

Revščina in socialna politika

SPREMENLJIVA NARAVA REVŠČINE*

Pri določanju revščine uporablja Townsend (1986) naslednje tri kriterije:

a) višino finančnih sredstev, ki ne zagotavljajo normalne fizične reprodukcije posameznika,

b) nemožnost zadovoljitve osnovnih človekovih potreb, med katere uvrščamo poleg fizičnih potreb tudi potrebe po izobraževanju, po zdravstvenih storitvah in po komunikacijah,

c) relativno deprivacijo, ki vključuje prvi dve, poleg tega pa postavlja kot kriterij revščine tudi nemožnost polnovredne vključenosti v družbeno dogajanje.

Kadar obravnavamo revščino, običajno razlikujemo absolutno in relativno revščino (Robson, 1976); absolutna revščina vsebuje prvi Townsendov kriterij, relativna revščina pa tretjega. Opredelitev absolutne ali pa relativne revščine ima seveda za socialno politiko zelo pomembne implikacije, saj zajema relativna revščina bistveno večji krog ljudi kot pa absolutna.

Večina družboslovcev se ukvarja z relativno revščino; ta pomeni tako močno zaostajanje za povprečnimi standardi, »da je posameznik resnično izključen iz običajnih življenjskih obrazcev, običajev in aktivnosti« (Robson, 1976:58). Pri absolutni revščini so normativi stalni, pri relativni pa ne. Pri relativni revščini gre dejansko za tisto stopnjo neenakosti, ki preprečuje normalno vključevanje posameznikov v družbeno dogajanje; gre za odklon od povprečja, ki getoizira posameznika ali pa socialne skupine. Neenakost je v tem primeru opredeljena kot vzrok revščine, revščina pa določa mejo, do katere je neenakost še sprejemljiva.

S pojmom relativne revščine skušajo opredeliti svojo socialno politiko tudi švedski socialni demokrati. Minimalni cilj njihove socialne politike je to, da zmanjša neenakost vsaj do tiste mere, da se prepreči nastanek »getovskega proletariata«, zakaj tega ni več mogoče niti organizirati niti socializirati (Andersen, 1987:89).

S pojmom relativne revščine je seveda relativizirana tudi sama socialna politi-

* V okviru Inštituta za sociologijo pri Univerzi v Ljubljani bo izšla v naslednjih dneh nova knjiga prof. dr. Veljka Rusa *Socialna država in družba blaginje* (založil Domus, 1990). S privolenjem avtorja predstavljamo našim bralcem krajša poglavja iz tretjega dela knjige, ki ima naslov Socialna politika med cilji in pogoji, kjer je govora o operacionalizaciji socialne politike, vrednotah, modelih, tipologiji in kriterijih pri odločanju o distribuciji dobrin in storitev ter redistributivnih funkcijah socialnih programov. Naslov k poglavjem smo zapisali v redakciji.

Knjiga naj bi prvotno nosila naslov Socialna politika med Vzhodom in Zahodom. Izhajajoč iz konvergentnih trendov naj bi nakazala tudi prihodnja načela socialne politike, takšna, ki bi ustrezala tako postkapitalističnim kot tudi postsocialističnim družbam. Te naloge ni knjiga samo dobro opravila, ampak jo tudi prerašča, ko skuša opredeliti civilizacijske, moralne in politične meje države blaginje. Blaginja, ocenjuje avtor, lahko nastaja le kot produkt samoorganiziranih socialnih združb. (op. ur.)

ka, saj je odprava, ali pa vsaj omejevanje revščine, v vsaki družbi in v vsakem razvojnem obdobju enkratna, specifična naloga, tako kot je pač specifična sama revščina. Razumljivo je, da govorijo družboslovci o stari in novi revščini in da skušajo v vsaki družbi odkriti njene specifične lastnosti. Zamisli socialistov in še posebej marksistov, ki so menili, da se da z odpravo privatne lastnine in z intenzivno industrializacijo enkrat za vselej odpraviti strukturne vzroke revščine, torej ne moremo oceniti drugače kot naivne. To pa seveda ne velja za njihovo eksplanatorno teorijo, po kateri je treba vzroke za revščino iskati predvsem v družbeni strukturi, ne pa v individualnih lastnostih posameznikov.

