

## Socialna kohezija v primežu prenovljenega pojmovanja

*POVZETEK:* Kriza države blaginje je že nekaj desetletij predmet političnih in strokovnih razprav. Njeno reševanje se dogaja ob ponavljajočih se gospodarskih recesijah, ki vzpodbujajo avtorje, kritične do programov javne blaginje, k iskanju novih rešitev. Medtem ko zagovorniki neo-liberalističnih miselnih tokov zagovarjajo obsežno krčenje programov javne blaginje, ponujajo drugi kot alternativo le prenovo teh programov, ker je to evropskim socialnim zamislim bližja rešitev. Med slednjimi rešitvami je tudi krepitev "socialne kohezije" kot strategije za reševanje krize države blaginje in kot politično-normativna alternativa ameriški obliki kapitalizma. V članku avtorica preišlja prenovljeni koncept socialne kohezije in zlasti način, kako je ta pojem umeščen v prenovo "evropskega socialnega modela" in v sam koncept "družbene kakovosti". Posebno slednja umestitev ponuja presojo koncepta socialne kohezije tudi z vidika socialne vključenosti oz. njenega nasprotja – socialne izključenosti. V soglasju z nekaterimi kritiki avtorica ugotavlja, da so glavni problemi tega umeščanja v nejasno razmejenem zgledovanju po dveh virih: po klasičnem pojmovanju (Durkheimovem) in po prenovljenem pojmovanju (dokumenti Evropske skupnosti). Te nejasnosti pa lahko povzročijo težave pri operacionalizaciji in empirični verifikaciji pojma socialne kohezije.

*KLJUČNE BESEDE:* socialna kohezija, država blaginje, evropski socialni model, družbena kakovost, socialna izključenost.

### 1. Uvod

Iztekajoča se osemdeseta leta so pred evropske politike, predvsem pa pred tiste, ki so zagovarjali povezovanje v Evropsko unijo, postavila nove izzive. Jedro izzivov je bilo v tem, da je tudi gospodarska rast pomembno odvisna od uravnoteženih družbenih tokov, saj se je razcvet gospodarstva začel kazati v neposredni zvezi s socialnimi dejavniki. Takšen miselni premik pa je odločilno vplival tudi na pojmovanje in dojetje tistih družbenih skupin, ki so bile zaradi neugodnih gospodarskih učinkov potisnjene na družbeno obrobje, zaradi neprostoVOLjne izgube dohodka. Ranljive družbene skupine so se tako začele pojmovati, z vidika celotnih družb in njihovih zvez, kot dokaz neustreznega delovanja 'verige političnih ukrepov' (Bergham 1996) na nacionalni ravni. Povezovanje v Evropsko unijo pa je te, do tedaj le nacionalne probleme (revščino in socialno izključenost) internacionaliziralo v evropske probleme *socialne kohezije*. To pa je sprožilo potrebo po prenovitvi miselnih okvirov za pojmovanje izključenih in ne-integriranih družbenih skupin, ki se bolj kot druge soočajo z novimi družbenimi tveganji

(Van Langendonck 1996). Med njimi sta zlasti dolgotrajna brezposelnost in vprašljiva zaposljivost (Walker 2000) najbolj pogosti obliki novega tveganje. Po drugi strani pa je z internacionalizacijo socialna politika izgubila svojo izključno vezanost na nacionalno državo in je tako postala eden od prednostnih evropskih interesov.

Sistem javne blaginje očitno ni le sestavni del regulacije evropskih družb, temveč je tudi (predolgo) zamolčani del evropskih gospodarstev, kar je presenetljivo: namreč, ena od glavnih “zapadnjaških” kritik socialističnih političnih režimov je zavračala ravno njihovo *nizko-produktivno* prepletenost gospodarskih in socialnih funkcij podjetij. Danes pa je postalo poudarjanje socialnih elementov gospodarstva *diferentia specifica* v iskanju nove socialne identitete Evrope, zlasti v primerjavi z gospodarsko prodornimi azijskimi državami in gospodovno prevladujočimi Združenimi državami Amerike. V tem iskanju sta najbolj opazna dva tokova in sicer, oblikovanje *novega “evropskega socialnega modela”* in poudarjanje *družbene kakovosti*, vključno s socialno kohezijo kot njunim sestavnim delom.

Ponavljajoči se gospodarski problemi – pogoste recesije ter kratkotrajni in omejeni razcveti – in globalna tekmovalnost dodatno zavirajo razrešitev krize države blaginje, ki je na vladnih urnikih v različnih evropskih državah že več kot tri desetletja. Obotavljajoči se reformni premiki – predvsem na področju politike zaposlovanja in upokojevanja – in relativno omejena učinkovitost neformalnih virov le še poudarjajo videz slepe ulice, v katere naj bi zašle nacionalne politike pri poskusih obvladovanja in urejanja socialne zaščite prebivalstva. Na eni strani evro-politiki in nacionalne vladne administracije ponujajo rešitve, ki se usmerjajo na *zaposlitev* kot pglavlni pogoj blaginje in blagostanja. Na drugi strani mnogi strokovnjaki, predvsem pa tisti, ki ponujajo skandinavske zglede (n.pr. Palme 2001), poudarjajo *državljanstvo* kot njun (izključni) temelj. Z drugimi besedami, naraščajoča nestalnost in nestabilnost zaposlitve ter vprašljiva zaposljivost ljudi postajajo imperativi raz-središčenja zaposlitve kot osrednjega pogoja socialne zaščite, s tem pa tudi blaginje in blagostanja ljudi. Po premisleku se tako lahko pokaže, da so poskusi preseganja centralnosti zaposlitve in uvajanje kritičnosti do ukrepov socialne politike – ob poudarjanju formalnih in neformalnih virov – dejansko jalovi, kajti močna naslonitev na intervencijsko vlogo države še vedno bolj poudarja odvisnost blaginje ljudi od (splošnih) davkov kot pa od (namenskih) prispevkov.

