

AVTONOMIJA SOCIALNE POLITIKE?

Srečo Dragoš*

UDK: 349: 304.2(497.4)

Povzetek: Prispevek obravnava regulacijo socialne politike v odnosu do drugih politik v Sloveniji, vrednotenje socialnopolitičnih vsebin pri političnih strankah in v raziskavah javnega mnenja ter aktualno politiko do področja socialnega varstva. S podrejanjem socialne politike ekonomski politiki se krepí erozija najpomembnejšega družboslovnega izuma prejšnjega stoletja, socialne države.

Ključne besede: sistemska teorija, socialna politika, socialna država, liberalizem, socialno varstvo, avtonomija, demokracija.

THE AUTONOMY OF SOCIAL POLICY?

Abstract: The paper focuses on the regulation of social policy in relation to other policies in Slovenia, on the assessment of social policy themes of political parties and public opinion surveys and on the current government attitude towards social protection. By subordinating social policy to economic policy, there is an increased erosion of the most important social invention of the previous century – welfare state.

Key words: system theory, social policy, welfare state, liberalism, social protection, autonomy, democracy.

1. UVOD

Soočamo se s politično, gospodarsko in socialno krizo. Če zanemarimo podrobnosti o tem, katera od teh je večja, katera je izvorna, dolgoročno pomembnejša,

* Srečo Dragoš, doktor sociologije, docent na Fakulteti za socialno delo, Univerza v Ljubljani. sreco.dragos@fsd.uni-lj.si
Srečo Dragoš, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Social Work, University of Ljubljana.

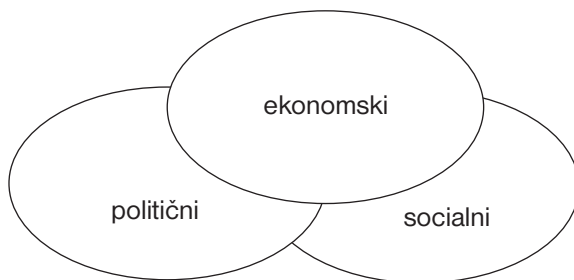
uvožena od zunaj ali »avtohtona«, se običajno vprašanje o »izhodnih strategijah« glasi takole: je rešitev iz krize mogoče pričakovati predvsem v sektorju državne politike, predvsem v sektorju gospodarstva ali predvsem v sektorju socialne politike? Če bi parlamentarne stranke vodile ustrežnejšo politiko, ustvarile konsenzualne prioritete in sprejemale prave zakone, bi lažje reagirali na krizne izzive v gospodarstvu in posledično bi bilo tudi več sredstev (torej manj napetosti) za regulacijo socialnih vprašanj. Tej trditvi lahko ugovarjamo z nasprotno, ki relativizira težo domačih političnih nesoglasij in poudarja pomen evropske oz. svetovne gospodarske krize. Mednarodno širjenje neoliberalne ekonomije sproža krizo na nižjih ravneh, temu se ne more izogniti nobena država in razlike v njihovih odzivih so zgolj lokalizirani odrazi različnih položajev, s katerih se nacionalne ravni vključujejo v globalizirane tokove. Tretja trditev gre v smeri afirmacije socialne dimenzije. Šele, če zmanjšamo marginalizacijo družbenih skupin in celih slojev, lahko preprečimo dezintegracijo celotne družbe, kar je predpogoj za reševanje vseh drugih problemov, še zlasti najpomembnejših, torej takšnih, ki so nerešljivi brez konsenzualnih politik in aktiviranja socialnega kapitala. Ta socialni poudarek lahko še dodatno zaostriamo v levičarsko smer: dokler ne zmanjšamo družbenih neenakosti in s tem socializiramo kapitalističnega gospodarstva, bo bogastvo zgolj zrcalna slika revščine, več ko bo prvega, več bo tudi drugega, kar pomeni, da vsaka izboljšava znotraj obstoječe kapitalistične paradigme zgolj zaostri temeljni problem (z neenakostjo), namesto da bi ga razrešila itd. Kaj je bolj res?

2. SISTEMSKA REGULACIJA

Napačna vprašanja sugerirajo napačne odgovore. Skupna značilnost tradicionalne desnice in tradicionalne leve je bila predpostavka o hierarhični ureditvi temeljnih družbenih sektorjev, političnega, gospodarskega in socialnega. Prav v tem je slepa pega v Uvodu navedenih odgovorov, saj vsi - vključno z napačnim vprašanjem - izhajajo iz takšne ali drugačne hierarhije omenjenih sektorjev. Klasična marksistična predpostavka o ekonomski bazi, na kateri stoji vse ostalo, je v osnovi enaka kot pri sodobnih neoliberalcih, ki se navdihujejo pri Smithovi »nevidni roki« trga in »vitki« državi. Slovenski prevod Smithovega Bogastva narodov je opremljen s poglobljeno študijo o tem, kaj se lahko iz tega klasičnega dela naučimo danes, konec te študije – katere avtor je ultraliberalec¹ - pa se konča z

¹ Ultraliberalizem je potencirani neoliberalizem. Isti avtor, ekonomist Bernard Brščič, se je zelo jasno

naslednjo sklepno mislijo: »pot v blaginjo je tlakovana z mirom, pravno državo in nizkimi davki, vse ostalo pride samo od sebe« (Brščič 2010: 690). Če ni vojne, ki zavira trgovanje, če so davki nizki, da ne obremenjujejo podjetnikov in potrošnikov, če imamo pravno državo, ki varuje lastnino in vzdržuje prometna pravila, potem pride blaginja sama od sebe. Problematičnost te predpostavke je enaka kot v klasičnem marksizmu (le z nasprotnim predznakom) in sicer: ekonomiji je podrejena politika, politiki pa »vse ostalo« s celotno družbeno nadstavbo, vključno z regulacijo socialnih vprašanj. To zmotno ponazarja shema 1. Takšni hierarhični shemi se večkrat pritakne še načelo subsidiarnosti,² a vselej v funkciji ohranjanja medsektorske hierarhije, nikoli proti njej.



Shema 1: **Sektorska subordinacija**

izrazil tudi o funkciji socialne države, do katere je odklonil še bolj od drugih neoliberalcev na Slovenskem. Takole pravi:

socialna država ni nič drugega kot »*orodje družbenega inženiringa, ki ima za cilj z izrazito progresivno obdavčitvijo zagotoviti čim večjo enakost. Prevladujoč motiv tako namesto sočutnosti vse bolj postaja nevoščljivost. Svobodne družbe pa žal ni mogoče zasnovati na nevoščljivosti. /.../ Kakršenkoli poizkus popravljati tržne rezultate bi bil močno arbitraren in sam po sebi nepravičen. Socialna pravičnost je torej svojevrsten contradictio in adiecto, pravičnost pač ne more biti socialna, lahko je zgolj proceduralna, ki s pomočjo trdnega okvira prav(n)e države posameznim tržnim udeležencem zagotavlja enakost možnosti /.../*

Dilema progresivnih liberalcev, ki razmišljajo o izmenjavi med enakostjo (socialno varnostjo) in svobodo, je lažna. Če smo pripravljeni svobodo žrtvovati za varnost, smo ne vredni tako svobode kot varnosti« (Brščič 2005: 8-9).

² Na začetku 20. stoletja je Aleš Ušeničnik, teolog oficialnega katolicizma na Slovenskem, s sklicevanjem na katoliško varianto subsidiarnosti izpodbijal zahtevo po socialni funkciji države, ki jo je prvi v katoliškem taboru formuliral Janez E. Krek (več o tem gl. Dragoš 1998: 231 ss). To je zelo podobno – kot bomo videli v zadnjem razdelku tega prispevka - današnjemu argumentu, na katerega se sklicuje Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pri vsiljevanju decentralizacije v zvezi s centri za socialno delo.

