

# Neskladje med socialnimi pravicami in finančnimi možnostmi za njihovo realizacijo

## 1. Uvod

Ni pretirano reči, da se vse države stalno soočajo z neskladjem med socialnimi pravicami, ki so jih z zakoni zagotovile svojim državljanom, in med finančnimi možnostmi, da bi te obljube izpolnile. Države pa se bistveno razlikujejo po pristopu k reševanju tega problema. Da bi jih razvrstili po bistvenih značilnostih posegov v tej zvezi, moramo obvezno navesti obdobje, za katero velja ta razvrstitev. Narava konkretnih ukrepov se namreč v vsaki posamezni državi spreminja, predvsem odvisno od ciljev in nagnjenj stranke, ki je na oblasti, in od trenutne faze gospodarskega ciklusa.

V celotnem povojnem obdobju sta se v pogledih na zagotavljanje socialnih pravic že v samem izhodišču pomembno razlikovala t: i. socialistični in kapitalistični del sveta. Prvi praviloma ni priznaval obstoja socialne problematike, ali pa je v najboljšem primeru veljalo, da se z uvajanjem socialistične ureditve avtomatično rešuje tudi socialna problematika in da je le vprašanje časa (s tem se je mislil ekonomski razvoj), kdaj bodo izginili vsi socialni problemi.

V industrijsko razvitem kapitalističnem delu sveta pa obstajata dva ekstremna modela: država blaginje (predvsem v skandinavskih državah) in individualistično gledanje na socialna vprašanja (predvsem v Združenih državah Amerike). Njuna različnost se je izrazila tudi v reakciji na ekonomsko recesijo, povzročeno z naftno krizo leta 1973.

Jugoslavija je bila do leta 1990 s stališča ideologije v skupini socialističnih držav, vendar smo od leta 1974 eksperimentirali s specifičnim modelom urejanja področja družbene blaginje. Bistvo svobodne menjave dela je bilo v (navideznem) dogovoru med gospodarstvom in družbenimi dejavnostmi o vrsti in obsegu storitev in njihovem financiranju. Na ta način naj bi uskladili potrebe po storitvah in materialno (finančno) podlago za njihovo izvajanje. Poudarjanje samoupravnega odločanja pa je dolgo časa zamegljevalo dejansko stanje.

## 2. Povezanost ekonomske in socialne sfere

Problematika povezanosti ekonomske in socialne sfere je stalni predmet strokovnih (pa tudi političnih) razprav, zanimivo pa je, na kako različne načine jo obravnavajo.

Fergejeva in Miller (1987, str. 304) pravita, da je socialna politika v kapitalističnih državah s časom evoluirala in da so jo uradno vedno imeli za del ekonomske politike. Njena naloga je bila v najboljšem primeru preprečevanje ekonomskih težav posameznikov. Najpogosteje pa je le blažila bolečine, ki jih je povzročala ekonomija. Zaradi prevlade interesov večjih podjetnikov (kot najmočnejše skupine pritiska) socialna politika že ves čas ni enakovreden partner pri oblikovanju splošne in ekonomske politike.

V Združenih državah Amerike, pravita Miller in Jenkinsova (1987, str. 56–57), ekonomska politika dejansko je prevladujoča socialna politika. Socialna politika je le orodje ekonomske politike, saj pomeni velike izdatke, ki pomembno učinkujejo na gospodarstvo. Socialne programe je mogoče širiti ali krčiti glede na možnosti, da na ta način dosežejo ekonomske cilje.

Teorija samoupravnega socializma (Šefer, 1975 in 1981) je učila, da sta v kapitalističnih državah ekonomska in socialna politika ločeni že zaradi same narave kapitalističnih proizvodnih odnosov. V samoupravni socialistični družbi pa naj bi bile ustvarjene razmere za njuno reintegracijo. Trdili so, da so v takšni družbi socialni cilji vgrajeni v temelje ekonomskega razvoja in ekonomske politike, integriranost socialne in ekonomske politike pa da narašča z razvojem samoupravljanja.

Takšna idealistična predstava se zagotovo ni potrjevala v jugoslovanski realnosti od 60-tih do konca 80-tih let. Posledica tega je bila zanemarjanje socialne sfere in predvidevanje, da bo ekonomski razvoj sam po sebi rešil vse socialne probleme. Socialna politika je bila necelovita in podrejena ekonomski politiki.

