

**Martina Trbanc****RAZLIČNI SOCIALNO-BLAGINJSKI SISTEMI IN  
TRENDI V SOCIALNIH POLITIKAH**

*Odkrivanje ti. nove revščine v vseh evropskih državah ter različne oblike krize države blaginje, so sprožile razmišljanja o (ne)ustreznosti in (ne)uspešnosti obstoječih socialno-blaginjskih rešitev. V socialnih politikah vseh sodobnih držav se prepletajo elementi zavarovalnega tipa socialne politike z elementi blaginjskega tipa: dejansko so socialne politike večine držav v svojem jedru ves čas tesno vezane na zaposlenost oz. na trg delovne sile. Različni tipi držav blaginje na krizo reagirajo različno: nazadovnje v blaginjskih programih je očitno bolj kot od dejansko porabljenih sredstev odvisno od koalicij, na katerih temeljijo posamezne države in s katerimi se legitimizirajo. Ob tem se kaže splošen trend opuščanja univerzalnih programov v prid selektivnih in pogojevanih. Po mnenju številnih avtorjev bo trg nasploh in še posebej trg delovne sile v prihodnosti v Evropi igral še večjo vlogo pri financiranju in organiziranju socialnih politik. Tudi evropska Listina o socialni varnosti, ki je osnovni socialni dokument Evropske skupnosti, ima obliko minimalnih standardov socialne politike zavarovalnega tipa.*

*Both, discovery of so-called new poverty in all European countries and the different faces of crisis of the welfare state, invoked the discussions about the inappropriance and unsuccessfulness of existing social policy solutions. In social policies of most of the countries it is possible to identify both, the elements of insurance type of social policy as well as the elements of welfare type of social policy: social policies of the majority of contemporary countries are still basically linked with the sphere of work, that is with the labour market. The reactions of different types of states to welfare state crisis are different: it seems that the reactions depend more on the nature of coalitions behind the structures of welfare states than on money actually spent on welfare programmes. General trend, one can observe, is giving up universal programmes in favour of selective ones and the ones with especial conditions to enter them. The opinion of many authors is, that the market in general and especially the labour market will play even more significant role in the future financing and organizing social policies in European countries. European Code of Social Security is a collection of minimal social standards and indicates social policy of insurance type.*

**trg delovne sile, socialna politika, socialna država, država blaginje, tipi socialno-blaginjskih sistemov, reakcija na krizo**

## 1. UVOD

Številne komparativne raziskave (npr.: Smeeding et al., 1990, Room et al., 1990) v zadnjih dveh desetletjih so pokazale, da revščina v Zahodni Evropi ne izginja, ampak se celo povečuje, in to tudi v državah, kjer je blaginjski sistem najbolj razvit (npr. na Danskem). Vedno večja revščina je predvsem posledica povečanja dolgotrajne brezposelnosti in brezposelnosti mladih, povečevanja števila negotovih in delnih zaposlitev (part-time) ter rastočega števila enoroditeljskih družin (Dean and Taylor-Gooby, 1992). Značilno se povečujejo deli populacije, ki živijo v ekonomski negotovosti ter negotovostih, ki izhajajo iz spremenjenih družinskih in življenjskih vzorcev. Čeprav naj bi bila t.i. nova revščina 80-tih let bolj kulturno kot strukturno determinirana, podatki kažejo, da je koncentrirana predvsem med tistimi, ki so trajneje izločeni s trga delovne sile, in med tistimi, ki na trgu delovne sile participirajo v delnih in netrajnih zaposlitvah. Gre predvsem za ljudi, ki nimajo rednih dohodkov iz delovnih razmerij in ki so bolj ali manj odvisni od dohodkov in storitev, ki jih distribuira država. Socialni položaj posameznikov v sodobnih družbah je pretežno določen z njihovim delovnim položajem in tudi socialna mobilnost je večinoma vezana na poklicno oz. karierno mobilnost na trgu delovne sile. Nekaj časa se je sicer zdelo, da postaja trg delovne sile zaradi velike redistribucijske vloge države vse bolj marginalen mehanizem, zdaj pa je povsem očitno, da ni tako. Odkrivanje nove revščine v zahodnoevropskih državah sproža po eni strani razprave o neuspešnosti in neustreznosti tamkajšnjih socialnih politik, po drugi strani pa razprave o vlogi in pomenu trga delovne sile pri organizaciji in financiranju socialnih programov.

Če lahko tržne mehanizme opišemo z besedami: konkurenca, tveganje in negotovost, potem socialno politiko najbolje opisuje beseda varnost. Razmerje med tržnimi mehanizmi in državnimi mehanizmi socialne politike tako pomeni iskanje specifičnega ravnotežja med svobodo in varnostjo. Tako torej lahko za funkcijo socialne politike štejemo ustvarjanje razmer, v katerih posamezniki lahko sprejemajo tveganja na trgu delovne sile. Kot ugotavlja Esping-Andersen (1990:145), je vpliv različnih politik, ki jih izvajajo sodobne države, največji in najpomembnejši ravno na področju dela in zaposlovanja oz. na trgu delovne sile: po eni strani zato, ker je bila osnovna ideja socialne politike vedno zavarovati posameznike pred nesrečami in tveganji, s katerimi se soočajo v svojem življenjskem ciklu, še posebej če (ko) njihove delovne sposobnosti oslabijo, po drugi strani pa zato, ker sodobne države poleg osnovnih socialnih zagotovil prevzemajo nove obveznosti na področju optimaliziranja delovnih sposobnosti v populaciji, pri iskanju zaposlitev, kreiranju delovnih mest ipd. Prav na nivoju trga delovne sile se državne intervencije v obliki socialne politike močno prepletajo z ekonomsko politiko.

## 2. TRG DELOVNE SILE IN SOCIALNA POLITIKA

Pod regulacijo razumemo sistematično legitimno vplivanje na institucije in na vedenje ljudi, glede na vnaprej definirane cilje (Pusić, 1989:149). V sodobnih družbah je regulacija bolj pogosto posredna kot neposredna. Gre za to, da regulativne institucije ustvarjajo razmere, ki ljudi navajajo (silijo), da se vedejo v skladu z namerami regulacije, in to ne zaradi (fizične) prisile, ampak zaradi njihovih lastnih interesov (npr. ekonomska politika, obresti na posojila, davčna politika, socialno zavarovanje ipd.). Na posredni regulaciji je bil zasnovan že liberalni koncept države 'nočnega čuvaja': največji del odnosov v družbi naj bi reguliral trg oz. dogovori med interese, država pa naj bi le

zagotavljala spoštovanje pravil igre in zasebnega lastništva. Tudi pri socialni državi in državi blaginje gre večinoma za posredno regulacijo, ki je vzporedno s krepitvijo in širjenjem državnega oz. javnega aparata, tako po področjih kot po funkcijah svojega delovanja, postajala vedno manj vidna, vedno bolj 'mehka' in razpršena po številnih ustanovah in institucijah.

Ko govorimo o regulaciji trga delovne sile, je potrebno ločevati dve ravni njegovega delovanja oz. dve vrsti funkcij, ki jih ima. Na eni strani gre za alokacijske funkcije trga delovne sile, ko le-ta deluje kot mehanizem selekcije in alokacije delovne sile v sistemu, v katerem je delovna sila pomemben, sorazmerno omejen in ne vedno predvidljiv resurs. Na drugi strani gre za evalvacijske funkcije trga delovne sile, ko le-ta deluje kot mehanizem evalvacije delovne sile skozi distribucijo dohodkov (Županov, 1983). Oba učinka oz. obe funkciji se prepletata in sta medsebojno odvisni, vendar je prav pri regulaciji trga delovne sile vsaj analitično ločevanje pomembno. Ukrepi regulacije na različnih ravneh so namreč različni, kot so različni tudi učinki (in stranski učinki), ki jih lahko dosežemo s poseganjem v tržne mehanizme na obeh ravneh.

