

# SOCIALNA DRŽAVA IN REVŠČINA

Etelka  
**KORPIČ-HORVAT**

Vesna  
**LESKOŠEK**

Darja  
**SENČUR PEČEK**

Vojko Anton  
**ANTONČIČ**

Natalija  
**OREŠEK**  
**UREDNIKI**



Univerzitetna založba  
Univerze v Mariboru





ZVEZA DRUŠTEV ZA  
GOSPODARSKO PRAVO  
SLOVENIJE



Univerza v Ljubljani



Univerza v Mariboru

Pravna fakulteta



Pravna fakulteta  
Univerza v Ljubljani

# Socialna država in revščina

Uredniki

**Etelka Korpič-Horvat**

**Vesna Leskošek**

**Darja Senčur Peček**

**Vojko Anton Antončič**

**Natalija Orešek**

Oktober 2022

**Naslov** **Socialna država in revščina**  
*Title* *Social State and Poverty*

**Urediki** Etelka Korpič-Horvat  
*Editors* (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)

Vesna Leskošek  
(Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo)

Darja Senčur Peček  
(Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)

Vojko Anton Antončič

Natalija Orešek  
(Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)

**Recenzija** Albin Igličar  
*Review* (Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta)

Janez Kranjc  
(Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta)

**Lektoriranje** Kornelija Sorger  
*Language editing* (Univerza v Mariboru, Univerzitetna knjižnica Maribor)

**Prevodi** Mojca Breznik  
*Translations*

**Tehnična urednika** Jan Perša  
*Technical editors* (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)

Natalija Orešek  
(Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)

**Stvarno kazalo** Aljoša Polajžar  
*Index* (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)

**Oblikovanje ovitka** Jan Perša  
*Cover designer* (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)

**Grafika na ovitku** Zgornji Duplek, Sara in Pubi, julij 2022,  
*Cover graphics* foto: Jan Perša, 2022

**Grafične priloge** Avtorice in avtorji prispevkov, Korpič-Horvat, Leskošek, Senčur  
*Graphics material* Peček, Antončič, Orešek, 2022

**Založnik** **Univerza v Mariboru**  
*Published by* **Univerzitetna založba**  
Slomškov trg 15, 2000 Maribor, Slovenija  
<https://press.um.si>, [zalozba@um.si](mailto:zalozba@um.si)

**Izdajatelj** **Zveza društev za gospodarsko pravo Slovenije**  
*Issued by* Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija  
<https://zdgps.si>, [info.zdgps@gmail.com](mailto:info.zdgps@gmail.com)

**Zveza društev pravnikov Slovenije**  
Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija

**Univerza v Mariboru**  
**Pravna fakulteta**  
Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija  
<https://pf.um.si>, [pf@um.si](mailto:pf@um.si)

**Univerza v Ljubljani**  
**Pravna fakulteta**  
Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija  
<https://www.pf.uni-lj.si>, [pf-dekanat@pf.uni-lj.si](mailto:pf-dekanat@pf.uni-lj.si)

**Izdaja**  
*Edition* Prva izdaja

**Vrsta publikacije**  
*Publication type* E-knjiga

**Dostopno na**  
*Available at* <https://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/699>

**Izdano**  
*Published* Maribor, Slovenija, oktober 2022

**Partnerji in sofinancerji projekta Socialna država in revščina**



**ZVEZA DRUŠTEV ZA  
GOSPODARSKO PRAVO  
SLOVENIJE**



Univerza v Mariboru

Pravna fakulteta

Univerza v Ljubljani



Pravna fakulteta  
Univerza v Ljubljani



© Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba  
/ University of Maribor, University Press

**Besedilo/ Text** © avtorji in Korpič-Horvat, Leskošek, Senčur Peček, Antončič, Orešek, 2022

To delo je objavljeno pod licenco Creative Commons Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Brez predelav 4.0 Mednarodna. / *This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 International License.*

Uporabnikom je dovoljeno reproduciranje brez predelave avtorskega dela, distribuiranje, dajanje v najem in priobčitev javnosti samega izvirnega avtorskega dela, in sicer pod pogojem, da navedejo avtorja in da ne gre za komercialno uporabo.

Vsa gradiva tretjih oseb v tej knjigi so objavljena pod licenco Creative Commons, razen če to ni navedeno drugače. Če želite ponovno uporabiti gradivo tretjih oseb, ki ni zajeto v licenci Creative Commons, boste morali pridobiti dovoljenje neposredno od imetnika avtorskih pravic.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Univerzitetna knjižnica Maribor

364.146.2:364.628(0.034.2)

SOCIALNA država in revščina [Elektronski vir] / uredniki Etelka Korpič-Horvat ... [et al.]. - 1. izd. - Maribor : Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba, 2022

Način dostopa (URL): <https://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/699>  
ISBN 978-961-286-626-6  
doi: 10.18690/um.1.2022  
COBISS.SI-ID 124812547

**ISBN** 978-961-286-626-6 (pdf)  
978-961-286-643-3 (trda vezava)

**DOI** <https://doi.org/10.18690/um.1.2022>

**Cena** Brezplačni izvod  
*Price*

**Odgovorna oseba založnika** prof. dr. Zdravko Kačič,  
*For publisher* rektor Univerze v Mariboru

**Citiranje** Korpič-Horvat, E. et al. (ur.). (2022). *Socialna država in revščina*.  
*Attribution* Maribor: Univerzitetna založba. doi: 10.18690/um.1.2022

## Kazalo

<b>Predgovor</b>	
<i>Foreword</i>	1
Uredniški odbor	
<b>1. poglavje</b>	5
<b>PRAVNI VIDIKI SOCIALNE DRŽAVE</b>	
<b>Socialni položaj posameznikov v presoji Evropskega sodišča za človekove pravice</b>	
<i>Social Situation of Individuals in the Case Law of the European Court of Human Rights</i>	7
Marko Bošnjak, Ana Vilfan Vospernik	
<b>Ali več pravne države pomeni tudi več socialne države (in manj revščine)?</b>	
<i>Does More Rule of Law Mean More Welfare State (and Less Poverty)?</i>	43
Miro Cerar	
<b>Javne službe kot steber socialne države, vloga Evropske unije in njenega prava</b>	
<i>Public Services as a Pillar of the Welfare State: the Role of the European Union and its Law</i>	59
Aleš Ferčič	
<b>Evropska socialna listina (spremenjena): pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo je temeljna socialna pravica</b>	
<i>European Social Charter (Amended): Right to Protection Against Poverty and Social Exclusion is a Fundamental Social Right</i>	75
Polonca Končar	
<b>Pozitivna obveznost države, človekove pravice in revščina</b>	
<i>Positive Obligation of the State, Human Rights and Poverty</i>	89
Etelka Korpič-Horvat	
<b>Procesna načela in pravila kot dejavnik pravne in socialne države</b>	
<i>Procedural Principles and Rules as a Factor of the Legal and Welfare State</i>	119
Polonca Kovač	

<b>Varstvo pred revščino v okviru prava Sveta Evrope in Evropske unije</b> <i>Protection Against Poverty Within the Framework of Council of Europe and European Union Law</i> Aljoša Polajžar, Lina Lajlar	153
<b>Pravno oblikovanje socialne države</b> <i>Legal Construction of the Social State</i> Grega Strban, Luka Mišič	189
<b>Socialna država in revščina v pravu EU ter sodni praksi Sodišča EU</b> <i>Social State and Poverty in EU Law and Jurisdiction of the EU Court of Justice</i> Verica Trstenjak	219
<b>2. poglavje</b> <b>SISTEMSKA TEMATIZACIJA REVŠČINE</b>	231
<b>Pravna orodja premagovanja dohodkovne neenakosti: od družbene odgovornosti do družbene pravičnosti</b> <i>Legal Tools for Overcoming Income Inequality: From Social Responsibility to Social Justice</i> Rado Bohinc	233
<b>Revščina in univerzalni temeljni dohodek</b> <i>Poverty and Universal Basic Income</i> Srečo Dragoš	267
<b>Pomen subjektov javnega interesa za povečanje družbene odgovornosti</b> <i>Importance of Public Interest Entities for Increasing Social Responsibility</i> Dušan Jovanović, Borut Bratina	297
<b>Odnos do okolja in naravnih virov odseva tudi v pristopu do revščine in revnih</b> <i>Attitude Towards the Environment and Natural Resources Reflects also in the Approach to Poverty and the Poor</i> Rajko Knez	327
<b>Predlogi pravno-ekonomskih mehanizmov zmanjšanja revščine v Sloveniji</b> <i>Suggestions of Law and Economics Mechanisms for Poverty Reduction</i> Mitja Kovač	339
<b>Kolektivne pogodbe kot instrument za zmanjševanje tveganja revščine delavcev</b> <i>Collective Agreements as an Instrument for Reducing the Risk of In-work Poverty</i> Katarina Kresal Šoltes	371



<b>Elementi solidarnosti v sistemu obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja</b>	<b>385</b>
<i>Elements of Solidarity in the Compulsory Pension and Disability Insurance Scheme</i> Marijan Papež	
<b>Utopistike in revščina: konceptualne opombe</b>	<b>415</b>
<i>Utopistics and Poverty: Conceptual Remarks</i> Tanja Renner	
<b>Nestandardne oblike dela, prekarnost in revščina</b>	<b>441</b>
<i>Non-standard forms of Work, Precariousness and In-work Poverty</i> Darja Senčur Peček	
<b>3. poglavje</b>	<b>473</b>
<b>REVŠČINA KOT IZZIV ZA SOCIALNO POLITIKO</b>	
<b>Osebni stečaj z odpustom obveznosti kot potencialni instrument za boj proti revščini</b>	<b>475</b>
<i>Personal Bankruptcy and Debt Relief as a Potential Instrument for Fighting Poverty</i> Jaka Cepec	
<b>Revščina in socialna izključenost: koncepti, socialna politika in pogledi ljudi</b>	<b>509</b>
<i>Poverty and Social Exclusion: Concepts, Social Policy and People's Views</i> Maja Filipovič Hrast, Tatjana Rakar	
<b>Problem prehranske revščine in razvoj prehranske dobroteljnosti</b>	<b>541</b>
<i>The Problem of Food Poverty and the Development of Food Charity</i> Vesna Leskošek, Romana Zidar	
<b>Socialna varnost oseb z invalidnostjo v republiki Sloveniji – ali je zagotovljeno varstvo pred revščino?</b>	<b>569</b>
<i>Social Security of Persons with a Disability in the Republic of Slovenia – is the Protection from Poverty Guaranteed?</i> Jasna Murgel	
<b>4. poglavje</b>	<b>593</b>
<b>OZAVEŠČANJE O REVŠČINI V SLOVENIJI</b>	
<b>Etnično-jezikovna podstat revščine</b>	<b>595</b>
<i>The Ethnolinguistic Rudiments of Poverty</i> Albina Nečak Lük	
<b>Stanovanjska revščina med starejšimi v Sloveniji v luči tveganj socialne zaščite in vključenosti</b>	<b>619</b>
<i>Housing Poverty Among the Elderly in Slovenia in the Perspective of the Risks of Social Protection and Inclusion</i> Simon Starček, Franci Gerbec	

---

<b>Načrtovanje in spremljanje zmanjševanja revščine</b> <i>Planning and Monitoring Poverty Reduction</i> Irena Tušar, Petra Grkman	653
<b>Digitalna vključenost – dejavnik (poti iz) revščine</b> <i>Digital Inclusion – a Factor (in the Path Out) of Poverty</i> Boštjan Koritnik, Rok Jemec	669
<b>5. poglavje</b> <b>OBRAVNAVA REVŠČINE S ŠTUDIJO PRIMERA</b>	683
<b>S pametnimi strategijami v boj zoper revščino in za socialno državo: študija primera Plan Ceibal v Urugvaju</b> <i>Smart Strategies for Combating Poverty and a Welfare State: Case Study of Plan Ceibal in Uruguay</i> Lela Mélon, Rok Spruk	685

## Predgovor

V monografiji *Socialna država in revščina* skupina avtoric in avtorjev opozarja na problem revščine in socialne izključenosti. Njihovi prispevki s področja pravnih, ekonomskih, socialnih ter drugih ved potrjujejo, da sta revščina in socialna izključenost večplastni, kompleksni, kolikšni in kakšni sta, pa je odvisno od teritorialnih področij v svetu in posamezne države. Čeprav se revščina razlikuje od države do države je njena temeljna skupna značilnost, da prizadeva dostojanstvo človeka, njegov osebni razvoj, ugled v delovnem in življenjskem okolju. Na današnji stopnji razvoja, v 21. stoletju, je družbeni sistemi ne zmorejo odpraviti, pa naj si gre za razviti ali nerazviti del sveta. To velja tudi za Republiko Slovenijo. Zato se iščejo poti, kako jo odpraviti. Nekaj teh poti je načrtanih tudi v zbranih prispevkih avtoric in avtorjev v monografiji, ki je pred vami.

Avtorice in avtorji ugotavljajo, da obstajajo formalne podlage varstva pred revščino in socialno izključenostjo, saj nanje opozarjajo že splošno veljavna načela mednarodnega prava in številne norme na univerzalni ravni, v mednarodnih aktih Organizacije združenih narodov, predvsem Splošni deklaraciji o človekovih pravicah iz leta 1948 in regionalni evropski ravni v Evropski socialni listini (spremenjeni), vključno z nadzorno vlogo Evropskega odbora za socialne pravice in z vidnim razvojem presoje Evropskega sodišča za človekove pravice po Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin; na ravni Evropske unije, predvsem v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, v kateri so zapisane številne socialne

pravice; z vplivi presoje Sodišča EU na različna področja uresničevanja socialne države. V Republiki Sloveniji pa je načelo socialne države določeno kot eno izmed pomembnih ustavnih načel, ki z uresničevanjem, ustavnih socialnih pravic, predvsem pravice do socialne varnosti, pravice do zdravja, družinskih prejemkov, socialnih dajatev in drugih socialnih pravic omogoča dostojno življenje tudi socialno šibkim. Socialne ustavne pravice so konkretizirane v zakonskih določbah ter predstavljajo zavezujoč pravni okvir varstva pred revščino in socialno izključenostjo. Kljub številnim pravnim podlagam obstaja razkorak med pravno ureditvijo in dejanskim uresničevanjem zapisanih norm, predvsem tistih norm, ki določajo človekove pravice in pozitivno obveznost države, da zavaruje svoje prebivalstvo pred revščino in socialno izključenostjo.

Avtorice in avtorji ugotavljajo, da na področju socialnih pravic obstajajo tudi možnosti pravičnejše delitve dohodka, družbeno odgovorno korporacijsko upravljanje, družbena odgovornost podjetij za okolje, za zaposlene, za družbo. Izpostavljajo slabosti socialne politike in sistemsko krizo kapitalizma, odnos do okolja in naravnih virov, ki odseva tudi v pristopu do revščine in revnih; iščejo poti in opozarjajo na nove načine spopadanja z revščino, kot je uvedba univerzalnega temeljnega dohodka, razvoja javnih služb kot stebra socialne države, opozarjajo na stanje stanovanjske revščine, prehranske revščine, pri čemer problem odpadkov hrane predstavlja svojevrstno nasprotje problemu revščine; nadalje opozarjajo na potrebe večjega socialnega dialoga, razvijanja kolektivnega dogovarjanja, odpravljanja in preprečevanja prekarnega dela, hitrejše in boljše vključenosti posameznikov v trg dela, pa tudi na vlogo jezika in etične pripadnosti specifičnih družbenih skupin, soodvisnost pravne in socialne države, vključno s procesnimi načeli in pravili kot dejavniki pravne in socialne države, vpliva obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja zaradi varstva človekovega dostojanstva v starosti in invalidnosti ter digitalne pismenosti, vključno s prikazom primera dobre prakse spodbujanja digitalne pismenosti med otroci in adolescenti v Urugvaju.

Glede na gornje vsebine je monografija klasificirana po poglavjih, zapisanih v kazalu monografije: 1) pravni vidiki socialne države, 2) sistemska tematizacija revščine, 3) revščina kot izziv za socialno politiko, 4) ozaveščanje o revščini v Sloveniji in 5) obravnava revščine s študijo primera. Po navedeni klasifikaciji so prispevki avtoric in avtorjev razvrščeni po abecednem vrstnem redu.

S svojimi avtorskimi deli avtorice in avtorji želijo opozoriti na težave revnih, predvsem v Sloveniji, na vzroke nastajanja revščine in predlagati poti njenega odpravljanja do temeljnega cilja, tj. odprava revščine v Sloveniji. S tem želijo prispevati k uresničitvi zapisa cilja 1 v Agendi OZN za trajnostni razvoj do leta 2030, ki je »odpraviti vse oblike revščine povsod po svet«. <sup>1</sup>

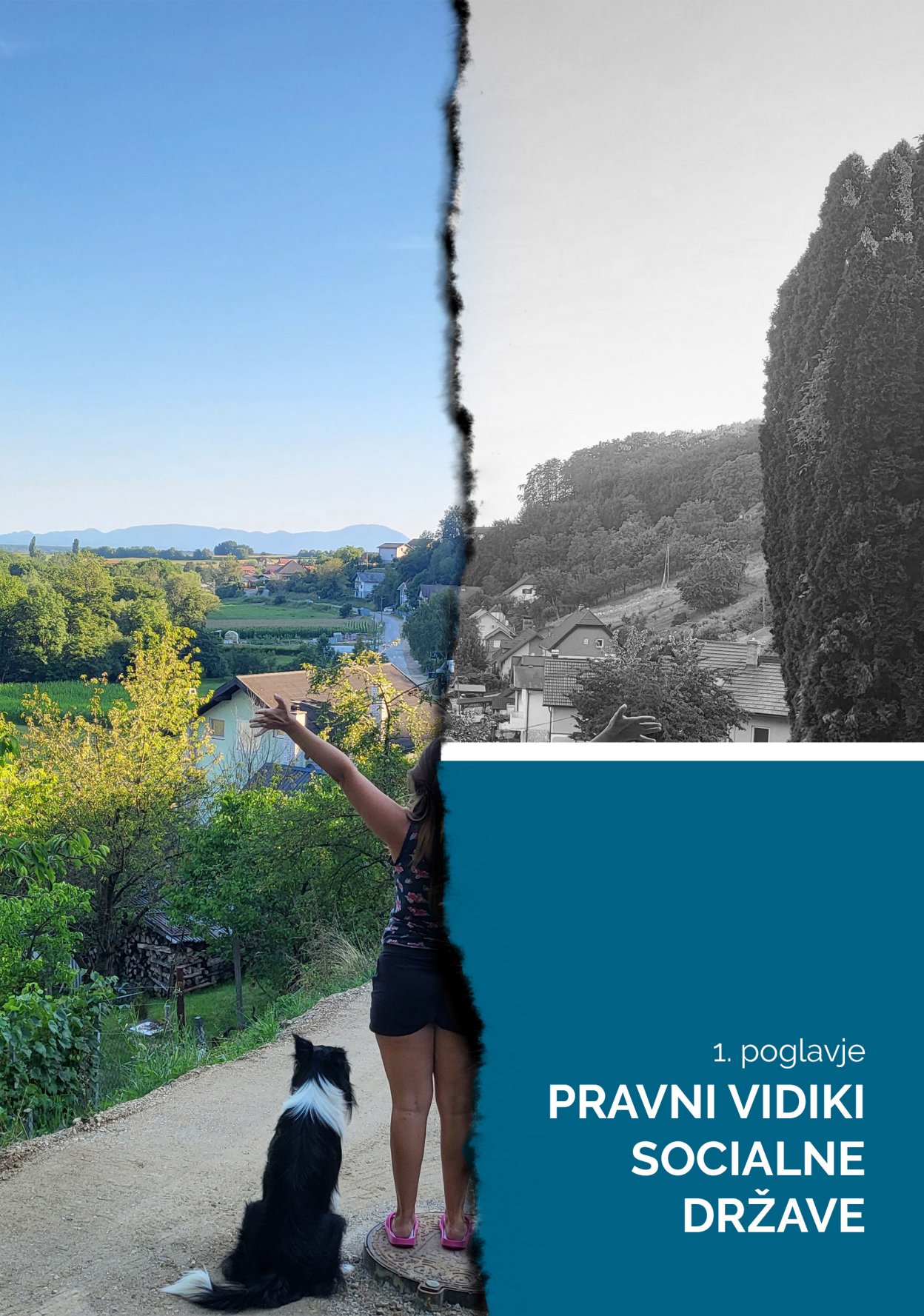
Zahvaljujemo se vsem avtoricam in avtorjem za prispevke, ki so jih napisali pro bono; Zvezi društev pravnikov za gospodarsko pravo Slovenije, Zvezi društev pravnikov Slovenije, Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in Pravni fakulteti Univerze v Mariboru za nastanek ideje o projektu in financiranje projekta, ter založniku in njegovim sodelavcem Univerze v Mariboru, Univerzitetni založbi, ki so omogočili, da je delo izšlo.

Uredniški odbor

---

<sup>1</sup> Resolucija ZN A/RES/70/1.





1. poglavje

# PRAVNI VIDIKI SOCIALNE DRŽAVE





# SOCIALNI POLOŽAJ POSAMEZNIKOV V PRESOJI EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

MARKO BOŠNJAK, ANA VILFAN VOSPERNIK

Evropsko sodišče za človekove pravice, Strasbourg, Francija  
marko.bosnjak@echr.coe.int, ana.vilfan-vospersnik@echr.coe.int

**Sinopsis** Članek predstavlja razvoj presoje Evropskega sodišča za človekove pravice («ESČP») na področju socialnih pravic, s predstavtivijo izbranih sodnih odločitev. Evropska konvencija o človekovih pravicah in njeni Protokoli tradicionalno varujejo državljanske in politične pravice ter socialnih pravic izrecno ne omenjajo. Od sodbe *Airey proti Irski* pa je ESČP, z uporabo interpretativnih metod in tehnik (predvsem načela učinkovite interpretacije, evolutivne razlage, negativnih in pozitivnih obveznosti države, evropskega soglasja in vpetosti Konvencije v mednarodno pravo), postopoma širilo obseg varovanja socialnih pravic. Do precejšnjega razvoja je prišlo skozi presojo ESČP, predvsem v okviru 2. člena (*Nitecki proti Poljski* in *Panaiteescu proti Romuniji*), 3. člena (*Pančenko proti Latviji*, *Larioshina proti Rusiji* in *Budina proti Rusiji*), 6. člena (*Feldbrugge proti Nizozemski*, *Deumeland proti Nemčiji*, ter *Schuler-Zraggen proti Švici*), 8. člena (*Lakatus proti Švici* ter *Hudorović in drugi proti Sloveniji*) ter 1. člena Prvega Protokola (*Stec in drugi proti Združenemu kraljestvu*, *Bélané Nagy proti Madžarski*, in *Fábián proti Madžarski*), obravnavanimi samostojno ali skupaj s prepovedjo diskriminacije po 14. členu Konvencije (*Konstanin Markin proti Rusiji*, *Andrle proti Češki republiki*, *Gaygusuz proti Avstriji*, *Koua Poirrez proti Franciji* in *Andrejeva proti Latviji*).

## Ključne besede:

Evropsko sodišče za človekove pravice, Evropska konvencija za človekove pravice, socialne pravice, sodna presoja, interpretacija, socialni položaj pritožnikov, prekrščenost, revščina, socialnovarstveni zahtevki

# SOCIAL SITUATION OF INDIVIDUALS IN THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

MARKO BOŠNJAK, ANA VILFAN VOSPERNIK

European Court of Human Rights, Strasbourg, France  
marko.bosnjak@echr.coe.int, ana.vilfan-vospernik@echr.coe.int

**Abstract** The article presents the development of the jurisprudence of the European Court of Human Rights (“ECHR”) in the field of social rights with the presentation of selected court decisions. The European Convention on Human Rights and its Protocols traditionally protect civil and political rights and do not expressly mention social rights. Since the judgement *Airey v. Ireland*, the ECHR has been gradually extending the scope of protection of social rights by using interpretative methods and techniques (especially the principle of effective interpretation, evolutive interpretation, negative and positive obligations of the State, European consensus and integration of the Convention in international law). Significant developments have occurred through the ECHR case law, especially under Article 2 (*Nitecki v. Poland* and *Panaiteescu v. Romania*), Article 3 (*Pančenko v. Latvia*, *Larioshina v. Russia* and *Budina v. Russia*), Article 6 (*Feldbrugge v. the Netherlands*, *Deumeland v. Germany*, and *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*), Article 8 (*Lakatus v. Switzerland* and *Hudorovič and others v. Slovenia*) and Article 1 of the First Protocol (*Stec and others v. the United Kingdom*, *Béláné Nagy v. Hungary*, and *Fábián v. Hungary*), taken alone or with the prohibition of discrimination under Article 14 (*Konstanin Markin v. Russia*, *Andrle v. the Czech Republic*, *Gaygusuz v. Austria*, *Koua Poirrez v. France*, and *Andrejeva v. Latvia*).

**Keywords:**

European Court of  
Human Rights,  
European  
Convention on  
Human Rights,  
social rights,  
case law,  
interpretation,  
social situation of  
applicants,  
precariousness,  
poverty,  
social-security  
claims

## 1 Uvod

Evropska konvencija o človekovih pravicah (v nadaljevanju Konvencija) je eden izmed ključnih mednarodnopravnih instrumentov s področja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sprejeta je bila leta 1950 in vsebuje katalog temeljnih človekovih pravic in svoboščin (od 2. do 14. člena), ki ga dopolnjuje šest vsebinskih Protokolov. Poseben pomen Konvencije je (med drugim) v tem, da ustanavlja Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), ki od leta 1998 zaseda stalno, in na katerega se lahko ob pogoju izčrpanosti pravnih sredstev na nacionalni ravni obrne vsakdo, ki meni, da mu je katera izmed držav pogodbenic kršila kakšno izmed pravic ali svoboščin, ki jih zagotavlja Konvencija. Če je pritožba utemeljena, ESČP ugotovi kršitev pravice, državi pa lahko naloži plačilo pravičnega zadoščenja po 41. členu Konvencije, lahko pa tudi druge ukrepe, se katerimi naj odpravi posledice kršitve in prepreči njen nastanek ali ponovitve. Odločitve ESČP so obvezne. Slovenija je Konvencijo ratificirala leta 1994.<sup>1</sup> Skladno z 8. členom Ustave se konvencijske določbe v slovenskem pravnem redu uporabljajo neposredno.

V splošnem šteje, da Konvencija varuje predvsem državljanske in politične pravice. Njen katalog je primeroma pretežno skladen s tistim, ki ga zagotavlja Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah Organizacije združenih narodov<sup>2</sup>. Tako je načeloma veljalo, da socialnih, ekonomskih in kulturnih pravic ne zagotavlja. Tem je v okviru Sveta Evrope namenjena Evropska socialna listina (v nadaljevanju ESL) iz leta 1961, spremenjena leta 1996.<sup>3</sup> Tudi ta instrument je Slovenija podpisala in ratificirala. ESL natančneje opredeljuje nekatere ekonomske in socialne pravice, vključno s pravico do socialnega varstva, sindikalno svobodo, prepovedjo prisilnega dela in diskriminacije, pravico do zdravja, do stanovanja, do varstva pred revščino in socialno izključenostjo itd. Nadzorni organ ESL je Evropski odbor za socialne pravice, ki preverja spoštovanje ESL preko letnih poročil, predviden pa je tudi postopek kolektivne pritožbe. Oba mednarodna pravna instrumenta Sveta Evrope – Konvencija in ESL – sta komplementarna.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS – mednarodne pogodbe, št. 7/94.

<sup>2</sup> Ta v Sloveniji velja na podlagi Akta o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije Združenih narodov in konvencij, sprejetih v okviru Mednarodne agencije za atomsko energijo, Uradni list RS – mednarodne pogodbe, št. 9/92.

<sup>3</sup> Uradni list RS – mednarodne pogodbe, št. 7/99.

Sprva na videz jasna ločnica med državljanskimi in političnimi pravicami na eni strani ter socialnimi pravicami na drugi, pa se je skozi čas izkazala za manj čvrsto<sup>4</sup>. Razlog za takšen razvoj so predvsem interpretativne metode in tehnike, ki jih pri svojem delovanju uporablja ESČP. Pri tem je treba izpostaviti predvsem načelo učinkovite interpretacije, ki pomeni, da je Konvencijo treba razlagati tako, da so pravice, ki jih zagotavlja, praktične in učinkovite, ne pa teoretične in iluzorne.

Načelo učinkovite interpretacije je mogoče prvič zaslediti v zadevi *Golder proti Združenemu kraljestvu*, 1975.<sup>5</sup> V njej je ESČP »izvedlo« pravico do dostopa do sodišča iz 6. člena Konvencije, ki zagotavlja pravico do poštenega sojenja, s sklicevanjem na preambulo, iz katere izhaja kontekst skupne evropske dediščine političnih tradicij, idealov, svobode in vladavine prava. Prav ti naj bi predstavljali predmet in namen Konvencije.

Nedolgo zatem je ESČP sprejelo sodbo še v eni nosilni zadevi, in sicer *Airey proti Irski*, 1979.<sup>6</sup> Gre morda za prvo zadevo, kjer je ESČP pokazalo primerno občutljivost za pomen, ki ga ima socialni položaj posameznikov za uveljavljanje konvencijsko zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pritožnica je zatrjevala kršitev pravice do poštenega sojenja iz 6. člena Konvencije, saj si zaradi slabega gmotnega stanja sodnega varstva ni mogla privoščiti. ESČP je pritožnici ugodilo. Nadgradilo je stališče iz zgoraj navedene zadeve *Golder proti Združenemu kraljestvu*, namreč da je namen Konvencije zagotavljati pravice, ki niso teoretične in iluzorne, temveč praktične in učinkovite. Poudarilo je, da Konvencija sicer ureja pravice, ki so v bistvu državljanske in politične, vendar pa imajo mnoge med njimi socialne in ekonomske posledice. Samo dejstvo, da lahko razlaga Konvencije poseže v polje socialnih in ekonomskih pravic, ne more biti odločujoči dejavnik proti takšni razlagi. ESČP je poudarilo, da ni trdne ločnice, ki bi ločevala obe področji pravic.

Z načelom učinkovite interpretacije je povezano tudi načelo evolutivne razlage, katerega bistvo je, da se pomen konvencijskih izrazov prilagaja spreminjajočim se družbenim razmeram in ne »zamrzne« v določenem trenutku, npr. v tistem, ko je bila Konvencija sestavljena ali pa ko je z zadostnim številom ratifikacij pričela veljati.

---

<sup>4</sup> Glej tudi Dunajsko deklaracijo, sprejeto na Svetovni konferenci o človekovih pravicah l. 1993, ki pravi, da so vse človekove pravice univerzalne, nedeljive, soodvisne in povezane. Dunajska deklaracija poudarja tudi, da predstavljata ekstremna revščina in socialna izključenost kršitev človeškega dostojanstva.

<sup>5</sup> Zadeva št. 4451/70, sodba plenarnega Sodišča z dne 21. 2. 1975, Serija A št. 18.

<sup>6</sup> Zadeva št. 6289/73, sodba z dne 9. 10. 1979, Serija A št. 41.

Presoja ESČP pogosto poudarja,<sup>7</sup> da je Konvencija živ instrument (angl. *living instrument*), ki jo je treba razlagati v luči današnjih okoliščin.

Za področje socialnih in ekonomskih pravic so pomembni predvsem tisti učinki evolutivnega pristopa, ki so povzročili, da nekatere pravice, ki bi jih načeloma razumeli kot negativne (torej kot takšne, ki posameznika varujejo pred nedopustnimi posegi države vanje), vsebujejo tudi t.i. pozitivno razsežnost (Tulkens in De Schutter, 2013, str. 11),<sup>8</sup> ki pomeni, da ima država pogodbenica različne obveznosti, ki jo zavezujejo k aktivnemu ravnanju zaradi zavarovanja posameznikovih pravic. Takšne pozitivne obveznosti so se razvile predvsem v okviru pravic, ki jih zagotavljajo 2., 3., 4. in 8. člen Konvencije (Lavrysen, 2015, str. 299). Kako se upravičenja iz polja varstva navedenih pravic prepletajo s socialnim položajem posameznikov, bo predstavljeno v nadaljevanju tega prispevka.

Med interpretativnimi pristopi, ki vplivajo na relevantnost socialnega položaja posameznikov v presoji ESČP, želita avtorja omeniti še načelo evropskega soglasja, vpetost Konvencije v mednarodno pravo ter načeli subsidiarnosti in proste presoje.

Morebitno evropsko soglasje (ki ga ESČP ugotavlja s pomočjo primerjalno pravnih analiz zakonodaje in prakse držav pogodbenic) o pomenu posamezne konvencijske pravice lahko kaže na potrebo, da jo na tak način razlaga tudi ESČP. Ker je bil razvoj glede socialnih in ekonomskih pravic v posameznih državah pogodbenicah Konvencije večinoma progresiven v smislu, da je katalog teh pravic širil in jih navezoval na tiste človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih priznava tudi Konvencija, so se s tem tudi odpirala vrata, da enako stori tudi ESČP. Slednje nadalje upošteva, da je Konvencija del mednarodnega prava. Drugi pravni instrumenti, med njimi tudi ESL, predstavljajo vir navdiha pri interpretativni razlagi Konvencije kot t. i. mehko pravo (angl. *soft law*) (Brezovar, 2021, str. 170).

Uvodni del želita avtorja skleniti z ugotovitvijo, da pravice s socialnega področja neposredno varujeta 4. člen (prepoved suženjstva in prisilnega dela) in 11. člen Konvencije (svoboda zbiranja in združevanja), ki ščiti tudi sindikalno svobodo. Posredno varstvo teh pravic pa se je skozi sodno prakso razvilo tudi po 2. členu (pravica do življenja), 3. členu (prepoved mučenja), 6. členu (pravica do poštenega

<sup>7</sup> Prvič tako v zadevi *Tyrrer proti Združenemu kraljestvu*, sodba z dne 25. 4. 1978, Serija A št. 26.

<sup>8</sup> Tulkens, Françoise, nekdanja sodnica ESČP.

sojenja), 8. členu (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja), ter predvsem po 1. členu Prvega Protokola h Konvenciji (varstvo premoženja). Ključnega pomena je 14. člen (prepoved diskriminacije), ki se uporablja v povezavi z vsebinskimi pravicami. Za zagotavljanje dejanskega varstva pravic pa je nepogrešljiv tudi 13. člen (pravica do učinkovitega pravnega varstva).

Načeloma pa se lahko socialni položaj pritožnikov upošteva pri odločanju o spoštovanju praktično vseh pravic in svoboščin, ki jih Konvencija varuje, še posebej pri presojanju sorazmernosti posega v pritožnikove pravice (tehtanje nasprotujočih si interesov, višina globe oziroma kazni, plačilo odškodnine ipd.), kjer sodna praksa to narekuje. Utemeljeno je mogoče ugotoviti, da je socialna razsežnost prisotna v celotni sodni praksi, na temelju Konvencije.

V nadaljevanju tega članka avtorja nimata namena podati vseobsegajočega pregleda upoštevanja socialnega položaja posameznikov v presoji ESČP, temveč prikazati postopno širjenje obsega na podlagi predstavljenih primerov, ki se nanašajo na posamezne konvencijske določbe.

## 2 2. in 3. člen Konvencije

Pravica do življenja iz 2. člena Konvencije posameznika ščiti najprej pred tem, da bi mu država samovoljno vzela življenje. Prav tako je treba imeti v mislih, da 2. člen ne varuje le pravice do življenja, temveč tudi določa okoliščine, v katerih je odvzem življenja mogoče opravičiti (*McCann in drugi proti Združenemu Kraljestvu*, 1995, § 147<sup>9</sup>). Skupaj s 3. členom, ki prepoveduje mučenje, nečloveško ali ponižujoče ravnanje, in se nanaša neposredno na posameznikovo dostojanstvo in integriteto (*Bonyid proti Belgiji* [VS], 2015, § 81<sup>10</sup>), tvorita tako imenovano trdo jedro človekovih pravic. Da bi določeno ravnanje sodilo v domet 3. člena, mora doseči minimalno raven resnosti (angl. *minimum level of severity*) (*Muršić proti Hrvaški* [VS], 2016, § 97<sup>11</sup>).

---

<sup>9</sup> Zadeva št. 18984/91, sodba VS z dne 27. 9. 1995, Serija A. št. 324.

<sup>10</sup> Zadeva št. 23380/09, sodba VS z dne 28. 9. 2015.

<sup>11</sup> Zadeva št. 7334/13, sodba VS z dne 20. 10. 2016.

Skozi presojo ESČP se je skozi prizmo pozitivnih obveznosti države razvila pomembna sodna praksa, ki je poleg vsebinske izoblikovala tudi postopkovno razsežnost varovanja obeh pravic. Poleg odnosa med državo in posameznikom je na področju 2. člena vzpostavila tudi obveznost zaščite posameznikov, katerim drugi posamezniki strežejo po življenju ali jim grozijo z nasiljem, npr. v okviru domačega nasilja (*Opuz proti Turčiji*, 2009<sup>12</sup>). Podobno velja za 3. člen. Postopkovna razsežnost teh obveznosti obsega vzpostavitev primerne zakonodajnega in regulatornega okvira ter preventivno ravnanje države, ki je odvisno od konteksta.

Za varstvo socialnih in ekonomskih pravic, povezano s prekarnostjo pritožnikov, je pomembna ugotovitev, da je nezadostnost pokojnine in drugih socialnih prejemkov, vključno s področja zdravstvenega zavarovanja, poleg 1. člena Prvega Protokola, ki varuje pravico do premoženja, ESČP obravnavalo tudi v okviru 2. in 3. člena Konvencije.

## A Zdravje

Podobno kot glede pravice do socialnega varstva, Konvencija pravice do zdravja, zdravja kot takega ne varuje (*Lopes de Sousa Fernandes proti Portugalski* [VS], 2017, § 165<sup>13</sup>). Vendarle je ESČP poudarilo, da se obveznosti držav, da podvzamejo primerne korake za zaščito tistih, ki sodijo pod njihovo jurisdikcijo, raztezajo tudi na področje javnega zdravja (*Calvelli in Cigliò proti Italiji* [VS], 2002, § 49<sup>14</sup>, glede odgovornosti za zdravniške napake). Skozi sodno prakso je izoblikovalo stališča, ki so pomembna za zagotavljanje zdravstvenega varstva in oskrbe tako iz vsebinskih kot iz postopkovnih vidikov (*Ciper proti Turčiji* [VS], 2001 § 219<sup>15</sup>; *Šilih proti Sloveniji* [VS], 2009, § 192<sup>16</sup>; in *Lopes de Sousa Fernandes proti Portugalski* [VS], 2017, § 165). Minimalne standarde zdravstvene oskrbe, ki jih Konvencija zagotavlja, je nemogoče izluščiti, saj je to primarno v domeni držav pogodbenic (Leijten, 2018, str. 251), ESČP pa v posameznih primerih ugotavlja, ali to zadostuje konvencijskim standardom. Poleg 2. in 3. člena je ESČP številne primere, ki zadevajo zdravstveno varstvo, obravnavalo tudi po 8. členu Konvencije.

<sup>12</sup> Zadeva št. 33401/02, sodba z dne 9. 6. 2009.

<sup>13</sup> Zadeva št. 56080/13, sodba VS z dne 19. 12. 2017.

<sup>14</sup> Zadeva št. 32967/96, sodba VS z dne 17. 1. 2002.

<sup>15</sup> Zadeva št. 25781/94, sodba VS z dne 10. 5. 2001.

<sup>16</sup> Zadeva št. 71463/01, sodba VS z dne 9. 4. 2009.

Med zadevami, kjer so se pritožniki sklicevali na pomanjkljiva finančna sredstva, spričo katerih si sami določenega zdravljenja niso mogli privoščiti in so pričakovali, da jim ga zato zagotovi država, velja najprej omeniti *Nítecki proti Poljski* (odl.), 2002<sup>17</sup>. Pritožnik v zaključni fazi bolezni se je po 2. členu Konvencije pritožil zaradi delne zavrnitve povrnitve stroškov za drago zdravilo, ki bi ga ohranilo pri življenju. Zdravstveno zavarovanje mu je pokrilo 70 odstotkov cene predpisanega zdravila. Prosil je za popolno povrnitev stroškov zaradi pomanjkanja sredstev, vendar so mu prošnjo zavrnil, češ da za to ni bilo pravne osnove.

Sklicujoč se na stališče, v skladu s katerim bi lahko 2. člen prišel v poštev »v okviru pozitivnih obveznosti države za zagotavljanje zdravstvenega varstva, kadar bi se izkazalo, da je država posamezniku ogrozila življenje z odtegnitvijo zdravljenja, ki je sicer prebivalstvu zagotovljeno na splošno« (*Ciper proti Turčiji*, [VS], 2001, § 219), je ESČP odločilo, da v poljskem primeru za kaj takega ni šlo. Pritožnik je imel na podlagi svojih prispevkov enak dostop do javnega zdravstva kot drugi upravičenci. Poleg tega je zavarovanje pokrilo večji del stroškov zdravila. Glede zavrnitve prošnje za pokritje preostalih 30 odstotkov stroškov je ESČP dejalo, »da ni mogoče reči, da v okoliščinah primera država pogodbenica ni izpolnila svojih obveznosti po 2. členu«. Njegovo zadevo je razglasilo za nedopustno, njen pomen pa je, da je ESČP dopustilo, da lahko sodijo tovrstna vprašanja pod 2. člen Konvencije. Istočasno je tudi poudarilo vlogo države v organizaciji javnega zdravstvenega sistema in pomen nediskriminatornega odnosa do upravičencev.

Do kršitve 2. člena pa je, na primer prišlo v zadevi *Panaïtescu proti Romuniji*, 2012<sup>18</sup>, kjer pritožniku domači organi niso priskrbeli dragih zdravil za zdravljenje raka, navkljub odločitvam domačih sodišč v njegov prid. Pritožnik, ki je imel poseben status preganjanih na etnični podlagi med drugo svetovno vojno in bil na tej osnovi upravičen do brezplačnega zdravljenja, je l. 2005 zbolel za rakom. Sprva je sam kril visoke stroške zdravljenja, ko pa tega sam finančno ni več zmož, je domače organe prosil za brezplačno zdravljenje, vendar je bila njegova prošnja zavrnjena. Poleg tega je v okviru eksperimentalnega programa vsaka dva meseca odpotoval v Hamburg v Nemčijo, kjer je prejemal posebna zdravila. Na domača sodišča se je pritožil zaradi zavrnitve prošnje, zaprosil pa je tudi za povrnitev stroškov zdravljenja v Nemčiji.

<sup>17</sup> Zadeva št. 65653/01, odločitev z dne 21. 3. 2002.

<sup>18</sup> Zadeva št. 30909/06, sodba z dne 10. 4. 2012.



Sodišča so obema prošnjama ugodila, vendar mu domači organi polnega zdravljenja niso omogočili. Njegovo zdravje se je poslabšalo in pritožnik je l. 2006 umrl.

ESČP je poudarilo pozitivno obveznost držav pogodbenic za zaščito življenj ter ugotovilo, da je bil pritožnik upravičen do brezplačnega zdravljenja, kar so potrdila tudi domača sodišča. Menilo je, da pomanjkanje finančnih sredstev ni primeren izgovor za neizvršitev sodnih odločitev, ter da morajo države praktično in učinkovito varovati človeška življenja. Domače oblasti so bile seznanjene s pozitivnim učinkom zdravljenja, dokler je pritožnik zdravlja prejemal, ter bi se morale zavedati, da je obstajal tveganje za pritožnikovo življenje zaradi odtegnitve zdravil. ESČP ni moglo izključiti, da je nespoštovanje obveznosti države vodilo do poslabšanja pritožnikovega zdravstvenega stanja, ter ugotovilo, da je prišlo do kršitve 2. člena Konvencije.

## **B Težak finančni položaj**

V zadevi *Pančenko proti Latviji* (odl.), 1999<sup>19</sup>, se je pritožnica, državljanka nekdanje Sovjetske zveze, znašla v hudi ekonomski in socialni stiski, povezani z izgubo stalnega prebivališča po odločitvi za rusko državljanstvo l. 1994. Po več letih ji je l. 1999 uspelo ponovno pridobiti status stalnega prebivališča v Latviji. Pritožila se je zaradi ekonomske in socialne prekarnosti, povezane z nezaposlenostjo, plačevanjem davkov ter pomanjkanjem državne zdravstvene in finančne pomoči za obdobje, ko je bila brez statusa. ESČP je poudarilo, da Konvencija ne zagotavlja socialno-ekonomskih pravic, kakor so pravica do brezplačne nastanitve, pravica do dela, pravica do brezplačne zdravstvene pomoči ali do finančne podpore za zagotovitev določene ravni bivanja. Zaključilo je, da pritožnične navedbe o njenih življenjskih pogojih ne dosegajo praga resnosti, ki bi bilo lahko označeno za ravnanje nasprotno 3. členu Konvencije.

V zadevi *Larioshina proti Rusiji* (odl.), 2002<sup>20</sup>, je pritožnica zatrjevala, da njena pokojnina in socialnovarstveni prejemki ne zadoščajo za preživetje. ESČP njeni pritožbi po 6. členu Konvencije in 1. členu Prvega Protokola ni sledilo, saj pritožnica dodatnega socialnega prejemka za določeno obdobje ni zahtevala, čeprav je bila do njega upravičena in je bilo kasneje njeni prošnji ugodeno. ESČP je nadalje poudarilo, da »pritožba o popolnoma nezadostni višini pokojnine oziroma drugih socialnih

<sup>19</sup> Zadeva št. 40772/98, odločitev z dne 21. 10. 1999.

<sup>20</sup> Zadeva št. 56869/00, odločitev z dne 23. 4. 2002.

prejemkov ni kot taka izključena iz obravnave po 3. členu, ki prepoveduje nečloveško ali ponižujoče ravnanje.« Vendar iz okoliščin primera ni izhajalo, »da bi nezadostna višina pokojnine in dodatnih prejemkov do te mere škodovala pritožničnemu telesnemu ali duševnemu zdravju, da bi bil dosežen minimalen prag resnosti, ki bi sodil pod 3. člen«.

Do podobnega sklepa je ESČP prišlo v zadevi *Budina proti Rusiji* (odl.), 2009<sup>21</sup>, kjer je pritožnica zatrjevala, da ji nezadostna pokojnina ne omogoča primernih življenjskih pogojev in da ne more zadostiti svojim osnovnim človeškim potrebam. ESČP je poudarilo, »da ni mogoče izključiti odgovornosti države za ravnanje, kjer bi se pritožnik, v okoliščinah popolne odvisnosti od državne podpore, soočil z uradno brezbriznostjo v situaciji resnega pomanjkanja ali potreb, ki ne bi bili združljivi s človeškim dostojanstvom«. ESČP do takšnega zaključka ni prišlo niti v tej zadevi, je pa ugotovilo kršitev 3. člena, na primer v migrantskem kontekstu v zadevi *M.S.S. proti Belgiji in Grčiji* [VS], 2011, § 253<sup>22</sup>, sklicujoč se na zadevo *Budina proti Rusiji*.

Čeprav navedena sodna praksa odpira vrata (Cassese, 1991, str. 143) za uporabo 3. člena v primerih, ko se pritožniki pritožujejo zaradi slabega finančnega stanja glede socialnovarstvenih prejemkov, je raven, ki je zahtevana za uporabo tega člena, težko doseči. Pomembno je, da sodna praksa tega ne izključuje. Različni avtorji (Koch, 2009, str. 181; Leijten, 2018, op. cit. str. 270) so te odločitve pozdravili, pri tem so pa kritizirali predvsem nedoločenost kriterijev, ki bi nakazali, kdaj bi ta prag lahko bil dosežen, kar bi omogočalo državam pogodbenicam da prilagodijo sisteme socialne zaščite. Te kriterije je ESČP, v sestavi Velikega senata, razvilo v vodilnih zadevah po 1. členu Prvega Protokola pri presoji sorazmernosti posega v premoženje pri odvzemu socialnovarstvenih prejemkov, ki jih avtorja predstavita kasneje. V prihodnosti bi lahko služili kot navdih za presojo na podlagi 2. in 3. člena Konvencije na področju socialne varnosti.

<sup>21</sup> Zadeva št. 45603/05, odločitev z dne 18. 6.2009.

<sup>22</sup> Zadeva št. 30696/09, sodba VS z dne 21. 1.2011.

### 3 6. člen Konvencije

Navedeni člen Konvencije zagotavlja pravico do poštenega sojenja pri odločanju o posameznikovih civilnih pravicah in o utemeljenosti kazenskih obtožb. Prav ta člen, z na začetku omenjeno zadevo *Airey proti Irski*, ki se je nanašala na dostop do sodišča in s tem povezano pravico do pravne pomoči, je bil v sodni praksi ESČP ključnega pomena za vključevanje sporov s področja socialne varnosti v konvencijsko zaščito. Poleg dostopa do sodišča med osnovna načela poštenega sojenja uvrščamo javnost, neodvisnost in nepristranskost, utemeljenost sodnih odločitev, enakopravnost strank v postopku in odločanje v razumnem roku.

V številnih državah pogodbenicah odločanje o socialnih pravicah poteka v upravnem postopku oziroma pozneje v upravnem sporu, ki jih 6. člen strictu sensu ne pokriva. Tako sodijo pravice z upravnega področja na področje npr. 2., 3., 8. člena Konvencije, ali 1. člena Prvega Protokola, lahko pa so na podlagi sodne presoje ESČP kvalificirane kot civilne ali kazenske pravice. Za uporabljivost 6. člena je ključnega pomena, kako postopki vplivajo na posameznikove pravice in dolžnosti. Zahvaljujoč razvoju sodne presoje sodijo sedaj v okvir 6. člena praktično vsi postopki, v katerih se odloča o socialnovarstvenih zahtevkih<sup>23</sup>.

Za navedeno ugotovitev je ilustrativna zadeva *Schuler-Zraggen proti Švici*, 1993, § 67<sup>24</sup>, kjer so pristojni organi pritožnici po porodu odvzeli invalidsko pokojnino. Pritožnica je predhodno delala za zasebno podjetje, ki je vplačevalo redne prispevke v zvezni pokojninski sklad. Sklad ji je do rojstva njenega sina izplačeval invalidsko pokojnino zaradi nezmožnosti za delo, nato je pa izplačevanje ustavil, predvsem zaradi sinovega rojstva. Glede uporabljivosti 6. člena je ESČP dejalo, da razvoj v pravu in načelo enakega obravnavanja zahtevata sprejem stališča, da se 6. člen uporablja na splošno na področju socialne varnosti. ESČP je nato obravnavalo primernost utemeljitve domačih organov glede odvzema invalidske pokojnine, češ da pritožnica formalno ne bi bila več zaposlena, saj bi ves čas posvetila gospodinjstvu in materinstvu. Domača sodišča so to odločitev podprla, temelječ na domnevi, da ženske po porodu prenehajo delati. Glede na to, da je bil to edini razlog za sporno utemeljitev, je ESČP ugotovilo razliko v obravnavi na podlagi spola po 14. členu, v

<sup>23</sup> V slovenskem kontekstu glej zadevi *Korošec proti Sloveniji*, št. 77212/12, sodba z dne 8. 10. 2015 in *Tričković proti Sloveniji*, št. 39914/98, sodba z dne 12. 6. 2001.

<sup>24</sup> Zadeva št. 14518/89, sodba z dne 24. 6. 1993, Serija A št. 263.

povezavi s 6. členom Konvencije. Za upravičenje tovrstne razlike na podlagi spola bi morali obstajati zelo tehtni razlogi. V tem primeru pa ni bilo podane razumne ali objektivne utemeljitve. Ta odločitev je pomembna tudi glede odpiranja vrat za neprispevne dajatve po 1. členu Prvega Protokola, kar avtorja predstavlja kasneje.

Glede višine odmerjenih stroškov v civilnem postopku in s tem povezanim dostop do sodišča velja omeniti zadevo *Cindrić in Bešlić proti Hrvaški*, 2016<sup>25</sup>, kjer sta pritožnika neuspešno uveljavljala civilnopravni zahtevek v zvezi s smrtjo staršev zoper državo in jima je bilo v korist države naloženo plačilo pravnih stroškov v višini 6.800 evrov. ESČP je menilo, da vložene tožbe ni bilo mogoče oceniti kot očitno nerazumne ali brez vsakršne podlage. Kot pomembno okoliščino je štel tudi dejstvo, da je bila tožena stranka država Hrvaška, ki jo je zastopalo državno odvetništvo, stroški pa so bili odmerjeni po odvetniški tarifi, čeprav je državno odvetništvo financirano iz državnega proračuna in ni v enakem položaju kot zasebni odvetnik. ESČP pa je hkrati upoštevalo tudi individualno finančno situacijo pritožnikov, ki bi jo plačilo stroškov državi še poslabšalo. Zaradi nesorazmernosti odmerjenih stroškov je prišlo do kršitve tako 6. člena kot 1. člena Prvega Protokola. Kot torej izhaja iz sodbe v omenjeni zadevi, mora sodišče pri odmeri stroškov postopka upoštevati socialni položaj stranke, ki bi ji sicer zaradi neuspeha moralo naložiti plačilo stroškov nasprotne stranke.

#### 4 14. člen Konvencije in 1. člen 12. Protokola

Ključnega pomena pri varovanju socialnih pravic je 14. člen Konvencije, ki prepoveduje diskriminacijo na podlagi spola, rase, barve kože, jezika, vere, političnega ali drugega prepričanja, narodnostnega ali socialnega izvora, pripadnosti narodni manjšini, lastnine, rojstva ali kakšne druge okoliščine. Prepoved diskriminacije iz 14. člena ni samostojna, temveč se uporablja v povezavi z drugimi vsebinskimi pravicami, ki jih zagotavlja Konvencija. Povedano drugače, nedopustno razlikovanje samo po sebi še ne pomeni kršitve Konvencije. Kršitev bo podana tedaj, kadar gre za nedopustno razlikovanje v zvezi s kakšno pravico, ki jo zagotavlja Konvencija ali vsaj ugodnostjo, ki sodi v polje (angl. *within the ambit*) posamezne konvencijske pravice.

<sup>25</sup> Zadeva št. 72152/13, sodba z dne 6. 9. 2016.

Kot bo razvidno iz nadaljevanja tega prispevka, so bile prav določbe 14. člena Konvencije ključne za to, da je ESČP ugodilo pritožniku v slabem socialnem položaju in ugotovilo kršitev Konvencije. Četudi je ESČP štelo, da Konvencija sama po sebi posamezne socialne pravice (npr. posamezne vrste pokojnine, dodatka, transferja) ne zagotavlja, pa je v primeru, ko je posamezna država pogodbenica v svojem pravnem redu takšno pravico predvidela na način, da jo je bilo mogoče uvrstiti v polje npr. premoženjskih pravic, ki jih varuje 1. člen Prvega Protokola, ali pravic, ki zagotavljajo varstvo zasebnega ali družinskega življenja iz 8. člena Konvencije; to je treba storiti nediskriminatorno. V nasprotnem primeru ESČP ugotovi kršitev 14. člena Konvencije v povezavi s tisto določbo Konvencije, v polje katere sodi pravica ali ugodnost, glede katere je država pogodbenica nedopustno razlikovala.

Primere, ko je ESČP ugotovilo kršitve 14. člena Konvencije v povezavi bodisi z 8. členom Konvencije bodisi s 1. členom Prvega Protokola h Konvenciji, bosta avtorja predstavila v okviru slednjih.

Prepoved nedopustnega razlikovanja v konvencijskem sistemu je nadgradil 1. člen 12. Protokola, ki prepoveduje diskriminacijo na splošno. Med državami, ki so ta protokol podpisale in ratificirale, je tudi Slovenija. ESČP lahko kršitev ugotovi tudi tedaj, kadar pravica ali ugodnost, glede katere je nastopilo razlikovanje, ne sodi v polje katerekoli izmed konvencijskih pravic. To seveda dodatno preprečuje diskriminacijo pri preprečevanju revščine ali siceršnjem izboljševanju socialnega položaja posameznikov. Ni pa ESČP do sedaj nikoli šlo tako daleč, da bi štelo, da ta konvencijska določba državam pogodbenicam nalaga odpravo revščine ali izboljšanje socialnega položaja posameznikov.

V sodni praksi o socialnih prejemkih je ESČP naredilo korak dlje po 1. členu 12. Protokola v zadevi slepih šahistov *Negovanović in drugi proti Srbiji*, 2022<sup>26</sup>. Štirje slepi šahisti, ki so osvojili številne medalje na olimpijadah za slepe, so se pritožili, da so bili glede finančnih ugodnosti diskriminirani v primerjavi z videčimi šahisti, ki so sodelovali na mednarodnih tekmovanjih. L. 2006 je Srbija sprejela poseben zakon o priznanju in nagradi za izjemne športne dosežke, ki je predvideval posebne finančne ugodnosti za izjemne športnike. Srbska šahovska zveza je predlagala, da naj se med

---

<sup>26</sup> Zadeva št. 29907/16 in druge, 25. 1. 2022.

upravičence vključi tudi slepe šahiste, vendar domači organi tej prošnji niso ugodili. ESČP je opozorilo, da imajo države ozko polje proste presoje pri razlikovanju, kadar gre za invalide. Ko so se srbske oblasti odločile vzpostaviti poseben sistem nagrad za izjemne športne dosežke, bi morale to storiti v skladu z načelom nediskriminacije. Ugotovilo je, da to razlikovanje ni bilo razumno in objektivno utemeljeno ter da je prišlo do kršitve 1. člena 12. Protokola. Ta sodba, ki v času oddaje prispevka še ni bila dokončna, pomeni razvoj na področju socialnih dajatev, ki so v izključni diskrecijski pravici države, za katere je do nedavna veljalo, da jih Konvencija ne varuje (Kresal, 2011, 50. člen, točka 14).

## 5 8. člen Konvencije

V 8. členu Konvencije je zagotovljena pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja<sup>27</sup>, doma in dopisovanja. V drugem odstavku je določeno, da je v navedeno pravico mogoče poseči le ob tamkaj navedenih pogojih. Slednji pa so seveda relevantni le tedaj, kadar gre za t. i. negativne obveznosti države, torej za prepoved nedopustnih posegov v navedeno pravico. Poleg negativnih pa so pomembne tudi pozitivne obveznosti, ki državi nalagajo aktivno ravnanje z namenom, da bi posameznik lahko uresničil to pravico.