To stališče je bilo značilno za vse nekdanje socialistične države. Predpostavljalo se je, da je ukinjanje zasebnega lastništva osnova za organsko povezavo med ekonomsko in socialno sfero. Socialna politika se je imela za vgrajeno v ekonomsko politiko, socialne težave pa naj bi izginjale z ekonomskim razvojem. To se je le delno realiziralo, npr. z umetnim vzdrževanjem polne zaposlenosti, tudi ko to ni bilo ekonomsko upravičeno. Pričakovanje avtomatičnih pozitivnih učinkov ekonomske rasti na socialni napredek je preprečevalo doseganje številnih socialnih ciljev, pravi za poljsko državo Ksiezopolski (1984, str. 57).

Torej, sklepada Fergejeva in Miller (1987, str. 306), tako v kapitalističnih kot v socialističnih državah so bili socialni interesi na splošno pogosto podrejeni ekonomskim interesom, čeprav je šlo za različne vzroke. Socialna politika ni imela ali pa je imela le malo vpliva na ekonomsko politiko.

Podcenjevanje socialnih ciljev in prednost ekonomskih ciljev sta razvidna tudi iz dejstva, da se tudi na socialnem področju uporablja analiza cost-benefit. Porast družbene blaginje ni zadosten argument za racionalnost financiranja nekega socialnega programa, temveč je treba dokazati, da bo imel tudi ugodne ekonomske učinke, ali pa vsaj da ne bo škodoval gospodarstvu (Ksiezopolski, 1984, str. 57–58). Večina ljudi še vedno ni pripravljena žrtvovati materialnega standarda za neke druge oblike blaginje.

Seveda imajo lahko ukrepi socialne politike tudi pozitivne ekonomske učinke. Storitve družbenih dejavnosti lahko vplivajo na ekonomsko rast neposredno (povečevanje konkurenčnosti in motivacije, energije in stabilnosti delovne sile) in posredno (z vplivom na tretje dejavnike, ki odpravljajo ovire za rast). Bernholz (1982) tudi meni, da socialni programi za doseganje blaginje do določene ravni povečujejo storilnost. Raziskave so to dokazale tudi za organiziranje vzgoje in varstva predšolskih otrok zaposlenih mater. Zato so se nekateri podjetniki odločili za organiziranje in sofinanciranje te dejavnosti za otroke svojih zaposlenih.<sup>1</sup>

Vsaka družba je zainteresirana za vlaganje v vzgojno-varstveno dejavnost, ker le-ta omogoča zaposlovanje mater. Na ta način ženske prispevajo k narodnemu dohodku, hkrati pa pridobivajo ekonomsko neodvisnost. Zaradi tega ženske in njihove družine prenehajo biti breme za družbo in postajajo njeni produktivni člani. Prav to dejstvo je bilo odločujoče pri pridobivanju podpore ameriške javno-

<sup>1</sup> Podrobnejše podatke vsebujeta npr. Lero in Kyle (1989) in Children's Defense Fund (1987).

sti za razvoj in financiranje otroškega varstva (Greenblatt, 1977). Predvsem konservativcem je ugajala misel, da bi iz »jedcev« davkov naredili davkopllačevalce.

Subvencioniranje otroškega varstva je lahko za vlado učinkovito s stališča stroškov, še posebej če ga izvaja hkrati z drugimi ukrepi za boj proti revščini. Zagotavljanje otroškega varstva prejemnikom socialne pomoči, ki delajo ali pa se usposablajo za delo, lahko pomeni, da bodo bodoči socialni prihranki preseglji znesek sedanje subvencije. Povečani zaslužki ali pa morebitna ekonomska neodvisnost bodo zmanjšali bodoče izdatke za socialne pomoči (Robins, 1989).

V Koloradu so izračunali, da stane zagotavljanje otroškega varstva družinam z nizkimi dohodki (kar jim omogoča zaposlovanje in ekonomsko samozadostnost) le 38% stroškov socialnih pomoči in zdravstvenih storitev, do katerih so te družine upravičene kot socialni primeri (Children's Defense Fund, 1987).

Tudi Švedski sindikati (The Swedish Trade Union Confederation, 1987) ugotavljajo, da povečani družinski dohodki zmanjšujejo državne izdatke za socialne pomoči. Individualno obdavčenje, ki ne upošteva števila vzdrževanih družinskih članov, pa po drugi strani prinaša v državno blagajno več denarja, s katerim se financirajo vzgojno-varstvene ustanove, ki so pogoj za zaposlovanje obeh staršev. Tako se zapre krog, v katerem imajo vsi koristi. Zato sindikati trdijo, da financiranje vzgojno-varstvenih ustanov, čeprav je proračunski izdatek, ne pomeni neto stroška na makroekonomski ravni.

