

JUGOSLAVIJA NA PRAGU XXI. STOLETJA

Emil Milan Pintar

1. V drugi polovici tega stoletja se je pričel uveljavljati nov produkcijski in razvojni dejavnik - znanje, kar je relativno zmanjšalo pomen kapitala in še bolj "živega dela", ki sta v preteklosti nosila razvoj in bila izvor družbenega bogastva.
2. Samo nekatere, praviloma industrijsko razvite družbe so se odzvale na ta novi razvojni izziv in začele povečevati svoja vlaganja v izobraževanje; organizirale so posebne raziskovalne sisteme, sisteme zaposlovanja, nagrajevanja in davčenja pa prilagodile novim potrebam in spoznanjem in tako pričele uresničevati model "inovacijske družbe", katerega značilnost je odprtost, notranja konkurenčnost, ustvarjalnost.
3. Tudi Jugoslavija je močno povečala svoje investicije v izobraževanje, toda hkrati je uveljavila dva principa družbene organizacije:
 - na eni strani napredovanje pri delu in v družbi (družbena promocija) ne na osnovi sposobnosti, temveč pripadnosti osnovni politični usmeritvi,
 - na drugi strani pa izjemno stopnjo socialne varnosti, pri čemer je ustavno pravico do dela operacionalizirala kot "pravico do delovnega mesta" celo do stopnje njegove monopolizacije.
4. Uveljavitev teh statičnih, moderni industrijski družbi in tehnološkemu razvoju inherentnih principov je morala voditi - po obdobju prvega zagona - v upočasnen razvoj proizvodjalnih sil in nazadnje v tehnološko zaostajanje.
5. Kot vsaka nerazvita družba v procesu hitrega razvoja in družbene prenovе je tudi Jugoslavija v povojnem obdobju ponovno, v "pospešenem hodu" prehodila glavne razvojne faze. Tako lahko čas do leta 1955 označimo kot fa-

zo obnove, čas od leta 1955 do leta 1965 kot fazo "delovno intenzivnega" razvoja in čas do leta 1975 kot obdobje "kapitalno intenzivnega" razvoja. Temu bi morale slediti proizvodno prestrukturiranje, prehod od "tonske" in "kilometrsk" proizvodnje, torej prehod od ekstenzivnega v intenzivno gospodarjenje, kar opisuje Sočan v svoji študiji Pot v gospodarsko razvitanost.

6. Izkazalo se je, da lahko model intenzivne rasti temelji le na spodbujenosti ustvarjalnosti vseh delavcev in pospešenem tehnološkem razvoju, ta pa je praviloma rezultat notranje konkurenčnosti za vsa opravila in vse funkcije v družbi.

Na tej točki se je Jugoslavija znašla v razvojni dilemi oziroma na razvojnem razpotju: ali zmanjšati stopnjo socialne varnosti, čemur se upirajo zlasti srednji sloji prebivalstva in nosilci njihovega interesa, sindikati, ali pa pristati na upočasnen razvoj proizvodnih sil, na tehnološko zaostajanje, na izgubo mesta v mednarodni delitvi dela in torej, dolgoročno, na razvojno neuspešnost in revščino.

7. Večnacionalna struktura Jugoslavije je preprečila, da bi se ta razvojna dilema izoblikovala in izostrila na opisani način. Naraščajoči birokratizaciji in moči države, ki je upravljala s čedalje več kapitala ob koncu šestdesetih let, smo se namreč zoperstavili z decentralizacijo, oblikovanjem novih samoupravnih mehanizmov (samoupravnih interesnih skupnosti) in reorganizacijo državne organiziranosti (delegatski sistem). Razvoj pa je pokazal, da smo pri tem precenjevali stopnjo socialistične zavesti in pripravljenosti oziroma sposobnosti delavcev za racionalno proizvodno-upravno samoorganizacijo. Zlasti tam, kjer je bilo najmanj industrijske tradicije in kjer so bili stari vzorci družbene organizacije najmočnejši, so se z umikanjem državne prisile in toge partijske discipline skozi novo obliko družbene organiziranosti začeli uveljavljati parcialni, največkrat lokalni oziroma regijski in panožni interesi. Pokazalo se je, da obstoječa socializacija še ne dopušča enostavne odprave države (ker to očitno vodi v pravni nered in politično nasilje), temveč zahteva njeno transformacijo v socia-

listično državo.

