

## RAZVOJ SLOVENSKE DRŽAVNE BLAGINJE V EVROPSKI PERSPEKTIVI\*

### POVZETEK

*V zadnjih desetletjih sta tako koncept blaginje kot z njim povezana socialna politika predmet pogostih kritik in sicer v smislu, da sta preveč radodarna in da je zato potrebno temeljito krčenje socialnih stroškov. Podobno kritiko doživlja tudi socialna politika v bivših socialističnih režimih. V svojem članku zagovarja avtorica tezo, da lahko tudi socialistične režime blaginje umestimo v korporativistično tradicijo modela blaginje tako po času nastanka kot po strukturnih značilnostih. Zato preverja to domnevo v tistem konceptualnem okviru, ki ga temeljno določajo razredne koalicije in sicer na primeru Slovenije in še nekaterih drugih držav, ki jih družijo tradicija močne katoliške cerkve, pozna industrializacija in izkušnja vladavine komunističnih režimov.*

*Korporativistični model blaginje se od drugih posebno razlikuje po tem, da je osredotočen na industrijske delavce in druge zaposlene v posebnih zavarovalniških programih. Avtorica je tako ugotovila, da so bili v analiziranih deželah samozaposleni precej časa izključeni iz podobnih programov blaginje. Celotič, nobena politična elita se ni potegovala za njihove socialne interese. Kljub radikalnim političnim spremembam v analiziranih deželah, so ti modeli blaginje uspeli ohraniti večino svojih temeljnih značilnosti, ugotavlja avtorica. Brez dvoma so se ti režimi spreminjali skozi čas, toda te spremembe so bolj zadevale širjenje programov kot pa njihovo preoblikovanje in krčenje.*

### ABSTRACT

*Over the last decades, the European concepts of welfare and related social policy have repeatedly been subjected to a critique of being over-lax and of needing expenditure cuts. Social policy under socialism has also been considered extensively. In her paper, the author claims that the welfare regimes under socialism shared the tradition of the corporatist welfare state in both timing and insertion. She re-considers this well accepted thesis in a contextual framework where class-coalitions are a major corner-stone. Slovenia and some other countries which share the legacy of late industrialisation with the strong impact of the Catholic Church, and also the Communist rule, are taken into account to test this thesis.*

*Since the corporatist welfare regime is known to focus on industrial workers and employees under separate schemes, the author has discovered that the self-employed were for a long time excluded from welfare in all the countries considered. Moreover, they did not manage to attract any power elite to fight politically for their welfare interests. Regardless of sometimes radical political changes, as analytical findings prove, welfare regimes under re-consideration have managed to preserve their major features. Without doubt, these regimes have altered during the course of their existence, but more frequently by extension than by transformation and reduction.*

Zadnja leta premišljanje o modelih države blaginje ni več niti popularno niti modno. Podatki dokazujejo krizo, ki prehaja že v tretje desetletje in zdi se, da se zlata doba socialne države v šestdesetih letih ne bo tako kmalu ponovila. Različne strategije, ki posameznika in breme skrbi za njegovo socialno varnost premeščajo izpod državnega okrilja ponovno v naročje družine in solidarnosti neposrednih socialnih mrež, se uvajajo vse pogosteje, pa tudi vedno več analitikov zanje zastavlja svojo strokovno presojo.

V primerjavi z drugimi zahodno-evropskimi modeli države blaginje srednje-evropskih modelov ni le doletela podobna kriza, čeprav z desetletnim zaostankom, temveč se jih z eno potezo razvršča med (bivše) socialistične modele, kot da bi bila deklarirana narava političnega režima edina priročna oznaka. Tako je tudi s slovenskim modelom države blaginje. Analiza njenega razvoja, kot tudi drugih srednje- in vzhodno-evropskih modelov, pa v perspektivi stotih let pokaže povsem drugačno podobo. Pokaže namreč, da je sestavni del evropskih procesov, saj se je oblikovala kot oblika "komuniciranja" z Evropo in da je vedno bila tudi njen del ne glede na ideologijo posameznih političnih režimov. Tudi drugi režimi blaginje so se razvijali pod zelo različnimi političnimi režimi, kjer je nemški model blaginje posebno skrajn primer, pa pri njih ni mogoče zaslediti posebnih nihanj in odklonov v zagotavljanju temeljnih socialnih pravic. Celotno več, izkušnje dokazujejo, da so socialne pravice in njihova operacionalizacija v programih socialne politike zelo trdoživa entiteta, ki kljub celo drastičnim spremembam političnega režima dokazujejo svojo sposobnost "akumuliranja". In kot bo jasno iz nadaljevanja, ni nobenih razlogov, da ne bi na takšen način dojemali tudi slovenskih blaginjskih programov.

V obravnavi naznačene problematike se bo avtorica osredotočila na naslednje teme. Najprej bo na kratko orisala nekaj najbolj značilnih evropskih modelov države blaginje, sledil bo oris razvoja dveh srednje-evropskih (bivših socialističnih) in nato še slovenskega modela blaginje. Sklep pa je namenjen poudarku nekaterih podobnosti v njihovem razvoju.

## 1. Razvoj evropskih modelov blaginje

Opredelitvi države blaginje so najbližje tisti, ki jo pojmuje kot "državo, ki je nase prevzela odgovornost za socialno varnost in blaginjo državljanov" (Rainwater et al 1986, 3). Gre za obliko državnih posegov, s katerimi se zagotavlja varnost, ki jo lahko enačimo s stabilnostjo v času in ustrezen življenjski standard za državljanje. Ti odgovornosti in z njima povezane socialne pravice pa se izvajajo v treh družbenih podsistemih: v družini in civilni družbi, v politiki in v gospodarstvu. Družino in civilno družbo tradicionalno povezuje princip solidarnosti, gospodarstvo povezuje lastnina in produktivnost; politika pa se povezuje z gospodarstvom, ker je tudi sama delodajalec, po drugi strani pa prek svojih ukrepov prerazdeljuje dohodek in s tem opravlja "popravke" tržne razdelitve dohodka. Prerazdelitev dohodka in nanj navezujoči se modeli blaginje se oblikujejo v glavnem po treh principih:

1. po principu potreb, ki izvira iz moralne obveze, da družba skrbi za svoje člane,
3. po principu prispevka, ko izvršna oblast razdeljuje ljudem njihove lastne prispevke in prihranke in
5. po principu (socialnega) državljanstva (Rainwater et al 1986, 15-17).

Ti principi so prevladujoči principi, toda v realnosti določajo posamezne modele kot preplet, pa tudi razvijali so se postopno. Tako lahko trdimo, da je princip potreb in z njim povezana moralna obveza najstarejši, saj je utemeljeval tudi dobrotelost, ki je predhodila državno organizirani odgovornosti in skrbi za prebivalstvo. Z začetkom razvoja države blaginje se povezuje princip prispevka; temu pa se je kmalu pridružil princip državljanstva, najprej v Skandinaviji, posebno opazno pa v Veliki Britaniji kot plodno nadaljevanje Beveridgeovih predlogov reforme socialne politike še pred koncem druge svetovne vojne.

Kljub temu da so se v Evropi razvili v zadnjih sto letih trije različni modeli blaginje - če zaenkrat zanemarimo površno in nikoli dosledno in natančno dokazano razvrstitev bivših socialističnih režimov blaginje v poseben t. i. "socialistični tip blaginje", se ti na prvi pogled pomembno razlikujejo, hkrati pa imajo tudi precej skupnih značilnosti. Tako te sicer različne modele družijo več skupnih značilnosti, ki jih lahko pripišemo časovno hkratnemu razvoju in podobnim vzgibom političnih režimov. S katerega koli vidika presojamo razvoj evropskih modelov blaginje, jih pomembno družijo naslednje skupne značilnosti:

1. organizacija družbenih sistemov v okviru nacionalnih držav,
2. zrelo obdobje industrializma in socialni problemi, ki jih je sprožil,
3. s tem področjem povezana anticipacija naraščajoče politične moči industrijskih delavcev,
4. šibke korporacijske strukture, posebno v primeru družine in
5. tradicija dobrotelništva.

