

Veljko Rus

IZVOR IN RAZVOJ SOCIALNE POLITIKE

Pričujoči tekst obravnava deterministično in voluntaristično tezo o izvoru socialne politike: po deterministični je socialna politika pogojena z industrializacijo in urbanizacijo oziroma z industrijskimi in urbanimi riziki, ki sta jih ta dva procesa generirala v zadnjih dveh stoletjih. Voluntaristična teza meni, da je razvoj socialne politike pogojen predvsem z vrednostno orientacijo dominantnih političnih elit in ne z družbenoekonomskim razvojem industrijskih družb. Avtor meni, da za zgodnje industrijske družbe bolj velja deterministična teza, za pozne pa voluntaristična.

Zgodovinski oris, ki sledi tem razmišljanjem, skuša ponazoriti zgornje tri teze, poleg tega pa želi opozoriti tudi na tiste zgodovinske značilnosti v razvoju socialnih politik, ki so aktualne za sedanji jugoslovanski in slovenski prostor: na merkantilistične teze o produktivnem zaposlovanju, na kontaminacijo socialnih potreb s političnimi cilji, na poskuse getoizacije marginalnih skupin, na substitucijo ekonomskih procesov alokacije s socialnimi ukrepi (re)distribucije itd.

In this contribution the deterministic and voluntaristic hypotheses about the origins of social policies are discussed. According to the deterministic hypothesis processes of industrialization and urbanization are the main determinants of social policies: social programs are just unavoidable reactions to growing industrial and urban risks. According to the voluntaristic hypothesis the development of social policies depends primarily on value orientations of the dominant political coalitions. The author of this paper believes that the deterministic hypothesis is more appropriate for the earlier stages of industrialization and the voluntaristic one for later stages of industrialization.

The short historical review of the development of social policies tries to illustrate the above hypotheses. Beside this it tries to stress those historical phenomena in the past which are still relevant for contemporary situations such as: mercantilistic theses about productive employment, contamination of social needs by political goals, noncritical generalization of distributive functions over allocative functions, ghettoization of marginal groups etc.

socialna politika, deterministične teze, voluntaristične teze, zgodovinski oris

Izvor socialne politike – deterministične in voluntaristične teze

Večina družboslovcev išče razloge za nastanek socialne politike in socialne države v socialnih disfunkcijah tehnološkega in ekonomskega razvoja. Polanyi (1957) meni, da je ideja o dosledni tržni regulaciji družbenega razvoja nevarna utopija, ki je že v 18. stoletju porajala hude socialne probleme. Dosledno uveljavljanje tržne regulacije na vseh področjih družbenih dejavnosti vodi v samodestrukcijo družbe. Destruktivni učinki enostranske tržne regulacije so zlasti očitni tedaj, ko postaneta zemlja in delovna sila predmet trženja. Življenje delavca preprosto ne more biti prepuščeno ponudbi in povpraševanju na trgu delovne sile. Prav zaradi tega se je razvil sindikat in z njim tudi prvi elementi socialne politike. Država mora zaščititi sindikat, da bi

ohranila tisti minimum družbenega ravnovesja med delom in kapitalom, ki jamči sklenjen razvoj celotne družbe. Claus Offe išče izvor socialne politike v isti smeri, vendar pa ga ne razlaga sistemsko, ampak socialno-psihološko. Pri tem izhaja iz Marxove metafore o živem in mrtvem delu, o delavcu in kapitalu: »Živo delo mora jesti in zaradi tega ne more čakati, medtem ko je mrtvo delo vezano na drugačno časovno strukturo« (Offe, 1984: 284). Tu v tej točki je temeljni vir odvisnosti dela od kapitala temeljni razlog za to, da kapital lahko eksploatira delo, pa tudi temeljni razlog za to, da morata kapital ali pa država poskrbeti za preživetje delavca tedaj, ko ni povpraševanja po njegovi delovni sili. Če naj trg delovne sile sploh obstaja, torej ne more obstajati tako kot trg blaga ali kapitala, ampak potrebuje dodatno regulacijo, ki ji pravimo socialna politika.

Socialna politika, ki skrbi za reprodukcijo delovne sile, torej ni samo sredstvo za dekomodifikacijo delovne sile, se pravi sredstvo za njegovo politično neodvisnost od kapitala (Andersen, 1985), ampak tudi sredstvo, brez katerega se tudi kapital ne more reproducirati.

Jan Gough (1979) ta fenomen globalizira v civilizacijski problem: opozarja nas na to, da se z razvojem industrializacije nenehno širi proletarizacija celotnega prebivalstva. Pri tem ne misli samo na pauperizacijo delavstva, ampak predvsem na dejstvo, da se zmanjšuje delež samozaposlenega prebivalstva in s tem možnost samooskrbe. V Angliji je na primer bilo že leta 1960 93 % vseh zaposlenih zaposlenih pri drugem delodajalcu: to pomeni, da so bili brez svojih delovnih sredstev in torej v celoti odvisni od drugih. Poleg proletarizacije povečujejo nemoč ljudi tudi:

- hitre tehnološke spremembe, ki silijo v prestrukturiranje in prezaposlovanje,
- nenehna rast zahtevnosti dela, ki zahteva strokovno izpopolnjevanje in
- drago urbano življenje.

Omenjeni štirje dejavniki onemogočajo samoreprodukcijo delovne sile. Zanj mora torej poskrbeti socialna politika, mimo alokacije, ki jo uveljavlja trg delovne sile.

Osnovni razlog za uveljavljanje socialne politike je torej to, da se v senci industrijske družbe širi Dienstklassengesellschaft (Dehrendorf, 1972); v takšni družbi uslužbenec je skoraj celotna delovna populacija ločena od delovnih sredstev in zaradi tega ne more več sama skrbeti za svoje socialne probleme.

Paul Wilding (1986) je v oceni tržnih disfunkcij še bolj radikalen. Opozarja na to, da trg ne more rešiti niti problema revščine niti problema nezadostne izobrazbe delavcev. Trg prav tako ne more zagotoviti ustrezne zdravstvene ravni prebivalstva, oskrbe ostarelih, polno zaposlitev, čisto okolje, sanacijo starih mestnih jeder itd. Trg ne more rešiti pravzaprav nobenega socialnega problema sodobnih družb. Edino, kar trg zagotavlja, je možnost profita in ekonomske rasti.

Rames Mishra (1984) opozarja na povsem nov pojav sodobnih industrijskih družb, in sicer na vse večje razhajanje med življenjskim in delovnim ciklusom: delovna doba se vse manj pokriva z življenjsko dobo, to pa nujno zahteva vse obsežnejše socialne programe, ki rešujejo probleme mladih in ostarelih. Največji problem so ostareli: njihovih težav zaradi hitrega daljšanja življenjske dobe ne morejo več reševati družine in sorodniki. Kainichi Tomina-ga (1985) pravi, da je Japonska v tem pogledu izjema, saj porabi za starostno in socialno zavarovanje manj kot druge dežele. Osnovni razlog za sorazmerno majhne stroške za socialno politiko na Japonskem razlaga s hitro industrializacijo, ki je nekako prehitela demografske tokove: Japonska ima danes

GNP, ki je enak tistemu v Angliji, zaradi hitre industrializacije pa je delež ostarelih na Japonskem približno tak, kot je bil v Angliji na začetku tega stoletja. Z višjo stopnjo industrializacije se hitro povečuje delež ostarelih, zato bo morala tudi Japonska uveljaviti vse tiste socialne programe, ki zadevajo pokojnine, zdravstveno varstvo in osebno oskrbo ostarelih. Zaradi teh demografskih težav je zelo verjetno, da se bo delež izdatkov za socialno politiko na Japonskem kmalu zelo povečal in približal drugim industrijsko razvitim državam.

Poleg omenjenih determinističnih tez o izvoru in nastanku socialne politike so pogoste tudi voluntaristične razlage. Karl Manheim (1943) je v nasprotju z drugimi marksisti poudarjal predvsem kulturno-zgodovinske razloge za nastanek socialne politike; po njegovem mnenju so nastanku in uveljavanju socialne politike botrovali tile kulturno-zgodovinski dejavniki:

a) krščanska etika, ki temelji na ljubezni do bližnjega in na dojemanju človeštva kot univerzalnega bratstva;

b) prosvetlenski liberalizem, ki poudarja osebni razvoj posameznika kot najvišjo vrednoto in v skladu s takšno naravnostjo zahteva zaščito posameznikove avtonomije, njegovo pravico za srečo in blaginjo ter medsebojno strpnost;

c) socializem, ki poudarja socialno enakost, socialno varnost in socialno pravičnost.

