

# **SOCIALNA POLITIKA DANES IN JUTRI**

**Maša Filipovič Hrast in Tatjana Rakar**

Maša Filipovič Hrast, Tatjana Rakar

**Socialna politika danes in jutri**

2. izdaja, elektronska knjiga

Izdajatelj in založnik: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV

Za založbo: Hermina Krajnc

Ljubljana, 2019

© FDV 2019

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Knjižna zbirka OST

Urednika zbirke: Maca Jogan in Anton Kramberger

Uredniški odbor: Srečo Dragoš, Maša Filipovič Hrast, Marjan Hočevar,

Aleksandra Kanjuo Mrčela, Franc Mali

Recenzenta: dr. Zinka Kolarič in dr. Jana Mali

Jezikovni pregled: Barbara Korun

Naslovnica: Jure Brglez

Dostopno prek : <https://knjigarna.fdv.si>

Knjigo je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (raziskovalni program št. P5-0200) ter NORFACE program Prihodnost države blaginje (št. 462-14-052).

---

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v

Ljubljani

COBISS.SI-ID=299469824

ISBN 978-961-235-879-2 (pdf)

## Kazalo

Predgovor .....	5
1. DRŽAVA BLAGINJE IN SOCIALNA POLITIKA: TEMELJNI KONCEPTI ....	7
Temeljni pojmi.....	9
Država blaginje .....	9
Socialna politika.....	15
Temeljni principi države blaginje.....	19
Socialna pravičnost in enakost.....	20
Potrebe.....	23
Zasluznost in princip recipročnosti.....	26
Vloga različnih akterjev pri zagotavljanju blaginje.....	27
2. REŽIMI DRŽAV BLAGINJE IN NJIHOVI TRENDI.....	31
Tipologije režimov držav blaginje .....	33
Esping-Andersenovi trije svetovi kapitalistične blaginje .....	35
Kritike treh svetov kapitalistične blaginje in druge tipologije .....	37
Tipologija sistemov blaginje .....	39
Režimi blaginje v postsocialističnih državah .....	45
Razvoj slovenskega sistema blaginje .....	47
Spremembe držav blaginje.....	52
Razlogi in smeri sprememb držav blaginje.....	52
Vpliv Evropske unije na spremembe držav blaginje .....	58
3. SOCIALNA IZKLJUČENOST IN POLITIKE AKTIVACIJE .....	65
Revščina, socialna izključenost in socialne politike.....	67
Od koncepta revščine k socialni izključenosti .....	67
Ključne politike za naslavljanje revščine in socialne izključenosti .....	75
Delo in socialna varnost .....	79
Spremembe na trgu delovne sile .....	79
Brezposelnost in pasivna politika zaposlovanja .....	83
Socialno investiranje in aktivacija .....	88
4. DRUŽINSKA POLITIKA TER USKLAJEVANJE DELA IN DRUŽINE ..	95
Temeljni koncepti in modeli družinske politike .....	97
Strategija socialnega investiranja in trendi v razvoju družinske politike v državah EU .....	103
Družinska politika v Sloveniji.....	105

5. POLITIKE SKRBI ZA STARE LJUDI .....	113
Demografske spremembe – izziv za države blaginje.....	115
Spremembe pokojninskih sistemov in drugih prejemkov .....	120
Skrbstveni režimi in vprašanje dolgotrajne oskrbe.....	124
6. ODNOS LJUDI DO DRŽAVE BLAGINJE IN POGLEDI V PRIHODNOST .....	131
Temeljni pristopi in temeljni koncepti.....	133
Temeljni pristopi proučevanja stališč ljudi do države blaginje .....	133
Teorije »pogojenosti blaginje« in temeljni koncepti .....	136
Pogledi ljudi na prihodnost države blaginje v Sloveniji.....	139
Pogledi ljudi na politike socialne varnosti .....	142
Pogledi ljudi na politike socialnega investiranja .....	144
Prioritete slovenske države blaginje.....	146
Prihodnost slovenske države blaginje .....	148
Literatura in viri .....	151
Stvarno in imensko kazalo .....	171
O avtoricah .....	177

## Predgovor

V času stalnih in globokih sprememb v današnjih družbah, ki poglobljajo stara in povzročajo številna nova družbena tveganja, delo Socialna politika: danes in jutri tematizira razvoj socialne politike v Sloveniji ter ga obravnava v širšem, predvsem evropskem kontekstu. Znanstvena monografija zapolnjuje vrzel v slovenskem akademskem prostoru, kjer imamo v zadnjem času vrsto odličnih analiz in člankov, ki obravnavajo »dogajanje« na posameznih področjih socialnih politik, nimamo pa dela, v katerem bi bili oblikovani najširši teoretski okvirji, ki edini omogočajo celovito obravnavo in razumevanja dogajanja na posameznih področjih. Takšni okvirji so izoblikovani v tej knjigi.

V prvem delu so predstavljeni temeljni teoretski pojmi in koncepti, vezani na sfero socialne politike. Sam pojem socialne politike je opredeljen kot krovni pojem za vrsto politik, to je programov in ukrepov za zagotavljanje socialne varnosti in blaginje ljudi. Ta pojem je povezan z dvema ključnima konceptoma, ki omogočata razumevanje socialne politike v širšem družbenem kontekstu. Prvi je koncept države blaginje. Predstavljena tipologija držav blaginje omogoča razumeti, da je vloga države pri zagotavljanju socialne varnosti in blaginje v realnosti posameznih družb različna. To razumevanje je dopolnjeno s predstavitvijo drugega koncepta, koncepta sistema blaginje, ki omogoča razumeti medsebojno povezanost in soodvisnost med sfero države in drugimi sferami – sfero trga, sfero družine/skupnosti in sfero civilne družbe, ki zagotavljajo socialno varnost in blaginjo ljudi. Predstavljeno tipologija sistemov blaginje omogočajo razumeti različne hierarhije sfer, ki so se izoblikovale predvsem v odvisnosti od tega, kateri družbeni razred je v posamezni družbi skozi daljše časovno obdobje nadziral vzvode oblasti in kakšen je bil odnos med državo in cerkvijo.

Omenjeni koncepti (in tudi številni drugi pojmi) so predstavljeni v »razvojni perspektivi«, kot so nastajali in se dopolnjevali v času. Predstavljen je tudi razvoj slovenskega sistema blaginje ter spremembe vloge držav blaginje v današnjih družbah. Te spremembe so pogojene s spremenjenimi družbenoekonomskimi pogoji, s procesom staranja prebivalstva, pa tudi s prevladujočimi političnoideološkimi diskurzi.

V drugem delu monografije so predstavljeni paradigmatični premiki, do katerih prihaja v današnjih družbah, tako na ravni usmeritev/ciljev socialnih politik kot tudi na ravni strategij/programov/ukrepov za doseganje teh ciljev. Premiki v ciljih gredo od zagotavljanja osnovne socialne varnosti k socialnemu vključevanju, od pasivne k aktivni politiki zaposlovanja, od zagotavljanja zgolj družinskih prejemkov k usklajevanju delovnega in družinskega življenja in od varnega k aktivnemu staranju.

Za doseganje teh ciljev je v današnjih družbah mogoče identificirati tri paradigme, zraven keynesijanske in neoliberalne paradigme še paradigmo socialne aktivacije in socialnega investiranja. Vsem trem je skupno to, da v njihovi implementaciji,

izdatki za socialno politične programe in ukrepe ne smejo biti zgolj strošek, temveč morajo prispevati k ekonomski rasti in globalni kompetitivnosti.

Za analizo in razumevanje sprememb, ki jih povzročajo omenjeni premiki, so bili izoblikovani številni novi pojmi in koncepti, ki so sistematično predstavljeni po posameznih socialnopolitičnih področjih (področje socialne varnosti, področje dela in zaposlovanja, področje družinske politike in področje oskrbe starejših ljudi). Mnogi od teh so prvič smiselno poslovenjeni, kar je pomemben doprinos te monografije.

V zadnjem, tretjem delu monografije so predstavljene študije stališč, pogledov in pričakovanj ljudi povezanih z reformami oziroma prihodnjim razvojem držav blaginje v današnjih družbah nasploh in posebej v Sloveniji. Te študije so v središču teoretskih premislekov zato, ker njihovi rezultati lahko legitimizirajo potekajoče reforme in spremembe, ki nastajajo pod pritiski spremenjenih družbenoekonomskih okoliščin in ideoloških diskurzov; lahko pa nosijo v sebi tudi potencial za uravnavanje tega razvoja v skladu z željami ljudi.

Monografija Socialna politika: danes in jutri je znanstveno delo, v katerem je fenomen socialne politike obravnavan vsestransko in celovito. Predstavljeni pojmi in koncepti so uporabljeni pri analizi in razumevanju ne le sprememb, temveč tudi paradigmatičnih premikov, do katerih prihaja na posameznih socialnopolitičnih področjih v današnjih družbah. Kot takšno vključuje velik korpus »svetovne« literature, pa tudi spoznanja in izkušnje, izhajajoče iz vključenosti avtoric v številne domače in mednarodne raziskovalne projekte.

Monografija je namenjena široki akademski in strokovni javnosti, predstavlja pa tudi pomembno študijsko gradivo za študente pri predmetih, ki se neposredno ali posredno nanašajo na socialnopolitične teme.

Prof. dr. Zinka Kolarič

1

DRŽAVA BLAGINJE IN  
SOCIALNA POLITIKA:  
TEMELJNI KONCEPTI





Izvor države blaginje sega v konec 19. stoletja in je neposredno povezan z obsežnimi družbenimi, ekonomskimi in političnimi spremembami tistega časa (Castles et al., 2010). Fevdalne in druge oblike organizacije so izginjale, vloge družinskih vezi in cerkve so se spreminjale, zato so bile potrebne nove strukture. Razvoj industrializacije in večanje produktivnosti pa sta omogočila naslavljanje naraščajočih potreb ljudi in zaščito pred novimi tveganji (ibid.). Razvoj držav blaginje v Evropi seveda ni bil enovit in uniformen proces, ampak nasprotno, kompleksen in raznovrsten, nanj so vplivali številni dejavniki, od ekonomskih in političnih do socialnih razmer v posameznih državah, prevladujoče ideologije, religije, vojne in njihove posledice ter drugi dejavniki. Rezultati teh razvojnih razlik med evropskimi državami se kažejo tudi v sedanjih različnih oblikah držav blaginje, v univerzalnosti njihovih programov in v različnem obsegu njihovih programov in storitev. Slednje bolj podrobno obravnavamo v naslednjem poglavju, v tem poglavju pa predstavljamo ključne temeljne koncepte, pomembne za razumevanje: kaj je država blaginje, na podlagi katerih načel in principov deluje ter kako jo lahko razumemo v razmerju do drugih konceptov, kot so socialna politika in socialna država. Posebno pozornost posvetimo razumevanju načel pravičnosti in enakosti ter potreb in zaslužnosti kot ključnih temeljev države blaginje.

## Temeljni pojmi

### Država blaginje

Države, ki v pomembnem obsegu zagotavljajo blaginjo ljudi, lahko imenujemo države blaginje<sup>1</sup> (angl. welfare state) (Baldock, 2012: 22). Država blaginje je sistem kolektivnega delovanja, ki olajša proizvodnjo in distribucijo javnih dobrin, katerih namen je v celoti povečati družbeno blaginjo (Fitzpatrick, 2001). Podobno pravi Daly (2011: 85), da je država blaginje kot koncept povezana z ukrepi države, ki so usmerjeni k izboljševanju položaja ljudi in se nanašajo na pravice ljudi, ki izhajajo iz njihovih potreb ali zaslužnosti. V ožjem smislu pa označuje javno financirane aktivnosti in storitve, ki naslavlja socialne potrebe. Kompleksno opredelitev poda Briggs (2000, v Daly 2011: 86), ki pravi da »je država blaginje država, v kateri je

---

1 V angleškem jeziku je najbolj pogosto uporabljen izraz »welfare state«, ki ga lahko prevedemo tako socialna država kot država blaginje. V knjigi bomo v večji meri uporabljali prevod »država blaginje«, predvsem zaradi konsistentnosti, vendar pa je potrebno opozoriti na razliko v razumevanju, kaj je država blaginje in kaj socialna država, ta je tudi podana v nadaljevanju poglavja.

organizacijska moč usmerjena k spreminjanju učinkov trga v vsaj treh smereh: prvič, z zagotavljanjem minimalnega dohodka posameznikom in družinam ne glede na vrednost njihovega dela na trgu in njihovo premoženje; drugič, z večanjem varnosti posameznika v primeru določenih tveganj (npr. bolezni, starosti, brezposelnosti); in tretjič, zagotavlja, da so vsi državljani ne glede na status upravičeni do določenih dogovorjenih storitev.« Podobno opredelitev je podal Greve (2002 v: Greve, 2015: 31), in sicer, da »je država blaginje institucionaliziran sistem, kjer skozi različne interakcije akterji, tj. država, trg in civilna družba, delujejo z namenom maksimiziranja družbene blaginje in kjer je zadostna stopnja vloge države da uravnoteži posledice delovanja tržnih sil, vključno z zagotavljanjem minimalnega dohodka.«

Esping Andersen (1999) poudarja, da je ključni cilj države blaginje zavarovanje posameznikov pred tveganji. To, za katera tveganja gre, vpliva na družbena razmerja, stopnjo revščine, distribucijo dohodka, ekonomske možnosti in družbeno solidarnost. Tveganja, ki so običajno relevantna oz. jih država blaginje naslavlja, so:

- Razredna tveganja: razlike glede na poklic in razred, v katerega posameznik spada, lahko pomenijo, da je slednji podvržen večjim tveganjem (zdravstvenim, izgube dohodka), zato naj socialna država skozi princip solidarnosti prerazporedi ta tveganja.
- Tveganja, povezana z življenjskim ciklom: velik del tveganj v posameznikovem življenju je povezan s specifikami določenega življenjskega obdobja, npr. otroštvo, starost, materinstvo itd. V teh obdobjih posameznik težje poskrbi zase (ne more si zagotoviti dohodka s participacijo na trgu dela), zaradi česar naj država vstopi in zmanjšuje ta tveganja.
- Medgeneracijska tveganja, prenos tveganja med generacijami (npr. prenos revščine med generacijami): za odpravo medgeneracijskih tveganj niso dovolj prejemki, ampak večja usmerjenost družbe k redistribuciji življenjskih priložnosti in k egalitarizmu, zato naj država uvaja na primer politiko enakih možnosti, splošno dostopno izobraževanje itd.

Kot je razvidno iz zgoraj opisane opredelitve tveganj in vloge države blaginje pri naslavljanju teh tveganj, je ena temeljnih značilnosti države blaginje solidarnost. Država blaginje je torej povezana tudi z določenimi vrednotnimi usmeritvami (kot sta npr. enakost in solidarnost), ki predstavljajo utemeljitvene vrednote ali cilje delovanja. Daly (2011) tako poda tipologijo funkcij države blaginje ter njenih temeljev (tabela 1.1). Tabela prikazuje različne cilje, ki jih ima država blaginje na družbeni ravni, pri čemer je pomembno, da ne gre le za cilje zmanjševanja neenakosti in naslavljanja potreb, ampak tudi vzdrževanja statusa quo in reprodukcijo družbenih neenakosti. Kot opozarja Daly (2011), je to razvidno na primer v razumevanju vloge ženske v družbi, ki je med drugim pogojena tudi z načinom organiziranosti posameznih blaginjskih sistemov (o tem glej tudi 4. poglavje). Tako je država blaginje vedno

tudi aktivno vpletena v gradnjo posameznikovih identitet in njihovo vrednotenje (npr. identiteta matere, identiteta delavca, ipd.).

Tabela 1.1: Aktivnosti držav blaginje

Aktivnosti	Cilji/ utemeljitve	
	Individualna raven	Kolektivna raven
<b>Naslavljanje potreb</b>	humanitarni	družbena blaginja, ekonomski razvoj
<b>Vzdrževanje razmer</b>	zaščita	reprodukcija statusa quo
<b>Organizacija družinskega življenja</b>	vpliv na to, kako posamezniki delujejo kot družinski člani	družbena stabilnost, organizacija odnosov med spoloma in med generacijami
<b>Razvoj potencialov</b>	vpliv na posameznikove zmožnosti	enakost in integracija
<b>Spreminjaje obnašanja</b>	nagrade; negativni stimulusi (angl. deterrent)	družbeni nadzor
<b>Naslavljanje neenakosti, depriviligiranosti, prikrajšanosti</b>	kompensacija, zdravljenje	enakost, socialna pravičnost
<b>Proizvodnja neenakosti</b>	kontrola	reprodukcija družbenih neenakosti (spolnih, rasnih, etničnih, razrednih)
<b>Reprodukcija vrednot, kulture</b>	ohranjanje vrednot in norm	reprodukcija, družbeni nadzor

Vir: Daly (2011, prirejeno po: Walker, 2005).

Kot je razvidno iz zgornje tabele, država blaginja naslavlja potrebe prebivalcev iz humanitarnih razlogov in s ciljem povečevanja družbene blaginje. Vendar pa je pomemben cilj tudi ekonomski razvoj. Socialni argumenti za državo blaginje, kot je zmanjševanje revščine in deprivacije, tako niso edini, ampak se jim pridružujejo tudi ekonomski argumenti. O tem je pisal John Maynard Keynes (*Splošna teorija zaposlenosti, obresti in denarja*, 1936)<sup>2</sup>. Ključen argument za državo blaginje, izhajajoč iz njegovega dela, je, da je država blaginje potrebna za zagotavljanje pogojev za stabilno ekonomsko rast, saj mora skrbeti za investiranje in s tem za nastanek novih delovnih mest. Nevidna roka trga sicer deluje, ampak na dolgi rok, zaradi česar je potrebna država, ki s svojim posredovanjem omogoča boljše delovanje gospodarstva (več o pomenu te paradigme v sodobnih spremembah držav blaginje v Bonoli in Natali, 2012;

2 Keynesijanska ekonomska politika vidi polno zaposlenost kot eno možnih ravni in ne nujno kot normalno stanje, zaradi česar mora država prevzeti skrb za njeno zagotovitev (Kopač, 2004: 44).

Greve, 2015; Taylor-Gooby et al., 2017a; Taylor-Gooby et al., 2017b). Nasprotna temu je bila pozicija neoliberalcev (npr. Friedman, Hayek)<sup>3</sup>, ki je zavračala vmešavanje države in podarjala potrebo po vitki državi in po spremembah obstoječih sistemov države blaginje, in sicer z argumenti, da država blaginje nima zadostnih informacij in upravljalskih zmožnosti, da bi učinkovito vodila gospodarstvo (glej Fitzpatrick, 2001; Kopač, 2004; King in Ross, 2010; Daly, 2011).

V povojnem obdobju (po 2. sv. vojni) so ključne tudi ideje Williama Beveridgea, ki je v Veliki Britaniji s predlogom univerzalnih, minimalnih, pavšalnih (angl. flat-rate) prejemkov socialnega zavarovanja želel doseči polno zaposlenost in zmanjšanje ključnih tveganj. V svojem znamenitem poročilu »Report on Social Insurance and Allied Services« (1942) je želel odpraviti t. i. pet velikih ali pet velikih tegob prebivalcev, in sicer: pomanjkanje – odprava revščine s pomočjo socialne pomoči; bolezni – odprava s pomočjo uvedbe univerzalnega zdravstva; nevednost – odprava z uvedbo univerzalno dostopnega izobraževanja; zanikrnost oz. neprimerne bivanjske razmere ter brezdelje s poudarjanjem večje vključenosti na trg delovne sile (glej še Beland in Mahon, 2016; Kuhnle in Sander, 2010). Univerzalni pristop je temelj Beveridgeevega pristopa, ki se zato še vedno v sodobni literaturi uporablja kot oznaka za tipe sistemov, ki poudarjajo univerzalen dostop do pravic in predvsem univerzalne javne storitve.

Vendar pa, kot že omenjeno, ta za sodobne države blaginje sicer ključen povojni razvoj ni bil začetek sodobne države blaginje. Začetke namreč avtorji (npr. Kuhnle in Sander, 2010) navezujejo na konec 19. stoletja in razvoj socialnih zavarovanj v Nemčiji. »Presenetljivo, ampak lahko trdimo, da je bila radikalno nova socialna politika, ideja socialnega zavarovanja, zakonsko urejena v večjem obsegu v avtoritarni imperialni Nemčiji, in ne v bolj industrializirani in demokratični, a liberalni Angliji« (Kuhnle in Sander, 2010: 64). Otto von Bismarck je v obdobju od 1883–1889 uvedel sistem obveznih socialnih zavarovanj za primer bolezni, poškodbe, starosti in invalidnosti (ibid.). Uvedene pravice se torej vežejo na zaposlitveni status in na vlogo in položaj industrijskega delavca, in ne na posameznika kot državljana. Kljub temu da Nemčija v tem sicer ni bila prva (socialna zavarovanja so se pojavljala že prej tudi v drugih državah), pa je bila uvedba novih socialnih politik med bolj obsežnimi in torej vplivnimi reformami. Sisteme, ki temeljijo na principu socialnih zavarovanj, tako na podlagi tega izvora še danes v literaturi držav blaginje označujemo kot utemeljene na Bismarckovem principu. Bismarckov princip tako povezujemo tudi z ožjim konceptom socialne države in principom socialnih zavarovanj, medtem ko prej opisan Beveridgeev koncept univerzalnih pravic in razvoja univerzalno dostopnih storitev povezujemo s pojmom države blaginje (več v Kolarič, 1992; Kopač, 2004; Kuhnle in Sander, 2010; glej tudi 2. poglavje).

---

3 Gre za čikaško šolo (Chicago school of economics).

Povojno obdobje je bilo v Evropi naprej zaznamovano z ekspanzijo države blaginje (1945–1973), v katerem se je slednja uveljavila kot ena temeljnih institucij in za katero prevladuje opis »zlata doba države blaginje«, sledilo pa mu je obdobje krčenja (angl. retrenchment), v katerem so se izdatki države blaginje začeli zmanjševati (Nullmeier in Kaufmann, 2010). Umik ali krčenje države blaginje lahko povežemo z ekonomsko globalizacijo ter povečevanjem moči korporacij, v okviru česar je socialna politika in država blaginje bila pogosto percipirana kot ovira za nacionalno kompetitivnost, ter s spremembami na trgu dela in postindustrializacijo, ki proizvaja »nova socialna tveganja« (Taylor Gooby, 2004; Nullmeier in Kaufmann, 2010; več o tem v 2. poglavju).

Do sedaj smo ugotovili, da je ključen cilj držav blaginje zagotavljanje socialne varnosti in blaginje. Vendar pa se moramo na tem mestu vprašati, kaj je blaginja. Koncept blaginje je težko opredeliti. Pogosto je opredelitev blaginje relativno ohlapna in se razlikuje med posameznimi avtorji (Baldock, 2012: 20). Blaginjo (angl. welfare) lahko opredelimo kot »najvišjo možno dostopnost ekonomskih virov, visoko stopnja blagostanja, vključno s srečo državljanov, z zagotovljenim minimalnim dohodkom v izogib življenju v revščini in z zmožnostjo posameznika za dobro življenje« (Greve, 2015). Posebno polje, kjer se je razvilo obravnavanje blaginje, so študije kakovosti življenja, družbene kakovosti in blaginje (pri nas glej npr. Mandič, 2005; Svetlik, 1996; Mandič, 1999; Nolan et al., 2002; Beck, 2001). Ključna avtorja na tem področju sta Titmuss in Ericsson, ki kakovost življenja opredeljujeta s posameznikovim nadzorom nad viri v obliki denarja, lastnine, znanja, duševne in fizične energije, varnosti, družbenih razmerij in omrežij (podrobno o razvoju konceptov in sodobnih razumevanjih kakovosti življenja glej Mandič, 2005). Na tem področju so se razvili številni kazalci, s katerimi se meri kakovost življenja posameznikov in s tem posredno kakovost in blaginjo v družbi.<sup>4</sup> Kot pravi Mandič (2005), so blaginjski koncepti čedalje kompleksnejši in obsežnejši, pri tem pa avtorica opozori tudi na hkraten premik njihove konceptualizacije od javne odgovornosti na odgovornost posameznika.

Daly (2011) predstavi tri različne poglede na socialno blaginjo. Nam najbližji pogled je tako razumevanje sociologije in socialne politike, v katerem blaginja predstavlja odgovor na različne družbene probleme in se navezuje na vprašanja zadovoljitve

---

4 Greve (2015) na primer razlikuje med objektivnimi in subjektivnimi kazalci blaginje ter monetarnimi/dohodkovnimi in nemonetarnimi kazalci. Primer kazalcev: dohodek na prebivalca (monetarni, objektivni kazalnik); občutek, da ni dovolj denarja (subjektivni, monetarni kazalnik); pričakovana življenjska doba (objektivni, nemonetarni kazalnik), subjektivna evalvacija kakovosti življenja (subjektivni, nemonetarni kazalnik). Za raziskave na tem področju glej Evropska raziskava o kakovosti življenja (European Quality of life survey – EQLS), ki je z vsemi podatki in spremljajočimi gradivi dostopna na <https://www.eurofound.europa.eu/sl/surveys/european-quality-of-life-surveys>.

temeljnih potreb. Drugačen je ekonomski pogled na blaginjo, ki govori o blaginji kot zadovoljivi preferenc. Tretji je pogled politične filozofije, kjer je blaginja obravnavana kot politični ideal in cilj politične organiziranosti, z dvema glavnima ideološkima poloma, ki ga predstavljata liberalizem s poudarkom na svobodi posameznika ter egalitarizem s poudarkom na skupnosti, integraciji ter zmanjševanju neenakosti ter pomoči ranljivim posameznikom in skupinam v družbi.

Številni avtorji (Kolarič, 1990; Rus, 1990; Kopač, 2004) razlikujejo med socialno državo kot ožjim pojmom, ki se nanaša predvsem na zavarovalno socialno politiko in zagotavljanje socialne varnosti, ter širšim pojmom države blaginje, pogosto pa se oba izraza v poljudnem jeziku uporabljata kot sinonima. »Sodobne države so opredeljene pravno kot socialne države oziroma imajo dejansko naravo države blaginje« (Bubnov Škoberne in Strban, 2010: 28). Pri tem pojem socialna država označuje državo, ki s svojo zakonodajo in z drugimi aktivnostmi skrbi za zadovoljevanje socialnih potreb prebivalcev (ibid.).

Socialna varnost<sup>5</sup> predpostavlja predvsem zagotavljanje eksistenčnega minimuma posameznikom, ki si sami tega ne morejo zagotoviti, in sicer skozi sisteme socialnih pomoči, ter hkrati ohranjanje relativnega družbenega položaja v rizičnih primerih izgube dohodka (invalidnost, bolezen, starost, brezposelnost), in sicer skozi različne sisteme socialnih zavarovanj. Nasprotno pa socialna blaginja kot temelj zagotavljanja blaginje v okviru držav blaginje predpostavlja predvsem zagotavljanje storitev in dobrin vsem pod enakimi pogoji, temelji pa na socialnih pravicah kot državljskih pravicah ter predpostavlja zagotavljanje nacionalnega minimuma storitev, do katerih imajo vsi državljani dostop pod enaki pogoji in ki jim omogočajo, da participirajo v možnostih, ki obstajajo na določeni stopnji razvoja posameznih družb.

Država blaginje dosega svoje cilje s pomočjo javnih politik, programov in ukrepov. Zato v nadaljevanju predstavljamo socialno politiko kot naslednji ključni pojem.

---

5 Dodatno je pomembno razlikovati med pojmom socialna varnost in socialna zaščita. Socialna zaščita (angl. social protection) predstavlja širši pojem in zajema sisteme socialne varnosti, vključno s sistemi socialnih zavarovanj, socialnih pomoči (denarnih in drugih) in tudi drugih socialnih ugodnosti, kot so na primer stanovanjske ugodnosti, subvencije predšolskega varstva, subvencije prehrane za otroke in mladino, davčne olajšave in podobno. Pojem socialna varnost (angl. social security) zajema ožji sistem pravic, in sicer pravice do nadomestila plače ali dohodka in do pokojnine v primeručasne ali trajne nezmožnosti za delo in v primeru preživljanja otrok. S pravicami v sistemu socialne varnosti se zagotavlja varnost in kontinuiteta dohodka delavcem in drugim aktivnim osebam in njihovim družinskim članom v času, ko ne morejo delati ali imajo povečane stroške (MDDSZ, 2003).

## Socialna politika

Socialno politiko lahko opredelimo kot javno politiko, s katero države zagotavljajo socialno varnost in blaginjo svojim državljanom. »Socialne politike so na splošno tiste politike, ki naslavljajo potrebe in blaginjo posameznikov« (Pickvance, 2012: 420). Njihov cilj je lahko ohranjanje eksistenčnega minimuma in torej naslavljanje temeljnih potreb (glej podpoglavje Potrebe) ter ohranjanje relativnega družbenega položaja. Socialna politika državljanom omogoča socialno blaginjo z zagotavljanjem različnih storitev in dobrin. V svojem najširšem smislu zaobjema različne javne politike ali njihove dele, kot so:

- politika socialne varnosti in socialnega varstva,<sup>6</sup>
- politika zdravstvenega varstva,
- politika izobraževanja,
- politika zaposlovanja,
- stanovanjska politika,
- družinska politika.

V sodobnem času so te politike razširjene z novejšimi politikami, ki se odzivajo na nova družbena tveganja, kot so na primer vprašanje dolgotrajne oskrbe, politika enakih možnosti in oblike nediskriminacije.

Cilji socialne politike so doseganje večje blaginje državljanov z naslavljanjem njihovih potreb ter zmanjševanje neenakosti v družbi. Cilj je torej ustvarjanje znosnih življenjskih razmer za vsakogar, možnosti za zdravje, za osebni in poklicni razvoj, za polno zaposlenost in za odpravljanje socialne izključenosti in socialnih napetosti (Bubnov Škoberne in Strban, 2010: 30). Ključni administrativni postopki, s katerimi lahko država blaginje dosega te cilje, so regulacija ter ponudba storitev in prejemkov (Baldock, 2012). Podobno govori Pickvance (2012) o regulaciji, obdavčitvah in zagotavljanju storitev ter transferjev kot ključnih instrumentih socialnih politik. Skozi njihovo regulacijo država vzpostavlja pravila in omejitve, ki so namenjeni doseganju blaginje posameznikov (npr. regulacije trga dela, pravila glede nadomestil, dopustov, varnosti pri delu ipd.). Najbolj običajne storitve, ki jih zagotavlja država blaginje, so na primer storitve socialne pomoči, zdravstvene storitve ter izobraževanje in varstvo otrok. Prejemki pa so najbolj neposreden način zagotavljanja minimalnih potreb državljanov, na primer skozi distribucijo denarnih socialnih pomoči

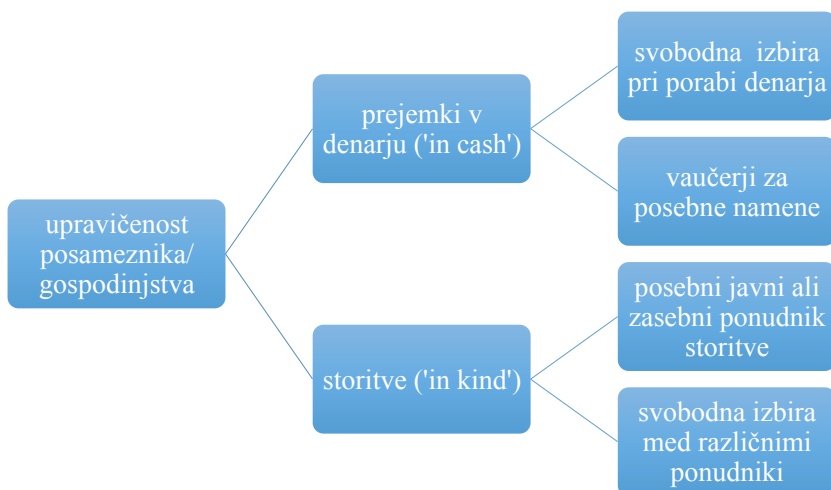
---

6 Po Bubnov Škoberne in Strbanu (2010) med sisteme socialne varnosti uvrščamo javne sisteme obveznih socialnih zavarovanj in sisteme nacionalnega univerzalnega varstva. Javni sistemi socialnega varstva so sistemi, v katerih so določene dajatve v denarju in v naravi (npr. storitve) za tiste, ki so socialno in materialno ogroženi, torej dopolnjujejo sisteme socialne varnosti kot oblika varnostne mreže (angl. safety net).

ter drugih prejemkov, ki so namenjeni uresničevanju prej omenjenih ciljev socialne varnosti in blaginje.

Načine oz. instrumente za doseganje socialne varnosti prikazuje poenostavljena shema (Greve, 2015: 60), in sicer so to lahko prejemki (finančne oblike) ali pa storitve. Pri tem je različna stopnja svobode oz. izbire, ki jo ima posameznik, in sicer lahko ima izbiro med ponudniki storitev ali pa je slednja omejena, lahko ima finančne prejemke s svobodno izbiro za porabo ali pa z omejeno porabo (npr. vavčerji za hrano v posebnih trgovinah).

Slika 1.1: Tipologija instrumentov socialne politike



Vir: Greve, 2015: 60.

Prejemke lahko na podlagi delitve po Fitzpatricku (2012) podrobneje ločimo na šest vrst:

- prejemki, ki temeljijo na socialnem zavarovanju (npr. pokojnina, nadomestilo za brezposelnost);
- kategorični prejemki, tj. prejemki, namenjeni posebnim kategorijam, skupinam (npr. otroški dodatki);
- prejemki socialne pomoči (angl. social assistance benefits), ki predstavljajo rezidualno varnostno mrežo za tiste z nizkimi dohodki;
- občasne oblike pomoči (angl. discretionary benefits) zajemajo prejemke, ki so namenjeni tistim z nizkimi dohodki, torej delujejo po načelu preverjene potrebe, vendar so povezani s posebnimi, urgentnimi situacijami oz. odločitvami posameznih javnih služb (npr. enkratna denarna socialna pomoč);



- prejemki, ki izhajajo iz zaposlitvenega statusa (angl. occupational benefits), npr. krajše bolniško nadomestilo, ki gre v breme delodajalca;
- fiskalni transferji, kot so npr. davčne olajšave.

Socialno politiko lahko analiziramo tudi z razvojnega vidika, številni avtorji so namreč proučevali, kako se je ta spreminjala s časom. Ključen avtor pri razvojnem razumevanju socialne politike je Richard Titmuss (1974) (glej tudi npr. Øverbye, 2010; Kopač, 2004). Titmuss loči med tremi fazami socialne politike. Prvo fazo predstavlja rezidualni model: potrebe posameznikov naslovi država šele kadar zasebni trg in družina tega ne zmoreta, in še takrat le začasno. Drugo fazo predstavlja industrijski meritokratski model, v okviru katerega so potrebe posameznikov naslovljene na podlagi »zaslužnosti« oz. upravičenosti (angl. merits). Tretja faza je t. i. institucionalni redistributivni model – socialna politika zagotavlja univerzalne storitve izven trga. Ključen poudarek njegovega dela je na ciljih socialnih politik in se nekoliko razlikuje od kasnejših klasifikacij v tipologije režimov blaginje, kjer gre pogosto predvsem za različne načine delovanja (za podrobnejši opis glej 2. poglavje).

Podobno sta pri nas na primer Kolarič (1990; 1992) in Rus (1990) na podlagi zgodovinskih analiz predstavila različne razvojne modele socialne politike. Razvoj socialne politike gre po Kolaričevi (1990; 1992) skozi tri ključne faze. Prva faza je ubožna (dobrodelna) socialna politika 18. stoletja, tam je vloga socialnih politik rezidualna, država naj ne bi posegala v gospodarstvo oz. naj bi vanj posegala v čim manjši meri. Sledi druga faza, zavarovalne socialne politike 19. stoletja, kot odziv na negativne razmere zgodnjega kapitalizma, z uvedbo sistemov socialnih zavarovanj. Tretja faza je t. i. blaginjska socialna politika 20. stoletja, ki temelji na razumevanju pravic kot socialnih pravic, ki jih zagotavlja demokratična država. Podobno opredeli modele socialne politike Rus (1990), ti so razvidni v tabeli 1.2. Modeli so kumulativni, kar pomeni, da zadnji vsebuje dimenzije prejšnjih modelov. Pri tem je ključna predvsem razširitev z dodatnim modelom, ki ga avtor imenuje izenačevalni in se navezuje na obdobje socializma, torej ne predstavlja kumulativne faze v razvoju, ampak ločen model razvoja. Pri tem avtor opozori na problematičnost izenačevalnega modela, ki je protirazvojen, pa tudi na problematičnost blaginjskega modela, ki ga vidi kot potencialno koruptivnega, saj se vzdržuje s širjenjem socialnih programov, da pridobi volivce (Rus, 1990: 184).

Tabela 1.2: Modeli socialne politike

Modeli	Dobrodelni	Zavarovalni	Blaginjski	Izenačevalni
<b>Cilj</b>	zadovoljitev osnovnih potreb	zmanjšanje industrijskih in drugih tveganj	kvaliteta življenja	izenačevanje socialnega položaja prebivalcev
<b>Funkcija</b>	demarginalizacija revnih	zaščita in vzdrževanje dohodkov	socialna integracija na osnovi nadindividualne solidarnosti	sistemska integracija, proletarizacija
<b>Predmet distribucije</b>	osnovne potrebe	industrijska in druga tveganja	storitve	socioekonomski položaj
<b>Instrumenti</b>	zagotovljeni minimalni standardi	kolektivizacija tveganj	enak dostop do javnih dobrin	državna ali družbena lastnina

Vir: Prilagojeno po: Rus, 1990: 183.

Socialno politiko (angl. social policy) lahko razumemo tudi kot akademsko disciplino. Kot taka predstavlja multidisciplinarno področje družboslovnega raziskovanja, saj združuje več ved, kot so sociologija, politologija, ekonomija, pravo. Pri svojem delu akademiki uporabljajo različne metode primerjalnega raziskovanja, katerih predmet so pogosto programi/ukrepi javnih politik, ki vplivajo na pogoje življenja oziroma kakovost življenja ljudi. Pri analizi socialne politike lahko proučujemo (po Baldock, 2012):

- namene in cilje socialne politike,
- administrativne postopke, finančne vidike,
- rezultate socialne politike.

Pri tem so nameni in cilji socialnih politik lahko jasno izraženi, lahko pa so tudi skriti, hkrati pa se v času spreminjajo.

Morda najbolj ključen del analize socialne politike pa je analiza njenih rezultatov, učinkov, torej dejanskega stanja blaginje državljanov. Socialne politike namreč lahko dosežejo zastavljene cilje ali pa tudi ne (v popolnosti), imajo pa lahko tudi nenačrtovane posledice. Evalvacija učinkov ukrepov socialnih politik je v zadnjem času vedno bolj obsežen del te akademske discipline, vanjo v tem delu ne bomo podrobneje posegali. Zagotovo pa je merjenje učinkov izredno zahtevno, saj predvideva ugotavljanje povezav med razlogi in učinki/posledicami, saj poleg socialnih politik na položaj in blaginjo posameznikov ali skupin delujejo številni drugi dejavniki, kot so dohodki na trgu dela, demografski in drugi procesi. Ob tem tudi ni vedno jasno, ali so učinki vidni in

merljivi takoj po uvedbi socialne politike ali morda z določenim zamikom<sup>7</sup> (Pickvance, 2012: 424–425). Na tem mestu naj povemo le, da države spremljajo učinke svojih socialnih politik oz. spremljajo položaj posameznikov in njihovo blaginjo. Na podlagi številnih indikatorjev merimo uspešnost posameznih držav pri naslavljanju družbenih ranljivosti, blaginje oz. kakovosti življenja njenih prebivalcev in jih med seboj primerjamo, iz teh primerjav pa ni razviden učinek posameznih socialnih politik. Med ključnimi indikatorji so različni indikatorji revščine in socialne izključenosti ter razporeditve dohodkov in premoženja, te bomo obravnavali v 3. poglavju.

Evalvacija socialnih politik lahko obsega tudi pregled, kolikšen delež prebivalstva dosegajo posamezni instrumenti socialnih politik, ter hkrati, kolikšen delež potreb posameznikov naslovijo. To se povezuje s tem, kar Pickvance (2012) imenuje horizontalna in vertikalna dimenzija potreb. Horizontalna dimenzija potreb nam pove, koliko ljudi v populaciji ima določeno potrebo, na podlagi česar lahko ugotavljamo delež, ki ga s svojimi ukrepi dosega socialna politika (angl. take up rate). Vertikalna dimenzija pa se nanaša na obseg posameznikovih potreb, oziroma povprečen obseg potreb posameznikov. S slednjim lahko država ugotavlja obseg potrebnih storitev ali prejemkov. Če to ilustriramo na primeru potreb po dolgotrajni oskrbi, bi potem horizontalna dimenzija označila to, kolikšen delež starejših potrebuje dolgotrajno oskrbo, vertikalna dimenzija potreb pa bi nam povedala, koliko ur oskrbe v povprečju ti posamezniki potrebujejo.

## Temeljni principi države blaginje

Država blaginje je osnovana na določenih etičnih idealih in za razumevanje države blaginje je potrebno razumeti nekatere ključne koncepte, ki se dotikajo vprašanja pravičnosti, enakosti, svobode in razumevanja potreb. »Država blaginje je v osnovi izraz določenih etičnih idealov« (White, 2010: 19). Država blaginje ima tri temeljne cilje, in sicer: preprečevanje revščine in s tem naslavljanje temeljnih potreb, ki so se v sodobnem času razširile na zagotavljanje blaginje, kakovost življenja ter ne nazadnje zmanjševanje neenakosti v družbi.

Načini, kako država blaginje te cilje dosega, pa so lahko različni. V tem delu prikažemo tri ključna področja za razumevanje države blaginje. Prvo je vprašanje doseganja enakosti skozi redistribucijo, ki je tesno povezano z vprašanjem socialne pravičnosti. Nato se dotaknemo vprašanja, kaj so temeljne potrebe, ki naj bi jih

7 Pri tem je pomembno poudariti, da cilji socialne politike niso enaki kot njeni učinki, da torej ne smemo iz ciljev sklepati na učinke. Drugi ključni poudarek v okviru analize socialne politike pa je, da ne moremo govoriti o učinkih socialne politike, če ne uspemo slednje izolirati od drugih družbenih procesov.

naslavljala država blaginje. In ne nazadnje razpravljamo o vprašanih zaslužnosti in recipročnosti kot temeljnih tem za razumevanje delovanja države blaginje. Ta vprašanja se navezujejo na temeljne principe, po katerih država blaginje zagotavlja blaginjo, in sicer so to (Greve, 2015: 17): (1) princip enakosti, (2) princip preverjanja potreb in (3) princip zaslužnosti, ki temelji na različnih zavarovalnih shemah kot pogoju za blaginjo. Pri drugem principu – pri potrebah – so običajni instrumenti socialne politike, namreč prejemki in storitve, oblikovani po principu preverjene potrebe, tj. višine dohodka in premoženja, hkrati pa gre za naslavljanje specifičnih potreb (npr. invalidov) ter naslavljanje temeljnih univerzalnih človekovih potreb. Princip zaslužnosti je povezan z idejo, da je posameznik nekaj naredil, da ima potem pravico do prejemkov ali storitev, to je tipično v sistemih socialnih zavarovanj. Enakost kot princip pa je utemeljena predvsem v univerzalnih storitvah (na primer v zdravstvenih storitvah), zagotovljeni so nepogojevan minimalni dohodek, izenačevanje dohodka in enakost priložnosti (Greve, 2015: 17–20).

## Socialna pravičnost in enakost

Redistribucija je ena od temeljnih vlog države blaginje in temeljna značilnost socialnih politik. Socialno politiko lahko označimo kot »načrtno intervencijo države z namenom redistribucije sredstev med državljani in z namenom doseganja določenega (blaginjskega) cilja« (Baldock, 2012: 13). Socialna politika tako vedno spreminja neki status quo in spreminja obstoječo razporeditev virov v družbi. Pri tem lahko ločimo med dvema oblikama redistribucije (glej Baldock, 2012). Prva je vertikalna redistribucija oz. redistribucija virov od bogatih k revnim. Tej funkciji lahko rečemo tudi robinhoodska funkcija socialne politike. Drugi vidik redistribucije je horizontalna redistribucija. Slednja naslavlja neučinkovitosti trga in tveganja v okviru posameznikovega življenjskega cikla z redistribucijo teh tveganj, s čimer država zagotovi varnost v posameznikovih ranljivejših življenjskih obdobjih, kot je starost, otroštvo ali bolezen (ibid.).

Namen redistribucije je torej zavarovanje pred tveganji ter doseganje večje družbene enakosti. Pri tem je potrebno poudariti, da cilj socialne politike ni doseganje absolutne enakosti v družbi, ampak zmanjševanje neenakosti; torej gre za vprašanje, kakšna stopnja neenakosti je še sprejemljiva ali koristna v posamezni družbi. Tudi zagovorniki redistributivne vloge države običajno dopuščajo določeno stopnjo neenakosti kot družbeno sprejemljivo ali celo zaželeno, saj naj bi bila koristna zaradi boljšega delovanja trga (spodbujanje tekmovanja) ter pravična zaradi nagrajevanja različnih sposobnosti oz. dela posameznikov (meritokratski princip)<sup>8</sup>.

8 Tu je pomembna Rawlsova (1971) teorija o socialni pravičnosti (glej tudi Fitzpatrick, 2001; Daly, 2011; Rus, 1990), v kateri predstavi omejitve predpostavke o pravični distribuciji v družbi,

Razumevanje enakosti torej ni mogoče brez razumevanje idej, ki se vežejo na svobodo posameznika. Kot v svojem delu povzema Fitzpatrick (2001: 41–57), so pozicije liberalnih mislecev različne od Mandevilla, Huma, Smitha, Nozicka in Hayeka. Ključna pa je vera v posameznikovo svobodo in nevidno roko trga, ki skozi omogočanje posameznikove svobode posredno proizvaja tudi največje dobro za družbo kot celoto. Ključno pri teh idejah je, da je vmešavanje države nepravično, saj posega v svobodo posameznika, npr. skozi obdavčitve premoženja, ki je posameznikova last, nepravično posega v zakonito pridobljeno lastnino. Pravičnost je namreč proceduralna, zagotovljena skozi aktivnosti posameznikov in njihove izmenjave, končna neenakost pa je moralno upravičena, če so posamezniki imeli svobodno možnost, da sodelujejo v teh izmenjavah (ibid.).

Velik del diskusije o družbeni enakosti torej govori o tem, kakšno je njeno razmerje do osebne svobode posameznika. Fitzpatrick (2001) poudari, da se ta odnos pogosto razume kot igra »ničelne vsote«, kar pomeni, da povečevanje družbene enakosti neposredno zmanjšuje posameznikovo svobodo. Lahko pa njun odnos razumemo tudi drugače, saj je tudi v družbah z visoko stopnjo neenakosti posameznikova svoboda omejena. Tako argumentira, da lahko družbena enakost povečuje posameznikovo svobodo, saj omogoči ljudem več možnosti in varnosti, da (svobodno) sledijo svojim ciljem. Tu se Fitzpatrick (2001) nasloni na teorijo Isaiaha Berlina (1969), ki je razlikoval med negativno svobodo (fizičnimi omejitvami) in pozitivno svobodo. Negativna svoboda je svoboda pred omejitvami, pozitivna svoboda pa pomeni svobodo, da lahko sledimo določenim ciljem in imamo zmožnosti za to, da uresničimo te cilje. Omejevanje negativne svobode je torej upravičeno, če omogoča večanje pozitivne svobode, tj. zmožnosti samorazvoja posameznika (White, 2010)<sup>9</sup>.

Pri diskusijah o doseganju enakosti kot cilju redistribucije in vlogi države blaginje pa moramo ločiti tudi med različnimi razumevanji enakosti. Gre za vprašanje, ali naj bo cilj države blaginje doseči enakost v izidu, torej v končnem stanju enakosti (tega lahko izmerimo s končno razporeditvijo bogastva v družbi), ali enakost priložnosti, torej zmožnosti, ki jih imamo, da dosežemo blaginjo v življenju, npr. da pridobimo dobro plačano službo. Fitzpatrick (2001: 27) predstavi tipologijo enakosti, kjer razlikuje med enakostjo možnosti (angl. equal opportunities) ter enakostjo izidov (angl.

---

s tem posredno naslovi tudi vlogo države blaginje pri redistribuciji. Slednja je potrebna in pravična, če koristi najranljivejšim v družbi. Dopušča torej določeno stopnjo socialne in ekonomske neenakosti, ki pa naj bi bila urejena tako, da koristi najranljivejšim. Osnova zanjo so enake politične pravice, ki zagotavljajo svobodo. Socialna enakost zagotavlja enak dostop do družbenih položajev, ekonomska neenakost pa je omejena tako, da razlike niso tako velike, da bi škodile manj privilegiranim (več v Rus, 1990: 129–143).

9 Tu je možna povezava z razumevanjem temeljnih potreb v obliki zmožnosti (glej Nussbaum in Sen, 1993 in naslednje podpoglavje o potrebah).

equality of outcome) ter med enakostjo blaginje ter enakostjo virov (glej sliko 1.2). Gre za teoretične dimenzije, pri katerih so ene bolj dosegljive kot druge. Tako enakost blaginje pomeni enakost v izidih, v tem, kakšno stopnjo blaginje imajo posamezniki v družbi. Ker je blaginja relativen koncept in lahko različnim ljudem pomeni različno, je enakost blaginje zelo težko dosegljiva in bi zahtevala zelo močno vlogo države. Kadar govorimo o enakosti blaginje, torej govorimo o nekem minimumu blaginje, ki naj bi ga imeli državljani. Tudi enakost virov je težko dosegljiva, saj bi to pomenilo, da imajo posamezniki enake vire (kot so npr. denar, talenti, znanje in sposobnosti ipd.), kar v realnosti ni mogoče doseči. Država lahko določene vire pre-razporeja (npr. dohodek) in tako omogoča večjo enakost virov za doseganje blaginje. Enakost izidov pomeni, da se z intervencijo socialnih politik zmanjšujejo razlike med ljudmi v stopnji njihove blaginje, torej zmanjšuje neenakosti v dohodkih, stanovanjskih razmerah ipd. (Manning, 2012: 73). Poudarek na enakosti priložnosti pa pomeni, da je vloga države blaginje razumljena predvsem kot tista, ki mora omogočiti posamezniku, da ima priložnost sam doseči blaginjo ali vire. Enakost priložnosti temelji na največji svobodi posameznika in na vlogi države, ki naj priložnosti omogoča. Tako na primer ponuja univerzalno dostopno izobraževanje in s tem omogoča dostop do virov in blaginje.

Slika.1.2: Shematski prikaz različnih razumevanj enakosti



Vir: Fitzpatrick, 2001.

Večinoma je država blaginje usmerjena na zagotavljanje enakosti priložnosti in ne na zagotavljanje enakosti v izidih (angl. *outcome*). Kot pravi Greve (2015: 68), ni mogoče teoretično zagovarjati točno določen in specifičen nivo enakosti, zaradi česar je sprejemljivi nivo neenakosti v bistvu normativno politično vprašanje<sup>10</sup>.

## Potrebe

Ena od osnovnih nalog države blaginje je naslavljanje potreb. Pri tem naj bi predvsem zadovoljevala t. i. temeljne potrebe ljudi. Opredelitev potreb, in ožje – temeljnih potreb, ki naj bi jih država blaginje s pomočjo svojih programov in storitev naslavljala, je kompleksna naloga. Fitzpatrick (2001) tako loči med (a) temeljnimi potrebami, (b) ne-temeljnimi potrebami in (c) preferencami. Pri tem država blaginje načeloma naslavlja temeljne potrebe, drugi dve kategoriji pa nista tako ključni za razumevanje ciljev socialnih politik.

Temeljne potrebe lahko večemo na univerzalne materialne potrebe, ki so pomembne za posameznikovo preživetje, kot sta na primer minimalno potrebna hrana in voda. Vendar pa je tak pogled izredno omejen. Običajno se pri temeljnih potrebah vendarle uporablja širše opredelitve, ki poleg materialnih potreb kot temeljne opredelijo tudi (določene) ne-materialne potrebe. Ena od najbolj znanih teorij je Maslowova hierarhija potreb, kjer so na dnu fiziološke potrebe, pomembne za preživetje, sledijo jim potrebe po varnosti, potem sledijo potrebe, povezane z našim odnosom z drugimi, tj. pripadnosti in ljubezni, nato pa sledijo potrebe po ugledu, kognitivne in estetske potrebe ter ne nazadnje potrebe po samoaktualizaciji. Socialna politika je tako ključna predvsem za zadovoljevanje potreb na spodnjem delu piramide. Pri tem pa njegova taksonomija zaradi relativne abstraktnosti in fluidnosti teh potreb otežuje merjenje teh potreb in stopnje njihove zadovoljenosti za potrebe socialne politike (glej Liddiard in Mitton, 2012).

Doyal in Gough (1991) opredelita dve temeljni univerzalni potrebi, in sicer zdravje (preživetje) in avtonomija. Za zadovoljevanje teh potreb so potrebna določena sredstva, in sicer: za doseganje zdravja so pomembni primerna hrana in voda, primerno stanovanje, varno delovno in bivanjsko okolje, primerno zdravstveno varstvo, varno materinstvo. Avtonomijo za polno sodelovanje v družbi pa naj bi posamezniki dosegli oz. si zagotovili na podlagi temeljne varnosti, kot je varno otroštvo,

10 Premajhna redistributivnost oziroma ohranjanje neenakosti je navsezadnje tudi ena od pomembnih kritik države blaginje (npr. Le Grand, Hills). Ta pravi, da država blaginje v večji meri prerezporeja dobrine posameznikom, ki vanjo tudi vplačujejo, torej koristi srednjemu razredu, in le manjši del prerazporedi vertikalno, najranljivejšim (Fitzpatrick, 2001: 35). S tem deloma zagotavlja tudi svojo legitimnost in kontinuirano podporo srednjega razreda.

fizična varnost, ekonomska varnost, primerna izobrazba in prisotnost pomembnih primarnih odnosov. Avtorja poudarita, da so dejavniki, ki vplivajo na zadovoljevanje teh dveh temeljnih potreb relativni in družbeno umeščeni, torej njihov pomen in vpliv variira med družbami. Daly (2011) kritično analizira ta pristop in ugotovi dvoje: prvič opozarja na preveč individualističen pristop, ki ne prepozna družbene umeščenosti posameznika in njegove odvisnosti od medsebojnih odnosov, drugi pa bolj izpostavi problem relativnosti potreb. Vendar pa njegova teorija poda pomembno argumentacijo za vlogo države blaginje, saj naj bi univerzalne potrebe pomenile, da morajo družbe imeti določen sistem organizacije, ki bo omogočal zadovoljevanje teh potreb.

Relativnost potreb torej vnaša premislek o tem, ali so potrebe nekaj objektivnega ali pa so družbeno umeščene, konstruirane in priznane s strani relevantnih akterjev. Fitzpatrick (2001) izpostavi razlike med resničnimi in neresničnimi (angl. false) potrebami. Pri tem razmisleku je pomembno, v kakšni meri lahko ljudje sami opredelijo svoje potrebe, koliko pa so jim te morda vsiljene s strani množičnih medijev in celotne družbe, ki lahko ustvarjajo določene potrebe, ter s strani vladajoče elite, npr. primerjaj kapitalizem kot instrument ustvarjanja določenih potreb, ki (posredno) vzdržujejo njegov obstoj (Fitzpatrick, 2001: 100).

Bradshaw (1972; glej Daly, 2011; Liddiard in Mitton, 2012) predstavlja delitev potreb, ki vključuje ravno idejo o relativnosti in umeščenosti potreb. Tako loči: (a) normativne potrebe, ki so opredeljene s strani ekspertov, kjer strokovnjaki določajo, ali obstaja določena potreba ali ne in kako jo nasloviti, kjer npr. uporabljajo institucionalne določbe in standarde; (b) občutene potrebe, tj. potrebe, kot jih opredelijo ljudje sami, ki pa so lahko predvsem subjektivne in se vzpostavijo na podlagi občutkov in pričakovanj posameznikov; c) izražene potrebe, tj. potrebe, kot jih posamezniki ali skupine izrazijo, gre za občutene potrebe, na podlagi katerih lahko določene skupine postavljajo tudi zahteve; ter (č) potrebe, ki izhajajo iz primerjave z drugimi skupinami ali družbo na splošno, kjer je poudarjena relativna umeščenost potreb, na primer potrebe, ki so določene na podlagi povprečnega standarda v družbi oz. v razmerju do virov, ki v družbi obstajajo. S tega vidika torej država blaginje lahko naslavlja določene potrebe, vendar je s tem neposredno zavezana tudi za proces opredelitve potreb, njihovega priznavanja in interpretacije ter ne nazadnje tudi za iskanje načinov naslavljanja potreb ljudi. V posameznih socialnih politikah lahko prepoznamo različne oblike potreb, na primer v zahtevah in ocenah zdravstvenega stanja (normativno opredeljene potrebe), ki omogočajo posamezniku dostop do določenih socialnih sistemov (npr. invalidnine, pomoči na domu ipd.). Po drugi strani je relativnost potreb razvidna v naslavljanju revščine v družbi, skozi koncepte relativne revščine in njeno izračunavanje v razmerju do povprečnih dohodkov v posamezni družbi (več o tem v 3. poglavju).



Poleg temeljnih potreb se lahko socialna politika začne ukvarjati tudi z drugimi potrebami, ki jih morda ne razumemo kot temeljne. Slednje je izraziteje razvidno v premikih socialne politike, in sicer z naslavljanja revščine – torej predvsem temeljnih potreb posameznika po hrani, stanovanju ipd. – na naslavljanje neutemeljenih potreb – v smislu socialne izključenosti oz. problema vključevanja posameznikov v družbo, naslavljanju njihovih družbenih potreb po tem, da so prepoznani kot del družbe in smiselno vključeni v njeno delovanje.

Tu se lahko navežemo tudi na koncept zmožnosti (angl. capability), kot ga tematizira A. Sen, ki torej potrebe posameznika, ki naj bi jih naslavljal država blaginje, razume in opredeli nekoliko drugače (Sen, 1993; Nussbaum in Sen, 1993; glej tudi Fitzpatrick, 2001; White, 2010). Po eni strani poudari t. i. delovanje (angl. functionings), ki se navezuje na to, da so posamezniki zdravi, primerno prehranjeni, delujejo v skupnosti, dosežejo (samo)spoštovanje, so srečni; po drugi pa zmožnosti (angl. capabilities), da posameznik doseže to delovanje, tj. kaj posameznik lahko v življenju naredi in kaj je. Poudarja torej zmožnosti posameznika, da uresniči svoje potencial<sup>11</sup>. Delovanje posameznikov torej ni navezano le na biološko delovanje, ampak je družbeno umeščeno in prepoznava človeka kot družbeno bitje in njegovo potrebo po delovanju v tej družbi. Socialna politika v tem kontekstu ima funkcijo spodbujanja oz. ustvarjanja teh zmožnosti.

Pomemben argument, zakaj naj bi država blaginje sploh naslavljal posameznikove potrebe, je v svojem delu izpostavil Marshall (1963/2012). Socialne pravice je opredelil kot ene temeljnih državljskih pravic. V svojem delu je predstavil razvoj državljskih pravic od 18. stoletja dalje: v prvem obdobju (v 18. st.) so bile prepoznane temeljne civilne pravice, kot so pravice do svobodnega govora, združevanja, lastnine, sledijo jim politične pravice (v 19. st.), ki obsegajo pravice do participacije v političnem procesu, ter socialne pravice (v 20. st.)<sup>12</sup> kot temelj razvoja države

---

11 Pri tem Sen (1993) ločuje med posameznikovo blaginjo (angl. well-being), njegovimi cilji (angl. agency goals), doseganjem te blaginje (angl. achievement) ter svobodo, da doseže te cilje (angl. freedom of achievement). Posameznik torej ima svobodo, da doseže blaginjo (angl. well-being freedom), ali pa dejansko doseže blaginjo (angl. well-being achievement), in ravno svoboda naj bi bila bolj neposreden cilj politik (npr. država naj bi dala posamezniku zmožnosti, da zmanjša lakoto, ne pa nujno tudi prisilo, da posameznik to naredi). Hkrati poudari temeljne zmožnosti (angl. basic capabilities), ki so pomembne za izpolnjevanje temeljnih potreb, kot poseben pristop k razumevanju revščine.

12 Novo obdobje se je začelo na koncu 19. stoletja, ko je prišlo do prvega velikega napredka na področju socialnih pravic, kar je povzročilo spremembe egalitarnega načela, kot se je izražalo v državljanstvu. »Zmanjševanje neenakosti je dodatno okrepilo zahteve za odpravo neenakosti, vsaj kar zadeva bistvene sestavine družbene blaginje« (Marshall, 2012: 35).

blaginje, ki se nanašajo na pravice do minimalne ravni ekonomske in socialne blaginje<sup>13</sup> (glej tudi Manning, 2012; Fitzpatrick, 2001; Beland in Mahon, 2016).

White (2010) izpostavi vprašanje, kako naj bi država zagotavljala zadovoljevanje temeljnih potreb. Ali naj bi to bilo na podlagi usmerjenih ukrepov (angl. targeted welfare), ki bi naslavljali potrebe le tistih, ki so pomoči najbolj potrebni, ali preko naslavljanja potreb širše populacije? Argument, ki poudarja usmerjenost (targetiranost) socialnih politik, postavlja v ospredje večjo učinkovitost takega pristopa ter predstavlja tudi najmanjši strošek za celotno družbo. Po drugi strani pa kritiki menijo, da je učinkovitost tega pristopa iluzorna, saj prinaša večjo stigmatizacijo prejemnikov pomoči, kar je v nasprotju s predstavljenim širšim razumevanjem temeljnih potreb, ki vključujejo potrebo po spoštovanju in statusu v družbi. White meni, da je takšen pristop tudi bolj podvržen dnevni politiki, ki lahko spremeni nivo (minimalnih) prejemkov in privede do prenizkih prejemkov, ki posledično torej ne naslavljajo temeljnih potreb. Hkrati naj bi ta pristop bil bolj problematičen, saj ni v interesu večine, ki ni prejemnik takih transferjev, in zato tudi nima interesa, da bi vzdrževala primerno višino teh prejemkov za zadovoljevanje temeljnih potreb.