Analiza cost-benefit stroškov mest v javnih vzgojno-varstvenih ustanovah v Oslu je ob predpostavljenih vladnih prilivih na podlagi davka na povprečni dohodek zaposlenih mater pokazala, da ima občina neto ekonomski dobiček iz organiziranja dnevnega varstva za otroke, stare 3–6 let. Davki na dohodek mater pa niso pokrivali javnih stroškov varstva mlajših otrok, za katero se zahtevajo precej višji normativi in standardi (Leira, 1987).

Na makroravni je odnos med ravniyo ekonomske razvitosti in družbeno blaginjo pravzaprav odnos medodvisnosti v kompleksnem interaktivnem sistemu. Razvoja ni možno deliti na ekonomskega in družbenega, ker gre dejansko za dve komponenti razvoja, ki sta druga drugi pogoj.

Pri oblikovanju socialne politike je treba upoštevati ekonomske omejitve, pri opredeljevanju ekonomske politike pa ne smemo zanemariti socialnih posledic ekonomskih ukrepov. Miller (1987) meni, da socialna politika ne more popraviti škode, ki jo naredi ekonomska politika. Zato ima ekonomsko politiko (predvsem v smislu zagotavljanja delovnih mest) za temeljno socialno politiko, saj primarno določa obseg in velikost socialnih problemov, ki jih je treba reševati. Miller ne zanika pomena socialne politike, le poudarja njen omejen doseg. Zagovarja idejo o širšem pojmovanju ekonomske politike, ki bi ob vprašanih v zvezi s proizvodnjo v večji meri obsegalo tudi problematiko distribucije.

Kot je že povedano v uvodu, med kapitalističnimi državami so razlike glede na odnos do javnega zagotavljanja blaginje. Mishra (1985) loči med situacijo v diferencirani in v integrirani državi blaginje. V diferencirani (pluralistični) državi blaginje je sektor družbene blaginje ločen in ni povezan z ekonomskim in javnim sektorjem, v integrirani (korporativistični) državi blaginje pa so ti sektorji v ozki zvezi, ki terja koordinacijo. V primerjavi z zagovarjanjem korigiranja tržne ekonomije s pomočjo državne intervencije in omejenih oblik socialne politike, značilnim za prvo obliko, priznavajo korporativisti potrebo po harmonizaciji ekonomskega in družbenega razvoja v celoti, torej gledajo na distribucijo kot na neločljivo od vprašanj proizvodnje. To je pragmatični pristop k integralnim problemom politič-

ne ekonomije v razvitem kapitalizmu. Sestoji se iz sodelovanja močnih delavskih gibanj z državno strukturo, imenujejo pa ga »socialna pogodba« (Gough 1979).

V državah, v katerih se razvija korporativizem, postaja socialna politika vse bolj zavestno sestavni del splošne ekonomske politike oziroma del družbene pogodbe med kapitalom, delom in državo. Po mnenju Gougha (1979) je država blaginje glasnik korporativistične države.

### *3. Glavni vzroki nastajanja neskladja med socialnimi pravicami in možnostmi za njihovo financiranje*

Mishra (1985) je na primeru dosežkov kapitalistične države blaginje v 50-tih in 60-tih letih dokazal, da ekonomska rast in družbena blaginja nista nujno konfliktna cilja. Toda nižja ekonomska rast v 70-tih letih je ogrozila socialne programe, hkrati pa se je zastavilo vprašanje, ali to ne pomeni krize ideje in prakse države blaginje.

Naftna kriza leta 1973 je šolski primer, kako lahko pretresi v ekonomski sferi sprožijo plaz, ki vsaj ogrozi (če že ne podre) postopne dolgoletne pridobitve tudi na socialnem področju. Nesimpatizerji državnega angažiranja na področju socialne blaginje pa so to situacijo izkoristili za izpostavljanje negativnih plati aktivnosti države blaginje za gospodarstvo. Poudarjali so težo neposrednega finančnega bremena, ki ga pomenijo izdatki za socialne namene, kot tudi moralne in druge posredne implikacije (npr. pešanje motivacije za delo, slabljenje spodbude za tvegano podjetništvo, ki je gibalno razvoja kapitalističnega gospodarstva, izogibanje plačevanju davkov in nasploh negativen odnos do obdavčenja dohodkov itd.).

Tako so sredi 70-tih let v Združenih državah Amerike znižali davke v želji, da bi spodbudili investiranje. Posledica tega je bilo zmanjšanje vladnih izdatkov in socialni programi so bili prva tarča teh prizadevanj. Ob argumentih, da gre za neučinkovite, raztrošne in nepotrebne izdatke, je bilo slišati tudi trditve, da socialne pomoči umetno zvišujejo mezde, saj dajejo brezposelnim predstavo o mezdi, ki bi bila primerno nadomestilo za njihovo delo (Miller in Jenkis, 1987, str. 47).

