

VLOGA IN UČINEK SOCIALNE POMOČI
kot konkreten raziskovalni problem
Maja Vojnovič, Andreja Črnak-Meglič

Uvod

Neposredna vzpodbuda za obravnavo vloge in učinka socialnih pomoči so enostranske zahteve in ukrepi v nekaterih družbenopolitičnih dokumentih¹ in v dnevnem časopisju. Nujno je sistematično spremljati in proučevati učinke vseh socialnih dejstev, ponovno proučiti obseg in način pridobivanja socialnih pravic, preveriti upravičenost do socialnih pomoči in njihovo skumulacijo pri posameznikih idr., pa tudi gibanje neposrednih empiričnih pokazateljev na tem področju v zadnjih dveh letih. Prispevek ima namena, da bi podal celovito teoretično razlago, pač pa želimo z njim opozoriti na določeno problematiko v družbeni stvarnosti in na potrebo po znanstveni obravnavi teh vprašanj.

Teoretični vidiki problema

I.

Zaradi družbenoekonomskih ali osebnih vzrokov v naši družbi vse družbene skupine in posamezniki ne morejo v enski meri vplivati na izboljšanje svojega družbenega položaja, na zadovoljevanje svojih osebnih in družbenih potreb ter na razvoj delovnih in drugih pogojev življenja. Zato obstaja posebno področje družbenih dejavnosti, ki zagotavlja socialno in materialno varnost oziroma družbeno dogovorjeni življenjski minimum ljudi. To posebno področje družbenih dejavnosti je socialno varstvo.³

V širšem pomenu socialno varstvo⁴ pokriva življenjske rizike za vse ali vsaj pretežni del prebivalstva, tako da že preračča v socialno varnost.⁵ Večina gre pri tem za izgube ali zmanjšanje osebnega dohodka, s čimer se prizadetemu poslabša njegov družbenoekonomski položaj (bolezen itd.). Za pokrivanje teh

socialnih primerov in za nadomestitev nastalih stroškov in izgubljenih sredstev za preživljanje družba oblikuje sistem socialno-varstvenih pravic oziroma dajatev, ki so institucionalno in pravno kodificirane in ki se v skladu s preraščanjem socialnega varstva v socialno varnost širijo na vse prebivalce, aktivne in neaktivne, ter na pokrivanje vseh socialnih primerov. V ožjem pomenu pa je za socialno varstvo moč šteti tisto, kar v največji meri sodi v socialno skrbstvo, pri čemer gre ali za storitve centrov za socialno delo in socialnih zavodov ali pa za denarne pomoči v minimalni višini osebam, ki so teh pomoči potrebne, torej za socialne pomoči. Tu gre za zagotavljanje družbeno dogovorjenega življenjskega minimuma tistim ljudem, ki si tega ne morejo zagotoviti z lastnim delom ali niso sposobni, da bi se vključili vanj.

Danes še ni splošno opredeljeno, katere socialnovarstvene pravice oziroma socialno-varstvene dajatve lahko štejejo za socialne pomoči. Nekateri menijo, da je treba izključiti vse pravice, ki izvirajo iz dela. Vendar ne bi smeli pozabiti, da večina dajatev, razen dajatev, ki jih zagotavljajo skupnosti socialnega skrbstva, izvira iz nekdanjega sistema socialnega zavarovanja in so torej tesno povezane z zaposlitvijo, z delom. V tem članku imamo za socialno pomoč tiste storitve in denarne dajatve, ki se dodeljujejo na osnovi socialnih kriterijev in se pokrivajo solidarnostno.

Da bi kasneje opredelili predmet obravnave in presegli neustrezno uporabo tej pojmov, je treba opozoriti na še en razloček v pojmih. Gre za pojem socialni korektivi. Po svoji vsebini je to širši pojem, tako od pojma socialne pomoči kot tudi od pojma socialno-varstvene pravice oziroma dajatve. Tu gre za cel niz ukrepov, ki popravljajo posledice različnih produkcijskih pogojev in ukrepov, ki se uporabljajo za redistribucijo dohodka, pridobljenega na osnovi delitve po delu, in ki z regresivno in progresivno politiko (tudi davčna politika) izenačuje družbenoekonomski položaj

ljudi. Socialna korekcija je tako vzpostavljena znotraj socialno-varstvenega sistema, ob že zagotovljenih socialnovarstvenih pravicah in socialnih pomočeh, kot tudi zunaj njega.