### A Dostop do pitne vode

Ilustrativen primer, ki kaže potencialno širitev pozitivnih obveznosti države na področje varstva socialnega položaja posameznikov, je sodba v zadevi *Hudorovič in drugi proti Sloveniji*, 2020.<sup>28</sup> Pritožniki so bivali v dveh romskih naseljih brez vodovoda in kanalizacije. Zatrjevali so, da jim država ni zagotovila dostopa do pitne vode, kar naj bi med drugim pomenilo kršitev pravice iz 8. člena Konvencije.

Pomen te zadeve je v tem, da ESČP ni v celoti zavrnilo možnosti, da bi dostop do pitne vode sodil v okvir pozitivnih obveznosti države po tej konvencijski določbi. Sprejelo je stališče, da je voda nujna za človekovo preživetje, vztrajno in dolgotrajno pomanjkanje dostopa do pitne vode pa ima lahko škodljive posledice za zdravje in človekovo dostojanstvo, s čimer izpodjeda jedro zasebnega življenja in uživanje doma. Presodilo je, da se bistvo obeh pritožb nanaša na pozitivno obveznost države

<sup>27</sup> Glej tudi O'Conneide (2008, str. 20).

<sup>28</sup> Pritožbi št. 24816/14 in 25140/14, sodba z dne 10. 3. 2020.

zagotoviti dostop do temeljnih dobrin, še posebej družbeno deprivilegirani skupini, pri čemer pa ima država široko polje proste presoje, kako naj to obveznost izpolni.

Upošteva je opisani test je ESČP nato vzelo na znanje ukrepe, ki jih je država v splošnem sprejela za izboljšanje prekarne življenjskih razmer v romskih skupnostih v Sloveniji. Izpostavilo je tudi okoliščino, da so pritožniki prejeli socialna plačila in tako niso živeli v stanju izjemne revščine, sredstva, ki so jih prejeli od države, pa so lahko namenili za izboljšanje življenjskih razmer. Predvsem pa je ESČP upoštevalo konkretne korake, ki so jih napravile občinske oblasti z namenom, da bi pritožnikom zagotovile dostop do pitne vode. Čeprav se pritožniki in država niso strinjali o nekaterih dejanskih okoliščinah zagotavljanja pitne vode, ponujene rešitve pa so bile v pomembni meri začasne, je ESČP štelo, da so ti pozitivni ukrepi pritožnikom dostop omogočili, posledično pa je ugotovilo, da pravica pritožnikov iz 8. člena Konvencije ni bila kršena.

Sodba v zadevi *Hudorovič in drugi proti Sloveniji* (Pouikli, 2020, str. 351) odpira vrata za pritožbe posameznikov s socialnega obrobja, katerih prekarne položaj onemogoča temeljne možnosti za zasebno in družinsko življenje ali vzpostavitev oziroma obdržanje doma, če menijo, da država pogodbenica, v kateri živijo, ni storila dovolj za to, da bi jim zagotovila možnosti za uživanje te pravice. Pričakovati je, da se bo ESČP v takem primeru spustilo v analizo položaja pritožnika in konkretnih ukrepov države, pri čemer bo tej seveda dopuščalo široko polje proste presoje, kako naj izpolni svoje pozitivne obveznosti.

## **B Beračenje**

V zadevi *Lacatus proti Švici*,<sup>29</sup> 2021, je bila pritožnica, romunska državljanka romskega porekla, večkrat obsojena na globo zaradi beračenja na javnem kraju. Ker globe ni mogla plačati, je bila ta pretvorjena v petdnevno zaporno kazen. Vsa pravna sredstva zoper obsodbe v švicarskem pravem sistemu so bila neuspešna. V pritožbi na ESČP je (med drugim) uveljavljala kršitev pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Konvencije.

ESČP je njeni pritožbi ugodilo in ugotovilo kršitev navedene konvencijske določbe. Med drugim je poudarilo, da sta bili popolna prepoved beračenja in njego

---

<sup>29</sup> Zadeva št. 14065/15, sodba z dne 19. 1. 2021.

penalizacija radikalna ukrepa, ki bi zahtevala močno upravičenost (angl. *strong justification*) in posebej natančen sodni nadzor, ki bi omogočal tehtanje interesov, ki so v igri. Takšnega tehtanja švicarska zakonodaja ni omogočala. Kar je posebej pomembno z vidika tematike, ki je obravnavana v tem članku, pa je nadaljnje razlogovanje ESČP. To je opozorilo, da je pritožnica prihajala iz izjemno revne družine, da je bila nepismena, da ni imela dela in da ni prejela nobenih socialnih pomoči. Beračenje ji je tako zagotavljalo sredstva za preživetje. Glede na očitno ranljiv položaj, v katerem je bila, je po stališču ESČP imela pravico izpostaviti svoje stanje in skušati zadovoljiti svoje temeljne potrebe s pomočjo beračenja.

ESČP je presodilo, da kazen, na katero je bila obsojena pritožnica, ni bila sorazmerna niti s ciljem preprečevanja kriminalitete niti z varstvom pravic mimoidočih, stanovalcev in imetnikov trgovin. Ker je zelo verjetno, da pritožnica ni imela druge možnosti kot beračiti za preživetje, je globa, ki ji je bila naložena prekršila pritožnično človeško dostojanstvo in nedopustno posegla v bistvo njene pravice iz 8. člena.

Zadeva *Lacatus* je tako ilustrativna za zgoraj navedeni pristop, v okviru katerega ESČP upošteva socialni položaj posameznika pri presoji dopustnosti posega v pravico iz 8. člena Konvencije.

### **C Družinsko življenje, nedopustno razlikovanje in socialni položaj posameznika**

V povezavi s 14. členom Konvencije sta avtorja že omenila, da je socialni položaj posameznika lahko pomemben pri presoji, ali je država, zoper katero je vložena pritožba, pri odločanju o podelitvi kakšne pravice ali ugodnosti, ki je Konvencija sama po sebi ne priznava, prekršila kakšno konvencijsko določbo. Do tega bo primeroma lahko prišlo tedaj, kadar posamezna pravica ali ugodnost meri na omogočanje družinskega življenja posameznika (katerega spoštovanje je sicer zagotovljeno z 8. členom Konvencije), vendar je država pri njenem podeljevanju ravnala diskriminatorno. V takšnem primeru bo šlo za kršitev pravice iz 14. člena v povezavi z 8. členom Konvencije.



Nedopustno razlikovanje se mora nanašati na katerega izmed v Konvenciji navedenih temeljev. Eden izmed njih je posameznikov spol. Med zanimivejše zadeve glede diskriminacije na podlagi spola sodi zadeva *Konstantin Markin proti Rusiji*,<sup>30</sup> 2012, kjer je pritožnik – razvezani operater radijske obveščevalne službe v oboroženih silah – zaprosil za tri leta starševskega dopusta za vzgojo svojih treh otrok. Po ruskem pravu so bili civilisti, in sicer ne glede na spol, upravičeni do treh let starševskega dopusta, vključno z mesečnim nadomestilom. To pravico so imele tudi ženske v vojaški službi. Za moške v vojaški službi zakonodaja takšne možnosti ni predvidevala. Njegova prošnja je bila zavrnjena z utemeljitvijo, da zanjo ni podlage v nacionalni zakonodaji. Nadrejeni so mu zaradi težkih osebnih okoliščin pozneje starševski dopust v trajanju dveh let in finančno podporo vendarle odobrili. Navkljub temu se je pritožnik pritožil na Ustavno sodišče zaradi razlikovanja po spolu. Ustavno sodišče njegovi pritožbi ni ugodilo, saj naj bi prepoved temeljila na posebnem vojaškem statusu in potrebi, da se prepreči umanjkanje večjega števila vojaškega osebja za opravo vojaške dolžnosti.

V obrazložitvi je ESČP najprej ponovilo, da 8. člen sicer ne varuje pravice do starševskega dopusta per se, ki pa sodi pod ta člen, ki štiti družinsko življenje. Poudarilo je, da se Konvencija ne neha uporabljati pred vrati vojašnic in ugotovilo, da so moški v podobnem položaju kot ženske glede starševskega dopusta. Pri tem se ni strinjalo s tem, da je bilo različno obravnavanje razumno in objektivno utemeljeno bodisi s tradicionalno razdelitvijo vlog spolov v družbi bodisi z argumentom, da bi starševski dopust za vojake negativno vplival na bojno moč in operativno učinkovitost oboroženih sil. Zato je avtomatična oziroma samodejna omejitev (angl. *blanket ban*), ki velja za skupino ljudi na podlagi spola zunaj sprejemljivega polja proste presoje, ki ga uživajo države članice. ESČP je tako presodilo, da je bil kršen 14. člen v povezavi s 8. členom Konvencije.

## 6 1. člen Prvega Protokola h Konvenciji

Izjemnega pomena za varstvo socialnih pravic je, da po ustaljeni presoji ESČP pravica do »premoženja« po 1. členu Prvega Protokola h Konvenciji vključuje tudi pravice do pokojnine ter socialnovarstvenih prejemkov in dajatev. Poglavitni namen 1. člena Prvega protokola je varovanje posameznika pred samovoljnim posegom

<sup>30</sup> Zadeva št. 30078/06, sodba VS z dne 22.3. 2012.

države v njegovo premoženje. Zaščita premoženja pa še zdaleč ni popolna. Ta člen državi namreč daje pravico do nadzora uporabe premoženja in tudi do razlastitve, če tako narekuje javni oz. splošni interes.

V zadnjih letih je prišlo do pomembnega razvoja glede uporabe 1. člena Prvega Protokola in obsega varovanja pravice do premoženja na področju socialne varnosti, kjer obstaja bogata sodna praksa. Pred predstavitvijo zadev s tega področja velja na kratko predstaviti metodologijo presoje ESČP po 1. členu Prvega Protokola.

V okviru obravnave pritožb, ki zatrjujejo kršitev 1. člena Prvega Protokola, je najprej treba ugotoviti, ali pritožbeni očitki sploh sodijo pod ta člen. Da se 1. člen Prvega Protokola lahko uporabi, se morajo zatrjevane kršitve nanašati na pritožnikovo "premoženje" (angl. *possessions*) v smislu navedene določbe. Iz sodne presoje ESČP izhaja, da je pojem "premoženja" samostojen in obsega tako "obstoječe premoženje" kot tudi dobrine, vključno s terjatvami, v zvezi s katerimi lahko pritožnik trdi, da ima do njih vsaj "legitimno pričakovanje" (*Kopecký proti Slovaški* [VS], § 35 (c), 2004<sup>31</sup>). Vprašanje, ki ga je treba preučiti v vsakem primeru je, ali je pritožnik na podlagi okoliščin zadeve, obravnavanih kot celote, upravičen do bistvenega vsebinskega interesa, ki ga varuje 1. člen Prvega Protokola (*Bronionski proti Poljski* [VS], § 129, 2004<sup>32</sup>, in *Béláné Nagy* [VS], § 76, 2016<sup>33</sup>).

Komisija za človekove pravice (v nadaljevanju Komisija), ki je bila ukinjena l. 1998, in ESČP sta ta pojem razlagala široko in danes glede na sodno prakso obsega pravice *in rem* ter *in personam*, kot npr. nepremično in premično premoženje, patentne pravice, delnice, pokojnino in socialnovarstvene zahtevke ob izpolnjevanju pogojev, opravljanje poklica, gradbeno dovoljenje itd. Pravice, ki izhajajo iz sklenjenih pogodb ter s sodbo prisojeni zneski so prav tako opredeljeni kot "premoženje". Osrednjega pomena je pridobljena ekonomska vrednost posameznega premoženjskega interesa.

---

<sup>31</sup> Zadeva št. 44912/98, sodba VS z dne 28. 9. 2004.

<sup>32</sup> Zadeva št. 31443/96, sodba VS z dne 22. 6. 2004.

<sup>33</sup> Zadeva št. 53080/13, sodba VS z dne 13. 12. 2016.

Naslednji korak v presoji ESČP je preverjanje, ali je bil poseg države predviden z zakonom oz. ali je bil morebiti samovoljen. Sledi presoja nujnosti posega, v okviru katere imajo države široko polje proste presoje pri izvajanju socialne in ekonomske politike. Nenazadnje mora biti poseg v posameznikovo premoženje sorazmeren zasledovanemu cilju (angl. t. i. *proportionality test*), pri čemer posameznik ne sme nositi pretežkega posameznega bremena. Ko ESČP odloča o zatrtju kršitvi konvencijskih pravic, je namreč prav vprašanje sorazmernosti pogosto ključnega pomena. Socialna oziroma finančna situacija pritožnika pa je eden od pomembnih elementov pri presoji, ali je posameznik morda nosil čezmerno breme posega.

V prej omenjeni zadevi pod 3. členom *Larioshina proti Rusiji* je ESČP glede socialnovarstvenih prejemkov sprejelo stališče, »da Sodišče načeloma ne more prevzeti vloge domačih oblasti glede ocenjevanja ali spremembe višine finančnih prejemkov v okviru socialnovarstvenih shem«. Enako tudi v okviru 1. člena Prvega Protokola velja, da Konvencija ne daje nobene pravice do pokojnine kot take ali do določene višine pokojnine, čeprav lahko tvori znižanje ali prekinitev izplačevanja socialnovarstvenih prejemkov poseg v premoženje, ki ga je potrebno utemeljiti (*Bélané Nagy proti Madžarski* [VS], § 84).

Velikokrat so se pritožniki glede zavrnitve socialnovarstvenih prejemkov sklicevali na 1. člen Prvega Protokola v povezavi s 14. členom Konvencije. Poudariti velja, da čeprav je diskrecijska pravica države, torej polje proste presoje, po 1. členu Prvega Protokola pri izvajanju socialne in ekonomske politike precej široka, se le-ta ne sme izvajati na diskriminatoren način. »Če se pritožniku ne prizna pravice do vsega ali dela premoženja na diskriminatorni podlagi, ki jo pokriva 14. člen, je relevantni test naslednji: ali bi bil pritožnik upravičen do socialnih dajatev, če te diskriminatorne podlage ne bi bilo« (*Šaltynyte proti Litvi*, 2021, § 59)<sup>34</sup>.

## A Prispevni in neprispjevni socialnovarstveni prejemki

Kadar je posameznik izpolnjeval zakonsko predpisane pogoje, so na podlagi sodne prakse nekdanje Komisije za pravice, ki jih varuje 1. člen Prvega Protokola, šteje »zgolj prispevne dajatve v sklade socialnega zavarovanja, in sicer če je bila vzpostavljena neposredna zveza med višino vplačil ter izplačanimi prejemki« (*Müller*

<sup>34</sup> Zadeva št. 32934/19, sodba z dne 26. 10. 2021.

*proti Avstriji*, odl. Komisije, 1974, str. 49<sup>35</sup>). »V nasprotnem primeru pritožnik ni mogel zahtevati deleža v skladu« (*G. proti Avstriji*, odl. Komisije, 1984, str. 166<sup>36</sup>). V kasnejši sodni praksi je ESČP vendarle večkrat odločilo, da med »premoženje« sodijo tudi neprispevne socialne dajatve, kot npr. v zadevi *Koua Poirrez proti Franciji*, 2003, § 37<sup>37</sup>, ki je podrobneje predstavljena kasneje.

V zadevi *Tričković proti Sloveniji*, odl. Komisije, 1998<sup>38</sup>, je Komisija odločila, da je pritožba pripadnika nekdanje Jugoslovanske ljudske armade (»JLA«) glede zavrnitve prošnje za akontacijo vojaške pokojnine neutemeljena, saj ni izpolnjeval pogojev zanj. Prav tako ni bila diskriminatorna določitev, katere kategorije nekdanjih pripadnikov JLA so upravičene do akontacije. Podobno je ESČP odločilo v zadevi *Predojević in drugi proti Sloveniji*, odl., 2004<sup>39</sup>, ob predpostavki, da se 1. člen Prvega Protokola sploh lahko uporabi, saj so pritožniki v veliki meri vplačevali prispevke v poseben zvezni vojaški sklad v Beogradu, tedanjemu glavnemu mestu nekdanje Socialistične Federativne Republike Jugoslavije.

Ena od prelomnih zadev za področje socialnovarstvenih prejemkov je zadeva *Gaygusuz proti Avstriji*, 1996 (Palmer, 2009, str. 421), tako glede uporabe 1. člena Prvega Protokola kot nediskriminatornega obravnavanja na podlagi državljanstva. Po prenehanju izplačevanja nadomestila za nezaposlenost so avstrijske oblasti pritožniku, ki je bil državljani Turčije, zavrnilo njegovo prošnjo za nujno socialno pomoč (angl. *emergency assistance*), ki je bila vezana na plačevanje prispevkov v sklad za nezaposlene. Pritožnik je v Avstriji bival zakonito, delal več kot desetletje in prispeval v sklad, tako kot avstrijski državljani. Upošteva zvezo med prispevki in zahtevkom za nujno socialno pomoč je ESČP najprej ugotovilo, da je zahtevek za nujno socialno pomoč premoženjska pravica po 1. členu Prvega Protokola, ne da bi se bilo potrebno sklicevati izključno na povezavo med tem zahtevkom in plačevanjem davkov in drugih prispevkov iz drugega odstavka tega člena (*Gaygusuz proti Avstriji*, 1996, § 41).

<sup>35</sup> Zadeva št. 6849/72, odločitev Komisije z dne 16. 12. 1974.

<sup>36</sup> Zadeva št. 10094/82, odločitev Komisije z dne 14. 5. 1984.

<sup>37</sup> Zadeva št. 40892/98, sodba z dne 30. 9. 2003.

<sup>38</sup> Zadeva št. 39914/98, odločitev Komisije z dne 27. 5. 1998.

<sup>39</sup> Zadeva št. 43445/98 in druge, odločitev Sodišča z dne 7. 6. 2001.

Tedanje nestalno Sodišče, ki je zadevo obravnavalo po Komisiji, je poudarilo, da »morajo obstajati zelo tehtni razlogi za upravičenje razlike v obravnavanju, ki bi temeljila izključno na podlagi državljanstva, da bi bila skladna s Konvencijo« (Gaygusuz proti Avstriji, 1996, § 42). Glede na to, da je pritožnik vse ostale pogoje izpolnjeval, je ESČP presodilo, da je bil 1. člen Prvega Protokola v povezavi s 14. členom Konvencije kršen.

V prej omenjeni zadevi *Koua Poirrez proti Franciji*, 2003, § 37, je ESČP prav tako obravnavalo neizpolnjevanje pogoja državljanstva. Pritožnik, ki je bil državljani Slonokoščene obale, je francoske organe zaprosil za nadomestilo za invalidnost. Francoski državljani je pritožnika sicer posvojil kot otroka, vendar je za francosko državljanstvo zaprosil, ko je bil že polnoleten in mu je bila prošnja zavrnjena. Njegov zahtevek za nadomestilo za invalidnost pa je bil zavrnjen z obrazložitvijo, da je nadomestilo na voljo le francoskim državljanom ali državljanom držav, s katerimi je Francija sklenila dvostranski sporazum o socialni varnosti.

ESČP je ugotovilo, da je bil pritožnik dejansko v podobnem položaju kot francoski državljani, saj je izpolnil vsa druga zakonsko določena merila za prejemanje nadomestila. Poleg tega je bil po spremembi zakonodaje, ki je odpravila pogoj državljanstva, upravičen do nadomestila, prejemal pa je tudi druge socialne dodatke, kjer francosko državljanstvo ni bilo pogoj. ESČP je poudarilo, da bi bili za utemeljitev različnega obravnavanja pritožnika in drugih državljanov potrebni posebno tehtni razlogi. Čeprav Francija s Slonokoščeno obalo ni imela sklenjenega dvostranskega sporazuma, jo je zavezoval 1. člen Konvencije, v skladu s katerim naj države pogodbenice priznavajo konvencijske pravice vsakomur, ki sodi v njihovo pristojnost (glej tudi *Gaygusuz*, § 51). Pravkar predstavljeni zadevi sta jasno začrtali sodno prakso, na podlagi katere je diskriminacija na podlagi državljanstva oziroma narodnosti le težko skladna s Konvencijo in o kateri bo več govora kasneje.

Nejasnosti glede prispevnih in neprispavnih dajatev je odpravil Veliki Senat v vodilni zadevi *Stec in drugi proti Združenemu kraljestvu* [VS] (odl.), 2005, §§ 43-56<sup>40</sup>, kjer je ESČP obravnavalo razlikovanje med moškimi in ženskami glede starostnih pogojev za državno pokojnino in na to vezane meje za upravičenje do nadomestila za zmanjšano plačo.

---

<sup>40</sup> Zadeva št. 65731/01 in druge, odločitev VS z dne 6. 7. 2005.

Na vprašanje, ali sodijo tudi neprispevne dajatve v domet 1. člena Prvega Protokola, je Veliki senat odgovoril v skladu z doktrino, da je Konvencijo potrebno interpretirati kot celoto, ob upoštevanju spreminjajočih se pogojev v državah članicah za zagotovitev pravic, ki bi bile praktične in učinkovite in ne teoretične in iluzorne. Spomnil je na razvoj uporabe 6. člena Konvencije, kjer je ESČP v zadevah *Feldbrugge proti Nizozemski* in *Deumeland proti Nemčiji*, 1986<sup>41</sup> ugotovilo, da se je ta člen uporabljal najprej le za socialnovarstvene prejemke iz prispevnih shem, ki so zaradi podobnosti s shemami zasebnega zavarovanja, šteli za zadostno osebne in ekonomske, da so sodili pod civilne pravice. Kasneje se je uporaba 6. člena razširila na spore o upravičenju do neprispevnih socialnovarstvenih dajatev in opuščena je bila primerjava z zasebnimi zavarovalnimi shemami ter pogodbenim odnosom med posameznikom in državo. V prej omenjeni zadevi *Schuler-Zraggen proti Švici*, 1993, pa je ESČP dejalo, da razvoj v pravu in načelo enakega obravnavanja zahtevata sprejem stališča, da se 6. člen uporablja na splošno na področju socialne varnosti, vključno s socialno podporo. V interesu povezanosti Konvencije je, da se samostojni pojem premoženja po 1. členu Prvega Protokola interpretira skladno s pojmom premoženjskih pravic po 6. členu Konvencije (*Stec in drugi proti Združenemu kraljestvu* [VS] (odl.), 2005, § 48-49).

Veliki senat je tako ugotovil, da obstaja v večini držav članic Sveta Evrope široka paleta socialnovarstvenih dajatev, ki pritožnikom podeljujejo upravičenja, ki jih lahko kvalificiramo kot pravice. Sredstva za socialne dajatve imajo različen izvor: v nekaterih primerih gre za prispevke v določen sklad; v drugih primerih je višina dajatve odvisna od vplačanih prispevkov; veliko dajatev pa se financira iz splošnih davkov na podlagi zakonsko določenih pogojev. Upošteva se raznolikost njihovega financiranja ter povezanost v večini socialnovarstvenih sistemov ni bilo več mogoče zatrjevati, da sodijo v domet 1. člena Prvega Protokola le prejemki, plačevani iz prispevkov v določen sklad. Poleg tega bi izključitev dajatev, ki se financirajo iz splošnih davkov pomenila neupoštevanje dejstva, da veliko upravičencev v tovrstnih sistemih s plačevanjem davkov prispeva k njihovem financiranju (*Stec in drugi proti Združenemu kraljestvu* [VS] (odl.), 2005, § 50).

Veliki Senat je poudaril tudi, da je v moderni, demokratični državi veliko posameznikov, za celoto ali del njihovih življenj, za preživetje popolnoma odvisnih

---

<sup>41</sup> Zadevi št. 8562/79 in 9384/81, sodbi plenarnega Sodišča z dne 29. 5.1986.

od socialnovarstvenih dajatev. Veliko domačih pravnih sistemov priznava, da je treba takim posameznikom zagotoviti gotovost in varnost, ter predvideva plačevanje socialnovarstvenih dajatev kot pravic v primeru, da so pogoji izpolnjeni. Kadar ima posameznik po domačem pravu pravico (angl. *assertable right*) do socialnovarstvene dajatve, se to odseva v priznanju, da sodi ta bistveni interes v polje varstva 1. člena Prvega Protokola (*Stec in drugi proti Združenemu kraljestvu* [VS] (odl.), 2005, § 51). ESČP je nadaljevalo, da čeprav 1. člen Prvega Protokola ne vsebuje pravice do prejemkov socialne varnosti katerekoli vrste, je v primeru ko v državi pogodbenici velja zakonodaja, ki zagotavlja pravico do izplačila socialnih prejemkov – odvisnih ali ne od predhodnega plačila prispevkov – to zakonodajo treba šteti za zakonodajo, ki ustvarja premoženjski interes, ki spada na področje 1. člena Prvega Protokola, za osebe, ki izpolnjujejo njene pogoje.

V sami sodbi *Stec in drugi* Veliki senat ni ugotovil kršitve 14. člena s 1. členom Prvega Protokola, saj je menil, da je razlika med moškimi in ženskami glede starostnih pogojev za državno pokojnino in nadomestila izvorno namenjena izboljšanju neugodnejšega ekonomskega položaja žensk. Ta razlika je še nadalje razumno in objektivno utemeljena, dokler ne bodo socialne in ekonomske spremembe odpravile potrebe po posebnem obravnavanju žensk.

Za uporabljivost 1. člena Prvega protokola torej ni več potrebno delati razlike med prispevnimi in neprispevnimi dajatvami, izvzete pa so še vedno tiste socialne dajatve, ki so podvržene čisto diskrecijskemu odločanju (Kresal, 2011, člen 50, točka 14). Zadnji razvoj sodne prakse v okviru 1. člena 12. Protokola nakazuje, da bi lahko v določenih primerih zaradi načela nediskriminacije tudi slednje socialne dajatve sodile v konvencijsko zaščito. Tudi na tem področju pa veljalo splošna načela po 1. členu Prvega Protokola, predstavljena v začetku tega poglavja.

## **B Socialni položaj kot eden od kriterijev presoje sorazmernosti posegov v premoženje**

Že zgoraj je omenjeno, da je pri posegih v pravice v okviru presoje sorazmernosti pomemben tudi socialni položaj posameznikov. To velja tudi pri posegih v pravico do mirnega uživanja premoženja. Relevantnost tega pristopa se je pokazala še posebej v primerih varčevalnih ukrepov, ki so jih države pogodbenice sprejemale med gospodarsko in finančno krizo po letu 2008. Varčevalni ukrepi so pogosto

zarežali prav v različne socialne pravice, ki so jih posamezniki uživali bodisi na prispevni podlagi bodisi brez nje, s tem pa tudi v njihovo premoženje v smislu 1. člena Prvega Protokola.

V tem smislu je ilustrativna zadeva *Bélané Nagy proti Madžarski* [VS], 2016, kjer so izčrpno povzeta splošna načela s področja socialne varnosti (*Bélané Nagy proti Madžarski* [VS], 2016, §§ 80-89), in ki je posebnega pomena za presojo sorazmernosti posegov v premoženje v situaciji pomanjkanja finančnih sredstev. Pritožnica je po zakonodajnih spremembah izgubila pravico do invalidskega dodatka, zaradi novo predpisanih kriterijev upravičenosti. Invalidsko pokojnino je prejela od l. 2001 in jo izgubila l. 2010, ko je bila njena invalidnost po novi metodologiji ponovno ocenjena in ni več dosegala zahtevane stopnje. V naslednjih letih je pritožnica opravila nadaljnje medicinske preiskave, ki so pokazale, da je stopnja njene okvare dovolj visoka, da bi pokojnino lahko zopet prejela. Vendar pa je l. 2012 začel veljati nov zakon, ki je uvedel nove dodatne kriterije za pridobitev pravice do prejemanja invalidske pokojnine, pri čemer pritožnica ni izpolnjevala pogoja zadostnega trajanja zavarovalnega razmerja. Pritožnica je izpodbijala zavrnitev prošnje, ker da nima drugih sredstev za preživetje, da je odločitev nepravilna, ter da pri njenem zdravstvenem stanju ni prišlo do nobenega izboljšanja.

Glede posega v pritožnično premoženje je Veliki senat poudaril, da države lahko zakonodajne spremembe na področju socialnih pravic sprejmejo kot reakcijo na spremembe v družbi in razvijajoče se poglede na kategorije ljudi, ki so upravičeni do socialne pomoči. Kadar se je nacionalna zakonodaja glede priznavanja pravic spremenila in ko posameznik ne izpolnjuje več spremenjenih pogojev, je potrebna skrbna presoja vseh specifičnih okoliščin posamičnega primera – zlasti glede narave spremembe – vse z namenom, da se preveri obstoj utemeljenih in bistvenih premoženjskih interesov po domačem pravu (*Bélané Nagy proti Madžarski* [VS], 2016, §§ 88-89).

ESČP se je strinjalo, da je poseg v pritožnično premoženje temeljil na zakonski podlagi in da je zasledoval zakoniti cilj varstva javnih proračunskih sredstev z namenom, da se racionalizira sistem dodeljevanja z invalidnostjo povezanih socialnovarstvenih prejemkov. Vendar pa je bilo pritožnici upravičenje v celoti odvzeto, ne pa, kot bi bilo bolj primerno, le sorazmerno zmanjšano. Ob tem ni imela nobenih drugih, omembe vrednih, rednih dohodkov, s katerimi bi se preživljala, je bila težje zaposljiva in je spadala v skupino ranljivih invalidnih oseb. Kljub temu, da



je polje proste presoje države na področju socialnih pravic zelo široko, je ESČP zaključilo, da je morala pritožnica nositi pretežko posamično breme (*Bélané Nagy proti Madžarski* [VS], 2016, §§ 124-126). Ta sodba nazorno predstavlja pristop ESČP do upoštevanja različnih elementov v presoji sorazmernosti posega, v situaciji, ko je bil odvzem socialnovarstvene pravice načeloma zakonit, vendar niso imele domače oblasti nobenega posluha za pritožničin osebni položaj.

Podobno je odločilo v zadevi *Krajnc proti Sloveniji*, 2017<sup>42</sup>. Pritožnik je imel pravico do nadomestila za čas čakanja na razporeditev oziroma zaposlitev na drugem ustreznem delu v višini približno 390 evrov mesečno, od leta 2004 dalje. Potem, ko je leta 2010 utrpel novo poškodbo, je njegov osebni zdravnik podal predlog za uveljavitev novih pravic iz invalidskega zavarovanja. Vendar pa je to zaradi določb novega zakona pomenilo, da je bil pritožnik upravičen le do nadomestila za invalidnost v višini okoli 190 evrov mesečno.

ESČP je ugotovilo, da je prišlo do znižanja prejemka le zaradi podanega predloga, utemeljenega na poslabšanju invalidnosti, pri čemer so nezaposleni invalidi s preostalo delovno zmožnostjo, ki se jim stanje po 1. januarju 2003 ni poslabšalo, še naprej prejeli prejemek po starem zakonu. Glede sorazmernosti posega je ESČP upoštevalo tudi ranljiv položaj pritožnika, ki je kot nezaposleni invalid že tako imel težave pri iskanju zaposlitve, hkrati pa je bil ta prejemek njegov glavni vir dohodka in se na spremembo v njegovi višini ni mogel pripraviti, tako da je nosil pretirano posamično breme. Prišlo je do kršitve 1. člena Prvega Protokola (*Zidar Al-Mutairi*, 2018, str. 33).

Do drugačnega zaključka je ESČP prišlo v zadevi *Šeiko proti Litvi* (2020)<sup>43</sup>, kjer je pritožnica odplačevala 20-odstotni delež pokojnine žrtvi kaznivega dejanja, ki ga je storila. ESČP je ugotovilo, da ni prišlo do kršitve 1. člena Prvega Protokola. Sklicujoč se na *Larioshino proti Rusiji* in *Budino proti Rusiji* je pri tem upoštevalo, da pritožnica ni ostala brez vseh sredstev za preživetje in da je bil ukrep časovno omejen (*Šeiko proti Litvi*, 2020, §§ 32-35).

<sup>42</sup> Zadeva št. 38775/14, sodba z dne 31. 10. 2017.

<sup>43</sup> Zadeva št. 82968/17, sodba z dne 11. 2. 2020.

## C Diskriminatorno ravnanje

### 1. Razlikovanje na podlagi spola

V zadevi *Andrle proti Češki republiki*, 2011<sup>44</sup>, se je pritožnik pritožil, da moški, ki so vzgajali otroke (v njegovem primeru dva otroka), v nasprotju z ženskami, niso deležni znižanja upokojitvene starosti. Češka vlada je trdila, da izhaja ta razlika v obravnavanju iz preteklega komunističnega sistema, v katerem so morale ženske z otroki delati polni delovni čas ter skrbeti za otroke in gospodinjstvo. Cilj ukrepa je bila odprava tega dvojnega bremena za ženske. Oblasti so tedaj že začele postopno reformo pokojninskega sistema v smeri izenačevanja upokojitvene starosti. Vendar je stari sistem še vedno veljal za ljudi v pritožnikovi starosti. ESČP se je strinjalo, da je ukrep zakoreninjen v teh posebnih zgodovinskih okoliščinah in v potrebi po posebnem obravnavanju žensk. Ugotovilo je, da je to še vedno razumno in objektivno utemeljeno. Menilo je tudi, da časovni razpon in obseg ukrepov, sprejetih za odpravo zadevne neenakosti, nista očitno nesorazmerna in ne presejata širokega polja proste presoje, ki jo imajo države na tem področju. Iz tega je sledilo, da država ni kršila načela nediskriminacije po 14. členu Konvencije v povezavi s 1. členom Prvega Protokola.

Sklicujoč se na zadevo *Konstanin Markin*, ki tedaj še ni bila zaključena, je ESČP v zadevi *Andrle* ločilo različno obravnavo moških in žensk na področju starševskega dopusta od tiste na področju pokojnin. Spol ne more zagotoviti zadostne utemeljitve za izključitev očetov iz upravičenosti do starševskega dopusta, kar je kratkoročni ukrep, in njegova reforma ne bi imela resnih finančnih posledic, kot bi to lahko veljalo za reformo pokojninskega sistema. Zato imajo države v zvezi s sistemi pokojninskega zavarovanja širše polje proste presoje.

### 2. Razlikovanje na podlagi narodnosti oziroma državljanstva

Razlikovanje na podlagi narodnostnega izvora je Veliki senat obravnaval tudi v zadevi *Andrejeva proti Latviji*, 2009<sup>45</sup>, kjer je bila pritožnica prej državljanka nekdanje Sovjetske zveze in je imela pravico do stalnega prebivališča v Latviji. Pristojni organi so na podlagi domače zakonodaje opredelili, da je pritožnica pred neodvisnostjo

<sup>44</sup> Zadeva št. 6268/08, sodba z dne 17. 2. 2011.

<sup>45</sup> Zadeva št. 55707/00, sodba VS z dne 18. 2. 2009.

delala zunaj Latvije (čeprav je bila na istem delovnem mestu na latvijskem ozemlju pred neodvisnostjo in po njej), zato je bila njena pokojnina izračunana zgolj na podlagi delovne dobe na istem delovnem mestu po neodvisnosti. Po drugi strani so bili latvijski državljani, ki so delali na istem delovnem mestu, do pokojnine upravičeni glede na njihovo celotno delovno dobo, vključno z delom pred neodvisnostjo. ESČP je ugotovilo, da je pritožnica v primerljivem položaju kot latvijski državljani, saj je bila v skladu z nacionalno zakonodajo »nedržavljanica s stalnim prebivališčem« in je na tej podlagi tudi plačevala davke. Za utemeljitev različnega obravnavanja zgolj na podlagi državljanstva bi bili potrebni zelo tehtni razlogi, ki jih po mnenju ESČP v tej zadevi ni bilo. Čeprav je štelo, da ima država v zadevah davčne in socialne politike običajno široko polje proste presoje, je bil položaj pritožnice dejansko preveč podoben položaju latvijskih državljanov, da bi bilo mogoče upravičiti diskriminacijo na tej podlagi. Prišlo je do kršitve 14. člena Konvencije v povezavi s 1. členom Prvega Protokola.

V času oddaje tega prispevka, je pred Velikim senatom odprta podobna zadeva *Savickis in drugi* proti Latviji<sup>46</sup>, kjer gre za razliko v obravnavanju med latvijskimi državljani in »nedržavljanici s stalnim prebivališčem« pri izračunavanju pokojninske dobe. Drugi kategoriji upokojencev v izračunu niso upoštevali delovne dobe za čas zaposlitve v nekdanji Sovjetski zvezi izven Latvije. Pritožniki se sklicujejo na 14. člen Konvencije v povezavi s 1. členom Prvega Protokola.

Tudi zadeva *Ribač proti Sloveniji*, 2017<sup>47</sup>, se je nanašala na diskriminacijo na podlagi državljanstva. Pritožnik, nekdanji pripadnik JLA, se je pritožil zaradi zavrnitve pravice do starostne pokojnine med novembrom 1998 in aprilom 2003, ker ni imel slovenskega državljanstva. Pritožnik je bil v SFRJ državljan Republike Srbije, po razpadu SFRJ pa je ohranil državljanstvo tedanje Zvezne republike Jugoslavije. V JLA je bil podčastnik v aktivni vojaški službi do 30. septembra 1991, ko se je upokojil. V Sloveniji je prejemal akontacijo vojaške starostne pokojnine, po sprejemu Zakona o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja bivših vojaških zavarovancev l. 1998, pa akontacija ni bila pretvorjena v pokojnino, ker pritožnik ni imel slovenskega državljanstva. Po prejemu državljanstva z naturalizacijo, je l. 2003 pritožnik začel prejemati pokojnino.

---

<sup>46</sup> Zadeva št. 49270/11 in druge.

<sup>47</sup> Zadeva št. 57101/10, sodba z dne 5. 12. 2017.

ESČP je ugotovilo, da se je Slovenija s sprejetjem zakona iz leta 1998 po svoji volji odločila, da bo zagotovila pravico do starostne pokojnine nekdanjim vojaškim zavarovancem JLA, ki so izpolnjevali pogoje, ne glede na to, ali so plačevali prispevke skupnosti ali zavodu ter da se 1. člen Prvega Protokola lahko uporabi (*Ribač proti Sloveniji*, 2017, § 43). Izpolnil je vse druge pogoje po novem zakonu, razen slovenskega državljanstva. Navkljub širokemu polju proste presoje, ki jo ima država na področju socialne varnosti, je ESČP zaključilo, da ne more razbrati nobenih zelo tehtnih razlogov, ki bi lahko upravičili neenako obravnavo, ki temelji izključno na podlagi državljanstva. Prišlo je do kršitve 14. člena Konvencije v povezavi s 1. členom Prvega Protokola. Do enakega sklepa je ESČP prišlo tudi v podobni zadevi *Aleksić proti Sloveniji*, 2019<sup>48</sup>.

### 3. Razlikovanje na podlagi drugih okoliščin

Poleg razlikovanja na podlagi državljanstva in spola je ESČP v vodilni zadevi *Fábián proti Madžarski* [VS], 2017, §§ 131-132<sup>49</sup>, odločalo o razlikovanju med javnim in zasebnim sektorjem glede ukinitve starostne pokojnine v primeru istočasne zaposlitve. Pritožnik, ki je bil pred upokojitvijo zaposlen v državni upravi in je, vzporedno, še vedno delal za enega od javnih sektorjev, je vložil pritožbo zaradi spremembe zakonodaje, ki je ukinila starostno pokojnino osebam, ki so bile istočasno zaposlene v določenih kategorijah javnega sektorja. Upokojenci, ki so bili vzporedno zaposleni v zasebnem sektorju, pa so ostali upravičeni do starostne pokojnine.

Kot prvine presoje sorazmernosti posega države v pritožnikove pravice znotraj njenega polja proste presoje glede znižanja, prekinitve ali ukinitve izplačevanja pokojnin je Veliki senat določil naslednje: »obseg izgube dajatev, obstoj elementa izbire, in obseg izgube sredstev za preživljanje« (*Fábián proti Madžarski* [VS], 2017, § 70). V danem primeru je odločil, da je šlo za začasno prekinitvev izplačevanja pokojnine, da je imel pritožnik izbiro zapustiti službo po zakonodajni spremembi, ter da je njegova plača predstavljala približno polovico povprečne plače na Madžarskem. Pritožnik torej zdaleč ni ostal brez sredstev za preživljanje. Dodati tudi velja, da je pritožnik po prenehanju zaposlitve ponovno začel dobivati pokojnino.

<sup>48</sup> Zadeva št. 57123/10, sodba z dne 29. 1. 2019.

<sup>49</sup> Zadeva št. 78117/13., sodba VS z dne 5. 9. 2017.

Glede zatrjevane diskriminacije je Veliki senat odločil, da pritožnik ni dokazal, da je bil kot upokojenec, zaposlen v državni upravi, v relativno podobni situaciji kot upokojenci, ki so bili zaposleni v zasebnem sektorju. Med tema dvema sektorjema so bile pravne in dejanske razlike. Dejstvo je bilo, da je javni uslužbenec prejemal plačo od države, ki je bila neskladna s hkratnim prejetjem starostne pokojnine iz istega vira. Sporna prepoved prejetja pokojnine in plače iz državnega proračuna, sprejeta v sklopu finančne in socialne politike ter politike zaposlovanja, je bila del zakonodajnih ukrepov, katerih namen je bil popraviti finančno nevzdržne elemente pokojninskega sistema tožene države. To ni preprečevalo prejetja pokojnine in plače osebam, zaposlenim v zasebnem sektorju, katerih plače ni financirala država (v nasprotju z osebami, zaposlenimi v javnem sektorju), temveč zasebni proračuni izven neposrednega nadzora države. ESČP je zaključilo, da 14. člen v povezavi s 1. členom Prvega Protokola ni bil kršen.

V zadevi *Popović in drugi proti Srbiji*, 2020, §§ 75-76 in 78<sup>50</sup>, pa je šlo za razliko v višini invalidskih prejemkov med civilisti in vojaškimi veterani. Civilni paraplegiki, s 100 % stopnjo invalidnosti, so se pritoževali zaradi razlike v višini invalidskih prejemkov med civilisti in vojaškimi veterani. Ne da bi predhodno ugotavljalo, ali sta obe kategoriji v »analognem ali relevantno podobnem položaju«, je ESČP štelo, da je razlika razumno in objektivno utemeljena glede na izvor poškodb. Vojni veterani so jih utrpeli med vojaško službo, ko so bili izpostavljeni višji ravni rizika v opravljanju dolžnosti za državo. Zaradi povečanega rizika je bilo njihove poškodbe težko zavarovati in bi bilo zelo težko oziroma praktično nemogoče iztožiti nadomestilo za poškodbe od povzročiteljev, tj. agentov druge države, ki je sodelovala v vojnem spopadu. Poškodbe civilistov pa niso izvirale iz opravljanja podobnih dolžnosti, temveč predvsem iz nesreč ali dejanj tretjih oseb. Razlika je torej izvirala iz moralnega dolga, ki bi ga lahko imela država do služenja vojnih veteranov. Poleg tega imajo civilisti, ki nimajo dovolj sredstev za življenje, možnost zaprositi za različne socialne dodatke, do katerih vojaški veterani niso upravičeni, tako da bi bila lahko razlika v invalidskih prejemkih manjša, kot so navajali pritožniki. ESČP je zaključilo, da 14. člen v povezavi s 1. členom Prvega Protokola ni bil kršen.

---

<sup>50</sup> Zadeva št. 26944/13 in druge, sodba z dne 30. 6. 2020.

## Č Odpravljanje napak glede odmere socialnovarstvenih prejemkov

ESČP je obravnavalo tudi več primerov, kjer so posameznikom ukinili izplačevanje pokojnine in socialnovarstvenih prejemkov, potem ko so domače oblasti ugotovile, da je prišlo do napake v odmeri. V zadevi *Moskal proti Poljski*, 2009, §§ 72-76<sup>51</sup>, kjer so pritožnici ukinili zgodnjo pokojnino, je ESČP poudarilo pomen socialne pravičnosti ter načela dobrega ravnanja za državo (angl. *good governance*) v zadevah, ki so vitalnega pomena za posameznike, kot so socialnovarstveni prejemki in druge premoženjske pravice. Glede odpravljanja napak to pomeni, da so oblasti upravičene popraviti lastne napake, tudi tiste, storjene iz malomarnosti, vendar morajo pri tem ravnati pravočasno, primerno in dosledno. Če so napako zakrivile oblasti same, brez krivde tretje osebe, je potrebno uporabiti drugačen test sorazmernosti. V okoliščinah primera, ko so pritožnici praktično čez noč ukinili celotno izplačevanje pokojnine, ki je bila edini vir njenih dohodkov, ter upošteva njeno starost in ekonomsko realnost, je ESČP ugotovilo, da je pritožnica nosila pretežno posamično breme.

Sorazmernost posega glede zahtevka za povračilo pomotoma izplačanih zneskov socialne pomoči, ki so predstavljali pritožničin edini prihodek, je ESČP ocenjevalo tudi v zadevi *Čakarević proti Hrvaški*, 2018<sup>52</sup>. Pritožnici je zavod za zaposlovanje odobril prejemanje nadomestila za čas brezposelnosti od 1996 dalje. Leta 2001 je zavod ugotovil, da je pritožnici nadomestilo izplačeval dlje od zakonskega maksimuma 12 mesecev in od pritožnice zahteval, da mu zaradi neupravičene obogatitve vrne približno 2.600 EUR. Domače sodišče je zahtevku pravnomočno ugodilo.

ESČP je ugotovilo, da je imela pritožnica legitimno upravičenje in da se lahko 1. člen Prvega Protokola uporabi. Sama ni z ničemer prispevala, da so bila nadomestila izplačevana še po poteku zakonsko določenega maksimalnega roka; nadomestila je prejemale v dobri veri; upravna odločba ni vsebovala prav nobene navedbe o tem, da je čas prejemanja nadomestila omejen, med potekom zakonskega roka in reakcijo upravnega organa pa je preteklo veliko časa. Ob upoštevanju narave nadomestila, ki naj krije nujne življenjske potrebe, je pritožnica lahko verjela, da je do zneskov upravičena. Čeprav je bilo nadaljnje izplačevanje nadomestila v celoti posledica zmote organa, je bilo pritožnici naloženo, da mora vrniti celoten znesek prejetih

<sup>51</sup> Zadeva št. 10373/05, sodba z dne 15. 9. 2009.

<sup>52</sup> Zadeva št. 48921/13, sodba z dne 26. 4. 2018.

nadomestil z zamudnimi obrestmi. Ob taki odločitvi državi ni bila naložena nobena odgovornost, država se je v celoti izognila kakršnimkoli posledicam lastne napake, breme pa je bilo v celoti prevaljeno na pritožnico.

Pritožnici je bilo ponujeno, da znesek plača v šestih obrokih. Vendar pa je ta vsota za pritožnico pomenila znaten znesek, saj je treba upoštevati, da je bilo nadomestilo njen edini prihodek in da drugega premoženja ni imela. Prejeti znesek mesečnega nadomestila je bil zelo skromen in ga je v celoti porabila za preživetje. Sodišča, ki so svojo odločitev utemeljila na neupravičeni obogatitvi, niso upoštevala pritožničinega zdravstvenega in ekonomskega stanja. Pritožnica je psihiatrični bolnik, nesposobna za delo in dolgotrajno brezposelna. Ni imela bančnega računa, ni prejerala rednega prihodka, bila je brez omembe vrednega premoženja. Tudi če bi ji bilo odobreno obročno plačilo, bi tega ne zmogla brez nevarnosti za lastno preživetje. ESČP je zaključilo, da je zahteva, da pritožnica povrne zneske prejetih nadomestil, ki jih ji je država zaradi lastne napake izplačevala še po poteku zakonskega roka, zanjo predstavljala pretirano posamično breme (*Čakarević proti Hrvaški*, 2018, §§ 82-90).

Do podobnega zaključka je prišlo ESČP v zadevi *Romeva proti Severni Makedoniji*, 2019, §§ 73-78<sup>53</sup>, kjer so pritožnici retroaktivno odvzeli napačno dodeljeno pokojnino in od nje zahtevali, da vrne zneske izplačane za preteklih sedem let. ESČP je poudarilo, da ni pritožnica ničesar prispevala k napačni oceni glede dodelitve pokojnine, saj so ji domači organi izplačevanje ukinili na podlagi ponovne ocene že predložene dokumentacije. Podobno kot v zadevi *Moskal proti Poljski* je ESČP ugotovilo, da je bila pokojnina pritožničin edini vir dohodka, da so ji jo ukinili praktično čez noč, in da je bila v težki finančni situaciji. Tudi v tem primeru je predstavljala ukinitvev pretirano posamično breme za pritožnico. V vseh treh zadevah, *Moskal proti Poljski*, *Čakarević proti Hrvaški* in *Romeva proti Severni Makedoniji*, je bilo pomembno tudi, da so bile pritožnice v dobri veri.

---

<sup>53</sup> Zadeva št. 32141/10, sodba z dne 12. 12. 2019.

## D Zdravstveno varstvo in mirno uživanje premoženja

Pravica do mirnega uživanja premoženja se lahko razteza tudi na posameznikovo zdravstveno varstvo. Glede tega je ilustrativna sodba v zadevi *Fedulov proti Rusiji*,<sup>54</sup> 2019. Pritožniku so leta 2007 diagnosticirali raka. Imel je pravico do brezplačnih zdravil, ki pa jih je zastoj prejel le enkrat. Ob vseh naslednjih priložnostih so mu v lekarni pojasnili, da brezplačnih zdravil nimajo na zalogi, lahko pa jih kupi kot samoplačnik, kar je pritožnik tudi storil. V pravnih postopkih je zahteval povrnitev stroškov, ki jih je imel z zdravili, a neuspešno. ESČP je sprejelo stališče, da 1. člen Prvega Protokola uporabi ter da je prišlo do kršitve pritožnikove pravice, ki jo ta določba zagotavlja.

## E Varčevalni ukrepi

Pri presojanju sorazmernosti posegov v premoženje, vključno z znižanjem pokojnin in drugih socialnovarstvenih prejemkov, pa ESČP je na splošno upoštevalo seveda tudi ekonomsko situacijo v državi pogodbenci. To se je posebej izkazalo pri seriji drastičnih varčevalnih ukrepov (Oette, 2015, str. 669), ki so jih bile države pogodbenice primorane podvzeti po finančni krizi iz leta 2008, in sicer pretežno v okviru Evropske Unije.

ESČP je na splošno sprejelo, da so bili varčevalni ukrepi sprejeti kot odziv na finančno krizo v javnem interesu, da so bili začasni, da so tvorili del širšega ekonomskega programa kakor tudi da niso ogrozili preživetja posameznikov. Kot primer lahko navedemo zadevo *Koufaki in Adedy proti Grčiji* (odl.), 2013, §§ 20 in 46<sup>55</sup>, kjer je ESČP sprejelo stališče, da je bilo znižanje plač in socialnih dodatkov v javnem sektorju v dani situaciji sprejemljivo. Podobno je ESČP odločilo v zadevi *Frimu in drugi proti Romuniji* (odl.), 2012, § 42<sup>56</sup>, kjer je šlo za znižanje pokojnin v javnem sektorju z namenom usklajevanja različnih režimov za celih 70 odstotkov, ter v zadevi *Da Conceição Mateus and Santos Januário proti Portugalski* (odl.), 2013, § 29<sup>57</sup>, kjer so se pritožniki pritoževali glede posledic znižanja počitniških prejemkov na njihovo finančno situacijo in življenjske pogoje.

<sup>54</sup> Zadeva št. 53068/08, sodba z dne 8. 10. 2019.

<sup>55</sup> Zadeva št. 57665/12 in druge, odločitev z dne 7. 5. 2013.

<sup>56</sup> Zadeva št. 45312/11 in druge, odločitev z dne 7. 2. 2012.

<sup>57</sup> Zadeva št. 62235/12 in druge, odločitev z dne 8. 10. 2013.



## 7 Zaključek

Navzlic odsotnosti izrecne omembe socialnih pravic v besedilu Konvencije in njenih Protokolov, je ESČP s pomočjo interpretativnih orodij in tehnik, ki so vtkana v sodno prakso, pokazalo veliko poslušna za socialno razsežnost. Od sedemdesetih let preteklega stoletja dalje je ESČP s sodbo *Airey proti Irski* premostilo<sup>58</sup> doktrinarno razliko med državljanskimi in političnimi pravicami na eni strani ter ekonomskimi in socialnimi pravicami na drugi strani, vzpostavljeno po drugi svetovi vojni. Zanimivo je, da je o razvoju sodne prakse s socialnega področja prejšnje Sodišče večkrat odločalo v plenarni sestavi in sedanje v sestavi Velikega senata, kar priča o pomembnosti teh vprašanj v zvezi z razlago ali uporabo Konvencije (43. člen Konvencije).

Na področju jedrnih človekovih pravic iz 2. in 3. člena Konvencije sodna praksa od odločitev *Pančenko proti Latviji*, *Larioshina proti Rusiji* in *Budina proti Rusiji* dopušča, da bi težki življenjski pogoji lahko dosegli minimalni prag resnosti zaradi »popolne nezadostnosti«<sup>58</sup> finančne pomoči države, ki bi sprožila uporabo teh členov. Na socialnem področju zaenkrat ta prag ni bil dosežen. Veliki Senat pa je v migrantskem kontekstu ugotovil, da je bil kršen 3. člen, ko je šlo za ranljivega posameznika, praktično brez kakršnikoli sredstev za preživljanje (*M.S.S. proti Belgiji in Grčiji* [VS], §§ 251 in 253).

Proaktivni jurisprudenčni odnos je bil zelo pomemben za širitev obsega socialnih pravic, tako glede vsebinskih kot postopkovnih garancij. V osemdesetih letih preteklega stoletja je ESČP na področju 6. člena Konvencije v pojem »civilnih pravic«<sup>58</sup> vključilo tudi prispevne socialnovarstvene zahtevke. Postopno zabisovanje meje med javnimi in zasebnimi shemami je odprlo vrata za vključitev široke palete socialnovarstvenih zahtevkov. Preboj na področju 1. člena Prvega Protokola je bil dosežen z odločitvijo Velikega senata v zadevi *Stec in drugi proti Združenemu kraljestvu*, saj za uporabo tega člena ni več potrebno delati razlike med prispevnimi in neprispelnimi dajatvami.

---

<sup>58</sup> Glej tudi Thornton (2014, str. 227).

Navedeno je pomembno tudi z vidika prepovedi diskriminacije po 14. členu v povezavi z vsebinskimi konvencijskimi pravicami, vključno z 8. členom Konvencije. Sodišče je na tej podlagi ugotovilo več kršitev Konvencije, kjer so pritožniki izpolnjevali vsa druga zakonska merila za dodelitev socialnovarstvenih prejemkov. Iz splošne sodne prakse, ki je bila razširjena na socialno področje izhaja, da je diskriminacija na podlagi spola, državljanstva oziroma narodnosti, ali npr. rojstva, zelo težko utemeljiva, navkljub širokemu polju proste presoje na ekonomskem in socialnem področju. Države pa imajo večjo diskrecijsko pravico glede razlikovanja med zasebnimi in javnimi pokojninskimi shemami, definicijo kategorij upravičencev ipd. Do nadaljnjega razvoja sodne presoje prihaja tudi v okviru 1. člena 12. Protokola, ki vsebuje samostojno prepoved diskriminacije.

Veliki senat je imel priložnost v več vodilnih zadevah s socialnovarstvenega področja po 1. členu Prvega Protokola (*Stec in drugi proti Združenemu kraljestvu*, *Bélané Nagy proti Madžarski* in *Fábián proti Madžarski*) izoblikovati teste, v skladu s katerimi se presoja poseg v pritožnikovo premoženje ter skladnost s prepovedjo diskriminacije. V primeru popolne ukinitve socialnovarstvenih dajatev, ki je bila sicer v skladu z domačim zakonom, je Veliki Senat v zadevi *Bélané Nagy proti Madžarski* ugotovil, da je bil poseg v pritožnično premoženje nesorazmeren, upošteva tudi njen socialni položaj (Leijten, 2018, op. cit, str. 289). V zadevi *Fábián proti Madžarski* je določil naslednje prvine presoje sorazmernosti: obseg izgube dajatev, obstoj elementa izbire, in obseg izgube sredstev za preživljanje. Morda bodo prav ti elementi v prihodnje navdihovali ESČP na socialnem področju po 2. in 3. členu.

Iz prispevka je razvidno, da se lahko ESČP s pomočjo celostnega pristopa učinkovito odziva na družbene spremembe tudi na socialnem področju, kar se je izkazalo tudi pri vključitvi držav srednje in vzhodne Evrope v konvencijski sistem, od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja dalje<sup>59</sup>, v finančni krizi l. 2008 (Tulkens, 2015)<sup>60</sup> ter nenazadnje v razmerah pandemije Covid-19. Istočasno je iz sodne prakse razviden tudi posluš za socialni, in s tem finančni položaj pritožnikov. Poudariti velja tudi nenehno iskanje ravnovesja med obveznostmi države in pravicami posameznikov, v luči presoje stvarnih okoliščin.

---

<sup>59</sup> Glej na primer *Jahn in drugi proti Nemčiji*, št. 46720/99 in druge, sodba VS z dne 30.6. 2005, *Hutten-Czapaska proti Poljski*, št. 35014/97, sodba VS z dne 19.6. 2006, in *Berger-Krall in drugi proti Sloveniji*, št. 14717/04, 12.6. 2014.

<sup>60</sup> Tulkens, Françoise, nekdanja sodnica ESČP.