Ne glede na to, ali se kot politiki ali kot strokovnjaki bolj nagibamo h kontribucijskemu ali k retribucijskemu delu osi blaginja – ukrepi države blaginje, se ne izvijemo iz temeljnega primeža, ki tesno povezuje blaginjo posameznika z ukrepi (državne) socialne politike. V tem okviru deluje sam *režim blaginje* kot njen konceptualno-ideološki okvir. Celo več, niti premišljanje o novem “evropskem socialnem modelu” niti poudarjanje “družbene kakovosti” – in v njunem okviru socialne kohezije – ne prereže te popkovine med blaginjo in režimi države blaginje. Celo nasprotno! Prej se zdi, da tovrstni miselni tokovi bolj zadevajo najstvo želja, medtem ko empirično dokazljiva realnost ostaja trdno v primežu državnih ukrepov blaginje. Zato je smiselno, da premišljanje o novi vlogi socialne kohezije predhodno podložimo s shematskim očrtanjem temeljnih značilnosti razvoja evropskih režimov države blaginje. V takšni navezavi se namreč oba novejša miselna tokova pokazeta kot značilna poskusa preseganja dosedanje

neuspešnosti vladnih administracij, da bi se s prenovljenimi programi blaginje izvile iz nekaj desetletne krize. Tako zagovorniki ideje o novem "evropskem socialnem modelu" zagovarjajo prenavljanje principa solidarnosti od redistributivne h kompetitivni solidarnosti. Pri tem pa so ti analitiki povsem nanovo odkrili pomembnost povezave med ekonomsko in socialno funkcijo gospodarstva in v tem okviru med gospodarsko rastjo in socialno kohezijo. Skratka, način vključevanja *socialne kohezije* v en ali drug naveden miselni okvir je tisti vezni element, ki povezuje ta dva socialna (miselna in politična) tokova – novi evropski socialni model in družbena kakovost - in katerih glavni smoter je prenova evropskega sistema javne blaginje.

Ob začetnem skiciranju nekaterih značilnosti krize sedanjih režimov blaginje se je smiselno sosledno ukvarjati z osnovnimi značilnostmi novega evropskega modela in socialno kakovostjo ter z umestitvijo socialne kohezije v njune okvire. To pa je tudi vrstni red elaboracije označenih tem in poskusa njihovega konceptualnega soočenja v tem članku.

## 2. Kriza evropskih režimov države blaginje

Pri primerjanju modelov blaginje v evropskih državah, posebno pa tistih iz zahodne, srednje, severne in južne Evrope, lahko ugotovimo nekaj njihovih pomembnih skupnih značilnosti. Te so temeljito zaznamovale tako oblikovanje temeljnih programov zaščite pred različnimi socialnimi tveganji (poškodbe na delovnem mestu, smrt prinašalca dohodka, bolezen, starost) kot njihov kasnejši razvoj. Če se strinjamo s trditvijo, da so se bistvene strukturne značilnosti modelov blaginje oblikovale že do začetka druge svetovne vojne, ko so bili v (skoraj) vseh državah sprejeti temeljni programi socialnega zavarovanja, potem lahko ugotovimo tudi naslednje.

Najprej je pomembna ugotovitev, da je država blaginje kot način regulacije družbenih odnosov izrazito *evropska socialna inovacija* (Flora 1986). Z njo se je sklenil proces oblikovanja nacionalne države, ki se je pričel z zaokrožitvijo trgov, se nadaljeval prek prehoda političnih skupnosti v državo, ter se sklenil z zagotovitvijo temeljne socialne varnosti državljanom. Temeljna skupna značilnost vseh modelov blaginje je torej v tem, da so se oblikovali kot specifični spleti iniciativnih idej iz okolja in iz lastne (nacionalne) tradicije. Pri tem pa moramo še upoštevati, da je imela odločilno vlogo in vpliv nemško-avstrijska (Bismarckova) ideja socialnega zavarovanja zoper temeljna socialna tveganja. Ta ideja je bila v državah nekoliko različno udejanjena: lahko je postala jedro blaginjskih programov (srednja Evropa), lahko so se občasno po njej le zgledovali (Velika Britanija), ali pa so jo vsaj na začetku pri oblikovanju osnovnih programov socialne varnosti povsem zavrnili (Švedska). Ne glede na različni razvoj in značilnosti temeljnih programov socialne varnosti pa je zavarovanje zoper temeljna socialna tveganja - ob lastnih prispevkih - še vedno njihovo vodilo. Obseg socialnega zavarovanja po državah je torej predvsem odvisen od tega, katere ciljne družbene skupine so bile izvorno jedro režimov blaginje: ali le ranljive družbene skupine, kot je to primer v rezidualnih modelih, ali zaposleni v industrijsko-korporativističnih modelih, ali pa državljanji, kot je to primer v institucionalno-redistributivnih modelih.

Programi za posamezna socialna zavarovanja so bili uveljavljeni postopno ( najprej za poškodbe na delovnem mestu, za bolezni in za primer smrti prinašalca dohodka). Zavarovanje za primer brezposelnosti in za starost je zaokrožilo ta krog začetnih zavarovanj približno do začetka druge svetovne vojne (sredi tridesetih let npr. v kraljevini Jugoslaviji in na Portugalskem), čeprav je bil prvi program nacionalne pokojnine sprejet na Danskem že leta 1907.

Prelom med tridesetimi in štiridesetimi leti je prinesel prvi val reform socialne politike in programov socialnega zavarovanja, s temeljnim ciljem, da se razširijo socialne pravice in da se vključijo nove družbene skupine v te programe. Na Švedskem so - ob zadosti visokem standardu - zainteresirali za programe socialne varnosti tudi srednji razred in s tem v celoti dosegli cilj o vključenosti vseh družbenih skupin v sistem javne blaginje. V Veliki Britaniji pa je, nasprotno, večina Beveridge-ovih predlogov reforme socialne politike ostala neizpolnjena, saj so kljub uvedbi osnovnega zdravstvenega varstva blaginjski programi ohranili značaj rezidualnosti. V državah industrijsko-korporativističnega režima blaginje (Nemčija, Jugoslavija n.pr.) so bili v sistem javne blaginje vključeni tudi samozaposleni, predvsem kmetje, medtem ko so zavarovalne sheme ohranile značaj fragmentarnosti – ločenosti za posamezne poklicne skupine (posebej za industrijske delavce in posebej za javne uslužbence). Med korporativističnimi režimi blaginje so tovrstno začetno fragmentiranost kasneje presegle le bivše socialistične države, kjer so bili poprej ločeni programi socialnega zavarovanja za različne družbene skupine poenoteni. V šestdesetih letih pa so bili v teh državah v programe javne blaginje vključeni tudi samozaposleni (predvsem kmetje), na osnovi univerzalističnega principa (Novak 2000).