Skratka, ne glede na sedanjo planetarno razširjenost in politični imperativ - socialna država je postala sestavni del programov vseh političnih strank, ki se štejejo za sodobne, je moderna država blaginje nedvoumno evropski izum, saj je kot sestavni del modernizacije sledila industrijski in francoski buržoazni revoluciji (Flora 1986). Zaradi

teh izhodišč je potrebno vsako analizo razvoja konkretnega modela blaginje v konkretni državi umestiti v te okvire. Prostorska mobilnost prebivalstva, ki jo je zahtevala in predpostavljala razvijajoča se industrija, je bila možna le ob zemljiški odvezi in individualni svobodi, za kar je "poskrbela" francoska buržoazna revolucija. Človekove pravice, opredeljene v Deklaraciji o človekovih pravicah, pa so pomenile začetni kamen v triadi, katerim so se s politično organizacijo in naraščajočo socialno močjo delavskega razreda pridružile dobro stoletje kasneje politične pravice - delavske stranke so ponudile prototip sodobnih množičnih političnih strank. Sklepni kamen v tej triadi pa so podložile socialne pravice - njihova konceptualizacija in operacionalizacija je izšla neposredno iz Beveridgeovih predlogov socialnih reform (Abel-Smith 1992; Baldwin 1992) - z jasno zahtevo, da ima vsak državljan pravico do dostojnega življenjskega standarda. Tako je vsak konkretni model blaginje in država blaginje kot moderni način reševanja socialnih problemov in manipulacije s človeškimi viri sestavni del procesa modernizacije, saj izraža vse njegove temeljne značilnosti: institucionalno, socialno in gospodarsko strukturo ter socialno moč konkretnih akterjev v konkretni državi. Vsak model blaginje je tako zapleten rezultat endogenih, notranjih, značilnosti vsakega družbenega sistema in eksogenih, zunanjih, vplivov iz okolja konkretnega sistema, kar se je vedno izrazilo v njegovih lokalnih posebnostih.

Zadnjih pol stoletja je posebno v veljavi tridelna tipologija modelov blaginje, kjer ima vsak model svojo "nosilno" državo, ki se zgleduje po Titmusovi tipologiji modelov socialnih politik (Titmuss (1938)1985). Te pa se lahko opredelijo kot:

1. rezidualni model, kjer institucije države blaginje posredujejo le po zlomu trga in družine kot naravnih poti zadovoljevanja socialnih potreb; tipični model je britanski model blaginje;
2. industrijsko korporativistični model, kjer institucije države blaginje odlikavajo gospodarski sistem, socialne potrebe pa se zadovoljujejo na osnovi prispevka, dela in produktivnosti; tipični model je nemški, Bismarckov model blaginje;
3. institucionalno redistributivni model, kjer so institucije države blaginje integralni del družbe in zagotavljajo univerzalne storitve na osnovi principa potreb; skandinavski modeli blaginje so tipični tovrstni primeri.

Ta tipologizacija modelov blaginje je postala v zadnjih letih precej popularna, posebno po Esping-Andersenovi "obdelavi" ob poudarjenem interesu za povezanost modelov blaginje z dogajanjem na trgih delovne sile (Esping-Andersen, Korpi 1987; Esping-Andersen 1990). Celo več, glede na posamezni politični režim, ki v zadnjih pol stoletja "spremlja" posamezni model, jih pogosto imenujejo kot liberalistični (britanski), konzervativni (nemški) in socialno-demokratski (skandinavski) model (Marklund 1993). Drugi pa tej skupini dodajajo še latinski oz. rudimentarni model blaginje, ki se je razvil v državah zahodnega Sredozemlja (predvsem Italija in Španija), v katerem ima pomembno vlogo družina, saj institucije blaginje več obljublajo, kot pa realizirajo (Leibfried 1991).

Toda, kot trdijo nekateri socialno široko usmerjeni zgodovinarji, sedanje podobe in z njimi povezana poimenovanja modelov blaginje so zavajajoča, saj upoštevajo razvoj le zadnjih pol stoletja. Presojanje in premišljanje razvoja modelov blaginje v njihovem

celotnem obdobju, tj. v obdobju stoletne zgodovine, razkrije šele prave značilnosti in akterje, ki so odločilno prispevali k sodobnim značilnostim teh modelov (Baldwin (1990)1993). Šele stoletna primerjalna perspektiva pokaže na odločilne značilnosti modelov blaginje v pretresu, ki so rezultat zunanjih vplivov in notranjih bojov različnih akterjev. Socialne interpretacije razvoja modelov blaginje pripisujejo, namreč, odločilno vlogo levim političnim strankam - običajno socialno-demokratskim - in močnemu sunku "od spodaj" - vplivu industrijskih delavcev. Stoletna perspektiva takšnim ugotovitvam, ki brez dvoma zdržijo časovno presojo zadnjih pol stoletja, oporeka, saj v različnih državah kaže na različne vloge in pomen različnih interesnih skupin. Upoštevanje stoletne perspektive analize pa ne koristi le razkrivanju izvornih značilnosti različno oddaljenih evropskih modelov blaginje, temveč lahko kasneje koristi tudi pri presoji temeljnih značilnosti razvoja slovenskega modela blaginje in njegovem umeščanju v zgodovino evropskih modelov blaginje in z njimi povezanih socialnih politik.

Kljub popularnosti skandinavskega institucionalno redistributivnega modela, ki se ga zaradi politične podprtosti levih strank pogosto označuje kot socialno-demokratskega, ima med znanimi evropskimi modeli blaginje nemški posebno mesto, ki pa se mu ga začuda ne priznava. Podobno kot skandinavskega se ga namreč po politični usmerjenosti označuje kot konzervativnega, vendar pa primerjalna analiza pokaže, da gre za model s posebno močnim vplivom, ki je učinkoval na razvoj modelov blaginje v Evropi. Če zanemarimo stoletno perspektivo razvoja modelov blaginje, potem spregledamo, da je tudi v Veliki Britaniji najprej veljal princip socialne varnosti na osnovi prispevka in da so šele Beveridgeovi predlogi reforme socialne politike za kratek čas vnesli poudarek na univerzalnosti, ki je bil v Skandinaviji v veljavi že nekaj desetletij pred tem. Prav tako nam ostanejo zakriti prvotni napor npr. švedskih socialnih demokratov, ki so najprej poskušali uvesti prav Bismarckov princip socialnega zavarovanja. Skratka, njihovi naporji v poskusih zagotavljanja socialne varnosti so bili v začetku daleč od univerzalnosti socialne solidarnosti.

Ne glede na to, kako časovno obsežno pregledujemo razvoj modelov blaginje, je njihova osnovna značilnost zmanjševanje in preseganje problemov, ki jih je prinesla s seboj pospešena industrializacija. Zato je bila uvedba državne skrbi in zagotovil za blaginjo prebivalstva prvotno usmerjena na reševanje problemov industrijskih delavcev, ne glede na druge sloje. V tem okviru so nanjo naslovljene tudi kritične pripombe in sicer, da je v resnici uvajanje države blaginje pacificiralo, umirilo delavski razred. Posebno Bismarckov režim se je dokazal kot daljnoviden, saj je anticipiral naraščajočo socialno moč in dobro politično organiziranost delavskega razreda. Tako je prvotno restriktivno politiko spremenil v politiko socialnega dialoga. Res je, da so se posamezni socialni programi sprejemali postopno - od sredine osemdesetih let prejšnjega stoletja naprej, toda vsi so sledili skupnim premisam, ki veljajo še danes. Te pa so:

1. socialno zavarovanje je uzakonjeno,
2. nadzoruje ga država,
3. upravičenost do ugodnosti izhaja iz višine prispevka, manj pa iz potreb,
4. višina prispevkov je odvisna od višine dohodkov,
5. zavarovalni skladi se finančno napajajo tridelno: s strani zavarovancev, države in delodajalcev.