Townsend (1986) išče strukturne vzroke revščine v internacionalizaciji ekonomije, v modernizaciji tehnologije in v drugačni strukturi politične kontrole. Strukturno determiniranost revščine vidi v naslednjih dejavnikih:

a) v tem, da se plače zgornjih 10% zaposlenih v Angliji nenehno povečujejo, medtem ko ostajajo plače spodnjih 10% konstantne; očitno je, da prihaja do polarizacije osebnih dohodkov in tudi do polarizacije v delitvi dela zaradi internacionalizacije industrijske proizvodnje. Internacionalizacija omogoča selitev manj kvalificiranega dela v dežele tretjega sveta, uvoz cenenejšega blaga iz teh dežel in razvoj visoko strokovnega dela v vodilnih in razvojnih enotah multinacionalnih družb;

b) poleg industrijske polarizacije se širi tudi generacijska polarizacija prebivalstva; vse več je mladih do 25 let in starejših od 75 let, ki živijo v izraziti revščini, bodisi zaradi dezorganizacije družin bodisi zaradi prevelike obremenjenosti mlajših družin z majhnimi otroci, ki odplačujejo posojila za hišo in za šolanje svojih otrok. Z razvojem družbe se podaljšuje doba študija in prelaga vstop v svet dela, po drugi strani pa zaradi vse bolj zahtevnega dela raste tudi število tistih, ki se želijo predčasno upokojiti. Posledica tega je, da se je samo v desetih letih (1973–1983) zmanjšalo število zaposlenih, starih od 55 do 60 let, za 10%, število starejših od 60 let pa kar za 20%;

c) rastoča brezposelnost je prav tako posledica preseljevanja starih industrij v tretji svet; zaradi takšne deindustrializacije ostajajo množice delavcev v Angliji brez zaposlitve;

d) v tem, da se pojavljajo vedno nove »osnovne potrebe«, kot je na primer avto, brez katerega je povprečni Američan zares hendikepiran: materialno raven in kakovost porabniških dobrin določajo premožni kupci, zato tudi najosnovnejša živila postajajo kvalitetnejša in vse dražja.

Četudi je revščina strukturno determinirana, to še ne pomeni, da se ni mogoče boriti proti njej. Če se je ne da odpraviti še ne pomeni, da se je ne da omejevati oziroma blažiti. Iz podatkov, ki jih navajajo ameriški družboslovci, je očitno, da boj proti revščini ni brezploden, saj bi bilo brez sedanjih socialnih programov v ZDA še enkrat več revnih kot jih je sicer. Ocenjujejo, da jih je zdaj nekako 10%, brez socialnih programov pa bi jih bilo okoli 20% (Rogers, 1986). Nasprotno ugotavlja Townsend za Anglijo: restriktivna socialna politika Thatcherjeve je občutno povečala število revnih in zelo revnih prebivalcev, ki so upravičeni do socialne podpore: število teh je samo v razdobju dveh let (1979–1981) naraslo od 11 na 14 milijonov.

Nekateri ameriški družboslovci menijo, da je strukturna razlaga revščine enostranska. Po njihovem mnenju revščina ni samo posledica družbenih razmer, ampak tudi posledica individualne kulture posameznikov. V ZDA, kjer je bilo od začetka naselitve naravnih virov v izobilju, še zdaj prevladuje prepričanje, da je siromaštvo posledica lenobe ali pa premajhne podjetnosti, skratka nečesa, kar

izvira iz posameznika, ne pa iz družbe. Zato je revščina še sedaj nekaj sramotnega (Rogers, 1986). Murray meni celo, da revni v ZDA zvečine niso žrtve družbenih razmer, ampak da so revni posamezniki, ki so si bolj ali manj zavestno, vsekakor pa prostovoljno, izbrali »kulturo revščine« (Murray, 1987:18).

V zvezi s spremenljivo naravo revščine opozarjajo številni družboslovci na razlike med staro in novo revščino. Furniss (1986) meni, da je bila stara revščina posledica industrializacije oziroma socialnih disfunkcij industrijskega razvoja, nova revščina pa je po njegovem mnenju predvsem posledica dezintegracije družine, narkomanije, mentalne prizadetosti ali pa trajne nezmožnosti za zaposlitev. Stara revščina naj bi bila torej predvsem rezultat družbenih procesov, nova pa naj bi bila predvsem rezultat osebnih oziroma družinskih navad: prva naj bi bila strukturno, druga pa kulturno determinirana. Zaradi tega v novi revščini ni več mogoče gledati revolucionarnih potencialov, ki so nekdanj izvirali iz razredne diskriminacije, ampak marginalne skupine, ki so izločene iz političnega življenja. Podobno meni tudi Zald (1985), ki vidi prav v takšni politični marginalizaciji tudi največjo nevarnost za to, da problemov teh novih osiromašenih skupin ne bo nihče reševal, ker nimajo svojega lobija in ker kot volilno telo nimajo prav nobene strateške moči.

Martha Hill (1985) meni, da je nova revščina bistveno drugačna od tiste, ki je prevladovala v ZDA v 60. letih . . . Takrat so sestavljali revne sloje farmarji z Apalačev, črnici, vdove in ostareli ljudje, medtem ko sestavljajo zdaj osiromašene sloje predvsem neporočene matere z otroki, zlasti črnke, mladi prestopniki in prizadete osebe. Spremenil se je tudi zemljepisni prostor, kjer živijo revni; prej so med revnimi prevladovali podeželski prebivalci z Juga, zdaj pa prevladujejo mestni ali primestni prebivalci s Severa. Iz tega je razvidna tale lastnost revščine: revščina se v ZDA v glavnem ne prenaša z ene generacije na drugo, ker je pač v vsaki generaciji narava revščine drugačna in njena lokacija drugače. Kljub spremenljivi naravi revščine pa Hillova ne pričakuje, da se bo revščina v prihodnje krčila; prav tako tudi ne pričakuje, da se bo bistveno povečevala. Napoveduje tako imenovano trajnejšo revščino, ki bo v 90. letih zajemala približno 16% prebivalstva. Od tega bo 60% nepopolnih družin, se pravi mater samohranilk z majhnimi otroki. Revščina se bo torej vse bolj feminizirala.