Solidarnost se kot instrument funkcioniranja družbenega sistema pri nas uresničuje v dveh osnovnih oblikah in sicer kot ekonomska in socialna solidarnost (Edvard Kardelj). Ekonomsko solidarnost označujejo vzpostavljeni odnosi in oblike, ki preprečujejo ali blažijo negativne posledice odvisnosti do delovanja trga in neustreznih družbenih intervencij v primeru; ko delovne organizacije ali posamezni deli gospodarstva zapadejo v ekonomske težave (npr. rezervni skladi v gospodarstvu, skladi za kreditiranje manj razvitih ipd.). Socialno solidarnost pa predstavljajo odnosi in oblike, ki kot anticipacija delitve po potrebah v skladu z ekonomskimi možnostmi družbe, zagotavljajo socialno varnost ter zmanjševanje razlik pri pokrivanju in zadovoljevanju osnovnih materialni in socialnih potreb ljudi; sem spada področje skupne porabe in znotraj nje tudi zagotavljanje sredstev za socialne pomoči.

II.

V socialistični družbi niso odpravljene vse oblike družbenih neenakosti, odpravljene so le tiste, ki nastajajo na osnovi razredne delitve družbe na lastnike proizvodjalnih sredstev in neposredne proizvodjalce. Dosežena stopnja razvoja proizvodjalnih sil ne omogoča vsem ljudem enakih možnosti za zadovoljevanje potreb in iz tega izhajajo določene oblike neenakosti. Te neenakosti so prvenstveno proizvod družbene delitve dela in se ohranjajo tudi potem ko je bila razredno razlikovanje preseženo. Pri tem se seveda ne smemo omejevati le na neenako razdelitvijo ekonomskih dobrin, ki jih lahko najbolj splošno opredelimo z (osebni) dohodkom in premoženjem, temveč moramo upoštevati tudi vlogo in učinek družbene (skupne) porabe v celoti, kot tudi vprašanje nematerialnih dimenzij družbenih neenakosti v socializmu, npr. neenakosti v družbeni moči in prestižu. Prav tako ne moremo razdelitve obravnavati ločeno, neodvisno od načina produkcije⁶ in samo v njej iskati pogoje za zmanjševanje družbenih neenakosti.

Delitev po delu je poleg solidarnosti osnovno načelo v socializmu. Njeno dosledno izvajanje naj bi spodbujalo ekonomski razvoj in širjenje ekonomskih resursov, ki so predpogoj za reševanje socialnih problemov in doseganje ciljev naše družbe. Vendar delitev po delu istočasno povzroča tudi družbeno neenakost. Osební dohodki občanov se načeloma oblikujejo na osnovi delitve po delu oziroma rezultatih dela. Rezultati dela pa niso le odraz osebne prizadevnosti, izobrazbe in strokovne usposobljenosti posameznika,⁷ temveč vpliva nanje še niz širših dejavnikov (različni produkcijski pogoji - naravne okoliščine, stopnja razvoja znanosti in tehnologije, organiziranost proizvodnega procesa; delovanje trga; monopoli - kot rezultat produkcijskih tvorcev dela in kot rezultat administrativno določenih prednosti itd.).⁸ Ti dejavniki se odražajo v različni uspešnosti delovnih organizacij. Nekatere delovne organizacije so ekonomsko zelo uspešne, druge pa so istočasno ob normalnih prizadevanjih ekonomsko neuspešne. Osební dohodki zaposlenih so tako odvisni od uspešnosti poslovanja njihove delovne organizacije in zato prihaja do znatnih razlik v osebnem standardu delavcev.⁹ V manj uspešnih organizacijah prihaja zato v večjem obsegu do potreb po socialni pomoči. Upoštevati pa tudi moramo, da je pri nas osebni dohodek, zasnovan na delitvi po delu, vezan le na posameznika in njegovo reprodukcijo, ne pa tudi na reprodukcijo družine. Zato so številnejše družine praviloma v slabšem socialnem položaju kot manj številne. Pri oblikovanju osebnih dohodkov se tako ne izhaja iz dejanskih potreb ljudi, posameznikov in njihovih družin. Če bi izhajali iz njih bi bili v večji meri že pri delitvi dohodka in razporejanju osebnih dohodkov vključeni socialni kriteriji. Neugotovljene dejanske potrebe predstavljajo precejšnjo oviro tudi pri določanju višine minimalnih življenjskih stroškov kot tudi dohodkovnih cenzusov za dodeljevanje socialnih pomoči.