Kljub temu da tržna alokacija delovne sile ni nujno in ni vedno optimalna, so se bolj radikalni in neposredni posegi oz. državne korekcije na ravni alokacije delovne sile izkazali za hudo dvomljive in neučinkovite. Zdi se, da trga delovne sile na tej ravni noben mehanizem ne more učinkovito nadomestiti, kar dokazujejo tudi vsi poskusi njegovega nadomeščanja s plansko distribucijo, s planiranim usmerjenim šolskim izobraževanjem ipd. Alokacija delovne sile je običajno regulirana s politiko zaposlovanja, ki je tako del socialne kot del ekonomske politike. Ukrepi politike zaposlovanja so usmerjeni bodisi v ponudbo delovne sile (izboljševanje njene kakovosti), bodisi v povpraševanje po njej (spodbujanje povpraševanja z raznimi subvencijami, olajšavami, spodbude za odpiranje novih delovnih mest...) ali pa v pretok informacij med obema.

Na drugi ravni delovanja trga delovne sile poteka distribucija dohodka. Država vanjo običajno ne posega neposredno, jo pa regulira prek alternativne administrativne redistribucije, z davčno regulacijo, z raznimi socialnimi programi in storitvami ipd. Državna redistribucija je lahko vertikalna (prenos sredstev od bolj premožnih k manj premožnim slojem) ali horizontalna (prenos sredstev med različnimi demografskimi, poklicnimi in drugimi skupinami s podobnim socialnim položajem). Na čem je v posamezni družbi večji poudarek (na dohodkih, ki izvirajo iz dela, na davčnem sistemu ali na t.i. socialnih dohodkih), je odvisno od tega, kaj se z redistribucijo želi doseči (npr. kontrolo nad omejenimi resursi, integracijo posameznikov v socialni sistem ipd.) oziroma, kakšni so cilji redistribucije (npr. zaščita življenjskega minimuma ali doseganje večje splošne socialne varnosti, doseganje večje enakosti ali morda doseganje večje svobode ipd).

Med državnimi (administrativnimi) mehanizmi redistribucije velja v sodobnih družbah za najpomembnejšo socialna politika; ta tako v osnovi deluje kot korektor tržnih mehanizmov. Moderne države deklarativno izhajajo iz koncepta državljanstva in se legitimizirajo (tudi) z zagotavljanjem uresničevanja osnovnih civilnih, političnih in socialnih pravic za svoje državljane. Čeprav se običajno implicitno privzema, da ima vsak državljan pravico do osnovnega življenjskega standarda, so eksplicitno zajamčene socialne pravice (opredeljujejo jih ustave, različni zakoni in določbe, le-te pa interpretirajo elite na oblasti) ožje in se v različnih državah razlikujejo. Tako je obseg socialnih pravic državljanov v različnih državah različno definiran, prav tako kot tudi obseg dohodkov in storitev, ki jih priznane pravice vsebujejo. Minimalni standardi oz.

programi (kot so npr.: socialne podpore revnim, nadomestila za primer brezposelnosti, za primer invalidnosti, starostne pokojnine ipd.) so splošno razširjeni in sprejeti, od tod naprej pa vsaka država sama določa, kako visoko bo postavljena njena socialna varnostna mreža. Po zelo ozki opredelitvi (predvsem ameriških avtorjev) spadajo v socialno politiko vsi tisti programi, s katerimi se zagotavljajo minimalni standardi na področjih prehrane, zdravja, izobraževanja, stanovanja - kratka programi socialnega zavarovanja, namenjeni socialno šibkim slojem prebivalstva. Večina evropskih avtorjev pojmuje socialno politiko širše, kot sklop politik in ukrepov, usmerjenih v reguliranje blaginje celotne populacije. Socialna politika naj ne bi več skrbela le za socialno varnost (ogroženega dela) prebivalstva, ampak tudi za kvaliteto življenja celotnega prebivalstva. Seveda obstajajo tudi znotraj tega širšega, 'evropskega' pojmovanja socialne politike velike razlike, od prepričanja, da je naloga države zgolj ščititi politične in socialne pravice državljanov, prek prepričanja, da mora zagotavljati razmere za socialno blaginjo državljanov, do zahtev, da mora to blaginjo država tudi brezplačno zagotavljati. Sicer pa, kot ugotavlja tudi Rus (1990:85), se vrednostne orientacije, iz katerih izhajajo cilji različnih socialnih politik, v 20. stoletju ne razlikujejo več po tem, kakšne vrednote vsebujejo, ampak po tem, kakšno hierarhijo vzpostavljajo med njimi. Težišče razprav in razlik v stališčih glede osnovnih vrednot, na katerih naj bi temeljila socialna politika, je na pojmovanju razmerja med enakostjo in svobodo, pri čemer gre tako za definiranje obeh pojmov kot za opredeljevanje razmerij med njima. Novo razsežnost vnašajo v razprave o enakosti in svobodi teorije o marginalnih skupinah. Glede na to, da so marginalne skupine odrinjene na obrobje družbenega življenja, se kot pravi problem na relaciji med enakostjo in svobodo kaže njihova družbena neintegritanost. Marginalne subpopulacije (kot so dolgotrajno brezposelni, etnične manjšine, tuji delavci, revni) namreč zaradi svoje izključenosti iz družbenega dogajanja v resnici nimajo enakih državljanskih pravic. Abrahamson (1990:29) poudarja, da vključevanje marginalnih skupin v delovno aktivnost in družbeno življenje ne more temeljiti na demokratičnem načelu prevlade večine, ampak kvečjemu na načelu avtonomije manjšin; pri tem je potrebno upoštevati specifične vrednote in življenjske stile posameznih marginalnih skupin. Gre torej za njihovo 'pozitivno' integracijo, v nasprotju z zgodovinsko prakso 'negativne' integracije, v kateri je bila marginaliziranim skupinam pripisana negativna vloga v družbenem življenju. Kot najnižji cilj socialne politike je pogosto definirano zmanjševanje ekonomskih in socialnih neenakosti do te mere, da se prepreči getoizacija oz. marginalizacija posameznih skupin prebivalstva.

### 3. SOCIALNA DRŽAVA IN DRŽAVA BLAGINJE

Rus (1990) definira socialno državo in državo blaginje po kriteriju socialne politike, ki jo vsaka od njiju izvaja. Za socialno državo je značilen zavarovalni tip socialne politike, ki je usmerjena v zmanjševanje industrijskih in urbanih tveganj ter deluje predvsem na področju socialnega varstva in zavarovalništva. Za državo blaginje je značilen blaginjski tip socialne politike (politika blaginje), katere cilj je socialna blaginja celotne populacije; to skuša doseči s ponudbo številnih storitev na področju družbenih dejavnosti. Kolaričeva (1990:150-159) opozarja na različnost v izhodiščih oz. osnovnih konceptih socialne države in države blaginje.

Izhodišče socialne države je posameznik kot delavec, čigar preživetje in preživetje njegove družine je odvisno od zaposlitve oz. od kontinuiranega prejemanja plače in ki je nenehno izpostavljen tveganjem, ki izhajajo iz dinamike kapitalističnega načina

proizvodnje. Funkciji zavarovalnega tipa socialne politike sta zaščita in vzdrževanje dohodkov, osnovni instrument, ki ga zato uporablja, pa so nadomestna denarna izplačila, s katerimi rešuje tipične problemske situacije, ki izhajajo iz dogajanja na trgu delovne sile. Sem sodijo primeri nesposobnosti za delo (invalidnost, bolezen, nesreče), primeri brezposelnosti, tipični 'nedelavni' življenjski cikli (materinstvo, starost, otroštvo, šolanje...) ipd. Sredstva za denarna izplačila so zagotovljena z namenskimi vplačili zaposlenih na eni strani, delodajalcev na drugi in države na tretji strani (iz vira splošne obdavčitve). Manj tipične problemske situacije, ki jih različni sistemi zavarovanja ne pokrivajo, pokrivajo denarna nadomestila v obliki minimalnih socialnih pomoči. Zavarovalni model socialne politike, ki ga izvaja socialna država, je torej osredotočen na socializacijo oz. kolektivizacijo modernih industrijskih in urbanih tveganj, vendar v nobenem primeru ne gre tudi za izenačevanje družbenih razredov in slojev: poudarek je na horizontalni, in ne na vertikalni distribuciji. Socialno-zavarovalna politika socialne države je v osnovi vezana na delovanje trga delovne sile, njeno legitimizacijsko načelo pa je zagotovitev socialne varnosti. Zato je strategija socialne države strategija kompenzacije za že nastale probleme in izgube. Socialna država v alokacijske funkcije trga delovne sile ne posega, niti ne korigira bistveno njegovih evalvacijskih funkcij. Trgu pušča sorazmerno veliko vlogo tako pri alokaciji kot pri evalvaciji delovnih resursov, nastopa pa kot dodatni mehanizem distribucije sredstev, nujnih za zagotovitev socialne varnosti prebivalstva.

