkom sustavu skandinavskih zemalja s trenutnim tendencijama u zemljama poput Austrije, Njemačke i Nizozemske gdje, kako ističe Petak, dolazi do konvergencije socijalnih i ekonomskih strategija socijaldemokratskih opcija i svojevrsnoga "kršćanskog demokratiziranja" socijaldemokratske politike (Petak, 2009), za konzervativne opcije u Skandinaviji mogli bismo reći da su u tom smislu doživjele "socijaldemokratizaciju" konzervativne politike, prihvaćajući pri tome socijaldemokratski model države blagostanja.

S pojavom neoliberalne paradigme, europeizacijom i međunarodnim pritiskom za obuzdavanjem golemoga javnog sektora i rezanjem socijalnih izdataka, postavlja se pitanje sudbine socijaldemokratskog modela države blagostanja. Racionalnost političkih aktera, lijevih i desnih, uvjetovana je pri tome mnogostrukim faktorima. S jedne strane, potreba za provođenjem nepopularnih politika rezanja troškova s ciljem održivosti sustava i međunarodne konkurentnosti odgovornost je svih stranaka neovisno o ideološkoj obojenosti. Kako su politički potezi određeni univerzalističkim odlikama skandinavske države blagostanja, postojećim institucijama, preferencijama birača i prirodom stranačkog natjecanja, pokazalo se kako antisocijalne politike prolaze tek uslijed prebacivanja odgovornosti na postojeće faktore kao što je ekonomska kriza ili međunarodne institucije, dok u suprotnome strategije smanjenja države blagostanja izostaju i na lijevoj i na desnoj strani stranačkog spektra.

U prilog tomu govore i podaci Istraživačke skupine Manifesto (MRG) o stranačkim programima 21 skandinavske stranke u razdoblju od 1970. do 2003. godine. Koristeći tri varijable: ekspanziju države blagostanja, protržišnu orijentaciju i ograničavanje države blagostanja, nastoje prikazati kakav je pogled ideološki različito obojenih skandinavskih stranaka po pitanju državnog intervencionizma, tržišnih rješenja poput privatizacije i kompeticije i rezanju socijalnih izdataka. Rezultati pokazuju kako od 1970. godine pa na ovamo nije došlo do općeg smanjenja u stranačkoj podršci održanju ili ekspanziji države blagostanja nego dapače, privrženost politikama blagostanja raste. Po pitanju rezanja troškova, stranke su generalno rezervirane, prilagođavajući se time preferencijama biračkog tijela dok za vrijeme ekonomskih kriza i međunarodnog pritiska stranke lakše pribjegavaju takvim politikama, odričući se vlastite odgovornosti za takve politike. Devedesetih godina takve tendencije postaju karakteristične kod većine stranaka i ljevice i desnice uz veći ili manji intenzitet. Što se tiče tržišne orijentiranosti, vidljive su ideološke razlike između stranaka ljevice i desnice. Stranke centra i desnice pri tome naglašavaju tržišnu ekonomiju i tržišno orijentirana rješenja nauštrb socijalne problematike češće nego stranke ljevice. (Nygård, 2006)

Sumirano, može se zaključiti kako socijalne politike postiraju kao konstanta skandinavske politike, a da ideološke razlike ne dovode u pitanje tradiciju ekstenzivnih socijalnih politika. Socijalne politike zauzimaju valencijsku točku u stranačkom sustavu skandinavskih zemalja govoreći u prilog funkcionalističkoj tezi o kretanju stranaka prema kompetitivnom ekvilibriju ovisno o zahtjevima političkoga tržišta. (Peters, 2007) Neodlučnost

u provođenju antisocijalnih politika indikator su razvijene prosocijalne političke kulture. U okolnostima kada strukturne tj. klasne promjene mijenjaju klasičnu biračku bazu velikih skandinavskih stranaka, a urbana srednja klasa postaje najvažniji birački korpus, orijentacija prema medijanskom biraču od ključne je važnosti u stranačkom natjecanju. U tom smislu, ideološke razlike po pitanju liberalizacije i sklonosti državi blagostanja će uvijek postojati, no država blagostanja skandinavskog tipa ostaje *raison d'être* svake ozbiljne političke opcije u Skandinaviji.

5. Država blagostanja u očima biračkog korpusa

Povijesno gledajući, politička artikulacija skandinavskoga biračkog korpusa slijedila je klasno uvjetovane strukturne rascjepke skandinavskog društva. Ne ulazeći ovdje u genezu klasnih odnosa, razdoblje nakon 2. svjetskog rata donosi rastakanje strukturnih odnosa i slabljenje klasnih baza nauštrb porasta urbane srednje klase koja izrasta u središnju glasačku skupinu, no ipak su podaci o tome kako velike stranke predstavnice klasnih rascjepa i dalje dominiraju stranačkim sustavom, indikator određene perzistentnosti povijesnih klasnih odnosa i tradicije klasnog glasovanja.

