

Ivan Svetlik

PLURALNI SISTEM BLAGINJE – EVOLUCIJA ALI PRELOM RAZVOJNE PARADIGME DRUŽBENIH DEJAVNOSTI?

Dosedanji razvoj družbenih dejavnosti se kaže predvsem kot razvoj družbenih služb znotraj državnega sektorja, ki so se pogosto razraščale na račun družbenih dejavnosti zasebne, prostovoljne in neformalne narave. Zato je tudi kriza družbenih dejavnosti predvsem kriza javnih služb. Pluralizem blaginje opozarja na pomen neformalnega, volonterskega, komercialnega in znotraj le-tega korporacijskega sektorja. Te bi morali obravnavati enako resno kot javni sektor. Pri tem pa nastane vprašanje, ali bo država te sektorje poskušala spraviti v svoj okvir in kontrolo ali pa bodo lahko zaživele kot relativno avtonomne in na civilno družbo vezane oblike za zagotavljanje storitev.

The development of social services has been characterized mainly by the expansion of public agencies closely related to the welfare state. In several cases this development has been made possible by the contraction of welfare services provided by private, voluntary, corporate and informal actors. Therefore the crisis of social services is in fact the crisis of the welfare state. Welfare pluralism draws attention to the non-state i.e. informal, voluntary, corporate and private sectors which should play a much more important role than in the past and should be treated with the same care as the public sector. However, this brings up the question whether the state will try to exercise control over these non state sectors or whether they will benefit an autonomy within the nexus of civil society.

družbene dejavnost, pluralizem blaginje, javne službe

Uvod

Najprej bi bila potrebna terminološka diskusija, ki pa jo bomo zaradi kompleksnosti, ki izhaja iz večjega števila med sabo prekrivajočih se konceptov (Svetlik, 1989) za potrebe te razprave omejili na opredelitev termina sistem blaginje (Kolarič, Svetlik, 1987). Uvedli smo ga z namenom, da bi premostili razlike v razumevanju družbenih dejavnosti, države blaginje oziroma socialne politike v različnih sociokulturnih okoljih. Je odprt koncept, ki vključuje različne sektorje, od državnega do neformalnega, uporabnike in proizvajalce storitev, njihove vrednote, norme in politične opredelitve ter odnose med njimi, ki nastajajo pri upravljanju, proizvodnji in distribuciji storitev. Omogoča tudi opazovanje razmerja med sistemom blaginje in njegovim okoljem, ki ga predstavljata ekonomski in politični sistem. V tem smislu je sistem blaginje blizu oznaki družbene dejavnosti, a se hkrati izogne nevarnosti redukcije na družbene službe. Ima pa še eno prednost. Če nas zanimajo razmerja med strukturnimi elementi družbenih dejavnosti, na primer med državnim, neformalnim, volonterskim in komercialnim sektorjem, potem z uvedbo oznake sistem blaginje ta razmerja in njihove učinke eksplicitno zajamemo. To pa ni očitno niti v primeru koncepta družbenih dejavnosti niti v primeru koncepta socialne politike.

Koncepti družbene dejavnosti, socialna politika in sistem blaginje so širši in so si razmeroma podobni, tako da jih za neprecizno uporabo lahko obravnavamo kot sinonime. Sicer od prvega do zadnjega raste stopnja kompleksnosti. Koncepta družbene službe in država blaginje pa sta ožja in se nanašata predvsem na družbene dejavnosti, ki so pod pokroviteljstvom države. Ne glede na njuno ozkost, ali pa prav zaradi nje, se je doslej večina diskusij in praktičnih potez socialne politike vrtela prav okrog države blaginje in okrog družbenih služb, okrog njenega razvoja in njune krize. To kaže, da država s svojimi službami zavzema centralno mesto na področju družbenih dejavnosti.

V tem prispevku želimo problematizirati zoževanje problematike družbenih dejavnosti na družbene oziroma državne službe z vidika nastopajoče pluralizacije družbenih dejavnosti. Obenem pa postavljamo vprašanje, ali bo pluralizacija pomenila nadaljevanje dosedanje razvojne paradigme, ki se bo kazala v ekspanziji države blaginje na nova področja, ali pa bo prišlo do spremembe v razvojni paradigmi v smislu krepitve od države neodvisnih sektorjev za zagotavljanje storitev.

Enodimenzionalni razvoj in večdimenzionalna kriza družbenih dejavnosti

Titmuss (1974) opisuje štiri modele države blaginje. Prvi je rezidualni: država nastopi s svojimi programi le v primerih, ko odpovesta družina in trg. Država se ukvarja le z majhnim številom marginaliziranih posameznikov. Drugi model je industrijski. V njem se država neposredno vključi v reprodukcijo delovne sile s svojimi programi izobraževanja, zdravstva, socialnega in pokojninskega zavarovanja; ti so namenjeni predvsem zaposlenim in njihovim družinam. V institucionalno redistributivnem modelu pa država razvije še obsežnejši aparat socialnih služb oziroma institucij, katerih naloga je, da ugotavljajo potrebe ljudi, da organizirajo proizvodnjo storitev in da poskrbijo za njihovo alokacijo. Odgovornost za zadovoljevanje potreb po storitvah preide s posameznika in družine na družbene službe. Pravica do udeležbe v programih temelji vse manj na statusu delavca in vse bolj na statusu državljana. Navedene modele bi lahko opazovali tudi kot razvojne faze države blaginje.

