

TUMAČENJE OPSTANKA SOCIJALNE DRŽAVE U ŠVEDSKOJ: ODRŽAVANJE POLITIČKE POTPORE POSTUPNIM PROMJENAMA

dr. sc. Andreas BERGH*
Ratio i Sveučilište Lund, Švedska

Izvorni znanstveni članak**
UDK: 364.013(485)
JEL: H11, H53, I38, P43

Sažetak

Unatoč izazovima i nepovoljnim predviđanjima, nordijske socijalne države s visokim porezima i javnom potrošnjom još uvijek postoje. U ovom se radu opisuju strateške odluke kreatora politike socijalne države, a razmatra se primjer Švedske kako bi se pokazalo da je socijalna država s visokim porezima preživjela nekoliko izazova tijekom procesa postupne promjene, pri čemu je modificirana kako bi zadržala političku potporu glasača koji bi inače preferirali restriktivnu politiku. Postupna promjena rezultira heterogenom univerzalnošću koju karakterizira fleksibilnost, sloboda izbora i financijska rješenja koja obuhvaćaju javne i privatne resurse. Bez obzira na činjenicu što takva politika može povećati nejednakost, ona ima presudnu ulogu u održavanju političke potpore visokim porezima i potrošnjom. U usporedbi s ostalim mogućim scenarijima, postupna prilagodba može biti politička strategija koja minimizira nejednakost u dugom roku.

Ključne riječi: socijalna država, nordijski model, institucionalna promjena, oporezivanje

1. Uvod

Tijekom posljednja dva desetljeća znanstvenici su identificirali brojne izazove s kojima se suočavaju velike socijalne države. Vjerojatno je najčešće spominjani čimbenik povećanje mobilnosti rada i kapitala koje može dovesti do natjecanja država za proizvod-

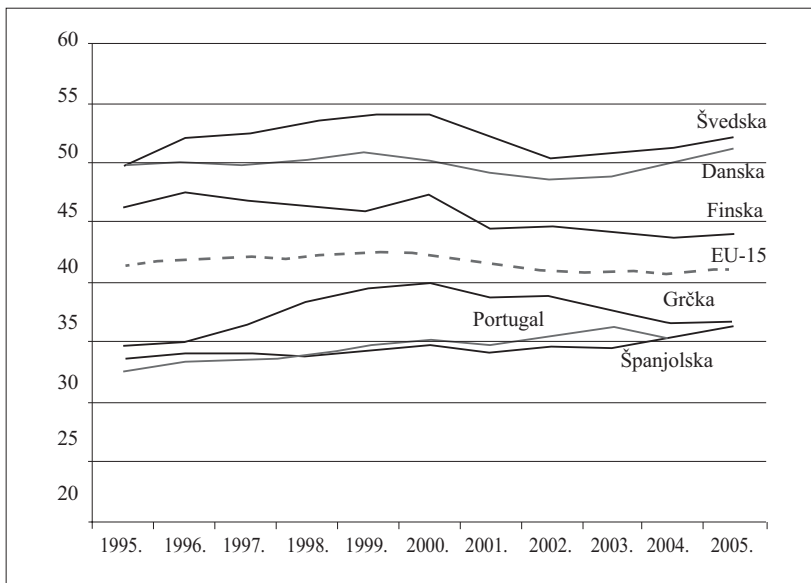
* Autor zahvaljuje Stefanu Svallforsu, Gissuru Erlingssonu i dvojici anonimnih recenzenata na korisnim komentarima na prethodnu verziju rada. Također zahvaljuje i Torsten and Ragnar Söderbergs stiftelser na financijskoj potpori.

** Primljeno (Received): 29.1.2008.

Prihvaćeno (Accepted): 19.5.2008.

ne faktore smanjivanjem poreza i socijalnih naknada na najniže moguće razine. Nedavno su, doduše, empirijska istraživanja otkrila znatnu prilagodljivost velikih socijalnih država. Na primjer, slika 1 pokazuje ukupne porezne prihode kao postotak BDP-a za tri zemlje s najvišim i najnižim ukupnim poreznim prihodima u EU 1995. godine. Ono što je vidljivo iz slike slabo upućuje na smanjenje poreza na najnižu moguću razinu. Ako ništa drugo, ovo desetljeće ekonomske integracije vjerojatno je rezultiralo bar malim stupnjem konvergencije prema prosjeku EU. Prosječna standardna devijacija bila je 4,6 za godine 1995-2000 i 4,3 za godine 2001-2005.

Slika 1. Porezni prihod (u postotku BDP-a) u zemljama Europske unije s niskim i visokim poreznim opterećenjem



Izvor: Eurostat

Zaključak da su velike socijalne države zapravo prebrodile krizu devedesetih pojavljuje se u nekoliko detaljnih analiza pojedinih zemalja (v. npr. Bergh, 2004b; Castles, 2004; Berquist i Lindbom, 2003; Lindbom, 2001; Timonen 2001; Kvist, 1999. i Kautto, 1999).¹ Ti su nalazi oprečni pesimističnim očekivanjima Snower (1993) i nekoć aktualnoj negativnoj ocjeni švedskoga društvenog modela u časopisima kao što su Wall Street Journal i The Economist.² Zbog toga treba ispitati jesu li nepovoljne prognoze za velike socijalne

¹ Blomqvist (2004), doduše, ističe kako su mnoge važne promjene u Švedskoj tijekom devedesetih bile više kvalitativne nego kvantitativne, a upravo su te kvalitativne promjene ključne za razumijevanje kvantitativne postojanosti društava s visokim porezima.

² O popisu takvih članaka vidjeti Lindert (2004), poglavlje 11.

države bile pogrešne, preuveličane ili su socijalne države pronašle način za prilagođiva-
nje novonastalim uvjetima.

Bilo je preuveličavanja u smislu utjecaja globalizacije na socijalnu državu, a tumače-
nje dano u ovom radu temelji se na stajalištu da je osnovni razlog opstanka socijalnih dr-
žava s visokim porezima strategija za koju su se opredijelili političari, a koja obuhvaća
postupnu prilagodbu socijalne države novonastalim okolnostima. Prema Streeck i Thelen
(2005), riječ je o *postupnoj promjeni s transformacijskim rezultatima*. Ovaj rad pridonosi
razumijevanju elastičnosti socijalne države pokazujući kako nam jednostavne ekonom-
ske pretpostavke mogu uvelike pomoći u razumijevanju vrste i smjera tih postupnih pro-
mjena. Da bi opstala u demokraciji, socijalnu državu mora podržavati većina stanovništ-
va. Kada su vanjski učinci počeli ugrožavati socijalnu državu, političari su uzvratili mje-
rama kojima održavaju potporu glasača socijalnoj državi. Naime, glasači su inače skloni
poduprijeti velika smanjenja potrošnje i poreza.

Ako sile koje pokreću promjene socijalne države i dalje budu postupne, a ne nagle
i žestoke, okvir predstavljen u ovom radu može zapravo biti primijenjen za predviđanje
vrste promjena koje će se dogoditi u nordijskim socijalnim državama u idućim desetlje-
ćima. Osnovna je pretpostavka da političari odgovaraju na vanjske utjecaje postupnom
modifikacijom postojećih institucija socijalne države, s ciljem zadržavanja političke pot-
pore. Empirijski dokazi, uglavnom iz Švedske, ali i iz drugih nordijskih socijalnih drža-
va, jasno upućuju na činjenicu da je ta strategija bila naizgled uspješno implementirana.
Ako se ona održi, socijalne države s visokim porezima opstat će u budućnosti, doduše,
heterogenije i fleksibilnije.

U sljedećem poglavlju rada obrađeni su izazovi i promjene kojima se nordijske soci-
jalne države moraju prilagoditi. U trećem dijelu predstavljen je jednostavan okvir za ana-
lizu političke potpore socijalnim državama i strateških odluka s kojima se susreću poli-
tičari. Četvrti dio opisuje proces postupne prilagodbe u praksi, pretežito primjenom pri-
mjera iz Švedske. Peti dio ispituje posljedice preraspodjele, dok su u šestom dijelu dana
zaključna razmatranja.

2. Četiri izazova socijalnoj državi

Prije analize načina na koji se socijalne države mogu prilagoditi izmijenjenim okol-
nostima, valja se prisjetiti koje su to uopće okolnosti. U literaturi se spominje nekoliko ra-
zličitih izazova s kojima se suočavaju velike socijalne države. Na primjer, Snower (1993)
smatra da će socijalne države općenito biti podložne proračunskim pritiscima, pa stoga so-
cijalne usluge trebaju biti preusmjerene sa srednje klase na siromašne. Nešto manje dra-
stični primjeri mogu se pronaći u Lindert (2004) i Steinmo (2003). Analiza svih poten-
cijalnih budućih izazova socijalnih država nije moguća. U ovom radu težište je stavljeno
na sljedeća četiri izazova.