8. Na pragu XXI. stoletja se torej Jugoslavija srečuje z naslednjimi perečimi razvojnimi problemi:

- kako pospešiti tehnološki razvoj, ki ji edini lahko omogoči ponovno vključitev v mednarodno delitev dela;
- kako zmanjšati stopnjo socialne varnosti, kar naj bi spodbudilo ustvarjalnost in ustvarilo motiv za večje razvojne napore, ne da bi to sprožilo prehitro koncentracijo bogastva, socialno diferenciacijo in pavperizacijo tistih regij, ki se v zadnjih dvajsetih letih kljub izdatni pomoči celotne družbe zaradi napačne razvojne politike niso uspele tvorno vključiti v razvoj;
- kako spremeniti sistem upravljanja, da bi obvladali v dominacijo lobbyjevskih interesov usmerjeno samoorganizacijo interesnih skupnosti, ki so po umiku države postale para-državni organizmi;
- kako zmanjšati obseg administriranja, kar je prvi pogoj za bistveno povečanje družbene produkcije in reprodukcije; administriranje je postalo proizvodni in upravni balast jugoslovanske družbe;
- kako spremeniti sistem upravljanja na nivoju federacije, da bi preprečili dominacijo parcialnih interesov nerazvitih in razvitih, obenem pa odpravili sedanjo razvojno blokado, ki je posledica neprimerne sistema odločanja (odločanja vseh).

9. To so le nekatera vprašanja, ki jih je izpostavilo zadnje desetletje, ki je bilo, razvojno gledano, katastrofalno in ki je pripeljalo Jugoslavijo na rob številnih eksistenčnih vprašanj. Samo v prvi polovici leta 1987 je stakvalo okrog 200.000 delavcev, v glavnem iz proizvodnih sistemov. Spremenjen obračunski model bo krizo dohodka prenesel v infrastrukturna podsistema (najprej v zdravstvo, izobraževanje in kulturo, nato v transport, telekomunikacije, banke), kar bo bistveno bolj vplivalo na življenjsko raven ljudi in vitalne družbene funkcije. Nov nivo krize lahko pričakujemo v začetku naslednjega leta.

10. Nevarnost eskalacije razvojnih težav (krize) v smeri razpadanja sistema družbene organiziranosti zahteva naglo ukrepanje v smislu odprave tistih blokad, ki danes ovirajo sprostitev ustvarjalnosti, družbene in individualne, povečanje motiva in zasebne iniciative ter reinvestiranja preostalega družbenega kapitala. Hkrati je potrebno okrepiti obseg državne kontrole pri ohranjanju pravnega reda. Kot izjemno nevarno se kaže odstopanje in nespoštovanje zakonodaje, kjer je ta neprimerna in v nasprotju z družbenimi razvojnimi interesi. Če in kjer do takega neskladja prihaja, je treba spremeniti zakonodajo, ne pa upravičevati in opravičevati njenega kršenja.
11. Ena od dilem, ki se v tem kontekstu najbolj jasno in izostreno oblikuje, je stopnja samostojnosti republik, točneje narodov in narodnosti. Napačno je unitaristično tolmačenje, da so sedanjih težav krivi preveliki antagonizmi med (preveč osamosvojenimi) republikami in pokrajinami; za temi težami se skriva želja po hegemoniji, nacionalizmu narodov, ki vzdržujejo aspiracijo po nekakšnem "jugoslovanskem narodu".