Glede razvojnih faz socialne politike je povsem ekspliciten Rus (1989). Opredeli naslednje štiri:

- fazo dobrodelne socialne politike, ki odgovarja rezidualnemu modelu,
- fazo (za)varovalne socialne politike, ki je blizu industrijskemu modelu in je značilna za tako imenovano socialno državo,
- fazo, ko socialna politika preraste v politiko socialne blaginje, ki je blizu institucionalno redistributivnemu modelu in je značilna za državo blaginje ter
- fazo societalne politike, ki ima za cilj egalitarno socialno stratifikacijo celotnega prebivalstva in naj bi bila značilna za socialistične države.

Če opazujemo navedene modele države blaginje oziroma navedene razvojne stopnje socialne politike je očitno, da gre od rezidualnega modela oziroma od dobrodelne socialne politike naprej za elaboracijo in ekspanzijo osnovne paradigme: neformalno in tržno alokacijo storitev naj bi zamenjali državni programi. Elaboracija se kaže predvsem v pojavljanju vedno novih programov, novih institucij in novih poklicev, ekspanzija pa v širjenju klientele od marginalnih skupin na zaposlene in končno na vse državljanke ter v prodiranju v vedno nove sfere življenja posameznikov, od zagotavljanja osnovnih

življenjskih potrebščin do njihovega izobraževanja in zasebnega družinskega življenja.

Prav tako kot diskusija o razvoju tudi diskusija o krizi zadeva predvsem državo in njene službe. Rus v istem delu (1989) od obravnave razvojnih faz socialne politike ne preide na obravnavo krize socialne politike kot take, temveč na obravnavo krize socialne države. Oyenova (1986, str. 1) pravi, da gre za krizo države blaginje same, za krizo v državi blaginje in za krizo zaradi države blaginje. Johnson (1987, str. 30-55) pa navaja, da ima kriza države blaginje štiri razsežnosti: ekonomsko, vladno, fiskalno in legitimizacijsko.

Navedenim razlagam razvoja in krize države blaginje ni mogoče oporekati, kolikor jih opazujemo od znotraj. Postanejo pa problematične z vidika širše koncipiranih družbenih dejavnosti oziroma z vidika sistema blaginje. Njihova problematičnost je v tem, da hkrati z opazovanjem razvoja države blaginje ne spremljajo sprememb, do katerih prihaja na drugih področjih družbenih dejavnosti, kot so prostovoljne organizacije, družine in organizacije za komercialno zagotavljanje storitev. Zanima jih na primer razvoj šolskega sistema in državnih izobraževalnih institucij, ne pa izobraževanje v celoti. Bolj jih zanimajo zdravstvene ustanove in v njih delujoči profesionalci kot skrb za zdravje, ki se začinja pri vsakem posamezniku posebej. Izhajajo iz tihe predpostavke, da se država blaginje razvija predvsem po načelu notranje diferenciacije programov in institucij, ne upoštevajo pa, da se država blaginje često širi na račun drugih področij družbenih dejavnosti in da imajo ti substitucijski učinki pogosto ekonomsko negativne posledice ter da negativno vplivajo na kakovost storitev.

Opazovanje razvoja države blaginje v širšem kontekstu družbenih dejavnosti namreč razkrije vrsto protislovij:

- V družbenih službah delujejo profesionalci, ki lahko s svojo ekspertizo in z uporabo vrhunske tehnologije opravljajo strokovno izredno zahtevne specialistične storitve. Toda isti profesionalci tudi v vse večji meri določajo, kaj so potrebe njihovih klientov. Avtonomno izražanje potreb klientov postaja vse bolj zapleteno. Čim bolj se ekspertno znanje zgošča na strani profesionalnih ustanov, tem bolj postajajo posamezniki, družine in cele kupine od njih odvisni in izgubljajo sposobnost za zagotavljanje tudi najpreprostejših storitev, kot sta samoizobraževanje in skrb za svoje lastno zdravje oziroma za zdrav način življenja.

- Država lahko s posebnim načinom zbiranja sredstev, ki ni neposredno odvisen od tržnih razmer, hitro razvije obsežne mreže družbenih služb na velikem območju, kar je ugodno z vidika zadovoljevanja potreb prebivalstva, predvsem pa z vidika ekonomsko marginalnih skupin. Toda s tem državne službe postanejo monopolni proizvajalec določenih storitev. Niso več pozornosti niti na stroške niti na raznovrstnost in kakovost storitev. Izpodrinejo tako tržne proizvajalce kot tudi volunterje in neformalne načine zagotavljanja storitev. Državni programi postanejo glavni mehanizem za distribucijo storitev. To pa ima vrsto negativnih posledic. Če država skupaj s svojimi službami zaide v krizo, ni alternativnih virov storitev, ker so jih državne službe marginalizirale ali povsem izpodrinile. Alokacija storitev na osnovi programov pogosto izloči posameznike kot neupravičene do določenih storitev ali pa so zmogljivosti družbenih služb premajhne, da bi zadostile vsem potrebam. Ker ni na voljo nedržavnih producentov storitev, nekateri posamezniki do storitev tako sploh ne morejo. Poleg tega pa eliminacija drugih producentov storitev pomeni veliko izgubo virov, kot so delo, znanje, denarna sredstva, oprema in prostor.

