

Od »enosmerne« k »pluralni« socialni politiki

Socialistična družba z vidika teorije socialnih sistemov – nekaj hipotez

V članku bomo najprej, na teoretski ravni, identificirali osnovne značilnosti socialne politike v danes povsod že »bivših« socialističnih družbah. Splošno veljavnost teh značilnosti bomo v nadaljevanju »dokazali« z analizo razvoja socialne politike v Jugoslaviji v povojnem obdobju. Izhajajoč iz ugotovitev te analize bomo v zaključku izpostavili potrebo po izoblikovanju nove/drugačne socialne politike v »spremenjeni« slovenski družbi.

Pri analizi bivših socialističnih družb izhajamo iz predpostavke, da so (bile) tudi te družbe, tako kot so sodobne kapitalistične, visoko funkcionalno diferencirane in kompleksne družbe. Razlika med njimi seveda obstaja in je v načinu, kako poskušajo obvladati to kompleksnost.

V nasprotju s sodobno kapitalistično družbo, ki ne le da je funkcionalno zmeraj bolj diferencirana, ampak je (ravno zato) tudi družba brez (regulativnega) »vrha« in brez »centra« (Luhmann, 1981, str. 22), je za socialistično družbo značilno, da poskuša njen politični sistem »držati pod kontrolo« družbeno diferenciacijo. Sistemska »rešitev« za to nalogo je centralnost političnega sistema v odnosu do drugih družbenih subsystemov. Centralna pozicija omogoča političnemu sistemu, da vpliva oziroma da predvsem reducira razpon opcij, ki so na voljo posameznim funkcionalnim subsystemom; s tem pa ne regulira le odnosov s svojim okoljem, temveč tudi odnose med ostalimi subsystemi. Centralnost političnega sistema predstavlja tako omejitev za avtonomijo posameznih funkcionalnih subsystemov, hkrati pa možnost, da ta sistem uveljavi svojo racionalnost kot dominantno družbeno racionalnost (Bernik, 1989, str. 6).

Centralnost političnega sistema v socialistični družbi in njegove ambicije, da regulira celotni družbeni sistem, multiplicirajo njegove obremenitve. Vse te naloge bi politični sistem lahko izpolnjeval le za ceno zelo visoke stopnje notranje diferenciacije funkcij in kompleksnosti (Luhmann, 1969, str. 244). Vendar pa študije socialističnih političnih sistemov kažejo, da so to monocentrični sistemi z nizko stopnjo funkcionalne diferenciacije in interne specializacije, razdeljeni le na center, v katerem so koncentrirane vse kompetence določanja, in na periferijo (Bernik, 1989, str. 9). Socialistični politični sistemi tako niso strukturno sposobni, da bi izpolnili svoje ambicije po regulaciji celotnega družbenega življenja.

Ta strukturni deficit jih sili k temu, da svoje »regulativne ambicije« realizirajo skozi tendenco k identifikaciji družbenega sistema z organizacijskim sistemom. Po tem se, za Luhmanna, vzhodna družbena politika razlikuje od zahodne (Luhmann, 1981, str. 106). Če definiramo formalne organizacije kot takšne družbene sisteme, ki so sposobni v širokem obsegu reproducirati umetne vzorce obnašanja (Luhmann, 1970, str. 12), potem to pomeni, da akterji tiste politike, ki izhajajo iz kongruence med družbo in formalno organizacijo, percipirajo svoje družbeno okolje kot relativno nekompleksno in odprto oziroma dovetno za regulacijo. Takšna

* Dr. Zinka Kolarič, FSPN Ljubljana

politika predpostavlja, da je mogoče družbo re/formirati s političnimi odločitvami (Bernik, 1989, str. 13) oziroma, da je mogoče skozi politične odločitve vse v družbi formalno organizirati in kontrolirati.

Raziskave funkcioniranja formalnih organizacij kažejo, da teh ni mogoče razumeti kot intencionalno strukturiranih socialnih sistemov. To so samoreferenčno razvijajoči se socialni sistemi, katerih evolucije ni mogoče dirigirati, predvideti in optimalizirati (Schimank, 1987, str. 48–50). Če to drži, potem to pomeni, da so kontrolne sposobnosti socialističnega političnega sistema vseeno omejene, oziroma da so organizirana področja družbe sposobna reagirati na čezmerne kontrolne poskuse političnega sistema s kreiranjem kompleksa neformalnih organizacijskih struktur. Te so s tem na eni strani neplanirana posledica planiranih političnih akcij, na drugi strani pa izraz avtonomnega funkcioniranja organiziranih področij družbe, kljub omejitvam (Bernik, 1989, str. 15).