Zgornjo hierarhično shemo je prvi na Slovenskem teoretsko presejal Andrej Gosar,³ ki je razvijal koncept sodobne socialne politike že takoj po prvi svetovni vojni, eksplicitno zlasti v kasnejšem, osrednjem delu iz tridesetih let (Gosar 1933, 1935; Dragoš 2007). Gosarjev bistven prispevek v zvezi s socialno politiko je bil v poudarjanju njene avtonomnosti od ideološko-strankarskih presoj in v odnosu do drugih politik, npr. ekonomske. Ni nepomembno, da je enak poudarek, kot ga je Gosar naredil na področju socialne politike, v istem času naredil Albin Ogris⁴ v zvezi s parlamentarnim sistemom predstaviške demokracije. V svojem osrednjem delu o političnih strankah (Ogris 1926) je poudarjal avtonomijo političnega sektorja, ki ga ne moremo reducirati na nobenega od »drugih socialno norm(ativ) nih sistemov«, saj je politika, kot opozarja Ogris, »samostojen, od drugih neodvisen kompleks pravil socialnega ravnanja« (*ibid.*: 218). Z drugo besedo, državna politika je sistem, ki mora ostati avtonomen (v razmerju do drugih sistemov), enako kot mora biti znotraj splošne državne politike tudi njena socialna politika avtonomen sistem.

S tem kratkim zgodovinskim ekskurzom opozarjam na tri poudarke, pomembne tudi z vidika današnjih zadreg z naslovnim vprašanjem:

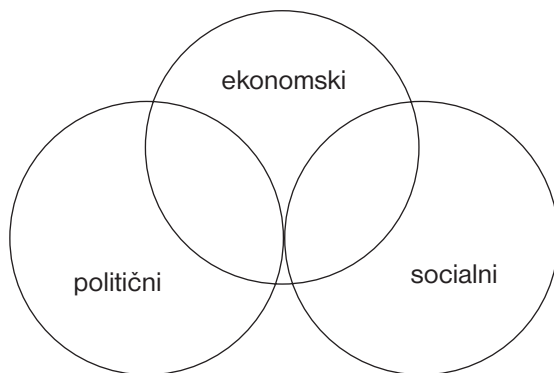
- Slovenci smo dobili evalvirana opozorila o nujnosti avtonomne socialne politike (kot tudi drugih sektorskih politik) že takoj po prvi svetovni vojni, torej zelo zgodaj, pravočasno⁵ in sočasno z nastajanjem skandinavskega modela socialne države, katerega temelj je ravno avtonomija socialne politike
- kljub zgodnjim opozorilom o avtonomiji družbenih sektorjev je bil in ostal Gosarjev (tudi Ogrisov) pristop povsem ignoriran tako s strani katoliške desnice kot marksistične levice
- zahteva po avtonomiji družbenih sektorjev izziva potrebo po povsem drugačnih povezavah med njimi kot pa je značilna za hierarhične modele družbene regulacije (prikazane na shemi 1); ta sistemski poudarek se je v socioloških teorijah uveljavil - šele desetletja po tem, ko je na njega pri nas opozarjal Gosar - najprej v klasični funkcionalistični teoriji (Parsons 1951), kasneje pa v sodobni sistemski teoriji (Luhmann 1981, 1995; Willke 1993).

³ Dr. Andrej Gosar (1887 - 1970), sociolog, ekonomist, pravnik in kratek čas tudi jugoslovanski funkcionar za socialno politiko.

⁴ Dr. Albin Ogris (1885 - 1959), pravnik in ekonomist.

⁵ Gosarjevo in Ogrisovo poudarjanje avtonomije ključnih sektorjev za regulacijo sodobnih družb je sovpadalo s takratnim vsesplošnim nezadovoljstvom nad parlamentarno demokracijo in s porajanjem nasprotnih, avtoritarnih korporativnih konceptov, usmerjenih v subordinacijo socialnih in ekonomskih vprašanj ter v demontažo demokratičnih načel.

Avtonomija družbenih sektorjev oz. sistemov, če se izrazim v žargonu sistemske teorije, izziva povsem drugačne odgovore o integraciji modernih družb, kot pa so veljali v prejšnjem, hierarhičnem pogledu na družbeno regulacijo. V razmerah rastoče kompleksnosti so enostavna načela za uravnavanje družbenega razvoja neuporabna. Načela, kot so npr. hierarhija, »laissez faire« ali pa pavšalno sklicevanje na subsidiarnost⁶, so preveč preprosta zato, ker načrtno podcenjujejo vse bolj nestabilno, nepredvidljivo, tvegano (Franklin 1998), intenzivnejšo in nepovratno funkcionalno diferenciacijo družbenih procesov in struktur, katerih uravnavanje zahteva komplementarne odgovore, torej primerne za integriranje kompleksno diferenciranih celot. Kateri odgovori so primerni za soočanje s temi problemi, ni povsem jasno in omenjeno vprašanje je eno od najtežjih za družboslovne vede, kajti izdelanih »receptov« ni, do neke mere se lahko učimo zgolj iz primerov dobre prakse in z refleksijo minulih napak. Med slednje sodi tudi hierarhični princip (iz sheme 1), ki duši ali pa povsem preprečuje avtonomijo posameznih sektorjev. Sistemska alternativa je intersistemsko prežemanje, prikazano na shemi 2.



Shema 2: Sistemska regulacija skozi preseke

Funkcionalna diferenciacija in specializacija družbene delitve dela je na različnih področjih (dejavnosti) izoblikovala posebne sisteme, ki med sabo niso ločeni, pač pa razločeni. Zaradi specifičnosti njihovih komunikacij in notranje kompleksnosti narašča tudi kompleksnost zunanjega okolja, na katerega se sistemi odzivajo in ki ga z vidika posameznega sistema predstavljajo drugi sistemi. Politični, ekonom-

⁶ O problemih s pavšalnim sklicevanjem na načelo subsidiarnost – kar je eno od temeljnih evropskih in tudi slovenskih načel za integriranje družbenih sistemov – glej v: Dragoš 2010.

ski, pravni sistem predstavlja zunanje okolje socialnega sistema in obratno, zaradi omenjene kompleksnosti, ki jo na shemi 2 ponazarjajo preseki, pa nobenega posamičnega sistema – sploh pa ne vseh skupaj – ni mogoče dirigirati iz enega samega, njim zunanjega, nadrejenega centra. Strategije, ki so ključnega pomena za ohranjanje celote (družbe kot najširšega sistema), se dogajajo z medsebojnim prežemanjem sistemov, torej na njihovih presekih. Ekonomska politika je presek med gospodarskim sistemom in splošno državno politiko, ki se z razvojem strukturira v poseben delni sistem (koordiniran z Ministrstva za gospodarstvo), socialna politika, zunanja politika, varnostna politika, tripartitni pogajalski sistem med državo, delodajalci in delojemalci, kulturna politika, vse to so primeri presekov, ki so se iz sporadičnih intervencij izoblikovali v samostojne delne sisteme, ali pa se še niso izoblikovali, čeprav bi se morali (npr. stanovanjska politika, migracijska politika, multikulturna politika itd.).