- Povećana mobilnost objekata oporezivanja otežava prikupljanje poreza potrebnih
za financiranje socijalnih država.
- Demografsko starenje uzrokuje potrebu ljudi za potporom socijalne države u stari-
jim godinama života, i to u sve duljem razdoblju.

- Povećana efikasnost na privatnom tržištu osiguranja uzrokuje povećanje konkurentnosti tržišne alternative socijalnoj državi.
- Povećana očekivanja u smislu javno financirane privatne potrošnje uzrokovana tehnološkim napretkom, posebno u zdravstvenom sektoru, pridonose povećanoj potražnji stanovništva.

Treba istaknuti kako fokusiranje na gore navedena četiri čimbenika isključuje mnogo važnih izazova. Na primjer, Lazar i Stoyko (1998) spominju promijenjenu strukturu obitelji, visoke fiskalne deficite, probleme smanjene motiviranosti za rad zbog izdašnih socijalnih naknada i izmijenjenu političku ideologiju. Ipak, prva dva činitelja vjerojatno su najviše spominjani izazovi s kojima se suočava socijalna država, a druga će dva vjerojatno postati važna u budućnosti. U nastavku ćemo ukratko razmotriti ta četiri izazova. Koliko su oni uistinu snažni?

Kad je riječ o mobilnosti objekata oporezivanja, kapital je među zemljama već gotovo potpuno mobilan, dok je mobilnost radne snage u Europi još uvijek relativno niska. To je važno jer mobilnost rada ima važnu ulogu u Sinnovoj (1997) teoriji konkurencije sustava, koja govori kako se zemlje natječu za visokokvalificiranu radnu snagu. U praksi, mobilnost rada nije dovoljno visoka da bi potaknula "utrku do dna", kao što smatra Sinn (2004), no postoje naznake da se ona neprestano povećava. Pedersen i sur. (2003) navode kako postoji znatan porast emigracije iz Švedske tijekom devedesetih, posebno visokoobrazovanih osoba.

Demografsko starenje još je jedan od izazova kojima je izložena socijalna država. Prema projekcijama, koeficijent demografske ovisnosti u EU (definiran omjerom populacije starije od 65 godina i populacije između 15 i 64 godine) udvostručit će se između 2000. i 2040. (Disney, 2003). Takva se predviđanja čine drastičnima i dovode u pitanje opstanak socijalne države s obzirom na demografske pritiske.

Produljenje trajanja života ne znači nužno da socijalna država treba podržavati ljude sve dulji dio njihova životnog vijeka. Postoji nekoliko hipoteza o tzv. očekivanom trajanju zdravog života. Teorija komprimirane smrtnosti koju je iznio Fries (1980) najoptimističnija je, dok Gruenberg (1977) predlaže pesimističniji scenarij ekspanzije smrtnosti. Najvjerojatnije mehanizmi djeluju u oba smjera. Na primjer, Karlsson i sur. (2005) objavljuju da je očekivano trajanje zdravog života u UK između 1981. i 2001. poraslo za oko 1,5 godina, pri čemu je ukupno očekivano trajanje života poraslo za 2,1 godinu za žene i 3 godine za muškarce.

Povećana efikasnost na tržištu privatnog osiguranja utječe na političku potporu socijalnom osiguranju. Hindriks i De Donder (2003) navode kako politička potpora socijalnom osiguranju pada kada privatni osiguravatelji mogu procijeniti individualne rizike i, sukladno tome, izbjeći problem pogrešnog odabira. Iako je manje realno očekivati da privatni osiguravatelji mogu bez troškova doći do informacija o individualnom riziku, može se pokazati kako smanjenje troškova dobivanja takvih informacija smanjuje političku održivost socijalnog osiguranja (v. Bergh, 2003; 2004). Povećanje efikasnosti tržišta privatnog osiguranja čini tržišnu alternativu socijalnom osiguranju atraktivnijom za one koji znaju kako je rizik da postanu bolesni, invalidni ili dožive ozljedu na radu manji od prosječnoga.

Konačno, ubrzan razvoj moderne medicinske tehnologije daje naslutiti kako će biti teško održati javnu ponudu zdravstvenih usluga uz zadovoljavajuću razinu kvalitete za svakoga. U anketi koja je nedavno provedena u Švedskoj, Rosén i Karlberg (2002) otkrili su da se 59% stanovnika i samo 12% liječnika slaže da bi usluge javnog zdravstva trebale uvijek značiti najbolju njegu, bez obzira na troškove.³ Povećana očekivanja rezultat su ne samo tehnološkog napretka, već i povećanja dohodaka. Prema Fogel (1999), elastičnost dohotka na usluge zdravstvene zaštite u dugom roku iznosi 1,6. Stoga, s postupnim bogaćenjem, pojedinci žele trošiti sve veći dio državnog proračuna na zdravstvenu zaštitu, zbog čega univerzalna razina koju pruža socijalna država postaje nedostatna za sve veći broj pojedinaca koji ostvaruju visoke dohotke.

Valja istaknuti kako opisana četiri izazova nisu trenutačna i katastrofalna prijetnja socijalnoj državi – oni se već neko vrijeme postupno razvijaju. Ipak, ne može se umanjiti njihova važnost i već se sada čini da će ona u budućnosti sve više jačati.

3. Modeliranje potpore socijalnoj državi

Razumijevanje potpore socijalnoj državi vrlo je kompleksan problem. Tri su moguća objašnjenja vlastiti interes, recipročna potpora i altruizam. Pristup vlastitog interesa veže se još uz Meltzer i Richard (1978), koji otkrivaju kako će oni koji imaju koristi od društvene preraspodjele vjerojatno glasati za socijalnu državu. Dok je pristup vlastitog interesa analitički pogodan, problem je mnogo složeniji od pukog izračunavanja ima li osoba neto novčane koristi od takvog društveno-političkog uređenja.

Nasuprot tome, postoji altruizam na temelju kojega čak i oni pojedinci koji financiraju socijalnu državu glasuju za nju iz altruizma prema onima koji imaju koristi od preraspodjele. O izvoru i prirodi ljudskog altruizma zna se vrlo malo.⁴

Ipak, recipročna potpora socijalnoj državi danas je najprihvaćenije objašnjenje (v. npr. Bowles i Gintis, 2000, te Mau, 2004). Prema toj hipotezi, ljudi žele pridonijeti socijalnoj državi – uz uvjet da postoji povezanost između napora i nagrade koja se smatra pravednom. Želja za doprinosom ovisi o pretpostavci adekvatnih budućih povrata (Mau, 2004). Drugačije rečeno, ljudi žele pridonijeti socijalnoj državi uz uvjet da joj i drugi također pridonose. Ljudi ne žele kontinuirano pridonositi a da pri tom zauzvrat ne dobivaju ništa, pa u tom smislu recipročna potpora socijalnoj državi nije znatno drugačija od potpore socijalnoj državi iz vlastitog interesa.

Uz objašnjenje koje se temelji na vlastitom interesu i reciprocitetu, postoji obilje empirijskih dokaza o tome kako velike socijalne države preživljavaju jer su korisne široj srednjoj klasi (v. npr. Goodin i Le Grand, 1987; Rothstein, 1998. te Korpi i Palme, 1998). Nadalje, postoje dokazi da se povijesno širenje socijalnih država može uvelike objasniti političkim čimbenicima utemeljenima na vlastitom interesu glasača (v. Lindert, 2004).

Zbog navedenih će se razloga analiza u ovom radu temeljiti na sofisticiranijoj verziji jednostavnog modela vlastitog interesa, u kombinaciji s recipročnošću. Slika 2. prikazu-

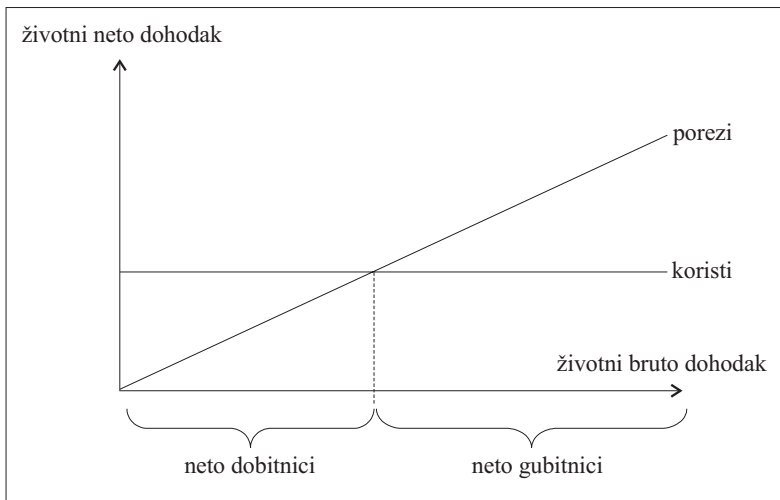
³ Slično tome, "skupa očekivanja" mogu postojati i u drugim društveno financiranim područjima kao što je školstvo.