Revščina, zgoščena na nepopolne družine, je bolj značilna za ZDA kot za Evropo. Medtem ko je v ZDA dezintegracija družine poglaviti vzrok vedno večje revščine, pa je v Angliji glavni del osiromašenih iz vrst upokojencev. Izredno hitro rast siromaštva v nepopolnih ameriških družinah ponazarjajo podatki o številu družin, ki uživajo pomoč iz programa AFDC (Aid to Families with Dependent Children): v letu 1955 je dobivalo pomoč iz tega programa 3% otrok, v letu 1969 pa že 6%. Še bolj vznemirljiv je podatek za New York, kjer je dobivalo pomoč leta 1960 250.000 prebivalcev, leta 1970 pa že več kot milijon. Razlika med Ameriko in Evropo je tudi v tem, da je revščina v Evropi osredotočena na nerazvitih območjih, v ZDA pa na razvitih. Nekateri menijo, da je to posledica prestrukturiranja gospodarstva, ki ima več strokovno zahtevnih in manj strokovno nezahtevnih del. Dejstva te domneve ne potrjujejo, saj je v New Yorku število porabnikov programa AFDC v zadnjih letih rastlo vzporedno s številom prostih oziroma nezasedenih delovnih mest, ki so strokovno manj zahtevna. Murray (1987) trdi, da v ZDA po letu 1960 nihče ni zdrsnil čez uradno določen prag revščine, če je bil pripravljen pošteno delati (leta 1980 je bil prag revščine določen s 4.000 dolarji letnega dohodka za samca, s 5.000 dolarji za zakonski par in z 8.500 dolarji za 4-člansko družino). Svojo trditev podpira s podatkom, da je med prebivalstvom, starim od 15 do

65 let in zmožnim za delo, le 5% ljudi, ki živijo za pragom revščine. Od teh jih je polovica takih, ki izvirajo iz družin, v katerih nobeden od staršev ni bil zaposlen, druga polovica posameznikov pa izvira iz družin, v katerih je bil eden od staršev sicer zaposlen, vendar pa je bilo v družini veliko otrok. Murray opozarja na to, da je revščina zelo zgoščena na sorazmerno ozek krog prebivalcev; v glavnem so to črnici, ki nimajo končane osnovne šole. Med tistimi črnici, ki so končali srednjo šolo, je revščina zelo redek gost: med temi jih je le 5% prestopilo prag revščine. Med črnici, ki imajo končano vsaj osnovno šolo in so poročeni ter zaposleni, skoraj ni revnih. Nasprotno pa kar 75% revnih, ne glede na to, ali so črnici ali belci, nima končane osnovne šole.

Za socialno politiko je zelo pomembno tudi razlikovanje med začasno in trajno revščino in med uradno ter dejansko osiromašenimi prebivalci. Murray meni, da je velik del tistih, ki so registrirani v ZDA kot revni, le začasno prestopilo prag revščine. Takšnih začasno siromašnih je po njegovem mnenju vedno več, saj je značilno za mlade družine, da se eden od staršev, ali pa oba, še vedno izobrazuje in je zaradi tega zaposlen honorarno ali priložnostno.

Drugače je s tistimi, ki trajno živijo za pragom revščine; v večini teh primerov gre za kumulacijo več negativnih okoliščin: za nizko izobrazbo, za neurejene družinske razmere in za invalidnost oziroma prizadetost. Trajno osiromašeni potrebujejo povsem druge socialne programe pomoči kot začasno osiromašeni.

Poleg tega moramo upoštevati, da uradno ali formalno siromaštvo ne pomeni nujno tudi dejanskega siromaštva. Veliko družin z nizkimi dohodki, ki živijo v manjših mestecih in imajo svoje hiše, lahko zadovoljuje vse svoje potrebe, ker je življenje v manjših mestih cenejše in ker je prevoz na delo krajši. Enako velja za upokojujence: če le-ti živijo v manjših naseljih, če ne skrbijo več za svoje otroke, če imajo izplačano lastno hišo, potem lahko povsem dostojno živijo tudi s sredstvi, ki so manjša od uradno določenega praga revščine.