Za ilustracijo težav na presekih povzemam pet abstraktno formuliranih tipov strateškega ravnanja, ki jih sistemi kombinirajo v svojem prilagajanju na zunanje okolje kot tudi v odnosu do lastne, interne systemske strukture (Luhmann 1981: 146 – 165):

1. Sistem lahko poenostavi svoj položaj v okolju tako, da objektivno situacijo zamenja s subjektivno. Pričakovanja okolja se internalizirajo v sistemu lastne smotre, ki z institucionalizacijo postanejo del systemskega delovanja.
2. Izzive iz okolja je možno do neke mere imobilizirati z interno systemsko usmeritvijo v konsenz o subjektivno nastalih predstavah. Posledica takih prizadevanj je institucionaliziranje temeljnih načinov procesiranja doživljajev (rutin, percepcije zunanjega sveta, definicij resničnosti, vrednot).
3. Obvladovanje neobvladljivih, nedoločnih in nepredvidljivih izzivov je možno tudi s strategijo diferenciranja okolja. S tem pristopom si sistem odpre možnost, da se specializira navzven. Za različna področja v svojem okolju tvori sistem posebne razmejitev (najprej med sabo in okoljem, skozi to razliko pa tudi med različnimi področji relevanc v zunanjem okolju), nakar na teh mejah stabilizira posebne transakcije z zunanjim svetom z namenom, da ohranja svojo avtonomijo.
4. Ne le diferenciranje okolja, tudi diferenciacija sistema (navznoter) je ena od osnovnih strategij, ki povečuje prilagodljivost sistema na zunanje izzive. Interna diferenciacija vodi v tvorbo podsistemov, v decentraliziranje in avtonomijo posameznih delov (prej enovite) systemske celote. Posledica je večja prilagodljivost celotnega sistema, saj so škodljivi učinki okolja na ta način lokalizirani, kar je kritičnega pomena za preživetje v nestabilnih pogojih: nekontroliranim vplivom

- od zunaj so zdaj izpostavljeni le posamični deli sistema, kjer so tudi zaustavljene, saj se v diferencirani strukturi sistema ne prenašajo samodejno na celoto.
5. Naslednja strategija je v stopnji ne/določenosti systemske strukture. Vsako odločanje predpostavlja neko stabilnost premis, načel oz. vodil, na podlagi katerih se vrši selekcija med alternativami. Stabilnost omogoča predvidljivost, zagotavlja pa jo systemska struktura. Hkrati pa mora ta struktura biti tudi odprta, do neke mere nedoločena, da bi lahko absorbirala čim večjo kompleksnost in nepredvidljivost zunanjih izzivov na način, da se struktura pri tem ne spreminja (vedno znova). Ker je odnos med določenostjo in nedoločenostjo systemske strukture vzpostavljen s strani sistema in ne od okolja, gre za pomembno systemsko strategijo.

Iz opisanih strategij je nemogoče razbrati enoten vzorec delovanja za različne sisteme na različnih presekih. Dovolj jasno pa je, da je zatekanje v subordinacijo disfunkcionalno, saj okolje sistemov (zunanje in notranje) ni več hierarhično urejeno niti predvidljivo niti obvladljivo iz ene super reprezentance, zunaj systemskih enot. Blížnjice, ki zanikajo avtonomijo sistemov, vodijo v kolonizacijo enega sistema nad drugimi in brišejo systemske preseke. Omenjene strategije so načini ohranjanja systemske avtonomije v (presečnih) pogojih, kjer se sistemi prilagajajo avtonomnim zakonitostim, interesom in logikam drugih, drugačnih sistemov. V skladu z aksiomom systemske teorije, da brez systemskih meja ni sistema - saj lahko systemska enota le skozi svoje meje regulira interakcije z okoljem -, so preseki nevalgična točka integracije, saj se meje sistemov intenzivno relativizirajo ravno na presekih z drugimi sistemi. Oziroma, povedano drugače, v tem procesu prilagajanja na okolje se relativizira tudi avtonomija sistemov. Skozi preseke določen sistem lahko nadzira drugega samo v tolikšni meri, kolikor je tudi sam nadzorovan od drugih; ko se poruši ta pogoj, se prilagoditve z reducirajo na »igro« ničelne vsote, kar vodi v kolonizacijo enega sistema nad drugim(i).

3. KOLONIZIRANJE SOCIALNE POLITIKE (»*mainstreaming*«)

V dokumentu o nacionalnih strategijah socialne zaščite do leta 2010 (NP) je socialna politika programsko definirana dobesedno kot njeno odtekanje, curljanje oz. prelivanje v pristojnosti drugih politik, kar je formulirano takole:

»**Vključitev socialne politike v druge politike:** Elementi socialne politike so v Sloveniji že tradicionalno razpršeni po različnih področjih in se tudi poskušajo

ohranjati oz. umeščati v različne politike (t.i. mainstreaming)« (podč. v originalu, točka 134).

Da ne bi bilo dileme, kaj to pomeni, so takoj za tem navedkom provizorično naštevala področja drugih politik, znotraj katerih se bi naj skrbelo tudi za marginalizirane skupine. Omenjene so naslednje politike: stanovanjska, vzgojna, izobraževalna, zaposlovalna, sledi področje, imenovano kot »sociala«, zraven pa še pravosodna, fiskalna, zdravstvena, družinska in kulturna politika (slednja npr. pomeni: »oprostitvev plačila RTV naročnine za materialno šibke in invalide«, *ibid.*).

Avtonomnost socialne politike je odpravljena skozi njen »mainstreaming« pod druge politike. Od tod brezskrbna lahkotnost trditev o tem, kako ni denarja za zvišanje socialnih pomoči na raven preživetja, saj smo v krizi, prezadolženi, moramo sanirati banke itd. Od tod brezbržna uporaba istih trditev tudi takrat, ko nismo bili v krizi in ko smo beležili največje stopnje rasti. Od tod samoumevnost, da se celo v novo sprejeti Zakon o socialnovarstvenih prejemkih zapiše prepoved, da prejemnik »socialne pomoči in varstvenega dodatka ne more biti v ugodnejšem socialnem položaju od tistega, ki si sredstva za preživetje zagotavlja z delom ali na podlagi pravic iz dela« (ZSVP: čl. 6).

Če velja, da so do teh socialnih pomoči upravičene le tiste osebe, ki si minimalne eksistence »ne morejo zagotoviti iz razlogov, na katere niso mogle oziroma ne morejo vplivati« (*ibid.*), zakaj potem suspendirati isto pravico s prejšnjim določilom, da mora zgornja višina socialnih prejemkov ostati pod najnižjo višino prejemkov iz dela? Kaj narediti, ko so najnižji prejemki iz dela še nižji od praga preživetja? Zakaj ne bi bilo ravno obratno, da bi socialna pomoč v vsakem primeru ne smela biti nižja od praga preživetja, še zlasti pa ne v tistih primerih, ko so dohodki iz dela nižji od preživetvenega praga? Tu celo izgovarjanje na »mainstreaming« ni prepričljivo. Kajti če se po »mainstreaming« logiki celovitost in avtonomnost socialne politike nadomešča z njenim curljanjem v druge politike – v tem primeru v politiko fleksibilizacije trga dela – bi pričakovali ravno obratno, namreč, da bi namesto ekonomskega pogoja v socialni zakonodaji vključili v delovno zakonodajo socialni korektiv kot prepoved o tem, da najnižji dohodki iz dela ne smejo biti nižji od višine socialnih pomoči. Še preden so menedžerji začeli pritiskati s svojo socialno kapico pri davčni zakonodaji, je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ) samoiniciativno vgradilo ekonomsko kapico v socialno zakonodajo. »Mainstreaming« je v socialni zakonodaji postal dokončno zakoličen koncept pod bivšim ministrom Drobničem, a ne zato, ker bi šlo za neko novo, posodobljeno »evropsko« ali »skandinavsko« socialno politiko. Isti koncept – ra-