## Zaslужnost in princip recipročnosti

Če je Marshall opredelil socialne pravice kot temeljne državljske pravice, kar torej predpostavlja, da slednje niso pogojene z določenim ravnanjem, delovanjem, pa so, kot pravi Manning (2012), dolžnosti postale vedno bolj povezane s socialnimi pravicami. Dolžnosti se tu navezujejo na aktivno sodelovanje posameznika in odgovorno ravnanje pri uporabi npr. javnih storitev ter tudi s povratnim prispevanjem posameznika v državo blaginje. »Takšna pričakovanja so temeljni del družbenega življenja in procesa recipročnosti« (Manning, 2012: 71). Kot pravi avtor, taka percepcija obli-gacije recipročnosti ni nova in na to nas opozarjajo že antropološki teksti o darovanju (npr. Mauss, 1996). Glede vedno večje vezanosti prejemkov države blaginje na recipročne obveznosti njihovih prejemnikov bo več govora v 2. poglavju v okviru trendov razvoja države blaginje od blaginje k delu (angl. from welfare to workfare), pa tudi v teorijah zaslužnosti, predstavljenih v zadnjem poglavju, zato se tu tega vprašanje le na kratko dotaknemo.

---

13 Kritike Marshallove analize razvoja modernega državljanstva so predvsem, da se v njej ne posveča dovolj konfliktom in kompromisnim dogovorom v procesu nastajanja omenjenih pravic, vprašanju neenakosti med spoloma, ter da je osredotočen le na Veliko Britanijo (teorijo utemeljuje torej le na razvoju pravic v Veliki Britaniji, zaradi česar je to analizo težko primerjati z drugimi) (Beland in Mahon, 2016: 15).

White (2010) razdeli argumente pogojevanja pravic v dve skupini, in sicer paternalistične argumentacije in argumentacije, ki temeljijo na pravičnosti. Paternalistični argumenti predpostavljajo, da so pogoji in dolžnosti v osnovi koristni za posameznika, kateremu postavljamo te pogoje, in so torej v njegovem interesu. Argumenti, povezani s pravičnostjo, pa temeljijo predvsem na potrebi po recipročnosti, torej če pridobimo nekaj na račun drugih oz. od družbe kot celote, smo dolžni slednje družbi tudi povrniti.

Nadalje, Fitzpatrick (2001) loči med uravnoteženo recipročnostjo in neuravnoteženo recipročnostjo, kjer so pravice in dolžnosti v neravnovesju. Če je to neravnovesje npr. v korist pravic, potem lahko trpi solidarnost in skupno dobro, saj je zmanjšana posameznikova dolžnost, da k omenjenim prispeva. Drugače je pri uravnoteženi recipročnosti, kjer se želi doseči ravnotežje med pravicami in dolžnostmi. Uravnoteženo recipročnost avtor razdeli na specifično recipročnost, tj. recipročnost med vsako posamezno pravico ter dolžnostjo, ki je vezana nanjo. Nasprotno pa pri generalizirani recipročnosti ni specifične povezave, ampak se ravnotežje med pravicami in dolžnostmi najde na bolj abstraktnem, splošnem nivoju. To lahko apliciramo na primer prejemkov za brezposelne in nanje vezano dolžnost, da posameznik išče delo ter se udeležuje npr. izobraževanj. Če podpiramo bolj generalizirano recipročnost, se nam takšno neposredno povezovanje ne bo zdelo smiselno, saj bi recipročnost za posamezno pravico lahko navezali na preteklo delo posameznika ali pa njegove dejavnosti v prihodnosti. Če pa se strinjamo z bolj specifično recipročnostjo, kjer ima pravica neposredno povezane dolžnosti, razumemo tako pogojevanje kot upravičeno.

Kritiki socialnih pravic menijo, da pravice brez vezanih dolžnosti proizvajajo pasivne posameznike, ki so manj pripravljeni skrbeti zase in za druge. Takí in podobni argumenti naj bi pomembno vplivali npr. na razvoj socialnih politik v Veliki Britaniji (Fitzpatrick, 2001; Mitton, 2012; White, 2010). White (2010) pa nasprotno postavlja zahteve po recipročnosti pod vprašaj. Kot argumentira, obstaja vprašanje, ali je zahtevana recipročnost pravična, če država blaginje pravzaprav popravlja nepravičnosti v razporeditvi virov in priložnosti. Zahtevana recipročnost bi bila namreč upravičena v pravični družbi, je pa manj legitimna v nepravični družbi, kjer s socialnimi pravicami in redistribucijo država blaginja popravlja nepravilne izide.

## Vloga različnih akterjev pri zagotavljanju blaginje

V predhodnih poglavjih smo na kratko opisali ključne pojme in razvoj države blaginje, pa tudi ključna vprašanja, povezana z naslavljanjem potreb, vprašanjem socialne pravičnosti in družbene enakosti. Ko smo govorili o državi blaginje, smo predvsem

izpostavljali vlogo države kot ključnega akterja pri doseganju blaginje. Pomemben del akademske literature pa se nanaša na vlogo različnih drugih akterjev pri zagotavljanju blaginje, kar pomeni, da poleg države prepozna tudi druge akterje. Kot poudari Daly (2011), država je namreč šele pred kratkim časom prešla iz marginalne v bolj centralno vlogo pri zagotavljanju blaginje. Slednje je združeno v konceptu sistema blaginje, ki se je izoblikoval v poznih 80. letih prejšnjega stoletja (Svetlik, 1988; Evers, 1988; Sik in Svetlik, 1988; Evers in Wintersberger, 1988). Gre za koncept, ki je širši od koncepta države blaginje, saj prepozna sfero države kot zgolj dela sistema blaginje, katerega sestavna dela sta še sfera trga in sfera civilne družbe in skupnosti. Koncept sistema blaginje temelji na predpostavki o sorazmerni avtonomnosti in soodvisnosti sfer države, trga in civilne družbe ali skupnosti kot strukturnih elementov sistema. Za vsako sfero veljajo različni osnovni principi, različni akterji in viri financiranja ter različni motivatorji (Pestof, 1992). Nadalje, sfere temeljijo na različnih načinih oz. instrumentih za zagotavljanje sredstev, instrument trga je denar, instrument države je moč in instrument civilne družbe oziroma skupnosti je solidarnost (Abrahamson, 1996). Mešana blaginja se tako nanaša na ravnovesje med sferami – te se včasih med seboj nadomeščajo, včasih so si komplementarne, pogosto pa oboje. Izhodiščna teza je, da »so se med zgodovinskim razvojem posameznih družb in v odvisnosti od specifičnih razmer vzpostavile specifične hierarhije sfer in njihovih entitet, to je trga, države, civilne družbe in skupnosti, sfer, iz katerih posamezniki pridobivamo sredstva, ki jih potrebujemo za zagotovitev socialne varnosti in blaginje. Različne, med zgodovinskim razvojem izoblikovane hierarhije sfer pomenijo različne vrste sistemov blaginje« (Kolarič et al., 2002: 55), ki jih podrobneje predstavimo v naslednjem poglavju.

V literaturi najdemo več prikazov mešane blaginje. Z vidika teoretskih razprav o razvoju in različnih sistemih blaginje se pogosto uporablja koncept trikotnika blaginje, ki je sestavljen iz treh različnih sfer: države, trga in civilne družbe, kamor se poleg civilnodružbenih organizacij umeščata še družina in skupnost (Greve, 2015). Ravnovesje med temi sferami se razlikuje tako med različnimi sistemi blaginje kot tudi znotraj zgodovinskega razvoja posameznega sistema.

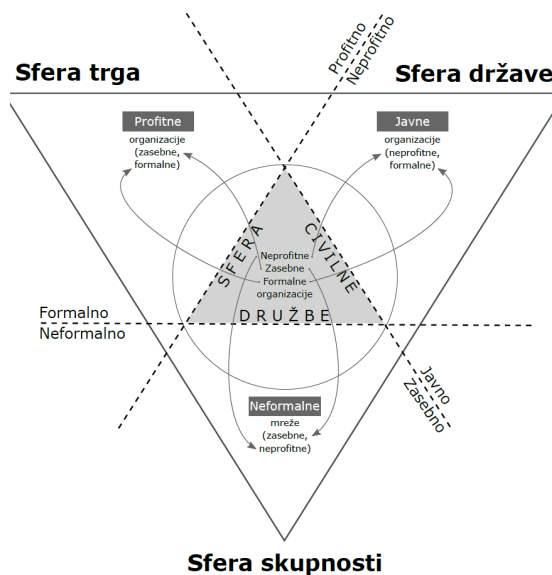
Slika 1.3: Blaginjski trikotnik



Vir: Greve, 2015: 118.

Avtorji, ki se poglobljeno ukvarjajo s proučevanjem civilnodružbenih organizacij in z njihovo umestitvijo v družbeni prostor, oblikujejo nekoliko drugačen trikotnik blaginje, in sicer sfero civilne družbe umestijo ločeno od sfere skupnosti (kamor umeščajo družino in neformalne mreže) (Pestoff, 1992; Svetlik, 1992; Kolarič et al., 2002). Civilna družba je tako tisti del družbenega prostora, ki je vmesen, umeščen med sfero trga, sfero države in sfero skupnosti. Družbene institucije, ki se nanašajo na te štiri različne sfere, so družina in neformalna socialna omrežja (skupnost), profitne organizacije (trg), javne neprofitne organizacije (država) in civilnodružbene organizacije (civilna družba). V okviru sistema blaginje je tako sfera države operacionalizirana z javnimi neprofitnimi organizacijami kot producentkami dobrin in storitev, z obveznimi in nacionalnimi sistemi socialnih zavarovanj in s shemami socialnih pomoči. Sfera trga se nanaša na zasebne profitne organizacije kot producentke kolektivnih dobrin in storitev in ponudnice zasebnih zavarovalnih shem. Sfero civilne družbe sestavljajo zasebne neprofitne organizacije, sfero skupnosti pa družina in neformalna socialna omrežja, v okviru katerih poteka skrb za socialno varnost in blaginjo njihovih članov (Kolarič et al., 2002: 55).

Slika 1.4: Blaginjski trikotnik in umeščenost civilnodružbenih organizacij



Vir: Kolarič et al., 2002: 17.

Skupno vsem predstavljenim konceptom pa je, da se osredotočajo na specifičnost interakcij med temi sferami, hierarhija med sferami pa je merilo ločevanja različnih

tipov sistemov blaginje. Pri tem velja poudariti, da se ti koncepti nanašajo predvsem na zagotavljanje socialne blaginje, se pravi na blaginjsko socialno politiko, in le v manjši meri na zagotavljanje transferne socialne politike z vidika dohodkovne varnosti oziroma zavarovalne socialne politike.

Sistem blaginje se tako povezuje s koncepti »mešane blaginje« (angl. welfare mix) ali mešane blaginjske ekonomije (angl. mixed economy of welfare) in s konceptom »pluralizma blaginje« (angl. welfare pluralism) (Pestoff, 1992; Johnson, 1990). Podoben koncept je tudi koncept »trikotnika blaginje« (angl. welfare triangle) (Evers, 1988; Evers in Laville, 2004; Svetlik, 1992; Abrahamson, 1996; Pestoff, 1992; Kolarič et al., 1995). Ti koncepti se bodisi uporabljajo kot sinonimi bodisi poudarjajo različne vidike in imajo v teoretskih razpravah lahko različno konotacijo. Z vidika razprav razvoja države blaginje so nekateri avtorji obravnavali idejo o »pluralizmu blaginje« v negativnem smislu, kot posledico krize države blaginje in načina privatizacije javnih sistemov, z negativnimi posledicami v smislu redistribucije in kakovosti (Johnson, 1990). Nasprotno pa je večina študij o »mešani blaginji« prišla do pozitivnih evalvacij tega koncepta (Abrahamson, 1996; Evers in Wintersberger, 1988; Evers in Laville, 2004; Kolarič et al., 2002; Zimmer in Priller, 2004). V splošnem sta bila ključna razloga za povečano zanimanje za civilnodružbene organizacije v začetku 90. let prejšnjega stoletja naraščajoči dvom v sposobnost države blaginje kot institucije, ki lahko sama učinkovito zagotovi socialno varnost in blaginjo državljanov, ter naraščajoči dvom v neoliberalni konsenz, da so tržne zakonitosti najboljše zdravilo za probleme razvitega sveta (Kolarič et al., 2002). Tako tudi Giddens (1998) poudarja pomembnost oblikovanja »pozitivne blaginje« (angl. positive welfare), ki temelji na sodelovanju med državo (t. i. državo socialnih investicij) in civilno družbo, kot vodila za oblikovanje »družbe blaginje«. Giddensov koncept »tretje poti« (1998) je reflektiran v sodobnih diskusijah »velike družbe« (glej Greve, 2015). Tudi v obdobju nedavne ekonomske krize po letu 2008 najdemo podobne odzive držav blaginje s poudarjanjem vloge civilnodružbenih organizacij pri proizvodnji storitev v okviru konceptov, kot so »delegirana država blaginje« – oz. »delegirana odgovornost« (angl. delegated governance) v ZDA, ki pomeni prenos odgovornosti za javno financirane storitve države blaginje nejavnim proizvajalcem (Morgan in Campbell, 2011). V evropskem prostoru gre za podobne koncepte v okviru diskusije o privatizaciji in pogodbenem prenosu zagotavljanja javnih storitev na zasebni sektor (angl. contracting out) (Greve, 2015). Pri tem je potrebno poudariti, da je poudarjanje vloge tretjega sektorja in privatizacije storitev vseskozi in še posebej v času ekonomskih kriz lahko koristen instrument krčenja države blaginje in uvajanja varčevalnih ukrepov na različnih področjih socialne politike, kar obravnavamo v poglavju o spremembah države blaginje. Ravnovesje med državo, trgom in civilno družbo, t. i. mešana blaginja, je tako že dolgo časa ena osrednjih tem akademskih in političnih razprav o državi blaginje.

2

## REŽIMI DRŽAV BLAGINJE IN NJIHOVI TRENDI





## Tipologije režimov držav blaginje

Kot smo že navedli, se države blaginje glede na svoj specifičen zgodovinski razvoj razlikujejo, hkrati pa obstajajo med njimi tudi nekatere podobnosti. Tako lahko identificiramo skupine držav, ki so si po značilnostih bolj podobne. Oblikovanje klasifikacij in tipologij je eden osnovnih ciljev v primerjalnem raziskovanju (Landman, 2009). Tipologije režimov blaginje se razlikujejo glede na obdobje raziskovanja, saj socialne politike niso »zamrznjene pokrajine« (Esping-Andersen, 1996), časovno se spreminjajo in so podvržene različnim pritiskom. Tipologije pa se razlikujejo tudi glede na to, kateri indikatorji so vključeni v analizo. Glede na kompleksnost proučevanja držav blaginje skuša večina tipologij vključiti čim širši nabor dejavnikov socialnih politik, institucij in izidov politik, da bi tako lahko tako zaobjeli različne režime blaginje (Kuitto, 2016). Pri tem velja poudariti, da gre pri tipologijah za idealno tipske opredelitve, ki se jim obstoječe države blaginje v realnosti bolj ali manj približujejo.

Čeprav se je akademska vna oblikovanja različnih modelov v primerjalni socialni politiki v večji meri pričela po izidu knjige G. Esping-Andersena *Trije svetovi kapitalistične blaginje* leta 1990, so se tipologije držav blaginje pojavile že pred tem.

Razlikovanje med Beveridgeevim in Bismarckovim modelom blaginje je najbolj osnovno, ta tipologija se pogosto uporablja tako v akademski literaturi (npr. Palier, 2010) kot tudi v političnem kontekstu (Kuitto, 2016). Na idealno tipski ravni se modela razlikujeta v osnovnih ciljih in načelih. Bismarckov model je osnovan na sistemu socialnih zavarovanj in na zagotavljanju prejemkov, odvisnih od dohodkov (angl. earnings-related) za zaposlene, ki so pogojeni z vplačanimi prispevki. Glavni cilj Bismarckovega modela je zagotavljanje dohodkovne varnosti za zaposlene. Osnovni cilj Beveridgeevega modela pa je, nasprotno, preprečevanje revščine, zanj so značilni pavšalni prejemki na podlagi prebivališča in potrebe (Bonoli, 1997; Abrahamson, 1999). Osnovne značilnosti Bismarckovega in Beveridgeevega modela blaginje so prikazane v tabeli 2.1.

Tabela 2.1: Osnovne značilnosti Bismarckovega in Beveridgeevega modela blaginje

	<b>Bismarckov model (Nemčija, Francija, Avstrija)</b>	<b>Beveridgeev model (Združeno Kraljestvo, skandinavske države)</b>
<b>Cilj</b>	ohranjanje dohodka	preprečevanje revščine
<b>Prejemki</b>	odvisni od dohodka	pavšalni
<b>Upravičenost</b>	vplačevanje prispevkov	prebivališče ali potreba
<b>Pokritost</b>	zaposleni	vsi prebivalci
<b>Financiranje</b>	prispevki	davki

Vir: Prirejeno po: Kuitto, 2016: 46; Bonoli, 1997.

Razlikovanje med Bismarckovim in Beveridgeevim modelom ne nakazuje na kvantitativne razlike med modeloma glede zagotavljanja prejemkov in storitev, prav tako niso razvidne razlike med univerzalnimi prejemki in prejemki, osnovanimi na principu preverjene potrebe. V primeru Združenega kraljestva in skandinavskih držav, ki jih uvrščamo v Beveridgeev model, je celotna populacija potencialno upravičena do prejemkov, ki si jih ni potrebno zaslužiti; vendar pa so v Združenem kraljestvu prejemki večinoma osnovani na principu preverjene potrebe, in tako dejansko dostopni znatno nižjemu deležu populacije kot v skandinavskih državah, za katere so značilni univerzalni prejemki (Bonoli, 1997).

Izmed zgodnejših tipologij velja omeniti razvojno tipologijo držav blaginje, ki sta jo razvila Wilensky in Lebeaux (1958, v Abrahamson, 1999). Na razvojnem kontinuumu razlikujeta med rezidualnim modelom kot najmanj razvitem in institucionalnem kot najbolj razvitem modelu. V rezidualnem modelu država blaginje poseže v zagotavljanje blaginje le, ko odpovesta družina in trg, medtem ko so v institucionalnem modelu storitve države blaginje nekaj normalnega, »prva vrsta funkcij modernih industrijskih družb« (Wilensky in Lebeaux, 1958, v Abrahamson, 1999: 396). Podobno in bolj odmevno tipologijo kasneje v knjigi Socialna politika (1974) razvije R. Titmuss. Razlikuje med rezidualnim modelom socialnih politik, ki ga opredeli podobno kot Wilensky in Lebeaux (1958 v Abrahamson, 1999), kot primer navede britanski ubožni zakon iz leta 1834, potrebe posameznikov naslovi država šele, ko zasebni trg in družina ne zmoreta, in še takrat le začasno. Drugi model socialne politike je industrijski meritokratski model, ki je osredotočen na nadomestitev dohodka in vključuje pomembno vlogo institucij socialne države kot dopolnilo ekonomiji. Potrebe posameznikov so naslovljene na podlagi »zaslužnosti« (angl. merit), pridobljenih statusnih razlik, dela in produktivnosti. Socialna zavarovanja so osnovni instrument v tem modelu, na njih temelji večina kontinentalnih držav blaginje (Abrahamson, 1999). Tretji model je institucionalni redistributivni model socialne politike, v katerem socialna politika zagotavlja univerzalistične storitve izven trga, in sicer na osnovi potreb. V nasprotju z Wilenskyjem in Lebeauxom, Titmuss svojih modelov ne razume le kot razvojne modele na kontinuumu od manj do bolj razvitih, temveč tudi simultano kot različne načine organiziranja blaginje, ki so determinirani z ideologijo (Kuitto, 2016).

Na podlagi Titmussovih modelov socialne politike, so bile narejene poznejše klasifikacije tipov in režimov države blaginje, med njimi tudi najodmevnejša Esping-Andersenova (1990) tipologija.

## Esping-Andersenovi trije svetovi kapitalistične blaginje

Esping-Andersen je s svojo vplivno tipologijo treh režimov države blaginje nadgradil obstoječe pristope, ki so države blaginje primerjali predvsem na podlagi njihovih izdatkov za socialno zaščito. V nasprotju s predhodnimi tipologijami se osredotoči na zgodovinske podlage razvoja držav blaginje. Za Esping-Andersena so razlike med režimi pogojene z zgodovino političnih razrednih koalicij. Nadalje poudarja, da za razumevanje razlik med državami blaginje ni dovolj, da vemo, *koliko* države blaginje porabijo, temveč je pomembno tudi, *za kaj* to porabijo, *kako* in *zakaj* (Blum, 2011). Pri iskanju odgovora na zadnje vprašanje, Esping-Andersen razvije teoretsko argumentacijo na podlagi treh ključnih dejavnikov: narava razredne mobilizacije (še posebej delavskega razreda); razredne politične koalicije (predvsem med delavci in kmeti) in zgodovinska zapuščina (institucionalizacija režima) (Esping-Andersen, 1990: 29). Podlaga za tipologijo držav blaginje pa ni le zgodovinski razvoj držav blaginje, temveč tudi empirična analiza njenih izidov. Da bi našel odgovore na prvi dve vprašanji, *za kaj* in *kako*, je analiziral socialne politike v 18 državah na podlagi treh indikatorjev: dekomodifikacije, socialne stratifikacije in odnosov med državo, trgov in družino pri proizvodnji socialnih storitev. Dekomodifikacijo je definiral kot »stopnjo, do katere lahko posamezniki in družine ohranijo dostojno življenje ne glede na njihovo participacijo na trgu« (Esping-Andersen, 1990: 86), npr. na podlagi prejemkov v primeru brezposelnosti, materinstva in starosti. Dekomodifikacija tako pomeni enega izmed načinov operacionalizacije Marshallovega koncepta socialnih pravic (Esping-Andersen, 1999) in je povezana z brezpogojno oziroma univerzalno naravo socialnih pravic. Socialna stratifikacija pa se nanaša na vpliv države blaginje na družbeno strukturo in posledično na solidarnost, torej na to, na kakšne načine države blaginje reproducirajo ali krojijo obstoječe družbene neenakosti, hierarhije in statuse (Esping-Andersen, 1990: 58). V nasprotju s prvima dvema indikatorjema, ki sta natančno definirana in statistično preverjena, pa zadnji indikator (odnosi med državo, trgov in družino pri proizvodnji socialnih storitev) ni koherentno integriran v analizo (Blum, 2011). Slednje konsistentno vključi v analizo šele v kasnejših delih (Esping-Andersen, 1999) na podlagi feminističnih kritik, kar bo podrobneje obravnavano v nadaljevanju. Na podlagi opisanih ključnih indikatorjev oblikuje tipologijo treh režimov držav blaginje: liberalni, konservativni in socialdemokratski režim države blaginje. Koncept režima blaginje definira kot institucionalni dogovor, pravila in razumevanja, ki vodijo in oblikujejo sočasne odločitve in izdatke socialne politike, definirajo probleme in celo strukturiranost ponudbe in povpraševanja med državljani in potrošniki socialnih storitev. Obstoj režimov države blaginje odraža razmere, da se kratkoročne politike, reforme, diskusije in oblikovanje politik odvijajo znotraj okvirjev zgodovinske institucionalizacije, ki se kvalitativno razlikujejo med državami (Esping-Andersen, 1990: 80). V nadaljevanju navajamo ključne značilnosti Esping-Andersenovih (1990) idealno tipskih režimov države blaginje.

Za *liberalni režim države blaginje* je značilna prevlada principa preverjene potrebe in rezidualna vloga transferjev, ki so namenjeni pretežno ljudem z nizkimi dohodki, delavskemu razredu in tistim brez dohodkov, ki so odvisni od države. Ta režim pooseblja individualizem, primat trga in liberalne vrednote delovne etike. Gre za usmerjenost na minimiziranje vloge države, država spodbuja rešitve na trgu socialne varnosti, na primer s subvencijami za zasebna socialna zavarovanja. Posledično je stopnja dekomodifikacije nizka in socialne pravice so omejene. Stratifikacijski učinek je dvojen, zaradi pavšalne narave prejemkov gre na eni strani za relativno enakost med upravičenci državne podpore (se pravi med najrevnejšimi in tistimi, ki pomoč najbolj potrebujejo), po drugi strani pa se večina prebivalstva zanaša na socialnovarstvene storitve, ki jih zagotavlja trg, te pa se močno razlikujejo glede na njihove zmožnosti. Gre za individualiziranje tveganj oziroma individualistični pristop samozanašanja. Posledično je značilen razredno-politični dualizem med družbenimi sloji, prejemniki državne socialne pomoči so stigmatizirani. Ta model je podoben Titmusovemu rezidualnemu modelu. Tipične predstavnice modela so ZDA, Kanada, Avstralija. Združeno kraljestvo se uvršča v ta model, vendar ni njegov prototip, saj ima na področju zdravstva in delno tudi izobraževanja vzpostavljen Beveridgeev univerzalni princip.

V *konservativno-korporativističnem tipu države blaginje* socialne pravice niso bile nikoli vprašljive, osnovane pa so na ohranjanju statusnih razlik, torej so vezane na razred in status. Gre za Bismarckov model socialnih zavarovanj, ki temelji na principu zaslužnosti (meritokratski princip), gre za princip kontributivnosti in enakovrednosti. V tem modelu ima močan vpliv katolicizem, zato je zanj značilna tudi subsidiarnost in spodbujanje tradicionalnih družinskih vlog. Posledično gre za srednjo stopnjo dekomodifikacije, ker pa je sistem zasnovan na ohranjanju družbenih razlik, je njegov redistributivni učinek skoraj zanemarljiv. Model je podoben Titmusovemu industrijskemu meritokratskemu modelu socialne politike. Tipične predstavnice modela so Avstrija, Francija, Nemčija in Italija.

Podlaga za nastanek *socialdemokratskega tipa države blaginje* je prevlada socialne demokracije. Načela univerzalizma in dekomodifikacije socialnih pravic so se razširila na novo nastajajoči srednji razred. »Namesto toleriranja dualizma med državo in trgom, med delavskim in srednjim razredom so si socialni demokrati prizadevali za državo blaginje, ki spodbuja enakost na najvišjem nivoju, ne pa enakosti minimalnih potreb« (Esping-Andersen, 1990: 27). Prevladuje princip univerzalnosti in enakosti, socialna varnost je tako del univerzalnih socialnih pravic in posledično je stopnja dekomodifikacije visoka. Ideal je maksimizacija posameznikove neodvisnosti tako od trga kot od družine. Emancipacijski potencial tega modela je največji. Država na podlagi univerzalnih socialnih storitev prevzema neposredno odgovornost za skrb za ranljive skupine in za pomoči potrebne. Značilno je široko razumevanje družbenih tveganj, egalitarizem, visoka nadomestila in univerzalni

socialni prejemki. Gre za močno poudarjeno solidarnost, pravice so osnovane na državljanstvu oziroma prebivališču. Ključna značilnost socialdemokratskega režima države blaginje je zaveza k polni zaposlenosti in tudi popolna odvisnost od njene uresničitve. Pravica do dela ima enak status kot pravica do zaščite dohodkov. Hkrati pa visoki stroški vzdrževanja solidarnostne, univerzalne in visoko dekomodifikacijske države blaginje zahtevajo minimaliziranje družbenih problemov in maksimiziranje prihodkov za financiranje države blaginje (Esping-Andersen, 1990: 28). Poudarek je na aktivaciji in enakosti spolov. Obsežno zagotavljanje storitev države blaginje tako poleg omogočanja participacije žensk na trgu delovne sile hkrati vzdržuje tudi sistem polne zaposlenosti, ki je nujen za vzdržnost sistema. Ta model je podoben Titmussovemu institucionalnemu redistributivnemu modelu socialne politike in je značilen za skandinavske države.

## **Kritike treh svetov kapitalistične blaginje in druge tipologije**

Esping-Andersenova tipologija režimov države blaginje predstavlja prelomnico v primerjalnem raziskovanju držav blaginje in je še vedno ena najodmevnejši tipologij na področju proučevanja socialnih politik (Emmenegger et al., 2015). Nadalje je tudi ena izmed najbolj kritiziranih tipologij tako z vidika teoretskih kot empiričnih izboljšav. V številnih poskusih klasifikacij, ki jih je navdihnili Esping-Andersenovo delo (za pregled glej Abrahamson, 1999; Arts in Gelissen, 2002; Kuitto, 2016), gre za kritiko Esping-Andersenove tipologije v dveh pogledih, da ta ni niti izčrpna niti izključna (Kuitto, 2016). V splošnem lahko najodmevnejše kritike združimo v tri kategorije: tiste, ki se nanašajo na prostor, na čas in na indikatorje (Schubert et al., 2009; Blum, 2011).

Največ kritik se je nanašalo na prostorski vidik oziroma neizčrpnost Esping-Andersenove tipologije. Avtorji so dokazovali, da obstajajo še drugi režimi države blaginje ter da so bile nekatere države vključene v napačen režim. Najbolj kritiziran vidik je bila izključitev mediteranskih držav iz tipologije, npr. Španije, Grčije in Portugalske; Italija pa je bila po mnenju kritikov narobe umeščena v konservativno-korporativističen režim. Leibfried (1992) in Ferrera (1996) tako predlagata četrti model države blaginje, ki naj bi bil značilen za mediteranske države. Leibfried (1992) razlikuje med štirimi režimi socialne politike: skandinavski model (moderna režim, država kot prvenstveno zaposlovalec, kot kompenzator pa le v skrajni sili); anglosaški model (rezidualni režim, država kot izhod v sili in močan poudarek na delu); Bismarckov model (institucionalni model, država prvenstveno kot kompenzator, kot zaposlovalec le v skrajni sili) in latinski/rimski model (rudimentaren režim, še razvijajoča se država blaginje). Podobno tudi Ferrera govori o »južnem modelu« (Ferrera, 1996). Za Ferrero so sistemi socialne varnosti v južnih državah osredotočeni

na transferni del socialnih politik, podobno kot v Bismarckovem modelu, še posebej radodarne pa so starostne pokojnine. Socialne storitve pa so nasprotno skoraj neobstoječe, skrbstvene storitve pa so v domeni družine. Za južnoevropske države blaginje je značilen visoko fragmentiran in neučinkovit sistem socialne varnosti, temelječ na statusu in dohodku, ki ima za posledico nagnjenost h klientelizmu, zato Ferrera te države blaginje imenuje »partikularistično-klientelistične države blaginje« (Ferrera, 1996). Kasneje je Gal (2010) v razširjeni model mediteranskih držav (znanje kot ključne značilnosti navaja religioznost, usmerjenost k družini in partikularistično-klientelistične značilnosti) poleg Portugalske, Španije, Italije, Grčije uvrstil še Ciper, Malto, Izrael in Turčijo. Nekateri avtorji pa južnih držav ne umeščajo v poseben model, temveč jih imajo za manj razvito različico, kar je Abrahamson (1992, v Abrahamson, 1999) poimenoval kot »cenejšo verzijo« kontinentalnega oziroma konservativnega modela.

V literaturi zasledimo tudi tipologije, ki izpostavijo posebnosti Avstralije in Nove Zelandije. Poleg Korpija in Palmeja (1998) jih tudi Castles in Mitchell (1993) ne umeščata v liberalni model, saj je sistem socialne varnosti drugačen in bolj vključujoč kot v liberalnem modelu, prag upravičenosti do prejemkov je primerjalno znatno višji, tako da je velik delež populacije upravičen do prejemkov. Skupaj z Združenim kraljestvom ju umestita v »radikalne« države blaginje, glede na prevlado socialno liberalne oziroma »laburistične« ideologije v začetku 20. stoletja (Castles in Mitchell, 1993; Kuitto, 2016). Nadalje so nekateri avtorji tipologijo režimov blaginje razširili še na države Latinske Amerike (glej Huber, 1996; Kaufman in Segura-Ubiergo, 2001) in Azijo (glej Hort in Kuhnle, 2000; Goodman in Peng, 1996). Režimi držav blaginje v teh državah se pogosto označujejo kot »države blaginje v nastajanju« (glej Greve, 2013; Greve, 2015). Podobno so posebej umeščene kot nov tip režimov tudi postsocialistične države, kar pa posebej obravnavamo v nadaljevanju poglavja.

Drugi val kritik zadeva časovni vidik obravnave režimov države blaginje (Blum, 2011; Schubert et al., 2009). Teoretiki države blaginje soglasno označijo sredino 70. let prejšnjega stoletja za konec »zlate dobe države blaginje«. Države blaginje se odzivajo na družbene in gospodarske izzive in so tako podvržene številnim spremembam (glej podpoglavje Spremembe držav blaginje). Iz tega izhaja kritika Esping-Andersenove tipologije (in tudi drugih), da gre za statične koncepte, ali kot pravi Esping-Andersen (1996), »frozen landscapes«, ki ne dopuščajo dinamike sprememb.

Tretji val kritik, ki se nanašajo na uporabljene indikatorje v tipologiji režimov držav blaginje, predstavljajo feministične kritike. Te mu očitajo, da je v svoji tipologiji zanemaril problematiko vloge družine in vloge spolov v zagotavljanju storitev, zato je dekomodifikacijski indeks »slep glede spola« (angl. gender-blind) (Lewis, 1992; Orloff 1993; O'Connor, 1996). Zato oblikujejo nove tipologije držav blaginje, ki upoštevajo vlogo družine kot pomembnega akterja pri zagotavljanju storitev države

blaginje (Lewis, 1992; Daly in Lewis, 2000; glej tudi 4. poglavje). Orloff (1993) in O'Connor (1993) predlagata koncept »osebne avtonomije«, ki naj bi bolje od koncepta dekomodifikacije zaobjel ključne razlike med državami blaginje, saj ta predpostavlja, da so posamezniki že »komodificirani« (tj. vključeni na trg dela), kar pa ne velja za mnoge ženske v različnih obdobjih življenja (Kuitto, 2016). Esping-Andersen (1999) se je odzval na feministične kritike in v svoji nadaljnji opredelitvi režimov blaginje upošteval vlogo družine in družinske politike s pomočjo vpeljave koncepta defamilizacije; ta označuje raven, do katere je družina razbremenjena skrbi za socialno varnost in socialno vključenost svojih članov zaradi zagotavljanja storitev s strani države ali trga. V analizi defamilizacijskega potenciala režimov države blaginje pokaže, da so trije režimi države blaginje v veliki meri v korelaciji z dimenzijo defamilizacije. Za socialdemokratski model je značilna najvišja stopnja defamilizacije (Esping-Andersen, 1999).

Pregled različnih režimov držav blaginje in njihovih ključnih značilnosti je prikazan v tabeli 2.2. Za potrebe primerjave tabela vključuje tudi državnosocialistični model države blaginje, ki je podrobno prikazan v nadaljevanju.

## Tipologija sistemov blaginje

Teoretski pristop tipologije sistemov blaginje so v svoji knjigi Zasebne neprofitno-volonterske organizacije v mednarodni perspektivi razvile Kolarič, Črnak-Meglič in Vojnovič (Kolarič et al., 2002). Gre za širši koncept od koncepta režima države blaginje, saj država predstavlja le enega izmed akterjev znotraj sistema, ki temelji na interakciji in medsebojni odvisnosti različnih sfer trga, države in civilne družbe, kamor se poleg civilnodružbenih organizacij uvršča še družina in skupnost (glej podpoglavje Vloga različnih akterjev pri zagotavljanju blaginje). Avtorice v sodobnih družbah prepoznajo pet različnih hierarhij sfer, ki so se izoblikovale predvsem v odvisnosti od tega, kateri družbeni razred je v določeni družbi skozi daljše obdobje nadziral vzvode oblasti in kakšen je bil odnos med cerkvijo oziroma cerkvami in državo. Gre za pristop, ki ga zagovarjata tudi Salamon in Anheier (1998) v svoji teoriji družbenega izvora civilnodružbenega sektorja. Podoben koncept analize mešane blaginje v različnih tipih režimov blaginje sta podala tudi Evers in Laville (2004). Pet različnih hierarhij sfer predstavlja pet različnih vrst sistemov blaginje (Kolarič et al., 2002: 56):

- liberalni sistem blaginje,
- konservativno-korporativistični,
- socialdemokratski,
- katoliški in
- etatistični (državno-socialistični) sistem blaginje.

Tabela 2.2: Ključne značilnosti režimov države blaginje

	<b>Liberalni</b>	<b>Konservativni</b>	<b>Socialdemokratski</b>	<b>Južni</b>	<b>Državnosocialistični</b>
<b>Ideološka podlaga</b>	svoboda (minimizirati: poseganje države, nepriljubljenost za delo)	solidarnost (ohraniti: družbeno in dohodkovno stabilnost, socialno integracijo)	enakost (zmanjšati: revščino, neenakost, brezposelnost)	solidarnost, tradicionalizem (ohraniti: družinske vezi)	solidarnost znotraj delavskega razreda (odpraviti: razredne razlike)
<b>Dekomodifikacija</b>	nizka	srednja	visoka	nizka	srednja do visoka
<b>Stratifikacija</b>	izključitev stigmatiziranih revnih	ohranjanje družbenoekonomskih statusnih razlik	vkjučitev vseh državljanov	ohranjanje družinskih struktur	vkjučitev vseh delavcev
<b>Socialne pravice/ upravičenost</b>	na osnovi potreb	odvisne od zaposlitve	univerzalne	odvisne od zaposlitve, na osnovi potreb	zaposlitev, državljanstvo
<b>Primarno zagotavljanje storitev</b>	trg	družina in država	država	družina	država in podjetja
<b>Prejemki</b>	pavšalni	odvisni od prispevkov	redistributivni	odvisni od prispevkov	fiksn/odvisni od prispevkov
<b>Financiranje</b>	davki	prispevki	davki	prispevki	prispevki delodajalcev
<b>Tipični primeri</b>	ZDA, Združeno kraljestvo	Nemčija	Švedska	Španija, Italija	Češka, Madžarska

Vir: Kuitro, 2016: 54.



Pri tem velja poudariti, da se kljub podobnim pojmovanjem opredelitve posameznih vrst sistemov blaginje razlikujejo od Esping-Andersenovih opredelitev »treh svetov kapitalistične blaginje« (Esping-Andersen, 1990). Ključna razlika je v upoštevanju vloge civilnodružbenih organizacij, ki so v opredelitvah posameznih vrst sistemov blaginje sorazmerno avtonomen strukturni element, medtem ko v Esping-Andersenovih opredelitvah »režimov blaginje« njihova vloga ni opredeljena in upoštevana. Tako dekomodifikacija in defamilizacija ne pomenita nujno večje odvisnosti posameznika od države in njene vloge pri zagotavljanju socialne varnosti in blaginje, saj je pri tem pomembna tudi vloga civilne družbe, katere empirični izraz so civilnodružbene organizacije (Kolarič et al., 2002: 56).

V tabeli 2.3 so predstavljene različne hierarhije sfer v posameznih sistemih blaginje.

Tabela 2.3: Hierarhije sfer v posameznih sistemih blaginje

	<b>Liberalni</b>	<b>Konservativno-korporativistični</b>	<b>Social-demokratski</b>	<b>Katoliški</b>	<b>Državno-socialistični</b>
1.	trg	trg kvazitrg	država	skupnost civilna družba	država
2.	civilna družba skupnost	država	trg	trg	skupnost (civilna družba)
3.	država	skupnost civilna družba	civilna družba skupnost	država	(trg)

Vir: Kolarič et al., 2002: 57.

V nadaljevanju je podan kratek opis sistemov blaginje in vloga civilnodružbenih organizacij v posameznih sistemih (Kolarič in dr., 2002: 58–67). Dodatno je upoštevana tudi vloga cerkve v posameznih sistemih blaginje (Gabriel in Große Kracht, 2004; Rakar, 2007).

### **Liberalni sistem blaginje – civilnodružbene organizacije kot producentke kolektivnih dobrin in storitev za prodajo na kvazitrgih**

V liberalnem sistemu blaginje ima pri zagotavljanju blaginje državljanov najpomembnejšo vlogo trg, saj sistem temelji na predpostavki, da so si vsi posamezniki s svojim delom sposobni zagotoviti socialno varnost in blaginjo na trgu. Druga možnost za tiste, ki ne morejo sodelovati na trgu, so mreže civilnodružbenih organizacij in neformalna socialna omrežja. Sfera civilne družbe je tako na drugem mestu. Država v tem sistemu poskrbi le za tiste, ki zdrsnejo tudi skozi sfero civilne družbe, njena vloga je tako rezidualna in je na zadnjem mestu. Tak sistem blaginje se je vzpostavil v ZDA, Avstraliji in deloma tudi v Angliji (Kolarič et al., 2002: 58).

Civilnodružbene organizacije imajo v tem modelu širok maneverski prostor za delovanje. Pomembne so kot producentke kolektivnih dobrin in storitev, ki jih niti trg niti država ne zagotavljata v zadostnem obsegu, za prodajo na kvazitrgih (Kolarič et al., 2002: 62), še posebej na področju zdravstva, izobraževanja in tudi socialnega varstva (Salamon et al., 2003). Ta model se je oblikoval v razmerah oblasti v rokah podjetnikov, v ospredju je liberalna ideologija, ki dovoljuje poseganje države v družbo le toliko, kolikor ti posegi dopolnjujejo svobodo trga, ne smejo pa je omejevati. V tem kontekstu je tudi dobrodelno delovanje cerkva v okviru civilnodružbenih organizacij neomejevano (Kolarič et al., 2002: 58). Vloga cerkva je obravnavana kot dobrodošel zasebni nadomestek za državne obveze v produkciji javnih dobrin in storitev. Cerkvene organizacije so dobrodošle predvsem kot filantropske organizacije za reševanje problemov, ki niso zanimivi za trg, kot so socialni problemi in revščina, ki se težko ponudijo na »trgu blaginje« in ne ustrezajo profi-tnim težnjam zasebnih podjetij (Gabriel in Große Kracht, 2004: 211). Cerkvene civilnodružbene organizacije so zato v tem modelu poleg področja izobraževanja in zdravstva močno aktivne na področju socialnega varstva. Ta model avtorja Gabriel in Große Kracht imenujeta »liberalni model – šibka država blaginje s cerkvenimi civilnodružbenimi organizacijami kot dobrodošel zasebni nadomestek državne odgovornosti na področju proizvodnje javnih dobrin in storitev« (Gabriel in Große Kracht, 2004: 210).

### **Konservativno-korporativistični sistem blaginje – civilnodružbene organizacije kot producentke javnih dobrin in storitev za državo**

V konservativno-korporativističnem sistemu blaginje prvo mesto v zagotavljanju blaginje, prav tako kot v liberalnem sistemu, pripada trgu oziroma kvazitrgu zaradi koncesijskih pogodb med obveznimi zavarovalnimi skladi in civilnodružbenimi organizacijami kot proizvajalkami storitev. Vloga države je v tem modelu na drugem mestu, namreč država na podlagi obveznih sistemov socialnih zavarovanj podpira sposobnost zaposlenih in njihovih družin, da kupujejo sredstva na trgu. Država poskrbi tudi za tiste, ki izpadejo iz sistemov obveznih socialnih zavarovanj z instrumenti socialne pomoči, to pa tako, da naroči storitve zanje pri civilnodružbenih organizacijah, ki so sicer na zadnjem mestu v hierarhiji, imajo pa pomembno vlogo. Tak sistem blaginje se je vzpostavil v kontinentalni Evropi: Nemčiji, Avstriji, Franciji, Belgiji in na Nizozemskem (Kolarič et al., 2002: 58–59).

Vlogo civilnodružbenih organizacij v tem sistemu avtorice Kolarič in druge (2002) pojasnjujejo v povezavi z vlogo države, ki ni niti rezidualna niti subsidiarna. Vloga države zajema delitev dela med državo, ki je naročnik in financer storitev, in civilnodružbene organizacije, ki so proizvajalke naročenih javnih dobrin in storitev za državo. Temelj za takšno delitev dela je partnerski odnos med državo in cerkvami,

ki so ustanoviteljice večine civilnodružbenih organizacij in ki si s svojo dejavnostjo zagotavljajo legitimiteto; država pa si s financiranjem teh organizacij zagotavlja legitimnost (Kolarič et al., 2002: 64). V tem modelu država pri zasebni produkciji javnih dobrin in storitev favorizira tradicionalne in močne cerkvene civilnodružbene organizacije v primerjavi z ostalimi civilnodružbenimi organizacijami na podlagi kontinuitete in ustaljenih oblik državnega financiranja (Gabriel in Große Kracht, 2004: 212). Cerkevne civilnodružbene organizacije so tako v tem sistemu pomembne so-producentke javnih dobrin in storitev. Ta sistem blaginje je še posebej izrazit v državah z močno katoliško manjšino, kot sta Nizozemska in tudi Nemčija, pri katerih gre za delitev dela v civilnodružbenem sektorju med katoliškimi in protestantskimi organizacijami.

Mnogi avtorji navajajo, da gre v tem primeru za »kvazidržavne organizacije« (Gabriel in Große Kracht, 2004; Evers in Laville, 2004; Kolarič, 2003). Država pri civilnodružbenih organizacijah predvsem naroča socialnovarstvene storitve za marginalne skupine, ki ne morejo sodelovati na trgu delovne sile, kjer so civilnodružbene organizacije v tem modelu tudi najbolj aktivne, pomembno vlogo pa imajo tudi na področju vzgoje in izobraževanja ter zdravstva, ki sta poleg socialnega varstva za cerkev dve najpomembnejši področji. Ta model avtorja Gabriel in Große Kracht označita kot »posreden model države blaginje – s posredniško vlogo države in močno prisotnostjo »kvazidržavnih« cerkvenih civilnodružbenih organizacij kot pomembnih soproductenk javnih dobrin in storitev« (Gabriel in Große Kracht, 2004: 211).

### **Katoliški sistem blaginje – civilnodružbene organizacije zagotavljajo legitimiteto Rimskokatoliški cerkvi**

Katoliški sistem blaginje temelji na načelu subsidiarnosti kot rezultat moči Rimskokatoliške cerkve. V skladu s tem načelom imajo v tem sistemu najpomembnejšo vlogo neformalna socialna omrežja in predvsem s stani cerkve ustanovljene civilnodružbene organizacije. Vloga trga je na drugem mestu v hierarhiji in se nanaša na zasebne kolektivne zavarovalne sheme. Odgovornost države je rezidualna in je na zadnjem mestu, saj poseže le, če drugi dve sferi odpovesta, s shemami socialnih pomoči ali z minimalnimi nacionalnimi zavarovalnimi shemami. Ta sistem blaginje, ki ga Ferrera (1996) v analizi različnih režimov blaginje imenuje »južni model«, je značilen za Italijo, Španijo in Portugalsko. Model je značilen tudi za Latinsko Ameriko (Kolarič et al., 2002: 65).

Vloga civilnodružbenih organizacij, ki so večinoma cerkvene, je tako v tem sistemu dvojna (Kolarič et al., 2002: 65). V skladu z načelom subsidiarnosti imajo pomembno vlogo kot proizvajalke kolektivnih dobrin in storitev za prodajo na kvazitrgih, na drugi strani pa zagotavljajo legitimiteto Rimskokatoliški cerkvi. Drugo

načelo je za cerkev pomembnejše, zato so cerkvene civilnodružbene organizacije dejavne predvsem na najpomembnejših področjih za zagotavljanje legitimitete – na področjih vzgoje in izobraževanja ter socialnega varstva.

### **Socialdemokratski sistem blaginje – civilnodružbene organizacije posredujejo glas tistih, katerih potrebe ostajajo nezadovoljene**

V socialdemokratskem sistemu blaginje ima za zagotavljanje blaginje in socialne varnosti najpomembnejšo vlogo država na podlagi močnega javnega sektorja, univerzalnih programov in socialnih pravic državljanov. Trg je na drugem mestu v hierarhiji, civilnodružbene organizacije in neformalna socialna omrežja pa na zadnjem (Kolarič et al., 2002: 59).

Hierarhija sfer v socialdemokratskem sistemu blaginje se je izoblikovala skozi socialnopolitične odločitve socialdemokratskih strank, ki so daljša časovna obdobja nadzirale vzvode oblasti. Zaradi močnega javnega sektorja civilnodružbene organizacije na področju proizvodnje dobrin in storitev v tem modelu nimajo pomembne vloge. Imajo pa pomembno vlogo kot posredniške strukture oziroma »glasnice« tistih skupin, katerih potrebe kljub univerzalnosti programov ostajajo nezadovoljene. Ta sistem se je vzpostavil v državah s šibko tradicijo cerkvenih civilnodružbenih organizacij in z religiozno homogenimi družbami protestantske verske ločine (Gabriel in Große Kracht, 2004: 209). Sistem je značilen za skandinavske države. V tem modelu po mnenju Gabriela in Große Krachta (2004: 209) država tradicionalne cerkvene civilnodružbene organizacije obravnava kot potencialne tekmice na področju produkcije javnih dobrin in storitev, saj ima le sama legitimnost in odgovornost za zagotavljanje takšnih storitev. Zato ta model imenujeta »državni (statist) model – z močno državo blaginje v rivalstvu s tradicionalnimi cerkvenimi civilnodružbenimi organizacijami« (Gabriel in Große Kracht, 2004: 209). Podobno kot Kolarič in drugi (2002) najdeta podobnosti v tem modelu s sistemi blaginje socialističnih držav.

### **(Nekdanji) državnosocialistični sistem blaginje – civilnodružbene organizacije so podpirale neformalna socialna omrežja, da so ta skrbela za svoje člane**

Za državnosocialistični sistem blaginje je bila značilna dominantna vloga države. Država je bila lastnik, financer in nadzornik vseh institucij, ki so producirale storitve ali zagotavljale denarna nadomestila posameznikom. Ker državna sredstva niso zadostovala za zadovoljitev vseh potreb posameznikov, so veliko breme za zagotavljanje socialne varnosti in blaginje posameznikov nosila neformalna socialna omrežja, predvsem družina in sorodstvo. Vloga civilnodružbenih organizacij je bila šibka zaradi formalnih ovir za samoorganiziranje državljanov, predvsem pa zaradi omejevanja

vloge cerkve, trga pa v sferi produkcije storitev legalno ni bilo. Ta sistem se je vzpostavil v specifičnih razmerah razvoja socialističnih družb, ko je vladajoča komunistična partija »uporabljala državo« za nadzor nad vsemi sferami družbenega življenja. Kljub temu da so bile med nekdanjimi socialističnimi družbami znatne razlike v stopnji razvitosti javnega sektorja in tudi med civilnodružbenimi organizacijami, je opisani strukturni vzorec hierarhije sfer navzoč v vseh teh družbah (Kolarič et al., 2002: 60-61). Več o razvoju režimov blaginje v postsocialističnem obdobju s poudarkom na Sloveniji podajamo v naslednjem poglavju.

## Režimi blaginje v postsocialističnih državah

Večina tipologij države blaginje je nastala v 90. letih prejšnjega stoletja in niso vključevale držav srednje in vzhodne Evrope (angl. CEE). Ob njihovem vstopu v EU pa se je povečalo tudi zanimanje za njihovo umestitev v okvir tipologij države blaginje. Pri tem lahko razlikujemo med tremi različnimi pogledi na umestitev držav srednje in vzhodne Evrope v »svetove blaginje« (Blum, 2011: 5; Schubert et al., 2009).

Prvič, nekateri avtorji so zagovarjali tezo, da so države srednje in vzhodne Evrope poseben režim blaginje, ki je zgrajen na skupni socialistični preteklosti. Tausz (2009) se opira na argument institucionalne pogojenosti na primeru madžarske države blaginje, ki je zato ni možno umestiti v Esping-Andersenovo (1990) klasifikacijo, temveč predstavlja nekakšen »antimodel ali hibridni model« (Tausz, 2009: 258). Podobno tudi Trumm in Ainsaar (2009) poudarjata zapuščino državnosocialističnega sistema na primeru estonske države blaginje. Značilnosti, kot so npr. dobro razvito otroško varstvo in tudi prispevki delodajalcev kot osnova za financiranje socialno-varstvenega sistema, so navkljub obsežnim tranzicijskim spremembam v mnogih državah srednje in vzhodne Evrope prerasli državnosocialistični režim blaginje. Kljub temu pa še vedno ni jasno, ali dediščina državnosocialističnega režima blaginje, ki je brez dvoma skupna vsem postsocialističnim državam, zadošča za oblikovanje ločenega »sveta blaginje« (Blum, 2011: 5).

Drugič, v nasprotju s prej navedenim so nekateri avtorji, in med njimi najodmevnejši Esping-Andersen (1996), zagovarjali tezo, da so posebnosti postsocialističnih sistemov blaginje prehodnega značaja ter da se bodo nazadnje ti sistemi vendarle razvili v enega izmed »treh svetov blaginje«, liberalnega, konservativnega ali socialdemokratskega. Številne študije režimov blaginje v državah srednje in vzhodne Evrope v 90. letih prejšnjega stoletja so tako skušale umestiti države srednje in vzhodne Evrope v obstoječe režime države blaginje. Po mnenju Deacona (2000) so se sistemi blaginje v teh državah razvijali v smeri konservativno-korporativističnega sistema blaginje v kombinaciji z elementi socialdemokratskega sistema blaginje, ki izhajajo iz

predhodnega socialističnega sistema blaginje. Nasprotno pa so drugi avtorji (Ferge, 2001; Standing, 1996) mnenja, da so spremembe v sistemih blaginje v tranzicijskih državah potekale predvsem v smeri liberalnega režima blaginje na način »šok terapije«, pod vplivom zahodnoevropskih ekonomistov in politikov ter predvsem ekonomskih organizacij, kot je Svetovna banka in OECD. Vendar študije posameznih držav kažejo, da je bil vpliv teh organizacij v državah srednje in vzhodne Evrope različen. Na primer, Svetovna banka je močno vplivala na pokojninsko reformo v Latviji (Rajevska, 2009) in na Slovaškem (Wientzek in Meyer, 2009), podobnega vpliva ni bilo v Estoniji. Preoblikovanje države blaginje v Estoniji je bilo, nasprotno, močno odvisno od njene geografske lege in izmenjave mnenj s skandinavskimi eksperti, posledično so bile v številnih zakonodajnih rešitvah uzakonjene skandinavske tradicije (Trumm in Ainsaar, 2009). Druge države pa so se zatekle h konservativno-korporativistični tradiciji izpred druge svetovne vojne, kot na primer Češka, Madžarska in Slovenija. Pri tem Kolarič in druge (2009a; 2011) poudarijo, da je Slovenija med nekdanjimi socialističnimi državami nekakšna izjema. Za razliko od ostalih postsocialističnih držav, za katere podobno kot Ferge (2001) menijo, da so spremembe v sistemih blaginje teh držav potekale predvsem kot »šok terapija« v smeri liberalnega sistema blaginje, so bile v Sloveniji spremembe v socialni politiki postopne, z zavračanjem priporočil »šok terapije«. Za Slovenijo je tako značilen dualni model, ki vsebuje elemente konservativno-korporativističnega sistema blaginje in socialdemokratskega sistema blaginje (Kolarič et al., 2009a; Kolarič et al., 2011). Esping-Andersenova tipologija režimov države blaginje se tako pogosto uporablja v teoretskih diskusijah umeščanja držav blaginje srednje- in vzhodnoevropskih držav, vendar pa to ne pomeni tudi, da so se te države razvile v enega izmed teh režimov, bolj pogosto gre za hibridne forme različnih režimov, za zmes različnih elementov iz vseh treh »svetov blaginje« (Blum, 2011).

Tretji pogled na režime blaginje v postsocialističnih državah se nanaša na njihovo heterogenost, tako da jih je potrebno še nadalje klasificirati ali pa obravnavati glede na geografsko regijo (Blum, 2011: 6). Aidukaite (2004) tako razlikuje med postsocialističnim in srednje- in vzhodnoevropskim modelom. Kljub temu so razlike tudi znotraj teh podtipov med državami znatne (Schubert et al., 2009). To nedvomno kaže na to, da nekdanjih socialističnih držav, čeprav te države še vedno ohranjajo značilnosti nekdanjega državnosocialističnega sistema blaginje, ne moremo več obravnavati enotno, kot enoten režim blaginje, saj so med državami v tranzicijskem obdobju nastale pomembne razlike glede na to, v kateri smeri je potekal razvoj sistema blaginje; te so se v kasnejšem obdobju še izkristalizirale.

## Razvoj slovenskega sistema blaginje

V obdobju socializma je bil za Slovenijo tako kot za ostale socialistične države značilen državnosocialistični sistem blaginje (Kolarič et al., 2009a; Kolarič et al., 2009b; Stambolieva, 2016; Ferge, 2001). Vloga države je bila dominantna, bila je lastnik, financer in nadzornik vseh institucij, ki so ponujale storitve ali zagotavljale socialno varnost posameznikov. Sredstva in storitve, ki jih je zagotavljala država, skupaj s tistimi, ki so jih obvezno zagotavljala podjetja za svoje zaposlene, pa niso zadostovala za zadovoljitev vseh potreb. Zato so veliko breme za zagotavljanje socialne varnosti in blaginje svojim članom nosile neformalne socialne mreže, predvsem ožja in/ali razširjena družina. Vloga civilnodružbenih organizacij je bila šibka zaradi formalnih ovir za samoorganiziranje državljanov in zaradi omejevanje »socialne« vloge cerkve<sup>14</sup>. Trga v sferi produkcije storitev kot tudi v sferi zavarovanj legalno ni bilo. Sistem je tako temeljil na tistem partnerstvu med delavskim razredom in vladajočo partijsko nomenklaturo (Županov, v Svetlik, 1992); ta je zagotavljala delavskemu razredu vseživljenjsko zaposlitev in nanjo vezano socialno varnost v zameno za nujno potrebno politično legitimiteto. Takšno stanje se ni veliko razlikovalo od stanja, v katerem je Bismarck uvajal sisteme socialnih zavarovanj, zato tudi ne preseneča ugotovitev, da sta bila v sisteme socialne varnosti vgrajena oba Bismarckova principa, princip kontributivnosti in princip enakovrednosti (Kolarič et al., 2009b).

V Sloveniji oziroma nekdanji Jugoslaviji lahko identificiramo tri faze v razvoju socialne politike (Kolarič, 1992: 15-18; Kolarič et al., 2011):

- V prvi fazi, do sredine 50. let prejšnjega stoletja, so se socialnopolitične odločitve oblikovale znotraj državno-partijskega vrha na ravni zvezne države. Vzpostavile naj bi kolektivni sistem socialne varnosti z enotnim sistemom obveznega socialnega zavarovanja (za primer invalidnosti, starosti in bolezni), brezplačnim šolskim sistemom ter s podružbljanjem funkcij družine (ustanavljanje jasli, vrtcev, domov za študente in dijake, šolskih kuhinj, otroških letovišč itn.).
- V drugi fazi, do konca 60. let prejšnjega stoletja, so socialnopolitične odločitve oblikovale in izvajale republiške uprave. Predvsem so razvijale in posodabljale javne institucije in organizacije javnega oziroma državnega sektorja. Temelj tega

---

14 V okviru socialističnega sistema cerkev formalno ni smela posegati v družbene dejavnosti in ustanavljati svojih organizacij, a to seveda ne pomeni, da se to ni dogajalo. Cerkveni ljudje, predvsem redovnice (sestre Kristusa Odrašenika, Marijine sestre, sestre usmiljenke) so ves čas »javno nevidno« varovale otroke, ponujale pomoč bolnim, ostarelim in invalidom, vodile »zavetišča« za brezdomce in zapuščene, in to praviloma v tesnem sodelovanju s centri za socialno delo v posameznih okoljih. V okviru župnij so prav tako delovala številna duhovna gibanja, ki so jih vodili laiki in na podlagi katerih so nastajale skupine samopomoči in vzajemne medsebojne pomoči. Taka so bila npr. gibanja Prijateljstvo bolnikov in invalidov, Vera in luč, Marijino delo itn. (Kolarič, 1994: 147).

razvoja in modernizacije so bile visoke stopnje ekonomske rasti, pa tudi namen- sko zbrana in porabljena sredstva po posameznih področjih (zdravstvo, šolstvo, socialno varstvo itn.).

- V tretji fazi, to je v 70. letih prejšnjega stoletja, so se socialnopolitične odločitve oblikovale in izvajale na občinskih ravneh in v okviru podjetij. Usmerjene so bile k razvijanju »lokalne samozadostnosti«, oziroma k oskrbljenosti posameznih lokalnih okolij s čim gostejšo mrežo javnih institucij. Hkrati so posamezne social- nopolitične odločitve tudi krepile sposobnost družin, da so skrbele za svoje člane (otroški dodatki), pa tudi razvijale prostovoljne organizacije in društva (zakon o društvih iz leta 1974).