Izhodišče države blaginje je posameznik kot državljan. Načelo, ki vzpostavlja državo blaginje, je socialno državljanstvo, katerega bistvo je, da država zagotavlja vsem svojim državljanom izvajanje socialnih pravic oz. prevzema odgovornost za zagotavljanje osnovnih oblik blaginje za svoje državljane. Država blaginje se legitimizira s temeljno družbeno enakostjo, ki je operacionalizirana z zagotovitvijo nacionalnega minimuma oskrbe celotnega prebivalstva (vseh državljanov) z javnimi dobrinami in storitvami. Področje delovanja blaginjske politike so predvsem družbene dejavnosti, predmet distribucije pa storitve, ki so namenjene vsem državljanom - gre za enak dostop in torej za generalizacijo ugodnosti. Funkcija blaginjske politike je socialna integracija na osnovi nadindividualne solidarnosti. Tudi država blaginje ima kompenzacijsko interventno strategijo, vendar njen osnovni instrument niso denarna nadomestila na temelju zavarovanja, ampak je to neposredna oskrba državljanov z javnimi dobrinami in storitvami na temelju splošne obdavčitve. Druga pomembna strategija države blaginje je strategija prevencije: gre za delovanje v preddverju možnih socialnih problemov. Instrument te strategije je na eni strani zaščitna zakonodaja v sferi dela (delovne razmere), potrošnje, stanovanj (zaščita najemnih stanovanj), naravnega okolja, zdravja ipd., na drugi strani pa je sestavni del te strategije zagotavljanje infrastrukturnih dobrin na področju izobraževanja, zdravstva, prostega časa, komunikacij ipd. Čeprav blaginjska politika ni neposredno vezana na sfero dela, pa država blaginje z različnimi ukrepi in politikami aktivno regulira tudi delovanje trga delovne sile, predvsem zato, da bi nevtralizirala njegove stratifikacijske učinke. Na ravni alokacijskih funkcij trga delovne sile je ta regulacija dosežena predvsem z aktivno politiko zaposlovanja, na ravni evalvacijskih funkcij pa s številnimi ukrepi redistribucije.

Temeljna razlika med socialno državo in državo blaginje je torej v tem, da socialna država izhaja iz delavcev, ki se preživljajo z denarjem, ki ga dobijo od svoje participacije na trgu delovne sile, država blaginje pa iz državljanov, ki imajo priznane socialne pravice (poleg civilnih in političnih). Država blaginje je tako zasnovana bolj univerzalno in ni

več neposredno vezana na trg delovne sile: posamezni državljan ima enake pravice in možnosti dostopa do socialnih storitev, ne glede na to, ali participira (oz. ali sploh je kdaj participiral) v zaposlitvi ali ne. Če socialna država implicitno ohranja pomembno vlogo trga tudi pri socialni stratifikaciji družbe; pa država blaginje ni le mehanizem, ki intervenira v strukturo neenakosti in jo po možnosti korigira, ampak je sama, na sebi lasten način, stratifikacijski sistem. Kot ugotavlja Esping-Andersen (1990:21), vsebuje koncept socialnega državljanstva države blaginje implicitno možnost vplivanja na socialno strukturo družbe: status posameznika, kot državljana 'tekmuje' z razrednim položajem posameznika ali ga lahko celo nadomesti. Kako in koliko država vpliva na stratifikacijo družbe, je odvisno predvsem od tega, kakšno vrsto stratifikacijskega sistema promovira ter kakšen je odnos socialne politike do neenakosti - ali spodbuja nastajanje neenakosti ali jo dopušča (tolerira), ali pa jo poskuša odpravljati. Konkretna socialna politika se skozi različne zavarovalniške in blaginjske sisteme, katere uveljavljajo, kažejo tudi kot razredne oz. stratifikacijske politike. Tako, npr., liberalna socialna politika, s poudarkom na individualni odgovornosti in s slabo razvitim sistemom socialnega varovanja, vodi do tega, da so skupine na dnu stratifikacijske lestvice primarno odvisne od stigmatizirajočih državnih podpor, pripadniki srednjega sloja so klienti socialnega zavarovanja, višji sloji pa si kakovostne socialne in blaginjske storitve zagotavljajo na trgu. Drugi primer je konservativno-korporatistična socialna politika, ki uveljavlja statusno diferencirane sheme socialnega zavarovanja: vsaka od teh shem ima svoja pravila, svoj način financiranja in svojo strukturo ugodnosti. Stratifikacijski učinki konservativno-korporatistične socialne politike se kažejo v ohranjanju obstoječih razmerij neenakosti. Tretji Andersenov primer je socialdemokratska socialna politika, ki promovira univerzalizem po standardih in pričakovanih srednjega razreda. Za povprečnega delavca, ki je kot socialni državljan upravičen do enakih ugodnosti kot srednji razred, pomeni to vertikalno mobilnost navzgor. Stratifikacijski učinek tovrstne socialne politike je sorazmerno homogena družba, z majhnimi razlikami med razredi oz. sloji.

Čeprav je razmejevanje med socialno državo in državo blaginje teoretično jasno, je v konkretnih empiričnih primerih pogosto težko ugotoviti, za katero vrsto socialne politike in države gre. V socialnih politikah skoraj vseh sodobnih držav se prepletajo tako prvine 'zavarovalniške' kot prvine 'blaginjske' politike. To pomeni, da so sodobne države hkrati socialne države in države blaginje oz., da se med seboj razlikujejo tudi po tem ali so bolj socialne države ali bolj države blaginje oz. koliko so eno ali drugo. Za sodobne zahodne države se, ne glede na to, večinoma uporablja izraz države blaginje. Sicer pa gre v vseh sodobnih družbah za sisteme blaginje, v katerih se meša blaginjska oskrba države, trga in družine oz., kot pravi Abrahamson (1990): države, trga in civilne družbe. Sodobni sistemi blaginje se razlikujejo predvsem po tem, kje (na čem) so poudarki pri zagotavljanju blaginje (bodisi na trgu bodisi na družini ali zgolj na državni redistribuciji) oz. po tem, kateri so glavni mehanizmi distribucije in redistribucije.

#### **4. RAZLIČNOST SOCIALNO-BLAGINJSKIH SISTEMOV**

Kljub temu da se številni sociologi strinjajo, da se sodobne postindustrijske družbe gibljejo v smeri univerzalnosti oz. da si postajajo vedno bolj podobne, lahko ugotovimo, da se socialne politike zahodnih držav, ki so približno enako razvite in med seboj sorazmerno tesno povezane (tržno, industrijsko, politično, kulturno), precej razlikujejo. Ne gre le za različne deleže družbenega proizvoda (GNP), ki ga posamezne države

porabijo za financiranje svojih socialnih in blaginjskih programov, ampak tudi za razlike v stopnji, vrsti in obsegu socialnih pravic, ki jih zagotavljajo, ter predvsem v načinih, kako jih zagotavljajo.