Iz prve značilnosti socialistične družbene politike, se pravi iz predpostavke, da je mogoče vse v družbi formalno organizirati in kontrolirati, izhaja njena druga značilnost. Opredelimo jo lahko kot njeno »slepoto« za vsa tista področja, ki obstajajo/nastajajo zunaj organizirane družbe. Natančneje rečeno: družbena politika, ki izhaja iz kongruence med formalno organizacijo in družbo, »ne vidi«, da družba reagira na njene čezmerne kontrolne poskuse z generiranjem področij, ki so zunaj njenega dosega. Ta področja niso neke enklave v družbi, temveč konstitutivni element vseh funkcionalnih subsystemov, vključno s političnim (Bernik, 1989, str. 19).

Nastajanje neorganiziranih, neformalnih področij družbe ter neformalnih organizacijskih struktur znotraj organiziranih področij družbe sta dva različna »aktivna odgovora« na čezmerne organizacijsko kontrolne poskuse političnega sistema v socialistični družbi. Z njima se povečuje funkcionalna diferenciranost te družbe. Ali, če rečemo drugače, neorganizirana, neformalna področja predstavljajo v socialistični družbi »privilegirano mesto« družbene evolucije.

Dve značilnosti socialistične socialne politike

Navedene hipoteze o karakterju družbene politike v socialistični družbi zahtevajo, da ob iskanju odgovora na vprašanje o diferenci specifični socialne politike v tej družbi razmislimo o najmanj dveh stvareh:

Prvi razmislek se nanaša na vprašanje o tem, ali v socialistični družbi sploh lahko govorimo o socialni politiki oziroma politikah, kot so: ekonomska, kulturna, izobraževalna, zdravstvena, stanovanjska itd. Če prej navedene hipoteze držijo, potem o njih lahko govorimo le v toliko, v kolikor so usmerjene k različnim sferam v družbi oziroma k različnim subsystemom. Niso pa to avtonomne politike v vsebinskem smislu. Njihova skupna značilnost, tisto, kar jih stapa v družbeno politiko, je njihov kontrolno-organizacijski oziroma preskriptivni značaj.

Drugi razmislek se nanaša na »enosmernost« takšne neavtonomne socialne politike. Če navedene hipoteze držijo, potem je predmet pozornosti socialistične socialne politike le formalno organizirana socialna sfera. O socialno-politični strategiji subsidiarnosti, preko katere postaja v razvitih zahodnih družbah tudi neformalna socialna sfera del državne blaginje, v socialistični družbi ne moremo govoriti. To pa pomeni, da analiza socialistične socialne politike zajame le dogajanje v formalno organizirani socialni sferi, »izmuzne« pa se ji praktično celotna neformalna socialna sfera. Ta ne le da obstaja kot »ostanek tradicionalne družbe«, temveč se,

če hipoteze držijo, samooblikuje in raste kot aktivni, komplementarni odgovor na »pomankljivosti« strogo kontrolirane formalne socialne sfere.

Analiza, ki želi zajeti dogajanje v celotni socialni sferi, oziroma, ki/če želi razkriti njene evolucijske potenciale, si mora tako v socialistični družbi izoblikovati najprej svoj lastni konceptualni okvir. Takšen okvir predstavlja sintagma sistem blaginje (Svetlik in drugi 1988, Kolarič, Svetlik, 1987). Strukturo sistema blaginje tvorita dva dela:

Prvi, formalni del sistema blaginje konstituirajo formalno organizirane in profesionalizirane socialne službe kot producenti socialnih storitev, vključno z administrativnimi strukturami, ki jih regulirajo.

Poseben segment tega dela sistema blaginje je formalno organizirana in kontrolirana produkcija številnih socialnih storitev v okviru podjetij (od zagotavljanja toplih malic, rekreacije in počitnic, preko reševanja stanovanjskih problemov, zagotavljanja otroškega in zdravstvenega varstva, do izobraževanja, prekvalificiranja delavcev itn.).

Na obrobju formalnega dela sistema blaginje so vmeščene polformalne organizacije in društva, ki organizirana na lokalnih nivojih nudijo storitve pomoči in podpore svojim članom, pa tudi drugim (organizacije RK, društva upokojenecv, društva obolelih in prizadetih itn.). Tem je priznan status segmenta formalnega sistema blaginje (finančna podpora in kontrola s strani socialne politike), vendar pa je njihovo funkcioniranje odvisno predvsem od njihovih lastnih iniciativ in resursov; te organizacije in društva segajo tako dejansko že v drugi, neformalni del sistema blaginje.

Drugi, neformalni del sistema blaginje tvori najprej »siva« produkcija določenih socialnih storitev. Gre za neformalno, privatno organizirano produkcijo tistih storitev, ki jih formalno organiziran del sistema blaginje ne zagotavlja oziroma jih ne zagotavlja v zadostnem kvantitativnem obsegu ali na zadostni kvalitativni ravni (npr. privatno varstvo otrok, privatna zobozdravstvena praksa, privatno poučevanje jezikov, instrumentov itn.). Čeprav je nelegalna, to produkcijo nosilci socialne politike bolj ali manj tolerirajo, saj kompenzira deficite formalno organiziranih socialnih služb.