REGULIRANJE REVŠČINE

Spremenljiva narava revščine zahteva fleksibilno in inventivno reguliranje; pri tem je še posebej pomembno, da ne zabredemo v iluzijo o tem, da lahko z radikalnimi strukturnimi spremembami družbenega reda enkrat za vselej odpravimo ta problem. Revščina je vse manj strukturno in vse bolj kulturno determinirana; razumljivo je tedaj, da revolucionarne spremembe sodobnih družbenih struktur ne morejo pripomoči k občutnemu zmanjšanju revščine. Naraščajoče siromaštvo v vzhodnoevropskih državah to tezo povsem jasno potrjuje.

Ker je socialna dezintegracija eden od glavnih virov nove revščine, je razumljivo, da se večina razmišljanj o reguliranju revščine v sodobnih družbah ukvarja s socialnimi programi, ki so namenjeni družini. Nathan Glazer (1981) meni, da morajo novi federalni programi v ZDA usmeriti več sredstev za pomoč družinam na Jug; na ta način naj bi preprečili migracije črncev na Sever. Seveda pa zgolj finančna sredstva tem črnskim družinam na Jugu ne bodo pomagala, če ti programi ne bodo krepili družinskih in drugih primarnih vezi. »Tisto, kar lahko prinese večjo socialno varnost, je krepitev socialnega omrežja in sprememba življenjskih obrazcev« (Glazer, 1981:161). Ne gre torej samo za socialne programe, ki dajejo tem družinam bodisi denarno pomoč ali pa neposredne storitve. Gre tudi za to, da so te družine preveč dezorganizirane, da bi lahko sredstva iz teh programov pro-

duktivno porabile za boljšo vzgojo svojega naraščaja in za bolj uspešno vključevanje le-tega v svet dela.

Harriell Rogers (1986) meni, da ne gre samo za večjo podporo družinam na ameriškem Jugu. V boju proti revščini je treba po njegovem mnenju usmeriti večja sredstva v vse ameriške družine. Cilj socialnih programov mora biti odprava startnih neenakosti otrok iz nižjih slojev. Poleg tega je treba poskrbeti tudi zato, da bodo nova delovna mesta bolj kvalitetna kot so sedanja. In tretjič: zagotoviti je treba zadostna sredstva za tiste, ki ne morejo delati.

Socialna politika bi morala v zvezi z revnimi hkrati razvijati dve strategiji:

a) za tiste, ki so zmožni za delo, bi morala vse programe oblikovati tako, da bi se čim več sredstev porabilo za njihovo vključevanje v delo,

b) za tiste, ki niso zmožni za delo, je treba zagotoviti zajamčene minimalne osebne dohodke, tako da federalna vlada pokriva z davčnimi krediti razliko med njihovimi dejanskimi dohodki in tistimi dohodki, ki jih vlada definira kot prag revščine. Programi za nezmožne za delo bi morali pomoč za obdobje nezaposlenosti dosledno vezati na obvezno usposabljanje ali pa na začasno vključevanje v javna dela. Tudi starši, ki prejema pomoč za svoje otroke, bi se morali zaposliti, če imajo otroci več kot 14 let, če pa je mogoče organizirati otroško varstvo, bi se morali zaposliti tudi tisti starši, ki imajo otroke, starejše od 7 let. Na ta način bi bile oproščene delovne obveznosti samo matere samohranilke, ki imajo otroke, mlajše od 7 let.

Intenzivnejšo pomoč siromašnim družinam z mladoletnimi otroki, ki pa je hkrati tesno vezana na zaposlovanje staršev, zagovarjajo v ZDA tako konservativci kot tudi liberalci. Omenjene predloge, ki izvirajo še iz časa Carterjeve administracije, se pravi iz 70. let, so takrat podprli tudi konservativni republikanci. Liberalni demokrati se od konservativcev razlikujejo po tem, da se zavzemajo za bolj vsestransko zaščito družin, ki naj bi zagotovila normalne razmere tudi za čas pred rojstvom otroka, ne samo za čas po rojstvu otroka. Celotni sistem otroškega varstva bi moral zagotoviti to, da bi bili otroci iz manj privilegiranih družin enako usposobljeni za kompetitivno družbo, v kateri velja načelo enakih možnosti, kot tisti otroci, ki izvirajo iz bolj privilegiranih družin. Reagan in konservativci so kljub istim ciljem bolj restriktivni v širjenju programov in v določanju kroga upravičencev. Reagan je uveljavil pojem »pomoči potrebni«, se pravi tisti, ki so povsem brez svoje krivde zabredli v revščino: ti in samo ti naj bi imeli pravico do pomoči; ta naj bi bila praviloma začasna in nikakor ne bi smela prerasti v socialno pravico.

Še bolj strogi so angleški konservativci, zato ni čudno, da je restriktivna politika v Angliji rodila vrsto negativnih posledic: večje število zapornikov, večje število samomorov in večjo umrljivost dojenčkov. Zmanjšanje stroškov za vse socialne programe naj bi Thatcherjeva dosegla tudi s krčenjem števila brezplačnih uporabnikov teh programov na najbolj revne, medtem ko naj bi drugi v vse večji meri plačevali storitve. Najbolj revne naj bi tudi zaščitili z negativnim obdavčenjem osebnih dohodkov. Vse to naj bi radikalno zmanjšalo stroške za pomoč revnim, s ciljem, da se ustvari zadostne presežke kapitala za nove naložbe in za prestrukturiranje angleškega gospodarstva.