zen spakedranke »mainstreaming« - se vleče še od prej, iz socialističnih časov. V enaki obliki, kot sem ga citiral zgoraj, ga najdemo formuliranega že v socializmu (SSUSP: 5. člen, 1. odst.). Slovenski paradoks s socialistično redukcijo socialne politike pod ekonomsko je v tem, da ga je v zakonodajo dokončno vnesla politična desnica v času Janeza Janše, zares izvajati pa ga je začela politična »levica« pod Borutom Pahorjem. Z »mainstreamingom« se je socialna politika dokončno transformirala v prisilno orodje za rezervno armado brezposelnih, da prevzemajo ničvredna delovna mesta, ki ne zagotavljajo preživetja, z namenom, da se rešuje nesposobnost kapitalističnega gospodarstva, da bi plačne količnike višjih tarifnih razredov določal na izhodiščni osnovi minimalne plače, ki bi bila nad mejo preživetja. Kajti zasedanje najslabših delovnih mest, ki generirajo zaposlene revne, se lahko motivira le s tistimi, ki so še na slabšem in dokler socialna država še pomaga brezposelnim revnim, jim ne sme pomagati tako zelo, da ne bi bili več revni. Socialna politika, s katero je država pred pol stoletja socializirala kapitalizem in varovala družbo pred razkrojem, se je razvodenila v sredstvo kapitalistične ekonomije za zniževanje stroškov delovne sile. V tem procesu tudi sindikati, čeprav edina organizirana sila, ostajajo nemočni. Vsi najpomembnejši motivacijski načini za delovno silo v kapitalizmu - obvezna udeležba na dobičku, širjenje notranjega lastništva, soupravljanje podjetij - so na Slovenskem zgubljene bitke. Videti je, kot da tega trenda nihče ne more preobrniti, sindikatom vsaj uspeva, da ga upočasnjujejo. Je rešitev za avtonomijo socialne politike mogoče pričakovati pri političnih strankah? Če ne pri desnih, vsaj pri levih?

4. SOCIALNA POLITIKA IN POLITIČNE STRANKE

Med glavne pokazatelje pomembnosti oz. »teže«, ki jo politični akterji pripisujejo socialni politiki, lahko štejemo tudi predvolilne teme in volilne programe političnih strank. Predvolilne teme so najpomembnejši javni medij, skozi katerega si stranke v predvolilnem boju ustvarjajo podporo volilnega telesa, medtem ko so strankarski programi sistematičen nagovor potencialnih volivcev s strani strankarskih intelektualnih elit. Ob zadnjih volitvah v Državni zbor so v javnih soočenjih izstopale v predvolilnem času različne teme,⁷ vendar socialne politike ni bilo med njimi. Med

⁷ Gospodarsko stanje in inflacija, afera Patria, gospodarski kriminal, neodvisnost in vloga medijev, predor Šentvid, prihodnost javnega šolstva, prihodnost javnega zdravstva (Povzeto po: Volitve 2008).

sedmimi najpogostejšimi vsebinami, okrog katerih so se v javnosti kresala mnenja političnih tekmecev, lahko le pri zadnji temi prepoznamo socialnopolitične vsebine, a še pri tej temi le pogojno, saj je za zdravstveno področje zadolženo Ministrstvo za zdravje, medtem ko je za regulacijo socialne politike pristojno MDDSZ.

In kakšna je zastopanost socialne politike v programih političnih strank?

Pregled aktualnih programov političnih strank je bil opravljen z namenom, poiskati kakršnokoli omenjanje (frekvenco) socialne politike. Predpostavka je bila, da vedno, ko stranka v svojem programu zapiše sintagmo »socialna politika« v ednini (ne glede na sklon), apelira ali vsaj aludira na neko (relativno) konsistentno celoto ciljev in ukrepov za regulacijo socialnega področja. In nasprotno, množinsko govorjenje o »socialnih politikah« ne izraža potrebe po enotni socialni politiki, ampak gre za indikator odsotnosti enovitega, konsistentnega, načrtovanega in ekspertno utemeljenega sklopa ukrepov. Ne smemo pozabiti, da so možni številni državni ukrepi, ki imajo (tudi) socialne učinke, čeprav niso bili uvedeni zaradi njih in jih zato ne moremo šteti v socialno politiko – denimo, enotna davčna stopnja, finančna pomoč podjetjem v krizi, neoliberalna zakonodaja, ki forsira tržne odnose na različnih področjih itd. – vse to praviloma sproža krepke socialne posledice, a jih ne moremo kvalificirati kot za socialne ukrepe, še manj za indikator socialne politike. Hkrati imamo tudi številne socialne ukrepe na različnih področjih – od socialnih dajatev, nadomestil za brezposelnost, programov za zasvojenje, brezplačnega šolstva, temeljnega zdravstva, pa vse do proračunskega pokrivanja socialnih dajatev za duhovščino, študentskih bonov za prehrano, državne izravnalne sheme za nerazvite pokrajine itd. – tudi to so ukrepi s socialnimi učinki, a prav tako ne spadajo v socialno politiko. Ob tem obstajajo tudi tipični mimikrijski ukrepi, ki se deklarirajo za povsem socialnopolitične, uvaja in financira jih ministrstvo, pristojno za socialno politiko in imajo nekatere socialne učinke, a jih kljub temu ne moremo imeti za indikator socialne politike, saj nimajo v resnici z njo nobene zveze. Eden takih je npr. dodatek za velike družine, ki se izplačuje izključno po kriteriju števila otrok (glavarina), torej ne glede na socialni položaj družine. To pomeni, da iz skupnih davkov, ki jih plačujejo tudi revne družine, država velike družine financira ne glede na njihovo materialno stanje, saj financira tudi bogate družine. Dejanski namen tega ukrepa je povečevanje natalitete, ne pa redukcija socialnih tveganj materialno depriviranih družinskih skupnosti. Ker je natalitetna politika izrazito sporna in dokazano nefunkcionalna, se jo legitimira s sklicevanjem na socialno politiko, da bi se zakril mimikretični cilj (po teoriji družbene mimikrije je v tem primeru socialna politika posnemovalni model, medtem

ko funkcijo mimema opravlja oficialna razlaga navedenega ukrepa)⁸. Provizorični ukrepi, neusklajene intervencije na področjih, kjer se občasno pokaže akutna potreba ali pa močni interesi političnih akterjev, še niso socialna politika, če ti ukrepi niso usklajeni s skupnim ciljem, sprejeti s skupnim namenom in evalvirani z omenjenega zornega kota. Skratka, ukrepi s socialnimi učinki še niso nujno socialni ukrepi, posamični socialni ukrepi pa še ne pomenijo socialne politike. V razmerah tržnega gospodarstva je socialna politika del načrtno državne politike, ki skrbi za netržno redistribucijo dobrin k tistemu delu prebivalstva, ki si je zaradi nekonkurenčnosti na trgu nezmožen sam zagotavljati osnovno socialno varnost in družbeno integracijo.

Predmet analize so bili programi vseh političnih strank na zadnjih parlamentarnih volitvah, tako parlamentarnih kot neparlamentarnih strank, torej skupaj 17 programov.⁹ Gre za stotine strani besedila, nekateri programi strank so dolgi tudi čez 90 strani, le peščica strank ima kratke programe. Ob tem pa ne pozabimo, da strankarske programe pišejo intelektualne elite znotraj političnih strank, da gre za vnaprej premišljene, izpiljene tekste, ki temeljijo - vsaj pri večini večjih strank - na notranjem usklajevanju in strateškem premisleku o tem, kaj je pomembno in kako to formulirati.