Rezultat takšnega razvoja je bilo izoblikovanje specifične strukture slovenskega sistema blaginje. Šlo je za »tridelni sistem« z naslednjimi konstitutivnimi elementi (Kolarič, 1992: 19-20):

1. V prvem delu slovenskega sistema blaginje, to je v dobro razviti in prostorsko raz- pršeni mreži javnih/državnih institucij, je bila centrirana vsa formalno organizi- rana in profesionalizirana produkcija storitev vključno z distribucijo denarnih na- domestil (za primere starosti, invalidnosti, bolezni, brezposelnosti) ter denarnih pomoči. Pomemben segment tega prvega dela je bila tudi formalno organizirana in profesionalizirana produkcija številnih storitev v okviru podjetij (zagotavljanje toplih malic, rekreacije, počitnic, otroškega in zdravstvenega varstva, izobraževa- nja in usposabljanja itn. za zaposlene).
2. Vse tiste storitve, ki niso bile proizvedene v prvem, javnem/državnem delu (sek- torju) sistema blaginje ali niso bile tam proizvedene v zadostnem obsegu, so mo- rale biti zagotovljene skozi samopomoč in vzajemno medsebojno pomoč med člani družine, sorodstva, sosedstva, skupin prijateljev itn. Šlo je za prostovoljno in neplačano zagotavljanje storitev znotraj neformalnega sektorja, ki mu država s socialno-političnimi ukrepi dolgo ni posvečala nobene pozornosti.
3. V »vmesnem prostoru« je potekala produkcija storitev, in sicer:
  - a.) V tesni povezavi s prvim, javnim/državnim delom sistema blaginje se je ves čas odvijala »siva« produkcija vseh vrst storitev. Njeni nosilci so bili posamezniki, praviloma zaposleni v javnih institucijah in organizacijah, ki so uporabnikom ponujali storitve za neposredno plačilo. Ta »siva« produkcija storitev je bila sicer nelegalna, vendar s strani javnih avtoritet tolerirana, ker je kompenzirala deficite javnega sektorja.
  - b.) V povezavi z neformalnim delom sistema blaginje pa je potekala s strani pro- stovoljnih organizacij in društev organizirana produkcija storitev. Bila je pravi- loma prostovoljna in neplačana ali delno plačana. Bila je pomembna podpora in dopolnilo skrbi neformalnih socialnih mrež, predvsem družine za svoje člane, država pa na to produkcijo oziroma na te storitve ni posebej »računala«.



V finančnem smislu je funkcioniranje osrednjega strukturnega elementa tridelnega sistema blaginje, to je mreže javnih/državnih institucij, temeljilo na obveznem plačevanju prispevkov zaposlenih in podjetij<sup>15</sup>.

V kontekstu prehoda iz socialistične v postsocialistično družbo se je slovenska politična elita odločila za postopnost reform po posameznih socialnopolitičnih področjih (Kolarič et al., 2009a, 2009b, 2011):

- Na področju politike zaposlovanja in zagotavljanja socialne varnosti brezposelnim osebam je prišlo do premika od na pravicah iz obveznega zavarovanja za primer brezposelnosti temelječi pasivni politiki k aktivni politiki zaposlovanja. Princip aktivacije je bil previdno uporabljen predvsem za brezposelne osebe pa tudi za druge upravičence do socialnih pomoči.
- Na področju družinske politike so bili uvedeni nekateri pozitivni ukrepi (kot npr. očetovski dopust, dodatni družinski prejemki), ki naj bi prispevali k lažjemu usklajevanju delovnega in družinskega življenja. To usklajevanje ima v Sloveniji zaradi visoke stopnje zaposlenosti žensk dolgo tradicijo in se nikakor ne veže le na postsocialistično obdobje.
- Na področju politike invalidskega in starostnega upokojevanja, ki temelji na obveznem sistemu zavarovanja za primer invalidnosti in starosti, pa je bil vzpostavljen tristebni sistem, kjer pa drugi (kolektivne zavarovalne sheme, vezane na podjetja, in individualne sheme) in tretji steber (privatna zavarovanja pri tržnih zavarovalnih agencijah) predstavljata le dopolnilo in ne nadomestilo za prvi steber (obvezno zavarovanje).
- Na področju politike zdravstvenega varstva, ki temelji na obveznem zavarovanju za primer bolezni, je bil poleg možnosti za dodatna privatna zavarovanja pri tržnih zavarovalnih agencijah sprožen proces privatizacije na področju produkcije zdravstvenih storitev. Ta proces je še posebej očiten v zadnjih letih. Vsekakor pa zasebni producenti zdravstvenih storitev, ki imajo predvsem status neprofitnosti, predstavljajo le dopolnilo in ne nadomestilo za javne/državne organizacije, v okviru katerih še zmeraj poteka pretežni del produkcije zdravstvenih storitev.
- Na področju izobraževalne politike, ki temelji na principu univerzalnosti, je prišlo do vsebinskih sprememb kurikulumov, medtem ko je sistem javnih izobraževalnih institucij na vseh treh ravneh izobraževanja ostal večinoma nespremenjen. Hkrati so bile ukinjene formalne ovire za ustanavljanje zasebnih izobraževalnih

---

15 Ti niso plačevali prispevkov le za vse štiri vrste tveganj izgube dohodka – za primere invalidnosti, starosti, bolezni in brezposelnosti (od 70. let prejšnjega stoletja naprej), ampak so plačevali tudi prispevke za šolstvo, za otroško varstvo, za varstvo ostarelih, za varstvo oseb s posebnimi potrebami itd. Ti prispevki so bili vezani na višino plače zaposlenih, storitve in prejemki pa so bili distribuirani upravičencem delno na osnovi »Bismarckovega equity principa«, delno pa na osnovi »Beveridgevega flat-rate principa«.

institucij, vendar te lahko le dopolnjujejo, ne morejo pa nadomestiti javnih izobraževalnih institucij.

- Do zares »paradigmatske« spremembe je prišlo v začetku devetdesetih let le na področju stanovanjske politike. Celoten družbeni/javni/državni stanovanjski sektor je bil preoblikovan v zasebni sektor, država pa sedaj le postopoma ustvarja pogoje za izgradnjo najemnih profitnih in neprofitnih stanovanj.

Struktura sistema blaginje se je relativno ohranila (Kolarič et al., 2011, 2009a, 2009b). Temelj celotnega sistema predstavljajo obvezni sistemi socialnih zavarovanj, ki temeljijo na socialnem partnerstvu. Ta instrument dopolnjuje instrument socialnih pomoči, ki sicer deluje na osnovi principa preverjene potrebe, se ga pa zmeraj bolj povezuje s principom aktivacije.

Mreži javnih/državnih organizacij še zmeraj pripada osrednje mesto pri produkciji različnih storitev, ki so državljanom dostopne pod enakimi pogoji. Se pa v dopolnilnem razmerju z njimi oblikujejo civilnodružbene organizacije. Tako se postopoma oblikuje in krepi civilnodružbeni sektor, ki dopolnjuje ponudbo storitev javnega/državnega sektorja. Skozi proces privatizacije na določenih področjih, predvsem na področju zdravstva, nastajajo zasebne profitne organizacije. Te v povezavi s prej omenjenimi zasebnimi zavarovalnimi shemami predstavljajo razvoj tržnega sektorja. Družina nosi še zmeraj pomemben del bremena pri zagotavljanju socialne varnosti in blaginje za svoje člane, je pa podprta s pozitivnimi ukrepi družinske politike, predvsem na področju otroškega varstva, v znatno manjšem obsegu pa na področju skrbi za stare. V tako strukturiran sistem blaginje je vtkan princip socialne pravičnosti v smislu enakih možnosti dostopa do določene stopnje socialne varnosti in do določene količine ter vrste storitev, nadgrajenih z meritokratskim načelom, upoštevan pa je tudi princip solidarnosti oziroma enakosti (Kolarič et al., 2011).

Naj povzamemo: za slovenski sistem blaginje je značilno, da se je v kontekstu prehoda iz socialistične v postsocialistično družbo konstituiral kot dualni model, sestavljen iz elementov na eni strani konservativno-korporativističnega sistema, in sicer z obveznimi sistemi socialnih zavarovanj, ter na drugi strani močnim javnim/državnim sektorjem, ki je ohranil status dominantnega producenta vseh vrst storitev, do katerih imajo vsi državljanji dostop pod enakimi pogoji, kot pomembnim elementom socialdemokratskega sistema.

V zadnjem obdobju v luči ekonomske krize, t. i. »velike recesije« (glej podpogalvje Spremembe držav blaginje), ki je Slovenijo primerjalno z drugimi evropskimi državami relativno močno prizadela (rast BDP po letu 2008 je bila negativna, okrevanje pa je bilo počasnejše kot v drugih državah EU (Eurostat, 2018), tudi javni dolg je močno porasel, od 22 % BDP v letu 2008 na več kot 80 % BDP v letu 2014 (UMAR, 2015)), pa je tudi v Sloveniji prišlo do korenitejših sprememb v sistemu blaginje. Te niso bile vse le neposredni odgovor na ekonomske razmere, temveč je šlo tudi za strukturne

reformne sistema, ki so se pripravljale že v obdobju pred ekonomsko krizo. Poleg gospodarske krize je za Slovenijo v tem obdobju značilna tudi politična nestabilnost z nenehnim menjavanjem levih in desnih političnih koalicij (Filipovič Hrast in Rakar, 2017). Velik izziv slovenski državi blaginje predstavlja tudi staranje prebivalstva, kajti Slovenija med ostalimi državami EU predstavlja eno izmed najhitreje starajočih se družb (glej 5. poglavje). Posledično so bile v tem obdobju sprejete številne reforme, med navedenimi razlogi je bila stabilizacija javnih financ (pokojninska reforma) in izboljšanje gospodarskih pogojev (reformne na trgu delovne sile). Omenjeni pritiski v navezavi z varčevalnimi ukrepi so privedli do strukturnih reform, te pa do korenitejših sprememb v sistemu blaginje in posledično tudi do javnega upora uvedenim reformam (Filipovič Hrast in Rakar, 2017). Nedavna ekonomska kriza, t. i. »velika recesija«, je bila tako zaznamovana z uvedbo številnih strukturnih reform skupaj z ad hoc in začasnimi ukrepi, katerih namen je bil stabilizacija javnih financ. Kombinacija strukturnih reform in varčevalnih ukrepov je privedla do korenitih sprememb v socialnih programih, ki so bili podvrženi zmanjševanju porabe (angl. retrenchment) in omejevanju stroškov (angl. cost containment). Šlo je za poostreni princip targetiranja in selektivnosti ukrepov, s pomočjo strožjih kriterijev za upravičenost do prejemkov in ukinjanja univerzalnosti prejemkov. Čeprav so strukturne reforme, kot je npr. reforma trga delovne sile, imele namen zaščititi najbolj ranljive skupine, so hkratne spremembe v socialni zakonodaji privedle do večje ranljivosti in do povečanja stopnje revščine med posameznimi skupinami, kot so brezposelni, enostarševske družine, stari, še posebej samska gospodinjstva (Dremelj et al., 2013; Filipovič Hrast in Rakar, 2017).

Tako lahko razvoj slovenskega sistema blaginje v obdobju po osamosvojitvi razdelimo na tri ključna obdobja (Filipovič Hrast in Rakar, v tisku). Prvo obdobje obsega čas od leta 1991 do 1999, gre za tranzicijsko obdobje od osamosvojitve do prve večje pokojninske reforme, v katerem gre za uspešno spopadanje s tranzicijskimi izzivi in za oblikovanje slovenskega sistema blaginje kot dualnega modela z značilnostmi konservativno-korporativističnega modela in socialdemokratskega sistema blaginje. Drugo obdobje, od leta 2000 do 2010, ki vključuje leta visoke gospodarske rasti in uvajanje postopnih sprememb v sistemu blaginje ter ohranitev njegovih temeljnih značilnosti dualnega modela, traja do pričetka gospodarske krize in posledične uvedbe reform na področju trga dela in socialne zakonodaje. Tretje obdobje, od leta 2010 dalje, je tako zaznamovano z implementacijo reform, predvsem celovite prenovne socialne zakonodaje ter z uvedbo varčevalnih ukrepov, ki jim sledijo številni popravki in dopolnitve. V splošnem lahko potekajoče spremembe označimo za neoliberalne, in sicer zaradi pogostega poudarka na bolj ciljno usmerjenih politikah, zaradi krepitve principa preverjanja potreb in zaradi nekaterih znižanj prejemkov. V obdobju okrepljene gospodarske rasti, s pričetkom v letu 2014, od 2016 dalje poteka postopno ukinjanje nekaterih varčevalnih ukrepov, ki so bili zasnovani kotčasni, kljub temu pa nekateri varčevalni ukrepi ostajajo.

# Spremembe držav blaginje

## Razlogi in smeri sprememb držav blaginje

Tri desetletja po drugi svetovni vojni so bila zaznamovana s širitvijo sistemov socialne zaščite v Evropi, ki je temeljila na hitri industrializaciji, porajajočih novih družbenih tenzijah in dobrih gospodarskih razmerah, ki so omogočale naslavljanje teh tenzij (Levy, 2010; Gough in Therborn, 2010). Obdobje do 1970 tako pogosto imenujemo zlata doba držav blaginje. To se je spremenilo z gospodarskimi šoki v kasnejšem obdobju in z zmanjšanjem gospodarske rasti. Slabe zmožnosti držav pri spopadanju s spremenjenimi razmerami so vodile v vedno večje kritike vloge države, med katerimi je bila izrazito močna kritika s strani teorij neoliberalizma (Castles et al., 2010). Neoliberalizem, globalizacija in drugi dejavniki naj bi vodili v krčenje držav blaginje (Levy, 2010)<sup>16</sup>, <sup>17</sup>. Vendar pa, kot argumentira Pierson (1994; glej tudi Levy, 2010) rezi niso bili tako veliki in države blaginje niso (korenito) zmanjšale svoje porabe za socialne izdatke <sup>18</sup>. Del razlogov za to lahko iščemo v dejstvu, da so pri reformah politični odločevalci omejeni z obljubami, ki so jih dale prejšnje vlade, ter hkrati z interesnimi skupinami, ki so nastale okrog posameznih socialnih programov (npr. upokojenci, uslužbenci v javnem storitvenem sektorju ipd.)<sup>19</sup>. Kot enega od

- 
- 16 Po obdobju zlate dobe države blaginje naj bi bil torej pogost trend krčenje države blaginje in tudi premik od brezpogojne k pogojevani blaginji, torej večji poudarek na dolžnostih posameznika, s tem pa tudi premik od dekomodifikacije k rekomodifikaciji (Kopač, 2004).
- 17 Jessop (1994, 1999) argumentira spremembe kot prehod iz keynesijanske države blaginje, ki je bila nacionalno utemeljena in usmerjena na zagotavljanje polne zaposlenosti in razširjanje norm potrošnje, v t. i. schumpeterjansko državo blaginje, v kateri sta gospodarska nestabilnost in negotovost na trgu delovne sile njena temeljna organizacijska principa, socialna politika pa je podvržena potrebam po fleksibilnosti in zagotavljanju usposobljene in fleksibilne delovne sile, pri čemer ima nacionalna država vedno manjšo vlogo (zaradi večje moči regij in nadnacionalnih akterjev) (v Fitzpatrick, 2001: 160a–163).
- 18 Ohranjanje stabilnega deleža BDP za socialne izdatke ni najboljši kazalnik, saj ne upošteva v celoti socialnih in gospodarskih razmer oz. potreb. Na primer v okoliščinah intenzivnega staranja prebivalstva bi pričakovali naraščajoče izdatke za pokojnine zaradi naraščanja števila starih ljudi, in torej rast deleža izdatkov. Ohranjanje deleža v tem smislu torej lahko pomeni dokaz krčenja države blaginje.
- 19 Razlogi za omejevanje rezov so psihološki, saj ljudje ne želijo tvegati sedanjih dobičkov (npr. prejemkov države blaginje) za potencialne dobičke v prihodnosti (npr. za bolj stabilno gospodarsko rast ali nižje davke). Nadalje, izgube običajno doživijo specifične skupine prebivalstva (npr. upokojenci), dobički pa so bolj razpršeni, zaradi česar je motivacija za organizacijo (npr. proteste) večja med prvimi. Nazadnje, pretekle obveze manjšajo možnosti sprememb, kar povzroči nefleksibilnost (angl. lock-in) političnih možnosti v prihodnosti (Pierson, 1994, v Levy, 2010).

argumentov za vztrajanje (angl. *resistence*) držav blaginje Glennerster (2010: 692) poudari tudi neuspehe trga, da bi zagotovil socialno varnost, kar prikaže na primeru zasebnih pokojninskih shem. Zasebne alternative so namreč podobno kot države blaginje podvržene težavam s financiranjem<sup>20</sup>. Kljub temu pa je po »zlati dobi« večina držav blaginje sprejela različne strategije za doseganje večje finančne vzdržnosti, kot so npr. podaljševanje delovne dobe, zmanjševanje pokojnin in vzpostavljanje mešanih modelov financiranja sistemov socialne varnosti (ibid.: 692–696).

Sodobne, »zrele« države blaginje se soočajo s pomembnimi izzivi, kot so globalizacija, staranje prebivalstva, nizka stopnja rodnosti in spremenjene družinske strukture (manjša gospodinjstva) (Clasen, 2012). Temu lahko dodamo še strukturne spremembe v gospodarstvu, porast storitvenega sektorja in naraščajočo etnično heterogenost, ki lahko pomeni večji pritisk na državo blaginje v smeri socialne vključenosti, pa tudi (negativen) vpliv na vprašanja solidarnosti (Castles et al., 2010: 13). V literaturi pogosto med izzivi, ki vplivajo na spremembe sodobnih držav blaginje, srečamo izraz »nova družbena tveganja« (angl. *new social risks*). Gre za koncept, ki zaobjema različne družbene in gospodarske trende, ki vplivajo na spreminjanje socialne politike (Beland in Mahon, 2016). Ta nova tveganja zajemajo (Taylor Gooby, 2004; Taylor Gooby et al., 2017; Beland in Mahon, 2016):

- povečano participacijo žensk na trgu dela, kar vodi v povečane potrebe po politikah usklajevanja dela in družine,
- povečanje absolutnega števila in relativnega deleža starih ljudi v družbi, kar povečuje potrebo po zdravstvenih storitvah in storitvah dolgotrajne oskrbe,
- spremembe na trgu dela, ki povečujejo pomen izobraževanja in pomenijo povečano tveganje izključenosti v primeru nizke izobrazbe (ter nizkih kvalifikacij),
- naraščajoča privatizacija javnih storitev, ki lahko ustvari nova tveganja v okoliščinah slabe regulacije.

Ta nova tveganja torej pomenijo pritisk na države blaginje, da spreminjajo svoje programe in dodajajo nove, ki naj bi naslovili ta tveganja. Ob tem seveda obstajajo tudi še t. i. stara tveganja, kot so npr. brezposelnost, revščina, ki jih države blaginje kontinuirano naslavljajo. Stara tveganja običajno naslavljajo politike socialne zaščite (angl. *social protection*), kjer so v ospredju predvsem vzpostavljeni različni denarni prejemki, pri naslavljanju novih socialnih tveganj pa poleg prejemkov vedno bolj v ospredje prihajajo storitve (Borosch et al., 2016: 771). Področje naslavljanja t. i. novih tveganj je bilo torej tudi področje pomembne ekspanzije držav blaginje, ob

---

20 Mednarodne organizacije, kot je npr. Svetovna banka, pri svojih priporočilih za vzpostavljanje zasebnih varčevalnih shem niso vedno v polnosti upoštevale gospodarske razmere (revnih) držav, na kar je bilo opozorjeno v posebnem poročilu World's Bank Independent Evaluation Group, 2006 (v Glennerster, 2010: 692).

sočasnem krčenju in reformah nekaterih tradicionalnih programov, najbolj opazno na primer v okviru pokojninskih sistemov (Bonoli, 2012). Povzetek strukturnih pritiskov na državo blaginje povzamejo Taylor Gooby in drugi (2017) in jih povežejo s posledicami za socialne politike – glej tabelo 2.4.

Tabela 2.4: Strukturne spremembe in (možni) odzivi

	<b>Spremembe</b>	<b>Vpliv na državo blaginje</b>	<b>Politike</b>
<b>Ekonomsko področje</b>	globalizacija, tehnološke spremembe in naraščanje tekmovalnosti	pritiski na izdatke	krčenje, zmanjševanje stroškov, izobraževanje in usposabljanje delovne sile
	spremembe na trgu dela, rast storitvenega sektorja	dualizacija TDS, večja participacija žensk, manjši vpliv delavskega razreda	poudarek na večanju kompetenc, aktivne politike zaposlovanja, fleksibilizacija
	zmanjšana produktivnost	porast stroškov v zdravstvu, oskrbi, izobraževanju	stroškovna učinkovitost, privatizacija in uporaba prostovoljnega sektorja
<b>Družbeno področje</b>	staranje prebivalstva	večanje stroškov za pokojnine, zdravstvo in oskrbo	varčevanje, stroškovna učinkovitost
	participacija žensk na trgu dela	povpraševanje po storitvah	razvoj otroškega varstva, vloga vseh sektorjev (zasebni, prostovoljni in država)
	večanje neenakosti, večji politični vpliv premožnih	vprašanje obdavčitev, diskusija o upravičenih in neupravičenih (revnih)	privatizacija in premik k bolj ciljanim politikam
	imigracija v EU	pritiski na zagotavljanje storitev, prejemkov, povečanje delovne sile	izključevanje migrantov

Vir: Prilagojeno po Taylor Gooby et al., 2017.

Pomemben del akademske analize držav blaginje se v zadnjih desetletjih ukvarja s spremembami držav blaginje (npr. Schubert et al., 2016; Bonoli in Natali, 2012; Taylor Gooby, 2004; Farnsworth in Irving, 2011; Taylor Gooby et al., 2017). Razlikujemo lahko med štirimi glavnimi teoretskimi pristopi k analizam razvoja in sprememb držav blaginje, in sicer:

1. socio-ekonomske razlage, ki se osredotočajo na ekonomske in demografske determinante razvoja držav blaginje,
2. konfliktna teorije, ki poudarjajo vpliv političnih strank in interesnih skupin, javnega menja in ideologij pri usmerjanju razvoja držav blaginje,

3. institucionalne teorije, ki poudarjajo pomen obstoječih institucionalnih struktur in preteklih značilnosti sistemov, s tem pa počasnost sprememb in resistantnost držav blaginje,
4. teorija vpliva zunanjih, mednarodnih dejavnikov na razvoj držav blaginje in socialnih politik, npr. mednarodnih organizacij in teles, med drugim tudi pomen Evropske unije (Stambolieva, 2016: 7).

Spremembe in razvoj držav blaginje lahko gredo v različne smeri, lahko so bolj nenadne ali pa so postopne. Tako Pollitt in Bouckaert (v Hill, 2011: 33) ločita med štirimi tipi sprememb držav blaginje na podlagi dveh dimenzij. Prva dimenzija označuje postopnost oz. nenadnost sprememb, druga pa smer sprememb (radikalne spremembe vs. spremembe v dosednji smeri). Na podlagi teh dveh dimenzij nato razlikujeta med štirimi možnimi tipi sprememb:

- želva: spremembe so postopne in v dotedanji smeri razvoja države (angl. incremental),
- bumerang: spremembe so nenadne, vendar še vedno v enaki smeri razvoja,
- stalaktit: spremembe so postopne vendar vodijo v temeljite oz. radikalne spremembe smeri razvoja,
- potres: spremembe so nenadne in hkrati radikalno transformirajo sistem.

Ena centralnih razlag razvoja držav blaginje temelji na razvoju, ki je postopen in izhaja iz preteklih značilnosti sistema (angl. path dependency). Razvoj držav blaginje naj bi bil namreč postopen z manjšimi spremembami, saj politični odločevalci manj tvegajo (v smislu nezadovoljstva volivcev), če delajo manjše spremembe sistema (Greve, 2015: 42). Krčenje programov je torej s strani politikov nezaželeno, saj ne želijo sprejeti odgovornosti in posledic krčenja (t. i. izogibanje krivdi)<sup>21</sup>. To običajno vodi v strategije postopnega krčenja na podlagi manjših sprememb, brisanja sledi oz. zmanjševanja odgovornosti za krčenje oz. »delitev odgovornosti« (npr. skozi manjše financiranje lokalnih oblasti, ki izvajajo in/ali financirajo specifične socialnovarstvene programe in so potem odgovorne za izvedbo rezov) ter nenazadnje delitev opozicije oz. nasprotnikov reform<sup>22</sup> ter odložena implementacija reform (Levy, 2010: 556–558).

21 Gre za dva pomembna koncepta v analizi socialne politike, kjer izogibanje krivdi označuje željo po izogibanju nezaželenim ukrepom s strani političnih odločevalcev. Nasproten je proces t. i. pripisovanje zaslug (angl. credit claiming) za pozitivno sprejete reforme. Ključna avtorja sta Weaver, Pierson. Opisana koncepta pomagata pojasnjevati reformne procese držav blaginje, in sicer zakaj je krčenje države blaginje politično težak proces in običajno bolj postopen – saj naj bi volivci bolj kaznovali negativne poteze – tj. krčenje, kot pa nagradili pozitivne, npr. širitve (Bonoli, 2012).

22 To pomeni, da skupino, ki bi lahko enotno nastopala kot nasprotnica rezov, razdeliš na dva dela ali več, potem pa enemu delu zainteresiranih nasprotnikov zvišaj ugodnosti, drugemu pa znižajš ter s tem zmanjšajš nasprotovanje skupine kot celote.

Pomemben motivator sprememb so gospodarske krize, pri čemer je običajno težko ali nemogoče razločiti, ali gospodarske krize omogočijo spremembe, ki so bile načrtovane ne glede na samo krizo, ali pa so resnični povod za spremembe (Greve, 2015: 42–43). Kot argumentira Levy (2010), lahko v okoliščinah, ko se država sooča s slabo gospodarsko situacijo in problemi javnih financ<sup>23</sup>, rezi postanejo sprejemljivi in se politikom takim spremembam ni potrebno izogibati. Krčenje države blaginje je lahko torej sprejeto kot pozitivna in odgovorna strategija (Bonoli, 2012). Zagotovo gospodarske razmere vplivajo na javne finance in tako tudi na zmožnost države blaginje, da zagotavlja obstoječo raven blaginje. Gotovo je finančna in gospodarska kriza (leta 2008)<sup>24</sup> pomembno vplivala na reforme držav blaginje, pri čemer pa ni bila enako intenzivna v vseh državah, v nekaterih je namreč v primerjavi z drugimi dejavniki imela postranski pomen (Kuhlmann et al., 2016). Pomemben vpliv na spreminjanje režimov držav blaginje imajo tudi demografske spremembe (glej 5. poglavje) in večje družbene spremembe, npr. večja participacija žensk na trgu delovne sile (glej 4. poglavje). Na spremembe države blaginje vplivajo tudi stališča, pogledi ljudi na to, kaj je pravično, katere skupine si najbolj zaslužijo pomoč države in na kakšen način in pod katerimi pogoji naj to pomoč dobijo (glej 6. poglavje).

Kot poudarjajo Borosch in drugi (2016), so bili v različnih državah odzivi na gospodarsko krizo<sup>25</sup> zelo različni. V ospredju teh trendov je v sodobni literaturi vprašanje krčenja države blaginje (angl. retrenchment), ki se v svojem ožjem pomenu navezuje na zmanjšanje prejemkov, v širšem pa tudi na večji poudarek na selektivnosti, ostrejših pogojih za pridobivanje prejemkov ter prenos odgovornosti na zasebni sektor (ibid.). V večini držav naj bi torej prišlo do raznih oblik krčenja, zmanjševanja dostopnosti ali obsega prejemkov in prevlado neoliberalizma kot enega najbolj vplivnih pristopov (Hemerijck, 2012; Bonoli, 2012; Taylor Gooby et al., 2017a; Taylor Gooby et al., 2017b). Kot pravita Farnsworth in Irving (2011: 1) so države blaginje prešle v novo obdobje – v »obdobje varčnosti« (angl. age of austerity).

Ocene posledic gospodarske krize so torej različne, od tistih, ki poudarjajo še večje krčenje države blaginje, do drugih, ki poudarjajo razvoj in spremembe držav blaginje (Boland in Mahon, 2016). Kažejo na kompleksnost sprememb in njihovo raznovrstnost. Kot povzemajo ugotovitve na podlagi študij nacionalnih držav (Borosch et

23 Pri tem pa Bonoli (2012: 9) poudarja, da so tudi pred zadnjo gospodarsko krizo Ministrstva za finance imela zelo pomembno vlogo pri oblikovanju socialnih politik.

24 Fansworth in Irving (2011) govorita o različicah kriz (angl. varieties of crisis), s čimer poudarita različni izvor in tudi učinek tega kriznega obdobja.

25 Tu govorimo o gospodarski krizi, ki se je v večini evropskih držav začela leta 2008, trajala pa različno dolgo in bila tudi različno intenzivna. Temu obdobju v literaturi pogosto rečejo tudi »velika recesija« (angl. great recession), saj je bila zaznamovana z zelo počasnim okrevanjem gospodarstva. Po nekaterih ocenah naj bi šlo za eno največjih kriz kapitalizma po veliki depresiji v 30. letih prejšnjega stoletja (Gough, 2011).



al., 2016; podrobneje za posamezne države glej Schubert et al., 2016), je bilo krčenje zaznati predvsem v povezavi s pokojninami in pa na trgu delovne sile, medtem ko je bila širitev (angl. expansion) bolj pogosta na področju politik usklajevanja dela in družine. V mnogih državah sta bila usmeritev k večji selektivnosti socialnih politik in prehod z univerzalnih na ciljane (angl. targeted) politike utemeljena na potrebi, po drugi strani pa je bilo naraščanje tveganj v nekaterih državah deležno tudi večje pozornosti in pospešilo razvoj shem socialnih pomoči.

Čeprav je torej med krizo in po njej večina držav uvedla številne reforme, ki jih lahko označimo kot krčenje države blaginje (angl. retrenchment) ali omejevanje stroškov (angl. cost-containment), so mnoge uvedle tudi določene nove socialne politike ali razširile obstoječe. V Evropski uniji je torej prevladovala neoliberalna logika krčenja in stabiliziranja javnih financ ob hkratnem poudarjanju socialnega investiranja (Taylor Gooby et al., 2017b; Hemerijck, 2012). Kersbergen (et al., 2014) povzame, da krčenje »ni bila edina igra, ki je ostala«. Za Slovenijo, na primer, Filipovič Hrast in Rakar (2017; Rakar in Filipovič Hrast, 2018) ugotavljata, da so bile krčenju bolj podvržene politike socialne zaščite, medtem ko so bile storitve in politike socialnega investiranja v času krize manj prizadete. Vendar pa še vedno ostajajo izdatki v prid starih tveganj na podlagi že uveljavljenih sistemov v večini, medtem ko izdatki za nova tveganja ostajajo primerjalno majhni (Taylor Gooby et al., 2017a).

Odzive na krizo Taylor Gooby s sodelavci (2017a) razdeli na več tipov: na umik države blaginje skozi politike krčenja njenih intervencij in hkratnega povečevanja individualne odgovornosti, po drugi strani pa se pojavijo tudi nove oblike državnega intervencionizma na podlagi pristopov socialnega investiranja, predistribucije<sup>26</sup>, povračilnih programov<sup>27</sup> (angl. fightback programmes). Ti ukrepi se seveda med seboj ne izključujejo. To med drugim lahko vodi tudi do oddaljevanja oz. večanja razlik med državami znotraj enotnih režimov in do podobnosti v odzivih med državami iz različnih tipov režimov blaginje (Taylor Gooby et al., 2017b: 215)<sup>28</sup>.

---

26 Redistribucija se navezuje na povečan pomen regulacije (in ne več na izdatke), na primer skozi višanje minimalnih plač, omejevanje višine najemnin ipd. (Taylor Gooby et al., 2017).

27 Povračilni ukrepi nasprotujejo neoliberalnim pristopom in zahtevajo večjo porabo, večjo redistribucijo – na primer mediteranske države (Taylor Gooby et al., 2017).

28 Skladno z razumevanjem različnih možnih smeri reform tudi Hausermann (2012) navaja naslednje možnosti: 1. ekspanzijo obeh tipov ukrepov, to je novih aktivacijskih politik in tudi tradicionalnih ukrepov zaščite dohodka in zaposlitev; 2. krčenje države blaginje in zmanjševanje njene vloge (angl. retrenchment); 3. varno prožnost (angl. flexicurity), to je smer ukrepov za zmanjšanje vloge tradicionalnih načinov zaščite dohodkov in zaposlitve na račun povečane vloge socialne zaščite in aktivacijskih politik; 4. prilagajanje, ki označuje reforme v smeri večjega poudarka uskladitve s potrebami (angl. needs tested benefit) predvsem novih skupin, ki jih morda stari ukrepi niso zajemali (tudi na račun zmanjšanja radodarnosti starih ukrepov); 5. protekcijonizem,

Posledice splošnih usmeritev k večanju neenakosti, večanju prekarnosti najbolj ranljivih skupin in večanju migracijskih pritiskov v Evropi so pripeljale tudi do naraščanja protievropskih gibanj (Taylor Gooby et al., 2017a). Hkrati naj bi naraščal tudi individualizem, kar zmanjšuje kolektivni pristop, solidarnost in delitev tveganj kot temelj tradicionalnih držav blaginje (Mau, 2015; Taylor Gooby et al., 2017a). Temu nasprotno bi bilo poudarjanje socialne politike in njenih ciljev v aktivnostih na ravni Evropske unije, kar obravnavamo v nadaljevanju – čeprav, kot ocenjuje Leruth (2017), je bilo na tem področju malo napredka.

## Vpliv Evropske unije na spremembe držav blaginje

O blaginji državljanov in o socialnih politikah običajno razmišljamo v okviru nacionalnih držav (Greve, 2015: 189). Vendar pa procesi globalizacije spreminjajo okoliščine, v katerih delujejo nacionalne države in s tem tudi nacionalne socialne politike. Pri tem, opozarja Castles s sodelavci (2010: 11), »so spremembe v smeri globalizacije zmanjšale avtonomijo posameznih držav, hkrati pa se niso razvile podobne nadnacionalne avtoritete na mednarodnem nivoju, ki bi to kompenzirale«.

V literaturi lahko pogosto naletimo na izraz evropski socialni model kot oznako za podobnost držav članic pri naslavljanju različnih tveganj. Kot pa opozarja Schubert s sodelavci (2009), pa je evropski socialni model pogosto viden le od daleč, torej le, če primerjamo evropske države s preostalim svetom, saj so sicer medsebojne razlike med državami članicami velike (glej 2. poglavje). Tako lahko torej evropski socialni model interpretiramo kot idealno tipski model, tj. tisto, kar je skupno državam članicam kot del evropskega projekta harmonizacije in kohezivnosti oz. kot del legitimacije delovanja EU (Leruth, 2017).

Vpliv EU na razvoj držav blaginje na nacionalni ravni je v literaturi pogosto predmet diskusije, tudi v okviru diskusij o konvergenci/približevanju držav članic (glej Jæger in Kvist, 2003; Schubert et al., 2009; Lamping, 2009; Clasen, 2012; Greve, 2015; Kerschen in Sweeney, 2016; Leruth, 2017). Čeprav je socialna politika za države članice Evropske unije (EU) še vedno prvenstveno v nacionalni pristojnosti, ima EU vedno večji vpliv na nacionalne politike tudi na tem področju. Instrumenti, ki so tu na voljo EU, so lahko močnejši, kot so direktive, ali pa mehkejši, kot so priporočila, posveti, primerjave, odprta metoda koordinacije<sup>29</sup> (Greve, 2015; Kerschen

---

to je smer reform, ki ohranjajo privilegije in zaščito določenih skupin nasproti »zunanjim« in novim ranljivim skupinam.

29 Odprta metoda koordinacije omogoča iskanje skupnih imenovalcev in rešitev. Gre za predstavitev dobrih praks v državah članicah, ki so podlaga za učenje in spoznavanje različnih pristopov, ki pa hkrati prepoznavajo in spoštujejo nacionalne specifike in tradicije socialnih politik. Načelni

in Sweeney, 2016). EU lahko deluje kot tisti pomemben akter, ki postavlja določene teme na (tudi nacionalno) dnevni red (angl. agenda setting function), kar lahko npr. opazimo v poudarkih nekaterih konceptov in usmeritev v socialnih politikah, ki so se razširili v zadnjih desetletjih, kot na primer varna prožnost in socialno investiranje (glej 3. poglavje). Kot pravi Clasen (2012: 400), je »v okviru EU Evropska komisija pridobila vpliv ne le na oblikovanje ekonomske politike, ampak tudi na oblikovanje socialne politike, in uvedla reforme, ki vodijo v močnejšo koordinacijo med državami članicami«. Takšni zunanji »pritiski« bi lahko v prihodnosti vodili h konvergenci držav blaginje v okviru EU, torej večji podobnosti v načinu, kako države zagotavljajo blaginjo in v kolikšni meri (npr. kolikšen delež BDP porabijo). Vendar pa ostaja dvom v obseg vpliva, ki ga (lahko) ima EU na razvoj socialnih politik v posameznih državah, saj naj bi široko opredeljene smernice in fleksibilne oblike implementacije teh smernic v bistvu omogočale še večjo divergenco držav blaginje v EU (Clasen, 2012: 409). Greve (2015:195–196) ugotavlja, da čeprav lahko opazimo morda nekaj konvergence med državami na podlagi deleža BDP, ki ga porabijo za socialne izdatke, ostajajo še vedno velike razlike v tem, kako so ti izdatki porabljeni in na katera področja so usmerjeni.

Zgodovinsko je bila vloga EU izredno pomembna na dveh področjih, in sicer v politiki enakosti med spoloma in v politiki, povezani s prostim pretokom delovne sile (Greve, 2015: 191). Kot opisuje zgodovinski razvoj Clasen (2012: 409–411), so bila na primer že v Rimski pogodbi<sup>30</sup> (1957) vključena določena področja socialne politike, npr. izboljšanje delovnih pogojev ter enako plačilo moških in žensk. Aktivnosti na področju socialne politike so bile rudimentarne, vendar je bilo na primer vključevanje posameznih ranljivih skupin eksplicitna politična prioriteta v 70. letih, v 80. pa je bila prisotna širitev »socialne dimenzije«, predvsem na primer s promocijo socialnega dialoga. Amsterdamska pogodba iz leta 1997 prvič eksplicitno omenja boj proti revščini in socialni izključenosti kot področje, kjer mora EU prevzeti bolj aktivno vlogo. Lizbonska pogodba (2009) je na podlagi Lizbonske strategije (2000) predvidevala, da morajo biti ob postavljanju ekonomskih ciljev upoštevani tudi socialni vidiki in da je potrebno zagotavljati socialno zaščito, preprečevati revščino in socialno izključenost ter povečevati dostopnost izobraževanja in usposabljanja.<sup>31</sup> Kot ugotavlja Bahle s sodelavci (2010), je bilo v številnih nacionalnih socialnih politikah in strategijah možno videti jasne sledi vpliva EU.

---

cilj je doseči skupno razumevanje družbenega dogajanja in omogočiti državam članicam, da se učijo na primeru dobrih praks, te lahko potem v svojem okolju implementirajo na svoj način (Greve, 2015: 193).

30 Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo.

31 Glej tudi Kopač (2004).

V zadnji strategiji z naslovom Evropa 2020 (sprejeti 2010) so si države članice postavile eksplicitne cilje na različnih družbenih področjih, med drugim tudi na področju zaposlovanja in zmanjševanja revščine in socialne izključenosti. Posebej pomembna posledica ekonomske in finančne krize je bila porast instrumentov prisile v primeru odklona od dogovorjenih političnih ciljev, in sicer z instrumenti, kot je evropski semester<sup>32</sup> (Kerschen in Sweeney, 2016). Skupni cilji so (EK, 2018c):

- na področju zaposlovanja: 75-odstotna zaposlenost aktivnega prebivalstva v starosti od 20 do 64 let;
- 3 % BDP Evropske unije za naložbe v raziskave in razvoj;
- na področju podnebnih sprememb: emisije toplogrednih plinov za 20 % nižje od ravni leta 1990; 20 % energije iz obnovljivih virov; 20-odstotno povečanje učinkovitosti rabe energije;
- na področju izobraževanja: stopnja zgodnjega opuščanja šolanja pod 10 %
- ter najmanj 40 % oseb v starosti od 30 do 34 let z visokošolsko izobrazbo; na področju revščine in socialne izključenosti: zmanjšati število ljudi, ki sta jih prizadela ali jih ogrožata revščina in socialna izključenost za najmanj 20 milijonov.

Na področjih, povezanih s socialno politiko, so slovenski nacionalni cilji v okviru zgoraj omenjenih ciljev naslednji<sup>33</sup>:

- na področju zaposlovanja: 75-odstotna zaposlenost aktivnega prebivalstva v starosti od 20 do 64 let (v 2017 je bila ta stopnja 73, 4 %);
- na področju izobraževanja:
  - stopnja zgodnjega opuščanja šolanja pod 5 % (v 2017 je bila 4,3 %),
  - najmanj 40 % oseb v starosti od 30 do 34 let z visokošolsko izobrazbo (v 2017 je bil delež 46,4 %);
- zmanjšati število ljudi, ki sta jih prizadela ali jih ogrožata revščina in socialna izključenost, za 40.000 (glede na leto 2008 je bila ta razlika 16.000 manj).

Slovenija je torej v letu 2018 blizu doseganja ciljev na opisanih področjih, z izjemo zmanjšanja revščine in socialne izključenosti.

32 Gre za letni cikel spremljanja in nadziranja fiskalnih in strukturnih reform držav članic. Prva je priprava priporočil na ravni EU, nato države članice pripravijo nacionalne cilje in načrtovane politike, sledi ocena nacionalnih ciljev in EU poda specifična priporočila državam članicam (Kerschen in Sweeney, 2016). Cilji evropskega semestra so: zagotavljanje zdravih javnih financ (izogibanje čezmernemu javnemu dolgu); preprečevanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v EU; podpora strukturnim reformam za nova delovna mesta in gospodarsko rast; spodbujanje naložb (EK, 2018b). Evropski semester spremlja tudi prizadevanja članic pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020.

33 Dostopno na: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/slovenia/europa-2020-targets-statistics-and-indicators-slovenia\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/slovenia/europa-2020-targets-statistics-and-indicators-slovenia_en)

Relevantnost procesa evropskega semestra za nacionalno politiko lahko lepo ponazorimo z vsebino zadnjih priporočil EU. V zadnjem pregledu v okviru evropskega semestra Svet Evropske unije priporoča, da Slovenija v letih 2018 in 2019 ukrepa tako, da naj »sprejme in izvaja zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter načrtovano reformo dolgotrajne oskrbe. Zagotovi dolgoročno vzdržnost in ustreznost pokojninskega sistema, vključno s povišanjem zakonsko določene upokojitvene starosti in omejevanjem predčasnega upokojevanja. Poveča zaposljivost nizko usposobljenih in starejših delavcev z ukrepi vseživljenjskega učenja in aktivacijskimi ukrepi (EK, 2018d).«

Zadnji razvoj na tem področju v okviru EU zaznamuje sprejetje evropskega stebra socialnih pravic, ki naj bi po besedah Evropske komisije (EK, 2018a) zagotavljal nove in učinkovitejše pravice za državljane, pri čemer gradi na 20 ključnih načelih, razvrščenih v tri kategorije:

- enake možnosti in dostop do trga dela,
- pošteni delovni pogoji,
- socialna zaščita in vključenost.

V okviru načel enakih možnosti in dostopa do trga dela je v evropskem stebru socialnih pravic poudarek na pravicah vseh do izobraževanja in vseživljenjskega učenja, na aktivni podpori pri zaposlovanju (kjer so posebej navedeni mladi in brezposelni) ter na enakih možnostih. Pošteni delovni pogoji se navezujejo na zagotavljanje varne zaposlitve (kjer se eksplicitno omeni, da se »spodbuja prehod v zaposlitev za nedoločen čas«), primernih plač (tudi zagotovljene minimalne plače), podpora pri usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja ter poudarek na socialnem dialogu. Tretje poglavje pa opredeli kot ključna naslednja načela: dostopnost predšolske vzgoje in varstvo otrok pred revščino, pravico do socialne zaščite (ne glede na trajanje delovnega razmerja) in pravico do minimalnega dohodka, ki zagotavlja dostojno življenje, pravico do cenovno dostopnega in kakovostnega zdravstvenega varstva, pravico starejših do cenovno dostopnih storitev dolgotrajne oskrbe ter sredstev za dostojno življenje, za socialno ogrožene pravico do stanovanjske pomoči ter pravico brezposelnih do nadomestila in aktivacijske podpore<sup>34</sup> (EK, 2018a).

Kljub omejenim pristojnostim EU Lamping (2009) ugotavlja, da se je razvila neka oblika »evropskega socialnega državljanstva«, v okviru katerega se razvija transnacionalna solidarnost. Ko ocenjuje razvoj na tem področju, meni, da »lahko

<sup>34</sup> Na tem mestu je dokument relativno natančen in tudi previden, saj poudarja skladnost pravic s prispevki, nacionalno zakonodajo in potrebo po ponovni zaposlitvi, ali kot je v členu natančno ubesedeno (EK, 2018a): »Brezposelni imajo v skladu s svojimi prispevki in nacionalnimi predpisi glede pogojev pravico, da prejemajo primerno aktivacijsko podporo javnih služb za zaposlovanje za (ponovno) vključitev na trg dela ter primerno nadomestilo za brezposelnost v razumno dolgem obdobju. Takšna nadomestila ne odvrtaajo od hitre ponovne zaposlitve.«

evropsko socialno integracijo konceptualiziramo kot kontinuiran, a neenak razvoj (glede na sektorje in teme) v smeri denacionalizacije, deteritorializacije, posledica katerega je med drugim tudi postopna izguba avtonomne kapacitete za odločanje in avtonomnega oblikovanja socialne politike na nacionalni ravni« (Lamping, 2009: 506). Kot opozorita Kerschen in Sweeney (2016), so države blaginje sprejele v obdobju med gospodarsko krizo in po njej (po veliki recesiji) številne reforme, ki niso bile samo nacionalno specifične, ampak so bile tudi povezane s priporočili in omejitvami s strani Evropske unije in tudi Mednarodnega denarnega sklada. Čeprav je bil poudarek EU predvsem na fiskalnih in gospodarskih politikah, je imel pomembne posledice za socialne politike.

Poleg Evropske unije oz. vpliva Evropske komisije na nacionalne socialne politike so pomembni tudi drugi akterji, ki pa jih na tem mestu ne bomo podrobneje obravnavali. Med takšne pomembne globalne institucije lahko uvrstimo mednarodne gospodarske institucije in druge mednarodne organizacije, kot so Svetovni gospodarski forum, Svetovna banka (World Bank), Mednarodni denarni sklad (International monetary Fund), Mednarodna organizacija dela (International labour organisation), Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD – Organisation for economic cooperation and development), Svetovna trgovinska organizacija, Združeni narodi, Unicef, Svetovna zdravstvena organizacija in druge. V primerjavi z nacionalnimi vladami je moč teh organizacij pri neposrednem oblikovanju socialnih politik omejena, vendar pa države, povezane v te organizacije, zavezujejo k sodelovanju na različnih področjih, povezanih s socialno politiko, npr. od zaposlovanja, socialnih storitev, pokojnin, do zdravstva itd. Pomembna je tudi vloga mednarodnih nevladnih organizacij, ki so aktivne v obliki organiziranja, proučevanja in lobiranja glede številnih družbenih vprašanj, ki jih socialne politike naslavlja (Yeates, 2012). Kot poudarja Yeates (2012: 210), imajo te organizacije lahko tudi zelo različne poglede na razvoj socialnih politik, kar ponazarja z vlogo, ki ga je imela Mednarodna organizacija dela pri razvoju različnih shem zaščite delavcev, ki so osnovane na močni vlogi države (financiranih skozi zavarovalne sheme ali neposredno iz davkov), in nasprotujejo vlogi Svetovne banke oziroma njenim poudarkom na zasebnih pokojninskih shemah in večji vlogi trga. »Čeprav Svetovna banka ni edini svetovni akter, ki zagovarja privatizacijo pokojnin, ni dvoma, da je bila ključen akter pri transformaciji privatizacije pokojnin v osrednjo politično idejo« (Yeates, 2012: 210). Podobno ugotavlja tudi Castles s sodelavci (2010: 10), da sta med drugim Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad prispevala h korenitemu premisleku in spremembi vloge države v gospodarskih in družbenih vprašanjih, kar je bilo le minimalno uravnoteženo z mednarodnimi institucijami, kot sta na primer Mednarodna organizacija dela in Svetovna zdravstvena organizacija. V tem smislu gre za razvoj globalne socialne politike, in sicer v dveh pomenih: za razvoj socialne politike, na katero pomembno vplivajo globalne, mednarodne organizacije, in za razvoj socialnih politik, ki niso

vezane na nacionalni kontekst, ampak se ukvarjajo z mehanizmi globalne redistribucije, regulacije in globalnimi socialnimi pravicami (Deacon, 2007, v Beland in Mahon, 2016: 90; glej tudi Deacon, 2011). Vlogo mednarodnih akterjev pri oblikovanju nacionalnih socialnih politik posebej izpostavi na primeru razvoja postkomunističnih držav centralne in vzhodne Evrope npr. Stambolieva (2016). Čeprav v tej regiji priporočila niso bila vedno ali v celoti upoštevana, naj bi bil vpliv mednarodnih akterjev jasno viden (ibid., 17).





3

## SOCIALNA IZKLJUČENOST IN POLITIKE AKTIVACIJE



Že v prvem poglavju smo navedli, je ena od temeljnih nalog socialne politike, da naslavlja temeljne potrebe in torej zagotavlja minimalni dohodek in zaščito najranljivejših družbenih skupin. V tem poglavju bodo obravnavani koncepti, ki se povezujejo s temi tematikami, predvsem vprašanje revščine, in ključni instrumenti, ki naslavlajo to problematiko. Ti instrumenti so običajno različne oblike denarnih prejemkov, ki so vezani na premoženjsko stanje posameznika oz. gospodinjstva. Hkrati se bomo dotaknili širšega koncepta socialne izključenosti, ki posameznikove potrebe in blaginjo utemelji v nekoliko širšem kontekstu in jih ne veže le na finančno ali materialno stanje, ampak tudi na vključenost posameznika v družbo, družbene odnose in participacijo. Ker je v okviru doseganja blaginje ključna vključenost posameznika v trg dela, ki je tudi primarna preventiva pred revščino in socialno izključenostjo, bomo temu namenili posebna pozornost, hkrati pa bomo opisali politike, ki naslavlajo tako tveganje brezposelnosti kot tudi krepitev posameznikovih zmožnosti za ponovno vključevanje na trg dela v okviru aktivne politike zaposlovanja.

## Revščina, socialna izključenost in socialne politike

### Od koncepta revščine k socialni izključenosti

Kot pravi Fitzpatrick (2001: 90), moramo razumeti revščino in socialno izključenost tudi kot politična koncepta. Revščina je starejši koncept in se v absolutnem smislu nanaša na pomanjkanje osnovnih sredstev za življenje, kot so hrana, voda, zavetje. Absolutna revščina naj bi torej merila (ne)zmožnost minimalno nasloviti temeljne človekove potrebe; pa tudi pri najbolj temeljnih potrebah, kot je na primer potreba po hrani, ni enostavno določiti, kaj je potreben minimum (Liddiard in Mitton, 2012: 86). Zato raje kot absolutno revščino analiziramo revščino kot relativen koncept, torej sredstva in dohodek posameznika v razmerju do sredstev, ki jih imajo drugi v družbi. Močan zagovornik takega pristopa je bil Townsend (1979), ki je opredelil revščino kot »položaj posameznikov, ko nimajo virov za prehranjevanje, ne morejo participirati v aktivnostih in nimajo življenjskih in stanovanjskih pogojev, kot je to običajno in pričakovano v družbah, ki jim pripadajo« (v Liddiard in Mitton, 2012: 87). Uveljavljen način merjenja praga revščine, opredeljen tako pri nas kot tudi v tujini, npr. v okviru Evropskega statističnega urada (Eurostat, 2018b; Intihar, 2018), je 60 % mediane ekvivalentnega (neto) razpoložljivega dohodka vseh gospodinjstev, pri čemer se upošteva t. i. prilagojena OECD-jeva ekvivalenčna lestvica<sup>35</sup>. Slednje

35 Prag tveganja revščine za katerokoli gospodinjstvo se izračuna tako, da se prag za enočlansko gospodinjstvo pomnoži s številom ekvivalentnih (enakovrednih) odraslih članov v tem gospodinjstvu. Prag za gospodinjstvo dveh odraslih oseb se izračuna tako, da se prag za enočlansko

pomeni, da se upošteva tako število članov gospodinjstva kot tudi ločeno število otrok in število odraslih v gospodinjstvu. Z upoštevanjem mediane dohodka v posamezni družbi definicija jasno odraža relativnost revščine in njeno družbeno umeščenost, ko dohodke posameznika primerja z dohodki ostalih v družbi. Namen socialnih prejemkov je tako pomagati posameznikom in gospodinjstvom, da ne padejo pod navedeni prag tveganja revščine.

Kot kaže tabela 3.1, so stopnje tveganja revščine<sup>36</sup> v zadnjem desetletju v večini držav relativno stabilne, pri čemer se jasno kaže razlika med centralnoevropskimi in skandinavskimi državami ter južnoevropskimi državami. Prva skupina držav (tj. centralno- in severnoevropske države) imajo nižje stopnje tveganja revščine (npr. leta 2016: Danska 12 %, Norveška 12,2 %, Francija 13,6 %, Avstrija 14,1 %), medtem ko imajo južnoevropske države višje stopnje tveganja revščine (npr. Portugalska 19 %, Grčija 21,2 %, Španija 22,3 %). To razliko lahko med drugimi dejavniki navežemo tudi na različni gospodarski položaj teh držav kot tudi na različno vlogo, ki jo ima država blaginje (tj. bolj residualna vloga v južni Evropi, glej 2. poglavje). V centralno in vzhodnoevropskih državah lahko opazimo dve skupini, in sicer prvo skupino držav, kamor spada tudi Slovenija, kjer je stopnja tveganja revščine nižja (leta 2016: v Sloveniji 13,9 %, Češka 9,7 %, Slovaška 12,7 %), medtem ko je druga skupina držav z višjo stopnjo tveganja revščine (npr. leta 2016: Bolgarija 22,9 %, Srbija 25,5 %, Romunija 25,3 %). V Sloveniji lahko vidimo trend naraščanja stopnje tveganja revščine, in sicer od leta 2008, ko je bila 12,3 %, je narasla na 14,5 % v 2014 in potem počasi začela upadati, tako da znaša v letu 2017 13,3 %.

Čeprav je najbolj običajno, ko govorimo o revščini, da govorimo o dohodku, pa že Townsend revščine ni razumel le kot pomanjkanje dohodka, ampak jo je povezoval z relativno deprivacijo glede na različna področja življenja, kot je razvidno iz zgornje definicije. Slednje tudi v sodobnih analizah redno spremljajo in obravnavajo tudi na mednarodni in nacionalni ravni statistični uradi, na primer na podlagi indeksa materialne prikrajšanosti (glej Eurostat ali SURS). Oseba je na podlagi tega indeksa resno materialno prikrajšana takrat, ko je prikrajšana za vsaj 4 od 9 elementov materialne prikrajšanosti<sup>37</sup>; to pomeni da si ne morejo si privoščiti: 1. rednega plačila hipoteke ali najemnine, 2. rednih stanovanjskih stroškov, 3. odplačevanja kreditov, 4. primerno ogrevanega stanovanja, 5. poravnave nepričakovanih izdatkov, 6. mesnega ali enakovrednega vegetarijanskega obroka vsaj vsak drugi dan, 7. enotedenskih letnih počitnic za vse člane gospodinjstva, 8. osebnega avtomobila, 9. pralnega stroja, 10. barvnega televizorja, 11. telefona (SURS, 2018).

---

gospodinjstvo pomnoži z 1,5; prag za gospodinjstvo dveh odraslih in dveh otrok pa tako, da se prag za enočlansko gospodinjstvo pomnoži z 2,1.

36 Gre za delež oseb, ki so pod pragom tveganja revščine.

37 Gre za dva kazalnika, in sicer stopnjo materialne prikrajšanosti in resne materialne prikrajšanosti. Po tej opredelitvi pa je materialno prikrajšana, ko je prikrajšana s 3 od 9 elementov, resno materialno prikrajšana pa ko je prikrajšana za 4 od 9 elementov. (SURS, 2018).

Tabela 3.1: Stopnja tveganja revščine (po socialnih transferjih) (v %)

	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Evropska unija *</b>	:	16,5	16,9	16,8	16,7	17,2	17,3	17,3	:
<b>Belgija</b>	14,7	14,6	15,3	15,3	15,1	15,5	14,9	15,5	15,9
<b>Bolgarija</b>	21,4	20,7	22,2	21,2	21,0	21,8	22,0	22,9	23,4
<b>Češka</b>	9,0	9,0	9,8	9,6	8,6	9,7	9,7	9,7	9,1
<b>Danska</b>	11,8	13,3	12,1	12,0	11,9	12,1	12,2	11,9	12,4
<b>Nemčija</b>	15,2	15,6	15,8	16,1	16,1	16,7	16,7	16,5	:
<b>Estonija</b>	19,5	15,8	17,5	17,5	18,6	21,8	21,6	21,7	21,0
<b>Irska</b>	15,5	15,2	15,2	16,6	15,7	16,4	16,3	16,6	:
<b>Grčija</b>	20,1	20,1	21,4	23,1	23,1	22,1	21,4	21,2	20,2
<b>Španija</b>	19,8	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2	22,1	22,3	21,6
<b>Francija</b>	12,5	13,3	14,0	14,1	13,7	13,3	13,6	13,6	:
<b>Hrvaška</b>	:	20,6	20,9	20,4	19,5	19,4	20,0	19,5	:
<b>Italija</b>	18,9	18,7	19,8	19,5	19,3	19,4	19,9	20,6	:
<b>Ciper</b>	15,9	15,6	14,8	14,7	15,3	14,4	16,2	16,1	:
<b>Latvija</b>	25,9	20,9	19,0	19,2	19,4	21,2	22,5	21,8	22,1
<b>Litva</b>	20,9	20,5	19,2	18,6	20,6	19,1	22,2	21,9	:
<b>Luksemburg</b>	13,4	14,5	13,6	15,1	15,9	16,4	15,3	16,5	:
<b>Madžarska</b>	12,4	12,3	14,1	14,3	15,0	15,0	14,9	14,5	13,4
<b>Malta</b>	15,3	15,5	15,6	15,1	15,7	15,9	16,3	16,5	16,8
<b>Nizozemska</b>	10,5	10,3	11,0	10,1	10,4	11,6	11,6	12,7	:
<b>Avstrija</b>	15,2	14,7	14,5	14,4	14,4	14,1	13,9	14,1	14,4
<b>Poljska</b>	16,9	17,6	17,7	17,1	17,3	17,0	17,6	17,3	:
<b>Portugalska</b>	18,5	17,9	18,0	17,9	18,7	19,5	19,5	19,0	:
<b>Romunija</b>	23,6	21,6	22,3	22,9	23,0	25,1	25,4	25,3	23,5
<b>Slovenija</b>	12,3	12,7	13,6	13,5	14,5	14,5	14,3	13,9	13,3
<b>Slovaška</b>	10,9	12,0	13,0	13,2	12,8	12,6	12,3	12,7	:
<b>Finska</b>	13,6	13,1	13,7	13,2	11,8	12,8	12,4	11,6	11,5
<b>Švedska</b>	13,5	14,8	15,4	15,2	16,0	15,6	16,3	16,2	:
<b>Združeno kraljestvo</b>	18,7	17,1	16,2	16,0	15,9	16,8	16,6	15,9	:
<b>Islandija</b>	10,1	9,8	9,2	7,9	9,3	7,9	9,2	8,8	:
<b>Norveška</b>	11,4	11,2	10,5	10,0	10,9	10,9	11,9	12,2	12,1
<b>Švica</b>	15,7	15,0	15,0	15,9	14,5	13,8	15,6	14,7	:
<b>Makedonija</b>	:	27,0	26,8	26,2	24,2	22,1	21,5	21,9	:
<b>Srbija</b>	:	:	:	:	24,5	25,4	25,4	25,5	:
<b>Turčija</b>	24,7	24,4	23,5	23,7	23,1	23,0	22,5	:	:

Vir: Eurostat.

Opomba \*sedanja sestava.

Indeks materialne prikrajšanosti bolj odseva življenjski standard v posameznih državah in je v tem smislu bolj primerljiv. Iz spodnje tabele, je razvidna precejšnja razlika med zahodno in vzhodno Evropo. V zahodnoevropskih državah so deleži običajno zelo nizki, in sicer pod 10 %, v nekaterih državah pa manj kot 3 % (npr. Danska, Luksemburg, Avstrija, Švedska, Norveška, Finska, Islandija). Z visokim deležem resne materialne prikrajšanosti pa v letu 2017 izstopajo države, kot so Romunija (19,4 %), Bolgarija (30 %), Grčija (21,1 %). V Sloveniji je stopnja resne materialne prikrajšanosti majhna, in sicer 4,5 % v letu 2017.

Z vidika socialne politike je pomembno razumevanje (pripisanih) razlogov za revščino, saj slednje pomembno vpliva na to, kakšne so socialne politike, ki naj bi revščino naslavljale. Pogosto v tem kontekstu je razlikovanje med »deserving and undeserving poor«, tj. revnimi, ki naj bi bili upravičeni do pomoči, ker za revščino niso sami krivi (npr. zaradi zdravstvenih težav, invalidnosti), ter revnimi, ki naj ne bi zaslužili pomoči, saj naj bi njihova revščina izhajala iz njihovih karakternih, osebnostnih napak ali obnašanja (npr. povezava z odvisnostmi, lenobo, nemoralnostjo osebe; več v Fitzpatrick, 2001). Takšno razlikovanje lahko vodi v implementacijo socialnih politik, ki so (bolj) dostopne le prvi skupini. Iz tega izhajajo tudi kritike socialnih pomoči revnim, saj naj bi ustvarjale »kulturo revščine« (angl. culture of poverty) ali »kulturo odvisnosti« (angl. culture of dependency). Taki pogledi so prejeli tudi številne kritike, saj za stanje revščine krivijo žrtve in predstavljajo družbeni konstrukt o revnih in o prejemnikih pomoči (Fitzpatrick, 2001).