## Sodna praksa ESČP

- Airey proti Irski*, št. 6289/73, sodba z dne 9. 10. 1979, Serija A št. 41  
*Aleksić proti Sloveniji*, št. 57123/10, sodba z dne 29.1. 2019  
*Andrejeva proti Latviji*, št. 55707/00, sodba VS z dne 18. 2. 2009  
*Andrle proti Češki republiki*, št. 6268/08, sodba z dne 17.2. 2011  
*Béláné Nagy proti Madžarski*, št. 53080/13, sodba VS z dne 13.12. 2016  
*Berger-Krall in drugi proti Sloveniji*, št. 14717/04, sodba z dne 12.6. 2014  
*Broniowski proti Poljski*, št. 31443/96, sodba VS z dne 22.6. 2004  
*Bouyid proti Belgiji*, št. 23380/09, sodba VS z dne 28.9. 2015  
*Budina proti Rusiji*, št. 45603/05, odločitev z dne 18.6. 2009  
*Calvelli in Ciglio proti Italiji*, št. 32967/96, sodba VS z dne 17.1. 2002  
*Čakarević proti Hrvaški*, št. 48921/13, sodba z dne 26.4. 2018  
*Cindrić in Bešlić proti Hrvaški*, št. 72152/13, sodba z dne 6.9. 2016  
*Čiper proti Tručiji*, št. 25781/94, sodba VS z dne 10.5. 2001  
*Da Conceição Mateus and Santos Januário proti Portugalski*, št. 62235/12 in druge, odločitev z dne 8.10. 2013  
*Deumeland proti Nemčiji*, št. 9384/81, sodba z dne 29.5. 1986, Serija A št. 100  
*Fábián proti Madžarski*, št. 78117/13, sodba VS z dne 5.9. 2017  
*Feldbrugge proti Nizozemski*, št. 8562/79, sodba z dne 29.5. 1986, Serija A št. 99  
*Frimu in drugi proti Romuniji*, št. 45312/11 in druge, odločitev z dne 7.2. 2012  
*G. proti Avstriji*, št. 10094/82, odločitev Komisije z dne 14.5. 1984  
*Gaygusuz proti Avstriji*, št. 17371/90, sodba z dne 16.9. 1996  
*Golder proti Združenemu kraljestvu*, št. 4451/70, sodba plenarnega Sodišča z dne 21. 2. 1975, Serija A št. 18  
*Hudorovič in drugi proti Sloveniji*, št. 24816/14 in 25140/14, sodba z dne 10. 3. 2020  
*Hutten-Czapka proti Poljski*, št. 35014/97, sodba VS z dne 19.6. 2006  
*Jahn in drugi proti Nemčiji*, št. 46720/99 in druge, sodba VS z dne 30.6. 2005  
*Konstantin Markin proti Rusiji*, št. 30078/06, sodba VS z dne 22.3.2012  
*Kopecký proti Slovaški*, št. 44912/98, sodba VS z dne 28.9. 2004  
*Korošec proti Sloveniji*, št. 77212/12, sodba z dne 8.10. 2015  
*Koua Poirrez proti Franciji*, št. 40892/98, sodba z dne 30.9. 2003  
*Koufaki in Adedy proti Grčiji*, št. 57665/12 in druge, odločitev z dne 7.5. 2013  
*Krajnc proti Sloveniji*, št. 38775/14, sodba z dne 31.10. 2017  
*Lacatus proti Švici*, št. 14065/15, sodba z dne 19. 1. 2021  
*Larioshina proti Rusiji*, št. 56869/00, odločitev z dne 23.4. 2002  
*Lopes de Sousa Fernandes proti Portugalski*, št. 56080/13, sodba VS z dne 19.12. 2017  
*McCann in drugi proti Združenemu Kraljestvu*, št. 18984/91, sodba VS z dne 27.9. 1995, Serija A. št. 324  
*Moskal proti Poljski*, št. 10373/05, sodba z dne 15.9. 2009  
*M.S.S. proti Belgiji in Grčiji*, št. 30696/09, sodba VS z dne 21.1.2011  
*Müller proti Avstriji*, št. 6849/72, odločitev Komisije z dne 16.12. 1974  
*Muršić proti Hrvaški*, št. 7334/13, sodba VS z dne 20.10. 2016  
*Negovanović in drugi proti Srbiji*, št. 29907/16 in druge, sodba z dne 25.1. 2022  
*Nitecki proti Poljski*, št. 65653/01, odločitev z dne 21. 3. 2002  
*Opuz proti Turčiji*, št. 33401/02, sodba z dne 9.6. 2009  
*Pančenko proti Latviji*, št. 40772/98 odločitev z dne 21.10. 1999  
*Panaitecu proti Romuniji*, št. 30909/06, sodba z dne 10.4. 2012  
*Predojević in drugi*, št. 43445/98 in druge, odločitev Sodišča z dne 7.6. 2001  
*Popović in drugi proti Srbiji*, št. 26944/13 in drugi, sodba z dne 30.6. 2020  
*Ribač proti Sloveniji*, št. 57101/10, sodba z dne 5.12. 2017  
*Romeva proti Severni Makedoniji*, št. 32141/10, sodba z dne 12.12. 2019  
*Savickis in drugi proti Latviji*, št. 49270/11 in druge  
*Schuler-Zgraggen proti Švici*, št. 14518/89, sodba z dne 24 6. 1993, Serija A št. 263

*Steć in drugi proti Združenemu kraljestvu*, št. 65731/01 and 65900/01, odločitev VS z dne 6.7. 2005  
*Šaltinytė proti Litvi*, št. 32934/19, sodba z dne 26.10. 2021  
*Šeiko proti Litvi*, št. 6268/08, sodba z dne 11.2. 2011  
*Šilih v. Slovenia*, št. 71463/01, sodba VS z dne 9. 4. 2009  
*Tričković proti Sloveniji*, št. 39914/98, odločitev Komisije z dne 27.5. 1998, in sodba Sodišča z dne 12.6. 2001  
*Tyrer proti Združenemu kraljestvu*, št.5856/72, sodba z dne 25. 4. 1978, Serija A št. 26

## Literatura

- Brezovar, N. (2021). *Ustavno načelo socialne države*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Cassese, A. (1991). Can the Notion of Inhuman and Degrading Treatment Be Applied to Socio-Economic Conditions, *European Journal of International Law*, 2(2), 141-145. doi: 10.1093/oxfordjournals.ejil.a035789.
- Koch, I. E. (2009). *Human Rights as Indivisible Rights, The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights*. Martinus Nijhoff Publishers (str. 179-208).
- Kresal, B. (2011). Komentar Ustave Republike Slovenije, Človekove pravice in temeljne svoboščine, 50. člen, 2011.
- Leijten, I. (2018). *Core Socio-Economic Rights in the Case-Law of the ECHR* (str. 251). Cambridge University Press.
- Lavrysen, L. (2015). Strengthening the Protection of Human Rights of Persons Living in Poverty under the ECHR, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 33(3), 293-325. doi: 32510.1177/016934411503300303.
- O'Conneide, C. (2008). A Modest Proposal: Destitution, State Responsibility and the European Convention on Human Rights. *Human Rights Law Review*, 8(5), 583-605.
- Oette, L. (2015). Austerity and the Limits of Policy-Induced Suffering: What Role for the Prohibition of Torture and Other Ill-Treatment. *Human Rights Law Review*, 15(4), 669-694. doi: 10.1093/hrlr/ngv023.
- Palmer, E. (2009). Protecting Socio-Economic Rights Through the European Convention on Human Rights: Trends and Developments in the European Court of Human Rights. *Erasmus Law Review*, 2(4), 397-425.
- Pouikli, K. (2020). From a Beacon of Hope to a Question Mark: Right to Clean Water and Sanitation across Europe in the Wake of the ECHR Judgment *Hudorović and Others v. Slovenia*. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 17(3), 351-365. doi: 10.1163/18760104-01703007.
- Thornton, L. (2014). The European Convention on Human Rights: a socio-economic rights charter? V: S. Egan, L. Thornton in J. Walsh (ur.), *Ireland and the European Convention on Human Rights: 60 years and Beyond* (str. 227-256). Bloomsbury.
- Tulkens, F. in De Schutter, O. (ur.) (2013). La Convention européenne des droits de l'homme et la crise économique, La question de pauvreté. *Journal européen des droits de l'homme = European journal of human rights*, (1), 8-20.
- Tulkens, F. (8. 7. 2015). The contribution of the ECHR to the poverty issue in times of crisis, *EJTN*.
- Warbrick, C. (2006). *Economic and Social Interests and the European Convention on Human Rights, Economic, Social, and Cultural Rights in Action* (str. 241-256). Oxford University Press.
- Zidar Al-Mutairi, K. (2018). Kdaj in kako Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic varuje t.i. socialne pravice, *Pravosodni bilten*, (1), 25-37.

# ALI VEČ PRAVNE DRŽAVE POMENI TUDI VEČ SOCIALNE DRŽAVE (IN MANJ REVŠČINE)?

MIRO CERAR

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, Slovenija  
miro.cerar@pf.uni-lj.si

**Sinopsis** Za razvito socialno državo, ki (naj) učinkovito preprečuje in odpravlja revščino, je predpogoj delujoča pravna država, oba koncepta pa sta pogojena z zadostno ekonomsko razvitostjo družbe, z ustrežno politično kulturo in voljo ter, nenazadnje, z dovolj razvito etično (solidarnostno itd.) zavestjo. Razmerje med pravno in socialno državo je komplementarno in asimetrično. Za socialno državo so eksistenčnega pomena tako formalni, kot tudi vsebinski vidiki pravne države, po drugi strani pa je vsaj določena mera socialnosti države oziroma vsaj minimalna blaginja predpogoj za nastanek pravne države. Socialne države ni v nedemokratskem (avtoritarnem, totalitarnem) političnem sistemu, ki s svojo diskriminatorno in nehumano politiko onemogoča obstoj pravne države. Za odpravljanje revščine je pomembno, da ostajajo temeljna načela in vrednote pravne in socialne države v ustreznem dinamičnem ravnovesju. Odgovor na naslovno vprašanje je tako pritrdilen vse dotlej, dokler pravna država ohranja dovolj posluha za uveljavljanje pravnih dopolnitev in izjem v smeri socialne države, hkrati pa, v zadostni meri in nepopustljivo, varuje tiste svoje prvine, ki so nujna pravna podlaga in komplement socialni državi.

#### **Ključne besede:**

socialna država, družba blaginje, pravna država, vladavina prava, demokracija, človekove pravice, solidarnost, socialna pravičnost, revščina

# DOES MORE RULE OF LAW MEAN MORE WELFARE STATE (AND LESS POVERTY)?

MIRO CERAR

University of Ljubljana, Faculty of Law, Ljubljana, Slovenia  
miro.cerar@pf.uni-lj.si

**Abstract** The precondition for a developed welfare state that is (should be) effectively preventing and eradicating poverty is a functioning legal state, however, both concepts are subject to a sufficient economic development of society, appropriate political culture and sufficiently developed ethical (solidarity, etc.) awareness. The relation between the legal and welfare state is complementary and asymmetric. Formal as well as substantial aspects of the legal state are of vital importance for the welfare state, on the other hand, at least a certain amount of sociality of a state and at least minimum welfare are preconditions for the establishment of the legal state. There is no welfare state in an undemocratic (authoritarian, totalitarian) political system, which is preventing the existence of the legal state with its discriminatory and inhumane politics. For overcoming poverty, it is important to keep fundamental principles and values of the legal and welfare state in an appropriate dynamic balance. The answer to the title question is therefore affirmative if the legal state is willing to enforce legal amendments and exceptions directed towards a welfare state and at the same time sufficiently and relentlessly protects those elements that constitute a necessary legal basis and complement for the welfare state.

**Keywords:**

welfare state,  
welfare society,  
the rule of law,  
democracy,  
human rights,  
solidarity,  
social justice,  
poverty

## **1 Uvodno o pomenu pravne in socialne države za zmanjševanje revščine**

Leta 2015 so se z Agendo 2030 za trajnostni razvoj do leta 2030 države članice Organizacije združenih narodov zavezale, da bodo do leta 2030 odpravile revščino.<sup>1</sup> Glede na vse aktualne težave in izzive tega sveta in glede na naravo človeka in človeštva, ki težko sledi zadanim idealom, je seveda nemogoče pričakovati, da bo ta cilj v navedenem roku tudi dejansko dosežen. Toda navedeno zavezo ter vse dosedanje in bodoče ukrepe v smeri uresničitve tega cilja je treba šteti kot vrednotno pozitiven politični premik na mednarodni ravni ter na ravni tistih držav, ki svoje zaveze v smeri zmanjševanja revščine tudi dejansko uresničujejo.

S pojmom revščine se v našem družbenem okviru formalno označuje situacija, v kateri morajo ljudje živeti z relativno majhnim letnim prihodkom (na gospodinjstvo), tj. s prihodkom, ki je pod t.i. določenim pragom revščine po merilih posameznih držav ali organizacij (npr. EU).<sup>2</sup> V širšem življenjskem smislu sodi v okvir materialne revščine tudi izrazito skromno posedovanje materialnih dobrin, kar ljudem poslabšuje možnosti izobraževanja, kulturnega udejstvovanja, dostopa do zdravstvenih storitev itd.<sup>3</sup> S tem se praviloma povečujeta socialna izključenost ter nematerialna revščina<sup>4</sup>, v smislu poslabšanja duševnega zdravja oziroma pomanjkanja nematerialnih dobrin.

Odprava revščine je nedvomno eden temeljnih ciljev socialne države. Brez uveljavljenega koncepta socialne države, ki sistematično in strukturno odpravlja in preprečuje (tudi) revščino, le-ta ne more biti presežena. Prav tako je za zmanjševanje in odpravo revščine nujna pravna država (vladavina prava). Po eni strani zato, ker s svojimi formalnimi pravnimi mehanizmi oziroma institucijami sploh omogoča delovanje socialne države. Tako npr. pravna načela zakonitosti, pravne predvidljivosti, sorazmernosti, prepovedi retroaktivnosti ali zagotavljanja neodvisnega sodnega varstva pravic omogočajo, da so dosežene socialna pravičnost, varnost in blaginja posameznikov pravno zavarovane pred morebitnimi škodljivimi

---

<sup>1</sup> V 3. razdelku Deklaracije v okviru Agende 2030 je zapisano: »Odločeni smo, da bomo do leta 2030 odpravili revščino in lakoto po vsem svetu...« (Spremenimo svet, 2015, str. 21).

<sup>2</sup> Glede opredelitve praga tveganja revščine glej npr. na spletu objavljena merila Statističnega urada Republike Slovenije.

<sup>3</sup> Širše o pojmu revščine glej npr. Saunders (2019, str. 58-69).

<sup>4</sup> O drugih temeljnih oblikah revščine, kot so npr. absolutna in relativna, stara in nova, začasna in trajna, uradna in dejanska revščina, glej npr. Rus (1990, str. 209-204).

posegi države in drugih družbenih akterjev. Po drugi strani pa je, za zmanjševanje revščine, pravna država pomembna zato, ker so predpostavka ali komplement socialni državi tudi mnoge njene vsebinske prvine. Tako je npr. zagotavljanje pravnega varstva življenja, osebnosti in zasebnosti, zasebne lastnine, svobode izražanja in gibanja ter nekaterih drugih (klasičnih) osebnih in državljanskih človekovih pravic zagotovo pomembna predpostavka uveljavljanja socialne države. K vsemu temu velja še dodati, da pravna država, z zagotavljanjem racionaliziranih upravnih, sodnih in drugih pravnih postopkov, omogoča reševanje družbeno konfliktnih situacij na kultiviran in miren način. Odprava revščine in doseganje drugih ciljev socialne države pa je mogoče le v mirnem in varnem okolju, kar v nasprotnem smislu najbolje dokazujejo vojne in drugi radikalnejši družbeni konflikti.<sup>5</sup>

Toda za razliko od socialne države, ki je in mora biti že po svoji naravi prioritarno usmerjena (tudi) v odpravo revščine, koncept pravne države zgolj sam po sebi nima tako usmerjene socialne funkcije. Kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, je sicer pravna država pogojena z določeno (vsaj) minimalno stopnjo družbenega blagostanja, v kateri so nujno prisotne nekatere posamezne prvine socialne države (pri čemer tu ni mogoče govoriti o uveljavljanju koncepta socialne države kot takšnega), vendar pa je pravna država namenjena tudi ciljem, ki niso v celoti združljivi s konceptom socialne države.

Ob vsem tem je treba poudariti, da sta nujni predpostavki učinkovitih in medsebojno usklajenih pravne in socialne države, ki dejansko odpravljata revščino in povečujeta blagostanje družbe in posameznikov, razviti *pravna in socialna (solidarnostna) kultura*. Takšne kulture pa ni, če v družbi ni hkrati razvite takšne politične (demokratske) in obče-družbene (humane) kulture, ki ljudi usmerja v spoštovanje prava ter k medčloveški pomoči in drugim oblikam splošne družbene solidarnosti,<sup>6</sup> socialne pravičnosti<sup>7</sup> in socialne varnosti.<sup>8</sup> Povedano drugače, politični programi, sprejete pravne norme in načrtovani socialni ukrepi ne morejo imeti učinka, če niso podprti tudi z zadostno družbeno zavestjo o nujnem uresničevanju tovrstnih zadanih ciljev oziroma vrednot.

---

<sup>5</sup> Seveda sta lahko mir in varnost v državi prisotni tudi brez delujoče pravne države. Toda v takšnem primeru, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, gre praviloma za avtoritarno ali totalitarno državo, v kateri prav zaradi odsotnosti pravne države uresničevanje socialne države kot takšne ni mogoče.

<sup>6</sup> Podrobneje o pojmu solidarnosti v povezavi z izbiro načel pravičnosti npr. Arts in Gelissen (2001, str. 283-298).

<sup>7</sup> O socialni pravičnosti glej podrobneje v Eichenhofer (2005, str. 211-214).

<sup>8</sup> O pojmu socialne varnosti in sorodnih pojmih glej npr. Bubnov Škoberne im Strban (2010, str. 40 in nasl).



## 2 Strnjena opredelitev pravne in socialne države

Pojem pravne države je v tem prispevku razumljen v širšem oziroma integralnem pomenu, ki povezuje moderne prvine predvsem iz nemške pravne teorije izhajajočega pojma *pravna država* (*Rechtsstaat*) ter iz angloameriške sodniško-pravne (*common law, due process of law*) in teoretične tradicije izhajajočega pojma *vladavina prava* (*rule of law*).<sup>9</sup> V nadaljevanju torej z enotnim pojmom pravna država označujem vse tiste prvine obeh konceptov, ki jih prevladujoče priznavata moderna pravna teorija in praksa.<sup>10</sup> Med osrednje prvine takega razumevanja pravne države sodijo predvsem: uveljavljanje načela ustavnosti in zakonitosti oz. vezanosti državnih organov in drugih pravnih subjektov na pravo, načelo omejevanja diskrecijskega odločanja oblastnih organov, načelo delitve oblasti, s poudarkom na neodvisnosti sodstva in spoštovanju pravic pravnih subjektov v sodnih in drugih pravnih postopkih, načelo varstva človekovih svoboščin in pravic, načeli pravičnosti in sorazmernosti, načelo pravne varnosti (javnost, jasnost, določnost, predvidljivost in zanesljivost prava), načeli enakopravnosti in nediskriminacije, načelo prepovedi retroaktivnosti v pravu in, nenazadnje, načelo čim večje dostopnosti sodnega in drugega pravnega varstva državljanom in drugim pravnim subjektom.<sup>11</sup>

Tudi opredelitev socialne države je za namen tega prispevka široka in zajema tudi prvine države in družbe blaginje (*welfare state, welfare society*). Po eni strani je tako socialna država razumljena kot sistem državno-pravno določenih socialnih pravic ter spodbujevalnih in nadzornih ukrepov, ki so namenjeni zagotavljanju socialne pravičnosti in socialne varnosti državljanov,<sup>12</sup> po drugi strani pa je mišljena tudi kot država, ki navedene pravice in ukrepe nadgrajuje s pravnimi in političnimi mehanizmi in praksami, v smeri zagotavljanja čim večje materialne in duhovne (duševne, psihične, kulturne itd.) blaginje državljanov, hkrati pa omogoča in spodbuja povečevanje družbene blaginje skozi ustrezno samoorganiziranje civilne

---

<sup>9</sup> Glede primerjave med evropskim (kontinentalnim) nemškim in francoskim konceptom pravne države (*Rechtsstaat, l'Etat de droit*) in angleškim konceptom vladavine prava (*rule of law*) glej npr. Loughlin (2009).

<sup>10</sup> V sodobni teoriji je splošno sprejeto, da med evropskim konceptom pravne države in angloameriškim konceptom vladavine prava, kot se pretežno uveljavljata v demokratičnih sistemih, ni bistvenih razlik (glej MacCormick 1984, str. 64-70.)

<sup>11</sup> Za širši pregled temeljnih značilnosti pravne države (prvine konceptov *Rechtsstaat* in *rule of law*) ter pregled prvin, ki izključujejo možnost obstoja pravne države, glej Cerar (1996, str. 143-152).

<sup>12</sup> Praviloma velja, da vsaka država koncept socialne države uveljavlja za svoje državljanke, pri čemer pa se v sodobnem času obseg varovanja socialnih pravic v nekaterih primerih in v omejeni meri širi tudi na tujce. Tako se npr. v Sloveniji in EU uresničevanje socialne države preko varstva človekovega dostojanstva v smislu zaščite eksistenčnega minimuma širi tudi na nedržavljanke oziroma prosilce za mednarodno zaščito, če za to obstajajo utemeljeni razlogi (glej Avbelj 2019, str. 54-55 in 59-60).

družbe, družine in podobnih skupnosti.<sup>13</sup> Takšno široko pojmovanje socialne države je smiselno predvsem zato, ker so vanj vključene vse možne prvine prizadevanja države za socialno pravičnost, socialno varnost ter materialno in nematerialno blagostanje, ki jih je nato mogoče na splošni ravni ustrezno vzporejati s prav tako široko paleto temeljnih prvin pravne države.

Koncept pravne države je, glede na širino družbene relevantnosti, bistveno širši koncept od socialne države. Pravna država se konceptualno usmerja v urejanje vseh potencialno ali aktualno konfliktnih družbenih področij, kolikor ta zahtevajo in prenesejo pravno urejanje,<sup>14</sup> medtem ko je koncept socialne države omejen na ožji (čeprav nikakor ne ozek) krog področij, kot so npr. področja dela, zdravja, socialnega varstva, socialne vključenosti, odpravljanja revščine itd.<sup>15</sup> Ker se oba koncepta, kot zavezujoča<sup>16</sup>, formalizirata v pravnih načelih in pravilih, je razlika med obema prisotna tudi v naslednjih dveh vidikih: prvič, pri pravni državi so poleg svojih *vsebinskih* (materialnopravnih) vidikov, preko katerih se npr. neposredno varujejo človekovo dostojanstvo, osebna in politična svoboda, zasebna lastnina, mir in varnost, izrazito izpostavljeni tudi *formalni* vidiki, ki se nanašajo na vse vidike pravnega delovanja države in drugih subjektov (npr. ustavnost, zakonitost, enakopravnost, pravna varnost, prepoved retroaktivnosti itd.), medtem ko je socialna država v svoji pravni dimenziji *izrazito vsebinska*, kar pomeni, da zasleduje točno določene socialne cilje (npr. pomoč invalidom, starejšim in brezposelnim ali odpravo revščine), pri čemer se sicer pretežno opira na formalne prvine pravne države, ki pa jih omejuje ali nadgrajuje z vsebinskimi pravnimi rešitvami na temelju pravnega načela socialne države (npr. omejitev ali dograditev splošnega pravnega načela enakopravnosti s pravnim privilegijem lažjega zaposlovanja invalidov);<sup>17</sup> drugič, koncept pravne države je temelj in okvir vsem pravnim področjem in panogam, medtem ko socialna država s svojih osrednjih pravnih panog in področij (delovno pravo in pravo socialne varnosti) širi svoj vpliv tudi na različna druga

---

<sup>13</sup> Podrobneje o razlikah med konceptom socialne države in konceptom države (družbe) blaginje glej npr. Rus (1990, str. 373-404); Mihalič in Strban (2017, str. 635-644).

<sup>14</sup> O merilih pravnosti glej Cerar (2006, str. 41-49).

<sup>15</sup> Mihalič in Strban (2017, str. 636) opozarjata na nekatera najširša pojmovanja socialne države, po katerih ta pomeni, celovito socialno ureditev, ki vključuje širšo konstelacijo socialnoekonomskih institucij, politik in programov, pri čemer naj bi šlo tudi za državo, v kateri so zagotovljene ne le državljske, politične in socialne pravice, pač pa naj bi imeli v takšni državi posamezniki priložnost za polno izpolnitev svojih potencialov.

<sup>16</sup> Kljub temu, da ima načelo socialne države v določeni meri programsko naravo, je treba pritrčiti tudi stališču Strbana (2012, str. 2), da je to načelo tudi zavezujoča pravna norma.

<sup>17</sup> Prim. npr. Novak (2021, str. 91). Avtor opozarja, da se je s pravno državo vsaj tradicionalno opisovalo zlasti določene formalne vidike državnega delovanja, medtem ko pojem socialne države zahteva uresničevanje določenih vsebinskih ciljev.

pravna področja oziroma panoge (npr. davčno, stanovanjsko, kazensko, finančno in izvršilno pravo) (Mihalič in Strban 2017, str. 636), pri čemer je ta njen vpliv še vedno omejen le na nekatera pravna področja in panoge ter je tudi v njihovem obsegu praviloma le vsebinsko partikularen.

### 3 **Ekonomska, politična in etična pogojenost pravne in socialne države ter njuno medsebojno razmerje**

Za delovanje pravne in socialne države sta potrebna predvsem dva zunanja dejavnika oziroma pogoja. Prvi je *dovolj visoka stopnja ekonomske razvitosti družbe*, drugi pa zadostna *politična volja* države za vzpostavitev in ohranjanje pravne in socialne države. S te perspektive je mogoče tudi ugotoviti, da sta oba koncepta pogojena predvsem s politiko v njenem normativnem pomenu oblikovanja in uveljavljanja programskih ciljev (angl. *policy/ies*) ter v njenem procesnem pomenu »boja za oblast« (angl. *politics*).<sup>18</sup> Državna politika vsekakor bistveno vpliva na uresničevanje prvin pravne in socialne države, pri čemer pa le moderna demokratična državna politika obe pojavnosti postulira kot relativno samostojni entiteti, ki kot takšni povratno učinkujeta na politiko, vplivata na njene spremembe in ji postavljata dopustne meje.

Ker je danes, kljub številnim civilizacijskim izzivom (demografski dejavniki, podnebne spremembe, neenakomerna porazdeljenost naravnih virov, vojne in drugi konflikti itd.), na svetu dovolj materialnega bogastva za odpravo revščine, je mogoče enostavno ugotoviti, da temeljna ovira na poti do (naj)širše uveljavitve koncepta socialne države in posledično do odprave revščine ni pomanjkanje dobrin, pač pa njihova neprimerna (u)poraba in (re)distribucija. Ti pa sta v največji meri odvisni od volje vseh tistih, ki odločilno vplivajo na politične in posledično pravne odločitve v posameznih državah ter v mednarodnem kontekstu.

Pravna in socialna država sta v posameznih prvinah pogojeni tudi druga z drugo. Določena stopnja socialnosti države je, namreč, po eni strani predpogoj za nastanek pravne države, saj le zagotavljanje minimalne blaginje sploh omogoča politično udejstvovanje in uživanje klasičnih liberalnih vrednot oziroma pravic pravne države, kot sta npr. osebna svoboda in lastnina (Novak 2021, str. 92). Po drugi strani pa je, seveda, pravna država s svojimi načeli in institucijami pogoj za uveljavljanje socialne

---

<sup>18</sup> Podrobneje o temeljnih razsežnostih politike (institucionalna, normativna in procesna razsežnost) Drechsler, Hilgen in Neumann (1995, str. 632).

pravičnosti in varnosti ter drugih vidikov socialne države, saj doseženo blaginjo posameznikov varuje pred posegi države in tretjih oseb, zato gre v tem smislu pri pravni in socialni državi za *komplementarna* pojava, ki se delno medsebojno omogočata oziroma pogojujeta (Novak 2021, str. 92-93). K temu velja dodati, da pri zagotavljanju socialne varnosti in družbene blaginje ne sme biti v ospredju prisiljujoča (represivna) vloga države, temveč predvsem njena spodbujevalna vloga, ki se kaže zlasti v zagotavljanju finančnih in drugih materialnih virov za uresničevanje njene socialne funkcije ter v odpravljanju ovir za njeno učinkovito uresničevanje, pri čemer pa mora biti tudi ta njena vloga podrejena načelom pravne države, kar predvsem pomeni, da mora biti pravno urejena in nadzirana (Perenič 1993, str. 51).

Medsebojna pogojenost pravne in socialne države je bolj ali manj *asimetrična*, saj za nastanek pravne države zadostuje že obstoj nekaterih bistvenih solidarističnih in socialnih družbenih prvin, ki same po sebi še ne konstituira celovitega koncepta socialne države, medtem ko je za nastanek in uveljavljanje socialne države nujno, da je ta utemeljena in zavarovana s praktično delujočo pravno državo, kar pomeni, da mora biti takšna pravna država že aktualizirana skozi (vsaj) pretežni del svojih temeljnih formalnih in vsebinskih prvin. Ker je seveda nemogoče znanstveno (eksaktno, kvantificirano) opredeliti koliko katerih prvin pravne in socialne države zadostuje za njuno medsebojno eksistenčno vzpostavitev in delovanje, lahko glede tega sprejemamo le ocene po načelu pretežnosti, v skladu z dinamiko časa in prostora.

Zagotovo so in morajo biti ekonomska, socialna, pravna in politična merila v sodobnem času v tem pogledu strožja oziroma zahtevnejša od meril iz preteklosti (npr. merila za opredelitev revščine in ukrepov za njeno čimprejšnjo odpravo). K temu nas *etično* zavezujejo dejanske zmožnosti, ki se kažejo v relativno visoki stopnji aktualnega (ustvarjenega) svetovnega bogastva, ter humanistična spoznanja o nujnosti nediskriminacije ter zagotovitve človeškega dostojanstva in temeljnih pravic slehernemu človeku.<sup>19</sup> V nasprotju s tem ravnajo države, ki ne sprejemajo takšnih modernih vrednot (npr. države z avtoritarno ali prevladujočo tradicionalno ali religiozno oblastjo) in uveljavljajo različne oblike diskriminacije.

---

<sup>19</sup> Takšna nujnost se dandanes vedno bolj prepoznava tudi v smeri spoštovanja in varovanja vseh živih bitij in narave okoli nas.

Zgodovinsko gledano lahko ugotovimo, da se je razviti koncept socialne države pojavil kasneje kot koncept pravne države.<sup>20</sup> Slednji je utemeljen v nekaterih ključnih prvinah liberalne politične teorije in prakse (liberalne države).<sup>21</sup> Pri tem je še danes v konceptu socialne države v marsičem mogoče prepoznati predvsem njegovo korektivno in dopolnilno funkcijo v razmerju do pravne države. To ne pomeni, da socialna država v ključnih socialno relevantnih pogledih ni enakovredna institucijam pravne države, ali da nad nekaterimi izmed njih v določeni meri tudi ne prevlada. Kot rečeno, sta oba koncepta komplementarna, pri čemer njuno dinamično razmerje vodi v različne medsebojne asimetrije. Toda temeljna idejna in vrednostna podlaga pravnih ureditev v sodobnih demokratičnih okoljih, ki temeljijo na pravni državi (vladavini prava), je še vedno v pretežni meri pogojena z liberalnimi političnimi, ekonomskimi in drugimi prvinami, zato se socialna država, kot relativno avtonomen in pravno formaliziran del te širše pravne ureditve, giblje znotraj splošnega liberalnega referenčnega okvira. Ta okvir socialna država sooblikuje v *liberalno-socialno* entiteto, v kateri imajo družbena solidarnost, socialna pravičnost in varnost ter druge komunitarne in solidaristične prvine prav tako temeljni pomen kot, denimo, načela delitve oblasti, ustavnosti in zakonitosti, enakopravnosti, varstva klasičnih človekovih pravic ter neodvisnosti sodstva, ki so izrazita dediščina liberalne zasnove pravne države.

Če državna politika ne priznava pravne in socialne države kot avtonomnih pojavnosti, vodi to v pravnem pogledu v državo, v kateri se ne more uveljaviti koncept pravne države. V tem primeru gre za avtoritarno ali totalitarno državo, v kateri je avtonomnost prava v odnosu do oblastne politike majhna ali skorajda ničelna, pri čemer se v takšni državi ne uveljavljajo oziroma so odpravljena načela konstitucionalizma, delitve oblasti, pravne varnosti, pravičnosti v smislu enakopravnosti in nediskriminacije itd. Takšna država zanika osebne in državljanske človekove pravice ter tepta človekovo dostojanstvo.

---

<sup>20</sup> Strnjeno o začetkih uveljavljanja socialne države glej Iglčar in Štajnpihler Božič (2018, str. 229 in nasl). O nastanku oziroma razvoju socialne države, v luči funkcionalistične, interesno-teoretske, institucionalistične in krizne razlage glej Lessenich (2015, str. 49 in nasl).

<sup>21</sup> Pravna in socialna država sta seveda konceptualno odraz določenih političnih teorij in ideologij, pri čemer je skozi poenostavljeno perspektivo pravna država, v povezavi z moderno demokracijo, pretežno odraz liberalne politične filozofije in ideologije, socialna država pa odraža različne komunitarne in solidaristične filozofske, teoretske in ideološke koncepte. Strnjeno o tem npr. Novak (2021, str. 92-93), Cerar (2021, str. 135-138), Mišič (2018, str. 57-80).

Če državna politika ne dopušča pravne države, to na videz ne vodi nujno v ugotovitev, da v takšni državi ni uveljavljen koncept socialne države. V takšno navidezno in zmotno oziroma zavajajočo ugotovitev nas lahko hitro zapelje površen vpogled v nekatere primere avtoritarnih ali totalitarnih držav iz prejšnjega in tega stoletja, v katerih je, v določenih obdobjih, prišlo do povečanja socialne blaginje precejšnjega dela prebivalstva. Čeprav moramo večkrat tudi takšnim državnim režimom priznati določeno meri organizirane socialne usmerjenosti na ravni državnih politik, pa to ne more voditi v ugotovitev, da gre pri njih za celovito uveljavljanje koncepta socialne države kot takšnega. Spodbujanje posameznih socialnih politik in pravic je namreč v takih državah izrazito partikularno ter ideološko, razredno, etnično, rasno ali drugače diskriminatorno, kar onemogoča potrditev teze o koncepciji socialne države.

Država ne more biti socialna, če uveljavlja socialne pravice, privilegije in druge socialne mehanizme le za določene dele družbe oz. le za privilegirane državljane. Socialna država je le tista, ki izhajajoč iz etike socialne solidarnosti, varnosti in pravičnosti enakopravno in čim bolj pravično zagotavlja socialne ukrepe v dobrobit vseh članov družbe. Poleg tega mora biti socialna država tudi pravna država. Če država ne priznava človekovih osebnih, političnih in drugih temeljnih pravic, če ne spoštuje načel omejevanja oblasti ter ustavnosti in zakonitosti, če niso zagotovljeni poštenu pravni postopki pred neodvisnimi in nepristranskimi sodišči itd., takšna država ni in ne more biti socialna, pa četudi zagotavlja določenemu delu prebivalstva še tako pomembne socialne pravice in ugodnosti. V državi, v kateri so ljudje prisiljeni v enoumje, pri čemer so drugače misleči ali po kakšnem drugem merilu diskriminirani državljani izpostavljeni arbitrarnim in radikalnim posegom oblasti v lastnino, osebno svobodo ali celo življenje njih samih ali njihovih bližnjih, seveda ni mogoče govoriti niti o temeljnem spoštovanju človekovega dostojanstva, kar je le še dodatna negacija socialne države kot takšne.

V avtoritarnih sistemih je socialna politika tudi v absolutnem obsegu praviloma skromnejša, kot bi bila lahko glede na realni ekonomski potencial države, kajti avtoritarni režimi praviloma (pre)velik del družbenih sredstev oziroma bogastva namenjajo oboroževanju, zagotavljanju totalitarnih varnostnih in indoktrinacijskih mehanizmov, zadovoljevanju privilegirane vladajoče elite in njenih podpornikov, neuspešnim gospodarskim eksperimentom (npr. polomi socialističnih in podobnih gospodarskih modelov) itd. Seveda pa sta nesocialna politika in (re)distribucija družbenega bogastva mogoči tudi v demokratičnih sistemih s pravno državo, če se

socialni mehanizmi zaradi ekonomske nerazvitosti ali krize, umanjkanja politične volje ali nenazadnje negativnih pritiskov kapitalskih in podobnih interesnih skupin (npr. v izrazito (neo)liberalističnih državah) uveljavljajo v premajhni meri.

K vsemu povedanemu je treba dodati, da socialna država ni utemeljena le v *pravnem* načelu socialne države,<sup>22</sup> pač pa je tudi *etična* kategorija, ki izhaja iz morale empatije, sočutja in človečnosti, ki se na objektivizirani etični ravni, pretvori v načeli solidarnosti in socialne pravičnosti.<sup>23</sup> Ti dve načeli oziroma vrednoti pa se že po svoji naravi ne moreta in ne smeta uveljavljati le poljubno partikularno in diskriminatorno. Četudi se torej v državi pravno in dejansko uveljavljajo solidarnostni mehanizmi v korist določenega dela družbe, pri tem ne gre za socialno državo, če se, kot rečeno, hkrati določenemu delu državljanov te iste države zaradi drugačnega političnega ali verskega prepričanja, rase ali etnične pripadnosti ali zaradi drugih diskriminatornih kriterijev odreka celo temeljne osebne, politične in ekonomske pravice, splošno socialno vključenost in nasploh človeško dostojanstvo.

Iz povedanega je razvidno, da za obstoj in uveljavljanje socialne države ne zadostuje zgolj *pravna* ureditev določenih pravic in socialnih ukrepov. Za resnično socialno državo mora državno-pravni okvir temeljiti na konceptu *pravne države*, ki je utemeljen na etiki solidarnosti in socialne pravičnosti. Seveda so prav zaradi relativne avtonomnosti obeh konceptov, tj. pravne in socialne države, že po naravi stvari med njima prisotne tudi nekatere napetosti oziroma razhajanja (npr. napetost med splošnim načelom enakopravnosti in načelom socialne pravičnosti). To pa ne pomeni nezdržljivosti obeh relativno avtonomnih konceptov, kajti njuna pravna (pod)načela se usklajujejo na način, ki nikoli ne vodi v popolno ali pretirano negacijo enega ali drugega koncepta.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Kot npr. v 2. členu Ustave Republike Slovenije, ki določa, da je Slovenija pravna in socialna država.

<sup>23</sup> Tako npr. Novak (2021, str. 92) ob predstavitvi razvoja ideje socialne države ugotavlja, da je ideja solidarnosti etični temelj sodobne socialne države.

<sup>24</sup> To je v pravnem pogledu še posebej mogoče zato, ker lahko pravna načela, kot sta načeli pravne in socialne države kot abstraktno formulirani vrednostni merili medsebojno usklajujemo tako, da v določenih primerih v večji meri prevlada eno in v drugih primerih drugo načelo, ne da bi to negiralo obstoj kateregakoli od njiju. Drugače je pri pravnih pravilih, ki so za razliko od pravnih načel oblikovana po principu »vse ali nič« (Dworkin 1978, str. 24), zaradi česar se antinomije med njimi praviloma rešujejo z izločitvijo enega pravila na račun polne uveljavitve drugega. Temeljno o razliki med pravnimi načeli in pravnimi pravili glej v Pavčnik (2020, str. 130-136).

V tem dinamičnem procesu komplementarnega in asimetričnega uveljavljanja obeh konceptov morajo zakonodajalec, upravni organi, sodišča in nenazadnje ustavno sodišče, z dobro mero občega in konkretnega pravnega in socialnega občutka, izgrajevati in dograjevati pravni red na način, ki ne vodi v destruktivne skrajnosti. Ob totalitarizmih 20. stoletja se je namreč človeštvo lahko naučilo dvojega: prvič, socialna država ne sme postati izgovor za takšno intervencijsko državo (oblast), ki se želi totalitarno polastiti družbe ter skozi diktaturo enoumja in diskriminacije izničiti pravno in posledično tudi socialno državo;<sup>25</sup> drugič, pri uveljavljanju pravne države se ne sme pretirano poudarjati zgolj njenih formalnih vidikov ter ob tem spregledati najmanj enakovrednega pomena njenih vsebinskih vidikov, kajti tudi takšna enostranost izniči pravno in posledično socialno državo.

Za ponazoritev povedanega velja strnjeno prikazati nekatere značilne usmeritve slovenske ustavnosodne prakse. Tako npr. z argumentom pravne države slovensko ustavno sodišče med drugim zahteva oziroma utemeljuje: a) *prilagajanje prava družbenim razmerjem*, kar gre še posebej v korist pravu socialne varnosti kot eni najhitreje spreminjajočih se pravnih panog, s katero se predvsem preprečujeta tudi revščina in socialna izključenost; b) *varovanje pridobljenih pravic*, s čimer se, med drugim, praviloma varujejo tudi že pridobljene socialne pravice (od takega varstva je slovensko ustavno sodišče v nekaterih primerih tudi odstopilo); c) *sorazmernost zakonodajalčevih posegov v socialna razmerja in pravice*, kjer je npr. treba ugotoviti, ali spreminjanje pokojninskega in invalidskega zavarovanja temelji na legitimnem cilju in ali so ukrepi za njegovo doseglo razumni in sorazmerni; d) *zagotavljanje jasnosti in določnosti pravnih predpisov*, s čimer se preprečuje nejasnost prava, ki bi lahko vodila tudi v omejevanje socialnih pravic itd.<sup>26</sup> Poleg varovanja načela socialne države s stališča (pod)načel pravne države kot takšne (ob navedenih npr. tudi načela zaupanja v pravo, načela prepovedi retroaktivnosti, načela pravne predvidljivosti ali kar neposredno načela pravne države kot takšnega), varuje ustavno sodišče socialno državo tudi preko svojih odločb, ki pojasnjujejo pomen načela socialne države v zakonodajnih, sodnih in drugih pravnih postopkih, četudi te odločitve še ne opredeljujejo konkretne materialne vsebine in pravno zavarovanih elementov socialne države.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Prim. Pavčnik (2021, str. 91), ki opozarja, da je socialna država s pravno združljiva vse dotlej, dokler se ne zlorabi v smislu višjih vrednot oziroma »svetlih ciljev«, ki zanikajo temeljne pravice in druga zgodovinsko utrjena načela pravne države.

<sup>26</sup> Podrobneje Strban (2013, str. 360-367), z navajanjem zadevnih ustavnosodnih odločb.

<sup>27</sup> Glej Avbelj (2019, str. 54, 58-59), z navajanjem zadevnih ustavnosodnih odločb.



Na splošno so vsebinski vidiki socialne države pogojeni z *uresničevanjem ustavno zagotovljenih socialnih, ekonomskih in kulturnih pravic*, v določeni meri pa tudi z *uresničevanjem političnih in državljanskih pravic* (npr. s pravico dostopa do sodišča, še posebej tudi v primeru procesno nesposobnih strank), pri čemer se ustrezni socialni učinki pogosto dosegajo že z enakim obravnavanjem, v nekaterih primerih pa ustrezno dejansko enakost omogoča šele *ugodnejše obravnavanje določenih skupin oseb (pozitivna diskriminacija)*, ki so zaradi osebnih ali družbenih okoliščin objektivno prikrajšane (npr. zaradi tradicionalno in zgodovinsko različno pogojene vloge moških in žensk, socialne šibkosti, slepote, invalidnosti in podobnih dejavnikov).<sup>28</sup> V vsebinskem pogledu je pomembno tudi, da ustavno sodišče socialno državo enači ali tesno povezuje s *socialno pravičnostjo, solidarnostjo in socialnim mirom* ter z zahtevo po zagotavljanju socialnega minimuma,<sup>29</sup> ki ne pomeni le življenjskega minimuma oziroma golega preživetja, pač pa mora zagotavljati ljudem možnosti za negovanje medčloveških odnosov ter možnosti sodelovanja v družbenem, kulturnem in političnem življenju (Avbelj 2019, str. 55, 58). V bolj formalnem (strukturnem) pogledu se pogoji za uresničevanje vsebinskih zahtev socialne države zagotavljajo preko *obstoja sistema zbiranja javnih sredstev za namene uresničevanja socialnih pravic in politik*, preko *prepovedi siromašenja takšnih javnih sredstev* ter, nenazadnje, preko *določene zasnove gospodarske pobude in dejavnosti*, kjer npr. ustavno sodišče opozarja, da načelo socialne države prepoveduje skrajno liberalistično pojmovanje podjetništva, zahteva *redno spremljanje »tržne igre«* (z namenom zagotavljanja ravnovesja med ustavno zagotovljeno svobodo gospodarske pobude in socialnimi načeli) ter *vzpostavljanje okvira za kolektivna pogajanja* (Novak 2021, str. 95).

#### 4 Zaključne misli

Za razvito socialno državo, ki učinkovito preprečuje in odpravlja (tudi) revščino, je predpogoj delujoča pravna država. Razmerje med konceptoma pravne in socialne države je komplementarno in asimetrično. Za socialno državo so eksistenčnega pomena tako formalni, kot tudi vsebinski vidiki pravne države, po drugi strani pa je

---

<sup>28</sup> Novak (2021, str. 95), z navajanjem zadevnih ustavnosodnih odločb.

<sup>29</sup> Zanimivo povezavo med klasičnimi človekovimi pravicami in socialnimi človekovimi pravicami v nekaterih primerih izpostavlja Evropsko sodišče za človekove pravice, ki nakazuje, da lahko odsotnost zagotavljanja določenega socialnega (eksistenčnega) minimuma pomeni tudi kršitev pravice do prepovedi mučenja, nečloveškega kaznovanja ali ponižujočega ravnanja iz 3. člena EKČP. Takšne okoliščine bi lahko bile brezdomstvo (zadeva O'Rourke proti Združenemu kraljestvu, št. 39022/97), prenizka pokojnina (zadeva Budina proti Rusiji, št. 45603/05 in zadeva Larioshina proti Rusiji, št. 56896/00).

vsaj določena mera socialnosti države in vsaj minimalna blaginja predpogoj za nastanek pravne države.

Socialne države ni v nedemokratskem (avtoritarnem, totalitarnem) političnem sistemu, ki s svojo diskriminatorno in nehumano politiko onemogoča obstoj pravne države. Četudi se v takšni avtoritarni državi v določenih obdobjih krepijo nekateri socialni mehanizmi in se za določen del prebivalstva povečuje blaginja, takšne ureditve ne moremo in ne smemo šteti za socialno državo, saj je v njej, že zaradi političnega enoumja, zanikanja (liberalnih) človekovih pravic ter različnih oblik diskriminacije mnogim ali večini državljanov, okrnjeno ali celo grobo zanikano človekovo dostojanstvo.

Pravna in, posledično, socialna država sta eksterno pogojeni z zadostno ekonomsko razvitostjo družbe ter s politično voljo, ki jima zagotavlja relativno avtonomnost ter omogoča njuno učinkovito izvajanje. Na še bolj temeljni ravni je socialna država, kot ključen instrument odpravljanja revščine, etična kategorija, ki izhaja iz morale empatije, sočutja in človečnosti ter se na objektivizirani etični ravni pretvori v načeli solidarnosti in socialne pravičnosti. Ob vsem tem pa sta nujni predpostavki učinkovitih in medsebojno usklajenih ukrepov pravne in socialne države *razviti pravna in socialna (solidarnostna itd.) kultura*, ki izhajata iz dovolj razvite *politične in občedružbene (humane) kulture in zavesti*.

Za odpravljanje revščine je poleg vseh navedenih predpostavk pomembno, da se pravne institucije in mehanizmi pravne in socialne države normativno urejajo in praktično uresničujejo tako, da ostajajo temeljna načela in vrednote pravne in socialne države v ustreznem dinamičnem ravnovesju. Kadar npr. načelo socialne države zahteva delni umik oziroma omejitev načela pravne države v korist solidarnosti ter socialne pravičnosti in varnosti, je takšna zahteva primerna in dopustna le, dokler ne poseže pretirano v formalne ali vsebinske prvine pravne države. Vsaka pravodajna, upravna ali sodna odločitev mora pri tem upoštevati vse relevantne dejavnike v danem času in okolju. Strnjeno prikazane usmeritve slovenske ustavnosodne prakse so dobra ponazoritev tovrstnih tipičnih in relativno uravnoteženih odločitev. Odgovor na naslovno vprašanje je tako pritrdilen vse dotlej, dokler pravna država ohranja dovolj posluha za uveljavljanje pravnih dopolnitev in izjem v smeri socialne države, hkrati pa v zadostni meri in nepopustljivo varuje tiste svoje prvine, ki so nujna pravna podlaga in komplement socialni državi.

**Literatura**

- Arts, W. in Gelissen, J. (2001). Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter?. *Acta Sociologica*, 44(4), 283-299.
- Avbelj, M. (ur.) (2019). *Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine*. Ljubljana: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Bubnov Škoberne, A. in Strban, G. (2010). *Pravo socialne varnosti*. Ljubljana: GV Založba.
- Cerar, M. (2021). Nekaj temeljnih pogledov na pojem države. V: Cerar M., Novak A. in Pavčnik M., *Uvod v pravoznanstvo (Učbenik in gradivo za predavanja, seminar, vaje)*, 3., pregledana, spremenjena in dopolnjena izdaja (str. 99-146). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Cerar, M. (2006). Splošni vidiki prava in pravne ureditve. V: Bohinc, R., Cerar, M. in Rajgelj, B., *Temeljni prava in pravne ureditve* (str. 37-196). Ljubljana: GV Založba.
- Cerar, M. (1996). *Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti*, 2. dopolnjena izdaja. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Drechsler H., Hiligen W. in Neumann F. (ur.) (1995). *Gesellschaft und Staat, Lexikon der Politik* (9., nebearbeitete und erweiterte Auflage). München: Verlag Franz Vahlen.
- Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. London.
- Eichenhofer, E. (2005). Sozialrecht und soziale Gerechtigkeit. *Juristen Zeitung*, 60(5), 209-216.
- Igličar, A., Štajnpihler Božič, T. (2018). *Pogledi sociologije prava*, 2., pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Lessenich, S. (2015). *Ponovno izumljanje socialnega – socialna država v prožnem kapitalizmu*. Ljubljana: Krtina.
- Loughlin, M. (2009). *The Rule of Law in European Jurisprudence* (Study 512/2009). Strasbourg: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).
- MacCormic, N. D. (1994). Der Rechtsstaat und die rule of law, *Juristenzeitung*, 39(2), 65-70.
- Mihalič, R. in Strban, G. (2017). Socialna država in država blaginje – sopomenki ali le vsebinski blizuzvočnici? *Podjetje in delo*, (3-4), 634-644.
- Mišič, L. (2018). Odsevi politične filozofije v pravu socialne varnosti. *Delavci in delodajalci, Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti*, 18(1), str. 57-83.
- Novak, A. (2021). Socialna država. V Cerar M., Novak, A. in Pavčnik, M., *Uvod v pravoznanstvo (Učbenik in gradivo za predavanja, seminar, vaje)*, 3., pregledana, spremenjena in dopolnjena izdaja (str. 91-95). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Pavčnik, M. (2021). *Oblike držav*. V: Cerar Miro, Novak Aleš, Pavčnik Marijan: *Uvod v pravoznanstvo (Učbenik in gradivo za predavanja, seminar, vaje)*, 3., pregledana, spremenjena in dopolnjena izdaja (str. 63-91). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Pavčnik, M. (2020). *Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava*, 6., pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Perenič, A. (1993). *Pravo*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Rus, V. (1990). *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Inštitut za sociologijo, Domus.
- Spremenimo svet: Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030* (2015). Ljubljana: Center za evropsko prihodnost.
- Saunders, P. (2019). Poverty. V Bent G. (ur.), *Routledge Handbook of the Welfare State*, 2nd ed. (str. 58-70). New York: Routledge.
- Strban, G. (2013). Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju. V: Pavčnik, M. in Novak, A. (ur.), *(Ustavno)sodno odločanje* (str. 341-391). Ljubljana: GV Založba.
- Strban, G. (7. 6. 2012) Ustavna zapoved socialne države ni pravno nezavezujoča norma. *IUS-INFO*, Uvodnik, str. 1-2.



# JAVNE SLUŽBE KOT STEBER SOCIALNE DRŽAVE: VLOGA EVROPSKE UNIJE IN NJENEGA PRAVA

ALEŠ FERČIČ

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija  
ales.fercic@um.si

**Sinopsis** Avtor v prispevku obravnava javne službe kot steber socialne države. Glavni sistem opazovanja je post-Lizbonski primarnopravni okvir Evropske unije za službe oz. storitve splošnega gospodarskega pomena in njegov vpliv na naše (gospodarske) javne službe. Glavni namen prispevka je preveriti hipotezo, tj., da je vzajemno delovanje prava in javne politike na opazovanem področju vodilo do spremenjene vloge Evropske unije, in sicer od manjše k večji, od zaviralne k pospeševalni in od pasivne tudi k aktivni vlogi. Normativno-dogmatična metoda je upoštevana, vendar pretežno samo kot izhodišče. Glede na raziskovalni cilj so upoštewane še druge znanstveno raziskovalne metode, zlasti aksiološka in zgodovinsko-razvojna, deloma sociološka in primerjalna. V prispevku so obravnavane vrednote, cilji in pristojnosti Evropske unije ter primarnopravni okvir za službe- oziroma storitve splošnega gospodarskega pomena. Sledi pravno-politična obravnava razvoja področja od Rimske do Lizbonske pogodbe. V sklepnem poglavju je potrjena prej omenjena hipoteza.

## **Ključne besede:**

(gospodarske)  
javne službe,  
socialna država,  
Evropska unija,  
storitve (službe)  
splošnega  
gospodarskega  
pomena,  
skupne vrednote in  
cilji

# PUBLIC SERVICES AS A PILLAR OF THE WELFARE STATE: THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION AND ITS LAW

ALEŠ FERČIČ

University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia  
ales.fercic@um.si

**Abstract** In the article, the author discusses public services as a pillar of the welfare state. The system of observation is the supranational post-Lisbon primary legal framework for services of general economic interest and its impact on our (economic) public services. The main purpose of the article is to test the hypothesis, i.e., that the interplay between the law and public policy in the observed field has led to the new role of the European Union; namely, from the modest to overbearing role, from the inhibitory to stimulating role, and from the passive to also active role. The normative-dogmatic method is considered, but mostly only as a starting point. Depending on the research goal, other scientific research methods are taken into account, especially axiological and historical-developmental methods, partly sociological and comparative methods. The author discusses the values, goals and competences of the European Union and the supranational primary legal framework for services of general economic interest. This is followed by a legal and political discussion of the development of the area from the Treaty of Rome to the Treaty of Lisbon, and beyond. In the final chapter, the aforementioned hypothesis is confirmed.

**Keywords:**

(economic) public services, welfare state, European Union, services of general economic interest, common values and aims

## 1 Uvod

Moderna država, ki jo lahko razumemo kot izraz oziroma dokaz civilizacijske zrelosti, je tudi demokratična, pravna in socialna. Z vidika obravnavane teme je pomembno, da takšna država deluje kot servis ljudstva,<sup>1</sup> saj iz tega izdatno črpa svojo legitimnost.<sup>2</sup>

Tipičen primer servisne funkcije države oziroma nasploh javne oblasti so javne službe, ki jih lahko uvrstimo med stebre socialne države.<sup>3</sup>

Kot izhaja iz naslova, je težišče prispevka na javnih službah in s tem na socialni državi. V obeh primerih gre za pravno in javno politično pogojena koncepta, kar pomeni,

---

<sup>1</sup> Če zapišem nekoliko poenostavljeno, že bežen pregled pretekle prakse na tem področju razkrije, da »države« širom sveta večinoma niso delovale kot servis ljudstva, temveč večinoma kot servis izbrancev, tj. relativno maloštevilne množice privilegiranih posameznikov, ki so izkoriščali ostale posameznike, odvisno od stanu ali statusa, ki so ga imeli posamezniki v strukturi posamezne družbe oziroma »države«. Ena množica posameznikov si je prisvojila »državo« in jo instrumentalizirala za uresničevanje svojih ciljev, medtem ko je ostale posameznike obravnavala zgolj kot golo sredstvo za doseganje prej navedenih ciljev. Podložniki so bili v razmerju do vladarja brez pravic, računali so lahko le na njegovo milost.

Sčasoma se je to spremenilo in dandanes človekove pravice in svoboščine tvorijo jedro modernih ustav, njihov pomen, če se glede na temo prispevka osredotočim na socialno komponento, je med drugim v tem, da vse veje javne oblasti zavezujejo k spoštovanju človeka in skrbi za njegovo življenje, zdravje, blaginjo in na splošno k skrbi za njegovo dostojanstvo (načeloma je to bistvo, ostale oblastne aktivnosti služijo temu). Vendar pa kodifikacija človekovih pravic in svoboščin ne velja veliko, če se v praksi ne udejanja, skratka, na obravnavanem področju je treba pogledati preko *de iure* stanja in se posvečati tudi *de facto* stanju, sploh ker pretekla praksa kaže, da to, da država dejansko deluje kot servis ljudstva, ni stabilno stanje. Zanj se je treba neprestano truditi in če temu ni tako, prej ali slej pride do odklonov, ki vodijo v ukrepe, ki niso v družbenem oziroma splošnem interesu, pač pa v interesu izbrancev (pogosto preko verige podjetij). Izvajalci javne oblasti bi se morali pri svojem ravnanju ves čas zavedati, da so zgolj agenti ljudstva, ki je njihov principal (to tezo je mogoče izpeljati zlasti iz drugega odstavka 3. člena slovenske Ustave), zato morajo pri določanju javnega interesa ves čas upoštevati predhodno ugotovljeni splošni interes. Če ravnajo drugače, ne izpolnjujejo svojega poslanstva in po verigi vzrokov in posledic preprečujejo, da bi država delovala kot servis ljudstva in, v končni fazi, postavljajo pod vprašaj legitimnost države. Zaradi jasnosti in preglednosti prej napisanega tukaj na kratko pojasnim terminološko-semantičen vidik. Splošen interes razumem kot izhodišče, tj. utemeljen dejanski interes opazovane družbe ali dela te družbe (ki je določen objektivno, brez samovolje), ki se praviloma ne ugotovi le s seštevanjem zasebnih interesov in iskanjem največje množice oseb te družbe, temveč terja tudi ponderiranje in tehtanje interesov, pri čemer se ustrezno upoštevajo različni dejavniki, vključno s človekovimi pravicami in svoboščinami. Gradnja mostu, ki ga je porušila ujma in je edina cestna oziroma na sploh povezuje zaselka s svetom, kaže, da je zagotovitev dobrine lahko v splošnem interesu, tudi če neposredno koristi malo osebam. Tudi v primeru zagotavljanja pravic takšnih ali drugačnih manjšin je mogoče priti do enakega sklepa. Vendar splošen interes še ne vzpostavlja pravic posameznikov, to se zgodi šele z aktom javne oblasti. Javni interes je ustrezna formalizacija splošnega interesa in rezultat odločitve izvajalca javne oblasti. V praksi javni interes običajno ni določen samo s strani enega pristojnega izvajalca javne oblasti. Pogosto se določi šele v konkretnem primeru pri razlagi in uporabi prava, vendar nujno znotraj okvira, ki ga določi zakonodajalec ali ustavodajalec (javna korist). Ne glede na vrsto in raven javne oblasti mora vsak izvajalec javne oblasti ugotoviti splošni interes in na podlagi tega določiti javni interes. To je legitimen javni interes, nelegitimen pa je na primer, če izvajalec javne oblasti pod vplivom lobiranja kot javni interes določi interes gospodarske korporacije, ki ne koristi ali celo škodi ostalim. Takšen akt, čeprav ni v nasprotju z zakonodajo, terja ustavnosodni poseg, saj krši ustavne temelje.