Obstoječi "medrepubliški antagonizmi" so antagonizmi prav tega "jugoslovenarstva", so izraz dejstva, da sedanja forma federalizma postaja - politično, ekonomsko, etnično - pretesna in da bo v prihodnje treba odločneje iskati nove oblike povezovanja narodov.

12. Prihodnost Jugoslavije torej ne leži v zmanjševanju samostojnosti republik in pokrajin, temveč, nasprotno, v zmanjševanju unitarizma - tako političnega kot ekonomskega. Čedalje več "družbenih zadev" bomo morali regulirati na ravni republik in čedalje manj na ravni federacije. Otresti se moramo strahu pred razlikami med narodi in v večji meri kot doslej usodo za njihov razvoj, predvsem pa za oblike samoorganiziranosti prepustiti njim samim.

To velja tudi za Slovenijo. Bolj kot doslej bo morala iskati tiste oblike organiziranosti, ki ustrezajo našim specifikam (predvsem npr. v načinu financiranja družbenih dejavnosti, v obliki in višini socialne varnosti, v sistemu zaposlovanja, v urbani politiki, v ekonomski stimulaciji zasebnega podjetništva, v davčenju itd.). In bolj odločno kot doslej bo morala odklanjati zahtevo po nekakšni unitaristični zakonodaji, zlasti v kulturi, izobraževanju, znanosti itd.

SOCIALNA VARNOST V OBDOBJU GOSPODARSKIH KRIZ

dr. Andreja Kavar Vidmar

Mnoge države v sedanji gospodarski krizi iščejo izhod iz težav v zmanjševanju izdatkov za socialno varnost. Sistemi socialne varnosti, kakršni so se razvili po drugi svetovni vojni, v obdobju gospodarskega razcveta, naj ne bi več ustrezali sedanjim razmeram, za katere je značilna gospodarska recesija in druge spremembe, kot so staranje prebivalstva, urbanizacija, naraščanje števila družin z enim roditeljem ipd. Strokovnjaki Mednarodne organizacije dela (ILO, slov.MOD) in Mednarodnega združenja za socialno varnost (ISSA) pa dokazujejo pomen socialne varnosti prav v kriznih obdobjih, ugotavljajo razvojne trende in predlagajo potrebne spremembe v obstoječih sistemih socialne varnosti.

V tem prispevku bodo prikazane nekatere ugotovitve, stališča in predlogi, izoblikovani v okviru MOD in ISSA, kot izhodišče za oceno ustreznosti sistema socialne varnosti pri nas.

Takoimenovana "kriza socialne varnosti" ni vzrok, ampak posledica zmanjšane gospodarske rasti. V obdobjih gospodarske krize je socialna varnost najbolj potrebna, ker zadovoljuje potrebe prebivalstva, ki izhajajo iz problemov, ki jih kriza povzroča. Socialna varnost je civilizacijska pridobitev; odprava socialne varnosti bi pomenila vrnitev v že preseženo stanje. Socialno varnost je potrebno ohraniti in jo prilagoditi novim problemom, ki jih povzroča gospodarska situacija.

Domači in tuji avtorji ugotavljajo, da v obdobju gospodarske rasti za socialno varnost in za socialno politiko nasploh ni veliko zanimanja. Ko pa nastopijo gospodarske težave, je socialna varnost deležna velike pozornosti. Sistemom socialne varnosti najbolj in najprej očitajo, da so dragi (kar nedvomno drži). Socialni varnosti pripisujejo tudi druge pomanjkljivosti, češ da zmanjšuje pripravljenost ljudi za delo, povzroča odvisnost in revščino, ustvarja neproduktivne zaposlitve v družbenem sektorju, ne ščiti tistih, ki ne morejo delati, ustvarja diskriminacijo, povzroča neučinkovitost zdravstvenega varstva ipd.