U tome smislu, pogled na socijalne politike trebao bi varirati ovisno o klasnoj odnosno ideološkoj obojenosti biračkog tijela pretpostavimo li da će klasa izložena većem egzistencijalnom riziku i opskrbljena slabijim resursima na tržištu rada više zagovarati kolektivno financiranu i javno organiziranu državu blagostanja nego klase koje su tržišno orijentirane. (Svallfors, 2004) Štoviše, istraživanja pokazuju kako je klasni rascjep daleko najvažniji strukturni čimbenik stavova prema socijalnim politikama države blagostanja. Politička kultura ekstenzivne države blagostanja, tradicija koja je razvijena u višedesetljetnoj vladavini Socijaldemokrata dovela je do egalitarnih normativnih orijentacija i podrške javnim intervencijama, no neki autori poput Clausa Offea sugeriraju kako s urbanizacijom i povećanom društvenom mobilnošću dolazi do ideološke i normativne fragmentacije koja ugrožava opstanak države blagostanja. No, kakva je zapravo pozicija pojedinih biračkih skupina po pitanju socijalnih politika države blagostanja?

Anketna istraživanja provedena u Švedskoj u razdoblju od 1981. do 2002. godine počivaju na tri indeksa: a) *indeksu potrošnje* kao indikatoru podrške visokim javnim izdacima za socijalne politike, b) *indeksu financiranja* kao pokazatelju podrške kolektivnom

financiranju istih politika i c) *indeksu servisiranja*, razini podrške javno organiziranim socijalnim politikama. Rezultati pokazuju kako u slučaju indeksa potrošnje niskokvalificirana radna snaga očekivano pokazuje višu razinu podrške izdacima za socijalnu državu od visokokvalificirane radne snage, pri čemu klasnu podjelu po tom pitanju karakterizira zavidna vremenska stabilnost. Jako niska je pak opća podrška izdacima za javnu administraciju, što ide u prilog sveopćem trendu reforme javne uprave u svijetu. Što se tiče financiranja, ogromna većina populacije u ključnim stavkama poput obrazovanja, zdravstva, brige za djecu i brige za starije i nemoćne vidi sustav poreza i doprinosa kao adekvatan način financiranja tih aktivnosti. Kada se radi o službama koje bi trebale obavljati te poslove, zamjetan je porast podrške privatnim tvrtkama kao prikladnom mediju za servisiranje, ali vjera u javne ustanove ne smanjuje se. Štoviše, klasno gledajući vidljivo je sve veće jedinstvo oko toga da je država odgovorna za pružanje socijalnih usluga svojim građanima. (Svallfors, 1995; Svallfors, 2004)

Poopćeno, na temelju tih rezultata dâ se zaključiti kako među raznim biračkim slojevima postoji konsenzus po pitanju važnosti kolektivnog financiranja socijalnih politika te kako državi pripada centralno mjesto u brizi za provođenje takvih politika. Uz to, snažna je struja zagovaratelja smanjenja javne administracije, a primjetne su i ostale liberalizacijske tendencije kao što je to na primjeru servisiranja. Služeći se uz spomenuto i psihološkim efektom gdje nagle promjene u socijalnim politikama mogu imati negativan utjecaj na ponašanje građana i birača, gotovo stoljetnom univerzalističkom tradicijom skandinavskih zemalja te političkom kulturom koja doživljava inkrementalne modifikacije, ali ne gubi na prosocijalnosti, vidljivo je kako socijalne politike na ovaj ili onaj način predstavljaju *sine qua non* u svijesti birača bez kojih društvo kao takvo ne bi bilo zamislivo. Ideološke razlike oko načina uređenja ili provođenja tih socijalnih politika pri tome su prisutne, no svrha i položaj tih politika ne dovodi se u pitanje. Njima pripada centralno mjesto u političkom životu Skandinavije.