Drugi segment neformalnega dela sistema blaginje je »čista« samoprodukcija in vzajemna produkcija oziroma posredovanje določenih storitev pomoči in podpore, ki poteka v okviru družine oziroma gospodinjstva, sorodstva, sosedstva in skupin medsebojne pomoči, ki delujejo v ožjih lokalnih okvirjih. Primer takšne produkcije je individualna stanovanjska gradnja, ki se odvija ob angažiranju graditelja in njegove družine, sorodnikov, prijateljev, sosedov; sem sodi tudi skrb za otroke, ostarele, prizadete in bolne. Obsega te produkcije ne »beleži statistika« in to je s strani socialistične socialne politike povsem prezrti segment sistema blaginje.

Opredelitev posameznih segmentov sistema blaginje nakazuje ambivalentni odnos socialistične socialne politike do neformalnega dela tega sistema. Enosmerna socialna politika poskuša sicer vse otroke spraviti v vrtnice, vse ostarele v domove za ostarele, vse prizadete in bolne v ustrezne institucije, s čimer bi postala neformalna produkcija storitev odvečna. Vendar pa dejstvo, da ta obstaja in narašča, kaže socialistični socialni politiki, da so njene kontrolne sposobnosti omejene. To jo sili v »perfekcionizem« (dodatno predpisovanje in omejevanje), medtem ko jo povsem pragmatični razlogi (deficiti, neučinkovitost formalnega dela sistema blaginje) navajajo k odnosu tolerance in/ali brezbržnosti do neformalne, predvsem »sive« produkcije socialnih storitev.

Na ravni konceptualne opredelitve sistema blaginje je potrebno definirati še možne tipe odnosov med segmenti tega sistema. Te odnose lahko razporedimo na kontinuumu, od konflikta preko koeksistence in kooperacije, do kolonizacije (Sokolowska, Rychard, 1988, Abrams, 1984):

– Predpostavimo lahko, da bodo odnosi med segmenti formalnega dela sistema blaginje odnosi koeksistence ali celo kooperacije.

– Nasprotno temu lahko predpostavimo, da bodo odnosi med segmenti formalnega in med segmenti neformalnega dela sistema blaginje prej konfliktni kot kooperativni. Stopnja konfliktnosti bo odvisna od tega, ali so storitve, ki jih producira neformalni del sistema (predvsem »siva« produkcija), substituti za storitve formalnega dela sistema, ali pa so jim komplementarne. V primeru komplementarnosti bo stopnja konfliktnosti nizka.

– O tretjem možnem tipu odnosov, o odnosih kolonizacije, lahko govorimo takrat, ko poskušajo formalne socialne službe same organizirati neformalne potencialne oziroma na »neformalne organizacije« prenesti tisti del produkcije storitev, ki je same (iz različnih razlogov) ne zmorejo. Ta odnos je mogoče interpretirati kot enostavno »prenašanje bremena« na drugega. V njem je pa mogoče prepoznati tudi inovacijski potencial, ki vnaša spremembe tako v funkcioniranje formalnih organizacij (kljub kontrolni vlogi socialistične socialne politike) kot tudi v neformalno sfero.

Družbene in normativne spremembe v Jugoslaviji ter trije »tipi« socialnih politik

Previdnost, s katero se lotevamo analize socialne politike v socialistični družbi in ki nas pripelje do izoblikovanja lastnega analitičnega okvirja, se pokaže kot »povsem na mestu« pri analizi socialne politike v Jugoslaviji v povojnem obdobju. V kontekstu družbenih sprememb ter v kontekstu planiranih, uradnih reformnih poskusov, katerih iniciator je državopolitični vrh, lahko v Jugoslaviji v povojnem obdobju identificiramo več tipov socialnih politik. Izoblikovanje teh tipov pomeni, da se je socialna politika sicer spreminjala, vendar pa je hkrati ves čas ohranjala svoj »enosmerni«, kontrolno-preskriptivni značaj. Posamezni tipi socialnih politik pomenijo namreč podaljševanje »kontrolnega dometa« socialistične socialne politike vse globlje v socialno sfero.

Prehod iz agrarne v industrijsko družbo in »politokratski tip« socialne politike

Takoj po koncu vojne je nova revolucionarna oblast pričela z obnovo porušene dežele. V svojih rokah je koncentrirala regulacijo celotnega družbenega življenja. Vsa družbena politika je bila prvi dve leti po vojni v bistvu socialna politika, saj je državno politični vrh z njo zagotavljal eksistenco ljudem: organiziral in kontroliral je distribucijo hrane, prerazdelitev stanovanj, razdeljevanje zemlje revnim kmetom, kmetom brez zemlje oziroma kolonistom, rehabilitacijo za vojne invalide in socialno varnost za druge žrtve vojne, predvsem otroke (Lakičević, 1980, str. 346). Po letu 1947 se je pozornost nove oblasti usmerila k sferi ekonomije; po predhodnem podržavljanju vseh produkcijskih sredstev (razen zemlje), postane država iniciator, organizator in kontrolor procesa industrializacije kot glavnega vzvoda za graditev socialistične družbe.