Ena najodmevnejših tipologij sodobnih držav blaginje je delo Esping-Andersena (1990), ki je na podlagi primerjav osemnajstih sodobnih kapitalističnih držav Zahodne Evrope in Severne Amerike ugotovil obstoj treh tipov ('svetov') kapitalistične blaginje.<sup>1</sup> Za razvrščanje sistemov blaginje v skupine je Esping-Andersen (1990:35-104) uporabil tri glavne kriterije:

- stopnjo, do katere država zagotavlja socialne in blaginjske programe, ne da bi bilo potrebno uporabnikom zanje neposredno plačevati (prispevati). Gre za stopnjo, do katere je dostop do socialnih in blaginjskih programov neodvisen od prispevkov, ki jih posameznik plačuje za zavarovanje, ali od delovnih prispevkov;
- distribucijski vpliv socialne politike, torej to, koliko distribucija denarnih podpor in socialnih storitev v posamezni državi vpliva na ustvarjanje neenakosti, na ohranjanje obstoječih neenakosti oz. na odpravljanje neenakosti;
- specifično mešanje 'agentov', ki zagotavljajo blaginjsko oskrbo. Predvsem gre za mešanico državne (javne) blaginjske oskrbe in tržne produkcije blaginje.

Prvi tip blaginjskega sistema imenuje Esping-Andersen 'liberalni' tip države blaginje. Zanj je značilno majhno število univerzalnih socialnih programov ter skromno socialno zavarovanje. Socialne ugodnosti pripadajo le posameznikom z zelo nizkimi in nestalnimi dohodki (marginalnim zaposlenim) in tistim, ki so odvisni samo od pomoči države (state dependent). V tem blaginjskem modelu so prizadevanja za širjenje socialnih pravic vedno zadela ob tradicionalne, liberalne norme delovne etike: omejitve blaginje se pojavijo na tisti točki, na kateri se zdi, da obstaja minimalna možnost, da posameznik lahko 'izkoristi' državno podporo oz. da se odloči za prejemanje podpore namesto za delo, zaposlitev. Pravila prejemanja socialnih podpor so ostra, pogosto povezana s stigmo, podpore pa so tipično nizke. Na drugi strani država podpira tržno oskrbo z blaginjo, bodisi da je ta podpora pasivna (že s tem, ko sama zagotavlja le minimalne pravice) bodisi da je ta podpora aktivna (s tem ko spodbuja zasebne zavarovalne sheme: zasebno življenjsko zavarovanje, zasebno zdravstveno zavarovanje, zasebne pokojninske sklade ipd.). Posledica tega je, da liberalne države blaginje promovirajo družbeno neenakost: na eni strani so marginalizirani prejemniki socialnih pomoči države, med katerimi vlada enakost revščine, na drugi strani pa za večino veljajo tržno diferencirani sistemi zagotavljanja blaginje. Esping-Andersen kot tipične primere tega modela navaja predvsem ZDA, pa tudi Avstralijo in Kanado.

Drugo skupino blaginjskih sistemov predstavljajo konservativno korporatistične države blaginje, ki se najbolj tipično kažejo v Nemčiji, Avstriji, Franciji, Italiji. Gre za države, v katerih prevladujejo precej konservativne vrednote in močan korporatizem, v katerih ni nikoli vladala intenzivna liberalna 'obsedenost' s tržno učinkovitostjo in državno jamčenje splošnih socialnih pravic ni bilo nikoli zares vprašljivo. Zato pa je prevladala ohranitev statusnih razlik: socialne pravice so 'pripete' na razred ter status in poskusi države, da bi skozi redistribucijo zmanjšala ali spremenjala statusno diferenciacijo, so minimalni. Pri zagotavljanju blaginje gre za mešanje in koeksistenco poklicne blaginje (ugodnosti, ki izhajajo iz zaposlitve), družinske in državne blaginjske oskrbe. Zasebne zavarovalnice in tržno zagotavljanje blaginje imajo manjšo vlogo. Korporatistični režimi so se razvili na osnovi močne cehovske tradicije ter pod velikim vplivom (katoliške) Cerkve in so tradicionalno zavezani ohranjanju pomembne vloge

družine. Država se v družinsko oskrbo ne meša: družina skrbi za svoje člane in le, če je ogrožena (ekonomska šibkost, ločitve, enoroditeljske družine ipd.), ali pa če v svoji vlogi ni uspešna, nastopi država. Tipično za te sisteme je, da država z družinskimi dodatki poskuša spodbujati materinstvo in ostajanje žensk doma. Otroško varstvo in podobni družinski servisi so zelo slabo razviti. Ženske, ki so zaposlene, so zelo pogosto v delnih zaposlitvah.

Tretji tip socialno-blaginjskih sistemov je socialnodemokratski tip države blaginje. Tu so načela univerzalnosti socialnih pravic raztegnjena na nove srednje razrede. Primer takih blaginjskih sistemov so skandinavske države, predvsem Švedska in Norveška. Za socialnimi reformami v teh državah je kot gonilna sila stala močna social-demokracija. Socialni demokrati so promovirali državo blaginje, ki zagotavlja enakost visokih standardov in ne enakost minimalnih potreb, kot to velja za druge režime blaginje. To v bistvu pomeni, da so vse socialne ugodnosti in vse storitve razvite do stopenj, ki ustrezajo tudi visokim standardom novih srednjih razredov, in da je bila vsem državljanom zagotovljena enakost v participaciji pri blaginjskih pravicah. Tako manualni delavci uživajo enake socialne pravice in ugodnosti kot beli ovratniki ali civilni uslužbenci: vse strate so vključene v univerzalni zavarovalniški sistem. Gre za model socialne blaginje, ki izstopa s trga in katerega posledica je nastajanje univerzalne solidarnosti v podporo državi blaginje. Ali kot pravi Esping-Andersen (1990:28): vsi pridobivajo, vsi so odvisni in vsi se počutijo obvezane, da plačujejo (davke). Socialna politika socialdemokratskih režimov omogoča emancipacijo posameznika tako od trga kot od družine. V nasprotju s korporatističnim načelom ko država pomaga šele potem, ko so izčrpani družinski potenciali, gre pri socialdemokratskem režimu za socializacijo stroškov; ideal te socialne politike je povečati individualno neodvisnost (v tem smislu gre za fuzijo idej liberalizma in socializma). Rezultat tega je država, ki prevzema neposredno odgovornost za otroke, ostarele, nemočne. Socialni servisi so močno razviti (npr. otroško varstvo) in to omogoča visoko stopnjo zaposlenosti žensk. Ena glavnih karakteristik teh sistemov in temelj, na osnovi katerega si sploh lahko 'privoščijo' tako blaginjsko oskrbo, je zlitje blaginje in zaposlenosti. Velikanski stroški za vzdrževanje solidarističnega, univerzalističnega sistema blaginje zahtevajo minimaliziranje socialnih problemov in maksimaliziranje dohodkov iz dela. Preprosto rečeno: čim več ljudi mora delati in čim manj jih mora živeti od socialnega transfera. Socialnodemokratski sistemi blaginje tako uveljavljajo načelo polne zaposlenosti, temelječe na pravici do dela, ki jo jamči država. In v tem je temeljni paradoks skandinavskega socialnodemokratskega modela države blaginje (paradoks, ki ga Esping-Andersen v svojem navdušenju nad državo blaginje spregleda): prav države, ki temeljijo na najbolj univerzalnih načelih socialne pravičnosti, ki poskušajo najbolj marginalizirati trg in zato najbolj dosledno uveljavljajo načela univerzalnosti socialno-blaginjske oskrbe ter dosledno priznavajo socialne pravice na osnovi državljanstva, so najbolj delovno naravnane in najbolj trmasto vztrajajo pri polni zaposlenosti kot svojem integralnem delu. Čeprav skušajo te države skozi blaginjsko oskrbo minimalizirati pomen evalvacijskih funkcij trga delovne sile, se jim le-ta v nujnosti polne zaposlenosti kot pomemben mehanizem vrača 'skozi stranska vrata'.