- Da bi dosegle boljšo izrabo virov oziroma večjo učinkovitost proizvodnje storitev, se družbene službe zatekajo k rešitvam, ki jih sicer uporabljajo industrijske organizacije. Storitve standardizirajo in tipizirajo, proizvodnjo pa koncentrirajo v velikih centrih. To jim omogoča cenejšo masovno proizvodnjo, ki pa je vse manj prilagojena specifičnim potrebam posameznih klientov. Kakovost storitev pada. Po drugi strani pa družbene službe preraščajo v kompleksne organizacije, ki zahtevajo vse več enot za upravljanje in koordinacijo oziroma za vzdrževanje sistema (Svetlik, 1984).

- Profesionalci v družbenih službah težijo k specializaciji in k uporabi vrhunske tehnologije, da bi tako lahko uspešneje reševali vse bolj zahtevne probleme. To pa jemlje njihovim storitvam osebno naravo. Storitve, ki so po definiciji osebne, se spreminjajo v brezosebne dobrine.

V čim višje razvojne stadije prehaja država blaginje, tem bolj se zastrujejo gornja protislovja. Vse večje število posameznikov postaja vse bolj odvisno od storitev družbenih služb, ki jim ponujajo storitve po svoji presoji. Pomanjkanja zunanjih virov in rastočih stroškov ne morejo več kompenzirati z notranjimi prilagoditvami kot so razne racionalizacije in dviganje produktivnosti, ne da bi kakovost storitev padla pod sprejemljivo raven. Alternativni viri pa so presahnil. Trg storitev je prepovedan ali pa onemogočen zaradi privilegijev družbenih služb, zato se privatniki pojavljajo kot proizvajalci storitev le izjemoma. Prostovoljne organizacije so v glavnem izginile, preostale pa so blokirane z birokratsko kontrolo od zunaj ali pa so povsem prepuščene same sebi. Družini so odvzete bistvene vzgojne, izobraževalne, varstvene in druge funkcije, sorodstvene in prijateljske vezi imajo predvsem vlogo pomoči v stiski, posamezniki so vzgojeni in izobraženi v duhu odvisnosti od storitev državnih institucij. Tako se kriza družbenih dejavnosti kaže v prvi vrsti kot problem njihovega zoževanja na državne službe. Z drugimi besedami, prostor za avtonomno izražanje potreb po storitvah, za sodelovanje posameznikov in za samoorganizacijo pri zagotavljanju teh storitev se je zožil do te mere, da ga ni mogoče več nadomeščati z ekspanzijo in notranjo diferenciacijo družbenih služb. Gre za to, da se je razvojna paradigma države blaginje izčrpala.

Johnson ugotavlja, da ravno zaradi krize države blaginje prihaja do sprememb v poudarkih, ki bi jih lahko označili s pluralizmom blaginje (welfare pluralism). To pomeni »zmanjšanje oziroma ukinitve dominacije države pri zagotavljanju blaginje in povečanje vloge neformalnega, volonterskega in komercialnega sektorja« (Johnson, 1987, str. 54). Država ni deležna kritike le v tem smislu, da so storitve, ki jih zagotavlja, neustrezne in neakovostne, temveč tudi, da je preveč centralizirana, preveč birokratska in avtoritarna. Državni sistem ni dovolj responziven na različne in spreminjajoče se potrebe ljudi, klienti pa imajo malo ali nič kontrole nad storitvami. V večji meri so pasivni porabniki kot aktivni udeleženci v procesu zagotavljanja storitev. Pluralisti blaginje zato poudarjajo vlogo decentralizacije, participacije in lokalne skupnosti oziroma komune pri zagotavljanju storitev.

Pri poudarjanju vloge drugih, nedržavnih sektorjev, pa ne smemo spregledati, da tu ne gre le za vprašanje neizkoriščenih možnosti za zagotavljanje storitev, temveč tudi za drugačne načine razpoznavanja oziroma izražanja potreb ljudi, za drugačen način mobilizacije virov, za uporabo drugih oblik dela in za drugačne načine alokacije storitev kot v državnem sektorju.

Struktura pluralnega sistema blaginje

Neformalni sektor

Johnson se s tem sektorjem najprej ukvarja. Vanj šteje: varstvo v komuni oziroma lokalni skupnosti, varstvo v družini ter pomoč prijateljev in sosedov. Varstvo v komuni izvajajo neprofesionalci in je dostopno za vse člane komune. Ne bi mogli reči, da je spontano. Tisti, ki zagotavljajo določene storitve, delajo to zaradi svoje koristi. Pričakujejo namreč povračilo v tej ali oni obliki. Gre za recipročne odnose. Varstvo v komuni se pogosto postavlja nasproti varstvu v institucijah, ki so po svoji naravi največkrat totalne in za svoje delovanje potrebujejo velika sredstva.

Varstvo v družini je še vedno najzanesljivejša oblika varstva. Pri tem ima največjo vlogo recipročna podpora med ostarelimi in njihovimi odraslimi otroki, ki je pogosta, četudi ne živijo v istem gospodinjstvu. Johnson navaja na primer, da v ZDA 80 % zdravstvenega varstva na domu za ostarele opravijo družinski člani. Največkrat to vlogo prevzamejo ženske.

