

Liljana Rihter

TRENDI RAZVOJA DRŽAVE BLAGINJE

UVOD

V zadnjih nekaj letih na dogajanje v državah blaginje vplivajo številni dejavniki: globalizacija, postindustrializacija, politične povezave, fiskalna kriza, širjenje novih ideologij, povečana udeležba žensk na trgu dela, staranje prebivalstva, bolj začasne strukture družin, močnejša nadnacionalna zakonodajna telesa, padec evropskega komunizma, demokratizacija itn. (Clasen, Van Oorschoot 2001; Overbye 2001). Ti dejavniki so za državo blaginje okvir, ki se mu morajo prilagajati. Zato so se v državah blaginje v zadnjem desetletju prejšnjega stoletja začele dogajati številne spremembe. Na podlagi teh sprememb so mnogi avtorji iskali trende, ki bi nakazovali razvoj držav blaginje v prihodnje.

Pri preučevanju sprememb in pri opredeljevanju smeri razvoja držav blaginje so raziskovalci izhajali iz različnih predpostavk in iz različnih metodoloških okvirov ter pri tem naleteli tudi na številne metodološke omejitve. Kadar gre za komparativne raziskave socialne politike v državah blaginje, je namreč težko vzpostaviti enotno metodologijo, ker so na voljo le podatki, ki veljajo v nacionalnih okoliščinah in v konceptualnih okvirih akterjev v posameznih državah (Mabbett, Bolderston 1999: 52–53). S številnimi raziskavami so prišli do različnih, celo nasprotno ugotovitev glede prihodnjega razvoja držav blaginje, čeprav lahko v mnogih primerih zasledimo določene podobnosti, ki omogočajo, da izpostavimo možne trende razvoja držav blaginje v prihodnje. Zato najprej na splošno povzemamo različne koncepte razvoja države blaginje, iz katerih v nadaljevanju izpeljemo dimenzije prihodnjega razvoja države blaginje.

KONCEPTI RAZVOJA DRŽAVE BLAGINJE

D'haeseler in Berghman (2001) ocenjujeta, da zaradi trenutnega stanja v državah blaginje, na katere močno vpliva globalizacija, obstaja možnost socialnega dumpinga (to pomeni, da država niža plače in dajatve ter ukinja programe za zagotavljanje socialne varnosti, da bi pritegnila mednarodni kapital), državni izdatki za socialne namene se zmanjšujejo, razlike v dohodkih med državami in znotraj držav naraščajo, avtonomija (nacionalne) socialne politike pa se manjša. Če ne želimo, da bi se ti trendi nadaljevali, avtorja nakazujeta možno rešitev v obliki vizije in načrta za globalno politiko socialne varnosti, ki se opira na teorijo človeške škode (Viaene, Van Steenberge, Lahaye 1993). Avtorja menita, da bi moralo biti zagotavljanje socialne varnosti utemeljeno zlasti na preventivnih akcijah. Ker se pojavljajo situacije, ko posameznik utрпи škodo kljub preventivi, mora globalna socialna politika vsebovati še ukrepe vračanja odškodnin oz. zdravljenja škode. V ta namen je treba razviti standard za zaščito dohodka, ki bi bil vezan na vire in potrebe držav na različnih stopnjah ekonomskega razvoja. Tako bi bila zagotovljena tudi zaščita za državljane v državah z nižjim bruto družbenim proizvodom (BDP).

Mishra (1999) predstavi podoben pogled na razvoj države blaginje. Ker globalna politika socialne varnosti (še) ne obstaja, se socialni standardi nižajo. Izhod iz take situacije naj bi omogočila mednarodna akcija za socialno varnost. Ta naj bi temeljila na uveljavitvi socialnih standardov v povezavi z ekonomskimi standardi države, kar bi omogočilo, da se z ekonomskim napredkom družbe zviša tudi socialni standard. Osnovni socialni standardi so lahko po njegovem mnenju pomembna središčna točka za reguliranje globalne tržne

ekonomije in za zaščito integritete lokalnih in nacionalnih skupnosti.

Tudi Jordanov (1998) koncept je podoben. Trenutno situacijo v državah blaginje oceni kot pesimistično, ni pa še čisto jasno, kakšna bo vloga nacionalnih držav v kontekstu globalizacije. Meni, da potrebujemo novo politiko zagotavljanja socialne varnosti, ki bo morala poiskati programe, s katerimi bomo obvladovali škodo, povzročeno ljudem, ki tudi v okoliščinah odprtih meja in globalizacije niso mobilni in si tega niti ne želijo.