Socialno oziroma družbeno politiko, katere temeljni nosilec je državno politični vrh in katere temeljni medij je formalnopravno organiziranje in kontroliranje

celotnega družbenega dogajanja, imenujemo politokratsko družbeno oziroma socialno politiko.

Dodatni razlog za to, da v tem času težko govorimo o socialni politiki kot posebni politiki, izhaja iz ideološke sheme o družbeni »bazi« in »nadgradnji«. Iz poenostavljenega razumevanja te sheme izhaja prepričanje, da bo transformacija ekonomske baze (industrializacija pod vodstvom partije oziroma države) avtomatično, sama od sebe, pripeljala do ustrezne spremembe v nadstavbi – to je načina življenja ljudi in družbenih odnosov. Tisto, kar so bili nekoč socialni problemi, bo izginilo z naraščajočo produktivnostjo v industriji, ki bo omogočila izenačitev materialnih življenjskih pogojev in družbenih položajev. Izhajajoč iz tega so socialno-politični ukrepi potrebni le v toliko, kolikor je potrebno rešiti iz preteklosti podedovane socialne probleme: poskrbeti za žrtve vojne, kmečke siromake, telesno in duševno prizadete osebe. Nepotreben ostanek preteklosti v »novem času« so tudi humanitarne organizacije oziroma dobrodelna društva. Potrebno jih je razpustiti ali vsaj »preregistrirati« in tako zagotoviti državno kontrolo nad njim (Ružica, 1987).

Če je bila takoj po vojni celotna družbena politika socialna politika, je bila ta v prvem obdobju planirane in forsirane industrializacije očitno proglašena za odvečno. Sistematična socialno-politična intervencija v nove problemske situacije, ki jih je povzročala industrializacija, je bila ideološko nezaželena (Pusič, 1978, str. 158). Vendar pa politična oblast kot nosilka procesa industrializacije teh problemov ni mogla dolgo ignorirati, ker bi tako izgubila legitimnost. V letih med 1948 in 1961 se je delež kmečkega prebivalstva v Jugoslaviji zmanjšal od 67,2% na 49,6%, urbana populacija pa je narasla le od 20,8% na 28,3%. Ta razkorak pomeni, da je nastala velika skupina polproletarcev, ki so se dnevno vozili na delo v mesta, pa tudi velika skupina tistih, ki so se iztrgali iz tradicionalnega okolja, niso se pa vključili v nove stabilne socialne mreže v mestih. Med leti 1952 in 1963 se je število zaposlenih skoraj podvojilo. Procent zaposlenih žensk zunaj kmetijstva je v istem času narasel od 24,3% na 28,9%. To je objektivno zmanjšalo sposobnost družin, da same nudijo storitve pomoči in podpore svojim članom (Pusič, 1987, str. 159, Lakičević, 1980, str. 348).

Vse te spremembe so povzročile zelo naglo razpadanje vzorcev agrarnega življenja, ki pa jih ni spremljala ne stanovanjska gradnja niti razvoj javnih oziroma socialnih služb v urbanih okoljih, ki bi bile sposobne zagotoviti minimum fizične in psihične stabilnosti posameznikov. Ta razkorak je prisilil državo, da je prevzela nase velike »socialne obveznosti«, oziroma da je pričela z izgrajevanjem sistema blaginje. V 50. letih je zvezna vlada natančno zakonsko regulirala delovne odnose in stanovanjska razmerja, vzpostavila je enotno, obvezno, državno socialno zavarovanje, organizirala in kontrolirala je brezplačno zdravstveno službo in šolski sistem, »podružbljala« je socialne funkcije družine z obveznim ustanavljanjem jasli in vrtcev za dnevno bivanje otrok zaposlenih mater, domove za učence in študente, šolske kuhinje, otroška letovišča itd. (Lakičević 1980, str. 349).

Skozi politokratski tip socialne politike se je tako vzpostavil podržavljen, centraliziran oziroma nizko strukturiran in formalno organiziran sistem blaginje. Vse nove inštitucije so bili dejansko centralizirani državni zavodi, ki so se finančno napajali direktno iz proračuna. Na drugi strani je bila potisnjena »v ilegalo« praktično vsa neformalna produkcija storitev – od tiste v okviru humanitarnih organizacij in dobrodelnih društev – do tiste, ki je potekala v družini. Označena je bila za ostanek stare družbe, ki v socialistični družbi ne zasluži nobene pozornosti.

