

# Perskirstymas gerovės valstybės kilmės teorijose

Viginta IVAŠKAITĖ-TAMOŠIŪNĖ

Vilniaus universitetas, Universiteto g. 9/1, LT-01513 Vilnius

Tel. (+370) 5 266 76 10

El. paštas: viginta@ktl.mii.lt

*Šiuo straipsniu siekiama atskleisti, kaip traktuojamas perskirstymas skirtingose gerovės valstybės kilmės teorijose, kokia jo svarba jose, ar galima numatyti perskirstymo dydį, kryptį, kokias rizikas siekiama kompensuoti perskirstant. Pirmoje straipsnio dalyje pristatoma perskirstymo samprata. Kitose dalyse perskirstymas nagrinėjamas pasitelkiant kelias gerovės valstybės kilmę aiškinančias teorijas: funkcionalizmą („industrializacijos logikos“ tezę), galios išteklių teoriją, valstybės centristinę prieigą ir institucionalizmo teoriją. Pagrindinė išvada teigia, kad „industrializacijos logikos“ tezę labiau pagrindžia poreikio perskirstyti atsiradimą, o valstybės centristinė ir institucionalizmo teorijos geriau paaiškina skirtumus tarp atskirose valstybėse vykdomo perskirstymo. Išsamiausiai perskirstymas gali būti analizuojamas naudojant galios išteklių teoriją.*

**Pagrindiniai žodžiai:** perskirstymas, gerovės valstybė, industrializacijos logika, galios išteklių teorija, institucionalizmas.

## Įvadas

Perskirstymas yra didžiausia atskira valstybės vykdoma veikla XXI amžiaus pradžioje (Holcombe, 2004). Iš tiesų visos gerovės schemos yra perskirstomosios, nes žmonės, kurie gauna naudą, nebūtinai yra tie patys, kurie už ją moka, ir pačios politikos gali būti įvairių tipų (Aranson, Ordeshook 1981). R. Titmussas XX amžiaus septintame dešimtmetyje atkreipė dėmesį į tai, kad, neutralumas valstybėje yra nepasiekiamas tikslas ir visos programos galiausiai padidina arba sumažina pajamų pasiskirstymo ar gyvenimo šansų nelygybę (Reisman 2001). Vienos gerovės programos daugiau naudos teikia turtingiesiems, kitos – skurdiesiems. Tikroji problema, kaip pažymi D. Reisman (2001), yra ne nustatyti, ar vyksta perskirstymas, bet identifikuoti šio perskirstymo kryptį ir dydį.

Perskirstymas dažniausiai analizuojamas ekonominėje literatūroje, kurioje daugiau dėmesio skiriama atskiroms perskirstymo priemonėms ir jų dizainui, tų priemonių veiksmingumui ir efektyvumui, kaštų ir naudos analizei. Toks instrumentinis požiūris, be abejo, yra svarbus siekiant suprasti esamus perskirstymo skirtumus, tačiau neatskleidžia perskirstymo poreikio atsiradimo priežasčių ar nepasitarnauja tolesnės raidos analizei. Šiame straipsnyje perskirstymo reiškiniui analizuoti pasitelkiama platesnė sociologinė perspektyva ir pritaikomos gerovės valstybės kilmę aiškinančios teorijos. Pirmiausia bus trumpai pristatoma perskirstymo samprata, o vėliau analizuojama perskirstymo vieta kai kuriose politinėse, sociologinėse ir ekonominėse teorijose. Bus žvelgiama, kaip atskiros teorijos pagrindžia perskirstymo poreikio atsiradimą ir ar gali būti naudingos bandant paaiškinti perskirstymo pobūdžio, dydžio ir krypties skirtumus skirtingose valstybėse.

**Tyrimo objektas** – perskirstymas gerovės valstybės kilmę aiškinančiose teorijose.

**Tyrimo tikslas** – išnagrinėti perskirstymo sampratą gerovės valstybės kilmę aiškinančiose teorijose.

**Tyrimo metodas** – mokslinės literatūros analizė.

## Perskirstymo gerovės valstybėje samprata

Nors, pasak N. Barr (2000), gerovės valstybė yra traktuojama labiau kaip kolektyvinė „kiaulė taupyklė“, sukurta siekiant apdrausti nuo socialinių rizikų, nei priemonė pasiekti didesnę lygybę, ji taip pat pasitelkiama siekiant patenkinti tam tikrus poreikius, sumažinti skurdą, kitaip tariant, sumažinti gerovės netolygumus. G. Esping-Andersen (1990) išskiria trijų rūšių socialines rizikas, kurių kiekviena reikalauja tam tikros, unikalios perskirstymo logikos: gyvenimo ciklo rizika, tarpgeneracinė rizika ir klasinė rizika. Iš tiesų šios socialinės rizikos glaudžiai susijusios su perskirstymo tipais. Gyvenimo ciklo rizika (pvz., senatvė, motinystė) susijusi su horizontaliu perskirstymu. Socialinis draudimas pirmiausia sukurtas horizontaliam perskirstymui, siekiant perskirstyti pajamas vykstant gyvenimo ciklui (Esping-Andersen, Myles 2009). O tarpgeneracinės rizikos (kurias G. Esping-Andersen (1990) siejo su socialiniu paveldėjimu ir jo poveikiu asmenų galimybėms) pareikalauja vertikalios perskirstymo, kurio pagrindinis tikslas – perskirstyti iš turtingesnių nepasiturintiems. Klasikinis vertikalios perskirstymo pavyzdys – socialinė parama. Galiausiai klasinė rizika atspindi, kad tam tikros grupės labiau pažeidžiamos specifinių rizikų (mažiau išsilavinę asmenys dažniau patiria mažų pajamų ir nedarbo riziką; vienišos motinos dažniau patenka tarp skurstančiųjų ir kt.). Pastaroji rizika gali pareikalauti tiek horizontalaus, tiek vertikalios perskirstymo ar jų derinio.