Leonard (1997) meni, da trenutna situacija v državah blaginje ni ravno rožnata, saj se pojavljajo tendence po radikalnem zniževanju izdatkov za zagotavljanje socialne varnosti in vzpostavitvi cenejših oblik države blaginje, ki bi izboljšale konkurenčnost države na globalnem trgu. Država se umika s področja izobraževanja, s stanovanjskega področja, s področja socialnih storitev in zagotavljanja socialne varnosti. V takih okoliščinah se Leonard zavzema za projekt vzpostavljanja blaginje, za t. i. projekt emancipacije. Tak projekt zahteva, da tisti, ki so razmeroma brez moči, dobijo moč. Nov način zagotavljanja socialne varnosti naj ne bi temeljil na velikem načrtu, po katerem bi od vrha do dna pregledovali predloge politikov, ampak naj bi bile njegova podlaga dejavnosti, ki se porajajo iz kolektivitet, ki že obstajajo v novih socialnih gibanjih. Ker naj bi bile organizacije za zagotavljanje socialne varnosti, ki bi jih vzpostavili z novim projektom emancipacije, blizu ljudem, ki jim koristijo, bi se tudi lažje odzivale na njihove raznolike potrebe.

Kuhnle (1998) poudari, da so se države v preteklosti odzivale na potrebe po zagotavljanju socialne varnosti na različne načine in da se je to ohranilo do danes. V okoliščinah porasta javnega dolga, specifične demografske sestave, brezposelnosti, privatizacije in globalizacije narašča tudi delež izdatkov za zagotavljanje socialne varnosti, čemur nekatere ideologije nasprotujejo. Kljub temu Kuhnle meni, da je razvoj v smeri zmanjšane obsega nacionalnih držav blaginje manj verjeten iz več razlogov: ljudje se pravicam in ugodnostim, ki jih že imajo, težko odpovejo; zaradi staranja prebivalstva bodo porasli izdatki za pokojnine, zahteve za zdravstvo, nego in socialne storitve, starejši volivci bodo predstavljali močnejše volilno telo; poleg tega se večja delež brezposelnih in dolgotrajno brezposelnih; pojavljajo se nove oblike revščine in socialne izključenosti; pomemben razlog pa so tudi podatki iz številnih

študij, ki kažejo, da imajo programi držav blaginje podporo ljudi. Konkretni podatki, ki jih je dobil z analizo glavnih sprememb v socialni politiki štirih evropskih državah (Velika Britanija, Nemčija, Švedska, Poljska) kažejo, da sicer poskušajo krčiti izdatke za zagotavljanje socialne varnosti, vendar obstajajo tudi primeri izboljšav socialnih programov in vključevanja novih programov. Nekateri dogodki v okviru Evropske Unije – močnejša ekonomska integracija, harmonizacija davkov in premik k monetarni uniji – bi lahko v prihodnje povzročili določeno konvergenco v razvoju socialnih politik držav blaginje oz. razvoj skupnega evropskega socialnega modela.

Deacon, Hulse in Stubbs (1997) napovedujejo, da bodo v prihodnje dejavnosti socialne politike dobile nadnacionalne in transnacionalne značilnosti. Zaradi teženj po večji ekonomski konkurenčnosti države nižajo stroške za zagotavljanje socialne varnosti, pritisk mednarodnih migracij povzroča spremembe v politični logiki (možnost dohodkovnih transferov med državami), skupni trg kapitala in dela med državami veča možnosti za nadnacionalno avtoriteto, ki bi zagotavljala socialne državljanske pravice, čeprav so na nacionalnem nivoju zaradi pesimistične situacije v državah blaginje trenutno ogrožene. Zato se pojavlja potreba po globalni socialni politiki, ki bi obssegala razporejanje virov in postavljanje pravil ter zagotavljanje dajatev in storitev. Ni pa še pravih kazalcev, da bi lahko sklepali, ali bo globalna integracija izničila težko pridobljene socialne dosežke v različnih državah tako, da jih bo postavila na najnižji nivo, ali pa se bodo socialni standardi dvignili na nivo najuspešnejših držav blaginje.