Moralne temelje socialne politike in socialne države poudarja tudi Alva Myrdal (1971); po njenem mnenju temelji socialna država:

a) na krščanskem altruizmu,

b) na patriarhalni tradiciji, ki obnavlja avtoritativno skrb za posameznike,

c) na angleškem liberalizmu, ki je uveljavil idejo nacionalnega minimuma, pod katerega ne sme zdrsniti noben državljan in

d) na demokratizmu, ki lahko zagotovi enakopravno politično participacijo vseh državljanov le na ta način, da odpravi revščino in nepismenost.

Janowitz (1976) meni, da je Anglija dokaz za to, da je socialni konsenz celotnega naroda odločilnega pomena za uveljavljanje socialne politike. Obramba Anglije je v prvi in v drugi vojni zbudila v prebivalstvu patriotizem, ki je zasenčil tradicionalna razredna nasprotja in ustvaril visoko stopnjo nacionalne solidarnosti; iz nje se je potem razvila socialna politika države. Vendar je pri tem pomembno, da se po prvi svetovni vojni v Angliji še ne oblikuje socialna država, po drugi svetovni vojni pa doživi zelo intenziven razvoj. Janowitz meni, da se v prvi svetovni vojni ni izoblikoval ustrezen administrativni aparat, v drugi svetovni vojni pa so potrebe po repatriaciji otrok, pomoč vdovam, invalidom in drugim rodili obsežen administrativni aparat, ki je bil po vojni tudi glavni nosilec socialne države in izvajalec obsežnih socialnih programov.

Tisti marksisti, ki ne izhajajo iz determinističnih izhodišč, poudarjajo, da je socialna država sad razrednih bojev in razrednih kompromisov. Država ni več samo orodje v rokah vladajočega razreda, ampak vse bolj nekakšen nadrazredni razsodnik ali med razredni posrednik. (Korpi, 1984).

Furnis (1986) skuša dokaj različne domneve o vzrokih nastanka socialne politike in socialne države klasificirati v štiri sklope:

1. V prvi sklop uvršča tiste teorije, ki menijo, da je socialna država nezogibni produkt industrializma oziroma modernizacije, saj ju omogoča s tem, da odpravlja ali pa vsaj blaži socialne disfunkcije razvoja;

2. V drugi sklop uvršča tiste teorije, ki skušajo pojasniti nastanek social-

ne države s protislovji med delom in kapitalom in ki vidijo v socialni državi nekakšen kompromis med njima, saj rešuje tako probleme, ki se nanašajo na kontinuirano akumulacijo kapitala, kot tudi probleme, ki se nanašajo na kontinuirano reprodukcijo delovne sile (O. Connor, 1979);

3. V tretji sklop uvršča teorije, ki pojasnjujejo nastanek socialne države s težnjo kapitala po socialnem miru; tako kot Bismark naj bi tudi kapital razvijal programe socialne varnosti delavcev zato, da se le-ti ne bi radikalizirali in vključevali v revolucionarna gibanja;

4. V četrti sklop uvršča tiste teorije, ki skušajo pojasniti nastanek socialne države s sorazmerno neodvisnostjo države od političnih partij in od velikega kapitala.

Če upoštevamo našo izhodiščno dilemo, ki smo jo opredelili s socialnim determinizmom in političnim voluntarizmom kot dvema možnima vidikoma preučevanja izvora socialne države, lahko zgornjo klasifikacijo poenostavimo v dihotomko, saj je očitno, da izvirata prva dva sklopa teorij predvsem iz socialnega determinizma, druga dva pa iz političnega voluntarizma. Prva dva sklopa teorij implicirata tudi konvergiranje socialnih držav, saj je logično, da bodo njihove socialne politike konvergirale, če so nastajale v podobnih procesih industrializacije, urbanizacije in dezagarizacije. Druga dva sklopa teorij implicirata divergenco, saj je logično, da bodo socialne države toliko bolj različne, kolikor bolj so produkt specifičnih ideologij tistih političnih subjektov, ki jih uveljavljajo.

Čas je najbrž tista dimenzija, ki premošča tudi navidez nepremostljive prepade med determinističnimi in voluntarističnimi teorijami o izvoru in nastanku socialnih držav. To tezo opiramo na Hidenheimerja (1975), ki pravi, da se najbrž determinante skozi čas spreminjajo: v začetku so za nastanek in za oblikovanje socialnih programov odločilna socialna gibanja, ki s političnimi pritiski prisilijo institucije k uveljavljanju socialnih programov, kasneje pa je za njihov razvoj pomembna predvsem kvaliteta profesionalne birokracije. Podobno domnevo razvija tudi Higin (1981); meni, da so bili prvi socialni programi predvsem rezultat socialne solidarnosti in zavesti o nujni pomoči revnim soljudem, v zreli dobi industrializma pa je postalo jasno, da je cela vrsta socialnih problemov strukturne narave in jih ni več mogoče reševati samo s prostovoljno humanitarno dejavnostjo, ampak le z organizirano socialno državo.

V zadnjem času se teorije o nujnosti socialne države ne sklicujejo samo na preteklost, ampak tudi na prihodnost: te teorije menijo, da so stari modeli akumulacije izčrpani, saj so v razvitem svetu osnovne potrebe zadovoljene in tržišče zapolnjena. Rešitev je v investiranju v tisto sfero družbenih dejavnosti, ki spadajo v okvir socialne države (Block, 1987).

Razvoj socialne politike do prve svetovne vojne

Anglija kot najzgodnejša industrijska dežela je najprej doživljala množične migracijske procese iz vasi v mesto in s tem v zvezi tudi pojave množičnega siromaštva. Cerkev, ki je v srednjem veku prek svojih župnij skrbela za siromake, ni mogla več obvladati silovitega porasta revežev, beračev in potepuhov. Merkantilistom, ki so utemeljevali nastajajoči kapitalizem v Angliji, je seveda množični pritek delovne sile s podeželja prišel prav: v njem so videli ceneno delovno silo in vir zaslužka. Razvili so teorijo o »koristni revščini«, ki sili množice k vztrajnemu in marljivemu delu. Prav zaradi tega je treba poskrbeti, da delavci nikoli ne obogatijo, saj bi s tem zgubili voljo za delo. Manufakture, ki so se v tem času hitro širile, so sicer reševale probleme zaposlo-

vanja in skrajne revščine, vendar pa niso mogle v celoti absorbirati velikih množic nezaposlenih. Množice beračev in potepuhov so ogrožale varnost in javni red, zato so jih skušali disciplinirati z bičanjem in nasilnim zapiranjem. Vendar je čez čas postalo očitno, da s temi ukrepi ni mogoče reševati množične brezposelnosti. Nov način naj bi se uveljavil z zakonom o pomoči revnim, ki je stopil v veljavo že leta 1601 in je bil potem nekakšen temeljni kamen za celotno angleško zakonodajo, ki je urejala probleme revščine. Cilj tega zakona je bil v zaposlovanju vseh, ki nimajo svojih lastnih sredstev za preživljanje in si sami ne morejo najti dela. Zakon je predvideval naslednje rešitve:

- a) zaposliti nezaposlene reveže,
- b) prisiliti revne, da si sami najdejo posel,
- c) poiskati posel za otroke nezaposlenih staršev,
- d) dati podporo tistim delodajalcem, ki zaposlijo nezaposlene reveže.

Zakon seveda ljudem ni dal pravice do zaposlitve in tudi država ni prevzela skrbi za nezaposlene. To je bilo naloženo župnijam, ki so v ta namen prejemale zakonsko in finančno podporo iz dokaj različnih virov. Župnije so skupaj z drugimi dobrodelnimi organizacijami ustanovljale »Domove dela«, v katere so prostovoljno ali pa na silo vključevali potepuhe in berače. Poleg teh domov se je uveljavil tudi sistem priložnostnega zaposlovanja siromakov v okviru domače župnije (Roundsman System); ta je bil nekakšna kombinacija zaposlovanja in socialnega skrbstva. Občasno zaposleni so dobivali podporo glede na število družinskih članov in glede na ceno kruha, torej glede na potrebe, ne pa glede na njihov delovni prispevek.

V prihodnjih desetletjih so se z rastočo urbanizacijo uveljavljali »Domovi dela«, v katere so brezposelne potepuhe in berače vse bolj pogosto vključevali na silo, ali pa so jim odtegnili sleherno pomoč in jih tako prisilili, da so se vključili vanje. Domovi dela so bili sprva napol delavnice napol zapori, v kasnejših letih pa vse bolj pogosto domovi nasilja in vse manj zatočišča za siromake.