V Veliki Britaniji je npr. konservativna vlada po prihodu na oblast leta 1979 poudarjala, da visoko obdavčenje in javni izdatki izzivajo inflacijo, zmanjšujejo produktivne investicije in uničujejo spodbudo za delo, ter da so storitve, ki jih zagotavlja država, monopolistične, neučinkovite in da omejujejo izbiro posameznika (Keithley, 1989, str. 310).

Bistvo povezanosti vsebine in učinkov davčne in socialne politike lahko poenostavimo na naslednji način: davčna obremenitev znižuje neto dohodke in profite ter, če je previsoka, po eni strani destimulira zaposlovanje, podjetništvo in ekonomsko aktivnost prebivalstva nasploh, zaradi česar se zaostrujejo socialni problemi, po drugi strani pa s spodbujanjem »črne« in »sive« ekonomije še dodatno sama sebi spodkopava temelje. Posledica so nižji davčni prihodki, ki pa niso kos naraslim socialnim problemom. Zato je primerna tista davčna politika, ki še spodbuja zaposlovanje, zagotavlja pa tudi zadostna sredstva za financiranje javne porabe. Njeno določanje je seveda izredno zapleten in tvegani postopek, ki se, realno gledano, lahko le bolj ali manj približa zelenemu učinku.

Objektivne težave in omenjeni pritiski so imeli za posledico revizijo socialnih programov skoraj v vseh državah. Marsikje so zvišali mejne cenzuse za pridobitev različnih oblik socialne podpore, zožili so obstoječe programe, ki so bili manj vitalnega pomena ipd. Najbolj radikalni so bili v državah, kjer je javno mnenje

manj naklonjeno proračunskemu financiranju socialnih programov (Združene države Amerike, Velika Britanija).

Začuda, a logično, omejevanje socialnih programov ni imelo pričakovanih učinkov. Kljub politični retoriki, pravi Keithlejeva (1989, str. 310), so od srede 70-tih let socialni izdatki v Veliki Britaniji še naprej naraščali, čeprav nekoliko manj kot narodno bogastvo. Podobno je bilo tudi v drugih državah (tabela 1).

Tabela 1: Socialni izdatki<sup>2</sup> v obdobju 1960–1981<sup>a</sup>

	Letna stopnja rasti realnega DP (%)		Letna stopnja rasti realnih soc. izdatkov (%)		Delež soc. izdatkov v DP	
	1960–75	1975–81	1960–75	1975–81	1960	1981
Avstralija	5,2	2,4	9,6	2,4	10,2	18,8
Avstrija	4,5	2,9	6,7	5,0	17,9	27,7
Belgija	4,5	2,2 <sup>b</sup>	9,3	7,9 <sup>b</sup>	17,4	37,6 <sup>b</sup>
Danska	3,7	2,2	–	5,4 <sup>c</sup>	–	33,3 <sup>c</sup>
Finska	4,5	2,9	7,5	4,8	15,4	25,9
Francija	5,0	2,8	7,3 <sup>d</sup>	6,2	13,4 <sup>d</sup>	29,5
Grčija	6,8	3,5	8,4	9,4 <sup>b</sup>	8,5	13,4 <sup>b</sup>
Irska	4,3	3,5	9,1	7,1	11,7	28,4
Italija	4,6	3,2	7,7	5,1	16,8	29,1
Japonska	8,6	4,7	12,8	8,4	8,0	17,5
Kanada	5,1	3,3	9,3	3,1	12,1	21,5
Nemčija ZR	3,8	3,0	7,0	2,4	20,5	31,5
Nizozemska	4,5	2,0	10,4	1,6	16,2	36,1
Norveška	4,3	4,1	10,1	4,6	11,7	27,1
Nova Zelandija	4,0	0,4	5,5	3,5	13,0	19,6
Švedska	4,0	1,0	7,9	4,7	15,4	33,4
Švica	3,4	1,7	7,6	2,7 <sup>c</sup>	7,7	14,9 <sup>c</sup>
Vel. Britanija	2,6	1,0	5,9	1,8	13,9	23,7
ZDA	3,4	3,2	8,0	3,2	10,9	20,8

a Ali 1960–1979 oz. 1960–1980, če ni bilo podatka za l. 1981

b 1980

c 1979

d Brez izdatkov za izobraževanje

Vir: Townsend, 1987, str. 78.