Vzroki za nastajanje socialnih problemov, ki jim je treba posvetiti večjo raziskovalno pozornost, ko obravnavamo področje socialnih pomoči, so torej v naši družbi kompleksni in več-

dimenzionalni in bi jih lahko v celoti zajeli le na abstraktno modelski ravni. Najbolj grobo jih lahko razdelimo na osebne in družbene (družbeno-ekonomske) vzroke. Ker pa se ti največkrat prepletajo, je zahteva po celostnem pristopu, ki enakovredno upošteva osebne in družbene dejavnike, nujna. V tej zvezi bi lahko ločili:

1. Klasične socialne prejemnike: to je krog ljudi, ki niso vključeni v združeno delo in so v večji ali manjši meri nesposobni za delo. Pri njih prevladujejo osebni vzroki. Ti prejemniki socialnih pomoči so in bodo obstajali, naj bodo njihove potrebe materialne ali nematerialne.
2. Socialne prejemnike iz dela: to je krog ljudi, ki so delovno sposobni (dejansko ali potencialno) in so bodisi vključeni v delo začasno ali trajno izključeni iz dela. Ti z lastnim delom ne morejo sebi in svoji družini zagotoviti družbeno dogovorjenega življenjskega minimuma. Tu gre prvenstveno za globlje vzroke potreb po socialnih pomočeh, ki jih pogojujejo protislovja družbenoekonomskega razvoja, in jih brez fundamentalnih sociološko-ekonomskih proučevanj ni mogoče odkrivati, še manj pa odpravljati.

Socialne pomoči so torej element skupne porabe in s tem del socialne solidarnosti, s katerimi zagotavljamo družbeno dogovorjeni življenjski minimum¹⁰ tistim ljudem, ki si tega ne morejo zagotoviti z lastnim delom ali niso sposobni, da se vključijo vanj v dokaj neuresničeni vlogi pa predstavljajo tudi svetovalno delo in pomoč ljudem v primeru osebnostnih stisk in težav pri vključevanju v okolje in družbo.

Njihova vloga je v naši družbi brez dvoma protislovna. Kot del skupne porabe prispevajo k uresničevanju osnovne socialistične usmeritve ki se zagotovi čim bolj enake pogoje za življenje in delo za vse ljudi. Na drugi strani pa lahko govorimo o socialnih pomočeh tudi kot o dejavniku "konzervacije" družbenih

neenakosti ter "pasivizacije" in ohranjanja nespremenjenega položaja pri prejemnikih socialne pomoči, zlasti še, če jih zreduciramo na obliko dajanja materialnih pomoči. Šele ob zmanjševanju pomena materialnih oblik pomoči, večjemu uveljavljanju njihove začasnosti in povečevanju obsega storitev družbenih služb (na primer: večje možnosti za prekvalifikacijo, dopolnilno izobraževanje, usposabljanje invalidov, preventivno delo z mladino, svetovalno-terapevtsko delo z družino itd.), ki bi vzpodbudile sodelovanje prejemnikov družbenih pomoči pri ustvarjanju takih življenjskih pogojev, ko teh pomoči ne bi več potrebovali, bi uresničili pozitivne učinke in razvojno vlogo socialnih pomoči.

Vprašanje socialnih pomoči moramo nujno obravnavati v okviru celotnega družbenoekonomskega razvoja. Obseg materialnih socialnih pomoči je neposredno odvisen od ekonomske uspešnosti in učinkovitosti gospodarjenja v družbi. Čim bolj je uspešno, tem bolj se obseg koristnikov teh socialnih pomoči krči na delovno nesposobne, čim manj je uspešno, tem bolj se ta krog širi tudi na delovno sposobne in zaposlene ljudi. Ob realnem upadanju osebnih dohodkov, zmanjševanju življenjskega standarda itd. se začnejo povečevati potrebe po materialnih socialnih pomočeh.

III.

Pozornost obravnave pa moramo posvetiti tudi obstoječemu sistemu socialnih pomoči preden skušamo ugotavljati motivacijske dejavnike, ki bi posameznike stimulirali, da bi si sami skušali izboljševati svoj socialni položaj, kot to večkrat omenjamo v naši družbeni praksi.