Po “zlato dobi” države blaginje v šestdesetih letih, ki je bila posledica nepričakovano visoke povojne gospodarske rasti, sta prvi in drugi naftni šok v sedemdesetih letih postavila pred državne administracije nove izzive. Glavni med njimi pa je bil premostitev naraščajočega razkoraka med rastočimi socialnimi stroški in upadajočimi realno razpoložljivimi viri zanje. To dilemo (še vedno) spremljajo značilne socialno-demografske spremembe, saj se padanje števila rojstev in daljša pričakovana življenjska doba kažeta v staranju evropskih družb in v vse bolj neugodnem razmerju med aktivnim in neaktivnim prebivalstvom. Prav tako so ostala neizpolnjena pričakovanja, ki so jih različni sloji vgradili v podporo javnim programom blaginje, kot sta na primer *učinkovito upravljanje javne blaginje* in *zmanjševanje družbene neenakosti*.

Kljub različni organizaciji “evropskih” modelov blaginje pa je njihov tempo ključnega spreminjanja približno enak: prvemu valu reform programov (v štiridesetih letih) je sledilo “zlato obdobje” (v šestdesetih letih) in nato soočanje s ponovno krizo (v sedemdesetih letih), ki še vedno traja. A šele sredina osemdesetih je postregla s prvimi predlogi, kako koreniteje zastaviti drugi val reformiranja blaginjskih programov. Ta reforma naj bi potekala zlasti v smeri prenavljanja treh vrst družbenih pogodb: med spoloma, med generacijami ter med državo in državljani (Flora 1986).

Razlogi za spremembo *pogodbe med spoloma* ležijo v pospešenem vključevanju relativno dobro izobražene ženske delovne sile na trg dela po drugi svetovni vojni, kot posledice razširjenega dostopa žensk do izobraževanja in nadomeščanja moških na trgu

dela med drugo svetovno vojno. Novi posegi v to pogodbo bi morali vzpostaviti (bolj) prilagodljiv odnos med družinskim življenjem in kariero žensk na eni strani, na drugi strani pa bi morale priti do večjega upoštevanje teh sprememb v družinski in zaposlitveni zakonodaji. Sprememba *pogodbe med generacijami* zadeva vključevanje v proces odločanja tudi tistih generacij, ki se šele pripravljajo na vstop na trg dela, saj so po prevladujočem redistributivnem sistemu upokojevanja ("pay-as-you-go") vključeni v proces zavarovanja za starost že takoj ob (prvi) zaposlitvi. Sprememba *pogodbe med državljani in državo* pa naj bi preseгла togost in centraliziranost upravljanja programov javne blaginje, zlasti z vpeljavo dodatnih možnosti izbora tako storitev kot izvajalcev.

Kriza programov blaginje, ki se je še v začetku osemdesetih kazala predvsem kot *kriza zaposlovanja* in so jo v veliki meri blažili z zgodnjim upokojevanjem, je konec osemdesetih in v devetdesetih letih izbruhnila kot *kriza pokojninskih programov*. Zgodnje upokojevanje, ki je hipno razbremenilo trg dela, je namreč imelo le kratkoročne pozitivne učinke; dolgoročno pa je silno obremenilo pokojninske sklade, saj so se sprotne izplačila povečala daleč nad raven tekočih prispevkov. Nastala situacija je trdo pokazala na nezdržljivost izvajanih ukrepov: kratkoročna skrb za trg delovne sile ruši temelje dolgoročnim pokojninskim virom in stroškom (Johnson, Conrad, Thompson 1996).

Skratka, prve sistemske reakcije na gospodarsko krizo so bile protislovne. Omejene so bile predvsem na krčenje "nekaterih" socialnih stroškov, ob tem pa so sprožile "druge" povečane probleme (npr. hitro rastoča dolgoročna brezposelnost) in zaostrele pogoje upravičenosti do različnih nadomestil iz naslova socialnega zavarovanja (npr. reforme pokojninskih sistemov). Administrativno-finančne ukrepe te vrste sicer vseskozi spremljajo (ameriške) neo-liberalistične kritike o potratnosti (evropskih) režimov blaginje. A tudi ti kritiki ne povejo vse zapletenosti blaginjske zgodbe, saj avtorji na neo-liberalističnih okopih radi pozabljajo, da so Združene države Amerike morda res (začasno) dobile vojno proti brezposelnosti in gospodarski recesiji, so pa prav gotovo izgubile vojno proti *revščini*.

### 3. Prenavljanje "evropskega socialnega modela"

Model javne blaginje, v obliki režimov države blaginje, je specifična evropska inovacija. V njej so se pred več kot sto leti združili evropski socialni tokovi, ne da bi pri tem izničili tradicionalne korenine solidarnosti. Zato lahko tudi njegovo prenavljanje poteka po podobnem vzorcu: enotni okvir akcij in lokalne posebnosti. Izhod iz dvojne krize, krize države blaginje in gospodarske krize, je torej ena od temeljnih vzpodbud razvoja koncepta "novega evropskega socialnega modela"; drugo vzpodbudo pa je potrebno iskati v sedanjem procesu evropske integracije, usmerjenem v enotno tržišče in enotno monetarno unijo.

S postopnim oblikovanjem Evropske unije kot skupnega gospodarskega in političnega prostora so tudi lokalne socialne politike prenehale biti izključno nacionalna zadeva in so se postopno začele uravnavati po skupnih imenovalcih (maastrichtski in amsterdamski sporazum; Evropska socialna listina, 1989). Pri oblikovanju nove Evrope pa imajo nacionalne politične oblasti še vedno lasten nadzor nad blaginjo in socialno

varnostjo ter zadevami enakosti in pravičnosti. Tudi njihova politika solidarnosti je še vedno umeščena v okvir nacionalnih institucij. Toda njihova socialna politika in industrijski odnosi se vse pogosteje soočajo s tekmovalnostjo na mednarodnem trgu in s pritiski nad-nacionalnih organizacij. Zato je v okviru nad-nacionalnih struktur potrebno znova premisliti tudi pojem solidarnosti - kar se v Evropi že dogaja. Pod drobnogledom je torej "evropski socialni model", v okviru vse večje gospodarske tekmovalnosti in večjega poudarka na tržnem gospodarstvu (Streeck 2001).