V svojem stoletnem trajanju se je nemški režim blaginje razširil, tako glede ugodnosti kot pravic in slojev, ki jih je vključeval. Celo več, tudi Hitlerjev režim je kljub nasilnosti in izključujočnosti za določene skupine razširil nekatere ugodnosti - npr. za mlade družine in za družine z veliko otroki. Kljub temu pa je ostal nemški model blaginje simbol fragmentiranega modela, saj so bili za posamezne sloje oblikovani posebni zavarovalni skladi: najprej koncem prejšnjega stoletja za industrijske delavce, v začetku tega stoletja za nameščence in šele koncem petdesetih let tudi za kmete (Alber v Flora 1986). Razen v obdobju nacizma so na naravo režima blaginje vedno močno vplivale tudi delavske stranke. Posebno novost pa je doživel po drugi svetovni vojni, ko je država, čeprav ne prvič, začela posegati močneje tudi na področje stanovanj in zdravja; socialna politika pa se je od "gasilke" socialne nepravilnosti začela postopno preobražati v mehanizme socialnega in gospodarskega načrtovanja. V tem okviru pa naj bi poseben poudarek na izobraževalni politiki prispeval k bolj uspešnemu manipuliranju s človeškim kapitalom, da bi ljudje lahko sami v večji meri nadzorovali in usmerjali svojo socialno varnost in blagostanje; skratka, da bi se lahko bolj uspešno spopadali z nihanjem gospodarskih tokov in delovanjem trga.

Podobno kot drugje po Evropi so sedemdeseta leta tudi v Nemčiji razkrila prepad med socialnimi stroški in razpoložljivimi viri za njihovo pokrivanje. Hkrati pa je uveljavljeni model blaginje ponovno pokazal veliko trdoživost pred reformami in dokazal svojo močno in stabilno umeščenost v institucionalni red. Prav tako pa so podobno kot drugje v Evropi začele pridobivati na svoji specifični teži zamisli, da je potrebno vlogo države v zagotavljanju blaginje omejiti, zmanjšati in vzporedno povečati odgovornost ljudi in njihove neposredne solidarnostne mreže (Alber v Flora 1986).

Sodobne značilnosti skandinavskega modela blaginje, ki so ga pravzaprav naredile slavnega, so sicer rezultat povojnega razvoja, vendar ne v smislu iniciacije, temveč dograditve in kristalizacije. Danes, kljub neizbežnim znakom krize, je za ta model bolj kot za druge značilna:

1. vseobsegajoča socialna politika v zagotavljanju blaginje, ki je celovita in integrativna,
2. dostop do ugodnosti je utemeljen na potrebah in socialnem državljanstvu, raven storitev pa je relativno visoka in tako sprejemljiva tudi za višje sloje,
3. solidarnost kot operacionalizacija socialne pravičnosti na osnovi potreb in univerzalnost sta temeljna principa,
4. javna odgovornost za blaginjo in socialno varnost ljudi je marginalizirala zasebno skrb in tržne mehanizme, zato je "raz-trževalni" (dekomodifikacijski) učinek posebno opazen (Esping-Andersen, Korpi 1987).

Kristalizacija teh značilnosti je resda povezana z dolgoletno povojno vladavino socialnih demokratov, toda današnje značilnosti skandinavskega modela so se začele oblikovati na začetku tega stoletja. Tako univerzalizem, ki se pogosto pojmuje kot izvirmi britanski prispevek k razvoju blaginje, ni britanski ali Beveridgeov "izum", temveč skandinavsko pojmovanje blaginje celotnega naroda.

Na začetku tega stoletja je poskušala posebno švedska vlada ob podpori delavskih strank uvesti Bismarckov princip socialnega zavarovanja. Toda nasprotovanje kmečkih interesnih skupin je bilo tako močno, da je od teh poskusov odstopila. Na začetku stoletja

sta bili dve petini švedskega prebivalstva kmečkega in zaradi majhnosti njihovih kmetij ni bilo pričakovati, da bi sami zmogli stroške socialnega zavarovanja. Uspeli so zavrniti zavarovalni princip in uveljaviti prenos bremen na državo in davkoplačevalce v celoti. Univerzalizem je bil tako vzpostavljen s pokojninskim zakonom (1911), utrjen pa je bil pravzaprav šele z reformami socialne politike sredi stoletja, ko sta tudi srednji sloj in konzervativna stranka kot predstavnica njegovih političnih interesov našli svoj interes v sistemu blaginje.

Skratka, danes znani institucionalno redistributivni model blaginje se je začel kot napor kmetov za uveljavljanje univerzalnosti socialne solidarnosti, splošno pa se je uveljavil z vključitvijo srednjih slojev v celotni projekt. Tako lahko pritegnemo Baldwinu ((1990)1993), ki pravi, da je za razvoj modelov blaginje pomembna vzpodbuda "od spodaj" - država blaginje je bil odgovor na siromašenje industrijskih delavcev in poskus umiritve njihove politične revolucionarnosti, toda pravo "domovinsko" pravico dobi šele z vzbujenim interesom srednjih slojev, ki največkrat obrnejo njeno delovanje v lastno korist. Čeprav se modeli blaginje in z njimi povezani programi socialne politike kažejo kot dokaz socialne solidarnosti in uzakonjene dobrodelnosti, posebno švedski primer nazorno razkriva, da so pravzaprav rezultat ostrega političnega boja med interesnimi skupinami in njihovega egoizma. Morala socialne pravičnosti je tako le zaslomba, za katero potekajo težki in dolgotrajni boji interesov.

V primerjavi z nemškim in skandinavskim (švedskim) primerom kaže razvoj britanskega modela blaginje spremenljivo smer. V začetku tega stoletja je nihal med nemškim principom zavarovanja in univerzalizmom; toda moč industrijskih delavcev in njihov relativno visok standard v primerjavi s tistim v drugih državah ter razširjenost dobrodelnosti so ga posebno značilno določili. Zato je potrebno v okviru tradicionalnega principa enakosti dostopa do ugodnosti in njihove neomejenosti na posebne skupine presojati tudi Beveridgeove predloge socialne reforme leta 1942. Vojne razmere, ki so za kratek čas zblížale socialne sloje in zmanjšale njihovo socialno zaprtost, so prispevale k prodoru teh predlogov, ki so bili oblikovani na predpostavki polne zaposlenosti, družinskih nadomestilih in brezplačnih zdravstvenih storitev. Uvajanje univerzalne solidarnosti se je začelo po vojni. Izenačevanje prispevkov se je po dobrih desetih letih spet začelo povezovati z višino dohodka, dodatni zavarovalni programi za najbolj ogrožene pa so daleč presegle prvotno predvideni obseg (Abel-Smith 1992). Po končani vojni so se socialni sloji spet začeli zapirati, polna zaposlenost je ostala le ideal, tistih, ki so bili potrebni posebne socialne zaščite, pa je bilo vedno več. Tako Beveridgeovi predlogi niso v celoti "zdržali" gospodarskih omejitev realnosti, imeli pa so druge dolgoročne učinke. Vzpodbujen s principom univerzalne solidarnosti je T.H. Marshall vgradil to idejo v triado državljanskih pravic: človekovim in političnim je dodal socialne pravice, ki so zajemale tudi pravice do dostojnega življenjskega standarda in socialne varnosti. Človekove in politične pravice so za razliko od socialnih brezpogojne; socialne namreč izražajo tržno naravo in uvajajo princip izmenjave - ugodnosti glede na prispevek, ki je odvisen od plače, ta pa od cene delovne sile na trgu. Toda kljub temu socialne pravice niso preprost podaljšek človekovih in političnih, hkrati pa jih tudi ne predpostavljajo. V povezavi s socialnim državljanstvom pa kažejo na vizijo, ki se je



medila skozi stoletja in postala močnejši del mitologije Beveridgeovega socialnega poročila. Ker pa so postale socialne pravice enako pomembne kot pravica do zasebne lastnine, je lahko njihova tržna logika - pogodba in izmenjava - glavni vir protislovja med principom državljanstva in principom socialnega zavarovanja (Baldwin 1992).

Kljub temu da je socialno državljanstvo pomembna prelomna točka v razvoju zahodno-evropskih družb, je Beveridgeovo pojmovanje države blaginje naletelo na vrsto kritik. Dve med njimi sta posebej opazni. Prva nasprotuje prenašanju norm srednjega razreda prek mehanizmov blaginje na celotno družbo; druga pa dokazuje, da se je uštel pri oceni siromašenja. Namreč, vedno večji delež prebivalstva naj bi bil odvisen od rezidualnih programov (safety net), čeprav je Beveridge oblikoval reformne predloge ob predpostavki, da bodo postopno vsi državljani prispevali v sklad socialnega zavarovanja. Njegove predpostavke so izhajale iz začasnega zmanjšanja družbenega razlikovanja med vojno in iz polne zaposlenosti, kar pa je kmalu začelo izgubljeni realne izglede (Baldwin 1992).