Prijateljske vezi so prostorsko disperzne, sosedske pa koncentrirane, čeprav se oboje pogosto prekrivajo. V obeh primerih gre za recipročne odnose. Ocenjujejo, da so prijateljske vezi pomembnejša podpora posamezniku kot sosedske, sorodstvene pa pomembnejša podpora kot prijateljske. Ločili bi lahko štiri oblike varstva: osebno varstvo, ki vključuje predvsem nego telesa kot je umivanje, kopanje, oblačenje in hranjenje; gospodinjsko varstvo, kot je kuhanje, čiščenje in pranje; občasno varstvo, kot je varovanje otrok ob občasni odsotnosti matere, prinašanje raznih stvari v stanovanje, skrb za ključe, nakupovanje, izmenično spremljanje otrok v šolo in sposojanje raznih stvari; socialna podpora, kot so obiski in družba. Po navedbi Johnsona osebno varstvo in večji del gospodinjskega varstva opravljajo sorodniki. V primeru občasnega varstva in socialne podpore pa pridejo bolj do izraza prijatelji in sosedi.

Neformalni sektor ne more nadomestiti državnega, saj često ne more zagotavljati storitev najbolj ogroženim in stigmatiziranim skupinam. Pogosto tudi preveč poseže v zasebno življenje ljudi. Lahko pa bistveno poveča izbiro in mobilizira dodatne vire.

Volunterski sektor

Volunterski sektor ni neorganiziran sektor. Njegova bistvena značilnost pa je v tem, da so volunterske organizacije neodvisne od države oziroma od javnih oblasti. Glede na status organizatorjev in neposrednih delavcev ločimo štiri tipe volunterskih organizacij:

- Organizacije, v katerih so tako organizatorji kot storitveni delavci prostovoljci. To so praviloma majhne organizacije, na primer za samopomoč, in mejijo na neformalni sektor.
- Organizacije, v katerih so organizatorji prostovoljci, storitve pa opravljajo plačani delavci. Ta tip prostovoljnih organizacij je značilen za Ameriko in lahko poleg prej navedenega deluje v celoti neodvisno od države.
- Organizacije, v katerih so organizatorji plačani, za izvajanje svoje dejavnosti pa pridobijo prostovoljne delavce. Ta tip organizacij je bolj znan v Evropi. Ker mora organizatorje nekdo plačati, so take organizacije pogosto odvisne od države in mejijo na državne službe.

– Organizacije, v katerih so tako organizatorji kot storitveni delavci plačani, delujejo pa na neprofitni osnovi. Ves profit se mora reinvestirati v dejavnost organizacij. Te organizacije so na meji med državnim in komercialnim sektorjem.

Johnson pravi, da »prostovoljne organizacije definiramo enostavno kot po zakonu neobvezna telesa; njihov obstoj ni odvisen od parlamentarne odločitve, temveč od odločitve skupine ljudi, da se združijo zaradi vzajemne pomoči (na primer raznovrstne skupine za samopomoč in sodelovanje), da bi zaščitili ali uveljavili svoje interese (na primer sindikati in profesionalna združenja), da bi zagotavljali storitve in se zavzemali za posamezne segmente populacije (na primer za invalide, ostarele in samohranilce), ali da bi se zavzemali za določene javne stvari (na primer za reformo kazenske politike, jedrsko razorožitev, zaščito okolja)« (Johnson, 1987, str. 94–95).

Za socialno blaginjo najbolj značilne organizacijske oblike v volunterskem sektorju so po Johnsonu naslednje:

- organizacije v sosesčini,
- skupine za samopomoč in vzajemno pomoč,
- organizacije, ki zagotavljajo storitve za skupine klientov,
- skupine pritiska,
- skupine, ki se predvsem ukvarjajo z zdravstvenim in socialnim raziskovanjem in
- povezujoče ali intermediarne organizacije, ki usklajujejo delo posameznih skupin in jim zagotavljajo sredstva« (Johnson, 1987, str. 95).

Med vsemi oblikami morda zaslužijo posebno pozornost tako imenovane »clearing houses«, to so posebni lokalni centri oziroma pisarne, ki se hitro širijo po Ameriki in Evropi. Njihova naloga je izmenjava idej in informacij ter svetovanje tistim, ki bi želeli ustanoviti skupine za samopomoč. Prav tako naj bi imele spiske vseh mogočih prostovoljnih skupin in organizacij, ki delujejo na njihovem območju, tako da k njim lahko napotijo posameznike, ki iščejo pomoč.

Zdi se, da je prednost volunterskega sektorja predvsem v njegovi fleksibilnosti, v hitrosti reagiranja na potrebe, v sposobnosti eksperimentiranja, v povečevanju izbire storitev in v spodbujanju participacije klientov. Zaradi tega lahko volunterski sektor zavzame pomembno mesto na področju družbenih dejavnosti, tako da postane nepogrešljiv. Zato ga mora, kot v primeru Nizozemske, vse bolj podpirati vladna socialna politika. S tem pa volunterski sektor vse bolj izgublja neodvisnost in postaja konformen. Slabost prostovoljnega sektorja je tudi neenakomerno zagotavljanje storitev vsem, ki jih potrebujejo, slabo je koordiniran, v njem je težko uveljaviti odgovornost in zagotoviti interno demokratičnost.

Komercialni sektor

Johnson se pri obravnavi komercialnega sektorja bolj ukvarja z razlogi zanj kot pa z njegovo strukturo. Ti pa so v prvi vrsti: učinkovitost, izbira, svoboda in enakost.