Opisani prisilni paternalizem, ki se je razvil z merkantilizmom, ni začela kritizirati cerkev, ampak liberlni misleci 17. in 18. stoletja. Adam Smith je ugotavljal, da Domovi dela in sistemi Roundsman ovirajo svobodno gibanje delovne sile in preprečujejo oblikovanje ekonomske cene delovne sile, saj se cena delovne sile določa glede na ceno kruha in glede na družinske razmere, ne pa glede na ponudbo in povpraševanje po njej. Nujno je neovirano gibanje delovne sile. Večja mobilnost ne koristi samo delovanju trga, ampak hkrati osvobaja delavca prisilnih delovnih razmerij, premožne ljudi pa odgovornosti za nezaposlene in reveže. Samo svobodni ljudje lahko sledijo svojim interesom in si na ta način ustvarijo osebno srečo.

Sengor poudarja, da mobilnost ni samo pogoj za to, da lahko posameznik postane »kovač svoje sreče«, ampak je tudi način, da pride do razlike med tistimi, ki so marljivi, in tistimi, ki so brezbrizni in delomrzni. Šele s pogodbenimi delovnimi razmerji bodo odpravljeni ostanki srednjeveškega podložništva, ki ga je merkantilizem gojil na podlagi prvotnega zakona o pomoči revnim. Podložništvo namreč ubija v ljudeh vse tiste plemenite lastnosti, ki omogočajo uresničevanje osebne sreče: energijo, željo po resnici, pravičnost itd.

Nezaposleni in reveži si morajo torej pomagati sami in če bodo imeli možnost svobodnega gibanja, si bodo tudi lahko sami pomagali. Na ta način naj bi se po Sengorju namesto starega prisilnega paternalizma razvila nova etika civilne odgovornosti; ta vključuje tudi vso odgovornost staršev za otroke. Poroka brez vnaprejšnjega zagotovila za popolno oskrbo otrok je nemoralna. Vendar pa nova civilna odgovornost ne odvezuje družbe tega, da po-

skrbi za tiste, ki so dela nezmožni, se pravi za nezapošljive. Zanje mora poskrbeti država, pomagati pa mora tudi tistim, ki iščejo delo, pa ga sami ne morejo najti.

V skladu s temi načeli je bil oblikovan leta 1834 tudi Amandma k Zakonu o revščini (The Poor law Amendment Act), katerega osnovna značilnost je bila odprava pomoči za delo zmožnim zunaj »Domov dela« in odprava nepogodbenih delovnih razmerij; višja mobilnost delovne sile naj bi odpravila nezaposlenost.

V resnici so bili rezultati prav nasprotni: večja mobilnost prebivalstva je nezaposlenost povečevala zaradi:

a) tehnoloških presežkov, ki jih je nenehno generiral industrijski razvoj,

b) zaradi cikličnih kriz in zaradi izredno slabega zdravstvenega stanja prebivalstva.

Ob koncu stoletja, se pravi 70 let po uveljavitvi Amandmana, se stanje še vedno ni izboljšalo. Amandma ni pospravil beračev s ceste, ampak je bil priča novi, še večji revščini, ki je ogrožala celotno prebivalstvo. Angleška javnost je to odkrila šele tedaj, ko je bil nabor vojakov za bursko vojno tako rekoč onemogočen zaradi izredno slabega zdravstvenega stanja celotnega naroda. Vsem je postalo jasno, da z gospodarskim in industrijskim razvojem revščina ne bo sama po sebi izginila, ampak se bo celo okrepila, če država ne bo uveljavila aktivnejše socialne politike.

Hkrati s temi spoznanji se je krepila tudi vloga angleških sindikatov. Uveljavile so se nove socialne pravice, se pravi nova delavska zakonodaja, ki je zaposlene štela pred nesrečami pri delu.

V začetku 20. stoletja sta bila uveljavljena še dva pomembna zakona:

a) zakon o pokojninah za vse tiste, ki niso več zmožni za delo in nimajo drugih sredstev za preživljanje ter

b) zakon o nacionalnem zavarovanju, ki zagotavlja socialno varnost nezaposlenim in zdravstveno varstvo vsem zaposlenim. Obema zakonoma so botrovali predvsem novi nazori liberalnih konservativcev (Churchil), ki niso težili samo k zmanjšanju revščine in nezaposlenosti, ampak tudi h krepitvi nacionalnih potencialov.

Francija je imela podoben razvoj kot Anglija; tudi v Franciji je bila živa zelo močna težnja po »čiščenju ulic« in po prisilnem vključevanju beračev in potepuhov v »Hopitals«. V teh domovih je vladala disciplina, delo in religiozna vzgoja. Direktorji Hopitals so imeli na podlagi kraljevega dekreta iz leta 1662 pravico bičati neposlušne delomrzneže in jih celo pošiljati na galeje. Šele ob koncu 18. stoletja se v Franciji začena spreminjati odnos do revežev, saj je zaradi vse večjega števila nezaposlenih postalo jasno, da ljudje niso brez dela zato, ker so delomrzneži, ampak zaradi tega, ker dela ni dovolj. V Hopitals so pošiljali le še za delo nezmožne, se pravi otroke, ženske, ostarele in bolne, zmožnim za delo pa so skušali najti delo, ali pa so jih pošiljali v »depot de mendicite«, ki so bila nekakšna delovna taborišča.

Z revolucijo se obravnavanje revnih in nezaposlenih v Franciji bistveno spremeni. Septembra 1791, torej kmalu po revoluciji, je »Deklaracija o človekovih in državljanskih pravicah« zagotovila pravico do dela vsem za delo zmožnim in socialno zaščito vsem za delo nezmožnim. Republikanska ustava iz leta 1793 razglša, da je pomoč revnim »sveta dolžnost«, za katero mora prevzeti odgovornost ves narod: država naj v celoti prevzame odgovornost za reševanje socialnih problemov in s tem izloči s tega področja cerkev, ki je do tedaj imela na področju dobrodelne dejavnosti glavno vlogo.

Ceprav »Deklaracija o človekovih in državljanskih pravicah« ni bila uresničena, so njene ideje tlele v francoski družbi vse do leta 1945, ko jih je začela uresničevati De Gaulova vlada.

V Nemčiji se je začela industrializacija kasneje kot v Angliji in Franciji, vendar pa se je razvijala hitreje kot kjerkoli drugje. Hitro dezagrarizacijo je spremljala tudi hitra rast urbanega prebivalstva, zato so imeli Nemci ob koncu 18. stoletja podobne socialne probleme kot Angleži v začetku 17. stoletja. Spricho množične mobilnosti prebivalstva, ki je spremljala industrializacijo, niso mogle več funkcionirati mestne Hanze in rudarske stanovske skupnosti. Prav tako so razpadle paternalistične vezi med fevdalno gospodo in njenimi podložniki. Takšna dezorganizacija socialnega življenja je prisilila državo, da prevzame tiste socialne funkcije, ki so jih doslej opravljale predindustrijske skupnosti in družbe.

Omenjeni prehod k državnemu skrbstvu so olajšale tudi idejne in politične razmere v tedanji Nemčiji. Liberalizem v Nemčiji namreč ni bil tako močan kot v Angliji in Franciji, po drugi strani pa se je krepil vpliv socialističnih gibanj. Pomembno je tudi, da niti socialisti niti konservativci niso videli v liberalnem kapitalizmu oziroma v svobodnem tržnem gospodarstvu idealne ureditve nemške družbe. Nasprotno: pri obeh idejnih taborih je prevladoval intenziven odpor do »laissez-faire society«.