Laburisti v Angliji menijo, da se konservativci preveč ukvarjajo s sistemom davkov ter s sistemom distribucije dobrin in storitev, premalo pa s problemi nezaposlenosti in z razvijanjem sistema aktivnega zaposlovanja.

Mednarodne organizacije skušajo najti stične točke med levimi in desnimi koncepti regulacije nove revščine in oblikovati programe, ki bi bili sprejemljivi za

vse politične grupacije. ILO (International Labor Organization, 1984) predlaga, da naj bi vse države uveljavile nacionalne minimume za osebne dohodke, ki bi jih prilagajale svojim razmeram vsako leto. Poleg standardov za minimalne dohodke naj bi vse države izoblikovale tudi standarde za izobraževanje, zdravstvo, delovne razmere, stanovanja, zaposlovanje itd.; te standarde naj bi ponovno določale vsakih pet let. V skladu s tako postavljenimi minimalnimi standardi dohodkov in drugih storitev bi morale vse države članice ILO zagotoviti vsem svojim prebivalcem ustrezna sredstva; tako posamezne skupine ne bi zdrsnile pod omenjene minimalne standarde. »Revni imajo namreč pravico do ustrezne ravni kvalitete življenja, ki jim omogoča polnovredno udeležbo v družbenem življenju svoje dežele« (ILO, 1984:105).

PROBLEMI REDISTRIBUCIJE V VZHODNOEVROPSKIH DRŽAVAH

Omenili smo že eno izmed največjih zmot socializma, in sicer, da je skušal z odpravo privatne lastnine in s hitrim industrijskim razvojem enkrat za vselej odpraviti revščino v družbenem življenju.

Druga največja zmeta realsocialističnih držav pa je to, da so socialno politiko preoblikovale v societalno politiko. Medtem ko se socialna politika ukvarja s posamezniki, se societalna politika ukvarja s kolektivitetami (Ferge, 1980). Medtem ko se prva ukvarja s socialnimi problemi posameznikov, z odpravo socialnih disfunkcij ekonomskega razvoja in z omejevanjem socialne marginalizacije posameznih skupin, se societalna politika ukvarja s socialnimi odnosi med sloji in razredi, z oblikovanjem neke vnaprej zamišljene socialne strukture in s socialnim inženiriranjem, ki naj bi izoblikoval novo družbo globalne enakosti.

Zamenjava socialne s societalno politiko je vodila k temu, da so realsocialistični sistemi porabili ogromno energije, da bi ustvarili takšno socialno stratifikacijo, ki bi ustrezala končnim ciljem komunizma. Zaradi tega so težili h globalnemu izenačevanju družbenih slojev oziroma razredov, namesto da bi se ukvarjali s parcialnim preprečevanjem siromašenja najnižjih slojev in s socializiranjem mimo dela pridobljenega premoženja najbolj privilegiranih slojev. Globalno izenačevanje naj bi se uresničilo:

- a) z odpravo privatne lastnine ter z odpravo dohodka na kapital in podjetništvo,
- b) z omejevanjem razlik v osebnih dohodkih,
- c) z odpravo brezposelnosti in
- d) s skrbno izdelanim sistemom socialnih ugodnosti.

Čeprav so bile vse te mere dosledno uveljavljene, so seveda socialne razlike v vseh realsocialističnih državah še vedno velike. Veliki so razponi v osebnih dohodkih, celo večji kot v nekaterih zahodnoevropskih državah (Aron, 1967); veliki so tudi na Madžarskem, kjer ima 10% najbolj siromašnih še vedno petkrat nižje dohodke kot srednji sloji in 10% najbolj premožnih še vedno dvakrat višje kot srednje dohodkovne kategorije. Ob teh podatkih se nehote lahko navežemo na teorijo konvergence industrijskih družb (Kerr, 1986), ki pravi, da industrijski razvoj odločilno vpliva na oblikovanje proizvodnje, na delitev dela in na delitev dohodkov, skratka, na mikrostrukturo, medtem ko ekonomski, ideološki ali politični sistemi vplivajo odločilno na makrostrukturo.

Zanimivi so tudi podatki, ki jih omenja Townsend (1986): po teh podatkih je distribucija bogastva v sodobnih družbah dokaj enaka, ne glede na to, ali so to

razvite družbe prvega sveta, ali pa nerazvite družbe tretjega sveta. Zahodna Nemčija se ne razlikuje bistveno od Indije: v obeh ima zgornjih 20% prebivalstva 50% vseh dohodkov, spodnjih 20% prebivalstva pa le 7% vseh dohodkov. Razlike so pravzaprav le v tem, da sta 1–2% najbogatejših v tretjem svetu relativno bogatejša kot sta v prvem svetu, in da je spodnjih 5% tudi relativno siromašnejših kot so v razvitem svetu.