Tudi Esping-Andersen (1990:28) opozarja, da ne obstajajo čisti tipi blaginjskih režimov in da nobena konkretna država v svojem sistemu blaginje nima zgolj lastnosti enega od teh tipov. Celo v skandinavskih državah se kažejo tudi elementi liberalnih politik. Tudi v liberalnem ameriškem sistemu ima sistem socialne varnosti delno redistributivno funkcijo. In v evropskih konservativnih sistemih se kažejo tako liberalni



kot socialnodemokratski impulzi, hkrati pa ti sistemi s časom postajajo manj korporatistični in manj avtoritarni.

Dejavniki, ki po analizah Esping-Andersena pojasnjujejo največ razlik med tipi sodobnih držav blaginje v Evropi in Severni Ameriki, niso ekonomski<sup>2</sup>. To je logično, saj gre za države, ki so približno enako gospodarsko razvite, ki uporabljajo podobne tehnologije, so med seboj tesno povezane in so sorazmerno odprte, imajo podobno strukturirane populacije, prebivalci (državljeni) pa so izpostavljeni podobnim, če ne enakim vrstam in oblikam negotovosti in tveganj. Kot pomembnejši za razlago razlik med tipi držav blaginje se izkažejo bolj 'subjektivni' oz. 'politični' dejavniki: mobilizacija delavskega razreda, vpliv katoliške Cerkve in državna tradicija absolutizma in avtoritarizma. Korelacije med tipi držav blaginje in 'političnimi' variablami so jasne. Za liberalne tipe blaginjskih sistemov je značilno, da so se razvili v državah, kjer je delavsko gibanje šibko oz. delavski razred ni bil nikoli učinkovito organiziran (leve stranke so slabo zastopane v vladi in parlamentu), kjer prevladuje kultura (vrednote) individualizma, protiavtoritarna usmerjenost in kjer nikoli ni obstajala močna centralna oblast. Konservativni korporatistični sistemi so povezani z visokim vplivom katoliške Cerkve, z zapuščino avtokratskih režimov in poznim opuščanjem absolutizma. Socialnodemokratski tipi režimov se pojavljajo v državah, kjer obstajajo močne leve politične stranke (močna socialdemokracija), kjer je vpliv katolicizma nizek in kjer med populacijo obstaja dokaj visoka stopnja solidarnosti.

Kritiki Esping-Andersenove triskupinske tipologije ugotavljajo predvsem, da se nekaterih držav blaginje v to tipologijo ne da uvrstiti. Tako Deacon (1992b:15) (po Mitchellovi in nekaterih drugih avtorjih) povzema predlog za dopolnitev oz. razširitev Esping-Andersenovega modela s četrtem tipom, ki ga imenuje 'laburistični' blaginjski sistem. Karakterizira ga mešanica liberalnih ukrepov države, ki močno spodbuja trg, in močnih delavskih strank, ki se borijo za uveljavitev večjih socialnih ugodnosti. Kot pravi Deacon, tak položaj odraža pomanjkanje nacionalnega konsenza o socialni politiki. Tipični predstavnik te četrte skupine blaginjskih sistemov je Velika Britanija, Deacon pa vanjo uvršča tudi Avstralijo.

Svet seveda nista le Zahodna Evropa in Severna Amerika. Tudi če na tem mestu pustimo vzhodnoevropske postsocialistične države ob strani, se moramo strinjati z Deaconom (1992a:12), ki opozarja, da to, da so v primerjalnih študijah socialnih politik nezahodni tipi kapitalistične blaginje zanemarjeni, nikakor ne pomeni, da jih ni. Japonski sistem blaginje se npr. jasno razločuje od vseh prej naštetih tipov po svojem močnem poudarku na delovnem paternalizmu in delovni blaginji; ta obstaja vzporedno s pomanjkljivo (državno) socialno oskrbo občasnih delavcev, ki tvorijo t.i. underclass. Blaginja je zagotovljena predvsem skozi zaposlitve v velikih podjetjih in skozi lojalnost zaposlenih podjetjem. Drug primer so jugovzhodni azijski režimi, kot npr. Južna Koreja, ki sicer ne kažejo značilnosti zahodnih političnih demokracij (po evropskih merilih so izrazito politično nedemokratični), vendar imajo razvite državne intervencije tako na gospodarskem področju kot na področju socialne politike. Tretji primer so Latinskoameriške države, kjer se v izrazitem ignoriranju socialnih problemov pod avtoritarnimi populističnimi diktatorji v najbolj prvinski obliki kaže, kaj pomeni popolna odvisnost od tržnega zagotavljanja blaginje. Te družbe so izrazito dualistične: na eni strani je skupina tistih, ki si blaginjo lahko zagotovijo na trgu, na drugi strani pa ogromne skupine marginaliziranih in deprimiranih, ki nimajo nobenih socialnih pravic in so prepuščeni svoji lastni iznajdljivosti.

## 5. KRIZA DRŽAVE BLAGINJE IN STRATEGIJE REŠEVANJA: NAZAJ K ZAVAROVALNEMU MODELU SOCIALNE POLITIKE

Čeprav je bilo v preteklih desetletjih videti, da gre razvoj socialnih politik in držav počasi, a vztrajno v smer blaginjske politike, to je v smer vse večjega državnega zagotavljanja socialnih storitev, nakazuje kriza države blaginje skozi svoje pojavne oblike že nekaj časa konec linearne evolucije socialnih oz. blaginjskih politik. Ne le, da liberalne države, kakršna so npr. ZDA, najbrž nikoli ne bodo imele socialne politike, ki bi vsaj od daleč kazala podobo blaginjske politike, ampak tudi v Zahodni Evropi države pri iskanju novih socialnih rešitev vse bolj opuščajo univerzalne programe v prid selektivnih in pogojevanih.

Pri krizi države blaginje gre v bistvu za prepletanje dveh (med seboj povezanih) dimenzij: za krizo razvojne paradigme širjenja državnih programov in za krizo, ki jo povzroča kopičenje novih problemov, izhajajočih iz ekonomskih in socialnih sprememb v postindustrijskih družbah. Iz strukturnih sprememb v sferi dela izhajajo številni novi problemi, ki jih države niso več sposobne reševati na tak način in v takem obsegu kot do sedaj. Značilno je pomanjkanje klasičnih delovnih mest: 'prava' industrijska dela izginjajo, nove vrste zaposlitev (bodisi v tradicionalni industrijski ekonomiji, bodisi v novem storitvenem sektorju<sup>3</sup>), ki jih nadomeščajo, pa so precej različne. Na trgih delovne sile nastajajo neskladja, saj ponudba delovne sile kvalifikacijsko in izobrazbeno ne ustreza povpraševanju, to pa povzroča rast dolgotrajne brezposelnosti. Hkrati se povečuje število del in zaposlitev, ki se bolj ali manj ločijo od idealne podobe 'normalnih' delovnih razmerij.<sup>4</sup> Take gibljive oblike zaposlitev in delovnega časa zanimajo seveda predvsem delodajalce, saj omogočajo večjo prilagodljivost podjetij spremembam na trgih in jih odvezujejo nekaterih obveznosti in socialnih stroškov, ki veljajo za normalna delovna razmerja. Eden glavnih problemov pri vzdrževanju sedanjih ravni socialno-blaginjske oskrbe je v tem, da je v sodobnih družbah vedno več neaktivnih v primerjavi z aktivnimi. Na eni strani so vedno večji deli aktivne populacije na različne načine izločeni iz sfere formalnega dela in to ne le zaradi slabše konkurenčnosti (slaba izobrazba, nekvalificiranost); nekateri so se ali se bodo izločili 'prostovoljno'.<sup>5</sup> Na drugi strani so opazne tudi spremembe v demografski strukturi prebivalstva: zmanjšuje se število rojstev, podaljšuje pa se povprečna življenjska doba oz. pričakovana starost; posledica tega je trend staranja prebivalstva (s tem se povečuje tudi število upokojenih in ostarelih in tako delež vzdrževanega prebivalstva). Potrebe po socialnih oz. blaginjskih intervencijah so vedno večje, hkrati pa državam zanje vedno bolj primanjkuje denarja, kar vodi sedanje socialno-blaginjske sisteme v permanentno krizo. Država blaginje mora zato, da lahko pokriva stroške svojih široko razpredenih služb na področju družbenih dejavnosti, opravljati ogromno redistribucijo ustvarjenega dohodka. Sistemski teoretiki opozarjajo na preobremenjenost političnega sistema, ki v visoko kompleksnih in diferenciranih družbah teži k dominaciji, da bi lahko izvajal redistribucijo.