Zaradi hitre industrializacije Nemčija ni imela razvitega podjetniškega sloja, zato je v procesu industrializacije državna birokracija igrala bistveno večjo vlogo kot v Angliji in Franciji. Če tem okoliščinam dodamo še dejstvo, da je bilo delavsko gibanje v Nemčiji močno razvito, potem lahko razumemo, zakaj je cesar Wilhelm I. že leta 1881 v Reichstagu razglasil »Zakon o državnem socialnem zavarovanju«, ki je obsegal zdravstveno varstvo, varstvo pred nesrečami pri delu in starostno zavarovanje. Cesar je ta zakon pospremil s temile besedami: »Socialnih bolezni ni mogoče premagati zgolj z nasilno zadušitvijo socialističnih ekscesov, ampak le z istočasnim pozitivnim uveljavljanjem blaginje delavcev«. S tem dejanjem je bila pravzaprav konstituirana prva socialna država in Bismark jo je osem let kasneje tudi formalno utrdil s tem, da je predložil nov, bolj vseobsežen »Zakon o socialnem zavarovanju delavcev«. Leta 1894 je pruski Landrecht (verjetno tudi pod vplivom francoske revolucije) razglasil tale temeljna načela socialne politike:

- a) Dolžnost države je, da daje pomoč vsem tistim državljanom, ki se ne morejo sami vzdrževati.
- b) Država mora preskrbeti delo vsem tistim, ki nimajo svojih lastnih sredstev za preživljanje.
- c) Tiste, ki odklonijo zase primerno delo, lahko država prisili k delu, ali pa jih kaznuje.
- d) Država je dolžna posredovati v primerih popolnega osiromašenja ali pa ekstravagantne potrošnje državljanov.
- e) Policija mora poskrbeti za to, da siromašni državljani ne ostanejo na ulici brez strehe nad glavo.

Razumljivo je, da so tudi ta načela socialne politike v dobršni meri ostala le na papirju, saj tedanja Nemčija ni imela niti dovolj ekonomskih niti administrativnih moči, da bi tak program lahko uresničila.

Razvoj socialne politike med obema svetovnjima vojnama

Med vojnama so za razvoj socialne politike in socialne države najpomembnejši trije dogodki:

- ruska revolucija in Leninov koncept socialne politike,
- svetovna kriza in Rooseveltov New Deal ter
- Hitlerjeva socialna država.

Socialna politika v Sovjetski zvezi je temeljila predvsem na Leninovih težavah, ki jih je oblikoval že leta 1912 z naslednjimi načeli:

1. Država mora dati pomoč državljanom v primerih, ko ti niso zmožni za delo, se pravi v primerih nesreč, ostarelosti, smrti zakonskega partnerja kot tudi v primeru rojstva in nosečnosti.
2. Socialna pomoč mora zajeti vse zaposlene in njihove družine.
3. Pomoč mora ustrezati višini dohodkov, ki so jih delavci prejeli po preje.
4. Stroške za pomoč morajo v celoti pokrivati delodajalci oziroma država.
5. Izoblikovati je treba enotno zavarovalno organizacijo, ki jo upravljajo in nadzorujejo zavarovani delavci.

Boljševiki so dve leti kasneje na podlagi teh Leninovih načel izoblikovali zakonski predlog, ki je stopil v veljavo že pet dni po oktobrski revoluciji. Osnovna določila tega zakona so:

1. Socialno varstvo je zagotovljeno vsem zaposlenim in tudi samozaposlenim kmetom; pri tem se ne sme izvajati nobene diskriminacije glede na spol, narodnost ali glede na druge osebne značilnosti.
2. Določili so denarno pomoč za primere bolezni, nesreč, nosečnosti, nezaposlenosti, rojstev in smrti; pokojnino pa za vse, ki so dopolnili 50 let in niso bili več zmožni za delo.
3. Država mora zagotoviti popolno zdravstveno oskrbo državljanov, pa tudi otroško in starostno varstvo.
4. Denarna pomoč in pokojnine naj se čim bolj približajo dohodkom delavcev (najmanjša letna pokojnina naj bo devetkratna povprečna mesečna plača delavcev).
5. Sredstva za socialne programe se zbirajo na osnovi progresivnega obdavčevanja osebnih dohodkov, lastnine in dediščine.
6. Administracija celotnega nacionalnega sistema zavarovanja mora biti pod nadzorom in upravljanjem centralnega sovjeta in ustreznih lokalnih sovetov.

Sovjetska socialna politika naj bi se od kapitalistične razlikovala po tem, da naj bi bila preventivna in benigna, medtem ko je kapitalistična socialna politika kurativna in zlonamerna.

V nasprotju s tako deklariranimi načeli pa se je sovjetska socialna politika oblikovala na osnovi nepogodbenih razmerij med državo in delavci: vse pravice v zvezi z uporabo socialnih programov izvirajo neposredno iz delovnega statusa zaposlenih. Odnos med državo in državljanom je nerecipročen: državljan ne vplačuje prispevkov, dobiva pa vse oblike socialne pomoči, če je zaposlen. Razmerje med državo in državljanom je recipročno pravzaprav le na posreden način, in sicer s tem, ker je sleherni za delo zmožen državljan po ustavi dolžan delati.

Od kasnejših načel socialne politike se izvirna načela sovjetske socialne politike razlikujejo predvsem v naslednjem:

- a) meritokratsko načelo nagrajevanja po delu ne velja za področje socialne politike; tu velja načelo zadovoljevanja osnovnih potreb;
- b) višina socialne pomoči mora biti približno tako visoka kot so povprečni dohodki zaposlenih;
- c) delo je državljanska obveza.

Prav to poslednje načelo je doživelo največ sprememb v kasnejših desetletjih. Za časa NEP-a (Nove ekonomske politike) je delo prenehalo biti

ustavno določena dolžnost. Ponovno se je oblikoval trg delovne sile, na katerem so delavci svobodno sklepali delovna razmerja. Prisilno mobilizirani delavci so bili demobilizirani in so se zaposlovali po svoji lastni svobodni presoji. Tej liberalizaciji zaposlovanja je seveda sledil močan porast brezposelnosti in stagnacija ekonomskega razvoja. Vzporedno s temi spremembami so se vodile razprave o nadaljnjem razvoju Sovjetske zveze. »Desnica« z Buharinom na čelu je zagovarjala postopno industrializacijo, ki naj bi črpala akumulacijo iz tržnih presežkov (kmetov) in iz tujega kapitala, levičarji s Trockim na čelu pa je zagovarjala intenzivno industrializacijo, ki naj bi temeljila predvsem na proizvodnji kapitalnih dobrin. Akumulacijo naj bi črpala iz nizkih plač kmetov in delavcev.

Ko je na 5. kongresu partije decembra 1927 dokončno zmagala levičarji, se je začel proces intenzivne industrializacije; ta naj bi zagotovil hitro in dolgotrajno rast sovjetske ekonomije. Leta 1929 je bil sprejet prvi petletni plan, leta 1930 pa je bilo svobodno pogodbeno zaposlovanje ponovno ukinjeno. S tem je bila odpravljena tudi brezposelnost. Hkrati s težavami pri uresničevanju prvega petletnega plana so se zaostri la tudi delovna razmerja. Tako izide leta 1933 ukrep, po katerem se lahko delavcu že po enem dnevu neupravičene odsotnosti z dela odvzame živilska karta in družbeno stanovanje, in sicer ne glede na to, ali ima možnost, da si kj e drugje najde streho nad glavo. Za tiste, ki so zbežali s kolhozov v mesta, so bile določene še ostrejš e kazni: najmanj 6 mesecev zavora in zaplemba celotne imovine.

Prisilna mobilizacija celotnega prebivalstva je rodila dokaj velike spremembe v sorazmerno kratkem času. Ob objavi prve petletke je imela SZ zunanaj kmetijstva zaposlenih le 15 milijonov delavcev, pred drugo svetovno vojno pa že 41 milijonov. Leta 1929 je živelo v mestih le 18 % prebivalstva, leta 1940 pa že 31 %. Kljub tem velikim spremembam pa se ekonomija ni liberalizirala, saj je forsirana industrializacija temeljila na prisili, ne na motivaciji. Zato je razumljivo, da so se delovna razmerja tik pred drugo svetovno vojno zaostri la, ne pa liberalizirala. Uvedene so bile delovne knjižnice kot instrument državne kontrole nad posameznim delavcem. Uvedeno je bilo prisilno delo za nedisciplinirane delavce. Leta 1940 je bila tudi dokončno ukinjena možnost odpovedi delovnega razmerja. Odpoved delovnega razmerja je bila mogoča le, če jo je odobril direktor. To fevdalno določilo je potem ostalo v veljavi vse do Stalinove smrti leta 1956. Kazalo se je tudi v tem, da je državna birokracija samovoljno določala plače, saj je bila pravzaprav monopolni delodajalec. Delavci so dobivali 100 % plače le, če so delali neprekinjeno več kot 6 let. Sicer so dobivali le 50 % plače. Polovične plače so dobivali tudi tisti, ki se niso hoteli včlaniti v državni sindikat.

