

Srna MANDIČ*

SPREMINJANJE SISTEMA BLAGINJE V POSTSOCIALISTIČNIH DRŽAVAH IN PRIMER SLOVENIJE**

Povzetek. Članek analizira spremembe na področju blaginje v postsocialističnih srednjeevropskih državah in še posebej v Sloveniji. Najprej poda pregled ključnih razprav o samem procesu tranzicije, o reformah države blaginje ter o vplivu distribucijskih interesnih bojev na njihovo smer. Predstavi ugotovitve analitikov o poteku reform na nekaj področjih blaginje in izpostavi tezo, da so v senci distribucijskih bojev ostala zanemarjena dolgoročna razvojna vprašanja, kot sta npr. demografsko staranje in temu primerna prilagoditev sistema blaginje, kar je posebej aktualno v zvezi s pokojninsko reformo in z dolgotrajno oskrbo starejših. Oskrbo starejših izpostavlja kot domeno, ki jo je tranzicija specifično in močno prizadela; zaradi tranzicije oskrba starejših močno zamuja z modernizacijo storitev in zavarovanjem stroškov ter tako v veliki meri ostaja v zasebni sferi, zasebna zadeva in predmet pomoči družine.

Ključni pojmi: posttranzicijske države, reforma države blaginje, družina, oskrba starejših, modernizacija

611

Uvod

Zadnja tri desetletja predstavljajo v Sloveniji obdobje izredno dinamičnih sprememb; sem sodijo osemdeseta leta in zaključna faza socialističnega samoupravnega sistema, za tem tranzicija kot obdobje hitrih radikalnih sprememb ter nato grajenje in utrjevanje novega sistema, ki se že srečuje z globalno ekonomsko krizo in napredujočim trendom demografskega staranja. V tem besedilu se ukvarjamo predvsem s področjem blaginje, ki je tudi samo doživljalo velike spremembe in navdihovalo številne analize in komentarje. Za spremembe na področju blaginje, ki jih označujejo tudi pojmi, kot so socialne reforme, reforme socialne države ali države blaginje, je bilo med analitiki dogajanja v tranzicijskih državah veliko zanimanja. Ob reformah sistemov blaginje, ki so se ob koncu osemdesetih let zdele

* Dr. Srna Mandič, izredna profesorica na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

** Izvirni znanstveni članek.

samoumevne, so se skozi čas odpirala številna vprašanja. Že glede nujnosti krčenja socialne države je najti nasprotna si stališča. Kornai (1997) je npr. menil, da je bilo socialistično socialno državo nujno skržiti, ker da je bila prehitra in nevzdržna; nasprotno pa sta Offe in Fuchs (2007) menila, da so njeno krčenje zahtevali tekoči ekonomski in politični stroški tranzicije, zaradi česar so države skušale nižati socialne izdatke, in so tako postale predhodnice modela »vitke države«.

Tudi v Sloveniji se je sistem blaginje v zadnjih treh desetletjih korenito spreminjal in spremenil. Spremembe in številne učinke je podrobneje in z različnimi poudarki predstavilo več avtorjev (glej med drugimi: Svetlik, 1993; Kolarič in drugi, 2009; Stanovnik in Čok, 2009; Stropnik in Šircelj, 2008). Ta prispevek obravnava razvoj področja blaginje v Sloveniji z nekoliko specifične perspektive, saj spremembe v slovenskem področju blaginje umešča v širši okvir razprav o spremembah v srednjeevropskih tranzicijskih državah. Zato v izhodišču predstavi razpravo, ki o spremembah sistema blaginje v postsocialističnih državah poteka med pomembnimi družboslovnimi analitiki. Ta razprava je še kako relevantna tudi za Slovenijo, saj pri pojasnjevanju sprememb izpostavlja nekaj elementov, ki so skupni vsem srednjeevropskim tranzicijskim državam in ki so v našem prostoru premalo prisotni. Posebej izpostavljamo pomen distribucijskih bojev, ki imajo v teh državah skupne predsocijalistične nastavke, njihovo aktiviranje v obdobju tranzicije pa je imelo tudi neposreden vpliv na potek reform in na določanje njihovih prednostnih vprašanj.

V kontekstu tranzicijskih sprememb obravnavamo tudi zmožnost odzivanja formalnega sistema blaginje na staranje prebivalstva ter na komplementarno vprašanje pomena družine, sorodstva in neformalnih omrežij na nekaterih področjih blaginje. Ob ključnih domenah blaginje izpostavljamo tudi oskrbo starejših. Radi bi pokazali, da je oskrba starejših področje, na katerem se tranzicijske okoliščine odražajo na poseben način in pojasnjujejo, zakaj zaostaja v razvoju.

Tranzicija v srednjeevropskih državah

V Sloveniji – tako kot tudi v drugih srednjeevropskih postsocialističnih državah – je dogajanje v zadnjih treh desetletjih zaznamovano s procesom tranzicije in z institucionalnimi spremembami, ki so potekale: v politični sferi kot prehod v demokracijo; v gospodarski sferi kot prehod v tržno gospodarstvo; v sferi socialne politike kot prestrukturiranje države blaginje in privatizacija socialnih storitev. Tranzicijo so spremljale zelo različne interpretacije. Za nekatere je zlom socializma predstavljal preprosto pozitivno spremembo, dohitevanje razvitih evropskih družb. Drugi, npr. Lendvai (2004), so opozarjali, kako kompleksne in nedomišljene so bile te spremembe; za Przeworskega

(1991: 198), na primer, so bile tranzicijske strukturne spremembe »skok v neznano, ki sta ga sprožila obup in upanje, ne pa preverjeni načrti«.