⁴ To je, doduše, trenutačno vrlo turbulentno područje istraživanja. Vidjeti, na primjer, Fehr i Fischbacher (2003) te Ostrom i Walker (2003).

je pojednostavnjeni model univerzalne socijalne države koji je, među ostalima, predložio i Rothstein (1998).⁵ Ideja je da se za financiranje socijalnih naknada (u novcu i u naravi) primjenjuju aproksimativno proporcionalni porezi te da ljudi mogu ostvarivati naknade bez obzira na dohodak. S nekim dopunama, taj će se model koristiti za analizu utjecaja četiriju izazova spomenutih u prethodnom dijelu na potporu socijalnoj državi.

Budući da socijalna država provodi redistribuciju među pojedincima, kao i tijekom života svakog pojedinca, slika 2. mora se promatrati iz perspektive životnog vijeka: Neki će ljudi u životu nakon svega završiti kao neto dobitnici, a drugi kao neto gubitnici. To se, međutim, ne može unaprijed znati. Zato je osiguranje dodatan motiv koji treba imati na umu: ako su ljudi neskloni riziku i brinu se o budućim gubicima dohotka, čak će i oni koji završe kao neto gubitnici podržati socijalnu državu zbog sigurnosti koju pruža takvo društveno-političko uređenje.

Slika 2. Pojednostavnjeni model univerzalne socijalne države



Izvor: autor

Uz osiguranje kao dodatan motiv za preraspodjelu, u modelu potpore socijalnoj državi treba također uzeti u obzir alternativni scenarij, učinak u naravi i učinak razine koji će biti objašnjen u nastavku.

Potpore socijalnoj državi ovisi o tome što ljudi smatraju relevantnim alternativnim scenarijem. Stajalište ljudi o tome jesu li u boljem položaju uz postojeće institucije socijalne države nego što bi bili u najvjerojatnijem alternativnom scenariju, koji bi vjerojatno bio kombinacija tržišnoga i obiteljski utemeljenog rješenja, mnogo je važniji od činjenice je li pojedinac neto dobitnik ili neto gubitnik. Na primjer, ljudi koji su neto gubitnici, odnosno koji financiraju sustav socijalnog osiguranja također mogu biti u boljem položaju uz

⁵ Univerzalna socijalna država vjerojatno je poznatija kao socijaldemokratska država u radu Esping-Andersen (1990).

socijalno osiguranje nego uz tržišna rješenja, ako se tržišno osiguranje u određenoj mjeri može okarakterizirati kao nesavršena konkurencija ili je podložno problemu pogrešnog odabira (v. npr. Sinn, 1995; Casamatta, Cremer i Pestieau, 2000. te Hindriks i De Donder, 2003). No ako je alternativa socijalnoj državi za određene skupine ljudi bolja, potpora socijalnoj državi u toj će grupi nestati jer pojedinci koji joj pripadaju osjećaju kako bi bili u boljem položaju uz alternativno društveno uređenje.

Učinak u naravi odnosi se na činjenicu da primanje određenog iznosa u obliku javnog dobra nije ekvivalentno primanju jednakog iznosa u novcu. Stoga neke skupine mogu smatrati da pružene usluge ne odgovaraju onome što bi oni odabrali za konzumaciju da im se alternativno ponudila ista vrijednost u novcu. Što je razlika između društvenih preferencija i ponude usluga od socijalne države veća, potpora socijalnoj državi postaje sve manja.⁶

Konačno, učinak razine usko je povezan s učinkom u naravi. Uz pretpostavku da su usluge koje pruža socijalna država upravo ono što bi stanovnici inače kupili, još uvijek može postojati negativan učinak na potporu socijalnoj državi ako je razina koja je potrošena niža od željene razine potrošnje. Na primjer, kad ne bi postojala socijalna država, i pojedinci koji imaju nizak dohodak i oni koji imaju visok željeli bi potrošiti nešto novca na primarno obrazovanje. Ali pojedinci koji ostvaruju niže razine dohotka spremni su potrošiti manje, a oni koji ostvaruju više razine dohotka više od iznosa koji daje socijalna država. Stoga pojedinci koji ostvaruju više razine dohotka mogu smatrati da je stupanj potrošnje koji osigurava socijalna država nezadovoljavajući, što negativno utječe na potporu socijalnoj državi.

3.1. Političke strategije: status quo, preinaka sustava ili postupna prilagodba

Izazovi za socijalnu državu stavljaju pred donositelje ekonomsko-političkih odluka problem izbora strategije. Odmah na početku moguće je identificirati dvije ekstremne strategije. Jedna je da se ne čini ništa kako bi se zadržalo postojeće stanje. Druga podrazumijeva temeljito restrukturiranje socijalne države, odnosno preinaku sustava. Između tih ekstremnih slučajeva širok je spektar postupnih promjena, uključujući i postupnu prilagodbu socijalne države novonastalim uvjetima. Te su strategije dane u tablici 1.

Očito je razlika između postupne prilagodbe i pomaka sustava pitanje stupnja, a ne načina (vrste), kao što naglašavaju Hinrichs i Kangas (2003). Ipak, postupna promjena može potencijalno objasniti nedostatak preinake sustava u nordijskim socijalnim državama: male, strateške promjene u porezima i sustavu javnih davanja utječu na socijalnu državu s obzirom na promjene u okruženju, tako da glasači koji bi inače favorizirali radikalne promjene sa značajnim smanjenjima potrošnje nastave podržavati socijalnu državu.

Mala je vjerojatnost za uspješan pomak sustava. Iz literature koja se bavi institucionalnim promjenama socijalnih država poznato je da tako radikalne promjene nastaju samo u izvanrednim okolnostima, u procesu nagle promjene.⁷

⁶ Teorijski, učinak u naravi na političku potporu može biti pozitivan. Na primjer, ako ljudi znaju da imaju kratkoročne preferencije te da su nesposobni sami štedjeti za starost iako bi to željeli, socijalna država može poslužiti kao sredstvo obvezivanja.

⁷ Vidjeti na primjer, Streeck i Thelen (2005), Pierson (2001) te Stephens, Huber i Ray (1999).

Tablica 1. Odgovor političara u socijalnoj državi na novonastale okolnosti: tri strategije

Politička strategija	Opis
<i>održavanje statusa quo</i>	ignoriranje izazova i novonastalih uvjeta; usmjeravanje na održavanje tradicionalnih institucija socijalne države netaknutima
<i>preinaka sustava</i>	korištenje izmijenjenim okolnostima i izazovima kao argumentima za temeljito restrukturiranje socijalne države, primjerice za napuštanje univerzalnosti u korist jednostavnoga ili ciljanoga socijalnog sustava
<i>postupna prilagodba</i>	modificiranje socijalne države kao odgovor na izmijenjene okolnosti, što rezultira zadržavanjem potpore socijalnoj državi, pri čemu se izbjegava da vlastiti interes pretvori one koji podržavaju socijalnu državu u one koji zahtijevaju velika smanjenja

Izvor: autor

Politička strategija održavanja nepromijenjenog stanja zasigurno je strategija koja je u kratkom roku najpravednija i najpovoljnija. Ipak, ako vanjski utjecaji nastave jačati, ta strategija u dugom roku može ugroziti političku potporu socijalnoj državi. Postoji velik broj istraživanja koja upućuju na činjenicu da zemlje koje predugo pokušavaju održati *status quo* mogu zapasti u probleme koji posredno vode velikim institucionalnim promjenama (v. npr. Lo Vuolo, 1997. za Argentinu te McClintock, 1998. za Novi Zeland).

Nordijske socijalne države jasno su odabrale strategiju postupne prilagodbe. U sljedećem dijelu detaljnije je opisano nekoliko postupnih promjena koje su pridonijele za državanju političke potpore socijalnoj državi u Švedskoj i drugim nordijskim socijalnim državama.

4. Održavanje političke potpore u velikim socijalnim državama postupnom prilagodbom

Ukratko, postupna prilagodba nordijske socijalne države podrazumijeva ove političke mjere:

- promjenu porezne strukture
- povećanje poticaja za rad
- prihvaćanje privatne doplate javnih naknada
- korištenje vaučera kako bi se kombinirala sloboda izbora, privatna nabava i javno financiranje.

Ovaj dio rada daje empirijske dokaze i opisuje način na koji navedene mjere utječu na potporu socijalnoj državi. Kako postoje neki segmenti socijalne države u kojima se malo toga dogodilo, primjeri su vezani za najveće transfere (mirovinski sustav), javno financiranu potrošnju i porezni sustav, a pokazuju kako su promjene koje se zbivaju više nego marginalne.

4.1. Promjena porezne strukture

Velike socijalne države na različite načine mogu rješavati probleme prouzročene povećanjem porezne mobilnosti. To su:

- prihvaćanje nižih prihoda i deficita
- prihvaćanje nižih prihoda i smanjenje potrošnje
- suzbijanje povećane mobilnosti kompenzirajući je faktorima proizvodnje koji bi se inače selili
- nadoknada poreznoga gubitka povećanjem porezne stope na manje mobilne proizvodne faktore

Očito, prva opcija u dugom roku nije ekonomski ostvariva. Kao što je već spomenuto, druga je opcija problematična zbog političkih razloga. Ostaju opcije 3. i 4, pri čemu obje zahtijevaju promjene poreznog sustava. Upravo su se tako do sada prilagođavale nordijske socijalne države.