Ekonomski analitiki (Rothschild, 1982; Abel-Smith, 1983; in številni drugi) so se v zadnjih letih precej ukvarjali z identificiranjem vzrokov za takšno gibanje javnih izdatkov za blaginjo. Ugotovili so, da so vzroki za hitrejšo naraščanje stroškov za družbeno blaginjo od rasti družbenega proizvoda predvsem objektivni dejavniki, kot so npr.:

- podaljšanje šolanja,
- staranje populacije (daljše življenje in zato daljše trajanje prejemanja pokojnine),
- višji stroški zdravstva (tehnični napredek v medicini, sprememba starostne strukture pacientov, širša ponudba storitev),
- naraščanje števila enoroditeljskih družin,

<sup>2</sup> Kot socialni izdatki se štejejo neposredni javni izdatki za izobraževanje, zdravstvo, pokojnine, nadomestila brezposelnim ter za druge programe za zagotavljanje dohodka in storitve na področju blaginje.

– povečana brezposelnost (ki po eni strani zmanjšuje prispevke za zavarovanje, po drugi strani pa povečuje izdatke socialnega zavarovanja), itd.

Ob tem ustvarja naraščajoča proizvodnja nove socialne probleme. Naraščajo pa tudi standardi v aspiracijah, kar zadeva blaginjo. Izrazit je fenomen absolutne in relativne revščine, ki prispeva k oceni višjega praga revščine v razvitejših državah. Vse to so vgrajene tendence k povečanju stroškov za blaginjo.

Ni res, kar trdijo neokonservativci, da je večina porasta izdatkov za blaginjo v zvezi s pritiski organiziranih interesnih skupin, ki da pritiskajo na vlado in politične stranke s svojimi zahtevami, le-ti pa jim ugodijo, ker so te skupine pomemben del volilnega telesa. Omenjajo tudi pritiske profesionalcev in birokracije. Študije OECD pa so pokazale, da je večina vzrokov v »avtomatičnih« dejavnostih, kot sta staranje prebivalstva, učinek relativnih cen<sup>3</sup> itd. (Mishra, 1985).

Povečanje ekonomskih težav je naredilo breme izdatkov za blaginjo le vednejše. Dejstva pa ne dokazujejo, da bi bile aktivnosti v zvezi z zagotavljanjem blaginje vzrok negativnih ekonomskih rezultatov (Rothschild, 1982).

Težave na ekonomskem področju pa imajo še eno neljubo posledico: povečanje stopnje inflacije. Neprilagojenost inflaciji zgornjih meja za upravičenost do različnih bonitet lahko povzroči, da zaradi absolutno večjega dohodka nekdo ne bo več upravičen do podpore, čeprav je realno gledano na istem ali pa celo na slabšem. Torej nominalna realizacija socialne pravice ne bo hkrati pomenila njene dejanske realizacije.

Posebno pozornost je treba nameniti interakcijskemu učinku davčne in socialne politike v inflacijskih razmerah. Neustrezna prilagoditev davčnih olajšav inflaciji bo preprečila doseganje načrtovanih in zaželenih socialnih ciljev, predvsem enakopravno obravnavanje davkoplačevalcev po velikosti in strukturi družine. Dokazano je namreč, da devalvacija davčnih olajšav bolj prispeva k povečanju davčne obveznosti kot progresivnost davčnega sistema.

Do neskladja med socialnimi pravicami in ekonomskimi možnostmi za njihovo financiranje pogosto prihaja zaradi ignoriranja ekonomske moči gospodarstva kot bistvenega dejavnika pri presojanju realnih možnosti za plačevanje socialnih programov. Le-ti se širijo in vključujejo vse več upravičencev, ki potem terjajo svojo z zakoni zagotovljeno pravico do raznih oblik podpore. Z dosežki na področju blaginje se povečujejo pričakovanja ljudi glede realizacije obstoječih socialnih pravic in doseganja novih. Večanje aspiracij in njihovo uzakonjenje se sooča s počasnejšim naraščanjem virov za njihovo financiranje in neuskladenost je neizogibna.

H krizi na področju socialnih programov še dodatno prispeva brezposelnost, ki je neizogibni spremljevalec ekonomske recesije in dodatno producira nove zahtevke po socialnih pomočeh (zaradi nižjih dohodkov prebivalstva se poveča število tistih, ki sodijo pod mejni cenzus, kar je podlaga za upravičenost). In tako se zapira dobro znan začaran krog: manjša ekonomska aktivnost zmanjšuje osnovo za obdavčenje in za plačevanje socialno-varstvenih prispevkov (dohodki prebivalstva, plačilna lista, profit). Zato se steka manj sredstev za financiranje socialnih programov, kot je bilo predvideno, tudi če ne upoštevamo dodatnih potreb zaradi povečanja števila upravičencev.