V zadnjih dveh desetletjih so se pojavile številne analize sprememb, ki so sledile koncu socializma v srednjeevropskih državah. Spremembe pogosto pojasnjujejo z razvojnimi fazami. Philipov in Dorbritz (2004) npr. sta povzela tranzicijo in njene politične, ekonomske in socialne transformacije v pet faz, skozi katere so šle tranzicijske države vsaka v svojem tempu. Predtranzicija je bila prva faza krize, ki ji je sledila druga faza – preobrat političnega sistema v parlamentarno demokracijo. Tretja faza je bila »strukturni rez«, obdobje gospodarskega šoka, ko se je podrlo socialistično gospodarstvo, trg še ni polno deloval, sistem socialne zaščite pa je šele začel reorganizacijo, medtem ko sta se pojavila množično osiromašenje in brezposelnost. Četrta faza je bila konsolidacija, ko sta se stabilizirala politični sistem in tržno gospodarstvo. Peto fazo predstavlja »trajni pozitivni dvig«, ko je politični sistem integriran v EU, tržno gospodarstvo okrepljeno, sistem socialne zaščite pa bolje razvit.

Kljub optimistični reformni in privatizacijski retoriki so te spremembe imele daljnosežne in še nevidene družbene posledice (Ferge in Juhasz, 2004). Gospodarski šok ob prestrukturiranju gospodarstva je povzročil drašičen upad proizvodnje. V večini držav se je BDP uspel vrniti na raven iz leta 1989 šele leta 2000 ali kasneje (Philipov in Dorbritz, 2004). Evropska komisija (2004) je v svojih poročilih navajala visoko rast brezposelnosti, znižanje ravni plač in mnogo drugih novonastalih tveganj, ki jim zmanjšani socialni transferji in druge oblike pomoči niso bili kos; posledica tega je bil porast revščine in ranljivih skupin prebivalstva. Politike boje proti revščini so v teh državah oblikovali dokaj pozno in še to pod pritiskom pridruževanja EU (Ferge, 2001; Offe in Fucs, 2007).

Reforme države blaginje: odprtost razvojnih opcij?

Razumevanje logike in smeri sprememb, ki so implicirale prehod socialnih politik iz nekdanj socialističnih v novo, postsocialistično paradigmo, je bil eden od velikih izzivov sodobnega družboslovja. Medtem ko so bile te spremembe nasploh priznane kot nujnost, pa so se pojavila zelo različna mnenja glede intenzivnosti in tudi smeri teh sprememb. Zelo razširjeno je bilo mnenje, da je umikanje (nekdanj socialistične) države blaginje nujno in da je krčenje njenih programov neizogibno. Tako je Kornai (1997) dokazoval, da je bil socialistični sistem blaginje s svojimi univerzalnimi socialnimi pravicami preprosto nevzdržen, glede na splošno raven razvitosti socialističnih držav preveč razvit in torej »prehiter«. Nasprotno pa je Ferge (2001) menila, da je bilo krčenje socialnih izdatkov pač potrebno zaradi težav, ki jih je sprožila sama tranzicija, ter zaradi pritiskov mednarodnih svetovalnih ustanov.

Ena najpogostejših smeri dokazovanja, zakaj so bile reforme blaginje nujne, je izpostavljala potrebo po modernizaciji in pluralizaciji sistema blaginje, kar naj bi vodilo k njegovi večji kakovosti. Te spremembe naj bi pomenile prelom s centraliziranim, z uniformiranim, s paternalističnim in z avtoritarnim socialističnim sistemom blaginje; enovit javni storitveni sektor, ki ni ponujal dovolj izbire, bi nadomestila mešanica različnih ponudnikov storitev: od tržnega sektorja do raznolike civilne družbe z nevladnimi organizacijami. V tej smeri je imel pomembno vlogo koncept »evropeizacije«, po katerem naj bi se socialne politike srednjeevropskih držav približevale evropskemu socialnemu modelu. Pri tem »evropeizacija« ni bila obravnavana samo kot konceptualno vprašanje, ampak tudi kot pragmatično politično vprašanje pridruževanja EU. Čeprav je evropski socialni model ostal le nejasno opredeljen (Ferge, 2001), pa je prav želja po njem navdihovala množično podporo začetku političnih in ekonomskih sprememb (Juhazs, 2006).

Na drugi strani pa so spremembe socialnih politik v tranzicijskih državah Srednje Evrope obravnavale tudi številne empirične raziskave ter izpostavljale številne elemente podobnosti in razlikovanja med njimi samimi ter tudi v primerjavi z drugimi državami EU (glej npr. Manning, 2004 in drugi). Te študije so prinesle veliko delnih ugotovitev in primerjav, pojavljajo pa se tudi kompleksnejše mednarodno primerljive študije politik na posameznih domenah blaginje, npr. otroško varstvo, pokojninsko zavarovanje itd.

Pri poskusih bolj celostnega razumevanja narave in poteka tranzicijskih sprememb na področju blaginje v državah Srednje Evrope se je kot iztočnica pojavilo tudi vprašanje njihove zmožnosti za radikalne spremembe glede na institucionalno in kulturno zapuščino socializma. Na te omejitve sta zelo odmevno opozorila Stark in Bruszt (1998) ter z uporabo koncepta »institucionalne odvisnosti« (tj. »path-dependency«) pokazala, kako dejanska institucionalna struktura v tranzicijskih družbah omejuje njihove razvojne opcije.

Vprašanje odprtosti razvojnih opcij v zvezi z reformami sistemov blaginje v teh državah je radikalno zastavil Kovacs (2002); upošteva različne zagovornike sprememb in njihove argumente oz. »reformne govornice«, je definiral tri logično možne smeri oz. scenarije. Prvi scenarij je predvideval radikalno spremembo sistema blaginje in prehod v tržno-liberalni model blaginje (s skromnimi transferji ljudem pod dohodkovnim cenzusom), kar so zagovarjali mnogi mednarodni strokovnjaki in svetovalci. Drugi scenarij je, nasprotno, predpostavil stagnacijo kot posledico močnega vpliva institucionalne dediščine socializma in odločilne vloge močnih ostankov socializma, ki z državnim protekcionizmom blokirajo reforme. Tretji scenarij reformiranja sistema blaginje pa predpostavlja kombinacijo dveh novih dejavnikov: prvi je znova aktivirana predsocijalistična dediščina Bismarckovega zavarovalniškega modela (ugodnosti so vezane na prispevke), drugi

dejavniki pa množica novih posamičnih javno-zasebnih partnerstev; ker tu ne gre za neko sistematično in dosledno spreminjanje v vnaprej opredeljeni smeri, ampak se dogaja »veliko število majhnih sprememb«, enkratnih poskusov in prilagoditev različnim pritiskom, tudi končni rezultat ni neka koherentna in predvidljiva smer. S svojo utemeljitvijo treh hipotetičnih scenarijev razvoja sistema blaginje v tranzicijskih državah je Kovacs postavil pod vprašaj samoumevnost pričakovanih nove velike zgodbe in nove jasne smeri razvoja.