Radi održavanja razine poreznih prihoda kada neki objekti oporezivanja postanu mobilni, veći udio poreza mora se prebaciti na relativno manje mobilne objekte. Boadway (2005) navodi kako je sustav koji najbolje kombinira ciljeve dobroga poreznog sustava u međunarodno konkurentnom okruženju porezni sustav dualnog dohotka, koji se primjenjuje u nordijskim zemljama u kojima se kapital oporezuje niskom, jedinstvenom poreznom stopom, a nekapitalni dohodak progresivnom poreznom stopom. Lindert (2004) ističe kako je razina poreza u Švedskoj u svim područjima osim kapitalnih poreza znatno viša od razine poreza u, primjerice, SAD-u.

Taj se argument može proširiti: u području oporezivanja rada nordijske socijalne države imaju više prosječne poreze, no u usporedbi s SAD-om i UK prikupljaju relativno veći udio poreza od ljudi koji ostvaruju niske i srednje razine dohotka, a manji relativni udio od pojedinaca koji ostvaruju više razine dohotka (v. tabl. 2).

Tablica 2. Udio poreza kojeg su platile osobe s najnižim, srednjim i visokim dohocima

	Najniži (30%)	Srednji (40%)	Najviši (30%)
SAD	6	28	65
UK	6	32	62
Finska	10	33	57
Norveška	10	36	54
Švedska	11	36	53
Danska	14	37	49

Izvor: Förster (2000)

Nedavno su se socijalne države prilagodile ukidanjem visokoprogresivnih poreznih rasporeda, no nisu smanjile razinu ukupnih poreza. U ranim devedesetima Švedska i Norveška provele su reforme kojima su reducirale porezne deformacije smanjenjem propisanih poreznih stopa i širenjem poreznih osnovica (v. npr. Agell, Englund i Södersten, 1996,

te Aarbu i Thoresen, 1997). Lazar i Stoyko (1998) pokazuju kako su se broj poreznih razreda i najviše granične porezne stope i između 1975. i 1990. u gotovo svim suvremenim socijalnim državama izrazito smanjile.

Uz temeljite strukturalne mjere kao što su promjena cjelokupne progresivnosti poreza, neki problemi prouzročeni povećanom mobilnošću mogu također biti riješeni specifičnim izuzećima za pojedine skupine. Švedska, Danska i Finska uvele su izuzeća u oporezivanju dohotka prema kojima su, primjerice, strani stručnjaci imali bitno manje granične porezne stope. U Švedskoj je 25% bruto plaće oslobođeno oporezivanja za razdoblje od najviše tri godine. Danska je otišla još dalje: najveća je granična porezna stopa oko 60%, no strani istraživači koji ostaju do tri godine plaćaju samo proporcionalni porez po stopi od 25%.⁸ O više detalja selektivnih oslobođenja u oporezivanju dohotka vidjeti ITPS (2005). Stoga su se socijalne države prilagodile na način da porezni teret učine manjim od poreznog tereta za skupine s povećanom mobilnošću.

Sada valja istaknuti da se pri analizi održivosti sustava s visokim porezima ne smiju ignorirati porezno financirane beneficije, što naglašava, primjerice, Steinmo (2003). Problem je u činjenici da velik dio beneficija koje financira socijalna država ima obilježja javnog dobra, što dovodi do klasičnog problema slijepog putnika: oni koji izbjegavaju plaćanje visokih poreza ipak mogu uživati koristi financirane porezima što ih snose drugi pojedinci.

Pokazalo se da socijalne države mogu riješiti problem slijepog putnika na način da koriste usko vežu za individualno sudjelovanje na tržištu rada. Na primjer, najveći društveni transfer, sustav mirovinskog osiguranja, specifično je uređen za izbjegavanje tog problema. U Švedskoj se s dohotkom povezano pravo na mirovinu ostvaruje samo za dohotke ostvarene u Švedskoj, dok se puna mirovina dodjeljuje samo građanima koji su prebivali u Švedskoj najmanje 40 godina u razdoblju od 16. do 64. godine života.

Još uvijek postoji mnogo potencijalnih problema povezanih s tzv. strateškom socijalnom migracijom. Ako se ljudi koriste javno financiranim obrazovanjem do 25. godine života, rade u inozemstvu veći dio zrele životne dobi te se na kraju vrate u zemlju radi javno financirane staračke njege, to će stvoriti probleme za socijalnu državu. Slično tome, postoji zabrinutost da će imigracija iz siromašnijih europskih zemalja stvoriti pritisak na nordijske socijalne zemlje.

Doduše, dosadašnja empirijska istraživanja ne upozoravaju na stratešku socijalnu migraciju kao na velik problem, čak ni među američkim savezним državama. Berry, Fording i Hanson (2003) zaključuju da "siromašni ne migriraju u velikom broju radi izdašnije socijalne pomoći" (str. 329), te navode kako je "privlačna snaga socijalnog blagostanja znatno slabija od privlačne snage koju imaju visoke plaće nisko obrazovanih radnika i niska stopa nezaposlenosti" (str. 344). Drugim riječima, migraciju rada uzrokuje ljudski poriv za poslovnim prilikama u bogatijim zemljama, a ne toliko strateška potraga za koristima darežljivih socijalnih država.⁹

⁸ Prije ukidanja poreza na bogatstvo 2007. Švedska je također imala slična oslobođenja u porezu na bogatstvo za one koji su bili vlasnici najmanje 25% dionica kompanije, ako je vlasnički udio kupljen prije 1990.

⁹ Pokusno su obje tvrdnje potvrđene u kontekstu Švedske: Najnovije istraživanje švedskoga Nacionalnog odbora za socijalno osiguranje pokazuje kako je ekspanzija EU uključivanjem 10 novih, znatno siromašnijih zemalja

Zaključno: velike socijalne zemlje mogu održavati visoke porezne prihode prebacivanjem poreznog tereta prema manje mobilnim objektima oporezivanja, smanjenjem porezne progresivnosti, uvođenjem kompenzirajućih oslobođenja za visoko-osjetljive proizvodne faktore i otežavanjem šverca kojim pojedinac uživa porezom financirane koristi bez plaćanja poreza kojima se te koristi financiraju. Mnoge su se promjene u nordijskim socijalnim državama u tom smjeru već dogodile.

4.2. Povećanje poticaja za rad

Kada se dio životnog vijeka koji se provodi radeći smanjuje zato što ljudi dulje ostaju u sustavu obrazovanja, kasnije odlaze u mirovinu i dulje žive, socijalne su države suočene s izborom između smanjenja koristi i povišenja poreza. Radi ublažavanja problema, političarima se obično savjetuje da povećaju poticaje za rad (v. npr. OECD, 2005).

Povećanje poticaja za rad može se ostvariti na nekoliko načina. U dugom roku socijalne države mogu potaknuti ljude da prije odlaska u mirovinu dulje rade. U kratkom roku reforme mogu povećati poticaje za produljenje radnog vremena (više sati na dan i više dana u tjednu). Nordijske socijalne države trenutačno primjenjuju oba tipa reforme, što je za sada relativno uspješno.

Povećanje dobne granice nakon koje ljudi odlaze u mirovinu može se postići ili uvođenjem pravila ili uvođenjem poticaja. Posljednja je opcija bolja za zadržavanje potpore socijalnoj državi jer ostavlja pojedincu izbor između okolice i potrošnje u skladu s vlastitim preferencijama. Disney (2003) otkriva kako su mnoge zemlje već provele reforme mirovinskog sustava na taj način. Posebnom reformom u Švedskoj, provedenom 1998. godine, mirovinska primanja aktuarski su prilagođena (u određenoj mjeri) slobodno odabranom dobi umirovljenja, rezultirajući snažnim ekonomskim poticajima za odgađanje odlaska u mirovinu. Reforme mirovinskog sustava s ciljem produljenja dobi umirovljenja provedene su i u zemljama s visokim porezima, na primjer u Belgiji i Finskoj. Norveška je u tom smislu nešto sporija, no u svibnju 2005. norveški je parlament prihvatio reformu koja, među ostalim, uključuje i faktor prilagođivanja koristi, koji se modificira kako bi odražavao promjene u očekivanom trajanju života u vrijeme umirovljenja.

Posebno Švedska, ali i Danska i Finska, još uvijek imaju velike probleme zbog slabih poticaja za rad u kratkom roku. Naime, kombinacija visokih poreza na rad, darežljivih naknada za nezaposlene i ostalih socijalnih primanja ovisnih o dohotku stvaraju visoke granične efektivne porezne stope (v. Lindbeck, 1994). Pošto je Švedska drastično smanjila progresivnost poreza u ranim devedesetima, nemotiviranost za rad sada se obično pojavljuje u osoba koje ostvaruju nizak dohodak, uglavnom zbog karakteristične prirode socijalnog osiguranja (v. Bergh, 2004b).