Ideje o univerzalnosti družbene solidarnosti in socialnem državljanstvu so dobile pravi zalet in vse-evropski pomen resda z Beveridgeovim poročilom, toda britanski model države blaginje se še vedno pojmuje kot "rezidualni" in je nasprotnim težnjam navkljub še vedno omejen pretežno na manj premožne in revnejše sloje in temu vzporedno nezanimiv za srednje sloje. Prav britanski primer pa ponovno potrjuje utemeljenost Baldwinovih izhodišč za analiziranje posameznih modelov blaginje: pomembni so politični načrti in razsvetljeni predlogi, toda realizirajo se glede na značilnosti socialne strukture ter moč in interese posameznih skupin.

## 2. Razvoj države blaginje v Srednji Evropi

Za bivše socialistične države v Srednji (in Vzhodni) Evropi na splošno velja, da smo imeli opravka "z državnim socializmom brez socialne politike", po drugi strani pa naj bi bila socialna politika "vseobsežna, saj je skrbela za ljudi od zibelke do groba", zaradi česar naj bi bila neučinkovita (Ferge 1992). Namesto da bi zagotavljala pravice socialnega državljanstva, se je prelevila v politično nagrado za lojalne sloje. Ne glede na različne oznake in ugotovitve o "socialistični" državi blaginje bo prej verjetno držalo, da je bila kot vsaka država blaginje rezultat: tradicionalnih (pred-socialističnih) institucij blaginje, povojnih gospodarskih pogojev in interesov vladajočih elit. Zato v nobenem primeru ne moremo govoriti o enem samem modelu socialistične države blaginje in četudi so vsaj srednjeevropski modeli izhajali iz Bismarckovih idej blaginje (Marklund 1993), je vsak konkretni model rezultat prepletenega delovanja notranjih in zunanjih dejavnikov. Za "socialistične" modele blaginje je resda značilna visoka prepletenost gospodarske in socialne sfere, visoko centraliziran in univerzalen sistem blaginje in prepričanje, da je bila narava političnega režima zadosten porok za izkoreninjenje različnih socialnih problemov, kot sta bila npr. revščina in brezposelnost (Ferge 1992). Prehodno obdobje, ki sledi socializmu, je dokazalo, da sta bila ta dva problema nezanimiva, dokler nista prizadela tistega dela prebivalstva, ki naj bi bil s programi



socialne politike pred njima zaščiten. Dokler sta bila to problema kmečkega prebivalstva in samozaposlenih, ki niso bili zajeti v socialne programe, sta ostala na obrobju političnega interesa ali pa v predalih pod oznako "državna skrivnost" (Novak 1996a). Že osemdeseta leta pa so pokazala, da tudi socialistični programi socialne politike niso zadosten porok za preseganje socialnih problemov, zato je tudi bivša solicialistična Evropa sredi devetdesetih let zelo zaposlena z iskanjem novih rešitev in z reformami socialnih politik (Marklund 1993). Na kakšne usedline iz prejšnjih obdobij modelov blaginje morajo prehodni socialni reformatorji računati, pa si lahko ogledamo na primeru treh zgodovinskih prerezov: najprej na primeru Madžarske (Ferge 1992; Szalai, Orosz 1992) in Češkoslovaške (Castle-Kanerova 1992; Potucek 1993), nato pa še na slovenskem primeru (Kresal 1995; Kidrič 1995).

Tako za madžarski kot za češkoslovaški model države blaginje velja, da se je začel razvijati že v času njune pripadnosti Avstro-Ogrski, posnemajoč fragmentarni model Bismarckovega modela blaginje. To je dokazovala deljena usmerjenost na industrijske delavce, ki so bili posebej na Madžarskem maloštevilni, toda politično dobro organiziran razred, in na privilegirane nameščence, posebno v državnih službah. Toda, tudi industrijski delavci so podobno kot v Nemčiji dosegli precejšnje socialne ugodnosti, obseg katerih pa je nihal glede na gospodarske krize in razcvet. Kmetje in samozaposleni so bili izvzeti iz sistema socialnih programov. Posebno zanimiv je primer Madžarske, ki je bila pred drugo svetovno vojno manj razvita kot pa Češkoslovaška, kjer so bili iz sistema družbene blaginje izvzeti tudi srednji sloji, ki so ga povečini sestavljali priseljeni Židje in Nemci, ki so si blaginjo zagotavljali na trgu (Ferge 1992). Nasprotno pa je bil češkoslovaški model blaginje rezultat "družbenega sporazuma" med buržoazijo in reformistično koalicijo, ki je kljub večjim ugodnostim za nameščence tudi delavskim zavarovancem zagotavljal socialno varnost v primeru osnovnih tveganj (Castle-Kanerova 1992). Madžarski primer pa kaže v nasprotju s švedskim primerom, da močan veleposestniški sloj ni bil zainteresiran za državno ureditev socialne varnosti številnega sloja revnih kmetov, tako da je bil model družbene blaginje rezultat "dogovora" med državno birokracijo in industrijskimi delavci.

Za madžarsko socialistično obdobje je posebej značilno, da je postal sistem socialne varnosti redni dodatni vir dohodka zaposlenih. Tako je bilo načrtovanje socialnih ugodnosti sestavni del politike zaposlovanja in dohodka zaposlenih, gospodarska in socialna sfera pa sta bili neločljivo povezani. V takšni situaciji pa so bili samozaposleni še naprej izključeni iz sistema blaginje (Szalai, Orosz 1992). Podobno se je razvijal tudi češkoslovaški model blaginje; polna zaposlenost in državna skrb za relativno nizko raven blaginje sta bili temeljni značilnosti (Potucek 1993).

Post-socialistično obdobje je prineslo potrebe in težnje po reformah socialne politike, kar pa je po eni strani omejeno s tradicijo - na Češkoslovaškem je še vedno živa tradicija blaginje iz zgodnjih dvajsetih let (Castle-Kanerova 1992), po drugi strani pa z zahtevami, da je potrebno opustiti polno zaposlenost in se pri zagotavljanju socialne varnosti nasloniti tudi na samopomoč (Potucek 1993). Toda zdi se, da je razen katoliške cerkve civilna družba prešibka, da bi lahko zagotovila nadomestne vire in prek intermediarnih struktur zagotavljala blaginjo ob umiku države (Marklund 1993). Očitno so bivše

socialistične države obsojene na močno vlogo države, saj skozi zgodovino razvoja modela blaginje kažejo na posebno šibkost tistih slojev, ki so vsakemu modelu zagotovili družbeno verodostojnost in veljavo. To pa so srednji sloji in ker ti na tem področju niso bili zainteresirani za univerzalno zagotavljanje socialne varnosti, so se razvili fragmentarni modeli, omejeni najprej na industrijske delavce in nameščence, kasneje pa na zaposlene v državnem oz. kolektivnem sektorju. Tako se zdijo apeli po večji vlogi welfare-mix in samopomoči po eni strani ter opuščanje vodilne vloge države in polne zaposlenosti po drugi strani (Castle Kanerova 1992; Potucek 1993) precej eksplozivna zmes, ki ima lahko za posledico znižanje že tako nizke ravni socialne varnosti. Ob procesih privatizacije in denacionalizacije in spremljajočem naraščanju družbenega razlikovanja se zdijo ti predlogi precej daleč od predlogov zahodnih strokovnjakov, ki zagovarjajo ali prerazdelitev delovnih mest ali pa dohodka, in dovolj blizu nemškemu predlogom, da jih lahko označimo ne samo za konzervativne, temveč tudi liberalistične. V vsakem primeru pa nakazujejo na precejšen odklon od socialističnih programov blaginje za vse zaposlene v državnem in kolektivnem sektorju.