Državno-politični vrh kot nosilec procesa planirane industrializacije mora, kot smo ugotovili, iz lastnih legitimizacijskih potreb pričeti z reševanjem socialnih problemov, ki izhajajo iz tega procesa. Štart iz agrarne v industrijsko družbo je tako obremenjen z visokimi »socialnimi obveznostmi«. Ker pa produktivnost v nastajajočem industrijskem sektorju raste počasneje kot naraščajo stroški za realizacijo sprejetih socialnih obveznosti, postaja razkorak med formalno-pravno zagotovljenimi socialnimi pravicami oziroma programi ter materialnimi možnostmi za realizacijo teh pravic oziroma za implementacijo programov, zmeraj večji in vidnejši. Seveda pa nobena oblast ne more (iz legitimizacijskih razlogov) nekoč sprejetih »socialnih obveznosti« enostavno odvreči. Edino kar lahko stori, je to, da prenese odgovornost za njihovo realizacijo na »druge akterje«:

– Iz te možnosti se je porodil v Jugoslaviji v 50. letih akt »finančne deatizacije« socialnega sektorja. Skozi ta akt so institucije, ki so skrbele za šolstvo in zdravstvo, za pokojninsko in invalidsko zavarovanje itn. dobile pravni status finančno samostojnih zavodov. To pomeni, da niso bile več neposredno financirane iz državnega proračuna, temveč iz na novo formiranih družbenih skladov. Družbeni skladi so bili posebni finančni instrumenti, organizirani ločeno po posameznih področjih (šolstvo, zdravstvo, socialno skrbstvo) v katerih so se zbirala sredstva praviloma na enak način, kot za proračun, (to je na fiskalni način, na podlagi zakonov in drugih predpisov), uporabljena pa so bila lahko le za financiranje posameznih dejavnosti (Šmidovnik, 1987).

– Proces decentralizacije, skozi katerega je državopolitični vrh uvajal »projekt samoupravne družbe«, mu je omogočil, da je v 60. letih prenesel odgovornost za realizacijo priznanih socialnih pravic, transformiranih v vrsto programov, na republiške (pokrajinske) administracije ter na podjetja. Ti so morali sicer najprej zagotoviti realizacijo univerzalnih programov – to je tistih, ki jih država zagotavlja vsem državljanom (npr. brezplačno osemletno osnovno šolanje), vendar so se na republiških ravneh in v podjetjih ti programi lahko razširjali, ali pa so se oblikovali specifični programi, če so bila za to na voljo sredstva. Na ta način je prišlo do razlik v programih med republikami in med podjetji.

Relativno visoke stopnje ekonomske rasti od sredine 50. do sredine 60. let so omogočile, da se je delež družbenega bruto proizvoda, namenjenega socialni sferi, bistveno povečal. Tako je delež DBP, namenjenega socialnemu zavarovanju, znašal leta 1960 2,2%, leta 1970 pa 5,97%; delež DBP, namenjenega izobraževanju, je v istem času narasel od 1,3% na 3,83%, za zdravstvo od 3,97% na 4,36%, za socialno skrbstvo od 0,38% na 0,54%, za stanovanjsko gradnjo od 2,14% na 2,38% (Pusič, 1987, str. 167). To je omogočilo, da se je intenzivirala družbena stanovanjska gradnja, da so se gradili zdravstveni in šolski infrastrukturni objekti, nastale so nove institucije oziroma socialne službe – predvsem na področju socialnega skrbstva (vrtci, zavodi za prizadete otroke, vzgojni zavodi, domovi za ostarele itd.). Na lokalnih ravneh so bili ustanovljeni centri za socialno delo.

Relativno »obilje« sredstev je omogočilo, da se je pričel proces »modernizacije« samih socialnih služb, katerega nosilci so bili zaposleni v teh službah. Uvajajo se nove tehnologije za produkcijo storitev, nove metode vzgojnega in svetovalnega dela, pričanja se raziskovanje socialnih problemov in odpirajo se šole, v katerih naj bi slušatelji dobili strokovno znanje, potrebno za kvalitetno produkcijo socialnih storitev (Ružica, 1987, Lakičević, 1980, str. 354).

– Liberalizacija ekonomskega in družbenega življenja, ki jo je prinesla ekonomska reforma sredi 60. let, je sprožila, močan proces »komercializacije« znotraj družbenih oziroma socialnih služb (Šmidovnik, 1987). Te so pričele producirati številne storitve za trg oziroma za neposredno prodajo klientom. Na drugi strani so se ob njih pojavili tudi drugi, polformalni producenti storitev, ki so ponujali storitve na komercialni (npr. gospodinjski servisi), pa tudi na solidarnostni osnovi.

Iz povedanega je razvidno, da je skozi »uradne reforme« (finančna deatizacija, decentralizacija, liberalizacija) nastal prostor za različne nosilce socialne politike. To ni več le državno-politični vrh, temveč so tudi republiška administracija, podjetja ter strokovnjaki v samih družbenih službah. Vendar pa ta pluralizem nosilcev socialne politike še ne pomeni, da se je državno-politični vrh odrekel kontroli razvejane mreže družbenih služb. Odpovedal se je le neposrednemu finansiranju te mreže, kontrolno funkcijo pa je prenesel na republiške administracije. S tem, ko so morale te najprej zagotoviti izvajanje univerzalnih programov, so posegale v organizacijsko strukturo in funkcioniranje posameznih socialnih služb, namesto da bi samo koordinirale izvajanje programov s strani različnih producentov oziroma izvajalcev. Na ta način so omejevale njihovo avtonomijo in uničevala njihovo iniciativo pri oblikovanju dodatnih oziroma specifičnih programov.