Opisani Kovacsevi hipotetični scenariji so bili izhodišče za najkompleksnejšo sintetično analizo tranzicijskih sprememb sistemov blaginje, ki sta jo opravila Offe in Fuchs (2007). Z obsežno poglobljeno empirično analizo sprememb sistemov socialne zaščite v tej regiji sta prišla do sklepa, da je bil dejanski razvoj najbližje tretjemu scenariju. Opazila sta, da so v prvem desetletju tranzicije države v regiji vzpostavile močne elemente Bismarckovega zavarovalniškega na prispevkih utemeljenega tipa zaščite in da ni nikjer prevladal pretežno tržno-liberalni model. To dejstvo ter znižanje socialnih izdatkov pa sta tudi edini skupni značilnosti, ki sta jih našla v tej regiji. Poleg teh značilnosti je bilo težko zaznati kakršenkoli skupni vzorec, ki bi bil značilen za posttranzicijske države blaginje; nista identificirala nobenega novega konsistentnega modela oz. režima blaginje; namesto tega sta ugotovila, da prevladujejo »eklektični poskusi uravnovešati notranje in zunanje pritiske«, situacija pa je blizu tega, da bi bila »ideološko brezoblična, ekonomsko in politično pa nestabilna zmes ukrepov« (Offe in Fuchs, 2007: 32).

Do podobnega rezultata je prišel tudi Hacker (2009) v poznejši študiji, ki je zajela spremembe v desetih srednjeevropskih tranzicijskih državah na področju pokojninskega zavarovanja, zdravstva in brezposelnosti po letu 1989. Hacker je ugotovil, da zanje ni mogoče postaviti neke skupne splošne slike. Za razliko do analiz, ki te države obravnavajo kot monolitni blok z novim postsocialističnim tipom države blaginje, sam ni našel empiričnih dokazov za to; nasprotno, namesto novega posebnega postsocialističnega režima blaginje je ugotovil, da gre najnovejši razvoj v smeri hibridizacije, torej križanja med znanimi režimi. Poudarja, da je v zgodnjem obdobju tranzicije v vseh državah res prišlo do istega skupnega obrata, ko so Bismarckov model socialnega zavarovanja na osnovi prispevka močnejše uveljavili tudi pri pokojninskem in zdravstvenem zavarovanju; toda po tem obdobju so nadaljnje reformne aktivnosti vpeljevale zelo raznolike spremembe.

Distribucijski boji in njihova vloga pri spreminjanju sistema blaginje

Redistribucija, prerazdeljevanje državne oz. družbene lastnine je bilo ključno in tudi začetno vprašanje tranzicije. Privatizacija gospodarstva ter (v nekaterih državah, med njimi v Sloveniji) denacionalizacija (restitucija)

premoženja sta v ospredje postavili vprašanje: »kdo kaj dobi«. To vprašanje je bilo dalj časa tako pomembno, da je prevladalo nad mnogimi drugimi preudarki nekaterih javnih politik (Mandič, 2000). Prerazdeljevanje ni bilo omejeno le na državno oz. družbeno lastnino in premoženje, ampak je potekalo tudi v okviru spreminjanja države blaginje in prerazdeljevanja na eni strani bremen in prispevkov vanjo, na drugi strani pa ugodnosti oz. socialnih pravic različnih skupin prebivalstva.

Kot dokazujeta in dokumentirata Offe in Fuchs (2007), so imeli v reformah na področju blaginje distribucijski boji pravzaprav ključno vlogo, še posebej pri pokojninskih reformah. Pokojninske reforme so z iskanjem različnih rešitev predstavljale arena, v kateri so se odvijali številni posebni distribucijski boji. Na tem področju je izbiranje in odločanje o posameznih ukrepih potekalo pod nenehnimi številnimi pritiski. Pritiski so prihajali od raznovrstnih sindikatov in njihovih področnih organizacij, delodajalcev, ki so zahtevali znižanje prispevkov in se celo izogibali plačevanju prispevkov, do mednarodnih svetovalnih inštitucij, zlasti Mednarodnega denarnega sklada in Svetovne banke. Tudi sindikati posameznih poklicev in področij so zastopali različne opcije in večkrat zase zahtevali ter si izborili specifične ugodnosti pri upokojevanju. Pritiski, ki so se pojavljali, so prihajali iz različnih smeri ter tudi od različno močnih političnih strank in njihovih podpornikov. Kot ugotavlja Guardiancich (2004), je bila izbira ukrepov odvisna tudi od moči strankarskega zaledja dveh specifičnih ministrov – ministra za finance in ministra za socialne zadeve. Običajno je finančni minister zagovarjal bolj radikalne reforme in občutnejše krčenja socialnih izdatkov, minister za socialne zadeve pa se je nagibal k milejšim spremembam; prvi je običajno prihajal iz liberalnega političnega tabora, drugi iz socialnodemokratskega. Primer Slovenije – z ministroma Ropom in Gasparijem ter njuno vlogo pri pokojninski reformi – pa navaja kot izjemo od opisanega prevladujočega vzorca v regiji.