Pred desetletji so neo-liberalni avtorji zatrjevali, da sta za nizko gospodarsko rast *odgovorna* predvsem prerazskošno zastavljena država blaginje in pretirano regulirani trg delovne sile, ki povzročata tudi brezposelnost. Ob vzponu konzervativcev na oblast, v Veliki Britaniji in v Združenih državah Amerike v osemdesetih letih, je postalo za Evropsko skupnost toliko pomembnejše iskanje *nasprotnega modela*, ki bi temeljil na njeni socialni tradiciji. Tako je Delors (kot predsednik Evropske komisije) zatrjeval, da bi moral proces evropske integracije presegati zgolj omejitve na liberalizacijo trga in upoštevati tudi njegovo socialno razsežnost (Ross 1995; Kuper 1997). Celo več. Upoštevanje socialnega vidika trga naj bi postala politično-normativna alternativa ameriškemu svetu čistega kapitalizma, saj trg utemeljujeta tako ekonomska rast kot tudi socialna kohezija (Aust, Leitner, Lessenich 2000).

V zgodnjih devetdesetih letih je postala ideja o "novem evropskem socialnem modelu" sestavni del socialnega dograjevanja evropske skupnosti. Bela knjiga o socialni politiki tako omenja demokracijo, osebno svobodo, socialni dialog, enake možnosti za vse, socialno varnost ter gospodarski in socialni napredek kot tiste elemente, ki se medsebojno povezujejo (Commission 1994; Jacquemin, Wright 1993: 125-129). Hkrati pa ta dokument povsem jasno zavrača neoliberalni argument, da je za evropske gospodarske težave odgovorna država blaginje. Celo več, visoki socialni standardi bi morali biti tudi vzpodbuda oz. vir gospodarske prosperitete (Commission 1994: 6). Evropske vlade, razen britanske, so takšno usmeritev sprejele - kot je bila že pred tem povzeta v "Evropski socialni listini" (1989) ter v socialnem protokolu maastrichtskega (1991) in amsterdamskega sporazuma (Kowalsky 1999). Pa tudi srečanje na vrhu v Lizboni (marec 2000) je potrdilo takšno usmeritev, s hkratnim poudarjanjem gospodarskega tekmovanja in socialne integracije. Vse vlade držav Evropske skupnosti so torej sprejele te normativne usmeritve, čeprav jih izvajajo na različne načine (Aust 2000).

Večina avtorjev, ki so se do sedaj ukvarjali s premišljanjem o novem "evropskem socialnem modelu", pa predvsem povezuje ekonomski razcvet in *socialno pravičnost*, ne da bi pri tem zanemarjali njuno povezavo z institucijami države blaginje. V tem smislu se "evropski socialni model" enači s posebnimi evropskimi oblikami *kapitalizma blaginje*, ki se v precejšnji meri razlikuje od ne-evropskih oblik tovrstne družbene organizacije. Tako se za tipično evropsko rešitev štejejo posebnosti dostopa do blaginje, kot so: javna odgovornost, obveznost in obsežnost transferjev in močna redistribucijska osnova. Po drugi strani pa sodi med tovrstne posebnosti tudi *sistem industrijskih odnosov*, ki ga označujeta obsežna (institucionalizirana) organizacija in koordiniran sistem dogovarjanja med akterji. Oboje pa v veliki meri prispeva k večji socialni egalitarnosti. V Evropi sta gospodarski razcvet in javna blaginja očitno v tesni povezavi, medtem ko

za ne-evropske države ta zveza ni tako samoumevna. Medtem ko nekateri analitiki empirično potrjujejo obstoj "evropskega socialnega modela", ga drugi zavračajo, na primer na osnovi Esping-Andersenove utemeljitve "treh svetov kapitalizma blaginje" - različni vodilni principi, organizacijski vzorci in distribucijski učinki naj bi onemogočali enotnost med njimi. Toda tudi slednjim trditvam se nekateri postavljajo po robu, kot n.pr. Kaelble, saj naj bi se (evropski) razvoj takšnih družbenih struktur, kot so model družine, močan poudarek na industriji in industrijskem delu, posebnosti evropskega socialnega okolja, države blaginje in urbanizacije ter vzorci potrošnje, bistveno razlikoval od razvoja ne-evropskih družb (Aust, Leitner, Lessenich 2000).

Nekateri analitiki – med njimi n.pr. tudi Streeck – bolj poudarjajo odvisnost nacionalnih skupnosti od mednarodnih gospodarskih pogojev. Da bi bile uspešnejše, nacionalne skupnosti *spreminjajo smoter socialne kohezije*. Tako se preusmerjajo od tiste oblike kohezije, ki jo dosegajo in vzdržujejo zlasti s pomočjo socialne zaščite in redistribucije blaginje, k takšni socialni koheziji, ki jo dosegajo predvsem s pomočjo tekmovanja in produkcije. Zato smo priča prehodu od "redistributivne" h "kompetitivni" in "produktivni" solidarnosti, ki se poraja v okviru prav tako nastajajočega novega "evropskega socialnega modela" in je plod naslednjih spoznanj in ukrepov:

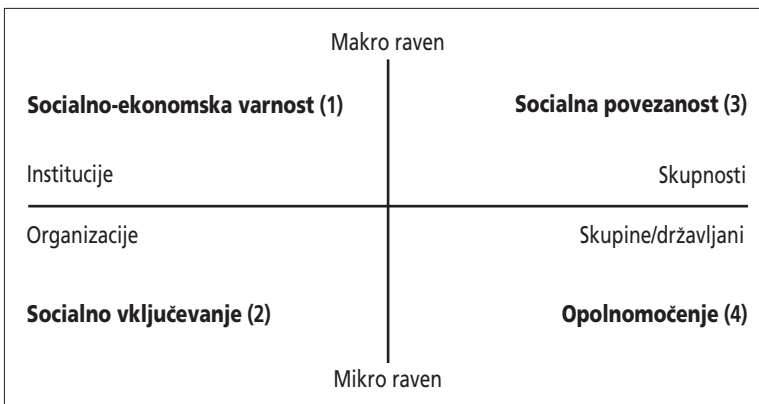
1. Dolgo trajajoča kriza programov blaginje prepričuje politike, da je redistributivna socialna politika predraga; zato je potrebna preusmeritev na investiranje v sposobnost ljudi in v zmožnost skupnosti, da bi lahko preživele v intenzivnem tekmovalnem okolju.
2. Potrebna je racionalizacija javnih servisov.
3. V gospodarstvu se mora upoštevati tudi socialna politika, saj so tudi socialni režimi del ekonomske infrastrukture.
4. Kohezija bi se morala preoblikovati od "mehanske" k "organski" solidarnosti.
5. Socialna politika bi se morala tudi gospodarsko ovrednotiti (Streeck 2001).