Učinkovitost se po Johnsonu meri z razmerjem med stroški in koristmi. Povečevanje učinkovitosti pa je pogosto ogroženo z monopolizacijo, ki se pojavlja tudi na tem področju, na primer v zdravstvu. Monopol zdravnikov lahko povzroči povečanje povpraševanja po njihovih storitvah. Pride do izkoriščanja pacientov, na primer s podaljševanjem hospitalizacije. Zaradi medsebojne konkurence se vse bolnice želijo opremiti z najnovejšo opremo, ki pa

ni povsem izkoriščena. Porabniki storitev pogosto nimajo potrebnega znanja oziroma informacij, da bi resnično lahko izbirali med različnimi storitvami in se racionalno odločali.

Zaradi navedenih razlogov se odpira vprašanje, kakšno mesto naj bi imel trg pri zagotavljanju storitev. Ali je potrebno težiti za tem, da bi se širila tržna alokacija storitev, ali naj bi poskušali odpraviti čim več imperfektnosti trga ali pa naj bi poskušali v večji meri upoštevati tržna načela tudi ko gre za državne programe.

Kar zadeva izbiro in svobodo, je treba ugotoviti, da trg reagira na povpraševanje in ne na potrebe. S trgom je mogoče izbiro povečati za tiste, ki imajo dovolj visoke dohodke, toda če to pomeni omejevanje brezplačnih storitev, se izbira bistveno zmanjša za revne. Izbira je bistveno omejena tudi s pomanjkanjem znanja in informacij klientov. Svoboda, ki jo trg sicer zagotavlja, je za tiste, ki nimajo sredstev, prazna, saj tako ali drugače padejo v odvisnost od tistih, ki jim zagotavljajo sredstva za preživljanje. Ta problem je po mnenju Goodina (1988) rešljiv s sistemom socialnih pravic.

Johnson ugotavlja, da pomen komercialnega sektorja raste, to pa se kaže v naslednjih oblikah (Johnson, 1987, str. 140):

- splošna ekspanzija tržnega zagotavljanja in omejevanje javnih zmogljivosti,
- prodaja javne posesti kot so hiše, bolnice in šole,
- državne institucije podpisujejo pogodbe s komercialnimi organizacijami za zagotavljanje storitev v celoti ali deloma - zmanjševanje deleža javnih fondov pri pokrivanju stroškov storitev,
- fiskalni in drugi finančni ukrepi za spodbujanje privatnih servisov,
- uporaba strožjih meril za ugotavljanje upravičenosti do zagotovljenih storitev in
- deregulacija oziroma vse manjše poseganje vlade na trg storitev.

Ko razmišlja o tem, kdaj naj bi šlo za javno in kdaj za tržno zagotavljanje storitev, se Johnson poslužuje Gilbertovih kriterijev. Po teh merilih naj bi tržna alokacija imela prednost v primerih, ko so storitve standardizirane, ko imamo opravka s kompetentnimi in neranljivimi klienti, ko gre za storitve, pri katerih se ne uporablja prisila in katerih posredovanje je lahko regulirati.

Med strukturnimi elementi komercialnega sektorja Johnson posebej omenja tako imenovano poklicno blaginjo. S tem misli na rastoče število storitev, ki jih podjetja zagotavljajo svojim delavcem. To je značilno za nekatere vzhodnoevropske države, na primer za Madžarsko (Welsh, 1988) in za Jugoslavijo, kjer se za tako imenovani družbeni standard v podjetjih namenjajo precejšnja sredstva, in tudi za razvite zahodne države. Tako navajajo viri, da okrog 40 % vseh stroškov za delovno silo v ZDA predstavljajo razna zavarovanja in materialne ugodnosti, ki jih podjetja dajejo svojim delavcem (Werther, Davis, 1985).

Menimo, da bi kazalo v tem primeru govoriti o posebnem korporacijskem sektorju, saj je način zagotavljanja storitev v tem primeru različen od tržnega. Kot kupci storitev se pojavljajo podjetja in ne posamezniki. Podjetja kupljenih storitev navadno ne porazdelijo med delavce v skladu s tržnimi merili, torej glede na povpraševanje. Hkrati nekatere storitve podjetja tudi sama producirajo in jih ne kupujejo na trgu.

Javni sektor

Johnson se z javnim oziroma državnim sektorjem najmanj ukvarja. Navede predvsem njegove prednosti, zaradi katerih ga ni mogoče zamenjati s ka-

kim drugim sektorjem. Javni sektor je edini, ki lahko klientom zagotovi pravice dostopa, pravice uporabe in proceduralne pravice. S tem lahko odgovarja na potrebe ljudi in ne zgolj na njihovo povpraševanje. Država lahko zagotovi tudi širše, stabilno in bolj enakomerno zadovoljevanje potreb kot katerikoli drugi sektor. S svojimi storitvami lahko v večji meri deluje preventivno kot drugi sektorji.

Pluralisti blaginje se zavzemajo za to, da bi neposredno proizvodnjo in porazdeljevanje zagotovljenih storitev zaupali komunalnim organizacijam in skupinam. »Pluralisti blaginje se ne zavzemajo za zmanjšanje izdatkov vlade, temveč za njihovo prerazporeditev v korist prostovoljnega in neformalnega sektorja. Država naj ne bi bila več glavni dobavitelj storitev, temveč bi še naprej ostala glavni vir financ, njena regulacijska vloga pa bi se še povečala« (Johnson, 1987, str. 176).