Zaključno: reformom mirovinskog sustava mnoge su socijalne države počele rješavati probleme prouzročene niskim potporama za rad u dugom roku. Reforme usmjerene

imala marginalan utjecaj na potrošnju za obiteljske socijalne naknade (v. i http://www.eubusiness.com/East_Europe/040825093559.y65bxren). Ipak, činjenica da se latvijski građevinari sada mogu natjecati za posao u Švedskoj bila je povod za nekoliko spektakularnih konflikata na švedskom tržištu rada (v. <http://www.eurofound.eu.int/2005/01/feature/lv0501101f.html>).

na povećanje poticaja za rad u kratkom roku trenutačno su u središtu političke rasprave u socijalnim državama.

4.3. Nadoplata

Kao što je već spomenuto, usluge zdravstvene zaštite su normalna dobra s dohodovnom elastičnošću većom od jedan. To znači da će potražnja za tim uslugama rasti kako se populacija u socijalnoj državi bogati, i to posebno među onima koji su relativno bogatiji. Stoga će se razlika u razini apsolutne potrošnje kojoj teže pojedinci s visokim dohocima i pojedinci s niskim dohocima s vremenom povećavati.

Održavanje postojeće razine beneficija po stanovniku povećava se kada omjer starih i mladih zahtijeva više poreze. Zbog toga će biti vrlo teško za cijelu populaciju javno financirati sve veću razinu usluge koju zahtijevaju pojedinci s većim dohocima. Stoga političari moraju dopustiti pojedincima da dopune javne fondove privatnim novcem ili će oni morati plaćati dvostruku cijenu kako bi se održala razina usluga kakvu preferiraju: jednom plaćanjem poreza, a drugi put za privatne poslužitelje ako ne postoji mogućnost nadoplate (doplatka).

Ključno gledište ove analize jest da politička potpora socijalnoj državi raste omogućivanjem nadoplate u usporedbi sa situacijom kada pojedinci moraju plaćati dvaput. Teorijski, očekuje se smanjenje potpore socijalnoj državi među onima koji smatraju da je dvostruko plaćanje najbolji način za održavanje željene razine i kvalitete. To empirijski potvrđuju Hall i Preston (1998) pokazujući kako ljudi koji su napustili javno pruženu zdravstvenu zaštitu i plaćaju privatno zdravstveno osiguranje podržavaju smanjenje potrošnje na javni sustav. To je jedan od razloga zbog kojega *status quo* strategija može djelovati samo u kratkom roku. Kako sve više ljudi želi plaćati dvaput, javna potpora socijalnoj državi biva sve ugroženija.

Kada je nadoplata dopuštena, oni koji žele to učiniti mogu povećati razinu usluge dodavanjem privatnog novca kao dopune javnom financiranju. To znači da je smanjen udio poreza što ga plaća viša srednja klasa, a koji se preusmjerava na potrošnju ostalih skupina.¹⁰

Nadoplata je moguća ne samo da bi se dopunile javno pružene usluge, već i za dopunjavanje novčanih transfera socijalnog osiguranja bismarckovskog tipa, u kojemu postoji proporcionalna zamjena dohotka. Tada nadoplata znači povećanje efektivne stope zamjene, od javno pružene razine prema potpunom osiguranju. Nadoplata ublažava negativne efekte razine na potporu socijalnoj državi zbog ovih razloga: obvezno socijalno osiguranje sa stopama zamjene od gotovo 100% znači da su ljudi koji imaju nisku potrebu za osiguranjem (zato što su skloniji riziku) prisiljeni na korištenje većom zaštitom no što bi to inače činili. Ako se obvezna stopa zamjene spusti, ljudi mogu dopuniti zaštitu do željene razine, bilo individualno putem tržišnog osiguranja bilo kolektivnim dogovaranjem aranžmana osiguranja. Ståhlberg (2003) pokazuje kako je posljednja solucija već vrlo česta: kolektivni ugovori pokrivaju gotovo cijeli radni kontingent, a kao što se može očekivati, detalji i uvjeti variraju među skupinama.

¹⁰ Recentni dokumenti javne politike pokazuju da se nordijske socijalne države suočavaju upravo s opisanim strateškim odlukama (v. npr. švedski Långtidsutredningen 2003/04, SOU2004:19).

Budući da obvezno, socijalno osiguranje nije podložno troškovima oglašavanja ni troškovima povezanim s identificiranjem rizičnih skupina, empirijski je dokazano da socijalno osiguranje ima manje troškove administriranja nego privatno osiguranje (v. npr. Gouyette i Pestieau, 1999). Stoga je vrlo vjerojatno da će najbolja alternativa većini glasača biti kombinacija socijalnog osiguranja i privatne nadoplate, pa ta alternativa može biti strogo preferirana u odnosu prema sustavu utemeljenome samo na tržišnom osiguranju ili sustavu utemeljenome samo na socijalnom osiguranju. Zapravo, Bergh (2003) pokazuje kako ugovori o nadoplati mogu potaknuti pojedince koji ostvaruju visoke razine dohotka da podrže socijalno osiguranje kad bi inače favorizirali tržišno osiguranje pred socijalnim osiguranjem bez nadoplate.

Zaključno: pokazalo se kako će, možda suprotno vjerovanju većine, dopuštanje nadoplate javne potrošnje i socijalnog osiguranja u mnogim situacijama povećati političku potporu građana socijalnoj državi. Nadoplata je već vrlo česta pojava u nordijskim socijalnim državama.

4.4. Vaučeri, privatni poslužitelji i zarade

Upotreba vaučera jedan je od načina održavanja javnog financiranja dok se stanovnicima socijalne države daje veći utjecaj nad pruženom uslugom. Blomqvist (2004) opisuje tzv. revoluciju izbora socijalnih usluga u Švedskoj, koja je uz vaučere podrazumijevala i korištenje kvazitržištem kao što su aranžmani naručitelj/isporučitelj.

Porast učestalosti vaučera može se promatrati kao način za uklanjanje negativnih učinaka na potporu socijalnoj državi prouzročenih učinkom u naravi, davanjem ljudima više slobode pri odabiru usluga kojima se žele koristiti. Valja istaknuti kako priliku za slobodniji odabir može cijeniti i koristiti samo mali dio populacije – no ako su to glasači koji bi u protivnome prestali podržavati socijalnu državu, uporaba vaučera može biti politika koja u graničnim slučajevima osigurava potporu većine.

Zapravo, standardni rezultati studija sustava vaučera pokazuju da su se slobodom izbora ljudi inicijalno vrlo malo koristili, no taj se udio s vremenom konstantno povećava (v. npr. Edebalk i Svensson, 2005). U obrazovanju, zaštiti djece i zdravstvenoj zaštiti, zadovoljstvo korisnika je veće među onima koji su odabrali privatne poslužitelje nego među onima koji su odabrali javne.¹¹

Model u kojemu privatni poslužitelji inicijalno imaju vrlo malu ulogu, koja se postupno povećava, potvrdio je i Blomqvist (2004), oslanjajući se uglavnom na podatke iz izvješća stručne komisije javnog sektora (Socialdepartementet, 2002):¹²

- udio privatno zaposlenih osoba u institucijama zdravstvene zaštite porastao je između 1993. i 2000. s 5 na 7%

¹¹ U zaštiti odraslih razlika nije značajna; v. www.kvalitetsindex.se, s prikazom modela koji je primijenila švedska vlada u Långtidsutredningen 2003/2004.

¹² No ti trendovi nisu ograničeni samo na Švedsku. Na primjer, Edebalk i Svensson (2005) analiziraju izbor za starce i osobe s invalidnošću, koji je nedavno primijenjen u svim nordijskim zemljama. U nekim pokrajinama Švedske proces je počeo već početkom devedesetih, no trenutačno je Danska, s državno reguliranim sustavom izbora od 2003, najnaprednija nordijska zemlja.

- udio privatno zaposlenih radnika u sektoru staračke njege porastao je između 1993. i 2000. s 2 na 13%
- udio djece u privatno financiranim odgojnim ustanovama (vrtićima) porastao je između 1990. i 1999. s 5 na 15%
- u 2002, deset godina nakon uvođenja vaučera za školovanje, udio učenika koji pohađaju javno financirane privatne škole porastao je sa 0 na 5% za primarno obrazovanje te na 6% za sekundarno.