### **3. Razvoj slovenske države blaginje**

Začetek oblikovanja sodobnega slovenskega modela blaginje sega podobno kot drugje v Zahodni in Srednji Evropi v zadnji desetletji devetnajstega stoletja. V tem obdobju so slovenske dedne dežele še sestavljale tedaj že avstro-ogrsko cesarstvo; toda gospodarstvo, posebno pa industrija in transport, sta se razvijala v prostoru vplivanja med Trstom in Dunajem. Uvedba železniške povezave med tema mestoma prek Maribora, Celja in Ljubljane, modernizirano izkopavanje premoga v zasavskih rudnikih in ustanovitev jeseniške železarne - povezane s tržaško in s tržaškim pristaniščem, je bilo mogoče le z odločilnim angažiranjem tujega kapitala, posebno pa še francoskega in nemškega. Kmetijski sektor, razdeljen med veleposestnike in številne male kmete - slednji so dobili dejansko zemljiško odvezo šele v marčni revoluciji 1848, ni sledil pospešeni industrializaciji. Na določen način je bil razpet med slabimi lastnimi zmožnostmi za tržno pridelovanje in nastajajočo predelovalno industrijo na podeželju, podprto z domačim agrarnim kapitalom. V tem obdobju je slovensko gospodarstvo kljub pospeševalnemu zagonu pridobivalo dualne značilnosti, ki so se prekrivale z razmejitvijo na endogeno - notranjo - in eksogeno - zunanjo - usmerjenostjo. Prvo so nadzorovali domači akterji, usmerjeni na zadovoljevanje lokalnih potreb; drugo pa so nadzorovali tuji investitorji, prek katerih se je slovenska industrija vključevala v globalne industrializacijske tokove (Novak 1991). Med najbolj prodornimi industrijskimi panogami pa so še dolga desetletja "kraljevale" naslednje: rudarstvo, metalurgija, železniški transport in kemijska industrija.

Poudarjene gospodarske značilnosti slovenskega družbenega sistema koncem devetnajstega stoletja so pomembne zaradi učinkovanja na socialno strukturo, značilne poteze te pa zaradi odražanja v blaginjskih programih in ustreznih zakonodaji, ki se je začela uvajati v tem obdobju. Tako je bilo slovensko prebivalstvo koncem prejšnjega

stoletja razdeljeno na maloštevilne industrijske delavce in številne male kmete. Med njiju pa so se postopno "vgnedili" še kmetje - industrijski delavci (Kostič 1955), ki so bili zaposleni v podeželskih obratih predelovalne industrije, saj so imeli premalo zemlje za tržno gospodarjenje, hkrati pa so tudi kmetovali. V tem družbenem okviru je potrebno motriti tudi razvoj blaginjskih programov - koristne informacije nam nudita predvsem dva vira (Kidrič 1995; Kresal 1995), saj odražajo posebne značilnosti družbene strukture.

Prvo polovico razvoja slovenske države blaginje je oblikovalo postopno sprejemanje socialnih zakonov; proces sprejemanja pa se lahko razdeli v tri sosledna obdobja:

1. z obrtnim redom uveljavljeni gospodarski liberalizem (1859 - 1885),
2. uvajanje sistemske delavske zaščitne zakonodaje (1885 - 1921),
3. uvajanje jugoslovanske socialne zakonodaje (1921 - 1941) (Kresal 1995).

Do uvedbe obrtnega reda (1859) je bila obrtna proizvodnja (proizvajanje nasploh) podrejeno cehovskim pravilom, s tem redom pa je bila osvobojena teh omejitev. Obrtna svoboda je bila vpeljana v celotnem Habsburškem cesarstvu (razen v Vojni krajini in v Beneškem upravnem okraju): vsakemu državljanu je bila dovoljena svobodna izbira prebivališča in gospodarske dejavnosti (dokončna osvoboditev izpod fevdalnega reda). Obrt se je delila na: svobodno (tovarne, industrija), rokodelsko (izučena obrt) in koncesionirano (tisk, gostilne, parni kotli, razstrelivo, strupi, prevoz ljudi, gradbeništvo). V širšem pomenu je obrt pomenila vsako pridobitniško dejavnost (podjetništvo), v ožjem pa materialno proizvodnjo (pridobivanje nove vrednosti iz surovin). Pomožni delavci v proizvodnji so bili mezdni delavci, ki pa do osemdesetih let niso bili posebej zaščiteni.

Odnos države se je do mezdnih delavcev spreminjal. Najprej je avstro-ogrška država podobno kot nemška za časa Bismarcka ohranjala socialni mir z represivnimi ukrepi in ni posegala v urejanje mezdnih odnosov. Industrija je uničevala obrt, delavci so bili povsem nezaščiteni pred izkoriščanjem: delo v težkih razmerah, ponoči, ob nedeljah in praznikih, delale pa so tudi ženske in otroci. Socialni problemi so se reševali z dobrodelnostjo in kolektivno samopomočjo (delavska podporna in bolniška društva).

S pospešenim razvojem industrije v zadnjih desetletjih devetnajstega stoletja je število industrijskih delavcev naraščalo. Posledice neomejenega liberalizma so se začele kazati na fizičnem zdravju ljudi, na kar so prvi opozorili zdravniki iz rekrutnih komisij. Ti razlogi so bili dovolj za državni poseg v mezdana razmerja. Leta 1885 je bil uveljavljen obrtni red dopolnjen in je veljal za vse pomožne delavce in nižje uslužbence (višji uslužbenci - nameščenci - plačani na mesec ali leto - so imeli drugačen status).

Z novelo je bil omejen delovni dan na enajst ur, prepovedano je bilo zaposlovanje otrok do štirinajstega leta starosti ter delo mladoletnih (14 -16 let) in žensk na težkih in zdravju škodljivih delih in ponoči. Delovne pogoje so nadzirali inšpektorati (država). S tem so bili postavljeni temelji delavske zaščite. Socialno zavarovanje naj bi mezdnim delavcem in njihovim družinam zagotovilo existenco tudi v času izpada dohodka (bolezen, nezgoda, smrt, brezposelnost). Nezgodno zavarovanje je bilo vpeljano 1887, leto kasneje (1888) pa tudi bolezensko zavarovanje.

Ugodnosti, zaščita in pravice delavcev pa so se razlikovale tudi po panogah: tisti v rudarstvu in metalurgiji, pri državnih železnicah in v nekaterih državnih ustanovah so imeli pokojninsko zavarovanje; tisti v drugi industriji in obrti pa ne. Rudarji so imeli

svoje predstavnike v rudniški upravi že v devetdesetih letih (1896), medtem ko so jih imeli industrijski delavci šele po prvi svetovni vojni. Sicer pa so v tem obdobju nastajale delavske stranke in sindikati, ki so se vključevali v urejanje mezdnih razmerij. Delavski sveti in delavski zaupniki pa niso odločali o usodi podjetij, bili so le zastopniki delavcev pri zaščiti njihovih pravic. Na Slovenskem so bili uvedeni 1918 (december), v Avstriji 1919, na Češkoslovaškem 1921 in v Jugoslaviji 1922. Združitev v Jugoslavijo je zavrta nadaljnji razvoj teh odnosov na Slovenskem, saj je bila zakonodaja, sprejeta 1922, namenjena predvsem poenotenju delavske zaščite v celotni državi; tako ni prinesla bistvenih izboljšav, uveljavljeno razlikovanje med socialnim zavarovanjem delavcev in nameščencev pa je ostalo. V tem okviru so bili sprejeti naslednji ukrepi: uvedba osemurnega delavnika, delavskih zaupnikov in podpore za brezposelne (1918); uvedba delavske zbornice kot interesne predstavnice delavcev in nameščencev (1921); uvajanje stanovanjske zaščite (1918/29) ter uvajanje pokojninskega zavarovanja in določanje minimalnih mezd, sklepanje kolektivnih pogodb, poravnavanje in razsodništvo (1929).

Zakon o zaščiti delavcev (1922) je zaposlene še vedno delil na pomožne delavce in nameščence; prvi so prejeli tedenske mezde, drugi pa mesečne plače. K mezdam so bili pršteti še različni dokladi: družinski, draginjski, premijski, dodatek za delo ob nedeljah in praznikih, za podaljšano delo. Pri socialnem zavarovanju pa so bili razvrščeni v različne razrede - tudi mezdni delavci; za določeni razred je veljala določena zavarovana mezda, ki je služila za določanje višine prispevkov in pravic, ugodnosti iz socialnega zavarovanja. Delovna sila je bila plačana ne glede na spol, ker pa so bile ženske slabše kvalificirane, so bile zaposlene na slabše plačanih delovnih mestih. Država je tako ščitila delavce z natančnim določanjem vseh delovnih pogojev (inšpektorji) in z oblikovanjem socialnega zavarovanja in delavske zakonodaje (bolniške blagajne, borze dela, delavska zbornica, delavski zaupniki). V obdobju 1921 - 1937 je bilo obdobje klasičnega kapitalizma in klasičnega delavskega gibanja.