Rezultat: nepričakovan, porazen. V vseh 17 programih političnih strank je socialna politika omenjena samo šestnajstkrat.¹⁰ Ker gre med temi omembami v treh primerih za izrazita mašila, floskule, ki ne povedo nič in niso v zvezi z ničemer drugim kot z leporečjem, se zadevek zmanjša na trinajst. To pomeni, da se v stotinah strani programskih tekstov, ki jih je sestavljalo 17 različnih strankarskih elit, sintagma »socialna politika« pojavi **samo 13-krat**. To je manjkrat od naključne verjetnosti tipkarskih napak, še zlasti, ko upoštevamo dolžino vsega analiziranega besedila in število različnih avtorjev z različno stopnjo pismenosti. Od 13 omemb socialne politike jih šest najdemo v parlamentarnih strankah, sedem pa v neparlamentarnih. To pomeni, da socialna politika v Sloveniji ne obstaja kot nekaj

⁸ Več o teoriji družbene mimikrije gl. Smrke 2007.

⁹ Parlamentarne stranke: SD - Socialni demokrati, SDS - Slovenska demokratska stranka, Zares, DeSUS - Demokratična stranka upokojenцев Slovenije, SNS - Slovenska nacionalna stranka, SLS - Slovenska ljudska stranka, LDS - Liberalna demokracija Slovenije. Neparlamentarne stranke: NSi - Nova Slovenija, Lipa, LPR - Lista za pravičnost in razvoj, ZS - Zeleni Slovenije, KDS - Krščansko demokratska stranka, LZČPV - Lista za čisto pitno vodo, SSN - Stranka slovenskega naroda, ZK - Zelena koalicija, NPS - Naprej Slovenija, Akacije.

¹⁰ Za distribucijo sintagme »socialna politika« v posameznih strankarskih programih gl. tabelo v: Dragoš 2010: 191.

pomembnega, želenega, načrtnega, potrebnega, nujnega, kar bi politične elite prepoznavale kot omembe vredno zaradi predpostavke, da je to pomembno za vodenje države in iskanje podpore pri volivcih.

5. SOCIALNA POLITIKA IN JAVNO MNENJE

Če v gospodarstvu prevladuje neoliberalna paradigma in če so politični akterji nezaintersirani za socialnopolitična vprašanja, ali niso ti trendi zgolj odraz kulture, v kateri živimo? Tranzicija, denacionalizacija, privatizacija, deregulacija, podjetizacija, »tajkunizacija« spadajo med ključne pridobitve političnega in ekonomskega sistema v zadnjih dveh desetletjih, te pridobitve pa niso naključne kot tudi ne socialno nevtralne. Vedno znova so bile v takšni ali drugačni obliki podprte s strani desnosredinskih kot tudi levosredinskih oblasti, izbranih na volitvah. Se je torej zgodil strukturni premik v mišljenju in vrednotah slovenskega prebivalstva, ki podeljuje legitimnost takšnim trendom in takšnim vladam? Številni intelektualci in mnenjski voditelji odgovarjajo zaskrbljeno in pritrdilno na ta vprašanja, na primer Cerar: »Jedro oziroma vir krize je v preveliki vrednotni degeneraciji in zmedi, kar se nato izrazi skozi različne družbene plasti, te pa vzvratno spet vplivajo na vrednotno podstat družbe.«... in nadalje: »Problem je, da naša družba še nima razvitega širšega konsenza o tistih najpomembnejših vrednotah, ki bi determinirale naš skupni razvoj in predstavljale nekakšen skupni vrednotni okvir družbe.«.¹¹ Podobno navaja tudi R. Pirnat: »To, kar se dogaja, je posledica zadnjih desetih let, v katerih se je večala družbena razslojenost, ko so ljudje dobili občutek, da mora vsak gledati samo nase, da si lahko pomaga samo sam in da mora vsaka družbena skupina poskrbeti le za svoje interese. Zdaj je postalo legitimno, če svoj parcialni interes uveljavlja do skrajnih meja. To pa lahko vodi v razpad družbene kohezivnosti.«¹² Navedene izjave so ustrezne kot opozorilo, kaj nam grozi, v smislu diagnoze pa so napačne.

Ena od redkih pozitivnih prednosti Slovenije v zvezi z naslovno temo je vseskozi konstantna občutljivost javnega mnenja do socialnih vprašanj, družbenih neenakosti in do odgovornosti države na socialnem področju.¹³

¹¹ Cerar, 2011, str. 11, 13.

¹² Pirnat, cit. po Starič 2011, str. 11.

¹³ Prim.: Rus, Toš 2005; Kramberger 1996; Dragoš 2010.

V tabeli 1 je povzet, iz večletnih raziskav SJM,¹⁴ odnos slovenske javnosti do najpomembnejših dejavnikov tveganja, ki ogrožajo našo družbo, v tabeli 2 pa odnos javnosti do dohodkovnih neenakosti.

Tabela 1: **Kateri dejavniki ogrožajo varnost Slovenije (srednje + zelo močno)?**

DEJAVNIKI TVEGANJA	2001		2003		2005		2007		2009	
	rang	%	rang	%	rang	%	rang	%	rang	%
gospodarski problemi	4.	67,6	4.	67,6	4.	65,6	5.	59,0	3.	77,4
Terorizem	7.	29,8	9.	20,9	9.	22,4	9.	23,3	9.	17,2
skrajni nacionalizem	8.	29,1	8.	28,0	8.	27,9	8.	26,4	7.	27,9
notranjepolit. nestabilnost	6.	46,5	6.	51,8	6.	45,2	6.	48,0	8.	22,2
konflikti v nekdanji Jugosl.	9.	29,0	7.	40,7	7.	35,5	7.	31,8	6.	37,0
brezposelnost	1.	75,9	1.	82,2	1.	79,1	3.	69,3	1.	88,8
samomori	5.	62,5	5.	65,0	5.	60,2	4.	61,1	4.	61,1
revščina	2.	73,4	2.	78,8	2.	74,5	1.	72,8	2.	82,7
zmanjševanje št. rojstev	3.	68,5	3.	74,5	3.	74,4	2.	72,2	5.	55,6

Tabela 2: **Obstoječe razlike v dohodkih bi bilo treba (%)**

leto	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2009
POVEČATI	10,3	4,2	3,6	7,9	6,4	6,8	1,7
ZMANJŠATI	77,8	89,4	74,3	77,3	77,7	76,1	87,1
VSEM ENAKO	/	4,3	5,4	4,8	4,8	5,8	4,3

V vseh meritvah slovenska javnost med desetimi¹⁵ ponujenimi dejavniki tveganja večinoma označuje **brezposelnost** in **revščino** za tiste, ki najbolj ogrožajo varnost. Kljub temu, da naša brezposelnost, ko jo primerjamo z večino evropskih držav, še ni nadpovprečna, revščina pa je še vedno podpovprečna, ostaja javno mnenje pri nas zelo občutljivo prav do omenjenih dejavnikov, ki predstavljata med

¹⁴ Tabeli 1 in 2 sta povzeti iz enakih vprašanj, ki se postavljajo anketirancem v večletnih kontinuiranih meritvah slovenskega javnega mnenja; vir: Toš 1999, 2004, 2009.