Overbye (2001) predstavi več različnih pogledov na razvoj držav blaginje v prihodnje pod vplivom globalizacije. Če sheme za zagotavljanje socialne varnosti državljanov obravnavamo kot dobrine za potrošnjo, je povezava med globalizacijo in socialno varnostjo taka: »Globalizacija – ekonomska rast – višji dohodki – povečano povpraševanje po socialni varnosti, večje možnosti razporejanja virov – tekmujoči politiki se odzovejo na spremembe v povpraševanju – implementacija in razširitev programov socialne varnosti – konvergenca na vrhu« (op. cit.: 5–6). Podatki, ki jih je pregledal Overbye (op.cit.: 7–12), kažejo, da se je trend porasta shem za zagotavljanje socialne varnosti, ki ga je bilo zaznati v 50-ih in 60-ih letih prejšnjega stoletja, v 80-ih in 90-ih še nadaljeval, čeprav počasneje. Če sheme za zagotavljanje

socialne varnosti vidimo kot nepotreben strošek proizvodnje, dobimo tako povezavo med globalizacijo in socialno varnostjo: »Globalizacija – izboljšana pogajalska izhodišča kapitala – države tekmujejo za redke vire kapitala – pritiski navzdol na izdatke za socialno varnost, pritiski navzdol na davke, sposojanje postaja drago – konvergenca na dnu« (op. cit.: 13). Konkretni podatki te povezave trenutno še ne odkrivajo, opaziti pa je, da je obdobju hitrega naraščanja izdatkov za zagotavljanje socialne varnosti v 60-ih in 70-ih letih sledilo obdobje nekoliko počasnejše rasti v 80-ih in 90-ih. Overbye (op. cit.: 18–20) ponudi še eno razlago vpliva globalizacije na zagotavljanje socialne varnosti: »Globalizacija – povečan konkurenčni pritisk – usmerjanje produkcijskih stroškov v naravni tok – povečan poudarek na spodbudah in ponovni integraciji – načrti sprememb v shemah socialne varnosti« (op. cit.: 18). Globalizacija naj bi v tem primeru spodbudno vplivala na prizadevanja, da zagotovimo stroškovno učinkovitejšo socialno varnost. Dejansko prihaja do tovrstnih sprememb v shemah za zagotavljanje socialne varnosti, ki se kažejo v večjem poudarku na spodbudah in ponovni integraciji; več prizadevanj je usmerjenih v to, da potencialne uporabnike storitev in programov za zagotavljanje socialne varnosti preusmerijo, da izberejo delo in ne socialnih ukrepov ali programov.

Kljub temu, da Overbye tehta različne vidike vpliva globalizacije na države blaginje in da predvidevanja preveri tudi s pomočjo podatkov, pa eksplicitno ne navaja, katera od omenjenih možnosti je verjetnejša.

Tudi Goodin (2001) ponuja različne poglede na razvoj države blaginje. Meni, da so reforme, ki so poskušale zmanjšati breme javnih izdatkov za zagotavljanje socialne varnosti, povzročile, da so postali ti izdatki manj varni in manj socialni. Zato te reforme poimenuje »sprevržene«. Sprevrženost se kaže v tem, da so države breme zagotavljanja socialne varnosti preusmerile na opornike, ki niso več sposobni prenašati bremen oz. so postali šibki, ko so dobili še to dodatno breme, da so krivdo pripisale žrtvam (pod pretvezo pogodb, medsebojne obveznosti ali blaginjskega paternalizma) in da »socialna varnost« zaradi sprememb, ki jih je sprožila država sama, ne pomeni več isto kakor prej. Namesto sprevrženih principov v reformah države blaginje Goodin navaja (*ibid.*) alternativne principe. Gre za širitev hranilništva, širjenje zaposlovanja, vpeljavo državljskega

dohodka, enakopravnejšo delitev neplačanega dela (oskrbovanja drugih) med moškimi in ženskami. Ti principi se zdijo bolj sprejemljivi; država socialne varnosti, ki bi temeljila na njih, pa se Goodinu (op. cit.: 28) zdi vreden naslednik države socialnih zavarovanj.

Po Johnsonu (1999) so se države blaginje v 80-ih letih prejšnjega stoletja soočile s štirimi skupinami problemov: z ekonomski problemi (manjše stopnje ekonomske rasti, višje stopnje brezposelnosti in nižje stopnje investiranja), s problemom naraščanja števila javnih uslužbencev (na strani povpraševanja skupine pritiska in institut volitev silijo vlade, da povečajo in izboljšajo dajatve, na strani ponudbe pa uvajanje novih programov ne pomeni nujno zamenjave ali ukinitve obstoječih), s fiskalnimi problemi (težko je dosegati ravnovesje med izdatki, ki izvirajo iz poskusov, da bi zadovoljili potrebe državljanov po javnih dobrinah in storitvah, in njihovo pripravljenostjo, da jih plačajo v obliki davkov) in s problemi v zvezi z legitimnostjo (če država blaginje zaradi ekonomskih, administrativnih in fiskalnih problemov ne more zagotoviti tistega, kar je obljubila, potem lahko izgubi množično podporo in legitimnost). Kot rešitev oz. možno smer razvoja Johnson ponuja »mešano« ekonomijo blaginje. Sicer so bile države blaginje vedno »mešane«, sedaj pa je ravnovesje še v večji meri zdrsnilo od države k drugim virom zagotavljanja, financiranja in reguliranja socialne varnosti (v privatni, neprofitno-volonterski in neformalni sektor). Glavni cilj je po Johnsonu (op. cit.: 25) zmanjšati vlogo države kot neposrednega izvajalca storitev ter ohraniti vlogo financerja in tistega, ki postavlja pravila.