V sodobnem političnem diskurzu pa se pogosto poleg konceptov revščine uporablja tudi koncept socialne izključenosti kot oblika nadgradnje samega koncepta revščine oz. kot koncepta, ki skupaj opisujeta enak družbeni pojav. Tako lahko razumemo socialno izključenost kot proces oddaljevanja od trga dela, organizacij in skupnosti, zmanjševanje participacije v družbi, medtem ko revščina označuje pomanjkanje dohodka in se navezuje predvsem na družbeno distribucijo (Fitzpatrick, 2001). Koncept socialne izključenosti se je v 80. letih prejšnjega stoletja razširil iz Francije na širše področje Evrope in preko Delorsovega zagovarjanja socialne Evrope postal pomemben del evropske socialne agende, kar je razvidno na primer tudi v Lizbonski strategiji, hkrati pa je postal tudi del strategij posameznih evropskih držav, poleg Francije npr. tudi Velike Britanije (Beland in Mahon, 2015).

Tabela 3.2: Stopnja resne materialne prikrajšanosti (v %)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Evropska unija*</b>	:	8,4	8,8	9,9	9,6	8,9	8,1	7,5	6,7
<b>Belgija</b>	6,5	5,9	5,7	6,3	5,1	5,9	5,8	5,5	5,2
<b>Bolgarija</b>	:	45,7	43,6	44,1	43,0	33,1	34,2	31,9	30,0
<b>Češka</b>	11,8	6,2	6,1	6,6	6,6	6,7	5,6	4,8	3,7
<b>Danska</b>	3,2	2,7	2,3	2,7	3,6	3,2	3,7	2,6	3,1
<b>Nemčija</b>	4,6	4,5	5,3	4,9	5,4	5,0	4,4	3,7	3,6
<b>Estonija</b>	12,4	9,0	8,7	9,4	7,6	6,2	4,5	4,7	4,1
<b>Irska</b>	5,1	5,7	7,8	9,8	9,9	8,4	7,5	6,5	:
<b>Grčija</b>	12,8	11,6	15,2	19,5	20,3	21,5	22,2	22,4	21,1
<b>Španija</b>	4,1	4,9	4,5	5,8	6,2	7,1	6,4	5,8	5,1
<b>Francija</b>	5,3	5,8	5,2	5,3	4,9	4,8	4,5	4,4	4,1
<b>Hrvaška</b>	:	14,3	15,2	15,9	14,7	13,9	13,7	12,5	10,3
<b>Italija</b>	6,8	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5	12,1	9,2
<b>Ciper</b>	12,2	11,2	11,7	15,0	16,1	15,3	15,4	13,6	11,7
<b>Latvija</b>	39,3	27,6	31,0	25,6	24,0	19,2	16,4	12,8	11,3
<b>Litva</b>	32,6	19,9	19,0	19,8	16,0	13,6	13,9	13,5	12,4
<b>Luksemburg</b>	1,8	0,5	1,2	1,3	1,8	1,4	2,0	1,6	:
<b>Madžarska</b>	22,9	21,6	23,4	26,3	27,8	24,0	19,4	16,2	14,5
<b>Malta</b>	5,4	6,5	6,6	9,2	9,5	10,2	8,1	4,4	3,3
<b>Nizozemska</b>	2,5	2,2	2,5	2,3	2,5	3,2	2,6	2,6	2,6
<b>Avstrija</b>	3,5	4,3	4,0	4,0	4,2	4,0	3,6	3,0	:
<b>Poljska</b>	33,8	14,2	13,0	13,5	11,9	10,4	8,1	6,7	:
<b>Portugalska</b>	9,3	9,0	8,3	8,6	10,9	10,6	9,6	8,4	6,9
<b>Romunija</b>	:	30,5	29,5	31,1	29,8	25,9	22,7	23,8	19,4
<b>Slovenija</b>	5,1	5,9	6,1	6,6	6,7	6,6	5,8	5,4	4,5
<b>Slovaška</b>	22,1	11,4	10,6	10,5	10,2	9,9	9,0	8,2	:
<b>Finska</b>	3,8	2,8	3,2	2,9	2,5	2,8	2,2	2,2	2,0
<b>Švedska</b>	2,3	1,9	1,7	1,8	1,9	1,0	1,1	0,8	:
<b>Združeno kraljestvo</b>	5,3	4,8	5,1	7,8	8,3	7,4	6,1	5,2	4,9
<b>Islandija</b>	2,7	1,8	2,1	2,4	1,9	1,4	1,6	1,9	:
<b>Norveška</b>	3,5	2,0	2,3	1,7	1,9	1,2	1,7	2,0	2,3
<b>Švica</b>	:	1,7	1,0	0,8	0,7	1,3	1,4	1,5	:
<b>Makedonija</b>	:	34,7	40,3	40,9	37,7	35,7	30,4	30,0	:
<b>Srbija</b>	:	:	:	:	26,9	26,3	24,0	19,5	:
<b>Turčija</b>	:	59,3	57,9	55,0	43,8	29,3	30,3	:	:

Vir: Eurostat 2018

Opomba \*sedanja sestava.

Beland in Mahon (2015) obravnavata koncept socialne izključenosti kot enega ključnih konceptov v sodobni analizi socialnih politik, s katerim se poskuša opredeliti nove izzive modernih držav blaginje. Pri tem avtorja opozarjata tudi na pogosto konceptualno nedorečenost in (preveliko) širino koncepta. Slednja lahko predstavlja oviro za analizo, po drugi strani pa je lahko uporabna za kompleksnejše razumevanje potreb, ki jih mora nasloviti socialna politika za zagotovitev blaginje ljudi. Kot ključne značilnosti koncepta socialne izključenosti lahko opredelimo naslednje (Tribanc, 1996; Hlebec et al., 2010; Vlemenickx in Berghman, 2001; Tsakoglou in Papadopoulos, 2002; Fitzpatrick, 2001):

- večdimenzionalnost: posamezne dimenzije izključenosti se med seboj povezujejo, tako lahko izključenost iz ene sfere vodi v izključenost tudi iz drugih sfer;
- dinamičnost, tj. usmerjenost na procese izključevanja;
- umeščenost in relativnost v času in prostoru: tako kot pri konceptu revščine gre za umeščenost koncepta v določen čas in prostor, povezano je s tem, kaj je običajno v neki družbi, analiza poteka na podlagi primerjav med družbenimi skupinami;
- pomemben je relacijski ali odnosni vidik, in sicer je poudarek na participaciji v družbi, na interakciji in povezovanju med ljudmi;
- izključenost ima tudi prostorsko dimenzijo: povezana je ne le s stanjem osebe ali skupine, ampak celotne skupnosti oz. soseske.

Vlemenickx in Berghman (2001) socialno izključenost definirata kot prikrajšanost na različnih področjih, te se med seboj povezujejo in krepijo ter pomenijo nezmožnost vključevanja posameznika v glavne družbene sisteme, kot so:

- demokratični in pravni sistem, ki spodbuja civilno integracijo;
- trg dela, ki spodbuja ekonomsko integracijo;
- sistem blaginje, ki spodbuja socialno integracijo;
- družino in skupnost, ki spodbujata medosebno integracijo.

Room s sodelavci (1992: 14, v Hlebec et al., 2010) socialno izključenost definira glede na prikrajšanost posameznika ali skupine, ki naj bi bila hkratna na različnih področjih življenja (dohodek, davki in socialna zaščita, potrošnja in zadolženost, izobraževanje, zaposlitev in poklicno usposabljanje, delovne razmere, stanovanja in stanovanjske razmere, zdravje in zdravstvena oskrba, socialno varstvo, sosedska podpora oz. socialne mreže) in kot omejeno možnost dostopa do glavnih družbenih institucij. Za prikrajšanost je značilno, da se ohranja skozi čas. Tako opredeljena socialna izključenost torej pomeni večdimenzionalno prikrajšanost daljšega trajanja, ki je povezana z izključenostjo iz glavnih socialnih in poklicnih (delovnih) institucij v družbi.

Kumulativni kazalci socialne izključenosti v okviru spremljanja revščine in socialne izključenosti na ravni EU v okviru stopnje tveganja socialne izključenosti tako zajemajo naslednja področja in posamezne kazalce (Eurostat, 2018c; Surs, 2018):



- revščino (tj. oseba ima dohodek pod izračunanim pragom revščine),
- materialna prikrajšanost - oseba je resno materialno prikrajšana (glej opis kazalnika zgoraj),
- nizka delovna intenzivnost - oseba živi v gospodinjstvu z zelo nizko delovno intenzivnostjo, tj. v gospodinjstvu, v katerem so odrasli člani (stari 18 do 59 let) delali manj kot 20 % svojega razpoložljivega delovnega časa.

Kazalnik torej zajema osebe, ki živijo pod pragom tveganja revščine ali so resno materialno prikrajšane ali živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo<sup>38</sup>.

Stopnja tveganja socialne izključenosti je v vseh državah precej višja kot do sedaj predstavljeni kazalniki stopnje tveganja revščine ali stopnje resne materialne prikrajšanosti, kar je pričakovano, saj gre za kumulativni kazalnik, ki zajame vse te situacije in še dodatne. Še vedno pa ostaja vidna predvsem razlika med severno in zahodno ter vzhodno in južno Evropo. Tako so države, ki so imele stopnjo tveganja revščine in socialne izključenosti nad povprečjem EU (v letu 2016 je bila ta 23,5 %) naslednje: Bolgarija, Grčija, Španija, Estonija, Hrvaška, Italija, Ciper, Litva, Latvija, Madžarska, Portugalska, Romunija, Madžarska. Tu izstopajo le nekatere države, ki imajo stopnjo socialne izključenosti nižjo od povprečja EU (v letu 2016), in sicer Slovenija (18,4 %), Češka (13,3 %), Slovaška (18,1 %) in Poljska (21,9 %). Med zahodnoevropskimi državami pa iz skupine zahodno- in severnoevropskih držav (za katere je načeloma značilna nižja stopnja socialne izključenosti) izstopata Velika Britanija, ki ima visok delež socialno izključenih (22,2 % v l. 2016) ter Irska (24,2 %).

Prednost opazovanja in merjenja socialne izključenosti z vidika države blaginje je, da opominja na kompleksnost družbenega pojava, ki ga naslavljamo s socialnimi politikami, in torej potrebo po sofisticiranih in kompleksnih politikah (Fitzpatrick, 2001: 91). Naslavljanje socialne izključenosti kot cilja socialnih politik lahko pomeni razširitev slednjih in torej omogočanje inovativnih oblik naslavljanja težav posameznikov. Vendar pa po drugi strani lahko postavi v ospredje tudi bolj konservativne ali neoliberalne rešitve s poudarkom na naslavljanju deprivacije in na družbeni aktivaciji, ne pa politikah, ki bi naslavliale družbene neenakosti (Beland in Mahon, 2015: 55–56).

---

38 Osebe se štejejo samo enkrat, tudi če so zajete v dveh ali treh podkazalnikih.

Tabela 3.3: Stopnja tveganja socialne izključenosti (v % oseb)

	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Evropska unija*</b>	:	23,8	24,3	24,8	24,6	24,4	23,8	23,5	:
<b>Belgija</b>	20,8	20,8	21,0	21,6	20,8	21,2	21,1	20,7	20,3
<b>Bolgarija</b>	44,8	49,2	49,1	49,3	48,0	40,1	41,3	40,4	38,9
<b>Česka</b>	15,3	14,4	15,3	15,4	14,6	14,8	14,0	13,3	12,2
<b>Danska</b>	16,3	18,3	17,6	17,5	18,3	17,9	17,7	16,8	17,2
<b>Nemčija</b>	20,1	19,7	19,9	19,6	20,3	20,6	20,0	19,7	:
<b>Estonija</b>	21,8	21,7	23,1	23,4	23,5	26,0	24,2	24,4	23,4
<b>Irska</b>	23,7	27,3	29,4	30,3	29,9	27,7	26,0	24,2	:
<b>Grčija</b>	28,1	27,7	31,0	34,6	35,7	36,0	35,7	35,6	34,8
<b>Španija</b>	23,8	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6	27,9	26,6
<b>Francija</b>	18,5	19,2	19,3	19,1	18,1	18,5	17,7	18,2	:
<b>Hrvaška</b>	:	31,1	32,6	32,6	29,9	29,3	29,1	27,9	:
<b>Italija</b>	25,5	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7	30,0	:
<b>Ciper</b>	23,3	24,6	24,6	27,1	27,8	27,4	28,9	27,7	:
<b>Latvija</b>	34,2	38,2	40,1	36,2	35,1	32,7	30,9	28,5	28,2
<b>Litva</b>	28,3	34,0	33,1	32,5	30,8	27,3	29,3	30,1	:
<b>Luksemburg</b>	15,5	17,1	16,8	18,4	19,0	19,0	18,5	19,8	:
<b>Madžarska</b>	28,2	29,9	31,5	33,5	34,8	31,8	28,2	26,3	25,6
<b>Malta</b>	20,1	21,2	22,1	23,1	24,0	23,8	22,4	20,1	19,2
<b>Nizozemska</b>	14,9	15,1	15,7	15,0	15,9	16,5	16,4	16,7	:
<b>Avstrija</b>	20,6	18,9	19,2	18,5	18,8	19,2	18,3	18,0	18,1
<b>Poljska</b>	30,5	27,8	27,2	26,7	25,8	24,7	23,4	21,9	:
<b>Portugalska</b>	26,0	25,3	24,4	25,3	27,5	27,5	26,6	25,1	:
<b>Romunija</b>	44,2	41,5	40,9	43,2	41,9	40,3	37,4	38,8	35,5
<b>Slovenija</b>	18,5	18,3	19,3	19,6	20,4	20,4	19,2	18,4	17,1
<b>Slovaška</b>	20,6	20,6	20,6	20,5	19,8	18,4	18,4	18,1	:
<b>Finska</b>	17,4	16,9	17,9	17,2	16,0	17,3	16,8	16,6	15,7
<b>Švedska</b>	16,7	17,7	18,5	17,7	18,3	18,2	18,6	18,3	:
<b>Združeno kraljestvo</b>	23,2	23,2	22,7	24,1	24,8	24,1	23,5	22,2	:
<b>Islandija</b>	11,8	13,7	13,7	12,7	13,0	11,2	12,5	12,2	:
<b>Norveška</b>	15,0	14,9	14,5	13,7	14,1	13,5	15,0	15,3	16,1
<b>Švica</b>	18,1	17,2	17,2	17,5	16,3	16,4	18,2	17,8	:
<b>Makedonija</b>	:	47,2	50,4	50,3	48,1	43,3	41,6	41,1	:
<b>Srbija</b>	:	:	:	:	42,0	43,1	41,3	38,7	:

Vir: Eurostat.2018

Opomba \*sedanja sestava.

## Ključne politike za naslavljanje revščine in socialne izključenosti

Z vidika revščine oziroma premajhnega dohodka za primerno življenje je ključna socialna politika zagotavljanje minimalnega dohodka, najpogosteje v obliki denarnih socialnih pomoči. Značilnost slednjih je, da so običajno ti prejemki odvisni od preverjene potrebe – tj. preverjanje ravni dohodka in/ali premoženja osebe, s tem razlikujejo od prejemkov, katerih osnovo predstavljajo na primer zavarovanja (Bahle et al., 2010). Kot opisuje razvoj teh shem Bahle s sodelavci (2010), so v razvitih državah blaginje sheme zagotavljanja minimalnega dohodka ali socialne pomoči danes residualni del celotnega sistema, saj zanje namenjajo majhen delež svojih izdatkov, medtem ko je bila v preteklosti običajno ena prvih implementiranih shem, torej je predstavljala začetek razvoja držav blaginje. Z razvojem drugih, bolj radodarnih shem in socialnih zavarovanj pa se je pomen socialne pomoči zmanjšal (ibid.: 448–451).

Eardley (1996, v Bahle et al., 2010) loči med štirimi kategorijami socialnih pomoči/prejemkov:

- splošna socialna pomoč (socialna pomoč, ki je namenjena vsem in je odvisna od ravni dohodka/premoženja),
- ostale oblike prejemkov, ki so odvisne od dohodka (npr. otroški dodatki),
- prejemki, ki so namenjeni specifičnim skupinam (na primer minimalna pokojnina),
- prejemki, namenjeni za specifično področje (na primer stanovanjske subvencije).

Večina držav ima vse ali vsaj nekatere od teh prejemkov, vendar pa se razlikujejo v tem, katere oblike prejemkov prevladujejo oz. so bolj pomembne in kako radodarni so ti prejemki (tj. kakšna je njihova višina). Tako so na primer v državah južne Evrope sistemi rudimentarni, pokritost populacije z njimi pa je nizka. ZDA imajo poseben položaj: njihov obseg programov je velik, vendar pokrivajo le majhen delež potreb. Skandinavske države imajo radodaren sistem z visokimi prejemki in višjo pokritostjo prebivalcev, kontinentalne države pa so nekje na sredini (Bahle et al., 2010: 451).

Sheme minimalne pomoči v ožjem smislu zajemajo »prejemke, namenjene osebam z nizkimi sredstvi v višini, ki zadošča za minimalne potrebe, in so financirani iz davkov« (Cantillon et al., 2008, v Bahle et al., 2010). Primer denarne socialne pomoči v Sloveniji torej popolnoma ustreza temu opisu. Sistem socialne pomoči je subsidiarne pravne narave, kar pomeni, da morajo posamezniki izčrpati vse druge možnosti zagotavljanja preživetja z lastnimi močmi, preden so lahko upravičeni do pomoči znotraj tega sistema (Bubnov Škoberne in Strban, 2010: 364). Denarno socialno pomoč v Sloveniji lahko uveljavljajo tujci in državljani s stalnim prebivališčem, ki nimajo dovolj sredstev za preživetje (premoženje in prihranki) in ki aktivno

rešujejo svojo socialno problematiko<sup>39</sup> (MDDSZ, 2018). Od 1. 6. 2018 osnovni znesek minimalnega dohodka znaša 385 evrov<sup>40</sup>, od 1. 1. 2019 pa bo znašal 331 evrov (ibid.). Denarna socialna pomoč se dodeli začasno, možna pa je tudi dodelitev trajne denarne socialne pomoči, v primeru trajne nezmožnosti za delo oz. ob starosti nad 63 let (za ženske) ali 65 let (za moške). Številu prejemnikov (in upravičencev) do denarne socialne pomoči v Sloveniji narašča, kar lahko morda povežemo s problematiko dolgotrajne brezposelnosti in le deloma z omilitvijo pogojev dostopa (Trbanc et al., 2017). Možna je tudi dodelitev izredne denarne socialne pomoči, njen namen je »kritje izrednih stroškov, ki so vezani na preživljanje in jih z lastnim dohodkom ali lastnim dohodkom družine ni mogoče pokriti« ali pomoči v izrednem položaju materialne ogroženosti, tj. »če se oseba ali družina iz razlogov, na katere ni imela vpliva, znajde v položaju materialne ogroženosti«<sup>41</sup> (MDDSZ, 2018). Pri tem je višina denarne socialne pomoči relativno nizka in ne pokriva temeljnih potreb, torej ne zadošča za izhod posameznikov iz absolutne revščine (Stropnik, 2015; Stropnik in Stanovnik, 2002).

V javnosti, politiki in tudi v stroki je pogosto problematizirana sama višina takih denarnih socialnih pomoči, saj prenizke socialne pomoči ne izpolnjujejo svojega namena, tj. ne omogočajo posamezniku ali družini izpolniti temeljne potrebe. Po drugi strani pa visoke socialne pomoči oz. takšne, ki so primerljive z minimalnimi plačami, lahko zmanjšajo pripravljenost za delo in vodijo v tako imenovano past brezposelnosti (angl. unemployment trap). To je torej položaj, ko se posamezniku zaradi primerljive višine dohodkov iz minimalne plače in socialnih prejemkov ne splača sprejeti delo. Past brezposelnosti moramo konceptualno razlikovati od t. i. pasti revščine (angl. poverty trap). Kot pojasni Fitzpatrick (2001), se slednja nanaša na sorodno, a nekoliko drugačno situacijo, in sicer ko nekdo z nizkimi dohodki prejema dodatne prejemke, to zvišanje dohodkov (npr. porast plače) povzroči hkratno zmanjšanje drugih prejemkov, do katerih je upravičen, kar dejansko pomeni, da se njegov/njen razpoložljiv dohodek le marginalno poveča. Past revščine je torej položaj, v katerem »povečanje plače ne pomeni hkratno

39 Denarna socialna pomoč je odvisna od višine dohodkov, števila družinskih članov, premoženja, prihrankov ter zagotovljene oskrbe (MDDSZ, 2018).

40 Gre za začasen dvig denarne socialne pomoči. V prvi polovici leta 2018 je bil osnovni znesek minimalnega dohodka 297,53 evra (MDDSZ, 2018).

41 Dodeli se v obliki enkratnega zneska ali za obdobje od 3 do 6 mesecev. Mesečna višina je od 1. 6. 2018 največ 385,05 evra za samsko, delovno neaktivno osebo (cenzus za samsko osebo) ali največ 1.058,88 evra za družino (na primer za štiričlansko družino z dvema šoloobveznima otrokoma in brez zaposlitve) (MDDSZ, 2018).

povečanje razpoložljivega dohodka zaradi kombiniranih davčnih učinkov in prejemkov« (ibid.: 226).<sup>42</sup>

V Sloveniji je sistem denarnih socialnih pomoči sicer doživel nekatere spremembe, vendar so bile te postopne in niso temeljno spreminjale njegove narave (Stropnik in Stanovnik, 2002; Filipovič in Rakar, 2017). Najbolj temeljne spremembe pa je prinesla nova zakonodaja, sprejeta v letu 2010 (ki je stopila v veljavo leta 2012) z novim Zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS) in Zakonom o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre). Kljub dvigu višine denarne socialne pomoči slednja ostaja na relativno nizki ravni, hkrati pa je novi princip uveljavljanja prejemkov (denarne socialne pomoči, otroških dodatkov ipd.) ter strožje preverjanje premoženja prisilcev privedlo do dejanskega omejevanja dostopnosti teh prejemkov, še posebej za določene skupine prisilcev. Tako je Dremelj s sodelavci (2013) ugotovila negativen učinek socialne zakonodaje na naslednje skupine: družine s šoloobveznimi otroci, velike družine, enostarševske družine, družine s krediti, stare ljudi. Posledično je bilo obdobje po sprejetju zakonov zaznamovano z več popravki zakonodaje.

Zadnja desetletja se spreminja vloga socialnih prejemkov, ki zajemajo vedno večje dele populacije dolgotrajno brezposelnih in gibalno in drugače oviranih oseb. Do te povečane vloge prihaja zato, ker so začeli ti prejemki pokrivati t. i. nova tveganja, ki jih uveljavljeni programi ne naslavlajo v zadostni meri, oz. primere, ko obstoječi drugi deli sistemov socialne varnosti nezadostno naslavlajo t. i. stara tveganja (starost, brezposelnost), med drugim tudi zaradi zmanjševanja vloge države blaginje in torej krčenja teh prejemkov (v višini in/ali obsegu) (Bahle et al., 2010). Del novih pristopov k socialnim prejemkom je tudi večji poudarek na t. i. socialni aktivaciji. Slednja je dobro razvidna tudi v slovenski socialni politiki, kjer je z uvedbo aktivacijskega dodatka posamezniku omogočano prejemanje višje denarne socialne pomoči. Ta dodatek MDDSZ (2018) opredeli tako: »dodatek za delovno aktivnost je dodatek k minimalnemu dohodku, namenjen spodbujanju k delu ali ohranjanju motivacije za delo«. Višina je odvisna od števila opravljenih ur mesečno in znaša (ibid.):

- 0,51 osnovnega zneska minimalnega dohodka oziroma 196,37 evra (za prvo odraslo osebo v družini oziroma samsko osebo, ki je delovno aktivna v obsegu več kot 128 ur na mesec),

---

42 Posebna tema v okviru sistemov pomoči najranljivejšim je tudi stigma, povezana s temi sistemi pomoči: posamezniki, ki bi sicer lahko zaprosili za pomoč, zanjo ne zaprosijo, ker se bojijo te stigme. Po drugi strani pa se oblasti pogosto ukvarjajo predvsem z zlorabami socialnih pomoči, ki pa, kot prikazuje za Veliko Britanijo Fitzpatrick (2012), predstavljajo manjše vsote (ocene 1–5 milijard funtov) od na primer vsote prejemkov, do katerih bi bili posamezniki upravičeni, pa jih ne zahtevajo (ocene okrog 16 milijard funtov), in veliko manjše vsote od morda manj problematizirane davčne utaje oz. izogibanja davkom (ocene med 97 in 150 milijard funtov).

- 0,26 osnovnega zneska minimalnega dohodka oziroma 100,11 evra (za prvo odraslo osebo v družini oziroma samsko osebo, ki je delovno aktivna v obsegu od 60 do 128 ur mesečno, ali za vsako naslednjo odraslo osebo v družini oziroma samsko osebo, ki je delovno aktivna v obsegu več kot 128 ur na mesec),
- 0,134 osnovnega zneska minimalnega dohodka oziroma 50,05 evra (za vsako naslednjo odraslo osebo v družini oziroma samsko osebo, ki je delovno aktivna v obsegu od 60 do 128 ur mesečno).

Pri tem se kot delovno aktivne osebe obravnava osebe, ki so zaposlene ali opravljajo dejavnost (npr. samostojni podjetniki), osebe, vključene v ukrepe aktivne politike zaposlovanja ali zaposlitvene rehabilitacije, osebe, ki na podlagi pogodbe opravljajo prostovoljna pripravništva ali ki opravljajo prostovoljno delo (MDDSZ, 2018)<sup>43</sup>. Delež (delovno) aktivnih upravičencev do DSP sicer narašča od leta 2012, ko je bil 1,9 % na 10,4 % v letu 2016, vendar ostaja še vedno relativno nizek (Trbanc et al., 2017).

Poleg tega lahko pod socialnovarstvene prejemke, namenjene odpravljanju revščine v Sloveniji, uvrstimo tudi varstveni dodatek, ki je namenjen za kritje življenjskih stroškov, ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju (stroški z vzdrževanjem stanovanja, nadomeščanjem trajnih potrošnih dobrin ipd.) in niso stroški za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb posameznikom. Kriteriji dodelitve (dohodkovni in premoženjski cenzus) je enak kot pri denarni socialni pomoči. Do varstvenega dodatka so upravičene trajno nezaposljive osebe ali pa osebe starejše od 63 let (ženske) oz. 65 let (moški). Število prejemnikov tega dodatka se je ob spremembi zakonodaje (v letu 2010, ki je stopila v veljavo 2012) med letoma 2011 in 2012 znižalo za 78 %, od tedaj pa počasi rahlo narašča (na 11.275 prejemnikov, december 2016; Trbanc et al., 2017).

Obstajajo tudi drugi prejemki, vendar bi opis vseh presegal namen te knjige, zaradi česar smo se omejil le na omenjene. Opis torej nikakor ni jemati za popoln opis sistema iz tega področja, ampak le enega dela. V nadaljevanju pa govorimo o delu, njegovi vlogi pri zagotavljanju socialne varnosti ter nekaterih izbranih ključnih instrumentih socialne politike na tem področju.

---

43 Osebam, ki so vključene v programe psihosocialne rehabilitacije, in osebam, ki imajo sklenjen pisni dogovor o prostovoljnem delu, pripada ne glede na dejansko število opravljenih ur mesečno vedno samo nižji dodatek za delovno aktivnost (MDDSZ, 2018).

## Delo in socialna varnost

### Spremembe na trgu delovne sile

Daly (2011: 111) pravi, da je »plačano delo glavni način, s katerim si ljudje zagotovijo blaginjo«, Vickerstaff (2012: 101) pa, da je »zaposlitev ena najboljših obramb pred revščino, nesrečo in nizko samopodobo, ki posledično vplivajo na posameznikovo fizično in duševno zdravje«. Plačano delo je torej ključni mehanizem vključenosti posameznika v družbo. V sodobnih družbah je participacija na trgu dela temeljni vir socialne varnosti posameznikov, saj omogoča sredstva za preživetje (plače kot temeljni vir dohodkov), hkrati pa je sodobni sistem socialne varnosti, predvsem tisti del, ki temelji na zavarovalniškem principu, tesno povezan z vpetostjo na trg dela in statusom zaposlenosti<sup>44</sup>.

Omenili smo, da je ena od ključnih nalog države blaginje, da naslavlja negativne posledice delovanja tržnih sil. Regulacija trga delovne sile s strani države je potrebna zaradi ekonomskih razlogov, kot so slaba prožnost, ovire, slab pretok informacij, in zaradi naslavljanja socialnih posledic, kot so brezposelnost, neenake možnosti (Svetlik in Trbanc, 2002: 34). Trg delovne sile in sistem socialne varnosti tako skupaj določata distribucijo virov znotraj družbe, tipe spodbud, ki so na voljo posameznikom pri njihovih ekonomskih odločitvah, in vplivata na splošen družbeni razvoj (Kopač, 2004).

»Socialna politika skuša omiliti socialne disfunkcije delovanja trga delovne sile predvsem z zagotavljanjem temeljnih pogojev, ki omogočajo posameznikom participacijo na trgu delovne sile, in z zagotavljanjem socialne varnosti v primeru njihove začasne ali trajne izključenosti s trga« (Kopač, 2004: 39).<sup>45</sup>

Države blaginje imajo različne ambicije v povezavi s trgov dela in doseganjem polne zaposlenosti. Skandinavske države imajo kot dolgoročni cilj doseganje polne zaposlenosti na podlagi keynesijanskega pristopa, tj. v času recesije zmanjševanje davkov in večanje izdatkov, medtem ko je za liberalne države, kot je Velika Britanija, značilna manjša stopnja intervencije in nižanje plač, s čimer se poveča povpraševanje delodajalcev po delu (Greve, 2015: 99). Vendar pa, kot opozarja Vickerstaff (2012), je v postindustrijski družbi nekoliko omajana predpostavka, da je polno zaposlenost sploh možno doseči. Kot opozarja Sennett (2008) v svojem delu *Kultura novega*

44 Zato so tu pomembne feministične kritike, ki opozarjajo na neenakost med spoloma glede vključenosti v trg delovne sile (ki se sicer v sodobnih družbah povečuje) ter na vezanost nekaterih sistemov socialne varnosti na zaposlitveni status, kar v povezavi z neenakim vstopom na trg delovne sile pomeni neenakost tudi v blaginji med spoloma (več v Daly, 2011).

45 Poleg sistemov socialne varnosti ima tu pomembno funkcijo tudi sistem minimalnih plač, česar sicer v tej knjigi podrobneje ne obravnavamo.

kapitalizma, se temeljno spreminja narava dela v sodobni družbi, ki vpliva na posameznikov položaj na trgu delovne sile in njegov odnos do dela. Pri tem države blaginje vplivajo in (so)oblikujejo delovanje trgov delovne sile, pri čemer pa, kot npr. opozori Ignjatović (2000), lahko države dosežejo podobne rezultate na trgu delovne sile z različnimi instrumenti (socialne) politike.

Višina dohodka je temeljni vir varnosti, ki ga nudi zaposlitev. Pri tem država blaginje s svojo davčno politiko redistribuirajo te vire in v večji ali manjši meri zmanjšuje razlike med plačami. V zadnjih desetletjih se povečujejo razlike med najvišjimi in najnižjimi plačami, neenakost v dohodkih se povečuje, prav tako tudi neenakost v premoženju, na kar opozori na primer Piketty (2013) v svojem delu *Kapital v 21. stoletju*. Za Slovenijo je značilna visoka stopnja enakosti v dohodkih, in sicer ima nizek Ginijev količnik<sup>46</sup> (tj. 24,4 v letu 2016), kar je izrazito nižje kot v povprečju EU (30,8 v letu 2016), blizu količnikom skandinavskih držav. Stopnja neenakosti v dohodkih je kljub rahlemu naraščanju konstantno med najnižjimi v EU.

Nadalje je potrebno prepoznati tudi problematiko t. i. zaposlenih revnih. Namreč, vključenost v trg delovne sile ne moremo vedno enačiti z zagotovitvijo blaginje (Daly, 2011: 115). V sodobnih (razvitih) družbah se delitev dohodka med delom in kapitalom nagiba v korist kapitalu in masa plač zaradi njihove stagnacije ali prepočasne rasti ne dohaja vrednosti na trgu ponujenih proizvodov (Svetlik, 2014). Daly (2011) tudi opozori na vedno bolj nestabilne in negotove ekonomske poti gospodinjstev, kjer dolgovi in obdobja nizkih dohodkov postajajo bolj pogosti in niso več značilnost le nižjega, ampak tudi srednjega razreda. Trg delovne sile zagotavlja vedno manj gotov, varen in učinkovit vir dohodka in finančne varnosti. To je sicer veljalo že pred zadnjo recesijo, še toliko močnejše pa v času recesije. Te trende lahko povežemo s samim procesom globalizacije in premeščanjem proizvodnje v kraje s cenejšo delovno silo in hkrati tudi šibko zastopanimi interesi dela (Daly, 2011; Svetlik, 2014). Spremenjene razmere, kot so naraščanje storitvenega sektorja in naraščanje gospodarske kompetitivnosti vodijo v porast fleksibilnih in občasnih oblik zaposlitev (Vickerstaff, 2012). Slednje vodi v manj konsistentne poklicne identitete ter karijerne poti z bolj pogostimi prekinitvami in obdobji neaktivnosti, kar vpliva ne samo na dohodek posameznika, ampak tudi socialno varnost v starosti (tj. pokojnine) (ibid.: 103–105). V Sloveniji lahko ta trend vidimo v večanju nestandardnih oblik zaposlitev in zmanjševanju varnosti zaposlitev in tudi v višanju tveganja revščine med različnimi skupinami zaposlenih, npr. samozaposlenimi (Kanjuo Mrčela in Ignjatović, 2015; Stanojevič in Furlan, 2018; Bembič, 2018).

46 Ginijev količnik je mera za koncentracijo dohodka. Njegova vrednost je med 0 in 1, če ga prikazujemo v odstotkih pa med 0 in 100 %. Če bi bila njegova vrednost 0, bi bil dohodek porazdeljen popolnoma enako (vsi bi imeli popolnoma enak ekvivalentni dohodek), pri vrednosti 1 oz. 100 % pa bi bila porazdelitev dohodka popolnoma neenaka (ves dohodek bi bil v rokah ene osebe). Čim bližja je vrednost Ginijevega količnika številu 1 oz. 100 %, tem bolj neenaka je porazdelitev dohodka, in čim bližja je vrednost Ginijevega količnika številu 0, tem bolj enaka je porazdelitev dohodka (SURS, 2018).



Tabela 3.4: Ginijev količnik Slovenija in države EU

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Evropska unija (sedanja sestava)</b>	:	:	30,5	30,8	30,5	30,5	31,0	31,0	30,8	:
<b>Belgija</b>	27,5	26,4	26,6	26,3	26,5	25,9	25,9	26,2	26,3	26,0
<b>Bolgarija</b>	35,9	33,4	33,2	35,0	33,6	35,4	35,4	37,0	37,7	40,2
<b>Češka</b>	24,7	25,1	24,9	25,2	24,9	24,6	25,1	25,0	25,1	24,5
<b>Danska</b>	25,1	26,9	26,9	26,6	26,5	26,8	27,7	27,4	27,7	27,6
<b>Nemčija</b>	30,2	29,1	29,3	29,0	28,3	29,7	30,7	30,1	29,5	:
<b>Estonija</b>	30,9	31,4	31,3	31,9	32,5	32,9	35,6	34,8	32,7	31,6
<b>Irska</b>	29,9	28,8	30,7	29,8	30,5	30,7	31,1	29,8	29,5	:
<b>Grčija</b>	33,4	33,1	32,9	33,5	34,3	34,4	34,5	34,2	34,3	33,4
<b>Španija</b>	32,4	32,9	33,5	34,0	34,2	33,7	34,7	34,6	34,5	34,1
<b>Francija</b>	29,8	29,9	29,8	30,8	30,5	30,1	29,2	29,2	29,3	:
<b>Hrvaška</b>	:	:	31,6	31,2	30,9	30,9	30,2	30,4	29,8	:
<b>Italija</b>	31,2	31,8	31,7	32,5	32,4	32,8	32,4	32,4	33,1	:
<b>Ciper</b>	29,0	29,5	30,1	29,2	31,0	32,4	34,8	33,6	32,1	:
<b>Latvija</b>	37,5	37,5	35,9	35,1	35,7	35,2	35,5	35,4	34,5	34,5
<b>Litva</b>	34,5	35,9	37,0	33,0	32,0	34,6	35,0	37,9	37,0	:
<b>Luksemburg</b>	27,7	29,2	27,9	27,2	28,0	30,4	28,7	28,5	31,0	:
<b>Madžarska</b>	25,2	24,7	24,1	26,9	27,2	28,3	28,6	28,2	28,2	28,1
<b>Malta</b>	28,1	27,4	28,6	27,2	27,1	27,9	27,7	28,1	28,5	28,3
<b>Nizozemska</b>	27,6	27,2	25,5	25,8	25,4	25,1	26,2	26,7	26,9	:
<b>Avstrija</b>	27,7	27,5	28,3	27,4	27,6	27,0	27,6	27,2	27,2	27,9
<b>Poljska</b>	32,0	31,4	31,1	31,1	30,9	30,7	30,8	30,6	29,8	:
<b>Portugalska</b>	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5	34,2	34,5	34,0	33,9	:
<b>Romunija</b>	35,9	34,5	33,5	33,5	34,0	34,6	35,0	37,4	34,7	35,1
<b>Slovenija</b>	23,4	22,7	23,8	23,8	23,7	24,4	25,0	24,5	24,4	23,7
<b>Slovaška</b>	23,7	24,8	25,9	25,7	25,3	24,2	26,1	23,7	24,3	:
<b>Finska</b>	26,3	25,9	25,4	25,8	25,9	25,4	25,6	25,2	25,4	25,3
<b>Švedska</b>	25,1	26,3	25,5	26,0	26,0	26,0	26,9	26,7	27,6	:
<b>Združeno kraljestvo</b>	33,9	32,4	32,9	33,0	31,3	30,2	31,6	32,4	31,5	:
<b>Islandija</b>	27,3	29,6	25,7	23,6	24,0	24,0	22,7	24,7	24,1	:
<b>Norveška</b>	25,1	24,1	23,6	22,9	22,5	22,7	23,5	23,9	25,0	26,1
<b>Švica</b>	31,1	30,7	29,6	29,7	28,8	28,5	29,5	29,6	29,4	:
<b>Makedonija</b>	:	:	:	:	38,8	37,0	35,2	33,7	33,6	:
<b>Srbija</b>	:	:	:	:	:	38,0	38,6	38,2	38,6	:
<b>Turčija</b>	43,0	44,2	43,5	43,3	42,8	42,1	41,2	41,9	:	:

Vir: Eurostat2018

\*\*(EU12-1994, EU15-2004, EU25-2006, EU27-2013, EU28)

Številne spremembe na trgu delovne sile, kot so staranje prebivalstva, spremembe v poklicni strukturi in profilu delovnih mest, porast atipičnih zaposlitev, povečana aktivnost žensk na trgu delovne sile in spremembe v strukturi družin predstavljajo izziv za sisteme socialne varnosti (Kopač, 2004: 47–64). Gre torej za novo redistribucijo tveganj v (post)modernih družbah, kjer se na račun izboljševanja gospodarske učinkovitosti in povečanja tveganj v gospodarstvu posledice neenako prenesejo na različne družbene skupine in se zmanjšuje socialna varnost (Ignjatovič, 2012). Tu je pomemben nov pristop varne prožnosti (angl. flexicurity), ki izvira iz Danske in Nizozemske in je bil privzet na ravni EU (npr. evropska strategija zaposlovanja), katerega cilj je bolje uravnotežiti potrebo po prožni delovni sili in socialni varnosti (Ignjatovič, 2002; Ignjatovič, 2012)<sup>47</sup>. Varna prožnost (angl. flexicurity)<sup>48</sup> se nanaša na željo po povečevanju fleksibilnosti delovne sile<sup>49</sup> skozi manjšo regulacijo trga dela, vendar z ohranjanjem socialne varnosti delavca. Vendar pa, kot opozarjata Kanjuo Mrčela in Ignjatovič (2015), trendi med zadnjo gospodarsko krizo niso šli v smeri varne prožnosti, ampak zmanjševanja varnosti in povečevanja prekarnosti,<sup>50</sup> tj. prožnost brez varnosti. Pristopi k varnosti v okviru novih, bolj prekarne razmer na trgu dela gredo bolj v smer zaposljivosti namesto zaposlenosti in varnosti izven delovnega mesta (npr. univerzalni temeljni dohodek (ibid.: 360). Kot opozorita Stanojevič in Furlan (2018), so reformni procesi v Sloveniji povečali prožnost trga delovne sile (predvsem skozi lažje odpuščanje delavcev), medtem ko je bilo večanje prekarizacije določenega dela zaposlenih manj učinkovito naslovljeno v reformah trga dela ter gre tako za ohranjanje razcepa – dualizacije trga dela.

## Brezposelnost in pasivna politika zaposlovanja

Najbolj pogosta oblika izključenosti s trga dela med aktivno populacijo je brezposelnost, to je tudi eno od primarnih tveganj, ki jih naslavljajo države blaginje. Pri tem je

47 Gre za koncept, ki je tudi vedno bolj opuščen v političnem diskurzu.

48 Ta koncept kritizirajo glede njegove nedorečenosti in nejasnosti, saj lahko označuje zelo širok spekter politik, glede možnosti prenosa med državami zaradi heterogenosti trgov dela, glede premajhne pozornosti, ki jo namenja konfliktom interesov med kapitalom in delom (več v Ignjatovič, 2012).

49 Fleksibilizacija predpostavk delovanja trga delovne sile vključuje različna področja, od distribucije delovnega časa, pogodbe o zaposlovanju (npr. pogodbe s skrajšanim delovnim časom, za določen čas ...), zmanjševanje togosti zakonodaje. Gre torej za ukrepe, ki omogočajo prilagajanje okolju (Ignjatovič, 2002: 41–42).

50 Prekarno delo večinoma povežemo z različnimi oblikami nestandardnega dela, tj. dela, ki ni za polni delovni čas in ne sloni na pogodbi za nedoločen čas, njegova osrednja značilnost je nestabilnost in manjša varnost (glej opredelitve v npr. Bembič, 2018).

pomembno prepoznavanje dejavnikov, ki so vzrok za brezposelnost, saj so ti povezani tudi s političnimi rešitvami in programi, ki obravnavajo brezposelnost. Slednje lahko v grobem delimo na strukturne in individualne, podobno pa tudi politike naslavlajo bolj strukturne dejavnike ali pa bolj individualne dejavnike (Vickerstaff, 2012: 114). Ukrepi t. i. pasivne politike zaposlovanja so predvsem naravnani k ščitenju socialnega položaja posameznikov (brezposelnih in zaposlenih) in urejanju zaposlitvenih razmerij, medtem ko so ukrepi aktivne politike zaposlovanja namenjeni predvsem ustvarjanju novih delovnih mest ter izobraževanju in usposabljanju brezposelnih oseb (Kopač, 2002: 145).

Statistični uradi spremljajo številne kazalnike dogajanja na trgu delovne sile na podlagi anketnih podatkov (glej npr. Eurostat ali SURS). Kot eden ključnih je gotovo podatek o deležu brezposelnih, kjer se najpogosteje zaradi boljše mednarodne primerljivosti uporablja anketna brezposelnost<sup>51</sup>. Kot smo že omenili v okviru koncepta socialne izključenosti, v sodobnih politikah prepoznavajo kot pomemben problem tudi kopičenje brezposelnosti v okviru posameznih gospodinjstev, kar se trenutno v državah EU (glej SURS, 2018; Eurostat, 2018b) opazuje skozi koncept t. i. gospodinjstev brez delovno aktivnih članov<sup>52</sup> oz. gospodinjstev z zelo nizko delovno intenzivnostjo<sup>53</sup>. Pri tem gre za prepoznavanje problematike brezposelnosti ne le kot problema posameznika, ampak pogosto problema, ki se kopiči v posameznih gospodinjstvih.

51 Brezposelne osebe so osebe, ki v zadnjem tednu pred izvajanjem raziskovanja niso delale (niso bile zaposlene ali samozaposlene in niso opravile nikakršnega dela za plačilo), vendar aktivno iščejo delo (v zadnjih štirih tednih so se zglasile na zavodu za zaposlovanje, poslale prošnjo za zaposlitev ipd.) in so takoj (v naslednjih dveh tednih) pripravljene sprejeti delo. Med brezposelne osebe štejemo tudi tiste, ki so že našle delo, vendar ga bodo začele opravljati po izvedbi raziskovanja (SURS, 2018b).

52 Gospodinjstva brez delovno aktivnih članov so gospodinjstva, v katerih nihče od odraslih oseb ni zaposlen (Eurostat, 2018a).

53 Stopnja zelo nizke delovne intenzivnosti je odstotek oseb, starih 0–59 let, ki živijo v gospodinjstvih, katerih odrasli člani (tj. stari 18–59 let) so v referenčnem letu za dohodek (tj. v letu pred izvedbo raziskovanja SILC) delali manj kot 20 % svojega razpoložljivega delovnega časa, izražene ga v mesecih (delovna intenzivnost teh gospodinjstev je bila od 0 do 0,2). Gospodinjstvom najprej določimo njihovo delovno intenzivnost. Pri izračunu delovne intenzivnosti za ta kazalnik se ne upoštevajo vzdrževani otroci in člani gospodinjstva, starejši od 59 let. Izračunano delovno intenzivnost gospodinjstva pripišemo vsem članom gospodinjstva, starim 0–59 let (tudi vzdrževanim otrokom), tako da je delovna intenzivnost za vse člane istega gospodinjstva (razen za starejše od 59 let) enaka. Pri izračunu stopnje zelo nizke delovne intenzivnosti upoštevamo vse osebe stare 0–59 let, za katere imamo podatek o delovni intenzivnosti. Gospodinjstva, v katerih živijo samo študenti (trenutni status aktivnosti), stari od 18 do 24 let, in gospodinjstva, v katerih živijo samo osebe, starejše od 59 let, se pri izračunu tega kazalnika ne upoštevajo (SURS, 2018a).

V Sloveniji je za trg delovne sile značilna segmentacija in vedno večja fleksibilizacija ter povečevanje prekarnosti (Ignjatović, 2002; Ignjatović, 2012; Kanjuo Mrčela in Ignjatović, 2015; Ignjatović in Filipovič Hrast, 2018). Delež ljudi v fleksibilnih in manj varnih oblikah dela narašča (npr. samozaposleni in zaposleni za določen čas), kar je še posebej opazno med mladimi, kjer Slovenija v evropskem merilu izstopa glede na delež mladih s pogodbami za določen čas (UMAR, 2017). Med mladimi je tudi visok delež zaposlenih za skrajšan delovni čas (Kanjuo Mrčela in Ignjatović, 2015). Dodaten izziv predstavlja tudi nizka delovna aktivnost starejših (tj. starih med 55 in 64 let), ki je tudi med najnižjimi v EU (UMAR, 2017). Posebej pomemben izziv pa so za slovensko državo blaginje predstavljale visoke stopnje brezposelnosti v času ekonomske gospodarske krize, z najvišjo stopnjo (10,1 %) v letu 2013, ki pa se od takrat nižajo in so v letu 2017 padle na 6,6 %. Vendar pa je potrebno poudariti, da je delež dolgotrajno brezposelnih med brezposelnimi visok, v letu 2017 47,5 %, kar je sicer blizu povprečju EU (v 2017 44,7 %), vendar precej višje kot na primer na Danskem (22,6 % v 2017) ali v Veliki Britaniji (25,9 %).

Ključni sistem socialne varnosti in torej del politike zaposlovanja (pasivni), ki naslavlja problem brezposelnosti, so nadomestila za brezposelnost, ki jih v Sloveniji zagotavlja država na podlagi sistema zavarovanja za primer brezposelnosti. V mnogih državah, kot so Francija, Danska, Velika Britanija in Irska, so bile neke oblike prejemkov za brezposelnost uvedene v prvem desetletju 20. stoletja, v drugih državah pa v sledečih desetletjih (Sjoberg et al., 2010). Eden ključnih argumentov za vzpostavitev takih prejemkov je zmanjšanje fluktuacije kupne moči gospodinjstva in s tem posredno stabilizacija gospodarskih ciklov, hkrati pa naj bi tudi preprečeval izgubo človeškega kapitala v času brezposelnosti (ibid.: 431–433).

Kot opozorijo Sjoberg in sodelavci (2010), pa so nadomestila za brezposelnost eden najbolj spornih delov sistema socialne varnosti, saj zajemajo odnos do dela v družbi in različna razumevanja razlogov za brezposelnost. Nadomestila za brezposelnost so namreč med tistimi deli sistemov socialne varnosti, ki so bili bolj na udaru reform in ki so doživeli večje posege in krčenja (Sjoberg et al., 2010), kar je povezano z večanjem brezposelnosti in s tem povečanim pritiskom na javne finance – večji odhodki zaradi večjega števila brezposelnih ter hkrati manjšega pritoka v javno blagajno zaradi manjšega števila zaposlenih. Zmanjševanje nadomestil za brezposelne ima tudi negativen vpliv na revščino (Backman, 2009; Sjoberg et al., 2010). Tako lahko v Sloveniji od leta 2005 opazujemo naraščanje stopnje tveganja revščine med brezposelnimi, ki je dosegla najvišjo točko v letu 2012 (46,9 %), ter se v letu 2016 nekoliko zmanjšala (44,8 %), vendar brezposelni ostajajo med najbolj ranljivimi skupinami.

Tabela 3.5: Stopnja brezposelnosti (v % aktivne populacije)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>EU (28 držav)</b>	7	9	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4	8,6	7,6
<b>Belgija</b>	7	7,9	8,3	7,2	7,6	8,4	8,5	8,5	7,8	7,1
<b>Bolgarija</b>	5,6	6,8	10,3	11,3	12,3	13	11,4	9,2	7,6	6,2
<b>Češka</b>	4,4	6,7	7,3	6,7	7	7	6,1	5,1	4	2,9
<b>Danska</b>	3,4	6	7,5	7,6	7,5	7	6,6	6,2	6,2	5,7
<b>Nemčija</b>	7,4	7,6	7	5,8	5,4	5,2	5	4,6	4,1	3,8
<b>Estonija</b>	5,5	13,5	16,7	12,3	10	8,6	7,4	6,2	6,8	5,8
<b>Irska</b>	6,8	12,6	14,6	15,4	15,5	13,8	11,9	10	8,4	6,7
<b>Grčija</b>	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9	23,6	21,5
<b>Španija</b>	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,1	19,6	17,2
<b>Francija</b>	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4	10,1	9,4
<b>Hrvaška</b>	8,6	9,3	11,8	13,7	15,8	17,4	17,2	16,1	13,4	11,1
<b>Italija</b>	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	11,9	11,7	11,2
<b>Ciper</b>	3,7	5,4	6,3	7,9	11,9	15,9	16,1	15	13	11,1
<b>Latvija</b>	7,7	17,5	19,5	16,2	15	11,9	10,8	9,9	9,6	8,7
<b>Litva</b>	5,8	13,8	17,8	15,4	13,4	11,8	10,7	9,1	7,9	7,1
<b>Luksemburg</b>	4,9	5,1	4,6	4,8	5,1	5,9	6	6,5	6,3	5,6
<b>Madžarska</b>	7,8	10	11,2	11	11	10,2	7,7	6,8	5,1	4,2
<b>Malta</b>	6	6,9	6,9	6,4	6,3	6,4	5,8	5,4	4,7	4,6
<b>Nizozemska</b>	3,7	4,4	5	5	5,8	7,3	7,4	6,9	6	4,9
<b>Avstrija</b>	4,1	5,3	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6	5,7	6	5,5
<b>Poljska</b>	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3	9	7,5	6,2	4,9
<b>Portugalska</b>	8,8	10,7	12	12,9	15,8	16,4	14,1	12,6	11,2	9
<b>Romunija</b>	5,6	6,5	7	7,2	6,8	7,1	6,8	6,8	5,9	4,9
<b>Slovenija</b>	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,7	9	8	6,6
<b>Slovaška</b>	9,6	12,1	14,5	13,7	14	14,2	13,2	11,5	9,7	8,1
<b>Finska</b>	6,4	8,2	8,4	7,8	7,7	8,2	8,7	9,4	8,8	8,6
<b>Švedska</b>	6,2	8,3	8,6	7,8	8	8	7,9	7,4	6,9	6,7
<b>Združeno kraljestvo</b>	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,5	6,1	5,3	4,8	4,4
<b>Islandija</b>	3	7,2	7,6	7,1	6	5,4	5	4	3	2,8
<b>Norveška</b>	2,7	3,3	3,7	3,4	3,3	3,8	3,6	4,5	4,8	4,2

Vir: Eurostat (LFS – Labour force survey oz. Aktivno in neaktivno prebivalstvo).

Tabela 3.6: Stopnja tveganja revščine v Sloveniji glede na zaposlitveni status (v %)

	<b>Zaposleni</b>	<b>Brezposelni</b>	<b>Upokojeni</b>
<b>2000</b>	5	42	15
<b>2001</b>	5	41	15
<b>2002</b>	4	38	15
<b>2005</b>	4,6	25,1	16,8
<b>2006</b>	4,8	33,2	16,8
<b>2007</b>	4,7	36,2	16,5
<b>2008</b>	5,1	37,7	17,9
<b>2009</b>	4,8	43,6	17,4
<b>2010</b>	5,3	44,2	18,3
<b>2011</b>	6,0	44,6	18,4
<b>2012</b>	6,5	46,9	17,0
<b>2013</b>	7,1	46,2	17,5
<b>2014</b>	6,4	45,4	15,0
<b>2015</b>	6,7	44,9	15,9
<b>2016</b>	6,1	44,8	16,9

Vir: Eurostat 2018.

Opomba: Osebe so stare 16 let in več.

V začetku 90. let je bila v Sloveniji stopnja socialne varnosti brezposelnih relativno visoka zaradi visoke stopnje pokritosti zaposlenih na podlagi prevladujočih pogodb za nedoločen čas, kar je bilo nadaljevanje relativno radodarne politike iz časov Jugoslavije (Stropnik in Stanovnik, 2002; Ignjatovič in Filipovič Hrast, 2018). Reforme sistema so bile postopne s postopnim krajšanjem obdobja prejemanja prispevkov ter nižanja nadomestil, kar je vodilo tudi v nižji delež brezposelnih, ki prejema denarno nadomestilo za brezposelnost (Ignjatovič et al., 2002). Ta trend se je nadaljeval v naslednjih obdobjih. Posebej relevantna je na primer ukinitve denarne pomoči (za brezposelnost) leta 2006, ki je bil prejemek, ki ni temeljil na zavarovanju ampak je predstavljal posebni kategorični prejemek (tj. prejemek, namenjen specifični kategoriji). To je pomenilo, da so po ukinitvi tega prejema brezposelni, ko jim je potekla pravica do denarnega nadomestila za brezposelnost, katerega osnova je zavarovanje, postali odvisni od denarne socialne pomoči.

Med letoma 2010 in 2013 je prišlo do obsežne spremembe zakonodaje, in sicer so bili sprejeti Zakon o minimalni plači (2010), Zakon o urejanju trga dela (2010) in Zakon o delovnih razmerjih (2013). Zakonodajne spremembe so nekoliko zmanjšale socialno varnost najbolj zaščitene skupine delavcev (tj. zaposlenih za nedoločen čas)

ter povečale socialno varnost bolj ranljivih zaposlenih, kot so zaposleni za določen čas. Vendar pa so bile mnoge pozitivne spremembe, kot je na primer višina nadomestil, zamrznjene (več v Ignjatovič in Filipovič Hrast, 2017). V Sloveniji je kljub delni širitvi nekaterih pravic do prejemkov za brezposelnost (za skupine, kot so na primer mladi, zaposleni za določen čas) prišlo hkrati do mnogih omejitev in krčenja nadomestil glede na obseg in trajanje nadomestil (Kanjuo Mrčela in Ignjatovič, 2015; Ignjatovič in Filipovič Hrast, 2017). Poseben problem pa predstavlja dolgotrajna brezposelnost (tj. brezposelnost, ki traja dalj kot 1 leto), saj običajno sistemi socialne varnosti ne krijejo tako dolgih obdobj brezposelnosti. Tako ni presenetljivo, da v Sloveniji delež brezposelnih, ki prejema nadomestilo za brezposelnost, ostaja nizek, tj. okoli četrtnino brezposelnih (Trbanc et al., 2017, ZRSZ 2018).

Greve (2015) opozarja, da je pomembna tudi višina nadomestil, ki so namenjena brezposelnim, saj ta vpliva na to, koliko brezposelnost vpliva na življenjski standard gospodinjstva. Višina nadomestil v primerjavi z predhodnimi dohodki (angl. net replacement rate), je nižja v liberalnih režimih, npr. v Veliki Britaniji, kot v kontinentalnih, npr. v Franciji (ibid.: 103). V Sloveniji so upravičenci do denarnega nadomestila za brezposelnost osebe, ki so bile zavarovane za primer brezposelnosti najmanj devet mesecev v zadnjih 24 mesecih<sup>54</sup> in jim delovno razmerje ni prenehalo po lastni krivdi ali volji. Prve tri mesece prejemanja znaša nadomestilo za brezposelnost 80 %, v naslednjih devetih mesecih 60 % ter po izteku enega leta 50 % povprečne mesečne plače<sup>55</sup>, pri tem pa je določena tudi minimalna spodnja meja in maksimalna zgornja meja denarnega nadomestila (ZRSZ, 2018).

V svojem pregledu sprememb politik zaposlovanja v času ekonomske krize v državah EU Borosch in drugi (2016) ugotavljajo, da je prišlo do krčenja predvsem na treh področjih: 1. krčenje prejemkov za brezposelnost v velikem številu držav EU, 2. pravice zaposlenih so se zmanjšale v vsaj 15 državah EU, 3. zmanjšanje zaposlovanja v javnem sektorju oz. nižanja plač v javnem sektorju. Po drugi strani je veliko držav razširilo ukrepe, povezane z aktivno politiko zaposlovanja. Poleg tega pa so bile reforme sistema pogosto tudi v smeri večjega pogojevanja teh pravic s posameznikovo pripravljenostjo na zaposlitev oz. pripravljenostjo sodelovati v različnih ukrepih aktivacije. To pomeni, da na primer prejemki za brezposelnost niso vezani le na prispevke v socialna zavarovanja (in izkazano potrebo), ampak iz izpolnjevanjem določenih dodatnih obveznosti s strani brezposelne osebe (Kopač, 2004: 155). Hemerijck (2012) meni, da so v sodobnih bolj negotovih razmerah na trgu dela potrebna večja vlaganja v izobraževanje, usposabljanje ter bolj radodarna in prenosljiva oblika zavarovanja za

54 Poseben pogoj je za mlajše od 30, ki morajo biti pred nastankom brezposelnosti zavarovani najmanj šest mesecev v zadnjih 24 mesecih.

55 Povprečna mesečna plača se izračuna na podlagi plače, ki jo je vlagatelj zahtevka prejel v obdobju osmih mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti (ZRSZ, 2018).

primer brezposelnosti. Tako v naslednjem poglavju podrobneje obravnavamo principe socialne aktivacije kot enega ključnih trendov v okviru razvoja držav blaginje<sup>56</sup>.

## Socialno investiranje in aktivacija

Greve (2015) razlikuje med tremi ključnimi paradigmi in postavlja paradigmo socialnega investiranja ob bok keynesijanski in neoliberalni paradigmi. Keynesijanska paradigma poudarja polno zaposlenost, visoko stopnjo družbene enakosti ter dekomodifikacijo kot temeljne ideološke principe delovanja. Na podlagi teh ideoloških principov in vrednot je vloga države velika (angl. big state), država blaginje je razumljena kot ključen element razvoja. Instrumenti, ki so pomembni, so tako različne oblike socialnih zavarovanj, ki omogočajo ohranjanje dohodka in povpraševanja (npr. nadomestila za brezposelnost), in močan javni sektor. Neoliberalna paradigma, nasprotno, poudarja kot ključne principe in vrednote posameznikovo odgovornost za blaginjo in delo (angl. work first). V ta namen je pomembna vitka država, deregulacija ter vedno večje poudarjanje vloge trga pri zagotavljanju blaginje. Močna država blaginje je torej percipirana kot ovira za gospodarski razvoj. Ključni instrumenti v tem okviru so privatizacija socialnih in zdravstvenih storitev, aktivacija in »workfare« ter deregulacija trga dela. Ključne vrednote in idejni principi v okviru paradigme socialnega investiranja pa so zagotavljanje socialne vključenosti, enakost priložnosti in kakovostne službe. Za doseganje teh ciljev je pomembna vloga države tako pri ustvarjanju delovnih mest z investiranjem, pri čemer je javna poraba ne le strošek, ampak tudi hkrati investicija v boljše delovanje trga delovne sile. Ključni instrumenti so tako razvoj javnih storitev, ki podpirajo delovanje trga delovne sile (kot so izobraževanje, otroško varstvo, vseživljenjsko učenje, pomoč ženskam pri vstopu na trg dela in politike usklajevanja dela in zasebnega življenja). Država blaginje je v okviru te paradigme pomembna kot podpora zasebnemu sektorju.