Vsaka lokalna skupnost naj bi oblikovala ravnotežje storitev za zadostitev potreb svojim članom. Vlada pa bi morala ustvariti prostor za iniciativo lokalnih skupnosti. To pa implicira decentralizacijo in participacijo.

Evolucija ali prelom razvojne paradigme?

Uvedba koncepta pluralizma blaginje v diskusijo o družbenih dejavnostih ima več pomenov. Najprej preprosto pomeni eksplicitno priznanje tega, kar že vseskozi obstaja, namreč, da ob državnih službah obstaja cela vrsta od države neodvisnih oblik za zagotavljanje storitev, ki so se ohranile v senci ekspanzije državnih služb oziroma državnih programov.

Drugič pomeni resen dvom, da lahko državne službe nadomestijo neformalne, prostovoljne in komercialne mreže za zagotavljanje storitev v večji meri, kot so to že storile, ne da bi to imelo negativne posledice za kakovost storitev in za ekonomsko stanje.

Celo več, razmišljati je potrebno o reverzibilnem procesu, torej o prenašanju proizvodnje nekaterih storitev iz državnega sektorja v preostale. Če prav razumemo Johnsona, je razlike med sektorji treba obravnavati kot komplementarne in ne kot izključujoče se. Zato ni pravo vprašanje za socialno politiko, ali se omejiti zgolj na javni sektor ali ne, niti ne, na katerem sektorju graditi sistem blaginje v neki družbi, temveč, kako različne sektorje najbolj pametno kombinirati. Kako najbolje izkoristiti prednosti, ki jih ima vsak izmed sektorjev? Kako na tak način doseči najugodnejše socialne učinke ob najmanjših stroških? Kako vzpostaviti pluralizem oblik zagotavljanja storitev?

Razvojna politika, ki upošteva obstoj različnih sektorjev za zagotavljanje storitev, je lahko zasnovana na različnih načelih:

– Na načelu substitucije in diskontinuitete – revolucionarni princip. Otroški vrtec naj bi na primer zamenjal vzgojo in varstvo otrok v družini ali pa naj bi državno zobozdravstvo zamenjalo zasebnega.

– Na načelu sinhrona akumulacije razvojnih pridobitev, pri čemer nove forme vključijo osnovne pridobitve starih, na primer tako, da z državnim programom prerazporedimo denarna sredstva od bolj premožnih na manj premožne, klienti pa sami povprašujejo na trgu storitev, tako kot so poprej lahko le premožnejši. To načelo izrazi Gretschmann z ugotovitvijo, da se nasprotje med logiko izbire, ki jo uveljavlja trg, in socialno logiko, ki izhaja iz javnega sektorja, razrešuje z inkorporacijo logike izbire v javni sektor (Kaufman, Majone, Ostrom, 1985, str. 73–74). Ali pa poskušamo reformirati stare oblike na osnovi novih spoznanj, na primer s profesionalnim usposabljanjem pro-

stovoljcev, ki delajo v prostovoljnem sektorju.

- Na načelu asinhronne akumulacije razvojnih pridobitev, pri čemer se nove oblike dodajajo starim, ne da bi jih izpodrinile ali absorbirale tako, da stare oblike ostanejo ob novih ali odmrejo po organski poti, odvisno od njihove vitalnosti (glej na primer Abrahamson, 1989). Tako na primer laično zdravljenje bolezni ni moglo konkurirati profesionalnemu, vendar pa za zdrav način življenja in za druge oblike preprečitve v večji meri skrbijo druge ustanove, posamezniki in društva kot profesionalne zdravstvene organizacije.

Če bi ocenjevali dosedanji razvoj države blaginje, bi lahko rekli, da je šlo za kombinacijo načel substitucije in sinhronne akumulacije. Pluralizem blaginje povsem jasno izključi načelo substitucije, glede razmerja med načeloma sinhronne in asinhronne akumulacije pa ostaja nedorečen. Johnson pravi, da bo država ostala tudi po pluralistični koncepciji v središču sistema blaginje in bo imela dve funkciji: še vedno se bo pojavljala kot pomemben producent številnih storitev in opravljala bo nenadomestljivo koordinativno vlogo, povezano z zbiranjem in prerazdeljevanjem sredstev, iniciranjem drugih sektorjev, skrbjo za kakovost storitev oziroma nadzor njihovega zagotavljanja.

Verjetno je, da bo država v tej svoji vlogi, potem ko je načelo substitucije odpovedalo, intenzivno uporabljala načela sinhronne akumulacije. Svojo kontrolo bo skušala prenesti iz sektorja svojih služb tudi na druge sektorje, na primer tako, da bo poskušala uveljavljati večjo stopnjo profesionalizacije v volonterskem sektorju, tako da bo selektivno podpirala posamezne neformalne in prostovoljne oblike zagotavljanja storitev z namenom, da bi same začele deliti področja oziroma kliente in tako, da bo nekatere dejavnosti svojih služb prenašala na nedržavno sfero. Preostali sektorji bodo dobivali vlogo paradržavnih sektorjev. Iz notranje se bo usmerila v zunanjo ekspanzijo. Razvojna paradigma države blaginje bo evolvirala, ne bo pa se bistveno menjala. Približevali se bomo, po Rusovi oznaki (1989) societalni socialni politiki, ki bo ohranila (ponekod pa pridobila) priokus totalitarizma. Poleg tega pa bo neposredna intervencija države v druge sektorje, posebej v neformalnega, lahko prej vplivala na omejevanje kot na dodatno zagotavljanje storitev.