<sup>2</sup> Mišljena je legitimnost v širšem smislu.

<sup>3</sup> Tukaj naj izpostavim, da se tudi pri nas socialna država uresničuje z instrumentarijem pravne države, primera njune povezanosti so npr. socialne človekove pravice in javne službe; prim. Kingreen, 2014.

da se po naravi stvari spreminjata oziroma razvijata tako v času kot prostoru.<sup>4</sup> Obravnavati ju je treba v nekem kontekstu, kar terja določitev sistema opazovanja. Ker nas zanima stanje pri nas, je primeren sistem opazovanja pravo Evropske unije, sploh če upoštevamo, da se v našem pravnem sistemu načeloma uporablja prednostno.<sup>5</sup> A ta formalni razlog ni edini, še pomembnejša je vsebinska relevantnost tega prava, in sicer tako z vidika (gospodarskih)<sup>6</sup> javnih služb<sup>7</sup> kot tudi širše, z vidika socialne države oziroma zagotavljanja blaginje,<sup>8, 9</sup> zato je v nadaljevanju obravnavan prav ta vidik. Dejstvo je, da Evropska unija zasleduje vrednote in cilje, ki se tičejo javnih služb, prav tako, da ima pristojnosti, ki ji omogočajo znaten vpliv na naše javne službe, in da že v njenem primarnem pravu zasledimo relevantna pravna načela in pravila. Ta načela in pravila so danes drugačna, kot so bila sprva, ali so dopolnjena z novimi. Vendar sam obstoj teh načel in pravil še ne pove vsega, gre samo za črke na nosilcu, ki jih je treba šele materializirati oziroma udejanjiti v realnem času in prostoru. V tej zvezi se kaže pomen omenjene povratne zanke med pravom in javno politiko, pri čemer je smiselno preveriti, ali drži hipoteza, da je vzajemno delovanje prava in javne politike na opazovanem področju vodilo do spremenjene vloge Evropske unije, in sicer od manjše k večji, od zaviralne k pospeševalni in od pasivne tudi k aktivni vlogi. Temu je posvečena glavna pozornost, vendar ne na način *in medias res*, temveč *ab ovo*, kar bolje pojasni vzročno-posledične povezave.

---

<sup>4</sup> S tem je mogoče pojasniti številne terminološke, semantične in pravno-politične razlike in konflikte. Ugotovitev, vezanih na določen čas in prostor, ni primerno nekritično prenašati v drug čas in prostor. Prim. Van Kersbergen (2015); Hemerijck (2013); Esping-Andersen (1990).

<sup>5</sup> Strukturo našega pravnega sistema določa 153. člen Ustave, a ga je treba razlagati v zvezi s 3.a členom Ustave. Načelo primarnosti prava Evropske unije načeloma spoštuje tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije; glej npr. odločbo US RS U-I-194/17, 15. 11. 2018, odločbo US RS U-I-146/12, 14. 11. 2013, in odločbo US RS U-I-65/13, 3. 7. 2014.

<sup>6</sup> Pravo Evropske unije, skozi prizmo katerega so v tem prispevku obravnavane naše javne službe, pomembno vpliva na naše gospodarske javne službe, zlasti v infrastrukturnih gospodarskih sektorjih, medtem ko je njegov vpliv na naše negospodarske javne službe precej manjši. Glavni razlog je v tem, da se pravila o tržni konkurenci uporabljajo le za gospodarske dejavnosti.

V tem prispevku je poudarek na službah- oziroma storitvah splošnega gospodarskega pomena in posledično na naših gospodarskih javnih službah, razen če je izrecno povedano drugače.

<sup>7</sup> Glej npr. Ferič (2020); Szyszczczak in Van de Gronden (2013); Nistor (2011); Cremona (2011); Krajewski, Neergard in Van de Gronden (2009); Prosser (2005); Essebier (2005); Schweizer (2001).

<sup>8</sup> Glej npr. Neergaard, Nielsen in Roseberry (2009); De Búrca (2005); Andersen (2003).

<sup>9</sup> Današnje pravo Evropske unije vpliva tudi na druge stebre socialne države in s tem povezane dejavnosti. V praksi je ta vpliv lahko bodisi neposreden (npr. z ukrepi Evropske unije na področju socialne politike) bodisi posreden (npr. z ukrepi Evropske unije na področjih konkurenčne politike oziroma notranjega trga, davčne politike, energetske politike in potrošniške politike).



V nadaljevanju so tako obravnavane vrednote, cilji in pristojnosti Evropske unije ter primarni pravni okvir, ki se neposredno nanaša na gospodarske javne službe oziroma, upošteva je primarnopravni okvir, službe in storitve splošnega gospodarskega pomena,<sup>10</sup> šele nato sledi obravnavo pravnega in javnega političnega razvoja na tem področju, s poudarkom na obdobju po Lizbonski pogodbi in sklep.

Pravkar navedeno je podprto z ustrežno metodologijo, značilno za pravne znanosti. Normativno-dogmatična metoda je upoštevana, vendar pretežno kot izhodišče. Glede na raziskovalni cilj so upoštewane še druge znanstveno raziskovalne metode, zlasti aksiološka in zgodovinsko-razvojna, deloma sociološka in primerjalna.

---

<sup>10</sup> Službe in storitve splošnega gospodarskega pomena sta avtonomna pojma prava Evropske unije. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju (glej sprotno opombo 19), sta pojma tesno povezana, nista pa sinonima. V obeh primerih gre za relativno širok pravni okvir, kar državam članicam omogoča precej prožnosti. Nacionalne koncepte, kot so gospodarske javne službe, wirtschaftliche öffentliche Dienstleistungen, services publics économiques, servizi pubblici economici, economic public services itd., določijo države, vendar pri tem ne smejo prekoračiti vsebinskega okvira, ki ga tvorita prej navedena avtonomna pojma. Z namenom zagotavljanja jasnosti in preglednosti v nadaljevanju sledi nekaj pojasnil:

- avtonomen pojem storitve splošnega gospodarskega pomena je glede na svojo vsebino zavajajoč; iz prakse Sodišča in Evropske komisije med drugim izhaja, da gre za gospodarske storitve, tj. storitve, ki se izvajajo na trgu, se tržijo, kar pomeni, da se opravljajo kot gospodarska dejavnost (okolščina, da gre za podreditev obveznostim javne službe, ki pomembno korigirajo tržni rezultat, in da se zaradi nerentabilnosti ali nezadostne dobičkonosnosti pogosto sprejemajo ukrepi oblasti, ki izvajalcu teh storitev omogočajo (če je učinkovit), ne pa garantirajo, doseganje razumnega dobička, dejavnosti ne jemljejo gospodarskega značaja, saj gre za delovanje na trgu po dovolj tržnih zakonitostih), prav tako iz te prakse izhaja, da ni relevanten le splošen gospodarski pomen, torej gospodarski interesi, temveč tudi negospodarski interesi, pri čemer so mišljeni interesi, ki se določijo glede na vrednote in cilje Evropske unije ter ob upoštevanju legitimnih interesov držav članic, zato je mogoč sklep, da bi bil pojem gospodarska storitev (služba) splošnega pomena nedvomno bolj primeren in skladen z vsebino pojma, prav tako pa bi bil skladen novejšim pojmom, ki je njegov antipod, tj. negospodarska storitev splošnega pomena, ki je v post-Lizbonskem času dobil značaj pojma primarnega prava, saj ga najdemo v Protokolu (št. 26) o storitvah splošnega pomena;
- nacionalna kvalifikacija neke dejavnosti kot javne službe, bodisi gospodarske bodisi negospodarske, ne prejudicira odločitve, da je ta dejavnost storitev splošnega gospodarskega pomena ali negospodarska storitev splošnega pomena, saj se kvalifikacija za en ali drugi nadnacionalni pojem vrši po pravu Evropske unije;
- pojem socialna storitev splošnega pomena, ki ga najdemo v nekaterih novejših virih mehkega prava, je lahko storitev splošnega gospodarskega pomena ali negospodarska storitev splošnega pomena; povedano drugače, tudi če je neka storitev namenjena za uresničevanje določenih socialnih ciljev, se lahko vrši kot gospodarska dejavnost, ni pa nujno;
- pojem univerzalna storitev je posebna kategorija storitev, ki jo najdemo predvsem v sektorjih, ki so bili podvrženi liberalizaciji, najbrž kot protutež tej liberalizaciji in njenim socialnim posledicam, namenjena pa je kontinuiranemu zagotavljanju fizične in cenovne dostopnosti določene dobrine, v določenem obsegu in po določeni kakovosti, na varen način, in sicer enako na celotnem teritoriju, na katerega se nanaša; v primerih, ko je univerzalna storitev določena, jo na današnji stopnji razvoja lahko razumemo kot obvezno minimalno vsebino določene storitve splošnega gospodarskega pomena; če je ta vsebina določena s strani Evropske unije, znatno omeji nacionalno določanje vsebine.

## **2 Primarnopravni okvir storitev oziroma služb splošnega gospodarskega pomena kot ustavna determinanta naših gospodarskih javnih služb**

Primarno pravo Evropske unije je, glede na njegov položaj oziroma učinek v našem pravnem sistemu, razumljeno kot kogenten vrhovni pravni okvir, skratka, stroga meja, ki je ostali pravni akti, tudi tisti, ki se pri nas tičejo javnih služb, ne smejo prestopiti.<sup>11</sup> V nadaljevanju so – glede na raziskovalni cilj – obravnavane vrednote, cilji in pristojnosti Evropske unije ter pregled ključnih aktov primarnega prava Evropske unije glede služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena, kar, kot rečeno, potiska v ospredje naše gospodarske javne službe.

### **2.1 Temeljno o vrednotah in ciljih Evropske unije na področju služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena**

Vrednote in cilje Evropske unije določata 2. in 3. člen Pogodbe o Evropski uniji (PEU), operativne cilje pa najdemo tudi v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti v okviru njenih splošnih določb prvega dela, kjer je bistven 14. člen PDEU. Čeprav te vrednote in cilji načeloma niso sposobni ustvarjati pravic in obveznosti,<sup>12</sup> vplivajo na razlago PEU, PDEU in Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (LEUTP) in aktov, ki so izvedeni iz njih, pa tudi na oblikovanje oziroma vsebino teh aktov.<sup>13</sup> V okviru sistema vrednot Evropske unije je na splošno primerno izpostaviti zlasti spoštovanje človekovega dostojanstva in nasploh (socialnih) človekovih pravic.<sup>14</sup> Posebno pozornost terjajo vrednote,<sup>15</sup> neposredno vezane na javne službe oziroma, če smo bolj natančni, na službe- oziroma storitve splošnega gospodarskega pomena, kot so ohranitev operativne funkcije držav; upoštevanje potreb uporabnikov, vključno z njihovimi različnimi potrebami in željami; visoka raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti teh storitev; enaka obravnava uporabnikov; ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Ker nadnacionalna pravila urejajo predvsem službe- in storitve splošnega gospodarskega pomena, ki je avtonomen pojem prava Evropske unije, v okvir katerega padejo zlasti naše gospodarske javne službe, je v tem prispevku poudarek na slednjih.

<sup>12</sup> To je možno doseči šele v kombinaciji z eno ali več materialnih določb Pogodb ali drugih aktov; glej npr. zadevo C-484/08, ECLI:EU:C:2010:309.

<sup>13</sup> Glej zadevo C-149/96, ECLI:EU:C:1999:574; in zadevo C-9/99, ECLI:EU:C:2000:532.

<sup>14</sup> Glej 2. člen PEU.

<sup>15</sup> Čeprav gre v vsebinskem smislu mestoma že za cilje, te namreč od vrednot razlikujem glede na to, kako močno imajo poudarjeno vrednotno komponento, jih Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena poimenuje kot skupne vrednote Evropske unije glede storitev splošnega gospodarskega pomena.

<sup>16</sup> Glej Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena.

Prej navedene vrednote so po naravi stvari tesno prepletene s cilji Evropske unije. Na obravnavanem področju je bistvena njihova povezanost s cilji iz 14. člena PDEU, ki se po eni strani sklicuje na skupne vrednote,<sup>17</sup> po drugi pa izpostavlja glavni cilj, tj., da so službe splošnega gospodarskega pomena sposobne izpolniti dodeljene naloge. Poleg tega določba razkrije pomen teh služb za socialno in teritorialno kohezijo. Slednja sodi(ta) med cilje Evropske unije.<sup>18</sup>

Med navedenimi vrednotami, cilji in službami<sup>19</sup> splošnega gospodarskega pomena torej obstaja tudi formalna povezava, ki se upošteva pri razlagi relevantnih določb, zlasti pri razlagi drugega odstavka 106. člena PDEU. Če je bilo to dolgo nejasno ali prepuščeno odločitvi razlagalca, kar je šlo običajno v prid gospodarske komponente, v post-Lizbonskem obdobju to ne bi več smelo biti tako. To pa nikakor ne pomeni, da je razlaga te določbe, ki je na obravnavanem področju bistvenega pomena, lahka, pravzaprav je (še naprej) zahtevna, saj terja identifikacijo, tehtanje in razvrščanje različnih vrednot in ciljev, pogosto nezdržljivih, kot je prikazano v tretjem poglavju. Zato je v nadaljevanju nekaj pozornosti namenjeno še ciljem Evropske unije.

---

<sup>17</sup> Mišljene so predvsem vrednote, določene v Protokolu št. 26 o storitvah splošnega pomena.

<sup>18</sup> Glej tretji odstavek 3. člena PEU.

<sup>19</sup> Ker pišem o 14. členu PDEU, uporabljam pojem službe splošnega gospodarskega pomena. Pozoren bralec bo opazil, da v zvezi z drugim odstavkom 106. člena PDEU uporabljam podoben, vendar ne identičen pojem, tj. storitve splošnega gospodarskega pomena, pri čemer je treba povedati, da gre za avtonomna pojma prava Evropske unije, zato je njuna vsebina odvisna od konkretizacije, ki izvira iz nadnacionalnih, ne nacionalnih aktov, da se zagotovi enotno uporabo tega prava.

Vendar je z upoštevanjem navedenega smiselno preveriti, ali/kaj se skriva za tem razlikovanjem. Najdemo ga namreč tudi v nemškem jeziku, saj je v 14. členu »nemške AUEV« uporabljen pojem »Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse«, medtem ko v drugem odstavku 106. člena zasledimo »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse«. V tem pogledu sta »naša« 14. in 106. člen enaka nemški terminologiji, medtem ko v Protokolu št. 26 o storitvah splošnega pomena najdemo le pojem storitev splošnega (gospodarskega) pomena, medtem ko je v nemškem jeziku mogoče zaslediti, da mestoma govorijo o službah-, mestoma pa o storitvah splošnega (gospodarskega) pomena. Menim, da je nemško besedilo v tem pogledu bolj dosledno. Obstaja namreč razlika med »službo« in »storitvijo«, ki jo slovenski jezik v tem kontekstu zazna, večina drugih evropskih jezikov pa ne ali vsaj ne izrazito (na primer v francoskem, italijanskem in angleškem besedilu PDEU obe določbi vsebujeta isti pojem). S tem ko določeno »storitev«, ki je pomembna za normalno ali ciljno delovanje družbe ali dela družbe, podvržemo obveznostim javne službe oziroma posebnemu javnopravnemu režimu, ustvarimo »službo«. Vsaka storitev splošnega gospodarskega pomena, torej gospodarska storitev, ki je v splošnem interesu, ni nujno služba splošnega gospodarskega pomena. Na primer, proizvodnja in distribucija hrane in oblačil je »splošnega pomena«, vendar če trg eno in drugo zadovoljivo ponuja, kot velja dandanes, ni potrebe, da bi se te storitve podvrgle obveznostim javne službe. Obravnavana razlika je opazna, če skrbno analiziramo drugi odstavek 106. člena PDEU, kjer je govor o posebnih nalogah podjetij, ki so pooblaščenca za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Te posebne naloge (besonderen Aufgaben), »la mission particulière«, »specifica missione«, »la misión específica«, »particular tasks«) izvirajo iz obveznosti javne službe, ki jih morajo z dolžno skrbnostjo izpolnjevati pooblaščenca podjetja, ko opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena; več o tem Ferčič (2020), 57-63.

V okviru sistema ciljev Evropske unije je uvidoma primerno izpostaviti njihovo številnost, vsebinsko raznolikost in izzive razvrščanja, ko trčijo nezdružljivi cilji. Slednje je postalo posebej očitno po Lizbonski pogodbi, ki je razširila katalog ciljev, predvsem tistih z negospodarsko naravo, kar je povečalo možnost kolizij med cilji, sploh če upoštevamo, da imajo službe- in storitve splošnega gospodarskega pomena (in naše gospodarske javne službe) tako gospodarsko kot negospodarsko komponento. Pravzaprav so eden najbolj očitnih primerov modela socialnega tržnega gospodarstva, ki kot izhodišče za zagotavljanje dobrin določa odprt, svoboden in konkurenčen trg, ki terja varstvo zasebne lastnine in konkurence ter svobodno gospodarsko pobudo,<sup>20</sup> podprto z delujočim instrumentarijem pravne države,<sup>21</sup> hkrati pa kažejo njegove meje, saj pomenijo korekcijo tržnega rezultata, ki ni skladen z zelenimi javnimi političnimi cilji. Skratka, gre za intervencijo javne oblasti v trg ali na trgu, ki se uporablja z namenom, da se zagotovijo javni politični cilji, ki jih trg<sup>22</sup> sam zase ni sposoben uresničiti,<sup>23</sup> kar je v praksi najbolj opazno v povezavi s socialnimi in drugimi negospodarskimi cilji. To je razumljivo, saj je trg v prvi vrsti gospodarska, ne socialna kategorija.

---

<sup>20</sup> Med temi ustavnimi kategorijami obstaja tesna povezava, pri čemer je izhodišče zasebna lastnina, ki je pogosto v središču ideoloških trenj, saj je nanjo mogoče gledati individualistično, skozi oči lastnika in poudariti njene pozitivne lastnosti (zagotavljanje lastnikove svobode, osebne rasti in gonilo razvoja) ali pa diametralno nasprotno, kolektivistično, skozi oči nelastnikov in poudariti njene negativne lastnosti (vir konfliktov zaradi izključevanja ali izkoriščanja, kar duhovito prikaže film *The Gods Must Be Crazy, 1980*). Naša ustavna ureditev, ki vključuje tudi nadnacionalno pravo, glede tega določa uravnotežen pristop; sicer varuje zasebno lastnino, vendar ne absolutno, saj so, pod določenimi pogoji, dopustni posegi vanjo, celo razlastitev, in sicer z namenom, da se zagotovi javna korist oziroma legitimni javni interes. Upoštevajte sprotno opombo 1 je tudi v tem primeru treba predhodno ugotoviti splošen interes.

Uporabljanje zasebne lastnine za izvajanje gospodarske dejavnosti predpostavlja primerno pravno ureditev, pravzaprav učinkovit pravni sistem z delujočim instrumentarijem pravne države, tako da je zagotovljena pravna in dejanska možnost izvajanja gospodarske dejavnosti v zasebnem in legitimnem javnem interesu, pri čemer naj bi imel v primeru njune medsebojne kolizije načeloma prednost legitimni javni interes. Zgolj pravna možnost uporabe zasebne lastnine za izvajanje gospodarske dejavnosti ne zadošča. Načelna svobodna gospodarska pobuda je sicer v tem pogledu nepogrešljiva, vendar še zdaleč ni zadostna, saj je treba zagotoviti pogoje za pošteno tekmovanje, skratka, pravno urejen trg in v tem pogledu je varstvo tržne konkurence eden temeljnih imperativov, zato sploh ne preseneča, da ima ustavni značaj, kar kažejo zlasti tretji odstavek 3. člena v PEU v zvezi s Protokolom (št. 27) o notranjem trgu in konkurenci, 101. – 109. člen PDEU in tretji odstavek 74. člena Ustave; Ferič (2020), 36-37.

<sup>21</sup> Pravna država je v tem smislu mišljena kot predpostavka za delovanje vseh sistemov in podsistemov, ki sodijo v pristojnost države. Poenostavljeno gledano bi jo lahko primerjali z operacijskim sistemom, brez katerega v strojni opremi ne deluje noben program oziroma aplikacija ali vsaj ne, kot bi morala.

<sup>22</sup> V tej zvezi ni mišljen abstrakten trg, temveč konkreten trg v določenem času in prostoru, kar kaže, da lahko med državami prihaja do razlik (zaradi več dejavnikov, na primer tradicije in razvojne stopnje), ker so v nekaterih državah trgi so sposobni zagotoviti zelene dobrine na zeleni način in v želenem obsegu, v nekaterih državah pa ne. Ob tem med državami prihaja do razlik zaradi različnih javnih političnih ciljev.

<sup>23</sup> To je temeljni sprožilec za tržno intervencijo. Brez tega jo je v današnjem sistemu težko utemeljiti, sploh če pomislimo na prej navedeno o ustavnih kategorijah varstva zasebne lastnine, konkurence in svobodne gospodarske pobude.

Poenostavljeno rečeno, v primerjavi z državami, ki nimajo poudarjene socialne sfere, prihaja v pristnih socialnih državah do večje potrebe po korekcijah tržnega rezultata, tudi v pojavnih oblikah služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena (pri nas v pojavnih oblikah gospodarskih javnih služb).<sup>24</sup>

Čeprav se je proces krepitev negospodarskih ciljev vršil že pred Lizbonsko pogodbo,<sup>25</sup> slednja v tem pogledu predstavlja točko preloma, kar po svoje kaže tudi okoliščina, da v tretjem odstavku 3. člena PEU najdemo sklic na socialno tržno gospodarstvo. Pred tem nobena pogodba ni vsebovala tega pojma, ki ga je po Lizbonski pogodbi treba šteti kot avtonomen pojem prava Evropske unije in ga temu primerno razlagati. V tej zvezi je med drugim treba upoštevati vrednote in cilje in razmerja med njimi. Na abstraktni ravni so gospodarski in negospodarski cilji tudi formalno enakovredni, njihovo razvrščanje, če med njimi pride do kolizij (kar se v praksi pogosto dogaja), pa je v konkretnih primerih ne le dopustno, temveč obvezno.<sup>26</sup>

Za razliko od zgodnjega obdobja evropske integracije (Evropska gospodarska skupnost), ko so prevladovali gospodarski cilji in je bil govor o t. i. gospodarski ustavi članic, je danes notranji trg in nanj vezano gospodarsko pravo še zmeraj zelo pomembno, vendar ne več edino pomembno, kar se zelo očitno pokaže ob pravilni razlagi in uporabi drugega odstavka 106. člena PDEU, ki pod določenimi pogoji omogoča odstop od pravil o konkurenci, o prostih pretokih itd. Čeprav je besedilo te temeljne določbe nespremenjeno od vsega začetka procesa evropske integracije, je dovolj prožno, da ga je (bilo) mogoče razlagati z ozirom na spremenjene gospodarske, družbene in politične okoliščine, v povezavi z obravnavo skupnih evropskih vrednot in ciljev, pa je primerno izpostaviti predvsem interesni vidik, tj. pojem »interesi Evropske unije«. Ta pojem ima dve temeljni značilnosti, prvič, gre za nedoločen pravni pojem, in drugič, gre za avtonomen pojem prava Evropske unije. Zaradi obeh značilnosti ga je treba razlagati tudi z upoštevanjem vrednot in ciljev Evropske unije.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> V tej zvezi je z nekaj poenostavljanja mogoče trditi, da so socialne države praviloma bolj demokratične kot države brez ali s šibko poudarjeno socialno sfero.

<sup>25</sup> To je med drugim mogoče razbrati iz okoliščine, da se je Evropska gospodarska skupnost sčasoma preimenovala v Evropsko skupnost.

<sup>26</sup> V tem pogledu gre za dejavnost, ki smo je navajeni na nacionalni ravni, in sicer v okviru določanja javnega interesa ali nacionalnih ekvivalentov (*öffentliches Interesse, intérêt général, public interest* *etd.*). Določanje javnega interesa namreč med drugim vključuje upoštevanje javnih političnih ciljev.

<sup>27</sup> Več o tem Ferčič (2020), 160-161.

## 2.2 Temeljno o pristojnostih Evropske unije na področju služb oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena

Pristojnosti Evropske unije so odvisne od pogodbene volje njenih držav članic. Evropska unija namreč nima nobenih izvirnih pristojnosti,<sup>28</sup> temveč natanko tiste, ki so jih nanjo s Pogodbama prenesle države članice.<sup>29</sup> V okviru pridobljenih pristojnosti razlikujemo med izključnimi, deljenimi in podpornimi pristojnostmi.<sup>30</sup>

Na obravnavanem področju prihaja do prepletanja več vrst pristojnosti Evropske unije, saj so z vidika služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena pomembni zlasti tržna konkurenca, prosti pretoki, ekonomska, socialna in teritorialna kohezija, varstvo potrošnikov, varstvo okolja, glede na sektorsko naravo pa tudi energija, promet in vseevropska omrežja. Iz navedenega izhaja, da gre v večinoma za področja, kjer si Evropska unija deli pristojnost z državami članicami, vendar je treba opozoriti, da ima Evropska unija izključno pristojnost za določanje pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga. Pomen pravil o konkurenci je med drugim opazen v besedilu drugega odstavka 106. člena PDEU,<sup>31</sup> kjer so posebej izpostavljena in bistvenega pomena po začetku procesa liberalizacije določenih gospodarskih sektorjev. Z vidika pristojnosti Evropske unije je nadalje primerno izpostaviti 14. člen PDEU. Čeprav ne spreminja splošne delitve pristojnosti, je pomemben, ker izrecno določa, da Evropska unija in države članice v mejah svojih<sup>32</sup> pristojnosti na področju uporabe Pogodb skrbijo, da službe splošnega gospodarskega pomena delujejo na podlagi načel in pogojev, zlasti ekonomskih in finančnih, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog. Ta določba torej ne pove le tega, da se na obravnavanem področju uporabljajo splošna pravila o pristojnosti Evropske unije, pač pa izrecno določa zakonodajno pristojnost in nadalje tudi, da te službe niso le skrb držav,<sup>33</sup> temveč tudi skrb Evropske unije.

---

<sup>28</sup> To je drugače, kot v primeru držav, ki s priznanjem mednarodne skupnosti pridobijo status države in pripadajočo standardno košarico suverenih pravic. Evropska unija je v tem pogledu podobna škatli, ki je prazna, dokler se ne napolni. Polnijo jo države članice, ki s tem, ko nanjo prenašajo pristojnosti oziroma jih prenašajo v izvrševanje, krčijo obseg svojih pristojnosti. Države tega ne počnejo zlahka, njihove zadržke v tej zvezi v veliki meri mehčata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

<sup>29</sup> Glej prvi odstavek 4. člena in drugi odstavek 5. člena PEU.

<sup>30</sup> Glej 2.-6. člen PDEU.

<sup>31</sup> In prvega odstavka 106. člena PDEU.

<sup>32</sup> Operativna funkcija je še zmeraj praktično v celoti na strani držav članic, vendar je, kot sledi, Evropska unija dolžna zagotavljati pogoje za učinkovito delovanje obravnavanih služb, kar dandanes ne pomeni le delovanja v smislu negativne integracije, saj mestoma prihaja že do pozitivne integracije.

<sup>33</sup> Kot je pojasnjeno v nadaljevanju, po Lizbonski pogodbi skrb držav za te službe ni več le obveznost, ki jo določa t. i. notranje pravo, temveč tudi nadnacionalno, kar se lepo vidi pri univerzalnih storitvah, določenih s strani prava Evropske unije.

### 2.3 Primarnopravni okvir Evropske unije glede služb oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena

Obveznosti Evropske unije in njihovih držav članic glede služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena so v pravu Evropske unije določene v pravnih aktih, ki se neposredno in posredno nanašajo na obravnavane službe oziroma storitve. Relevantna pravila najdemo na najvišji ravni, tj. v aktih, ki tvorijo primarno pravo, in na nižjih ravneh, tj. v aktih, ki tvorijo sekundarno (izvedeno) pravo.<sup>34</sup>

PEU ne vsebuje določb, ki se neposredno nanašajo na te službe oziroma storitve, so pa zanje pomembne zlasti prej obravnavane določbe o vrednotah, ciljeh in pristojnostih Evropske unije.<sup>35</sup>

Jedro današnje (post-Lizbonske) nadnacionalne pravne ureditve služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena je drugi odstavek 106. člena PDEU:<sup>36</sup>

*»Podjetja, pooblaščená za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, oziroma podjetja, ki imajo značaj dobrodokovnega monopola, ravnajo po pravilih iz Pogodb, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene. Razvoj trgovine ne sme biti prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Unije.«<sup>37</sup>*

Nadaljnja pomembna določba PDEU na obravnavanem področju je 14. člen PDEU:

*»Brez poseganja v člen 4 Pogodbe o Evropski uniji in člene 93, 106 in 107 te pogodbe ter ob upoštevanju položaja, ki ga imajo službe splošnega gospodarskega pomena v okviru skupnih vrednot Unije, pa tudi njihove vloge pri pospeševanju socialne in teritorialne kohezije, skrbijo Unija in države članice v mejah svojih pristojnosti na področju uporabe Pogodb za to, da takšne službe delujejo na podlagi načel in pogojev, zlasti ekonomskih in finančnih, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog. Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita ta načela in pogoje brez poseganja v pristojnosti držav članic, da v skladu s Pogodbama zagotavljajo in financirajo take službe ter naročajo njihove storitve.«<sup>38</sup>*

---

<sup>34</sup> Mišljeni so splošni in posamični pravni akti, skratka predpisi (hard law), odločbe in sodbe (case law) in mehko pravo (soft law).

<sup>35</sup> Mišljena je vertikalna in horizontalna delitev in ureditev pristojnosti.

<sup>36</sup> Med drugim ga je treba razumeti v povezavi s prvim in tretjim odstavkom 106. člena PDEU.

<sup>37</sup> Praktično enaka določba – s tem, da je bila namesto besede »Unija« uporabljena beseda »Skupnost« – je bila v drugem odstavku 90. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (PEGS).

<sup>38</sup> Predhodnik te določbe je 16. člen Pogodbe o Evropski skupnosti (PES), uveden z Amsterdamsko pogodbo. Ker je bil 16. člen PES dokaj nedorečen in pomanjkljiv, ga je Lizbonska pogodba znatno spremenila. Glej Ferčič (2020), 95-99.

V zvezi z navedenim je pomemben Protokol (št. 26) o storitvah splošnega pomena:

*»Skupne vrednote Unije glede storitev splošnega gospodarskega pomena v smislu člena 14 Pogodbe o delovanju Evropske unije zajemajo zlasti:*

- *bistveno vlogo in široko polje proste presoje nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri zagotavljanju, naročanju in organiziranju storitev splošnega gospodarskega pomena, in sicer čim bolj v skladu s potrebami uporabnikov;*
- *raznolikost storitev splošnega gospodarskega pomena ter razlike v potrebah in željah uporabnikov, ki lahko izvirajo iz različnih geografskih, socialnih ali kulturnih okolščin;*
- *visoko raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enako obravnavo ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov.*

*Določbe Pogodb nikakor ne vplivajo na pristojnost držav članic, da zagotavljajo, naročajo in organizirajo negospodarske storitve splošnega pomena.»<sup>39</sup>*

Čeprav ima omejen pomen, je zaradi preglednosti tukaj naveden še 93. člen PDEU:  
*»Pomoči so združljive s Pogodbama, če so potrebne za usklajevanje prometa ali če so nadomestilo za opravljanje določenih storitev, ki so del javne službe.«*

PDEU se v ostalih določbah sicer ne nanaša neposredno na službe- oziroma storitve splošnega gospodarskega pomena, kar pa še zdaleč ne pomeni, da te niso relevantne. To velja zlasti za določbe o: konkurenci,<sup>40</sup> prostem pretoku blaga<sup>41</sup> in storitev,<sup>42</sup> okolju,<sup>43</sup> energiji,<sup>44</sup> prometu,<sup>45</sup> vseevropskih omrežjih,<sup>46</sup> varstvu potrošnikov<sup>47</sup> in lastninskopravni ureditvi.<sup>48</sup>

---

<sup>39</sup> V okvir tega nadnacionalnega koncepta večinoma zapadejo naše negospodarske javne službe.

<sup>40</sup> Zlasti členi: 101, 102, 106, 107 in 108 PDEU.

<sup>41</sup> Členi 28-37 PDEU.

<sup>42</sup> Členi 56-62 PDEU.

<sup>43</sup> Členi 191-193 PDEU.

<sup>44</sup> Člen 194 PDEU.

<sup>45</sup> Členi 90-100 PDEU.

<sup>46</sup> Členi 170-172 PDEU.

<sup>47</sup> Člen 169 PDEU.

<sup>48</sup> Člen 345 PDEU.



In končno, med akte primarnega prava, ki urejajo obravnavane službe oziroma storitve, sodi tudi 36. člen LEUTP:

*»Unija priznava in spoštuje dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena, ki je v skladu s Pogodbama določen v nacionalnih zakonodajah in običajih, s čimer pospešuje socialno in teritorialno kohezijo Unije.«*

### **3 Pravno-politični razvoj služb in storitev splošnega gospodarskega pomena: od Rima do Lizbone in naprej**

Pravno-politični razvoj služb- in storitev splošnega gospodarskega pomena dobro ilustrira teza, ki jo je Mario Monti zapisal v svojem poročilu o notnem trgu, (Monti (2010), str. 68 in 73) tj., da je bila evropska razprava o vlogi javnih služb<sup>49</sup> znotraj enotnega<sup>50</sup> trga ves čas, zlasti pa od devetdesetih let,<sup>51</sup> vir razburjenja (ali dobesedno »a persistent irritant«). Glavni razlog vidim v okoliščini, da so se nadnacionalna pravila razlagala na način, ki je služil gospodarskim ciljem, zlasti vzpostavitvi skupnega oziroma notranjega trga, medtem ko so se službe- oziroma storitve splošnega gospodarskega pomena štejele zgolj kot stvar držav članic, ki moti napore za tržno integracijo.

Evropska gospodarska skupnost je bila dejansko usmerjena h gospodarskim ciljem, zato je prej navedeno razumljivo. Vendar pa je ta enostranski<sup>52</sup> razvoj integracije postal vir nezadovoljstva, kar potrjuje tudi prej navedeno poročilo, v katerem je zapisano, da je prišlo do kopičenja nesorazmerij med gospodarsko in socialno komponento (Monti (2010), str. 68 in 73). Nadaljnji razvoj notranjega trga je tako odvisen od nujne uskladitve teh nesorazmerij, kar se na obravnavanem področju med drugim kaže v bistveno spremenjenem odnosu do služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena in njihovi »novi« vlogi. Pod vplivom spremenjenega primarnega pravnega okvira so te postale pomemben gradnik integracije in orodje za uresničevanje skupnih vrednot in ciljev.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Dejansko so mišljene službe- in storitve splošnega gospodarskega pomena.

<sup>50</sup> Dejansko je mišljen notranji trg v smislu PEU in PDEU.

<sup>51</sup> Gre za čas, ko se je v občutljivih gospodarskih sektorjih začel proces liberalizacije, kar je pomenilo, da se je tudi v teh sektorjih, ki so bili tradicionalno »v rokah« držav članic in le šibko izpostavljeni vplivu nadnacionalnega prava (ker se je to v zgodnjem obdobju uporabljalo zlasti za manj občutljive sektorje), začelo intenzivno uvajati tržne mehanizme, vključno s konkurenco, ki ima pretežno gospodarski naboj.

<sup>52</sup> Res je sicer, da je s spremembami primarnega pravnega okvira postopno prihajalo do upoštevanja socialnih in drugih negospodarskih ciljev, vendar je bila točka preloma šele Lizbonska pogodba.

<sup>53</sup> Poleg potreb v infrastrukturnih sektorjih so zdaj bolj upoštevanji tudi socialni sektorji in lokalna raven.

Jedro pravne ureditve služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena je še naprej drugi odstavek 106. člena PDEU, vendar ga ni primerno razlagati v izolaciji, temveč v interakciji z drugimi relevantnimi pravili,<sup>54</sup> z upoštevanjem novega konteksta. Nanj je na primer opozoril generalni pravobranilec Mengozzi, Sodišče pa mu je sledilo.<sup>55</sup>

Sodišče je sicer že prej nekoliko prilagajalo razlago drugega odstavka 106. člena PDEU, zlasti pa po začetku liberalizacije nekaterih gospodarskih infrastrukturnih sektorjev, da bi omililo naraščajoče pritiske s strani konkurenčnih in nasploh gospodarskih pravil, s čemer je signaliziralo, da tržna konkurenca na notranjem trgu ni namen sama sebi. Na ta način je okrepilo položaj služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena,<sup>56</sup> vendar ne do ravni, kot se je to zgodilo z Lizbonsko pogodbo.

Slednja je odgovornost za učinkovito zagotavljanje obravnavanih služb oziroma storitev (tako, da so te sposobne izpolnjevati svoje naloge), pripisala tudi Evropski uniji.<sup>57</sup> V tem pogledu lahko govorimo o skupni odgovornosti Evropske unije in držav, kar vključuje aktivno in pasivno ravnanje, res pa je, da vloga ene ni enaka drugim. Na obravnavanem področju je operativna funkcija še zmeraj v domeni držav, medtem ko je Evropska unija osredotočena na določanje prepovedanih ravnanj. Vendar, kot že rečeno, je Evropska unija tukaj sprejela tudi nekaj zapovednih pravil, vezanih zlasti na univerzalne storitve, ni pa izključeno, da jih sčasoma ne bo še več, saj drugi stavek 14. člena PDEU to omogoča.

Navedeno torej kaže, kako so službe- in storitve splošnega gospodarskega pomena od nebodigatreba prišle do statusa temeljnega gradnika evropskega socialnega modela in orodja za doseganje skupnih vrednot in ciljev. Glede na 14. člen PDEU ne preseneča, da je Sodišče izmed vseh vrednot in ciljev kot protiutež vzpostavilvi notranjega trga uporabilo prav teritorialno (in socialno) kohezijo.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Mišljeni so zlasti 2. in 3. člen PEU, 14. člen PDEU, Protokol (št. 26) o storitvah splošnega pomena in 36. člen LEUTP.

<sup>55</sup> Glej zadevo C-121/15, ANODE, ECLI:EU:C:2016:637 (in mnenje ECLI:EU:C:2016:248).

<sup>56</sup> Glej npr. zadevo C-320/91, Corbeau, ECLI:EU:C:1993: 198.

<sup>57</sup> Odgovornost držav pa nikoli bi bila sporna, saj so države redno intervenirale v primeru tržnih napak oziroma ko trg sam po sebi ni bil sposoben (ali ne dovolj) uresničiti legitimnih javnih političnih ciljev. Tržna intervencija je bila zmeraj pod drobnogledom, da ne bi pri tem prihajalo do oblastnih napak. Slednje so se redno presojale glede na aktivnosti držav članic, danes pa lahko tukaj zaznamo spremembo, saj je o oblastni napaki v smislu pasivnosti države mogoče govoriti tudi v kontekstu nadnacionalnega prava. Povedano drugače, do oblastne napake lahko pride tudi v primeru, ko država ne ukrepa, pa bi morala. To je lepo vidno pri univerzalnih storitvah, ko njihovo (minimalno) vsebino določi Evropska unija.

<sup>58</sup> Glej zadevo C-121/15, ANODE, ECLI:EU:C:2016:637

Konkurenčen notranji trg je še naprej primarno orodje za učinkovito izvajanje služb- oziroma storitev splošnega gospodarskega pomena, vendar z ustrežno oblastno korekcijo, tako da se omogoči učinkovito izpolnjevanje posebnih ciljev in pripadajočih nalog, kar je ali mora biti po Lizbonski pogodbi v interesu Evropske unije in držav članic.<sup>59</sup>

#### 4 Sklep

Glede na ugotovitve v predhodnih poglavjih je možno potrditi uvodoma izpostavljeno hipotezo.

Vzajemno delovanje prava in javne politike na opazovanem področju je dejansko vodilo do znatno spremenjene vloge Evropske unije, in sicer od manjše k večji, od zaviralne k pospeševalni in od pasivne tudi k aktivni vlogi.

Službe- oziroma storitve splošnega gospodarskega pomena so po Lizbonski pogodbi postale temeljni gradnik evropskega socialnega modela in orodje za uresničevanje skupnih vrednot in ciljev, primarno sicer tistih z negospodarskim predznakom, kot je na primer teritorialna in socialna kohezija, vendar je iz nekaterih dokumentov Evropske komisije mogoče razbrati zavedanje, da v bistvu ne rušijo notranjega trga, temveč ga gradijo.<sup>60</sup>

Menim, da je opisani razvoj korak(anje) v pravo smer tudi z vidika preprečevanja ali vsaj blaženja revščine, saj so gospodarske javne službe organizirane na področjih,<sup>61</sup> ki so dandanes bistvene za socialno vključenost in nasploh za normalno življenje v družbi ter za človekovo življenje, zdravje in dostojanstvo. Na teh področjih trg sam po sebi, tj. brez ustreznega oblastnega poseganja, v veliko primerih ne bi omogočal fizične ali cenovne dostopnosti nujnih dobrin ali zelene kakovosti. To se financira na več načinov, pri čemer prevladujeta klasično javno (so)financiranje in prečno subvencioniranje, kar v obeh primerih, sicer na različni način, predpostavlja t. i. solidarnosten pristop.<sup>62</sup> S tem pa pravzaprav že pridemo do jedra operacionalizacije socialne države, tj.

---

<sup>59</sup> Tradicionalna interesna razmejitev, po kateri je Evropska unija v zvezi z obravnavanimi službami- oziroma storitvami skrbela zgolj za gospodarske interese, vezane na vzpostavitev notranjega trga, medtem ko so države članice skrbela le za socialne oziroma negospodarske interese, je obsoletna.

<sup>60</sup> Že v t. i. Zeleni knjigi o storitvah splošnega pomena (COM/2003/0270 final) je na primer zapisano, da imajo te službe- oziroma storitve velik pomen za gospodarstvo in nasploh za proizvodnjo in distribucijo drugega blaga in storitev, za konkurenčnost, kohezijo in za privabljanje vlaganj.

<sup>61</sup> Npr. v zvezi s pitno vodo, odpadki, energijo, komunikacijami, prevozom, varstvom okolja itd.

<sup>62</sup> V prvem primeru je financer del davkoplačevalcev, ne glede na to, ali so uporabniki zadevne dobrine, v drugem primeru pa pomaga del uporabnikov zadevne dobrine.

obvezna oziroma institucionalizirana solidarnost med (določenimi) člani(cami) družbe. Socialna država naj sicer spodbuja prostovoljno solidarnost v obliki dobrodelnosti, vendar naj se ne zanaša zgolj nanjo, temveč naj vzpostavi predvidljiv in pravičen pravno organizirani sistem družbene solidarnosti, v okvir katerega sodijo tudi javne službe, ki so eden izmed njegovih bistvenih podsistemov.

## Opombe

Ta članek je rezultat raziskave, opravljene v okviru Jean Monnet Chair of Energy Law and Policy: market regulation, competition and climate, sofinanciran s strani Evropske unije (Erasmus+, EACEA). Nekateri deli besedila so mestoma prevzeti iz monografije avtorja, tj. Ferčič (2020), ki jo je prav tako pripravil v okviru prej omenjenega projekta.

Avtor se zahvaljuje urednici dr. Etelki- Korpič Horvat za prijazno povabilo k pisanju tega prispevka in za dragoceno izmenjavo mnenj.

## Literatura

- Andersen, T. M. (2003). European Integration and the Welfare State. *Journal of Population Economics*, 16(1), 1-19.
- De Búrca, G. (ur.) (2005). *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*. Oxford: Oxford University Press.
- Cremona, M. (ur.) (2011). *Market Integration and Public Services in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Essebier, J. (2005). *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und Wettbewerb: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Art. 86 II EG*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft & C. H. Beck Verlagsgesellschaft.
- Ferčič, A. (2020). *Public Services and Related Concepts in the European Union: Understanding the European Union's Legal Framework for Services of General Economic Interest*, New York: Nova Science Publishers.
- Hemerijck, A. (2013). *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press.
- Kingreen, T. (2014). Rule of Law versus Welfare State, v: Pünder, H. in Waldhoff, C. (ur.), *Debates in German Public Law*, Oxford: Hart Publishing, 97-116.
- Krajewski, M., Neergaard, U. in Van de Gronden, J. (ur.) (2009). *The Changing Legal Framework for Services of General Economic Interest in Europe: Between Competition and Solidarity*, The Hague: T. M. C. Asser Press.
- Monti, M. (2010). *A new strategy for the Single Market: at the service of Europe's economy and society, Report to the President of the European Commission, José Manuel Barroso*.
- Neergaard, U., Nielsen, R. in Roseberry, L. M. (ur.) (2009). *Integrating Welfare Functions into EU Law: From Rome to Lisbon*, Copenhagen: DJØF Publishing.
- Nistor, L. (2011). *Public Services and the European Union: Healthcare, Health Insurance and Education Services*, The Hague: T. M. C. Asser Press & Springer.
- Prosser, T. (2005). *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services*, Oxford: Oxford University Press.
- Schweizer, H. (2001). *Daseinsvorsorge, »service public«, Universaldienst: Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation, Energie und Post*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Szysczak, E. in Van de Gronden, J. W. (ur.) (2013). *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*, The Hague: T. M. C. Asser Press & Springer.
- Van Kersbergen, K. (2015). The Welfare State in Europe, v: Querol, M.(ur.), *The Search for Europe: Contrasting Approaches*, BBVA, 269-286.

# EVROPSKA SOCIALNA LISTINA (SPREMENJENA): PRAVICA DO VARSTVA PRED REVŠČINO IN SOCIALNO IZKLUČENOSTJO JE TEMELJNA SOCIALNA PRAVICA

POLONCA KONČAR

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, Slovenija  
polonca.koncar@pf.uni-lj.si

**Sinopsis** Prispevek se osredotoča na Evropsko socialno listino (spremenjeno), s katero je bila pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo vključena med mednarodno priznane socialne pravice. S pravnega vidika je pomembno poznavanje zahtev, ki izhajajo iz omenjene mednarodne pogodbe za države, ki jih zavezuje Listina v svojem 30. členu. Bistvo zahtev je dvojno: odpravljanje revščine in socialne izključenosti s pomočjo usklajenih ukrepov, ki spodbujajo dostop do drugih, v Listini določenih socialnih pravic, na drugi strani pa spremljanje in nadzor nad učinkovitostjo izvajanih ukrepov ter prilagajanje konkretnim okoliščinam.

**Ključne besede:**

Evropska socialna  
listina  
(spremenjena),  
pravica do varstva  
pred revščino in  
socialno  
izključenostjo,  
samozadostnost,  
Evropski odbor za  
socialne pravice  
(EOSP),  
razlage EOSP,  
kolektivne pritožbe

# EUROPEAN SOCIAL CHARTER (AMENDED): RIGHT TO PROTECTION AGAINST POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IS A FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHT

POLONCA KONČAR

University of Ljubljana, Faculty of Law, Ljubljana, Slovenia  
polonca.koncar@pf.uni-lj.si

**Keywords:**

European Social  
Charter (amended),  
right to protection  
against poverty  
and social  
exclusion,  
self-sufficiency,  
European  
Committee of  
Social Rights  
(ECSR),  
ESCR  
explanations,  
collective  
complaints

**Abstract** The article focuses on the European Social Charter (amended) by the means of which the right to protection against poverty and social exclusion was included among the internationally recognized social rights. From a legal point of view, it is important to know the requirements arising from the mentioned international treaty for countries that are bound by Article 30 of the Charter. The requirements have basically two sides: combating poverty and social exclusion with the help of coordinated measures that promote access to other social rights specified in the Charter and on the other side monitoring the effectiveness of implemented measures as well as adapting to specific circumstances.

## 1 Uvod

Revščina ni nov družbeni pojav. Zgodovina kaže, da jo lahko pogojujejo dejavniki strukturalne, kulturne, etnične, regionalne, globalne narave. Razlogi zanjo so torej različni, zato so v borbi zoper ta multidimenzionalni družbeni pojav potrebne različne politike in ukrepi npr. ekonomske, socialne, pravne narave. Ukrepi se ne razlikujejo le glede na strokovna področja, v okviru katerih so sprejeti, temveč na primer tudi od tega, kako opredeljujemo pojav revščine in njene posledice, od najpogostejših razlogov zanjo ali od trenutnih okoliščin, v katerih izbiramo ukrepe, za katere ocenjujemo, da se bomo z njimi najbolj učinkovito varovali pred revščino in v končni fazi omogočili, da vključenost nadomesti izključenost .

Če umestimo tematiko, ki je predmet obravnave, v pravne okvire, je poleg domače pravne ureditve nujno upoštevati tudi mednarodno pravno ureditev. V prispevku želim pozornost vseh, ki so vključeni v boj zoper revščino in socialno izključenost, usmeriti na Evropsko socialno listino (spremenjeno) (MESL; v nadaljevanju tudi Listina)<sup>1</sup>, ki jo nekateri imenujejo kar Socialna Ustava Evrope. Morda se nekateri niti ne zavedajo, da mnogokrat konkretni ukrepi , sprejeti v okviru prizadevanj za odpravo revščine, slonijo na uresničevanju socialnih pravic, ki so jih države članice Sveta Evrope priznale s to mednarodno pogodbo.

Za naše obravnavanje je posebej pomembno dejstvo, da je bila leta 1996 z Evropsko socialno listino(spremenjeno) pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo uvrščena med mednarodno priznane socialne pravice. Izvorna Evropska socialna listina iz leta 1961 (v nadaljevanju: ESL) je sicer že določala vrsto pravic, ki so bile usmerjene v to, da se revščina izkorenini, z MESL pa je bila med dodatno priznane pravice uvrščena tudi samostojna pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo (30. člen). Pomembno je, da je 30. člen MESL z ureditvijo pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo spremenil razumevanje revščine in izključenosti kot njene posledice v konceptualnem smislu, in poudaril usklajen pristop pri izbiri in uporabi ukrepov, s katerimi naj bi premagovali multidimenzionalne probleme, ki jih prinaša s seboj revščina.

---

<sup>1</sup> Slovenija jo je ratificirala 7. maja 1999. V skladu z ratifikacijo jo zavezuje tudi 30. člen, ki določa pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo.

Zakon o razglasitvi zakona o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Ur. l. RS, št. 24/1999 Mednarodne pogodbe, št. 7/1999.

## 2 Splošno o vsebini 30. člena in smotrih ureditve pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo

30. člen MESL določa:

»Da bi zagotovile učinkovito uresničevanje pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo, se pogodbenice zavezujejo, da:

- a. s celovitim in usklajenim pristopom sprejmejo ukrepe, s katerimi spodbujajo učinkovit dostop predvsem do zaposlitve, nastanitve, usposabljanja, izobrazbe, kulture in socialne ter zdravstvene pomoči osebam in njihovim družinam, ki živijo ali so v nevarnosti, da bi živele socialno izključene ali v revščini;
- b. ponovno proučijo te ukrepe z namenom, da bi jih po potrebi prilagodile.«

Avtorji MESL so v »obrazložitvah« zgornjega člena poudarili<sup>2</sup>, da je njegov temeljni in izrecni cilj, da države pogodbenice s celovitim in koordiniranim pristopom odpravijo revščino in socialno izključenost. V ta namen sprejete ukrepe, usmerjene na področja, ki v Listini niso navedeni izčrpno, morajo pogodbenice preverjati in jih prilagajati trenutnim okoliščinam. Določbe tega člena predvidevajo možnost in hkrati dolžnost dopolnjevanja in spreminjanja ukrepov, če je to glede na trenutno situacijo potrebno. To pomeni, da konkretna določba Listine predvideva dinamični pristop v njeni implementaciji.

Določbe 30. člena MESL ne vsebujejo definicij pojmov »revščina« in »socialna izključenost«. Iz Obrazložitev Listine pa je mogoče povzeti, da se pojem »revščina« nanaša na osebe v različnih situacijah: na tiste, ki so se znašli v hudi revščini, pripadnike skupin, ki so revščini podvrženi skozi več generacij, pa tudi tiste, pri katerih se začasno pojavlja riziko revščine. Pojem »socialna izključenost« pa se nanaša na posameznike, ki znajdejo v situaciji ekstremne revščine zaradi nakopičenih prikrajšanj, na tiste, ki se znajdejo v ponižujočih situacijah, so socialno izključeni ali so že dolgo brez pravice do dajatev v sistemu socialne varnosti. Socialna izključenost prizadene ali utegne prizadeti tudi osebe, ki niso revne, pa iz različnih razlogov (npr. dolgotrajna bolezen, razpad njihovih družin, nasilje, odpust iz zapora, obnašanje, ki

---

<sup>2</sup> Povzeto po: European Social Charter(revised) – Explanatory Report: [www.worldlii.org/int/other/COETSER/1996/1996/4.html](http://www.worldlii.org/int/other/COETSER/1996/1996/4.html)



je na primer rezultat alkoholizma ali odvisnosti od drog in podobno) nimajo dostopa do določenih pravic ali storitev.

Določbe o pravici do varstva pred revščino in socialno izključenostjo ne vsebujejo izrecnega jamstva glede minimalnih sredstev. Razlog za to je najti v 13. členu MESL, ki se nanaša na učinkovito uresničevanje pravice do socialne in zdravstvene pomoči in je po svojem bistvu delno lahko namenjen ciljem, ki jih zasledujemo s pravico iz 30. člena.

Glede ukrepov, ki so jih pogodbenice dolžne sprejemati na podlagi 30. člena, obrazložitve Listine poudarjajo, da ni nujno, da bi se nanašali le na denarna sredstva oziroma dajatve. Poleg tega se nanašajo tako na osebe, ki živijo v izključenosti kot tiste, ki so v nevarnosti, da se bodo znašli v takšnem položaju. Določbe tega člena naj bi razumeli v smislu, da države pogodbenice spodbuja, da usmerijo denarne dajatve na tiste, ki si ne morejo pomagati svojimi lastnimi sredstvi.

Glede na to, da je odstavek b) 30. člena po svoji vsebini zelo splošen in v celoti prepušča državam pogodbenicam, da določijo, kako naj bo glede na razmere v državi organizirano spremljanje oziroma nadzor nad izvajanja ukrepov, je koristna usmeritev, ki jo najdemo v Obrazložitvah Listine, da lahko k učinkovitosti določbe tega odstavka prispevajo posvetovanja s socialnimi partnerji in različnimi drugimi organizacijami, vključno z organizacijami, ki zastopajo osebe, ki živijo v revščini ali socialni izključenosti.

### **3 Različni pristopi v borbi zoper revščino in socialno izključenost po Evropski socialni listini iz leta 1961 in MESL iz leta 1996**

MESL vsebuje določbe o dveh pravicah, ki obravnavata revščino in socialno izključenost. Gre za 13. in 30. člen Listine. Pravica do socialne in zdravstvene pomoči (13. člen) je bila kot temeljna socialna pravica priznana z izvorno Evropsko socialno listino iz leta 1961, pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo (30. člen) pa je bila v Listino vključena leta 1996. Glede na cilje se ureditev obeh pravic razlikuje.

Pravica do socialne in zdravstvene pomoči je bila pretežno usklajena z normami o socialni pomoči kot skrajnem sredstvu, potrebnem v primeru, ko se ugotovi, da je pomoč glede na dohodek in premoženje posameznika in družine dejansko potrebna in so jih v obdobju po drugi svetovni vojni poznali v zahodni Evropi. Z njo so želeli vsakomur zagotoviti možnost dohodka iznad praga revščine. Višina dohodka naj bi pomenila minimalna sredstva za preživetje (po naravi pasivna pomoč). Nekateri (Mikkola, 2010, str. 592) poudarjajo, da so določbe 13. člena sicer namenjene preprečevanju posledic revščine<sup>3</sup>, vendar pa ne nakazujejo osnovnih razlogov zanjo, so bolj kratkoročne narave in niso osredotočene na njeno izkoreninjenje.

30. člen je bolj daljnosežen. Uresničevanje pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo je usmerjeno v obnovitev delovne zmožnosti in samozadostnosti (Mikkola, 2010, str. 590-591). Ureditev zahteva usklajene ciljno usmerjene ukrepe, vsebinske in postopkovne narave, namenjene reševanju vsakodnevnih problemov tako posameznikov kot družin. Odpraviti je treba vse ekonomske, socialne ali kulturne ovire, ki posameznikom ali družinam preprečujejo samozadostnost z namenom, da se, dolgoročno gledano, vsakdo vključi v t. i. »mainstream družbo«. Bistveno pri tem je, da jim je zagotovljen dostop do vrste socialnih pravic, ki jih je sprva vsebovala Evropska socialna listina iz 1961, njihov nabor pa dopolnila MESL iz leta 1996. MESL v 30. členu predvideva ukrepe, s katerimi pogodbenice »spodbujajo učinkovit dostop predvsem do zaposlitve, nastanitve, usposabljanja, izobrazbe, kulture in socialne ter zdravstvene pomoči posameznikom in njihovim družinskim članom«, ki živijo ali so v nevarnosti, da bi živeli v revščini ali socialni izključenosti. Obravnavani člen izrecno ne omenja pravic, tudi ne določa novih pravic, z neizčrpnim navajanjem področij, na katerih naj bi ukrepe zlasti sprejemali, pa je mogoče razbrati, da besedilo zahteva usklajeno uporabo vrste drugih, v Listini priznanih pravic. S takim pristopom, ki potrjuje pomen človekovih pravic, EOSP poudarja tesno povezavo med učinkovitostjo pravice, priznane v 30. členu in uresničevanjem drugih pravic iz Listine.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Posledice revščine je mogoče preprečevati na podlagi evalvacij, pri katerih uporabljamo metode socialnega dela (strokovna mnenja, svetovanje) v skladu s 14. členom Listine in na podlagi preizkusa ali nekdo pomoč dejansko potrebuje, preverjamo dohodek in premoženje posameznika in družine (meanstest).