Veliko vlogo distribucijskih bojev in njihov odločilni vpliv na potek spreminjanja sistema blaginje v srednjeevropskih tranzicijskih državah sta Offe in Fuchs (2007) pojasnjevala z znova obujeno dediščino Bismarckovega modela socialnega varstva. Ta dediščina je namreč pomembno prispevala k čezmerni rasti in tudi k umirjanju teh distribucijskih bojev v reformah blaginje. Ta model je namreč že v osnovi služil temu, da prepreči razredni distribucijski konflikt in ga razdrobi ter prevede v množico manjših konfliktov med različnimi statusnimi skupinami; na ta način se družba izogne motečemu distribucijskemu konfliktu, saj razdeljenosti in notranje delitve pripeljejo do splošne umiritve. Tako so se tudi postsocialistične elite, soočene z zmagovalci in poraženci tranzicijskega obdobja, lahko naslonile na rešitve, ki so temeljile na Bismarckovem modelu, ki upravičence deli na manjše in še manjše kategorije. Zlasti očitno je bilo to pri shemah, ki so dovoljevale

nestandardno zgodnje upokojevanje kategorij, kot so starejši, posebne poklicne skupine, brezposelni itd.; na ta način se je zakrivala in reševala množična brezposelnost zaradi ekonomskega šoka v prvih letih tranzicije. To je ustvarilo veliko nesorazmerje med prilivi in odlivi v pokojninski sistem ter povzročilo nujno iskanje rešitev v dveh smereh. Prva je dvig upokojitvene starosti v javnem pokojninskem sistemu (prvi steber) in prenos dela prihodnje odgovornosti za pokojnine na dva druga stebra: na zaposlitveni steber in steber zasebnega varčevanja. Temu osnovnemu vzorcu je sledila tudi Slovenija (glej Stanovnik in Čok, 2009).

Distribucijski boji so imeli tudi pomembne posredne učinke. Več analitikov je namreč izpostavilo problem, da v srednjeevropskih tranzicijskih državah zanimanje za trenutna in kratkoročna vprašanja prevladuje nad dolgoročnejsimi vprašanji. Hacker (2009) je tako ocenil, da so pokojninske reforme v regiji v prvi vrsti odgovor na ekonomske težave, ki jih je povzročila tranzicija, veliko manj pa iskanje rešitev za prihodnje demografske izzive. Offe in Fuchs (2007) opozarjata na »kratkovidnost« (oz. »short-termism«) v regiji; Vellaladics et al. (2006) pa v svoji analizi javne razprave in poročanja medijev o vprašanih demografskega staranja ugotavljajo veliko razliko med evropskimi državami. V starih članicah EU so se mediji osredotočili na izzive prihodnjih desetletij, torej na vzdržnost sistema socialne zaščite in na prihodnost medgeneracijske solidarnosti. Nasprotno pa je v srednje- in vzhodnoevropskih državah javna razprava poudarjala predvsem trenutne težave, zlasti neustrezno višino pokojnin ter slabe življenjske in finančne razmere starejših ljudi.

Večanje pomena sorodstva na izpostavljenih področjih blaginje

S tranzicijo se je v srednjeevropskih državah okrepila vloga družine, sorodstva in sploh neformalnih oblik pomoči (glej npr. Kovacs, 2002; Read in Thelen, 2007; Vellaladics et al., 2006; Saraceno, 2010). Poleg pojasnjevanja razlogov za ta trend pa se odpirajo tudi vprašanja o specifičnih področjih blaginje, ki so bila tem spremembam najbolj izpostavljena.

Med dejavniki, ki pojasnjujejo, zakaj je prišlo do te spremembe v srednjeevropskih tranzicijskih državah, ima pomembno mesto tudi zgodovinski dejavnik; natančneje, gre za vlogo predsocijalističnega Bismarckovega modela blaginje, ki je služil kot nastavek poznejši socialistični državi blaginje, svojo vlogo pa je odigral tudi ob njenem krčenju (Read in Thelen, 2007). V tem modelu so namreč vsa upravičenja do pomoči temeljila na »paternalističnem družinskem podjetju« in na njegovi moralni dolžnosti skrbeti za zaposlene in njihove družinske člane; kasnejša socialistična država blaginje je ta upravičenja razširila v univerzalna, a so še naprej ostala vezana na obveznost delodajalcev ter na pravice iz zaposlitve. Kot nadalje ugotavljata

Read in Thelen (2007), so se prav na tej osnovi pozneje v socializmu gradila tudi osebna omrežja, ki so jih ljudje uporabljali za dostop do dobrin in storitev, do katerih je bilo sicer težko priti (ekonomija pomanjkanja). Ta omrežja so pod socializmom poosebljala celotno zasebno sfero, saj sta bila trg in državljansko združevanje kot preostali obliki zasebnega zelo omejena. Osebno omrežje je pomenilo področje zaupanja, varnosti in pomoči. To funkcijo je ohranilo tudi v obdobju tranzicijskih sprememb, ko se je država blaginje začela umikati in opuščati nekatere dele oskrbe, to pa je vodilo do preoblikovanja meje med javnim in zasebnim (Read in Thelen, 2007).

Kot opisuje Kovacs (2002: 184), so tranzicijske države blaginje po letu 1989 začele načelo univerzalizma postopno nadomeščati z amorfnimi načeli »individualne odgovornosti« in samozavarovanja; s tem ko je ostal subjekt »individualne odgovornosti« pogosto le nejasno opredeljen, so dobile nove vlade legitimno priložnost, da del socialnih bremen prenesejo na družino. Tako so »neoliberalni argumenti pripravili tla konservativnim ukrepom«, ki so ženskam naprtli dodatna bremena, zlasti v zvezi z nego. Kovacs (2002: 197) izpostavlja velik obseg neformalnih aktivnosti na področju blaginje, ki v posttranzicijskem obdobju poteka med posamezniki v okviru razširjene družine in med družinami; menjava storitev in dobrin poteka v naravi, v denarju ali celo na polkomercialni osnovi, in to posebej močno na področjih, kot so otroško varstvo in nega, nega starejših, zdravstvena nega in stanovanje.