Vsaj teoretično je mogoče odpreti tudi drugo opcijo, ki v večji meri temelji na načelu asinhronne akumulacije in ki daje pluralizmu blaginje pravo težo. Pogoj za uveljavitev take opcije je jasna funkcionalna diferenciacija med posameznimi sektorji sistema blaginje, ki je izvedena glede na različne kriterije, kot so vrsta, obseg in kakovost storitev, vrsta klientov, vrsta virov, ki se uporabljajo za zagotavljanje storitev, način distribucije storitev in podobni. Drugi pogoj je relativna avtonomija navedenih sektorjev. Najtežje vprašanje pa je, ali je mogoče javnemu sektorju dati status nepriviligiranega producenta storitev, torej v načelu enakega kot zasebnemu, volonterskemu ali neformalnemu? Ali je mogoče navedene sektorje povezati v homeostatični sistem blaginje, v katerem državi ne bosta vnaprej dani koordinativna in kontrolna vloga, ki bi ju izvajala tudi v drugih sektorjih? Če bi bil odgovor na ta vprašanja pozitiven, bi prišlo do spremembe razvojne paradigme sistema blaginje.

Opozorjanje na načelo asinhronne akumulacije ima pomembno praktično implikacijo. Od vprašanja ravnotežja med sektorji sistema blaginje preusmerja pozornost na vprašanje interakcije med različnimi sektorji, na sinergijske učinke. Na meji različnih sektorjev oziroma ob njihovi skupni udeležbi se pojavlja vse več novih oblik zagotavljanja storitev in njihove distribucije. Pripisati pa jih ni mogoče v celoti ne enemu ne drugemu sektorju. To so oblike, za katere se je uveljavilo poimenovanje »welfare mix« (Evers, Wintersberger, 1988). Če uporabimo koncept teorije modernizacije, lahko reče-

mo, da gre tu za vprašanje prežemanja ali interpenetracije funkcionalno diferenciranih in relativno avtonomnih podsistemov. Kot interpretira Muncha Adam (1989), pa je pri tem bistveno, da imajo podsistemi, v našem primeru sektorji, svojo funkcionalno avtonomijo. Vprašanje, ki ostaja nerešeno, pa je, ali ima lahko država vlogo posrednika v tako imenovanih interpenetracijskih conah, in to kljub dejstvu, da sama ostaja pomemben producent storitev.

Welfare mix lahko opredelimo kot presek različnih sektorjev družbenih dejavnosti, na primer komercialnega, korporacijskega, javnega, volonterskega in neformalnega; različnih temeljnih načel, kot so učinkovitost, izbira, anonimnost, enakost, varnost, altruizem, vzajemnost in solidarnost; različnih alokacijskih mehanizmov kot so trg storitev, programi, različne oblike neformalne, recipročne in nereciprocne menjave; in različnih tipov dela kot so zaposlenost, samozaposlenost in druge oblike plačanega oziroma neplačanega dela. Na teh presečiščih najdemo vrsto nestandardnih oblik zagotavljanja storitev, kot so pomoč, ki jo dajejo podjetja samograditeljem, finančna pomoč države skupinam za samopomoč ali prostovoljnim organizacijam, zagotavljeni programi storitev, h katerim neposredno prispevajo del sredstev tudi uporabniki storitev, varovanje otrok v vrtcih, kjer s svojim delom sodelujejo tudi starši in podobni.

Naš namen je torej, da usmerimo pozornost na ravnotežje med različnimi sektorji družbenih dejavnosti in na njihovo medsebojno učinkovanje. To je preusmeritev pozornosti od družbenih služb na širši spekter družbenih dejavnosti in od tu na sistem blaginje. O sistemu blaginje lahko upravičeno govorimo, saj ne gre več za segmentirane družbene dejavnosti, ki bi eksistirale druga ob drugi, temveč za relacije med njimi. V tem pa vidimo tudi enega glavnih izhodov iz krize družbenih dejavnosti oziroma enega najpomembnejših vidikov njihovega prestrukturiranja.

Preusmerjanje pozornosti naj ne bi imelo zgolj analitičnega pomena, ampak naj bi služilo kot izhodišče za oblikovanje in implementacijo bolj kompleksne, »welfare mix« oziroma hibridne socialne politike. Z njo naj bi mobilizirali več virov za reševanje socialnih problemov kot jih uspe mobilizirati socialni politiki, ki je usmerjena zgolj na državo. Še več, s sistematičnim razvijanjem in implementacijo take socialne politike bi ustvarili možnosti za razcvet socialnih inovacij na tem področju (Zapf, 1987).

Vprašanje menjanja razvojne paradigme države blaginje, ki evolvirava po načelu sinhrone akumulacije razvojnih pridobitev in izkazuje vse bolj monistično podobo, se odpira v razvitih zahodnih družbah že zaradi njihove pluralne narave. Zato tudi ne preseneča, da v socialističnih državah ni stopilo v ospredje. Kljub temu pa je tudi za vzhodnoevropske države relevantno vprašanje o možnostih za pluralizacijo sistema blaginje in o možnostih za prežemanje relativno neodvisnih subsistemov sistema blaginje.