<sup>4</sup> Tak pristop pa nima za posledico, da bi ugotovljena kršitev ene ali več drugih pravic avtomatično pomenila kršitev 30. člena.

Ni moj namen natančno obravnavati vsebine določb relevantnih pravic, ki so (poleg pravice iz 30. člena) aktualne z vidika odpravljanja revščine in socialne izključenosti in omogočanja socialne vključenosti, ter njihove interpretacije s strani Evropskega odbora za socialne pravice. V nadaljevanju je podan samo pregled določb o posameznih pravicah, uporaba katerih lahko v konkretnih primerih prispeva k uresničitvi smotra pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo. Pomembne so naslednje določbe:

- **1. člen (pravica do dela)**; zlasti drugi odstavek (prepoved vseh oblik diskriminacije pri zaposlovanju) in tretji odstavek (zagotovitev služb za zaposlovanje);
- **4. člen (pravica do pravičnega plačila)**; zlasti prvi odstavek (plačilo mora zagotoviti posameznikom in družinam dostojen življenjski standard; vsaj 60% mediane ekvivalentnega dohodka, če je plača med 50% in 60% , mora na podlagi informacije o življenjskih stroških dokazati, da zadošča za dostojni življenjski standard);
- **12. člen (pravica do socialne varnosti)**; zlasti prvi odstavek (višina dajatev mora zagotavljati ohranitev življenjskega standarda, morajo biti v razumnem razmerju do predhodnega dohodka, ne smejo pasti pod prag revščine, ki je določen v višini 50% povprečne plače);
- **13. člen (pravica do socialne in zdravstvene pomoči)**; prvi odstavek (glavni kriterij za upravičenost do pomoči je individualna potreba; posameznik si sam ali z dajatvami iz pravice do socialne varnosti ne more zagotoviti zadostnih sredstev za kritje stroškov v primeru določenih rizikov; minimalni dohodek, ki je potreben za vključenost, mora biti zagotovljen kot iztožljivo individualno upravičenje);
- **določbe različnih členov s področja izobraževanja in usposabljanja**, ki predvidevajo vse od izobraževanja in usposabljanja otrok in mladostnikov (**1.a odstavek 17. člena**), poklicnega usmerjanja, usposabljanja in rehabilitacije zaradi zaposlovanja (**četrti odstavek 4. člena**), usposabljanja in prekvalificiranja odraslih delavcev (**tretji odstavek 10. člena**, pa do poklicnega usmerjanja in usposabljanja delavk in delavcev z družinskimi obveznostmi (**1.a in b odstavek 27. člena**));
- **11. člen (pravica do varstva zdravja)**; drugi odstavek (svetovanje in izobraževanje v času šolanja za izboljšanje zdravja);

- **14. člen (pravica do storitev socialnovarstvenih služb)**; prvi odstavek (vsakomur, ki je brez osebnih sposobnosti in potrebnih sredstev, je treba zagotoviti dostop do socialnih služb, katerih cilj je zagotovitev svetovanja in dostopa do nujnega socialnega varstva ter sposobnosti, da postane samozadosten in sposoben prilagajati se družbenemu okolju);
- **15. člen (pravica invalidnih oseb do samostojnosti, vključevanja v družbo in sodelovanja v življenju skupnosti)**; prvi in drugi odstavek (nanašata se na vprašanja izobraževanja, poklicnega usposabljanja in zaposlovanja vseh invalidnih oseb ne glede na razlog in naravo invalidnosti ter ne glede na starost)
- **16. člen (pravica družine do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva)**; ( v praksi je v zvezi s socialnim varstvo poudarjena pravica do dostojne nastanitve družine, tudi ko pride do porušanja ali prisilne izselitve);
- **19. člen (pravica zdomskih delavcev in njihovih družin do varstva in pomoči)**; tretji, enajsti in dvanajsti odstavek ( zagotovitev storitev emigracijskih in imigracijskih služb, zagotovitev pouka jezika države sprejemnice in maternega jezika);
- **31. člen (pravica do nastanitve)**; drugi odstavek (poudarjena preventivna dejavnost države, da ljudje iz ranljivih skupin ne bi postali brezdomci; postopki za deložacije morajo biti urejeni tako, da v zadostni meri varujejo pravice prizadetih posameznikov).

#### 4 Kako uresničevati 30. člen MESL?

Gre za vprašanje, kaj je potrebno storiti, da uresničevanje po vsebini dokaj splošnih določb o pravici do varstva pred revščino in socialno izključenostjo ne bo ostalo na ravni deklarativnosti in s tem neučinkovito. Velja splošno načelo, da za kar najbolj dosledno uresničevanje obveznosti iz MESL ne zadošča le poznavanje samega besedila instrumenta. Vedno je treba upoštevati tudi, kako besedilo interpretira pristojni nadzorni organ, to je Evropski odbor za socialne pravice (EOSP, v nadaljevanju tudi Odbor). V mislih imam njegovo prakso, pogosto imenovano tudi »sodna praksa«. <sup>5</sup> EOSP je edini organ, ki je pri ocenjevanju, ali sta notranje pravo in

---

<sup>5</sup> Več o tem glej (Končar, 2010; Končar, 2015; Končar, 2021; Kresal, 2020; Kresal, 2021).

Najpomembneši sklepi, odločitve in interpretativne izjave so zbrani v zbirki Digest of Decisions and Conclusions of the European Committee of Social Rights:

<https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>. Glede 30. člena glej strani 221-224.

praksa države pogodbenice v skladu z Listino, pristojen s pravnega vidika s Sklepi (Conclusions) ocenjevati nacionalna poročila ali v obliki Odločitev (Decisions) odločati o morebitnih kršitvah Listine v postopkih kolektivnih pritožb. Odbor sprejema tudi Interpretativne izjave (Statements of Interpretation), v katerih pojasnjuje smotre in vsebino določb ter konkretizira in natančneje opredeljuje, katere obveznosti morajo izpolnjevati pogodbenice, da bo mogoče šteti, da ravnajo v skladu z Listino. Odbor pri tem upošteva, da se socialne pravice glede na svojo naravo prilagajajo stopnji družbenoekonomskega razvoja določene družbe. Sledi tudi razlagam, ki so jih glede konkretne pravice, urejene v drugih mednarodno pravnih instrumentih, sprejeli relevantni nadzorni organi. Koristne usmeritve glede uresničevanja socialnih pravic lahko države povzamejo iz Izjav (Statements), ki jih je Odbor sprejel v novejšem času.<sup>6</sup>

V nadaljevanju se omejujem na izbrane pomembnejše razlage, ki jih je glede 30. člena Listine v sprejel EOSP bodisi v okviru postopka poročanja (redni nadzor) ali postopka kolektivnih pritožb. Njihov pomen je v tem, da nam povedo, kako je treba dejansko razumeti njegove določbe, saj vsaj nekatere, po vsebini dopolnjujejo že omenjene obrazložitve člena. Kot kaže praksa glede MESL na splošno kot tudi glede 30. člena, odločitve glede kolektivnih pritožb pogosto prispevajo k razvoju interpretacije Listine, kar povezujemo s t. i. dinamičnostjo z vidika interpretacije socialnih pravic.

Ko je leta 2003 ocenjeval **nacionalna poročila** o izvajanju 30. člena, je EOSP poudaril tudi<sup>7</sup>:

- da so države članice Sveta Evrope z uvrstitvijo novega 30. člena v spremenjeno Evropsko socialno listino želele pokazati, da po njihovem

---

<sup>6</sup> Glej npr.: European Committee of Social Rights Statement on COVID-19 and social rights, 24 March 2021, v kateri je EOSP države pogodbenice, civilno družbo vključno s socialnimi partnerji in druge deležnike opozoril na nekatere socialne pravice, ki so še posebej aktualne v času pandemije covid-19. V zvezi z obveznostjo uresničevanja celovitega in usklajenega pristopa v prizadevanjih za odpravo revščine in socialne izključenosti je poudaril, da mora biti tak pristop sestavljen iz analitičnega okvira, nabora prioritet in ustreznih ukrepov za odpravo ovir za dostop do zaposlitve, nastanitve, usposabljanja izobrazbe, kulture, socialne in zdravstvene pomoči itd. Vežan mora biti in dosledno prilagojen javnim politikam. Vse politike morajo biti usmerjene v odpravljanje revščine in socialne izključenosti ter presegati pristop, po katerem naj bi bile le sektorsko naravnane ali namenjene le določeni ciljni skupini.

Glede zagotavljanja ustreznih sredstev za sprejete ukrepe je odbor nakazal možnost, da bodo nekaj časa potrebna povečana sredstva.

<sup>7</sup>Primeroma navedena pojasnila so povzeta iz: Council of Europe, Conclusions 2003, Vol. 1, France in Conclusions 2003, Vol. 2, Slovenia.

življenje v revščini in socialni izključenosti pomeni kršitev človekovega dostojanstva,

- da mora celovit in usklajen pristop k uresničevanja pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo vsebovati analitičen okvir, nabor prioritete in ustrezne preventivne ukrepe in ukrepe za odpravo ovir glede dostopa do temeljnih socialnih pravic, kot tudi nadzorne mehanizme, ki vključujejo vse relevantne dejavnike, tudi civilno družbo in posameznike, ki živijo v revščini in socialni izključenosti; tak pristop mora na konsistenten način povezovati različne politike in se ne sme omejevati na izključno sektorski pristop ali le na nekatere ciljne skupine oseb,
- da glede na multidimenzionalnost pojava revščine in socialne izključenosti Listina ne našteva izčrpno področij (zaposlovanje, nastanitve itd.), na katerih je treba zagotavljati dostop do temeljnih socialnih pravic, saj se z družbenoekonomskim razvojem pojavljajo nova področja in razlogi za pojav revščine in socialne izključenosti, na katerih je potrebno intervenirati,
- da morajo ukrepi po svoji vsebini in količini ustrezati naravi in obsegu revščine in socialne izključenosti v zadevni državi.

Glede na svoje stališče, da so ustrezna denarna sredstva bistvena za to, da ljudje postanejo samozadostni, EOSP izpolnjevanje obveznosti iz 30. člena v veliki meri presoja glede na to, koliko teh sredstev država, poleg drugih ukrepov, namenja borbi zoper revščino in socialno izključenost. Ko je tako iz nacionalnega poročila Slovenije, ki je bilo podlaga za Sklepe iz leta 2005, EOSP ugotovil, da v državnem proračunu ni izrecne postavke, ki bi bila namenjena strategiji socialnega vključevanja, ta naj bi se namreč izvajala na podlagi različnih drugih proračunskih postavk, je opozoril, da so primerna denarna sredstva eden od glavnih elementov celovite strategije odpravljanja revščine in socialne izključenosti. Zato 30. člen zahteva, da so denarna sredstva razporejena tako, da bodo cilji strategije lahko uresničeni.<sup>8</sup>

Po razlagah EOSP 30. člen zahteva, da pogodbenice posej pazijo na učinkovitost sprejetih politik, ukrepov in dejanj, za katere so se zavezali. To pa tudi pomeni, da uresničevanje pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo ni omejeno le na sprejem ukrepov, s katerimi krepimo dostop do socialnih pravic. Pogodbenice morajo zagotavljati tudi spremljanje in nadzor nad izvajanjem teh ukrepov ter

---

<sup>8</sup>Council of Europe: European Committee of Social Rights,- Conclusions 2005, Vol. 2. Norway.

njihovo uveljavljanja, izboljševanje postopkov in upravljanja sistema dajatev in storitev, boljše obveščanje o socialnih pravicah, odpravljanje psiholoških in socio-kulturnih ovir pri dostopu do pravic in če je potrebno, posebej določati ciljne skupine ranljivih ljudi.<sup>9</sup>

Pri natančnejšem ocenjevanju učinkovitosti politik, ukrepov in dejanj, sprejetih s strani držav pogodbenic, upošteva EOSP nabor indikatorjev. Eden najpomembnejših med njimi je višina sredstev (vključno z njenim morebitnim povečanjem), ki je bila namenjena realizaciji ciljev iz strategije.<sup>10</sup> Odbor se pri tem opira na stališče, da so ustrezna sredstva bistveni element, s pomočjo katerega ljudje postanejo samozadostni.<sup>11</sup>

Primer, kako EOSP s svojimi interpretacijami prispeva k t. i. dinamičnosti vsaj nekaterih pravic, vključenih v MESL, ilustrira Interpretativna izjava, ki jo je sprejel k 30. členu v Sklepih leta 2013<sup>12</sup>. Poudaril je, da socialno izključenost pomenijo tudi ovire za vključenost in participacijo državljanov. Glede na to načelno stališče je v svoji Izjavi o covid-19 in socialnih pravicah poudaril, da hitra digitalizacija socialnih in drugih služb v obdobju pandemije lahko poveča socialno izključenost tistih, ki živijo v revščini in nimajo opreme, širokopasovnih povezav in digitalnih veščin. Ljudem v socialnih težavah je sicer priznana pravica do storitev socialnovarstvenih služb (14. člen), ki vključuje tudi svetovanje, vendar je v praksi opravljanje svetovalne dejavnosti odvisno od osebnih stikov. V primerih, ko dajemo digitalnemu nudenju omenjene storitve prednost ali je zaradi določenih okoliščin to postalo nujno, morajo po mnenju EOSP države pogodbenice zagotoviti, da imajo uporabniki storitev socialnih služb dejanski dostop do potrebne tehnologije.

MESL vsebuje vrsto pravic, ki jih lahko uporabimo kot ukrepe za reševanje primerov, ko se položaj posameznikov nenadoma poslabša in potrebujejo pomoč. 30. člen ne predvideva nekih novih pravic. Zahteva čim bolj usklajeno in konkretnim okoliščinam prilagojeno uresničevanje pravic, ki izhajajo iz že omenjenih členov. EOSP presoja izpolnjevanje obveznosti iz 30. člena na osnovi ocene, kako država

---

<sup>9</sup>Council of Europe: European Committee of Social Rights - Conclusions 2005, Vol.2. Norway in Conclusions, 2005, Vol.2, Slovenia.

<sup>10</sup>European Committee of Social Rights, Statement of Interpretation of Article 30 - Conclusions 2005.

<sup>11</sup>European Committee of Social Rights, Statement of Interpretation of Article 30 - Conclusions 2003.

<sup>12</sup> European Committee of Social Rights, Statement of Interpretation of Article 30 - Conclusions 2013; Glej tudi: European Committee of Social Rights Statement on COVID-1 and social rights, 24 March 2021.

pogodbenica izpolnjuje obveznosti v zvezi s pravicami zlasti s področja zaposlovanja, nastanitve, usposabljanja, izobraževanja, kulturnega udejstvovanja ter socialne in zdravstvene pomoči. Tak pristop je še posebej viden v primeru **kolektivnih pritožb**<sup>13</sup>. V nobeni od doslej vloženih pritožb pritožniki niso zatrjevali kršitev izključno le 30. člena, temveč kršitev npr. 12., 13., 16., 17., 19. ali 31. člena (vseh skupaj ali nekaterih izmed naštetih) skupaj s 30. členom. EOSP je tako npr. opozoril, da lahko revščina, opredeljena kot prikrajšanje zaradi pomanjkanja sredstev, nastopi, kadar države pogodbenice ne izpolnjujejo svoje obveznosti zagotavljanja dostopa do zdravstvenega varstva in zdravstveni sistem ni dostopen celotni populaciji.<sup>14</sup> Revščina lahko nastopi med drugim tudi, če ni sprejet usklajen pristop k spodbujanju učinkovitega dostopa do nastanitve oseb, ki živijo ali utegnejo živeti v socialni izključenosti.<sup>15</sup>

Iz razpoložljive liste kolektivnih pritožb lahko povzamemo, da se kolektivne pritožbe, v katerih pritožniki uveljavljajo poleg drugih tudi kršitev 30. člena, pogosto nanašajo na položaj Romov, brezdomcev, osebe brez dela, nezakonite migrante.<sup>16</sup>

## 5 Sklepno

Menim, da je v zvezi z zgornjo obravnavo 30. člena MESL vredno povzeti:

1. Z MESL je bila pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo dvignjena na raven mednarodno priznane temeljne socialne pravice. Pri tem je treba vedeti, da je MESL *mednarodna pogodba*, kar pomeni, da so države pogodbenice dolžne učinkovito izpolnjevati obveznosti, ki iz te pogodbe izhajajo, in da uresničevanje Listine ne sme biti odvisno od politične volje posameznih deležnikov znotraj države. Z uresničevanjem obveznosti iz Listine država hkrati udejanja svojo v Ustavi RS opredeljeno naravo, to je naravo socialne države.

---

<sup>13</sup> Do konca leta 2021 so bile vložene 202 kolektivne pritožbe. Meritorne odločitve še niso bile sprejete v 38 primerih.

<sup>14</sup> DCI v. Belgium, Complaint No. 69/2011.

<sup>15</sup> International Movement ATD Fourth World v. France, Complaint No. 33/2006.

<sup>16</sup> Glej npr.: Centre européen pour les droits des Roms (CEDR) c. Belgique, Réclamation no. 195/2020; European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA) v. The Netherlands, Complaint No. 86/2012; Comité européen d'action spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) v. France, Réclamation No. 82/2012; European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal, Complaint No. 61/2010; COHRE v. Italy, Complaint No. 58/2009; ERRC v. France, Complaint No. 51/2008; International Movement ATD Fourth World v. France, Complaint 33/2006.



2. Pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo je sedaj opredeljena kot *samostojna socialna pravica, ki se nanaša tako na revščino kot tudi socialno izključenost* posameznika. Dejstvo, da je poleg revščine upoštevana tudi socialna izključenost, je zelo pomembno. Na eni strani je tako nakazano, da moramo upoštevati, da zaradi revščine socialne vezi lahko slabijo ali so celo popolnoma prekinjene, po drugi strani pa lahko socialna izključenost vodi v revščino. Poleg tega življenje kaže, da so lahko razlogi, posledice in pojavnost revščine in socialne izključenosti zelo podobni. Da bi dosegli dolgoročnejši cilj, to je socialno vključenost, je treba najprej omejiti oziroma izkoreniniti revščino in socialno izključenost.
3. V 30. členu ni opredeljena nobena nova (materialna) pravica. Kar je *zahteva tega člena, je usklajeno in kar najbolj optimalno uresničevanje pravic, ki izhajajo iz nekaterih drugih členov Listine*. Področja, na katerih naj bi sprejemali ukrepe za spodbujanje dostopa do relevantnih pravic in se borili proti revščini in socialni izključenosti, navedena v prvem odstavku 30. člena, lahko države pogodbenice seveda dopolnjujejo še z drugimi. Izbira bo seveda odvisna od ugotovljenih potreb prizadetih posameznikov po pomoči. *Usklajevanje ukrepov* pa je namenjeno reševanju multidimenzionalnih problemov, ki jih prinašata s seboj revščina in socialna izključenost.
4. Pomemben vsebinski vidik ureditve pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo je, da to varstvo ni omejeno le na sprejemanje politik in ukrepov s strani države pa tudi drugih deležnikov, s katerimi krepimo dostop do različnih socialnih pravic. Pomemben del tega varstva je, da države pogodbenice zagotavljajo spremljanje in nadzor nad učinkovitostjo izvajanja sprejetih politik in ukrepov, kot tudi njihovo prilaganje potrebam ljudi po pomoči. Pri ugotavljanju učinkovitosti naj bi kot enega najpomembnejših indikatorjev upoštevali tudi višino sredstev, ki so bila namenjena uresničevanju predvidenih ciljev.

#### Pravni viri

- Council of Europe: European Committee of Social Rights – Conclusions 2003, Vol.1, France, Vol. 2 Slovenia.
- Council of Europe: European Committee of Social Rights – Conclusions 2005, Vol. 2 Norway, Slovenia.
- Council of Europe: Digest of Decisions and Conclusions of the European Committee of Social Rights, 2018. Pridobljeno na <https://rm.coe.int/digest2018parts-i-ii-iii-iv-en//16809f80>.
- European Committee of Social Rights: Statement of Interpretation of Article 30, Conclusions 2003.

European Committee of Social Rights: Statement of Interpretation of Article 30, Conclusions 2005.  
European Committee of Social Rights: Statement of Interpretation of Article 30, Conclusions 2013.  
European Committee of Social Rights Statement on COVID-19 and social rights, 24 March 2021.  
European Social Charter (revised) – Explanatory Report. Pridobljeno na  
[www.worldlii.org/int/other/COETSER/1996/1996/4.html](http://www.worldlii.org/int/other/COETSER/1996/1996/4.html)

### Literatura

- Končar, P. (2010). Iztožljivost socialnih pravic s poudarkom na vlogi Evropskega odbora za socialne pravice. *Delavci in delodajalci*, 10(2-3), 151-164.
- Končar, P. (2015). Evropska socialna listina (spremenjena): kako jo uresničujemo v Sloveniji. *Delavci in delodajalci*, 15(2-3), 171-186.
- Končar, P. (2021). Učinkovito uresničevanje Evropske socialne listine – njen osnovni cilj. *Delavci in delodajalci*, 21(4), 437-446.
- Kresal, B. (2020). Pomen Evropske socialne listine za varstvo delavskih pravic: novejša praksa Evropskega odbora za socialne pravice. *Delavci in delodajalci*, 20, 417-440.
- Kresal, B. (2021). 60 let Evropske socialne listine in 25 let Spremenjene Evropske socialne listine. *Delavci in delodajalci*, 21, 427- 435.
- Mikkola, M. (2010). *Social human rights of Europe*. Porvoo: Karelactio.

# POZITIVNA OBVEZNOST DRŽAVE, ČLOVEKOVE PRAVICE IN REVŠČINA

ETELKA KORPIČ-HORVAT

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija  
etelka.korpichorvat@gmail.com

**Sinopsis** Revščina in socialna izključenost sta tesno povezani z uresničevanjem ustavnih določb, ki se nanašajo na človekove pravice in temeljne svoboščine. Čim več je njihovih kršitev, tem večja so tveganja za nastajanje revščine in socialne izključenosti. Zato je pomembna pozitivna obveznost države, da ustvarja pogoje za uresničevanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V prispevku je obravnavana nacionalna in mednarodna normativna ureditev nekaterih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki pomembno vplivajo na pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo. Obravnavane so tudi ustavno sodne presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki s svojimi odločitvami pomembno zapolnjuje ustavne norme, ki določajo človekove pravice in temeljne svoboščine in s tem skrbi za njihovo varstvo. Iz statističnih podatkov izhaja, da kljub obsežni normativni ureditvi, ki se nanaša na človekove pravice in temeljne svoboščine, problem revščine in socialne izključenosti obstaja.

**Ključne besede:**

država,  
revščina,  
socialna  
izključenost,  
človekove pravice,  
temeljne  
svoboščine

# POSITIVE OBLIGATION OF THE STATE, HUMAN RIGHTS AND POVERTY

ETELKA KORPIČ-HORVAT

University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia  
etelka.korpichorvat@gmail.com

**Abstract** Poverty and social exclusion are closely connected with the exercise of the constitutional provisions determining human rights and fundamental freedoms. The more violations of human rights and fundamental freedoms there are, the greater the risk of poverty and social exclusion. Therefore, the state has an important positive obligation to create conditions for the exercise and protection of human rights and fundamental freedoms. The article discusses national and international normative regulations on selected human rights and fundamental freedoms that importantly contribute to the right to protection against poverty and social exclusion. Furthermore, it also addresses decisions of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia that give substance to the constitutional provisions determining human rights and fundamental freedoms and thereby provide for their protection. It follows from statistical data that, regardless of the extensive normative regulation, the problem of poverty and social exclusion nevertheless exists.

**Keywords:**

state,  
poverty,  
social exclusion,  
human rights,  
fundamental  
freedoms

## 1 Uvod

V teoriji se pozitivna obveznost države (angl. *positive obligations*) opredeljuje kot pravica pozitivnega statusa oziroma pravica posameznika, zahtevati od države določeno ravnanje za uresničevanje človekovih pravic; v nasprotju s pravico negativnega statusa, da ima posameznik pravno zavarovano pravico, da ga država ne ovira v njegovi svobodi (Alexy, 2002, str.165).

**Pozitivne obveznosti države** so zapisane v 5. členu Ustave RS (v nadaljevanju Ustave). Ena izmed njih je tudi varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>1</sup> Označuje jo predvsem prvi stavek tega člena, ki določa: »Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.«

Pozitivna obveznost države (zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti) je, da aktivno ravna in, v okviru javno finančnih zmožnosti zagotavlja in varuje človekove pravice in temeljne svoboščine tako, da jih posameznik lahko uresničuje. Ta obveznost vključuje odgovornost države in njeno skrb za to, da njeni državljani in prebivalci dostojno živijo, da ne živijo v revščini in socialni izključenosti. Ta cilj država pomembno izpolnjuje z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin zapisanih v Ustavi vključno v pravnem redu EU in v mednarodnih aktih, ki jih je ratificirala Republika Slovenija.

Pomembno vlogo pri varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ima Ustavno sodišče RS, ne samo zaradi statusa, ker je po 1. členu Zakona o ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS)<sup>2</sup> najvišje sodišče v državi za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin in z ustavno sodnimi presojami zapolnjuje vsebine posameznih členov, temveč tudi zaradi instituta imenovanega *način izvršitve*, ki ga to mnogokrat uporablja v svojih presojah, sklicujoč se na 161. člen Ustave v povezavi s 43. členom ZUstS. Z načinom izvršitve Ustavno sodišče RS lahko naloži zakonodajalcu, da v določenem roku spremeni ali dopolni zakon, da bo ustavno skladen, v vmesnem času, do sprejema ustavno skladnega zakona ali njegovega dela, pa lahko samo določi ustavno skladno vsebino, ki se uporablja, dokler zakonodajalec sam ne spremeni ali dopolni zakona.<sup>3</sup> S to doktrino delovanja, Ustavno sodišče RS sicer stopi v polje

<sup>1</sup> Poleg varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin Ustava RS določa še varstvo manjšin, ohranjanje naravne in kulturne dediščine, ter pospeševanje civilizacijskega in kulturnega razvoja (5. člen).

<sup>2</sup> Zakon o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 in 109/12.

<sup>3</sup> Glej odločbo št. U-I-146/07 z dne 13.11.2008.

zakonodajalca, vendar uspešno zavaruje človekove pravice in temeljne svoboščine ter poskrbi, da se te lahko uresničujejo.

## 2 Priznavanje človekovih pravic

Republika Slovenija se je že v temeljnem osamosvojitvenem dokumentu, v Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Slovenije (TUL)<sup>4</sup> zavezala, da bo zagotavljala varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na njenem ozemlju, ne glede na njihovo narodno pripadnost, brez sleherne diskriminacije, skladno z Ustavo in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami (III TUL). Zavezanost k spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin je določena tudi v preambuli Ustave v njej pa so človekove pravice in temeljne svoboščine navedene II. poglavju, v členih od 14 do 65. Enako varstvo kot človekove pravice uživajo tudi druge pravice določene v Ustavi Gre predvsem za določbe, ki se nanašajo na gospodarska in socialna razmerja v III poglavju Ustave (varstvo del, pravice do pitne vode, zdravo življenjsko okolje, podjetništvo, soodločanje, sindikalno svobodo, pravico do stavke, primerno stanovanje in druge).

V zvezi s priznavanjem in varstvom človekovih pravic je pomembna tudi določba petega odstavka 15. člena Ustave, ki določa načelo največjega varstva pravic. Po tej določbi je treba posamezniku priznati širše varovanje človekove pravice ali pa priznati človekovo pravico, ki jo Ustava ne določa, če je ta priznana v mednarodnem pravnem aktu, ki velja v Republiki Sloveniji. Človekove pravice, ki jih določajo mednarodni akti in jih ratificira Republika Slovenija imajo raven ustavnega varstva, saj se na podlagi 8. člena Ustave ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. Tak primer je pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo, ki jo določa Evropska socialna listina (spremenjena, v nadaljevanju MESL)<sup>5</sup> v 30. členu. Ustava RS ne določa samostojne človekove pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo. Na podlagi 8. člena Ustave ima MESL kot mednarodna ratificirana in objavljena pogodba primat nad zakoni in drugimi predpisi in moč neposredne uporabnosti. Po MESL naj bi se pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo zagotavljala predvsem z učinkovitim dostopom do zaposlitve, nastanitve, usposabljanja, izobrazbe, kulture in socialne ter zdravstvene pomoči. Ustavno sodišče RS doslej ni obravnavalo zadeve, v kateri bi

<sup>4</sup> Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Uradni list RS/I, št. 1-4/1991 z dne 25.6.1991, popravek Uradni list RS/I, št. 19-1 /1991, z dne 17.10.1991.

<sup>5</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene), Uradni list RS, Mednarodne pogodbe št. 7/99.

se sklicevalo na 30. člen MESL, najdemo pa nekaj odločitev, v katerih se je Ustavno sodišče RS, poleg v Ustavi določene pravice, sklicevalo tudi na človekove pravice, ki jih sicer določa MESL. Tako je na primer v odločbi št. U-I- 146/07 z dne 13.11. 2008 zapisalo, da enakopravno vključevanje invalidnih oseb v družbo zahteva prvi odstavek 14. člena Ustave, pomeni pa tudi uresničevanje 15. člena MESL, ki izrecno poudarja potrebo po celovitem vključevanju invalidnih oseb v družbo.

Tudi Evropska unija (EU) je sprejela več dokumentov, ki naj bi vplivali na zmanjševanje revščine in socialne izključenosti in zavezujejo tudi Slovenijo, kot njeno članico in glede na tretji odstavek 3.a člena Ustave po katerem se akti EU uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU in so sestavni del slovenskega pravnega reda. V okviru prava EU sta za varstvo pred revščino in socialno izključenostjo predvsem pomembna Listina Evropske unije o temeljnih pravicah,<sup>6</sup> ki zavezuje države članice, kadar izvajajo pravo EU, da varujejo človekove pravice (51. člen) in Evropski steber socialnih pravic (ESSP), ki je sicer politični akt in zato ni pravno zavezujoč, vključuje pa pomembne določbe, ki se nanašajo na varstvo pred revščino in socialno izključenostjo, ker je namenjen zvišanju socialnega standarda v članicah EU. ESSP moralno zavezuje članice EU, da njegove vsebine upoštevajo v svojih nacionalnih zakonodajah. Temelji na 20. načelih s treh področij: (1) enake možnosti in dostop do trga dela, (2) pošteni delovni pogoji ter (3) socialna zaščita in vključenost. Med novjšimi akti je potrebno navesti tudi Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 10. februarja 2021, o zmanjševanju neenakosti s posebnim poudarkom na revščini zaposlenih,<sup>7</sup> ki je prvenstveno namenjena zmanjšanju revnih zaposlenih, vendar med ukrepi opozarja Komisijo in države članice, da mora biti preprečevanje in odpravljanje revščine zaposlenih del splošnega cilja zmanjšanja revščine v EU. Komisija je marca 2021 v akcijski načrt za ESSP<sup>8</sup> vključila nov krovni cilj za zmanjšanje vsaj 15 milijonov oseb, ki se spopadajo z revščino, (vključno s 5 milijoni otrok) do leta 2030.

Vsekakor je med pomembne mednarodne pogodbe še navesti Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic,<sup>9</sup> ki vsebuje katalog temeljnih človekovih pravic in svoboščin in v okviru Sveta Evrope ustanovljeno Evropsko sodišče za človekove pravice, ki v zadnjem obdobju vse bolj meritorno obravnava zadeve, ki segajo na

<sup>6</sup> Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, (2012/C 326/02).

<sup>7</sup> Resolucija Evropskega Parlamenta z dne 10. februarja 2021 o zmanjševanju neenakosti s posebnim poudarkom na revščini zaposlenih [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0044\\_SL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0044_SL.html).

<sup>8</sup> Evropska Komisija: Akcijski načrt za evropski steber pravic.

<sup>9</sup> Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic Uradni list RS – mednarodne pogodbe, št. 7/94.

socialno področje. Ko ugotovi kršitev pravice (pozitivnih obveznosti države) državi naloži plačilo odškodnine (pravično zadoščenje).

### 3 Revščina

Revščina (poverty) je večplastna (socialni, gospodarski, politični vidik) in različno definirana.<sup>10</sup> Po definiciji revščine kot jo je sprejel Svet Evrope 19. decembra 1984, so revne osebe, družine in skupina oseb, katerih sredstva (materialna, kulturna in socialna) so tako omejena, da jih izključijo iz minimalnega sprejemljivega načina življenja v državah članicah, v katerih živijo.<sup>11</sup>

V teoriji se opredeljujejo različne vrste revščine: absolutna, relativna, položajna, generacijska, revščina na podeželju, urbana revščina itd. Običajno jo delimo na absolutno in relativno. O absolutni revščini<sup>12</sup> govorimo takrat, ko si oseba ali družina ne more zagotoviti osnovnih življenjskih potreb (hrane, vode, oblačil, zavetišča, zdravstvene oskrbe idr.). Velja praviloma za nerazviti svet. Pojem *absolutna revščina* naj bi razvil Robert Mc. Namara v času predsedovanja v Svetovni banki (Singer, 2008, str. 209). Relativna revščina se nanaša na stanje, v katerem človeku manjka dohodek, potreben za vzdrževanje običajnega življenjskega standarda v družbi, ki ji pripada. Izraža ekonomski položaj človeka v primerjavi z drugimi v družbi. Velja za razviti del sveta.<sup>13</sup>

Metode za ugotavljanje revščine in socialne izključenosti niso enake,<sup>14</sup> razlikujejo se tudi v članicah EU. Ugotavljajo jo statistični uradi. V statistiki se praviloma meri s pragom revščine. Vsaka država ima svoje standarde za ugotavljanje revščine; bogatejše določajo višji standard za revščino. Slovenija se uvršča med države z najnižjo stopnjo tveganja revščine. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je stopnja tveganja revščine, po zadnjih znanih podatkih, leta 2020 znašala 12,4 % prebivalstva. Z dohodkom, nižjim od praga tveganja revščine, 739 EUR za

<sup>10</sup> <https://www.investopedia.com/terms/p/poverty.asp>

<sup>11</sup> 85/8/EEC: Council Decision of 19 December 1984 on specific Community action to combat poverty <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985D0008&from=ES> »For the purposes of this Decision 'the poor' shall be taken to mean persons, families and groups of persons whose resources (material, cultural and social) are so limited as to exclude them from the minimum acceptable way of life in the Member States in which they live«.

<sup>12</sup> What Is Absolute Poverty? - Definition, Causes & Examples - Video & Lesson Transcript | Study.com

<sup>13</sup> [www.endpoverty.org/blog/relative-poverty-vs-absolute-poverty](http://www.endpoverty.org/blog/relative-poverty-vs-absolute-poverty)

<sup>14</sup> Kordež, B.: Ali v Sloveniji res živi toliko ljudi »pod pragom revščine«? DAMIJAN blog, 2021.



samsko osebo v letu 2020,<sup>15</sup> je živel približno 254.000 prebivalcev Slovenije (vsak 8 prebivalec); od tega je bilo mladoletnih otrok 41.000 (ali 10,5 % od vseh otrok).<sup>16</sup> Če v dohodek ne bi šteli socialnih transferjev (družinskih in socialnih prejemkov), bi bila stopnja tveganja revščine 22,4 odstotna. Torej socialni transferji pomembno vplivajo na zniževanje revščine.

Socialna izključenost pomeni nesprijemanje posameznika ali skupine ljudi s strani družbenega okolja. Temelji lahko na rasi, etičnosti, jeziku, kulturi, religiji, spolu, starosti, socialnem razredu, ekonomskem in zdravstvenem stanju. Socialna izključenost odvzema človeku temeljne pravice in veže nase revščino, prikrajšanost in nestrpnost.<sup>17</sup> Stopnja tveganja socialne izključenosti<sup>18</sup> se je v Sloveniji od leta 2015 zniževala in bila leta 2019 druga najnižja v EU; leta 2020 pa je nekoliko porasla, pri čemer navedeni zadnji znani podatki iz leta 2020 še ne odražajo posledic epidemije Covid-19. Leta 2020 je znašala 15 %.<sup>19</sup>

Pod pragom tveganja revščine je v EU-27 v 2019 živel 16,5 % ali 72 milijonov ljudi. Na Češkem je bil delež takih najnižji (10,1 %), v Romuniji pa najvišji (23,8 %). V Sloveniji je bil razmeroma nizek. Še nižji je bil le v treh članicah EU-27 (Češki, Finski, Slovaški).

Tveganju socialne izključenosti je bilo v EU-27 v letu 2019 izpostavljenih 20,9 % ali 91,4 milijona ljudi. V Sloveniji je bil delež ljudi, izpostavljenih takemu tveganju, drugi najnižji (14,4 %); nižjega so imeli le na Češkem (12,5 %); najvišji pa je bil v Bolgariji (32,8 %).<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Stopnja tveganja revščine in stopnja tveganja socialne izključenosti sta bili v 2020 višji kot v 2019, prva za 0,4, druga za 0,6 odstotne točke; prva je znašala 12,4 %, druga 15,0 %. Letni prag tveganja revščine se je zvišal za 424 EUR, na 8.864 EUR ali na 739 EUR na mesec. Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2020 (stat.si)

<sup>16</sup> Urad za statistiko Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2020 (stat.si)

<sup>17</sup> Hvalič Touzery, S. (2014) <http://www.inst-antonatrstenjaka.si/gerontologija/slovar/1026.html>

<sup>18</sup> Stopnja tveganja socialne izključenosti je sestavljena iz: stopnje tveganja revščine (delež oseb, ki živijo v gospodinjstvu z ekvivalentnim razpoložljivim dohodkom manjšim od 60 % mediane ekvivalentnega razpoložljivega dohodka vseh gospodinjstev, pri čemer se upošteva t. i. prilagojena OECD-jeva ekvivalenčna lestvica), stopnje resne materialne prikrajšanosti (glej kazalnik 3.16) in deleža oseb, ki živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo (manj kot 20 % celotnega delovnega potenciala gospodinjstva). Osebe, ki sodijo v več dimenzij, se v skupnem številu štejejo le enkrat.

<sup>19</sup> Urad za statistiko Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2020 (stat.si).

<sup>20</sup> EUROSTAT Mednarodni dan boja proti revščini (stat.si).

Na podlagi navedenih komparativnih podatkov z drugimi članicami EU, lahko sklenem, da država Slovenija vodi uspešno socialno politiko, dobro izpolnjuje svoje obveznosti pri premagovanju revščine in socialne izključenosti. Vendar, ne glede na ugodne statistične podatke, da se Slovenija uvršča med države z nizkim pragom revščine in nizkim deležem socialnih izključenih menim, da pri blagostanju v katerem živimo, ne bi smelo biti revnih in socialno izključenih, ne bi smeli dovoljevati strpnosti do teh podatkov. Dovoljena bi lahko bila le ničelna stopnja tolerance, kar pomeni, da državljani Slovenije ne bi smeli živeti z dohodkom, ki je nižji od praga revščine. Françoise Tulkens, prejšnja podpredsednica ESČP (Tulkens, 2015, str. 21) je zapisala, da skrajna revščina ponižuje v svojih očeh in v očeh drugih in vzbuja občutke strahu, muke in inferiornost. Gre za poseg v bit človeka. Če bi država, po mojem mnenju, v večji meri izpolnjevala pozitivno obveznost ravnanja, bi lahko sprejela ukrepe in razporedila odhodke proračuna tako, da državljani Republike Slovenije ne bi živeli z nižjim dohodkom od praga revščine, tj. 739 EUR. Iz gornjih podatkov lahko izračunam, da v primeru, če bi država v letu 2020 iz proračuna namenila 187,7 mio EUR več sredstev za socialne transferje (z upoštevanjem celotnega zneska izplačila do praga revščine 739 EUR za 254 000 revnega prebivalstva), ne bi po statističnih podatkih imeli v Sloveniji revnega prebivalstva. Res je, da ima izračun veliko predpostavk, gre za samsko osebo, revščina je večplastna in ni reven le tisti, ki nima minimalnega dohodka za preživetje, reven je tudi tisti, ki nima lastnega stanovanja, je brezposeln, poznana je revščina starejših z nizkimi pokojninami itd in, nenazadnje, gre le za statistični podatek. Kljub vsemu iz izračuna izhaja, da bi lahko odpravili revščino tistih, ki so materialno najbolj ranljivi del prebivalstva.

#### **4 Uresničevanje in varstvo človekovih pravic skozi vidik odločitev Ustavnega sodišča**

Kot že navedeno, je pozitivna obveznost ravnanja države, da varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Varstvo vseh človekovih pravic, je določeno v 5. členu Ustave (Petrič v: M. Avbelj (ur.), (2019), str.74-82). Oblike tega varstva so določene v 15. členu Ustave RS. Uresničujejo se:

- neposredno na podlagi Ustave (prvi odstavek 15. člena);

- z zakonom se določi način njihovega uresničevanja, kadar tako določa Ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice in svoboščine (drugi odstavek 15. člena) in
- s sodnim varstvom (četrti odstavek 15. člena).

Vsa sodišča in ne le Ustavno sodišče RS, so dolžna varovati človekove pravice in temeljne svoboščine. Sodniki so po 125. členu Ustave dolžni soditi na podlagi zakonov in Ustave in po 8. členu Ustave upoštevati tudi mednarodne akte ter po tretjem odstavku 3.a člena, upoštevati pravni red EU. Iztožljivost zahtevkov, ki se nanašajo na kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je temeljni pogoj za njihovo uresničevanje. Pravica do sodnega varstva je posebej pomembna za osebe, ki živijo v revščini ali so socialno izključene, da lahko, ne glede na svoj gmotni položaj predložijo zadeve v reševanje sodišču. Da revne in socialno izključene osebe lahko uresničujejo pravico do sodnega varstva, jim je zagotovljena pravica do brezplačne pravne pomoči po Zakonu o brezplačni pravni pomoči<sup>21</sup> in s tem dostop do sodišča. Brezplačna pravna pomoč omogoča, da socialni položaj upravičenca ni ovira za dostop do sodišč oziroma pravnega varstva.

Za sodno varstvo pravic so pomembna temeljna procesna jamstva v sodnih postopkih. Ustavno sodišče RS je pomembno vsebinsko razvilo pravico do sodnega varstva, ki jo določa 23. člen Ustave s stališči, da ne zadošča varstvo le za predložitev zadeve sodišču, temveč mora sodišče v razumnem času meritorno (vsebinsko) odločiti v zadevi, ki mu je predložena,<sup>22</sup> sestavni del te pravice je tudi pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja,<sup>23</sup> pravica zahtevati izvršitev odločbe,<sup>24</sup> ter pravica do nepristranskega sojenja.<sup>25</sup> Neupravičeni odvzem te pravice pomeni njeno izvotlitev.<sup>26</sup> Izpostaviti gre tudi pravico do izjave iz 22. člena Ustave, ki jo je Ustavno sodišče RS vsebinsko obogatilo s poudarjanjem poštenega postopka pred sodiščem. Kot kršitev je Ustavno sodišče RS štelo očitno napačnost, arbitrarnost odločitve<sup>27</sup>, nezadostno obrazloženost sodne odločbe,<sup>28</sup> samovoljni odstop od ustaljene sodne prakse,<sup>29</sup> kršitev načela enakosti orožij in druge.

<sup>21</sup> Zakon o brezplačni pravni pomoči, Uradni list RS, št. 96/04 - uradno prečiščeno besedilo in 23/08.

<sup>22</sup> Glej odločbo št. U-I-161/12 z dne 20. 2. 2014.

<sup>23</sup> Glej odločbo št. 65/05 z dne 29. 9. 2005; odločba št. Up- 220/00 z dne 11.6.2001.

<sup>24</sup> Glej odločbo št. št. Up. 181/99 z dne 18. 12. 2022.

<sup>25</sup> Glej odločbo št. Up.365/05 z dne 6. 7. 2006.

<sup>26</sup> Glej odločbo št. Up. 1857/07, U-I- 161/07 z dne 3. 12. 2009.

<sup>27</sup> Glej odločbo št. Up-374/07 z dne 4. 12. 2008 in odločbi št. Up-611/07 z dne 6. 11. 2008.

<sup>28</sup> Glej odločbo št. Up-919/10-21 z dne 8. 11. 2012.

<sup>29</sup> Glej odločbo št. Up- 647/15 z dne 19. 5. 2016.

## 4.1 Človekovo dostojanstvo

Človekovo dostojanstvo (human dignity) je najvišja etična vrednota, ki je varovana z mednarodnimi akti<sup>30</sup> in z Ustavo. Zapisana je v preambuli Splošne deklaracije človekovih pravic, kot temelj vseh pravic, ker priznanje človekovega dostojanstva vsem članom človeške družbe pomeni temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu. V 1. členu Deklaracija poudari univerzalnost tej pravici, kakor tudi vseh človekovih pravic, s tem, ko določa: *Vsi ljudje se rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice. Obdarjeni so z razumom in vestjo in bi morali ravnati drug z drugim kakor bratje.*<sup>31</sup>

Soustvarjalec Splošne deklaracije človekovih pravic francoski filozof Jacques Maritain, je zapisal: »Z izrazom »dostojanstvo človeške osebe« označujemo, da ima človeška oseba pravico do spoštovanja, da je subjekt pravic, da ima pravice. Vse to so stvari, ki jih osebam dolgujemo preprosto zato, ker so osebe« (Klampfer, 2012, str. 31-63).

MESL v 26. členu določa pravico do dostojanstva pri delu, z zaščito pred spolnim nadlegovanjem na delovnem mestu ali v zvezi z delom in zaščito pred »ponavljajočimi, graje vrednimi in očitno negativnimi in žaljivimi dejanji, usmerjenimi proti posameznim delavcem na delovnem mestu ali v zvezi z delom«.

Evropska unija določa vrednote in cilje delovanja v 2. in 3. členu Pogodbe o Evropski uniji (PEU), med katere uvršča tudi spoštovanje človekovega dostojanstva.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (LEUTP) prav tako poudarja, da Unija temelji na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva in *Posameznika postavlja v središče svojih dejavnosti z vzpostavitev državljanstva Unije in oblikovanjem območja svobode, varnosti in pravice.*<sup>32</sup> Listina prav tako 1. člen nameni človekovemu dostojanstvu in določa, da je človekovo dostojanstvo nedotakljivo in da ga je treba spoštovati in varovati.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Ustanovno listino ZN iz leta 1945 (preambula); Splošno deklaracijo človekovih pravic iz leta 1948 (preambula in 1. člen); Mednarodnim paktom o državljanskih in političnih pravicah iz leta 1966 (preambula); Evropska konvencija o človekovih pravicah ne določa človekovega dostojanstva, vendar pa ga potrjuje Evropsko sodišče za človekove pravice v svojih sodbah; ; Listina EU o temeljnih pravicah (preambula).

<sup>31</sup> Splošna deklaracija človekovih pravic, Generalna skupščina ZN 10. dec.1948 z resolucijo št. 217A (III).

<sup>32</sup> Sodišče EU v sodbi C-377/98, rec. 2001, str. I-7079, točke od 70 do 77, z dne 9. oktobra 2001 v zadevi Nizozemska proti Evropskemu parlamentu in Svetu, potrdi, da je temeljna pravica človekovega dostojanstva del prava Unije.

<sup>33</sup> Glej tudi (Kresal, 2018, str. 147-168).

V nekaterih državah je nedotakljivost človekovega dostojanstva vključena že v temeljna načela njihove ustave (Münch in Kunig, 1992, Art.19).

Ustava RS razvršča človekovo dostojanstvo v katalog človekovih pravic in temeljnih svoboščin in v 34. členu določa, da ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti. Sicer pa so spoštovanju človekovega dostojanstva namenjene predvsem tudi določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah: prepoved diskriminacije (prvi odstavek 14. člena), varstvo osebnosti, nedotakljivost človekovega življenja (17. člen), prepoved mučenja (18. člen), varstvo osebne svobode (19. člen), varstvo človekove osebnosti in dostojanstva v pravnih postopkih (21. člen), pravna jamstva v kazenskem postopku (29. člen), pravica do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen), varstvo osebnih podatkov (38. člen), nedotakljivost stanovanja (36. člen) in varstvo tajnosti pisem in drugih občil (37. člen), svoboda izražanja (39. člen) in svoboda vesti (41. člen) in druge, kar potrjuje, da je človekovo dostojanstvo temelj spoštovanju drugih pravic.

Ustavno sodišče RS je v odločbi št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999<sup>34</sup> zapisalo: »Pravica do osebnega dostojanstva posamezniku zagotavlja priznanje njegove vrednosti, ki mu gre kot človeku in iz katere izvira njegova sposobnost samostojnega odločanja....«.

V zadevi U-I-109/10 z dne 26.9.2011 je Ustavno sodišče, štelo, da poseg v dostojanstvo človeka ni le poseg v človekovo pravico in temeljno svoboščino, ampak tudi kršitev temeljnega ustavnega načela demokratične ureditve Slovenije, določene v 1. členu Ustave RS<sup>35</sup>.

V primeru odločitve Up- 183/97 z dne 10.7.1997 (tč. 24) je Ustavno sodišče RS menilo, da se s preprečevanjem opravljanja dela posega v ustavno pravico delavca do osebnega dostojanstva, ter v nedotakljivost delavčeve duševne celovitosti in njegovih osebnih pravic (35. člen) S to kršitvijo se omejuje možnost razvoja delavčevih sposobnosti, kar pomeni nedopusten poseg v njegove osebnostne pravice. *Možnost poklicnega in osebnega razvoja, vključno z doseganjem in razvojem statusa, položaja oziroma ugleda v delovnem in življenjskem okolju so ob nesporni pomembnosti eksistenčne varnosti neločljivi element, ki opredeljuje dostojanstvo in osebnost vsakega posameznika.*

---

<sup>34</sup> V zadevi št. U-I- 226/95 je Ustavno sodišče presojalo skladnost z Ustavo tretjega odstavka 169. člena in četrtega odstavka 171. člena Kazenskega zakonika, Uradni list RS, št. 63/94, 70/94-p. in 23/99, člen 169 KZ (razžalitev) in člen 171. KZ (žaljiva obdolžitve).

<sup>35</sup> Prvi člen Ustave Republike Slovenije določa: Slovenija je demokratična republika.

Nezadostna sredstva za življenje so eden ključnih elementov revščine in socialne izključenosti, ki prizadevajo človekovo dostojanstvo. Ustavno sodišče RS je zavarovalo človekovo dostojanstvo, ko ni dopustilo izvršbe na plačo in druge osebne prejemke, ki so nujne za zadovoljitev osnovnih življenjskih potreb dolžnika, ker dolžniku mora ostati znesek, ki njemu in osebam, ki jih je po zakonu dolžan preživljati zagotavlja eksistenčni minimum (odločba št. U-I- 166/03 z dne 11.11.2004; odločba št. U-I-339/98 z dne 14.10.1998).

Varovanje človekovega dostojanstva je Ustavno sodišče RS večkrat povežalo z ustavno pravico do izjave, ki je varovana po 22. členu Ustave. Stranki v sodnih postopkih je zagotovljeno, da je obravnavana kot aktivni udeleženec postopka, ne kot objekt temveč kot subjekt postopka (odločba št. Up- 597/14 z dne 5.5.2016; št. Up 788/15 z dne 27.10.2016 in druge).

Človekovo dostojanstvo je vedno prizadeto pri izvotljeni pravici, ko oseba ne more uveljavljati človekove pravice ali pa jo lahko uveljavlja, a ta, po vsebini, več ne zadovoljuje zahtev človekove pravice. Za tak primer velja odločitev Ustavnega sodišča RS v zadevi št. Up-794/11 z dne 21.2. 2013, ki se nanaša na izplačilo nadomestila plače v času bolniške odsotnosti. Ustavno sodišče je v navedenem primeru odločilo, da nadomestilo plače za čas bolniške odsotnosti predstavlja pravico do socialne varnosti po 50. členu Ustave, ki temelji na obveznem zdravstvenem zavarovanju na podlagi plačevanja prispevkov. Zato delavec lahko neposredno uveljavlja plačilo nadomestila za čas bolniške odsotnosti nad dnevi, ko je po zakonu dolžan nadomestilo plačati delodajalec, neposredno od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Glede na navedene mednarodne akte in Ustavo, kakor tudi odločitve Ustavnega sodišča RS, so človekovo dostojanstvo in druge človekove pravice povezani med seboj. Ko gre za kršitev človekovih pravic, gre praviloma tudi za kršitev dostojanstva in je lahko prizadeta vsaka oseba, ne glede na njene lastnosti (status, spol, vera, pripadnost politični stranki itn). Tveganja za kršitev človekovega dostojanstva so večja pri revnih in socialno izključenih, ker se jim zaradi njihovega gmotnega položaja daje manjša vrednost, ugled in spoštovanje, čeprav naj bi imeli dostojanstvo in človekove pravice vsi ljudje v enaki meri. (Več o povezanosti človekovih pravic in dostojanstva glej (Klampfer, 2012, str. 31-63).

## 4.2 Prepoved diskriminacije

Pravica vseh oseb do enakosti pred zakonom in varstva pred diskriminacijo je univerzalna pravica, ki je določena v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah in Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah<sup>36</sup> ter Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah.<sup>37</sup> V zvezi z zaposlovanjem pa je določena tudi v Konvenciji MOD št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih (1958)<sup>38</sup>, Priporočilu št. 122 o politiki zaposlovanja (1964), Priporočilu št. 150 o poklicnem usmerjanju in strokovnem usposabljanju za razvoj človekovih sposobnosti (1975) idr., kar kaže na njegovo pomembnost v svetu in na regijskem območju Evrope.

Na regijskem, evropskem območju, je za enako obravnavanje pri zaposlovanju pomembna Evropska socialna listina (spremenjena), 26. člen in Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP), vključno s Protokolom št. 12 k EKČP<sup>39</sup>; v okviru EU predvsem Pogodba o delovanju EU (v nadaljevanju PDEU)<sup>40</sup> in Listina EU o temeljnih pravicah<sup>41</sup> ter Direktiva 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu.<sup>42</sup>

Tudi v Republiki Sloveniji je sprejet cilj, in sicer uveljavitev načela o enakem obravnavanju, kajti Ustava RS določa prepoved diskriminacije, kot eno od temeljnih človekovih pravic. Prvi odstavek 14. člena določa: *V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino.* Ta ustavna določba vsakomur zagotavlja enake človekove pravice in temeljne svoboščine pri zagotavljanju, uresničevanju in varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na posameznikove osebne okoliščine, ki pomenijo prepovedane razloge za razlikovanje.

<sup>36</sup> Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Uradni list SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 7/71.

<sup>37</sup> Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Uradni list SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 7/71.

<sup>38</sup> Konvencija MOD št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih, Službene novine FLRJ, št.3/61. Na podlagi akta o notifikaciji nasledstva (Uradni list RS, št. 54/92-MP) je Republika Slovenija konvencijo prevzela.

<sup>39</sup> Protokol št. 12 k EKČP, Uradni list št. 46/10, MP, št. 8/10.

<sup>40</sup> Pogodba o delovanju EU, UL C 326, 26. 10. 2012.

<sup>41</sup> Listina EU o temeljnih pravicah, UL C 326, 26. 10. 2012.

<sup>42</sup> Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu, UL L 303, 2. 12. 2000.

Okoliščine, ki lahko vplivajo na diskriminatorno obravnavanje, so v navedenem prvem odstavku 14. člena Ustave določene primeroma »in katerakoli druga osebna okoliščina«, zato se lahko dopolnjujejo glede na konkretne primere. Tako jo je Ustavno sodišče RS dopolnilo s spolno usmerjenostjo, ko je presojalo ustavno skladnost 22. člena Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti, zaradi položaja partnerjev registriranih istospolnih skupnosti z vidika pravice do dedovanja po umrlem partnerju. Presodilo je, da razlike v ureditvi dedovanja med zakonci ter med partnerji registriranih istospolnih skupnosti ne temeljijo na neki stvarni, neosebni razlikovalni okoliščini, temveč na spolni usmerjenosti. Spolna usmerjenost pa je ena od osebnih okoliščin iz prvega odstavka 14. člena Ustave . Ker za razlikovanje ni ugotovilo ustavno dopustnega razloga, je ugotovilo, da je izpodbijana ureditev v neskladju s prvim odstavkom 14. člena Ustave (odločba št. U-I- 425/06 z dne 02.07.2009).

Naslednji primer dopolnitve osebnih okoliščin, ki so vplivale na neenako obravnavanje po prvem odstavku 14. člena in pri pravici do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave ) se je nanašal na stalno prebivališče. Državljeni Republike Slovenije, ki niso imeli stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, niso bili upravičeni do brezplačne pravne pomoči, ki temelji na stalnem prebivališču (odločba št. U-I-253/13 z dne 13. 2. 2014).

Enakopraven položaj v sodnih postopkih je Ustavno sodišče RS zagotovilo v zadevi št. U-I- 146/07 z dne 13.11.2008. Pobudnik je trdil, da je 102. člen zakona o pravnem postopku (ZPP) neustaven, ker ne ureja pravice slepih oseb do brezplačnega dostopa do sodnih pisanj in do pisnih vlog strank in drugih udeležencev v postopku v Braillovi pisavi. Ustavno sodišče je ugotovilo kršitev prvega odstavka 14. člena Ustave, ki prepoveduje diskriminacijo na podlagi osebnih okoliščin, med katere primeroma našteva tudi invalidnost. Državnemu zboru je Ustavno sodišče RS naložilo, da mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku enega leta od objave odločbe v Uradnem listu RS. Hkrati je določilo način izvršitve, da morajo sodišča, do odprave ugotovljenega neskladja v pravnem postopku, slepi ali slabovidni osebi na njeno zahtevo zagotoviti dostop do sodnih pisanj ter do pisnih vlog strank in drugih udeležencev in to iz sredstev sodišča. S tem je bil slepim osebam zagotovljen enakopraven položaj v sodnih postopkih, v katerih se uporablja ZPP, ki so ga bila dolžna zagotoviti sodišča do sprejema ustrezne zakonske ureditve. Izvršitev odločbe, ki jo je sprejelo Ustavno sodišče RS je zagotovilo takojšnjo in



učinkovito pravico slepim invalidnim osebam do poštenega sodnega postopka in s tem odpravilo socialno izključenost teh invalidnih oseb.