Taigi dažniausiai, siekiant įvertinti, kiek gerovės valstybė perskirsto, yra atskiriami jau minėti perskirstymo tipai – horizontalus ir vertikalus. O. J. Hills (2004) dar skiria perskirstymą tarp grupių. Šio perskirstymo pavyzdys yra šeimos išmokos (perskirstoma tiems, kurie turi vaikų) ir sveikatos paslaugos (perskirstoma tarp sveikųjų ir sergančiųjų) (Esping-Andersen, Myles 2009). Reikia pažymėti, kad kiti mokslininkai neišskiria pastarojo tipo ir perskirstymą tarp grupių paprastai vadina horizontaliuoju perskirstymu. Be to, ir pats atskyrimas tarp horizontalaus ir vertikalios perskirstymo ne visada toks aiškus, nes ir socialinis draudimas turi vertikalios perskirstymo elementų, kai yra taikomos įmokų ir išmokų „grindys“ ar „lubos“.

Gerovės valstybės kilmė, kartu ir perskirstymas (perskirstymo poreikio atsiradimas, perskirstymo formos ir dydžio skirtumai, kokias rizikas pirmiausia siekiama kompensuoti perskirstymu), gali būti aiškinamas įvairiomis teorijomis. Šiame straipsnyje į perskirstymą žiūrima per keleto ekonomikos, sociologijos ir politikos mokslininkų diskusijose dominuojančių teorijų prizmę: funkcionalizmo teorijos („industrializacijos logikos“ tezė), galios išteklių (angl. *the power resources*) teorijos, valstybės centristinės (angl. *the state-centered*) prieigos ir institucionalizmo teorijos.

### Funkcionalistinis perskirstymo aiškinimas remiantis „industrializacijos logikos“ teze

**Funkcionalistinės teorijos** buvo pirmosios, pateikusios aiškinimus, kodėl atsirado gerovės valstybė (Köppe 2008). Iš funkcionalizmo sociologijos perspektyvos intervencionistinės valstybės iškilimas ir liberalaus kapitalizmo „perviršio“ apribojimas gali būti suvokiamas kaip atsakas į naujus „poreikius“, kuriuos sukėlė pramoninių visuomenių raida (Ch. Pierson 1998). Pirmiausia, agrarinės visuomenės transformacija į urbanistinę pramoninę visuomenę lėmė dramatiškus socialinius ekonominius pokyčius. Tradicinė socialinės paramos sistema, besiremianti šeima, giminyste ar net gildijų sistema, pamažu išnyko, tad valstybė turėjo prisiimti principinį vaidmenį teikiant socialinę gerovę (Esping-Andersen 1990; Ch. Pierson 1998; P. Pierson 2008; Myles, Quadagno

2002). Pats industrializavimo procesas padarė viešųjų gerovės išlaidų didėjimą įmanomą, nes valstybės pajamos sparčiai didėjo dėl ekonominės pažangos (Wilensky, Lebeaux 1965, cit. pagal Schustereder 2009: 15). Antra, dėl išaugusios pramoninės gamybos neišvengiamai padaugėjo ir nelaimingų atsitikimų darbo vietoje. Kadangi tuo metu tokie atsitikimai jau buvo suvokti ne kaip darbdavio kaltė, o kaip neišvengiamas naujos ekonominės eros šalutinis poveikis, buvo sukurta pirmoji socialinio draudimo nuo nelaimingų pramoninių atsitikimų schema, vėliau buvo priimti socialinio draudimo įstatymai dėl ligos, negalios, senatvės ir nedarbo (Flora, Alber 1981, cit. pagal Schustereder 2009: 15).

Vadinamoji „*industrializacijos logika*“ arba „*industrializacijos požiūris*“, aiškinantis gerovės valstybės plėtrą susiejus su ekonomikos augimu (o konkrečiau – industrializacijos procesu), pirmiausia asocijuojamas su Haroldo Wilensky vardu. Jis pabrėžė, jog gerovės valstybės pastangos koreliuoja su gausumu, leidžiant suprasti, kad stiprios ekonomikos sukuria stiprias gerovės valstybes (P. Pierson 2008). Kitaip tariant, socialinės išlaidos tiesiogiai susijusios su šalies bendrojo vidaus produkto (BVP) augimu.