V sedanjem trenutku se zdijo ti predlogi novi in osvežujoči. Toda iz perspektive procesov zadnjega pol stoletja pomenijo le obujanje znanih predlogov, pa čeprav ti predlogi niso bili nikoli v celoti izvedeni. Tako je bilo npr. "investiranje v človeške vire" pomembna novost nemške socialne politike v šestdesetih letih (Flora 1986). Socialna politika je bila tudi pomemben sestavni del poslovnih politik državnih podjetij v bivših socialističnih državah, kar so ji nekoč kritiki socialne politike pod socializmom ostro očitali (kot n.pr. Ferge, Kolberg 1992). Pojavljajo se tudi novi termini, kot npr. "nezapo-sljivost" (Walker 2000) ali pa "bad job trap" (Esping-Andersen 1999), ki opozarjajo, da sama zaposlenost še ne pomeni nujno tudi preseganja ogroženosti ljudi z revščino in socialno izključenostjo. In četudi se ponuja rešitev "bolj enakih možnosti za komodi-fikacijo" (Streeck 2001) namesto (pešajoče) "de-komodifikacije", se kaže tudi težnja po večji socialni koheziji in "organski" solidarnosti predvsem kot politika "krepitve šibkih členov". Slednji namreč zavirajo razvoj močnejših členov, kar spominja na desetletja stare ideje iz *teorij odvisnosti* (kot poskusa preseganja obsojenosti dežel v razvoju na trajnejšo nezavrtost).

Iskanja novega “evropskega socialnega modela”, ki zadevajo tako politične kot strokovne prenovljene vzpodbude javne blaginje, se torej izražajo tudi v nanovo odkriti povezavi med gospodarstvom in socialno reprodukcijo. V tem okviru se socialni koheziji odreja mesto povezovalnega elementa med njima, na makro ravni družbenega sistema. Ta iskanja pa ne zavračajo tradicije države blaginje, saj gradijo na njeni izvornosti urejanja razmerij *med gospodarskim in socialnim delom družbenega sistema*. Ob zavedanju sedanjih problemov (n.pr. Streeck) se zato ne iščejo povsem nove, radikalne rešitve, temveč se preurejajo dosedanja razmerja med njimi. S prenovo “evropskega socialnega modela” se tako postavljajo paradigmatški okviri za prenovo režimov blaginje, ki pa prek prenove strategij socialne politike (n.pr. reforma upokojevanja, zaposlovanja) sprožajo že njen *drugi reformni val* v zadnjih šestdesetih letih (Novak 2000).

#### 4. Socialna kohezija kot element “družbene kakovosti” - nelagodje

V okviru prenove “evropskega socialnega modela” ima socialna kohezija mesto veznega člena med gospodarskim in socialnim delom družbenega sistema. Zanimivo pa je, da zagovorniki in analitiki pojma *družbene kakovosti* koncept socialne kohezije umeščajo drugače, bolj posredno. Najprej je potrebno poudariti njihov politični motiv - pozivajo k opuščanju neproduktivne restriktivnosti v socialni politiki, kot neustrezni reakciji na gospodarsko recesijo. Z analitskega vidika pa ponujajo druge elemente za povezovanje različnih ravni družbene strukture in akcije, predvsem takšne, ki so umeščeni okoli dveh osi: mikro - makro osi ter osi institucije - posamezniki oz. družbene skupine. Rezultati prepletanja so zajeti v štirih razsežnostih modela *socialne kakovosti* oz. v štirih kvadrantih modela, ki pojem socialne kohezije (povezanosti) zožuje na en segment (Skica 1):



**Skica 1: Kvadranti družbene kakovosti  
(po Beck, van der Maesen, Walker 1997: 286)**



1. *socialna in ekonomska varnost*, ki zajema temeljno zaščito dohodka, vzpodbujanje dela (ne zaposlovanja), zaščito pred boleznimi in zaščito zdravja;
2. *socialna vključenost* (kot nasprotje socialne izključenosti), kjer ni poudarjena le enakost, temveč tudi pravičnost; gre za ukrepe zoper strukturne razloge izključevanja, kot sta revščina in diskriminacija;
3. *socialna povezanost oz. kohezija* (kot nasprotje anomiji), ki zagotavlja življenje v skupnosti z minimalno socialno povezanostjo in se pojmuje kot makro-nivojski proces; v njem se porajajo, ohranjajo ali pa rušijo socialne mreže in podporne socialne infrastrukture, ki se povezuje z novimi oblikami solidarnosti;
4. *krepitev zmožnosti in sposobnosti posameznikov*, zaradi povečevanja njihovih možnosti vključevanja v procese odločanja na različnih ravneh skupnosti (Beck, van der Maesen, Walker 1997: 286-290).

Tako konceptualno opredeljena družbena kakovost naj bi temeljila na vseh treh elementih državljskih pravic: človekovih, političnih in socialnih (Beck, van der Maesen, Walker 1997: 268).

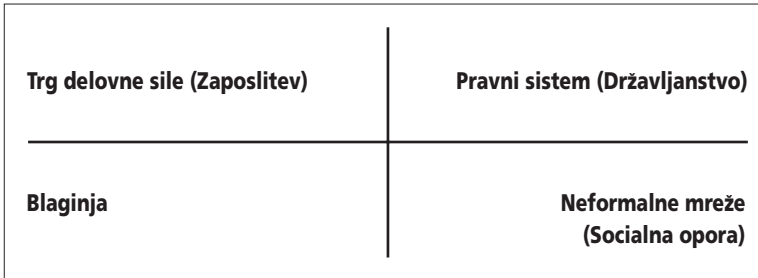
Presoja koncepta družbene kakovosti z vidika razmerja sistem – akterji (skupine in posamezniki) ter z vidika makro in mikro ravni družbenega sistema povzroča nelagodje: kako pa povezati operacionalizacije posameznih elementov, saj se ti v veliki meri ne le prepletajo, temveč celo prekrivajo? Celo več, pojavi se še dodaten problem in sicer: umestitev *socialne vključenosti* - kot nasprotje *socialne izključenosti* - na mikro raven. Ta problem je smiselno premisliti, pred ponovno presojo umestitve socialne kohezije oz. povezanosti v model družbene kakovosti.