Ker je osvoboditev človeka v socializmu odvisna tudi od rešitve vprašanj delovanja sistema, smo začeli pri nas razvijati poseben model delovanja sistema, kjer ne bi bilo odrejanja in podrejanja in kjer bi se medsebojni odnosi opravljali bre posredovanja upravno političnega sistema in družbe-

nih elit na podlagi neposrednega dogovarjanja in delegatskega odločanja. Ta model je brez dvoma svojstven, že na analitični ravni pa zaradi svoje kompleksnosti danes zadeva na vrsto nerešenih vprašanj, v dejanski praksi pa ni povsem razvit in še ne presega zgoraj nakazanega modela in obstoja institucij in organov.¹¹

Tako se danes tudi na področju dodeljevanja socialnih pomoči še vedno srečujemo s prevladujočo vlogo družbenih služb in organov ter njihovo pragmatično okovanostjo ter funkcionalno povezanostjo in vpetostjo v upravni sistem. Zgradili smo širok in razvejan sistem socialnih pravic, ki pa ga v veliki meri spremlja večanje odvisnosti posameznika od institucij; popolna in velikokrat neracionalna ločenost posameznih socialnovarstvenih programov in s tem "razkosavanje" upravičencev do socialnih pomoči v naprej določene kategorije; postopki, ki so v veliki meri usmerjeni k stigmatizaciji; širjenje služb in množica administrativnih nalog, ki otežujejo resničen pristop k uporabniku socialne pomoči; prevladovanje družbeno denarnih dajatev nad storitvenimi oblikami nudenja socialnih pomoči; neučinkovito spremljanje gibanja socialne problematike in učinkov socialne pomoči itd. S takšno prakso je ovirana možnost, da bi presegli individualnost posameznih primerov oz. parcializacijo v metodah dela in da bi prišli do diagnoze in povezovanja osebnih in družbenih vzrokov ter do prehoda od kurativne k preventivni in razvojni funkciji socialnega dela.

Nova zasnova sistema socialnih pomoči zahteva povezavo med ekonomsko produkcijo na eni ter socialno politiko in njenimi elementi v funkciji reprodukcije delovne sile na drugi strani. Da bi sistem socialnih pomoči odigral svojo pravo vlogo v kvalitativno zastavljenem sistemu socialne varnosti, mora preseči dosedanje shematično delo, ki poudarja formalno plat postopkov in kjer ni vzajemnosti in sodelovanja prizadetih ljudi. Vzajemnost in sodelovanje bi vodila k obvladovanju

lastnih in družbenih izvorov težav in pomagala oblikovati sistem, ki bo sposoben tudi spremljati dinamiko socialne problematike ter zaznavati in preprečevati korene osebnih in družbenih vzrokov.

P r a k t i č n i v i d i k i p r o b l e m a

(Nekaj empiričnih podatkov o trenutnem dogajanju na tem področju)

Da bi razumeli sedanjo politiko socialnih pomoči, jo moramo postaviti v širši okvir politike skupne porabe in celotnega gospodarskega razvoja. Ta razvoj je bil v preteklem desetletju zelo dinamičen, konec tega obdobja pa je prišlo do motenj v globalnem procesu ekonomske produkcije, ki se danes odražajo v manjši gospodarski rasti, primanjklaju v plačilni bilanci in veliki zadolženosti v tujini, ter v visoki stopnji inflacije in v administrativnih restrikcijah vseh oblik porabe. Ne moremo se ustaviti le pri sedanjem trenutku, ampak moramo analizirati tudi prejšnje dogajanje, ki v veliki meri pogojuje sedanjo situacijo. Berislav Šefer dokazuje, da je bil poglavitni vzrok za nastanek sedanje krizne situacije prevelika investicijska poraba na področju gospodarstva in negospodarstva. Delež investicij v DP v preteklem desetletju je znašal 39,7 %¹³, te investicije niso prinesle ustreznih ekonomskih učinkov. V veliko manjši meri je vzrok takega položaja gibanje osebne in skupne porabe (stopnja rasti DP v obdobju 1970-1980 je bila 5,8 %, osebne porabe 5,2 % in skupne porabe 6,9%).¹⁴ Gospodarske investicije so povzročile spremembe v socialni strukturi prebivalstva (priliv prebivalstva v mesta, izboljšanje izobrazbene strukture ipd.) ter s tem naraščanje in spremembe osebnih in skupnih potreb prebivalstva. Kot odgovor na to se je intenzivno, vendar velikokrat nenačrtno, širila mreža institucij družbenega standarda, s čimer se je na koncu tega desetletja zaostriло protislovje z ekonomskimi možnostmi. Nasprotja med "investicijami za razvoj" in "investicijami za življenjski standard" s tem niso bila

obvladana in zato tudi to obdobje ne pomeni dejanskega napredka v povezovanju ekonomske in socialne politike. Primerjava kazalcev razvoja kot tudi realno upadanje osebnih dohodkov dokazujejo, da ni bila samo potrošnja prevelika, ampak tudi in predvsem proizvodnja premajhna.¹⁶