V resnici so socialno-blaginjski sistemi v večini zahodnoevropskih držav vse od II. svetovne vojne naprej temeljili na socialnem zavarovanju in so izhajali iz domneve, da si bo večina ljudi sposobna zagotoviti socialno varnost s plačevanjem prispevkov v svojem delovnem obdobju in se tako kvalificirati za nadomestila v tipičnih primerih začasnega ali trajnega prenehanja zaposlitve. Za tiste, ki so iz sistema zavarovanja izpadli, je zagotovljena varnostna mreža državnih socialnih pomoči. Gre torej za nekakšen dvostopenjski sistem socialne varnosti. Prvo stopnjo pomeni socialno zavarovanje, ki je vezano na participacijo posameznikov v zaposlitvi in pomeni

kompensacijo izpada dohodkov v primeru neuspehov na trgu delovne sile (npr. brezposelnost, bolezni, nesreče pri delu ipd.), pred vstopom na trg delovne sile in po izstopu z njega (upokojitve). Druga stopnja so socialne pomoči, ki so oblikovane kot skrajna možnost za tiste, ki izpadejo iz sistema socialnega zavarovanja oz. vanj sploh ne pridejo: gre za nekakšno zadnjo varnostno mrežo, ki jo zagotavlja država. Če je socialno zavarovanje varnostna mreža za dogodke in tveganja, ki jih posamezniki običajno doživljajo skozi svoj življenjski cikel, je socialna pomoč varnostna mreža pod varnostno mrežo, skrajna možnost za posameznike, ki izpadejo iz vseh drugih sistemov. Tovrstni dvostopenjski sistem socialne varnosti je bil dovolj uspešen v desetletjih relativne gospodarske rasti in visokih stopenj zaposlenosti; v situacijah, ko vedno večji deli populacije padajo iz zavarovalnega sistema ali mimo njega neposredno v sistem državnih socialnih pomoči in v njem dolgotrajno ostajajo, pa države vse težje zagotavljajo uresničevanje svojih socialnih standardov. Tako se na eni strani povečuje delež posameznikov, ki so upravičeni do socialnih pomoči, na drugi strani pa realna vrednost teh socialnih pomoči in prejemkov v skoraj vseh evropskih državah pada.

V večini evropskih držav je model institucionalne blaginje (Titmuss, 1968) - model, za katerega so značilne univerzalne blaginjske pravice in programi, javno organizirana in prek davkov financirana blaginja, vezana le na državljanstvo in neodvisna od sodelovanja na trgu delovne sile ali kakšnih drugih zaslug oz. obvez posameznikov - dolgo veljal za razvojni ideal, ki naj bi si ga države dolgoročno zastavile pri oblikovanju svojih socialnih politik. Danes je vedno bolj očitno, da v evropskih državah institucionalni model socialne politike nima več realnih možnosti. Idejo univerzalnosti vse bolj nadomešča ideja fleksibilnosti pri organizaciji socialne blaginje in socialnih storitev. Zdi se, da so šle nekatere države blaginje 'predaleč' v univerzalnosti blaginjske oskrbe, ki so jo zagotavljale ali želele zagotavljati in da sedaj 'tiho' iščejo načine za postopni umik. To se dobro kaže v prenosu poudarka z države blaginje na družbo blaginje in s tem povezanim ponovnim 'odkrivanjem' drugih, nedržavnih (tržnih, družinskih, prostovoljnih...) resursov za zagotavljanje blaginje. Glavne rešitve za 'rekonstrukcijo' države blaginje se iščejo predvsem v drugačnih razmerjih v okviru trikotnika socialne in blaginjske oskrbe, v katerem so ključni elementi trg - država - civilna družba (Abrahamson, 1990). Precejšen del javne blaginje se na eni strani prenaša na trg (zasebne sheme zavarovanja), na drugi strani pa na civilno družbo (prostovoljne organizacije, družina, ipd.). Država se v okviru t.i. pluralizma blaginje še vedno pojavlja kot pomemben producent osnovnih socialnih storitev in porok socialnih pravic, hkrati pa naj bi opravljala koordinacijsko vlogo, povezano z zbiranjem in prerazdeljevanjem sredstev, uvajanjem drugih sektorjev, skrbjo za kakovost storitev in nadzorom nad zagotavljanjem storitev.

Po mnenju Deacona (1992b) se države tudi v prihodnje ne bodo mogle odpovedati redistribuciji, vprašanje je le, na kak način jo bodo izvajale. Ena od dilem prihodnjega razvoja socialnih politik je prav to, na kaj se pri redistribuciji usmeriti: na redistribucijo dela (delovnih mest) ali na redistribucijo dohodkov. Prva opcija izhaja iz relativnega in absolutnega pomanjkanja delovnih mest ter izločanja celih skupin delovne sile iz sfere dela in se usmerja v 'pravičnejšo' distribucijo dela po delovni sili: s poudarkom na neposredni, aktivni politiki zaposlovanja, na skrajševanju delovnega časa, uvajanju prilagodljivih oblik dela in zaposlovanja. Ob tem ostaja vprašanje, koliko je radikalnejša redistribucija delovnih mest sploh možna oz. smiselna. Druga opcija se kaže skozi razprave o uvajanju t.i. osnovnega državljanskega dohodka. Le-ta bi pomenil poenotenje

socialno-blaginjske oskrbe z vključevanjem vseh skupin prebivalstva po enotni shemi. Osnovni dohodek bi posamezniku pripadal na osnovi njegovega socialnega državljanstva, vendar zamisel o osnovnem državljanskem dohodku ne izključuje dohodkov iz dela in torej ne pomeni egalitarizma v smislu, da bi vsi ljudje imeli enake dohodke. Zato naj tak dohodek tudi ne bi demotiviral participiranja v zaposlitvah. Hkrati bi osnovni državljanski dohodek omogočil opustitev skoraj vseh drugih socialnih programov in bi tako občutno ekonomiziral upravljanje sredstev (Rus, 1992:144). Razprava o možnostih uvedbe osnovnega državljanskega dohodka je ena izrazito prelomnih razprav o prihodnosti socialne politike in države blaginje, pa čeprav se zdi sprejetje takega koncepta precej utopično, saj bi zahteval precejšnjo reorganizacijo sedanjih načinov financiranja in izvajanja socialno-blaginjskih programov v sodobnih državah. V osnovi se pri dilemi med obema opcijama vračamo k vprašanju ravni regulacije trga delovne sile, kar znova dokazuje navezavo socialnih politik na sfero dela oz. na trg delovne sile. Prva opcija (redistribucija dela) namreč pomeni usmerjanje regulacije v alokativne funkcije trga delovne sile, druga opcija (redistribucija dohodka) pa usmerjanje regulacije v evalvacijske funkcije trga.