»Administrativna« socialna politika je tako le »podaljšana roka« »politokratske« socialne politike, ki omogoča kontrolo nad relativno strukturiranim, formalnim delom sistema blaginje.

Samoupravne interesne skupnosti in »lokalna« socialna politika

V 70. letih se je pod geslom izgrajevanja samoupravne socialistične družbe proces decentralizacije v Jugoslaviji nadaljeval. Odgovornost za uresničevanje priznanih socialnih pravic oziroma za implementacijo socialnih programov je bila prenešena z republiških in pokrajinskih na občinske oziroma na lokalne ravni. Lokalne administracije so postale s tem – poleg podjetij – osnovni nosilci socialne politike.

Ustava iz leta 1974 ne zagotavlja novih socialnih pravic posameznikom in skupinam, temveč na novo »samoupravno« organizira celotno socialno sfero. Predpiše namreč novo organizacijsko obliko, v okviru katere naj bi producenti socialnih storitev ter uporabniki le-teh neposredno, brez posredovanja države, soočali svoje interese. Ta nova oblika so bile samoupravne interesne skupnosti. SIS naj bi bile nosilke lokalne-samoupravne socialne politike.

Od tega, kar naj bi samoupravne interesne skupnosti normativno bile, je treba razlikovati tisto, kar so dejansko bile. Bile pa so organizacijski okvir, v katerega je država vključila poleg producentov storitev tudi uporabnike, in si tako zagotovila možnost kontrole nad obojimi. To kontrolo je izvajala na različne načine, predvsem pa tako, da je natančno zakonsko določila delovno področje vsake posamezne samoupravne skupnosti ter pravice in dolžnosti njenih članov; s tem je vnaprej zničila vsakršno možnost za neposredna dogovarjanja oziroma pogajanja med uporabniki in izvajalci (Bučar, 1985).

Samoupravne interesne skupnosti tako v svojem delovanju niso bile avtonomne. Njihovo delovanje je bilo vnaprej predpisano. To pa pomeni, da so v zelo različnih lokalnih okoljih delovale na enak način. Iz tega je izšla močna težnja po lokalni samozadostnosti, zaprtosti, po opremljenosti konkretnega lokalnega okolja s čim več socialnimi službami oziroma formalno organiziranimi producenti storitev. Materialno osnovo za realizacijo takih teženj je zagotavljal institut samo-

prispevka. Sredstva, zbrana s samoprispevki občanov, so bila v posameznih lokalnih okoljih uporabljena za izgrajevanje socialne infrastrukture – od vrtcev in šol do zdravstvenih domov in bolnic. Rezultat tega je izredna prostorska razpršenost teh organizacij. Te niso koncentrirane v republiškem središču ali v regijah, temveč so razpršene po občinah.

Izredna prostorska razpršenost formalnega sistema blaginje, ki je rezultat neavtonomne lokalne socialne politike, je dejstvo, ki ga ne nameravamo vrednotiti. Velja pa ob njem zapisati, da zahteva upravljanje in golo funkcioniranje tako entropičnega sistema ogromna sredstva. Verjetno se tukaj skriva vsaj del pojasnila za paradoks, da po izgrajenosti – npr. zdravstvene infrastrukture – ne zaostjamo kaj dosti za Švedsko, da pa so primerjalni podatki o smrtnosti in obolenosti za nas katastrofalne. Ta paradoks lahko nameč pomeni samo to, da smo prestopili mejo, prek katere kvantiteta uničuje kvaliteto, namesto da bi bila pogoj zanjo.

Ekonomska kriza v 80. letih in »kolonizatorski« odnos med formalnim in neformalnim delom sistema blaginje

Z dosedanja analizo smo ilustrirali tezo, da je socialna politika v Jugoslaviji, kljub pluralizmu akterjev oziroma kljub različnim formalnim nosilcem (ob njih smo opredelili posamezne tipe socialnih politik) skozi celotno povojno obdobje ohranjala in uspela ohraniti svoj kontrolno-preskriptivni značaj. Skozi takšno socialno politiko se je izoblikoval notranje razvejan, entropičen oziroma prostorsko zelo razpršen formalni del sistema blaginje. Njegova ekspanzija je potekala na račun neformalnega dela sistema blaginje, ki mu socialna politika ni posvečala nobene pozornosti. Celo polformalnih, prostovoljnih organizacij in društev se je dotaknila le toliko (s finančno podporo), da si je zagotovila kontrolo nad njimi.