Po Taylor-Goobyju (1996) se države blaginje v trenutni situaciji soočajo s številnimi izzivi. V socialnih politikah evropskih držav je mogoče odkriti štiri glavne skupne značilnosti: zmanjševanje ugodnosti in nižanje stroškov, ukrepe za pridobivanje dodatnega dohodka, menedžerske reforme storitev in decentralizacijo odgovornosti. Kljub tem skupnim trendom pa še vedno obstajajo dejanske razlike med državami v politični usmeritvi na različnih področjih. Avtor (op. cit.: 200–201) meni, da so evropskim državam v sedanjem kontekstu na voljo vsaj tri možne smeri politične akcije: lahko se oddaljijo od trenutne usmeritve zadovoljevanja potreb državljanov (to strategijo spodbuja politična desnica, ki se želi usmeriti k minimalistični državi), lahko preusmerijo pov-

praševanje na nedržavne ponudnike na trgu (na družine, skupnost – gre za poudarjen prenos odgovornosti na druge sektorje), lahko pa sledijo politiki socialnega investiranja, kar vključuje pozitivno uporabo socialnih dajatev in storitev kot del strategije preseganja problemov socialnih in ekonomskih sprememb.

Da se države blaginje na številne ekonomske, fiskalne, socialne in kulturne probleme in izzive odzivajo podobno, ugotavlja tudi George (1996a): poskušajo omejiti javne izdatke za državo blaginje, krepijo vlogo neprofitno-volonterskega in privatnega sektorja, večji pomen pripisujejo izboljšanju menedžmenta v javnem sektorju, spodbujajo različne oblike sodelovanja in večajo možnosti izbire za javnost. Kljub tem podobnostim pa bodo najverjetneje nove usmeritve v državah blaginje še vedno odvisne od različnih političnih orientacij vlad v različnih državah (*ibid.*).

Vobruba (2001) meni, da trenutni izzivi globalizacije slabijo nacionalne države blaginje, dolgoročno pa naj bi globalizacija prinašala več koristi kakor izgub. Izhaja iz primerjave med ameriškim in evropskim socialnim modelom in ugotavlja, da ima evropski socialni model utečene mehanizme, ki lahko obdržijo razmerje med stroškom dela in produktivnostjo na konkurenčni ravni. Zato trdi, da je evropski model bolj pripravljen na izzive globalizacije. Kar zadeva prihodnost tega modela blaginje, Vobruba (*op. cit.*: 10–11) pokaže dve možnosti. Po prvem scenariju bo razvoj nacionalnih držav blaginje ostal ključnega pomena, ker povezanega evropskega sistema zagotavljanja socialne varnosti zaenkrat še ni videti. Po drugem pa bo monetarna unija povzročila povečan pomen mehanizmov socialnopolitičnega povezovanja na transnacionalnem evropskem nivoju. Katera možnost je verjetnejša, Vobruba ne pove.

Na podlagi preučevanja podatkov iz desetih evropskih držav Andre (2001) ugotavlja, da so socialni izdatki v zadnjih letih upadli, čeprav zelo podroben pregled pokaže, da v državah ni enakega trenda – sheme za določene socialne izdatke se medsebojno približujejo, za določene oddaljujejo. Na globalnem nivoju lahko govorimo o podobnih trendih, še vedno pa najdemo različne glavne značilnosti, v katerih so trenutni vzorci države blaginje stabilni. Prihodnji razvoj držav blaginje po avtoričinem mnenju še ni določen: mogoče je, da bo še naprej imela glavno vlogo nacionalne države blaginje, lahko pa bo prišlo do oblikovanja »socialne Evrope«.

Clasen in Van Oorschot (2001) menita, da ne obstaja enosmeren vsenacionalni trend h krčenju shem socialnega zavarovanja, ampak bolj približevanje med programi na osnovi Bismarckovih in Beveridgejevih principov. Eksplicitno sicer ne podajata vizije razvoja držav blaginje, vendar je mogoče iz njunih analiz razbrati, da so določene podobnosti v razvoju držav blaginje, čeprav je treba opozoriti, da se podobnosti ne kažejo povsod (ne v vseh programih in ne v vseh državah).