V preteklosti je keynesijanska paradigma predstavljala pomembno ekonomsko utemeljitev za programe države blaginje (glej tudi 1. poglavje), kar pa se je začelo spreminjati v 80. letih prejšnjega stoletja. Tako je socialno investiranje v 90. letih začelo predstavljati pomemben nov pristop k razumevanju odnosa med ekonomskim napredkom in socialnimi programi (Beland in Mahon, 2016: 58). Socialno investiranje oz. socialne naložbe je torej nov koncept, s katerim se poskuša spremeniti

---

56 Idejo socialnega investiranja lahko na področju zaposlovanja torej povežemo s koncepti aktivacije in aktivne politike zaposlovanja (glej npr. Borosch et al., 2016). Pri tem razumemo socialno investiranje kot širši paradigmatični pristop, ki se dotika različnih področij socialne politike, medtem ko se aktivna politika zaposlovanja navezuje na ožje področje trga delovne sile.



pogled na izdatke države za socialne politike in jih predstaviti ne kot strošek, ampak kot investicijo, s čimer daje novo legitimnost socialnim programom. Gre torej za predstavljanje ekonomskega napredka in družbenega blagostanja kot igro pozitivne vsote (angl. positive sum game) in predstavitev pozitivnega učinka, ki ga imajo ti programi na dolgi rok skozi investiranje v človeški kapital. V okviru socialnega investiranja je ena izmed prednostnih nalog vprašanje enakosti med spoloma in vključevanje žensk na trg dela in zagotavljanje otroškega varstva (o čemer več v 4. poglavju). Nadalje je ideja socialnega investiranja pomembno povezana z vprašanjem izobraževanja in prekvalifikacij, predvsem oseb, ki so izključene iz trga dela, kot oblika krepitve človeškega kapitala, kar je vidik, ki ga podrobneje obravnavamo na tem mestu. Paradigma socialnega investiranja je pogosto obravnavana kot nasprotujoča paradigmi socialne zaščite (angl. social protection). Če je bila druga predvsem usmerjena v popraviljanje (npr. negativnih posledic delovanja trga), v glavnem s pomočjo pasivnih ukrepov, kot so prejemki, je prva predvsem usmerjena v preventivo, v pripraviljanje na trg, v državo blaginje kot tisto, ki posamezniku omogoča priložnost s pomočjo aktivacijskih ukrepov (Borosch et al., 2016: 771–772). Pri tem seveda države ne sledijo v svojih politikah le eni paradigmi, ampak običajno več paradigmam (lahko v različnih časovnih točkah ali pa na različnih področjih).

Ideja socialnega investiranja, ki izhaja iz švedskega poveljnega ekonomskega in socialnega modela, je danes privzeta v različnih delih sveta, od Evropske unije do latinske Amerike (Beland in Mahon, 2015). Aktivacijski princip torej ni nekaj popolnoma novega na področju socialnih politik, novost pa predstavlja to, da je postal to eden izmed osrednjih konceptov v sodobnih državah blaginje (Kenworthy, 2010: 435). Kot pravi Kopač (2004: 68), so koncept aktivacije<sup>57</sup> in z njim povezani koncepti, kot je »od pasivni k aktivni socialni politiki« in »od blaginje k delu« (angl. from welfare to workfare) oz. od države blaginje k državi dela (angl. workfare state) element sodobnega političnega diskurza o reformi države blaginje, kjer princip aktivacije poudarja pomen zaposlitve kot temeljnega mehanizma za preprečevanje izključenosti in gre v smeri rekomodifikacije, pri čemer avtorica pojem aktivacije razume kot krovni pojem. Kenworthy (2010: 437) to centralnost aktivacije (za delo) pripisuje različnim dejavnikom, med drugim:

- zaradi problemov financiranja sodobne države blaginje, povezanih z gospodarsko situacijo in demografskimi dejavniki, je kot rešitev predstavljena čim višja stopnja zaposlenosti, ki naj bi jo z aktivacijskimi politikami dosegli;

---

57 Po Kopačevi (2004: 83) koncept aktivacije združuje različne politike, usmerjene k reintegraciji posameznikov na trg delovne sile oz. v družbo in vključuje pristope, ki pogojujejo blaginjo z delom, se nanašajo na oblikovanje posameznikovega odnosa do dela, na različne spodbude za delo in aktivno politiko zaposlovanja, ki spodbuja strukturne spremembe na trgu delovne sile.

- percepcija pravičnosti je pomemben argument, torej pravičnost na temelju vračila (recipročnosti) prejemnikov; ti naj vračajo družbi, če od nje prejmejo različne prejemke; slednje naj bi se bolj izrazilo v času počasnejše gospodarske rasti ali stagnacije kot pa v časih gospodarske rasti;
- želja, da se z večjo vključenostjo v trg dela zmanjšata revščina in socialna izključenost.

Aktivne politike zaposlovanja so se primarno razvile na Švedskem, kot odgovor na brezposelnost (Greve, 2015: 104). Pri tem pa obstajata dve interpretaciji ideje socialnega investiranja, in sicer prva, ki sledi socialdemokratskemu pristopu, ki je bolj ambiciozen in temelječ na univerzalizmu, ter druga interpretacija koncepta, ki je ožja in bolj kompatibilna z neoliberalnim diskurzom. Z neoliberalizmom se povezuje v bolj obligatornih oblikah aktivacije, ki se med drugim usmerja tudi na spreminjanje posameznikovega odnosa do dela, s socialdemokratsko tradicijo pa v obliki redistribucije priložnosti in vlaganja v razvoj človeškega kapitala, predvsem skozi programe usposabljanja in izobraževanja za trg dela (Beland in Mahon, 2015; Kopač, 2004).

Tabela 3.7: Idealni tipi aktivne politike zaposlovanja

Tip	Cilj	Instrumenti
<b>Povečevanje motivacije</b>	motivirati osebe na prejemkih s pozitivnimi in negativnimi spodbudami k delu	časovne omejitve prejemkov, zmanjševanje prejemkov, pogojevanje prejemkov, sankcije
<b>Pomoč pri zaposlitvi</b>	olajšati vstop na trg delovne sile	subvencije za delo, svetovanje, pomoč pri iskanju dela, zaposlovalni centri
<b>Zaposlitev</b>	ohranjanje zaposlenosti brezposelnih in s tem zmanjšanje izgube človeškega kapitala	javna dela, izobraževalni in drugi programi, ki niso neposredno povezani z zaposlovanjem
<b>Naložba v človeški kapital</b>	izboljšanje možnosti zaposlitve s povečevanjem kompetenc brezposelnih	osnovno in poklicno izobraževanje

Vir: povzeto po Bonoli, 2010 (v Greve, 2015).

Sledeč tem različnim razumevanjem aktivacije Bonoli (2010, v Greve, 2015) razlikuje med štirimi različnimi tipi aktivne politike zaposlovanja, ki imajo različne cilje, od investiranja v človeški kapital, pomoči pri zaposlovanju, do bolj negativne motivacije za delo, kjer pomanjkanje aktivnosti lahko pomeni zmanjšanje prejemkov ali njihov odvzem (glej tabelo 3.7). Tudi Kopač (2004: 112) govori o dveh različnih

aktivacijskih strategijah, in sicer prvi, ki je usmerjena k preprečevanju pasivnosti za delo zmožnih ter druga, usmerjena k dvigovanju stopnje zaposljivosti in se navezuje na koncept »learnfare« tj. blaginje, temelječe na izobraževanju in zaposlovanju.

Podobno Dean (2007, v Greve, 2015) razlikuje med štirimi tipi režimov »od blaginje k delu«, v katerih se odražajo ta razlikovanja in tradicije. In sicer se aktivacijski principi razlikujejo v tem, ali poudarjajo egalitarizem vs. avtoritativnost in vključevanje vs. kompetitivnost. Tako loči med naslednjimi tipi: 1. razvoj človeškega kapitala (poudarek na egalitarizmu in kompetitivnosti), 2. prisilni tip – delo najprej (poudarek na avtoritarnosti in kompetitivnosti), 3. aktivno ustvarjanje delovnih mest (poudarek na egalitarnosti in inkluzivnosti), 4. pravica do dela (poudarek na avtoritarnosti in inkluzivnosti). Poudarek skandinavskih držav je na razvoju človeškega kapitala, medtem ko je poudarek liberalnih in kontinentalnih držav na tipu delo najprej (Greve, 2015: 106). Države torej na različni način usklajujejo in prepletajo aktivne (APZ) in pasivne politike zaposlovanja, imajo različne cilje in instrumente. Čeprav ni idealnih tipov in so politike izrazito mešane in kompleksne, Greve (2015) predstavi osnovno tipologijo, ki razlikuje med državami glede na njihovo (prevladujočo) uporabo pasivnih in aktivnih politik zaposlovanja.

Tabela 3.8: Tipologija držav glede na uporabo pasivnih in aktivnih politik zaposlovanja

Režim države blaginje	Prejemki za brezposelnost	Poudarek na APZ	Cilj politike zaposlovanja	Ideološki pristop
<b>Skandinavske države</b>	velik obseg, visoka nadomestila	da - osrednja	integracija, polna zaposlitev	enakost, keynesijanstvo, povečevanje fokusa na delo najprej
<b>Korporativistični – kontinentalne države</b>	srednji obseg, manjša nadomestila	relativno pomembna	zmanjšanje pritiska na javno porabo	država s korporativnim vključevanjem
<b>Liberalne države</b>	šibki	omejena	poudarek na gospodarstvu	učinkovitost, nevmešavanje
<b>Južna in vzhodna Evropa</b>	nezadostni	šibko razvita	zmanjševanje rabe javnih sredstev	poudarek na civilni družbi

Vir: Greve (2015).

Skladno z opisanim razvojem drugod v Evropi se je tudi v Sloveniji s časom večal poudarek na aktivni politiki zaposlovanja, posebej z zakonodajnimi spremembami leta 1998, ki so uvedle vedno večje pogojevanje pravic do nadomestila na npr. izkazanem aktivnem iskanju dela (Ignjatovič et al., 2002; Kopač, 2004; Kolarič et al., 2011). Vendar pa, kot kaže tabela 3.9, izdatki za aktivno politiko zaposlovanja

upadajo od leta 2013. Tako kljub deklarativnemu poudarku tudi na tem področju so izdatki za aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji relativno nizki in »ujetniki« slabega finančnega položaja Slovenije (Ignjatovič in Filipovič Hrast, 2017).

Tabela 3.9: Izdatki za politiko zaposlovanja (PZ) ( v % BDP)

<b>Slovenija</b>	<b>Skupaj PZ (kateg. 1-9)</b>	<b>APZ (kat. 2-7)</b>	<b>Prejemki (kat. 8-9)</b>
<b>2007</b>	0,491	0,109	0,296
<b>2008</b>	0,440	0,092	0,264
<b>2009</b>	0,981	0,246	0,637
<b>2010</b>	1,192	0,393	0,693
<b>2011</b>	1,260	0,249	0,908
<b>2012</b>	1,123	0,174	0,856
<b>2013</b>	1,199	0,281	0,825
<b>2014</b>	0,993	0,277	0,628
<b>2015</b>	0,757	0,154	0,523
<b>2016</b>	0,730	0,162	0,494

Vir: Eurostat 2018.

Opomba: Izdatki za politiko zaposlovanja so razdeljeni na 9 kategorij, in sicer kategorijo 1 – storitve (npr. Zavod za zaposlovanje), kategorije 2-7 so različni instrumenti aktivne politike zaposlovanja (APZ) (npr. izobraževanje, podpora za zaposlovanje, javna dela ipd.) in kategoriji 8-9, ki zajemata prejemke za brezposelne ter prejemke za zgodnje upokojevanje.

Že leta 2004 je Kopač (2004: 173, 177) opisovala aktivacijsko ponudbo v Sloveniji kot obsežno, in sicer je ta obsegala programe izobraževanja in usposabljanja, javna dela ter druge programe, ki so vključevali različne subvencije za zaposlovanje, programe, namenjene invalidom, sklade dela in drugo, in jo je ocenjevala kot bližje socialno demokraskemu principu. Zakon o urejanju trga dela določa smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ki predstavljajo strateški dokument na tem področju. V smernicah APZ do leta 2020 (MDDSZ, 2015: 22) se tako navaja naslednje prednostne usmeritve:

- zmanjšanje števila dolgotrajno brezposelnih med vsemi brezposelnimi, in sicer s spodbujanjem in motiviranjem te skupine oseb k aktivnosti in čimprejšnji vključitvi na trg dela;
- z okrepitevijo in ciljno usmerjenimi ukrepi za aktivacijo ostalih najbolj ranljivih skupin brezposelnih na trgu dela zvišati zaposljivost in zaposlenost, predvsem mladih, starejših in nizko izobraženih;
- z namenom odprave strukturne brezposelnosti okrepiti ukrepe usposabljanja in izobraževanja aktivnega prebivalstva (brezposelni, zaposleni in drugi iskalci

zaposlitve) ter jim zagotoviti kompetence, znanja in spretnosti glede na potrebe trga dela.

Med ukrepi APZ (ibid.) pa so navedeni usposabljanje in izobraževanje<sup>58</sup>, programi spodbujanja zaposlovanja (pomoč ali subvencije ob zaposlitvi), ukrepi kreiranja novih delovnih mest<sup>59</sup>, samozaposlovanje in programi spodbujanja podjetništva.

Seveda koncept ni ostal brez kritikov. Kritiko strategij socialnega investiranja poda na primer Cantillon (2011), kjer kot ključno izpostavi manjšo redistributivnost teh pristopov v primerjavi s tradicionalnimi pristopi in prejemki. Številni avtorji namreč opozarjajo, da politike socialnega investiranja niso tako redistributivne kot »stare« politike socialne zaščite in da slabše zaščitijo najbolj ranljive skupine (Cantillon, 2011; Vandenbroucke in Vleminckx, 2011; Cantillon in van Lancker, 2013). Kritiki socialnega investiranja tako vidijo te politike v kontekstu dualizacije trga dela (tj. delitve na »insiderje« in »outsiderje«), kjer na primer aktivne politike zaposlovanja silijo ljudi v sprejemanje slabo plačanih delovnih mest (glej Bonoli, 2012: 10). Prevelik poudarek le na aktivacijskih politikah brez prave podpore v tradicionalnih pasivnih politikah socialne zaščite ima torej lahko negativen vpliv na posameznikovo blaginjo.

---

58 Izobraževanje se izvaja kot neformalno in formalno. Namen neformalnega izobraževanja kot različnih načinov usposabljanja in izpopolnjevanja (usposabljanje, izpopolnjevanje in usposabljanje na delovnem mestu) je večanje zaposlitvenih možnosti s pridobitvijo novih znanj in kompetenc za vstop na trg dela ter uspešen razvoj kariere. Namen formalnega izobraževanja je večanje zaposlitvenih možnosti s pridobitvijo višje ravni izobrazbe, saj predstavlja vključitev v javno veljavni program za pridobitev javno veljavne izobrazbe ([http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/trg\\_dela\\_in\\_zaposlovanje/zaposlovanje/zutd/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/zaposlovanje/zutd/)).

59 Ukrep je namenjen spodbujanju delovne in socialne vključenosti ter izboljšanju usposobljenosti in delovnih veščin ranljivih skupin brezposelnih oseb. Izvaja se kot subvencioniranje začasnih zaposlitev in je lahko povezano z usposabljanjem. Izvaja se predvsem pri neprofitnih delodajalcih ali v javnem sektorju. Poseben program v okviru tega ukrepa so javna dela ([http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/trg\\_dela\\_in\\_zaposlovanje/zaposlovanje/zutd/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/zaposlovanje/zutd/)).



4

DRUŽINSKA POLITIKA TER  
USKLAJEVANJE DELA IN  
DRUŽINE





## Temeljni koncepti in modeli družinske politike

V primerjalnem raziskovanju države blaginje je bila še do nedavnega družinska politika zapostavljena tema (Blum, 2011). V zadnjem času pa proučevanje družinske politike pridobiva na pomenu tako v raziskavah socialne politike kot tudi v političnih akcijskih programih na nacionalni ravni in na ravni EU, še posebej vprašanja, povezana z usklajevanjem delovnega in družinskega življenja, ki se nanašajo predvsem na politike starševskega varstva in institucionalnega otroškega varstva kot ključnih za vključenost žensk na trg delovne sile (Blum, 2011; Daly in Ferragina, 2017; Greve, 2015; Eurofound, 2014; Eurofound, 2015). Ključni razlogi za vse večje zanimanje za družinsko politiko so poleg vse večjih potreb po usklajevanju delovnega in družinskega življenja in participacije žensk na trgu dela povezani tudi s problematiko upada rodnosti in staranja prebivalstva in temami, kot so enakost spolov in medgeneracijska solidarnost ter revščina in kakovost življenja otrok.

Ne obstaja neka splošno sprejeta definicija družinske politike, ta se med državami tudi precej razlikuje (Blum, 2011; Gauthier, 2002; Gauthier, 2010). V vseh režimih držav blaginje se del politik nanaša na družine, večina držav, še posebej v Evropi, ima tako širok nabor politik, ki zadevajo družine, da lahko poleg sistemov blaginje govorimo tudi o sistemih družinske politike (Daly, 2011b). Glavna področja oziroma ukrepi družinske politike so naslednji (Gauthier, 2002; Gauthier, 2010):

- otroški/družinski denarni prejemki in davčne olajšave za družine z otroki (otroški dodatek, dodatek za velike družine, pomoč ob rojstvu otroka, ipd.),
- starševsko varstvo (materinski, očetovski in starševski dopust),
- otroško varstvo (dostopnost in razvitost otroškega varstva, subvencije za plačilo vrtcev, podaljšano bivanje v šolah),
- subvencije in dostopnost stanovanj za družine (subvencije najemnine, neprofitna stanovanja),
- podpora družinam pri skrbi za otroke, ki potrebujejo posebno nego in pri skrbi za stare (dodatek za nego otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo, bolniško nadomestilo, oskrba starih ipd.),
- ostali ukrepi ali storitve za družine z otroki (subvencije šolske prehrane, državna štipendija, denarna socialna pomoč ipd.).

Da bi zaobjeli razlike med državami v družinski politikah, so teoretiki in raziskovalci razvili na tem področju več različnih tipologij (Lewis, 1992; Lewis, 2001; Lewis, 2002; Daly, 2011b; Gauthier, 2002; Eurofound, 2014). Med seboj se slednje razlikujejo predvsem glede tega, katere indikatorje vključujejo in na katero obdobje se nanašajo, in so umeščene v širši okvir tipologij režimov držav blaginje oziroma sistemov blaginje. Ene izmed prvih tipologij družinske politike so se pojavile kot kritike

Esping-Andersenove tipologije režimov držav blaginje (1990, glej 2. poglavje). Med odmevnejšimi tipologijami je tipologija Lewisove (1992), ki je na podlagi analize zaposlenosti in socialnega varstva žensk z otroki, institucionalnega varstva starejših in otroškega varstva oblikovala tri modele držav: močan, zmeren in šibek model »moškega hranitelja« (angl. male breadwinner model). Ti modeli se nanašajo na razvoj družinske politike in na spremembe v tradicionalnem modelu moškega hranitelja do 90. let prejšnjega stoletja v posameznih državah. V močnem modelu moškega hranitelja, katerega primer sta Velika Britanija in Irska, storitve, ki bi omogočale vključenost žensk na trg delovne sile (predvsem dostopnost javnega otroškega varstva ali skrbi za druge odvisne člane ter starševskega varstva) niso obstajale ali pa so bile zelo omejene, medtem ko so bile relativno dobro razvite v državah šibkega modela moškega hranitelja, kot je na primer Švedska. Model »moškega hranitelja« sicer v popolni obliki v praksi ni nikoli obstajal, saj ženske niso bile nikdar v celoti izključene iz trga delovne sile in popolnoma odvisne od moških, kljub temu pa vse države v svojih družinskih politikah odražajo elemente te ideologije (Lewis, 1992; O'Connor, 2013). V kasnejšem obdobju Lewis (2001) v mnogih ekonomsko razvitih državah v poznem 20. stoletju prepozna premik v smeri modela »družina s poldrugim zaslužkom« (angl. one-and-a-half-earner-family). V nekaterih državah pa gre za premik v smeri modela »odraslih zaposlenih« (angl. adult-worker model), ta je udejanjen na Švedskem. Teza o razvoju modela »odraslih zaposlenih« poudarja, da socialne in družinske politike vse bolj obravnavajo ženske in moške kot posameznike – individualne delavce, na kar se vežejo tudi posamezne pravice, družinske politike pa omogočajo participacijo obeh staršev na trgu delovne sile. Nasprotno Daly (2011b) v analizi reform družinskih politik v 15 državah EU z vidika enakosti spolov in vloge družine prepozna premike v več različnih smereh ter zagovarja tezo, da gre »bolj kot za jasen premik v smeri modela »posameznega zaposlenega« (angl. individual worker model) za premik v smeri podpore modelu »družine dveh zaslužkov« (angl. dual earner family), pri katerem gre za spolno specifičen družinski model« (Daly, 2011b: 1–2), saj je ta model bolj posledica učinkovite spodbude modela »družina s poldrugim zaslužkom«, kjer so v veliki večini ženske tiste, ki so zaposlene za polovični delovni čas, kot modela »družina odraslih zaposlenih«, v katerem sta oba starša zaposlena za polni delovni čas.

Tudi Esping-Andersen (1999) se je odzval feminističnim kritikam in v svoji nadaljnji opredelitvi režimov blaginje upošteval vlogo družine in družinske politike s pomočjo vpeljave konceptov familizacije in defamilizacije, ki se nanašata na usklajevanje delovnega in družinskega življenja. Defamilizacijo je opredelil kot koncept, ki vključuje politike, usmerjene k zmanjševanju posameznikove odvisnosti od družine in k povečevanju njihove ekonomske neodvisnosti. Ko govorimo o defamilizaciji, govorimo o neodvisnosti posameznikov od družine. V ospredju so ženske in družinska politika, ki omogoča njihovo ekonomsko neodvisnost oziroma zmanjšuje njihove

obremenitve, povezane s skrbjo in nego družinskih članov. V analizi stopnje defamilizacije je tako uporabil indikatorje, kot so izdatki za storitve, prejemki in subvencije za družine z otroki (družinski prejemki in davčna olajšave), javno otroško varstvo ter skrb za stare. Socialdemokratski režim je najbolj defamiliziran, koncept defamilizacije pa je postal ključen pri umeščanju skrbstvenih storitev v režime države blaginje (Esping-Andersen, 2009; Bettio in Plantenga, 2004; Javornik, 2014; Saraceno in Keck, 2010; Leitner, 2003). V zadnjem obdobju je v teoretskem diskurzu zaslediti tudi koncept refamilizacije, ki pomeni ravno nasprotno, da se z družinskimi politikami zaradi različnih ideoloških naravnosti in zaradi zmanjševanja izdatkov za družinsko politiko v luči varčevalnih ukrepov povečuje odvisnost posameznikovega položaja od družine, se pravi, da gre za refamilizacijo. V nasprotju s trendom vse večje defamilizacije na področju otroškega varstva (Ferragina and Seeleib-Kaiser, 2014), lahko trend refamilizacije zaznamo na področju skrbi za stare tudi kot odgovor na ekonomsko krizo in varčevalne ukrepe (Deusdad et al., 2016; glej 5. poglavje).

V ospredju družinske politike in skrbstvenih režimov je koncept skrbi, ki se nahaja na preseku med javnim in zasebnim (glede na zagotavljanje storitev s strani države, trga ali družine) (Daly in Lewis, 2000). Tako je za področje skrbi značilna mešana blaginja (angl. welfare mix), ki pa se razlikuje med različnimi sistemi blaginje (glej podpoglavje Tipologija sistemov blaginje). Leitner (2003) je tako na podlagi vloge različnih akterjev v mešani blaginji na področju skrbi za otroke in stare oblikovala tipologijo skrbstvenih modelov, pri čemer razlikuje med familiziranimi in defamiliziranimi modeli. Možno je tudi prekrivanje obeh modelov in to poimenuje »izbirni defamilializem« (angl. optional de-familialism); gre za to, da je zagotovljena denarna podpora za skrb v okviru družine (familializem) kot tudi podpora v storitvah oziroma formalna oskrba (defamilializem). Leitner (2003) je v analizo vključila tudi dimenzijo enakosti med spoloma in pri tem razlikuje med spolno odvisnim (angl. gendered) in spolno neodvisnim (angl. de-gendered) defamilializmom. Javornik (2014) in Saxonberg (2014) poudarjata, da je otroško varstvo ključen pojasnjevalni dejavnik za razlike med državami v stopnji zaposlenosti žensk. Javornik (2014) oblikuje »index defamilializma«, ki meri stopnjo, do katere država blaginje podpira kontinuirano zaposlenost žensk in promovira aktivno očetovstvo. To ji je omogočilo prikazati ključne razlike med višegrajskimi državami (zelo nizek indeks defamilializma) in drugimi postsocialističnimi državami, kot sta Slovenija in Litva (relativno visok indeks defamilializma). Nadalje Saraceno in Keck (2010) oblikujeta tipologijo skrbstvenih režimov, ki vključuje tako skrb za otroke kot skrb za stare v državah EU, ločita med privzetim familializmom (angl. familialism by default), podprtim familializmom (angl. supported familialism) in defamilializmom. V analizo je vključena tudi dimenzija enakosti med spoloma. V praksi gre pogosto za kombinacijo vseh treh pristopov, gre pa lahko tudi za različen pristop države na eni strani do otroškega varstva in na drugi strani do skrbi za stare. Takšen primer je Slovenija, za

katero je na področju otroškega varstva značilen defamilializem, na področju starševskih dopustov podprti familializem, za področje skrbi za stare pa privzeti familializem (Chung et al., 2018; Rakar in Filipovič Hrast, 2017; Hlebec et al., 2016). Za skandinavske države je značilna visoka stopnja defamilializma tako pri skrbi za otoke kot pri skrbi za stare, država blaginje pa je tista, ki zagotavlja skrbstvene storitve, tako da je familializem izbiran (Saraceno in Keck, 2010; Leitner, 2003). Skandinavske države podpirajo model »dveh zaslužkov« in režim »dveh oskrbovalcev«, kjer je močna podpora storitvam otroškega varstva za mlajše od treh let in plačanemu starševskemu dopustu, ki vključuje predpisane kvote za očete (Korpi et al., 2013). Podprti familializem je značilen za Nemčijo, v katerem država blaginje podpira družine pri skrbi predvsem za otroke (kjer je družina še vedno glavna) na način dolgih (a z nizkim nadomestilom) starševskih dopustov, večinoma za ženske, ali relativno visokih otroških dodatkov in le srednje razvitega otroškega varstva. Pri tem je potrebno poudariti, da je v zadnjih letih Nemčija veliko vlagala v razvoj otroškega varstva in v razširitev starševskih dopustov, predvsem kar zadeva vključenost očetov (Chung et al., 2018). Za Veliko Britanijo je prav tako kot za večino južnih držav in postsocialističnih držav (z izjemo Slovenije) na področju otroškega varstva značilen privzeti familializem, vendar je za Veliko Britanijo značilna višja stopnja defamilializma, ki pa je osnovan na zagotavljanju storitev s strani trga (Saraceno in Keck, 2010).

Tabela 4.1: Režimi družinske politike (Gauthier, 2002)

Režim družinske politike	Splošne značilnosti	Denarni prejemki	Podpora zaposlenim staršem	Države
<b>social-demokratski</b>	univerzalna državna podpora družinam, močan poudarek na enakosti spolov	visoka stopnja podpore družinam, univerzalni prejemki, posledično nizka stopnja revščine otrok	visoka stopnja podpore obema staršema, dolg starševski dopust, obsežna mreža javnih vrtcev	Danska, Finska, Norveška, Švedska
<b>konservativni</b>	državna podpora družinam na osnovi zaposlitve, bolj tradicionalen pogled na delitev dela med spoloma	srednje do visoka stopnja denarne podpore	srednja stopnja podpore, relativno dolg starševski dopust, omejena razvitost otroškega varstva	Avstrija, Belgija, Francija, Nemčija, Irska, Luksemburg, Nizozemska

<b>južnoevropski</b>	visoka zaposlitvena fragmentacija, zmes univerzalnih in zasebnih storitev in prejemkov	nizka stopnja denarne podpore, posledično visoka stopnja revščine otrok	nizka stopnja podpore	Grčija, Italija, Portugalska, Španija
<b>liberalni</b>	nizka stopnja podpore družinam, princip preverjene potrebe, tržni mehanizmi še posebej glede otroškega varstva	nizka stopnja podpore družinam, relativno višja glede na princip preverjene potrebe	nizka stopnja podpore, odgovornost za otroško varstvo prepuščena staršem in zasebnemu sektorju	Združeno kraljestvo, Švica

Vir: Gauthier, 2002.

Glede tipologij družinskih politik je za ponazoritev razlik med državami v družinskih politikah še posebej uporabna tipologija, ki jo je razvila Gauthier (2002) na osnovi dveh ključnih indikatorjev: denarnih prejemkov družin in podpore zaposlenim staršem (dolžina in višina nadomestila materinskega ali starševskega dopusta). Njena tipologija, ki odraža stanje na področju družinske politike konec 90. letih prejšnjega stoletja, je predstavljena v spodnji tabeli.

Novjša tipologija, ki so jo na podlagi proučevanja družinskih politik ter sprememb v času ekonomske krize v državah EU oblikovali pri Eurofoundu (2014), pa kaže nekoliko drugačno sliko umestitev držav, kar je posledica nedavnih sprememb v družinski politiki v nekaterih evropskih državah predvsem na področju razvoja otroškega varstva. Še posebej države, kot sta Nemčija in Velika Britanija, so v tem času veliko vložile v razvoj otroškega varstva v luči strategije socialnega investiranja in s ciljem čim večje vključitve žensk na trg dela. Različna umestitev držav v modele je tudi posledica upoštevanja drugačnih indikatorjev pri umeščanju. Namesto uporabe stopnje, do katere so odgovornosti družine sproščene (stopnja defamilizacije/familizacije), ta tipologija obravnava stopnjo fleksibilnosti družinske politike v državi. Države so vrednotene glede na stopnjo, do katere ukrepi družinske politike omogočajo odmik od tradicionalnega modela »moškega hranitelja«, v katerem je mati doma in skrbi za otroke, k bolj fleksibilnim modelom in vključuje naslednje dejavnike: starševsko varstvo (materinski, očetovski in starševski dopust), družinske prejemke, ukrepe za usklajevanje delovnega in družinskega življenja (dostopnost otroškega varstva, možnost dela za krajši delovni čas in dolgotrajno oskrbo) ter ukrepe za velike družine. Pri tem so v tipologiji upoštevane naslednje makro statistike: stopnja zaposlenosti žensk, delež otrok, mlajših od 3 let, vključenih v formalno otroško varstvo in izdatke za družinske prejemke kot delež vseh prejemkov. Te statistike so za nazornejšo ponazoritev razlik med različnimi modeli družinske politike za zadnje razpoložljivo leto prikazane v tabeli 4.3.

Tabela 4.2: Modeli družinske politike (Eurofound, 2014)

<p><b>1. Najbolj fleksibilne države (Danska, Finska, Švedska, Belgija, Nizozemska in Združeno kraljestvo):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- visoka stopnja zaposlenosti žensk</li> <li>- visoka stopnja dela za krajši delovni čas</li> <li>- dobra zagotovljenost otroškega varstva</li> <li>- Radodarna starševska nadomestila in družinski prejemki</li> <li>- Dobro usklajevanje delovnega in družinskega življenja</li> </ul>	<p><b>2. Mešane, pretežno fleksibilne države (Avstrija, Nemčija, Francija, Luksemburg, Irska, Ciper, Portugalska in Slovenija):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- srednja ali visoka stopnja zaposlenosti žensk</li> <li>- dobro zagotavljanje otroškega varstva ali nedavni napor za spodbujanje razvoja</li> <li>- mešanica tradicionalnih politik in fleksibilnih politik/ukrepov</li> </ul>
<p><b>3. Mešane, pretežno tradicionalne države (Češka, Madžarska, Latvija, Poljska, Romunija, Slovaška in Malta):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- običajno nizka stopnja zaposlenosti žensk</li> <li>- nizka stopnja dela za krajši delovni čas</li> <li>- malo otrok v otroškem varstvu dolg starševski dopust</li> </ul>	<p><b>4. Najbolj tradicionalne, družinsko usmerjene države (Grčija, Španija, Italija, Hrvaška, Bolgarija, Estonija in Litva):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nizka stopnja zaposlenosti žensk</li> <li>- malo otrok v otroškem varstvu ali za otroke običajno skrbijo sorodniki</li> <li>- podpora velikim družinam</li> </ul>

Vir: Eurofound, 2014.

Tabela 4.3: Makro-indikatorji družinske politike EU-28

	Stopnja zaposlenosti moških % (2017)	Stopnja zaposlenosti žensk % (2017)	Vključenost otrok v starosti manj kot 3 leta v otroško varstvo vsaj za polovičen čas % (2016)	Družinski prejemki kot % vseh socialnih prejemkov
<b>Avstrija</b>	79,4	71,4	20,6	9,57
<b>Belgija</b>	73,4	63,6	43,8	7,33
<b>Bolgarija</b>	75,3	67,3	12,5	10,95
<b>Hrvaška</b>	68,9	58,3	15,7	7,1
<b>Ciper</b>	75,7	66,2	24,8	6,18
<b>Češka</b>	86,3	70,5	4,7	8,77
<b>Danska</b>	80,2	73,7	70	11,17
<b>Estonija</b>	82,4	75,1	30,2	12,76
<b>Finska</b>	75,9	72,4	32,7	10,27
<b>Francija</b>	74,6	66,7	48,9	7,73
<b>Nemčija</b>	83,1	75,2	32,6	11,35
<b>Grčija</b>	67,7	48	8,9	4,1
<b>Madžarska</b>	81	65,7	15,6	11,98
<b>Irska</b>	79,1	67	28,6	12,42
<b>Italija</b>	72,3	52,5	34,4	5,98

<b>Latvija</b>	77	72,7	28,3	10,82
<b>Litva</b>	76,5	75,5	15,2	7,52
<b>Luksemburg</b>	75,4	67,5	50,9	15,49
<b>Malta</b>	83,4	58,4	31,3	6,71
<b>Nizozemska</b>	83,3	72,8	53	3,86
<b>Poljska</b>	78,2	63,6	7,9	:
<b>Portugalska</b>	77,3	69,8	49,9	4,69
<b>Romunija</b>	77,3	60,2	17,4	8,81
<b>Slovaška</b>	77,5	64,7	0,5	9,14
<b>Slovenija</b>	76,9	69,7	39,6	7,63
<b>Španija</b>	71,5	59,6	39,3	5,29
<b>Švedska</b>	83,8	79,8	51	10,46
<b>Združeno kraljestvo</b>	83,4	73,1	28,4	9,64

Vir: Eurostat (2018)

## Strategija socialnega investiranja in trendi v razvoju družinske politike v državah EU

Paradigma socialnega investiranja je konec 90. let dvajsetega stoletja postala ena ključnih paradigem tako v akademskem kot političnem diskurzu, še posebej na ravni Evropske unije (Bothfeld in Rouault, 2015), predvsem kot odziv na nova družbena tveganja in kot nadgradnja tradicionalne paradigme socialne varnosti (Taylor-Gooby, 2004; Vandembroucke in Vleminckx, 2011). Implementacija pristopa socialnega investiranja pa je postala še toliko pomembnejša ob globalni gospodarski krizi od leta 2008 dalje. Eno glavnih vodil je, da se mora socialna politika preoblikovati zaradi novih oblik družbenih potreb, ki izhajajo iz drugačnih in različnih tipov družin, ter da mora biti socialna politika razumljena kot produktivni dejavnik – nekaj, kar povečuje rast in globalno kompetitivnost (Lister, 2006; Jenson, 2009). Tako je tudi Evropska unija začela iskati izhod iz sprva upočasnjene gospodarske rasti in nato pogljbene gospodarske krize v okviru reform socialnih politik držav članic z zamisljivo o državi blaginje kot socialni naložbi. Na ravni EU je tako vprašanje skrbi za otroke (in druge skrbi potrebne družinske člane) skoraj izključno razumljeno kot stvar defamilializacije, se pravi kot prenos bremena skrbi z družine na druge akterje, predvsem državo ali trg (Bothfeld in Rouault, 2015). Poudarek na politikah usklajevanja dela in družine tako predvsem temelji na ekonomskih motivih povečanja obsega trga dela in vključenosti žensk vanj. Glavna ideja razumevanja politik socialnega investiranja

je ta, da mora država blaginje omogočiti posameznikom in družinam, da so same odgovorne za svojo kakovost življenja, predvsem skozi aktivno participacijo na trgu dela (Jenson, 2009). Tako je eno osrednjih področij politik socialnega investiranja prav družinska politika s poudarkom na kvaliteti življenja družin, participaciji žensk na trgu dela in enakosti spolov.

Poudarek na kakovosti življenja družin in koristi otrok pa napeljuje na razumevanje, da so najpomembnejše strategije socialnega investiranja tiste, ki postavljajo v središče naložbe v otroka. V tem pogledu so otroci in kakovostno otroštvo ključ do vsake uspešne strategije socialnega investiranja, ne le z vidika nespodbudnih demografskih trendov, s katerimi se sooča večina evropskih držav in predstavljajo eno ključnih groženj obstoja držav blaginje (Vandenbroucke et al., 2011), temveč tudi in predvsem z vidika neenakosti v dostopu do izobraževanja in neenakih možnosti kasneje v odraslosti, zato mora biti »strategija, osredotočena na otroke, v središču vsake politike socialne vključenosti«, kot je poudaril eden izmed snovalcev prvotne ideje socialnih naložb Esping-Andersen (Esping-Andersen et al., 2002: 30). Tako je zagotavljanje kakovostnega otroškega varstva ključno za implementacijo na otroke osredotočene strategije socialnega investiranja, kar je še posebej pomembno za otroke iz depriviligiranih družin, pa tudi za zagotavljanje enakih možnosti za vse otroke. Drugi pomembni vidik zagotavljanja uspešne strategije socialnega investiranja, osredotočene na otroke, pa je ureditev starševskega dopusta, ki omogoča vsaj enemu od staršev, da v ključnem zgodnjem obdobju lahko skrbi za otroka (Van Lancker, 2013).

Tudi družinska politika ima več različnih funkcij in motivatorjev: horizontalno redistribucijo, okrepitev možnosti individualne izbire, povečanje stopnje rodnosti, pospeševanje gospodarske rasti in produktivnosti in tudi zmanjšanje spolne neenakosti (Ferragina in Seeleib-Kaiser, 2014). S socialnega vidika družinska politika lahko pripomore k horizontalni redistribuciji, tako med generacijami kot tudi med gospodinjstvi z otroki ali brez njih (Kaufmann, 2012), zmanjša finančno breme družin ob rojstvu otrok in stopnjo revščine med otroki (Letablier et al., 2009) in pripomore k lažjemu usklajevanju delovnega in družinskega življenja in individualnih izbir (Lewis, 2009). Iz ekonomske perspektive pa je družinska politika predvsem zaposlovalna in je kot takšna del splošnega preoblikovanja držav blaginje, usmerjena na pospeševanje aktivnega državljanstva, vsesplošne socialne aktivacije, še posebej med materami, ki niso zaposlene (Lewis, 2009), skozi razvoj tako imenovane »omogočujoče države« (Gilbert, 1989, v Ferragina in Seeleib-Kaiser, 2014). Dobro razvita družinska politika naj bi tako prispevala k večji stopnji zaposlenosti žensk (Eurofound, 2015), zmanjšala možnost izgube zaposlitve za matere po daljšem obdobju porodniškega dopusta (Lewis, 2009) in zmanjšala stroške vzdrževanja in vzgoje otrok (Mahon, 2002). Z vidika feministične perspektive naj bi bile družinske politike osredotočene predvsem na zagotavljanje enakih možnosti med spoloma skozi defamilizacijo skrbi (Mahon, 2002), spodbujale naj bi vključenost moških v skrbstveno delo (Gornick in



Meyers, 2009) in povečale možnosti zaposlitve za ženske (Lewis, 2002; Ferragina in Seeleib-Kaiser, 2014).

Odzivi držav na globalno gospodarsko krizo in njene posledice se med državami zelo razlikujejo (Blum et al., 2014; Taylor Gooby et al., 2017). Varčevalni ukrepi, ki so bili eden od ključnih odzivov, so v družinski politiki povezani tudi z različnimi učinki refamilizacije ali nasprotno defamilizacije (Rakar in Filipovič Hrast, 2017)<sup>60</sup>. Raziskave o odzivu družinske politike v državah članicah EU so pokazale, da so države uporabljale tako varčevalne ukrepe kot tudi širitev ukrepov družinske politike (Gauthier, 2010). Širitveni ukrepi družinske politike so se nanašali predvsem na vlaganje v otroško varstvo, zlasti v državah, za katere so bile značilne bolj familialistično usmerjene družinske politike, kot sta Nemčija in Avstrija, bili pa so tudi del spodbude gospodarstvu in poskusa reševanja krize z večjo participacijo žensk na trgu delovne sile. Kot opozarja Cantillon (2011), politika socialnih naložb ni nujno v nasprotju s politiko varčevalnih ukrepov in gre lahko »z roko v roki« skupaj z varčevalnimi ukrepi. Tudi družinska politika v Sloveniji je v času krize doživela številne spremembe, kar opisujemo v naslednjem poglavju.

## Družinska politika v Sloveniji

Za razvoj slovenskega sistema blaginje v obdobju po osamosvojitvi velja poudariti, da Slovenija v nasprotju z nekaterimi drugimi postsocialističnimi državami ni utrpela tako imenovane »blaginjske razpoke« (Kolarič et al., 2009a; Kolarič et al., 2009b; Kolarič et al., 2011; glej podpoglavje Razvoj slovenskega sistema blaginje), kar še posebej velja za področje družinske politike. Tako je v družinski politiki ostal temelj obvezni sistem socialnih zavarovanj kot osnovni instrument za zagotavljanje socialne varnosti zaposlenih in njihovih družin, kar se povezuje z značilnostmi konservativno-korporativističnega sistema, na drugi strani pa je javni sektor tudi po osamosvojitvi ohranil vlogo dominantnega proizvajalca storitev v obliki javnih vrtcev, kar je značilnost socialdemokratskega sistema blaginje.

Družinska politika in visoka stopnja zaposlenosti žensk imata v Sloveniji več kot polstoletno tradicijo (glej Jogan, 2004). Razvoj družinske politike v Sloveniji je bil podprt z razvojem široke mreže javnih institucij otroškega varstva, razvojem zavarovalnih shem na področju starševskega varstva (materinski dopust, starševski

---

60 Politika socialnega investiranja v družinski politiki je načeloma razumljena predvsem v smislu defamilizacije z zagotavljanjem kakovostnega otroškega varstva in starševskih dopustov, ki spodbujajo zaposlenost žensk (Morgan, 2012), medtem ko se denarni transferji družinam navezujejo na klasično paradigmo socialnega varstva (Borosch et al., 2016).

in očetovski dopust) in drugih družinskih prejemkov (na primer otroški dodatek) in davčnih olajšav za družine z otroki. V obdobju socializma je bil razvoj družinske politike povezan s socialističnim feminizmom, ki je stremel k ukinitvi družbenih neenakosti tudi na področju enakosti spolov s prenosom tradicionalnih skrbi družine na državo oziroma javni sektor in s tem k omogočanju participacije žensk na trgu delovne sile in odmiku od vzorca tradicionalnega modela »moškega hranitelja«, osnovanega na doktrini Rimskokatoliške cerkve (Jogan, 1995). Nadalje je bila visoka stopnja participacije žensk na trgu dela podkrepjena z naglim razvojem industrije v povojnem obdobju in pospešeni širitvi storitvenega sektorja v sedemdesetih letih 20. stoletja. Politiko socialnega investiranja v obdobju socializma bi lahko na eni strani identificirali kot pretežno ekonomsko motivirano s ciljem čim večje vključenosti žensk na trg dela in tudi čimprejšnji vrnitvi na trg dela v obdobju materinstva, kar je bilo podkrepjeno z družbeno ideologijo enakosti med spoloma. Z vidika koristi otrok pa je bil vseskozi tudi poudarek na zagotavljanju kakovostne predšolske vzgoje in enakih možnosti za vse otroke. Predvsem zadnje obdobje pred osamosvojitvijo Slovenije lahko označimo kot še posebej izrazito naravnano v dobrobit otrok, kar se je pokazalo predvsem leta 1986 z uvedbo podaljšanja porodniškega in starševskega dopusta na eno leto, saj je bil ta ukrep izrazito usmerjen na korist otrok in njihov optimalni razvoj v prvem letu življenja (Rakar in Filipovič Hrast, 2017; Rakar, 2015).

Po osamosvojitvi je Slovenija uspela ohraniti dobro razvito družinsko politiko iz obdobja socializma, nekatere ukrepe je nadgradila in uvedla tudi nove dodatne ukrepe. Takšen razvoj je omogočilo več dejavnikov, in sicer hitro okrevanje gospodarstva v primerjavi drugimi postsocialističnimi državami, postopno spreminjanje sistema blaginje na osnovi socialnega dialoga in močne podpore enakosti spolov različnih družbenih akterjev (ženska gibanja, akademska sfera in podpora državnih organov službe vlade za enake možnosti; glej Kanjuo-Mrčela in Černigoj Sadar, 2011). Slovenija ima tako dobro razvito družinsko politiko, še posebej otroško varstvo in starševski dopust, kar omogoča družinam lažje usklajevanje dela in družine in enake možnosti med moškimi in ženskami ter horizontalno distribucijo dohodkov v korist družin z otroki in prikrajšanih družin (Stropanik in Prevolnik Rupel, 2015). V tem obdobju je širitev ukrepov družinske politike – na primer možnost izrabe polovice starševskega dopusta za očete in uvedba dodatnega očetovskega dopusta, zvišanje meje za pridobitev otroškega dodatka na 99 % povprečne plače na člana gospodinjstva in uvedba univerzalnega dodatka za velike družine, kot je bila zasnovana v »Resoluciji o družinski politiki« (1993) – temeljila predvsem na koristi za otroka. To obdobje lahko označimo kot čas hitrega razvoja politik socialnega investiranja tudi v smeri večje enakosti med spoloma, širitve univerzalne družinske politike in s tem tudi čedalje večje usmerjenosti h koristi vseh otrok (Rakar in Filipovič Hrast, 2017).

Z nastopom gospodarske krize oziroma tako imenovane »velike recesije« pa je v Sloveniji tudi družinska politika utrpela varčevalne ukrepe. Usmerila se je stran

od univerzalneje družinske politike v smer socialne politike, namenjene predvsem pomoči najbolj potrebnim, in podobno kot v drugih evropskih državah se je povečala selektivnost (glej Taylor Gooby et al., 2017). Z novo socialno zakonodajo leta 2012<sup>61</sup> in s sočasno uvedenimi varčevalnimi ukrepi<sup>62</sup> je bil prizadet predvsem tisti del družinske politike, ki se nanaša na paradigmo socialne varnosti oziroma družinske transferje, medtem ko je bil del družinske politike, ki se nanaša na paradigmo socialnega investiranja, obvarovan pred večjimi varčevalnimi ukrepi. Spremembe so bile predvsem povezane z uveljavljanjem pravic iz javnih sredstev, kar med drugim zadeva tudi subvencije vrtcev. Podobno usmeritev je zaznati tudi v drugih evropskih državah (Blum et al. 2014; Eurofound, 2015), kar kaže na to, da so politike socialnega investiranja podkrepjene predvsem z ekonomsko argumentacijo. Pri naslavljanju politik socialnih naložb je socialna argumentacije z vidika naložb v otroke in koristi otrok predvsem kot zagotavljanje enakih možnosti za vse sicer tudi prisotna, ostaja pa v ozadju, kar je razvidno tudi iz večine evropskih dokumentov (EK, 2013), ki poudarjajo uspešno usklajevanje delovnega in družinskega življenja pretežno z vidika vključenosti žensk na trg dela in enakosti spolov. V nadaljevanju so podrobneje predstavljeni ukrepi in spremembe na področju otroškega varstva, družinskih transferjev in starševskega dopusta<sup>63</sup>.

## Otroško varstvo

Otroško varstvo kot temelj politik socialnega investiranja je v Sloveniji dobro razvito in na podlagi subvencij države za plačilo staršev tudi široko dostopno. Njegov razvoj sega v sedemdeseta leta 20. stoletja, ko je bila iz samoprispevkov občanov zgrajena večina vrtcev. Vključenost otrok v otroško varstvo je visoka v obeh starostnih skupinah, in sicer je v starosti 1–5 let vključenost 78,1-odstotna (leta 2016); večina vrtcev je javnih v pristojnosti občin (SURS, 2016). Omeniti velja, da je do leta 2008 ponudba javnih vrtcev ustrezala povpraševanju, medtem ko se je z uvedbo brezplačnega vrtca za drugega in vse nadaljnje otroke septembra 2008 skupaj s povečanjem rodnosti močno povečalo povpraševanje po vrtcih in je v nekaterih občinah, predvsem v Ljubljani, to povzročilo, da ponudba prostih mest v vrtcih ni sledila povpraševanju (Stropnik, 2014; Čelebič, 2012). Zato je interventna zakonodaja uvedla 20-odstotno subvencijo zasebnega varstva, če otrok ni sprejet v javni vrtec zaradi pomanjkanja prostih mest. Plačilo vrtcev staršem subvencionira občina glede na dohodek gospodinjstva, starši tako plačajo od 0 do 77 % cene programa. Brezplačni

61 Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (2012) in Zakon o socialnovarstvenih prejemkih (2012).

62 Zakon o dodatnih interventnih ukrepih (2012) in Zakon o uravnoteženju javnih financ (2012).

63 Za podrobnejši opis sprememb glej tudi Rakar in Filipovič Hrast, 2017.

vrtec za drugega otroka je bil kasneje ukinjen, starši tako plačajo 30 % cene programa za drugega otroka, za vse nadaljnje otroke, ki so sočasno vključeni v vrtec, pa ostaja vrtec brezplačen.

## Družinski transferji

Družinska politika v Sloveniji poleg otroškega varstva zajema tudi pravice z naslova starševskega varstva, kot so materinski, starševski in očetovski dopust, ter druge transferje, kot so otroški dodatek, dodatek za velike družine, pomoč ob rojstvu otroka, dodatek za enostarševske družine, davčne olajšave za družinske člane, pravica do plačila prispevkov v primeru krajšega delovnega časa ali v primeru štirih ali več otrok, če starš ni zaposlen, ter podpora za starše in različni prejemki za otroke, ki potrebujejo posebno nego. Nadalje vključuje tudi različne transferje socialno ogroženim družinam, kot so državna štipendija, subvencije prehrane, socialna pomoč in subvencije najemnin. Vsi ti prejemki so postali z uvedbo nove socialne zakonodaje in varčevalnih ukrepov leta 2012 izrazito selektivni in usmerjeni na najrevnejše družine, kar nakazuje na odmik od njihovega univerzalnega značaja (korist večine družin) v smer socialnega korektiva za najrevnejše družine<sup>64</sup>. Spremembe otroškega dodatka leta 2012 lahko označimo kot pomemben premik v namenu tega prejemka, saj čeprav je bila izrazita selektivnost kasneje odpravljena, pa nekatere omejitve ostajajo. Otroški dodatek je v zakonodaji definiran kot dopolnilni prejemek za preživljanje, vzgojo in izobraževanje otroka (MDDSZ, 2017), v praksi pa kljub temu ni tako. Otroški dodatki so lahko v splošnem univerzalni ali selektivni prejemki (Stropnik, 2006). Če je otroški dodatek obravnavan kot ukrep družinske politike, je univerzalen, kar pomeni, da so do njega upravičene vse družine z otroki, saj je njegov namen izboljšati finančni položaj družin z otroki v primerjavi s tistimi brez otrok. Tako zastavljen ima tudi razvojno funkcijo v korist otrok. Če je otroški dodatek selektiven prejemek na podlagi principa preverjene potrebe, pa je instrument predvsem socialne politike. Pred uvedbo nove socialne zakonodaje leta 2012 je bil otroški dodatek obravnavan

64 Ta premik najbolj nazorno pokažejo spremembe otroškega dodatka iz prej tako visokega cenzusa, da ga je prejemale velika večina družin v Sloveniji (glej Stropnik, 2014), z uvedbo varčevalnih ukrepov pa je bil omejen le na tiste, pri katerih dohodek na člana gospodinjstva ni presegal 64 % povprečne plače na člana gospodinjstva. V začetku leta 2018 so bili ti varčevalni ukrepi na področju otroškega dodatka ukinjeni, tako da so do otroškega dodatka ponovno upravičene tudi družine, katerih dohodek ne presega 99 % povprečnega neto mesečnega dohodka na člana gospodinjstva. V obdobju varčevalnih ukrepov je prišlo tudi do ukinitve prej univerzalnega dodatka za velike družine in pomoči ob rojstvu otroka, ki sta bila namenjena le tistim, katerih dohodek ni presegal 64 % povprečnega mesečnega dohodka na člana gospodinjstva. V začetku leta 2018 so bili ti ukrepi za pomoč ob rojstvu otroka ukinjeni, tako da je ta pravica ponovno univerzalna za vse novorojenčke ne glede na dohodek staršev, prej univerzalni prejemek dodatek za velike družine pa ostaja omejen na tiste družine, katerih dohodek ne presega 64 % povprečne plače.

kot neodvisni prejemek in ni bil vključen v širši sistem uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, z novo socialno zakonodajo pa je postal vključen v sistem uveljavljanja pravic iz javnih sredstev kot eden najpomembnejših socialnih prejemkov, kar je v praksi tudi postal, s tem pa se je tudi izgubila njegova razvojna funkcija koristi vseh otrok (Rakar, 2015). Spremembe v upravičenosti do otroškega dodatka so jasne iz podatkov o velikem upadu števila otrok, ki so prejeli otroški dodatek po uvedbi sprememb socialne zakonodaje in varčevalnih ukrepov. Leta 2013 in 2014 je bil delež otrok v relevantni starostni skupini do 18, ki so prejeli otroški dodatek, le okrog 61 % (Trbanc et al., 2015: 77), medtem ko je bil pred uvedbo nove socialne zakonodaje ta delež nad 85 % (Stropnik, 2014: 18). Tudi javni izdatki za otroški dodatek so se s spremembami zakonodaje leta 2012 v primerjavi z letom 2011 znižali za 15 %, leta 2013 pa v primerjavi z letom 2012 upadli še za dodatnih 12 % (Trbanc et al., 2015: 79). V začetku 2018 je vlada ukinila nekatere varčevalne ukrepe na področju otroških dodatkov, vendar pa bi morali biti ti ukinjeni že v letu 2014, ko je rast BDP v Sloveniji dosegla raven, ki je bila zakonsko določena za ukinitve varčevalnih ukrepov. Ne nazadnje nekateri varčevalni ukrepi vseeno ostajajo, prav tako pa tudi spremembe, ki jih je prinesla prenovljena socialna zakonodaja v letu 2012.

## Starševski dopust

Pomembni del družinske politike in politik socialnega investiranja predstavlja tudi starševsko varstvo, saj materam in očetom omogoča uspešno usklajevanje delovnega in družinskega življenja ob rojstvu otroka in ohranitev zaposlitve po vrnitvi s starševskega dopusta, hkrati pa gre tudi za ukrep, ki je izrazito usmerjen na korist otroka. Slovenija ima enega najdaljših starševskih dopustov med evropskimi državami in tudi eno najvišjih starševskih nadomestil, prej je bilo nadomestilo 100-odstotno, z varčevalnimi ukrepi pa se je del nadomestila znižal na 90 % povprečne plače upravičenca.

Kljub temu pa se ob implementaciji zakonodaje v praksi pojavljajo težave in sicer predvsem pri (ne)izrabi starševskega dopusta s strani očetov in neuporabi očetovskega dopusta<sup>65</sup>. To je razvidno iz podatkov o nizkem deležu očetov, ki izrabijo starševski dopust in očetovski dopust (Stopnik, 2017). Tako tudi Kanjuo Mrčela in Sadar (2011) na primeru implementacije družinske politike v praksi izpostavita slovenski paradoks: v zakonodaji imamo dobro razvito družinsko politiko in znotraj še posebej področje starševskega varstva podobno socialdemokratskem modelu, vendar pa imamo velik razkorak med pravicami in politikami ter možnostmi mater in očetov pri njihovem uveljavljanju (Kanjuo Mrčela in Sadar, 2011).

65 Raziskave kažejo, da večina očetov v Sloveniji izrabi 15-dnevni (od 1. 1. 2017 naprej 25-dnevni) plačani očetovski dopust, preostalih neplačanih 75 dni (25 dni od 1. 1. 2017) pa ne izkoristijo, ker si tega ne morejo privoščiti ali pa njihov delodajalec ni naklonjen izrabi o

Aprila 2014 je bil sprejet novi Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (2014), ki je uvedel spremembe glede starševskega in očetovskega dopusta, otroških dodatkov za enostarševske družine, ki so pri nas med najbolj depriviligiranimi, in pravic socialnih staršev. Za usklajevanje delovnega in družinskega življenja in zaposlenosti žensk, skladno s paradigmo socialnega investiranja, je uvedel enakopravnejše pravice med spoloma: starševski dopust se je iz družinske pravice preoblikoval v individualno pravico posameznega starša, skladno z zahtevami evropske direktive o starševskem varstvu, podaljšal pa se je tudi očetovski dopust s 15 na 30 plačanih dni, vendar z zamikom v implementaciji (Direktiva 2010/718/EU)<sup>66</sup>.

V splošnem bi v Sloveniji politike otroškega varstva lahko označili kot defamilializirane politike, politike starševskega varstva pa kot politike podpornega familializma (po tipologiji Saraceno in Keck, 2010; Leitner, 2003), saj omogočajo staršem, da na podlagi visokega starševskega nadomestila v prvem letu po rojstvu otroka ostanejo doma, hkrati pa zakonodaja omogoča tudi tako imenovane politike izbire na podlagi dela za polovičen delovni čas. Danes visoka stopnja zaposlenosti žensk in prevlada dvohraniteljskega modela v Sloveniji nista le tradicija, ampak sta tudi nujni pogoj za preživetje družin, zato je tudi delo za krajši delovni čas zaradi starševstva v Sloveniji bolj izjema.

## Učinki sprememb družinske politike

Podatki o vplivu socialnih transferjev na zmanjševanje revščine v Sloveniji kažejo, da socialni transferji pomembno zmanjšujejo stopnjo tveganja revščine najranljivejših skupin v Sloveniji, zato ima Slovenija tudi eno izmed najnižjih stopenj tveganja revščine otrok med državami EU (Stropnik, 2014; UNICEF, 2014), vendar pa velja poudariti, da je leta 2011 stopnja tveganja revščine otrok (14,7 %) prvič preseгла stopnjo tveganja revščine celotne populacije (13,6 %). Enak trend opazamo tudi v letih 2013 in 2014. Od leta 2015 se stopnja tveganja revščine otrok zmanjšuje, in sicer na 11,9 % v letu 2016, vendar pa se je v letu 2017 ponovno povečala na 12,8 %, ne presega pa več stopnje tveganja revščine celotne populacije, ki je leta 2017

66 Pri uveljavitvi zakona je bila za ukrepe, ki se nanašajo na tako imenovane širitvene ukrepe (kot je podaljšanje plačanega očetovskega dopusta), določen rok, da stopijo v veljavo z zamikom, in sicer takrat, ko bo rast BDP v Sloveniji preseгла 2,5 %, kar je tudi pogoj za ukinitve varčevalnih ukrepov. To se je leta 2014 tudi zgodilo in tako je bilo s februarjem 2016 uvedenih dodatnih 5 dni plačanega očetovskega dopusta in potem postopoma do leta 2018, ko je bilo uvedenih vseh 30 dni plačanega očetovskega dopusta. V letu 2018 so bili tako uvedeni nekateri razširitveni ukrepi na področju družinske politike, kljub temu pa je bila v istem letu ukinjena le manjšina varčevalnih ukrepov (na primer glede upravičenosti do otroškega dodatka), večina pa ostaja, tako da se postavlja vprašanje, ali začasni varčevalni ukrepi postajajo stalni, prav tako ostaja v večji meri nespremenjena tudi leta 2012 selektivno prenovljena socialna zakonodaja.

znašala 13,3 % (SURs, 2016). Tako se je v tem vmesnem obdobju ranljivost nekatereh družin kljub socialnim in družinskim transferjem, ki so usmerjeni na najbolj socialno ogrožene družine, še povečala, kar še posebej velja za enostarševske družine. Stopnja tveganja revščine enostarševskih družin se je povečala z 22 % leta 2005 na 32,5 % leta 2015. Stopnja tveganja revščine se v zadnjih letih nekoliko zmanjšuje, kljub temu pa ostaja na primerjalno visoki ravni, v letu 2017 je znašala 30 % (SURs, 2018). V letu 2014 sprejeti Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih se je na problematiko revščine enostarševskih družin odzval z uvedbo povečanja otroških dodatkov za enostarševske družine z 10 % na 30 %, vendar to, kot je razvidno tudi iz podatkov o stopnji revščine enostarševskih družin, v praksi nima večjega učinka, predvsem zaradi stroge definicije enostarševskih družin, ki so upravičene do tega povišanja<sup>67</sup>. V splošnem so varčevalni ukrepi znižanja plač in dodatkov v javnem sektorju in v letu 2013 s povišanjem stopnje DDV-ja še dodatno poslabšali finančni položaj družin z otroki. Te spremembe so poleg drugih opisanih varčevalnih ukrepov najbolj prizadele družine srednjega razreda in povečale problem »revnih zaposlenih«. Družine srednjega razreda sedaj niso v veliko boljšem položaju od družin z nižjimi dohodki (Stropnik, 2014: 19). Nadalje so s krizo povezane reforme oslabile defamilialistični učinek socialne in družinske politike v Sloveniji (Blum et al., 2014; Rakar, 2015; Rakar in Filipovič Hrast, 2017).

---

67 To je očitno iz velikega razkoraka med številom družin, ki zaprosijo za to povečanje dodatka, se pravi ustrezajo zakonski definiciji enostarševskih družin, in tistimi, ki so definirane kot enostarševske družine v podatkih EU-SILC. Na podlagi anketne definicije (s kom živijo) je pod pragom revščine 77 446 enostarševskih družin, po podatkih MDDSZ pa je leta 2014 le 2316 enostarševskih družin zaprosilo za povečan dodatek in ga le 1329 družin prejelo (tj. zgolj 1,7 % enostarševskih družin; glej Rakar, 2015).