Odprava zasebne lastnine in druge strukturne spremembe, ki smo jih omenili zgoraj, potemtakem niso dovolj za učinkovito izenačevanje med socialnimi sloji ali razredi. Prav tako niso dovolj učinkoviti novi planski mehanizmi, ki naj bi s plansko alokacijo nadomestili tržno alokacijo. Szeleny in Manchin (1987) ugotavljata celo nasprotno: planska regulacija izvaja sicer drugačno, vendar pa nič manjšo diskriminativno alokacijo dobrin in storitev kot tržna alokacija. Razlika je le v tem, da planska alokacija uveljavlja privilegije nomenklature, tržna pa štiti privilegije lastnikov kapitala. Pravzaprav niti plan niti trg ne generirata socialnih neenakosti, ampak jih le reproducirata. V tem smislu sta tako plan kot trg v osnovi le mehanizma za reprodukcijo obstoječe socialne stratifikacije. Ali, kakor pravi Szeleny in Manchin (1987:110) vedno je prevladujoči mehanizem odgovoren za temeljno strukturo neenakosti. V kapitalizmu je v rokah ekonomskih monopolov, v realsocialističnih državah pa v rokah političnih monopolov. Protimonopolna zakonodaja v zahodnih družbah blaži disfunkcije tržne alokacije, odsotnost protimonopolne zakonodaje v vzhodnih družbah pa stopnjuje disfunkcije politične alokacije do nevarnih razmer.

Glavni mehanizem, ki dopušča širjenje disfunkcij političnega monopola na ekonomsko in socialno področje, je tako imenovani »mehki proračunski sistem« (Korney); ta poslovne izgube podjetij pokriva na ta način, da porablja fonde, ki so namenjeni za socialno politiko oziroma za družbene dejavnosti. Na ta način se »rdeči baroni« lahko držijo na vrhu poslovnih struktur ne glede na poslovne izgube, saj jim transfer sredstev iz socialnih programov ob dosledni lojalnosti političnemu lobiju omogoča časovno neomejeno preživetje.

Če ocenjujemo distribucijo v socialni politiki z vidika primarne delitve (kot sta jo opredelila Szeleny in Manchin), lahko rečemo, da je socialna distribucija podrejena ekonomski: prosto pretakanje sredstev, ki so namenjena socialnim programom in socialnim službam, v gospodarstvo, bo mogoče vse dotlej, dokler v realsocialističnih državah ne bodo funkcionalno in institucionalno ločili teh dveh distribucij. Vse dotlej, dokler bo mogoč pretok sredstev iz socialnih služb v gospodarske organizacije, se bo dobršen del sredstev porabljal za »socialo« slabih direktorjev in za socializacijo izgub slabih podjetij.

Planska regulacija ne deluje v smeri ohranjanja privilegijev politične elite samo na ravni primarne delitve, ampak tudi na ravni sekundarne delitve. Szeleny in Manchin ugotavljata naslednje vire socialnih privilegijev na ravni sekundarne delitve:

a) na področju stanovanjske zidave in delitve stanovanj imajo prednost tisti z nadpovprečnimi dohodki; članom nomenklature se po neekonomskih cenah prodajajo zemljišča in stanovanjske enote;

b) na področju splošne porabe prinašajo subvencionirane cene nekaterih dobrin več koristi premožnim kot siromašnim;

c) na področju nekaterih družbenih dejavnosti, zlasti na področju visokošolskega izobraževanja, na področju dejavnosti za prosti čas in na področju zdravstvenega varstva, je uporaba premožnejših slojev bistveno večja kot uporaba siromašnejših slojev;

d) na področju regionalne politike se posebni programi za manj razvite regije porabljajo v korist najbolj razvitih delov teh nerazvitih regij.

Plansko gospodarstvo se na ta način razkriva kot vir socialnih neenakosti; z njim se reproducirajo obstoječe neenakosti, zlasti tiste temeljne, ki vladajo med politično elito na eni strani in »delovnim ljudstvom« na drugi.

Neformalna ekonomija in iz nje izvirajoči procesi distribucije ne delujejo v isti smeri kot planska distribucija, zato imajo stihijski alokativni procesi blažilno funkcijo: zasebna zidava stanovanj, popoldansko delo v podjetjih ali delo na domu itd. zmanjšujejo socialne razlike, ki jih sicer generira planska distribucija.

Medtem ko se s plansko distribucijo povečujejo razlike med politično elito in delovnimi ljudmi, lahko po drugi strani ugotovljamo, da se socialne razlike med posameznimi sloji delavstva zmanjšujejo. Vsaj v primerjavi z zahodnimi državami lahko ugotovimo, da so razlike med sloji in tudi razlike med mestom in vasjo v realsocialističnih državah manjše (Echols, 1986); razlike so manjše tako glede osebnih dohodkov kot tudi glede moči in političnega reprezentiranja izobraženecv, delavcev in kmetov. Očitno gre za izenačevanje, ki poteka v znamenju vsesplošne proletarizacije vseh slojev delovnega ljudstva, se pravi v znamenju vsesplošnega siromašenja in politične nemoči. Pri tem vsesplošnem proletariziranju delavskih množic so seveda najbolj prizadeti intelektualci, pri katerih je tudi odpor do realsocialističnih sistemov najmočnejši.