Na izredno velik pomen neformalnih oblik pomoči v okviru sorodstva v tranzicijskih državah je posredno pokazala tudi primerjalna študija z zahodnoevropskimi državami. Velladics et al. (2006), ki so merili stališča do različnih oblik medgeneracijske solidarnosti, so ugotovili, da ljudje v tranzicijskih državah bolj podpirajo in več pričakujejo od neformalnih oblik medgeneracijske solidarnosti med člani gospodinjstva in družinskih omrežij, medtem se ko v državah Zahodne Evrope veliko bolj nagibajo k podpori in pričakovanjem do formaliziranih oblik medgeneracijske solidarnosti, ki so institucionalizirane v sistemu socialne varnosti.

Večanje vloge sorodstva kot posledica redefiniranja meje med javnim in zasebnim v tranzicijskih državah je bilo najizraziteje na tistih programih države blaginje, ki so zagotavljali storitve (ne denarne transferje). Prvo tako področje predstavlja stanovanje oz. najemno stanovanje, kjer je porast vloge neformalne pomoči sorodstva splošno opažen in dobro dokumentiran. Stanovanjsko področje, ki je v tranziciji doživelo zelo radikalno manjšanje vloge države, je s krčenjem javnega sektorja in privatizacijo državnih/družbenih najemnih stanovanj sicer prispevalo k »blažitvi posledic siceršnjega gospodarskega pretresa« (Struyk, 1996), vendar pa je imelo tudi druge posledice. Zaradi zmanjšane dostopnosti stanovanj za novonastajajoča gospodinjstva se je okrepila odvisnost mladih od pomoči staršev, kar

se je pokazalo zlasti kot podaljšano bivanje v stanovanju staršev in kot – primerjalno gledano – visok delež večgeneracijskih gospodinjstev (Mandič, 2008; Iacovou, 2011).

Naslednje področje blaginje, ki je bilo pri tranzicijskem razmejevanju med javnim in zasebnim močno izpostavljeno, je oskrba starejših, ki vsebuje storitve podpore in nege za starejše, vključno z dolgotrajno oskrbo. Področje oskrbe starejših – za razliko od stanovanjskega področja – še ni bilo deležno večje pozornosti analitikov tranzicijskih sprememb. Nasploh je oskrba starejših, zlasti dolgotrajna nega, v primerjavi z drugimi področji blaginje zelo specifična. Je razmeroma novo področje, ki vstopa na dnevni red socialne politike šele v zadnjih desetletjih. Sodi med t.i. »nova tveganja«, ki jih – v primerjavi s »starimi tveganji« – klasični programi stare, povojne države blaginje še niso vključevali (Armingeon in Bonoli, 2006). Ta tveganja so postala aktualna šele v novejšem času zaradi demografskega staranja prebivalstva, ko je začel izraziteje naraščati delež starejšega prebivalstva, ki nego potrebuje vse daljši čas, obenem pa upada delež aktivnega prebivalstva. Tako je samo zaradi demografskega staranja evropskih družb njihova »negovalna kapaciteta« (razmerje med številom žensk v starosti od 45 do 69 let ter številom vseh prebivalcev, starejših od 69 let) med letoma 1960 in 1990 upadla za tretjino (Alber, 1995). Zmanjšala se je tudi tradicionalna vloga žensk pri negi družinskih članov, saj so ženske pogosteje vstopale v formalno zaposlitev. Hkrati z vse večjimi potrebami po oskrbi starejših so torej v številnih evropskih državah zaznali nezadostnost in upadanje virov tradicionalne oskrbe starejših (Pickard et al., 2007). Tako je oskrba starejših, ki so jo do nedavnega v večini zahodnoevropskih držav še razumeli kot »zasebno družinsko zadevo«, v mnogih državah postala javna zadeva s pripoznano nujnostjo prehoda od neformalne oskrbe k drugim in dodatnim rešitvam, vključno z zavarovanjem za primer dolgotrajne oskrbe (Morel, 2006). Kot splošno sprejeti cilji pri razvoju sistema oskrbe starejših velja vzdržna mešanica javnih in zasebnih sredstev financiranja, pri oblikah storitev pa je ob domski (institucionalni) oskrbi prioriteten poudarek na oskrbi na domu ter storitvah v skupnosti (Evropska komisija, 2012).

O spremembah na tem področju v tranzicijskih državah je opravljenih razmeroma malo analiz. Armingeon (2006) je pri primerjavi državnih izdatkov za podporne storitve za starejše in druge družinske storitve ugotovil, da vzhodnoevropske države kot skupina močno zaostajajo za drugimi. Saraceno (2010), ki je analizirala obseg defamilijalizacije storitev za starejše in primerjala, kolikšen odstotek starejšega prebivalstva prejema storitve zunaj kroga družine, je ugotovila, da pokritost v vzhodnoevropskih državah v zadnjih letih sicer narašča, vendar ostaja – primerjalno gledano – nizka, družina pa pri oskrbi starejših še naprej ohranja ključno vlogo. Lethbridge (2011) ocenjuje, da področje oskrbe starejših v tranzicijskih socialnih

reformah ni imelo prednosti; srednje- in vzhodnoevropske države uvršča v »družinski model oskrbe«. Ugotavlja, da je vključenost starejših v formalne oblike oskrbe (domske in na domu) v primerjavi z drugimi državami nizka in da te države zato lahko v prihodnosti pričakujejo povečan pritisk po razvoju in javnem financiranju teh storitev.