Remiantis industrializacijos logikos aiškinimu, persikirstymas gerovės valstybėje yra pramoninių visuomenių raidos poreikio produktas. Pakitusi socialinė ir ekonominė tvarka sukėlė naujų socialinių problemų, pakeitė visuomenės organizavimo tvarką ir sukūrė gerovės paslaugų teikimo ir to teikimo organizavimo poreikį, išplėtė socialines teises ir pareikalavo socialinių išlaidų. Demografiniai pokyčiai (kartu ir ilgėjanti gyvenimo trukmė), tradicinės šeimos ir giminės, kaip socialinės gerovės užtikrintojos, formų nykimas, didėjanti priklausomybė nuo darbo užmokesčio sukėlė naujas rizikas. Ypač pažeidžiami tapo žmonės, kurie ne(be)gali parduoti savo darbo jėgos arba turi jos labai mažai (seni, segantys, neįgalūs, maži). Naujų rizikų atsiradimas pirmiausia pareikalavo persikirstyti pajamas horizontaliai, tarp skirtingų gyvenimo ciklo etapų, nes didžiausios pajamos buvo gaunamos darbingo amžiaus laikotarpiu, ir vertikalčiai, atsiradus skurdui, benamystei, nedarbui. Taigi turėjo atsirasti institutas, kuris platesniu mastu apimtų rizikas ir prisiimtų persikirstytojo vaidmenį.

Reikia pažymėti, kad nors funkcionalizmo mokykla ir paaiškina, kodėl atsirado horizontalaus ir vertikalaus persikirstymo poreikis ir kodėl yra skirtumų kalbant apie persikirstymą turtingose ir skurdžiose šalyse (poreikis ir ekonominis augimas yra persikirstymo dosnumo determinantai), neleidžia suprasti, kodėl tarp turtingų demokratinių šalių yra persikirstymo lygio (kodėl vienos šalys persikirsto 20 proc., o kitos 30 proc. BVP) ir formos (kodėl vienos šalys daugiau remiasi socialinio draudimo sistema, o kitos socialines išlaidas nukreipia į pačius skurdžiausius ar renkasi persikirstymą panaudojant mokesčius). Be to, kaip teigia P. Pierson (2008), industrializacijos logikos požiūris menkai tepasitarnauja aiškinimams, kodėl gerovės valstybės patiria suvaržymus XXI amžiuje.

### Valstybės vykdomas persikirstymas galios išteklių teorijos požiūriu

Bene geriausiai žinomi gerovės valstybės kilmės aiškinimai siejami su *galios išteklių teorija* (P. Pierson 2000). Šios teorijos pagrindas – politinės ir ekonominės galios panaudojimo atskyrimas, kuris parodomas supriešinant rinką su politika (Ch. Pierson 1998) arba, kitaip tariant, atskiriant kapitalizmą ir demokratiją. Pasak W. Korpi (1983; 1989), galios ištekliai gali būti mobilizuojami ir panaudojami tiek rinkoje, tiek politikoje skirtingais būdais ir šie būdai priklauso nuo socialinės klasės. Taigi socialinės klasės matomos kaip pagrindinės pokyčių sukėlėjos, o socialinė politika –

kaip klasių galios balanso funkcija. Šis balansas, pasak G. Esping-Andersen (1990) ir W. Korpi (2006), pirmiausia apibrėžiamas rinkėjų balsų skaičiumi, vietų skaičiumi parlamente ir kolektyviniu derybų lygiu.

Ši teorija geriausiai pasitarnauja perskirstymui aiškinti ir leidžia susieti perskirstymo lygio skirtumus su klasių kovos „arenomis“<sup>1</sup>, labiau vertikalios perskirstymo ir perskirstymo tarp grupių poreikį. Pasak W. Korpi (2006), klasė struktūruoja piliečio gyvenimo ciklo rizikas ir ekonominius išteklius, taigi tikėtina, kad asmenys iš didesnės rizikos socioekonominių grupių turės mažiau individualių išteklių susitvarkyti su šiomis rizikomis. Antra vertus, socialinės pilietybės teisių išplėtimas skirtingose socioekonominėse kategorijose veikia asimetriškai, nes apriboja ekonominių išteklių veiksmingumą ir kartu padidina darbininkų klasės galios išteklius perskirstymo konfliktuose (Korpi, 2006). Kitaip tariant, ekonominėje sferoje lemiamas galios išteklius yra kapitalas ir gamybos priemonių kontrolė (kurių panaudojimas pasireiškia darbo sutartimis, atlyginimų nustatymu), pagrindinis naudos gavėjas šiuo atveju yra kapitalistų klasė, o politinėje sferoje pagrindinė galia kyla iš organizuotos darbo klasės, kuri mobilizuojasi demokratinio proceso metu (Ch. Pierson 1998). Dosnios „išprekinančios“<sup>2</sup> gerovės valstybės padidino darbuotojų galią darbdavių atžvilgiu – sumažino pirmųjų priklausomybę nuo užimtumo (Starke, 2006).