Funkcioniranje takšnega »enodelnega« sistema blaginje je problematično že samo po sebi zaradi tistega, kar strokovnjaki imenujejo »naraščajoči prepad produktivnosti« (Gershuny, 1983, str. 12–13). Posebej problematično pa postane funkcioniranje takšnega sistema takrat, če/ko se notranjim problemom pridružijo še problemi v okolju sistema – ekonomska kriza npr.. V pogojih ekonomske krize začne država omejevati sredstva za družbene službe, ker poskuša prerazdeliti narodni odhodek v korist industrijskih organizacij. Uporabniki bi v kriznih razmerah potrebovali več in vse bolj kvalitetne storitve. Ker njihova kupna moč pada, socialne službe ne morejo računati s tem, da bodo lahko izpad sredstev nadomestile s prodajo storitev. Hkrati pa država oziroma politika iz legitimizacijskih razlogov ne »reže« (omejuje) programov, ki jih zagotavlja posameznikom in skupinam, tako da se obveznosti socialnih služb za izvajanje programov ne zmanjšujejo.

Na takšne pogoje so se sredi 80. let družbene službe v Sloveniji in Jugoslaviji odzvale »samodejno«, z vrsto reakcij, ki jih je mogoče povezati v tri strategije: strategijo racionalizacije, komercializacije in eksternalizacije (Svetlik in drugi 1988, str. 347–357, Kolarič, Svetlik, 1987, str. 24–27).

Strategijo racionalizacije sestavlja vrsta ukrepov, s katerimi poskušajo socialne službe poiskati »notranje rezerve« oziroma z manjšimi stroški proizvajati storitve v nespremenjenem obsegu. Gre predvsem za omejitvene ukrepe (od omejevanja osebnih dohodkov zaposlenih, do opuščanja dodatnih programov, dvigovanja normativov, zmanjševanja števila vključenih uporabnikov v posamezne programe itd.), skozi katere nedvomno upada kvaliteta proizvedenih storitev.

Zaradi tega, ker ima strategija racionalizacije »zgornjo mejo«, prek katere ne upada le kvaliteta, temveč prične upadati tudi kvantiteta produkcije storitev, posegajo družbene službe po ukrepih, s katerimi poskušajo diverzificirati svojo ponudbo in prodati svoje storitve različnim klientom. Ti ukrepi tvorijo strategijo komercializacije.

Posebej zanimiva in pomembna pa je tretja strategija, strategija eksternalizacije. Sestavljajo jo ukrepi, s katerimi se družbene službe kot temeljni segment formalnega dela sistema blaginje, »odpirajo« do drugih segmentov – tako formalnega, predvsem pa neformalnega dela tega sistema; točneje, del produkcije storitev poskušajo prenesti ali jo spodbuditi v podjetjih, v prostovoljnih organizacijah in društvih, pa tudi v »čisti« neformalni sferi (družina, skupine prostovoljcev, soseska oziroma krajevna skupnost).

- kot odpiranje formalnih organizacij (npr. domov za ostarele, zdravstvenih služb, institucij otroškega varstva) v svoje okolje in aktiviranje neformalnih potencialov za produkcijo storitev v tem okolju;

- kot aktiviranje neformalnih potencialov za posredovanje storitev pomoči in podpore s strani polformalnih, prostovoljnih organizacij in društev;

- kot organiziranje medsebojne pomoči in podpore v ožjih lokalnih okvirjih soseske oziroma krajevne skupnosti.

Eksternalizacija produkcije storitev poteka v teh različnih smereh oziroma na tri različne načine:

V vseh teh primerih transfera dela produkcije storitev iz formalnega v neformalni del sistema blaginje se med njima vzpostavlja odnos »kolonizacije«. Kolonizacija obsega različne odnose, skozi katere si poskuša formalni sektor, vključno s polformalnimi organizacijami, prilastiti neformalni sektor oziroma uporabiti njegove storitvene potenciale za uresničevanje lastnih ciljev oziroma nalog (Abrams, 1984, str. 421).

Če presojamo kolonizacijo neformalnega dela sistema blaginje iz zornega kota »kolonizatorja«, se pravi formalno organiziranih socialnih služb, potem gre tukaj gotovo za »prenašanje bremena na druge«; gre pa tudi za iskanje »prostora« za njihovo evolucijo, prostora, ki ga ne kontrolira oziroma omejuje socialistična socialna politika. Inovacijski potencial neformalnega sistema, gledano dolgoročno, povratno učinkuje na formalni del oziroma vnaša v funkcioniranje samih socialnih služb spremembe.

Če pa presojamo kolonizacijo iz zornega kota »koloniziranca«, se pravi neformalne sfere, potem je to nedvomno učinkovit način za odkrivanje, organiziranje in eksploatacijo obstoječih neformalnih storitvenih potencialov – potencialov za sosedsko pomoč npr.. Ničesar pa odnos kolonizacije ne prispeva k napredku teh potencialov. Rekli bi lahko, da je odnos kolonizacije, ki sicer predstavlja nekakšen most med formalnim in neformalnim delom jugoslovskega sistema blaginje – »v prid« formalnega dela tega sistema in potencialno »v škodo« neformalnega dela. Pomeni lahko namreč le njegovo preobremenitev oziroma postopno izčrpanje.