5

POLITIKE SKRBI ZA STARE  
LJUDI



## Demografske spremembe – izziv za države blaginje

Staranje prebivalstva je eno izmed glavnih strukturnih sprememb, ki vplivajo na prihodnji razvoj večine evropskih držav blaginje. Države blaginje so se razvijale v precej drugačnih družbenih razmerah, namreč, ko je bila življenjska doba krajša in razmerje med delovno aktivno populacijo in »odvisno« starejšo populacijo precej bolj ugodno, saj je za socialno varnost starejših prispevalo več delovno aktivnih prebivalcev. Te spremenjene razmere lahko seveda vidimo deloma tudi kot delni dosežek države blaginje (spremembe so nastale tudi zaradi izboljšanih življenjskih pogojev), v večini pa vendar predstavljajo pritiske na vzpostavljene sisteme, predvsem na pokojninski in zdravstveni sistem (Fitzpatrick, 2001:152). »Spremenjena struktura populacije predpostavlja stalno potrebo po spreminjanju in prestrukturiranju države blaginje« (Greve, 2015: 202). Tako ni presenetljivo, da sta v večini držav EU staranje populacije in zmanjševanje delovno aktivne populacije ključna prepoznana problema, še posebej od leta 2001 dalje, to pa je v posameznih državah vodilo tudi do manj odklonilnega odnosa do migracij ali do poudarjanja politik spodbujanja rodnosti (Ainsaar in Rootalu, 2016). Demografske spremembe predstavljajo t. i. trojni pritisk na državo blaginje, in sicer zaradi povečanih izdatkov (za pokojnine in druge sisteme), zaradi zmanjšanja pritoka v državni proračun (zaradi večjega dela delovno neaktivne populacije) in zaradi počasnejše gospodarske rasti kot posledice zmanjšane potrošnje, vzorci potrošnje med starejšimi naj bi bili namreč drugačni kot med mladimi in gredo v smeri manjše potrošnje (Greve, 2015: 202–204).

Indikatorji, zbrani v spodnji tabeli, kažejo, da se bo delež starejšega prebivalstva (tj. starih več kot 65 let) v vseh državah EU do leta 2060 povečal nad četrtnino prebivalstva, v mnogih celo na več kot tretjino (npr. Grčija, Poljska in Portugalska). Za Slovenijo napovedujejo, da bo ta delež predstavljal 30,3 %. Še bolj izrazit bo porast v deležu najstarejšega dela prebivalstva, tj. starih 80 let in več, (ti v večini evropskih držav trenutno predstavljajo manj kot 5 %), in sicer naj bi to v povprečju naraslo na več kot desetino prebivalstva (z več kot 15 % deležem zelo starih ljudi po napovedih izstopata Italija in Portugalska). Za Slovenijo je napovedan delež starejših od 80 let za leto 2060 12,8 %, kar je rahlo nad napovedanim povprečjem EU (12,1 %). Stopnja starostne odvisnosti – tj. razmerje med populacijo, staro več kot 65 let, in populacijo, staro 15 do 64 let – se bo povečala, in sicer bo najvišja v Italiji, Bolgariji, Grčiji, Litvi, Latviji, na Poljskem in na Portugalskem.

Tabela 5.1: Izbrani indikatorji staranja prebivalstva, primerjava leta 2015 in 2060 (v %)

	Delež populacije v starosti 65 let ali več		Delež populacije v starosti 80 let ali več		Koefficient starostne odvisnosti (populacija 65 + glede na populacijo 15-64)*	
	2015	2060	2015	2060	2015	2060
<b>Evropska unija*</b>	18,9	29,0	5,3	12,1	28,8	51,6
<b>Belgija</b>	18,1	25,4	5,5	9,9	27,9	43,5
<b>Bolgarija</b>	20,0	33,4	4,6	12,9	30,2	63,3
<b>Česka</b>	17,8	30,4	4,0	12,4	26,6	56,0
<b>Danska</b>	18,6	26,1	4,2	10,0	28,8	44,6
<b>Nemčija</b>	21,0	30,6	5,6	11,9	32,0	55,0
<b>Estonija</b>	18,8	30,4	5,0	11,3	28,7	55,8
<b>Irska</b>	13,0	25,3	3,1	10,5	20,0	44,5
<b>Grčija</b>	20,9	35,5	6,3	17,1	32,4	67,5
<b>Španija</b>	18,5	29,5	5,9	14,8	27,9	53,7
<b>Francija</b>	18,4	25,1	5,8	11,0	29,2	43,4
<b>Hrvaška</b>	18,8	30,3	4,7	11,4	28,3	53,5
<b>Italija</b>	21,7	33,4	6,5	15,5	33,7	61,2
<b>Ciper</b>	14,6	31,5	3,2	10,2	21,2	55,2
<b>Latvija</b>	19,4	33,2	4,9	12,6	29,5	65,7
<b>Litva</b>	18,7	33,0	5,1	13,2	28,1	64,2
<b>Luksemburg</b>	14,2	26,1	4,0	9,5	20,5	44,3
<b>Madžarska</b>	17,9	29,5	4,2	11,9	26,5	53,1
<b>Malta</b>	18,5	29,8	4,0	11,0	27,6	53,6
<b>Nizozemska</b>	17,8	25,9	4,3	10,3	27,2	44,2
<b>Avstrija</b>	18,5	29,1	5,0	11,0	27,5	51,0
<b>Poljska</b>	15,4	34,1	4,0	12,6	22,2	64,8
<b>Portugalska</b>	20,3	34,9	5,7	16,2	31,1	64,9
<b>Romunija</b>	17,0	30,8	4,1	12,5	25,2	56,9
<b>Slovenija</b>	17,9	30,3	4,8	12,8	26,6	55,3
<b>Slovaška</b>	14,0	32,0	3,1	11,9	19,7	59,4
<b>Finska</b>	19,9	28,2	5,1	10,7	31,3	49,5
<b>Švedska</b>	19,6	24,6	5,1	9,0	31,1	42,6
<b>Združeno kraljestvo</b>	17,7	25,4	4,8	9,6	27,5	43,4
<b>Norveška</b>	16,1	25,7	4,3	9,6	24,5	43,9

Vir: Eurostat68(podatek je izražen na 100 oseb).

Opomba \*sedanja sestava.

Čeprav se države EU danes v večini soočajo s podobnimi pritiski, je potrebno poudariti, da med njimi obstajajo pomembne zgodovinsko pogojene institucionalne razlike v tem, kakšni sistemi socialne varnosti za stare so bili oblikovani ter kako pomembni so posamezni akterji pri zagotavljanju socialne varnosti in skrbi za stare. V tem se navezujemo na razlike med režimi blaginje (glej 2. poglavje), kjer veljajo (podobno kot na drugih v knjigi že opisanih področjih) sistematične razlike med skupinami držav, čeprav se te razlike v podrobnejšem pregledu in analizi posameznih držav seveda lahko pojavljajo z mnogimi specifikami. Na primer, za liberalni režim blaginje (v primerjavi z drugimi skupinami) je pomembnejša vloga trga, individualnih varčevalnih shem in zasebnih pokojninskih skladov. V državah, ki spadajo v konservativno korporativistični režim, pa je večja vloga socialnih zavarovanj, glede same skrbi za stare pa ima pomembno vlogo družina, ki jo država podpira s posebnimi politikami. V državah, ki jih uvrščamo v socialdemokratski režim, je sistem osnovan na pomembni vlogi države pri zagotavljanju socialne varnosti, torej je tudi skrb za stare osnovana na podlagi razvitega sistema javnih storitev in na univerzalnih pravicah vseh državljanov.

Programi in politike držav, namenjene starejšim, se razlikujejo tako med državami kot tudi v okviru posameznih držav in lahko sledijo različnim principom: po Hooymanu in Kiyaku (2002) se lahko razlikujejo: glede na način financiranja (tj. na podlagi kontributivnosti ali brez), glede na stopnjo selektivnosti in upravičenosti (tj. ali so programi univerzalni ali selektivni glede na ocenjene potrebe), in v svojih oblikah pomoči (tj. ali gre za denarne oblike, kot so sofinanciranje, davčne olajšave in prejemki, ali za nedenarne oblike pomoči).

Stopnja selektivnosti, obsežnosti in radodarnosti (npr. glede višine prejemkov) sistemov socialne varnosti vpliva na to, kakšen položaj imajo stari ljudje v družbi ter kakšna je kakovost njihovega življenja, predvsem pa je tudi razvidno v stopnji tveganja revščine. Tu lahko vidimo pomembne razlike med državami, saj je po podatkih Eurostata (2018) v nekaterih državah stopnja tveganja revščine tistih, ki so starejši od 65 let, nižja od tiste v populacije (npr. Danska, Španija, Italija, Poljska, Madžarska, Slovaška, Grčija, Francija), medtem ko je v drugih državah (npr. Estonija, Hrvaška, Litva, Latvija, Švica, Malta) delež starejših, ki so pod pragom tveganja revščine, višji. Z najvišjimi stopnjami tveganja revščine tako izstopajo na primer Litva, Latvija in Estonija. V Sloveniji je ta delež s 17,6 % v letu 2016 nekoliko nad povprečjem EU, stopnja tveganja revščine starejših pa se je sicer nekoliko znižala od leta 2011, ko je bila 20,9 %, še vedno pa ostaja višja od tiste v populaciji (13,9 % v letu 2016).

Tabela 5.2: Stopnja tveganja revščine (v %) starejših od 65 let

	Stari 65 let in več							Skupaj (populacija)
	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2016
<b>Evropska unija</b>	18,9	16,0	14,5	13,7	13,7	14,1	14,6	17,3
<b>Evropska unija (sedanja sestava)</b>	:	16,0	14,5	13,7	13,7	14,1	14,6	17,3
<b>Belgija</b>	21,2	19,4	19,4	18,4	16,1	15,2	15,4	15,5
<b>Bolgarija</b>	33,8	32,2	28,2	27,9	22,6	31,7	24,3	22,9
<b>Češka</b>	7,4	6,8	6,0	5,8	7,0	7,4	8,1	9,7
<b>Danska</b>	18,1	17,7	12,8	10,1	9,8	9,1	8,5	11,9
<b>Nemčija</b>	14,9	14,1	15,0	14,9	16,3	16,5	17,6	16,5
<b>Estonija</b>	39,0	15,1	17,2	24,4	32,6	35,8	40,2	21,7
<b>Irska</b>	21,1	9,9	12,8	10,6	11,4	14,2	16,0	16,6
<b>Grčija</b>	22,3	21,3	17,2	15,1	14,9	13,7	12,4	21,2
<b>Španija</b>	25,5	21,8	14,8	12,7	11,4	12,3	13,0	22,3
<b>Francija</b>	11,9	9,4	9,4	9,1	8,6	8,0	8,2	13,6
<b>Hrvaška</b>	:	30,5	25,6	23,4	23,1	26,3	26,5	19,5
<b>Italija</b>	20,9	16,7	16,1	15,0	14,2	14,7	15,3	20,6
<b>Ciper</b>	46,3	39,9	29,3	20,1	22,4	17,3	19,5	16,1
<b>Latvija</b>	52,0	17,2	13,9	17,6	27,6	34,6	38,1	21,8
<b>Litva</b>	31,0	9,6	18,7	19,4	20,1	25,0	27,7	21,9
<b>Luksemburg</b>	5,4	5,9	6,1	6,2	6,3	7,9	9,0	16,5
<b>Madžarska</b>	4,3	4,1	6,3	4,6	4,5	4,6	6,8	14,5
<b>Malta</b>	24,3	18,2	17,3	14,9	16,9	21,0	24,2	16,5
<b>Nizozemska</b>	9,4	5,9	5,5	5,5	5,9	5,6	9,0	12,7
<b>Avstrija</b>	18,9	16,8	15,1	15,4	14,2	13,2	13,2	14,1
<b>Poljska</b>	11,7	14,2	14,0	12,3	11,7	12,1	12,8	17,3
<b>Portugalska</b>	22,3	21,0	17,4	14,6	15,1	17,0	18,3	19,0
<b>Romunija</b>	26,5	17,6	14,4	14,5	15,7	19,4	19,1	25,3
<b>Slovenija</b>	21,3	20,2	19,6	20,5	17,1	17,2	17,6	13,9
<b>Slovaška</b>	9,9	7,7	7,8	6,0	6,2	5,6	5,7	12,7
<b>Finska</b>	22,5	18,3	18,4	16,1	16,0	13,8	12,3	11,6
<b>Švedska</b>	15,3	14,2	15,9	15,0	13,6	15,9	16,8	16,2
<b>Združeno kraljestvo</b>	27,3	21,3	16,4	16,6	17,7	16,5	17,1	15,9
<b>Islandija</b>	15,0	4,9	4,5	4,0	6,9	5,8	5,9	8,8
<b>Norveška</b>	14,7	12,0	9,2	9,7	9,8	8,9	9,0	12,2
<b>Švica</b>	27,2	27,6	29,9	29,5	25,7	26,5	25,2	14,7
<b>Srbija</b>	:	:	:	19,4	20,4	19,7	19,1	25,5
<b>Turčija</b>	18,9	19,3	20,5	18,4	19,3	18,7	:	:

Vir: Eurostat (EU SILC), 2018d.

Razlike med položajem, ki ga imajo v družbi starejši in mladi, lahko vodijo tudi v napetosti ali medgeneracijske konflikte (Tepe in Vanhuyse, 2010; Busemeyer et al., 2009), in sicer v primeru, ko na eni strani starejši prejemajo visoke pokojnine, so lastniki stanovanj in so torej premožni, ob podaljšani delovni aktivnosti imajo visoke in stalne vire dohodka in so torej na relativno dobrem položaju v primerjavi mladimi na drugi strani, ki jih je v večji meri prizadela zadnja gospodarska recesija, ki so pogosto v negotovih oblikah zaposlitve, nimajo premoženja, se težje osamosvajajo in si zagotovijo npr. stanovanje. To torej lahko vodi v večanje družbenih neenakosti in neenake porazdelitve tveganj. Nadalje se lahko povečujejo tudi razlike med starimi ljudmi, saj nekateri lahko prejemajo le minimalne dohodke, medtem ko imajo drugi različne oblike pokojnin (poleg državnih tudi morda zasebne oblike varčevanja za starost), kar ustvarja še dodatne razlike znotraj populacije starejših in lahko povečuje neenakosti (Fitzpatrick, 2001).

Kot je opisano že v 2. poglavju, so države blaginje stalno podvržene spremembam in reformam, in obsežna literatura tematizira sodobne spremembe sistemov blaginje, ki so odziv tako na gospodarske in demografske izzive kot na širše družbene spremembe in pojave novih družbenih tveganj (Farnsworth in Irving, 2011; Schubert et al., 2016; Taylor-Gooby et al., 2017). Te spremembe so pogosto opredeljene kot sledenje paradigmi neoliberalizma, ki je povezana z pospešeno privatizacijo, individualizacijo tveganj in odgovornosti za blaginjo, omejevanje države blaginje in varčevalnimi ukrepi ter na večjim poudarkom na selektivnosti (Bmorosch et al., 2016; Mau, 2015; van Kersbergen et al., 2014; Taylor-Gooby, 2013; Taylor-Gooby et al., 2017). Morda še posebej na področju politik, usmerjenih na stare ljudi, so spremembe pogosto v smeri umika države blaginje in naraščanja pomena trga, družine, skupnosti in civilne družbe. Tako je v nekaterih državah viden na primer paradigmatški premik od zgodnjega upokojevanja k aktivnemu staranju v povezavi s podaljševanjem delovne dobe ter naraščanjem pomena zasebnih pokojninskih shem (Bonoli in Palier, 2007; Boudiny, 2013; Ebbinghaus in Hofäcker, 2013). Mau (2015) poudarja, da država blaginje sicer še vedno v veliki meri naslavlja starostna tveganja, vendar pa lahko opazujemo zmanjševanje njene vloge. Slednje je razvidno predvsem v tem, da so državne pokojnine (mišljene so običajne kontributivne sheme, ki so del javnih sistemov socialne varnosti) vedno manj zmožne zagotoviti primerno socialno varnost oz. primeren življenjski standard v starosti. Posledično se vloga trga in zasebnih starostnih pokojnin povečuje, kar pa lahko negativno vpliva na obstoječe sisteme kolektivne solidarnosti, kot so pokojninski sistemi (ibid.).

Tudi na področju politik, namenjenih starim ljudem, in skrbi za stare lahko opazimo tudi druge paradigme, kot je na primer paradigma socialnega investiranja ali socialnih naložb. Slednja je vidna v vedno bolj razvejanih politikah in programih, ki spodbujajo t. i. aktivno staranje, to pa pomeni investiranje v večjo

samostojnost starejših, posameznik pa je razumljen kot producent svojega zdravja in skrbi zase. Z aktivnim staranjem je povezan tudi vedno večji poudarek na produktivnem in aktivnem preživljanju starosti tako z podaljšano vključitvijo na trg dela kot tudi z družbeno produktivnimi dejavnostmi, kot je npr. prostovoljstvo. Kljub pozitivnim vidikom koncepta aktivnega staranja, ki skuša med drugim tudi spremeniti negativni odnos in predsodke do starih ljudi, je koncept deležen tudi marsikaterih kritik (npr. Timonen, 2016). Ključne kritike koncepta so v tem, da ta ne upošteva želja starejših, ki so lahko drugačne, npr. želja po »neaktivnem« staranju, da ne upošteva različnih finančnih, zdravstvenih in drugih zmožnosti starejših, ki lahko vplivajo na to, ali se posameznik sploh lahko aktivno stara. Tako aktivno staranje dekontekstualizira stare ljudi od širših družbenih okoliščin in vprašanj neenakosti. Predpostavlja namreč posameznikov nadzor nad staranjem, in ne upošteva predhodnih in obstoječih neenakosti, ki vplivajo na to, kako uspešno in aktivno se lahko stari ljudje staraj, npr. če so vse življenje živeli v pomanjkanju, v neprimernih razmerah, na težavnih delovnih mestih. Ne upošteva niti stvari, ki so izven posameznikovega nadzora, npr. vprašanje genetske nagnjenosti k določenim boleznim. Pomemben del kritik se nanaša tudi na komercializacijo aktivnega staranja, saj aktivno in uspešno staranje postaja del tržnih strategij ob prodaji različnih izdelkov in storitev.

## Spremembe pokojninskih sistemov in drugih prejemkov

Zaradi demografskih pritiskov ter spremenjenih gospodarskih razmer so v mnogih državah uvedli številne spremembe pokojninskih sistemov (Ebbinghaus in Whiteside, 2012; Rostgaard in Zechner, 2012; Pavolini in Ranci, 2008; Immergut et al., 2007). V večini evropskih držav je tako prišlo do neke oblike krčenja teh sistemov, predvsem v obliki omejevanja ali ukinitve zgodnjega upokojevanja ali pa v obliki dviga upokojitvene starosti, najpogosteje na 65 let, v nekaterih državah pa na 67 let (npr. Nemčija, Danska, Velika Britanija, Poljska)<sup>69</sup> (Borosch et al., 2016). Spodnja tabela povzema nekaj ključnih sprememb po državah.

---

69 Francija je v tem pogledu izjema, saj je bila upokojitvena starost zvišana s 60 na 62 let (Borosch et al., 2016: 777).



Tabela 5.3: Spremembe pokojninskih sistemov

	<b>Širitev politik</b>	<b>Krčenje politik</b>
<b>Zgodnje upokojevanje</b>	DE FR HR	AT, BG, DK, ES, HR, HU, IT, PL, RO, SI
<b>Starostna meja za upokojitev</b>		BG, DE, DK, EE, ES, FI, FR, GR, HR, IT, LT, LV, PL, RO, SI, UK
<b>Nivo prejemkov</b>	BE, UK, EE	CY, EE, GR, HR, SI, IT, LV, PT, RO

Vir: Povzeto po Borosch et al. (2016).

Veliko držav je torej v zadnjih desetletjih in dodatno pod vplivom zadnje gospodarske krize še nekoliko bolj intenzivno reformiralo pokojninske sisteme in implementiralo nove politike kot odgovor na povečevanje število starih ljudi. Slovenija tu seveda ni izjema. Kot kaže spodnja tabela, se izdatki za pokojnine (kot delež BDP) med državami razlikujejo, med državami z najvišjim izdatkom v letu 2015 izstopajo Italija, Grčija, Francija in Portugalska, z najnižjimi deleži pa Irska, Litva in Latvija. Slovenija je z deležem 10,5 % pod povprečjem EU, pri čemer je ohranila ta delež relativno konstanten od leta 2006.

Zavarovanje za starost ima v Sloveniji dolgo tradicijo, npr. tudi v vzpostavitvijo »pay-as-you-go« sistema po drugi svetovni vojni (Stanovnik, 2002). Po osamosvojitvi prve reforme (leta 1992) niso bile radikalne, ampak so bile usmerjene predvsem k vzpostavljanju nekoliko strožjih kriterijev za upokojitev in k postopnim dvigom upokojitvene starosti na 58 let za moške in 53 let za ženske (ibid.). Leta 1999 je bil vzpostavljen obstoječi tritebni sistem. Prvi osnovni pokojninski steber temelji na obveznem zavarovanju, drugi in tretji steber pa sta dopolnilna, predstavljata obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje (za posamezne poklice) in prostovoljno dodatno zavarovanje<sup>70</sup>. Ob postopnih spremembah so se še bolj zaostriili nekateri pogoji za upokojitev in okrepila povezava med pravicami in prispevki (obračunsko obdobje se je podaljšalo z najugodnejših 10 let na 18 let) ter zopet dvignila upokojitvena starost (Stanovnik, 2002, Kolarič in dr., 2009a, Kolarič in dr., 2011). Pomembna pa je tudi uvedba državne pokojnine, ki ni vezana na predhodno zavarovanje in je oblika socialne pomoči. Nove reforme so bile sprejete leta 2010, zakon pa je bil na referendumu leta 2011 zavržen. Reforma pokojninskega sistema je bila potem sprejeta leta 2012 (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, UL 96/2012). Čeprav gre tudi tu za postopne spremembe v enaki smeri kot do sedaj, gre za dodatno zaostrovanje kriterijev, in sicer je bila izenačena upokojitveno starost za ženske in moške na 65 let, bila še dodatno okrepljena povezava med pravicami in prispevki, saj se je obračunsko obdobje podaljšalo na 24 let, sprejeti pa so bili tudi višji bonusi (za daljšo

70 Vendar pa dodatni pokojninski stebri niso v zadostni meri kompenzirali zmanjševanje pravic iz prvega stebra (Verbič, 2007).

delovno dobo) in malusi za zgodnje upokojevanje. S spremembo socialne zakonodaje je bila tudi ukinjena (nekontributivna) državna pokojnina (Mali in Leskošek 2015).

Tabela 5.4: Izdatki za pokojnine (v % BDP)

GEO/TIME	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Evropska unija</b>	:	:	11,6	12,6	12,6	12,6	12,8	13,0	13,0	:
<b>Belgija</b>	10,7	10,4	11,0	11,8	11,7	11,9	11,9	12,3	12,4	12,7
<b>Bolgarija</b>	7,1	6,5	6,7	8,2	8,7	8,1	8,1	8,6	8,8	8,6
<b>Češka</b>	7,6	7,6	7,8	8,7	8,8	9,2	9,3	9,3	9,0	8,6
<b>Danska</b>	10,4	11,7	11,7	13,0	12,6	12,7	12,7	13,4	14,0	13,5
<b>Nemčija</b>	12,5	12,0	12,0	12,8	12,4	11,9	11,9	11,9	11,8	11,8
<b>Estonija</b>	5,9	5,7	6,9	8,9	8,7	7,8	7,6	7,6	7,6	8,2
<b>Irska</b>	5,5	5,7	6,5	7,6	7,8	7,6	7,8	7,8	7,2	5,5
<b>Grčija</b>	11,9	12,3	13,1	14,3	14,8	16,4	17,7	16,7	17,2	17,8
<b>Španija</b>	8,7	9,0	9,2	10,1	10,5	11,1	11,8	12,6	12,8	12,6
<b>Francija</b>	13,0	13,1	13,3	14,3	14,3	14,5	14,8	15,0	15,1	15,0
<b>Hrvaška</b>	:	:	9,3	10,3	10,5	10,4	10,6	10,8	10,9	10,7
<b>Italija</b>	14,0	14,0	14,3	15,5	15,5	15,5	16,1	16,5	16,5	16,5
<b>Ciper</b>	6,0	6,0	6,1	6,6	7,5	7,9	8,6	9,8	10,5	10,8
<b>Latvija</b>	5,7	4,9	5,7	8,3	10,1	8,6	8,2	8,1	7,9	7,7
<b>Litva</b>	6,3	6,5	7,3	9,5	8,4	7,6	7,6	7,2	7,0	6,8
<b>Luksemburg</b>	8,7	8,3	8,6	9,6	9,2	9,2	9,6	9,6	9,2	9,3
<b>Madžarska</b>	9,8	10,2	10,7	10,8	10,7	10,8	9,3	9,4	8,9	8,7
<b>Malta</b>	8,7	8,6	8,7	9,2	9,4	9,1	9,2	8,8	8,3	7,8
<b>Nizozemska</b>	11,6	11,5	11,3	12,2	12,4	12,7	13,1	13,2	13,3	13,1
<b>Avstrija</b>	13,5	13,2	13,4	14,3	14,5	14,2	14,4	14,7	14,8	14,6
<b>Poljska</b>	12,4	11,5	11,5	12,2	11,8	11,3	11,5	11,9	11,8	:
<b>Portugalska</b>	12,2	12,2	12,7	13,6	13,7	14,4	14,5	15,7	15,6	14,9
<b>Romunija</b>	6,0	6,3	7,3	9,0	9,3	9,1	8,7	8,3	8,2	8,1
<b>Slovenija</b>	10,1	9,6	9,5	10,7	11,0	11,2	11,3	11,6	11,2	10,9
<b>Slovaška</b>	7,2	7,1	7,0	8,3	8,2	8,1	8,3	8,4	8,7	8,6
<b>Finska</b>	10,7	10,4	10,4	12,0	12,2	12,0	12,5	13,0	13,4	13,1
<b>Švedska</b>	11,1	10,9	11,1	12,2	11,3	11,1	11,6	11,9	11,4	11,2
<b>Združeno kraljestvo</b>	9,7	9,8	10,2	11,2	11,4	11,4	11,7	11,4	11,4	11,4

Vir: Eurostat, 2015.

Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR, 2017) opozarja, da je sicer kljub upočasnjenemu naraščanju števila upokojencev za vzdržnost sistema ključna še nadaljnja reforma sistema. Ekonomski položaj starih se je od leta 2001 poslabševal, pri tem pa je bila najbolj prizadeta populacija starejših od 75 let (Kump in Stropnik

2009; Stropnik et al., 2010). Stopnja tveganja revščine ostaja kljub manjšemu zmanjševanju nad povprečjem Slovenije in nad povprečjem EU (v letu 2016 je zajemalo tveganje revščine za starejše od 65 let za Slovenijo 17,6 % te populacije, v EU pa 14,6 %; Eurostat, 2018), pri tem so najbolj ranljive predvsem ženske v starosti nad 65 let, ki živijo same (Trbanc et al., 2017). Od leta 2000 je tako opazen trend zniževanja razmerja med povprečno starostno pokojnino in povprečno neto plačo kot posledica učinkov novih pokojninskih zakonodaj (Kump 2017)<sup>71</sup>. V prvem obdobju je to posledica učinkovanja pokojninskega zakona ZPIZ-1, ki je postopno zmanjševal pokojninske osnove in odmerne odstotke, po letu 2012 pa učinkovanje pokojninskega zakona ZPIZ-2, s katerim se je ta trend še nadaljeval.

Poleg pokojninskega sistema so pomembni še nekateri prejemki za starejše, ki naslavlajo njihove socialne in zdravstvene potrebe – npr. dodatek za pomoč in postrežbo ter dodatek za tujo nego in pomoč. V spodnji tabeli je ponujen kratek pregled obstoječih prejemkov (na podlagi Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 (2013)). Navajamo denarne prejemke, ki so specifično usmerjeni na starejšo populacijo. Dostop do prejemkov je lahko na podlagi potrebe (npr. dodatek za pomoč in postrežbo) ali nizkega dohodka/premoženja (npr. varstveni dodatek).

Tabela 5.5: Denarni prejemki za starejše, opredeljeni v Resoluciji o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 (2013)\*\*

<b>Vrsta</b>	<b>Pokritost in cilji</b>
DENARNI PREJEMKI	
Dodatek za pomoč in postrežbo	Pravico do dodatka za pomoč in postrežbo imajo predvsem upokojeanci, ki jim je za osnovne življenjske potrebe nujna stalna pomoč in postrežba drugega (na podlagi mnenja invalidske komisije).
Dodatek za tujo nego in pomoč	Pravico imajo osebe s statusom invalida (po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb). Višina dodatka je vezana na potreben obseg pomoči (pomoč pri opravljanju vseh ali le pri večini osnovnih življenjskih potreb).
Varstveni dodatek	Prejemek je namenjen tistim posameznikom, ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati. Zagotavlja sredstva za kritje življenjskih stroškov, ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju (stroški z vzdrževanjem stanovanja, nadomeščanjem trajnih potrošnih dobrin ipd.) in niso stroški za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb. Upravičene so osebe, ki so trajno nezaposljive ali trajno nezmožne za delo ali so starejše od 63 let (ženske) oziroma od 65 let (moški).

\*\* Navajamo prejemke in storitve, ki se navezujejo specifično na starejše osebe, ne opisujemo pa tudi drugih prejemkov, kot so denarna socialna pomoč ali pomoč družini ipd.

Vir: Filipovič Hrast in Hlebec (2015).

71 Leta 2000 je povprečna starostna pokojnina dosegla 75,3 % povprečne neto plače, leta 2015 pa 60,2 % povprečne neto plače (Kump, 2017).

Funkcija varstvenega dodatka se je spremenila. V preteklosti je bil ta prejemek namenjen le upokojencem z nižjimi pokojninami in ni bil podvržen enakim (dohodkovnim in premoženjskim) kriterijem kot drugi socialni prejemki. S spremembo zakonodaje 2012 se je to spremenilo, saj je postal socialni prejemek (glej Mali in Leskošek 2015), kar je znatno (za 78 %) zmanjšalo število njegovih prejemnikov (Trbanc et al., 2017). Kasnejše spremembe zakonodaje na tem področju so nekoliko ublažile pogoje za pridobitev. Nove spremembe Zakona o socialnovarstvenih prejemkih (2016) ukinjajo zaznambo na nepremičnine in vračilo (deleža) prejetega varstvenega dodatka, kar bo morda v prihodnje pomenilo postopno povečanje starejših prejemnikov tega dodatka.

## Skrbstveni režimi in vprašanje dolgotrajne oskrbe

### Skrbstveni režimi

Zagotavljanje oskrbe za stare ljudi spada med pomembne »nove« izzive države blaginje (glej Taylor-Gooby, 2004). Kot pravi Österle (2010), je bila dolgotrajna oskrba v politike države blaginje vključena relativno pozno. Sodobna država blaginje s širjenjem svojih storitev skrbi za stare omogoča slednjim bolj kakovostno staranje, a po drugi strani lahko s tem zmanjšuje vlogo, ki jo imajo drugi akterji, kot je družina. O odnosu med državo blaginje in družino obstajata dve nasprotujoči si hipotezi. Prva je hipoteza izrivanja (angl. crowding-out), ki predpostavlja, da je velikodušna država blaginje izrinila družinsko pomoč starejšim, njej nasprotna pa je hipoteza vrinjanja (angl. crowding-in), ki predpostavlja, da država in njeni sistemi lahko družinsko solidarnost okrepijo. Kot ugotavljajo številni avtorji (Saraceno, 2008; Albertini et al., 2007), država blaginje ne zmanjšuje družinske solidarnosti, saj je slednja tudi v npr. skandinavskih državah visoka in celo lahko bolj pogosta kot v npr. državah južne Evrope, morda pa je manj intenzivna.

Države se med seboj razlikujejo tudi glede na različne vloge posameznih akterjev pri razvijanju storitev za stare, pri čemer je v nekaterih ključna vloga družine, pri drugih države in javnih storitev oskrbe, to pa lahko pomembno dopolnjujejo tudi trg in prostovoljne organizacije (glej Bertio in Plantenga, 2004; Ganjour in Widmer, 2016; Kalmijn in Saraceno, 2008; Leitner, 2003; Österle, 2010; Pavolini in Ranci, 2008; Rummery in Fine, 2012; Daly, 2002; Chung et al., 2018). Zagotavljanje skrbi za stare lahko temelji na različni stopnji familializma, tj. stopnje odgovornosti družine za skrb za starejše (odvisne) družinske člane. V večini evropskih držav je družina ključni akter oskrbe starejših, ocenjujejo namreč, da je med 70 in 80 % oskrbe

opravljeno v okviru družine (Österle, 2010: 384). Vendar pa se kljub temu države precej razlikujejo v vzorcih oskrbe starejših in glede tega, kakšna je pri tem vloga države, ki je lahko minimalna oz. odsotna na tem področju, ali predvsem podpira družinske oskrbovalce, ali pa tudi sama zagotavlja razvejano mrežo in ponudbo javnih storitev oskrbe starih ljudi kot (večinoma) dopolnilo družinske oskrbe.

Podobno, kot so bili prikazani različni režimi države blaginje (2. poglavje), se tudi v okviru oskrbe starejših v literaturi obravnava različne skrbstvene režime (angl. care regimes). Pri tem je eden osrednjih konceptov tudi koncept (de)familializma. Ta označuje vlogo družine pri oskrbi družinskih članov, predvsem starejših in otrok (več o tem v 4. poglavju). Leitner (2003) v svoji analizi oskrbe (tako starih ljudi kot otrok) loči med naslednjimi režimi:

- *defamilializem* – sistem, za katerega so značilne dobro razvite podporne storitve, pravica družine do oskrbe pa ni eksplicitno prepoznana;
- *izbirni familializem* – sistem, v katerem so dobro razvite tako storitve kot tudi podpora družinski oskrbi;
- *eksplicitni familializem* – sistem, v katerem je ključna družinska oskrba, vendar pa ima slednja podporo politik;
- *implicitni familializem* – je značilen za države, kjer so storitve oskrbe slabo razvite in je podpora družinski oskrbi nizka.

Seveda se države ne uvrščajo v enake režime, če ločeno opazujemo oskrbo starejših in oskrbo otrok. Tako na primer Leitner (2003) na področju oskrbe starejših kot primer izbirnega familializma navaja skandinavske države, kot primer eksplicitnega familializma navaja Avstrijo, Belgijo, Francijo, Nemčijo, Veliko Britanijo in Irsko, kot primer implicitnega familializma pa navaja južnoevropske države.

Seveda je razvrstitev držav v posamezni režim odvisna od indikatorjev, ki jih avtorji uporabijo. Saraceno in Keck (2010) nekoliko drugače kot Leitner (2003) razvrstita države v tri režime skrbi, pri čemer v svojih modelih združita skrb za stare in skrb za otroke (glej tudi 4. poglavje)<sup>72</sup>. Razlikujeta med naslednjimi režimi:

- *defamilializem* (npr. v skandinavskih državah) označuje sistem, kjer so socialne pravice individualizirane in je odvisnost od oskrbe v okviru družine najmanjša;
- *podprti familializem* označuje države, kjer družinska oskrba sicer prevladuje, a je običajno podprta s finančnimi transferji države;

---

72 Indikatorji, ki jih uporabita so: dolžina starševskega dopusta, razvitost storitev za otroke (vrtci), finančna podpora na področju skrbi za otroke, univerzalnost dostopnosti storitev (ali preverjanje dohodka), obseg podpore (storitve na domu in institucionalne storitve), finančna podpora (za storitve, pokojnine, ki niso osnovane na prispevkih) na področju skrbi za stare.

- *privzeti familializem* označuje sisteme v državah, kjer je družinska oskrba prevladujoča, a ni podprta s strani države, ni pa niti razvitih javnih (ali tržnih) storitev (nekateri države južne in vzhodne Evrope).

Familializem in defamilializem torej lahko opazujemo na kontinuumu. Oskrba starejših v posameznih državah se torej glede na specifične značilnosti sistemov (kot je razvitost storitev oskrbe na domu, subvencioniranje storitev oskrbe ipd.) razvršča na tem kontinuumu. Saraceno (2016) poleg že omenjenih režimov poudari še t. i. predpisani familializem, kjer je poudarek tudi na zakonsko predpisanih oblicah skrbi med generacijami (npr. v Sloveniji zakonska obveza za plačevanje oskrbe pomoči potrebnim staršem, ki je sami finančno ne morejo kriti). Dodatno je pomembno razlikovati tudi med samimi oblikami defamilializma, saj se slednje lahko odvijajo na podlagi trga ali pa na podlagi javnih storitev (ibid.). Čeprav obe zmanjšujeta nujnost družinske oskrbe starejših, pa so razlike pomembne, posredno tudi glede stroškov za posameznika oz. družino.

Glede na zgoraj opisane razlike tako tudi ni presenetljivo, da so precejšnje razlike med državami v obsegu financiranja dolgotrajne oskrbe. Tako so izdatki za dolgotrajno oskrbo najvišji na Nizozemskem, Norveškem, Danskem, Švedskem, Belgiji, pa tudi v Nemčiji, Franciji in Veliki Britaniji. Izrazito nižji so v državah vzhodne in južne Evrope. Slovenija z 0,84 % BDP v letu 2015 za zdravstveni del dolgotrajne oskrbe in z 0,42 % za socialni del dolgotrajne oskrbe spada na sredino lestvice.

Odnos med državo in družino se spreminja zaradi razširjenih varčevalnih ukrepov. V mnogih državah je bil trend defamilizacije ustavljen oziroma se je lahko pojavil celo nasproten trend k refamilizaciji, tj. povečani vlogi družine ob podpori države, na primer s subvencijami družinske pomoči na domu (Eichler in Pfau-Effinger, 2009; Pavolini in Ranci, 2008). V nekaterih državah pa se povečuje tudi pomen novih akterjev v skrbi za stare, npr. različnih vrst tržnih ponudnikov, med drugim tudi z vključevanjem priseljencev, tujih delavcev v oskrbo, kot je to npr. v Italiji (Shutes in Chiatti, 2012; Pavolini in Ranci, 2008; Rummery in Fine, 2012; Deusdad et al., 2016).

Proces deinstitucionalizacije tudi v skrbi za stare in poudarek na oskrbi v skupnosti je že dlje trajajoč in splošen. Ta proces naj bi sledil željam ljudi, ki želijo ostati v domačem okolju, kolikor dolgo je mogoče, hkrati pa naj bi šlo tudi za finančno cenejšo obliko oskrbe v primerjavi z institucionalno (Österle, 2010). Vendar pa je bil tudi ta pristop deležen nekaterih feminističnih kritik, saj oskrba v skupnosti pogosto pomeni oskrbo v družini, kjer večino skrbi opravijo ženske, predvsem partnerke ali hčere, kar ob večanju participacije žensk na trgu dela lahko pomeni večanje obremenitev tega dela neformalnih oskrbovalcev (Scales in Schneider, 2012). Pomemben del politik dolgotrajne oskrbe postaja tudi širitev različnih podpornih sistemov za družinske oskrbovalce (Österle, 2010).

Tabela 5.6: Izdatki za dolgotrajno oskrbo – zdravstveni in socialni del (% BDP), primerjava let 2010 in 2015

	Zdravstveni del		Socialni del	
	2010	2015	2010	2015
<b>Avstrija</b>	1,5	1,53	:	:
<b>Belgija</b>	2,26	2,24	:	:
<b>Bolgarija</b>	:	0,01	:	:
<b>Švica</b>	2,01	:	0,55	:
<b>Ciper</b>	0,24	0,23	:	:
<b>Češka</b>	:	0,93	:	0,4
<b>Nemčija</b>	1,64	1,79	0,1	0,08
<b>Danska</b>	:	2,53	:	0,22
<b>Estonija</b>	0,3	0,37	:	:
<b>Grčija</b>	0,06	0,24	0,02	0,01
<b>Španija</b>	0,87	0,84	0,06	0,06
<b>Finska</b>	1,6	1,61	0,91	0,96
<b>Francija</b>	1,58	1,71	0,54	0,56
<b>Hrvaška</b>	:	0,2	:	:
<b>Madžarska</b>	0,31	0,28	0,32	0,28
<b>Irska</b>	:	1,64	:	:
<b>Italija</b>	:	0,9	:	:
<b>Lihtenštajn</b>	:	0,85	:	:
<b>Litva</b>	0,61	0,56	0,52	0,57
<b>Luksemburg</b>	:	1,42	:	0,12
<b>Latvija</b>	:	0,3	:	0,24
<b>Nizozemska</b>	2,66	2,62	1,21	1,34
<b>Norveška</b>	:	2,81	:	0,61
<b>Poljska</b>	:	0,37	:	:
<b>Portugalska</b>	0,17	0,23	0,61	0,73
<b>Romunija</b>	:	0,32	:	0,05
<b>Švedska</b>	0,65	2,88	:	0,56
<b>Slovenija</b>	:	0,84	:	0,42
<b>Slovaška</b>	:	0,02	:	:
<b>Združeno kraljestvo</b>	:	1,78	:	0,55

Vir: Eurostat (2010 in 2015).

Ob tem se pri oskrbi starih ljudi pojavlja pomembno vprašanje, kako povezati socialno in zdravstveno oskrbo, ki sta pogosto v sistemih ločeni (dober primer take ločitve je ravno slovenski sistem) ali pa je meja med njima bolj zabrisana. To se navezuje na pomembno težnjo k t. i. menedžmentu skrbi kot novemu pristopu k nudenju skrbi. Njegov cilj je čim bolj učinkovito nasloviti potrebe starih ljudi tako, da

jim omogočimo izbiro in samoodločanje na podlagi partnerstva med prejemniki in ponudniki skrbi (Scales in Schneider, 2012). Pomen uporabnika storitev se povečuje tako z evalvacijo kakovosti storitev kot tudi s spremembami politik, ki poskušajo povečati možnost izbire uporabnikov in odločanja o oblikah skrbi, ki jih prejemajo. Primer so politike, ki zagotavljajo uporabnikom prosto razpoložljiv denar za oskrbo (angl. cash-for-care). Ta omogoča, da uporabniki prejeti denar namenijo družinski oskrbi ali drugim oblikam oskrbe.

## Oskrba starih ljudi v Sloveniji

Slovenija na področju oskrbe starih ljudi spada v t. i. implicitni familializem oz. nepodprti familializem, kar pomeni, da oskrbo starejših opravlja predvsem družina oz. širša neformalna omrežja brez večje finančne ali organizacijske podpore s strani države (Hlebec et al., 2010; Hlebec et al., 2012; Hlebec in Filipovič Hrast, 2016).

V širši sistem dolgotrajne oskrbe v Sloveniji (Hlebec et al., 2014; Nagode et al., 2014) lahko uvrstimo različne institucionalne oblike oskrbe (npr. domovi za starejše, zdravstvena in paliativna oskrba v bolnišnicah, hospitalizacija ljudi z demenco), oskrbe na domu (patronažno varstvo, socialna oskrba na domu, patronažna oskrba, socialni servis) in dnevne oblike oskrbe (npr. dnevni centri v domovih za starejše). Nagode in sodelavci (2014) ugotavljajo, da je ob koncu leta 2011 v Sloveniji tretjina prejemnikov dolgotrajne oskrbe prejemala oskrbo v institucijah (35 %), približno tretjina na domu (34 %), slaba tretjina jih je prejemala zgolj denarni dodatek (30 %), zgolj odstotek pa je bilo vključenih v dnevne oblike dolgotrajne oskrbe.

Pomembno vlogo v sistemu storitev oskrbe starejših ima država predvsem na področju institucionalne oskrbe, kjer ima v Sloveniji relativno dolgo tradicijo (Mali, 2008). Zgodovinsko je razvoj slednje prešel od socialno gerontološkega modela (1965–1990) in bolnišničnega modela (1991–2000) k bolj socialnemu modelu (od leta 2000 dalje; Mali, 2009). Večina institucionalnih oblik oskrbe zagotavlja država in je del javne mreže. Vendar pa v skladu z opisanimi splošnimi spremembami tudi v Sloveniji lahko opazimo umik države na tem področju in vstop tržnih akterjev, saj je na primer večji del novonastalih domov ponujenih s strani zasebnih, tržnih akterjev (Hlebec in Rakar, 2017).

Storitve socialne oskrbe na domu nimajo tako dolge tradicije kot institucionalna oskrba, saj so se začele razvijati predvsem v 90. letih in so še danes relativno slabo razvite in pokrivajo relativno majhen delež starejše populacije (glej Nagode et al., 2016; Filipovič Hrast et al., 2014). Tudi financiranje države je v večji meri še vedno usmerjeno v institucionalno oskrbo, oskrba na domu pa predstavlja le majhen delež izdatkov (Prevolnik Rupel in Ogorevc, 2010). Pri tem se kažejo tudi precejšnje regionalne razlike, npr. med Ljubljano z okolico, ki ima specializirano institucijo za oskrbo na domu, je cenovno ugodnejša in ponuja storitve vse dni tednu, in manjšimi



občinami, kjer je cena lahko višja in ponudba manjša (Hlebec et al., 2014). Poleg tega raziskave kažejo, da je kljub temu, da gre za sofinancirano storitev (s strani občin), finančna dostopnost še vedno problem (ibid.). Tudi tu lahko vidimo porast pomena tržnih ponudnikov: na začetku razvoja teh storitev so bili ključni ponudniki centri za socialno delo, v zadnjem času pa vedno več občin sklepa koncesije s tržno naravnanimi zasebnimi ponudniki (Hlebec in Rakar, 2017; Nagode et al., 2016, Mali et al. 2018).

Tabela 5.7: Javne storitve in programi za starejše, opredeljeni v Resoluciji o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 (2013)

Vrsta	Pokritost in cilji
<b>STORITVE OSKRBE NA DOMU</b>	
Socialna oskrba na domu	Stanje: konec leta 2011 je bilo 5834 uporabnikov pomoči na domu, starejših od 65 let. Cilji: 3,5 % ciljne populacije oziroma okoli 14.000 oseb naj bi bilo dnevno vključenih v obravnavo v različne (tudi nove) oblike pomoči na domu, vključno z oskrbo v oskrbovanih stanovanjih.
Družinski pomočnik	Stanje: konec leta 2011 je bilo 779 družinskih pomočnikov. Cilj: približno 1500 družinskih pomočnikov.
<b>STORITVE INSTITUCIONALNEGA VARSTVA STAREJŠIH OSEB</b>	
Organizirano varstvo v dnevni centrih	Stanje: 350 mest v dnevni obliki varstva. Cilj: zagotoviti približno 3000 mest v dnevni obliki varstva starejših od 65 let in približno 500 mest za specializirane oblike dnevnega varstva za posebne skupine uporabnikov, starejših od 55 let.
Varstvo in oskrba v domovih za starejše osebe	Stanje: v letu 2011 v celodnevno institucionalno varstvo vključiti približno 5 % populacije, starejše od 65 let, oziroma približno 17.000 oseb. Cilji: v letu 2010 v celodnevno institucionalno varstvo vključiti približno 4,8 % populacije, starejše od 65 let, oziroma zagotoviti približno 20.000 mest.
Institucionalno varstvo oseb z duševno motnjo ter odraslih oseb s težjimi senzornimi ter gibalnimi ovirami in motnjami	Stanje: v letu 2011 je bilo 800 mest za osebe z duševno motnjo in približno 150 mest za osebe s težjimi senzornimi in gibalnimi ovirami in motnjami. Cilj: povečati obstoječe število vključitev na približno 1000 mest za osebe z duševno motnjo, od tega naj bi bilo 60 % vključenih v različne oblike organiziranih nastanitvev v skupnosti. Za osebe s težjimi senzornimi in gibalnimi ovirami in motnjami naj bi bilo vključenih približno 210, od tega približno 80 % v skupnostnih oblikah.

Oskrba v drugi družini	Opredeljeno v okviru razvoja celodnevnega institucionalnega varstva. Cilj: namestitve in varstvo starejših od 55 let z različnimi oblikami invalidnosti, ki niso nastale v starosti, v dopolnilnih (alternativnih) oblikah (oskrba v drugi družini, bivalne skupine, posebni oddelki): zagotovitev okvirno 6000 mest.
Oskrba v oskrbovanih stanovanjih za starejše osebe	Glej prvo točko.
Kratkotrajne institucionalne namestitve	Stanje: storitev ni razvita. Cilji: približno 1100 mest za starostnike, starejše od 65 let.
<b>DRUGE STORITVE/PROGRAMI</b>	
Mreža programov za starejše, ki so ogroženi s socialno izključenostjo ali potrebujejo podporo in pomoč v vsakodnevnem življenju	Stanje (vključuje javne verificirane, razvojne in eksperimentalne ter dopolnilne programe): 1000 skupin za samopomoč; tri medgeneracijska središča. Cilj: povečanje števila skupin za samopomoč in njihov prenos na lokalno raven; okvirno 15 medgeneracijskih regijskih središč s preventivnimi programi, programi koordinacije in izvajanja pomoči ter samopomoči za starejše, vključno s telefonskim svetovanjem za starejše.

\*\*\* Navajamo storitve, ki se specifično navezujejo na starejše osebe, ne opisujemo pa tudi drugih storitev, kot je npr. patronažno varstvo.

Vir: Filipovič Hrast in Hlebec (2015).

Težave na področju oskrbe starejših, ki jih identificirajo različni avtorji (Mali, 2011; Filipovič Hrast et al., 2014), so pomanjkanje skupnostnih oblik oskrbe, pretirana institucionalizacija in na splošno relativno tog sistem oskrbe. Šibko so razvite podporne storitve in politike za neformalne oskrbovalce. Sprejemanje zagotovo zelo potrebnega zakona o dolgotrajni oskrbi poteka že več kot desetletje, njegovo sprejetje pa še negotovo. Hkrati se slovenski sistem sooča (kot mnogi v Evropi) s pomembnim vprašanjem, kako povezati socialno in zdravstveno oskrbo, in hkrati z vprašanjem, kako razvijati menedžment oskrbe, ki je za posameznika prijaznejši, boljši in tudi na splošno bolj učinkovit.

6

ODNOS LJUDI DO DRŽAVE  
BLAGINJE IN POGLEDI V  
PRIHODNOST



# Temeljni pristopi in temeljni koncepti

## Temeljni pristopi proučevanja stališč ljudi do države blaginje

Številne študije na področju raziskovanja stališč ljudi do države blaginje dokazujejo, da so ta pomembna pri razumevanju razvoja države blaginje (glej Svallfors, 2010; Roosma et al., 2014; Guo in Gilbert, 2014; Blekesaune in Quadagno, 2003; Taylor-Gooby in Leruth, 2018). Tako je javna podpora politikam države blaginje tudi v središču teoretskih premislekov razvoja države blaginje (Pierson, 2001). Študije stališč omogočajo raziskovalcem identifikacijo odzivov ljudi na potekajoče pritiske in potencialne nove usmeritve v podpori politik države blaginje (Taylor-Gooby et al., 2017c; Larsen, 2008).

Bolj poglobljeno in sistematično proučevanje stališč ljudi do države blaginje se je pričelo v 70. letih, kot odgovor na ekspanzijo države blaginje in njeno politično vprašljivost v luči takratne gospodarske krize (Svallfors, 2010). R. Coughlin (1979) je bil eden prvih, ki se je ukvarjal s primerjalnim raziskovanjem stališč ljudi do države blaginje na podlagi podatkov iz nacionalnih raziskav v osmih državah. Eden od pionirjev na tem področju je P. Taylor-Gooby (1982; 1983), ki je na podlagi britanskih raziskav opisal vzorce in različne ambivalence v stališčih ljudi do države blaginje. Tem prvim poskusom raziskovanja vzorcev stališč ljudi do države blaginje so kmalu sledile nacionalne raziskave proučevanja različnih vidikov stališč ljudi do države blaginje. V 80. letih so bile izvedene številne nacionalne raziskave v razvitih kapitalističnih državah, kot na primer v ZDA (Cook in Barrett, 1992), Nemčiji (Roller, 1992, v Svallfors, 2010), Švedski (Svallfors, 1989, v Svallfors, 2010) in Veliki Britaniji (Saunders, 1990; v Svallfors, 2010). Čeprav zaključki izhajajo iz različnih podatkovnih baz in različnih primerjav ter se razlikujejo po vsebini in poudarkih, lahko identificiram skupne ključne ugotovitve teh zgodnjih del, ki jih Svallfors (2010: 243–244) strne v pet točk:

- Stališča ljudi kažejo na močno podporo obsežni državi blaginje. V nasprotju z izjavami v javnih debatah o generacijskem procesu, ki naj bi odvrčal mlajše generacije od podore državi blaginje, ali odpora do birokratsko-administrativnih postopkov, so zgodnje raziskave stališč pokazale, da je država blaginje zelo priljubljena med ljudmi. Obsežne politike države blaginje, ki so kolektivno financirane in javno organizirane, imajo med državljani razvitih kapitalističnih držav močno splošno podporo.
- Raziskave so pokazale na očitno razliko pri podpori univerzalnih in selektivnih programov. Univerzalni programi, kot so pokojnine in zdravstveno varstvo, imajo med ljudmi močno podporo, medtem ko je podpora bolj ciljanim in selektivnim

programom, kot sta nadomestilo za brezposelnost in socialna pomoč, znatno manjša. Ta vzorec je značilen za skoraj vse razvite kapitalistične demokracije.

- Raziskave so pokazale na očitno razliko med splošno in specifično podporo državi blaginje. Splošna podpora, v smislu stališč do »javnega sektorja« ali »socialnih reform«, je bolj odvisna od sprememb v javnem diskurzu in splošnih ideoloških naravnosti, zato je javna podpora na tej ravni bolj spremenljiva. Specifična podpora bolj konkretnim programom države blaginje pa se je nasprotno pokazala kot bolj stabilna, ker je zakoreninjena v vsakdanjih izkušnjah.
- Jasna podpora politikam države blaginje sobiva z znatno ambivalentnostjo mnogih vidikov socialnih politik. Relativno močno razširjeno sumničenje o zlorabah in goljufijah ljudi ter zaskrbljenost o pretirani birokraciji in neučinkovitosti javnega sektorja so pomembne omejitve splošne podpore redistribuciji in na zmanjševanje tveganj usmerjenim socialnim politikam.
- Zgodnje raziskave so potrdile pomembnost družbenih razredov in z njimi povezanih dejavnikov (npr. dohodek in izobrazba) pri oblikovanju stališč do države blaginje (Dunleavy, 1980; Svallfors, 2010).

Svallfors (2010) poudarja, da čeprav so bile raziskave v tem zgodnejšem obdobju znatno omejene zaradi pomankanja primerljivejših podatkov, predstavljajo pomembno ozadje kasnejšemu razvoju na tem področju. »Preprosto zato ker so stališča do države blaginje postala predmet sistematičnega družboslovnega in znanstvenega raziskovanja, namesto zgolj objekt političnih in spekulativnih predvidevanj, so postavila temelje za sledeče razširitve in izboljšave« (Svallfors, 2010: 244).

Od 1990 let dalje je proučevanje stališč ljudi do države blaginje postalo predvsem primerjalno. Predpogoj je bila ustanovitev, povezava in vse večja izpopolnjenost primerjalnih baz podatkov. Podatki o stališčih ljudi so tako danes dostopni v okviru različnih mednarodnih raziskav, kot so Eurobarometer, Evropska (kasneje Svetovna) raziskava vrednot, Mednarodni program družboslovnih raziskav (ISSP) in Evropska družboslovna raziskava (ESS).

Okvir primerjalnega raziskovanja stališč ljudi so predstavljali Esping-Andersenovi »svetovi kapitalistične blaginje« (Esping-Andersen, 1990; 1999 glej podglavje Tipologije režimov držav blaginje). Številne študije so proučevale, ali se vzorci stališč ljudi do države blaginje skladajo s tipologijo treh svetov kapitalistične blaginje, in če se ne, kako lahko pojasnimo primere neskladnosti. Med tovrstnimi študijami so na primer študije Svallforsa (1997; 2003; 2004), Gellissen (2000); Artsa in Gellissen (2001), Bonolija (2000), Larsena (2008) in druge (glej Svallfors, 2010). Ugotovitve primerjalnih študij v okviru tipologij režimov blaginje si niso povsem enotne, kljub temu pa gre za strinjanje glede naslednjih ključnih ugotovitev (Svallfors, 2010: 245): gre za precejšnje razlike med državami v splošni podpori državi blaginje, ki se v grobem ujemajo s tipologijo držav blaginje. Podpora enakosti, redistribuciji in

intervenciji države je najmočnejša v socialdemokratskem režimu, bolj šibka v konservativnem režimu in najšibkejša v liberalnem režimu države blaginje. Vendar pa študije niso ugotovile jasnega razvrščanja držav v režime. Razlike in podobnosti med državami po mnenju Svallforsa (2010: 245) kažejo na možne interpretacije vzorcev stališč, vendar pa so ti prezapleteni, da bi jih lahko povzeli v »tri svetove stališč do države blaginje«.

Raziskave stališč nadalje pokažejo splošne podobnosti med državami glede vpliva različnih družbenih nasprotij (angl. cleavages) onkraj režimov držav blaginje: kategorične razlike glede na razred, spol ali položaj na trgu dela. Tam, kjer se pokažejo tovrstne kategorične razlike v vzorcih stališč med državami, se te pogosto ne skladajo s tipologijo režimov blaginje, temveč predvsem izhajajo iz zgodovinske pogojenosti specifičnih družbenih nasprotij v različnih kontekstih (Svallfors, 2010). Na primer, razlike med družbenimi razredi so še posebej poudarjene na Švedskem in nekaterih drugih državah severozahodne Evrope; kot take odsevajo primerjalno močno pomembnost distributivnih in z družbenim razredom povezanih vprašanj političnih programov in praks teh držav. Inovacijo v razširitvi režimskega pristopa razvije S. Mau (2004). Argumentacijo politik različnih blaginjskih režimov poveže v diskusijo pravil recipročnosti, ki se razlikujejo glede na različne institucionalne ureditve. Po Mauju (2003; 2004) različni režimi blaginje vključujejo različne norme recipročnosti in tako ustvarjajo različne »moralne ekonomije« države blaginje. Moralna ekonomija se nanaša na sistem skupnih pričakovanj in recipročnih norm, pri tem pa je poudarjeno, da je recipročnost (bolj kot lastni interes) ključna pri razumevanju odnosov med družbenimi skupinami v skupnosti in stališč ljudi do države blaginje. Ciljno usmerjeni sistemi (angl. targeted) zahtevajo od upravičencev, da so poslušni in hvaležni ter da naredijo vse, da se izvlečejo iz statusa pomoči potrebnih, univerzalni sistemi pa se ukvarjajo z vprašanjem, kako lahko splošna kolektivnost in solidarnost rešujeta probleme varnosti in preživetja (Svallfors, 2010).

Raziskovanje stališč ljudi do države blaginje onkraj primerjalnega okvira tipologij režimov blaginje se razvija v dveh smereh (Svallfors, 2010: 249). Prvi je pristop politične ekonomije, v katerem so stališča ljudi do države blaginje obravnavana kot odsev preračunanega lastnega interesa posameznikov (npr. Iversen in Soskice, 2001; Cusack et al., 2006). Drugi pristop pa je politološko-sociološki pristop, v katerem so stališča ljudi razumljena ne le kot odsev lastnega interesa posameznikov, temveč tudi širših premislekov o socialni pravičnosti, socialnih pravicah in recipročnosti (npr. Mau, 2003; Brooks in Manza, 2007; Svallfors, 2007; Taylor-Gooby in Leruth, 2018). Tako lahko stališča ljudi do države blaginje v splošnem pojasnimo s treh ključnih vidikov: lastnega interesa, ideoloških preferenc in trenutnega zagotavljanja socialnih politik (Blekesaune in Quadagno, 2003; Chung in Meuleman, 2017). Raziskave so pokazale, da obstoječe strukture socialnih politik oblikujejo stališča ljudi do države blaginje glede tega, da mora država zagotoviti določene prejemke in storitve (Goerres

in Tepe, 2010; Goerres in Tepe, 2012), in glede tega, kdo si zasluži te prejemke (Koostra in Roosma, 2018). Teorija lastnega interesa pa zagovarja, da tisti, ki so trenutno deležni ali pa še bodo deležni različnih socialnih politik, te tudi najbolj podpirajo (Blekesaune in Quadagno, 2003; Svallfors, 1997). Poleg neposrednega interesa je pri napovedi stališč do države blaginje pomembna tudi posameznikova ideološka orientacija (Blekesaune, 2013), saj so stališča do države blaginje zakoreninjena v posameznikovem splošnem prepričanju glede vloge države in posameznika (Blekesaune in Quadagno, 2003).

Med inovativnimi pristopi velja omeniti proučevanje stališč ljudi do države blaginje s pomočjo kvalitativne metodologije demokratičnih oziroma deliberativnih forumov (Taylor-Gooby in Leruth, 2018). Demokratični forumi so nov metodološki instrument za proučevanje stališč ljudi do države blaginje, s poudarkom na pričakovanjih in z usmerjenostjo v prihodnost. Omogočajo raziskovalni pristop »od spodaj navzgor«, kar omogoča analizo procesa diskusije in potencialnega oblikovanja stališč ljudi, ki so tako obravnavana kot družbeni konstrukt na podlagi diskusij in ne kot neodvisna stališča posameznikov (Taylor-Gooby in Leruth, 2018). Analiza pogledov ljudi na prihodnji razvoj slovenske države blaginje, ki je predstavljena v nadaljevanju tega poglavja, temelji na metodologiji demokratičnih forumov (glej tudi Rakar in Filipovič Hrast, 2018).

## **Teorije »pogojenosti blaginje« in temeljni koncepti**

Izmed temeljnih teoretskih konceptov, povezanih s stališči in pogledi ljudi na državo blaginje, so med najodmevnejšimi tisti, ki izhajajo iz teorij o pogojenosti (angl. conditionality) prejemkov in storitev države blaginje (Clasen in Clegg, 2007; Dwyer, 2004), ki pa se neposredno nanašajo na teorije o zaslužnosti (van Oorshot, 2000; van Oorshot in Roosma, 2017).