## 5. Socialna vključenost in socialna kohezija - razmislek

Nelagodje v orisanem modelu socialne kakovosti vzbujajo zlasti nedorečenosti glede ključnih pojmov. Namreč, sistem socialne varnosti se prek socialnega zavarovanja neposredno povezuje z zaposlenostjo (kot virom zavarovanj), ne pa z delom, kot to sledi iz opredelitve koncepta družbene kakovosti. Nasprotno pa se *zaposlenost* omenja v zvezi s *socialno vključenostjo* - kot nasprotjem izključenosti - kot oblika boja zoper revščino in diskriminacijo; a zaposlenost je v operacionalizacijskem smislu v večji meri sestavni del socialne varnosti – kot temeljni obliki zaščite dohodka.

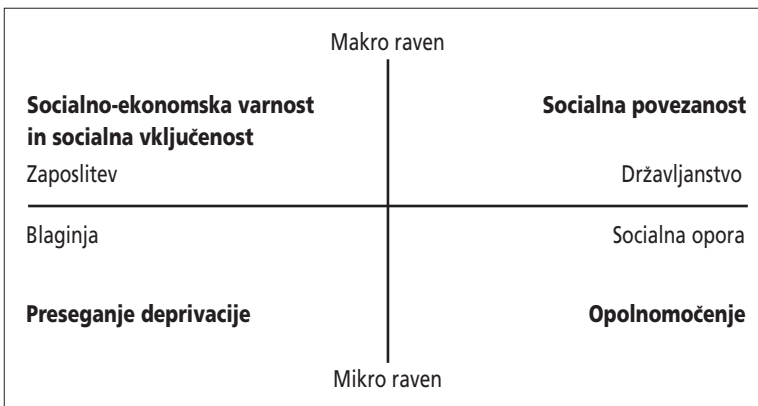
Ta nedorečenost kaže na neustrezno umeščanje koncepta socialnega vključevanja, ki kot nasprotje socialne izključenosti zadeva zlasti institucionalno vključenost (oz. izključenost) ljudi na makro ravni družbenega sistema. Skratka, po tej presoji bi se morala socialna vključenost neposredno vezati na socialno-ekonomsko varnost - torej bi jo morali upoštevati kot pojav, ki je značilen za makro raven družbenega sistema. K takšnemu sklepu nas napelje tudi sklicevanje na Comminsovo opredelitev *socialne izključenosti* (Commins 1993: 4), ko se slednja razume kot *neuspešno sodelovanje posameznika* v katerem od (sub)sistemov, ki zagotavljajo vključenost posameznika v družbo:

1. v *pravni sistem*, ki omogoča civilno vključenost (zagotavljanje državljskih pravic);
2. na *trg delovne sile*, ki omogoča ekonomsko vključenost (zaposlitev, ki je temeljni pogoj socialne varnosti);
3. v *sistem blaginje*, ki omogoča prek dostopa do socialnih servisov socialno vključenost v ožjem smislu in
4. v *družino ter v sosedske in prijateljske mreže*, kar zagotavlja socialno oporo (Skica 2).



**Skica 2: Ponazoritev Comminsove opredelitve socialne vključenosti/izključenosti (prirejeno po Commins 1993)**

Ob preslikavi Comminsove opredelitve socialne izključenosti na model družbene kakovosti zato dobimo takšno razvrstitev elementov modela socialne kakovosti (Skica 3), pri kateri pojem socialne vključenosti dobi bolj makro poudarek.



**Skica 3: Preslikava Comminovega koncepta socialne izključenosti na koncept družbene kakovosti**

Naj ponovimo. Če bi dosledno sledili originalni umestitvi *socialne vključenosti* v modelu socialne kakovosti (tam je vključena le na mikro ravni), potem bi morali Comminsov bolj makro koncept socialne izključenosti oz. vključenosti ljudi (v institucionalna makro sistemska raven) ohraniti za makro raven, poprejšnji koncept mikro socialne vključenosti pa bi kazalo ustrezno preoblikovati v koncept *deprivacije* (mikro raven posameznika). V ta razločevalni namen dveh vidikov socialne vključenosti

je namreč še najbolj uporaben koncept, ki ga je v sedemdesetih letih razvil Townsend, ob obsežni in poglobljeni empirični podpori podatkov o revščini v Združenem kraljestvu (Townsend 1979). S konceptom *relativne deprivacije* je ta avtor zajel odsotnost oz. neustreznost takšne vrste prehrane, standardov uslug in aktivnosti, ki so skupne ali običajne v določeni skupnosti. Ljudje so lahko deprivirani, če ne morejo sodelovati v običajih, ki so uveljavljeni v določeni družbi. Deprivacija se lahko nanaša na področje vsakodnevnega življenja, dela in socialnih stikov; zato je lahko materialna, delovna in socialna (Townsend 1979: 915).

Kako je na ravni empiričnih podatkov, zbranih z anketiranjem, *socialna izključenost* lažje merljiva na mikro ravni posameznika (kot deprivacija), je pokazala pred leti na primeru Slovenije tudi Trbančeva (Trbanc 1996). V tem okviru pa se ne bomo poglobljali v razpravo o ideološki vlogi koncepta socialne izključenosti, ko naj bi ta – po mnenju nekaterih analitikov – predpostavljala izključenost iz obstoječih družbenih konvencij, medtem ko pušča kulturno hegemonijo kapitalizma nedotaknjeno (n. pr. Bowring 2000).

Drugi problem, morda nedorečenost, modela družbene kakovosti predstavlja pojmovanje *socialne povezanosti* (kohezija): omenja se kot 'življenje v skupnosti z minimalno socialno povezanostjo' (Beck, van der Maesen, Walker 1997: 268) in se nadalje navezuje na *svojsko pojmovanje socialne kohezije*, kot je v veljavi v administrativno-političnem okviru Evropske skupnosti (Commission 1990). To pojmovanje se - v povezavi z gospodarsko kohezijo - izrecno nanaša na *socialni napredek ter na preseganje neenakomernega regionalnega razvoja in s tem povezanega socialnega razvoja in napredka*. V okviru koncepta družbene kakovosti je torej socialna kohezija (kot nasprotje anomije) proces na makro ravni družbenega sistema, ki se neposredno navezuje na povezanost posameznikov in skupin v skupnost.