Po mnenju izvedencev Mednarodne organizacije dela, ki so v začetku osemde-

tih let pripravili poročilo o predvidenem razvoju socialne varnosti do konca stoletja, kriza socialne varnosti ni nastopila zaradi povečanih izdatkov za pokojnine in zdravstveno varstvo, kot pravijo nekateri, temveč zaradi zmanjšanja stopnje gospodarske rasti in velike brezposelnosti. Ne gre za problem stukture socialne varnosti, ampak za erozijo njene ekonomske baze. Socialna varnost se namreč v večini sistemov financira iz prispevkov delavcev oziroma prispevkov delodajalcev, ki so prav tako odvisni od števila zaposlenih. Brezposelnost ima za financiranje socialne varnosti dvojne posledice; ne samo da se povečajo izdatki za brezposelne, ampak se z zmanjševanjem števila zaposlenih zmanjšujejo sredstva za vse panoge socialne varnosti: za zdravstveno varstvo, pokojninsko-invalidsko zavarovanje, otroško varstvo itd.

Sistemi socialne varnosti so pred dvojnimi problemom: povečanjem izdatkov in zmanjšanjem sredstev. Mogoče je v bistvu le dvoje: povečati prispevke za socialno varnost ali zmanjšati pravice. Poleg teh najbolj radikalnih ukrepov uvažajo tudi druge: racionalizacijo sistema, prilagajanje novim potrebam in možnostim, "prestrukturiranje družbenih dejavnosti", kot temu rečemo pri nas.

Razumljivo je, da ob splošnem padcu življenjske ravni prebivalstva socialna varnost ne more ostati na isti ravni kot v obdobju gospodarskega napredka in relativnega blagostanja. Eno od temeljnih načel socialne varnosti je vzajemnost in solidarnost, kar pomeni, da tisti, ki uživajo pravice iz socialne varnosti, delijo usodo zaposlenih. Prav iz tega razloga raven socialne varnosti ne sme pasti pod tisto mejo, ki jo ljudje v dani družbi in danih okoliščinah smatrajo za primerno. Ena od ugotovitev izvedencev MOD je bila, da ljudje pripisujejo socialni varnosti velik pomen, zaradi česar je bila vsaj v prvem obdobju krize prizadeta manj, kot je bilo pričakovati. V nekaterih sistemih je socialna varnost za posamezne primere celo napredovala. To lahko ugotovimo tudi za Slovenijo, kjer smo na primer izboljšali dajatve za primer materinstva: podaljšali porodniški dopust, povečali nadomestilo in zagotovili denarno pomoč za matere študentke in nezaposlene.

Drugi razlog za ohranjanje socialne varnosti je, da je prav v obdobju gospodarske krize najbolj nujna, ker pokriva potrebe, ki jih kriza povzroča. Z nadomestili za brezposelnost prispeva k vzdrževanju socialne kohezije, zmanjšuje margi-

nalizacijo, vzdržuje povpraševanje in podobno.

Gospodarske težave povzročajo v sistemih socialne varnosti različne spremembe. Zelo pogosto je kombiniranje oziroma dopolnjevanje s kolektivnimi pogodbami in privatnim zavarovanjem. Od slednjega pričakujejo predvsem racionalnejše poslovanje. Jugoslovanska varianta teh tendenc je prenašanje nekaterih bremen (npr. zaposlovanje invalidov, institut spremenjene delovne zmožnosti, zdravstveno varstvo delavcev ipd.) na OZD.

V času gospodarskih težav prihaja tudi do ogrožanja načela spoštovanja pridobljenih pravic, ki je eno od temeljnih načel socialne varnosti, posebno pomembno za starostno zavarovanje. Pri nas je primer za to nedavna sprememba pokojninske zakonodaje, ki uvaja izplačevanje vseh pokojnin za nazaj.

Dajatve za otroke niso več povračilo družbe družini za stroške za vzrejo in vzgojo otrok, ampak le pomoč tistim družinam, ki same ne zmorejo zagotoviti otrokom niti tistega, kar jim je najbolj nujno potrebno.