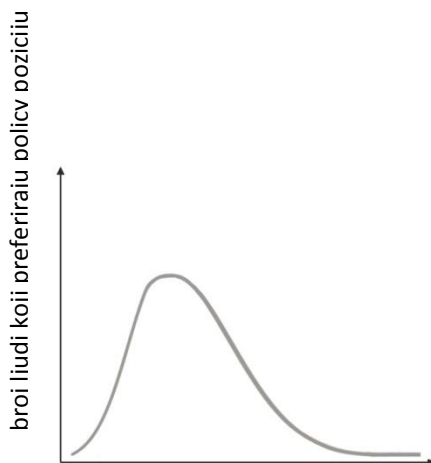
6. Zaključak

Downsov model stranačkog nadmetanja koji pretpostavlja racionalno ponašanje i nadmetanje političkih stranaka na temelju paketa javnih politika (Laver, 2005) čiji sadržaj odgovara jednodimenzionalnoj prostornoj distribuciji političkih preferencija birača, zasigurno je jedan od najkontroverznijih modela u političkoj znanosti. Na ovom mjestu ispitujem primjenjivost Downsovog modela na skandinavski stranački sustav po pitanju socijalnih politika. Stokes u svojoj kritici downsijanskog modela prostornog natjecanja navodi kako se u slučaju mnogih *policy* problema ne može odrediti njihova prostorna pozicija zbog identične pozicije stranaka po pitanju istih (za primjer uzima borbu protiv korupcije i promicanje blagostanja) bez obzira što tim problemima pripada središnje mjesto u političkom životu. (Sartori, 2002) No je li tome zaista tako? Ako opstanku ekspanzivne države blagostanja kao stoljetnom kulturnom i institucionalnom naslijeđu prirodamo centralnu poziciju u političkom životu Skandinavije i pretpostavimo kako sve relevantne političke opcije prihvaćaju skandinavski model države blagostanja kao inherentnu sastavnicu političkog života, ispalo bi kao da po tom pitanju ne postoji ideološka podijeljenost, a vidjeli smo da postoji. Naime, smatram kako je i kod pitanja koja su valencijske točke u politici, kao što je to skandinavski model države blagostanja, postoje ideološke razlike oko načina dostizanja istoga. Desne opcije će zasigurno žustrije zagovarati liberalizaciju, privatizaciju i deregulaciju za razliku od lijevih opcija, no u oba slučaja efikasna država blagostanja ostaje opće mjesto. Ideološka neslaganja oko toga kako nešto urediti, ne znače nužno da se dovodi u pitanje ono što se treba urediti.

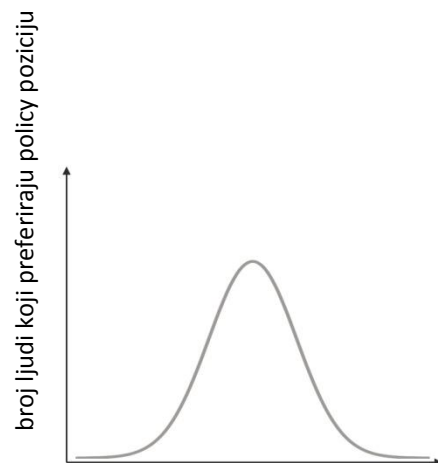
Viđenje povijesnih trendova po pitanju socijalnih politika grafički sam prikazao u Slici 1.1. i Slici 1.2. Prvi slučaj prikaz je distribucije biračkih preferencija po pitanju socijalnih politika sve do druge polovice dvadesetog stoljeća. Vidljivo je kako je pozicija medijanskog birača na jednodimenzionalnom spektru lijevo-desno pomaknuta ulijevo. Takvu poziciju objašnjavam činjenicom snažne radničke i agrarne klase čiji su se interesi pretočili i u političku arenu. Na temelju interesa velikog broja populacije počinju se razvijati prosocijalne politike. Pod uvjetima takvih konstelacija snaga, institucionalnih pretpostavki, klasnih odnosa i dugotrajne vladavine socijaldemokratskih opcija, razvila se tradicija ekspanzivne države blagostanja. Desne opcije bile su primorane 'socijaldemokratizirati' svoju konzervativnu politiku i prilagoditi je poziciji medijanskog birača. Na taj način stranke desnice preuzimaju socijaldemokratski model države blagostanja kao sastavni dio vlastitog *policy*-paketa.

Slika 1.2. odraz je tendencija prisutnih u drugoj polovici dvadesetog stoljeća. Pod uzletom urbane srednje klase, postmaterijalističkih problemskih orijentacija, neoliberalne paradigme, valova kriza, međunarodnog pritiska i europeizacije, pozicija medijskog birača po pitanju socijalnih politika prelazi s lijevog kraja spektra u sam centar. Moja je pretpostavka kako se pod prethodno naznačenim pretpostavkama uistinu može očekivati kako će većina populacije po pitanju socijalnih politika imati umjerenija stajališta te se borba za glas medijskog birača seli prema centru. Vidljivo je to po dihotomnim stajalištima po pitanju javne potrošnje (izdaci za socijalnu politiku nasuprot troškova velike javne administracije), najpogodnijeg medija za pružanje socijalnih usluga i liberalnim gledištima. Ono što ostaje konstanta, a što spada u samu srž skandinavske politike, jest efikasna i širokogrudna država blagostanja čiji status ni u jednom trenu ne dolazi u pitanje.