Za razliko od tega makro pojmovanja pa je Durkheim povezoval *socialno kohezijo z religijo in delitvijo dela*, ob predpostavki, da delitev dela v modernizirajočih se družbah postopno nadomešča religijo kot glavno osnovo socialne kohezije. Z naraščajočo delitvijo dela postajajo ljudje vse bolj medsebojno odvisni. Proces sprememb v modernem svetu so tako hitri in intenzivni, da sprožajo vrsto socialnih problemov, ki jih je povezoval Durkheim z anomijo. Anomija je tako občutek brezciljnosti in brezsmiselnosti, ki ju sprožajo določeni socialni pogoji. Tradicionalne oblike socialne kontrole in norm, ki jih je pogojevala in zagotavljala religija, so se namreč zlomile (Giddens (1989) 1993: 707). V tem smislu si lahko Durkheimovo pojmovanje socialne kohezije (povezanosti) zamislimo predvsem kot proces, ki je sicer sprožen na makro ravni (delitev dela), vendar pa se kot udejanjen odraža zlasti na mikro ravni (občutki ne/povezanosti in skupinske ne/identitete).

V okviru koncepta družbene kakovosti pa pridobi socialna kohezija oz. povezanost ljudi precej drugačen pomen, zaradi česar se izmuzne tudi prvotno zastavljenemu (Durkheimovemu) konceptu. Ob zgledovanju in navezovanju na njeno (politično) opredelitev, kot je danes pretežno uveljavljena v političnem prostoru Evropske skupnosti, postane namreč socialna kohezija povezovalni element med gospodarskim in socialnim delom družbenega sistema. Ob tem pa še vedno ostaja nejasno, ali je njena funkcija bolj sistemsko-integrativna ali pa bolj socialno-integrativna. Na to spraševanje nas napelje

ponovno prebiranje znanih ugotovitev (Mouzelis 1974) ali pa sedanjih opozarjanj nanje (Fairweather et al 2000). Skratka, v svoji novi (makro) funkciji v modelu družbene kakovosti (povezanost skupin in posameznikov na makro ravni družbenega sistema) se umeščenost socialne kohezije ne ujema povsem niti s prvotnimi zgledovanji po Durkheimu (povezanost posameznikov in skupin na mikro ravni družbenega sistema) niti po opredelitvi Evropske skupnosti (povezovanje entitet in vključevanje v razvoj na makro ravni družbenega sistema).

V čem je torej problem umeščanja pojma socialne kohezije v modelu družbene kakovosti? Zdi se, da je glavni problem v njeni nedorečeni razpetosti med klasičnim in prenovljenim pojmovanjem. Medtem ko je v klasičnem pojmovanju socialna kohezija element socialne integracije na mikro družbeni ravni, je v prenovljenem pojmovanju element makro ravni družbenega sistema, s potencialno vpetostjo med gospodarskim in socialnim delom družbe. Deklarativno zgledovanje po pojmovanju v Evropski skupnosti se tako ne izraža niti v modelu družbene kakovosti, kjer ima socialna kohezija vlogo elementa socialne integracije na makro ravni družbenega sistema. V pojasnitvi te umestitve (Beck, van der Maesen, Walker 1997: 288-289) se avtorji sicer nagibajo h klasični interpretaciji njene vloge (preseganje anomalije kot element socialne integracije na mikro družbeni ravni), a kasneje tega pojmovanja ne zadržijo.

Problem prenavljanja in premišljanja koncepta socialne kohezije v sedanjih tokovih socialnih zamisli je torej v njeni ohlapni, nenatančni opredelitvi, ki pa se lahko pokaže kot posebej problematična šele pri njeni operacionalizaciji in pri poskusih empirične verifikacije modelov. Podobnih misli in dvomov so tudi drugi analitiki, ki se v zadnjem času ukvarjajo z možnostmi in problemi operacionalizacije in empiričnega preverjanja koncepta družbene kakovosti (kot n.pr. Bouget ter Phillips in Berman v Beck, van der Maesen, Thomese, Walker 2001). Ne nazadnje, podobno problematičnost kaže tudi uporaba in umestitev pojma socialne izključenosti v model socialne kakovosti, ki je nenatančno opredeljen (povezava z delom) in neustrezno umeščen (mikro raven družbenega sistema). Ta problematičnost ključnih pojmov se prikaže tudi v nekaterih drugih prispevkih v knjigi *Družbena kakovost v Evropi* (Beck, van der Maesen, Walker 1997), kjer avtorji uvajajo instrumente oblikovanja koncepta družbene kakovosti, pa namesto o "novih pojmih" raje govorijo o znanih in empirično dobro preverljivih in preverjenih pojavih, kot so socialna varnost in zaščita, zaposlenost, revščina in podobno.

## 6. Prenavljanje pojmovanja socialne kohezije

Problematičnost v zmožnosti empiričnega preverjanja koncepta socialne kohezije nazorno dokazuje in navaja tudi Pahl (1991). Lahko jo, kot to ponuja v premislek Pahl, analiziramo na dveh ravneh – na ravni korporacij, kot so sindikati in profesionalna združenja, in na lokalni ravni družine, prijateljev in sosesčine, skratka, kot element socialne integracije na mikro ravni družbenega sistema. Kljub veliki množici empiričnih raziskav na tem področju pa se je smotrno omejiti na iskanje odgovora na ožje vprašanje, namreč: v kolikšni meri so tekoče spremembe povzročile naraščanje ali zmanjševanje *socialne integracije*? Neposredni odnosi med ljudmi so dobrodošla osnova socialne

kohezije in zaradi sociološkega nerazumevanja se jih pogosto enači s socialno kontrolo. Tako se koncept (makro) socialne kohezije izkaže za precej ohlapnega in ob mešanju s konceptom socialne kontrole so zanjo predvsem zaskrbljeni višji družbeni sloji, medtem ko nižje družbene sloje bolj skrbijo njihove lokalne posebnosti. S tem pa ni daleč do pričakovanj politikov, da naj boljša socialna kohezija nujno vodi k večji socialni kontroli - in posledično k zmanjšanju deviantnosti ob dejstvu, da sta nacionalna kohezija in družbeni red skorajda samoumevni kategoriji. Toda s tega vidika se zdi, da se koncept socialne kohezije lažje veže na regije kot pa na nacionalne države in na nacionalno kohezijo (Pahl 1991).

V dokumentih Evropske skupnosti (Commission of the European Communities, 1990: 112) se *socialna kohezija* pojmuje kot pomemben element njenih notranjih trgov, saj naj bi ob ekonomski koheziji prispevala k socialnemu napredku in gospodarskemu približevanju. A ta opredelitev ne prispeva k jasnejši definiciji socialne kohezije v sociološkem in analitskem smislu. Na tej ravni se socialna kohezija povezuje zlasti s harmonizacijo socialne politike med državami članicami in z izvajanjem Evropske socialne listine. Prav tako se privzema, da bo sodelovanje med državami članicami samodejno prispevalo k večji socialni koheziji in socialnemu konsenzu, kar pa je sociološko sporno (Pahl 1991). Skratka, glede na to opravljene razmislek in kritiko se zdi lažje empirično preverljivo tisto pojmovanje socialne kohezije, kjer je ta umeščena na mikro raven družbenega sistema.