Empirična evidenca kaže, da države na krizo države blaginje reagirajo na različne načine. Logična domneva bi bila, da se začnejo države odpovedovati univerzalnim programom in široki blaginjski oskrbi, ko postanejo njihovi socialni stroški previsoki (tako visoki, da ovirajo nadaljnji gospodarski razvoj). A zdi se, da ni tako. Ravno v državah, kjer so socialni stroški najvišji (skandinavske države), najmanj razmišljajo o opuščanju blaginjskega sistema; iščejo le druge načine za obranjanje dosežene ravni zagotovljenih pravic oz. govorijo kvečjemu o racionalizaciji, večjemu nadzoru zlorab in nepotrebnih izdatkov, vključevanju neformalnega in prostovoljnega sektorja v blaginjske sheme ipd. Po drugi strani so ravno v državah, ki imajo (primerjalno) najnižje socialne stroške in v katerih blaginjska oskrba ni toliko odvisna od države kot od trga, 'protiblaginjske' težnje zelo močne: kaže se močna naklonjenost privatizaciji, krepi se vloga trga in zasebnih shem zagotavljanja socialne blaginje. Očitno ima vsak od sodobnih tipov držav blaginje svojo strategijo odgovora na krizo. Liberalne države blaginje se še bolj obračajo k trgu in zasebni oskrbi. Socialdemokratske države blaginje vztrajajo pri zagotavljeni stopnji ugodnosti, vendar z nekoliko drugačnimi poudarki: tudi v skandinavskih državah se počasi začenja prepoznavati dvojnost pri zagotavljanju socialne blaginje: ljudje, ki so zaposleni, naj bi bili bolj odvisni od poklicne (delovne) blaginje, tisti, ki niso zaposleni, pa od javne blaginje. Konservativno-korporatistične države blaginje poskušajo zmanjševati stroške s povečevanjem selektivnih programov (na račun univerzalnih), prejemanje denarnih socialnih pomoči pa je vse pogosteje povezano z določenimi obvezami za prejemnike. Poudarek pri socialni in blaginjski oskrbi se prenaša predvsem na družino (značilne so razprave o denarni kompenzaciji socialne oskrbe v družini - gre za varstvo otrok, za nego ostarelih ipd.), pa tudi na neformalne in prostovoljne organizacije.

Očitno nazadovanje v blaginjskih programih ni odvisno le od dejansko porabljenih sredstev, ampak tudi (morda celo predvsem) od razredno-političnih koalicij, s katerimi se posamezne države legitimizirajo ter od elit na oblasti. Države, ki so blaginjske programe priredile srednjim razredom in se s tem legitimizirajo, bodisi da gre za socio-demokratske (skandinavske) ali za korporatistične (srednjeevropske) države, se čutijo dolžne ostati lojalne potrebam srednjih razredov. V nasprotju s tem liberalne rezidualistične države blaginje (ZDA, Kanada) pri omejevanju blaginjskih programov

računajo na politično le slabo artikuliran odpor nižjih socialnih slojev in na to, da bodo omejevanje socialnih stroškov vedno podprli srednji in višji sloji, ki si blaginjo že sicer večinoma zagotavljajo prek privatnih (tržnih) shem in se jim omejevanje socialnih stroškov kaže le kot znižanje (oz. vsaj ne višanje) davkov. Razredne koalicije, na katerih temeljijo oz. s katerimi se legitimizirajo obstoječi tipi držav blaginje, ne pojasnjujejo le njihovega preteklega razvoja, ampak nakazujejo tudi perspektive prihodnjega razvoja. Ob tem Room (1990) posebej opozarja na pomen sodobnih, desno usmerjenih političnih ideologij pri omejevanju univerzalnih programov javne blaginje ter na vlogo desno usmerjenih vlad, ki omejujejo že tako nezadostne programe socialnih podpor in ki jim ne uspe razvijati novih politik, ki bi se uspešno spopadale s problemi marginalnosti in revščine. Desničarski kritiki države blaginje trdijo, da je krivda za nastanek t.i. podrazreda revnih (underclass), v katerem sestavljajo večino dolgotrajni prejemniki socialnih pomoči, predvsem v javni blaginji, ki jo zagotavlja država, saj da s tem znižuje aspiracije prejemnikov pomoči po zaposlitvi, zmanjšuje njihova prizadevanja pri iskanju zaposlitve in tako spodbuja njihovo odvisnost, pasivizacijo in marginalizacijo (po: Dean and Taylor-Gooby, 1992).

Ne glede na pričakovanja, da bo delo v sodobnih družbah vedno bolj izgubljalo centralnost ter da bo posameznika kot delavca (zaposlenega) nadomestil posameznik kot državljan, so socialne politike večine zahodnoevropskih držav v svojem jedru tesno vezane na delovni sistem. Tudi pri iskanju novih socialnih rešitev je vedno bolj poudarjen pomen dela kot sredstva socialne integracije. Politike zaposlovanja ter druge politike, vezane na trg delovne sile, ne le, da se prepletajo s socialnimi politikami, ampak so le-te tudi pogosto odvisne od njih. Tako so prejemniki socialnih pomoči v nekaterih primerih do denarnih prejemkov upravičeni le, če so vključeni v kakšne programe izobraževanja, usposabljanja za zaposlitev, v posebne zaposlitve, javna dela, mreže lokalnih (samo)pomoči ipd. Evropske države vse večjo pozornost namenjajo reguliranju trga delovne sile, povečevanju gibljivosti delovne sile in zaposlovanju le-te. Z makro vidika pomeni poudarek na vključevanju oz. na ponovnem vključevanju v trg delovne sile oz. v sheme, ki se vanj stekajo ali so nanj vezane, poskus vključevanja čim večjega dela populacije v običajne (obstoječe) sheme zavarovanja in tako zgolj prilagajanje sedanjih struktur socialno-blaginjske politike, ne pa radikalno zamenjavo le-teh. V bistvu gre v evropskih državah v veliki meri za socialno politiko zavarovalnega tipa, kar značilno kaže tudi vsebina Evropske listine (konvencije) o socialni varnosti (sprejeta novembra 1990 v Rimu), ki predpisuje dolžnosti držav članic na področju socialnega varstva in blaginjske oskrbe. Listina vsebuje natančen opis področij socialnega varstva in zagotovil na vsakem od področij. Gre za: zdravstveno varstvo, nadomestila zaradi bolezni, nadomestila zaradi brezposelnosti, starostne pokojnine, nadomestila v primeru nesreč pri delu ali/in pri poklicnih boleznih, družinske dodatke (otroški dodatki), nadomestila za čas porodniškega dopusta, invalidnine (nadomestila zaradi invalidnosti), družinske pokojnine (dohodki po pokojniku, ki je bil edini hranilec družine), socialne dodatke (kot edini vir preživljanja).<sup>6</sup> Z naštetih področij in podpor je razvidno, da konsenz med državami Evropske skupnosti ni dosežen okoli politike blaginje, ampak da gre za minimalne socialne standarde, za socialno politiko zavarovalnega tipa.

Večina sociologov se strinja z ugotovitvijo, da bo imel v Evropi trg v prihodnosti še večjo vlogo pri financiranju in organiziranju socialnih politik. Solidarnost sicer ne izginja kot osrednje načelo organizacije blaginje, vendar jo podpira vse manj ljudi in pojavlja se potreba po njenem redefiniranju. Peter Flora (1992) trdi, da mora Evropa 'opravičiti'

neenakosti in jih sprejeti ter legitimizirati zmanjšanje redistribucije. Kosonen (1992) govori o državi dela (workfare state), ki naj bi nadomestila državo blaginje in v kateri naj bi socialna politika regulirala predvsem večjo fleksibilnost trgov delovne sile. Taka socialna politika države dela bi intervenirala predvsem na strani ponudbe delovne sile in poskušala spodbujati njeno fleksibilnost in prilagodljivost. Hkrati bi država dela spodbujala tudi bolj prilagodljivo in inovativno socialno-blaginjsko oskrbo, z večjim poudarkom na tržnem, kolektivnem in družinskem zagotavljanju storitev in zasebnih shemah zavarovanja, z manjšim pa na državni oskrbi. Ob takih trendih v razvoju socialnih politik v Evropi ne preseneča, da so nekateri družboslovci (npr. Abrahamson, 1992) začeli opozarjati na možnost družbenega razvoja v smeri dvetretjinskih družb oz. držav dualne blaginje (dual welfare state) s privilegiranim, zaščitenim, zaposlenim večinskim delom, ki bi imel zagotovljene vse socialne pravice ter dovolj visoke dohodke, da bi si socialne storitve lahko zagotavljal na trgu, in manjšim, marginaliziranim delom, ki bi bil podvržen veliki negotovosti, zaradi pretežne izločenosti s trga delovne sile pa tudi ne bi imel zajamčene večine socialnih pravic.