Slika 1.1. *Jednodimenzionalno* policy nadmetanje više stranaka s pomaknutim medijskim biračem ulijevo



Slika 1.2. *Jednodimenzionalno* policy nadmetanje više stranaka s medijskim biračem u centru



Svjesno prilagođavanje zahtjevima političkog tržišta po pitanju načina oblikovanja socijalnih politika karakteristika je skandinavskoga stranačkog natjecanja, no povijesno

naslijeđe i prosocijalna tradicija osiguravaju skandinavskom modelu da bude *raison d'être* politike toga dijela svijeta.

LITERATURA

Alestalo, Matti/ Kuhnle, Stein, 1986: The Scandinavian Route. Economic, Social, and Political Development in Denmark, Finland, Norway, and Sweden, *International Journal of Sociology* (16) 3/4: 3-38

Arter, David, 2011: 'Big Bang' Elections and Party System Change in Scandinavia. Farewell to the 'Enduring Party System'?, *Parliamentary Affairs* (2011) 1-23

Åmark, Klas/ Lundberg, Urban, 2001: Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900-2000, *Scandinavian Journal of History* (26) 3: 157-176

Christensen, Jørgen Grønnegård, 1997: The Scandinavian Welfare State. The Institutions of Growth, Governance, and Reform, *Scandinavian Political Studies* (20) 4: 367-386

Esping-Andersen, Gösta/ Korpi, Walter, 1986: From Poor Relief to Institutional Welfare States. The Development of Scandinavian Social Policy, *International Journal of Sociology* (16) 3/4: 39-74

Freeman, Richard B., 1995: The Large Welfare State as a System, *The American Economic Review* (85) 2: 16-21

Huber, Evelyne/ Ragin, Charles/ Stephens, John D., 1993: Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State, *The American Journal of Sociology* (99) 3: 711-749

Laver, Michael, 2005: *Privatne želje i interesi*, Jesenski i Turk, Zagreb

Lindbom, Anders, 2001: Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics?, *Scandinavian Political Studies* (24) 3: 171-193

Lindvall, Johannes/ Rothstein, Bo, 2006: Sweden. The Fall of the Strong State, *Scandinavian Political Studies* (29) 1: 47-63

Nygård, Mikael, 2006: Welfare-Ideological Change in Scandinavia. A Comparative Analysis of Partisan Welfare State Positions in Four Nordic Countries, 1970-2003, *Scandinavian Political Studies* (29) 4: 356-385

- Petak, Zdravko, 2009: Ekonomska politika i političke stranke. Između jednakosti i gospodarskog rasta, u: Petak, Zdravko (ur.), *Stranke i javne politike. Izbori u Hrvatskoj 2007.*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb: 9-26
- Peters, Guy, 2007: *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Puljiz, Vlado...[et al.], 2008: *Socijalna politika Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta, Zagreb
- Rosen, Sherwin, 1996: Public Employment and the Welfare State in Sweden, *Journal of Economic Literature* (34) 729-740
- Sartori, Giovanni, 2002: *Stranke i stranački sustavi*, Politička kultura, Zagreb
- Svallfors, Stefan, 1995: The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare Policies, *Acta Sociologica* (1995) 38: 53-74
- Svallfors, Stefan, 1997: Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution. A Comparison of Eight Western Nations, *European Sociological Review* (13) 3: 283-304
- Svallfors, Stefan, 2004: Class, Attitudes and the Welfare State. Sweden in Comparative Perspective, *Social Policy & Administration* (38) 2: 119-138
- Zakošek, Nenad, 2002: *Politički sustav Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

Mario Munta

MODEL DRŽAVE BLAGOSTANJA U POLITIČKOM ŽIVOTU SKANDINAVIJE:

POLOŽAJ SOCIJALNIH POLITIKA U STRANAČKOM SUSTAVU SKANDINAVIJE

Sažetak

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

Ključne riječi: država blagostanja, socijalne politike, skandinavski model, skandinavski stranački sustav, biračke preferencije

Mario Munta

THE WELFARE STATE MODEL IN SCANDINAVIAN POLITICAL LIFE:
POSITION OF WELFARE POLICIES IN SCANDINAVIAN PARTISAN SYSTEM

Summary

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

Keywords: welfare state, welfare policy, Nordic model, scandinavian partisan system, voting preferences