Z vidika opravljenega preišljanja pojmovanja socialne kohezije v prenavljanju "evropskega socialnega modela" in v oblikovanju modela "socialne kakovosti" se kažejo potencialni operacionalizacijski problemi prvega modela manjši kot pri drugem. Zdi se, da lahko to manjšo – verjetno le navidezno – problematičnost "evropskega socialnega modela" pripišemo po eni strani njegovi ohlapnejši opredelitvi, po drugi strani pa pri zadrževanju le na njegovem prenovljenem konceptu. Skratka, nejasno – in verjetno nenamerno – prepletanje konceptov (starih in novih) v "modelu družbene kakovosti" je glavni problem, ki utegne spremljati njegovo operacionalizacijo in empirično preverjanje. To posredno napovedujejo tudi kritiki tovrstne "nove" rabe že znanih konceptov (n.pr. Pahl 1991). Povsem druga zgodba, z drugačnimi rezultati, pa je uspešnost in priljubljenost pojma socialne kohezije v političnem prostoru, kjer se uporablja za namene politične akcije in integracije. Podobno usodo "nedorečene priljubljenosti" že več kot desetletje doživlja pojem *socialne izključenosti* - ki je, mimogrede, za sedanje politične namene že doživel metamorfozo v *socialno vključenost*, a to ni bil glavni namen preišljanja v tem članku.

### **Zahvala**

Za koristne pripombe in nasvete, ki so mi pomagali pri ponovnem preišljanju članka, se zahvaljujem Zinki Kolarič, Anji Kopač, Antonu Krambergerju in Srni Mandič, vendar je avtorica v celoti odgovorna tako za predstavitev teme kot za izpeljane sklepe.

## Literatura

- Aust, A. (2000): "Dritte Weg" oder "Eurokeynesianismus"? Zur Entwicklung der Europaeischen Beschaeftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag. *V tisku*.
- Aust, A., S. Leitner, S. Lessenich (2000). Desperately seeking: The European Social Model. *Paper*.
- Beck, W., L. van der Maesen, A. Walker (ur., 1997): *The Social Quality of Europe*, The Hague: Kluwer Law International.
- Beck, W., L.J.G. van der Maesen, F.Thomese, A.Walker (Ur.). 2001. *Social Quality: A Vision for Europe*. The Hague: Kluwer Law International.
- Berghman, J. (1996): The new social risks: A synthetic view. V J. van Langendonck (ur.) *The New Social Risks*. The Hague: Kluwer Law International (str. 251-261).
- Commins, P. (ur., 1993): *Combating Exclusion in Ireland 1990 – 1994*. A Midway Report. Dublin.
- Commission of the European Communities (1990): *Social Europe I*, Brussels.
- Commission of the European Community (1994): *European Social Policy. A Way Forward for the Union*. White Paper. Brussels.
- Esping-Andersen, G. (1999): A welfare state for the 21<sup>st</sup> century. Predavanje na European Centre for Social Welfare Policy and Research, Dunaj.
- Fairweather, A., Rončević, B., Rydbjerg, M., Valentova, M., Zajc, M. (2000): Social quality indicators in the case of marginal groups – The Disabled. *Working paper*.
- Ferge, Z., J.E. Kolberg. (ur., 1992): *Social Policy in Changing Europe*. Frankfurt/M.: Campus Verlag.
- Flora, P. (ur., 1986): *Growth to Limits – III*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Giddens, A. (or.1989, 1993): *Sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Jacquemin, A., D. Wrights (ur., 1993): *The Eurpean Challenges Post 1992. Shaping Factors, Shaping Actors*. Aldershot: Aveburn.
- Johnson, P., C. Conrad, D. Thompson. (or. 1993, 1996): Workers versus pensioners. V: J. Johnson, R.. Slater (ur.), *Ageing and Later Life*. London: Sage Publications.
- Kowalsky, W. (1999): Europaeische Sozialpolitik. Ausgangbedingungen, Antriebkraefte und Entwicklungspotentiale. Opladen.
- Kuper, E. (1997): Der Kontrakt des Architekten: Das 'soziale Europa' nach Jacques Delors. V J. Borchert, S. Lessenich, P. Loesche (ur.). *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?*, Jahrbuch fuer Europa und Nordamerika – Studien 1, Opladen.
- Mouzelis, N. (1974): Social and system integration. *British Journal of Sociology*, Let. 25, str. 395-409.
- Novak, M. (2000): Reforming the pension schemes in Europe; A Parallel development. Referat.
- Pahl, R.E. (1991): The search for social cohesion from Durkheim to the European Commission. *Archives Europeennes de Sociologie* 32, 2 (345-360).
- Palme, J. (2001): Will social Europe work? V M. Kohli, M. Novak (ur.), *Will Europe Work?* London: Routledge. V tisku.
- Ross, G. (1995): *Jacques Delors and European Integration*. New York.
- Streeck, W. (2001): Inter-national competition, supra-national integration, national solidarity; The emerging constitution of "Social Europe". V M. Kohli, M. Novak (ur.), *Will Europe Work?* London: Routledge. V tisku.

- Svetlik, I. (1999): Proučevanje socialne kakovosti. V S.Mandič (ur.), *Kakovost življenja: stanja in spremembe*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Townsend, P. (1979): *Poverty in the United Kingdom*. New York: Penguin Books.
- Trbanc, M. (1996): Socialna izključenost: koncept, obseg in značilnosti. V I.Svetlik (ur.), *Kakovost življenja v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Van Langendonck, J. (ur., 1996): *The New Social Risks*. The Hague: Kluwer Law International.
- Walker, A. (2000): Sustainable ageing policies. Predavanje na European Centre for Social Welfare Policy and Research, Dunaj.

**Avtoričin naslov**

Dr. Mojca Novak  
Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo  
Rimska 8, 1128 Ljubljana  
e-mail: mojca.novak@guest.arnes.si

*Rokopis sprejet novembra 2000. Po mnenju uredništva je članek razvrščen v kategorijo: izvirni znanstveni članek (s kvalitativno argumentacijo).*