V konceptu, ki ga predstavi Sandmo (2001), še enkrat naletimo na trditev, da bo globalizacija povečala neenakost med ljudmi. Vendar pa podatki kažejo, da kakšnih večjih učinkov globalizacije na neenakost oz. redistribucijo dohodkov zaenkrat še ni. Razlogi za to so po mnenju Sandma dvoji. Prvič, globalizacija ima dejansko učinke, na katere opozarja teorija, vendar obstajajo še številni drugi dejavniki, ki vodijo do različnih rezultatov v različnih državah. Drugič pa je še prezgodaj, da bi opazili vplive globalizacije. Če se bo resnično povečala neenakost v dohodkih, bodo potrebni ustrezni ukrepi države blaginje. Kakšni naj bi bili, ni navedeno.

DIMENZIJE PRIHODNJEGA RAZVOJA DRŽAVE BLAGINJE

Omenjeni avtorji so do sklepov o prihodnjem razvoju države blaginje prišli na različne načine, saj so pri preučevanju sedanjega stanja izhajali iz različnih predpostavk in uporabljali različno metodologijo. Naš namen ni bil ugotoviti, katera smer razvoja je bolj utemeljena in bolj verjetna, ampak odkriti možne smeri razvoja države blaginje, ki se nakazujejo v različnih konceptih.

Države blaginje se v trenutni situaciji odzivajo na izzive številnih dejavnikov, ki postavljajo pod vprašaj obstoječo ureditev. Trendi teh odzivov pa nakazujejo možne smeri razvoja v prihodnje.

V predstavljenih konceptih, ki so na prvi pogled zelo raznoliki, je mogoče odkriti dve dimenziji prihodnjega razvoja držav blaginje (Rihter 2004: 40): pesimizem-optimizem in konvergenca-divergenca.

Na dimenziji pesimizem-optimizem lahko označimo položaj države blaginje glede na razpoložljiva sredstva za zagotavljanje socialne varnosti. Če se bodo države blaginje zaradi manjših razpoložljivih finančnih virov razvijale v smeri krčenja shem za zagotavljanje socialne varnosti, torej v

smeri liberalnega tipa države blaginje, kjer je vloga države blaginje v zagotavljanju socialne varnosti rezidualna, bomo to označili kot pesimistično smer razvoja. Če pa se bodo v okoliščinah, ko bo sredstev več, razvijale v smeri rasti in spodbujanja shem za zagotavljanje socialne varnosti, torej v smeri skandinavskega socialnodemokratskega tipa države blaginje, bomo to označili kot optimistično smer razvoja.

Možnost pesimističnega razvoja predpostavljajo različni, v prejšnjem poglavju predstavljeni koncepti. Overbye (2001) pojasni povezavo med globalizacijo in zagotavljanjem socialne varnosti na podlagi predpostavke, da je socialna varnost v okviru globalne ekonomije nepotreben strošek proizvodnje in ima negativni učinek na ekonomski razvoj. Sheme za zagotavljanje socialne varnosti so nepotreben strošek, saj je mogoče proizvajati ceneje in bolj učinkovito, če jih odpravimo. Globalizacija je omogočila, da se kapital preusmeri drugam, če so stroški proizvodnje previsoki. Zato bodo morale države krčiti ugodnosti za zagotavljanje socialne varnosti, če bodo želele privabiti kapital. To naj bi v končni fazi povzročilo »drvenje shem za zagotavljanje socialne varnosti proti dnu«, pri čemer bodo postavile standard vlade, ki zagotavljajo najmanj socialne varnosti in tako tudi najmanj stroškov za kapital. Globalizacija torej pomeni, da ima kapital izboljšana pogajalska izhodišča. Države tekmujejo za redke vire kapitala, to povzroči pritiske navzdol na davke, sposobjanje postaja drago, vedno manj je sredstev za zagotavljanje socialne varnosti in na koncu države blaginje ne morejo več zagotavljati socialne varnosti (*op. cit.*: 13). Podobno razlago najdemo pri avtorjih (Alber, Standing 2000; Mishra 1999), ki govorijo o socialnem dumpingu zaradi vpliva globalizacije na razmerje moči med kapitalom in delom, saj se standardi socialne zaščite nižajo zaradi zunanjih pritiskov globalnega ekonomskega sistema. Proizvodnja in kapital se namreč selita na področja z nižjimi plačami, nižjimi davki in nižjo socialno varnostjo, zato se države trudijo, da bi omogočile razmere, ki bi privabile kapital.