Drugi odstavek 14. člena Ustave določa splošno enakost vseh pred zakonom: *Vsi so pred zakonom enaki*. Zato je zakonodajalec zavezan, da bistveno enake položaje ureja enako, različne pa različno. Če zakonodajalec enake položaje ureja različno oziroma različne enako, mora za tako ureditev obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Zakonodajalec torej lahko različno uredi enake položaje subjektov, vendar za različno ureditev mora imeti razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Zakonodajalčevo razlikovanje ne sme biti arbitrarno, samovoljno, torej takšno, za katero ni stvarnega opravičila. V zakonodajalčevo odločitev lahko Ustavno sodišče RS poseže samo, če bi bila očitno nerazumna ali pa v očitnem neskladju z namenom, ki ga ureditev zasleduje.

Pri vzpostavljanju enakosti je pomembna dolžnost pozitivnega ravnanja, in sicer zagotoviti možnosti za dejansko enakopravnost med moškimi in ženskami. To pomeni sprejemanje takih ukrepov, ki bodo povsod, kjer bo to mogoče, zagotavljali enake možnosti za uveljavljanje ustavnih in zakonskih pravic, ne glede na spol. Nekatero razlike med spoloma bodo objektivno ostale tudi naprej (na primer rojevanje otrok), nekatera razmerja pa se z razvojem družbe spreminjajo. V skladu s tem je bil sprejet zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), ki je postopoma odpravil razlike med spoloma glede pogojev za upokožitev, saj sta moški in ženska glede teh pogojev po letu 2019 izenačena.

Ustavno sodišče je v zadevi št. U-I-112/98 z dne 17.6.1998 menilo, da je zakonodajalec z institutom oprostite plačila sodnih taks po Zakonu o sodnih taksah *v bistvu vzpostavil načelo enakosti med premožnejšimi in manj premožnimi osebami*. Če tega ne bi storil bi mu bilo mogoče očitati diskriminacijo in ravnanje v nasprotju z zahtevo po socialni državi.

### 4.3 Pravica do socialne varnosti

Pravica do socialne varnosti je določena v številnih mednarodnih aktih, kot so: Deklaracija človekovih pravic (OZN, 1948), Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966), Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti (MOD, 1952), Evropska socialna listina, spremenjena (Svet Evrope, 1996) in Listina temeljnih pravic v EU iz leta 2000.

Ustava RS določa pravico do socialne varnosti v 50. členu. Z zapisom načela socialne države se je Republika Slovenija zavezala, da ne bo skrbela le za politične in državljanske pravice, temveč tudi za socialne pravice.<sup>43</sup> Ta pravica je najpomembnejši izraz načela socialne države, saj se načelo socialne države pomembno uresničuje z uresničevanjem človekove pravice do socialne varnosti. Zagotavlja tako pravice iz sistemov socialnih zavarovanj, ki se financira z obveznimi prispevki, kot tudi pravice iz sistema socialnega varstva, ki se uresničuje s socialnimi transferji iz proračuna.

Pri sistemih socialnega varstva gre za finančno eksistenčno podporo, (denarno socialno pomoči, redno in izredno), osebam, ki nimajo lastnih sredstev za preživljanje. Gre za socialne transferje, ki so financirani iz proračuna. Denarno socialno pomoč lahko uveljavi oseba, ki nima dovolj sredstev za preživljanje, nima premoženja in prihrankov, ni zaposlena.<sup>44</sup> V letu 2020 je denarno socialno pomoč prejelo 62.936 upravičencev. Število upravičencev se stalno povečuje. Za mesec april 2022 je za samsko osebo socialna pomoč znašala 420 EUR ali največ 1.160 EUR za družino (za štiričlansko družino z dvema šoloobveznima otrokoma in brez zaposlitve).<sup>45</sup> Stalno vprašanje je, kako s socialno pomočjo na eni strani zagotoviti osebi, ki je brez premoženja in virov dohodka, človeku dostojno življenje in na drugi strani kako priznati pravično plačilo za delo osebi, ki se preživlja z lastnim delom; kako ohraniti delo kot vrednoto in kako ohraniti motivacijo za delo (Elizur, 1996, str. 25-30). Pravično plačilo za delo naj bi zagotavljala minimalna plača, ki znaša 1074,43 EUR bruto ali neto 757 EUR.<sup>46</sup>

Za razliko od pravic socialnega varstva, ki se financirajo iz proračuna, se razlikujejo pravice do socialne varnosti, ker temeljijo na zavarovalnem principu. Zagotavljajo se s socialnimi zavarovanji (zdravstveno, pokojninsko, invalidsko, zavarovanje za brezposelnost), ki je obvezno. V sklop teh pravic sodijo tudi starševsko varstvo in ostale pravice, določene v 51-57. členih Ustave. Gre za pravice, ki so pomembne za vsakogar, najbolj pa v primeru njihove odsotnosti prizadenejo ranljivo prebivalstvo zaradi bolezni, starosti, invalidnosti, brezposelnosti, pri katerih je tveganje revščine

---

<sup>43</sup> Odgovornost države za socialni položaj njenega prebivalstva je jasno zapisana v nemškem temeljnem zakonu iz leta 1949 – Grundgesetz, ki ima pravno naravo ustave in po katerem se zgleduje tudi Slovenija.

<sup>44</sup> Glej Zakon o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre), Uradni list RS, št 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18 in 196/21 – ZDOsk.

<sup>45</sup> <https://www.gov.si/novice/2022-02-21-visji-zneski-transferjev-posameznikom-in-gospodinjstvom/>

<sup>46</sup> Neto minimalna plača brez dodatkov in ob upoštevanju splošne ter dodatne splošne olajšave znaša 757,58 EUR in 749,65 EUR brez upoštevanja dodatne splošne olajšave.

večje. Pravice niso odvisne le od prispevkov posameznika, temveč tudi od uresničevanja načela medgeneracijske solidarnosti in vzajemnosti.

Za te pravice velja tako imenovani zakonski pridržek, kar pomeni, da Ustava pooblašča zakonodajalca, da ima široko polje presoje za njihovo uresničevanje,<sup>47</sup> pri čemer mora skrbeti za njeno delovanje tako, da določi pogoje in način njenega uresničevanja. Zakonska ureditev mora poleg načel pravne in socialne države upoštevati načelo enakosti pred zakonom, določeno v 14. členu Ustave in na teh osnovah zavarovancu zagotoviti varno starost glede dohodka.<sup>48</sup> Kljub zakonskemu pridržku je zakonodajalec vezan na:

- jedro pravice (pravica ne sme biti izvotljena, ekonomska zmožnost države);
- javni interes (ki je močnejši od interesa posameznika);
- Ustavo (pravice določene v Ustavi ne more ukiniti);
- mednarodne akte (ki zavezujejo Republiko Slovenijo);
- odločbe Ustavnega sodišča RS (so obvezne in učinkujejo erga omnes).

V zadevi številka U-I-66/98-12 z dne 18. 4. 2002 je Ustavno sodišče odločilo, da ima zakonodajalec dolžnost *oblikovati učinkovito socialno politiko ter urejati, vzpostaviti in vzdrževati sistem socialne varnosti, ki bo tudi socialno šibkejšim zagotavljal ustrezne in učinkovite socialne dajatve ter jim s tem omogočil dostojno življenje*. K temu ga zavezuje 2. člen Ustave o socialni državi in 50. člen Ustave o pravici do socialne varnosti. Glede na široko polje proste presoje pri oblikovanju sistema socialne varnosti, je zakonodajalcu prepuščeno, da sprejema ustrezne ukrepe za doseganje ciljev socialne politike. Zakonodajalec določi, kdo in pod kakšnimi pogoji je upravičen do teh dajatev.

#### 4.3.1 Pravica do pokojnine

Pozitivna dolžnost države je, da skrbi za socialno varnost svojega prebivalstva in zato organizira javne sisteme socialne varnosti tako, da delujejo. To je posebej še pomembno za pokojninski sistem, saj ima 612.000 zavarovancev status upokojencev.

---

<sup>47</sup> Glej Sklep US št. U-I-302/07 z dne 28. 1. 2009.

<sup>48</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-358/04 z dne 19. 10. 2006, 8. točka; odločba št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011, 30. in druge točke.

Poleg tega gre za staro populacijo, ki ni več aktivna in so zato tveganja revščine in socialne izključenosti pri tej populaciji zaradi dolgoživosti in nezadostnega dohodka, večja. Staro prebivalstvo se povečuje in se zato večja tudi število upokojencev. Temeljni namen te pravice je zagotoviti socialno varnost zavarovancem iz obveznega pokojninskega zavarovanja, ko se uresniči socialno tveganje izgube dohodka zaradi starosti (Strban, 2013, str. 277-291).

Ker je Ustava določitev načina uresničevanja te človekove pravice izrecno prepustila zakonodajalcu, je ustavnosodna presoja zadržana.<sup>49</sup> Kljub temu je praksa Ustavnega sodišča RS bogata pri opredelitvi pravice do pokojnine, kot ene od temeljnih pravic iz socialne varnosti.

Gre za pravico, ki se uresničuje v sistemu javnega pokojninskega zavarovanja, ki temelji na zavarovalnem principu in načelu vzajemnosti in solidarnosti.<sup>50</sup> Je osebna, neodtujljiva materialna pravica, ki je ni mogoče prenesti na drugega in ne podedovati.<sup>51</sup> Pravica do pokojnine pomembno vpliva na uresničevanje ustavnega načela, zapisanega v 2. členu Ustave, da je Slovenija pravna in socialna država. Gre za pridobljeno pravico in vanjo ni mogoče posegati za nazaj, lahko pa jo zakonodajalec, v skladu z materialnimi možnostmi države, spreminja z učinkom za naprej, če te spremembe niso arbitrarne, ali ne kršijo načela zaupanja v pravo in načela enakosti zavarovancev.

V zadevi št. Up-360/05 z dne 2.10.2008 je Ustavno sodišče RS zavzelo stališče, da kadar gre za zakonski pridržek, je treba v vsakem primeru posebej ugotoviti vezanost zakonodajalca na ustavno varovano jedro človekove pravice. Zakonodajalec s svojimi normami ne sme posegati v jedro pravice, ker bi sicer pravico izvotlil. Prvič se je Ustavno sodišče RS opredelilo o ustavno varovanem jedru pravice do pokojnine v navedeni zadevi, kjer je zavzelo stališče, da ustavno varovano jedro pravice do pokojnine zajema pravico dobiti pokojnino, ki zagotavlja socialno varnost.<sup>52</sup> Iz 6. točke obrazložitve navedene odločbe izhaja, da Ustava zavezuje zakonodajalca, da pravico do pokojnine uredi tako, da zavarovanec na podlagi

---

<sup>49</sup> Prvi odstavek 50. člena določa: »Državljeni imajo pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine«.

<sup>50</sup> Pojem solidarnosti se je pojavil že v rimskem pravu (*obligatio in solidum*). Kot eno od temeljnih načel socialne države jo je določilo tudi US v odločbi št. U-I-137/03 z dne 26. 5. 2005.

<sup>51</sup> Glej odločbo US, št. U-I-29/96 z dne 8. 5. 1997.

<sup>52</sup> V tej odločbi je Ustavno sodišče pokojnino varovalo le v okviru prvega odstavka 50. člena, ne pa v okviru 33. člena. Razširitev varovanja po 33. členu je Ustavno sodišče sprejelo pozneje, v zadevi Lazarevič (odločba št. Up-770/06 z dne 27.5.2009, Uradni list RS, št. 54/09).

plačanih prispevkov pokojninskega zavarovanja in ob izpolnitvi drugih zakonskih pogojev (npr. pokojninska doba, starost) pridobi pravico, da se upokoji in da prejema pokojnino v višini, ki mu zagotavlja socialno varnost.

Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) je zavzelo stališče, da je pokojnina zaradi svoje višine lahko poniževalna in da lahko vzbudi sum, da država s posameznikom ravna nečloveško oziroma poniževalno. Presoja jo po 3. členu EKČP, ki določa "Nihče ne sme biti izpostavljen mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju." (Vodovnik. Z., (2012), str. 263-298). Zlasti nezadosten znesek pokojninskih in socialnih dajatev lahko sproži vprašanje o skladnosti s členom 3 EKČP.<sup>53</sup> Sicer pa ESČP prepušča urejanje pokojninskega sistema članicam, ki so ga določile glede na svoj zgodovinski, politični, ekonomski in kulturni razvoj.

V odločbi št. U-II-1/11 je Ustavno sodišče RS pri presoji o dopustnosti referendumskega odločanja o ZPIZ-2<sup>54</sup> ugotovilo, da takrat veljavna ureditev pokojninskega sistema po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ZPIZ-1,<sup>55</sup> ne posega v jedro ustavno varovane pravice do pokojnine, zato je referendum dopustilo. Navedlo je, da je treba poseg v jedro pravice do pokojnine presojati s strogim testom sorazmernosti. Zakonodajalec pravice ne sme izvotliti, je pa svoboden pri določanju pogojev za pridobitev pokojnine; same pravice pa ne more ukiniti, ker je ustavno varovana pravica.<sup>56</sup>

Kdaj bi se lahko štelo, da gre za izvotljeno pravico, se je Ustavno sodišče RS opredelilo le na načelni ravni. Ustavno sodišče RS je v odločbah št. U-I-150/94 z dne 15. 6. 1995 in št. U-I-29/96 navedlo, da mora pokojnina v določeni meri zagotavljati kontinuiteto življenjskega standarda, ki ga je imel zavarovanec v aktivni dobi (dohodkovna varnost), saj se mu s pokojnino v določenem deležu nadomešča dohodek, od katerega so se plačevali prispevki za pokojninsko zavarovanje. Dograditev navedenega stališča je Ustavno sodišče RS sprejelo v odločbi št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011, ko je najnižjo pokojnino umestilo med socialnovarstveni

---

<sup>53</sup> Glej sodbi ESČP Antonina Dimitryevna Budina proti Rusiji z dne 18. junija 2009 in sodbo Aleksandra Larioshina proti Rusiji z dne 23. aprila 2002.

<sup>54</sup> Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, EPA 1300-V.

<sup>55</sup> Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo.

<sup>56</sup> Glej tudi odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-29/96 z dne 8. 5. 1997 (Uradni list RS, št. 29/97 in 7/98, in OdlUS VII, 3 ter OdlUS VI, 56) in odločbo št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003 (Uradni list RS, št. 133/03, in OdlUS XII, 98) in druge.

prejemek in plačo in s tem, vsaj na načelni ravni, opredelilo ustavno varovano jedro pravice do pokojnine glede na njeno višino.<sup>57</sup> Pokojnina mora zagotavljati socialni minimum, ki je višji od življenjskega minimuma. Najnižja pokojnina torej mora biti višja od socialne pomoči, ki ne temelji na obveznem zavarovanju, ampak predstavlja odhodek proračuna v sistemu socialnega varstva. Vlada RS je pred sprejemom Zakona o spremembi in dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-2C)<sup>58</sup> ugotavljala, da so prejemki iz naslova socialnega varstva višji od starostne pokojnine, ki jo za 40 let pokojninske dobe brez dokupa prejemajo upokojnenci.<sup>59</sup> Zato je Državni zbor s sprejetjem ZPIZ-2C določil višje zneske najnižje pokojnine zavarovancem, tako imenovane, zagotovljene pokojnine, ki so višje od socialne pomoči. Namen novele ZPIZ-2C je bil, da se upokojnencem, ki so prejeli najnižje pokojnine za 40. let zavarovalne dobe, zagotovi socialna varnost iz pokojnine in da jim ne bo treba zaprositi za varstveni dodatek.<sup>60</sup> Najnižja pokojnina za 40 let zavarovalne dobe je v višini zagotovljene pokojnine in je po podatkih ZPIZ v letu 2021 znašala 653 EUR.

Po znanih podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je v letu 2020 med vsemi 254.000 osebami, živečimi z dohodki, nižjimi od praga tveganja revščine, bilo 97.000 upokojnencev (ali 19,5 % od vseh upokojnencev). Zagotovljena pokojnina tega leta za 40 let pokojninske dobe je bila 567 EUR; prag tveganja revščine je bil višji in je znašal 739 EUR. Iz navedenih podatkov sledi, da višina pokojnine za 40 let dela in izpolnitvi pogoja starosti, ne zagotavlja socialne varnosti upokojnencem in zagotovljena pokojnina ne odpravlja revščine in socialne izključenosti.

Po veljavni zakonodaji, to je ZPIZ-2, ko zavarovanec izpolni pogoje za upokojitev, se domneva, da nastopi zavarovalni primer nezmožnosti pridobivanja dohodka zaradi starosti. Po ZPIZ-2 velja načelo nezdržljivosti opravljanja dela ali opravljanja dejavnosti in hkratnega prejemanja pokojnine (drugi odstavek 108. člena). Teh standardov zakonodajalec ne upošteva pri možnosti uveljavljanja izplačevanja 40 odstotkov predčasne ali starostne pokojnine v skladu s prvim in drugim 39.a člena ZPIZ-2.

---

<sup>57</sup> Glej tudi odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Adam Cichopek proti Poljski*, z dne 14. maja 2013, št. 15189/10.

<sup>58</sup> Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2C), Uradni list RS, št. 23/17.

<sup>59</sup> EVA:2016-2611-0073 z dne 22.12.2016.

<sup>60</sup> ZSVarPre določa varstveni dodatek kot korektiv za zagotovitev socialne varnosti.

Evropske države imajo različno urejeno dopustnost opravljanja plačanega dela po upokojitvi in plačila pokojnine. Nekatere ne določajo nobenih omejitev hkratnega prejemanja pokojnine in zaslužka iz dela (Bolgarija, Ciper, Estonija, Finska, Latvija, Litva, Nizozemska, Švedska); druge vežejo pravico prejemanja pokojnine in zaslužek iz dela na določene pogoje, na primer starost (Avstrija, Belgija, Češka, Francija, Irska, Luksemburg, Malta in Španija) itn.<sup>61</sup> ESČP prepušča urejanje dela upokojenecv članicam.<sup>62</sup>

Slovenija, kot navedeno, dovoljuje delni dvojni status opravljanja plačanega dela z izplačilom polne pokojnine. Zavarovanec, ki je aktiven, lahko skladno z ZPIZ-2 prejema plačo in 40 odstotkov pokojnine, če je izpolnil pogoje »polne« starostne pokojnine. Vprašanje, ki bi ga bilo treba v prihodnje (ponovno)<sup>63</sup> obravnavati je, ali je pokojnina zgolj nadomestilo za izpadlo plačo oz. dohodek iz dejavnosti ali pa v njeno jedro sodi tudi njen premoženjski značaj, ki ga tvorijo vplačani prispevki v preteklosti. Gre za pravico iz dela do katere je zavarovanec upravičen ob izpolnjevanju zakonskih pogojev, z upoštevanjem načela medgeneracijske solidarnosti za primer starosti, invalidnosti in smrti (2. člen ZPIZ-2)<sup>64</sup>. Po presoji avstrijskega ustavnega sodišča pokojnina ni oskrba, ampak je plačilo za opravljeno delo v preteklosti<sup>65</sup>. Ureditev, ki določa znižanje pokojnine zgolj zaradi okoliščine, da upokojenec poleg pokojnine prejema še dohodek od opravljanja dejavnosti, je po presoji avstrijskega ustavnega sodišča neustrezna in v nasprotju z načelom enakosti.

Ustavno sodišče RS je presojalo tudi o upravičenosti dvojnega statusa - pridobitvi polne pokojnine in možnostjo opravljanja dejavnosti, pri samostojnih podjetnikih v zadevi št. U-I-303/18-38, z dne 18. 9. 2019. Večina sodnikov je odločila, da ureditev dvojnega statusa z možnostjo izplačila polne pokojnine in opravljanja dejavnosti zaradi zakonskega pridržka prepušča zakonodajalcu; v sedanjih ureditvi ZPIZ-2 pa ni ugotovilo ustavne neskladnosti. <sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> OECD, 2015, *Pensions at a Glance 2015*; OECD and G 20 indicators, OECD Publishing, Paris, dostopno na: <http://dx.doi.org/10.1787/pension-glance-2015-en>.

<sup>62</sup> Glej sodbo Lukičević in drugi proti Črni Gori in Srbiji z dne 13. 12. 2011.

<sup>63</sup> Obravnavalo ga je že Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-303/18-38, z dne 18. 9. 2019.

<sup>64</sup> Glej (Rangus, 2018, str.40-42).

<sup>65</sup> Glej odločbo avstrijskega Ustavnega sodišča v zadevi št. G 90/05 z dne 14. 10. 2005.

<sup>66</sup> Glej (Korpitč-Horvat, 2019, str.78-89).

#### 4.4 Pravica do zdravstvenega varstva

Pozitivna dolžnost države je, da z ustreznimi ukrepi zagotovi, da je prebivalstvo deležno potrebnih preventivnih in kurativnih zdravstvenih storitev, da se vsem zagotovi najvišja možna stopnja zdravja. Gre za uresničevanje pravice do zdravstvenega varstva, določene v 51. členu Ustave RS. Ta člen določa: *Vsakdo ima pravico do zdravstvenega varstva, pod pogoji, ki jih določa zakon. Zakon določa pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev. Nikogar ni mogoče prisiliti k zdravljenju, razen v primerih, ki jih določa zakon.*

Ker gre za pravico iz socialne varnosti, tudi za njeno ureditev velja zakonski pridržek, kar pooblašča zakonodajalca, da ima široko polje proste presoje glede izbire ukrepov. Država ima dolžnost, da življenje in zdravje ljudi ustrezno zavaruje. Prepočasen in nezadosten odziv države je v neskladju s pozitivnimi obveznostmi države, da varuje pravico do življenja (17. člen Ustave), pravico do telesne in duševne celovitosti (35. člen Ustave) in pravico do zdravstvenega varstva (51. člen Ustave RS). Te pozitivne obveznosti države izhajajo tudi iz Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah<sup>67</sup>. V času Covida 19 so nastajala vprašanja kolizije med pravicami posameznika odločati o samem sebi na eni strani in javnim interesom, po zagotovitvi ustreznih ukrepov za varovanje zdravja prebivalstva na drugi strani. Po splošni omejitvi človekovih pravic po tretjem odstavku 15. člena, so človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejene samo s pravicami drugih, med katere je po doktrini Ustavnega sodišča RS šteti tudi javni interes in v primerih, ki jih določa Ustava. Poseg v človekovo pravico je dopusten, če je v skladu z načelom sorazmernosti. Presoja se po strogem testu sorazmernosti; najprej Ustavno sodišče RS presodi, ali obstaja ustavno dopusten cilj in nato, ali so podani elementi nujnosti, primernosti in ožje sorazmernosti. Vsako poseganje v pravico mora biti urejeno z zakonom določno in nedvoumno, tako da zakonska ureditev izključi vsako možnost arbitrarnega odločanja. Ustavno sodišče RS je, v primeru sprejetega ukrepa prepovedi gibanja med občinami (odločba št. U-I-83/20 z dne 27.8.2020) menilo, da je izkazan ustavno dopusten cilj, to je preprečevanje in obvladovanje nalezljive bolezni za poseg v pravico do svobodnega gibanja (32. člen Ustave) in ukrep je prestal tudi vse tri vidike testa in je zato bil dopusten. Ustavno sodišče RS je opozarjalo vlado na dolžnost, da pri sprejemanju ukrepov spoštuje načelo legalitete, določene v 120. členu Ustave RS. Menilo je, da zakonodajna oblast ne more dajati

<sup>67</sup> Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-83/20, tč. 42.



bianco pooblastil izvršilni veji oblasti za sprejemanje predpisov, ki posegajo v človekove pravice. Zakonodajalec mora določiti vsebino na podlagi katere lahko vlada izda predpise s katerimi omejuje človekove pravice (odločba št. U-I- 79/20 z dne 15.3.2021). Z vidika revščine in socialne izključenosti je pomembno, da država pri sprejemanju ukrepov upošteva, da bistvene enake položaje uredi enako; če jih različno ureja mora obstajati zato razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari (na primer vrstni red cepljenja). V primeru kolizije pravic, kateri pravici dati prednost, pa je tehtanje edina metoda pri presoji.

Pravica do zdravstvenega varstva temelji na zavarovalnem principu in zato zavarovancem zagotavlja določeno dohodkovno in s tem socialno varnost v času bolezni; delavci in osebe, ki opravljajo samostojno dejavnost, so upravičeni do denarnega nadomestila v času bolezni, ki jim ga mora zagotavljati zdravstvena blagajna (odločba št. Up-794/11 z dne 21.2. 2013).

Ustavno sodišče RS je presojalo tudi Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju Pravila) zaradi zdravljenja v tujini (Odločba št. Up-1303/11, U-I-25/14 z dne 21. 3. 2014). Ugotovilo je ustavno neskladnost Pravil, ker so Pravila določala zakonske vsebine pogojev uveljavljanja pravice do zdravstvenega varstva in način izvrševanja te pravice.

Država je kritizirana, da pozitivnih obveznosti, ki bi zagotavljale učinkovito zdravstveno oskrbo ne izvršuje.<sup>68</sup> Pogoji zdravljenja so vse slabši zaradi dostopa do zdravstvenih storitev, dolgih čakalnih dob, dolgih vrst v zdravstvenih ustanovah, neusposobljenega zobozdravstva, zagotovitve družinskih zdravnikov, pa tudi zastarele zakonodaje. Zato država želi reformirati zdravstvo že dalj časa in želi sprejeti ustrežnejšo zakonodajo in ukrepe, ki bodo omogočali uspešnejše zdravstvene storitve.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Glej (Teršek, 2009, str. 67-73).

<sup>69</sup> Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja« (Uradni list RS, št. 25/16).

## 4.5 Pravica do dela

Človek ima pravico, da dela in to je priznana univerzalna človekova pravica, ki pa ni iztožljiva. Določena je v aktih OZN, v Splošni deklaraciji človekovih pravic v prvem odstavku 23. člena: "Vsakdo ima pravico do dela in proste izbire zaposlitve, do pravičnih in zadovoljivih delovnih pogojev in do varstva pred brezposelnostjo." Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah v prvem odstavku 6. člena določa: "Države pogodbenice tega Pakta priznavajo pravico do dela, ki obsega pravico do možnosti zaslužka s svobodno izbranim ali sprejetim delom, in jo z ustreznimi ukrepi varujejo."

Na ravni EU Listina Evropske unije o temeljnih pravicah v 15. členu določa: "Vsakdo ima pravico do dela in do opravljanja svobodno izbranega ali sprejetega poklica."

MESL pravico do dela določa v 1. členu. Za uresničevanje te pravice zavezuje pogodbenice, da težijo k polni zaposlenosti, si prizadevajo ustvarjati razmere v katerih ima vsak možnost da se preživlja s poklicem, ki ga je svobodno izbral, ustanovljajo in vzdržujejo brezplačne službe za zaposlovanje, zagotavljajo in vzpodbujajo primerno poklicno usmerjanje, usposabljanje in rehabilitacijo.

Ustavne določbe v zvezi z zaposlitvijo so v Ustavi RS določene v 49. členu, z naslovom Svoboda dela. Gre za temeljno pravico za zaposlovanje, vendar njene vsebine Ustavno sodišče RS ni razvilo v tolikšnem obsegu, kot to velja za pravico do socialne varnosti. Razloge je iskati v tem, da je meritorno obravnavalo manj primerov, ki so se nanašali na zaposlovanje. Ta pravica vključuje naslednje tri elemente:

- vsakomur prosto izbiro zaposlitve;
- vsakomur, pod enakimi pogoji, dostopnost vsakega delovnega mesta;
- prepoved prisilnega dela.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Slovenija se je pri opredelitvi človekove pravice svobode dela zgledovala po nemški ureditvi. Glej 12. člen Grundgesetz, ki določa: "(1) Vsi Nemci in Nemke imajo pravico svobodno izbrati poklic, delovno mesto in mesto usposabljanja. Opravljanje poklica se lahko uredi z zakonom ali na podlagi zakona. (2) Nikogar ni dopustno prisiliti k opravljanju določenega dela, razen v okviru običajne dolžnosti služiti skupnosti, ki je splošna in enaka za vse. (3) Prisilno delo je dopustno le pri odvzemu prostosti, ki jo odredi sodišče."

Pomemben element pravice svobode dela je, da je *vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto*. Bistvo te človekove pravice je v enakosti, ki velja tako pri kandidiranju na delovno mesto zaradi sklenitve pogodbe o zaposlitvi, kot pri prenehanju pogodbe o zaposlitvi. Vsakdo se lahko pod enakimi pogoji z drugimi, poteguje za objavljeno delovno mesto ali pa zahteva varovanje svoje zaposlitve po sklenjeni pogodbi o zaposlitvi. Prenehanje pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca, brez soglasja delavca, je eden najhujših ukrepov, ki prizadene delavca in zaradi izgube dohodka, ki mnogim pomeni edini vir preživetja, vzpostavlja tveganja revščine in socialne izključenosti.

V okvir navedene pravice je Ustavno sodišče RS v svojih odločitvah vključilo tudi pravico do izbranega poklica, do izobraževanja, pravičnega plačila, do prostega časa (odločba št. Up-183/97 z dne 10.7.1997, odločba št. U-I-81/97, z dne 14.1.1999 in druge (Blaha M., (2002) str. 507.).

V odločbi U-I-271/95 z dne 15.5.1996 (tč. 65) je Ustavno sodišče RS navedlo, da ta pravica ne zagotavlja trajnosti zaposlitve in še manj stalnosti zaposlitve na določenem delovnem mestu.

V zadevi U-I-144/95 z dne 20.5.1999 je Ustavno sodišče RS razložilo, da zajema tudi uporabo prostega časa delavca izven delovnega časa. Delavcu mora biti v načelu zagotovljeno, da svobodno odloča o tem, kako bo uporabil svoj prosti čas.

V tretjem odstavku 49. člena Ustave je določena prepoved prisilnega dela.

EKČP v 4. členu določa, da se nikogar ne sme držati v suženjstvu (slavery) ali v podložnosti (servitude) in od nikogar se ne sme zahtevati, naj opravlja prisilno ali obvezno delo (forst or compulsory labour).<sup>71</sup> Navedene oblike prisilnega dela EKČP ne definira, njene vsebine pa pomembno zapolnjuje ESČP s svojimi presojami. Pri tem upošteva opredelitev prisilnega dela po Konvenciji MOD št. 29 in št. 105. Konvencija MOD št. 29 o prisilnem in obveznem delu<sup>72</sup> definira prisilno delo v 2. členu, ko določa: »Prisilno ali obvezno delo je vsako delo ali storitev, ki zahteva od posameznika opravljanje dela, za katero se ta ni prostovoljno odločil, pod grožnjo

---

<sup>71</sup> Konvencija MOD št. 29 o prisilnem in obveznem delu, 1930. Začela je veljati 1932. leta. Kraljevina Jugoslavija je konvencijo ratificirala istega leta (Slovenske novine, št. 297-CXI/32). Konvencija zavezuje Republiko Slovenijo na podlagi Akta o notifikaciji nasledstva (Uradni list RS, št. 54/92-MP). Država, ki je ratificirala to konvencijo se je obvezala, da bo v najkrajšem možnem času odpravila uporabo vseh oblik prisilnega ali obveznega dela.

kakršne koli kazni.«<sup>73</sup> Konvencija MOD, št. 105 o odpravi prisilnega dela, 1957<sup>74</sup> pomeni dopolnitev Konvencije št. 29. Konvencija MOD št. 105 zavezuje članice, da naj bi takoj in popolno odpravile vse oblike prisilnega ali obveznega dela.

V Sloveniji na Ustavnem sodišču RS še niso bili obravnavani primeri prisilnega dela, pa čeprav ne moremo trditi, da ta prepovedana oblika dela ne obstaja. V kazenskih postopkih so po Kazenskem zakoniku (v nadaljevanju KZ-1)<sup>75</sup> taka dela inkriminirana kot kaznivo dejanje, trgovina z ljudmi, kar pa po mojem mnenju ne zadosti njegovi dejanski vsebinski obravnavi prisilnega dela, glede na definicijo po Konvenciji MOD št. 29.

Pravica do dela se prepleta s številnimi drugimi človekovimi pravicami, kot je pravica do osebne dostojanstva in varnosti iz 34. člena, saj zaposlitev omogoča poklicni in osebni razvoj delavca. S preprečevanjem opravljanja dela se posega v nedotakljivost delavčeve duševne celovitosti in njegovih osebnih pravic, delo omogoča pravice do socialne varnosti iz 50. člena Ustave, zasebne lastnine iz 33. člena Ustave in svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave, pravice do zdravstvenega varstva iz 51. člena Ustave pravice invalidov iz 52. člena Ustave. Delo pa je varovano tudi z načelom 2. člena Ustave (Slovenija je pravna in socialna država) in 66. členom Ustave (varstvo dela), sega pa tudi na kolektivna delovna razmerja: 75. člen, soodločanje, 77. člen, sindikalno svobodo in 77. člen Ustave, pravico do stavke.

Ta pravica se, v skladu s 15. členom, uresničuje neposredno na podlagi Ustave RS. Ker za svobodo dela v 49. členu Ustave RS ni predvidena izrecna ustavna možnost zakonskega omejevanja te pravice, so ustavno dopustne le omejitve zaradi varstva pravic drugih. Tako omejevanje je dopustno le v skladu z načelom sorazmernosti, po katerem mora biti tak poseg: a) primeren za doseg ustavno dopustnega zakonodajnega cilja; b) nujen, torej da cilj ni dosegljiv z blažjim sredstvom in c) sorazmeren s težo ene in druge ustavne pravice. : (št. U-I-139/94 z dne 30.1.199).

<sup>73</sup> Mednarodna organizacija dela (MOD) ocenjuje, da 20,9 milijona ljudi na globalni ravni opravlja prisilno delo. Od tega je 68 % žrtev prisilnega delovnega izkoriščanja, medtem ko je 22 % prisiljenih v prostitucijo. V državah Evropske unije je 880.000 žrtev prisilnega dela in približno 70 % žrtev (610.000) izkoriščanih v zasebnem sektorju. (povzeto [www.vlada.si/teme\\_in\\_projekti/boj\\_proti...z.../dejstva](http://www.vlada.si/teme_in_projekti/boj_proti...z.../dejstva)).

<sup>74</sup> Konvencija MOD, št. 105 o odpravi prisilnega dela, 1957, z začetkom veljavnosti 1959. Republika Slovenija je Konvencijo ratificirala 1997 leta (Uradni list RS, - MP, št. 10/97).

<sup>75</sup> Kazenski zakonik, Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16 in 27/17.

Izpostavljena je pozitivna obveznost države po 66. členu Ustave da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter da zagotavlja njuno zakonsko varstvo. To pomeni, da lahko le zakon določa primere in pogoje za prenehanje pogodbe o zaposlitvi. Pozitivna obveznost države je tudi, da vsakomur zagotavlja enake možnosti za izobraževanje in usposabljanje za poklice, enake možnosti za dostopnost vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji, enake možnosti za napredovanje, enaka plačila za enako vredno delo, enako varstvo zaposlitve itn.

Uresničevanje pravice do dela in povezujočih navedenih in drugih človekovih pravic pomembno zmanjšuje revščino in socialno izključenost ter omogoča človeka vredno življenje. Problem pa je, da se vztrajno iščejo poti drugačnega zaposlovanja, ki ne zagotavlja enakega socialnega in delovnopravnega varstva. Gre predvsem za tako imenovane prekarne zaposlitve (Pogljajen, Kostevc, Dernovšček Hafner, 2018),<sup>76</sup> kot so razna priložnostna dela, nezakonita zaposlovanja za določen čas ali s krajšim delovnim časom, agencijska dela, študentskega dela, dela na črno zunaj nadzora, vse bolj se uveljavlja tudi delo prek spletnih digitalnih platform, ki je negotovo, kratkotrajno, brez ustrezne socialne in ekonomske varnosti.

Zato je na področju zaposlovanja vse večji problem prikrivanja del z elementi delovnega razmerja s sklepanjem civilnih pogodb, ali celo zaposlovanjem na črno. Da bi država zajezila zaposlovanje na črno je zavarovala delovno razmerje z zakonsko ureditvijo uveljavljanja obstoja delovnega razmerja. Če delo vsebuje elemente delovnega razmerja, mora delodajalec skleniti pogodbo o zaposlitvi po Zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno ZPDZC-1.<sup>77</sup> Na podlagi navedenega zakona velja zakonska domneva, da ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom, če delodajalec s posameznikom ni sklenil pogodbe o zaposlitvi oziroma ga ni prijavil v obvezna socialna zavarovanja ali ga je v času trajanja delovnega razmerja odjavil iz obveznih socialnih zavarovanj. Delodajalec mora takšni osebi izročiti pisno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas v treh dneh po tem, ko nadzorni organ ugotovi zaposlitev na črno (peti odstavek v povezavi s prvo alinejo prvega odstavka 5. člen ZPDZC-1). Pri zaposlovanju na črno je pomemben tudi uspešnejši nadzor, vzpostavitev katerega prav tako sodi v pozitivno obveznost države, saj pristajanje na

<sup>76</sup> Glej tudi (Fiedler et al., 2020).

<sup>77</sup> Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, Uradni list RS, št. 32/14, 47/15 – ZZSDT, 43/19 in 121/21 – ZJN-3B.

zniževanje delovnopravnega varstva odpira tveganje za nastajanje revščine in socialne izključenosti.

Do leta 2030 bi po Akcijskem načrtu uresničevanja evropskega stebra socialnih pravic moralo biti zaposlenega vsaj 78 % prebivalstva, starega od 20 do 64 leta. Republika Slovenija ta cilj lahko uresniči, saj je v letu 2021 bilo delovno aktivnih 981.000 oseb; stopnja delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let, pa je že znašala 77,2 %.<sup>78</sup> Zaposlenost pomembno vpliva ne samo na uresničevanje pravice do dela, temveč tudi na gospodarsko rast, ki je prav tako eden od temeljnih pogojev za odpravo revščine in socialne izključenosti.

Pomembna izpolnitev pozitivne obveznosti države v zvezi z zaposlovanjem je zakonsko določena minimalna plača, ki z ustrežno višino pomembno zmanjšuje revščino in socialno izključenost. Njene določitve država ni prepusnila trgu, temveč je posegla v plačni sistem s tem, da je sprejela poseben Zakon minimalni plači (ZMinP),<sup>79</sup> ki določa najnižji znesek plačila za delo v polnem delovnem času. Pri njeni določitvi država upošteva Evropski standard dostojnega plačila iz Evropske socialne listine (spremenjene)(MESL). Ta določa pravico do pravičnega plačila delavcem, ki njim in njihovim družinam omogoča dostojen življenjski standard (prva točka prvega odstavka 4. člena). Evropski odbor za socialne pravice, ki je nadzorni organ MESL, je določil kriterij za »dostojen življenjski standard« tako imenovano *pravilo 60 odstotkov*. To pomeni, da minimalna plača ne sme znašati manj kot 60 odstotkov povprečne plače v državi.<sup>80</sup> Upoštevajo se neto plače.<sup>81</sup> Temu kriteriju je Republika Slovenija v letu 2021 zadostila.<sup>82</sup> Minimalna plača po navedenih kriterijih MESL je torej v letu 2021 zagotavljala delavcu in njegovi družini dostojno življenjsko raven.<sup>83</sup> Država z minimalno plačo, določeno v zakonu, in njeno višino, ki se spreminja vsako leto, pomembno skrbi za uresničevanje človekove pravice do

<sup>78</sup> 82 % delovno aktivnih je bilo zaposlenih v delovnem razmerju, 12 % samozaposlenih, 3 % jih je opravljal študentsko delo, 2 % jih je pomagalo na družinski kmetiji ali v družinskem podjetju, 1 % pa je opravljal druge oblike dela.

<sup>79</sup> Zakon o minimalni plači, Uradni list RS, št. 13/10, 92/15 in 83/18.

<sup>80</sup> Council of Europe, Committee of Independent Experts: Conclusions XIV-2 (Strasbourg, 1998), 49-54.

<sup>81</sup> Po uradnih podatkih Statističnega urada Republike Slovenije povprečna mesečna bruto plača, izplačana za obdobje januar – december 2021, znaša 1.969,59 evra, povprečna mesečna bruto plača, izplačana za obdobje januar – december 2020, pa je znašala 1.856,20 evra (Poročilo o gibanju plač za december 2020 – Uradni list RS, št. 28/21).

<sup>82</sup> V letu 2022 znaša minimalna plača 1074 EUR bruto, povprečna plača za mesec januar 2022 je bila 1923 EUR bruto (Vir: Statistični urad RS).

<sup>83</sup> Glej Splošna deklaracija človekovih pravic, ki jo je OZN sprejela leta 1948, Konvencija MOD, št. 131 o določanju minimalne plače s posebni ozirom na države v razvoju, 1970, Uradni list SFRJ, Mednarodne pogodbe št. 14/1982, Evropska socialna listina (spremenjena), Uradni list RS, mednarodne pogodbe, št. 7/99 in Uradni list RS, št.24/99.

socialne varnosti in dostojanstva. Minimalna plača pa sledi še enemu cilju, da delavec dobi za svoje delo pravično zaslužen plačilo.

Kljub temu je v EU in v Sloveniji aktualen problem revnih zaposlenih, ko za polni delovni čas ne prejmejo zaslužka da bi lahko dostojno živeli. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je bilo po zadnjih znanih podatkih v letu 2020 revnih zaposlenih 46.000 (ali 5 % od vseh delovno aktivnih). Tega leta je znašala minimalna plača 700 EUR neto, prag revščine pa 739 EUR. Zato sklenem, da država tega leta ni zagotovila učinkovitega uresničevanja pravice do pravičnega plačila, in s tem delavcem in njihovim družinam omogočila dostojenega življenjskega standarda.

Nadaljnji problem v zasebnem in javnem sektorju pa je, da z rastjo minimalne plače praviloma delodajalci ne povečajo vseh plačnih razmerij, ki se določajo z avtonomnimi akti (praviloma v tarifnih prilogah kolektivnih pogodb). Zato je povprečna plača v Sloveniji v primerjavi z državami srednje in severno zahodne Evrope (Danska, Francija, Nizozemska, Luxembourg itd) nizka.<sup>84</sup> To vodi v uravnilovko in negativne učinke z narodnogospodarskega vidika in z vidika uresničevanja načela pravičnega plačila in enakega plačila za primerljivo delo. Zaradi porušeni plačnih razmerij, prejemajo minimalno plačo zaposleni s srednješolsko in pri določenih delodajalcih celo tisti z višješolsko izobrazbo, kar destimulira zaposlene za uspešnejše in inovativnejše delo. V tem primeru ne gre za revščino, ampak za kršitev človekovih pravic pravičnega plačila za delo.

## 5 Sklep

Iz obravnavanih mednarodnih in nacionalnih norm v prispevku, vključno s katalogi človekovih pravic in temeljnih svoboščin lahko sklepamo, da so sprejete številne in bogate pravne podlage za zagotavljanje uresničevanja pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo. Navedene in druge pravne podlage zavezujejo vse tri veje oblasti, da izvršujejo pozitivno obveznost države in zagotavljajo pogoje izvrševanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so sine qua non pogoj odpravljanja revščine in socialne izključenosti. Vendar revščina in socialna izključenost obstajata v Sloveniji, v EU in v svetu. Čeprav se Slovenija po statističnih

---

<sup>84</sup> Glej [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages.../sl](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages.../sl) Minimalna plača jan. 2022 je bila najvišja v Luxembourg 2257 EUR, najnižja pa v Bolgariji 332 EUR.

podatkih uvršča med države z nizko stopnjo revščine in socialne izključenosti, obstaja razkorak med regulativno ureditvijo in dejanskim uresničevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki bi ga bilo treba odpraviti, da bi lahko sklenili, da država zadovoljivo izvršuje svojo pozitivno obveznost uresničevanja človekovih pravic, ki vključuje tudi pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo.

## Literatura

- Alexy R. (2002). *A Theory of Constitutional Rights*. New York: Oxford University Press.
- Elizur, D. (1996). Work values and commitment. *International Journal of Manpower*, 17(3), 25-30.
- Fiedler, K. et al. (2020). *Prekarno delo in prekariat: stanje v Sloveniji 2020: poročilo in smernice za razvoj*. Maribor: Združenje Center alternativne in avtonomne produkcije, socialno podjetje; Društvo Gibanje za dostojno delo in socialno družbo; Društvo Organizacija za participatorno družbo; Zavod za podporo civilnodružbenih iniciativ in multikulturno sodelovanje; Pekarna Magdalenske mreže.
- Klampfer, F. (2012). Človekovo dostojanstvo in človekove pravice. V Kečanović, B. *Javna etika in integriteta, Odgovornost za skupne vrednote*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
- Korpič-Horvat, E. (2019). Človekova pravica do pokojnine. V: *Zbornik 2019. Konferenca pokojninskega in invalidskega zavarovanja, 12. in 13. november 2019, Bled* (str.78-89). Ljubljana: GV založba.
- Kresal, B. (2018). Evropska socialna listina (spremenjena) v sodbah slovenskih sodišč. V Senčur Peček, D. (ur.), *Teorija in praksa, pravo in življenje, Liber amicorum Etelka Korpič-Horvat*. Maribor: Univerzitetna založba
- Münch, I. (1992). V Kunig, P. *Grundgesetz-Kommentar, Band 1: Präambel bis Art. 19, 4.*, neubearbeitete Aufl. München: C. H. Beck.
- Petrič, E. (2019). V Avbelj M.(ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije, del 1: človekove pravice in temeljne svoboščine*. Ljubljana: Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Pogljajen, Č., Kostevc, Č. Dermovšček Hafner, N. (2018). *Prekarnost in družbena negotovost: Interdisciplinarni pogledi na prekariat*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Rangus, A. (2018). V *Veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter poklicno zavarovanje*. Ljubljana: LexPera, GV Založba.
- Singer, P. (2008). *Praktična etika*, 2. izd. Ljubljana: Založba Krtina.
- Strban, G. (2013). Sprejedeni vidiki pokojninske reforme. *Delavci in delodajalci*, 13(2-3), 277-300.



# PROCESNA NAČELA IN PRAVILA KOT DEJAVNIK PRAVNE IN SOCIALNE DRŽAVE

POLONCA KOVAČ

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, Slovenija  
polonca.kovac@fu.uni-lj.si

**Sinopsis** Zaradi hitro rastoče kompleksnosti odnosov in njihove omejene materialnopravne determiniranosti, globalizacije, digitalizacije in drugih sprememb v družbi ima procesno pravo v upravnih razmerjih čedalje večjo vlogo, saj (naj) zagotavlja učinkovito izvrševanje področnih javnih politik in hkrati preprečuje zlorabo oblasti. Pri socialno pogojenih zadevah bi se morali zato formalni elementi na ravneh pravnega urejanja in izvajanja pravil odražati kot dejavnik, v skupen koncept povezane pravne in socialne države, ne pa jemati pravil izjavljanja volje in ustavnih garancij kot administrativnih ovir. Socialne pravice posameznikov, običajno iz različnih ranljivih družbenih skupin, se pretežno določajo v upravnih postopkih, zlasti v pristojnosti socialnih zavodov. To področje je izjemno heterogeno, z nekaj milijoni izdanih odločb v Sloveniji letno zadeva prav vsakega člana skupnosti, naj bo neto vplačnik ali prejemnik socialnega sistema. Prispevek s ciljem opredelitve ključnih vodil razumevanja procesnega prava za socialne cilje obravnava tudi analizo izbranih dobrih in slabih primerov področne regulacije in upravno-sodne prakse, na primer pod kapo debirokratizacije.

**Ključne besede:**

upravno procesno pravo,  
socialne pravice,  
procesna jamstva,  
deburokratizacija,  
digitalizacija

# PROCEDURAL PRINCIPLES AND RULES AS A FACTOR OF THE LEGAL AND WELFARE STATE

POLONCA KOVAČ

University of Ljubljana, Faculty of Public Administration, Ljubljana, Slovenia  
polonca.kovac@fu.uni-lj.si

**Abstract** Due to the fast-growing complexity of relations and their limited substantive determinism, globalisation, digitalisation and other changes in society, procedural law plays an increasingly important role in administrative relations, as it does (should) ensure effective implementation of sectoral public policies and at the same time prevent abuse of power. Therefore, in socially conditioned matters, formal elements on the levels of legal regulation and the implementation of rules should be reflected as a factor of the legal and welfare state linked to a common concept and not perceiving the rules of declaring the will and constitutional guarantees as an administrative hurdle. Social rights of individuals, usually from various vulnerable social groups are predominantly determined in administrative procedures, especially within the competence of social institutions. This field is extremely heterogeneous, with several million decisions issued in Slovenia per year it concerns each member of the community, either as net payer or recipient of the social system. With the aim of defining the key guidelines for understanding procedural law for social goals, the article deals also with the analysis of the selected good and bad examples of sectoral regulation and administrative case-law, e.g., under the umbrella of debureaucratisation.

**Keywords:**

administrative  
procedural law,  
social rights,  
procedural  
guarantees,  
debureaucratisation,  
digitalisation

## 1 Uvod

Socialna država je teoretično in po Ustavi Republike Slovenije širok koncept. Pri tem pa je nujno razumeti povezanost pravne in socialne države v splošnih garancijah, ki jih določajo 2., 3., 14., 21., 22., 23., 25. člen in drugi, oziroma za socialno posebej upoštevane določbe 50., 51., 52. in nadaljnjih členov (Avbelj, 2019). Pomemben del tako pravne kot socialne države oziroma oblasti je oziroma čedalje bolj postaja tudi procesnopravna razsežnost. Če materialno pravo določi vrsto pravic, pravnih koristi in jamstev, kako – zlasti ranljive – skupine upravičencev prek upravnih razmerij aktivno vključevati v družbo, je to nujen, a ne zadosten pogoj, saj šele procesno razgrajevanje omogoči učinkovito varstvo pravic in njihovo uveljavljanje v skladu z namenom materialnega prava (Kerševan in Androjna, 2017). Revni ljudje, invalidi, bolni ali poškodovani, pa tudi celotne podskupine prebivalstva, kot so upokojenci, starši in družine, otroci, osebe LBGTI+, tujci in drugi, lahko materialnopravna upravičenja učinkovito pridobijo le, v kolikor je postopek pravno urejen in ustrezno podprt, da se upoštevajo v razmerju do javne uprave enakost in prilagoditve, naj gre za trajni primanjkljaj ali začasno okoliščino (Kogovšek Šalamon, 2019).

Izkušnje iz prakse in primerjalne analize kažejo, da je procesno pravo skozi čas in glede na globalizacijo ter hiter družbeni razvoj, ki omejuje determiniranost materialnega prava, vse bolj pomembna kategorija. Glede na posebnosti upravičencev ali tudi zavezancev npr. za davek ali prispevek (Korpič-Horvat, 2021) (prim.. odločbo USRS U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007) ali vračila socialnih prejemkov, ko ti želijo uveljaviti svoja upravičenja, je ustrezen postopek toliko bolj izrazit dejavnik pravne in socialne države. Če postopek ni predvidljiv in prijazen do upravičencev, strankam oteži oziroma onemogoči zakonske pravice, zlasti ob neredki nevednosti in/ali neopremljenosti ranljivih skupin (Ranchordas, 2022). Pri socialno pogojenih zadevah bi se morali zato ti elementi, tako na ravneh pravnega urejanja kot izvajanja, odražati kot presek pravne in socialne države, ne pa jemati ustavnih garancij kot administrativnih ovir ali procesnih pravil, kot izgovorov za birokratizem (Kovač, 2021).

Največ socialnih pravic se umešča v sistem socialnega varstva, čeprav ta prispevek obravnava »socialne pravice« in »socialne postopke« občutno širše. Sistem socialnega varstva in druge sorodne pravice, kot jih poznamo pri nas, imajo pretežno univerzalno naravo s ciljem pomoči vsakomur, ki se iz objektivnih razlogov znajde v socialni stiski, npr. ko je posameznik izčrpal druge poti, da si zagotovi lastno

materialno varnost (Bubnov Škoberne in Strban, 2010). Socialne zadeve se pretežno urejajo v upravnih postopkih, z naknadnim socialnim ali upravnim sporom kot sodno kontrolo zakonitosti posamičnih upravnih aktov, včasih tudi ustavnosodno presojo na temelju ustavnih pritožb ali celo skladnosti nižjih splošnih aktov z višjimi predpisi. Po večinskem stališču gre pri socialnih pravicah za posebne upravne postopke (Jerovšek in Kovač, 2008), kjer se podrejeno sektorski zakonodaji uporablja splošni zakon o upravnem postopku ("ZUP", 1999). Ti postopki so pretežno v pristojnosti socialnih zavodov, kot so Centri za socialno delo, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (CSD, ZPIZ, ZZZS, ZRSZ). Kar nekaj teh zadev je v pristojnosti Finančne uprave Republike Slovenije (FURS), občin ali upravnih enot (UE), šol, zdravstvenih institucij itd. Področje je izjemno pestro po vsebinah in bogato po obsegu, z nekaj milijoni izdanih odločb v Sloveniji letno. Zadeva prav vsakega člana skupnosti, naj bo neto vplačnik ali prejemnik socialnega sistema, za katerega se je v letu 2020 v RS po poročilih FURS porabilo približno 2,155 milijarde evrov. Vsem je skupen odnos med oblastjo, katere nosilci so država ali občina oziroma njuni organi ali delegirani nosilci javnih pooblastil, katerih naloga je primarno varstvo javnega interesa, tj. ob omejenih virih razvijati socialno vzdržno in vključujočo družbo, do posamezne osebe, ki uveljavlja svojo zasebno pravico ali pravno korist, tj. izboljšati svoj socialni položaj v denarnem ali drugem smislu.

Namen tega prispevka je osvetliti pomen procesnega prava v socialnih zadevah *in lato sensu*. S tem skušamo prispevati k izboljšanju stanja pri prihodnjem normiranju in izvajanju teh postopkov, da socialna država ne bi bila okrnjena, ampak polno pripoznana. Cilj analize je preučiti teoretični okvir, primerjalne izkušnje in preučiti izbrane primere iz slovenske upravnno-socialno-sodne prakse, ko je prišlo do sistemskih ali posamičnih težav prav zaradi pomanjkanja razumevanja postopkovne ureditve in njenega pomena ali recimo neskladnosti informacijskih sistemov s pravnimi določbami. Raziskovalno vprašanje, na katero odgovarja poglavje, je: *Kako se kažeeta pomen in vsebina procesnih načel in pravil pri uveljavljanju socialnih pravic v okviru pravne in socialne države?*

Raziskovalne metode so lastne pravni znanosti, zato so kvalitativne, zlasti normativno-dogmatska metoda, zgodovinska in primerjalna metoda. Uporabljane so še sekundarna analiza statističnih podatkov, študija primera ter krovno aksiološka in sociološka metoda. Prva skupina metod naslavlja aktualno pravno ureditev in njene spremembe ter primerjave iz tujine, druga skupina pa empirične vidike oziroma

analizo, kako se pravna načela in pravila odražajo pri izvrševanju v praksi ter kaj to pomeni z vidika vrednotenja (ne) doseganja ciljev ustavnih garancij, materialnega prava in družbenih potreb na socialnih (pod)področjih.

Poglavje je strukturirano v več razdelkov. Drugi razdelek, ki sledi uvodu, teoretično in primerjalnopravno opredeli pomen procesnih načel in pravil v upravnih razmerjih, upošteva naraščajočo stopnjo debirokratizacije in digitalizacije. Nato je v tretjem razdelku podan pregled posebnih pravil na več socialnih področjih z analizo razloga posebnosti ali njihove kritike. Sledi aplikativno usmerjen četrti razdelek s študijo izbranih primerov iz pretežno domače in delno tuje prakse, ki kažejo bodisi veliko vlogo procesnih razsežnosti pri uveljavljanju socialnih pravic bodisi napake, ki to vlogo prav ob kršitvah pravnih načel in pravil ilustrirajo na plastičen način. V tretjem in četrtem razdelku so izpostavljeni poudarki, katere nauke prinaša soočenje teorije, predpisov in praks pri nas in čez mejo, saj se skozi vrednotenje in spoznanja le teh, upajmo, v prihodnje napakam izogne oziroma izboljša tako veljavno zakonodajo kot njeno izvrševanje. Sledi zaključek.

## 2 Procesna pravila kot izpeljava mednarodnih in ustavnih jamstev

Upravni postopek je pojem, ki v različnih (u)pravnih sistemih označuje različne pojave oziroma razmerja. Posamezne države ali upravne tradicije narekujejo te razlike glede na splošni družbeni, politični in ekonomski razvoj, s tem pa specifično definirana razmerja med vejami oblasti ter tipi pri tem oblikovanih postopkov in izdanih aktov (Auby, 2014). A v javnih razmerjih se pri tem, ne glede na nacionalno ureditev, stremi k dobremu javnemu upravljanju in pravicam dobre uprave (*good administration*) po temeljnih pravicah EU ("Listina EU", 2010), ki veljajo v nacionalnih postopkih držav članic neposredno v zvezi z izvajanjem prava EU (51. člen) (Harlow in Rawlings, 2014. To pomeni, da se v upravnih razmerjih soočajo različni pravni interesi, povezani v oblikovanje in izvajanje učinkovitih javnih politik, a se obenem strankam zagotavljajo demokratične vrednote in jamstva (Galetta, 2015). Čeprav so upravičenci podrejeni javnemu interesu, se skozi procesne garancije izraža spoštovanje njihovega dostojanstva (Rose-Ackerman in Lindseth, 2010). Če se zazna nezakonito ravnanje upravnih organov, kot so socialni zavodi, so ogroženi javni interes in/ali pravice strank. To pomeni, tudi ob morda navidezni formalni zakonitosti slabo upravo (*maladministration*), kar se preverja pred sodišči in s strani institucij, kot sta Varuh človekovih pravic ali Zagovornik načela enakosti.