Apskritai klase besiremiančios kovos dėl socialinės politikos atsiranda todėl, kad socialinės programos daro įtaką darbininkų ir darbdavių derybinei pozicijai, nes daugelis socialinių programų riboja darbo užmokesčių gavėjų ekonominį pažeidžiamumą ir padidina darbuotojų solidarumą (P. Pierson 2008).

Kalbant apie perskirstymą, tikėtina, kad daug ekonominių išteklių turinčios klasės, patiriančios santykinai mažesnes rizikas, teiks pirmenybę rinkos ir nuosavybės generuojamam pajamų pasiskirstymui, o tie, kurių rizikos didesnės ir ekonominiai ištekliai mažesni, tikėtina, labiau rems socialinės pilietybės plėtrą siekdami neutralizuoti nevienodą išteklių ir rizikos pasiskirstymą (Korpi 2006). Taigi, galios išteklių teorija mano, kad politinės partijos ir interesų grupės (ypač profesinės sąjungos) yra pagrindinės galios, kurios skatina perskirstymą. Jeigu profesinių sąjungų organizuotumo lygis yra aukštas, vyriausybėse dominuoja kairiosios partijos, o konservatyvios galios yra gana silpnos, galima tikėtis, kad bus pasisakoma už didesnę perskirstymą siekiant modifikuoti rinkos paskirstomojo proceso sąlygas ir pasekmes. Taigi bus siekiama didesnio tiek vertikalios perskirstymo, tiek perskirstymo tarp grupių, stengiantis kompensuoti netolygų ekonominių išteklių pasklidimą ir su tuo susijusį didesnę pažeidžiamumą socialinių rizikų atveju (kalbant daugiau apie skurdo, benamystės, nedarbo rizikas), tiek horizontalaus perskirstymo, stengiantis sumažinti gyvenimo ciklo ir su tuo susijusių ekonominių išteklių netolydumus, kartu sumažinant priklausomybę nuo rinkos kaip bene vienintelio pajamų šaltinio (didesnio „išprekinimo“ laipsnio).

Apibendrinant galima teigti, kad perskirstymas labiau priklauso ne nuo socialinių ekonominių pokyčių pačių savaime, bet nuo politinės kovos dėl perskirstomųjų politikų tarp grupių, ypatingą vaidmenį skiriant kairiosioms partijoms ir profesinėms sąjungoms, kurios panaudoja savo parlamentines ir derybines galias siekdamos formuoti perskirstymo kryptį ir dydį pagal savo interesus, arba, kitaip tariant, inicijuoti socialines politikas, kurios pagerintų sąlygas dirbantiems, pašalintų skurdą ir sulygintų galimybes. Formalios parlamentinės demokratijos institucijos, pasak J. Myles ir J. Quadagno (2002), apimant universalią balsavimo teisę bei laisvus ir konkurencingus rinkimus, yra būtina, bet nepakankama sąlyga reikšmingam perskirstymui įvykdyti.

<sup>1</sup> Sąvoka pavartota W. Korpi ir J. Palme (2003: 425) straipsnyje.

<sup>2</sup> Ši sąvoka atitinka G. Esping-Andersen (1990) dekomodifikacijos koncepciją.

Taigi, galios išteklių teorija, priešingai nei funkcionalizmas, leidžia paaiškinti ir tarptautinius perskirstymo lygio, pobūdžio skirtumus, ir kodėl tam tikros perskirstomosios politikos vienosė šalyse yra palaikomos labiau nei kitose.

Kai kurie autoriai (P. Pierson 2008; Starke 2006), analizuodami gerovės valstybių suvaržymo priežastis, aptiko, kad galios išteklių teorija netenka savo reikšmingumo, ypač atsižvelgiant į darbo ir kairiųjų partijų bei profesinių sąjungų dominavimo sumažėjimą ar net kairiųjų partijų supanašėjimą su dešiniuosiomis. Tačiau pažymima, kad šie pokyčiai dar nereiškia gerovės valstybės silpnėjimo (P. Pierson 2008). Be to, partijų ir interesų grupių mobilizacijos kaip galios idėja vis dar yra reikšminga siekiant inicijuoti tam tikrus politinius pokyčius (pvz., atkreipiamas dėmesys, jog kai kuriose šalyse dauguma rinkėjų yra pensininkai, tad nenuostabu, kad pagrindiniai politikų gerinimo paketai eina būtent šiai grupei).

## Perskirstymo pagrindimas remiantis valstybės centristine ir institucionalizmo teorijomis

Apie 1980 metus populiarias visuomenės centristines (angl. *society-centered*) teorijas keičia **valstybės centristinės** (angl. *state-centered*) **teorijos**, kurių pagrindinė mintis yra „sugrąžinti valstybę atgal“ į politinės analizės dienotvarkę. Pirmuosius aiškiausius ir tiesioginius valstybės centristinius argumentus 1985 metais pasiūlė Theda Skocpol knygoje „Bringing the state back in“ (Amenta 2005; P. Pierson 2008; Ch. Pierson 1998; Immergut 2010).