Gosta Esping Andersen (1986) meni, da vseh teh pojavov v socialni politiki Sovjetske zveze ne moremo razlagati samo z boljševiško ideologijo. Industrializacija ni odvisna samo od tega, kakšna je politična in poslovna elita tistega časa, ampak tudi od tega, kakšna je narava kmetov, ki so glavni nosilec industrializacije. Ruska industrializacija se po njegovem mnenju ne razlikuje od Švedske samo zaradi tega, ker so na rusko odločilno vplivali boljšeвики, na švedsko pa social-demokrati, ampak tudi zaradi tega, ker je bil ruski mužík manj prosvetljen in gospodarsko manj podjeten kot švedski farmer.

Kadar obravnavamo posebne značilnosti socialne politike v Združenih državah Amerike ki se najbolj kažejo v izredno nizko razviti socialni politiki, bi morali prav tako upoštevati dejstvo, da Amerika ni poznala podeželske množice, ki bi bila brez zemlje in brez sredstev. Ali je farmer ostal brez zemlje ali pa je šel v mesto in se proletariziral – to je bila prej njegova svobodna odločitev kot pa posledica socialne stiske. Zaradi takšnih razvojnih

značilnosti je razumljivo, da Američani vzroke za revščino vztrajno pripisujejo posamezniku, ne pa družbi: če je nekdo ostal reven v deželi z obiljem naravnih dobrin in tako rekoč neomejenih možnosti, je to prej posledica tega, da ni znal izkoristiti številnih priložnosti, kot pa socialne diskriminacije, v katero ga je pahnila družbena ureditev. Teorija Williama Grahama Sumnerja o tem, da je tržna ekonomija nekakšen mehanizem naravne selekcije, v kateri preživijo najsposobnejši, je bila potemtakem bližja izkustvu povprečnega Američana kot pa socialistične ideje o razrednem boju.

Šele z razvojem velikih industrijskih središč v ZDA in s pojavom množičnega industrijskega proletariata zorijo drugačna razmišljanja tudi v ZDA, saj postane jasno, da mestni proletariat nima več zadostnih sredstev za samopomoč in za oskrbo družine. Brez socialne politike ni bilo več mogoče zagotoviti kvalitetne reprodukcije delovne sile. Toda zanjo naj bi poskrbeli delodajalci, ne pa država. Država naj bi le pravno zagotovila tiste programe – ne pa jih tudi financirala – ki delavcem zagotavljajo socialno varnost. V tem smislu se je v ZDA rodil nov koncept socialne politike, ki ga je Wilson Wudrow označil kot »novo svobodo«. Nova svoboda opušča ideal *laissez-faire* society in od države pričakuje, da bo imela dejavno vlogo v reguliranju svobodnega trga. Čeprav bo ekonomija še vedno tržno regulirana, pa mora država vsem državljanom zagotoviti pravični delež narodnega bogastva.

Močnejši vlogi države pri uveljavljanju socialne politike so nasprotovali tako delodajalci kot tudi sindikati. Posamezna sindikalna združenja so v tem času že imela dokaj močne stavkovne, bolniške in pokojninske fonde, zato so se bala, da bo večja vloga države preprečila rast sindikalnega kapitala in tudi vodilno vlogo sindikatov na področju socialne politike. Razumljivo je tedaj, da so začeli socialne programe uvajati šele po svetovni krizi, v 30 letih, ki je najbolj pretresla prav Ameriko zaradi nerazvitih socialnih programov. Zakon o socialni varnosti (*Social Security Act*) je Kongres sprejel šele leta 1935 in Roosevelt ga je pospremil s podobnimi besedami kot nemški cesar Wilhelm I: »Resnični konservavec želi ohraniti sistem zasebne lastnine in svobodnega podjetništva s tem, da skuša popraviti krivice in neenakosti, ki so se v njem spočele.« Nekateri še sedaj menijo, da je bil ta zakon »eden najpomembnejših, če ne celo najpomembnejši akt, ki ga je kdajkoli sprejel ameriški Kongres« (EBRI, 1982: XXI). Podatki o obsegu finančnih sredstev, ki so jih namenili po letu 1935 za socialne programe, prepričljivo potrjujejo zgornjo trditev: za socialne programe je šlo leta 1935 kar 48 % zveznega proračuna. Ta delež se je kasneje začel zmanjševati, zlasti po drugi svetovni vojni, ko je bila konjunktura na vrhuncu in šele z novo krizo, ki jo je leta 1973 povzročil naftni šok, je delež zveznega proračuna za socialne izdatke dosegel in tudi presegel tistega iz leta 1935.

Ameriški liberalizem ni povzročil samo počasnejše količinske rasti socialnih programov, ampak tudi oblikovanje kakovostno drugačne socialne politike: medtem ko so rasla sredstva za razvoj drugostopenjskega šolstva hitreje kot v katerikoli industrijsko razviti evropski državi, se po drugi strani v ZDA ni mogel uveljaviti splošni zdravstveno-varstveni program vse do leta 1965. ZDA so razvile sistem vseobčnega drugostopenjskega izobraževanja že v prvem desetletju 20. stoletja in so zaradi tega imele leta 1930 že trikrat večji delež dijakov na drugostopenjskem izobraževanju kot evropske države. Po drugi strani pa je večina evropskih držav razvila sistem splošnega zdravstvenega varstva že pred drugo svetovno vojno, medtem ko je Demokratska stranka v ZDA še leta 1948 zgubila volitve prav zaradi tega, ker se je zavzemala za uzakonitev splošnega zdravstvenega varstva. Podobno velja tudi za javno stanovanjsko zidavo: ta je bila v Evropi zelo intenzivna že med vojnama,

medtem ko v ZDA delež sredstev za graditev javnih stanovanj nikoli ni presegel 0.05 % GNP, pa čeprav je bil program o zidavi javnih stanovanj uveljavljen že z New Dealom leta 1935.

V Nemčiji so imeli na razvoj socialne politike odločilni vpliv socialni demokrati, po letu 1930 pa Hitlerjeva nacionalsocialistična stranka. Socialni demokrati so zaradi negativnih pojavov ruske revolucije občutno revidirali svoje prejšnje programe:

- zavrnilo so revolucijo kot nesprejemljiv način uresničevanja socialističnih idej,
- odklonili so idejo o vseobči dominaciji proletariata,
- končno so odklonili tudi tezo o nenehnem in nujnem siromašenju proletariata, kar naj bi v bližnji prihodnosti privedlo do radikalnega družbenega preobrata.

Za preusmeritev v socialni politiki je bilo najpomembnejše spoznanje, da proletariatski siromašenje ne bo postajal vse bolj radikalen in revolucionaren, ampak bo fizično, kulturno in politično propadel. Odpovedali so se ghetovski politiki in namesto izolacije industrijskega proletariata zagovarjali tezo o široki zvezi delavcev, kmetov in srednjih slojev. To pa je pomenilo tudi prehod od razredne k populistični politiki, od opozicijske strategije k strategiji aktivne socialne politike. Za Nemčijo je bilo usodno, da sindikati niso podpirali novih konceptov socialdemokratske stranke. Sindikati so namreč svojo moč gradili predvsem na ghetovski politiki, na razredni izolaciji delavstva, na posebnih sindikalnih fondih za zaščito nezaposlenih, na svojih lastnih domovih počitka in na svojih kulturnih društvih. Zaradi takšne politike sindikatov je tudi razumljivo, da le ti niso podprli zakonskega predloga socialnodemokratske stranke leta 1927, s katerim je bila uvedena univerzalna socialna zaščita nezaposlenih in splošna pravica do zaposlitve. Brez podpore sindikatov in drugih sil tega zakona seveda ni bilo mogoče realizirati. Zaradi recesije so se podpore nezaposlenim vse bolj krčile, nezaposlenost pa je pred prihodom Hitlerja dosegla zastrašujoče število – osem milijonov nezaposlenih.

Nacisti so vedeli, da trdne socialne politike ni mogoče graditi brez socialne solidarnosti, zato so poudarjali pomen in vlogo »Volksgemeinschaft« (ljudske skupnosti). V skladu z načelom vseobče nacionalne solidarnosti so od slehernega državljana zahtevali največji možni angažma v korist celotne Nemčije. Socialna politika potemtakem ni bila več sama sebi cilj, ampak le sredstvo za uresničitev maksimalno učinkovite družbe (Socialgemeinschaft naj bi bila temeljni pogoj za uresničitev Leistungsgemeinschaft.)