<sup>3</sup> Gre za to, da so storitve na področju blaginje delovno intenzivne, tako da v njih produktivnost ne narašča tako hitro kot v materialni proizvodnji. To neskladje v produktivnosti je vzrok za relativno dražitev storitev družbenih dejavnosti v primerjavi z industrijskimi izdelki.

#### 4. Možne rešitve

Če ni dovolj sredstev za izvajanje socialnih programov na celotnem področju družbene blaginje, obstaja nekaj poti za preseganje nastalega prepada. Predvsem je treba ločiti med tremi fazami saniranja situacije:

1. odločitev o globalnem zmanjšanju sredstev za družbeno blaginjo,
2. razporeditev okrnjenih sredstev med posameznimi dejavnostmi in
3. razporeditev sredstev na posamezne programe znotraj dejavnosti.

V vseh treh fazah prevladuje objektivna potreba po zmanjševanju obsega programov, zelo močna pa je tudi subjektivna presoja najbolj vplivnih strani pri odločanju, kje, kaj in koliko se bo krčilo. Zaradi tega so izidi tega procesa odločanja tako različni od države do države.

##### Ad 1)

Odločitev o globalnem zmanjšanju sredstev za celotno področje družbene blaginje je politične narave, temelji pa predvsem na ekonomski nuji, izraženi z zmanjšanim prilivom sredstev v državno blagajno. Odvisno od politične volje in vpliva vladajoče stranke bo »rezanje« proračunskih sredstev bolj ali manj radikalno.

##### Ad 2)

Okrnjena sredstva se lahko razporedijo med posameznimi dejavnostmi na dva osnovna načina:

1. da se proporcionalno zmanjšajo sredstva za vse dejavnosti, ali pa
2. da se s selektivnim pristopom na podlagi objektivnih dejstev (pa vendarle subjektivno) odloča o zmanjšanju sredstev za posamezne dejavnosti.

V prvem primeru se lahko sklicujemo na »pravičnost«, ki pa je po mojem mnenju ni moč argumentirano utemeljiti. V drugem primeru pa se zastavlja vprašanje: kdo je pristojen za določanje prednosti posameznih dejavnosti? V letih 1989 in 1990 smo v Sloveniji poskusili linearno zniževati sredstva vsem dejavnostim, vendar se je to izkazalo za nesmiselno, še preden je bilo sprejeto v parlamentu. Seveda se je pri dejavnostih, ki so bile prikrajšane zaradi selektivnega zmanjševanja sredstev, pojavila neka oblika manjvrednosti in skušale so dokazati, da je uporabnikom njihovih programov narejena krivica.<sup>4</sup>

V kritičnih trenutkih za narodno gospodarstvo, ko je popolnoma jasno, da je treba omejiti javno porabo, ne sme prevladati sentiment, temveč razum. Politika selektivnega krčenja javnih izdatkov mora temeljiti na dolgoročni razvojni politiki, ker bo le v tem primeru dejansko prispevala k trajnemu reševanju problemov.

##### Ad 3)

Prav te najbolj okrnjene dejavnosti se soočajo z izzivom, kako interno razporediti razpoložljiva sredstva na tak način, da bo škoda za obstoječe programe najmanjša in da bodo čim manj prikrajšale populacijo, ki je najbolj potrebna podpore. Posegi v programe so lahko neposredni in koreniti ali pa posredni in prikriti.

V prvo skupino sodi zakonsko zmanjševanje socialnih pravic: ukinjanje in zniževanje zneska socialnih transferjev, zmanjšanje obsega subvencioniranih storitev, pa tudi manjše davčne olajšave za vzdrževane družinske člane ipd. Obseg potrebnih proračunskih sredstev za financiranje oz. subvencioniranje izvajanja

<sup>4</sup> Nekoliko drugače je v Italiji, kjer so v 80-tih letih spreminjali namembnost sredstev za družinske dodatke in jih več kot 2/3 porabili za druge socio-ekonomske namene (De Santis in Righi, 1990, str. 17).

posameznih programov se lahko omeji tudi s sklepi (ki nimajo narave zakonskega akta), ki samo začasno zmanjšujejo število upravičenih oseb ali pa znižujejo znesek subvencije na uporabnika oz. upravičenca.