Nadalje, udio privatnih poslužitelja obično je veći u urbanim područjima i općinama s visokim dohocima. Jednako tako, roditelji s visokim dohotkom i visokim stupnjem obrazovanja vjerojatno će češće iskoristiti priliku slanja djece u privatne škole (Blomqvist i Rothstein, 2000). To pokazuje da se većom slobodom izbora češće koriste pojedinci čija je potpora socijalnoj državi pod negativnim utjecajem učinka u naravi i učinka razine opisanoga u trećem dijelu. Jednako tako, kao što je već spomenuto, visokoobrazovani pojedinci sve su mobilnija grupa poreznih obveznika. Iz toga proizlazi zaključak kako vaučeri i slične reforme mijenjaju način na koji je socijalna država inicijalno organizirana, no istodobno rješavaju neke probleme vezane za poreznu mobilnost i političku potporu.

Tržišna orijentacija ima najmanje dva dodatna učinka. Čak i ako se sustavima vaučera održi javno financiranje socijalnih usluga, njihovo uvođenje mijenja strukturu političke moći na nekoliko načina. Blomqvist ističe kako daljnja privatizacija može biti ubrzana dinamičnošću proizašlom iz slobode izbora, te da privatna ponuda socijalnih usluga može rezultirati povećanim pritiskom za privatnim financiranjem. To nije ništa novo. Zapravo, stari članak u *The Cato Journalu* opisuje upravo takvu inkrementalnu strategiju za privatizaciju socijalnog osiguranja (v. Butler i Germanis, 1983).

Ipak, neki mehanizmi navode na suprotan zaključak. Vaučeri i kvazitržišta zapravo mogu dovesti do povećanja potpore javno ponuđenim socijalnim uslugama. Konkurencija i organizacijsko eksperimentiranje ubrzavaju proces učenja, tako da se efikasni načini proizvodnje socijalnih usluga brže šire. Teorijski bi trebali postojati pozitivni učinci konkurencije ne samo za privatne poslužitelje, već i u javnim odjelima koji su motivirani na povećanje kvalitete kako ne bi izgubili financijsku potporu ako ljudi umjesto njih odaberu privatne poslužitelje. Proučavanjem reforme školskih vaučera u Švedskoj, Sandstrom i Bergstrom (2005) otkrili su empirijsku potporu toj hipotezi i zaključili kako konkurencija ima pozitivan utjecaj na školske rezultate u javnim školama.

Stoga tržišne reforme kao što su vaučeri i kvazitržišta mogu utjecati na strukturu moći i voditi daljnjoj privatizaciji, no taj je učinak u određenoj mjeri uravnotežen činjenicom da tržišne reforme snažno motiviraju cijeli javni sektor na povećanje efikasnosti, što može umanjiti nezadovoljstvo visokim porezima granično važnih skupina glasača.

4.5. Rezultati: kontinuirana potpora socijalnoj državi

Prema anketama, potpora javnoj potrošnji na blagostanje u Švedskoj kontinuirano je visoka, a u razdoblju od 1981. do 2002. dodatno se povećava (Svallfors, 2004). Kao što se moglo naslutiti, te ankete jasno pokazuju kako društveno-ekonomske skupine s višim dohocima iskazuju manju potporu socijalnoj državi.

Još je zanimljivije da je potpora socijalnoj državi konstantna ili se tijekom vremena povećava za svaku društveno-ekonomsku skupinu. Ako se ne naprave nikakve promjene u socijalnoj državi, može se očekivati da će četiri izazova potaknuti pad potpore socijalnoj državi od pojedinaca koji ostvaruju visoke razine dohotka. Umjesto toga, rezultat postupne prilagodbe bila je činjenica da su pojedinci koji ostvaruju visoke razine dohotka, visokoobrazovani i relativno mobilnije skupine imali koristi od nekoliko reformi, što je rezultiralo održavanjem političke potpore socijalnoj državi.

Sljedeća tablica daje sažet prikaz izazova i odgovora na strategiju postupne prilagodbe.

Tablica 3. Politički odgovori na izazove socijalne države prema postupnoj prilagodbi

Izazovi	Politički odgovori
Povećanje mobilnosti objekata oporezivanja umanjuje mogućnosti većine da izvuču veliku količinu poreznih prihoda od manji- ne bez većih negativnih učinaka na poreznu osnovicu.	Veće oslanjanje na manje mobilne objekte oporezivanja. Smanjenje progresivnosti poreza. Selektivne kompenzacijske mjere. Vežanje beneficija za poreze.
Demografsko starenje zahtijeva veće poreze i/ili niže koristi po stanovniku.	Reforme mirovinskog sustava povećavaju potpore za rad. Povećanje korištenja privatne nadoplate za staračku njegu.
Povećana efikasnost privatnih tržišta osiguranja znači da će tržišna alternativa socijalnom osiguranju postati mnogo privlačnija za one s ispodprosječnim rizikom.	Nadopлата za socijalno osiguranje. Smanjenje vertikalne preraspodjele dohotka putem socijalnog osiguranja.
Povećana očekivanja javno financiranih usluga nameću potrebu za privatnim rješenjima, pri čemu ljudi koji plaćaju dvostruko podržavaju nižu razinu javne potrošnje.	Uvođenje slobode izbora putem vaučera. Povećanje efikasnosti uvođenjem konkurencije. Dopuštanje, pojednostavnjenje ili poticanje nadoplate za javnu potrošnju.

Izvor: autor

5. Posljedice na raspodjelu

Jasno, postupna prilagodba univerzalnih socijalnih država upućuje na nešto manji stupanj preraspodjele. No ako strategija postupne prilagodbe znači da je temeljna univerzalnost socijalne države očuvana, rezultat je vjerojatno egalitarniji nego u alternativnoj situaciji, koja bi nastala kad bi se univerzalnost zamijenila jednostavnim ili ciljanim socijalnim sustavom.

Osnovni razlog tome jest činjenica da strategija postupne prilagodbe ostavlja najvažnije redistributivne mehanizme univerzalne socijalne države netaknutima. Na primjer, kao što je istaknuo Rothstein (1998), kombinacija proporcionalnog oporezivanja i jedna-

kih iznosa socijalnih naknada za sve korisnike stvara znatne redistributivne učinke, čak i bez progresivnosti poreza. Stoga, manji broj poreznih razreda i manje granične stope ne znače nužno manju preraspodjelu.¹³ Redistribucija socijalne države ovisi o progresivnosti i veličini socijalne države (Åberg, 1989), a postupna prilagodba zamjenjuje progresivnost za održavanje političke potpore u velikim socijalnim državama.

Novija istraživanja također pokazuju da je javna potrošnja za obrazovanje važan redistributivni mehanizam socijalne države. Budući da se taj učinak ne pojavljuje kada se redistribucija opisuje primjenom standardnog pristupa usporedbe Ginijevih koeficijenata za bruto i neto raspodjelu dohotka, Sylwester (2002) pokazuje kako su zemlje s višom potrošnjom za obrazovanje u šezdesetim godinama imale nižu nejednakost ceteris paribus 20 do 30 godina kasnije, a Meghir i Palme (2005) ustanovljuju da je reforma primarnog školstva u Švedskoj u četrdesetima imala velik negativan utjecaj na posljedičnu dohodovnu nejednakost. Kada je dopuštena nadoplata, viša je srednja klasa postala zainteresirana za održavanje visoke kvalitete javnih škola: što veću kvalitetu pruža javna razina, oni koji žele platiti za viši standard manje će trošiti za nadoplatu.

Još jedan važan mehanizam preraspodjele u nordijskim socijalnim državama jesu Bismarckovi sustavi socijalnog osiguranja, u kojima se dohodovni gubici nadomještaju proporcionalno. Ti su sustavi redistributivni kada su dohodak i rizik negativno korelirani, kakvi su obično kratkoročni gubici dohotka, primjerice pri bolesti. Ilustracija navedenoga dana je na slici 3, koja pokazuje kako su izostanci zbog bolovanja u Norveškoj manji u zanimanjima koja su bolje plaćena. Stoga gornje granice naknada imaju relativno mali redistributivni učinak, što je prikazano na slici 3a, na kojoj su naknade i doprinosi švedskom sustavu bolovanja opisani primjenom podataka Nacionalnog odbora za socijalno osiguranje, s gornjom granicom i bez nje.¹⁴ Kao što je moguće vidjeti, neto preraspodjela ide od osoba koje ostvaruju visoke dohotke prema osobama koje ostvaruju dohotke srednje visine, neovisno o gornjoj granici naknada.

Konačno, nadoplata ima neke zanimljive učinke na raspodjelu. Kada stanovnici nisu zadovoljni razinom ili kvalitetom javno pružanih socijalnih usluga, postoji mnogo načina kompenzacije. Čak i bez novčane doplate, roditelji mogu, na primjer, sudjelovati u javnom odgoju djece i kao volonteri pomagati u osnovnim školama. Na području zdravstvene zaštite i brige o starcima oslanjanje na dobrovoljne doprinose obično je veće. Stoga nemogućnost novčanog doplaćivanja ljudi kompenziraju neplaćenim volonterskim radom.