Brezposelnost poskušajo v mnogih državah zmanjševati s spremembami v starostnem zavarovanju. Predvsem gre za možnost predčasnega in postopnega upokojevanja. Predčasno upokojevanje z začasnimi odbitki pri odmeri pokojnine poznamo tudi v Jugoslaviji. Nekatere republike oziroma pokrajine so z zakonom predvidele delno upokožitev. Pri tem delavec, ki je izpolnil predpisano starost in delovno dobo, polovico delovnega časa dela in prejema osebni dohodek, za drugi del pa prejema polovico starostne pokojnine, ki bi mu sicer pripadala. Tuje raziskave kažejo, da predčasne upokožitve na brezposelnost nimajo posebnega vpliva, ker delodajalci ta institut uporabljajo za zmanjševanje števila zaposlenih. Razen tega predstavlja predčasno upokojevanje veliko finančno breme za starostno zavarovanje. Isto velja za skrajševanje pokojninske dobe oziroma starosti za upokožitev. Po izračunih Mednarodne organizacije dela pomeni 5-letno znižanje starosti za upokožitev 40-50 odstotno povečanje sredstev za starostno zavarovanje.

Ob pomanjkanju finančnih sredstev so se zaostрили tudi drugi problemi, ki jih v sistemu socialne varnosti povzroča sodobni način življenja. Vzporedno s podaljš-

ševanjem življenjske dobe in naraščanjem števila starejših ljudi se pojavljajo potrebe po dolgotrajni negi starejših (long-term care). Glede tega je veliko odprtih vprašanj. Pomoč na domu je težko zagotoviti (premajhna stanovanja, težave s pomočniki), institucionalizacija je draga in bo glede na demografske trende stalno naraščala. V Sloveniji je ta trend opaziti v vedno večjem številu nepokretnih oziroma kronično bolnih oskrbovancev v domovih starejših občanov.

Znano je naraščanje stroškov zdravstvenega varstva, ki ga ne spremlja ustrezno izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalstva. Vrsta vzrokov za bolezni in nesreče izvira iz sodobnega načina življenja in jih ni mogoče odpraviti z medicinskimi sredstvi (onesnaževanje okolja, prometne nesreče). Naraščanje stroškov zdravstvenega varstva povzročata tako povečano povpraševanje kot povečana ponudba. V zdravstvenem varstvu uvajajo participacijo, kar ne pomeni zmanjševanja stroškov, ampak samo prenašanje le-teh na uporabnike. Bistveno je, kako pri tem ohraniti dostopnost kvalitetnega zdravstvenega varstva za širše plasti prebivalstva. Zanimiva je misel, da lahko socialno varstvo prav tako kot zdravstvo s svojimi ukrepi izboljša kvaliteto življenja in odloži smrt. Za nekatere skupine prebivalstva - na primer za starejše ljudi - to gotovo drži.

Taki in podobni ukrepi, s katerimi se kratkoročno rešujejo predvsem finančni problemi, imajo lahko dolgoročno hude posledice.

Zmanjševanje pravic prizadene več generacij. Nečelo vzajemnosti in solidarnosti v socialni varnosti namreč ne povezuje le tistih, ki so trenutno v boljšem ali slabšem materialnem položaju, ampak je vez med generacijami, med aktivnim in vzdrževanim prebivalstvom. Vsakdo gre v življenju skozi faze prejemanja in dajanja. Današnja aktivna generacija je zrastle in se usposobila za delo s pomočjo sistema socialne varnosti, ki so ga financirali sedanji upokojeanci.

Bolj ugodno strokovnjaki ocenjujejo nadomeščanje denarnih dajatev z materialnimi dajatvami in storitvami. Slednje so lahko potrebam uporabnikov prilagojene celo bolj kakor denarne dajatve. Res pa je, da materialne dajatve in storitve lahko v večji meri služijo kontroli nad uporabniki. Pri nas je to vidno pred-

vsem pri dodeljevanju socialnovarstvenih pomoči, ki naj bi jih dodeljevali, kjer je mogoče, v funkcionalni obliki.