Te razlage o vplivu globalizacije na zagotavljanje socialne varnosti temeljijo na ideoloških predpostavkah neoliberalne ideologije, ki opozarja na škodljive vplive političnih intervencij v ekonomijo in na nujnost zmanjševanja stroškov za socialne namene, saj naj bi preveliko razporejanje sredstev, enakost in velika socialna zaščita zmanjševali iniciativnost posameznikov (D'haeseler,

Berghman 2001). To mišljenje se je začelo precej širiti v času recesije v 70-ih in 80-ih letih prejšnjega stoletja, ko so vlade ugotovljale, da socialni izdatki prispevajo k nižanju stopenj ekonomske rasti, ker preusmerjajo vire iz produktivnih v neproduktivne sektorje, zmanjšujejo spodbude za delo in investicije ter povzročijo povečanje števila ljudi, ki so odvisni od raznih (državnih) programov za zagotavljanje socialne varnosti (Johnson 1999).

Tudi Kosonen (v Deacon, Hulse, Stubbs 1997: 12) in Taylor-Gooby (1996: 200–201) kot enega izmed mogočih odzivov države blaginje na pritiske globalizacije navajata nižje plače in nižje izdatke držav za zagotavljanje socialne varnosti, kar pomeni, da se lahko vlade oddaljijo od svoje trenutne predanosti, da zadovoljijo potrebe državljanov.

Po mnenju D'haeselerja in Berghmana (2001) lahko dejavnike, ki bi pripeljali do pesimističnega razvoja države blaginje, ublažimo z vzpostavljanjem globalne socialne politike ali, kakor to pomenjuje Mishra (1999), s skupno akcijo na internacionalnem nivoju. Večina avtorjev, ki govorijo o možnosti konvergence v razvoju držav blaginje, namreč izhaja iz dejstva, da je sedanje stanje pesimistično (krčenje shem za zagotavljanje socialne varnosti) in da lahko ob vzpostavitvi nekakšne globalne socialne politike (o kateri imajo sicer različne poglede) pride do razvoja, ki bo na dimenziji pesimizem-optimizem dobil predznak optimizem.

Možnost optimističnega razvoja držav blaginje v okoliščinah, ko se morajo prilagajati na izzive številnih dejavnikov, med katerimi ima osrednje mesto globalizacija, izhaja iz teorije, ki jo predstavlja Overbye (2001). Po tej teoriji socialno varnost razumemo kot dobrino za potrošnjo. Če vlade po letu 1945 ne bi menile, da je zagotavljanje socialne varnosti koristno, najbrž ne bi razvile takšnih držav blaginje, kot jih imamo. Sodersten (v Overbye, *op. cit.*: 4) povzema klasično Ricardovo ekonomsko teorijo, da prosto trgovanje spodbuja specializacijo in omogoča državam, da razvijajo svoje komparativne prednosti. To spodbuja ekonomsko rast, naraščanje nacionalnega proizvoda, kar posledično omogoči več distribucije oz. redistribucije dohodka. Če sheme za zagotavljanje socialne varnosti obravnavamo kot dobrine za potrošnjo, potem visoki povprečni dohodki povečajo povpraševanje po teh dobrinah. V takih okoliščinah lahko dajo ljudje na stran določeno vsoto denarja za zavarovanje pred socialnimi tveganji, poleg tega pa lažje del svojih sredstev

razporedijo revnim. Po teoriji, ki gleda na socialno varnost kot na potrošno dobrino, bo globalizacija spodbudila ekonomsko rast, dohodki bodo višji, povečalo se bo povpraševanje po shemah za zagotavljanje socialne varnosti, večje bodo možnosti razporejanja virov, politiki se bodo odzvali na spremembe v povpraševanju ter implementirali in razširili programe za zagotavljanje socialne varnosti, kar pomeni konvergenco na vrhu (Overbye, *op. cit.*: 5–6).

Možnost optimističnega razvoja držav blaginje izhaja tudi iz enega od možnih odzivov na izzive globalizacije, ki ga predstavlja Kosonen (v Deacon, Hulse in Stubbs 1997: 12). Meni, da je treba investirati v blaginjo, saj lahko na ta način ustvarimo prednosti v produktivnosti. Tudi Taylor-Gooby (1996: 200–201) navaja, da lahko sledimo politiki socialnega investiranja, ki vključuje pozitivno uporabo socialnih dajatev in storitev. Ta možen odziv najdemo v politiki Evropske Unije – v Beli knjigi zaposlovanja, ki spodbuja investicije v tehnologijo, usposabljanje in izboljševanje razmer v okolju.

Overbye (2001) navaja, da lahko npr. zdravstveno varstvo in razne sheme rehabilitacije zagotovijo hitrejšo vračanje bolnih na trg dela. Ugodnosti za družine so dolgoročna investicija v družbo ipd. Ker so potrebe ljudi zadovoljene, je manj socialnih napetosti, kar posledično omogoča bolj predvidljivo socialno in politično okolje.