Kmalu po prihodu na oblast so nacisti ukinili sindikate in delavske svete v podjetjih in namesto teh ustanovili Nemško fronto dela DAF (Deutsches Arbeits Front). DAF je bila izrazito korporativistična organizacija, saj so bili vanjo včlanjeni tako delavci kot tudi delodajalci. DAF je potem po podjetjih ustanavljala pogonske skupnosti, v katere so bili vključeni vsi zaposleni v obratu. Zaposleni so volili svoje zaupnike v Svet zaupnikov; naloga tega sveta je bila predvsem pospeševanje izpolnjevanja proizvodnih programov.

Na delegatski osnovi so se poleg tega oblikovali tudi regionalni sveti zaupnikov; ti se niso ukvarjali z doseganjem proizvodnih ciljev v podjetjih na svojem območju, ampak so določali merila za delitev plač in reševali spore, ki so se v zvezi s plačami pojavljali. Pogajanja in dogovarjanja med sindikati in delodajalci so bila s tem odpravljena. Prav tako so bile odpravljene stavke, delavci pa so se lahko individualno pritoževali na sodišču dela, ki je v večini primerov ščitilo njihove interese.

Prav zaradi skrbno izpeljane mikroorganizacije je bil DAF zelo uspešen: uspešno je vzdrževal socialno ravnovesje med delavci in delodajalci, zagotovil industrijski mir, poskrbel za slehernega delavca, ki se je znašel v socialnih težavah, skrbel za izboljšanje delovnega okolja in organiziral delavcem prosti čas. Na ta način je v okviru svoje organizacije skladno uresničeval industrijsko in socialno politiko.

Medtem ko so nacisti z DAF zmanjšali enostransko odvisnost delavcev od delodajalcev in okrepili obojestransko sodelovanje med njimi, pa so po drugi strani uveljavili popolno politično dominacijo stranke nad DAF ter s tem tudi nad delavci in delodajalci. Zaostrile so se represivne mere in kdor je prišel v konflikt z režimom, je zgubil službo, socialno podporo ali celo osebno svobodo. Partija je na vsak način skušala spremeniti DAF in tudi vse socialne službe zunaj DAF-a v instrument svoje politične kontrole. Popolna politična odvisnost delavstva je bila poleg drugega dosežena tudi s tem, da socialne pravice niso bile več individualne, ampak zgolj kolektivne; niso pripadale posameznemu državljanu, ampak Pogonskim skupnostim. Na ta način je Hitlerjeva socialna država postala instrument politične kontrole in s tem sistem politične negotovosti.

Lay, dolgoletni vodja DAF-a, je skušal podrobneje opredeliti tak sistem socialne politike, ki bi temeljil na kolektivnih pravicah vseh in na individualnih dolžnostih slehernega posameznika. Njegov načrt socialne politike je vseboval tale temeljna določila:

1. Delo mora postati zakonska dolžnost.
2. Ustanovi se brezplačno socialno varstvo in zdravstvo; v ta namen naj se gradijo po celi državi zdravstveni domovi s povprečno 50 posteljami, in sicer povsod tam, kjer že delujejo partijski komiteji.
3. Zdravstveni pregledi naj postanejo obvezni za vse zaposlene.
4. Individualni programi za pokojnine se ukinejo; višina pokojnin naj ne bo več odvisna od službenih let ali od višine prejšnjih plač. Pokojnine določa država po enotnem načelu.
5. Država prav tako določa po enotnem načelu prispevke zaposlenih za socialne službe, in sicer glede na finančne možnosti posameznikov.

Omenjeni predlog je bil dokončno izoblikovan leta 1940, vendar pa ni bil nikoli realiziran zaradi vojne in hitrega zloma Hitlerjeve Nemčije; kljub temu je pomemben zgodovinski dokument, ker je skušal s kombinacijo individualiziranih dolžnosti in kolektivnih pravic uresničiti socialno politiko, ki bi bila pod popolno politično kontrolo stranke.

Razvoj socialne politike po drugi svetovni vojni

Največje spremembe so se zgodile v socialni politiki zahodnih industrijskih držav tik pred koncem druge svetovne vojne ali pa kmalu po njej. V Angliji je prišla na oblast Attlijeva vlada, ki je izpeljala zelo kompleksen nacionalni program socialnega varstva. Program je zajel vse prebivalstvo, vendar pa so bila finančna sredstva za uresničitev socialnih programov glede na druge zahodne države sorazmerno skromna.

Podobne spremembe so nastale tudi v Franciji, kjer je De Gualova vlada začela uresničevati načela, ki so bili postavljena že z »Deklaracijo o človekovih in državljanskih pravicah« takoj po zmagi francoske revolucije ob koncu 18. stoletja.

Velike spremembe v socialni politiki so se zgodile tudi v državah, ki niso bile vključene v vojno. Na Švedskem, na primer, so uvajali individualno soci-

alno podporo, na katero je imel pravico sleherni državljan, če so ga razmere potisnile na prag revščine. Sredstva za ta program se niso zbirala iz osebnih dohodkov državljanov, ampak iz splošnih državnih prihodkov. Na ta način se je tudi zmanjšal odpor plačnikov davkov do finansiranja tovrstnih socialnih izdatkov. Švedska država je s tem aktom dejansko postala »ljudski dom« (Folkhem).

Do največjih sprememb je seveda prišlo v državah, kjer se je menjal politični režim, se pravi v vzhodnoevropskih državah in v Zahodni Nemčiji. Čeprav se je Nemčija skoraj v celoti znebila stare politične in gospodarske elite, je bila vendarle obremenjena z dvojno dediščino: s porušeno domovino in številnimi nepreskrbljenimi invalidi, begunci in družinami brez očetov in brez domov ter s trpkim iskustvom totalitarnega režima, ki je sicer uveljavil visoko stopnjo socialne varnosti, vendar pa jo je zlorabljal za politične cilje stranke.

Nacistična dediščina je spodbujala Nemce k temu, da so skušali v novi ustavi iz leta 1949 povezati v skladno celoto socialno in pravno državo; pravna država naj bi zagotavljala popolno politično varnost, socialna država pa socialno varnost; prva naj bi uveljavila enakopravnost državljanov pred zakonom in njihovo zaščito pred državo, druga pa naj bi zagotovila intervencijo države v primerih, ko socialne razmere ogrožajo posamezne državljane do takšne mere, da so ogrožene tudi njihove politične pravice.

Poleg omenjenega usklajanja razmerij med socialno in pravno državo se je v povojni Nemčiji povečalo število razprav o razmerju med socialno in ekonomsko politiko. O razmerju med tema dvema se je izoblikovala nova teorija o Socialni tržni ekonomiji (STE). Avtorja te teorije, Muller in Armack (1947) sta zagotavljala, da je mogoče izpeljati ekonomsko in socialno obnovo Nemčije samo tako, da se ustrezno povežeta osrednji socialni plan in tržna regulacija gospodarstva. S tem naj bi se Nemčija izognila tako liberalni in nemožni weimarski republiki kot tudi nacistični totalitarni državi, ki je uničila individualno svobodo in podcenila učinkovitost tržne regulacije.

Ključna misel o sinhroniziranju osrednjega socialnega plana in svobodne tržne regulacije izvira iz kritike Keynesa, češ da je med seboj pomešal alokativno in distributivno funkcijo trga. Medtem ko za alokativno funkcijo tržišča ni alternative, pa trg nikoli ni bil najboljši arbiter za distribucijo dohodkov. Trg kot največje odkritje liberalizma 19. stoletja je še zdaj najboljši regulator proizvodnje in alokacije. Če pa se njegova regulacija razširi tudi na distribucijo, pripelje to do posledic, ki so politično in socialno nezaželene. Trg ne more in ne sme biti edini regulator socialne stratifikacije in še manj edini oblikovalec socialnega, političnega in kulturnega življenja. Če postane trg takšen vseobsežen regulativ, pride do nasprotne reakcije, in sicer do tega, da se skuša modificirati tako distributivne mehanizme, kot tudi alokativne mehanizme; to vodi v niz substitucij tržnih mehanizmov z drugimi netržnimi mehanizmi. S takšno substitucijo je potem ogrožena fleksibilna alokacija ekonomskih resursov in individualna iniciativa ekonomskih subjektov.

Erchard je bil tisti nemški politik, ki je skušal v največji meri uveljaviti koncept Socialne tržne ekonomije. Pri tem je dobil podporo hkrati s strani socialdemokratov in liberalcev, saj so se eni in drugi strinjali s temile temeljnimi načeli STE:

1. z načelom socialne pravičnosti,
2. z načelom individualne svobode in
3. z načelom večje socialne blaginje za večino prebivalstva.