Javni interes – in še bolj oprijemljivo javna korist – je splošna družbena korist, opredeljena kot taka glede na vrednote in odnose v nekem času in prostoru skozi *materio legis*. Kot merilo odločanja mora biti zaradi predvidljivosti in upravičenih pričakovanj (*legitimate expectations*) ter enakosti v področnem zakonu (*lex specialis*) naveden čimbolj določno (Pavčnik, 2001). To je pomembno, ker javni interes *per definitionem* v vseh upravnih in sorodnih javnopravnih razmerjih vzpostavlja *a priori* podrejenost stranke in priznanje njenih pravic le, v kolikor niso v nasprotju z javnim interesom. Preprosteje povedano, javni interes se enači s pogoji za pridobitev pravice ali zmanjšanje oziroma ukinitve obveznosti, kjer se zaradi vezanosti upravnih organov, kot izvršilne veje oblasti, prosti preudarek dopušča le izjemoma in še to prek namena in obsega, določenih z zakonom (Kovač in Kerševan, 2020).

Na področju socialnega prava je ob tem neredko pravica stranke hkrati v javnem interesu, saj naj bi bil cilj oblasti, prek pozitivne diskriminacije in socialnih pomoči, poskrbeti za enake možnosti ranljivih oseb. Zato se mora kolizije v takih položajih še bolj teleološko tehtati, saj ni le v interesu posamičnega upravičenca, da prejme socialno pravico, ampak v interesu skupnosti na državni ravni (Kovač, 2013). Tako se denimo zagotovi sredstva upravičencu, da bo lahko (vsaj minimalno) dostojanstveno prejemal temeljni vir za preživljanje in ne bo breme niti državnih pomoči niti drugih oseb; prek priznane pokojnine ipd. pravic je javni interes izražen v skupnem soglasju pooblaščenih predstavnikov *demosa*, tj. poslancev, ko so sprejeli zakon, da so določene vrednote in posledična upravičenja formalizirana splošna družbena korist. In dokler tak zakon velja, se upravičencem prizna določena pravica v javnem interesu, čeprav po odločbi USRS U-I-794/11 z dne 21. 2. 2013 ne izvira nujno iz vplačanih prispevkov (Korpič-Horvat, 2021).

Zlasti socialno varstvo, ki pretežno prek obveznih oblik zavarovanj predstavlja minimum državne skrbi za svoje prebivalstvo, se torej šteje kot delovanje v javnem interesu, pri nas in v primerljivih državah (Đanić Čeko in Tomeković, 2021). Še več, zgolj varčevanje oziroma nižja poraba javnih sredstev, ki so vir večine socialnih pravic, ne more biti (nasprotni) javni interes kot podlaga za posege v veljavno ureditev, pričakovane in celo obstoječe socialne pravice (Kerševan in Androjna, 2017). Obvezna socialna zavarovanja in sorodne zadeve zato v prvi vrsti predstavljajo del javnega prava, ker gre pri odločanju na tem področju za varstvo javne koristi, v smislu zagotovitve varstva šibkejših oziroma ogroženih ljudi. Navedeno se, nenazadnje, izraža predvsem prek določitve izvajanja socialnih zavarovanj in drugih pravic, npr. v šolstvu, v režimu javne službe, ki jo pretežno

izvajajo javni zavodi kot nosilci javnih pooblastil. Na področjih obveznih socialnih zavarovanj so ta vprašanja toliko bolj občutljiva, saj gre pogosto za varstvo ogroženih v več dimenzijah (revni upokojenci in podobno), zato se z ugotavljanjem nedorečenosti ali spornosti ureditve sproži ne le problem pravne, temveč tudi socialne države. Procesno varstvo, ki ni urejeno ali je sporno, namreč vsebinskih ciljev materialnega prava tako ne le ne omogoča in ne podpira, temveč otežuje in zato vodi v kontraproduktivne učinke.

Nasploh je upravni postopek skozi standarde v temeljnih načelih splošnega procesnega zakona ("ZUP", 1999) mehanizem dobre uprave, saj se z dolžnostjo njegovega spoštovanja operacionalizira vrsto ustavnih jamstev, npr. enakost in enako varstvo pravic, zakonitost in samostojnost, pravice obrambe (denimo biti slišan, vpogleda v spis, obrazložitev odločitve), pravice do pritožbe in pravnih sredstev oziroma sodne presoje. Bistvo upravnega postopka je razmerje med oblastjo na ravni EU, države ali občine ali s strani teh pooblaščenih subjektov in posamezno osebo, stranko v postopku, o katere pravici ali obveznosti se odloča. Postopek je v tem okviru temeljni okvir stremljenja pravičnosti prek usklajevanja legitimnih interesov, naj gre za anglo-saksonsko ali germansko ali katero koli tradicionalno izročilo (Rose-Ackerman in Lindseth, 2010). A postopki morajo biti vsaj delno pravno regulirani, saj se skozi procesna pravila neredko določa vsebinski izid, gre pa za oblastne posege. Kljub temu ZUP ali procesna pravila področne zakonodaje ne smejo predstavljati formalizma *per se*, temveč so orodje doseganja demokratičnih garancij in ciljev materialnega prava. Kodifikacija upravnih postopkov oziroma upravno procesno pravo zato velja kot srce upravnih razmerij, zlasti prek splošnega zakona (Kovač in Kerševan, 2020).

Slovenski ZUP je s tega vidika ustrezen, kljub siceršnji dokaj zastareli strukturi, omejeni veljavi in preveliki detajlnosti urejanja, kot kažejo primerjalne analize in sodna praksa. Če primerjamo načela prava EU po sodni praksi Sodišča EU v upravnih zadevah in po slovenski Ustavi in ZUP, vendar ugotovimo veliko ujemanje, čeprav kaže omeniti, da je domet EU zaradi procesne avtonomije držav članic za zdaj bolj ko ne omejen na organe EU ter zamejen zaradi nujnosti spoštovanja načel enakovrednosti in učinkovitosti prava EU (Kovač, 2016).

Zaradi strukture in številčnosti določb (slovenskega) ZUP pa je včasih težko ločiti zrno od plev, tj. pomembna načela in pravila, kot izhaja iz Tabele 1, od le operativnih.

Tabela 1: Upravna načela in pravice po praksi Sodišča EU in slovenskih splošnih predpisih

Št. rec.	Načela in temeljne pravice po SEU (Galetta, 2015) (št. recitala (rec.))	Ustava RS in slovenski ZUP ter dr. sistemski zakoni (za kratico št. člena)
1	Pravočasnost oziroma razumni roki	URS (23), ZUP (14, 222, 256)
2	Vladavina prava	URS (2, 3–, 15, 120, 153), ZUP (6–)
3	Zakonitost in varstvo javnega interesa	URS (2–, 15, 120), ZUP (6, 7, 15, 237)
4	Pravna varnost, upravičena pričakovanja (4, 5)	URS (2, 3–, 120, 155, 158), ZUP (42–55, 83, 237, 224, 225, 282)
6	Sorazmernost	URS (2–), ZUP (7)
7	Učinkovito pravno sredstvo	URS (25, 157), ZUP (13, 215, 229–81)
8	Dobra uprava (povezuje 13–18)	Posredno prek celote URS in ZUP
9	Poštenost ( <i>fairness</i> ), skrbnost ( <i>care</i> ) (9, 10)	URS (22), ZUP (7–)
11	Nepriistranskost, enakost (11, 20)	URS (14, 22), ZUP (6, 12, 35–9, 237)
12	Biti slišan ( <i>fair hearing</i> ) (del 15)	URS (21, 22, 34), ZUP (9, 146, 237)
13	Vpogled v (svoj) spis	URS (22), ZUP (82)
14	Obrazložitev odločitve	URS (22, 25), ZUP (214, 237)
15	Participativna demokracija	URS (3, 44)
16	Transparentnost, dostop do informacij (16, 17, 13)	URS (39), ZUP (82), ZDIJZ
18	Varstvo in kakovost podatkov (18, 19)	URS (38), ZUP (82, 74–80, 164–201), Splošna uredba EU (GDPR)/ZVOP

Vir: lastna analiza (op.: št. členov ZUP od 6 do 14 se nanašajo na temeljna načela.)

V različnih virih sicer razlikovanje med načeli oziroma t. i. temeljnimi pravicami, vsaj na jezikovni ravni ni dosledno, saj se npr. pravica do pritožbe izraža kot »pravica«, obenem je to eno ključnih načel (*fundamental principles*) upravnih razmerij. Prav tako je zaznati v EU nejasnost, kdaj je neki element posamezna pravica ali načelo in kdaj del širše doktrine, tipično »pravica« po 41. členu<sup>1</sup> in povezanih Listine o temeljnih pravicah ("Listina EU", 2010) ni ena pravica, ampak obsega več načel ali pravic (Harlow in Rawlings, 2014). Posamezna ustavna pravica, kot je do pravnega sredstva, poleg tega izvedbeno vključuje kopico pravil, kot je nujnost vročitve pred učinkovanjem upravnega akta (Avbelj, 2019). Kljub temu je iz Tabele 1 za pravno državo razviden velik pomen Zakona o splošnem upravnem postopku ("ZUP", 1999) ali (*General Administrative Procedure Act/Code*) kot poglavitnega mehanizma varstva mednarodnih in ustavnih jamstev – antifragmentarno za vsa področja (Auby, 2014).

<sup>1</sup> V uradnem prevodu: »Pravica do dobrega upravljanja 1. Vsakdo ima pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. 2. Ta pravica vključuje predvsem: (a) pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene; (b) pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti; (c) obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži. 3. Vsakdo ima pravico, da mu Unija v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti. 4. Vsakdo se lahko na institucije Unije obrne v enem od jezikov Pogodb in mora prejeti odgovor v istem jeziku.«



Pomen postopka za doseganje javnopravnih ciljev je, ravno zaradi mednarodnih in ustavnih jamstev in konvergence v globalnem poslovanju, skupna točka razvoja v EU in širše (Rose-Ackerman in Lindseth, 2010). Upravni postopek tako služi cilju, ki ga zasleduje, v smislu realizacije materialnopravne pravice kot predmeta postopka; hkrati se v kontekstu razvoja javnega prava razume ne le kot orodje, ampak kot eden samostojnih ciljev postopka. Zato se vloga upravnih procesov in njihovega pravnega urejanja čez čas povečuje, kar velja tudi pri nas na socialnem področju, saj pod ustavno zapovedano ureditev spada tudi način uresničevanja pravice (recimo do pokojnine, odločba USRS Up-195/13, U-I-67/16 z dne 26. 1. 2017).

Upravni postopek ima večfunkcijsko vlogo. Ključna funkcija upravno-procesnih pravil je uravnotežena zaščita posamične stranke v postopku, saj sicer javni interes mora prevladati, a ne absolutno. Postopek ali proces bi tako lahko opredelili kot strukturiran proces izbire med več možnimi alternativami s pomočjo pridobivanja in obdelave informacij (Harlow in Rawlings, 2014). Cilj postopka ob njegovi uvedbi še ni enoznačno določen, saj ga med potekom preusmerjajo številne vnaprej nepredvidljive interakcije med udeleženci in posledična procesna dejanja (Kerševan in Androjna, 2017). Namen postopka je torej zmanjšati negotovost glede cilja postopka, upoštevajoč, da je določena mera negotovosti v postopku nujna, saj vključuje ustvarjalni prispevek uradne osebe pri uporabi splošne norme na določen dejanski stan. Že v okviru instrumentalnega pojmovanja funkcije postopka se skozi formalno zakonitost dosega predvidljivost in s tem pravna varnost, transparentnost javnih nalog, posebej za ranljive osebe tudi upoštevanje upravičenih pričakovanj.

Procesna pravila so tako v funkciji zagotavljanja vsebinsko pravilne oziroma materialno zakonite odločitve, obenem pa ščitijo določene temeljne človekove pravice. Tako se zahteva na primer širok dostop do informacij, pravico izjaviti se, kvalificirano izjavo volje in vročanja, sodelovanje v postopku pri dokazovanju s ciljem najti pravo resnico, devolutivnost in suspenzivnost pritožbe ter dostop do sodišča po 21., 22., 23. ali 25. členu Ustave RS (Avbelj, 2019). Pomen teh določb se izrazi v ZUP z definiranjem njihovih kršitev kot bistvene procesne napake po 237. členu (Kovač in Kerševan, 2020), kar pomeni, da je izpodbijana odločba iz postopka s tako kršitvijo nezakonita, čeprav bi bila vsebinsko odločitev na prvi pogled nesporna. Prek razlogov za pravna sredstva se vidi pomen temeljnih načel ali pravic.

Procesna pravila (naj) pomenijo izraz več funkcij postopka, npr. izkaz avtoritete, sprejemljivost odločitev, kompenzacijo sodnega varstva, vrednotenje kakovosti zakonodaje, ekonomski razvoj, politično učinkovitost in demokratičnost oblasti, saj je postopek pot (Pavčnik, 2001), po kateri se (naj) legalno uveljavlja tisto, kar sprejemamo kot legitimno. Javno pravo (naj) deluje varovalno za javni interes in – zlasti v procesnih vprašanjih – za ustavne garancije posameznih oseb ter zaviralno proti zlorabi zlasti izvršilno-upravne oblasti; prek načel in ciljne usmerjenosti norm tudi spodbujevalno in inovativno (Stare in Pečarič, 2021).

Seveda ustreznost sistema velja, dokler so postopki oziroma zlasti izvedbena raven z upravnim procesnim pravom *de facto* učinkoviti. Toda učinkovitost moramo razumeti kot pravo (so)razmerje med potrebnimi ukrepi za varstvo javnega interesa in pravicami strank, ne le varčevanje (prim. odločbo USRS U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013). Dalje je treba paziti, da se s pomenom postopka in njegove pravne regulacije ne zaide v drugo skrajnost, ko postane forma namen sam po sebi. Tako ni pravilno pravila o izkazovanju določenega položaja, kot je vročitev po predpisani ovojnici, tolmačiti na isti ravni kot pravila o cilju te norme, tj. da se stranka seznanila z aktom in ima možnost ga izvršiti ali uveljaviti pravno varstvo ne glede na vrsto ovojnice (Kovač, 2021). Potrebna stopnja pravne urejenosti razmerij in avtoritativnosti kogentnega prava naj bi bila zato posledica konfliktnosti razmerij in teže posega v pravni položaj strank (Rose-Ackerman in Lindseth, 2010). Enaka podrobnost regulacije v vseh zadevah ni potrebna niti koristna (Harlow in Rawlings, 2014).

### **3 Posebnosti procesne ureditve socialnega področja: primeri, smernice in ocena njihove (ne)primernosti**

Ustavna jamstva terjajo posebno ureditev tudi v postopkovnem oziru, kadar za različno ureditev obstaja razumen razlog razlikovanja, saj šele različna obravnava različnih ustvarja enakost pred zakonom (Avbelj, 2019). Socialno področje zagotovo zajema vrsto posebnih strank oziroma položajev, zato je specialnih procesnih pravil veliko. Toda najmanj nekaj jih manjka, obstoječa pa so pogosto vprašljiva. Zaradi načela enakega varstva pravic po 22. členu Ustave RS »produkcija« t. i. posebnih (upravnih) postopkov namreč sistemsko ni zaželeno, hkrati pa je pri ranljivih skupinah upravičencev nujna pozitivna diskriminacija ali najmanj dodatna podpora procesno-institucionalna struktura.

Na socialnem področju tako velja vrsta *leges speciales*, ki med drugim urejajo posebna procesna pravila (Jerovšek in Kovač, 2008), kot so Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ("ZZVZZ", 1992) in na njegovi podlagi sprejeta Pravila OZZ, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ("ZPIZ-2", 2012), Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev ("ZUPJS", 2010), Zakon o socialno varstvenih prejemkih ("ZSVarPre", 2010). Enako kot materialnopravne, procesne pravice lahko ureja le zakon, ne podzakonski predpis, kot izhaja iz teorije (Jerovšek in Kovač, 2008) in sodne prakse (Korpič-Horvat, 2021).<sup>2</sup> Ali kot izhaja iz odločbe USRS Up-1303-11, U-I-25/14 z dne 21. 3. 2014, ki za OZZ, natančneje zdravljenje v tujini, ugotavlja neustavnost, če pravica ni izvirno določena v zakonu.

Tipičen primer zakona na področju sociale, ki je zelo pomemben po ciljih in dometu, saj ureja kar 13 različnih pravic in dosega širok nabor upravičencev, je ZUPJS, pretežno v pristojnosti CSD. Gre za pravice, kot so otroški dodatek, denarna socialna pomoč, varstveni dodatek, državne štipendije, subvencije za plačilo vrtca, malice in kosila ter prevozov za učence in dijake, subvencije najemnine neprofitnega stanovanja, prispevkov in plačevanja pravic zdravstvenega zavarovanja. Namen ZUPJS je bil preurediti prejšnjo ureditev na področju različnih socialnih podpor v obliki proračunskega financiranja, tako da bi bila posamična stranka in njen socialni položaj obravnavana celostno. Toda veliko vprašanj tako pomembnega zakona je ravno na področju postopkov podnormiranih, obenem so določena pravila ustavno nesorazmerna glede na zasledovan cilj. To se kaže dalje v, žal, pogosto problematični praksi njegovega izvrševanja (Kovač in Remic, 2012). Paradoks je, da se prav zaradi manjkov glede procesnih vidikov, namen zakona od uveljavitve do danes ne uresničuje oziroma ne uresničuje se optimalno. Tako se čedalje bolj omejena javna sredstva ne dodelijo nujno najbolj upravičenim, kot bi terjal prek področno definiranega javnega interesa tudi splošni predpis ("ZUP", 1999).

Zaradi veliko posebnosti že pri razumevanju podrejene rabe ZUP prihaja do težav. Socialne zadeve se pač pretežno urejajo skozi upravne postopke, ker gre za pravice do oblasti, a v določenih pogledih se ta razmerja razume kot vzporedna upravnim (Bagari in Strban, 2019). Toda tudi v socialnih zadevah je, prav z vidika mednarodnih in ustavnih jamstev, ključna raba ZUP oziroma njegovih temeljnih načel in pravic

---

<sup>2</sup> Glej recimo sodbo VSRS VIII Ips 112/2018 z dne 16. 4. 2019, da ZUPJS posebej ureja fikcijo navadne vročitve, a če/ker nima drugih določb za ta položaj, kot veljajo po ZUP, se ne more sklepati na določene posledice mimo zakona (tako ZUPJS kot ZUP). Ali po VSRS VIII Ips 310/2015 z dne 9. 2. 2016, češ da je npr. 46. člen ZSVarPre v razmerju do ZUP glede na 158. člen Ustave RS poseben in zadošča za posebno ureditev.

(Kovač in Kerševan, 2020), kar izhaja iz določb npr. 34. člena ("ZUPJS", 2010) ali 11. člena ("ZPIZ-2", 2012). To je pomembno, ker gre v upravnih postopkih po definiciji za enostransko, asimetrično razmerje, kjer organ in stranka nista enaka (Ranchordas, 2022). Enako poudarja Vrhovno sodišče RS v več sodbah v socialnih ali (drugih) upravnih zadevah.<sup>3</sup>

Ob tem kaže poudariti, da celotno delovanje, recimo CSD, ni nujno upravna zadeva, kajti če tak, v temelju upravni organ, sodeluje v sodnem postopku, npr. po Družinskem zakoniku ali opravlja materialna dejanja in storitve, čeprav gre za javna pooblastila, ZUP ne pride v poštev ali le smiselno. Tedaj je sicer organ, kot je CSD v družinskih zadevah ali občina po 37. členu ("ZUPJS", 2010) le v vlogi stranskega udeleženca, ko ne gre za posebno vlogo upravne oblasti in predmet delovanja teh institucij ni iztožljiv, zato odpade potreba po formalizaciji dejanj v postopku, kot sta pisanje zapisnikov ali obrazložitev po ZUP. Toda ti organi vendar ne morejo uveljavljati sodnega varstva do drugih oblasti, saj ga kot stranka lahko uveljavlja le zasebnik, ne (pri)tožnik *ex iure imperii*, kot so v več primerih dosledno odločila sodišča v RS, na primer USRS ob oddaji otrok v rejo z zavrnjenjem pritožbe CSD (Up-17/17-7 z dne 24. 1. 2017; enako bi veljalo npr. ob pri/tožbi občine zoper FURS ali šole zoper odločbo Zavoda za šolstvo pri usmerjanju otrok s posebnimi potrebami).

Ustvarjanje dejanskih enakih možnosti za vse, ki si jih zaradi šibkejšega socialnega položaja nasproti drugim niso sposobni zagotoviti sami, pa zahteva aktivno vlogo države pri zagotavljanju socialnih pravic (Kovač, Remic in Sever, 2015). To se kaže v posebnih procesnih pravilih, ki bi morala strankam na teh področjih pomagati namesto oteževati pridobitve pravic. Že Ustava RS določa poleg splošnih načel posebne pravice za socialo, kot so pravice do socialne varnosti ali zdravstvenega varstva, pravice invalidov, varstvo družine, staršev in otrok, zagotavljanje možnosti svobodnega izobraževanja (Avbelj, 2019). Procesne norme morajo tako v upravnem postopku slediti prepoznani socialni drugačnosti in s tem povezanim javnim interesom ter ustvariti prilagojene posebne upravne postopke. Res poznamo kar

---

<sup>3</sup> Glej npr. sodbi VIII Ips 49/2015 in 56/2015 z dne 12. 5. 2015, po katerih področna zakona, npr. ("ZSVarPre", 2010) ali ("ZUPJS", 2010) ne izključujeta rabe ZUP, iz česar izhaja tudi, da CSD odloča o pravicah iz javnih sredstev po ZUP, če posamezna vprašanja v *lex specialis* niso drugače urejena. Zato velja pri razveljavitvi odločbe *ex nunc* učinek po 281. členu ZUP. ZSVarPre je s prenosom pravic do varstvenega dodatka in državne pokojnine v sistem socialnovarstvenih prejemkov posegel v pridobljene pravice in načelo pravne varnosti oziroma zaupanja v pravo, a je prav z upoštevanjem narave tega posega določil izplačevanje dajatev starim upravičencem do zadnjega v mesecu, v katerem je izdana nova odločba.

nekaj pozitivnih rešitev. Med te šteje v večini primerov fikcija vročitve prek navadnega vročanja ("ZUPJS", 2010), šteto od odpreme odločbe, čeprav je nekaj let trajalo, da so novele zakona opredeljene kot ustrezno tehtanje med čimprejšnjim izplačilom pravic, čeprav pred vročitvijo, in sočasno zagotovitvijo pravic pravnega varstva po vročitvi (Kovač in Remic, 2012). Kot dodana vrednost se kaže sicer zelo počasno in s težavami pospremljeno uvajanje informativnih izračunov pri periodičnih socialnih prejemkih (več v razdelku 4.1) ali neprava obnova postopka v primeru novih dejstev, ki pomenijo spremembo izdane odločbe namesto popolnoma novega postopka. Za spremembe zakonodaje, ki se nanašajo na poenostavitve v zvezi z vlogami in vročanjem, naj bo po *leges speciales* ali ZUP, pa je prezgodaj, da bi jih lahko ocenili (glej 4.2), saj izkušnje kažejo, da ni izključeno, da bi (navidezna) debirokratizacija ali avtomatizacija postopkov prinašala več koristi kot neželenih posledic (Kovač, 2021).

Dostopnost do socialnih pravic pa bi se morala ob preprosti in pregledni materialni vsebini praviloma zagotavljati z učinkovitostjo procesnega dostopa za vse upravičence. To pomeni, da bi v določenih razmerjih za socialne upravičence na mestu bolj formalna ureditev kot poenostavljena, ki jo običajno zagovarjajo prednostno v socialne vidike usmerjeni teoretiki (Bagari in Strban, 2019), ker naj bi osnovne značilnosti t. i. posebnega socialno-upravnega postopka z neformalnostjo in preprostejšimi pravili ravnanja za prava nevesče stranke zagotavljale socialne cilje bolje kot splošna ureditev ("ZUP", 1999).

Določene posebnosti socialnih postopkov so tradicionalno uveljavljene, čeprav obstajajo sistemski zadržki zanje. Kronski primer je zgolj navidezno dvostopenjsko odločanje znotraj ZPIZ, ZZS in ZRSZ (Jerovšek & Kovač, 2008). Ko se na obeh stopnjah odloča v »isti hiši«, le zaradi upravnega odločanja navidezno razdeljenega na območne enote ali službe in sedež ali centralo npr. po 172. členu ("ZPIZ-2", 2012) ali 84. členu ("ZZVZZ", 1992), pritožnik nima realno tehtne možnosti uspeha, izvršljivost pa je, praviloma, vezana šele na dokončno odločitev (Kovač in Kerševan, 2020). To vodi le v zadrževanje dostopa do sodišča, saj je v slovenskem sistemu izčrpanje dovoljene upravne pritožbe procesna predpostavka za sodno varstvo.

Večja posebnost so mestoma določeni izvedenci kot odločujoči organi, pri zdravstvenih ("ZZVZZ", 1992) ali invalidskih pravicah ("ZPIZ-2", 2012). To so področni strokovnjaki, ki se *volens nolens* priučijo prava, npr. osebni in imenovani zdravnik, zdravniki ali drugi specialisti kot člani komisij (Jerovšek in Kovač, 2008).

Tako ni treba imenovati zunanjih izvedencev, toda ti eksperti ne podajajo zgolj dejstev, ampak jih vrednotijo z aplikacijo pravnih norm na dejanski stan, pri tem pa procesne pravice, izhajajoč iz pomena svoje stroke ampak neredko, podcenjujejo pravne dimenzije kot nepotreben formalizem (Kovač, Remic in Sever, 2015), čeprav gre za ustavne pravice, kot so omogočanje vpogleda v spis, izjaviti se, pravica do nepristranskega odločanja ali pisne in individualizirane obrazložitve odločb. Kjer so socialne naloge delegirane in se uveljavlja spoštovanje ZUP, resorno ministrstvo pa ohrani nadzor zlasti s pritožbo, kot velja denimo pri CSD, je videti s tega vidika manj težav.

Z vidika upravne racionalnosti se sicer stalno pojavljajo zamisli, da bi več socialnih zadev, ki se nanašajo na socialne prispevke ali transferje, prenesli na FURS, saj je ta organ specializiran za množične denarne zadeve in ima procesna pravila primeroma opazno bolj elaborirana ("ZDavP-2", 2006). Zgolj reorganizacija kot taka pa ne prinese nujno koristi, najmanj v razmerju do strank, kot kažejo procesi na CSD od leta 2018 s prehodom od prej 62 na le 16 centrov in ohranitvi prejšnjih kot izpostav (Babšek in Kovač, 2021).

Podobno se lahko postavi vprašanje o enakosti pred zakonom (14. in 22. člen Ustave RS), ko zakon zaradi množičnosti, a predvsem olajšanja dela organu določa načelno »anti goljufive« in selekcionirane pristope, kot je na primer revizija v pokojninskih postopkih ("ZPIZ-2", 2012). V teh zadevah revizija omogoča *reformatio in peius*, ki presega siceršnje prepoved po splošni ureditvi ("ZUP", 1999), pri čemer se revizija izvede »po načelu naključne izbire« in samodejno ob pritožbi. Posledično se pritožnike vnaprej sankcionira s preverjanjem in možnostjo poslabšanja položaja, (zlasti) ker so se pritožili na prvostopenjsko odločbo ZPIZ, in to brez zakonsko določenih meril, kdaj je dan temelj za spremembo na slabše.

Socialne pravice so praviloma osebne, tj. vezane na določenega človeka, kar procesno pomeni določena pravila, kot so neprenosljivost na dediče in zato ustavitev postopka ob smrti človeka. Res nekateri zakoni določijo dodatne stranke, npr. poleg zavarovane osebe še *ex lege* delodajalca ("ZZVZZ", 1992). Zaradi zanašanja na ZUP ali nezavedanja pomena postopka pri tem nekateri področni zakoni, ki vendar določijo (omejeno) legitimacijo oziroma prenosljivost, ne uredijo celote teh vprašanj sistemsko. Zato se pogosto poraja dilema, kaj smrt upravičenca po izvršljivosti odločbe pomeni za naslednike, saj so rešitve posameznih zakonov ali pravic pri odškodninah različne. Ali se materialnopravno podceni vloga otroka kot nosilca

pravic in se mu posledično ne priznavajo procesne pravice, pač prek zastopnika. Iz tega sledi nauk: če *lex specialis* delno ureja procesne institute drugače kot ZUP, naj to normodajalci izpeljejo celovito. Taka težava se nadalje večkrat pokaže pri posebnih pravnih sredstvih, npr. pri nedeolutivnem ugovoru, ki ga določa zakon glede vračil varčevalnih vlog prek Sklada RS za nasledstvo, saj procesno institut ni izdelan, smiselno pa naj bi se uporabljale določbe ZUP o pritožbi, kar presega dopustno *analogio legis* (Pavčnik, 2001). Ustavno sodišče v podobnih primerih tako terjaja posebno procesno ureditev (Korpič-Horvat, 2021).<sup>4</sup>

Posebej kaže nasloviti pravice glede komunikacije slepih ali drugače prikrajšanih ljudi, saj je prav navezavi do ZUP ugotovilo diskriminacijo, če tem invalidom ni omogočen neposreden stik z organom (Avbelj, 2019). Slepim, slabovidnim in gluhoslepim se tako zagotavlja posebna procesna pravica, da v postopkih pred upravnimi organi vlagajo vloge v njim razumljivi obliki (odločba USRS U-I 146/07-34 z dne 13. 11. 2008 in nato sprejet Zakon o izenačevanju možnosti invalidov), organ pa pravice ne more omejevati z navajanjem pomanjkanja sredstev ali s ponujanjem alternativne cenejše možnosti seznanitve (Kovač, Remic in Sever, 2015). Več posebnosti najdemo pri vročanju, zlasti glede fikcije navadne vročitve ("ZUPJS", 2010), kjer spet zakonodajalec ni v celoti izpeljal potrebnih procesnih pravil. Zato se v praksi v socialnih in davčnih postopkih stalno pojavljajo vprašanja o vročitvi ali kaj storiti s pritožbo, ki je *de facto* vložena pred *de iure* vročitvijo 15. dan od odpreme akta ("ZDavP-2", 2006). In tako normiranje vodi v birokratsko postopanje, ko si organi ne drznejo prevzeti odgovornosti za rešitev po zdravi kmečki pameti oziroma temeljnih načelih ZUP, z obravnavo vloge glede na dejansko dokumentiran datum vročitve.

Teh primerov je še več, pri večini gre le za poenostavljanje usmerjenih navadnih načinov vlaganja vlog in vročanja, npr. v času koronapandemije, ko je bil ZUP prav zato spremenjen (v letu 2020), tako z začasno zakonsko ureditvijo po ZZUSUDJZ v prvem valu (Kovač in Kerševan, 2020) kot zlasti nadalje omiljenimi jamstvi po 306.a členu in izvedbenimi predpisi, na čelu s tovrstnimi praksami socialnih zavodov. Na primer po oceni vodstev CSD ali ZZZS ali ZPIZ gre tu domnevno zgolj za

---

<sup>4</sup> Prim. odločbi USRS Up-195/13, U-I-67/16 z dne 26. 1. 2017 in U-I-171/17-16 z dne 6. 2. 2020. Sodišče pritrdi predlagatelju, češ da je Zakon o urejanju trga dela v neskladju z 2. členom Ustave (načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov), ker ne vsebuje jasnih postopkovnih in materialnopravnih pravil, ki bi bila podlaga za odločanje o izboru delodajalcev in bi omogočala učinkovito sodno varstvo v primeru zatrjevane prizadetosti pravic/pravnih interesov kandidatov za pridobitev javnih sredstev. Le sklic na ZUP pri obvestilu, ki ni posamični upravni akt, ne odgovarja, kateri postopek se uporablja.

koristi lažjega vodenja postopkov s strani zavodov, olajšano je uveljavljanje pravic s strani strank. Toda čas običajno pokaže, da se razlike v krizah in med (ne)ukimi povečajo. Ker je na socialnem področju običajno več manj večjih strank, se te razlike poglobljajo, a zaznajo šele v nekaj letih, naj bo v regiji (Đanić Čeko in Tomeković, 2021) ali v zahodnem svetu (Ranchordas, 2022).

Prav pri socialnih pravicah je važno, da se materialnopravno in dalje postopkovno standardov ne znižuje, kar se neredko zgodi zaradi varčevanja ob gospodarskih krizah in manjšega priliva v socialne blagajne ob staranju prebivalstva ali le politične krinke, da gre za ekonomičnost (Kovač, 2013). Eden najbolj spornih posegov v tem pogledu je bil sprejem Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) leta 2012, po katerem je bilo med drugim okoli 26.300 upravičencem do pokojnine ta znižana z generičnim »obvestilom« o »uskklajevanju« pravice, brez kakršnega koli postopka, odločbe, učinka šele z izvršljivostjo in pravnega varstva, kar je protustavno z vidika temeljnih procesnih jamstev, kaj šele enakosti, prepovedi retroaktivnosti ali 50. člena Ustave. RS<sup>5</sup> Naknadno je ZPIZ izdal tem ljudem »ugotovitvene« odločbe, kar prav tako ni ustrezno glede njihov konstitutivni učinek v resnici oziroma neučinkovito pravno sredstvo in sodno kontrolo. In ZPIZ je tako ravnal po izrecnih usmeritvah področnega ministrstva, ki naj bi bil nadzorstveni organ za varstvo javnega interesa.

To ministrstvo je že večkrat v polju sociale odigralo negativno vlogo oziroma zniževalo standarde, ki so jim skušali ali se trudijo slediti npr. CSD. Poskusi iskanja bližnjic tudi sicer niso redki, pod pretvezo racionalnosti, naj bo na zakonski ravni ali pri izvajanju predpisov (Kovač, Remic in Sever, 2015). A niti po praksi Evropskega sodišča za človekove pravice se ne sme, denimo zaradi velikega števila vlog glede na omejene kapacitete organov, pravno krčiti možnosti strank (enako UPRS II U 134/2016 z dne 4. 5. 2016), čeprav gre za obdobje gospodarske krize, migracij ali pandemije covid-19. V takih primerih mora država, brez odprave pravnih jamstev, poskrbeti z ustreznimi viri in njihovim učinkovitim upravljanjem.

---

<sup>5</sup> Na podlagi nekaj tisoč pri/tožb, strokovnih argumentacij, zahteve VČP in odločb USRS je bilo to kasneje potrjeno izrecno tudi v obrazložitvah zavrženja ustavnih pritožb (npr. sklep USRS U-I-162/12-5, Up-626/12-5 z dne 12. 7. 2012). Glede retroaktivnosti in socialnih ciljev na splošno, je problematično pogojevanje pravic, recimo po ureditvi ("ZUPJS", 2010) v povezavi z dednim zakonom, po kateri lahko država uveljavlja povračilo izplačanih prejemkov (le v nekaj mesecih leta 2012 je ZPIZ prejel skoraj osem tisoč odpovedi varstvenim dodatkom in prek 1.100 odpovedi državnim pokojninam). Posledično so zavod in enako CSD izdajali »ukinitvenex odločbe brez zakonskega temelja in gre za poseg v pravnomočnost (Kovač in Remic, 2012). To potrjuje ustavnosodna praksa nasploh (Korpič-Horvat, 2021); glej npr. odločbo USRS U-I-36/00 z dne 11. 12. 2013 o kršitvi 34. člena Ustave o dostojanstvu.



Pomembno je, da procesne pravice zlasti ranljivih skupin niso mrtva črka na papirju, temveč se zagotavlja dejanska dostopnost sistema, vključno s posamezniku prilagojenim in zaupnim informiranjem ter dosledno spoštovanje načela zaslišanja, toliko bolj proaktivno s strani socialnih institucij, kolikor stranka tega ne zna uveljaviti sama (Kogovšek Šalomon, 2019). Ni prav, da se ravno pri socialnih zadevah ti postulati krčijo in da se več kot desetletje in več, znano spornega informacijskega sistema CSD, sistematično ravna birokratsko in tako nezakonito (Krivic, 2021). Ali da so na socialnem področju specialno dolgi roki *ex lege* in toliko bolj v praksi zaostanki najbolj izraziti (Dragos, Kovač in Tolsma, 2020). Zaradi tovrstnih težav na področju je ogrožena socialna država v javnem interesu, opazno je visoko nezadovoljstvo upravičencev, saj napake npr. pri socialnih štipendijah, otroških dodatkih ali pravicah socialnih zavarovanj neposredno vplivajo na vsakdanje življenje nekaj tisoč ljudi. Tako ravnanje, toliko bolj, ko gre za normativno sporne poteze na ravni institucionalnega javnega upravljanja in za posameznike pri izvrševanju predpisov na instrumentalni ravni (Stare in Pečarič, 2021), ni ustavno skladno niti z vidika socialne države niti pravne države.

#### **4 Izbrani primeri kršitev ustavno-procesnih jamstev pri socialnih pravicah**

Po nanizanih načelih in primerih o socialni in pravni državi v predhodnih razdelkih sledi analiza nekaj sistemskih pravil oziroma institutov, naj bo normativno ali (le) izvedbeno, ki naj bi procesno podpirala upravičence pri uveljavljanju socialnih pravic, a jih ne, ali pa jih podpira le omejeno. Ti primeri, čeprav le izbrani, imajo več skupnih imenovalcev, ob tem, da pokrivajo različna socialna (pod)področja in ilustrirajo nepravilno ravnanje več specializirano socialnih (*visi*) institucij. Skoraj vsi se nanašajo na velik krog ljudi in hkrati posamične ranljive skupine oseb. Pri vseh ni (primarna) težava postopanje neke uradne osebe, ampak od vrha navzdol, na čelu s socialnim ministrstvom (MDDSZ), napačno usmerjanje (socialnih) postopkov. Prav tako gre pri izbranih primerih za kombinacijo sporne pravne ureditve in njenega izvrševanja v nasprotju s socialnimi cilji. Še več, nizko vrednotenje teh postopanj desetletja usklajeno kritizirajo različni viri, od akademskih analiz (Jerovšek in Kovač, 2008), izkušenj pravnih zastopnikov (Krivic, 2021) in civilne družbe (Kogovšek Šalomon, 2019), primerjav (Đanić Čeko in Tomeković, 2021) do ponavljajočih se opozoril inšpekcij ali *sui generis* državnih organov (VČP, 2021) in sodnih odločb.

Nesprejemljivo je, da se določajo pravila, ki očitno škodujejo položaju najranljivejših upravičencev pod krinko debirokratizacije in digitalizacije (Ranchordas, 2022). Dobri nameni, npr. ideje na občinski ravni da bi se podeljevalo (občinske denarne) socialne pomoči (Kovač, Remic in Sever, 2015) ali, s strani MDDSZ tako usmerjano »urejanje« varstva otrok (t. i. zadeva »koroška dečka«), domnevno brez nepotrebnih formalizmov, zgolj na temelju odločitve župana ali »neformalizirano« vodenega postopka CSD, so lahko primerni le tu in tam, sistemsko in dolgoročno pač zagotovo ne, oziroma je treba izjemne primere umestiti v pregleden pravni sistem. Za vsako javnopravno upravičenje je pri tem nujen sprejem zakona ali v izvornih lokalnih stvareh odloka, ki določi minimalno: (i) pravico, (ii) javni interes skozi pogoje za upravičence, (iii) pristojni organ in (iv) procesnopravna pravila oziroma rabo ZUP. To velja za socialne (Bubnov Škoberne in Strban, 2010) ali druge zadeve, kot poudarja tudi Ustavno sodišče RS (poleg predhodno omenjenih, kot je Up-195/13, U-I-67/16 z dne 26. 1. 2017, glej odločbo Up-767/18 z dne 6. 5. 2021).

V zadnjih desetletjih je v upravnem in socialnem sistemu pod vplivom raznih dejavnikov, kot so pritisk gospodarstva in EU, razvoj precomejnih odnosov in zmanjšanja sredstev za javno porabo ter raznih kriz, izrazito prisotna težnja po debirokratizaciji. Ta se izraža tudi v postopkovnih vprašanjih, čeprav je pogosto pomanjkanje razumevanja, katera pravila so res administrativne ovire brez ogrožanja javnega interesa, in katera so za ustavna jamstva potrebna administrativna bremena (Kovač, 2021). Nadalje bi bilo treba ločevati med včasih zelo smiselno procesno optimizacijo ob istih ciljih in pogojih materialnopravne zakonodaje in redko upravičeno deregulacijo socialnih razmerij brez javnopravnega urejanja odnosov med deležniki.

#### 4.1 Primer informativnih izračunov pri socialnih prejemkih

Eden od (redko) zelo dobro ocenjenih primerov procesne optimizacije v Sloveniji, ki je zgledna primerjalno (Babšek in Kovač, 2021), so informativni izračuni dohodnine ("ZDavP-2", 2006). Ti izračuni so *de iure* šteti kot vloga stranke, čeprav jih, na temelju dostopnih podatkov tehnično z informacijsko podporo izda organ, nato pa ima stranka pravico in dolžnost podaje ugovora, če podatki niso pravilni; v veliki večini primerov brez ugovora izračun postane (fiktivno) odločba oziroma izvršilni naslov. Po tem vzoru se je ob socialni reformi CSD (2018) načrtoval in po več letih zamud in nizu bolj ali manj upravičenih strahov leta 2021 uvedel informativni izračun tudi za periodične socialne transferje, kot so otroški dodatki

("ZUPJS", 2010) ali denarne socialne pomoči ("ZSVarPre", 2010). Tovrstne zamude, tudi sicer po ZPIZ ali pri uveljavitvi ZUPJS, niso opravičljive. Varuh je že večkrat zavzel stališče, da *»nedelovanje oziroma pomanjkljivost računalniških programov ni razlog, ki bi lahko opravičeval zamudo zakonskih in instruktivskih rokov in ponovno ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja.«* (VČP, 2021). To je posebej pomembno, ker prek zadevnih sistemov v Sloveniji prejema socialno pomoč okoli 5 % ljudi, od tega čedalje več dolgotrajno. Za leto 2020 je bilo izplačanih 294,6 milijona evrov denarnih socialnih pomoči za skoraj 63 tisoč upravičencev, za 42,2 milijona evrov varstvenih dodatkov za okoli 21 tisoč upravičencev in 251,5 milijona evrov otroških dodatkov, ki jih prejema več kot 190.000 upravičencev.

Čeprav gre pri informativnem izračunu za socialne prejemke za t. i. pravni presadek z dohodninskega področja s skoraj 20-letno tradicijo, pa niti socialni zakoni niti ISCSN niso prevzeli davčne rešitve v celoti. Tak parcialni pristop se je pokazal kot problematičen, ko se je zgodila množična napaka pri izplačevanju otroških dodatkov, državnih štipendij in subvencij vrtca, v času od aprila do septembra 2021, v povezavi s prejemki zaposlenih v zdravstvu in socialnem varstvu ter še nekaterih uradih, kjer so zaposleni po interventni zakonodaji prejeli po zakonu neobdavčljive covid-19 dodatke. V tem času je v povezavah med CSD in FURS prišlo do napake, tako da je kar okoli 20 % upravičencev (medicinskih sester ali delavcev v domovih upokojencev itd.) prejelo zaradi vštevanja dodatkov v osnovo prenizke prejemke. Napaka ni bila pravne narave ali na strani strank kot temelj za pravna sredstva, zato po splošni zakonodaji ("ZUP", 1999) ni bilo podlage za posege v prek 5.000 pravnomočnih zadev. Zaradi političnih razlogov je področno ministrstvo želelo te manke »popraviti«. Nekateri so ocenjevali, da naj bi bila primerna obnova postopka po 260. členu ZUP, drugi so videli možnost razveljavitve po nadzorstveni pravici prek 274. člena ZUP, a tako ministrstvo kot centri so bili zadržani zaradi administrativnega dela, ki bi ga pridobili. Ne glede na to, 158. člen Ustave RS pravnomočnost določa kot garancijo nespremenljivosti odločb in dopušča spremembe, izključno ob izjemah, določenih z zakonom (Avbelj, 2019). In res, tako izjemo določa davčna zakonodaja z izrednim pravnim sredstvom posebnih primerov odprave oziroma spremembe odločbe ("ZDavP-2", 2006) *»zaradi očitne napake«* pri odmeri, ki ga socialni zakoni niso prepoznali kot del pravne regulacije instituta informativnega izračuna.

Zato pravno vzdržne rešitve v opisani aferi praktično ni bilo najti, a namesto dopolnitve socialnih zakonov, s preverjeno rešitvijo glede davkov vsaj za podobne prihodne ekscese, je resorno ministrstvo jeseni 2021 vztrajno skušalo doseči obvod, in sicer samostojne centre po Ustavi RS in ZUP usmerjalo v pozive strankam k vložitvi pravnih sredstev oziroma izdajo nekakšnih »obvestil«, da lahko zahtevajo nove odločbe brez navedbe pravne podlage, saj te ni bilo, in obnove po uradni dolžnosti, spet brez zakonskega temelja. Nadalje so ugotavljali, da menda ISCS D v pristojnosti ministrstva ni mogoče nadgraditi. Pri tem niti ni bila upoštevana izkušnja okoli osem tisoč napačnih dohodninskih izračunov leta 2013, ko je tedanja Davčna uprava RS mimo zakona izdajala nove izračune ob prvotno prenizkih, ki jih je opredelila v pouku novoizdanih kot »brezpredmetne«, čeprav je imela določene možnosti pravnih sredstev po področnem zakonu.

Tega si oblast ne bi smela privoščiti, kakor tudi ne javnega pranja perila, kateri organ, davčni ali socialni, je za napako odgovoren in kdo je (ne) bo popravil. A dober namen – tu enotnega popravka sistemskega spregleda dejstev za odmero, čeprav očitno s precej pomisleki – ne zadošča. Socialna država se ne more graditi po nepravni, celo neustavni poti. Primer kaže, da je treba pri normiranju posebnih institutov v socialnih postopkih biti pazljiv tudi glede procesnega okvira, v tem delovati celovito. Celovitost se kaže nadalje v povezavi davčno-socialnega sistema. Končno naj bi odgovorni spoznali, da oblast ob morebitnih storjenih napakah ne sme iskati bližnjic, zlasti ne *praeter* ustavnim pravicam in socialno prikrajšanih upravičencev, temveč reševati problematiko sistemsko, vzporedno institucionalno (z zakoni) in instrumentalno (izvedbeno).

#### 4.2 Primeri »debirokratizacije« pri vlogah, vročanju in odločanju

Splošno in posebej za področje sociale je opazen pospešek debirokratizaciji v upravnih postopkih zagotovila pandemija covid-19. Toda zdi se, da je pri tem veliko nekritičnih potez ali poenostavitev uvedenih (predvsem) zaradi lažjega dela organov, kot so socialni zavodi, davčna služba ali UE. Poenostavitve pri vlaganju vlog in vročanju so bile logične za omejitev stikov in širjenja bolezni, toda sprva poudarjenočasne zakonske poenostavitve (Kovač in Kerševan, 2020) so kmalu postale stalnica, prav za socialne zadeve. To naj bi bilo utemeljeno z domnevno zelo malim obsegom zlorab v letu 2020 pri vseh organih, kar po medijskih in spletnih objavah npr. na straneh MDDSZ ne drži popolnoma. In če bi držalo, je sporno, da so se namesto splošne deformalizacije ("ZUP", 1999) uvedli le posamezni odkloni zgolj s

podzakonskimi določbami. Na primer, Uredba o upravnem poslovanju kot izvedbeni predpis ("ZUP", 1999) je bila v letih 2002 in 2021 trikrat spremenjena v tem smislu, po kateri se e-vloge vložijo brez kvalificiranega e-podpisa, v skladu z EU Uredbo eIDAS *inter alia* pri zahtevah v davčnih postopkih, ali za izplačilo nadomestila za časčasne zadržanosti od dela in povračilo stroškov iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, pri uveljavljanju pravic do pokojnine in na podlagi invalidnosti, letnega dodatka, dodatka za pomoč in postrežbo, pravic brezposelnih oseb itd. Edini varovalki predstavljata vložitev vloge prek e-portalov pristojnih ZZZS, ZPIZ, ZRSZ ali FURS, kjer se stranki uradno dodeli identifikacijsko številko ali drug enolični identifikator, in določba, da se preverja istovetnost in voljo prosilca *in dubio* po splošnih pravilih ("ZUP", 1999).

Kakorkoli, po podatkih Ministrstva za javno upravo je bilo, v času pandemije covid-19, takih poenostavitev pri vseh organih vloženih e-vlog okoli 57 %, od tega okoli 60 % na e-naslov organa in ne prek portalov (enotnih vstopnih točk). Ta podatek kaže, da se celo v kriznih okoliščinah, kot je skrb za oddaljeno poslovanje zaradi zdravja, veliko strank kljub vsemu v upravnih postopkih odloča za fizične stike oziroma pri e-poslovanju bolj za enoznačno označbo organa naslovnika, kot vloge prek eUprave ipd. To nam pove, da kaže ob tovrstni debirokratizaciji in digitalizaciji namenjati pozornost uvajanju in promociji e-poslovanja, prek kvalificiranega ali deformaliziranega vlaganja vlog oziroma vročanja, ne pa njegovi izključnosti, predvsem v zadevah, kjer sta potrebna individualizacija obravnave in svetovanje, kot so različni socialni postopki.

Primerjava s Slovenijo zelo podobno Hrvaško, glede na njun pravni okvir pokaže, da so bilečasne rešitve glede covid-19 analogne, vključno s poenostavitvami glede pravil identitete, le s-poslovanjem in s tem vprašljivim načelom socialne skrbi (brez individualiziranega fizičnega svetovanja in ob možnosti pretežno e-vlog), upravnopravnega učinkovanja in pravnega varstva (Đanić Čeko in Tomeković, 2021). Zato se razpravlja, ne glede na nadrejenost *leges speciales*, o primerljivosti ali harmonizaciji področnih zakonov z ZUP. Po ustavnem pravu se namreč – kljub ali posebej v krizah – terjajo določene »formalnosti« (Kovač in Kerševan, 2020). Zato so zlasti na področju strokovne pomoči CSD delovali v skladu z minimalnimi procesnimi standardi, kolikor je bilo ob koronaukrepnih mogoče. Istočasno se je pojavilo več težav kot pred covid-19, kot je nasilje v družini (nekje do dvakrat več zadev), zato je ozaveščenost o socialni funkciji teh organov zelo pomembna.

Pod črto, trend, občutno zaznan za čas koronapandemije, ko zlasti vodstva socialnih zavodov v masovnih postopkih usmerjajo normodajalca k domnevnim poenostavitvam, pri čemer najprej v praksi delujejo poenostavljeno brez zakonske podlage, nato dosežejo spremembe praviloma (le) na vladni ravni, je sistemsko visoko zaskrbljujoč. Kolikor poseben ugotovitveni postopek na konkretni ravni posameznika po izkušnjah ni potreben, naj se razmerje deregulira, ne le procesno avtomatizira, čeprav prej ali slej na temelju zakona (Kovač, 2021). Taka ureditev strankam otežuje položaj, ker morajo še vedno pravice uveljavljati, a hkrati nimajo realnih možnosti sodelovanja v postopku in pravnega varstva, ki ni le na papirju.

Po drugi strani so prebojni sodelovalni pristopi, kjer se ustvari kompromis (*trade-off*), kot izhaja tudi iz ureditev v EU (Harlow in Rawlings, 2014). V to smer gre ureditev po Zakonu o debirokratizaciji (ZDeb), ki velja od januarja 2022, ko gre za vročanje upravnih pisanj na katerikoli e-naslov ali telefon, če stranka s tem soglaša. Toda paziti gre, da ljudje ne bodo zavedeni kot recimo ob debirokratizaciji glede odpovedi pravici do pritožbe ("ZUP", 1999), saj je marsikaka stranka šele naknadno spoznala, da ji je to prineslo hitrejšo izvršljivost pravice, vendar ob neizčrpanju dovoljene pritožbe izgubo dostopa do sodišča, čeprav na to ni bila opozorjena. Glede na izjemno različno naravo in težo upravnih postopkov, katerih redno nastopa povprečen član družbe že brez potrebe po socialni pomoči, je zato smotrno svetovati sprejem poenostavitve pri vlogah in vročanju le za posamezne zadeve in ne na zalogo npr. prek portala eUprava.

Eno večjih težav v upravni praksi predstavlja nadalje včasih sistematično postopanje upravnih organov, kot so ZZS ali šole, ko se o socialnih pravicah odloča brez izdaje odločb ali se obrazložene akte izda le na izrecno zahtevo strank. Za to sta lahko dva temeljna razloga. Prvič, v luči debirokratizacije se normodajalcem neredko zdi, da zlasti pri množičnih postopkih posamična obdelava in izdaja aktov ter vročanje niso potrebni oziroma terjajo domnevno nesorazmerno veliko časa in stroškov. Po Statutu Univerze v Ljubljani se tako o pravicah študentov odloča le z vpisom zaznambe odločitve v informacijskem sistemu, ob dodatnih kratkih rokih in fikcijah ter prekluzijah, kot je možnost pritožbe le ob predhodni zahtevi za obrazloženo negativno odločitev. Ali določba po Pravilih OZZ na temelju zakona ("ZZVZZ", 1992), ko se v odločbi imenovanega zdravnika ali zdravstvene komisije, ki se vroči delodajalcu kot *ex lege* stranki pri določenih pravicah, ne navaja podatkov o zdravstvenem stanju zavarovanca. Te določbe so problematične, ker lahko poseben postopek ureja le zakon in ne nižji akt, vsebinsko pa se po njih izda različna odločba

zavarovancu in delodajalcu, čeprav gre za isto posamično stvar in status strank v istem postopku. Manko obrazložitve, tu za delodajalca, izvotli pravico do učinkovitega pravnega sredstva in enakosti pred zakonom (Kovač, Remić in Sever, 2015). Takšne norme so nesprejemljive, saj vplivajo na ustavnopravni položaj prizadetih, čeprav se z njimi poskuša ščititi zasebnost, zato je nujna pretehtana sprememba zakonodaje (VČP, 2021).

Drugič, nekateri organi, kljub svojemu pogosto primarno socialnemu cilju, »debirokratizirano« ravnajo brez pravnega temelja, domnevno na primer zato, da bi privarčevali tisoče evrov zaradi poštnine pri kvalificiranem vročanju po ZUP, pa tudi pri odločanju o nadomestilu za začasno zadržanost z dela na ZZZS. Nadalje te institucije rade poudarijo, da v večini primerov z neposredno registracijo ali izplačilom pravic prosilcem ugodijo. Toda že prvi položaj je globoko sporen, drugi pa neposredno nezakonit, kar je poudarjeno, kadar gre za posege v pridobljene pravice, npr. do pokojnine po Zakona za uravnoteženje javnih financ, a je ZPIZ izdal le dopise oziroma »deklarativne« odločbe o taki protiustavnosti (Kovač, 2013). Med drugim je ravno socialno ministrstvo imelo važno vlogo v načelnem preizpraševanju, ali se pri odločanju(!) o oddaji otrok v rejo, kjer so bili CSD pristojni do začetka rabe Družinskega zakonika, vodi postopek in izda odločbo po ZUP, saj je sprva, še ob izrecnih ugovorih pravnih strokovnjakov, varuha človekovih pravic in sodnih odločbah zatrjevalo, da temu ni tako, kar je nevzdržno.

### 4.3 Primeri digitalizacije prek umetne inteligence in ISCS

Digitalizacija postopkov je primerjalno neizogiben trend, vendar zaradi pomanjkanja empatije (Ranchordas, 2022) – v smislu socialnih ciljev in nerazumevanja pomena postopkovnih jamstev tako *ex ante* še pred uvedbo posamičnega postopka kot *ex post* ob morebitni prizadetosti – pogosto vodi v nasprotno in usodne posledice namesto želenih prednosti, tako za oblast kot upravičence. Npr. na Nizozemskem je bilo v času do 2011 do začetka 2021 okoli 26.000 prejemnikov otroških dodatkov neupravičeno prepoznanih kot morebitnih upravičencev, ki so zlorabili pravice, ker je v sistem za odkrivanje goljufig vgrajen algoritem umetne inteligence pristransko ponderiral ljudi določene rase, v nasprotju z enakostjo pred zakonom in jamstvi poštenega postopka (t. i. *algorithmic fairness*). Ta zgodba naj opozori glede meja rabe umetne inteligence in skušnjav nadzornih tendenc oblasti, kot z oblikovanjem v državah članicah neposredno veljavne uredbe (predlog COM(2021) 206 final z dne 21. 4. 2021) skuša vodila poenotiti EU, da bi se nova koristna orodja uporabljalo v

prihodnje s čim manj stranpotmi. To omogočata zlasti predhodni in naknadni ustrezen nadzor (*conformity assessment, ex post surveillance*). Zgleda vreden pa je bil odziv (najvišjih) oblasti ob razkritju algoritmov in podatkov: niso se iskali izgovori, temveč se je pristopilo k sistemski nadgradnji, medtem ko je politično odgovornost z opravičilom prizadetim prevzela vlada in odstopila, *pro forma* torej (le!) zaradi pomena pravih upravnih-socialnih postopkov.

Podobni primeri so znani tudi od drugje. Na primer v ZDA je prišlo v sistemu MiDAS le v dveh letih (med 2015 in 2017) do napak pri avtomizaciji glede nadomestil za čas brezposelnosti, ko so se male napake štete kot zlorabe, s kar 93 % zmot. Po drugi strani nekatere države uvajajo sistemsko digitalizacijo s sorazmernim tehtanjem koristi za javno upravo in ljudi, tipično v Estoniji, kjer se skrbi vzporedno in vzdržno za razvoj digitalnih veščin, opremljenost, prek digitalne identitete tudi avtomatizirano pridobivanje otroških dodatkov itd. Kombinacija dejavnikov, kot so ustrezen ustavni in pravni okvir, majhnost države in internetna dostopnost, Estoniji za razliko od velikih držav omogočajo osredotočenost na institucionalne spremembe namesto posamične pobude, kar je recept za uspeh (Ranchordas, 2022). In Slovenija?