Kritikuodami marksizmą dėl redukcionalizmo į ekonominius dalykus ir valstybės traktavimą siejant ją tik su „kapitalistine valstybe“, pliuralizmą – dėl apsiribojimo iš visuomenės kylančiomis interesų grupėmis ir judėjimais, suvokiant jas kaip valstybės jėgą, struktūrinį funkcionalizmą – dėl prielaidų, kad politinės sistemos raida kyla iš funkcinių visuomenės reikalavimų, valstybės centristinės pozicijos proponentai supranta valstybes kaip Maxas Weberis – tarsi politinių organizacijų rinkinius, turinčius unikalias funkcijas ir misijas (Jessop 2006; Amenta 2005, Amenta, Ramsey 2010).

Šios teorijos šalininkai mato valstybės struktūras ir veikėjus kaip darančius pagrindinę įtaką politikai ir valstybėms. Pačios valstybės suvokiamos kaip veikėjai ir kaip struktūros, pripildytos tarnautojų, kurių interesai, idėjos ir pajėgumai priklauso nuo valstybės organizacinės ir tarptautinės pozicijos, be to, valstybės ne tik įrodo savo „santykine“ autonomiją, bet ir (A. de Tocquevillio požiūriu) daro įtaką socialinių veikėjų organizacijai, tikslams ir ištekliams, ar jie būtų suprantami kaip klasės, grupės ar stratos (Immergut 2010). Nors valstybės centristinės teorijos šalininkai neneigia ir kitų dalykų, kaip antai industrializacija, demokratizacija ir klasių interesų svarba, tvirtina, kad šie dalykai yra antriniai kalbant apie gerovės valstybės formavimąsi ir jų įtaka valstybės reikalams visuomet „perfiltruojama“ per politinę sistemą ir pačią valstybę (Ch. Pierson 1998; Jessop 2006).

Galima išskirti dvi šių aiškinimo argumentų grupes. Pirma, teigiama, kad makrostruktūriniai valstybės aspektai ir didelės apimties valstybės formavimosi procesai daro tiek tiesioginę, tiek netiesioginę įtaką politikai (Amenta 2005). Struktūriniai valstybių aspektai formuoja grupių politinį tapatumą, interesus, strategijas, netgi gali lemti, kurie iš organizuotų veikėjų laimės politines kovas (Myles, Quadagno 2002; Amenta 2005). Antra vertus, valstybės veikėjai laikomi svarbiais politikos žaidėjais, kurie, atsižvelgiant į jų autonomiją ir pajėgumą, gali labiau rūpėti nei klasės ar interesų grupės lemiant politines pasekmes. Pasak E. Amenta (2005), manoma, kad valstybės veikėjai potencialiai yra autonomiški, taigi galbūt ir pagrindiniai veikėjai lemiant politikos pasekmes.

D. Ashford (cit. pagal Ch. Pierson 1998: 95.) teigia, kad „daugelis dabartinių gerovės valstybių formų yra sudėtingų ir skirtingų kompromisų, kuriuos daro politiniai lyderiai ir administracijos tarnautojai daugelį metų, pasireiškimas“. Taip pat ir Hecllo (cit. pagal Immergut 2010: 230) pateikia pavyzdį, kuriuo parodo, kad pensijų politika Jungtinėje Karalystėje ir Švedijoje buvo formuojama valstybės tarnautojų, kurie sunkiai išvėlgė pajamų saugumo senatvėje problemas. Tad tokios politikos kūrimas labiau suprantamas kaip formuojamas „autonominių“ valstybės veikėjų, o ne vykstant interesų grupių deryboms ar, plačiau, kilus klasių konfliktui (Immergut 2010).

Taigi, manyti, kad persikirstymo organizavimas atsirado tik dėl visuomenės pokyčių ar ekonominio augimo (industrializacijos), būtų neteisinga. Greičiau galima būtų teigti, kad persikirstymo formavimasis buvo palaipsniis ir netolygus procesas, įtraukiantis tiek politikus, tiek valstybės tarnautojus, tiek sąlygojamas valstybės biurokratinės struktūros. Ch. Pierson (1998) priduria, kad reikia pasiaiškinti procesus, dėl kurių socialiniai dalykai juda į politinę dienotvarkę, ir kokie politikos pasiūlymai yra priimami, o kokie atmetami (ir kodėl) ir kaip bei kas tokias politikas įgyvendina. Be to, modernaus socialinio draudimo ir gerovės politikų idėjos (apimant ir pajamų persikirstymo idėjas) atėjo iš vidinio eksperimentavimo ir transnacionalinių komunikacijų ir įsigaliojo dėl politinių vykdomosios valdžios aparato, valstybės tarnautojų ir politinių partijų lyderių, kurie ieškojo naujoviškų būdų panaudoti esamus ir galbūt išplečiamus vyriausybės administracinius pajėgumus užsiimant besiformuojančia pramonine darbo klase (Ch. Pierson 1998).