Proces političnega in gospodarskega združevanja Evrope oz. držav Evropske skupnosti nujno pomeni tudi približevanje, če že ne poenotenje njihovih socialnih politik. Deacon (1992b), ki izhaja iz dopolnjene Esping-Andersenove (štiriskupinske) tipologije držav blaginje, trdi, da se evropski socialnoblaginjski režimi približujejo kontinentalno-evropskemu korporativističnemu modelu. Pri tem seveda ne gre zgolj za prevzemanje lastnosti nekega socialnoblaginjskega modela, ampak za dinamičen razvoj in hkratno prilagajanje tudi tega (kontinentalnoevropskega) modela: starim rešitvam se pridružujejo nove, vpeljuje se pluralni sistem blaginje ipd. V detajlih oz. v posameznih karakteristikah se bodo socialne politike posameznih držav verjetno razlikovale še naprej - pač glede na različnost svojih kulturno-zgodovinskih dediščin. Tako naj bi se počasi izostrili dve glavni verziji socialno-blaginjskih režimov v razvitih zahodnih družbah: evropska korporativistična socialna politika na eni strani in ameriška liberalna verzija socialne politike na drugi strani. Kateri od teh dveh socialno-blaginjskih modelov bo prevladal v državah, ki še nimajo jasnih usmeritev v socialni politiki oz. se še niso nagnile na eno ali na drugo stran, je za zdaj težko napovedati. Po Deaconovem prepričanju se bo bil odločilni 'boj' za prevlado med ameriškim in evropskim modelom socialne politike na tleh vzhodnoevropskih postsocialističnih držav, ki iščejo novi, 'pravi' oz. 'ustrezni' model socialne politike, ob velikih in hitrih političnih in ekonomskih spremembah ter težavah. Izid tega boja za prevlado je precej odvisen tudi od agresivnosti politik močnih mednarodnih organizacij oz. agencij, ki bodo, s postavljanjem pogojev za svojo pomoč in storitve, verjetno pomembno vplivale na prihodnji razvoj socialnih politik večine držav (predvsem pa postsocialističnih). Po eni strani gre za denarne agencije, sklade in banke, ki vsiljujejo zelo liberalno politiko, npr. Mednarodni denarni sklad (IMF), Mednarodna banka za razvoj, tudi Evropska banka za obnovo in razvoj, pa OECD, ki je že leta 1981 ugotavljala, da so socialni stroški večine držav blaginje previsoki in da to ogroža gospodarsko rast, zaradi česar je potrebno socialne stroške znižati. Na drugi strani so vplivi organizacij, ki zahtevajo zagotavljanje določenih socialnih standardov, npr. Evropska skupnost, pa različne agencije Združenih narodov, kot je Mednarodna zdravstvena organizacija (WHO), Mednarodna organizacija za prehrano in poljedelstvo (FAO), UNESCO, Mednarodna organizacija dela (ILO). Za ILO so, npr., značilna prizadevanja za uveljavitev načela tripartizma, to je socialnih dogovorov in sporazumov med tremi stranmi: državo, delodajalci in delavci.

## Opombe

- 1 Esping-Andersen (1990) govori o svetovih kapitalistične blaginje (worlds of welfare capitalism). Gre za sisteme blaginje, ki so kombinacija blaginje, ki jo z izvajanjem socialnih pravic zagotavlja država, blaginje, ki jo ponuja trg (po eni strani z dohodki iz dela, po drugi strani pa z zasebnimi shemami zavarovanja in ponudbe blaginjskih programov) ter blaginje, ki jo zagotavlja družina. Blaginjo razume kot sklop gmotnih in drugih ugodnosti, dobrin in storitev, ki zagotavljajo visoko stopnjo zadovoljevanja predvsem gmotnih, pa tudi nekaterih drugih potreb posameznikov in skupin.
- 2 Edina izjema je rahla pozitivna zveza med gospodarsko rastjo in liberalnim tipom države blaginje.
- 3 V t.i. postindustrijski storitveni sektor štejejo storitve produkcije (to je tiste storitve, ki servisirajo produkcijo; npr.: bančni servis, zavarovalnice, razni finančni servisi, poslovni servisi ipd.), socialne storitve (torej storitve, namenjene socialni reprodukciji; npr.: zdravstveni, izobraževalni, socialni servisi) in 'prostoračasovne' osebne storitve (namenjene porabi in prostemu času).
- 4 Namesto zaposlitve za polni delovni čas so vedno pogostejše delne zaposlitve, skrajšuje se delovni čas, uvaja se giblivi delovni čas, razne oblike delitve dela (job-sharing), delo po pogodbi ipd. Kot navaja Olk (1989), je bila leta 1986 v Zahodni Nemčiji že četrtnina delavcev zaposlena na način, ki se je razlikoval od normalnega delovnega razmerja s polnim delovnim časom.
- 5 Zviševanje stopnje izobrazbe in kvalificiranosti v populaciji vodi k zviševanju pričakovanj, vezanih na delo in zaposlitev, in k zavračanju slabših del. Tako se posamezniki pogosto raje odločijo za brezposelnost, menjavanje zaposlitve, ali preprosto za neaktivnost, kot pa da bi sprejeli slaba in neperspektivna dela, ki so, ob splošnem pomanjkanju del, pogosto edina na voljo.
- 6 Listina določa tudi okvirno višino nadomestil, definirano z deležem izgubljenega dohodka.

## Literatura

- Abrahamson, P. (1990), "Social Integration and the Social Dimension in Europe: Social Progress or Social Dumping?" paper presented on 12th World Congress of Sociology in Madrid
- Abrahamson, P. (1992), "Poverty and Welfare in Denmark". Scandinavian Journal of Social Welfare, N.1, p. 20-27
- Ashton, D.N. (1986), Unemployment Under Capitalism. London: Harvester Press
- Deacon, B., editor (1992a), Social Policy, Social Justice and Citizenship in Eastern Europe. London: Avebury
- Deacon, B., editor (1992b), The New Eastern Europe; Social Policy Past, Present, Future. London: Sage Publications
- Esping-Andersen, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism. New Jersey: University Press
- European Code of Social Security (Revised) (1991), Strasbourg: European Treaty Series, No.139
- Evers, A. (1989), "Premiki v pluralizmu blaginje - uvod v nov prijem pri preučevanju transformacij v politiki blaginje in socialni politiki". Družboslovne razprave št.8, Ljubljana:ISU
- Flora, P. (1992), "European Society or European Societies? The Need for a New Balance of Unity and Diversity". Paper for the First European Conference of Sociology. Vienna, Austria, August 26th to 29th 1992
- Dean H. and Taylor-Gooby, P. (1992), Dependency Culture; The Explosion of a Myth. Harvester Wheatsheaf
- Kolarič, Z. (1990), Socialna politika in družbene ter prostorske spremembe. Doktorska disertacija. Ljubljana: FSPN
- Kosonen, P. (1992), "European Welfare State Models: Converging Trends". Paper for the First European Conference of Sociology. Vienna, Austria, August 26th to 29th 1992
- Olk, T. (1989), "Socialna država v Zvezni republiki Nemčiji - potreba po reformi in reformski koncepti". Družboslovne razprave št. 8. Ljubljana:ISU
- Pusić, E. (1989), Društvena regulacija. Zagreb: Globus
- Room, G. (ed) (1990), New Poverty in the European Community. London: Macmillan
- Rus, V. (1990), Socialna država in družba blaginje. Ljubljana: Domus
- Rus, V. (1992), Med antikomunizmom in postsocializmom. Ljubljana: FDV, knjižna zbirka Teorija in praksa
- Smeeding, T.M. et al (1990), Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspective; The Luxembourg Income Study. Harvester Wheatsheaf
- Svetlik, I. (1989), "Pluralni sistem blaginje - evolucija ali prelom razvojne paradigme družbenih dejavnosti?". Družboslovne razprave št.8. Ljubljana: ISU
- Titmuss, R.M. (1976), Commitment to Welfare. London: George Allen and Unwin LTD
- Županov, J. (1983), "Tržište rada i samoupravni socializam". Zagreb, Naše teme