Splošne ugotovitve o veliki vlogi družine in redefiniranju meje med javnim in zasebnim v tranzicijskih državah v pretežni meri veljajo tudi za Slovenijo. Med izpostavljenimi področji je izjema samo otroško varstvo. Dobro razvitost in visoko vključenost otrok je sistem otroškega varstva (s kombinacijo tržnih elementov) uspel obdržati tudi po tranziciji (Stropnik in Šircelj, 2008). Na stanovanjskem področju je javni storitveni sektor, ki ga predstavlja neprofitna najemna stanovanjska oskrba, doživel zelo radikalno krčenje (Stanovnik, 1994; Sendi, 2003; Cirman, 2006), dobro pa je tudi dokumentiran velik in rastoč pomen sorodstva pri zagotavljanju stanovanjskih virov (Cirman, 2006; Mandič, 2008) in pri nastanitvi. Ugotovljen je dramatičen porast odstotka mladih do 35 leta, ki so v stanovanju staršev (Mandič, 1996); odstotek starejših nad 65, ki sobivajo v istem gospodinjstvu z odraslimi otroki, pa je tretji najvišji v EU (Mandič, 2011). Zelo pomembna in vse večja vloga neformalnih oblik pomoči je ugotovljena tudi nasploh, z veliko razširjenostjo in pomenom osebnih omrežij socialne opore (Filipovič, 2011; Hlebec et al., 2010; Hlebec et al., 2012). Ta omrežja, v katerih ima prevladujočo vlogo sorodstvo, so se v odnosu do novih tveganj, ki jih je prinesla tranzicija, pokazala za bolj odzivna od skupnostnih (Mandič in Hlebec, 2005).

Izkazalo se je, da je področje oskrbe starejših v Sloveniji zelo izpostavljeno vplivom tranzicije. Kljub spremembam je velik del oskrbe starostnikov ostal domena neformalne družinske oskrbe (Kolarič et al., 2009). Institucionalna, domska oskrba je v zadnjih dveh desetletjih sicer beležila pluralizacijo ponudnikov ter rast kapacitet – le-ta je dosegla 5-odstotno pokritost populacije, starejše od 65 let (Dremelj in drugi, 2009: 99), ni pa dosegla sodobnejšega standarda bivanja (MDDSZ, 2006; Mali, 2009). Pomoč in oskrba na domu kot sodobnejša oblika pomoči starejšim sta se začeli razvijati, vendar sta dosegli zelo nizek delež starejših, v dostopnosti in cenovni dosegljivosti pa je med občinami najti zelo velike razlike (Nagode, 2009; Hlebec, 2012). Povezava različnih oblik in izvajalcev pomoči v enovit sistem oskrbe ter vpeljava obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo je za Slovenijo še nujnost (OECD, 2011) in je šele v pripravi. Prav tako zelo primanjkuje negovalnih oddelkov in bolnišnic za starejše. Na vprašanje, koliko je formalna oskrba starejših v Sloveniji modernizirana, pa lahko pogledamo s pomočjo mednarodne primerjalne perspektive. Po primerjalnih podatkih z drugimi evropskimi državami, ki so dostopni (Saraceno, 2010: 36), je bil leta 2003 položaj Slovenije naslednji: pri domski oskrbi je bila z 4-odstotno pokritostjo starejših od 65 let na 13. mestu – skupaj z Nemčijo, Grčijo in Češko; pri

oskrbi na domu pa se je z 2-odstotno pokritostjo uvrstila na 19. mesto – skupaj z Latvijo, Slovaško, Estonijo in Poljsko.

Družina in sorodstvo pa nista zelo navzoča samo v neformalni skrbi in negi starejših, ampak tudi v formalnih oblikah, kolikor te implicirajo zasebna finančna sredstva uporabnika. Posebej to velja v primeru domske oskrbe starejših; medtem ko zdravstveni del oskrbe krije zdravstveno zavarovanje, pa je plačilo domske oskrbe – tudi v javnem zavodu – v načelu razumljeno in sprejeto kot zasebna zadeva. Breme stroška nosi uporabnik sam, za ta namen pa je mogoče tudi obremeniti njegove nepremičnine; po načelu subsidiarnosti nastopi kot zavezanec za plačilo tudi njegova ožja družina, vključno z otroki; javna sredstva se bremenijo šele, če prej naštetih viri ne zadoščajo. Trenutno zelo nizek del javnih sredstev pri financiranju oskrbe starejših v Sloveniji za zdaj ni problematiziran. Za razliko do skandinavskih držav, zlasti Danske, kjer so npr. lokalne skupnosti dolžne ponuditi oskrbo starejšim brezplačno (Saraceno, 2010), se v Sloveniji večinoma uporabijo zasebni viri, pri čemer se povečuje naslonitev na stanovanjsko premoženje. Mednarodna primerjalna študija DEMHOW je pokazala, da starejši ljudje v Sloveniji veliko pogosteje od drugih držav izražajo pripravljenost, da uporabijo stanovanjsko premoženje za (do)plačilo domske oskrbe, če je to potrebno (Mandič, 2010).

Sklep

Tranzicija, ki je zaznamovala spreminjanje slovenske družbe v zadnjih treh desetletjih, je bila v marsičem podobna dogajanju v drugih srednjeevropskih tranzicijskih državah. Tranzicijske reforme države blaginje so izpostavljale potrebo po krčenju socialnih programov in kolektivističnih oblik zavarovanja ter izrecno poudarjale večjo odgovornost posameznika ter subsidiarno odgovornost, tudi družine in sorodstva. Vendar pa so bile izpeljane spremembe – glede na potek in smer – vse prej kot uniformne in premočrtne. Nasprotno, analiza reformnih ukrepov ključnih politik blaginje je pokazala, da so v njih pogosto prevladovali eklektični poskusi, kako uravnovešati odzive na notranje in zunanje pritiske, rezultat tega pa je bila ideološko neprofilirana in nestabilna zmes raznorodnih ukrepov (Offe in Fuchs, 2007). Nasproti pritiskom zunanjih mednarodnih organizacij so se tako na notranjem prizorišču javljale zahteve različnih interesnih skupin, najizrazitejša arena teh distribucijskih bojev pa so bila področja socialnih transferjev v zvezi z zaposlitvenim statusom in s pokojninskim zavarovanjem. V senci teh distribucijskih bojev so v veliki meri ostajala druga, zlasti dolgoročna razvojna vprašanja, tudi tista povezana z demografskim staranjem. Za razliko do pokojninskega zavarovanja, ki zadeva transferje in je bilo v distribucijskih bojih zastopano z močnimi interesnimi skupinami,

je ostala oskrba starejših (kot storitveni program) še naprej v veliki meri domena družine.