Navedene ugotovitve lahko deloma, (ker nimamo vseh podatkov, ilustriramo tudi s konkretnimi podatki za področje Ljubljane.¹⁷ Za preteklo srednjeročno obdobje 1976-1980 je za Ljubljano, zaradi ugodne gospodarske rasti (povprečna realna rast DP 4,7), pomanjkanja zmogljivosti in storitev družbenih dejavnosti, ki ga je zaradi priselitev pogojevala intenzivna demografska rast (stopnja rasti 2,2), ter novega samoupravnega organiziranja družbenih dejavnosti, značilen ekspanziven razvoj na področju družbenih dejavnosti. Vendar pa sredstva za družbene dejavnosti v celotnem srednjeročnem obdobju v povprečju niso presegala rasti DP (povprečna realna stopnja rasti sredstev za družbene dejavnosti 4,0) in so zaostajala za njim za 15 %. V tem obdobju so se znatno povečale zmogljivosti (iz sredstev samopriskpevka II), programi družbenih dejavnosti pa obogatili, pri čemer je treba poudariti, da so ostale družbene dejavnosti glede na reproduktivno sposobnost, kot tudi glede na osebne dohodke v slabšem položaju kot gospodarstvo. Povprečni osebni dohodek v družbenih dejavnostih je bil v letu 1980 za 9,6 % in v letu 1981 pa za 4,8 % višji kot v gospodarstvu. Če pa upoštevamo izobrazbeno strukturo zaposlenih, ki kaže na to, da je v družbenih dejavnostih 34,6 % zaposlenih z visoko in višjo izobrazbo ter v gospodarstvu le 7,8 %, tega preseganja dejansko ni. V znatno zoženih okvirih gospodarske rasti v letih 1981 in 1982 rast sredstev za družbene dejavnosti, s katerimi se zagotavlja ohranitev doseženega družbenega standarda, ne presega rasti dohodka. Šele če upoštevamo sredstva za nove investicije republiškega pomena na področju zdravstvenega varstva in sredstva za funkcionalno delovanje novih investicij iz samopriskpevka III, programi družbenih dejavnosti v okviru skupne porabe presega-

jo dogovorjene okvire, to je 10 % zaostajanje za rastjo dohodka (nominalna rast dohodka v letu 1981 je 130,5 in ocena v letu 1982 125, nominalna rast sredstev za družbene dejavnosti v letu 1981 je 134 in ocena v letu 1982 121,7).

Restriktivni administrativni ukrepi, ki so začeli v zadnjih treh letih omejevati skupno porabo, se odražajo tudi na gibanju sredstev za socialne pomoči. V letu 1981 so bili sicer sprejeti določeni ukrepi za zaščito življenjske ravni prebivalcev v Ljubljani (povečana je bila udeležba skupnosti otroškega varstva pri subvencioniranju cene oskrbe v vzgojnovarstvenih organizacijah od 50 % na 60 %; skupnosti socialnega skrbstva so bile oproščene plačila deleža sredstev za pospeševanje izvoza, ki so ga morale prispevati vse ostale samoupravne interesne skupnosti ipd.), ki pa niso bistveneje vplivali na učinkovitejše obravnavanje problematike na tem področju.

Omejene materialne možnosti ne omogočajo valorizacije višine socialnih pomoči, ki bi bile v skladu z rastjo osebnih dohodkov, kaj šele z rastjo življenjskih stroškov. V okviru posameznih samoupravnih interesnih skupnosti se politika socialnih pomoči kljub tako zaostritvi, ne obravnava enotno, marveč ločeno in velikokrat povsem različno. Razpoložljivi podatki za Ljubljano tudi kažejo, da se število upravičencev ne povečuje, kot bi sicer ob velikem upadanju realnih osebnih dohodkov pričakovali. To si lahko razlagamo tudi tako, da se pogoji za pridobitev socialnih pomoči administrativno zaostrujejo, dohodkovni cenzusi in s tem dogovorjeni življenjski minimum pa realno znižujejo.