Intenzivne razprave o razmerju med pravno in socialno državo ter med

njunim odnosom do tržnega gospodarstva so ustvarile dokaj širok vsenacionalni konsenz med najmočnejšimi strankami povojne Nemčije: med SDP in CDU (socialnodemokratsko in krščanskodemokratsko stranko). Obe stranki sta sprejeli tale načela socialne politike:

1. Potrebna je vsesplošna zaščita dohodkov prebivalstva, saj je pri veliki večini dohodek iz dela edini vir družinske ekonomije.

2. Sodobna družina svojim članom ne more več dajati zadostne socialne zaščite, zato jo mora dajati družba.

3. Dinamika sodobne družbe prej ali slej pripelje ljudi do tega, da zaposleni zgubijo svoje učne zmogljivosti, zato socialne zaščite ne smemo omejiti le na tiste, ki so v trenutnih težavah, ampak moramo anticipirati težave, ki jih prinaša razvoj.

4. Socialna zaščita mora biti namenjena posamezniku, ne pa kolektivom; zaščititi mora njegov socialnoekonomski položaj.

5. Socialna zaščita ne sme slabiti ekonomske motivacije, to pa pomeni, da naj sistem socialne varnosti ne ovira dinamike svobodnega trga.

6. Socialna varnost naj bo usmerjena predvsem v zaščito, reprodukcijo in razvoj delovnih zmožnosti zaposlenih.

7. Vsi državljani morajo uživati enake socialne pravice; razlike v socialnem statusu na to ne smejo vplivati.

8. Administracija socialnih programov in organizacija produkcije servisov naj bosta decentralizirani.

9. Za dela nezmožne morajo poskrbeti ekonomsko aktivni prebivalci.

10. Izredna bremena, kot so vojne ali naravne katastrofe in tudi skrb za družine s številnimi otroki mora nase prevzeti celotna družba.

Teh deset načel socialne politike je potrdil tudi nemški parlament kot vodilo za dolgoročno oblikovanje socialne politike v povojni Nemčiji.

Kljub temu, dokaj obsežnemu soglasju, so med SDP in CDU še vedno velike razlike: CDU se zavzema predvsem za socialnopravno državo, ne pa za državo blaginje, medtem ko se SDP zavzema predvsem za oblikovanje države blaginje in ne za nekakšno skrbniško državo. Te razlike niso tako velike, da bi lahko govorili o različnih vrednotah, vsekakor pa so dovolj velike, da lahko opazimo drugačno hierarhijo istih vrednot. Torej ne gre za različne programe, ampak za razlike v pojmovanju funkcije, ki naj bi jo imela socialna država pri uresničevanju programov. Razlike o pojmovanju funkcij, ki naj bi jih imela socialna država, so očitne predvsem v tehle dveh točkah:

1. Za CDU je socialna država sredstvo za stabilizacijo sedanjega stanja, za SDP pa je sredstvo sprememb, ki naj bi nemško družbo postopoma preoblikovale v neke vrste liberalni socializem. Razumljivo je tudi, da je za CDU socialna država zgornja meja družbenega razvoja, medtem ko je za SDP – nasprotno – socialna država le most, ki vodi v državo blaginje.

2. Za CDU je socialna država samo sredstvo, ki naj omogoča zdravo ekonomijo, se pravi nemoten ekonomski razvoj, medtem ko je za SDP država blaginje cilj ekonomskega razvoja; v prvem primeru gre za podreditev socialne politike ekonomski, v drugem primeru pa za podreditev ekonomske politike socialni.

Dominancijo socialne politike nad ekonomsko želijo socialdemokrati uveljaviti s socialnim planiranjem in z integrirano državo blaginje. Socialno planiranje naj bi bilo centralizirano. Določalo naj bi obseg, vrste in oblike državnih intervencij na tržišču. Te naj bi upoštevale, da ni več ekonomsko nevtralne socialne politike, zato je treba razmerje med obema definirati na eksplíciten način. Takšna socialna politika potrebuje tudi ustrezen strukturni ozirno

ma institucionalni korelat – tako imenovano integrirano državo blaginje, ki bo nenehno in načrtno usklajala socialno, ekonomsko in državno politiko. Usklajanje teh treh politik naj bi temeljilo na tehle distributivnih načelih:

- a) na povečanju deleža sredstev za socialne programe in na krčenju sredstev za vojaške in druge državne programe,
- b) na izrazito meritokratski distribuciji dohodka med zaposlenimi,
- c) na takšnem socialnem minimumu, ki zagotavlja slehernemu državljanu dostojno življenje in preprečuje njegovo deklasiranje.

V primerjavi z drugimi državami izstopa Nemčija (kljub omenjenim notranjim razlikam) s tem, da je njena socialna politika bolj usmerjena v kakovostno reprodukcijo delovne sile, kot pa v uveljavljanje socialne pravičnosti, socialne enakosti ali socialne pomoči. Zaradi tega usmerja relativno več sredstev kot druge države v produktivno zaposlovanje, v prekvalifikacijo delavcev in v rehabilitacijo prizadetih.

V Sovjetski zvezi ostane socialna politika tudi v povojnem obdobju instrument pospešenega gospodarskega razvoja. Razvoj je kljub obnovi države zelo ekstenziven, saj se število zaposlenih v nekmetijskih dejavnostih poveča od 41 milijonov v letu 1940 na 56 milijonov v letu 1956, delež mestnega prebivalstva pa se dvigne v tem času od 31 % na 50 % celotnega prebivalstva. Lahko rečemo, da je SZ v 60. letih že industrializirana država, ki ima veliko pomanjkanje delovne sile; to pomanjkanje je posledica demografskih sprememb (daljše šolanje mladine, zgodnejša upokožitev starejših) pa tudi posledica ekstenzivnega zaposlovanja.

Tudi po Stalinovi smrti je socialna politika ostala predvsem instrument ekonomske mobilizacije delovne sile in instrument političnega nadzora. Poleg tega pa sta vedno bolj vidni dve novi težnji:

1. Opušča se prisilno delo in neprostovoljno zaposlovanje: prekinitev delovnega razmerja ni več kaznivo dejanje, vendar pa se država še ne ukvarja z mobilnostjo delovne sile, niti z brezposelnostjo.

2. Druga bistvena sprememba je v tem, da začne država bolj skrbeti tudi za ostarele, za ženske, ki so na porodniških dopustih itd. Boljše pokojnine in večje število upokojencev (4 milijone leta 1940 in 27 milijonov leta 1960) je povečalo finančne izdatke za socialne programe kar za 560 %. Ker daje SZ za oboroževanje izjemno velika sredstva, je razumljivo, da je porast skupnih sredstev za vojsko in za socialne programe presegel zmoglosti sovjetskega gospodarstva.

Do velikih sprememb v socialni politiki pride po drugi svetovni vojni tudi v drugih vzhodnoevropskih državah. Vse v glavnem posnemajo socialno politiko, ki se je izoblikovala že prej v SZ. Zato je razumljivo, da so težave v zvezi z razvojem socialne politike na Madžarskem podobne tistim, ki smo jih že omenili pri obravnavi SZ. Ferge (1980) v zvezi s tem ugotavlja:

1. da se niso uresničila pričakovanja, da bo odprava zasebne lastnine avtomatično odpravila socialne neenakosti,
2. da se niso uresničila pričakovanja, da bo pospešen ekonomski razvoj avtomatsko rešil probleme revščine na Madžarskem,
3. da se ni obnesla teorija o tem, da socialna politika v socializmu ni potrebna, ker je že vgrajena v splošno in ekonomsko politiko. Ukinitev ministrstva za javno blaginjo leta 1949 ni prispevala k boljšemu reševanju socialnih problemov, ampak jih je še zaostрила, saj so se sredstva, namenjena za uresničevanje socialnih programov, nenadzorovano pretakala v ekonomske investicije in v druge javne programe.

Zaradi utapljanja socialne politike v ekonomsko je prišlo do povsem nenadzorovanih socialnih razlik, do nenadzorovanega gibanja osebnih dohod-

kov in celo do močnega nihanja standarda mestnega prebivalstva. Plače najsiromašnejših 10 % zaposlenih so še vedno kar 5-krat manjše od povprečja. Standard v mestih je zelo močno padel v 50. letih; v 60. letih je standard mestnega prebivalstva rasel, nevarno pa je padel na podeželju. V 70. letih se Madžarska spopada z novim problemom: prihaja do nenadzorovane diferenciacije osebnih dohodkov.

Madžarsko rešuje v primerjavi s SZ manjši obseg oboroževanja in večji obseg sive ekonomije. Siva ekonomija do neke mere blaži socialne razlike in socialne probleme na podlagi samopomoči oziroma na podlagi družinske »self-welfarization« (Sik, 1988).