S svojo tretjo intervencijo pa se je država začela vpletati tudi v sklepanje kolektivnih pogodb med delavskimi sindikati in delodajalci (dualni odnos je postal tripartitni odnos). Najprej je le posredovala v sporih; zaradi prevelike moči delavcev v primerjavi z delodajalci pa je začela ščititi šibkejšega partnerja z določitvijo minimalnih mezd.

Inšpekcije dela so nadzirale delovne pogoje, brezposelne je najprej podpirala država, kasneje (kriza v začetku dvajsetih let) pa je to skrb prevzela po načelu "samovzdrževanja" (samopomoči) na delodajalce in delojemalce. Socialno zavarovanje ni bilo za vse delavce enotno. Rudarji in metalurgi ter železničarji so imeli svoje sklade, ki so izvajali bolniško, nezgodno in pokojninsko zavarovanje; nameščenci so imeli svoj sklad. Pokojninsko zavarovanje drugih industrijskih delavcev je bilo uvedeno šele leta 1937. Bolniško in nezgodno zavarovanje pa so imeli delavci že od 1922; zanj je skrbel okrožni urad, ki je imel svoje ambulante po celi Sloveniji, prav tako tudi druge zdraviliške objekte (kopališča, bolnišnice, zdravilišča). Svoje zdravstvene ustanove so imeli tudi rudarji in metalurgi, železničarji pa le ambulante. Glede na znane primere fragmentarnega socialnega zavarovanja bi lahko slovenski primer označili kot posebno ekstremen primer fragmentarnosti, ki si je pri strokovnjakih prislužil oznako "balkanizacija".

V obdobju po sprejetju vidovdanske ustave (1929) je bila država po ustavi zadolžena za izvajanje socialne politike prek ministrstva za socialno politiko. Država je nadzirala izvajanje določb, programi pa so se financirali iz samoupravne ustanove socialnega zavarovanja, v katero so prispevali delodajalci in delojemalci iz obvezno izplačanih mezd. Pri financiranju je sodelovala le v izrednih okoliščinah in še to le pri reševanju socialnih problemov delavcev, reševanje socialnih problemov drugih ljudi pa je prepustila lokalnim oblastem. Tako so bile materialne možnosti za njihovo reševanje mnogo slabše, posebno pa so se razlikovale tudi med mesti in podeželjem. Te ukrepe so izvajale občine iz svojih proračunskih sredstev (zbranih z davki), iz kreditov in ubožnih skladov. Ubožnih skladov je bilo malo, pa še ti so bili namenjeni oskrbi obubožanih meščanov. Kredite za gradnjo občinskih stanovanj so lahko najemale le zelo industrializirane občine.

Oblike socialne pomoči so bile raznolike: najpogosteje so bile to denarne podpore, vendar pa tudi v obliki hrane, kurjave in obleke, stanovanja v zavetiščih ali v občinskih stanovanjih. Socialno skrbstvo pa je zajemalo:

1. starostno oskrbo onemoglih občanov (vzdrževanje zavetišč, podpore - tretjina vrednosti eksistenčnega minimuma),
2. mladinsko skrbstvo (podpore v denarju in naravi, podpore za šolske potrebščine, plačilo zavetišč, varstva, rejnin, počitnikovanja),
3. delavsko skrbstvo (dokladi se niso plačevali posameznikom, temveč v sklade za brezposelne, vajence, izobraževalne tečaje in za zatočišče) in
4. podpiranje socialnih in dobrodelnih organizacij.

Poleg tega pa so mestne občine namenjale posebna sredstva za reševanje stanovanjskih vprašanj socialno ogroženih občanov in sicer za gradnjo socialnih stanovanj, za jamstvo za stanovanjska posojila, poceni občinska zemljišča za gradnjo, za obnovo starih hiš, za denarne podpore, posredovanje pri odpovedi stanovanja, določanje maksimalnih stanarin, zaščita stanovalcev. Obseg sredstev za socialne programe je predstavljal desetino proračuna, čeprav so delavci in nameščenci prispevali s svojimi davki petino proračunskih sredstev Dravske banovine. Toda kljub vsemu je postajala socialna politika vzporedna politika gospodarski politiki.

Obvezno zavarovanje kmetov je bilo večkrat predmet parlamentarnih razprav, vendar ni bilo nikoli uspešno rešeno (večina prebivalstva kmečka, vendar premoženjsko šibka). Prvič je pripravila predlog zavarovanja 1909 že avstrijska vlada; v istem letu je tovrstno zavarovanje podpiral tudi J.E. Krek, vendar brezuspešno. Koncem tridesetih let je kmetijska zbornica ponovno obudila ta predlog, vendar zaman; neustrezna posestna struktura in številčno prevladovanje malih kmetov, ki ne bi prenesli finančnih bremen socialnega zavarovanja, sta tudi tokrat pripomogli k zavrnitvi predloga. Tako je bilo revščine in socialnih problemov med kmeti mnogo, vendar pa država ni ukrepala. Zato so bili prepuščeni dobroti in miloščini, ki se je izvajala z oskrbo onemoglih občanov po hišah in beračenju.

Po letu 1945 je bila socialna politika v Jugoslaviji (Kidrič 1995) ustavno opredeljena na ravni zvezne države in na ravni republik. Slovenska ustava iz leta 1947 je normativno zagotavljala socialno varnost prek družbeno-ekonomske ureditve Slovenije in je branila državljana pred gospodarskim izkoriščanjem, oblikovala delovno pravo, zagotavljala

socialno zavarovanje in posebej ščitila mladoletnike. Prav tako je ženskam zagotavljala enako plačilo za enako delo in enakopravnost ter posebno zaščito matere in otrok. Socialna varnost se je vezala na delo; država pa je poskrbela tudi za vojne žrtve in invalide ter njihove svojce. V sklop socialne varnosti je sodilo tudi ljudsko zdravje.

V ustavi iz leta 1963 je bilo socialno zavarovanje enoten sistem solidarnosti in vzajemnosti, ki je obsegal zdravstveno varstvo, varstvo v času izgube delovne možnosti in v času starosti ter zavarovanje svojcev. Posebnega varstva pa so bile deležne tudi matere, otroci, družina in invalidi.

Republiška ustava iz leta 1974 je vse pristojnosti socialne politike in varnosti prenesla na sfero dela - zaposlenosti (združeno delo) in na komunalni sistem. Slovenija je bila označena kot socialna in pravna država, ki je (normativno) urejala obvezno socialno zavarovanje. Hkrati je sprejela in spoštovala mednarodne konvencije. Načelo vzajemnosti in solidarnosti je bilo vezano na zaposlitev; svojci zaposlenih pa so bili zavarovani prek njih. Kategorije prebivalstva, ki so bile samozaposlene (kmetje, če niso bili organizirani v zadrugah), so bile izključene iz zavarovanja pri zagotavljanju socialnih pravic, ki so sledile iz zaposlenosti in dodatne pravice (porodniška, npr.). Socialno zavarovanje je bilo v prvem povojnem obdobju (1947-1952) vključeno v državno upravo, kasneje pa se je začelo postopno preoblikovati v samoupravne institucije, kar se je potrdilo v leta 1962 sprejetem zakonu o njegovi organizaciji in financiranju ter ustanovitvi skupnosti na komunalni ravni. Leta 1965 se je zmanjšalo tudi število rizičnih zdravstvenih skupnosti; leta 1966 pa se je delavskemu pridružilo tudi kmečko zavarovanje; leta 1972 pa se obe zavarovanji združita v enotni sistem.