Najizrazitejše spremembe so v zadnjih dveh letih pri otroških dodatkih. V sredstvih za dejavnost oz. program otroškega varstva je delež sredstev za otroške dodatke v zadnjih dveh letih upadel, število upravičencev pa se je v letu 1981 zmanjšalo za 25,6 % in v letu 1982 za 6 %. Do tega je prišlo zaradi administrativnega ukrepa, po katerem je v letu 1981 ohranjena višina dohodkovnih cenzusov iz prejšnjega leta, v letu 1982 pa

pa je lestvica valorizirana različno; oba najnižja dohodkovna cenzusa (31,8 %, 32,1 %) nad rastjo osebnega dohodka (nominalna rast OD v letu 1981 je bila 129,7), najvišji dohodkovni cenzus pa precej manj (7,7 %). Valorizacija višine otroških dodatkov je bila v letu 1981 povprečno 15 % in v letu 1982 35 %. Glavni namen teh ukrepov je bil, da bi tisti, ki so najbolj socialno ogroženi, dobili višje socialne pomoči. Njihov učinek pa je bil tudi nasproten. V absolutnih vrednostih se je obseg sredstev za otroške dodatke zmanjšal, neporabljena sredstva pa so se v letu 1981 prelivala v osnovni program (v letu 1982 je predlog za prelivanje teh sredstev za vzgojni program za vse otroke, tudi tiste, ki niso v VVO), med drugim tudi v povečano udeležbo skupnosti otroškega varstva pri pokrivanju cene storitev VVO. Če upoštevamo podatek, da je bilo v Ljubljani v VVO v letu 1981 vključenih manj kot 50 % predšolskih otrok in da je v notranji strukturi v VVO nad 70 % otrok iz družin, pri katerih je znašal dohodek na družinskega člana nad 4.000 din (najvišji znesek dohodkovnega cenzusa za dodelitev otroškega dodatka), se lahko postavi vprašanje o pozitivnem učinku te družbene akcije, še posebno, če na drugi strani ni bilo proučeno, kakšne posledice je izguba otroškega dodatka imela na prizadete družine. Otroški dodatki tudi kažejo, da se delež višine otroških dodatkov v povprečnem osebnem dohodku (v letu 1980 7,16 %, v letu 1981 6,38 % in v letu 1982 6,53 %) ter delež najvišje cenzusne meje v povprečnem osebnem dohodku (v letu 1980 35,25 %, v letu 1981 31,79 % in v letu 1982 28,9 %) zmanjšujeta, kar je prav gotovo eden od pokazateljev zmanjševanja dogovorjenega življenjskega minimuma na tem področju. Še naprej pa je nerazrešeno vprašanje funkcije otroškega dodatka v naši družbi, in sicer ali so otroški dodatki v funkciji socialne pomoči ali ne, prav tako pa tudi vprašanje vzpostavitve domicilnega principa dodeljevanja otroškega dodatka (sedaj sedežni princip).

Njihova realna vrednost pada (dopolnilni vir za 18,5 %, začasne pomoči za 11 %, enkratne pomoči za 1,1 % itd.). Povečuje se le realna vrednost edinega vira (za 7 %), verjetno zato, ker predstavlja življenjski minimum in s tem najbolj reprezentativno obliko socialne pomoči. Dopolnilni vir, ki pomeni razliko do tega minimuma, ni obravnavan enakovredno. Ta neenotnost v valorizaciji ni razumljiva. Delež socialnih pomoči se v sredstvih za socialno skrbstveno dejavnost sicer ne zmanjšuje, vendar ker predstavlja kar 65 % vseh sredstev, omejevanje sredstev toliko bolj neposredno vpliva na možnosti valorizacije in višino posameznih pomoči. Tako standard najbolj ogroženih skupin prebivalstva upada še veliko hitreje kot standard ostalega prebivalstva.

Na področju zdravstvenega varstva je v letošnjem letu predlagana povečana participacija uporabnikov storitev v različnem odstotku od vrednosti storitve, pri čemer bi oprostili plačila participacije, določene skupine prebivalstva. Tudi tu lahko nastopijo pomisleki, saj bi v dejanski praksi prišlo do prenašanja pokrivanja stroškov reprodukcije delovne sile nazaj na posameznika.

S k l e p i

Berislav Šefer trdi, da so administrativni ukrepi na področju socialne politike neustrezni in da jih največkrat pogojuje pomanjkljivo proučevanje stanja, povezanosti in vzrokov socialnih problemov, kar je predpogoj ustreznega oblikovanja socialne politike in ustreznih poti in mehanizmov njenega uresničevanja.¹⁵ Pragmatične odločitve na področju socialne politike so prav gotovo preveč nevarne, saj so socialne spremembe po naravi kompleksne in dolgoročne.