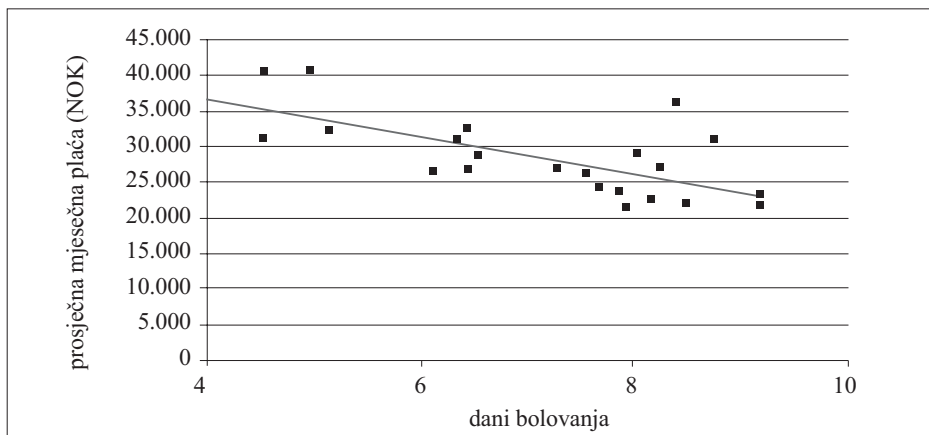
Prilikom analize utjecaja dopuštanja doplaćivanja na raspodjelu moraju se uzeti u obzir različite mogućnosti ljudi da dopune socijalne usluge neplaćenim radom. Dopuštanje novčanog doplatka korisno je za osobe koje ostvaruju visoke dohotke jer je oportunitetni trošak njihova vremena veći. Suprotno tome, novčano doplaćivanje relativno je važnije za ljude s nižom razinom radne fleksibilnosti, tj. za one kojima je teže uzeti slobodno poslijepodne kako bi pomogli u školi.

Tako su političari u socijalnim državama suočeni s teškim izborom: velik broj političkih mjera koje se čine nužnima za održavanje potpore socijalnoj državi u dugom roku

¹³ Treba također istaknuti kako formalno progresivan porezni raspored može biti manje progresivan u praksi ako postoje odbici i izuzeća koja se primjenjuju prilikom poreznog planiranja (v. Agell, Englund i Södersten, 1996).

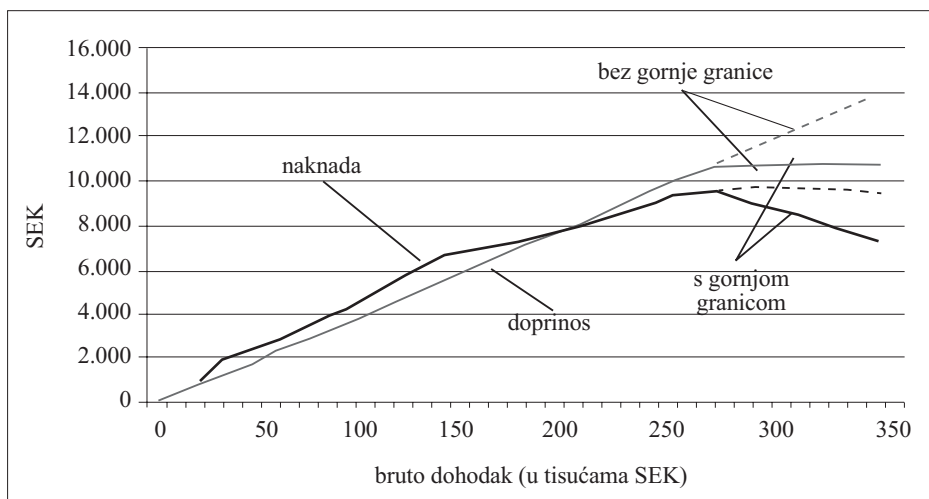
¹⁴ Izračuni su statični, tj. ne obuhvaćaju potencijalne biheviorističke učinke uklanjanja granica koristi.

Slika 3. Redistribucija u bismarckovskom socijalnom osiguranju



Izvor: Statistics Norway. Autor zahvaljuje Geiru Ivaru Andreassenu za pomoć u pružanju podataka.

Slika 3a. Redistribucija u bismarckovskom socijalnom osiguranju



Izvor: izračuni na osnovi RFV-a (1995, 1996). Pretpostavke: stopa zamjene iznosi 80% za sve dohotke manje od 7,5 osnovnih iznosa (otprilike 275 kkr). Osiguranje je financijski balansirano obveznim naknadama u iznosu od 4% na sve dohotke ispod gornje granice naknade. Ovo je približan opis švedske naknade za bolovanja u devedesetima.

kratkoročno mogu rezultirati povećanim nejednakostima. No *status quo* strategija pokušaja da se očuvaju stare institucije socijalne države u dugom roku može potaknuti političku potporu znatno drugačijem tipu socijalne države. Zato će strategija postupne prilagodbe vjerojatno biti preferirani izbor i među egalitarnim političarima.

6. Zaključna razmatranja

Četiri izazova analizirana u ovom radu nisu dovela do izumiranja nordijske socijalne države, no dovela su do velikog broja važnih promjena.

- Rad u Europi još je uvijek nemobilan, no čini se da je veća mobilnost ograničila poreznu progresivnost.
- Stanovništvo stari, ali je barem nekoliko od produljenih godina zdravih, te su poduzete važne mjere za povećanje poticaja za dugoročni rad.
- Tržišta privatnog osiguranja učvršćuju se na mnogim područjima, no političari mogu odgovoriti aktuarskim reformama, ublažavanjem vertikalne preraspodjele dohotka i dopuštanjem nadoplate.
- Zaključno, skupa očekivanja javno financirane privatne potrošnje kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje, briga o djeci i starijima održavaju se dopuštanjem kombinacije javnog financiranja i privatnih napora u smislu novca i neplaćenog posla, a katkad čak i oslanjanjem na nju.

Povijesno, strategija osiguravanja potpore socijalnoj državi od srednje klase dobro se uklapa u strategiju kojom su se koristili socijaldemokrati kada se socijalna država stvarala. Berman (1998:382) ističe kako su socijaldemokrati u preokretu zemlje bili oprezni u usmjeravanju ne samo na proletarijat ili manualne radnike, nego su se orijentirali i na “radni narod Švedske” ili na “sve radne stanovnike u gradu i zemlji”. Kasnije je Svensson (1994) pokazao kako je socijalni program šezdesetih bio dizajniran tako da odgovara potrebama službenika, upozoravajući kako su se socijaldemokrati tada usmjeravali na “zarađivače” više nego na “radnike”.

U poznatom okviru Esping-Andersen (1990) nordijske su socijalne države opisane kao socijaldemokratske. Drugi su se autori koristili drukčijim etiketama, kao što su sveobuhvatne, institucionalne ili univerzalne, no kako pokazuje Bergh (2004b), te različite odrednice odnose se na relativno istu stvar: socijalnu državu kao što je ona u nordijskim zemljama. Posljedica postupne prilagodbe opisane u ovom radu jest to da se socijalne države mijenjaju i postaju heterogenije. Svakako, nordijski model kakav je postojao 1980. bio je mrtav već možda dvadesetak godina kasnije. Istodobno, sposobnost promjene i prilagodbe postala je sposobnost preživljavanja. Oppenheim (1997) daje elokventan sažetak razvoja riječima:

“Konačno, usluge univerzalne socijalne države temelj su socijalnog oporavka nakon Drugoga svjetskog rata. Univerzalnost ostaje važna. [...] Ipak, socijalne politike moraju stvoriti jedinstvo interesa većine i siromašnih u okruženju sve većih nejednakosti. Stoga to nije univerzalnost četrdesetih nego univerzalnost koja dopušta različitost i kombinira univerzalno članstvo i individualnu samostalnost. To bi otvorilo mogućnost različitih doprinosa za različite koristi i krojenje usluga za velik broj potreba. Time se prije svega promiče uključivanje, a ne samo jednakost, s ciljem održavanja široke potpore javnosti.”

Kao što je pokazano, promjene koje su nedavno provedene doimaju se dovoljnima za održavanje političke potpore socijalnoj državi u Švedskoj, te su dobar primjer za objašnjavanje postojanosti socijalnog modela kojemu su mnogo puta proricali propast. Jesu li slične promjene dovoljne i za buduće izazove, pokazat će vrijeme.

S engleskog preveo

Marko Primorac

LITERATURA

Aarbu, K. O. and Thoresen, T.O., 1997. „The Norwegian Tax Reform; Distributional Effects and the High-income Response.” *Discussion Papers*, No. 207. Statistics Norway, Research Department.

Agell, J., Englund, P. and Södersten, J., 1996. “Tax reform of the century – the Swedish experiment.” *National Tax Journal*, 49 (4), 643-665.

Bergh, A., 2003. “Distributive Justice and the Welfare State.” *Lund Economic Studies*, No. 115. Lund University, Dept. of Economics.

---, **2004a.** “On the redistributive effect of upper benefit limits in Bismarckian social insurance.” *Finnish Economic Papers*, 17 (2), 73-78.