Združene države Amerike tudi po drugi svetovni vojni zaostajajo v razvijanju socialne politike za drugimi zahodnoevropskimi državami. Eden od razlogov za takšno zaostajanje je v konservativnih stališčih republikanske stranke. Medtem ko so v petdesetih letih zahodne evropske države intenzivno širile sisteme socialnega zavarovanja, se je v ZDA širil vpliv konservativcev. Vrh konservativne opozicije je bil antiredistributivni predlog, gospodarske zbornice, po katerem naj bi se v ZDA uveljavile zelo nizke in za vse enake pokojnine, ki naj bi bile poleg tega regresivno financirane (Cates, 1983). Omenjeni predlog je predvidel tudi opuščanje pomoči revežem (opuščanje tako imenovanih Public Assistance Programs). Zaradi demokratske večine v Kongresu in zaradi ogorčenja sindikatov ta predlog ni bil sprejet, vplival pa je na krčenje socialnih programov v ZDA: medtem ko so ZDA leta 1935 za socialne programe dajale 10 % GNP, so po vojni dajale le še 4,4 % GNP. Ameriški konservativci so v 60. letih zastopali podobna stališča kot angleški liberalni misleci v 17. in 18. stoletju, namreč, da je večja mobilnost nekakšna panacea, ki bo uresničila načelo enakih možnosti, polno zaposlitev in hitrejši pretok kapitala. Večja mobilnost naj bi torej rešila večji del socialnih problemov.

Sele v začetku 70. let, se pravi po sprejetju Johnsonovega programa Velike družbe, ki uveljavlja kompleksno socialno zavarovanje, se začnejo izdatki za socialne programe v ZDA občutno dvigovati. Leta 1971 je šlo za socialne programe že 17 % GNP. ZDA so se s tem dokaj približale Zahodni Nemčiji (20 % GNP) in Franciji (21 % GNP).

Hiter razvoj socialnih programov ilustrira pomoč ostarelim: leta 1950 je dobivalo denarno pomoč le 20 % ljudi, starih več kot 65 let, leta 1980 pa že 90 %. Povprečna višina podpore oziroma pokojnine je bila leta 1950 125 dolarjev, leta 1980 pa že 300 dolarjev (po stalnih cenah). Poleg javne pomoči pa ZDA stimulirajo tudi zasebno starostno in zdravstveno zavarovanje s tem, da se sredstva, ki jih posameznik vloži v starostni ali zdravstveni zavarovalni sklad odštejejo od davkov. Zaradi tovrstnih davčnih olajšav je bilo leta 1980 v zasebno zavarovanje vključenih že 70 % vseh zaposlenih v starosti od 24 do 65 let (EBRI, 1982).

Sicer pa so stroški za socialne programe v 70. in 80. letih skokovito naraščali v vseh razvitih državah. Medtem ko so se stroški v 20 državah OECD za vse javne programe povečali v obdobju med 1913 in 1949 le za 16 %, so se v obdobju od 1960 do 1982 povečali kar za 24 % (Therborn, 1986). Rast izdatkov za javne (ne samo za socialne!) programe raste po drugi svetovni vojni takole: za 2 % v 50. letih, za 8 % v 60 letih in za 14 % v 70. letih. Na Danskem, Nizozemskem in v Italiji je porast izdatkov za javne programe v 70. letih večji kot pa v celotnem razdobju od leta 1913 do leta 1960. Pri tem je treba upoštevati, da je rast izdatkov za socialne programe večja kot za druge javne programe (npr. za vojsko, za vladno administracijo itd.); to pomeni, da se je v za-

dnjih dveh desetletjih zgodilo nekaj, kar daleč presega spremembe, ki jih je povzročila ruska oktobrška revolucija v začetku tega stoletja. Države kot organizirane sile, temelječe na vojski in policiji, so se dejansko prelevile v socialne države, ki upravljajo redistribucijo nacionalnega bogastva s tem, da velikanska sredstva preusmerjajo iz gospodarstva v družbene dejavnosti. V 80 letih daje večina zahodnoevropskih držav že več kot polovico budjetskih sredstev za socialne programe (Therborn, 1986).

Zaradi vse bolj kompleksnega zavarovanja izginjajo meje med programi, ki so namenjeni socialni varnosti (v primeru nezgod, bolezni, invalidnosti, brezposelnosti itd.) in tistimi programi, ki so namenjeni javni pomoči (predvsem materam samohranilkam, telesno in duševno prizadetim, ostarelim itd.). Pravzaprav veljajo že dalj časa nenapisana pravila po katerih:

- dobivajo nekvalificirani delavci višje pokojnine, kot pa bi jih dobili, če bi se upoštevalo samo njihove prispevke iz dela,
- prejemajo pokojnine tudi tisti, ki prej niso vplačevali svojih prispevkov v pokojninske sklade (npr. kmetje),
- višina pokojnin spremlja višino plač, ki nenehno naraščajo (Heideheimer, 1975).

Očitno je, da se izdatki za pokojnine ne pokrivajo več iz prejšnjih prispevkov, ampak iz budjetskega deficita, ki ga imajo vse zahodne industrijske države. Bistveno povečanje sredstev za starostno zavarovanje seveda ni edini vzrok za krizo socialne države v razvitih industrijskih družbah, je pa eden od zelo pomembnih razlogov za skokovito povečanje sredstev v okviru socialnih programov.

REFERENCE

1. Andersen Gosta Esping /1985/, *Politics Against Market*, New Jersey, Princeton University Press
2. Andersen Gosta Esping /1987/, *Decommodification and Solidarity in Welfare State*; v Rein in Reiwater /eds/, *Stagnation and Renewal in Social Policy*, New York, M. E. Sharpe
3. Block Fred /1987/, *Social Policy and Accumulation*; v Rein in Reiwater /eds/, *Stagnation and Renewal in Social Policy*, New York, M. E. Sharpe
4. Cates Jerry /1983/, *Insuring Inequality*, Ann Arbor, University of Michigan Press
5. Connor Walter /1979/, *Socialism, Politics and Equality*, New York, Columbia University Press
6. Dahrendorf Ralph /1972/, *Konflikt und Freiheit*, Piper Verlag, München
7. EBRI/Employee Benefit Research Institute, /1982/ *Social Security, Perspectives and Preserving System*, Washington D. C. Sylvester Schriber
8. Ferge Zsuzsa /1980/, *A Society in the Making: Hungarian Social and Societal Policy 1945-1975*, M. E. Sharpe, New York
9. Therborn G. Roebroek /1986/, *The Irreversible Welfare State*, *International Journal of Health Services* Vol. 3., No 3: 319-339
10. Furniss Norman /1986/, *Futures for the Welfare State*, Bloomington, Indiana University Press
11. Gough Ian /1979/, *The Political Economy of Welfare State*, London, McMillan Press
12. Heidenheimer A., Hecllo H., Adams C. /1975/, *Comparative Public Policy; The Politics of Social Choice in Europe and USA*, New York, St Martin Press
13. Higgins Joan /1981/, *States of Welfare, A Comparative Analyses of Social Policies*, New York, St Martin Press

14. Janowitz Morris /1976/, *Social Control of the Welfare State*, New York, Elsevier
15. Korpi Walter /1984/, *Class Power and State Autonomy in Welfare State Development*. Pri-
spevek za svetovni kongres ISA-e v New Delhi
16. Manheim Karl /1943/, *Diagnoses of Our Times*
17. Mishra James/1984/, *The Welfare State in Crisis*, Wheatshaeaf Books, Sussex
18. Müller A., Armak /1947/, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg, Hamburg Ver-
lag für Wirtschaft und Socialpolitik
19. Myrdal Alva /1971/, *Toward Equality*, Stockholm
20. Offe Claus /1984/, *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutschinson
21. Polanyi K. /1957/, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press
22. Ramlinger V. Gaston /1971/, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and
Russia*, New York, John Wiley Sons
23. Sik Endre /1988/, *New Trends in the Hungarian Welfare System – Toward Selfwelfarization*;
v Evers A. in Wintersberger H. /eds/ *Shift in the Welfare Mix*, Dunaj, European Centre for
Social Welfare
24. Wilding Paul /1986/, *In Defence of Welfare State*, Manchester, Manchester University Press

Opomba: Zgodovinski prikaz temelji predvsem na naslednjih referencah Andersen /1985/, He-
idenheimer /1975/ in na Ramlinger /1971/