Če izhajamo iz osnovne usmeritve v naši družbi, da bi zagotovili čim bolj enake pogoje življenja in dela za vse ljudi, ki se uresničujejo v veliki meri s "skupno porabo", bi leta ne smela zapadati pod tako močne restriktivske ukrepe, da bi bilo to izhodiščno načelo preveč ogroženo. Posledica pritiska

na krčenje teh sredstev je pokrivanje čedalje večjega dela dobrin skupne porabe iz družinskih proračunov neposrednih koristnikov, s čimer se dejansko povečujejo družbene neenakosti. Šele v primeru višjega (brezplačnega) družbenega standarda na račun osebnega, ki zaostrene gospodarske razmere manj prizadele nižje situirane sloje prebivalstva. Na osnovi navedenih podatkov in ugotovitev lahko podvomimo ali je upravičeno iskati izhod iz gospodarskih težav prvenstveno v omejevanju rasti sredstev za skupno porabo in v njenem okviru sredstev za socialne pomoči ter v zniževanju vrednosti delovne sile ob tem, ko veliko premalo poudarjamo, da je predvsem nujno oživeti proizvodnjo.

O p o m b e:

1. Npr. Stališča in usmeritve 3. konference Zveze sindikatov Slovenije o vlogi in nalogah sindikatov pri uveljavljanju delavcev kot nosilcev socialne politike in zagotavljanja socialne varnosti delavcev; Koncept dolgoročnega razvoja Jugoslavije - osnove in strategije socialnega razvoja; Samoupravni sporazum o skupnih izhodiščih za zagotavljanje socialne varnosti v obdobju 1981-1985 ...
2. Eden od razlogov, ki danes v veliki meri omejuje znanstveno obravnavo področja socialne politike v celoti, pa tudi njenih posameznih področij, je pomanjkanje konceptualnih in teoretičnih utemeljitev socialne politike ter nedodelanost osnovnih teoretičnih pojmovanj kategorij. Socialna politika je še vedno ločena od sociološke teorije ter brez konceptualne in normativne avtonomnosti v klasifikaciji znanstvenih disciplin. Pomanjkljivost, ki izhaja iz tega je, da zaenkrat nista razvita model in teorija, ki bi bila ustrezna za razlago socialne politike kot družbenega fenomena.

Robert Pinker: Socijalna teorija i socijalna politika, Biblioteka socijalnog rada, Zagreb, 1974 (predgovor dr. Milan Škrbić).
3. "Socialno varstvo je trajno organizirana družbena funkcija, ki jo poleg posebnega institucionalnega sistema služb in ustanov uresničujejo tudi drugi nosilci socialne politike, kot so delovni ljudje, OZD, interesne skupnosti, družbenopolitične skupnosti itd. (M. Milosavljević) in ki izraža interes in obveznost družbene skupnosti, da ščiti svoje člane, ko pridejo ali da ne pridejo v stanje socialne potrebe (potrebe po družbeni pomoči), da v skladu s principi solidarnosti nudi pomoč članom skupnosti - posamezno, skupinsko ali na nivoju organiziranja skupnosti - vedno v odnosu na celoto njihovih pogojev, jih stimulira in usposablja, da obvladajo težave, ki jih ovirajo, da normalno

v skladu s človeško naravo in standardi družbe zadovoljujejo svoje življenjske potrebe, vršijo svoje vloge v družbi, koristijo družbene vrednosti nasploh in ustvarjajo svoje človeške lastnosti in pravice" (A. Bečič). M. Milosavljevič: Sociološki prilog odredjivanja pojma socijalna politika, Sociologija 3-4/1976, Beograd, str. 355-356.

4. Pri nas socialno varstvo povezuje socialno skrbstvo, otroško varstvo, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zaposlovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti in varstvo v stanovanjskih razmerjih in predstavlja bistveno sestavino socialne varnosti ter določa načela, ukrepe in merila za zagotovitev tega varstva.

Dr. Aleksander Radovan: Socialna varnost, Center za samoupravno normativno dejavnost, Ljubljana, 1978, str.

5. Socialna varnost je nov pojem, ki nadomešča pojem socialnega zavarovanja in pojem socialnega varstva. Socialna varnost prerašča pojem socialnega zavarovanja glede kroga uporabnikov in obsega socialnih primerov, saj se razširja na vse aktivne prebivalce, člane njihovih družin in tudi na neaktivno prebivalstvo ter pokriva vse socialne primere. Socialna varnost pa prerašča tudi pojem socialnega varstva in sicer glede vsebine in kriterije, saj pomoč pretvarja v pravico zaščitene osebe, socialne dajatve pa postajajo neodvisne od ekonomskega položaja posameznikov.