Taigi persikirstymo modelio ir lygio skirtingumai atskirose valstybėse gali būti paaiškinami besiskiriančių, istoriškai unikalių nacionalinių valstybių konfigūracijų ir tiek pačios valstybės, tiek jos veikėjų vidinės patirties, mokymosi. Valstybės tarnautojai, biurokratijos aparatas atsakingas už poreikių išsiaiškinimą, numanymą ir pokyčių inicijavimą. Persikirstymo sprendimai, o plačiau, kaip teigia mokslininkės A. Sh. Orloff ir Th. Skocpol (1984: 746), „gerovės politikos yra tiesiogiai grindžiamos valstybės formavimo logika, politikų kovomis dėl kontrolės ir privilegijų ir grupių lūkesčiais dėl to, ką valstybės ir partijos, turinčios specifinę struktūrą ir veiklos būdų, gali, ir ką turėtų daryti“. A. Sh. Orloff ir Th. Skocpol (1984) nagrinėjo XX amžiaus pradžios JAV ir Didžiosios Britanijos socialinės apsaugos skirtumus ir teigė, kad nei industrializacijos, nei galios išteklių teorijos ar liberalių idėjų dominavimas negali nuosekliai paaiškinti šių sistemų skirtumų, o tą padaryti gali makropolitiniai aiškinimai (pvz., Didžioji Britanija turėjo stiprią valstybinę tarnybą ir konkuruojančių bei pragmatiškai orientuotų partijų, o politinis ir socialinis elitas norėjo panaudoti socialines išlaidas siekdami patraukti darbo klasės rinkėjus. JAV stokojo gerai suformuotos biurokratijos ir buvo ištraukusios į reguliavimo agentūrų bei antikorpncinių politikų kūrimą, o tai socialinių išlaidų programas padarė nei įmanomas iš valdymo perspektyvos, nei politiškai priimtinas to laikotarpio konjunktūroje) (Skocpol, Orloff 1984).

Kilęs kaip valstybės centristinis, šis teorinis požiūris peraugo į **(politinę) institucionalizmo teoriją**. Politiniai institucionalistai linkę susitelkti labiau į sisteminius ir struktūrinius valstybės aspektus ir jų organizavimo pobūdį keliant priežastinius argumentus (Immergut 2010; Amenta, Ramsey 2010). Įvairių šalių politinės institucijos skiriasi pagal labai svarbias dimensijas, kaip antai rinkiminio varžymosi taisyklės, santykiai tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, teismų vaidmuo ir subnacionalinių vyriausybių vieta politikoje. Institucijos nustato politinių kovų žaidimo taisykles, taip darydamos įtaką grupių tapatumai, politikos preferencijoms ir koaliciniams pasirinkimams – padidina vienu grupių derybinę galią ir sumažina kitų. Institucijos administraciniai ir finansiniai ištekliai taip pat gali apriboti vyriausybės planuojamus pokyčius (P. Pierson 2008). Dėmesys kreipiamas ir į veikėjų mezolygio ir tarporganizacinius veiksmus, turint omenyje, kad šie

veiksmi yra ribojami institucinių ir kitų turimų išteklių (Amenta, Ramsey 2010). Kartais institucionalistai nukreipia žvilgsnį ir į politinių partijų sistemas kaip formuojančias politiškai mobilizuotų grupių politinį tapatumą, interesus ir strategijas. Čia taip pat pažymima, kad intelektualų idėjos apie politiką, interesų grupes, politinių koalicijų formavimą veikia valstybės struktūras (kaip pavyzdys pateikiamas keinsistinių idėjų plitimas Didžiosios depresijos laikotarpiu) (Immergut 2010). Kita vertus, politinis institucionalizmas tapo labiau istorinis, orientuotas į istorinius procesus (Amenta, Ramsey, 2010; Schmidt 2006).

P. Starke (2006), kalbėdamas apie institucionalizmą, atskiria politines institucijas ir gerovės valstybių institucijas, kurios suprantamos kaip esamos socialinės apsaugos sistemos ir dažnai vadinamos G. Esping-Andersen (1990) pasiūlytu „gerovės režimo“ terminu. Iš esmės šią kryptį gana teisėtai būtų galima vadinti istoriniu institucionalizmu, nes, pasak P. Starke (2006), čia apibrėžiamas grįžtamasis politikos priemonių ryšys, t. y. kalbama apie gerovės valstybių institucijų įtaką būsimai raidai. Taigi ir radikalūs pokyčiai dėl to yra mažai tikėtini. Be to, šio institucionalizmo „atmaina“ kalba apie priklausomybę nuo tako.

P. Piersons (2008), kalbėdamas apie gerovės valstybės raidą, išskiria du pagrindinius institucionalistų teiginius. Pirma, stiprios valstybės, tikėtina, taps stiprios gerovės valstybės, kur valstybės galia apibrėžiama vyriausybės administraciniu pajėgumu ir institucine sanglauda. Teigiama, kad išplėstiniai administraciniai ir finansiniai ištekliai leidžia lengviau sukurti išplėstinę socialinę politiką, o kai politinė autonomija yra fragmentuota, suvaržytos mažumos dažnai blokuoja socialinių įstatymų leidybą, tad bus galima tikėtis vėlesnės gerovės valstybės raidos ir žemesnio socialinių išlaidų lygio (P. Pierson 2008). Šie teiginiai atspindi P. Starke'o išskirtą politinio institucionalizmo kryptį.