Socialno, zdravstveno in pokojninsko zavarovanje so prešli več organizacijskih sprememb, ki so se vezale na spremembe organizacije upravljanja celotne družbe. Dejstvo pa je, da so se problemi financiranja socialnih ugodnosti začeli že v začetku šestdesetih let, ko so bili stroški večji od prispevkov. Ugodnosti so bile vezane na višino plačanih prispevkov, ne glede na to ali so njihovo višino določili zvezni ali republiški organi, zato lahko privzamemo, da imamo v povojnem obdobju opravka z bipolarnim kontribucijskim sistemom blaginje, saj prispevke plačujejo delodajalci in delojemalci. Pristojnosti med zveznimi in republiškimi organi so bile deljene - tudi ta razmejenost se je spreminjala; vendar pa so pokojninsko in invalidsko ter zdravstveno zavarovanje predstavljali obvezni del programa, medtem ko je imela vlada več avtonomije pri določanju drugega dela socialnega programa, ki je zajemal socialno skrbstvo ter otroško in socialno varstvo. Ker so bile plače vir zagotavljanja socialne varnosti in je bila višina prispevkov prav tako vezana na njih, se je prava kriza med zbranimi prispevki in pričakovanimi ugodnostmi pojavila v drugi polovici osemdesetih let, ko je začelo naraščati število brezposelnih in upokojenih, upadati pa število zaposlenih.



## 4. Sklep

Zgodovinski pregled razvoja slovenskega modela države blaginje kaže na tradicionalno "naslonjenost" na Bismarckov model, ki vseskozi ohranja podobno fragmentiranost socialnega zavarovanja kot nemški ne glede na spremembo političnega režima. Industrijski delavci in nameščenci sta njegovi centralni kategoriji, medtem ko so bili kmetje in drugi samozaposleni izključeni iz tega kroga do šestdesetih let, pa še potem niso bile zavarovalne ugodnosti izenačene. Ugodnosti so povezane z višino prispevkov, ti pa z višine plače, tako da so univerzalne socialne pravice omejene le na družinske dodatke in zdravstveno zavarovanje.

Poimenovanje slovenskega modela države blaginje ali pa analiziranih modelov Madžarske in Češkoslovaške kot primerov "socialistične" države blaginje zaradi odločilne vloge države (socialističnega političnega režima) ali pa "egalitarnega" modela je zavajajoče. Zakaj? Vsi analizirani modeli držav blaginje kažejo na naslednje:

1. so rezultat političnega dogovora med različnimi kategorijami prebivalstva in političnimi strankami kot predstavnicami njihovih interesov;
3. interesi različnih kategorij prebivalstva se različno močno izražajo v konkretnem modelu - odvisno od njihove dejanske ali pa anticipirane moči;
5. pri sklepanju in izvajanju teh dogovorov ima pomembno ali celo odločilno vlogo vedno država.

Zato je v tej perspektivi označevanje "socialističnih" modelov države blaginje kot "socialističnih", posebnih samo zaradi deklaracije političnega režima, zavajajoče in omejujoče pri odkrivanju vrste pomembnih značilnosti. "Socialistične" države blaginje kažejo na svojo tradicijo, ta pa je "bismarckijanska", saj sta delavski razred in uslužbenci temeljni kategoriji zavarovancev. Hkrati pa imajo vsi znani modeli, vsaj evropske države blaginje, tudi "egalitarni" namen in učinek, saj naj bi s prerazdelitvijo družbene blaginje "popravljali" socialno neugodne učinke trga. Ta egalitarni učinek so nekateri poimenovali kot "raz-trževalni" (dekomodifikacijski) učinek (Esping-Andersen) in ga kot takšnega štejejo za najpomembnejši dosežek (skandinavske) države blaginje. Drugi pa (kritično) presojujejo, da je najdaljnosežnejši učinek države blaginje pacifikacija delavskega razreda, ker so učinki tega posega preprečili njegovo nadaljnjo pavperizacijo (siromašenje) in izboljšali življenjski standard. V tem smislu se zdi, kot da je proletariat za nekoliko izboljšano življenje opustil svojo revolucionarno in emancipacijsko vlogo.

"Socialistično" državo blaginje je brez izjeme podobno kot zahodne države koncem sedemdesetih let in v začetku osemdesetih let zajela kriza kot posledica neusklajenega naraščanja socialnih stroškov in zmanjševanja razpoložljivih sredstev za njihovo pokritje. V Srednji Evropi sta k temu pripomogla predvsem naraščajoča brezposelnost in upokojevanje ter zmanjševanje števila zaposlenih. Ker je bila srednje-evropska država blaginje, vsaj v analiziranih primerih, usmerjena na industrijske delavce in uslužbence kot osrednji zavarovani kategoriji prebivalstva, je revščina in tovrstna izključenost iz socialnih programov drugih kategorij - samozaposlenih in kmetov - ostala relativno obrobne pomena, čeprav ne spregledana. Socialna kriza je postala posebej opazna, ko so se znašle ciljne kategorije (industrijski delavci in uslužbenci) na obrobju blagostanja



in bile vedno pogosteje ogrožene z revščino in izključenostjo iz socialnih programov. Revščina starejših in ruralnih prebivalcev se je prevesila v revščino mestnih prebivalcev in mlajših družin z več nepreskrbljenimi otroci, ki ima tudi v devetdesetih letih še vedno iste značilnosti (Novak 1996 a).

Skratka, tudi "socialistične" modele države blaginje je potrebno opazovati v primerjalni evropski perspektivi, saj nam ta način odkriva po eni strani pretok evropskih iniciativ sprememb na tem področju, po drugi strani pa posebne značilnosti njihovega uvajanja, ki se tudi med bivšimi socialističnimi državami pomembno razlikuje. Prav tako je potrebno zadržati v spominu tudi dejstvo, da so sedanje reforme v vseh (vsaj!) evropskih modelih blaginje drugi val reform, saj sega prvi opaznejši val v sredino tega stoletja. Takrat se je začel, ob vsaj formalnem poudarjanju, močneje uveljavljati univerzalizem socialne solidarnosti. Četudi je nemški princip selektivne in fragmentirane socialne solidarnosti občutno pogojeval in vplival na razvoj modelov države blaginje v prvi polovici stoletja po vsej Evropi, mu je od sredine stoletja dalje vse več vpliva odvzel princip univerzalnosti. Res pa je, da je razširjenost univerzalnosti različna po različnih evropskih državah, pa tudi gospodarske krize so tisti dejavnik, ki to razširjenost pomembno zožujejo. Toda v tem trenutku je pomembno dejstvo, da je prvi val reform socialnih politik vzpodbudil tudi oblikovanje potrebe po spremljanju "raz-trževalnih" učinkov blaginjskih programov. Zato ni povsem naključno, da se ob socialnih programih začno pojavljati težnje in cilji o socialni politiki kot obliki smotrnega načrtovanja in upravljanja s človeškimi viri (Nemčija). Tako lahko ugotovimo, da se je posebno v šestdesetih letih pasivnost socialne politike začela kradoma umikati njeni vse večji aktivnosti, kar se je, kot ji to očitajo predvsem konzervativni kritiki, prevesilo v preobilno bohotenje socialnih programov (Flora 1986, Jallade 1992), ki naj bi v večji meri prispevali k njeni krizi v sedemdesetih letih. Kakorkoli že vrednotimo te premike, tako v obdobju gospodarskega razcveta kot v obdobju kriz, ta nihanja pomembno učinkujejo na pasivnejšo ali aktivnejšo vlogo socialne politike. Četudi so pričakovanja in zahteve po njeni večji aktivnosti še tako dobro utemeljene, so vendarle gospodarske zmožnosti konkretne družbe in s tem povezane politične opcije o prerazdeljevanju blaginje tisti dejavniki, ki odločilno določajo stopnjo aktivnosti in pasivnosti. Tako niso le politični cilji tisti, ki določajo smer njenega razvoja in spreminjanja, temveč predvsem tradicija in aktualne gospodarske razmere. Zato je potrebno v tem okviru presoati ne le razvoj posameznega blaginjskega modela, da bi dojel njegovo razvojno kodo, temveč da bi ob poznavanju njegove logike razvoja, informacij o aktualnih zmožnostih družbe in ob jasnih političnih opcijah lažje in predvsem bolj utemeljeno načrtovali njeno spreminjanje.