Opisani dejavniki torej pripomorejo k razumevanju specifičnega položaja, v katerem se je v tranzicijskih državah znašlo področje oskrbe starejših. K pojasnjevanju okoliščin, da je oskrba starejših v tolikšni meri ostala v zasebni sferi, kot zasebna zadeva, in da modernizacija formalnega sistema oskrbe toliko zamuja, pa prispevajo tudi drugi dejavniki. Že prej je bilo pokazano (Mandič in Hlebec, 2005), kako so tranzicijski demokratični deficit, postmoderna depolitizacija in nerazvitost participativnega okolja politik blaginje predstavljali oviro artikuliranju skupnih problemov in njihovem umeščanju na dnevni red politik, k čemur so pripomogla tudi šibko razvita skupnostna omrežja. Nasprotno pa sta porasli moč in vloga zasebnih omrežij socialne opore, v katerih ima ključno vlogo sorodstvo in ki ponujajo pomoč ter podporo pri osebnih potrebah svojih članov, torej tam, kjer je problem artikuliran kot zasebni problem in rešljiv z zasebnimi viri. Ta omrežja, zlasti skozi medgeneracijski družinski okvir, so se odzvala na potrebe po oskrbi starejših z naborom različnih virov, kamor sodijo nega in skrb (storitve), finančni viri in stanovanja (nepremičnine).

622 Sklenemo torej lahko, da je oskrba starejših tisto področje blaginje, čigar razvoj je tranzicija v Sloveniji na poseben način in zelo močno prizadela. Gre za novo področje, ki zaradi trenda demografskega staranja šele terja vključitev v formalni sistem blaginje, pri tem pa se sooča s kumuliranimi neugodnimi tranzicijskimi okoliščinami. Pri razbremenjevanju družine kot tradicionalnega vira oskrbe ter pri modernizaciji teh storitev Slovenija zamuja. Specifični potek in vpliv slovenske tranzicije pri tem pa je viden v tem, da je današnji zaostanek za drugimi večji kot pred tremi desetletji. Konkretno, pri domovih kot zgodnejši obliki modernizacije oskrbe, začete že pred tranzicijo, je Slovenija v zgornji polovici evropskih držav, torej med razvitejšimi; pri oskrbi na domu kot novejši obliki oskrbe pa blizu evropskega dna, med zamudniki. Še neproblematizirana nesorazmerno močna udeležba zasebnega financiranja pri obeh oblikah ima zaslombo v zasebnem stanovanjskem premoženju, pri uporabi katerega pa je Slovenija med najpogumnejšimi državami.

LITERATURA

- Alber, Jens (1995): A Framework for the Comparative Study of Social Services. *Journal of European Social Policy* 5 (2): 131–49.
- Armingeon, Klaus (2006): Reconciling competing claims of the welfare state clientele. V: Klaus Armingeon in Giuliano Bonoli (ur.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, 100–22. London in New York: Routledge.
- Armingeon, Klaus (ur.) in Giuliano Bonoli (ur.) (2006): *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. London in New York: Routledge.

- Cirman, Andreja (2006): Housing tenure preferences in the postprivatization period: the case of Slovenia. *Housing Studies* 21 (1): 113–34.
- Dremelj, Polona, Kobal, Barbara, Smolej, Simona, Nagode, Mateja in Žiberna, Vid (2009): Spremljanje učinkov izvajanja Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva 2006–2010, Poročilo za leto 2009. Ljubljana: Inštitut RS za socialno varstvo. Dostopno na <http://www.irsv.si/publikacije/leto-2009/index.html> dne 22. 7. 2012
- European Commission (2012): Long term care. Dostopno prek <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=792&langId=en>, 18. 4. 2012.
- Ferge, Zsuzsa (2001): European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries. *European Journal of Social Quality* 3 (1–2): 9–25.
- Ferge, Zsuzsa in Gábor Juhász (2004): Accession and Social Policy: The Case of Hungary. *Journal of European Social Policy* 14 (3): 233–51.
- Filipovič Hrast, Maša (2011): Socialna izključenost starejših: Slovenija v primerjalni perspektivi. V: Srna Mandič in Maša Filipovič Hrast (ur.), *Blaginja pod pritiski demografskih sprememb*, 61–84. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Guardiancich, Igor (2004): Welfare State Retrenchment in Central and Eastern Europe: the Case of Pension Reforms in Poland and Slovenia. *Managing Global Transitions* 2 (1): 41–64.
- Hacker, Björn (2009): Hybridization instead of Clustering: Transformation Processes of Welfare Policies in Central and Eastern Europe. *Social Policy & Administration* 43 (2): 152–69.
- Hlebec, Valentina (ur.) (2009): *Starejši ljudje v družbi sprememb*. Maribor: Aristej.
- Hlebec, Valentina, Milivoja Šircelj in Maja Mrzel (2010): How to monitor intergenerational solidarity in social support networks? *Teorija in praksa* 17 (6): 1127–49.
- Hlebec, Valentina (2012): Kontekstualni dejavniki uporabe oskrbe na domu v Sloveniji = Contextual factors of home care utilization in Slovenia. *Zdravstveno varstvo* 51 (2): 120–27.
- Hlebec, Valentina, Maša Filipovič Hrast, Sonja Kump, Sabina Jelenc-Krašovec, Majda Pahor in Barbara Domajnko (2012): *Medgeneracijska solidarnost v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Iacovou, Maria in Alexandra J. Skew (2011): Household composition across the new Europe: Where do the new Member States fit in? *Demographic Research* 25 (5): 465–90.
- Juhász, Gábor (2006): Exporting or pulling down? The European social model and eastern enlargement of the EU. *European Journal of Social Quality* 6 (1): 82–108.
- Kolarič, Zinka, Tatjana Rakar in Anja Kopač Mrak (2009): Slovenski sistem blaginje v procesu postopnega spreminjanja. V: Valentina Hlebec (ur.), *Starejši ljudje v družbi sprememb*, 45–75. Maribor: Aristej.
- Kornai, János (1997): The Reform of the Welfare State and Public Opinion. *The American Economic Review* 87 (2): 339–43.
- Kovacs, Janos Matyas (2002): Approaching the EU and Reaching the US? Rival Narratives on Transforming Welfare Regimes in East-Central Europe. *West European Politics* 25 (2): 175–204.