Konkretni ukrepi so na primer:

– sprememba cenusa za upravičenost do socialnih pomoči (od leta 1983 so v Italiji do družinskih dodatkov upravičene le najrevnejše družine) (De Santis in Righi, 1990, str. 17);

– uvajanje dodatnih zahtev za upravičenost (tako je npr. leta 1968 z uvajanjem dohodkovnega cenusa otroški dodatek v Jugoslaviji prenehal biti pravica vseh zaposlenih staršev, kar je bistveno zmanjšalo število upravičencev in tonamenska sredstva);

– uvajanje odvisnosti višine pomoči od dodatnih značilnosti populacije (npr. odvisnost višine otroškega dodatka od razmerja med življenjskimi stroški v mestu otrokovega stalnega bivališča in življenjskimi stroški v okolju, kjer se uveljavlja pravica do otroškega dodatka);

– sprememba v strukturi virov financiranja posameznih storitev, tako da upada delež proračunskih sredstev, povečuje pa se delež neposrednih uporabnikov storitev (npr. povečanje cene, ki jo plačujejo starši otrok za vzgojno-varstvene storitve), ipd.<sup>5</sup>

– zniževanje vrednosti socialnih transferjev (to je v zadnjih letih v Italiji, kjer se družinski dodatki drastično zmanjšujejo zaradi potrebe po uravnoteženju proračuna (De Santis in Righi, 1990, str. 17).

Posreden način zmanjševanja proračunskega financiranja socialnih programov ne vsebuje nobenih sprememb, in prav to je problem. Gre namreč za ignoriranje dejstva, da inflacija kontinuirano znižuje realno vrednost transferjev in subvencij, določenih v absolutnem znesku. Prav te metode zniževanja socialnih pomoči uporabljajo v številnih državah. Najbolj izrazito je to tam, kjer so višine transferjev in subvencij »zapečaten« v zakonih,<sup>6</sup> tako da ima tudi relativno pravočasno sprožanje postopka za njihovo spremembo več kot zapoznele učinke, ki so realno razvrednoteni že med sprejemanjem.

Za prejemnike transferjev in uporabnike subvencioniranih storitev je nekoliko ugodnejše, če so postopki za revalorizacijo enostavnejši in krajši, vsekakor pa je z njihovega vidika najprimernejše avtomatično usklajevanje transferjev in subvencij z inflacijo (vezanost na indeks porasta cen ali pa na indeks rasti plač).<sup>7</sup>

V kateri koli obliki se izvajajo spremembe socialnih pravic in javnega financiranja socialnih storitev nasploh, so neizogibni negativni učinki. Neposredni ukrepi lahko dodatno povzročijo veliko politično škodo in socialne nemire (stavke, napeitosti ipd.), nič manj nevarni pa niso posredni ukrepi, le da na drugačen način. Vsekakor bo trpel ugled vlade in bo naraslo nezaupanje vanjo. Menim, da je pomembno pri vseh oblikah zniževanja socialnih pravic, da je mogoče enostavno restavrirati njihov prejšnji višji obseg oziroma njihovo realno vrednost. Pozitivnemu trendu ekonomskih gibanj mora slediti ponovno vzpostavljanje prejšnje ravni

<sup>5</sup> Leta 1952 je konservativna britanska administracija po vrnitvi na oblast dala zeleno luč za bistveno višje cene za uporabnike vzgojno-varstvenih storitev. Računano v stalnih cenah je skupni učinek manjših proračunskih izdatkov za subvencioniranje vzgojno-varstvenih ustanov in manjšega povpraševanja po storitvah v obdobju 1951–1961 zmanjšal tonamenski javni izdatek za 40% (Judge in Matthews, 1980).

<sup>6</sup> Npr. v ZDA, kjer je v obdobju 1970–1983 realna vrednost prejemkov iz programa AFDC (Aid to Families with Dependent Children) padla za 27% (Ellwood in Summers, 1986, str. 97).

<sup>7</sup> Ta usklajevanja so praviloma enkrat letno, kar nima ustreznega učinka v državah z visoko stopnjo inflacije. To smo izkusili v Jugoslaviji leta 1989, ko zaradi 30% mesečne inflacije niso imele pravega učinka niti dvomesečne revalorizacije.



družbene blaginje, za to pa je, žal, ponovno treba vložiti veliko časa in energije. To je najteže izvesti v primeru z zakonom zmanjšanih pravic, saj je postopek za spremembo zakona dolgotrajen proces, njegov končni izid pa je odvisen od trenutnega razmerja moči med interesnimi skupinami.

## 5. Sklep

Potegnimo iz predhodnih razmišljanj in dejstev dokaze in sklepe v zvezi z logično in neločljivo povezanostjo ekonomske in socialne sfere. Ekonomska in socialna politika se morata medsebojno čim bolj upoštevati, kar pa ne sme imeti za posledico podrejenosti ene politike drugi. To izhaja iz možnih pozitivnih in predvsem iz negativnih posledic, ki jih lahko imajo ukrepi ene politike na dogajanja v drugi sferi.