¹⁵ V tabeli 1 je izpuščen le en dejavnik tveganja, to je odnos do AIDS-a, ker mu javnost pripisuje najmanjšo težo in ker se ne pojavlja v vseh meritvah.

vsemi navedenimi najresnejšo grožnjo za družbeno dezintegracijo. Prav tako je izjemno pomembno sporočilo – diametralno nasprotno od mnenja političnih, ekonomskih kot tudi strokovnih elit – odnos javnosti do gospodarskih problemov. Problemi z ekonomijo, vključno s cikličnimi krizami, so resen dejavnik, katerega tveganje javnost vrednoti precej visoko, vselej med četrtem in petim mestom, kot je razvidno iz tabele 1. Poanta je, da dejavnik »gospodarski problemi« nikoli ne zasedejo prvega mesta, kjer se konstantno izmenjujeta revščina in brezposelnost. In prav za to gre! Revščina ostaja problematična (in brezposelnost kot njen najpomembnejši vir) tako v konjunkturnih kot v kriznih pogojih gospodarstva in tako pri visokem kot pri nizkem odstotkovnem obsegu, v vseh teh primerih ostaja revščina nevarna v trojnem smislu:

- nevarnost trajne izključenosti skupin, ki so pod pragom preživetja
- ker predstavlja nevarnost nastajanja posebne, od večine ostalega prebivalstva bistveno drugačne (sub)kulture revščine, ki se intergeneracijsko producira z rojstvom otrok v revnih družinah¹⁶
- ker predstavlja eno od največjih nevarnosti za politično kulturo, saj erodira legitimnost demokratičnega sistema.¹⁷

V tabeli 2 vidimo, da se pri odnosu do dohodkovnih neenakosti izrazita večina izjavlja za njihovo zmanjšanje, ker obstoječo neenakost ocenjuje za preveliko, medtem ko zanemarljiva manjšina anketirancev misli nasprotno, pa še njihov delež se je v zadnjih dveh desetletjih iz dobre desetine zmanjšal zgolj na 1,7 odstotka vprašanih. Če te podatke primerjamo s prevladujočo kulturo¹⁸ ekonomskih in političnih elit, dobimo spet diametralno nasprotno sliko med njimi in javnim mnenjem. Ne le v političnih in podjetniških, celo v strokovnih krogih prevladuje stigmatizira-

¹⁶ Problematičnost kulture revščine je v tem, da predstavlja najradikalnejšo oblika izključevanja, da je praviloma ni več mogoče sanirati s povečanjem materialnih transferjev (ker gre za vzorce in vrednote, utrjene že s primarno socializacijo) in da predstavlja izrazito tveganje za dezintegracijo celotne družbe, saj lahko iz subkulture preraste v kontrakulturo. Slovenska primerjalna prednost pred večino svetovnih in tudi evropskih držav je prav v tem, da zaenkrat še nimamo kulturno pogojene revščine (razen manjših skupin med dolenskimimi Romi), a trendi so slabi: sistematično podcenjevanje problema revščine s strani političnih in ekonomskih elit zaradi njenega evropsko podpovprečnega številčnega obsega, v zadnjih dvajsetih letih smo razširili delež revščine med starostniki in ustvarili povsem novo kategorijo revnih zaposlenih. Grožnja: za nastanek revščine kot kulture je potreben čas približno dveh generacij. Do te meje nas loči le še nekaj let.

¹⁷ Revni sloji v večji meri od ostalih abstinerajo od politične participacije, volitev se udeležuje le radikalizirana manjšina, medtem pa najvišji sloji, ker imajo največji dostop do različnih virov moči, izvajajo najmočnejši vpliv na prilaganje zakonodaje lastnim interesom.

¹⁸ V smislu vrednot, izjav, interesov, sistemskih ukrepov, vizij za prihodnost.

nje z »egalitarizmom« vseh opozoril in izjav na temo zmanjšanja dohodkovnih ali drugih neenakosti.

Bistvo je v tem, da je pomemben, zaenkrat še trden, a edini branik pred samo-umevnostjo neoliberalističnih načel, pred redukcijo socialne države in povečevanjem socialne distance med skupinami in sloji je (poleg sindikatov) prav javno mnenje. To bi lahko bil najpomembnejši vir legitimnosti političnih elit za drugačno regulacijo družbe in za krepitev avtonomne socialne politike. Ignoriranje tega vira legitimnosti vodi v »grški« scenarij.

6. POLITIKA SOCIALNEGA VARSTVA

Predlog *Zakona o socialnovarstveni dejavnosti* (ZSVD) ima številne slabosti.¹⁹ Mislim, da so za dolgoročni razvoj področja, ki ga regulira ta zakonski predlog, najbolj škodljive zlasti tri rešitve:

- načrtna deprofesionalizacija in politizacija socialne politike
- napačen odnos do participacije uporabnikov
- decentralizacija sistema socialnega varstva.

Deprofesionalizacija in politizacija bo posledica nerazumnega, v ničemer ter nikjer pojasnjene prenosa ključnih pristojnosti z dosedanje Socialne zbornice Slovenije na novo Javno agencijo za kakovost. Za to agencijo je predvideno, da bo delovala znotraj MDDSZ in da bo v celoti podrejena ministru tega ministrstva, saj ji bo ta spisal celo pravilnik, nadzoroval njeno delo, ji določil personalno sestavo itd. Kako naj bi namesto Socialne zbornice - ki je v sedanjih ureditvi edino avtonomno strokovno telo, zadolženo za sodelovanje med političnim predstavništvom države in sistemom socialnega varstva - nova agencija bila še bolj strokovna in še manj apolitična od Socialne zbornice? Isto velja za nejasnost okrog ustanovitve Inštituta za socialno varstvo (kot da ga nimamo že sedaj) in za predviden strokovni in uporabniški svet pri MDDSZ. Gre za posvetovalne organe, katerih člane rekrutira minister, predstavljajo pa nekakšen razširjen posvetovalni kolegij, ki bo - sestavljen po ministrovem izboru! - pomagal ministru zagovarjati ukrepe, ki si jih je pač zastavil v svojem ministrskem programu (vsakokratne vladajoče

¹⁹ O podrobnejših kritikah tega zakonskega predloga gl. tematski blok revije Socialno delo 1/2011, ki združuje prispevke o ZSVD z različnih vidikov (B. Lešnik, V. Flaker, V. Leskošek, S. Dragoš, R. Zidar, J. Škerjanc, J. Mali).

koalicije). Problematičnost odnosa do uporabniške participacije pri kreiranju socialnih storitev je tale: zakaj ustanavljati uporabniški svet na tako abstraktni ravni kot je MDDSZ – torej znotraj njega in po izboru ministra -, hkrati pa obstoj uporabniških svetov v samih organizacijah, ki izvajajo konkretne storitve, predvideti zgolj fakultativno, v čem je smisel? Zakaj ne obratno, da bi pri izvajalcih ustanovili obvezne svete uporabnikov (sestavljene iz dejanskih koristnikov storitev), hkrati pa na najvišji, ministrski ravni v imenu uporabnikov okrepili inšpekcijsko funkcijo nad izvajalci, ki je sedaj nezadostna? V nadaljevanju se osredotočam na projekt decentralizacije, ki prežema celoten predlog ZVSD.