Pogojenost (angl. conditionality) je pravzaprav del vseh socialnih politik, celo najbolj univerzalne politike so do določene mere pogojene: na primer pokojnine so za upokojene in zdravstveno varstvo je za bolne. V obdobju preteklih dveh desetletij pa gre za vse večjo pogojenost socialnih prejemkov in storitev, kar pomeni vse večjo povezanost med socialnimi pravicami in upravičenostjo do prejemkov in storitev države blaginje s finančnimi, vedenjskimi ali drugimi kriteriji upravičenosti na vseh področjih države blaginje (Clasen in Clegg, 2007). To ni le kvantitativna sprememba, temveč vključuje tudi obrat k strožjim vedenjskim zahtevam, v skladu s premikom od »zaščitniške« k »aktivacijski« državi blaginje, ki zahteva večjo individualno odgovornost od svojih državljanov (Wright, 2016). V luči teh sprememb socialnih politik je naraslo tudi zanimanje raziskovalcev za proučevanje pogojenosti prejemkov in storitev države blaginje v obdobju po letu 2000. Prvi tovrstni prispevki



so še posebej izpostavljali primer Združenega kraljestva kot zibelke »tretje poti«, s sloganom »ni pravic brez odgovornosti« (Giddens, 1998: 65) in paradigme delovne blaginje (angl. workfare; Dwyer, 2004; Dwyer in Wright, 2014). Pogojenost prejemkov in storitev države blaginje je danes pomemben del proučevanja socialnih politik tako na nacionalni ravni kot v okviru primerjave med različnimi državami in režimi blaginje. Razvili so se različni teoretski pristopi za proučevanje pogojenosti prejemkov in storitev države blaginje. Clasen in Clegg (2007) sta na podlagi prejemkov v primeru brezposelnosti proučevala različne dimenzije pogojenosti socialnih prejemkov. Pri tem razlikujeta med različnimi ravnmi (angl. levels) in sredstvi (angl. levers) pogojenosti. Definirata tri ravni pogojenosti in sicer: pogoji *kategorije* (primarni pogoji – pripadnost definirani kategoriji podpore, npr. velike družine, matere samohranilke), pogoji *okolščin* (sekundarni pogoji – pogoji za upravičenost do socialnih prejemkov, razlike v definiciji potrebe glede na obseg in intenzivnost, npr. nezmožnost za delo, bolezen) in pogoji *obnašanja* (tretja raven pogojenosti, nadzor nad prejemniki, npr. aktivacijske politike, aktivno iskanje zaposlitve). Vsaka raven ima v okviru zakonodaje predvidena različna sredstva, npr. definicije kategorij (prva raven), kriteriji upravičenosti (druga raven) in pogoji obnašanja za prejemanje podpore (tretja raven). Različne variacije teh treh tipov pogojenosti predstavljajo različne osnove za upravljanje s tveganji v državah blaginje. To pomeni, da poudarek na tveganjih glede na kategorijo pripadnosti posamezni kategoriji upravičencev podpira upravljanje s tveganji glede na družbeno definirani status, poudarek na omejitvah in zahtevah pa daje večji pomen obnašanju posameznika kot osnovi za upravičenost do socialnih prejemkov. To zadnje je najbolj očitno v okviru »nove države blaginje« (Clasen in Clegg, 2007) v skladu s premikom od »blaginje k delu« (angl. welfare to workfare).

Države in režimi blaginje se razlikujejo glede na stopnjo pogojenosti prejemkov in storitev, v splošnem pa lahko razlikujemo med univerzalnimi socialnimi pravicami in upravičenostjo do socialnih prejemkov v nasprotju s targetiranimi ali selektivnimi socialnimi politikami. Glede na raven ali stopnjo selektivnosti različnih sistemov blaginje (van der Waal et al., 2013; van Oorschot in Roosma, 2017) lahko razlikujemo med liberalnimi (najbolj selektivnimi, npr. VB), konservativnimi (srednje selektivni, npr. Nemčija) in socialdemokratskimi režimi blaginje (najmanj selektivni, npr. skandinavske države). V zadnjem obdobju v luči »velike recesije« in posledično varčevalnih ukrepov, je v vseh evropskih državah zaznati poudarek na vse večji pogojenosti prejemkov in storitev države blaginje, gre za trend vse večje selektivnosti, ki temelji na principu preverjene potrebe (angl. means-test) ter kriteriju potrebe kot pogoju za upravičenost. Gre za splošen premik od kolektivne k individualni odgovornosti za socialno varnost in blaginjo (Taylor-Gooby et al., 2017). Različne študije se osredotočajo na proučevanje vpliva povečane pogojenosti prejemkov in storitev države blaginje na konstrukcijo socialnega državljanstva in individualizacije odgovornosti

(Gilbert, 2004; Wright, 2016). Poleg tega študije vključujejo analizo pogojenosti socialnih prejemkov in storitev za različne ciljne skupine, kot so migranti, brezdomci in invalidi (Shutes, 2016; McNeill et al., 2017) in razpravo o moralnih, subjektivnih ali psiholoških dimenzijah pogojene blaginje (Standing, 2011; Friedli in Stearn, 2015). Posledično se je v zadnjih dveh desetletjih razcvetelo tudi raziskovanje stališč ljudi do države blaginje in ustvarilo pomembne vpogled v preference ljudi glede distribucije, obsega in poglobljenosti intervencije države blaginje (npr. Brooks in Manza, 2007; Kulin in Svallfors, 2013).

Na osnovno vprašanje države blaginje, kdo naj dobi kaj in za kaj, pa odgovarjajo študije o »zaslužnosti« za blaginjo različnih družbenih skupin (van Oorschot, 2000; van Oorschot et al., 2017). Pomembna ugotovitev raziskav o zaslužnosti je, da ljudje ne glede na državo ali družbeno skupino delijo skupno in konsistentno »kulturo zaslužnosti«, ki dojema določene družbene skupine za najbolj zaslužne za prejemke in storitve države blaginje, in sicer na prvo mesto postavljajo stare ljudi, sledijo jim bolni in invalidi, brezposelni pa veljajo za manj zaslužne in priseljenci za najmanj zaslužne (van Oorschot, 2006). Van Oorschot in Roosma (2017) na podlagi analize literature razlikujeta med tremi različnimi pristopi družbene legitimnosti različno ciljanih socialnih prejemkov, ki pa so med seboj povezani. Prvi pristop se osredotoča na izvor različne podpore v institucionalnih značilnostih socialnih prejemkov (in sistemov blaginje). Ključna ugotovitev znotraj tega pristopa je, da bolj kot so socialni prejemki selektivni (in manj univerzalni), manj so podprti s strani populacije. Drug pristop se osredotoča na zaznave razlik v značilnostih ciljnih skupin prejemkov in storitev. Znotraj tega pristopa se ena veja raziskovanja nanaša na splošno javno podobo ciljnih skupin v smislu stereotipov in stigme, npr. »nezaslužni revni« ali »leni brezposelni«. Ključna ugotovitev znotraj tega pristopa je, da imajo sheme socialnih prejemkov, ki so usmerjene na ciljne skupine, (bolj) negativno podobo in manjšo podporo v javnosti. Druga veja (tretji pristop) pa se ukvarja s proučevanjem razlik v družbeni podpori in percepciji zaslužnosti različnih ciljnih skupin, oziroma z javno percepcijo, kako se različne ciljne skupine uvrščajo znotraj različnih kriterijev zaslužnosti. Tako je zaslužnost relativen koncept in pomeni kontinuum od »zelo zaslužnih« do »zelo nezaslužnih«, znotraj njega pa so razvrščeni pripadniki različnih družbenih skupin glede na subjektivno presojo populacije o njihovem odnosu in dejanjih v kontekstu socialnih politik (Heuer in Zimmermann, 2017).

Najbolj odmevno konceptualizacijo različnih dimenzij selektivnosti oziroma kriterijev zaslužnosti poda van Oorschot (2000; van Oorschot in Roosma, 2017), pri tem izhaja iz zgodnejših študij (Cook, 1979; de Swan, 1988; Will, 1993). Identificira pet kriterijev zaslužnosti: *nadzor*, *potreba*, *identiteta*, *odnos* in *recipročnost*. *Nadzor* se nanaša na stopnjo, do katere so ljudje obravnavani kot osebno odgovorni za potrebo po pomoči, Cook (1979) to imenuje »krivulja odgovornosti« ali »nezmožnosti« (de Swaan, 1988). Manj kot so ljudje osebno odgovorni za potrebo po pomoči, bolj so

zaslužni za javno podporo. *Odnos* se nanaša na odziv ljudi na prejete prejemke ali storitve, kot sta »hvaležnost« ali »ugajanje« (Cook, 1979) ali »ponižnost« (de Swaan, 1988). Bolj kot so prejemniki videni kot ubogljivi in hvaležni, bolj so videni kot zaslužni. *Recipročnost* se nanaša na prispevke ali zasluge za podporo, ali v sedanjem času tudi kot pripravljenost narediti nekaj v zameno, kot na primer vključitev v aktivne politike zaposlovanja. Bolj kot je oseba prispevala, bolj je zaslužna. *Identiteta* se nanaša na percepcijo bližine ljudi kot tudi različne identitetne skupine. Ljudje, ki so nam bližje (sorodniki, someščani, »naši ljudje«) so obravnavani kot bolj zaslužni. Kriterij potrebe pa se nanaša na raven potrebe. Ljudje, ki pomoč bolj potrebujejo, so videni kot bolj zaslužni (van Oorshot in Roosma, 2017). Vrstni red zaslužnosti je razumljen kot izid aplikacije opisanih kriterijev. Na primer, starejši ljudje so obravnavani kot bolj zaslužni, ker jih ne moremo kriviti za starost (kriterij nadzora), lahko imajo dodatne s starostjo povezane potrebe (kriterij potrebe), so nam blizu, saj so lahko naši starši ali stari starši (kriterij identitete), videni so kot ponižni in hvaležni za javno podporo (kriterij odnosa) in svoj delež so si zaslužili v svoji aktivni delovni dobi (kriterij recipročnosti). Nasprotno so priseljenci obravnavani kot manj zaslužni, saj so obravnavani kot tujci (kriterij identitete), ki tudi niso prispevali k državi blaginje (kriterij recipročnosti) (Heuer in Zimmermann, 2017). Velja poudariti, da so raziskave »zaslužnosti« osnovane na kvantitativnih podatkih javnomnenjskih raziskav, kot so Evropska družboslovna raziskava (ESS), Svetovna raziskava vrednot (WVS) in Mednarodni program družboslovnih raziskav (ISSP). Kritike kvantitativnega pristopa se nanašajo na očitek, da se te ne ukvarjajo s podrobnejšo analizo dejanskega razmišljanja ljudi pri presojanju in argumentiranju, kdo je bolj zaslužen. Tako tudi van Oorschot in Roosma (2017) zaključujeta, da je problem današnjega raziskovanja zaslužnosti ta, da so kriteriji zaslužnosti vnaprej določeni s strani raziskovalcev, in sicer na podlagi obstoječe literature in teorij, in da je njihova pomembnost ocenjena s pomočjo kvantitativne metodologije. Drugačen kvalitativni pristop raziskovanja stališč in pogledov ljudi je predstavljen v naslednjem poglavju na primeru Slovenije.

## Pogledi ljudi na prihodnost države blaginje v Sloveniji

Kljub temu da obstajajo številne študije in podatki na področju raziskovanja stališč in pogledov ljudi na državo blaginje (Breunig in Busemeyer, 2012; Busemeyer, 2012; Roosma et al., 2014; Blekesaune in Quadagno, 2003: 416; Svallfors, 2010; Chung in Meuleman, 2017), pa, kot poudarja Naumann (2017), še vedno bolj malo vemo o tem, ali in kako ljudje spreminjajo svoja stališča do države blaginje v časovni

perspektivi in kako se odzivajo na vse večje pritiskne reform države blaginje, kot npr. v času t. i. »velike recesije«, in drugih različnih pritiskov, kot je npr. staranje prebivalstva. Kvantitativne raziskave vrednot in stališč ljudi (ESS, WVS, ISSP) so večinoma usmerjene v sedanjost, gre pa za pomanjkanje raziskav stališč ljudi do razvoja države blaginje v prihodnosti, ki bi odgovarjale na vprašanje, kakšno državo si ljudje v prihodnje želijo. Na ta vprašanja smo skušali odgovoriti s pomočjo kvalitativnega raziskovalnega pristopa v mednarodnem projektu »Prihodnost države blaginje ali Evropa naših otrok« (Norface 2015–2018)<sup>73</sup>. V projektu gre za poskus razumevanja stališč in pogledov ljudi na prihodnji razvoj države blaginje na podlagi metode demokratičnih oziroma deliberativnih forumov. Glavno vprašanje, zastavljeno udeležencem demokratičnega foruma, je bilo: »Kaj naj bi bile prioritete slovenske vlade glede prejemkov in storitev čez 25 let, to je leta 2040?« Zanimala so nas torej pričakovanja, kakšno državo si ljudje želijo v prihodnosti glede na različna področja, kot so trg dela, socialna pomoč in odprava revščine, družinska politika in usklajevanje delovnega in družinskega življenja ter skrb za stare in pokojnine.

Demokratični forumi v Sloveniji so bili izvedeni 14. in 24. novembra 2015. Zasnovani so bili kot »mini javnost«, ki jo je predstavljalo 37 udeležencev, izbranih glede na različne kriterije, kot so spol, starost, status zaposlitve, politična orientacija in etnična pripadnost. Poleg splošne plenarne diskusije so bili udeleženci razdeljeni še v manjše skupine po približno 12 udeležencev. Razdelitev v skupine ni bila nujna, temveč je ena izmed skupin poleg mešanih udeležencev vključevala vse brezposelne osebe, druga vse samozaposlene, in tretja vse pripadnike etničnih manjšin v Sloveniji. S tem se je želelo okrepiti glas manjšinskih skupin, ki bi se ob enakomerni porazdelitvi lahko porazgubil. Delo v skupinah je bilo usmerjeno k oblikovanju prioritete države blaginje na različnih področjih, te so bile na končni plenarni diskusiji ponujene v glasovanju<sup>74</sup>.

Udeleženci so bili sprva naprošeni, da izpostavijo najbolj pereče probleme in ključne poudarke za prihodnji razvoj slovenske države blaginje. Udeleženci so izpostavili sledeče: (javno) zdravstvo, zaposlovanje, izobraževanje in predšolsko varstvo, skrb za stare ter vrednote, pravice in dolžnosti. Diskusija na drugem dnevu demokratičnega foruma je bila osnovana na tematikah, ki so jih vnaprej določili raziskovalci, kot so trg dela, medgeneracijska solidarnost, neenakosti v dohodku, vprašanja, povezana z enakostjo spolov in migracijami. Za potrebe kvalitativne analize so bili

73 Raziskovalni program št. (P5-0200) je sofinancirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije iz državnega proračuna ter NORFACE program Prihodnost države blaginje (2015–2018).

74 Glasovanje o skupnih prioritetah je potekalo na zaključni plenarni diskusiji. Udeleženci so volili za vsako izmed navedenih prioritete posebej z dvigom zelenega kartona, če so prioriteto podpirali, in z dvigom rdečega kartona, če je niso podpirali.

podatki v obliki prepisov razprav demokratičnega foruma nadalje kodirani in analizirani v programu Nvivo.

V nadaljevanju podajamo ključne ugotovitve analize pogledov ljudi na prihodnji razvoj države blaginje v Sloveniji (glej tudi Rakar in Filipovič Hrast, 2018; Chung et al., 2018; Filipovič Hrast et al., 2018). V analitične namene razlikujemo med politikami socialne varnosti in politikami socialnega investiranja s poudarkom na t. i. kompromisih med njima. Politike socialnega investiranja poudarjajo vlogo države blaginje pri njenem razvoju kot naložbo v človeški kapital skozi izobraževanje, vseživljenjsko učenje in aktivno politiko zaposlovanja (Greve, 2015). V skladu z Vandenbrouckovim in Vleminckxovim (2011) razlikovanjem med »starimi« in »novimi« stroški države blaginje se prvi nanašajo na »stara družbena tveganja« in paradigmo socialne varnosti (ki vključuje starostne in vdovske pokojnine, zdravstvene in druge denarne prejemke za delovno aktivno populacijo), drugi, t. i. »novi« stroški države blaginje pa so povezani z novimi družbenimi tveganji in paradigmo socialnega investiranja (ki vključuje otroško varstvo, primarno in sekundarno izobraževanje, starševski dopust, skrb za stare in aktivne politike zaposlovanja). Raziskave so pokazale, da v splošnem obe paradigmi socialne politike uživata visoko podporo med ljudmi (Breunig in Busemeyer, 2012; Busemeyer, 2012), vendar pa se podpora med ljudmi politikam socialnega investiranja znatno zmanjša, če je ekspanzija teh politik povezana z višjimi stroški, še bolj pa se zmanjša, če gre pri tem za krčenje na drugih področjih države blaginje in pri tem za omejevanje tistih njenih transferjev, ki se nanašajo na paradigmo socialne varnosti (Busemeyer in Garritzmann, 2017).

Raziskave so pokazale, da so ljudje v splošnem močno naklonjeni državi blaginje, pogosto kljub temu da so kritični do tega, kako uspešno svojo vlogo izpolnjuje (glej Roosma et al., 2014). To sloni na ideji, da so »stališča do države blaginje zakoreninjena v splošnem vrednotnem sistemu glede primerne odnosa med posameznikom, državo in ostalimi institucijami« (Blekesaune in Quadagno, 2003: 416). V državah socialdemokratskega režima večina ljudi močno podpira državo blaginje in tudi njeno uspešnost pri tem pozitivno ocenjujejo, medtem ko je v postsocialističnih državah močna podpora ljudi državi blaginje, hkrati pa so tudi zelo kritični do njenih učinkov (Roosma et al., 2014). Zmožnost in učinkovitost države pri naslavljanju »starih« in »novih« družbenih tveganj je tako tesno povezana z njeno legitimnostjo. V nekdanjih socialističnih državah tako slaba uspešnost države blaginje jasno predstavlja tveganje za njeno legitimnost (Roosma et al., 2014: 209). Poleg tega se je kot eden ključnih dejavnikov pri pojasnjevanju podpore državi blaginje pokazala ravno ponudba storitev države blaginje tako v smislu kakovosti kot kvantitete (Chung in Meuleman, 2017; Ellingsaeter in Gulbrandsen, 2007). Roosma in drugi (2014) identificirajo dve ključni dimenziji podpore državi blaginje, ena se nanaša na stališča do dejanske uspešnosti države blaginje, druga pa na prepričanja, kaj bi morala država blaginje narediti. V nadaljevanju se poleg splošnega pregleda pogledov ljudi na

obstoječe socialne politike v Sloveniji analiza nanaša predvsem na to drugo dimenzijo, kaj ljudje menijo, da bi država blaginje morala narediti in na katerih politikah bi moral biti pri tem večji poudarek, na tistih, ki se nanašajo na paradigmo socialnega investiranja, ali na tistih, ki se nanašajo na paradigmo socialne varnosti (glej tudi Rakar in Filipovič Hrast, 2018).

## Pogledi ljudi na politike socialne varnosti

Problemi na slovenskem trgu delovne sile so bili ena izmed najbolj obravnavanih tem demokratičnega foruma. Za prihodnji razvoj slovenske države blaginje je bil kot najpomembnejši problem, ki ga bo morala država blaginje ustrezno nasloviti, izpostavljena brezposelnost, še posebej med mladimi in med starejšo populacijo. Med ključnimi spremembami na slovenskem trgu delovne sile sta bila kot negativna trenda izpostavljena fleksibilizacija delovnih mest in samozaposlovanje. Glede dohodkovne varnosti je bila diskusija usmerjena predvsem na zagotavljanje minimalne plače. Ta je bila razumljena kot način povečevanja enakosti, zmanjševanja revščine in zmanjševanja dela na črno, v katerega so ljudje prisiljeni zato, da preživijo. Udeleženci so pri tem izpostavili problem »revnih zaposlenih«, kar je eden izmed bolj skrb vzbujajočih trendov v zadnjem obdobju (Leskošek et al., 2013). Povečanje minimalne plače je bilo videno kot ena izmed rešitev za zagotavljanje dostojnega življenjskega standarda, motivacije za delo in zmanjševanje dohodkovne neenakosti. Udeleženci so izpostavili pomembnost denarne socialne pomoči, vendar pa so pri tem izpostavili težavo, da ta lahko zmanjšuje iniciativo za delo. Po podatkih javnega mnenja je več kot polovica (51,6 %) izprašanih soglašala s trditvijo, da prejemki za socialno varnost v Sloveniji ljudi polenijo, in kar 64,5 % jih je soglašalo s trditvijo, da veliko ljudem uspe pridobiti podporo, ki jim ne pripada (ESS, 2016; SJM 2016/2). Problem zlorabe države blaginje in tudi zmanjšana motivacija za delo sta bila tako pogosto prisotna v razpravah, kar kaže na pomembnost kriterijev zaslužnosti pri upravičenosti do denarnih transferjev (van Oorschot, 2000), kot sta npr. kriterija »odnosa« (angl. attitude) ali »hvaležnosti« prejemnikov socialne pomoči, kot tudi kriterij »recipročnosti« v smislu pripravljenosti za povračilo, npr. iskanje dela ali udeležba v aktivnih politikah zaposlovanja. Socialni transferji in prejemki so bili tako med ljudmi poudarjeni kot pomembni, vendar pa je bil pri tem znaten del diskusije usmerjen v problematiko zlorabe nadomestil za brezposelnost kot nespodbudnih za iskanje dela. To se sklada tudi s podatki javnomnenjskih raziskav, leta 2016 je 43,5 % izprašanih soglašalo s trditvijo, da si večina brezposelnih v resnici ne prizadeva najti delo, je pa odstotek nižji kot v letu 2008, v katerem jih je s to trditvijo soglašalo kar 53,4 % (ESS, 2016; SJM 2016/2), kar je verjetno povezano z zaostrovanjem razmer na trgu delovne sile v času ekonomske krize. Po mnenju udeležencev forumov bi morala država blaginje poskrbeti za to, da bi se vsem bolj obrestovalo delo

kot pa prejemanje nadomestil za brezposelnost ali denarne socialne pomoči, kar gre po mnenju udeležencev na račun tistih, ki delajo.

Pomemben del razprav je bilo tudi vprašanje uvedbe univerzalnega temeljnega dohodka, o katerem pa ljudje niso bili dobro seznanjeni, zato so o tem razpravljali le nekateri udeleženci foruma. Kljub temu pa je bila uvedba univerzalnega temeljnega dohodka predlagana kot ena izmed prioritete države blaginje, ki je prejela tudi znatno podporo med udeleženci na končnem glasovanju temeljnih prioritete države blaginje. Po javnomnenjskih podatkih jih je bilo v letu 2016 v Sloveniji kar 59,9 % izprašanih za uvedbo univerzalnega temeljnega dogodka (ESS, 2016; SJM 2016/2).

Tudi v okviru družinske politike so bile politike socialne varnosti poudarjene kot pomembne (npr. otroški dodatki), čeprav v veliko manjši meri kot politike socialnega investiranja, kot je varstvo otrok. To je bili razvidno tudi med predlaganimi prioritetami države blaginje v prihodnje, saj te niso bile med njenimi prioritetami (glej tabelo 6.1), kar je povezano tudi z razpravo o zlorabi tovrstnih transferjev, npr. prikrivanja dohodkov za upravičenost do otroškega dodatka ter nepravilnosti samega sistema »Več kot delaš, več ti država vzame«.

Pri politikah socialne varnosti, ki se nanašajo na skrb za stare, sta bila kot ključna problema izpostavljena nizke pokojnine in revščina med starimi ljudmi. Ti imajo najvišjo stopnjo tveganja revščine v Sloveniji, znatno nad povprečjem splošne populacije (Eurostat, 2018). Predlagane prioritete države blaginje v prihodnje tako izhajajo iz ključnih problemov med starimi ljudmi v Sloveniji, kot ključne prioritete države blaginje so bile izpostavljene zvišanje pokojnin, določitev višje minimalne pokojnine in celo izenačitev pokojnin. Država je bila videna kot nekakšen garant dostojnega življenjskega standarda v starosti, medtem ko je bila odgovornost posameznika pri tem znatno manj poudarjena. Individualna varčevanja za starost so bila omenjena kot ena izmed možnih rešitev in potencialna prioriteta za državo blaginje, vendar pa pri glasovanju ta prioriteta ni dobila podpore med udeleženci (glej tabelo 6.1). Tudi po podatkih javnomnenjskih raziskav velika večina ljudi meni, da je država tista, ki mora zagotoviti primeren standard za starejše, v letu 2016 je tako menilo 90 % izprašanih (SJM16). To je v skladu s tem, da je država, še posebej kar zadeva politike do starih ljudi, še vedno obravnavana kot najbolj odgovorna za njihovo dobrobit, saj so stari ljudje v študijah zaslužnosti obravnavani kot najbolj zaslužna skupina ljudi, prvič zaradi načela recipročnosti, saj so prispevali v družbo vse svoje življenje, in drugič na podlagi principa potrebe. Na drugi strani pa je bil v razpravah prisoten tudi princip lastnega interesa, saj se bomo vsi nekoč postarali.

Če povzamemo, lahko rečemo, da so politike socialne varnosti med ljudmi videne kot zelo pomembne tudi v prihodnosti, glavni njihov poudarek pa bi moral biti na zagotavljanju minimalnih standardov (kot sta minimalna plača in minimalna pokojnina), se pa razprava o prejemkih iz naslova socialne varnosti pogosto povezuje tudi z zaskrbljenostjo o njihovi zlorabi.

## Pogledi ljudi na politike socialnega investiranja

Politike socialnega investiranja so bile najbolj prisotne v okviru razprav na področju usklajevanja delovnega in družinskega življenja in družinskih politik. Pri tem je bilo v ospredju otroško varstvo, starševski dopust in dopust za nego družinskega člana, na kar je lahko vplivala tudi zasnovanost razprave v okviru politik enakosti med spoloma; otroško varstvo pa je bilo izpostavljeno kot ena izmed ključnih prioritet države blaginje tudi v delu, ko so udeleženci sami izbirali teme. V skladu z dolgoletno tradicijo dobro razvitih politik usklajevanja dela in družine na področju otroškega varstva in starševskih dopustov in posledično visoke stopnje participacije žensk na trgu dela v Sloveniji so bile storitve otroškega varstva v razpravah poudarjene kot ključne za zagotavljanje vključenosti žensk na trg delovne sile. Zanimivo je, da je bil to ključen poudarek v razpravah, medtem ko pomembnost dostopnega otroškega varstva za zagotavljanje enakih možnosti za vse otroke ni bila v ospredju razprav, kar nakazuje na prevlado ekonomskih argumentov v razpravah o politikah socialnega investiranja (Chung et al., 2018). V splošnem tudi podatki javnomnenjskih raziskav kažejo močno podporo dostopnemu otroškemu varstvu, saj je bilo v letu 2016 kar 89,3 % izprašanih mnenja, da je država odgovorna, da zagotovi otroško varstvo zaposlenim staršem (SJM16). Kot ključen problem otroškega varstva v Sloveniji so udeleženci demokratičnih forumov izpostavili slabo fleksibilnost odpiralnega časa vrtcev, saj ta ne omogoča staršem dela za daljši delovni čas, kar je danes vedno večji trend na trgu dela. To pa ponovno nakazuje na to, da so bili v ospredju razprav o politikah socialnega investiranja predvsem ekonomski argumenti produktivnosti in pospeševanja gospodarstva. Kot možna rešitev za lažje usklajevanje dela in družine glede na vse daljši delovni čas je bilo zagotavljanje otroškega varstva v okviru podjetij. Nekateri udeleženci so pri tem poudarjali tako imenovane politike svobodne izbire (angl. freedom of choice), kar je lahko razumljeno kot pozitiven ali negativen refamilizacijski trend (glej Blum et al., 2014). Negativni element defamilizacije v okviru politik socialnega investiranja je na primer odprava denarnih prejemkov, ki omogočajo materam majhnih otrok, da ostanejo doma. Na drugi strani pa so pozitivni refamilizacijski ukrepi družinske politike v skladu s tradicionalno paradigmo svobodne izbire, saj ukrepi omogočajo staršem (predvsem materam) možnost izbire, da se izključijo iz trga delovne sile, ko so otroci še majhni (Blum et al., 2014). Podatki javnomnenjskih raziskav kažejo, da v splošnem Slovenci ne soglašajo s tradicionalnimi delitvami vlog, saj jih manjšina soglaša s tradicionalnim modelom moškega hranitelja oz. z izjavo, da je naloga moža, da služi denar, naloga žene pa, da skrbi za dom in družino (20,6 % v letu



2016; SJM16); odstotek ljudi s tovrstnim prepričanjem se z leti znatno zmanjšuje, leta 2009 jih je kar 40,4 % izprašanih soglašalo s to trditvijo (SJM09).

V okviru politik socialnega investiranja so bili kot druga najpomembnejša tema izpostavljeni starševski dopusti in možnost odsotnosti z dela zaradi nege družinskega člana. Udeleženci so se strinjali, da imamo glede tega v Sloveniji dobro zakonodajno ureditev, vendar pa pri tem poudarili, da je zakonodaja v praksi pogosto kršena s strani delodajalcev.

Pomemben del razprav je bila tudi potreba po večji vključenosti očetov v koriščenje starševskega dopusta in tudi po podaljšanju očetovskega dopusta s ciljem večje enakosti med spoloma. Ta pa je še vedno daleč od tega, da bi bila dosežena na področju starševskih dopustov, saj je delež očetov, ki izkoristi starševski dopust, še vedno zelo majhen, očetovski dopust pa izkoristi večji delež očetov (glej Stropnik, 2017). Na tem področju je bilo med udeleženci manj strinjanja, saj so imeli nekateri bolj tradicionalne poglede in so poudarjali argument izbire, kar se sklada s podatki raziskave o stališčih ljudi do družinske politike v Sloveniji (Rakar et al., 2010). Ta je pokazala, da so razlogi za nizko udeležbo očetov pri koriščenju starševskega dopusta predvsem v tradicionalni delitvi dela v družini, kot tudi v pričakovanjih delodajalcev glede moških zaposlenih (glej tudi podpoglavje Družinska politika v Sloveniji). Po podatkih javnomnenjskih raziskav je bilo 21,9 % izprašanih menja, da naj tako mama kot oče izkoristita 50 % starševskega dopusta, medtem ko jih je bilo le 17,1 % mnenja, da naj ga v celoti izkoristi mati, 16,7 % pa 70 % mati in 30 % oče (SJM, 2016). Med aktivnostmi, ki naj bi po mnenju izprašanih najbolj spodbudile mlade očete, da bi v večji meri izkoristili dopust, pa je bilo izpostavljeno predvsem več posluha s strani delodajalcev (35,7 %), dodatno finančno spodbudo pa je kot ključno izbralo le 18,9 % izprašanih (SJM, 2016).

Politike socialnega investiranja so bile poudarjene tudi kot pomembne na področju trga delovne sile, predvsem je bila poudarjena povezava med izobraževanjem in zaposlovanjem, v ospredje pa so bili postavljeni pozitivni ekonomski učinki takšnih politik. V tem pogledu je bila diskusija usmerjena tudi v kritiko Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, saj ta po mnenju udeležencev ni dovolj proaktiven pri reintegraciji ljudi na trg delovne sile.

Na področju politike do starih ljudi in dolgotrajne oskrbe je bila razprava osredotočena na institucionalno oskrbo in razvoj pomoči na domu. Finančna dosegljivost storitev oskrbe je bila izpostavljena kot ključen problem, katerega rešitev je bila predlagana v okviru politik socialne varnosti, to je zvišanje pokojnin. Iz perspektive socialnega investiranja je bila v razpravah poudarjena sama vrednost starejših, pri tem pa je bila izražena skrb, da ni dovolj pozornosti namenjene vlogi starih ljudi pri prenosu znanja in izkušenj (tudi na delovnem mestu) na mlajšo generacijo.

## Prioritete slovenske države blaginje

Namen raziskav stališč je tudi proučitev prioritet, ki jih imajo ljudje glede politik države blaginje, da bi tako lažje razumeli prihodnje vzorce podpore državi blaginje. V tabeli 6.1 so povzete dogovorjene prioritete med udeleženci foruma, prikazana pa je tudi podpora udeležencev posameznim prioritetam na podlagi glasovanja. V splošnem so vse predlagane prioritete dobile podporo udeležencev. Edini dve predlagani prioriteti, ki sta bili zavrnjeni, sta bili »enake pokojnine za vse« in »spodbujanje individualnih prihrankov za starost«, tri predlagane prioritete pa so dobile manjšo podporo – le 20 od 37 glasov – in te so »spodbujanje študija na področju gerontologije«, »defeminizacija poklicev« in »daljši očetovski dopust«. Če povzamemo, razprava o prioritetah v okviru posameznih področij politik vključuje tako politike socialne varnosti kot tudi politike socialnega investiranja. Le na področju odprave revščine politike socialnega investiranja niso bile omenjene kot relevantne, vendar pa je to področje tesno povezano s politikami socialnega investiranja, ki so bile izpostavljene na drugih področjih in se neposredno nanašajo tudi na zmanjševanje stopnje revščine (npr. na področje trga delovne sile).

V splošnem lahko zaključimo, da so udeleženci izrazili določeno stopnjo nezadovoljstva z ravniyo socialne varnosti v Sloveniji, še posebej kar zadeva najbolj ranljive družbene skupine; velik del razprav je bil osredotočen na izboljšanje njihovega položaja z dvigom minimalne plače, dvigom minimalne pokojnine in celo novimi transferji, kot je univerzalni temeljni dohodek. Vendar pa je v razpravah izstopala tudi tematika zlorabe socialnih transferjev, kar potencialno odpira pot rezom na tem področju (Rakar in Filipovič Hrast, 2018). Zaznati je bilo tudi močan poudarek na politikah socialnega investiranja. Razprava je pokazala na nezadovoljstvo s storitvami, še posebej glede njihove učinkovitosti (primer Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje), njihove fleksibilnosti (primer vrtcev) in njihove finančne dosegljivosti (institucionalna oskrba in oskrba na domu za stare). Tako večina izglasovanih prioritet izhaja iz izpostavljenih pomanjkljivosti.

Lahko sklenemo, da so tako politike socialne varnosti kot politike socialnega investiranja v ospredju zanimanja ljudi in prav tako obe paradigmi politik uživata podporo med ljudmi. V Sloveniji financiranje socialnih transferjev s pomočjo visokih prispevkov za socialno varnost<sup>75</sup> še vedno uživa podporo med ljudmi. Glede na javnomnenjske raziskave so Slovenci mnenja, da je država tista, ki je primarno odgovorna za blagostanje svojih državljanov; leta 2013 je bilo 53 % vseh izprašanih mnenja, da je to primarna odgovornost države, medtem, ko jih je le 17,2 % odgovorilo, da je to primarna odgovornost posameznika (Toš et al., 2014). V Sloveniji smo bolj

75 V Sloveniji socialni prispevki predstavljajo 40,1 % vseh davčnih prihodkov in so na četrtem mestu med državami EU z najvišjimi prispevki, prispevki delodajalcev v Sloveniji pa so najvišji v EU (Eurostat, 2018).

naklonjeni državni odgovornosti za politike socialnega investiranja (zagotavljanje zaposlitve za vse, otroško varstvo, plačan dopust za nego odvisnega družinskega člana) od povprečja EU 22<sup>76</sup>. Ob tem v razpravah niso bile prisotne kompromisne rešitve, katere politike bi morala država bolj podpirati, politike socialne varnosti ali politike socialnega investiranja, to pa zato, ker tudi sama problematika finančne vzdržnosti države blaginje ni bila del razprave; ta je večinoma vključevala problematiko redistribucije, še posebej v povezavi s korupcijo, ne pa pomanjkanja finančnih sredstev. V sami diskusiji prioritet države blaginje v prihodnje (tudi kar zadeva financiranje) pa so bile politike socialnega investiranja, predvsem izobraževanje in zaposlovanje, videne kot ključne prioritete za prihodnost države blaginje. Povezava med izobraževanjem in gospodarstvom je bila izpostavljena kot ključna prioriteta države blaginje z najvišjo podporo med vsemi prioritetai na glasovanju (glej tabelo 6.1).

Tabela 6.1: Predlagane prioritete države blaginje v Sloveniji<sup>77</sup>

	<b>Politike socialne varnosti</b>	<b>Politike socialnega investiranja</b>
<b>Trg delovne sile</b>	povišanje minimalne plače (36 glasov) varnost in fleksibilnost trga delovne sile (31 glasov)	izboljšanje povezave med izobraževanjem in gospodarstvom (37 glasov) proaktivna vloga Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (32 glasov)
<b>Socialna pomoč in odprava revščine</b>	sprememba obdavčenja plač – več davčnih razredov (37 glasov) povišanje minimalne plače (36 glasov) višja obdavčitev luksuza (35 glasov) univerzalni temeljni dohodek (30 glasov)	
<b>Družina in usklajevanje dela in družine</b>		fleksibilnost otroškega varstva (31 glasov) otroško varstvo v okviru podjetij (27 glasov) daljši očetovski in starševski dopust za očete (20 glasov)
<b>Starost in pokojnine</b>	zvišanje minimalne pokojnine (34 glasov) zvišanje pokojnin v splošnem (28 glasov) spodbujanje individualnega varčevanja (16 glasov) enake pokojnine za vse (14 glasov)	razvoj storitev na domu (35 glasov) mentorstvo in sodelovanje med starimi in mladimi (35 glasov) subvencije institucionalne oskrbe (26 glasov) študij na področju gerontologije (20 glasov)

Vir: Demokratični forumi v Sloveniji, november 2015.

76 Lastni izračuni na podlagi podatkov ESS 2008.

77 V oklepaju je zapisano število glasov za predlagano prioriteto izmed glasov vseh udeležencev demokratičnega foruma (37).

## Prihodnost slovenske države blaginje

Analiza pogledov ljudi na obstoječe politike države blaginje in na prihodnji razvoj države blaginje v Sloveniji pokaže, da potekajoče spremembe in rezi v politike socialne varnosti niso v skladu s pričakovanjem ljudi glede zelene države blaginje v prihodnje. Med udeleženci demokratičnih forumov so bili ukrepi na področju politik socialne varnosti izpostavljeni kot pomembni za prihodnost slovenske države blaginje, še posebej minimalni dohodek in minimalne pokojnine, prav tako tudi univerzalni temeljni dohodek, omenjeni pa so bili kot relevantni tudi na drugih področjih, kot je trg delovne sile in otroško varstvo. Vendar pa lahko rečemo, da so ta razhajanja med zelenim scenarijem in dejanskimi reformami omiljena zaradi obvarovanja politik socialnega investiranja pred večjimi rezi in posledično bolj postopnimi reformami, tako da se zdijo tudi rezi v politike socialne varnosti bolj za- megljeni in tako bolj sprejemljivi (Rakar in Filipovič Hrast, 2018; Filipovič Hrast in Rakar, 2017). Lahko opazimo tudi splošno sprejetost diskurza socialnega investiranja med ljudmi, saj je bila večina izglasovanih prioritet v skladu s politikami socialnega investiranja. To lahko pojasnimo z dolgo tradicijo politik socialnega investiranja v Sloveniji, ta pojasnjuje tudi institucionalno pogojenost potekajočih reform. Glede kompromisnih rešitev velja, da so spremembe na področju politik socialne varnosti videne kot manj problematične, če jih sočasno spremlja razvoj politik socialnega investiranja (Breunig in Busemeyer, 2012). Ob tem je lahko kratkoročno omejevanje izdatkov za ljudi sprejemljivo, kadar to omogoča funkcioniranje gospodarstva in prispeva k obstoju države blaginje na dolgi rok. Tako ljudje sprejmejo varčevalne ukrepe, da bi bili zaščiteni v prihodnosti (Naumann, 2017). Po drugi stani pa so raziskave pokazale, da če gre za širitev politik socialnega investiranja vzporedno z rezi na drugih področjih države blaginje, koristi politik socialnega investiranja niso dovolj močno izražene, da bi odtehtale koristi politik socialne varnosti, zaradi njihove difuzne narave (glej Busemeyer in Garritzmann, 2017). Posledično se lahko razhajanja med preferencami ljudi in potekajočimi reformami še zaostrijo. Poleg tega avtorji poudarjajo, da so politike socialnega investiranja manj distributivne in manj zaščitijo najbolj ranljive (Cantillon, 2011; Cantillon in Van Lancker, 2013; Vandenbroucke in Vleminickx, 2011). Kot poudarja Hemerijck (2015), je paradigma socialnega investiranja uporaben instrument za politične stranke, ki si želijo oddaljiti od »padle neoliberalne ortodoksije« zato ker ta služi za pozitivno legitimizacijo vloge države v (mešani) ekonomiji s spodbujanjem razvoja na področju družinske politike, izobraževanja in zaposlovanja s ciljem podpore ekonomskemu razvoju in družbenemu napredku v okviru posledic globalne ekonomske krize, s tem pa dovoljuje to, kar Bonoli imenuje »možno pri- laščanje zaslug« (2013, v Hemerijck, 2015: 254).

V Sloveniji so bile politike socialne varnosti za prihodnost države blaginje še vedno močno poudarjene, še posebej politike, ki se nanašajo na družbene skupine z najnižjimi dohodki (kot je zvišanje minimalne pokojnine in minimalne plače). Tovrstne preference odsevajo slab finančni položaj in visoko stopnjo tveganja revščine med temi družbenimi skupinami in prepoznane potrebe, da mora država te probleme nasloviti. Poudarek na ohranitvi močne varnostne mreže univerzalnega minimalnega dohodka na področju politik socialne varnosti s ciljem ekonomske stabilizacije pa lahko interpretiramo kot ključno funkcijo politik socialnega investiranja. Po Hemerijcku (2015) je ustrezna zaščita minimalnega dohodka pogoj za učinkovito strategijo socialnega investiranja, kar imenuje »keynesijanstvo skozi zadnja vrata« (Hemerijck, 2015: 248). Večje zanašanje na vlogo države v prihodnjih naložbah države blaginje, kar je bilo jasno izraženo v preferencah udeležencev demokratičnih forumov za prihodnji razvoj države blaginje na vseh področjih, je morda še toliko bolj izraženo v nekdanjih socialističnih državah, v katerih ljudje tradicionalno zaznavajo vlogo države kot varuhinjo svoje blaginje. Svallfors (2012) ugotavlja, da v povprečju ljudje iz nekdanjih socialističnih držav zahtevajo najobsežnejšo odgovornost države pri zagotavljanju storitev države blaginje. Rus in Toš (2005) to povezujeta ne le z zgodovinsko pogojenostjo vrednot in stališč, temveč tudi z eksistencialno nujnostjo, ker so ljudje v procesu tranzicije izpostavljeni veliko večji negotovosti kot ljudje v tradicionalno kapitalističnih družbah (Rus in Toš, 2005: 75). Hkrati pa so v teh državah ljudje tudi bolj kritični do države blaginje. V Sloveniji manj kot polovica izprašanih ocenjuje, da je Slovenija socialna država, leta 2016 jih je 41,2 % menilo, da je Slovenija »precej« socialna država, 5,9% pa, da je to »v celoti«. V letu po uvedbi spremenjene socialne zakonodaje (2013) pa je bil odstotek znatno nižji, in sicer le 36,9 % izprašanih je menilo, da je Slovenija »precej« socialna država, le 2 % pa, da je »v celoti« taka (SJM, 2016; SJM, 2013). Zato lahko v teh državah neskladje med umikom države blaginje in pričakovanji ljudi postane še toliko bolj izraženo. Vendar pa v Sloveniji – ne glede na to, da je država videna kot tista, ki mora ohraniti močno vlogo na področju politik socialne varnosti – pogosto izpostavljanje zlorab socialnih prejemkov potencialno pripravlja teren za krčenje politik na tem področju (Leskošek in Dragoš, 2014) in sočasno blaži razhajanje med aktualno reformno politiko »vitkejše države« in pričakovanji ljudi »vseobsegajoče države blaginje«. Poleg tega, kot pokažeta Busemeyer in Neimanns (2017), neuravnotežen pristop v kompromisnih rešitvah med politikami socialne varnosti in politikami socialnega investiranja lahko privede do bolj intenzivnega konflikta med različnimi skupinami upravičencev. »Zato neuravnotežena in enostranska širitev določenih področij države blaginje na škodo drugih področij lahko sproži odpor javnosti« (Busemeyer in Neimanns, 2017: 243). Če tovrstno neskladje ostane nenaslovljeno, lahko postane ena izmed ključnih problematik legitimnosti slovenske države blaginje v prihodnje. To pa ponovno potrjuje pomembnost poznavanja pogledov in stališč ljudi do države blaginje za razumevanje njene prihodnosti.



## Literatura in viri

- Abrahamson, P. (1996): *Postmodern Welfare: paper prepared for the 27th ICSW International Conference*. Hong Kong.
- Abrahamson, P. (1999): The Welfare Modelling Business. *Social Policy & Administration* 33 (4): 394–415.
- Aidukaite, J. (2004): *The Emergence of the Post-Socialist Welfare State, the Case of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania*. Stockholm: University College of Sodertorn.
- Ainsaar, M. in Rootalu, K. (2016): European Demographic Change and Welfare Challenges. V Schubert, K., de Villota, P., in Kuhlmann, J. (ur.), *Challenges to European Welfare systems*. Springer.
- Albertini M., Kohli M. in Vogel C. (2007): Intergenerational transfers of time and money in European families: common patterns different regimes? *Journal of European Social Policy* 17: 319–334.
- Arts, W. A. in Gelissen, J. (2001): Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter? *Acta Sociologica* 44 (4): 283–299.
- Arts, W. in Gelissen, J. (2002): Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report. *Journal of European Social Policy* 12 (2): 137–158.
- Bäckman, O. (2009): Institutions, Structures and Poverty: A Comparative Study of 16 Countries, 1980–2000. *European Sociological Review* 25(2): 251–264. Dostopno prek <http://www.jstor.org/stable/25548321> (1. 10. 2018).
- Bahle, T., Pfeifer, M. in Wendt, C. (2010): Social assistance. V Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (ur.), *The Oxford Handbook of the Welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldock, J. (2012): Social policy, social welfare and the welfare state. V Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. in Mitton, L. (ur.), *Social policy*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. in Mitton, L. (2012): *Social policy*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Beck, W., Van der Maesen, L. in Walker, A. (2001): *Social quality: a vision for Europe*. Hague; London: Kluwer Law International.
- Beland, D. in Mahon, R. (2016): *Advanced Introduction to Social Policy*. Elgar Advanced Introductions series.
- Bembič, B. (2018): Nestandardno zaposlovanje, prekarizacija in organizirano delo v Sloveniji. V Stanojevič, M. in Furlan, S. (ur.), *(Ne)dostojno delo : prekarizacija standardnega in nestandardnega zaposlovanja v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Berlin, I. (1969): *Four Essays on Liberty*. Oxford, England: Oxford University Press. Dostopno prek [http://cactus.dixie.edu/green/B\\_Readings/I\\_Berlin%20Two%20Concepts%20of%20Liberty.pdf](http://cactus.dixie.edu/green/B_Readings/I_Berlin%20Two%20Concepts%20of%20Liberty.pdf) (27.09.2018).
- Bettio, F. in J. Platenga (2004): Comparing Care Regimes in Europe. *Feminist Economics* 10 (1): 85–113.

- Blekesaune, M. in Quadagno, J. (2003): Public attitudes toward welfare state policies. *European Sociological Review* 19 (5): 415–427.
- Blekesaune, M. (2013): Economic strain and public support for redistribution: A comparative analysis of 28 European countries. *Journal of Social Policy* 42 (1): 57–72.
- Blum, S. (2011): *Family Policy Trends in Europe – Criss-crossing All Typologies? Working Paper No. 36*. Social Sciences Research Network TransEurope.
- Blum, S., Formánková, L. in Dobrotic, I. (2014): Family Policies in ‘Hybrid’ Welfare States after the Crisis: Pathways between Policy Expansion and Retrenchment. *Social Policy & Administration* 48 (4): 468–491.
- Bonoli, G. (1997): Classifying Welfare States: A Two-Dimensional Approach. *Journal of Social Policy* 26 (3): 351–372.
- Bonoli, G. (2000): Public Attitudes to Social Protection and Political Economy traditions in Western Europe. *European Societies* 2 (4): 431–452.
- Bonoli, G. (2012): Blame, avoidance and credit claiming revisited. V Bonoli, G. in Natali, D. (ur.), *The Politics of the new Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G. in B. Palier (2013): When past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration* 41 (6): 555–573.
- Bonoli, G. in Natali, D. (2012): *The politics of the new Welfare state*. Oxford: Oxford University press.
- Borosch, N., Kuhlmann J. in Blum S. (2016): Opening up opportunities and risks? Retrenchment, targeting and activation as main trends of recent welfare state reforms across Europe. V Schubert, K., de Villota, P., in Kuhlmann, J. (ur.), *Challenges to European Welfare systems*, 769–791. Springer.
- Bothfeld, S. in Rouault, S. (2015): Families Facing the Crisis: Is Social Investment a Sustainable Social Policy Strategy. *Social Politics* 22 (1): 60–85.
- Boudiny, K. (2013): ‘Active ageing’: from empty rhetoric to effective policy tool. *Ageing and Society* 33 (6): 1077–1098.
- Bradshaw, J.R. (1972): The taxonomy of social need. V McLachlan, G. (ur.), *Problems and Progress in Medical Care*. Oxford: Oxford University Press.
- Breunig, C. in Busemeyer, M. R. (2012): Fiscal austerity and the trade-off between public investment and social spending. *Journal of European Public Policy* 19 (6): 921–938.
- Brooks, C. in Manza, J. (2007): *Why Welfare States Persist: The Importance of Public Opinion in Democracies*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Bubnov Škoberne, A. in Strban, G. (2010): *Pravo socialne varnosti*. Ljubljana: GV Založba.
- Busemeyer, M. R. (2012): Inequality and the political economy of education: an analysis of individual preferences in OECD countries. *Journal of European Social Policy* 22 (3): 219–240.
- Busemeyer, M. R. in Neimanns, E. (2017): Conflictive preferences towards social investments and transfers in mature welfare states : The cases of unemployment benefits and childcare provision. *Journal of European Social Policy* 27 (3): 229–246.
- Busemeyer, M.R. in Garritzmann, J. L. (2017): Public opinion on policy and budgetary trade-offs in European welfare states: evidence from a new comparative survey. *Journal of European Public Policy* 24 (6): 871–889.



- Cantillon, B. (2011): The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy* 21 (5): 432–449.
- Cantillon, B. in Van Lancker, W. (2013): Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. *Social Policy and Society* 12 (04): 553–564.
- Castles, F., G. in Mitchell, D. (1993): Worlds of Welfare and Families of Nations. V Castles, F., G. (ur.), *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, 93–128. Aldershot: Dartmouth.
- Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (2010): *The Oxford Handbook of the Welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Chung, H. in Meuleman, B. (2017): European parents' attitudes towards public childcare provision: the role of current provisions, interests and ideologies. *European Societies* 19 (1): 49–68.
- Chung, H., Filipovič Hrast, M. in Rakar, T. (2018): The provision of care – whose responsibility and why? V Taylor-Gooby, P. in Leruth, B. (Ur.), *Attitudes, Aspirations and Welfare*, 183–214. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Clasen, J. (2000): Motives, Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990s. *West European Politics* 23 (2): 89–112.
- Clasen, J. (2012): Delivering welfare: Comparative social policy and the European Union. V Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. in Mitton, L. (ur.), *Social Policy*. Združeno Kraljestvo: Oxford University Press.
- Clasen, J. in Clegg, D. (2007): Levels and Levers of Conditionality: Measuring Change within Welfare States. V Clasen, J. in Nico A. S. (ur.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, 166–197. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cook, F. L. (1979): *Who Should be Helped? Public Support for Social Services*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
- Cook, F. L. in Barrett, E. J. (1992): *Support for the American Welfare State: The Views of Congress and the Public*. New York: Columbia University Press.
- Coughlin, R. M. (1979): Social Policy and Ideology: Public Opinion in Eight Rich Nations. *Comparative Social Research* 2: 3–40.
- Cusack, T. R., Iversen, T. in Rehm, P. (2006): Risk at Work: The Demand and Supply Sides of Government Redistribution. *Oxford Review of Economic Policy* 22 (3): 365–389.
- Čelebič, T. (2012): *Pre-school education in Slovenia and its international comparison with the EU countries: IMAD Working Paper 4/2012 (XXI)*. Ljubljana: Institute of Macroeconomic Analysis and Development. Dostopno prek [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/dz/2012/dz04-12.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2012/dz04-12.pdf) (4. 10. 2018).
- Daly, M. (2002): Care as a Good for Social Policy. *Journal of Social Policy* 31 (2): 251–270.
- Daly, M. (2011): *Welfare*. Cambridge: Polity Press.
- Daly, M. (2011b): What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective. *Social Politics* 18 (1): 1–23.
- Daly, M. in Ferragina, E. (2017): Family policy in high-income countries: Five decades of development. *Journal of European Social Policy* 28 (3): 255–270.
- Daly, M. in Lewis, J. (2000): The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *The British Journal of Sociology* 51 (2): 281–298.

- De Swaan, A. (1988): *In care of the state: Health care, education, and welfare in Europe and the USA in the modern era*. New York: Oxford University Press.
- Deacon, B. (2000): Eastern European Welfare States: the Impact of the Politics of Globalisation. *Journal of European Social Policy* 10 (2): 146–161.
- Deacon, B. (2011): Global social policy responses to the economic crisis. V Farnsworth, K. in Irving, Z. (ur.), *Social Policy in Challenging Times: Economic crisis and welfare systems*. Bristol: Policy Press.
- Deusdad, B. A., Pace, C. in Anttonen, A. (2016): Facing the Challenges in the Development of Long-Term Care for Older People in Europe in the Context of an Economic Crisis. *Journal of Social Service Research* 42 (2): 144–150.
- Doyal, L. in Gough, I. (1991): *A theory of human need*. New York: The Guilford Press.
- Dremelj, P., Smolej, S., Boškić, R., Narat, T., Rihter, L. in Kovač, N. (2013): *Ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje: končno poročilo*. Ljubljana: Social Protection Institute of the Republic of Slovenia.
- Dunleavy, P. (1980): The political implications of sectional cleavages and the growth of state employment, Part 1: The analysis of production cleavages. *Political Studies* 28 (3): 364–383.
- Dwyer, P. (2004): Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements? *The Canadian Journal of Sociology* 29 (2): 265–287.
- Dwyer, P. in Wright, S. (2014): Universal Credit, Ubiquitous Conditionality and its Implications for Social Citizenship. *Journal of Poverty and Social Justice* 22 (1): 27–35.
- Ebbinghaus, B. (2011): *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. in Hofäcker, D. (2013): Reversing Early Retirement in Advanced Welfare Economies. A Paradigm Shift to Overcome Push and Pull Factors. *Comparative Population Studies* 38 (4).
- Ebbinghaus, B. in Whiteside, N. (2012): Shifting responsibilities in Western European pension systems: What future for social models? *Global Social Policy* 12: 266–282.
- Eichler, M. in Pfau-Effinger, B. (2009): The 'Consumer Principle' in the Care of Elderly People: Free Choice and Actual Choice in the German Welfare State. *Social Policy & Administration* 43 (6): 617–633.
- EK (2013): Social Investment: Commission urges Member States to focus on growth and social cohesion. Brussels: European Commission.
- EK (2018a): *Evropski steber socialnih pravic*. Dostopno prek [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_sl](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_sl) (27. 7. 2018).
- EK (2018b): *Evropski semester*. Dostopno prek [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-why-and-how\\_sl](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-why-and-how_sl) (31. 7. 2018).
- EK (2018c): *Staregija Evropa 2020*. Dostopno prek [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_sl](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_sl) (31. 7. 2018).

- EK (2018d). *Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2018 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2018*. Dostopno prek [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2018-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-slovenia-sl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2018-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-slovenia-sl.pdf) (30. 9. 2018).
- Ellingsæter, A. L. in Gulbrandsen, L. (2007): Closing the childcare gap: The interaction of childcare provision and mothers' agency in Norway. *Journal of Social Policy* 36 (4): 649–669.
- Emmenegger, P., Kvist, J., Marx, P. in Petersen, K. (2015): Three Worlds of Welfare Capitalism: The Making of a Classic. *Journal of European Social Policy* 25 (1): 3–13.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1996): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. V G. Esping-Andersen (ur.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, 1–31. London: Sage Publications.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009): *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge UK: Polity Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. in Myles, J. (2002): *Why we need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- ESS (2016): *Evropska družboslovna raziskava. Pregled in primerjava rezultatov: Slovensko javno mnenje 2014–2019*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij.
- Eurofound (2014): *Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Families in the economic crisis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostopno prek <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15971&langId=en> (25. 1. 2019).
- Eurofound (2015): *Families in the economic crisis: Changes in policy measures in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2018): *Database*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (2. 7. 2018).
- Eurostat (2018a): *Statistics explained*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Jobless\\_households](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Jobless_households) (21. 7. 2018).
- Eurostat (2018b): *Income poverty statistics*. Dostopno prek: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income\\_poverty\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_poverty_statistics) (23. 11. 2018).
- Eurostat (2018c): *People at risk of poverty or social exclusion*. Dostopno prek: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion) (23. 11. 2018).
- Eurostat (2018d): *Income and living conditions*. Dostopno prek: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/overview> (23. 11. 2018).
- Evers, A. (1988): Shifts in the Welfare Mix: Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy. V Evers, A., Wintersberger, H. (ur.), *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, 7–30. Dunaj: European Centre for Social Welfare Training and Research.

- Evers, A. in Laville, J. L. (2004): Defining the Third Sector in Europe. V Evers, A. in Laville, J. L. (ur.), *The Third Sector in Europe*, 11–42. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Evers, A. in Laville, J. L. (ur.) (2004): *The Third Sector in Europe*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Evers, A. in Wintersberger, H. (ur.) (1988): *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*. Dunaj: European Centre for Social Welfare Training and Research.
- Fahey, T., Nolan, B. in Whelan C. (2002): *Monitoring living conditions and quality of life in Europe*. Dublin: European foundation for Improvement of living and working conditions.
- Farnsworth, K. in Irving, Z. (2011): Responding to the challenges: some concluding remarks on welfare futures in changed circumstances. V Farnsworth, K. in Irving, Z. (ur.), *Social Policy in Challenging Times: Economic crisis and welfare systems*, 271–278. Bristol: Policy Press.
- Ferge, Z. (2001): Welfare and 'Ill-Fare' Systems in Central-Eastern Europe. V Sykes, R., Palier, B. in Prior, P. M. (ur.), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*. Hampshire in New York: Palgrave.
- Ferragina, E. in Seeleib-Kaiser, M. (2014): Determinants of a Silent (R)evolution: Understanding the Expansion of Family Policy in Rich OECD Countries. *Social Politics* 22 (1): 1–37.
- Ferrera, M. (1996): The »southern model« of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy* 6 (1): 17–37.
- Filipovič Hrast, M. in Hlebec, V. (2015): *Staranje prebivalstva: oskrba, blaginja in solidarnost: univerzitetni učbenik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV.
- Filipovič Hrast, M. in Rakar, T. (2015): *Demokratski forumi v Sloveniji, november 2015. NORFACE program Prihodnost države blaginje (2015–2018)*. Ljubljana: Fakultete za družbene vede.
- Filipovič Hrast, M. in Rakar, T. (2017): The Future of the Slovenian Welfare State and Challenges to Solidarity. V Taylor-Gooby, P., Leruth, B. in Chung, H. (ur.), *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*, 115-135. Oxford: Oxford University Press.
- Filipovič Hrast, M. in Rakar, T. (v tisku): The Development of the Slovenian welfare system. V Schubert, K., Blum, S., in Kuhlmann, J. (ur.), *Routledge Handbook of European Welfare Systems*. London and New York: Routledge.
- Filipovič Hrast, M., Hlebec, V., Knežević Hočevar, D., Černič Istenič, M., Kavčič, M., Jelenc-Krašovec, S., Kump, S. in Mali, J. (2014): *Oskrba starejših v skupnosti : dejavnosti, akterji in predstave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fitzpatrick, T. (2001): Welfare Theory: An introduction. *Journal of Social Policy* 32 (01): 131–155.
- Fitzpatrick, T. (2012): Delivering welfare: Cash transfers. V Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. in Mitton, L. (ur.), *Social policy*. Oxford; New York : Oxford University Press.

- Friedli, L. in Stearn, R. (2015): Positive Affect as Coercive Strategy: Conditionality, Activation and the Role of Psychology in UK Government Workfare Programmes. *Medical Humanities* 41 (1): 40–47.
- Gabriel, K. in Große Kracht, H. J. (2004): The Catholic Church and its Third Sector Organisations. V Zimmer, A. in Priller, E. (ur.), *Future of Civil Society: Making Central European Nonprofit-Organizations Work*, 199–216. Focs, Robert Bosch Stiftung, Leske + Budrich.
- Gal, J. (2010): Is There an Extended Family of Mediterranean Welfare States?. *Journal of European Social Policy* 20 (4): 283–300.
- Ganjour, E. in Widmer, E. D. (2016): Patterns of family salience and welfare state regimes: sociability practices and support norms in a comparative perspective. *European Societies* 18 (3): 201–220.
- Gauthier, A. H. (2002): Family Policies in Industrialized Countries: Is There Convergence? *Population* 57 (3): 447–474.
- Gauthier, A. H. (2010): *The Impact of the Economic Crisis on Family Policies in the European Union*. Brussels: European Commission.
- Gelissen, J. (2000): Popular Support for Institutionalised Solidarity: A Comparison Between European Welfare States. *International Journal of Social Welfare* 9 (4): 285–300.
- Giddens, A. (1998): *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, N. (2004): *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Glennerster, H. (2010): The Sustainability of Western Welfare States. V Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (2010), *The Oxford Handbook of the Welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Goerres, A. in Tepe, M. (2010): Age-based self-interest, intergenerational solidarity and the welfare state: A comparative analysis of older people's attitudes towards public childcare in 12 OECD countries. *European Journal of Political Research* 49 (6): 818–851.
- Goerres, A. in Tepe, M. (2012): Doing It for the Kids? The Determinants of Attitudes towards Public Childcare in Unified Germany. *Journal of Social Policy* 41 (2): 349–372.
- Goodman, R. in Peng, I. (1996): The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building. V Esping-Andersen, G. (ur.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, str. 192–223. London: Sage.
- Gornick, J. C. in Meyers, M. K. (2009): *Gender Equality: Transforming Family Divisions of Labor*. New York: Verso Press.
- Gough, I. (2011): From financial crisis to fiscal crisis . V Farnsworth, K. in Irving, Z. (ur.), *Social Policy in Challenging Times: Economic crisis and welfare systems*, 49–64. Bristol: Policy Press.
- Gough, I. in Therborn, G. (2010): The Global Future of Welfare States. V Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (ur.), *The Oxford Handbook of the Welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Greve, B. (ur.) (2013): *Routledge International Handbook of the Welfare State*. Abingdon: Routledge.
- Greve, B. (2015): *Welfare and the Welfare State: Present and future*. London and New York: Routledge.