V tem prispevku je poudarek na problemih, ki nastajajo, kadar razmere v gospodarstvu ne omogočajo realizacije socialnih pravic v zagotovljeni višini. Vrednost socialnih pomoči se lahko zmanjša z neposrednimi ukrepi ali pa posredno z njihovim realnim razvrednotenjem. Pomembno je, da se ti ukrepi sprejmejo kot začasni in da se po ekonomskem okrevanju restavrira prejšnja raven socialnih pravic.

Podatki pa kažejo, da neodvisno od prilagajanja ravni socialnih pravic avtomatično delujejo dejavniki, ki kontinuirano zvišujejo delež socialnih izdatkov v družbenem proizvodu. To dejstvo terja še bolj rigorozno zniževanje socialnih pravic, če bi želeli zmanjšati njihov delež v novoustvarjeni vrednosti.

## LITERATURA

- ABEL-SMITH Brian (1983): The Attacks on Welfare: A European Viewpoint, *International Journal of Social Economics*, Vol. 10, 6/7, str. 67-75
- BERNHOLZ Peter (1982): Expanding Welfare State, Democracy and Free Market Economy: Are They Compatible?, v Rudolf Richter, Hans F. Zacher (ur.): *Social Policy in a Free Market Economy, A Symposium, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Journal of Institutional and Theoretical Economics)*, 138, 3, str. 583-598
- Children's Defense Fund (1987): *Child Care: The Time Is Now*, Washington
- DE SANTIS Gustavo, RIGHI Alessandra (1990): Measures of Child Cost in Italy, Paper presented at the *European Association for Population Studies Conference (draft)*, Barcelona
- ELLWOOD David T., SUMMERS Lawrence H. (1986): Poverty in America: Is Welfare the Answer or the Problem, v Sheldon H. Danziger in Daniel H. Weinberg (ur.): *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. and London, str. 78-105
- FERGE Zsuzsa, MILLER S. M. (1987): Social Reproduction and the Dynamics of Deprivation, v Zsuzsa Ferge in S. M. Miller (ur.): *Dynamics of Deprivation*, Gower Publishing Company Limited, Aldershot, str. 296-314
- GOUGH Ian (1979): *The Political Economy of the Welfare State*, The MacMillan Press, London and Basingstoke
- GREENBLATT Bernard (1977): *Responsibility for Child Care*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco-Washington-London
- JUDGE Ken, MATTHEWS James (1980): Pricing Personal Social Services, v Ken Judge (ur.): *Pricing the Social Services*, The MacMillan Press Ltd., London and Basingstoke, str. 107-131
- KEITHLEY Jane (1989): United Kingdom, v John Dixon, Robert P. Scheurell (ur.): *Social Welfare in Developed Market Countries*, Routledge, London and New York, str. 309-344
- KSIEZOPOLSKI Mirosław (1984): The Crisis and the Well-Being Society, v Helga Nowotny (ur.): *Thought and Action in Social Policy: Social Concerns for the 1980s*, European Centre for Social Welfare Training and Research, Wien, str. 57-61
- LEIRA Arnlau (1987): *Day Care for Children in Denmark, Norway and Sweden*, Rapport, Institut for samfunns forskning, Oslo
- LERO Donna, KYLE Irene (1989): *Families and Children in Ontario: Supporting the Parental Role*, Child, Youth and Family Research Centre, Toronto
- MILLER S. M. (1984): Notes Towards the Re-Formulation of the Welfare State, v Helga Nowotny (ur.): *Thought and*

- MILLER S. M., JENKINS Margaret (1987): Challenging the American Welfare State, v Zsuzsa Ferge in S. M. Miller (ur.): *Dynamics of Deprivation*, Gower Publishing Company Limited, Aldershot, str. 45-62
- MISHRA Ramesh (1985): *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Wheatsheaf Books, Brighton
- ROBINS Philip K. (1989): *Federal Financing of Child Care: Alternative Approaches and Economic Implications*, Discussion Paper No. 890-89, University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty
- ŠEFER Berislav (1975): *Ekonomija i solidarnost u socijalnoj politici*, Škola samoupravljača »Milentije Popović«, Institut za političke studije Fakulteta političkih nauka, Beograd
- ŠEFER Berislav (1981): *Socijalna politika v socialistični samoupravni družbi*, Delavska enotnost, Ljubljana
- The Swedish Trade Union Confederation (LO) (1987): *LO and Family Policy*, Stockholm
- TOWNSEND Peter (1987): Poverty in Europe, v Zsuzsa Ferge in S. M. Miller (ur.): *Dynamics of Deprivation*, Gower Publishing Company Limited, Aldershot, str. 63-94