Predlog obravnavanega zakona vpeljuje radikalno decentralizacijo (v smislu »občinizacije«) skoraj vseh temeljnih storitev, na katerih sloni osnovni oz. minimalni koncept socialne države na Slovenskem. Decentralizacija pomeni prenos finančnih in drugih obveznosti za izvajanje socialnovarstvenih storitev z države na lokalne oblasti, to je na občine, ki bi bile po novem – ne glede na zelo različno finančno kondicijo občinskih proračunov – zadolžene za večino storitev.²⁰ Preveliko prelaganje bremen financiranja z države na občine je zelo problematično, saj lahko pospeši erodiranje samih temeljev socialne države. Kajti obstoječe občine so prešteviline, preveč razdrobljene, večina jih celo ne ustreza legalnim pravilom o ustanovitvi, hkrati pa so med občinami prevelike neenakosti v finančnih zmožnostih, da bi lahko v vseh primerih zagotavljale potrebno, varno in ažurno financiranje socialnovarstvenih storitev. Problematičnost naše lokalne samouprave, kakršno smo vzpostavljali v zadnjih dveh desetletjih, je tako zelo očitna, da v Sloveniji že nekaj let ni mogoče najti niti enega strokovnjaka in niti enega samega politika, ki bi dvomil v to trditev in zagovarjal nasprotno, da so obstoječe občine primeren odgovor na zahteve lokalne samouprave in da je njihovo število ustrezno. Primer: v 13. členu Zakona o lokalni samoupravi je določeno, da mora imeti občina vsaj 5.000 prebivalcev, izjemoma lahko (zaradi posebnih okoliščin) občina šteje tudi manj prebivalcev, vendar pa nikakor ne manj kot 2.000. Z drobljenjem lokalnih skupnosti, ko je iz nekdanjih 60 nastalo kar 210 občin, pa smo dobili takšno stanje: po podatkih o številu prebivalcev sredi leta 2009 ima 52 % vseh občin manj

²⁰ Predlog ZSVD pozna osem socialnovarstvenih storitev: prva socialna pomoč, svetovanje s pomočjo, načrtovanje in organiziranje pomoči, socialna oskrba na domu, socialna oskrba z nastanitvijo, dolgotrajna oskrba, delo pod posebnimi pogoji in socialni servis - za večino naštetih pa se predvideva, da naj bi jih namesto države odslej financirale občine. Pod občinsko pristojnost naj bi po novem sodile dejavnosti: socialna preventiva, prva socialna pomoč, svetovanje s pomočjo, načrtovanje in organiziranje pomoči, najmanj 50% celotnih stroškov socialne oskrbe na domu, razvojni in eksperimentalni programi, sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

kot 5.000 prebivalcev, 12 % vseh občin ima manj kot 2.000 prebivalcev, dobre 3 % občin pa imajo celo manj kot 1.000 prebivalcev. Od tod absurdna situacija, ko primerjamo občino z najmanjšim številom prebivalcev (Hodoš: 320 prebivalcev) z najštevilčnejšo občino (mestno občino Ljubljana: 278.314 preb.) - v prvi občini prebiva kar 870-krat manj prebivalcev kot v drugi. A te nočne more še ni konec. Ne pozabimo, da se predvideva še dodatna členitev slovenskega prostora na pokrajine, ki so predvidene celo z ustavo, o katerih pa ni niti najmanjšega konsenza o njihovi obliki, pristojnostih in številu. Hkrati že obstaja v Sloveniji tudi posebna členitev na razvojne regije (teh je trenutno 12), ki so po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja opredeljene kot funkcionalne ozemeljske enote za izvajanje regionalne politike. A to še ni vse. Slovenija je ob vsem tem razdeljena še na 58 upravnih enot, namenjenih izvajanju državnih nalog na lokalni ravni. Skratka, slovensko lokalno samoupravo smo tako zelo razdrobili, da smo z namnožitvijo števila občinskih oblasti in povečanjem različnosti med posameznimi občinami onemogočili večini občin izvajanje večine pooblastil, saj zanje nimajo denarja ne kadra. Eksperti za lokalno samoupravo ocenjujejo, da »večina občin že sedaj ne more izvajati 300 nalog iz 150-tih področij«, ²¹ medtem ko je takšnih občin, ki so sposobne preživeti same, torej brez finančne pomoči države, le 27 (oz. 13 %). Z vidika evropskih primerjav je za našo varianto samouprave značilno tudi to, da kljub evropsko primerljivemu obsegu finančnih virov, ki jih država pobira z naslova potreb lokalne samouprave, občine dobijo nazaj od države manjši delež teh sredstev, kot pa je to značilno za evropsko povprečje.

Zakaj torej kljub takšnemu stanju hočemo temeljne socialnovarstvene storitve narediti odvisne od občinskih proračunov, ne pa od državnega? Še pred slabim letom so domnevno nujnost decentralizacije socialnega varstva predstavniki MDDSZ razlagali prav s sklicevanjem na uvajanje pokrajin, češ, **ker** bomo dobili nove pokrajine, je treba tudi centre za socialno delo (CSD) prilagoditi oz. uskladiti z novimi pokrajinskimi pristojnostmi. Zdaj, ko so celo na MDDSZ spoznali, da je tudi projekt s pokrajinami v slepi ulici, se seveda ne sklicujejo več na omenjen pokrajinski argument, a decentralizacija CSD ostaja, tokrat z novo argumentacijo: treba jih je uskladiti z lokalno samoupravo na občinski ravni. Ne le, da to ni najbolj prepričljivo, je tudi protislovno. Namreč, namen decentralizacije naj bi bil, da bi CSD postali bolj vpeti v skupnost, če bodo delovali znotraj občinskih meja in v odvisnosti od občinskih oblasti. Vendar, tudi če za hip predpostavimo, da bi bilo

²¹ Ocena dr. Staneta Vlaja, podana na posvetu: »Za decentralizacijo Slovenije« (IFIMES, Ljubljana: 19. 10. 2010).

to res, še vedno ostaja uganka, zakaj se je pred enim letom isto decentralizacijo zagovarjalo z nujnostjo prilagoditve na pokrajine, saj je ravno predvidena pokrajinska raven še višja in bolj odmaknjena od skupnosti kot občinski nivo. Torej, če se je prej šlo v spremembe kompetenc CSD zaradi pokrajin, zakaj zdaj še vedno vztrajati na spremembah, če je jasno, da pokrajin ne bo? Če je namen v približevanju storitev skupnosti, zakaj se je prej skušalo CSD nategniti na pokrajine, torej v nasprotno smer od skupnosti? Ali pa je pravi namen decentraliziranja mogoče drugje, npr. v varčevanju države, ki bi se rada znebila osnovnih socialnih stroškov in jih prevalila na občine? Čeprav je ta ultraliberalistična težnja po čimbolj »vitki« državi zelo verjetna, je brez računice, saj je, kot rečeno, velika večina občin že sedaj nesposobnih za preživetje, če pa ne bi zmogle še dodatnih socialnovarstvenih stroškov, jih je dolžna pokriti država na račun insuficientnih občin. Kaj bi torej v teh primerih država privarčevala? Ostaja še ena razlaga, namreč, da skuša država s projektom decentralizacije socialnega varstva reševati (reanimirati) mrtev projekt lokalne samouprave. Pri tej možnosti je dejanski cilj oživljanje občin, orodje za doseg tega cilja je decentraliziranje socialne države, žrtev pa so CSD-ji, katerih dejavnost bo fragmentirana znotraj 210 nepovezanih enot, kar pomeni, da bodo v skupnosti postali strelvod nezadovoljstva uporabnikov. Skratka, ni se mogoče izogniti občutku, da ima decentralizacijski projekt najmanj skupnega prav s tistim namenom, s katerim se ga skuša legalizirati: s krepitvijo skupnostne funkcije CSD. Če bi bila krepitev skupnostnih služb glavna skrb, potem bi zakon moral težiti ravno v nasprotno smer. Zavarovati bi moral avtonomijo CSD na lokalnih ravneh, da se disfunkcionalne lastnosti fragmentirane lokalne samouprave ne bi prenašale tudi v socialne storitve javnega pomena, hkrati pa poudariti pristojnosti in odgovornosti državnega financerja za celoten sistem socialnega varstva.