Spoznanje, da je začela v toku družbenih sprememb upadati sposobnost neformalnih skupin, kot so družina, sorodstvo, sosedstvo, skupine prijateljev itd. za nudenje storitev pomoči in podpore, je pripeljalo v visokorazvitih državah blaginje do izoblikovanja nove socialnopolitične strategije subsidiarnosti. Skozi to strategijo država na različne načine podpira sposobnost neformalnih skupin za posredovanje storitev, inicira pa tudi oblikovanje umetnih mrež za medsebojno pomoč (skupine samopomoči, samoorganizirane skupine pomoči drugim) v ožjih lokalnih okvirjih.

Odnos kolonizacije, ki se v razmerah ekonomske krize vzpostavlja med formalnim in neformalnim delom našega sistema blaginje, »računa« z obstoječimi neformalnimi storitvenimi potenciali, ničesar pa ne prispeva k njihovemu razvijanju. To pa pomeni, da bi tudi v naših razmerah »potrebovali« novo, pluralno socialno-politično strategijo, ki bi »zamenjala« enosmerno ter kontrolno-proskriptivno socialistično socialno politiko. Ta bi podpirala in koordinirala enakopravno koeksistenco formalnega in neformalnega dela sistema blaginje. Le ob »asistenci« takšne socialne politike bi se kolonizatorski odnos med formalnim in neformalnim delom sistema blaginje lahko transformiral v odnos integracije, katerega temelj je komplementarnost.

Osnovni pogoj za izoblikovanje pluralne socialno-politične strategije je v vseh »bivših« socialističnih družbah, vključno s Slovenijo, »eliminiranje« centralne pozicije političnega sistema znotraj celotnega družbenega sistema. Z notranjo diferenciacijo političnega sistema, ki je rezultat svobodnih volitev, je slovenska družba naredila velik korak v smeri postsocialistične družbe. Vprašanje je, ali bodo temu koraku avtomatično sledili drugi, ki so potrebni za »razsrediščenje« družbenega sistema. To razsrediščenje seveda ne pomeni manj, temveč nasprotno pomeni več, vendar drugačne politike, vključno s socialno politiko.

LITERATURA:

- Abrams, Philip edited by Martin Bulmer: 1984. Realities of Neighbourhood Care: The Interactions between Statutory, Voluntary and Informal Care: Policy and politics, Vol. 12, No. 4
- Bernik, Ivan: 1989. Dual Society: Toward some Systemic Properties of Socialist Societies; fotokopirano
- Bučar, France: 1985. Samoorganiziranje v družbenih dejavnostih; v: Zbornik: Razvoj in kriza družbenih dejavnosti; Ljubljana
- Gershuny, J.: 1983. Social Innovation and the Division of Labour; Oxford University Press
- Kolarič, Zinka, Svetlik, Ivan: 1987. Jugoslovanski sistem blaginje v pogojih ekonomske krize; IB revija za planiranje, letnik XXI, št. 8-9
- Lakičević, Dušan: 1980. Uvod u socijalnu politiku; Savremena administracija, Beograd
- Luhmann, Niklas: 1969. Legitimation durch Verfahren; Neuwid
- Luhmann, Niklas: 1970. »Interaktion, Organisation, Gesellschaft«; v: Soziologische Aufklärung: Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme; Köln und Opladen
- Luhmann, Niklas: 1981. Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat; Günter Olzog Verlag, München, Wien
- Pusič, Eugen: 1987. The Development of the Welfare State in Yugoslavia; v: Robert R. Friedmann ed.: Modern Welfare States, A Comparative View of Trends and Prospects; Wheatsheaf Books
- Ružica, Miroslav: 1987. Socijalna politika 80-tih: Kontinuitet ili promena socijalne politike? Sociološki pregled, št. 1, Beograd
- Schimank, U.: 1987. Evolution, Selbstreferenz und Steuerung komplexer Systeme; v: Glasgow M. Hrg.: Decentrale Gesellschaftssteuerung: Probleme der Integration Polizentrischer Gesellschaften; Pfaffenweiler
- Sokolowska, Magdalena and Rychard, Andrzej: 1988. Out of the Formal: Alternative Solutions and Health Needs in Poland; Paper presented at the International Conference on Social Policy and Socialism; Leeds Polytechnic, fotokopirano
- Svetlik Ivan, Hojnik Ida, Kolarič Zinka, Vojnović Maja: 1988. Yugoslavia: Three Ways of Welfare System Restructuring; V: Evers A. Wintersberger H. eds.: Shift in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies; Vienna
- Šmidovnik, Janez: 1987. Prestrukturiranje družbenih dejavnosti – opredelitev ciljev in razgrnitev problemov; ISU Ljubljana; fotokopirano