---, **2004b.** “The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden.” *Political Studies*, 52 (4), 745-766.

Bergqvist, C. and Lindbom, A., 2003. “The Swedish Welfare State: Neo-liberal Challenge and Welfare State Resilience.” *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32, 389-401.

Berman, S., 1998. “Path Dependency and Political Action Reexamining Responses to the Depression.” *Comparative Politics*, 30 (4), 379-400.

Berry, W. [et al.], 2003. “Reassessing the ‘Race to the Bottom’ in State Welfare Policy.” *The Journal of Politics*, 65 (2), 327-349.

Blomqvist, P., 2004. “The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s.” *Social Policy and Administration*, 38 (2), 139-155.

Blomqvist, P. and Rothstein, B., 2000. *Välfärdsstatens Nya Ansikte: Demokrati och Marknadsreformer inom den Offentliga Sektorn*. Stockholm: Agora.

Boadway, R., 2005. *Income Tax Reform for a Globalized World: The Case for a Dual Income Tax*. Presented at the International Symposium of Tax Policy and Reform in Asian Countries, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, July 1-2, 2005.

Bowles, S and Gintis, H., 2000. “Reciprocity, Self-Interest and the Welfare State.” *The Nordic Journal of Political Economy*, 26, 33-53.

Butler, S. and Germanis, P., 1983. “Achieving a ‘leninist’ strategy.” *Cato Journal*, 3, 547-556.

Casamatta, G., Cremer, H. and Pestieau, P., 2000. “Political Sustainability and the Design of Social Insurance.” *Journal of Public Economics*, 75 (3), 341-364.

Castles, F. G., 2004. *The Future of the Welfare State Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford Scholarship Online: Oxford University Press.

Disney, R., 2003. “Public Pension Reform in Europe: Policies, Prospects and Evaluation.” *The world economy*, 26, (10), 1425-1445.

Edebalk, P. G. and Svensson, M., 2005. “Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden.” *TemaNord*, No. 507. Kopenhagen: Nordiska ministerrådet.

Esping-Andersen, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Fehr, E. and Fischbacher, U., 2003. "The nature of human altruism." *Nature*, 425, 785-791.

Fogel, R. W., 1999. "Catching up with the economy." *American Economic Review*, 89 (1), 1-21.

Fries, J., 1980. "Aging natural death and the compression of morbidity." *New England Journal of Medicine*, 303 (3), 130-135.

Förster, M. F., 2000. "Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area." *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper*, No. 42.

Försäkringskassan, 2005. "Utbetalning av familjeförmåner med stöd av EG-lagsiftningen under 2004." *Försäkringskassan Analyser*, No. 3.

Goodin, R. E. and Le Grand, J., 1987. *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*. London: Allen & Unwin.

Gouyette, C. and Pestieau, P., 1999. "Efficiency of the Welfare State." *Kyklos*, 52 (4), 537-554.

Gruenberg, E. M., 1977. "The failures of success." *Milbank Memorial Foundation Quarterly/Health and Society*, 55 (1), 3-24.

Hall, J. and Preston, I., 1998. "Public and Private Choice in UK Health Insurance." *Institute for Fiscal Studies Working Paper Series*, No. W98/19.

Hindriks, J. and De Donder, P., 2003. "The Politics of Redistributive Social Insurance." *Journal of Public Economics*, 87 (12), 2639-2660.

Hinrichs, K. and Kangas, O., 2003. "When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies." *Social Policy and Administration* 37:573-591.

ITPS, 2005. *Utvärdering av expertskatten*. Forthcoming. Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier.

Karlsson, M. [et al.], 2005. *Future costs for long-term care Cost projections for long-term care for older people in the United Kingdom*. Health Policy forthcoming.

Kautto, M., 1999. *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. London: Routledge.

Korpi, W. and Palme, J., 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries." *American Sociological Review*, 63 (5), 661-687.

Kvist, J., 1999. "Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: using fuzzy-set theory to assess conformity to ideal types." *Journal of European Social Policy*, 9 (3), 231-252.

Lazar, H. and Stoyko, P., 1998. "The future of the Welfare State." *International Social Security Review*, 51, 3-36.

Lindbeck, A., 1994. "The welfare state and the employment problem." *The American Economic Review*, 84 (2), 71-76.

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

Lindert, P. H., 2004. *Growing Public*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lo Vuolo, R. M., 1997. "The Retrenchment of the Welfare State in Latin America: The case of Argentina." *Social Policy and Administration*, 31 (4), 390-409.

Mau, S., 2004. "Welfare regimes and the norms of social exchange." *Current Sociology*, 52 (1), 53-74.

McClintock, B., 1998. "Whatever happened to New Zealand? The great capitalist restoration reconsidered." *Journal of Economic Issues*, 32, 497-504.

Meghir, C. and Palme, M., 2005. "Educational Reform, Ability, and Family Background." *American Economic Review*, 95 (1), 414-425.

Meltzer, A. H. and Richard, S. F., 1978. "Why Government Grows (and Grows) in a Democracy." *Public Interest*, 116.

OECD, 2005. *Economic Survey of Sweden 2005*. Paris: OECD.

Oppenheim, C. 1997. "The post conservative welfare state: A framework for the decade ahead." *PERC Policy Papers*, No. 9. University of Sheffield: Political Economy Research Centre.

Ostrom, E. and Walker, J., 2003. *Trust, Reciprocity, and Gains from Association: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*. New York: Russell Sage Foundation.

Pedersen, P., Marianne Rred, J. and Schröder, L., 2003. "Emigration from the Scandinavian welfare states" in T. M. Andersen and P. Molander, eds. *Alternatives for welfare policy. Coping with internationalisation and demographic change*. Cambridge: Cambridge University Press, 76-104.

Pierson, P., 2001. "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies" in P. Pierson, ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Rosén, P. and Karlberg, J., 2002. "Opinions of Swedish citizens, health-care politicians, administrators and doctors on rationing and health-care financing." *Health Expectations*, (5), 148-155.

Rothstein, B., 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sandstrom, F. M. and Bergstrom, M., 2005. "School vouchers in practice: competition will not hurt you." *Journal of Public Economics*, 89 (2-3), 351-381.

Sinn, H-W, 1995. "A Theory of the Welfare State." *Scandinavian Journal of Economics*, 97 (4), 495-526.

Sinn, H. W., 1997. "The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition". *Journal of Public Economics*, 66 (2), 247-274.

---, **2004.** "The New Systems Competition." *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, (5), 23-38.

Snower, D. J., 1993. "The Future of the Welfare State." *The Economic Journal* 103 (418), 700-717.

Socialdepartementet, 2002. *Welfare in Sweden: The Balance Sheet for the 1990s (Ds 2002:32)*. Stockholm: Socialdepartementet.

Steinmo, S., 2003. "Bucking the Trend? The Welfare State and the Global Economy: The Swedish Case Up Close." *New Political Economy*, (8), 31-49.

Stephens, J. D., Huber, E. and Ray, L., 1999. "The welfare state in hard times" in H. Kitschelt [et al.] eds. *Continuity and Change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 164-193.

Streeck, W. and Thelen, K., 2005. "Introduction: Institutional Changes in Advanced Political Economies" in W. Streeck and K. Thelen, eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Ståhlberg, A-C, 2003. "Occupational welfare" in T. M. Andersen and P. Molander. *Alternatives for welfare policy. Coping with internationalisation and demographic change*. Cambridge: Cambridge University Press, 189-206.

Svallfors, S., 2004. "Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective." *Social policy & administration*, 38 (2), 119-138.

Svensson, T., 1994. "Socialdemokratins dominans : en studie av den svenska socialdemokratins partistrategi." PhD-thesis, Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala (nr 120).

Sylwester, K., 2002. "Can Education Expenditures Reduce Income Inequality?" *Economics of Education Review*, 21 (1), 43-52.

Timonen, V., 2001. "Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden" in P. Taylor-Gooby, eds. *Welfare States Under Pressure*. London: Sage Publications, 29-51.

Åberg, R., 1989. "Distributive Mechanisms of the Welfare State – a Formal Analysis and an Empirical Application." *European Sociological Review*, (5), 167-182.

Andreas Bergh

Explaining the Survival of the Swedish Welfare State: Maintaining Political Support Through Incremental Change

Abstract

Despite challenges and doomsday predictions, the Nordic welfare states with high taxes and public expenditure are still with us. This paper describes strategic choices for

policy makers of the welfare state and uses the case of Sweden to argue that the high tax welfare state has survived several challenges through a process of incremental change, where the welfare state is modified in order to maintain political support from voters who would otherwise favor cutbacks. This gradual adaptation leads to heterogeneous universality characterized by flexibility, freedom of choice, and financial solutions that involve both public and private funding. While such policies may increase inequality, they play a crucial role in maintaining political support for high taxes and expenditures. Compared to likely counterfactual scenarios, this gradual adaptation may be the political strategy that minimizes inequality in the long run.