Hkrati z zmanjševanjem socialnih razlik med posameznimi sloji »delovnega ljudstva« pa se ohranjajo, ali pa celo povečujejo, razlike med spoloma, med regijami in med etničnimi skupinami (Echols, 1986). Echols pojasnjuje te razlike takole:

– Zmanjševanje razlik med spoloma in med rasami ni samo posledica ekonomskega, ampak tudi posledica kulturnega razvoja.

– Težnje po izenačevanju so v realsocialističnih družbah zelo močne v prvih letih po revoluciji, potem pa stopijo v ospredje drugi razvojni problemi.

– Politična elita je zavestno privolila v omenjene razlike, ker jih ima za funkcionalne z vidika svoje razvojne politike.

Gail Lapidus (1975) podrobneje analizira neenakosti med spoloma in ugotavlja, da je politična elita status žensk dosledno prilagajala temeljnemu cilju razvojne politike Sovjetske zveze. Izobrazba in stopnja zaposlenosti žensk je v vzhodnoevropskih državah precej višja kot v zahodnih, kljub temu pa je razmerje med povprečnimi plačami moških in žensk na Vzhodu nenavadno podobno tistemu razmerju, ki prevladuje v zahodnih industrijskih družbah: v Angliji in v ZDA zaslužijo ženske relativno manj kot v SZ zato pa zaslužijo ženske v skandinavskih državah relativno precej več kot ženske v SZ.

Etnične razlike v SZ se kažejo v tem, da so plače zaposlenih v centralnoazijskih republikah znatno nižje kot v republikah v evropskem delu SZ. Nižja je seveda tudi izobrazba in stopnja participacije na trgu dela. Razlike med Maori in Evropejci in razlike med belci in črnci v ZDA so manjše ali pa enake tistim, ki jih ugotovljamo med ruskim in neruskim prebivalstvom v SZ. Najbolj nenavadno pa je, da realsocialističnim državam kljub planskemu gospodarstvu in načrtni alokaciji investicijskih sredstev ni uspelo zmanjšati regionalnih razlik v svojih državah. Regionalne razlike ostajajo relativno velike in se v zadnjem času celo povečujejo (Echols, 1986).

Neustrezna socialna politika, ki smo jo ugotavljali v zvezi z nekontrolirano socialno diferenciacijo med spoloma, etnično pripadnostjo in regijami, je še bolj očitna pri reguliranju revščine. Politična vodstva na primer na Madžarskem po letu 1945 sploh niso skrbela za revne, ker je pač prevladalo prepričanje, da bo problem

revnih odpravljen z intenzivnim ekonomskim razvojem, z odpravo privatne lastnine in z odpravo brezposelnosti. Viri revščine poleg tega niso samo ekonomski in strukturalni, ampak tudi kulturni in socialni. Zaradi tega se je revščina v povojnih letih nenadzorovano širila predvsem v družinah z več otroki, v družinah, kjer sta se zakonca razšla, v družinah, ki so jih ogrožale kronične bolezni, alkoholizem, ali pa telesna oziroma duševna prizadetost.

Eden od pomembnih razlogov za neuspešno socialno politiko v realsocialističnih državah je to, da je temeljila na idealih delavskih gibanj iz 19. stoletja; s temi načeli ni mogla ustrezno preprečevati revščine, saj so bila preveč splošna in zastarela. Določala so:

1. da je treba zavreči vse selektivne programe in uvajati samo splošne oziroma univerzalne programe,
2. da je treba v celoti zavreči tržno distribucijo dobrin in storitev in uveljaviti distribucijo glede na potrebe,
3. da je treba namesto denarnih podpor uvajati neposredno pomoč v obliki storitev.

Uresničitev teh načel je rodila precej drugačne rezultate kot pa so bili pričakovani. Postal je očitno, da lahko tudi splošni programi povečujejo razlike med prebivalstvom in zmanjšujejo kakovost storitev. Zato se namesto teh splošnih programov, ki uveljavljajo enak dostop vseh do storitev, uveljavlja načelo pozitivne razredne diskriminacije (Ferge, 1980), ki daje prednost otrokom iz delavskih družin, še zlasti pri vključevanju otrok v vrtnice in šole.

Namesto selektivnih programov, ki bi zahtevali preverjanje premoženjskega stanja uporabnikov, skušajo v zadnjem času razvijati socialne programe, ki so namenjeni posebnim demografskim ali socialnim skupinam (npr. mladim, ostarelim, invalidom itd.); namesto selektivnih programov se oblikujejo specifični programi za subpopulacije.