Antras institucionalistų argumentas yra susijęs su politikos palikimu arba grįžtamoju ryšiu – anksčiau įgyvendintų gerovės valstybės programų padariniais (P. Pierson 2008). Taigi anksčiau priimtus persikirstymo įsipareigojimus bus sunku pakeisti. Tradicinis pavyzdys yra įmokomis besiremiančios (angl. *pay-as-you-go*) pensijų sistemos, kurias įgyvendinus bus nelengva pereiti prie kaupiamųjų schemų tiek dėl tarpgeneracinių įsipareigojimų, tiek dėl dvigubo apmokestinimo (pokyčių kaštai bus didesni) (Starke 2006; P. Pierson 2008). Institucinis gerovės valstybės sutvarkymas gana smarkiai apriboja, kokio tipo politika ir koku mastu gali būti įgyvendinta, taigi pasireiškia stipri priklausomybė nuo tako (Starke 2006). Todėl neretai siūlomi persikirstymo pokyčiai gali remtis esamomis programomis, papildant jas naujomis. Kaip pažymi S. Köppe (2008), nors atsiranda aplinkos iššūkių ar veikėjų, kurie inicijuoja institucijų rekaliibraciją, institucionalizuotos taisyklės, normos ir organizacijos yra galingas papildinys ir formuoja pokyčius. Pagrindinės institucijos išgyvena virsmą, pasikeitimą tuo pačiu metu, kai yra įgyvendinami nauji tikslai ir naujos funkcijos. Gali būti naudojamas vadinamas sluoksniavimas, kai prie esamų struktūrų atsiranda naujų (prie valstybinių pensijų – privatūs pensijų fondai, nors pagrindinė išlieka pirmoji schema) (Köppe 2008). Šis, antrasis, institucionalistų argumentas atspindi P. Starke'o išskirtą gerovės valstybės institucijų požiūrį.

Taigi, viena vertus, persikirstymo forma, kryptis, ištekliai, kurie bus persikirstomi, ir kokie persikirstymo instrumentai bus naudojami, priklausys nuo atskiros šalies institucinių konfigūracijų, o konkrečiau – nuo valstybės „stiprumo“, t. y. nuo jos administracinių, finansinių pajėgumų, politinės autonomijos „išsibarstymo“. Antra vertus, persikirstymas yra istorinių įvykių, ankstesnių sprendimų, politinių pasikeitimų ir ankstesnių su persikirstymu susijusių politikų pasekmė (priklausomybė nuo tako). Tad bus nelengva keisti politiką, kuri susijusi su ilgalaikiais įsipareigojimais, priimtais kitų

vyriausybių, kitaip tariant, galimų įgyvendinti pokyčių spektras bus apribotas ankstesnių sprendimų. Taigi, tiek valstybės centristinė prieiga, tiek iš jos išaugęs institucionalizmas leidžia paaiškinti, kodėl yra skirtumų tarp valstybių ir kodėl vienos daugiau perskirsto naudodamos socialinį draudimą, o kitos remiasi socialine parama ar pasirenka mokestines lengvatas kaip perskirstymo instrumentą.

Analizuojant gerovės valstybės suvaržymo literatūrą pasakytina, kad institucionalizmas yra viena pagrindinių teorijų, gebančių paaiškinti, kodėl esant kai kuriems gerovės režimams būdingos problemos gali lemti didesnius spaudimus gerovės „apkarpyms“ nei esant kitiems (pvz., liberaliuose režimuose išryškina mažu atlyginimų, menkos kvalifikacijos darbo problema, kuri užkrauna papildomą našta išmokoms, o tai gali vesti link gerovės sistemos „apkarpyms“, siekiant atkurti darbinės iniciatyvas) (P. Pierson 2001; Starke 2006; P. Pierson 2008).

## Išvados

Visos pateiktos gerovės valstybės kilmės teorijos ir aiškinimai daugiau ar mažiau kalba apie perskirstymą gerovės valstybėje, tik vienos teorijos, pavyzdžiui, industrializacijos logikos, labiau tinka paaiškinti, kodėl atsirado perskirstymo poreikis (daugiau dėmesio skiriama horizontaliam perskirstymui ir pajamų gyvenimo cikle išlyginimui, nors pagrindžiamas ir vertikalus perskirstymo reikalingumas), siejant šio poreikio atsiradimą su ekonominiu augimu (o konkrečiau industrializacijos procesu) ir iš to kylančiais struktūriniais visuomenės pokyčiais. O kitos, pavyzdžiui, valstybės centristinės ir institucionalizmo teorijos, geriau paaiškina atskirose valstybėse vykdomo perskirstymo skirtumus (tiek kalbant apie patį perskirstymo lygį, kryptį, tiek apie perskirstymo instrumentų naudojimą). Šios teorijos pagrindinį dėmesį skiria unikalioms makrostruktūrinėms valstybės konfigūracijoms ir politiniams veikėjams, taip pat priklausomybei nuo ankstesnių sprendimų. O galios išteklį teorija gali pasitarnauti paaiškinant ir kodėl atsirado poreikis, ir kokia perskirstymo kryptis pabrėžiama (daugiau svarbos suteikiama vertikaliam perskirstymui – iš turtingųjų vargšams, nors nušaalyje nepaliekamas ir horizontalus perskirstymo reikalingumas). Taip pat ši teorija, atkreipdama dėmesį į politinių partijų (turint omenyje socialdemokratines ir darbo partijas) ir interesų grupių (ypač profesinių sąjungų) dalyvavimo nevienodumus politinėse arenose skirtingose šalyse, gali paaiškinti ir perskirstymo skirtumus tarp šalių.