A.Radovan, isto tam, str.

6. Ivan Bernik: Družbene neenakosti v socializmu, Teorija in praksa, št. 7-8, Ljubljana, 1982, str. 1004 in 1006
7. Razlike v delovnih sposobnostih in nadarjenosti niso tolikšne, da bi dovoljevale in opravičevale znatne neenakosti v dohodkih in drugih družbenih dobrinah, razen te-

ga pa so razlike v nadarjenosti in delovnih sposobnostih v znatni meri strukturalno in kulturno determinirane (Boličič, 1975, str. 604)

Ivan Bernik, isto tam, str. 1003

8. Nada Bulc - Mikič: Osebni dohodki v SRS z vidika razponov v obdobju 1964 - 1974, RS ZSS, Javno mnenje/55, 1975, str. 8 in str. 13

9. Nedopustno visoke razlike v dohodkih v raznih sektorjih istih ali različnih panog in področij dejavnosti s podobno naravo, obsegom in kvaliteto dela vodi do hudega rušenja delitve po delu.

Mag. Živka Črnivec: Socialna politika med normo in dejanskostjo, Raziskovalni center za samoupravljanje, Vidiki samoupravljanja, Ljubljana, 1982, str. 28

10. Županov razlikuje absolutni minimum (v odnosu na stroške ohranitve gole eksistence - biološko determiniran standard) in relativni minimum (v odnosu na kulturno definirano minimalno raven življenjskega standarda).

Josip Županov: Smanjvanje socialnih razlik - kampanja ili politika? Naše teme, št. 3, marec 1973, Zagreb, str. 593

11. Dr. France Bučar: Upravljanje, Misel in čas, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1981, str. 24

12. Dr. France Bučar, isto tam, str. 30 in 44

13. Berislav Šefer: Socijalna politika u samoupravnom socijalističkom društvu, Informator, Zagreb, 1981, str. 53

14. Berislav Šefer, isto tam, str. 36 in 124

15. Berislav Šefer, isto tam, str. 130

16. Branko Horvat: Neke teze postavljene su naopako, Zbor
11/1981, Zagreb, str. 27
17. Vir podatkov za Ljubljano: Zavod za družbeno planiranje
Ljubljana, Samoupravne interesne skupnosti mesto Ljub-
ljana.

V i r i :

1. Bulc - Mikič Nada: Osebni dohodki v SRS z vidika razponov v obdobju 1964 - 1974, RS ZSS, Javno mnenje/55, 1975
2. Bernik Ivan: Družbene neenakosti v socializmu, Teorija in praksa št. 7-8, Ljubljana, 1982
3. Bučar France: Upravljanje, Misel in čas, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1981
4. Črnivec Živka: Socialna politika med normo in dejanskostjo, Raziskovalni center za samoupravljanje, Vidiki samoupravljanja, Ljubljana, 1982
5. Has Zdenko: O nekim izvorima društveno neprihvatljivih socijalnih razlik, Naše teme, št. 3, marec 1973, Zagreb
6. Fromm Erich: Marksovo shvatanje čovjeka, Grafos, Beograd, 1979
7. Integralna socijalna politika u Jugoslaviji, Študije i istraživanja, Jugoslovenska konferencija za socijalne delatnosti, Beograd, 1980
8. Lakičević Dušan: Uvod u socijalnu politiku, Savremena administracija, Beograd, 1980
9. Marx Karl: Kritika gothskega programa, Marx Engels Izbrana dela, 4. zv., Ljubljana, 1968
10. Pinker Robert: Socijalna teorija i socijalna politika, Biblioteka socijalnog rada, Zagreb, 1974
11. Radovan Aleksander: Socialna varnost, Center za samoupravno normativno dejavnost, Ljubljana, 1978,
12. Resolucija X. kongresa ZKJ s področja socialne politike (1974)
13. Socialno razlikovanje, Komunist, Ljubljana, 1972
14. Županov Josip: Smanjivanje socijalnih razlika - kampanja ili politika? Naše teme, št. 3, marec 1973, Zagreb
15. Župančič Milan: Osvrt na neka teorijska određenja društvene nejednakosti, Naše teme, št. 3, marec 1973, Zagreb