Razmere v teh državah bi lahko shematsko popisali z naslednjimi trditvami:

- Razvoj socialnih programov je bil v zadnjih štiridesetih letih v celoti odvisen od razvoja družbenih oziroma državnih služb.
- Zasebni sektor je bil legalno skoraj popolnoma onemogočen, volonterskega je država tako močno nadzorovala, da je dobil povsem marginalno vlogo.
- Korporacijski sektor je v Madžarski in Jugoslaviji dobil pomembno vlogo, vendar pa je šlo pri tem predvsem za prenos nekaterih programov iz državnih služb v državna podjetja.
- Neformalni sektor ima vseskozi pomembno vlogo pri zagotavljanju storitev; državi ga ni uspelo omejiti ali spraviti pod kontrolo, pač pa mu vse bolj

priznava vlogo amortizerja pri reševanju socialnih problemov, pri katerih so družbene službe nemočne.

– Socialistične države so, tudi njihove socialne službe, v tako globoki krizi, da se popravljane njihovega socialnega modela ne zdi več mogoče.

V navedenih razmerah so možnosti za pluralizacijo njihovih sistemov blaginje vsekakor omejene. Te družbe so praktično brez avtonomne civilne sfere, v kateri delujejo neodvisne prostovoljne organizacije, skupine za samopomoč in podjetja in brez katere je neformalni sektor nenehno na meji legalnega. Tradicija prostovoljnih organizacij, prostovoljnega socialnega in pokojninskega zavarovanja, samopomoči, zasebnih šol in zasebnih zdravnikov je bila z nastopom socializma prekinjena in danes že večina prebivalstva, ki živi v teh državah, nima na teh področjih nobenega izkustva.

Za pluralizacijo sistema blaginje je potrebna globalna družbena pluralizacija: lastnine, političnega prostora, oblik dela in upravljanja, mehanizmov za alokacijo virov in distribucijo storitev in podobno. Potrebne pa so tudi osnovne pravice in svoboščine ljudi, kot so pravice do združevanja in samoorganizacije, do lastnine in druge.

Ker niso izpolnjeni navedeni pogoji, tudi poskusi reševanja krize družbenih dejavnosti z določeno pluralizacijo ne morejo biti uspešni. Za razvoj zasebnega sektorja ni dovolj le odstraniti administrativne prepovedi, saj bo potrebno zgraditi novo infrastrukturo in oblikovati nove vzorce vedenja tako na strani klientov kot na strani profesionalcev. Za razvoj prostovoljnih organizacij ni dovolj, da država umakne prepovedi in neposredno kontrolo, temveč so potrebne posebne finančne spodbude, razvoj podpornega okolja v smislu svetovalnih služb, plačanih organizatorjev in podobno.

Četudi država odkriva te sektorje kot potencialna okolja, v katerih je mogoče najti dodatne vire za zagotavljanje storitev, na primer privatni sektor, pa je v primeru Jugoslavije za zdaj opaziti predvsem poskuse, da bi država ponovno prevzela vse niti upravljanja v svoje roke. Verjetno je, da država ne bo težila k razvoju nedržavnih sektorjev, temveč k podreditvi le-teh. Če ne bo prišlo do njihove funkcionalne diferenciacije in hkrati do njihove večje avtonomije, bo modernizacija družbenih dejavnosti ostala na pol poti, kriza pa se bo poglobljala.

VIRI

1. Abrahamson Peter, 1989, Postmodern Welfares: Market, State, And Civil Society Towards Year 2000, Research report No.6, Institute of Economics and Planning, Roskilde University, Rockilde
2. Adam Frane, 1989, Deformirana modernizacija – (realni) socializem med tradicijo in modernostjo, Družboslovne razprave št. 7.
3. Evers A., Wintersberger H.ed., 1988, Shifts in the Welfare Mix – A Challenge under Changing Reality of Work, European Center for Welfare Training and Research, Vienna.
4. Goodin Robert, 1988, Reasons for Welfare, Princeton University Press, Princeton.
5. Johnson Norman, 1987, The Welfare State in Transition, Wheatsheaf Books, Sussex.
6. Kaufman F., Majone G., Ostrom V., 1985, Control and Evaluation in the Public Sector, Walter de Gruyter, Berlin, New York.
7. Kolaric Z., Svetlik I., 1987, Jugoslovanski sistem blaginje v pogojih ekonomske krize, IB revija za planiranje, št. 8–9, Ljubljana.
8. Oven Elsa ed., 1986, Comparing Welfare States and their Futures, Gower.
9. Rus Veljko, 1989, Med socialno državo in državo blaginje, tekst za knjižno objavo, Inštitut za sociologijo, Ljubljana.

10. Svetlik Ivan 1984, Kriza zaposlovanja v terciarnem sektorju, v knjigi, Antončič V., Drobnič S., Rus V., Svetlik I., Tokovi zaposlovanja, Moderna organizacija, Kranj.
11. Svetlik Ivan, 1989, Od segmentiranih družbenih dejavnosti k pluralnemu sistemu blaginje, Projekt Prestrukturiranje družbenih dejavnosti, Inštitut za sociologijo, Ljubljana.
12. Titmuss Richard, 1974, Social Policy. Allen & Unwin, London.
13. Welsh Bill, 1988, Social Policy in Eastern Europe and the Soviet Union: A Study of Change and Diversity, University of South Carolina.
14. Werther W., Davis K., 1985, Personnel Management and Human Resources, McGraw Hill.
15. Zapf Wolfgang, 1987, On Social Innovations, working paper, Faculty of Social Science, University of Mannheim.