## LITERATŪRA

- Amenta, E.; Ramsty, K. 2010. Institutional Theory, in K. T. Leicht, J. C. Jenkins (red.). *Handbook of Politics State and Society in Global Perspective*. New York, Dordrecht Heidelberg, London: Springer, 15–40.
- Amenta, E. 2005. Institutional and State-Centered Theories of Political Sociology, in Th. Janoski, R. Alford, A. Hicks, M. A. Schwartz (red.). *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 96–114.
- Aranson, P.; Ordeshook, P. 1981. Regulation, Redistribution, and Public Choice, *Public Choice* 37: 69–100.
- Barr, N. 2000. *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. London: London School of Economics.
- Esping-Andersen, G.; Myles, J. 2009. Economic Inequality and the Welfare State, in W. Salverda, B. Nolan, T. Smeeding (red.). *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press: 639–664.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity press.
- Hills, J. 2004. *Inequality and the State*. London: London School of Economics.
- Holcombe, R. G. 2004. Taxation, Production, and Redistribution, in J. G. Backhaus, R. E. Wagner (red.).



*Handbook of Public Finance*. New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow: Kluwer Academic Publishers: 139–164.

Immergut, E. M. 2010. Political Institutions, in F. G. Castles, S. Liebfried, J. Lewis, H. Obinger, Ch. Pierson (red.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press: 227–240.

Schustereder, I. J. 2009. *Welfare State Change in Leading OECD Countries*. Germany: Gabler Research.

Jessop, B. 2006. State and state-building, in R. E. Goodin, R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, B. A. Rockman (red.). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 111–130.

Köppe, S. 2008. *New Phenomena and Old Theories. Welfare Markets and Welfare State Change*. Paper for the 2<sup>nd</sup> ECPR Graduate Conference.

Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge Kegan & Paul.

Korpi, W. 1989. Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930, *American Sociological Review* 54 (3): 309–328.

Korpi, W. 2006. Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists, *World Politics* 58 (2): 167–206.

Korpi, W.; Palme, J. 2003. New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–1995, *American Political Science Review* 97 (3): 425–446.

Myles, J.; Quadagno, J. 2002. Political Theories of the Welfare State, *Social Service Review* 76 (1): 34–55.

Orloff, A. Sh.; Skocpol, Th. 1984. Why not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Spending in Britain, 1900–1911, and the United States, 1880s–1920, *American Sociological Review* 49 (6): 726–750.

Pierson, Ch. 1998. *Beyond the Welfare State*. Cambridge: Polity press.

Pierson, P. 2000. Three World of Welfare State Research, *Comparative Political Studies* 33 (6/7): 791–821

Pierson, P. 2001. Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies, in P. Pierson (red.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press: 410–456.

Pierson, P. 2008. The New Politics of the Welfare state, in S. Liebfried, S. Mau (red.). *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction II*. Cheltenham, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 239–275.

Reisman, D. 2001. *Richard Titmuss: Welfare and Society*. New York: Palgrave, 2001.

Schmidt, V. 2006. Institutionalism, in C. Hay, M. Lister, D. Marsh (red.). *The State: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave: 98–117.

Skocpol, Th. 1985. Bringing the State Back in: Strategies for Analysis in Current Research, in P. B. Evans, D. Rueschemeyer, Th. Skocpol (red.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press: 3–43.

Stärke, P. 2006. The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review, *Social Policy & Administration* 40 (1): 104–120.

Wilensky, H. L.; Lebeaux Ch. N. 1965. *Industrial Society and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States*. New York: Free Press.

**Viginta Ivaškaitė-Tamošiūnė**

Summary

This article analyses the conception of redistribution in different theories of welfare state development. What is the role and importance of redistribution in those theories? Could the size and direction of redistribution be identified and what social risks are compensated by redistribution? First part introduces the conception of redistribution. This is followed by other parts where redistribution is analysed through the lens of several theories of welfare state development, namely functionalism (“logic of industrialism”), power-resources theory, state-centered approach and institutionalism. Main findings denote to “logic of industrialism” thesis as the one which is capable to explain arisen need for redistribution, while state-centered approach and institutionalism are more appropriate for explaining the disparities in redistribution in different countries. Most fruitful analysis may be performed when power resources theory is employed.

*Key words:* redistribution, welfare state, logic of industrialism, power-resources theory, institutionalism.