Neposredna pomoč v obliki storitev in ne v obliki denarne pomoči se je prav tako izkazala za neučinkovito, saj je poraba storitev izrazito neenaka; starejši porabljajo bistveno več zdravstvenih storitev, višji sloji pa bistveno več izobraževalnih in kulturnih storitev. Delavci so pogostejši klienti v bolnišnicah, srednji sloji pa v ambulantah. Vse to navaja socialno politiko k večjemu uveljavljanju denarne pomoči, ki jo lahko bolj natančno alociramo kot pa pomoč v storitvah.

Liberalizacija ekonomije in postopna komercializacija družbenih dejavnosti v 80. letih povzročata intenzivno širjenje revščine. S komercializacijo storitev se je skušalo povečati kompetitivnost med organizacijami, ki proizvajajo storitve, in povečati kakovost le-teh. Izkušnje pa kažejo, da komercializacija ni upravičena povsod; koristna je le tam, kjer ne gre za tiste vrste storitev, ki so življenjskega pomena. Tovrstne storitve lahko postanejo s komercializacijo kvalitetnejše; aktivirajo se tudi latentni viri. Takšna področja so: stanovanjska zidava, šport, kultura itd. Komercializacija na teh področjih povečuje socialno diferenciacijo; ta se intenzivira tudi zaradi tega, ker se politična elita prej kot druge skupine navadi izkoriščati tržne mehanizme za aktiviranje svojih političnih privilegijev; pravimo, da »komodificira« svoje politične privilegije (Polanyi in Manchin, 1986).

Zaščita revnih je možna le na ta način, da se poleg zakonsko določenih minimalnih plač določi minimalne standarde tudi za druga področja in se z brezplačnim dostopom do teh storitev zagotovi, da jih najrevnejši sloji sploh začno uporabljati.

Seveda pa je poleg pozitivne diskriminacije revnih nujna tudi »afirmativna akcija« (Sadurski, 1989), s katero se skuša usposobiti najnižje sloje za enakovredno uporabo storitev, ki jih ponujajo univerzalni socialni programi. Smisel takšne

afirmativne dejavnosti ni v tem, da se poravnajo krivice, ki izvirajo iz preteklosti, ampak v tem, da se zagotovi polnovredna udeležba najnižjih slojev v prihodnjem družbenem dogajanju.

LITERATURA

- Aron, Henry (1967), *Social Security: International Comparisons*; v Eckstein O. (ed.), *Studies in the Economics of Income Maintenance*, Washington D. C., The Brookings Institution
- Andersen, Esping Gosta (1987), *Decommodification and Solidarity in the Welfare State*; v Rein M. in drugi (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy Regions*, New York, M. Sharpe
- Echols, John M. (1986), *Does Socialism Means Greater Equality? A comparison of East and West along Several Mayor Dimensions*; v White S. and Nelson D. (eds.), *Communist Politics*, New York University Press
- Ferge, Zsuzsa (1980), *A Society in the Making: Hungarian Social and Societal Policy, 1954-1975*, New York, M. E. Sharpe
- Furniss, Norman (1986), *Futures for the Welfare State*, Bloomington, Indiana University Press
- Glazer, Nathan (1981), *Roles and Responsibilities in Social Policy*; v OECD (ed.), *Welfare State in Crisis*, Paris, OECD
- Glazer, Nathan, *prav tam*, str. 161
- Hill, S. Martha (1985), *Changing Nature of Poverty*, *Annals*, Vol. 479, May
- ILO (1984), *Into the Twenty First Century. The Development of Social Security*, Geneve
- ILO, *prav tam*, str. 105.
- Kerr, Clark (1983), *The Future of Industrial Societies*; Cambridge, Harward University Press
- Lapidus, Gail (1975), *Political Mobilization, Participation, and Leadership of Women in Soviet Politics*, *Comparative Politics*, Vol. 8, No. 1, October
- Murray, Charles (1987), *In the Search of the Working Poor*, *Public Interest*, No. 89:3-19
- Murray, Charles, *prav tam*, str. 18
- Robson, William A. (1976), *Welfare State and Welfare Society, Illusions and Reality*, London, George Allen and Unwin
- Robson, William A., *prav tam*, str. 58
- Rogers, Harriell (1986), *The American Welfare State in Transition*; v Runiss (c.), *Furniss for the Welfare State*, Bloomington, Indiana University Press
- Townsend, Peter (1986), *Why Are The Many Poor?*, *International Journal of Health Services*, Vol. 16, No. 1:1-23
- Szeleny, Ivan in Manchin Robert (1987), *Social Policy Under state Socialism; Market Redistribution and Social Inequalities in East European Socialist Societies*; v Rein and Rainwater (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policies Regions*, New York, E. Sharpe
- Szeleny, Ivan in Manchin Robert, *prav tam*, str. 110
- Zaid, Mayer (1985), *Political Changes, Citizens Rights, and Welfare State*, *Annals*, Vol. 479, May