- Guo, J. in Gilbert, N. (2014): Public attitudes toward government responsibility for child-care: The impact of individual characteristics and welfare regimes. *Children and Youth Services Review* 44: 82–89.
- Hausermann, S. (2012): The politics of old and new Social Policies. V Bonoli, G. in Natali, D. (ur.), *The Politics of the New Welfare State*, 111–134. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2012): Stress-testing the new welfare state. V Bonoli, G. in Natali D. (ur.), *The politics of the new welfare state*. Oxford: Oxford university press.
- Hemerijck, A. (2015): The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment. *Social Politics* 22 (2): 242–256.
- Heuer, J. O. in Zimmermann, K. (2017): *Rights and Obligations in Times of Austerity. Citizens' Perceptions of Welfare Conditionality and Deservigness*. Paper presented at the annual ESPAnet conference, Lisbon.
- Hill, M. (2011): Economic crises and paradigm change. V Farnsworth, K. in Irving, Z. (ur.), *Social Policy in Challenging Times: Economic crisis and welfare systems*, 31–48. Bristol: Policy Press.
- Hlebec, V. in Filipovič Hrast, M. (2016): Influence of contextual and organisational factors on combining informal and formal care for older people : Slovenian case. *Research on ageing and social policy* 4 (2): 30–54.
- Hlebec, V. in Rakar, T. (2017): Aging policies in Slovenia: Before and After »Austerity». V Tomczyk, Ł., in Klimczuk, A. (ur.), *Selected Contemporary Challenges of Ageing Policy*, 27–52. Krakow: Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie.
- Hlebec, V., Filipovič Hrast, M., Kump, S., Jelenc-Krašovec, S., Pahor, M. in Domajnko, B. (2012): *Medgeneracijska solidarnost v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hlebec, V., Kavčič, M., Filipovič-Hrast, M., Vezovnik, A. in Trbanc, M. (2010): *Samo da bo denar in zdravje: življenje starih revnih ljudi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hlebec, V., Nagode, M. in Filipovič Hrast, M. (2014): *Kakovost socialne oskrbe na domu: vrednotenje, podatki in priporočila*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hlebec, V., Srakar, A. in B. Majcen. (2016): Care for the elderly in Slovenia: a combination of informal and formal care. *Revija za socialno politiko* 23 (2): 159–179.
- Hooyman, N. R. in Kiyak, H. A. (2002): *Social Gerontology: A Multidisciplinary Perspective*. Boston: Allyn and Bacon.
- Hort, S. E. O. in Kuhnle, S. (2000): The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy* 10 (2): 162–184.
- Huber, E. (1996): Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models. V Esping-Andersen, G. (ur.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, 141–191. London: Sage Publications.
- Ignjatovič, M. (2000): Some characteristics of European (flexible) labour markets. *Družboslovne razprave* 16 (32/33): 126–140.
- Ignjatovič, M. (2002): *Družbene posledice povečane prožnosti trga delovne sile*. Ljubljana: FDV.
- Ignjatovič, M. (2012): Labour Market Flexibility and Security in the EU. *Teorija in praksa* 49 (6): 901–921.
- Ignjatovič, M. in Filipovič Hrast, M. (2018): Slovenian labour market policies under austerity: narrowing the gap between the well- and the less well-protected in the labour

- market?. V Theodoropoulou, S. (ur.), *Labour market policies in the era of pervasive austerity : a European perspective*, 309–336. Bristol; Chicago: Policy Press.
- Immergut, E. M., Anderson, K. M. in Schulze, I. (2007): *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Intihar, S. (2018): *Metodološko pojasnilo: Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti*. Dostopno prek <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/8141> (30. 9. 2018).
- Iversen, T. in Soskice, D. (2001): An Asset Theory of Social Policy Preferences. *American Political Science Review* 95 (4): 875–893.
- Jæger, M. M. in Kvist, J. (2003): Pressures on State Welfare in Post-industrial Societies: Is More or Less Better? *Social policy and administration* 37 (6): 555–572.
- Javornik, J. (2014): Measuring state de-familialism: Contesting post-socialist exceptionalism. *Journal of European Social Policy* 24 (3): 204–257.
- Jenson, J. (2009): Lost in translation: The social investment perspective and gender equality. *Social Policies* 16 (4): 446–483.
- Jessop, B. (1994): The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state. V Burrows, R. in Loader, B. (ur.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, 13–37. London; New York: Routledge.
- Jessop, B. (1999): The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. *Social Policy and Administration* 33 (4): 348–359.
- Jogan, M. (1995): Redomestication of Women and Democratisation in Postsocialist Slovenia. V Lobodziska, B. (ur.), *Family, Women and Employment in Central-Eastern Europe*, 229–236. London: Greenwood Press.
- Jogan, M. (2004): Spolna neenakost kot (ne)samoumnevna značilnost sodobne slovenske družbe. V Malnar, B. in Bernik, I. (ur.), *S Slovenkami in Slovenci na štiri oči*, 265–286. Ljubljana: Fakulteta za drubene vede, IDV, CJMMK.
- Johnson, N. (1990): Problems of the Mixed Economy of Welfare. V Goodin, R. E. (ur.), *Need and Welfare*, 145–164. London: Sage.
- Kalmijn, M. in Saraceno, C. (2008): A comparative perspective on intergenerational support: Responsiveness to parental needs in individualistic and familialistic countries. *European societies* 10 (3): 479–508.
- Kanjuo Mrčela, A. in Černigoj Sadar, N. (2011): Social Policies Related to Parenthood and Capabilities of Slovenian Parents. *Social Politics* 18 (2): 199–231.
- Kanjuo Mrčela, A. in Ignjatović, M. (2015): Od prožnosti do prekarnosti dela: stopnjevanje negativnih sprememb na začetku 21. stoletja. *Teorija in praksa* 52 (3): 350–381, 563–564.
- Kaufman, R. R. in Segura-Ubiergo, A. (2001): Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis. *World Politics* 53 (4): 553–587.
- Kaufmann, F. X. (2012): *European foundations of the welfare state*. New York in Oxford: Berghahn Books.
- Kenworthy, L. (2010): Labour Market Activation. V Castles, F. G., Leibfries, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (ur.), *The Oxford Handbook of the Welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

- Kerschens, N. in Sweeney, M. (2016): *Chances and Limits of the European Social Integration: Challenges to European Welfare systems*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Keynes, J. M. (1936): *Splošna teorija zaposlenosti, obresti in denarja*. Ljubljana: Studia humanitatis.
- King, D. in Ross, F. (2010): Philosophical Justifications and Critiques of the Welfare State: Critics and Beyond. V Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (ur.), *The oxford handbook of the welfare state*, 45–60. Oxford: Oxford University Press.
- Kohli, M. in Albertini, M. (2007): The Generational Contract in the Family: Explaining Regime Differences in Financial Transfers from Parents to Children in Europe. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Kolarič, Z. (1990): *Socialna politika in družbene ter prostorske spremembe* (Doktorska disertacija).
- Kolarič, Z. (1992): From Socialist to Post-socialist Social Policy. V Svetlik, I. (ur.), *Social Policy in Slovenia – Between Tradition and Innovation*. Aldershot, England: Avebury.
- Kolarič, Z. (1994): Neprofitno-volonterske organizacije v Sloveniji. *Časopis za kritiko znanosti* 22 (168/169): 107–120.
- Kolarič, Z., Črnak-Meglič, A. in Vojnovič, M. (2002): *Zasebne neprofitno-volonterske organizacije v mednarodni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kolarič, Z., Kopač, A. in Rakar, T. (2009a): The Slovene welfare system : gradual reform instead of shock treatment. V Schubert, K., Hegelich, S. in Bazant, U. (ur.), *The handbook of European welfare systems*, 444–461. London; New York: Routledge.
- Kolarič, Z., Rakar, T. in Kopač, A. (2009b): Slovenski sistem blaginje v procesu postopnega spreminjanja. V Hlebec, V. (ur.), *Starejši ljudje v družbi sprememb* (Dialogi, letn. 10), 45–75. Maribor: Aristej.
- Kolarič, Z., Kopač, A. in Rakar, T. (2011): Welfare states in transition: The development of the welfare system in Slovenia. V Dehnert, S. (ur.) in Stambolieva, M. (ur.), *Welfare states in transition : 20 years after the Yugoslav welfare model*, 288–309. Sofia: Friedrich Ebert Foundation.
- Kolarič, Z., Meglič-Črnak, A. in Svetlik, I. (1995): Slovenia. V Kolarič, Z., Ružica, M., Svetlik, I. (ur.), *The Profile of the Voluntary Sector in Eastern Central European Countries. Družboslovne razprave* XI (19–20): 77–94.
- Koostra, A. in Roosma, F. (2018): Changing public support for welfare sanctioning in Britain and the Netherlands: A persuasion experiment. *Social Policy & Administration* 52 (4).
- Kopač, A. (2004): *Aktivacija: obrat v socialni politiki* (Znanstvena knjižnica, 54). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Korpi, W. in Palme, J. (1998): The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review* 63 (5): 661–687.
- Korpi, W., Ferrarini, T. in Englund, S. (2013): Women's opportunities under different family policy constellations: gender, class, and inequality tradeoffs in western countries re-examined. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 20 (1): 1–40.
- Kuhnle, S. in Sander, A. (2010): History: The Emergence of the Western Welfare State. V Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (ur.), *The oxford handbook of the welfare state*, 45–60. Oxford: Oxford University Press.



- Kuitto, K. (2016): *Post-Communist Welfare States in European Context: Patterns of Welfare Policies in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Kulin, J. in Svallfors, S. (2013): Class, Values, and Attitudes towards Redistribution: A European Comparison. *European Sociological Review* 29 (2): 155–167.
- Kump, N. (2017): *Socialno-ekonomski položaj upokojenecv in starejšega prebivalstva v sloveniji: končno poročilo*. Inštitut za ekonomska raziskovanja. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/Raziskava\\_Socialno-ekonomski\\_poloLlaj\\_upokojencev\\_v\\_RS\\_2017.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/Raziskava_Socialno-ekonomski_poloLlaj_upokojencev_v_RS_2017.pdf) (24. 11. 2018).
- Kump, N., in Stropnik, N. (2009): Socialno-ekonomski položaj starejšega prebivalstva. V Hlebec, V. (ur.), *Starejši ljudje na prepihu družbenih sprememb*. Maribor: Aristej.
- Lamping, W. (2009): European Union Social Policy: Towards a Post-National Welfare State?. V Schubert, K., Hegelich, S. in Bazant, U. (ur.), *The Handbook of European Welfare Systems*, 495–510. London in New York: Routledge.
- Landman, T. (2009): *Issues and Methods in Comparative Politics*. An Introduction. London: Routledge.
- Larsen, C. A. (2008): The Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support. *Comparative Political Studies* 41 (2): 145–168.
- Leibfried, S. (1992): Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. V Ferge, Z. in Kolberg, J. E. (ur.), *Social Policy in a Changing Europe*, 245–280. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Leitner, S. (2003): Varieties of familialism. *European Societies* 5: 353–75.
- Leruth, B. (2017): The Europeanisation of the Welfare State: The Case for a Differentiated European Social Model. V Taylor-Gooby, P., Leruth, B. in Chung, H. (ur.), *After austerity: Welfare state transformation in Europe after the Great recession*. Oxford: Oxford University Press.
- Leskošek, V. in Dragoš, S. (2014): Social inequality and poverty in Slovenia – policies and consequences. *Družboslovne razprave* XXX (76): 39–53.
- Leskošek, V., Smolej, S., Rihter, L. Boškić, R., Kresal, B. in Beznik, M. (2013): *Revščina zaposlenih*. Ljubljana: Sophia.
- Letablier, M. T., Luci, A., Math, A. in Thévenon, T. (2009): *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries*. Paris: IRES (Institut de recherches économiques et sociales).
- Levy, J. D. (2010): Policy Outcomes: Welfare Retrenchmen. V Castles, F. G., Leibfries, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (ur.), *The Oxford Handbook of the Welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, J. (1992): Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy* 2 (3): 159–73.
- Lewis, J. (2001): The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care. *Social Politics* 8 (2): 152–169.
- Lewis, J. (2002): Gender and welfare state change. *European Societies* 4 (4): 331–357.
- Lewis, J. (2009): *Work-family balance, gender and policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Liddiard, M. in Mitton, L. (2012): Social need and patterns of inequality. V Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. in Mitton, L. (ur.), *Social policy*, 81–99. Oxford; New York : Oxford University Press.
- Lindsay, C., McQuaid, R. W. in Dutton, M. (2007): New Approaches to Employability in the UK: Combining 'Human Capital Development' and 'Work First' Strategies? *Journal of Social Policy* 36 (4): 539–560.
- Lister, R. (2006): An agenda for children: investing in the future or promoting well-being in the present?. V Lewis, J. (ur.), Children, *Changing Families and Welfare states*, 51–66. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mahon, R. (2002): Childcare: Toward what kind of 'Social Europe'? *Social Politics* 9 (3): 343–379.
- Mali, J. (2008): *Od hiralnic do domov za stare ljudi*. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- Mali, J. (2009): Spremembe v institucionalnem varstvu starejših. V Hlebec, V. (ur.), *Starejši ljudje v družbi sprememb*. *Dialogi* 10: 95–107. Maribor: Aristej.
- Mali, J. (2011): Pogled z vidika skrbi za stare ljudi: pripombe k predlogu zakona o socialno-varstveni dejavnosti. *Soc. delo* 50: 59–62.
- Mali, J. in Leskošek V. (2015): Vpliv varčevalnih ukrepov in razpadajoče države blaginje na socialno delo s starimi ljudmi v Sloveniji. *Dialogue in praxis: A social work international journal* 4 (17): 01–22.
- Mali, J., Flaker, V., Urek, M. in Rafaelič, A. (2018): *Inovacije v dolgotrajni oskrbi: primer domov za stare ljudi*. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- Mandič, S. (1999): *Stanovanje, kakovost življenja in spremembe v zadnjem desetletju*. Ljubljana: FDV.
- Mandič, S. (2005): *Kakovost življenja: med novimi blaginjskimi koncepti in družbenimi izzivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Manning, N. (2012): Making social policy in global context. V Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. in Mitton, L. (ur.), *Social policy*, 52–79. Oxford; New York : Oxford University Press.
- Marshall, T. H. (1963/2012): *Državljanstvo, razred in socialna država*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Mau, S. (2003): *The Moral Economy of Welfare States: Britain and Germany Compared*. London: Routledge.
- Mau, S. (2004): Welfare Regimes and the Norms of Social Exchange. *Current Sociology* 52 (1): 53–74.
- Mau, S. (2015): *Inequality, marketization and the majority class: why did the European middle classes accept neo-liberalism?* Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Mauss, M. (1996): *Esej o daru in drugi spisi*. Ljubljana: Studio Humanitas.
- McNeill, J., Scullion, L., Jones, K. in Stewart, A. (2017): Welfare Conditionality and Disabled People in the UK: Claimants' Perspectives. *Journal of Poverty and Social Justice* 25 (2): 177–180.
- MDDSZ (2003): *Analiza transferjev s področja socialne zaščite*. Dostopno prek [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/analiza\\_soc\\_transf.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/analiza_soc_transf.pdf) (27. 09. 2018).

- MDDSZ (2015): *Smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2016-2020*. Dostopno prek [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/zaposlovanje/Smernice\\_APZ\\_2016\\_2020\\_\\_final.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/zaposlovanje/Smernice_APZ_2016_2020__final.pdf) (23. 7. 2018).
- MDDSZ (2017): *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in enake možnosti*. Dostopno prek <http://www.mddsz.gov.si/si/> (4. 10. 2018).
- MDDSZ (2018): *Denarna socialna pomoč*. Dostopno prek [http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/sociala/denarna\\_socialna\\_pomoc/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/denarna_socialna_pomoc/) (30. 9. 2018).
- Mishra, R. (1999): *Globalisation and Welfare*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Morgan, K. (2012): Promoting social-investment through work-family policies: which nations do it and why? V Morel, N., Palier, B. in Palme, J. (ur.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, 153–180. Bristol: The Policy Press.
- Morgan, K. J. in Campbell, A. L. (2011): *The Delegated Welfare State: Medicare, Markets and the Governance of Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nagode, M., Lebar, L., Kovač, N. in Vidrih N. (2016): *Izvajanje pomoči na domu. Analiza stanja v letu 2015*. Ljubljana: IRSSV.
- Nagode, M., Zver, E., Marn, S., Jacović, A. in Dominkuš, D. (2014): *Dolgotrajna oskrba – uporaba mednarodne definicije v Sloveniji*. Zbirka Delovni zvezki UMAR. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
- Naumann, E. (2017): Do increasing reform pressures change welfare state attitudes? An experimental study on population aging, pension reform preferences, political knowledge and ideology. *Ageing & Society* 37: 266–294.
- Nullmeier, F. in Kaufmann, F. X. (2010): History: Post-War Welfare State Development. V Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (ur.), *The oxford handbook of the welfare state*, 45–60. Oxford: Oxford University Press.
- Nussbaum, M. in Sen, A. (1993.): *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- O'Connor, J. S. (1993): Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues. *British Journal of Sociology* 44 (3): 501–518.
- O'Connor, J. S. (2013): Gender, citizenship and welfare state regimes in the early twenty-first century: 'incomplete revolution' and/or gender equality 'lost in translation'. V Kennet, P. (ur.), *A Handbook of Comparative Social Policy: Second Edition*, 137–161. Cheltenham (UK) and Northampton (USA): Edward Elgar.
- Orloff, A. S. (1993): Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review* 58 (3): 303–328.
- Osterle, A. (2010): Long-term Care in Central and South-Eastern Europe: Challenges and Perspectives in Addressing a »New« Social Risk. *Social Policy & Administration* 44 (4): 461–480.
- Øverbye, E. (2010): Approaches: Disciplinary Perspectives. V Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (ur.), *The oxford handbook of the welfare state*, 45–60. Oxford: Oxford University Press.
- Palier, B. (ur.) (2010): *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pavolini, E. in Ranci, C. (2008): Restructuring the welfare state: reforms in long-term care in Western European countries. *Journal of European Social Policy* 18 (3): 246–259.

- Pestoff, V. (1992): Third Sector and Co-Operative Services: An Alternative to Privatisation. *Journal of Consumer Policy* 15 (1): 21–45.
- Pickvance, C. (2012): The impact of social policy. V Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. in Mitton, L. (ur.), *Social policy*. Oxford; New York : Oxford University Press.
- Pierson, P. (1994): *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge university press.
- Pierson, P. (2001) (ur.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Piketty, T. (2013): *Capital in the Twenty-First Century*. ZDA: Harvard University Press.
- Prevolnik Rupel, V. in Ogorevc, M. (2010): *Long term care system in Slovenia: Working paper 47*. Ljubljana: Institute for Economic Research.
- Rajevska, F. (2009): The welfare system in Latvia after renewing independence. V Schubert, K., Hegelich, S. in Bazant, U. (ur.), *The Handbook of European Welfare Systems*, 328–343. London: Routledge.
- Rakar, T. (2007): *Razvoj cerkvenih šol v postsocialističnih družbah*, (Znanstvena knjižnica, 58). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rakar, T. (2015): *Country report for Slovenia, Eurofound project »Families in the economic crisis: mapping policy responses in five European member states, Eurofound Work Programme 2013–2016*. Ljubljana: IRSSV.
- Rakar, T. in Filipovič Hrast, M. (2017): Socialne naložbe in družinska politika v Sloveniji. V Narat, T. in Boljka, U., *Generaciji navidezne svobode : otroci in starši v sodobni družbi*, 99–130. Ljubljana: Sophia.
- Rakar, T. in Filipovič Hrast, M. (2018): The Future of the Slovenian Welfare State: A View from Deliberative Forums. *Revija socialna politika* 25 (2): 157–173.
- Rakar, T., Stropnik, N., Boškić, R., Dremelj, P., Nagode M. in Kovač, N. (2010): *Raziskava o vplivih veljavnih ukrepov družinske politike na odločanje za otroke*. Ljubljana: Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo.
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Roosma, F., Van Oorschot, W. in Gelissen, J. (2014): The preferred role and perceived performance of the welfare state: European welfare attitudes from a multidimensional perspective. *Social Science Research* 44: 200–210.
- Rostgaard, T. in Zechner, M. (2012): Guest editorial: Shifting boundaries of elder care: changing roles and responsibilities. *European Journal of Ageing* 9: 97–99.
- Rummery, K. in Fine, M. (2012): Care: A Critical Review of Theory, Policy and Practice. *Social Policy & Administration* 46 (3): 321–343.
- Rus, V. (1990): *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Domus.
- Rus, V. in Toš, N. (2005): *Vrednote Slovencev in Evropejcev*. Ljubljana: FDV.
- Salamon L. M., Sokolowski, S. W. in List, R. (2003): *Global Civil Society: An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Center For Civil Society Studies, The Johns Hopkins University.
- Salamon, L. M. in Anheier, H. K. (1998): Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 9 (3): 213–248.
- Saraceno, C. (ur.) (2008): *Families, Ageing and Social Policy: Intergenerational Solidarity in European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Saraceno, C. (2016): Varieties of familialism: Comparing four southern European and East Asian welfare regimes. *Journal of European Social Policy* 26 (4): 314–326.
- Saraceno, C. in Keck, W. (2010): Can we identify intergenerational policy regimes in Europe? *European Societies* 12 (5): 675–696.
- Saxonberg, S. (2014): *Gendering Family Policies in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Scales, K. in Schneider, J. (2012): Social care. V Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. in Mitton, L. (ur.), *Social policy*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Schubert, K., de Villota, P. in Kuhlmann, J. (ur.) (2016): *Challenges to European Welfare systems*. Springer Publishing.
- Schubert, K., Hegelich, S. in Bazant, U. (2009): European Welfare Systems: Current State of Research and Some Theoretical Considerations. V Schubert, K., Hegelich, S. in Bazant, U. (ur.), *The Handbook of European Welfare Systems*, 3-28. London: Routledge.
- Sen A. (1993): Capability and well-being. V Nussbaum, M. C. in Sen, A. (ur.), *The Quality of Life*, 67–83. Oxford: Clarendon Press.
- Sennett, R. (2008): *Kultura novega kapitalizma*. Ljubljana: Založba I\*cf.
- Shutes, I. (2016): Work-related Conditionality and the Access to Social Benefits of National Citizens, EU and Non-EU Citizens. *Journal of Social Policy* 45 (4): 691–707.
- Shutes, I. in Chiatti, C. (2012): Migrant labour and the marketisation of care for older people: The employment of migrant care workers by families and service providers. *Journal of European Social Policy* 22 (4): 392–405.
- Sik, E. in Svetlik, I. (1988): Similarities and Differences. V Evers, A., Wintersberger, H. (ur.), *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, 273–280. Dunaj: European Centre for Social Welfare Training and Research.
- SJM (2016): *Slovensko javno mnenje 2016*. Pregled medletnih rezultatov. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij.
- Sjoberg, O., Palme, J. in Carroll, E. (2010): Unemployment Insurance. V Castles, F. G., Leibfries, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (ur.), *The Oxford Handbook of the Welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Stambolieva, M. (2016): *Welfare state transformation in the Yugoslav successor states*. London: Routledge.
- Standing, G. (1996): Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets. V Esping-Andersen, G. (ur.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, 225–255. London: Sage Publications.
- Standing, G. (2011): Behavioural Conditionality: Why the Nudges Must Be Stopped – an Opinion Piece. *Journal of Poverty and Social Justice* 19 (1): 27–38.
- Stanojevič, M. in Furlan, S. (2018): *(Ne)dostojno delo: prekarizacija standardnega in nestandardnega zaposlovanja v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Stanovnik, T. (2002): The political economy of pension reform in Slovenia. V Fultz, E. (ur.), *Pension Reform in central and Eastern Europe*. Budapest: ILO CEET (International Labour Organisation).
- Stropnik N. in Stanovnik T. (2002): *Combating poverty and social exclusion: Volume 2A case study of Slovenia*. Budapest: International Labour Office.

- Stropnik, N. (2006): Inter-generational Income Transfers. V Črnak-Meglič, A. (ur.), *Children and Youth in the Transitional Society: Analysis of the Situation in Slovenia*, 77–100. Maribor: Aristej.
- Stropnik, N. (2014): *Investing in Children: Breaking the cycle of disadvantage, a study of national policies: Slovenia*. Ljubljana: Institute for economic research.
- Stropnik, N. (2015): *ESPN Thematic Report on minimum income schemes Slovenia 2015*. Dostopno prek <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15175&langId=en> (30. 9. 2018).
- Stropnik, N. (2017): Slovenia Country Note. V Blum, S. Koslowski, A. in Moss, P. (ur.), *International Review of Leave Policies and Related Research*. International Network on Leave Policies and Research.
- Stropnik, N., Kump, N., Filipovič Hrast, M., Hlebec, V., Vezovnik, A. in Kavčič, M. (2010): *Revščina in materialna depriacija starejšega prebivalstva: projekt v okviru ciljnega raziskovalnega programa Konkurenčnost Slovenije 2006–2013 v letu 2006*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Stropnik, N. in Prevolnik Rupel, V. (2015): *ESPN Thematic Report on Social Investment Slovenia*. Brussels: European Commission. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/social/Bl obServlet?docId=13833&langId=en> (5. 10. 2018).
- SURS (2016): *Predšolska vzgoja in izobraževanje v vrtcih, Slovenija, šolsko leto 2015/16: V vrte vključenih 78 % otrok, mlajših od 6 let*. Dostopno prek <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/5916> (5. 10. 2018).
- SURS (2018): *Dobodek, revščina in socialna izključenost*. Dostopno prek: <https://www.stat.si/StatWeb/Field/Index/10/39> (30. 9. 2018).
- SURS (2018b): *Metodološko pojasnilo: Aktivno in neaktivno prebivalstvo*. Dostopno prek <http://www.stat.si/statweb/File/DocSysFile/7788> (23. 7. 2018).
- Svallfors, S. (1997): Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations. *European Sociological Review* 13 (3): 283–304.
- Svallfors, S. (2003): Welfare Regimes and Welfare Opinions: A Comparison of Eight Western Countries. *Social Indicators Research* 64 (3): 495–520.
- Svallfors, S. (2004): Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective. *Social Policy & Administration* 38 (2): 119–138.
- Svallfors, S. (ur.) (2007): *The Political Sociology of the Welfare State: Institutions, Social Cleavages and Orientations*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Svallfors, S. (2010): Public Attitudes. V Castles, F.G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (Ur.), *The Oxford Handbook of The Welfare State*, 241–251. Oxford: Oxford University Press.
- Svallfors, S. (2012): Welfare attitudes in Europe: Topline Results from Round 4 of the European Social Survey. *ESS Topline Results Series issue 2*. Dostopno prek: [www.europeansocailsurvey.org](http://www.europeansocailsurvey.org) (25. 11. 2018).
- Svetlik, I. (1988): Yugoslavia: Three Ways of Welfare System Restructuring. V Evers, A. in Wintersberger, H. (ur.), *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, 331–368. Dunaj: European Centre for Social Welfare Training and Research.

- Svetlik, I. (1992): Changing Labour Market and Employment Policies. V Svetlik, I. (ur.), *Social Policy in Slovenia – Between tradition and innovation*. Aldershot, Brookfield USA, Hong Kong, Singapore, Sydney: Avebury.
- Svetlik I. (1996): *Kakovost življenja v Sloveniji*. Ljubljana: FDV.
- Svetlik, I. (2014): Globalizacija, gospodarska in socialna kriza. *Teorija in praksa* 51: 174–192.
- Svetlik, I. in Trbanc, M. (2002): Oblikovanje, izvajanje in evalvacija politike zaposlovanja. V Svetlik, I., Glazer, J., Kajzer, A. in Trbanc, M. (ur.), *Politika zaposlovanja*, 34–55. Ljubljana: FDV.
- Tausz, K. (2009): From state socialism to a hybrid welfare state: Hungary. V Schubert, K., Hegelich, S. in Bazant, U. (ur.), *The Handbook of European Welfare Systems*, 244–259. London: Routledge.
- Taylor-Gooby, P. (1982): Two Cheers for the Welfare State: Public Opinion and Private Welfare. *Journal of Public Policy* 2 (4): 319–346.
- Taylor-Gooby, P. (1983): Legitimation Deficit, Public Opinion and the Welfare State. *Sociology* 17 (2): 165–182.
- Taylor-Gooby, P. (2004): *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby P. (2013): *The Double Crisis of the Welfare State and What We Can Do About It*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK.
- Taylor-Gooby, P., Leruth, B. in Chung, H. (2017): *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor Gooby, P., Leruth, B. in Chung, H. (2017a): The Context: How European Welfare States have responded to Post-Industrializem, Ageing Populations and Populist Nationalism. V Taylor Gooby, P., Leruth, B. in Chung, H. (ur.), *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor Gooby, P., Leruth, B. in Chung, H. (2017b): Liberalism, Social investment, protectionism and chauvinism. V Taylor Gooby, P., Leruth, B. in Chung, H. (ur.), *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P., Leruth, B. in Chung, H. (2017c): *Welfare State Futures, Prospects and Cuts: Using Democratic Forums to Investigate Attitudes to Welfare*. WSF Working Paper Series. Berlin: NORFACE Welfare State Futures Scientific Coordination Office.
- Taylor-Gooby, P. in Leruth, B. (ur.) (2018): *Attitudes, Aspirations and Welfare: Social Policy Directions in Uncertain Times*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tepe, M. in Vanhuysse, P. (2010): Elderly bias, new social risk and social spending: change and timing in eight programmes across four worlds of welfare, 1980–2003. *Journal of European Social Policy* 20 (3): 217–234.
- Timonen, V. (2016): *Beyond Successful and Active Ageing: A Theory of Model Ageing*. Bristol, UK: Policy Press.
- Titmuss, R. (1974): *Social Policy*. London: Allen and Unwin.
- Toš, N. (ur.) (2014): *Slovensko javno mnenje 2013: longitudinalni projekt, pregled in primerjava rezultatov*. Ljubljana: FDV.
- Trbanc, M. (1996): Social exclusion: the concept and data indicating exclusion in Slovenia. *Družboslovne razprave* 12 (22/23): 99–114.

- Trbanc, M., Smolej Jež, S., Dremelj, P., Narat, T. in Kobal Tomc, B. (2017): *Socialni položaj v Sloveniji 2015–2016: končno poročilo*. Ljubljana: Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo.
- Trbanc, M., Smolej, S., Dremelj, P., Črnak Meglič, A., Kobal Tomc, B. in Kovač, N. (2015): *Socialni položaj v Sloveniji 2013–2014: končno poročilo*. Ljubljana: Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo. Dostopno prek [https://irssv.si/upload2/Koncno%20porocilo%20\(dopolnjeno-februar15\).pdf](https://irssv.si/upload2/Koncno%20porocilo%20(dopolnjeno-februar15).pdf) (4. 10. 2018).
- Trumm, A. in Ainsaar, M. (2009): The welfare system of Estonia: past, present and future. V Schubert, K., Hegelich, S. in Bazant, U. (ur.), *The Handbook of European Welfare Systems*, 153–170. London: Routledge.
- Tsakoglou, P. in Papadopoulos, F. (2002): Aggregate level and determining factors of social exclusion in twelve European countries. *Journal of European Social Policy* 12 (3): 211–225.
- UMAR (2015): *Ekonomski izzivi 2015*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj. Dostopno prek: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/izzivi/2015/EI\\_2015-splet.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2015/EI_2015-splet.pdf) (5. 5. 2017).
- UMAR (2017): *Development report: Indicators of Slovenia's development*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj. Dostopno prek [http://www.umar.gov.si/en/publications/development-report/?no\\_cache=1](http://www.umar.gov.si/en/publications/development-report/?no_cache=1) (5. 5. 2018).
- Unicef (2014): *Children of the Recession, the impact of the economic crisis on child well-being in rich countries, Innocenti report card 12, children in the developed world*. Florence: Unicef Office of Research – Innocenti. Dostopno prek <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc12-eng-web.pdf> (5. 10. 2018).
- Van der Waal, J., Achterberg, D., Houtman, D., de Koster, W. in Manevska, K. (2010): Some are more equal than others: economic egalitarianism and welfare chauvinism in the Netherlands. *Journal of European Social Policy* 20 (4): 350–363.
- Van Kersbergen, K., Vis, B., in Hemerijck, A. (2014): The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?. *Social Policy & Administration* 48 (7): 883–904.
- Van Lacker, W. (2013): Putting the child-centred investment strategy to the test: evidence for the EU27. *European Journal of Social Security* 15 (1): 4–27.
- Van Oorschot, W. (2000): Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity Among the Public. *In Policy & Politics* 28 (1): 33–48.
- Van Oorschot, W. (2006): Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy* 16 (1): 23–42.
- Van Oorschot, W. in Roosma, F. (2017): The Social Legitimacy of Targeted Welfare and Welfare Deservingness. V Van Oorschot, W., Roosma, F. in Meuleman, B. (ur.), *The Social Legitimacy of Targeted Welfare: Attitudes to Welfare Deservingness*, 3–36. Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Oorschot, W., Roosma, F. in Meuleman, B. (ur.) (2017): *The Social Legitimacy of Targeted Welfare: Attitudes to Welfare Deservingness*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Vandenbroucke, F. in Vleminckx, K. (2011): Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy* 21 (5): 450–471.



- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. in Palier, B. (2011): *The EU Needs a Social Investment Pact*. OSE Paper Series, Opinion Paper No. 5, May. Dostopno prek [http://www.ose.be/files/OpinionPaper5\\_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier\\_2011.pdf](http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf) (5. 10. 2018).
- Verbic, M. (2007): Varying the Parameters of the Slovenian Pension System: an Analysis with an Overlapping-Generations General Equilibrium Model. *Post-Communist Economies* 19 (4): 449–470.
- Vickerstaff, S. (2012): Delivering welfare: Education, schools, and training. V Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. in Mitton, L. (ur.), *Social policy*. Oxford; New York : Oxford University Press.
- Vlemenickx, K. in Berghman, J. (2001): Social exclusion and the welfare state: an overview of conceptual issues and implications. V Mayes, D. G., Berghman, J. in Salais, R. (ur.), *Social Exclusion and European Policy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar: Globalisation and Welfare.
- White, S. (2010): Ethics. V Castles, F. G., Leibfries, S., Lewis, J., Obinger, H. in Pierson, C. (ur.), *The Oxford Handbook of the Welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Wientzek, O. in Meyer, H. (2009): The Slovak welfare system: neo-liberal nightmare or welfare pioneer of middle-eastern Europe? V Schubert, K., Hegelich, S. in Bazant, U. (ur.), *The Handbook of European Welfare Systems*, 462–477. London: Routledge.
- Will, J. A. (1993): The dimension of poverty: Public perceptions of the deserving poor. *Social Science Research* 22 (3): 312–332.
- Wright, S. (2016): Conceptualising the Active Welfare Subject: Welfare Reform in Discourse, Policy and Lived Experience. *Policy & Politics* 44 (2): 235–252.
- Yeates, N. (2012): Global social policy. V Baldock, J., Manning, N., Vickerstaff, S. in Mitton, L. (ur.), *Social policy*. Oxford; New York : Oxford University Press.
- Zimmer, A. in Priller, E. (ur.) (2004): *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit-Organizations Work*. Weisbaden, Nemčija: Focs, Robert Bosch Stiftung, Leske + Budrich.
- ZRSZ (2018): *Denarno nadomestilo med brezposelnostjo*. Dostopno prek [https://www.ess.gov.si/\\_files/1932/denarno\\_nadomestilo.pdf](https://www.ess.gov.si/_files/1932/denarno_nadomestilo.pdf) (1. 10. 2018).



## Stvarno in imensko kazalo

- Abrahamson, P., 28, 30, 33, 34, 37, 38, 151  
 aktivacija, 37, 49, 50, 57, 61, 65, 67, 69, 71, 73, 75, 77, 79, 81, 83, 85, 87–93, 104, 136, 137, 160  
 aktivna politika zaposlovanja, 5, 49, 54, 67, 78, 83, 87–93, 141, 142, 163  
 aktivno staranje, 5, 119, 120  
 Albertini, M., 124, 151, 160  
 Anheier, H. K., 39, 164  
 Baldock, J., 9, 13, 15, 18, 20, 151, 153, 156, 162, 164, 165, 169  
 Beck, W., 13, 151  
 Beland, D., 12, 26, 53, 63, 70, 72, 73, 88–90, 151  
 Bettio, F., 99, 124, 151  
 Beveridge, W., 12  
 Beveridgeev model, 33, 34, 36  
 Bismarck, O., 12, 163  
 Bismarckov model, 33, 34, 36–38  
 blaginjski trikotnik, 18, 28, 29  
 Blekesaune, M., 133, 135, 136, 139, 141, 152  
 Blum, S., 35, 37, 38, 45, 46, 97, 105, 107, 111, 144, 152, 156, 166  
 Bonoli, G., 11, 33, 34, 54–56, 90, 93, 119, 134, 148, 152, 158  
 Borosch, N., 53, 56, 87–89, 105, 120, 121, 152  
 Bothfeld, S., 103, 152  
 Bradshaw, J. R., 24, 152  
 brezposelni, 51, 61, 77, 83, 84, 86, 87, 90, 92, 93, 138, 142  
 brezposelnost, 10, 14, 16, 35, 40, 49, 53, 61, 67, 76, 77, 79, 82–92, 134, 137, 142, 143, 169  
 Brooks, C., 135, 138, 152  
 Busemeyer, M. R., 119, 139, 141, 148, 149, 152  
 Cantillon, B., 75, 93, 105, 148, 153  
 Castles, F. G., 9, 38, 52, 53, 58, 62, 151, 153, 157, 159–161, 163, 165, 166, 169  
 cerkev, 9, 39, 41–44, 47, 106, 164  
 Chung, H., 100, 124, 135, 139, 141, 144, 153, 156, 161, 167  
 cilji, 11, 15, 17–19, 25, 33, 60, 123, 129, 130  
 civilna družba, 10, 28, 29, 30, 39, 41, 91, 119, 171  
 civilnodružbene organizacije, 28, 29, 30, 39, 41–45, 47, 171  
 Clasen, J., 53, 58, 59, 136, 137, 153  
 Clegg, D., 136, 137, 153  
 Cook, F. L., 133, 138, 139, 153  
 človeški kapital, 84, 89, 90, 91, 141  
 Daly, M., 9–13, 20, 24, 28, 39, 79, 80, 97, 98, 124, 153  
 davčna politika, 80  
 davčne olajšave, 14, 17, 97, 99, 106, 108, 117  
 De Swaan, A., 138, 139, 154  
 Deacon, B., 45, 63, 154  
 defamilizacija, 39, 41, 98, 99, 101, 104, 105, 126, 144  
 deinstitucionalizacija, 126  
 dekomodifikacija, 34, 36–41, 52, 88  
 demografske spremembe, 56, 115  
 demokratični forum, 136, 140–144, 147–149, 156  
 denarni prejemki, 48, 53, 67, 97, 100, 101, 123, 144  
 dohodek, 10, 14, 16, 18–24, 33, 34, 36–38, 49, 57, 61, 67, 68, 70, 72, 75–83, 87, 88, 106, 108, 111, 119, 123, 125, 134, 140, 143, 146, 148, 149, 159, 166  
 dolgotrajna oskrba, 15, 19, 53, 61, 101, 124, 126–130, 145, 162, 163  
 dolgotrajna brezposelnost, 76, 77, 84, 92  
 domovi za stare, 128, 129  
 družbena tveganja, 5, 15, 36, 53, 103, 119, 141  
 družbene neenakosti, 10, 35, 73, 119  
 družina, 17, 28, 29, 34, 39, 40, 44, 47, 50, 76, 98, 100, 101, 102, 104–106, 117, 124, 128, 147  
 družinska politika, 6, 15, 39, 49, 50, 95, 97, 99–111, 140, 143, 144, 145, 148, 164  
 družinski oskrbovalci, 125, 126  
 družinski pomočnik, 129  
 družinski prejemki, 5, 99, 101, 102, 106, 110, 111  
 država blaginje, 5, 7–63, 68, 72, 73, 75, 77, 79, 82, 88, 89, 97–100, 103, 104, 115, 119, 124, 125, 133, 134–149, 156, 162  
 državljske pravice, 14, 25, 26,  
 državnosocialistični sistem blaginje, 39, 40, 44–47  
 Dwyer, P., 136, 137, 154

- Ebbinghaus, B., 119, 120, 154  
 Emmenegger, P., 37, 155  
 enake možnosti, 10, 15, 50, 61, 104, 106, 107, 144, 163  
 enakost, 9, 10, 11, 19–23, 25–27, 36, 37, 40, 50, 80, 88, 89, 97–100, 104, 106, 107, 134, 140, 142, 144  
 enakost spolov, 26, 37, 89, 97–100, 104, 106, 107, 140, 159  
 enostarševske družine, 51, 77, 108, 110, 111  
 Esping-Andersen, G., 10, 33–41, 45, 46, 98, 99, 104, 134, 155, 157, 158, 165  
 Eurofound, 13, 97, 101, 102, 104, 107, 155, 164  
 European Social Survey (ESS), 166  
 Eurostat, 50, 67–69, 71, 72, 74, 81, 83, 85, 86, 92, 103, 116–118, 122, 123, 127, 143, 146, 155  
 Evers, A., 28, 30, 39, 43, 155, 156  
 Evropska komisija, 59, 61, 62  
 Evropska unija, 55, 57, 58, 60–62, 69, 71, 74, 81, 89, 103, 116, 118, 122  
 evropski semester, 60, 61, 154, 155  
 evropski socialni model, 58  
 familializem, 99, 100, 110, 124–126, 128  
 Farnsworth, K., 54, 56, 119, 154, 156–158  
 Ferge, Z., 46, 47, 156, 161  
 Ferragina, E., 97, 99, 104, 105, 153, 156  
 Ferrera, M., 37, 38, 43, 156  
 Filipovič Hrast, M., 51, 57, 84, 86, 87, 92, 100, 105, 106, 107, 111, 123, 128, 130, 136, 141, 142, 146, 148, 153, 156, 158, 164, 166, 171  
 financiranje, 33, 37, 40, 43, 45, 53, 56, 89, 117, 126, 128, 146, 147  
 Fine, M., 124, 126, 164  
 Fitzpatrick, T., 9, 12, 16, 20–27, 52, 67, 70, 72, 76, 77, 115, 119, 156  
 fleksibilizacija, 54, 82, 142  
 Ganjour, E., 124, 157  
 Garritzmann, J. L., 141, 148, 152  
 Gauthier, A. H., 97, 100, 101, 105, 157  
 Gelissen, J., 37, 151, 157, 164  
 Giddens, A., 30, 137, 157  
 Ginijev količnik, 80, 81  
 globalizacija, 13, 52, 54, 58, 80, 167  
 Goerres, A., 136, 157  
 gospodarska kriza, 51, 56, 62, 82, 84, 103, 105, 106, 133, 167  
 Gough, I., 23, 52, 56, 154, 157  
 Greve, B., 10, 12, 13, 16, 20, 23, 28, 30, 38, 55, 56, 58, 59, 79, 87, 88, 90, 91, 97, 115, 141, 157  
 Hausermann, S., 57, 158  
 Hemerijck, A., 56, 57, 87, 148, 149, 155, 158, 168, 169  
 Hill, M., 23, 55, 153, 158  
 Hlebec, V., 72, 100, 123, 128–130, 156, 158, 160–162, 166  
 Ignjatovič, M., 80, 82, 84, 86, 87, 91, 92, 158, 159  
 Immergut, E. M., 120, 159  
 indeks materialne prikrajšanosti, 68, 70  
 indikatorji, 19, 33, 35, 37, 38, 97, 99, 101, 102, 115, 116, 125  
 individualizacija tveganj, 119  
 institucionalna oskrba, 128, 145–147  
 instrumenti, 15, 16, 19, 20, 24, 28, 30, 34, 42, 50, 58, 60, 67, 78, 80, 88, 90–92, 105, 108, 136, 148  
 Irving, Z., 54, 56, 119, 154, 156–158  
 izdatki, 6, 13, 35, 52, 54, 57, 59, 68, 75, 79, 89, 91, 92, 99, 101, 109, 115, 121, 122, 126–128, 148  
 izobraževanje, 10, 12, 15, 22, 27, 36, 42–44, 49, 53, 54, 59, 60, 61, 83, 87, 88, 90–93, 104, 108, 140, 141, 145, 147, 148, 166  
 Javornik, J., 99, 159  
 Jenson, J., 103, 104, 159  
 Jessop, B., 52, 159  
 Jogan, M., 105, 106, 159  
 Johnson, N., 30, 159  
 južni režim, 40, 101  
 kakovostno staranje, 124  
 Kalmijn, M., 124, 159  
 Kanjuo Mrčela, A., 80, 82, 84, 87, 106, 109, 159  
 katoliški sistem blaginje, 39, 41, 43  
 Kaufman, R. R., 13, 38, 104, 159, 163  
 Keynes, J. M., 11, 160  
 keynesijanska paradigma, 5, 88  
 Kohli, M., 151, 160  
 Kolarič, Z., 12, 14, 17, 28, 29, 30, 39, 41–50, 91, 105, 121, 160  
 koncesija, 42, 129  
 konservativno-korporativistični režim, 117  
 konservativno-korporativistični sistem blaginje, 39, 42, 45, 46, 51  
 Kopač, A., 11, 12, 14, 17, 52, 59, 79, 82, 83, 87, 89–92, 160

- Korpi, W., 38, 100, 160  
 Kuhnle, S., 12, 38, 158, 160  
 Kuitto, K., 33, 34, 37–40, 161  
 Larsen, C. A., 133, 134, 161  
 lastni interes, 135, 136, 143  
 legitimnost, 23, 89, 138, 141, 149  
 Leibfried, S., 37, 151, 153, 157, 159, 160, 161, 163, 165, 166, 169  
 Leitner, S., 99, 100, 110, 124, 125, 161  
 Leruth, B., 58, 133, 135, 136, 153, 156, 161, 167  
 Leskošek, V., 122, 124, 142, 149, 161, 162  
 Letablier, M. T., 104, 161  
 Lewis, J., 28, 39, 97, 98, 99, 104, 105, 151, 153, 157, 159–166, 169  
 liberalizem, 14, 52, 56, 56, 90, 119,  
 liberalni režim, 36, 117,  
 liberalni sistem blaginje, 39, 41  
 Lister, R., 103, 162  
 Mali, J., 122, 124, 128–130, 156, 162  
 Mandič, S., 13, 162  
 Manning, N., 22, 26, 151, 153, 156, 162, 164, 165, 169  
 Manza, J., 135, 138, 152  
 Marshall, T. H., 25, 26, 35, 162  
 materialna prikrajsanost, 11, 68, 70–73  
 materinski dopust, 97, 101, 105, 108  
 Mau, S., 26, 58, 119, 135, 162  
 medgeneracijska solidarnost, 97, 140, 158  
 medgeneracijska tveganja, 10  
 mešana blaginja, 28, 30, 39, 99  
 Meuleman, B., 135, 139, 141, 153, 168  
 migracije, 54, 58, 115, 140  
 minimalna pokojnina, 75, 143, 147, 149  
 minimalni dohodek, 10, 13, 20, 61, 67, 75–78, 119, 148, 149  
 Mishra, R., 163  
 Mitchell, D., 38, 153  
 model moškega hranitelja, 98, 101, 106, 144  
 model odraslih zaposlenih, 98  
 modeli družinske politike, 97, 98, 102  
 Nagode, M., 128, 129, 158, 163, 164  
 Natali, D., 11, 54, 152, 158  
 Naumann, E., 139, 148, 163  
 neenakost, 10, 11, 14, 15, 19–26, 35, 40, 54, 58, 73, 79, 80, 104, 106, 119, 120, 140, 142, 159  
 Neimanns, E., 149, 152  
 neoliberalizem, 52, 56, 90, 119  
 Nussbaum, M., 21, 25, 163, 165  
 O'Connor, J. S., 38, 39, 98, 163  
 očetovski dopust, 49, 97, 101, 106, 108–110, 145–147  
 odgovornost, 13, 30, 36, 43, 44, 55–57, 88, 101, 119, 124, 136–138, 143, 146, 147, 149  
 odprta metoda koordinacije, 58  
 Orloff, A. S., 38, 163  
 oskrba na domu, 126, 128, 129, 146, 158  
 Osterle, A., 163  
 otroški dodatek, 16, 48, 75, 97, 106, 108, 109–111, 143  
 otroško varstvo, 45, 49, 88, 97, 99, 101, 102, 105–107, 141, 144, 147, 148  
 Palier, B., 33, 119, 152, 156, 163, 169  
 Palme, J., 38, 160, 163, 165  
 pasivna politika zaposlovanja, 82  
 Pavolini, E., 120, 124, 126, 163  
 Pestoff, V., 29, 30, 164  
 Pfau-Effinger, B., 126, 154  
 Pierson, P., 52, 55, 133, 151, 153, 157, 159–161, 163–166, 169  
 Piketty, T., 80, 164  
 Platenga, J., 151  
 pogojenost prejemkov, 136–138  
 pokojnine, 14, 16, 38, 52–54, 57, 62, 75, 80, 115, 119, 121–123, 125, 133, 136, 140, 143, 145–149  
 pokojninski sistem, 61, 115, 120, 121, 123  
 pokojninsko zavarovanje, 121  
 politike, 4–6, 13, 15–20, 23, 25, 30, 33–39, 47, 49, 50, 53, 67, 69–62, 65, 70, 71, 73, 75, 77–93, 97–111, 113, 115, 117, 119, 121, 123–125, 127–130, 133, 136, 137, 139, 141–149, 163, 164, 167  
 politike svobodne izbire, 144  
 postsocialistične države, 38, 45, 46, 99, 100, 105, 106, 141, 159  
 postsocialistični sistem blaginje, 45  
 potreba, 9–28, 30, 33, 34, 36, 39, 40, 44, 46, 47, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 59, 61, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 79, 80, 82, 84, 87, 93, 97, 101, 108, 115, 117, 123, 127, 137–140, 143, 145, 149  
 prekarnost, 58, 82, 84, 159  
 prihodnost, 27, 52, 59, 131, 133, 135–141, 143, 145, 147–149, 156  
 princip preverjene potrebe, 20, 101

- priseljenci, 126, 138, 139  
 privatizacija, 30, 49, 50, 53, 54, 62, 88  
 prostovoljstvo, 120  
 Quadagno, J., 133, 135, 136, 139, 141, 152,  
 Rakar, T., 41, 51, 57, 77, 100, 105, 106, 107,  
 109, 111, 128, 129, 136, 141, 142, 145, 146,  
 148, 153, 156, 158, 160, 164,  
 Ranci, C., 33, 36, 42, 68–71, 74, 81, 84, 85, 87,  
 100, 102, 116–118, 120–122, 124–127, 163  
 ranljive skupine, 36, 51, 58, 84, 93, 110  
 Rawls, J., 20, 164,  
 raziskave stališč, 133, 134, 140, 145, 146,  
 razvoj, 5, 6, 9, 11–17, 21, 25–28, 30, 33–35,  
 45–48, 50, 51, 54–63, 75, 79, 88, 90, 91,  
 93, 98, 100–109, 115, 122, 128–134, 136,  
 140–142, 145, 147–149, 163, 164, 168  
 recesija, 50, 51, 56, 62, 79, 80, 106, 119, 137,  
 140  
 recipročnost, 10, 26, 27, 135, 138, 139, 142,  
 143  
 redistribucija, 10, 19–21, 27, 30, 57, 104, 134  
 refamilizacija, 99, 105, 126, 144  
 reforme, 6, 12, 35, 46, 49, 51, 52, 54–62, 82,  
 84, 86, 89, 98, 103, 111, 119, 121, 122, 134,  
 140, 148, 149, 152, 153, 155, 160, 163, 165,  
 168, 169  
 rekomodifikacija, 52, 89  
 revni zaposleni, 80, 111, 142, 161  
 revščina, 10–13, 19, 24, 25, 33, 40, 42, 51, 53,  
 59–61, 67–76, 79, 80, 84, 86, 90, 97, 100, 101,  
 104, 110, 111, 117, 118, 123, 140, 142, 143,  
 146, 147, 149, 159, 161, 166  
 režimi blaginje, 45, 117, 135, 137  
 rodnost, 53, 97, 104, 107, 115  
 Roosma, F., 133, 136, 137–141, 160, 164, 168  
 Rummery, K., 124, 126, 164  
 Rus, V., 14, 17, 18, 20, 21, 149, 154, 157, 164,  
 166  
 Salamon L. M., 39, 42, 164  
 samozaposlovanje, 93, 142  
 Saraceno, C., 99, 100, 110, 124–126, 159, 164,  
 165  
 Schubert, K., 37, 38, 45, 46, 54, 57, 58, 119,  
 151, 152, 156, 160, 161, 164, 165, 167–169  
 selektivnost, 51, 57, 107, 108, 117, 119, 137,  
 138  
 Sen, A., 21, 25, 163, 165  
 Sik, E., 28, 120, 165  
 sistem blaginje, 30, 39, 41–44, 47, 50, 72, 160,  
 skandinavske države, 33, 34, 37, 46, 68, 75, 79,  
 80, 91, 100, 124, 125  
 skrb za stare, 99, 117, 124, 125, 140, 141, 143  
 skrbstveni režimi, 99, 124, 125  
 skupnost, 14, 25, 28, 29, 39, 41, 59, 70, 72,  
 119, 126, 129, 130, 135, 136, 156  
 slovenski sistem blaginje, 50, 160  
 Slovensko javno mnenje (SJM), 142–145, 149,  
 155, 165, 167  
 socialdemokratski režim, 37, 99, 117, 135, 137,  
 141  
 socialdemokratski sistem blaginje, 44–46, 51,  
 105  
 socialistični feminizem, 106  
 socializem, 17, 47, 106  
 socialna aktivacija, 77, 88, 104  
 socialna država, 9, 10, 12, 14, 149, 162  
 socialna izključenost, 15, 25, 60, 65, 67, 70,  
 72–75, 83, 90, 159, 166  
 socialna politika, 5, 6, 9, 12, 13, 15, 17–20, 23,  
 25, 30, 33, 34, 36, 37, 47, 52–55, 58, 59, 62,  
 67, 70, 72, 75, 79, 80, 89, 98, 103, 107, 109,  
 110, 141, 142, 164  
 socialna pomoč, 15, 16, 36, 75–77, 86, 97, 108,  
 120, 123, 134, 140, 142, 143, 147, 163  
 socialna pravičnost, 11, 19, 20, 27, 50,  
 socialna varnost, 5, 6, 13, 14, 15, 16, 28, 36–38,  
 41–47, 49, 50, 53, 78, 79, 82, 84, 86, 87, 103,  
 107, 118, 119, 129, 141, 142, 143, 145–149,  
 152  
 socialna zakonodaja, 51, 108, 110, 108, 109,  
 122, 154,  
 socialna zaščita, 14, 52, 53, 57, 61, 72, 89, 93,  
 162  
 socialne pravice, 14, 25–27, 35, 36, 40, 61, 63,  
 124, 137, 154  
 socialni dialog, 59, 61, 106  
 socialni prejemki, 37, 68, 76, 77, 109, 124, 136,  
 137, 138, 149  
 socialno državljanstvo, 61, 136  
 socialno investiranje, 5, 88–90, 93, 101,  
 103–107, 109, 110, 119, 141–149  
 socialno zavarovanje, 12, 14–16, 20, 29, 33, 34,  
 36, 42, 47, 50, 75, 87, 88, 105, 117  
 solidarnost, 10, 18, 27, 28, 35, 37, 40, 50, 53,  
 58, 61, 97, 119, 124, 135, 140, 156, 158  
 stališča, 5, 56, 133–136, 139–141, 145, 146,

- 149
- Stambolieva, M., 47, 55, 63, 160, 165
- Standing, G., 46,
- Stanojevič, M., 138, 156, 165
- Stanovnik, T., 76, 77, 86, 121, 165
- staranje prebivalstva, 5, 51, 53, 54, 82, 97, 115, 116, 156, 161, 166
- stari ljudje, 6, 52, 53, 77, 113, 115, 117, 119–121, 123–129, 138, 139, 143, 145, 160, 162
- starševski dopust, 100, 101, 104–107, 109, 110, 125, 141, 144, 145, 147
- starševsko varstvo, 97, 98, 101, 105, 108–111
- stigma, 77, 138
- stopnja tveganja revščine, 68, 69, 73, 80, 84, 86, 110, 111, 117, 118, 123, 143, 149
- Stropnik, N., 76, 77, 86, 106–111, 122, 123, 145, 161, 164–166
- subvencije, 14, 36, 75, 90, 92, 93, 97, 107, 108, 126, 147
- SURS, 68, 72, 80, 83, 107, 111, 166
- Svallfors, S., 133–136, 138, 139, 149, 161, 166
- Svetlik, I., 13, 28–30, 47, 79, 80, 160, 165–167
- svetovi kapitalistične blaginje, 33, 35, 37, 41, 134
- Taylor-Gooby, P., 12, 13, 53, 54, 56–58, 103, 105, 107, 119, 124, 133, 135–137, 153, 156, 161, 167
- teorije pogojenosti blaginje, 136
- teorije zaslužnosti, 26, 136, 138
- Tepe, M., 119, 136, 157, 167
- Timonen, V., 120, 167
- tipologije, 5, 10, 16, 17, 21, 33–35, 37–39, 45, 46, 91, 97–101, 110, 134, 135
- Toš, N., 146, 149, 164, 167
- transferji, 15, 17, 26, 36, 69, 105, 107, 108, 110, 111, 125, 141–143, 146, 162
- tranzicija, 45, 46, 51
- Trbanc, M., 72, 76, 78, 79, 87, 109, 123, 124, 158, 167, 168
- trendi, 26, 31, 33, 35, 37, 39, 41, 43, 45, 47, 49, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 59, 61, 63, 68, 80, 82, 86, 88, 99, 103, 104, 111, 123, 126, 137, 142, 144, 152, 159, 168
- trg, 5, 10–15, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 34, 88–90, 37, 39–45, 47, 51–54, 61, 62, 67, 70, 72, 79, 80, 82–84, 86, 88–90, 92, 93, 97–101, 103–107, 117–120, 124, 126, 135, 140, 144, 145, 147, 148, 158
- trg delovne sile, 12, 37, 43, 52, 54, 56, 57, 72, 79, 80, 82–84, 88–90, 98, 105, 142, 145, 147, 148, 158
- tveganja, 5, 9, 10, 12, 13, 15, 18, 20, 36, 49, 53, 57, 58, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 77, 80, 82, 84, 86, 103, 110, 111, 117–119, 123, 134, 137, 141, 143, 149
- univerzalni prejemki, 34, 37, 51, 100, 101, 108, 138
- univerzalni temeljni dohodek, 82, 143, 146–148
- usklajevanje dela in družine, 49, 53, 57, 88, 95, 97, 99, 101–111, 140, 144, 147
- Van der Waal, J., 137, 151, 168,
- Van Kersbergen, K., 119, 168
- Van Lacker, W., 93, 104, 148, 153, 168
- Van Oorschot, W., 136–139, 142, 164, 168
- Vandenbroucke, F., 93, 103, 104, 141, 148, 168, 169
- varčevalni ukrepi, 30, 51, 99, 105, 107–111, 117, 119, 126, 162
- varna prožnost, 57, 59, 82
- varnost, 5, 6, 10, 13–16, 20, 21, 23, 24, 28–30, 36–41, 44, 47, 49, 50, 53, 77–82, 84, 86, 87, 103, 105, 107, 115, 117, 119, 123, 135, 137, 141–143, 145–149, 152
- varstveni dodatek, 78, 123, 124, 162
- velika recesija, 50, 51, 56, 62, 106, 137, 140
- velike družine, 77, 97, 101, 106, 108, 137
- Vleminckx, K., 93, 103, 141, 148, 168
- vrednote, 10, 11, 36, 86, 88, 134, 139, 140, 149, 164
- Wright, S., 136–138, 154, 169
- zaposlovanje, 5, 6, 15, 49, 54, 60–62, 67, 78, 82–84, 87–93, 139, 140–142, 145–148, 151, 163, 165, 167, 171, 173,
- zaslužnost, 9, 17, 20, 26, 34, 36, 136, 138, 139, 142, 143
- zdravstvo, 12, 36, 42, 43, 48, 50, 54, 62, 140
- Zimmer, A., 30, 138, 139, 157, 158, 169
- zlorabe, 77, 134, 142, 143, 146, 149





## O avtoricah

Dr. Maša Filipovič Hrast je izredna profesorica za področje sociologije in znanstvena sodelavka na Centru za proučevanje družbene blaginje na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Pri svojem raziskovalnem delu se ukvarja z vprašanji sprememb in razvoja socialne politike ter s proučevanjem izključenih in ranljivih skupin v družbi.

Dr. Tatjana Rakar je docentka za področje sociologije in znanstvena sodelavka na Centru za proučevanje družbene blaginje na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Raziskovalno se ukvarja s socialno in družinsko politiko, z razvojem civilnodružbenih organizacij in socialnega podjetništva.