Priprava britanskih in švedskih oblasti sredi stoletja, prvi so potrebovali dobro leto, drugi pa celo desetletje, kaže na smotrnost premišljenega in z različnimi informacijami podprtega reformiranja. Pa še se lahko zgodi, da so kljub temeljitosti priprav predlogi premočno utemeljeni na trenutnih družbenih tokovih. Tako se je pokazala npr. Beveridgeova presoja o večji izenačenosti britanske družbe zelo kratkoročnega značaja, saj se je kmalu po vojni začela ponovno socialno zapirati in nazaj privzemati znane oblike, kar je omejilo tudi rok trajanja in univerzalistične utemeljenosti sprejetih socialnih reform. Prav tako pa npr. nemški fragmentirani model kaže na veliko trdoživost, saj je

ostala cela vrsta poskusov integracije neuspešna kljub zmanjševanju razlik v ugodnostih med posameznimi kategorijami zavarovancev in splošnemu širjenju socialnih pravic. Na podoben način moramo motriti tudi razvoj (bivših) socialističnih modelov blaginje, ki so brez izjeme utemeljeni na nemški ideji selektivnega in fragmentarnega socialnega zavarovanja. Njihova usodnost je, pravzaprav, v določeni obliki "okamenelosti" pred-socialističnega modela, saj gospodarske razmere niso dopuščale širjenja socialnih pravic in ugodnosti, zato so na določen način še utrdile dosežene ugodnosti. Za razliko od zahodno-evropskih družb so ideali univerzalizacije socialne solidarnosti ostali le točke kritike oponentov socializma, ne pa tudi določnice socialne politike.

Podobno usodo je doživljal tudi slovenski model blaginje, vsekakor pa manj pesimistično od drugih socialističnih dežel. Zdi se, da je bil nasprotno od gospodarskih tokov njen razvoj zavrt z združitvijo v Jugoslavijo zaradi izenačevanja socialnih pravic po novoustanovljeni državi. Četudi je bilo podobno kot drugje izvajanje določenih programov socialne politike povsem v regionalni pristojnosti, drugih pa v pristojnosti zvezne države (npr. pokojninsko zavarovanje), se je socialna varnost v socialističnem obdobju gradila na dosežkih predvojnih programov, ki so prispevali k postopnem vključevanju tudi nezavarovanih samozaposlenih (kmetje) v sistem socialnega zavarovanja. Morda se zdi ta trditev nekoliko preuranjena, vendar pa spominja povojni razvoj slovenskega modela blaginje bolj na nemški razvoj - izenačevanje ugodnosti različnih zavarovancev - kot na pa analizirane socialistične modele kljub odločilni vezanosti socialne varnosti na delovno mesto. Zato je priporočljivo v tej perspektivi dojemati tudi potrebne reforme, ki jih zahteva predvsem zmanjšanje gospodarskih zmognosti družbe. Razkorak med socialnimi stroški in razpoložljivimi viri se v Sloveniji začne nakazovati celo prej kot v Zahodni Evropi - že v šestdesetih letih, čeprav je podobno kot v drugih socialističnih državah izbruhnil šele v osemdesetih letih s podobnimi značilnostmi kot na Zahodu in desetletje kasneje. In tudi različni politični namigi v obliki različnih poslanskih predlogov ne kažejo velike originalnosti, saj se jih lahko uvrsti med tiste, ki zagovarjajo v Zahodni Evropi večjo vlogo welfare-mix, ki v skrajnih različicah pridobiva značilnosti nemških konzervativnih predlogov o večji naslonitvi skrbi za socialno varnost na zavarovanca in njegovo neposredno socialno mrežo. Družina in njena skrb za onemogle in nepreskrbljene člane je običajna naslovnica za takšne strategije, ki predvidevajo postopno ali pa celo nenadno umikanje države iz prostora socialne politike, kot to npr. zahtevajo češkoslovaški kritiki socialističnega modela države blaginje.

Spremenjene družbene razmere in različne tradicije pa postavljajo pred reformatorje modelov blaginje povsem svojske zahteve in probleme, zato so rešitve drugih lahko zgled in možna pot, vendar pa ne preobteženo s posnemanjem. Imitacija je namreč prevladujoča logika razvoja tistih sistemov, kjer dominantni akterji oz. elite nimajo ali pa niso sposobni najti avtohtonih virov in vzgibov sprememb. Če je temu tako, potem se ti sistemi nikoli ne razvijajo v večjem ali manjšem skladu s svojimi lastnostmi, temveč vedno po logiki, ki jim je "modno" vsiljena od zunaj. Rezultat takšnih procesov je običajna neuskkljenost med realnostjo in institucionalno regulacijo. Ne le reforme socialnih politik, temveč tudi druge korenite spremembe v različnih družbah po svetu

dokazujejo, da je pot pravzaprav samo ena: spremembe morajo odražati zmožnosti družbenih sistemov oz. posameznih področij v njem in iniciative okolja. Zaradi posebnosti vsakega sistema je jasno, da so rezultati lahko sicer podobni, toda prav tako so tudi svojski. In k tovrstni optimalnosti bi morale težiti tudi harmonizirane spremembe v slovenski socialni politiki.

*Članek je bil objavljen v reviji "Teorija in praksa", 6/1996, let.33, str.922-939.*

## LITERATURA

- Able-Smith, B. 1992. "The Beveridge Report: Its origins and outcomes." *International Social Security Review*, 45:1-2(5-16).
- Baldwin, P. (1990)1993. *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- .1992. "Beveridge in the longue duree." *International Social Security Review*, 45:1-2(53-72).
- Castle-Kanerova, M. 1992. "Social Policy in Czechoslovakia". Str. 91-117 v B. Deacon et al (ur.), *The New Eastern Europe; Social Policy Past, Present, Future*. London: Sage Publications.
- Esping-Andersen, G., W. Korpi. 1987. "From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy." Str. 39-74 v R. Erikson, E.J. Hansen, S. Ringen in H. Uusitalo (ur.) *The Scandinavian Models; Welfare States and Welfare Research*. London: M.E. Sharpe, Inc.
- Ferge, Z. 1992. "Social Policy Regimes and Social Structure; Hypothesis about the Prospects of Social Policy in Central and Eastern Europe". Str. 201-222 v Z. Ferge, J.E. Kolberg (ur.) *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Flora, P. (ur.). 1986. *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. New York: Walter de Gruyter.
- Jallade, J.P. 1992. "Is the Crisis Behind Us? Issues Facing Social Security Systems in Western Europe". Str. 37-56 v Z. Ferge, J.E. Kolberg (ur.) *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Kidrič, D. 1996. "Socialna politika v Sloveniji po letu 1945". Str. 65 - 78 v N. Borak, Ž. Lazarevič (ur.) *Prevrati in slovensko gospodarstvo v XX.stoletju - 1918 - 1945 - 1991*.
- Kresal, F.1996. "Socialna politika v Sloveniji do druge svetovne vojne". Str. 49 - 64 v N. Borak, Ž. Lazarevič (ur.) *Prevrati v slovenskem gospodarstvu v XX.stoletju - 1918 - 1945 - 1991*.
- Leibfried, S. 1991. "Towards an European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in the European Community". Referat.
- Marklund, S. 1993. "Social policy and poverty in post-totalitarian Europe". *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2:3(104-114).
- Novak, M. 1991. *Zamudniški vzorci industrializacije; Slovenija na obrobju Evrope*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- 1996a. "Former Czechoslovakia, Hungary, and Former Yugoslavia: Poverty in Transitional Economies". Str.385 - 408 v E. Oyen, S.M. Miller, S.A. (ur.) *Poverty: A Global Review*. Oslo: Scandinavian Press.
- . 1996b. "Konceptualna vprašanja proučevanja kakovosti življenja". Str. 7-24 v I. Svetlik (ur.) *Kakovost življenja v Slovenji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Potucek, M. 1993. "Quo Vadis, Social Policy in Czechoslovakia?" Str. 129-136 v S. Ringen in C. Wallace (ur.) *Societies in Transition; East-Central Europe Today*. Prague: Central European University.
- Szalai, J., J. Orosz. 1992. "Social Policy in Hungary". V B. Deacon et al, *The New Eastern Europe; Social Policy Past, Present, Future*. London: Sage Publications.