- Lendvai, Noémi (2004): The Weakest Link? EU Accession and Enlargement: Dialoguing EU and Post-Communist Social Policy. *Journal of European Social Policy* 14 (3): 319–33.
- Lethbridge, Jane (2011): Care Services for Older People in Europe – Challenges for Labour. Dostopno prek http://www.epsu.org/IMG/pdf/Care_Services_Older_People_Europe_report_final.pdf, 18. 4. 2012.
- Mali, Jana (2009): Spremembe v institucionalnem varstvu starejših V: Valentina Hlebec (ur.), *Starejši ljudje v družbi sprememb*, 95–108. Maribor: Aristej.
- Mandič, Srna (1996): The changing quality of life during »transition« – the housing component. *Družboslovne razprave* 12 (22/23): 28–40.
- Mandič, Srna (2000): Housing, Wealth and welfare in times of transition. *Teorija in praksa* 16 (32–33): 249–60.
- Mandič, Srna (2008): Home-Leaving and its Structural Determinants in Western and Eastern Europe: An Exploratory Study. *Housing Studies* 23 (4): 615–37.
- Mandič, Srna (2010): Households' views on security in old age and the role of housing assets in Slovenia. *Teorija in praksa* 17 (5): 1011–27.
- Mandič, Srna (2011): Stanovanje in blaginja starejših: primerjava Slovenije z izbranimi evropskimi državami. V: Srna Mandič in Maša Filipovič Hrast (ur.), *Blaginja pod pritiski demografskih sprememb*, 85–105. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Mandič, Srna in Valentina Hlebec (2005): Socialno omrežje kot okvir upravljanja s kakovostjo življenja in spremembe v Sloveniji med letoma 1987 in 2002. *Družboslovne razprave*, 21 (49/50): 263–285.
- Manning, Nick (2004): Diversity and change in pre-accession Central and Eastern Europe since 1989. *Journal of European Social Policy* 14 (3): 211–32.
- MDDSZ (2006): Strategija varstva starejših do leta 2010 – Solidarnost, sožitje in kakovostno staranje prebivalstva; Ljubljana: MDDSZ. http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/strategija-SI-starejsi.pdf.
- Morel, Nathalie (2006): Providing coverage against new social risks in Bismarckian welfare states: the case of long term care. V: Klaus Armingeon in Giuliano Bonoli (ur.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, 227–47. London in New York: Routledge.
- Nagode, Mateja (2009): Organizirana pomoč za stare ljudi, ki živijo na domu: pomoč na domu in varovanje na daljavo. V: Valentina Hlebec (ur.), *Starejši ljudje v družbi sprememb*, 125–38. Maribor: Aristej.
- OECD (2011): Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care. Dostopno prek www.oecd.org/health/longtermcare, 14. 8. 2011.
- Offe, Claus in Susanne Fuchs (2007): Welfare State Formation in the Enlarged European Union – Patterns of Reform in the Post-Communist New Member States. Discussion Paper SP IV 2007–306, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2007.
- Philipov, Dimiter in Jürgen Dorbritz (2004): Demographic consequences of economic transition in countries of central and eastern Europe. *Council of Europe Population Studies No 23*, Strasburg, Council of Europe.

- Pickard, Linda, Adelina Comas-Herrera, Joan Costa-Font, Cristiano Gori, Alessandra di Maio, Concepció Patxot, Alessandro Pozzi, Heinz Rothgang in Raphael Wittenberg (2007): Modelling an entitlement to long-term care services for older people in Europe: projections for long-term care expenditure to 2050. *Journal of European Social Policy* 17 (1): 33–48.
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Read, Rosie in Tatjana Thelen (2007): Introduction: Social security and care after socialism: Reconfigurations of public and private. *Focaal—European Journal of Anthropology* 50: 3–18.
- Saraceno, Chiara (2010): Social Inequalities in facing old-age dependency: a bi-generational perspective. *Journal of European Social Policy* 20 (1): 32–44.
- Sendi, Richard (2003): An emerging private rental market in Ljubljana. V: Stuart Lowe in Sasha Tsenkova (ur.), *Housing Change in East and Central Europe: Integration or Fragmentation?*, 155–69. Aldershot: Ashgate.
- Stanovnik, Tine (1994): The Sale of the Social Housing Stock in Slovenia: What Happened and Why. *Urban Studies* 31 (9): 1559–70.
- Stanovnik, Tine in Mitja Čok (2009): The Transition process and Changes in Income, Income Inequality and Poverty: The Case of Slovenia. V: Manuela Sofia Stanculescu in Tine Stanovnik (ur.): *Activity, Incomes and Social Welfare*, 231–68. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Stark, David in László Bruszt (1998): *Postsocialist Pathways*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stropnik, Nada in Milivoja Šircelj (2008): Slovenia: generous family policy without evidence of any fertility impact. *Demographic research* 19 (26): 1019–58.
- Struyk, Raymond J. (1996): *Economic Restructuring of the Former Soviet Bloc: the Case of Housing*. Washington, D. C.: Urban Institute Press.
- Svetlik, Ivan (1993): Reform of social policy in Slovenia: a soft approach. *Journal of European Social Policy* 3 (3): 195–208.
- Velladics, Katalin, Kene Henkens in Hendrik P. Van Dalen (2006): Do different welfare states engender different policy preferences? Opinions on pension reforms in Eastern and Western Europe. *Ageing and Society* 26 (3): 475–96.