Paradigmo, da je določena oblika državnih izdatkov koristna tudi za kapital, omenjajo Deacon, Hulse in Stubbs (1997: 20). Za kapital so lahko državni izdatki koristni v smislu investiranja v izobraževanje, pomnoženih učinkov na potrošnje prejemnikov socialnih pomoči ali v smislu zagotavljanja politične stabilnosti. Lindbeck (1999: 74–75) ocenjuje, da bo investicija v »človeški kapital« (izobraževanje, zdravstvena oskrba, politike, ki omejujejo revščino otrok in zagotavljajo posebne socialne storitve) povzročila hitrejšo dolgoročno rast BDP.

Iz vseh teh navedb izhaja, da lahko globalizacija pomeni tudi pozitiven vpliv na razvoj držav blaginje in posledično razvoj v optimistično smer.

Na dimenziji konvergenca-divergenca lahko označimo položaj držav blaginje glede na to, ali se sheme za zagotavljanje socialne varnosti med njimi razlikujejo ali so si podobne. Če bo šel razvoj v smeri, ko bodo sheme za zagotavljanje socialne varnosti podobne v vseh državah in bomo imeli skupno globalno socialno politiko, bomo to ozna-

čili kot konvergenco. Če pa bo šel razvoj v smeri, ko bodo sheme za zagotavljanje socialne varnosti ostale različne v različnih državah, bomo to označili kot divergenco (Rihter 2004: 40).

V zvezi z dimenzijo konvergenca-divergenca Ferrera (1998: 81) navaja, da je tema konvergenca socialnih politik zahodnih držav dobila pomemben položaj v političnih in akademskih razpravah. To je razvidno tudi v konceptih, zlasti tistih, ki poudarjajo možnosti globalne socialne politike oz. skupnih akcij na internacionalnem nivoju. Razlogov za to po njegovem mnenju ni težko razumeti, saj literatura o krizi držav blaginje kaže, da se države soočajo s podobnimi izzivi (demografija, spremembe na trgu dela, globalizacija). Če so izzivi v vseh državah podobni, domnevamo, da bodo tudi politični ukrepi na splošno enaki. Poleg tega poteka živahna razprava o konvergenci znotraj EU, ki izdaja priporočila, naj države članice sprejmejo vrsto skupnih ciljev na področju zagotavljanja socialne varnosti. Tako Ferrera (*op. cit.*: 82–84) ugotavlja, da hipoteza o spontani konvergenci socialnih politik v državah blaginje temelji na dvojem:

- Zaradi dela institucij v EU se je v zadnjih letih oblikovala skupnost, ki jo zanima analiza problemov, oblikovanje rešitev, aktivnosti v procesih širitve institucij med državami. V nacionalnih razpravah uporabljajo podobne besede in spodbude za upravljanje s podobnimi vidiki v skladu z načrti in koncepti, o katerih tečejo pogoste diskusije na mednarodnem nivoju.
- Nekateri makrokvantitativni ukrepi kažejo znake konvergenca. Njihova notranja sestava postaja podobna. V tem smislu je opaziti konvergenco kot rezultat podobne dinamike finančne zrelosti zavarovalniških shem, prisotnost podobnih sociodemografskih pritiskov in skupnih makroekonomskih omejitev.

Če pa se premaknemo od splošnih kriterijev reform in makrokvantitativnih ukrepov institucionalnega okvira k specifičnim programom sistemov zagotavljanja socialne varnosti v posameznih državah, pa teza o konvergenci postane precej šibka. S tega vidika naj bi bil po mnenju Ferrere (*op. cit.*: 83) evropski socialni model precej heterogen, kar v tem trenutku pomeni, da lahko položaj držav blaginje na dimenziji konvergenca-divergenca označimo kot divergenten.

SKLEP

S pozorno analizo konceptov razvoja držav blaginje ugotovimo, da je mogoče (skoraj) vsakega od njih uvrstiti na dimenziji konvergenca-divergenca, nekatere izmed njih pa tudi na dimenziji pesimizem-optimizem. Avtorji prvih osmih konceptov (D'haeseler, Berghman 2001, Mishra 1999, Jordan 1998, Leonard 1997, Kuhnle 1998, Deacon, Hulse, Stubbs 1997, Overbye 2001, Goodin 2001) tako v večji ali manjši meri predpostavljajo konvergenco v razvoju držav blaginje. V naslednji skupini (Johnson 1999, Taylor-Gooby 1996, George 1996, Vobruba 2001, Andre 2001, Clasen, Van Oorschot 2001, Sandmo 2001) pa ne zasledimo več velike podpore tezi o konvergenci v razvoju držav blaginje, čeprav kot možnost ostaja še vedno odprta. Mabbett in Bolderson (1999:

49) opažata razliko med zagovorniki pogleda, da bo globalizacija spodbudila konvergenco navzdol (to smo označili kot pesimizem), in tistimi, ki so še vedno mnenja, da so mogoče različne nacionalne rešitve (divergenca). Koncepti, ki predpostavljajo, da gre v razvoju držav blaginje za konvergenco, temeljijo bolj na logični dedukciji kakor na opazovanju. Argumenti, ki govorijo v prid divergenci, pa temeljijo na empiričnih podatkih, ki so bili zbrani v različnih državah, vendar so teoretsko razmeroma šibki in ne pojasnijo razlogov za razvoj držav blaginje v smeri divergenca.

Ker so nekatere smeri razvoja utemeljene teoretsko in nimajo empirične podlage, pri drugih pa je ravno narobe, je težko z gotovostjo predvideti smer prihodnjega razvoja držav blaginje. Zato moramo biti pripravljeni, da se uresniči kateri koli scenarij.

LITERATURA

- J. ALBER, G. STANDING (2000), Social Dumping: Catch-up or Convergence? Europe in a Comparative Global Context. *Journal of European Social Policy*, 10, 2: 99-119.
- C. ANDRE (2001), *Ten European Systems of Social Protection: An Ambiguous Convergence*. <http://www.sefos.uib.no/eiss> (5. 10. 2001).
- J. CLASEN, W. VAN OORSCHOT (2001), Changing Principles and Designs in European Social Security. <http://www.sefos.uib.no/eiss> (5. 10. 2001).
- B. DEACON, M. HULSE, P. STUBBS (1997), *Global Social Policy: International Organisations and the Future of the Welfare State in Europe*. London: Sage.

- S. D'HAESSELER, J. BERGHMAN (2001), Towards a Social Globalization: A Blueprint for a Global Security Policy. <http://www.sefos.uib.no/eiss> (5. 10. 2001).
- M. FERRERA (1998), The Four Social Europes: Between Universalism and Selectivity. V: M. RHODES, Y. MENY, *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* London: Macmillan Press (81-96).
- V. GEORGE (1996), The Future of the Welfare State. V: V. GEORGE, P. TAYLOR-GOOPY (ur.), *European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle*. London: Macmillan Press (1-30).
- R. E. GOODIN (2001), Perverse Principles of Welfare Reform. <http://www.sefos.uib.no/eiss> (5. 10. 2001).
- N. JOHNSON (1999), *The Welfare State in Transition*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- B. JORDAN (1998), *The New Politics of Welfare: Social Justice in Global Context*. London: Sage Publications.
- S. KUHNLE (1998), Political Reconstruction of the European Welfare States. V: H. CAVANNA (ur.), *Challenges to the Welfare State: Internal and External Dynamics for Change*. Cheltenham: Edward Elgar (49-78).
- P. LEONARD (1997), *Postmodern Welfare: Reconstructing an Emancipatory Project*. London: Sage.
- A. LINDBECK (1999), Welfare State Dynamics. V: M. BUTI, D. FRANCO, L. R. PETCH, *The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms*. Cheltenham: Edward Elgar (71-89).
- D. MABBETT, H. BOLDESON (1999), Theories and Methods in Comparative Social Policy. V: J. CLASEN (ur.), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*. Oxford: Blackwell Publishers (34-56).
- R. MISHRA (1999), *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- E. OVERBYE (2001), *Globalisation and the Design of the Welfare State*. <http://www.sefos.uib.no/eiss> (5. 10. 2001).
- L. RIHTER (2000), *Evalvacije na področju socialnega varstva in njihov pomen za prilagajanje sodobnih držav blaginje na izzive globalizacije*. Univerza v Ljubljani: Fakulteta za družbene vede (doktorska disertacija).
- A. SANDMO (2001), Globalisation and the Welfare State: More Inequality - Less Redistribution? <http://www.sefos.uib.no/eiss> (5. 10. 2001).
- P. TAYLOR-GOOPY (1996), The Response of Government: Fragile Convergence? V: V. GEORGE, P. TAYLOR-GOOPY (ur.), *European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle*. London: Macmillan Press Ltd (199-217).
- J. VIAENE, J. VAN STEENBERGE, D. LAHAYE (1993), Prevention and Related Policy Issues. V: J. BERGHMAN, B. CANTILLON (ur.), *The European Face of Social Security. Essays in honour of H. Deleeck*. Adlershot: Avebury (281-307).
- G. VOBRUBA (2001), Welfare States within the Globalization Dilemma: The US and the European Social Model in Comparison. <http://www.sefos.uib.no/eiss> (5. 10. 2001).