7. SKLEP

Z erodiranjem oz. moderniziranjem tradicionalnih skupnosti se zaostruje ravnanje z življenjskimi tveganji (najbolj) pri tistih, ki si sami ne morejo pomagati. Glavno vprašanje družbene integracije je, ali naj ta tveganja prevalimo predvsem na posameznike ali pa jih kolektiviziramo. Prva rešitev gre v smeri ultraliberalnih modelov, ki krepijo svobodo in (z njo) odgovornost posameznikov na račun varnosti tako, da vsa tveganja v tej zvezi delegirajo na individualno raven. Druga rešitev je v kolektivizaciji **temeljnih** tveganj, ki se v procesu izginjanja tradicionalnih skupnosti (družina, sorodstvo, sosedstvo) prenašajo na višje, bolj abstraktne enote.

V kapitalističnih pogojih gospodarstva je socialna država skozi socialno politiko postala pravočasni, najpomembnejši in edini delujoči odgovor na ta protislovja. Liberalistično izpodjedanje koncepta socialne države se je začelo z afirmacijo tržnega sektorja na račun državnih kompetenc, ta podjetizacija modernih organizacij pa je na državni ravni podlegla ultraliberalistični dogmatiki na križišču dveh trendov. Prvič, ko je tržna liberalizacija zajela tudi **temeljne** eksistenčne potrebe posameznika in **temeljne** dobrine skupnosti (npr. voda, javni prevoz, osnovna zdravstvena, socialna varnost) in drugič, ko se je država umikala tržni regulaciji z abdiciranjem od skupnih zadev, ne pa z drugačnim angažiranjem okrog njih. Ko se država znajde na presečišču obeh trendov, začnejo politiki uporabljati isti koncept in isti žargon kot ekonomisti pri mahanju z »nevidno roko« trga. Posledica: socialna politika postane orodje ekonomske politike (podjetizacije države), državno ministrstvo, zadolženo za socialno šibke, pa izdaja zakone proti njim. Korak v isto smer predstavlja tudi zadnji predlog ZSVD.

VIRI IN LITERATURA:

- Brščič, B.: Vlado, pozabi na moč, Delo, Sobotna priloga, 3. 09. 2005, str. 8-9.
- Brščič, B.: Bogastvo narodov – politična ekonomija klasičnega liberalizma, v: A. Smith, Bogastvo narodov, Ljubljana, Studia humanitatis, 2010, str. 641-690.
- Cerar, M.: Intervju, Dnevnikov Objektiv, 16. april 2011, str. 10 – 13.
- Dragoš, S.: Katolicizem na Slovenskem, Ljubljana, Krtina, 1998.
- Dragoš, S.: Inovativnost Gosarjevega korporativizma, v: Pirjevec, J., Pleterški, J.(ur.), Problemi demokracije na Slovenskem v letih 1918-1941, Ljubljana, SAZU, 2007, str. 233-247.
- Dragoš, S. (et. al.): Neosocialna Slovenija? Koper, Univerzitetna založba Annales, 2010.
- Dragoš, S.: Tangencialnost in subsidiarnosti, Teorija in praksa, XLVII, 2-3, 2010, str. 392 – 404.
- Franklin, J. (ed.): The Politics of Risk Society, London, Institute for Public Public Policy Research, 1998.
- Gosar, A.: Razprave o družbi in družabnem življenju, Ljubljana, Jugoslovanska knjigarna, 1932.
- Gosar, A.: Za nov družabni red, I. zv., Celje, Družba sv. Mohorja, 1933.
- Gosar, A.: Za nov družabni red, II. zv., Celje, Družba sv. Mohorja, 1935.
- Kramberger, A.(ur.): Slovenska država, družba in javnost, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 1996.
- Luhmann N.: Social Systems, California, Stanford University Press, 1995.
- Luhmann, N.: Teorija sistema, svrhovitost i racionalnost, Zagreb, Globus, 1981.
- NP: Nacionalno poročilo o strategijah socialne zaščite in socialnega vključevanja za obdobje 2008 – 2010, Ljubljana, Republika Slovenija, september 2008.
- Ogris, A.: Politične stranke, Maribor, Ljudska tiskarna, samozaložba, 1926.

Parsons, T.: The Social Systems, New York, 1951.

Rus, V., Toš, N.: Vrednote Slovencev in Evropejcev, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, IDV, CJMMK, 2005.

Smrke, M.: Družbena mimikrija, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 2007.

Socialno delo, let. 50, št. 1, str. 35 – 65.

SSUSP: Samoupravnem sporazumu o uresničevanju socialnovarstvenih pravic, v: Grčar, S. (et al.), Samoupravna ureditev socialne politike v Sloveniji, Ljubljana, ČZ Uradni list SRS, 1984, str. 57 – 236.

Starič, T.: Ljudska demokracija Slovenija, Sobotna priloga Dela, 16. april 2011, str. 10 – 11.

Toš, N. (ur.): Vrednote v prehodu, II. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, IDV, CJMMK, 1999.

Toš, N. (ur.): Vrednote v prehodu, III. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, IDV, CJMMK, 2004.

Toš, N. (ur.): Vrednote v prehodu, IV. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, IDV, CJMMK, 2009.

Volitve (2008): Državnozborske volitve v Sloveniji 2008, http://sl.wikipedia.org/wiki/Dr%C5%BEavnozborske_volitve_v_Sloveniji_2008#Opombe_in_sklici (11. 4. 2011).

Willke, H.: Sistemska teorija razvitih družb, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 1993.

ZSVP: Zakon o socialnovarstvenih prejemkih, Ljubljana, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Uradni list RS, št. 61/2010, 26. 7. '10.

ZSVD: Zakon o socialnovarstveni dejavnosti, Ljubljana, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 25. 1. 2011 (predlog).

THE AUTONOMY OF SOCIAL POLICY?

Srečo Dragoš*

SUMMARY

Due to erosion and modernisation of traditional communities, the life risk management is being aggravated, especially so with the people who are not in a position to be able to help themselves. The main issue concerning social integration is whether the risks should be mainly imposed on individuals or on the community. The first solution is based on the ultraliberal models which strengthen the freedom (and consequently the responsibility) of individuals on the account of security by delegating the risks to the individual level. The second solution suggests collectivisation of basic risks which are being transferred in the process of decline of traditional communities (family, relatives, neighbourhood) to a higher, more abstract units. Within the capitalist economy, the welfare state with its social policy remained the timely, the most important and the only working response to those controversies. The liberalistic undermining of the concept of welfare state started with the affirmation of the market sector to the detriment of state competencies. On the state level, this business approach of modern organisations has surrendered to the ultra liberalistic dogmatic on the crossroads of two trends. The first, when the liberalisation of the market also affected the basic material needs of people as well as the basic public goods such as water supply, public transport, basic health care and social security, and the second, when the state gradually removed itself from the regulation of the market by abdicating from the joint affairs instead of engaging itself around them in a different way. When a state finds itself in the crossroads between the two trends, the politicians start to apply the same concept and the same jargon as the economists, namely waving the “invisible hand” of the market. The consequence: social policy becomes a tool of the economic policy (the state as a business company), the state ministry in charge of the underprivileged and socially weak citizens enforces legislations against them. Another step in this direction is the latest bill on ZSVD.

* Srečo Dragoš, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Social Work, University of Ljubljana. sreco.dragos@fsd.uni-lj.si