Poročila Mednarodnega združenja za socialno varnost (ISSA) o razvoju in trendih socialne varnosti kažejo, da se je napredovanje socialne varnosti kljub prizadevanju upočasnilo. Glavni problem so še vedno brezposelnosti, katerih življenjska raven je močno prizadeta. K temu prispeva dejstvo, da je obstoječa oziroma dosedanja ureditev zavarovanja za primer brezposelnosti taka, da ustreza manjši stopnji in krajšemu trajanju brezposelnosti. Zakonodaja ni predvidela ustreznih ukrepov za visoko in dolgotrajno brezposelnost, ki se pojavlja v obdobju gospodarskih kriz. To velja tudi za našo pozitivno ureditev, ki jo bo treba ustrezno dopolniti.¹

Poleg gospodarskih težav na socialno varnost vplivajo tudi druge spremembe v načinu življenja: zniževanje natalitete, večja enakopravnost med spoloma, novi načini skupnega življenja, porast števila razvez in družin z enim samim roditeljem. Te spremembe upošteva tudi naša zakonodaja. Takoimenovana izvenzakonska skupnost je v slovenski zakonodaji s področja socialne varnosti vedno bolj izenačena z zakonsko zvezo (družinska pokojnina, stanovanjska pravica).

Mednarodna organizacija dela (ILO) in Mednarodno združenje za socialno varnost (ISSA) v svojih dokumentih poudarjata velik pomen socialne varnosti za sodobni način življenja. Eden od vzrokov za težaven položaj sistemov socialne varnosti naj bi bil tudi ta, da so sedanje generacije zrastle v okrilju socialne varnosti in jo imajo za nekaj samoumevnega. Pomen socialne varnosti je najbolj razviden, če si zamislimo položaj posameznikov in družin v primeru, da socialna varnost ne bi obstajala. Izredno velika bi bila namreč bremena, ki bi jih v primeru brezposelosti, za katero ne bi bilo nobenih nadomestil, morala vsaka aktivna oseba nositi v obliki popolnega vzdrževanja otrok in drugih za delo nezmožnih sorodnikov, celotnih stroškov zdravstvenega varstva, stanovanja itd.

Nekateri strokovnjaki menijo, da je problem financiranja socialne varnosti v

¹ Glej Analizo izvajanja ZZZB.

veliki meri psihološki. Ljudje podcenjujejo lastne rizike; dajatve, ki jih zagotavlja socialna varnost, se jim zdijo zelo oddaljene.

Sistem socialne varnosti je torej treba ohraniti, ker zagotavlja socialni mir, blaži (ne povzroča!) učinke krize z vzdrževanjem brezposelnega in za delo nezmožnega prebivalstva, ohranja povpraševanje in s tem pozitivno vpliva na gospodarstvo. Po mnenju nekaterih avtorjev prav po zaslugi razvitega sistema socialne varnosti današnja gospodarska kriza nima takih socialnih, gospodarskih in političnih posledic, kot jih je imela kriza v tridesetih letih.

Ob primerjavi socialne varnosti v Sloveniji s tendencami v razvitem svetu opazimo podobne trende: vpliv neugodnih gospodarskih razmer in poskuse varčevanja s posrednimi oblikami zmanjševanja pravic in prenašanjem solidarnosti na nižje nivoje, po drugi strani pa težnje, prilagoditi socialno varnost spremembam v načinu življenja.

VIRI:

- Into the twenty-first century: The development of social security, ILO, Geneva, 1984
- The XXI st General Assembly of the International Social Security Association, International Social Security Review, XXXVII, 1/84
- The XXII nd General Assembly of the International Social Security Association, International Social Security Review, XL, 1/87.