Pri nas digitalizacija napreduje počasneje in spet le parcialno. To ne pomeni, da je sistem vzoren ali da napak ni. Krovno je osnovna težava v veliki razpršenosti posameznih IS, kot so eUprava, eDavki, eSociala, zVEM, kjer ima vsak svoje značilnosti, kar posameznikom otežuje rabo digitalnih portalov in uveljavljanje pravic po e-poti. Statistični urad RS beleži recimo rabo interneta tudi po skupinah glede na starost, kjer je za leto 2021, kljub splošnemu povečanju dejanske e-komunikacije zaradi pandemije covid-19, delež rednih uporabnikov medomrežja opazno nižji, kolikor starejši so ljudje. V kategoriji 64–74 let, ki naj bi vključevala še dokaj aktivne ljudi, čeprav upokojene, gre za okoli 62 % ljudi, ki internet redno ali občasno uporabljajo, toda prek 30 % je v tej starostni skupini ljudi, ki interneta še niso uporabili. Med brezposelnimi je kar 30 % oseb brez digitalnih veščin, nadaljnja dobra tretjina ima pomanjkljivo znanje, kar Slovenijo uvršča pod povprečje EU. V teoriji je, ob danih okoliščinah, govor o digitalizaciji kot mehanizmu poglobljanja birokratizacije namesto njene odprave z vzpostavljanjem nove digitalne ločnice (*new digital divide* (Ranchordas, 2022)), ki bi pravzaprav terjala dodaten fizičen stik ranljivih skupin do uprave, ne manj, kakor kažejo trendi racionalizacije in odzivov na covid-19. Na primer po ugotovitvah slovenskega Varuha človekovih pravic je veliko postopkov na področjih sociale in zdravstva potekalo le videokonferenčno, kar vpliva na nižjo stopnjo varstva osebnega dostojanstva in uveljavljanje pravice biti



slišan, saj naj stranka ne bi bila objekt, temveč subjekt upravnega postopka. V tem okviru kaže pozornost med drugim posvečati uporabi jezikov narodnih manjših in tujcev (VČP, 2021). Prek avtomatiziranih, računalniško vodenih postopkov se ne upoštevajo ljudje kot subjekti, zato se kršijo ustavne pravice glede dostojanstva in varstva pravic (Avbelj, 2019).

Nadalje informacijski sistemi (IS) neredko *contra legem* določajo procesna dejanja in njihove posledice, pri čemer se nato predlaga »prilagoditev« zakonodaje, npr. s podajo zahtevkov oziroma izjav volje brez preverljive identitete, namesto brezkompromisne skladnosti informacijske podpore s predpisanim. Seveda ko gre za važna jamstva, med katerimi so ključni prav jasno izražena volja stranke, možnost dejanskega sodelovanja v postopku in učinkovito pravno varstvo. In najhujše: računalniški sistem, spet včasih kar mimo zakona, konceptualno sloni na predvidenih zlorabah prejemnikov socialnih pomoči. Tako se stranki bolj splača umakniti zahtevek npr. za varstveni dodatek, če CSD oziroma ministrstvo ocenjujeta, da ni pogojev za ugoditev, ker izdana zavrnilna odločba, ki bi sicer omogočila sodno presojo (23. in 157. člen Ustave), v programu samodejno vodi v znižanje socialne pomoči, saj aplikacija vračuna nedodeljen, a možen dodatek (Krivic, 2021). Ali se v IS ustvarjajo določeni akti, ki niso potrebni, kot so potrdila o podatkih iz uradnih evidenc, ki jih morajo organi pridobivati brez bremenitve strank, kar zavaja ljudi, da jih morajo predložiti sami ali najmanj zajeda v sredstva, namenjena razvoju potrebnih storitev.

V praksi se vse od leta 2011 priča o izjemni problematičnosti izvedbe oziroma kar nekaj mesecev nedelujočih informacijskih sistemov, zlasti ISCSO, ki namesto podpore pomeni veliko coklo v golem operativnem izvajanju zakona, kaj šele sistemsko. Čeprav bi sistem deloval tekoče, je pravno vprašljiv, saj med drugim ISCSO ponuja uradnim osebam le fiksno oblikovane akte in njihove dele brez možnosti sprememb njihovih delov, kar je izrazit poseg v načeli zakonitosti in samostojnosti, sploh ker je več primerov mankov glede določenih tipov odločitev, npr. pri socialnih pomočeh (Kovač in Remic, 2012).

Glede na trend splošnega zaostrovanja pogojev za pridobitev materialnih pravic in njihovega pogojevanja (Bubnov Škoberne & Strban, 2010), je nižanje ravni procesnih jamstev, kot so omejene možnosti sodelovanja v postopku, več prekluzij ali zamud pri uveljavljanju pravic sporno že na ravni regulacije predvsem v razmerju do ustavnih garancij (Babšek in Kovač, 2021). Enako izhaja iz ugotovitev upravnih

inšpekcijskih nadzorov: CSD strank v postopkih ne seznanjajo z ugotovitvami, s čimer so jim kršene procesne (npr. izjaviti se in druga jamstva po načelu varstva pravic strank) in posledično druge pravice (Kogovšek Šalomon, 2019). Bistvo vodenja postopkov na socialnih zavodih bi moralo biti osredotočenje na iskanje in razčiščevanje merodajnih okoliščin v dialogu z uporabniki, ne da se ta pooblastila in zlasti omogočanje obrambe strank štejejo za odvečno administriranje. Upravni postopek naj bi nasploh ne bil popolnoma mehanizirana dejavnost, saj terja ob uporabi abstraktne norme na konkretni dejanski stan vsaj določeno mero ustvarjanja prava uradnih oseb tudi na instrumentalni ravni, zato je tak pristop v osnovi zgrešen.

Navedeno se plastično kaže v vrsti položajev, ko sami uradniki npr. na CSD ali ZZS ali UE izjavijo, da bi radi ugodili zahtevi stranke, a pač sistem tega ne omogoča. Toda ne gre za pravni, ampak računalniški sistem. Mimo tega večina uradnih oseb, čeprav so po temeljni izobrazbi recimo socialni delavci, ne zmore z vidika hierarhije upravne organizacije, naj bo v smislu podrejanja »sistemu«, z IS nad vrhovnimi predpisi ali zaradi posledične neizvršljivosti odločitev izven IS (npr. neizplačila t. i. »Word odločb« po ("ZUPJS", 2010), napisanih »na roko«). Kot predhodno poudarjeno, tu ne gre zgolj za birokratsko pasivnost teh ljudi, saj se včasih reši težava kar z ustno odrejenim posegom v ozadni program, ampak »riba smrdi pri glavi« (Krivic, 2021). Kajti z nejasnimi in stalno spreminjajočimi se predpisi, vrsto zapletenih obrazcev vlog ali generičnimi elementi se namesto posamezni stranki prilagojenem položaju ustvarja in pospešuje kafkovsko miselnost, nekatera le interna ali informacijsko-organizacijska, toda eksterno učinkujoča pravila. Rešitev je lahko samo načelna: oblikovati ciljno usmerjeno in nekazuistično zakonodajo ter obenem razvijati socialne in pravne vrednote pri odločevalcih, ki naj onemogočajo (samo) stranke, ki imajo očitno namen ali izkazano zgodovino zlorabe, medtem ko se naj vsem drugim pravično in zakonito zagotavljajo socialne pravice.

#### 4.4 Primeri dolgih rokov za odločanje v socialnih zadevah

Sistemske problem, zlasti z vidika učinkovitega procesiranja javnopravnih zadev, je odločanje vsaj v razumnem, če ne v predpisanem roku – toliko bolj pri socialnih pravicah zaradi običajno akutnih potreb strank, ki so neredko eksistencialne, za revne, azilante, otroke itd. (Kogovšek Šalomon, 2019). V slovenskih socialnih zadevah je to posebej velika težava, ponekod na ravni *lex specialis*, ko se določa glede na ZUP daljši ali krajši rok, ki mora biti po 22. členu Ustave upravičeno tak ali je neustaven (Avbelj, 2019), dodatno pa v praksi posamičnega odločanja.

Socialni predpisi poznajo neredko za stranke krajše roke, npr. le tri ali osem dni za pritožbo pri študentskih in zdravstvenih pravicah, kar je v kombinaciji z mestoma nesuspendivno pritožbo zelo vprašljivo. Največkrat pa so sporni roki za odločanje na prvi stopnji ali dalje o pritožbah, kjer se organom dopušča daljši rok. Na primer Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami iz leta 2000 je določal na obeh stopnjah kar šestmesečni rok, ker naj bi se v postopek vključene komisije kot izvedenci redkeje sestajale, da bi se sledilo rokom po ZUP, kar je USRS razveljavilo (odločba U-I-118/09-21, Up-502/09-9 z dne 10. 6. 2010). Take posebnosti posebej na ravni regulacije niso primerne za učinkovito realizacijo namena varstva ranljivih skupin, saj se na konkretni ravni ne izpolnijo zahteve, ki izhajajo iz zaveze države, da zagotavlja otrokom ali drugim varovanim ranljivim skupinam posebno varstvo in skrb. Tudi Sodišče EU dostop do sodišča, vključno z razumnim rokom odločanja, šteje za element učinkovitosti, nujen za izvajanje pravnega reda EU (C-403/16, *El Hassani v Poljska*, 13. 12. 2017) (Galetta, 2015).

Poleg neupravičenih posebnih pravil je izrazito žalostno realno stanje trajanja socialnih postopkov. Iz analiz na ravni vlade namreč izhaja, da je v več merjenjih največ zamud na področjih sociale in zdravja. Izmed skupno 54.902 zaostankov po zadnjih agregatno obdelanih podatkih iz leta 2017 spada pod resor socialnega ministrstva kar 43 odstotkov in zdravstvenega nadaljnjih 24 odstotkov (Dragos, Kovač in Tolsma, 2020). Prekoračitev rokov za odločanje je bilo na področju sociale npr. s 177.419 zaostanki od skupaj 346.717 na prvi stopnji in 5.522 od 10.778 na drugi stopnji ekscesno, čeprav je MDDSZ te zaostanke do konca leta 2019 zmanjšalo na okoli tretjino tistih iz leta 2017 in oktobra 2020 na še 236 zaostankov (VČP, 2021), kar še vedno ni malo. Zlasti če upoštevamo, da gre večinoma za socialne pravice, pri katerih so pogoji za priznanje že tako postavljeni nizko, kar vodi k razmeroma malo upravičencem, hitro odločanje pa je za te ljudi preživetvenega pomena, zato nekateri zakoni ravno za socialo posebej določajo nujnost postopanja (Đanić Čeko in Tomeković, 2021). Odločanje o upravnih (socialnih) zadevah mora biti hitro, a vendar ne na račun pravilno ugotovljenega konkretnega dejanskega stanja; prav tako hitrost ne more iti na škodo procesnih upravičenj, ki zagotavljajo poštenost postopka. Izjeme, ko se vodi skrajšani postopek brez sodelovanja stranke, mora predvideti zakon, ne da jih organi skušajo izigravati kot pravilo za svoje lažje delo.

Zato ni presenetljivo, da za socialo sistemsko problematiko zamud prepoznavna Varuh človekovih pravic (VČP, 2021). Po poročilu za leto 2020 Varuh ugotavlja, da se je obseg dela zaradi covid-19 povečal za okoli 1.500 zadev več, kar skupaj znese obravnavo 6.852 zadev ali 33 % rast glede na leto poprej. Žalostno je dejstvo, da je velik delež utemeljenih od teh zadev povezan z zagovorništvom ogroženih otrok in problematiko šolanja na daljavo ter posledičnih težav revnih ali šolajočih se na podeželju ali otrok s posebnimi potrebami. Nazadovanje stanja namesto vsaj odprave preteklih kršitev v izvršilni veji oblasti in sodstvu je razvidno tudi na področju žensk, invalidov, starejših, tujcev in drugih ranljivih skupin. Na primer dolgotrajno odločanje ZPIZ je večleten problem, a zavod se »zagovarja«, da je zaradi sprememb zakona težko uvesti ustrezne računalniške aplikacije ...

Primeri Varuha pa prihajajo z različnih podpodročij, med drugim glede osebne asistencije ali denarne socialne pomoči (tudi izredne, ki kaže na akutnost položaja), za katero je bilo zaproseno decembra, šele z marcem 2021, pri čemer je problematično, ker zadevni organi »opravičujejo« svoje ravnanje, češ da je vendar zaradi takojšnje izvršljivosti pomoč bila izplačana že januarja, pri tem pa očitno ne razumejo celovitosti ureditve in pomena (ostalih) ustavnih jamstev, kot je pravica do pravnega varstva. Ali: neredke so zamude zaradi sodelovanja zdravniške ali invalidskih komisij pri delovanju CSSD, ZZZS in ZPIZ, pri pravicah, kot ta nega otroka ali ugotavljanje invalidnosti, s problematikami delitve oziroma nejasnih pristojnosti, nerazumevanja pomena posebnega ugotovitvenega postopka in povezane pravice izjaviti se, omejevanjem dokaznih sredstev, mankom ali pretiranim varstvom občutljivih podatkov glede na status strank v postopku. Dodatno je Varuh večkrat zaznal konkretne primere (pre)dolgotrajnega, včasih večletnega odločanja o mednarodni zaščiti, kjer je kot enega razlogov opredelil nejasnosti pri dokazovanju, kot vzrok zamud pri OZZ pa že dlje opozarja na nedorečene pristojnosti in neuskkljenosti postopkov med ZZZS in ZPIZ ter dolgotrajnost odločanja Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada RS in MDDSZ npr. glede štipendij. Prav tako je bilo najdenih precej zamud in neenake obravnave ter preozkega tolmačenja javnega interesa glede obvez in vračil davčnih zavezancev na FURS, kar se tiče pomoči gospodarstvu.

#### 4.5 Povzetek naukov iz analiziranih primerov

Da bi prek analize dobrih in slabih primerov iz prakse skušali ureditev *de lege ferenda* izboljšati, s tem pa tudi izvajanje pravil na operativni ravni, kaže sklepno izpostaviti nekaj generaliziranih načel in pravil, ki so ključna za pravno in socialno državo v ustavno-sistemskem in upravno-procesnem smislu. To velja za obe ravni, normiranja in izvrševanja predpisov, saj le obe skupaj tvorita pravno in socialno državo, v EU ali RS npr. prek Evropske socialne listine (Korpič-Horvat, 2021). S tem se odgovarja na raziskovalno vprašanje, kot je bilo oblikovano v uvodu, tj. kako se kažeta pomen in vsebina procesnih načel in pravil pri uveljavljanju socialnih pravic. Določene vsebine oziroma načela in pravila socialnih in sistemskih predpisov so pri tem očitno poglobitna za uveljavljanje ustavnih in mednarodnopravnih jamstev v oblastnih razmerjih.

Te vsebine so zlasti temeljna načela in pravice, kot jih določajo akti EU (Harlow in Rawlings, 2014), Ustava RS in slovenska splošna procesna ureditev ureditve ("ZUP", 1999). Analitičen pregled po v nadaljevanju, v Tabeli 2 izpostavljenih problematik, nedvoumno pokaže sliko nerožnatega stanja. Tabela razkriva dokaj sistematičen prikaz in obenem manko ali kršitve načel in pravic, ki tvorijo dobro upravo v EU. To je zlasti očitno, če primerjamo Tabelo 1 iz razdelka 2 in Tabelo 2 iz razdelka 4, ko vidimo, da že izbrani primeri stranpoti v nedavni slovenski praksi posegajo v cel niz za evropski prostor uveljavljenih standardov (Auby, 2014).

Iz tabele izhaja, da niti slovenski normodajalci niti izvedbeni socialni zavodi ali drugi pristojni ne razumejo ustrezno, kdaj gre pri socialno-upravnih postopkih za take razlike, da je posebna oziroma poenostavljena ureditev smiselna in želena, kdaj pa v neposrednem nasprotju s temeljnimi garancijami demokratične oblasti (Galetta, 2015).

Ta prikaz (žal) ni izčrpan, saj se z novimi poskusi zlasti »debirokratizacije« zakonodaje uvajajo nove in nove »rešitve«, največkrat nepremišljene, zato parcialno ali celo kontra socialno učinkujoče. Tako tudi iz ugotovitve Varuha izhaja, da je delež kršitev načel dobre uprave eden največjih, takoj za enakostjo pred zakonom v 83 zadevah od 504 utemeljenih v letu 2020, pri čemer opozarja (VČP, 2021), da (niti) »*nizredne razmere ne smejo rezultirati v spregledu temeljnih procesnih jamstev*«

Tabela 2: Procesna načela in pravila pravne in socialne države po naukih izbranih primerov

Primer(i) s socialnega področja; raven spornosti (normativno institucionalno/ izvedbeno instrumentalno)	Prizadeta ustavna jamstva prek (manka ali kršitve) procesnih pravil
Informativni izračuni socialnih pravic;  normativni manki, zato tudi izvedbene napake	Delitev oblasti in zakonitost (postopek se ureja in to z zakonom), samostojnost pristojnih organov (CSD)
	Javni interes in utemeljena pričakovanja, kaj (ne) sodi med prejemke in da oblast ravna sistemsko zakonito)
	Pravomočnost, pravna varnost
	Resnična dejstva kot temelj zakonitosti (manko kakovosti podatkov)
Poenostavitve pri vlogah, vročanju in obličnosti odločb;  normativno in/ali izvedbeno	Varstvo pravic strank in enakost pred zakonom
	Spoštovanje zakonskih pravic strank ne glede na breme organov, sorazmernost
	Delitev oblasti (poenostavitve brez zakonske podlage)
	Pravica do učinkovite pritožbe in sodnega varstva
Digitalizacija;  normativni manki, zato tudi izvedbene napake	Transparentnost in odgovornost
	Osebnostno dostojanstvo
	Pravice obrambe (biti slišan itd.)
	Pravica do učinkovite pritožbe in sodnega varstva
Dolgotrajnost postopkov;  včasih normativno, večinoma izvedbeno	Delitev oblasti in zakonitost (IS nad zakonom?)
	Odločanje brez nepotrebnega odlašanja
	Upravičena pričakovanja
	Enako varstvo pravic in socialna država
<i>Vsi primeri zbirno</i>	Učinkovito pravno varstvo
	<i>Dobra uprava, poštenost in skrbnost</i>

Vir: lastna analiza po v predhodnih razdelkih navedenih virih.

Zato bi bile nujne spremembe na ravneh ZUP (Kovač, 2016) in socialne zakonodaje. Niti iskrena želja, izboljšati socialni položaj v skupnosti, ne more pomeniti dopustnega odklona od ustaljenih načinov določanja pravic na splošni in abstraktni ravni in njihovega podeljevanja posameznikom na konkretni ravni. Prizadetost določenega jamstva skoraj vedno vodi v sočasno prizadetost drugih garancij, saj le nabor vseh načel dobre uprave skupaj tvori sistemsko demokratično postopanje.

Nadalje primeri in tabela prikazujejo nujno povezanost družbenih sistemov, ko gre za javno upravljanje, kar velja na socialnem področju na več ravneh. Prvič, kar ni pravno, ne more biti dolgoročno in vzdržno socialno. Drugič, davčno-socialni sistem je celota; ko se kreira ali omejuje socialne pravice in/ali javne dajatve, se morajo sorazmerno upoštevati viri socialnih pravic, zlasti pri posegih v že pridobljena ali utemeljena pričakovanja. Nadalje je pomembno razumeti, da ima tudi davčni ali drug upravni organ, v določenih zakonskih primerih, socialno funkcijo (npr. FURS v postopkih odrejanja pomoči, odpisa, obročnega in odloženega plačila davčne

obveznosti). In obratno: socialni organi naj se zavedajo omejenosti virov na ravni sistema. Tretjič, če se posega v pravice ranljivih oseb, se prej ali slej tak odnos slabe uprave vzpostavi do vseh strank. In obratno: spoštovanje pravic ranljivih ljudi je koristno za katero koli družbeno skupino, saj povečuje zavedanje o pomenu upravičenj, družbeno vključenost in zaupanje v oblast. To drži toliko bolj, ko gre za ljudi z večplastno ranljivostjo, npr. revni otroci, starejši invalidi, LGBT-osebe kot azilanti (Kogovšek Šalomon, 2019). Četrtrič, odpravo administrativnih ovir je treba gledati skozi prizmo ustavnih pravic, digitalizacijo pa jemati kot družbeno spremembo in ne le ozko tehnološko preobrazbo. Vse skupaj pomeni skrb za vključenost, da bo kohezija družbena, socialna in digitalna.

Če se procesno pravo ne ujema s cilji materialnopravne ureditve ali je podcenjeno, je bodisi prizadet javni interes bodisi pravice strank in pri ranljivih skupinah upravičencev praviloma oboje. Zato identificirane vrzeli pravne ureditve in organizacijsko-informacijskih vidikov njenega terjajo stalno preverjanje. V primeru omejenih možnosti tolmačenja predpisov v duhu pravne in socialne države prek upravnno-sodne prakse pa je nujno njeno dopolnjevanje.

Socialne pravice seveda niso absolutna kategorija, posegi vanje bodo z nadaljnjim krčenjem glede na demografske in druge trende stalnica. A izvedejo naj se tako, da bodo ljudem razvidni in realno omogočeni enakost pred zakonom, sorazmernost, nediskriminatornost, osebno dostojanstvo, pravice obrambe na čelu z učinkovitim pravnim (sodnim) varstvom. Naloga vladajočih ne more biti nikoli resnična ali navidezna racionalizacija upravljanja v javnih zadevah, ampak ponuditi ob tem vedno legitimno sorazmeren nabor ukrepov, če naj bo to skladno z vrednotami evropske demokracije.

## 5 Zaključek

Procesna ureditev glede na (ne)spoštovanje ustavnih jamstev na področju sociale, zaradi posebnosti ranljivih skupin upravičencev toliko bolj kot sicer, lahko podpre ali s podcenjevanjem postopkovnih razsežnosti vsebinski smoter določenega zakona in socialne države ogrozi ali celo izniči. Postopek zlasti v upravnih razmerjih med posameznikom in oblastjo pomeni orodje demokracije, zato ima pomemben vpliv na družbo, naj bo pozitiven ali negativen. Čeprav postopek sam po sebi ni le instrumentalne narave glede na vsebino zakona, saj med drugim *per se* varuje ustavno

zajamčene pravice strank v razmerju od oblasti, je pravna ureditev lahko učinkovita le, če sta materialnopravna in procesnopravna regulacija sovpadajoči.

Skrajni čas bi bil, da bi se, glede na v tem prispevku (pre)veliko analiziranih spornih primerov z raznih socialnih področij, sistemsko pristopilo k izboljšavam. Krovna za izboljšave pa je najprej neizogibna zavest o povezanosti in pomenu pravne in sociale države na področnih ministrstvih, ki obravnavajo ranljive skupine (socialno, zdravstveno, šolsko, finančno idr.), vključno s pomenom ustavnih jamstev, kot so utemeljena pričakovanja, enakost pred zakonom in enako varstvo pravic, pravica biti slišan, učinkovito pravno (zlasti sodno) varstvo. Ta jamstva niso administrativne ovire, ne glede na posledično breme socialnih zavodov in drugih organov, ki vodijo zadevne postopke. Treba jih je spoštovati predvsem na institucionalni ravni pri normiranju. In enako na izvedbeni ravni, naj bo pri uvajanju digitalizacije ali v posameznih socialno determiniranih postopkih, če naj slovenska pravna ureditev in praksa zadostita vrednotam in pravilom EU in lastnega ustavnega okvirja. To posebej velja za uresničitev mednarodnopravnih in ustavnih načel v upravnih razmerjih, da so javne politike učinkovite, a izvajana oblast demokratična.

### Pravni viri

- "Listina EU". (2010). Uradni list EU (83/389 z dne 30. 3. 2010).
- "ZDavP-2". (2006). Zakon o davčnem postopku. Uradni list RS (13/11-UPB, 32/12, 94/12, 101/13-ZDavNep, 111/13, 22/14-odlUS, 25/14-ZFU, 40/14-ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 13/18-ZJF-H, 36/19, 66/19, 145/20-odlUS, 203/20-ZIUPOPdve).
- "ZPIZ-2". (2012). Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Uradni list RS (96/12, 39/13, 99/13-ZSVarPre-C, 101/13-ZIPRS1415, 44/14-ORZPIZ206, 85/14-ZUJF-B, 95/14-ZUJF-C, 90/15-ZIUPD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19, 75/19, 139/20, 189/20-ZFRO, 51/21, 121/21, 162/21, 196/21-ZDOsk).
- "ZSVarPre". (2010). Zakon o socialno varstvenih prejemkih. Uradni list RS (61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18, 196/21-ZDOsk).
- "ZUP". (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku. Uradni list RS (80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20-ZIUOPdve, 3/22-ZDeb).
- "ZUPJS". (2010). Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Uradni list RS (62/10, 40/11, 40/12-ZUJF, 57/12-ZPCP-2D, 14/13, 56/13-ZŠtip-1, 99/13, 14/15-ZUJFO, 57/15, 90/15, 38/16-odlUS, 51/16-odlUS, 88/16, 61/17-ZUPŠ, 75/17, 77/18, 47/19, 189/20-ZFRO).
- "ZZVZZ". (1992). Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Uradni list RS (72/06-UPB, 114/06-ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10-ZUPJS, 87/11, 40/12-ZUJF, 21/13-ZUTD-A, 91/13, 99/13-ZUPJS-C, 99/13-ZSVarPre-C, 111/13-ZMEPIZ-1, 95/14-ZUJF-C, 47/15-ZZSDT, 61/17, 64/17, 64/17, 36/19, 189/20, 51/21, 159/21, 196/21-ZDOsk).

### Literatura

- Auby, J.-B. (2014). *Codification of administrative procedures*. Bruselj: Bruylant.
- Avbelj, M. (2019). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Nova Gorica: Nova univerza, EPF.



- Babšek, M. in Kovač, P. (2021). Informativni izračun kot pravni presadek: od dohodnine do socialnih pravic. *Podjetje in delo*, 47(1), 19-39.
- Bagari, S. in Strban, G. (2019). Podobnosti in razlike med upravnimi in socialnimi zadevami. *Pravosodni bilten*, 40(1), 9-24.
- Bubnov Škoberne, A. in Strban, G. (2010). *Pravo socialne varnosti*. Ljubljana: GV.
- Dragos, C. D., Kovač, P. in Tolsma, H. (2020). *The sound of silence in European administrative law*. Palgrave Macmillian.
- Đanić Čeko, A. in Tomeković, Ž. (2021). Odbrana posebna upravna postopanja u području socijalne skrbi u izvanrednim okolnostima izazvanim covid-19. V Ž. Sudarić in T. Petrašević, *Zbornik međunarodne konferencije Razvoj javne uprave* (str. 93-106). Vukovar.
- Galetta, D.-U., Hofmann, H., Puigpelat, O. in Ziller, J. (2015). *The general principles of EU administrative procedural law*. Bruselj: Evropski parlament.
- Harlow, C. in Rawlings, R. (2014). *Process and procedures in EU administration*. Oxford, Portland: Hart.
- Jerovšek, T. in Kovač, P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kerševan, E. in Androjna, V. (2017). *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: Lexpera.
- Kogovšek Šalomon, N. (2019). *Upravno pravo, ranljive skupine in človekove pravice*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Korpič-Horvat, E. (2021). Nekatere presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pomembne za zmanjševanje revščine in socialne izključenosti. *Delavci in delodajalci*, 537-56.
- Kovač, P. (2013). Pravno varstvo prejemnikov pokojnin: študija primera 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ. *Delavci in delodajalci*, 13(1), 29-54.
- Kovač, P. (2016). The requirements and limits of the codification of administrative procedures in Slovenia according to European trends. *Review of Central and East European Law*, 41(3/4), 427-61. doi:10.1163/15730352-04103007.
- Kovač, P. (2021). Debureaucratization limits in administrative procedures codification: lessons from Slovenia. *Administrative Sciences*, 11(1), 1-17. doi:10.3390/admsci11010001.
- Kovač, P. in Kerševan, E. (2020). *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Kovač, P. in Remic, M. (2012). Pravna in socialna varnost uveljavljanja pravic iz javnih sredstev – izbrani upravno-procesni problemi. V P. Pevcin, *Razumen in razumljen javni sektor* (str. 1-12). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P., Remic, M. in Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 3 v posebnih upravnih postopkih*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Krivic, M. (2021). Kako računalniški "sistem" izniči ustavo in zakon. *Pravna praksa*, 40(41/42), 10-11.
- Pavčnik, M. (2001). *Teorija prava*. Ljubljana: GV založba.
- Ranchordas, S. (2022). Empathy in the digital administrative state. *Duke Law Journal*, 72(v tisku), 1-54.
- Rose-Ackerman, S. in Lindseth, P. (2010). *Comparative administrative law*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Stare, J. in Pečarič, M. (2021). *Znanost o javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- VČP. (2021). *Letno poročilo Varuha človekovih pravic RS za leto 2020*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic RS.



# VARSTVO PRED REVŠČINO V OKVIRU PRAVA SVETA EVROPE IN EVROPSKE UNIJE

ALJOŠA POLAJŽAR,<sup>1</sup> LINA LAJLAR<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija

aljosa.polajzar@um.si.

<sup>2</sup> Višje sodišče v Celju, Celje, Slovenija

lina.lajlar@gmail.com

**Sinopsis** Avtorja v prispevku predstavita pravne učinke pravnih virov v okviru evropskega pravnega okvirja, ki so namenjeni boju proti revščini. Poseben poudarek je namenjen predstavitvi človekovih (ekonomskih in socialnih) pravic druge generacije, ki jih v okviru Sveta Evrope vsebujejo Evropska socialna listina (MESL) in Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic (EKČP) – v okviru prava EU pa PDEU, Evropski steber socialnih pravic (ESSP) ter Listina EU o temeljnih pravicah (Listina). Nadalje so na kratko navedeni drugi pravni viri na ravni EU, ki so namenjeni boju proti revščini in del socialne politike EU. Avtorja ugotavljata, da so pravni viri in določbe na ravni EU ter v okviru Sveta Evrope številne, vendar z omejenimi neposrednimi pravnimi učinki (iztožljivostjo) za posameznike. Zato je za pravno varstvo ekonomsko-socialnih pravic posameznika poglobitvenega pomena sprejem ustreznih politik in pravnih aktov na nacionalni ravni – ob upoštevanju vseh zavezujočih nadnacionalnih (evropskih) pravnih virov. V tej luči bi veljalo razmisliti o dodatni krepitvi sistemov za pravno varstvo (iztožljivost) posameznikovih socialnih in ekonomskih pravic tudi na ravni Sveta Evrope in EU.

#### **Ključne besede:**

revščina,  
socialna  
izključenost,  
človekove pravice,  
ekonomske in  
socialne pravice,  
Evropska socialna  
listina,  
Evropska  
konvencija o  
varstvu človekovih  
pravic,  
Listina EU o  
temeljnih pravicah,  
Evropski steber  
socialnih pravic

# PROTECTION AGAINST POVERTY WITHIN THE FRAMEWORK OF COUNCIL OF EUROPE AND EUROPEAN UNION LAW

ALJOŠA POLAJŽAR,<sup>1</sup> LINA LAJLAR<sup>2</sup>

<sup>1</sup> University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia  
aljosa.polajzar@um.si

<sup>2</sup> Higher Court in Celje, Celje, Slovenia  
lina.lajlar@gmail.com

**Abstract** The authors present the legal effects of legal sources within the European legal framework that are designed to combat poverty. Particular emphasis is given to the presentation of second-generation human (economic and social) rights contained in the European Social Charter (ESC) and the European Convention on Human Rights (ECHR) within the Council of Europe – and within EU: the TFEU, the European Pillar of Social Rights (EPSR) and the Charter of Fundamental Rights. The authors then briefly mention other legal sources at EU level which are aimed at combating poverty and are part of EU social policy. The authors conclude that legal sources and provisions at EU level and in the context of Council of Europe are numerous, but with limited direct legal effects (enforceability) for individuals. Therefore, the adoption of appropriate policies and legal acts at national level – taking into account all binding supranational (European) legal sources – is of paramount importance for the protection of economic and social rights of the individual. In this light, it would be worthwhile to consider further strengthening the systems for the legal protection (enforceability) of the individual's social and economic rights also at the level of the Council of Europe and the EU.

**Keywords:**

poverty,  
social exclusion,  
human rights,  
economic and  
social rights,  
European social  
charter,  
European  
convention on  
human rights,  
charter of  
fundamental rights  
of the EU,  
the European pillar  
of social rights

## 1 Uvod

Predmet tega prispevka je predstavitev pravnih virov, ki so bili sprejeti z namenom boja proti revščini in socialni izključenosti, v okviru Sveta Evrope ter EU. Bistvo problematike, v povezavi z evropskimi pravnimi viri s tega področja, izvira iz težavnosti neposredne iztožljivosti ekonomsko-socialnih pravic po teh aktih (z vidika posameznika, ki se znajde v položaju revščine). Pokazalo se je že, da je s teoretične perspektive težavno povezati revščino in boj proti njej s konkretnimi pravnimi obveznostmi. Prav tako je revščino težavno opredeliti kot kršitev človekovih pravic (Doz Costa, 2008, str. 80–81).

Po drugi strani pa *Končar* poudarja, da je vztrajanje na doktrinarnih stališčih o socialnih in ekonomskih pravicah kot samo programskih načelih, ki nimajo sodnega varstva, (torej niso iztožljive) nesprejemljivo (*Končar*, 2021, str. 438 in 441).

Nadalje je treba poudariti, da imajo temeljne socialne pravice lastnost pravic »pozitivnega statusa.« Navedeno pomeni, da je njihovo učinkovito uresničevanje odvisno od pozitivnega ravnanja (aktivnosti) države oz. zakonodajalca. Denimo, ker je pravica do socialne varnosti pojmovno urejena, mora biti podrobneje pravno urejena, ta dolžnost pa v prvi vrsti zadeva nacionalne zakonodajalce, tudi slovenskega, ki morajo pri njenem urejanju spoštovati minimalna mednarodna jamstva oziroma standarde socialne varnosti in osrednja ustavna jamstva. Pravica socialne varnosti mora torej biti podrobneje urejena v zakonu. Pravice »negativnega statusa« se, po drugi strani, praviloma lahko učinkovito uresničujejo že neposredno na podlagi ustave (čeprav je tudi za njihovo varstvo dolžna poskrbeti država, npr. z ustanovitvijo nepristranskih sodišč). Razlikovanje med pozitivnimi in negativnimi pravicami se je odrazilo tudi v sprejetju Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP) na eni, ter Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP) na drugi strani (*Mišič in Strban*, 2021, str. 517-519; *Ramšak*, 2010, str. 6).

Izhajajoč iz navedene problematike (težavne neposredne iztožljivosti ekonomsko-socialnih človekovih pravic z vidika posameznika) bomo v okviru predmetnega prispevka napravili pregled in analizo pravnih virov s področja boja zoper revščino in socialno izključenost na evropski ravni. Predmet prispevka bo tako zgolj predstavitev in analiza pravnih virov v regionalnem evropskem prostoru (na ravni Sveta Evrope in EU), ne pa tudi nacionalnih (slovenskih) in mednarodnih pravnih

virov (slednje bi presevalo namen in domet tega prispevka). Na ravni EU in Sveta Evrope bo poudarek predvsem na pravnih virih, ki določajo temeljne ekonomsko-socialne človekove pravice.

Tematika je trenutno zelo aktualna, saj je pandemija covida-19 je poslabšala številne socialne probleme, s katerimi se evropske države soočajo že leta in prinesla dodatne izzive. Odgovore se tako išče tudi na ravni EU (Kolczynska, 2021). Pomen ekonomsko-socialnih pravic pa bo v vsakem primeru v prihodnje čedalje večji, zato je na mestu analiza ter prikaz trenutnega pravnega stanja na tem področju.

## 2 Svet Evrope

V okviru prava Sveta Evrope bosta (podrobneje) kot relevantna pravna vira predstavljeni dve osredni mednarodni pogodbi, ki tudi sicer na splošni ravni urejata človekove pravice. To sta revidirana Evropska socialna listina (v nadaljevanju: MESL) (poglavje 2.1) ter Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju: EKČP) (poglavje 2.2) (Končar, 2021, str. 439). Nazadnje bodo omenjeni še drugi viri, povezani s področjem boja proti revščini in socialne izključenosti (področjem socialne varnosti) v okviru Sveta Evrope (poglavje 2.3).

V okviru prava Sveta Evrope bi torej lahko govorili o dvotirnem sistemu varstva človekovih pravic. EKČP je bila primarno namenjena varstvu »tradicionalnih človekovih svoboščin«. Področje socialnih pravic pa ureja MESL, ki med drugim določa pravico do zdravja, stanovanja, izobraževanja, zaposlenosti, socialne varnosti ter zaščito pred revščino in socialno izključenostjo. Za spremljanje nadzora nad izvajanjem MESL ni pristojno Evropsko sodišče za človekove pravice, v (nadaljevanju ESČP), temveč Evropski odbor za socialne pravice (v nadaljevanju EOSP). Kljub takšnemu ločenemu področnemu urejanju pa je zavedanje o soodvisnosti pravic že dalj časa prisotno. ESČP je recimo v zadevi *Airey* zapisalo, da: »Medtem ko konvencija ureja pravice, ki so v bistvu državljanske in politične, imajo mnoge med njimi socialne in ekonomske posledice.« (ESČP, 1979, odst. 26). Razumevanje soodvisnosti med pravicami je pripomoglo h krepitvi zaščite socialnih pravic. Tako je ESČP z dinamično razlago, ki upošteva napredek v družbi, razširilo vsebinski pomen varovanih pravic po EKČP tudi na nekatere pravice, ki so sicer pojmovane kot socialne (Zidar Al-Mutairi, 2018).

## **2.1 Evropska socialna listina (MESL)**

Evropska socialna listina (ESL) (18.10.1961) in revidirana Evropska socialna listina (MESL) (3.5.1996),<sup>1</sup> znana kot t. i. »socialna ustava Evrope«, sta prelomna instrumenta za zaščito in uveljavljanje temeljnih sindikalnih, delavskih in socialnih pravic ter za izboljšanje delovnih in življenjskih pogojev v Evropi. Evropska socialna listina je »dopolnilo« EKČP. Obe pogodbi pa izhajata iz Splošne deklaracije o človekovih pravicah (Svet Evrope, 2016, str. 1).

MESL predstavlja (zlasti v času družbenih in gospodarskih kriz) enega izmed zadnjih stebrov za zaščito delovanja sindikatov, delavcev in državljanov, med njimi zlasti najbolj ranljivih skupin (kot so starejši, otroci, migranti in invalidi). Postopek kolektivnih pritožb je ratificiralo 16 držav<sup>2</sup> – več o tem postopku v nadaljevanju) (Svet Evrope, 2016, str. 1).

### **2.1.1 30. člen MESL (Pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo)**

S področja boja proti revščini velja izpostaviti 30. člen MESL, ki nosi naslov Pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo in določa, da se pogodbenice, da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do varstva pred revščino in socialno izključenostjo, zavezujejo, da:

a) s celovitim in usklajenim pristopom sprejmejo ukrepe, s katerimi spodbujajo učinkovit dostop predvsem do zaposlitve, nastanitve, usposabljanja, izobrazbe, kulture in socialne ter zdravstvene pomoči osebam in njihovim družinam, ki živijo ali so v nevarnosti, da bi živele socialno izključene ali v revščini;

b) ponovno proučijo te ukrepe z namenom, da bi jih po potrebi prilagodile. (»MESL, 30. člen).

---

<sup>1</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) (MESL), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99.

<sup>2</sup> Glej: <https://rm.coe.int/table-of-signatures-and-ratifications-of-the-european-social-charter/16806f399d>.

Pomembno je izpostaviti, da je ta člen ratificiralo le 19 držav pogodbenic.<sup>3</sup> To pomeni, da ta člen ni množično ratificiran.

Iz prakse EOSP izhaja, da so države članice Sveta Evrope z uvedbo novega 30. člena MESL (ki ga prvotna ESL v tej obliki ni poznala) izhajale iz prepričanja, da življenje v razmerah revščine in socialne izključenosti krši dostojanstvo človeka (Sklepi 2003, Francija, str. 214). Nadalje iz prakse EOSP izhaja, da je kot revščina mišljena prikrajšanost kot posledica primanjkovanja sredstev (Sklepi 2005, Francija, str. 261).

Primarna obveznost držav po tem členu je vzpostaviti celovit in usklajen pristop, s katerim bi se borile proti revščini in socialni izključenosti, ki bi vključeval niz prednostnih nalog in ukrepov, s katerimi bi se odpravile ovire, ki onemogočajo dostop do socialnih pravic. Obstajati pa mora tudi nadzorni mehanizem (Svet Evrope, 2008, str. 167). Iz prakse EOSP pa izhaja, da morajo ukrepi po kvaliteti in kvantiteti ustrezati razširjenosti revščine in socialne izključenosti v zadevni državi pogodbenici (Sklepi 2003, Francija, str. 214).

Ta člen ima dvojno naravo: po eni strani zahteva politiko zmanjševanja revščine, po drugi strani pa varstvo človekovih pravic. To vključuje sprejetje ukrepov, v povezavi z zaposlovanjem, nastanitvijo, izobraževanjem, kulturo, nudenjem zdravstvene pomoči (Svet Evrope, 2016, str. 3). To pa seveda ni izčrpen seznam področij, na katerih morajo biti sprejeti ukrepi, s katerimi se naslavljanja multidimenzionalni problem revščine in socialne izključenosti (Svet Evrope, 2008, str. 167).

### 2.1.2 Povezava 30. člena MESL z ostalimi členi

Tudi druge določbe MESL so povezane s cilji preprečevanja revščine in socialne izključenosti. Vse države pogodbenice sicer niso obvezane z vsemi določbami MESL, saj se vsaka država pogodbenica obvezuje, da šteje kot zavezujoče najmanj šest od naslednjih devetih členov II. dela MESL: 1., 5., 6., 7., 12., 13., 16., 19. in 20. člen (»MESL«, III. del, b točka prvega odstavka A. člena). Poleg tega se vsaka država pogodbenica obvezuje, da šteje kot zavezujoče dodatno število členov ali oštevilčenih odstavkov II. dela te listine (med katere sodi tudi 30. člen MESL), ki jih sme sama izbrati, tako da skupno število členov ali oštevilčenih odstavkov, ki jo

---

<sup>3</sup> To so: Andora, Belgija, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Latvija, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Srbija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Turčija in Ukrajina. Glej: <https://rm.coe.int/country-by-country-table-of-accepted-provisions/1680630742>.



zavezujejo, ni manjše od šestnajst členov ali trinšestdeset oštevilčenih odstavkov (»MESL«, III. del, c točka prvega odstavka A. člena).

To vodi v določeno mero »hierarhizacije pravic« in posledično do prednosti nekaterih pravic pri izvajanju in sodnem izvrševanju. Sistem ratifikacije »à la carte«<sup>4</sup> vodi do vrzeli v sistemu zaščite, pri čemer so nekatere pravice izpuščene, odvisno od izbire zadevne države (Lukas, 2021, str. 6).

Določene vrzeli, ki zaradi tega nastanejo, pa se lahko »zapolnijo« s številnimi določbami, ki sovpadajo druga z drugo (oz. se prekrivajo). Na primer 16. člen MESL (Pravica družine do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva) vsebuje tudi pravico do bivališča in stanovanja za družine. Ta člen pa sovpada z 31. členom MESL, ki nosi naslov Pravica do nastanitve (»MESL«, 16. in 31. člen). 23. člen MESL določa pravico starejših oseb do socialnega varstva, ta člen pa sovpada s členom 11 (Pravica do varstva zdravja), 12. (Pravica do socialne varnosti), 13. (Pravica do socialne in zdravstvene pomoči), in seveda tudi s 30. členom (Pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo) (Lukas, 2021, str. 6). Nadalje je vidna povezava 30. člena MESL tudi s 1. členom (Pravica do dela), 14. členom (Pravica do storitev socialnovarstvenih služb), 15. členom (Pravica invalidnih oseb do samostojnosti, vključevanja v družbo in sodelovanja v življenju skupnosti), 17. členom (Pravica otrok in mladostnikov do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva), 20. členom (Pravica do enakih možnosti in enakega obravnavanja v zadevah v zvezi z zaposlitvijo in poklicem brez razlikovanja na podlagi spola), členom E (Prepoved razlikovanja) (Lukas, 2021, str. 6–7).

Posebej gre izpostaviti 12. člen MESL z naslovom Pravica do socialne varnosti. Govorimo lahko o dinamičnem vidiku pravice do socialne varnosti (prizadevanje za pospešen razvoj sistema socialne varnosti z namenom doseči višjo raven) ter statičnem vidiku (uvedba ali ohranjanje sistema socialne varnosti in sicer na zadovoljivi ravni, enaki vsaj ravni, potrebni za ratifikacijo Evropskega kodeksa socialne varnosti) (Mišič in Strban, 2021, str. 520).

---

<sup>4</sup> To pomeni, da države pogodbenice znotraj določenih meja izbirajo določbe, s katerimi bodo zavezane (Mišič in Strban, 2021, str. 524).

Navedeno pomeni, da lahko torej določeno stopnjo zaščite zagotavljajo členi, ki zajemajo elemente drugih pravic, čeprav država pogodbenica teh členov niti ni ratificirala. Če bi prihajalo do kršitev zgoraj omenjenih členov (kot so 1., 14., 17., 20., 23. člen MESL in drugi), bi namreč EOSP to smatral tudi kot znatno pomanjkljivost glede izpolnjevanja zahtev, ki izhajajo iz samega 30. člena MESL (Lukas, 2021, str. 6-7).

### 2.1.3 Nadzor nad izvajanjem določb MESL in sistem pravnega varstva

MESL predvideva poseben sistem nadzora nad spoštovanjem prevzetih obveznosti, ki poteka v okviru Sveta Evrope, torej na mednarodni ravni (Končar, 2021, str. 443). Nadzor nad izvajanjem določb MESL se izvaja na dva načina: redni postopek poročil držav pogodbenic (*t.i. reporting procedure*) in postopek s kolektivnimi pritožbami (*t.i. collective complaints procedure*). V obeh postopkih je nadzorni organ (že omenjeni) EOSP. Gre za neke vrste kvazi-sodni organ, ki ga sestavlja 15 nepristranskih in neodvisnih strokovnjakov (Svet Evrope, 2016, str. 1). K dejanskemu spoštovanju in uresničevanju temeljnih socialnih pravic pa znatno pripomorejo tudi nacionalna sodišča – ko odločajo o konkretnih zadevah in se sklicujejo na MESL (Mišič in Strban, 2021, str. 523–524).

Glede obsega delovanja EOSP gre, denimo, izpostaviti, da je EOSP v letu 2017 sprejel 486 sklepov v zvezi z določbami ESL, ki se nanašajo na zdravstvo, socialno varnost in socialno zaščito za 33 držav pogodbenic. Pri tem je EOSP v 175 sklepih ugotovil neskladje z ESL, v 228 skladnost z ESL in v 83 primerih sprejel sklep o odlogu zaradi pomankanja informacij (Svet Evrope, 2017, str. 1–2). Iz navedenega lahko sklepamo na velik pomen EOSP pri razvijanju dinamične interpretacije določb MESL (Končar, 2021, str. 444).

V okviru postopka poročanja države pogodbenice redno predlagajo poročila o izvajanju MESL v zakonodaji in praksi. Nacionalna poročila pregleda EOSP, ki odloči, ali so nacionalne situacije, ki jih opisujejo države pogodbenice, v skladu z MESL (Svet Evrope, 2021). Vsaka sprejeta določba MESL mora biti predmet poročila na vsaka štiri leta (če države niso vezane še s sistemom kolektivnih pritožb). Členi MESL so razporejeni v štiri tematske skupine. Države, ki so sprejele sistem kolektivnih pritožb, morajo vsake dve leti oddati poenostavljeno poročilo, v katerem predstavijo ukrepe, ki so sledili odločitvi EOSP glede kolektivnih pritožb (Svet Evrope, 2016, str. 2).

Sistem kolektivnih pritožb je vzporeden sistem zaščite, ki dopolnjuje sodno varstvo, ki ga zagotavlja EKČP in ga ureja t.i. Dodatni protokol k Evropski socialni listini, ki ureja sistem kolektivnih pritožb (Svet Evrope, 2021 b). Za razliko od postopka poročanja, ki je obvezen, je ta sistem fakultativen. Do leta 2016 je ta sistem sprejelo le 15 od 43 držav pogodbenic (Svet Evrope, 2016, str. 2).

Ključna razlika pa je, da EOSP ne more obravnavati vlog, ki jo vložijo posamezniki (za razliko od ESČP, ki to lahko). Le nekatere nevladne organizacije imajo pravico vložiti kolektivno pritožbo v zvezi z MESL, posamezniki pa do tega niso upravičeni (Svet Evrope, 2016, str. 2). Zato je še toliko bolj pomembna redna in učinkovita uporaba mehanizma kolektivnih pritožb v primeru nezadostnega uresničevanja temeljnih socialnih in ekonomskih pravic (po MESL) s strani posamezne države. Pri tem je zaradi omejenega okvirja upravičenih vlagateljev v okviru sistema kolektivnih pritožb še posebej pomembna vloga mednarodnih in nacionalnih reprezentativnih organizacij delavcev in delodajalcev. Do danes slovenski socialni partnerji zoper Slovenijo niso vložili še niti ene kolektivne pritožbe, zato je na mestu poziv k premisleku k pogostejši uporabi tega mehanizma (Polajžar, 2021, str. 557, 559).

Odločitev EOSP mora biti spoštovana v zadevni državi pogodbenici, vendar odločitve niso neposredno izvršljive v domačem pravnem sistemu. V praksi to pomeni sledeče. Ko EOSP odloči, da razmere v državi pogodbenici niso v skladu z določbami MESL, pritožbena organizacija ne more zahtevati, da se odločitev EOSP izvrši v domačem pravu (kot bi se to lahko zahtevalo, če bi npr. razpolagali s sodbo domačega sodišča). Glede na navedeno so odločitve EOSP tako v primeru sprejetega sistema poročanja, kot sistema kolektivnih pritožb, deklaratorne. Na nek način postavijo zahtevan pravni standard, na podlagi tega pa morajo nacionalni organi sprejeti ukrepe za njihovo uveljavitev v skladu z nacionalno zakonodajo. Domača sodišča lahko razveljavijo domačo zakonodajo, če je EOSP odločil, da ni v skladu z MESL (Svet Evrope, 2021 b).

#### **2.1.4 Praksa EOSP**

Kot je bilo že nakazano, je 30. člen povezan z ostalimi členi MESL, kar pomeni, da sklepi, odločitve in ugotovitve, sprejete glede ostalih členov, vplivajo tudi na 30. člen (Lukas, 2021). Denimo, v zadevi *International Federation for Human Rights (FIDH) proti Belgiji*, pritožba št. 75/2011, je EOSP soglasno presodil, da so kršeni členi 14(1), 16 in 30 MESL ter člen E v povezavi s 14(1). členom MESL, ker Belgija ni ustanovljala

dovolj ustanov, ki bi nudile dnevno in nočno oskrbo, s čimer bi se preprečila izključitev številnih od oskrbe odvisnih invalidov iz storitev, ki jih potrebujejo (glede na njihove specifične potrebe). Ni pa bil kršen 30. člen MESL v povezavi s členom E (Prepoved razlikovanja), saj je bila kršitev 30. člena MESL splošna in strukturna slabost politike, ki je ogrožala vse osebe, ki bi potrebovale varstvo, in ne zgolj posamezne skupine ljudi. Nakazan je le en primer, saj podrobnejša analiza prakse EOOSP ni predmet tega prispevka.

### 2.1.5 Sklicevanje slovenskih nacionalnih sodišč na MESL

Nacionalna sodišča so tista, ki pripomorejo k spoštovanju in uresničevanju temeljnih socialnih pravic po MESL v praksi, kadar odločajo o zadevah iz njihove pristojnosti, ki se tičejo pravic določenih v MESL. Na ta način pridobi tudi praksa EOOSP močnejši pravni učinek, saj se nanjo sklicujejo nacionalna sodišča. S tem najvišja nacionalna sodišča odpravljajo teoretično pomanjkljivost socialnih pravic – odsotnost nadnacionalnega sodnega nadzora (Mišič in Strban, 2021, str. 530-531).

Pravica do varstva pred revščino in socialno izključenostjo v Ustavi RS ni določena kot samostojna človekova pravica, kar pa ne pomeni, da ta pravica ni varovana v sklopu drugih (predvsem socialnih) ustavno določenih človekovih pravic in tudi načel. Predvsem uresničevanje socialnih pravic, ki se v pretežnem delu prekrivajo z določenimi socialnimi pravicami po MESL, pomembno vpliva na odpravo revščine in socialne izključenosti (Korpič-Horvat, 2021, str. 539).<sup>5</sup>

Na določbe MESL se je sklicevalo Ustavno sodišče RS v zadevah, ki se navezujejo na socialne pravice, na primer na pravice invalidov (15. člen MESL), pravico do nastanitve (31. člen MESL), pravico do varstva zdravja (11. člen MESL), do socialne varnosti (12. člen MESL) in do socialne ter zdravstvene pomoči (13. člen MESL). (Kresal, 2016, str. 111–114 in Ustavno sodišče RS, 2013). Tudi Vrhovno sodišče RS se je sklicevalo na MESL<sup>6</sup> (Kresal, 2016, str. 114).

---

<sup>5</sup> Kot recimo pravice do dostojanstva (34. člen), svobode dela (49. člen), do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine (50. člen), do zdravstvenega varstva (51. člen), do enake obravnave (14. člen) in druge.

<sup>6</sup> Denimo Sodba VS RS, opr. št. VIII Ips 89/2008, z dne 23. 6. 2009 (ECLI:SI:VRSR:2009:VIII.IPS.89.2008 23. 6. 2009).

Kljub temu pa problematiko upoštevanja določb MESL (tudi v okviru sodne presoje) ponazarja odločba Upravnega sodišča RS v zadevi U 955/2007, ki se je nanašala na neprofitna stanovanja. Sodišče je v obrazložitvi izrecno zapisalo, da »*kar pa zadeva ugovor v zvezi z spoštovanjem ESL in citiranega mnenja EOSP, sodišče ugotavlja, da je tudi ta tožbeni ugovor neutemeljen, kajti pravice iz Evropske socialne listine niso iztožljive pravice, katere bi stranka lahko učinkovito zavarovala v postopku presoje posamičnega akta v upravnem sporu. Nespoštovanje vsebine Evropske socialne listine lahko pomeni politično odgovornost države, lahko se sproži postopek kolektivne po dodatnem protokolu ne more pa biti zatrjevana kršitev podlaga za odpravo izpodbijane odločbe zaradi njene nezakonitosti v razmerju do ESP v postopku sodnega varstva individualne pravice.*« (Upravno sodišče RS, 2007 in glej tudi: Kresal, 2016, str. 117). To je nasproten odnos do MESL v primerjavi s sodno prakso ostalih slovenskih sodišč. Po stališču Kresal, gre sklepati, da lahko to odločbo prezremo, saj gre za unikum, ki odstopa od pravila (Kresal, 2016, str. 118).

Kljub nekaterim pomanjkljivostim (denimo, da posameznik ne more neposredno iztožiti socialne pravice po MESL na nadnacionalni ravni itd.) pa je treba poudariti pomembne pozitivne učinke MESL, saj oblikuje evropske standarde na socialnem področju, ki so temelj za oblikovanje socialnih pravic v državah in za oblikovanje programov političnih strank in akcijo socialnih partnerjev. Po mnenju Bubnov Škoberne je tako učinek ureditve socialnih pravic po MESL za položaj posameznika precejšen, saj je ustavna ureditev socialnih pravic porok za stabilnost in trajnost pravic – državo zavezujejo mednarodni dokumenti in ustava, zato zakonodajalec in upravni organi ne morejo svobodno spreminjati ali odpravljati socialnih pravic, ki so določene v teh aktih (Bubnov Škoberne, 2000, str. 1332, 1336). Prav tako je MESL v vsakem primeru obvezujoča mednarodna pogodba, ki zavezuje države, ki so jo ratificirale (Končar, 2021, str. 439) – tudi Republiko Slovenijo. Skladno z 8. členom Ustave RS se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno (Bubnov Škoberne, 2000, str. 1335), kar se kaže tudi skozi že omenjeno sodno prakso, v kateri se slovenska sodišča sklicujejo na določbe MESL.

## **2.2 EKČP**

Tudi ESČP je razvilo pomembno sodno prakso, ki kaže na dodano vrednost, ki jo prinaša EKČP na področju boja proti revščini (Lavrysen, 2015, str. 293).

V nadaljevanju bo predstavljeno, na kak način lahko posameznik, ki živi v položaju revščine oziroma socialne izključenosti, išče zaščito s sklicevanjem na določbe EKČP ter ali je ESČP uspelo v zadostni meri prepoznati ranljivost oseb, ki živijo v revščini.

### 2.2.1 Obseg zaščite

EKČP v nobenem členu izrecno ne omenja revščine ali socialne izključenosti. Glavne določbe EKČP preko katerih lahko posamezniki, ki živijo v revščini, iščejo zaščito, so: 2. člen (Pravica do življenja), 3. člen (Prepoved mučenja), 8. člen (Pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja) in 1. člen Dodatnega protokola k EKČP (Varstvo premoženja) (Lavrysen, 2015, str. 299).

V okviru 2. člena EKČP (Pravica do življenja) iščejo osebe, ki živijo v revščini, zaščito zlasti na področju zdravstvenega varstva. Če finančne ovire onemogočijo osebi, ki živi v revščini, dostop do osnovnih zdravstvenih storitev, je to kršitev 2. člena EKČP (najmanj v primeru, če je zaradi tega njihovo življenje ogroženo). Tako je bilo odločeno v zadevi *Mehmet Şenturk in Bekir Şenturk proti Turčiji*, ko je nosečnica umrla, ker ji niso opravili nujne operacije, saj zaradi svojega premoženjskega stanja ni vnaprej plačala bolnišničnih stroškov. Nezmožnost dostopa do nujne zdravstvene oskrbe pa je v nasprotju s pozitivnimi obveznostmi, ki jih državam nalaga 2. člen EKČP (ESČP, 2013, odst. 89, 90, 97; Lavrysen, 2015, str. 299). Če pa je osnovno zdravstveno zavarovanje zagotovljeno, pa ESČP od držav ne zahteva, da bi nudile še dodatne (drage) zdravstvene storitve (ESČP, 2002; Lavrysen, 2015, str. 299).<sup>7</sup>

V okviru 3. člena EKČP (Prepoved mučenja) je ESČP presodilo, da lahko oseba, ki živi v revščini trdi, da se z njo ravna ponižujoče (saj država ne izpolnjuje obveznosti zagotavljanja ustrezne zaščite) zlasti v zadevah, ki zadevajo nedostopnost do zdravstvenega varstva (ESČP, 2005), zavetja (prebivališča) (ESČP, 2002 b), ali socialnih ugodnosti (ESČP, 2002 a). V zadevi *Budina proti Rusiji* je namreč ESČP zapisalo, da sodišče ne more izključiti odgovornosti države za »ravnanje«, ko se pritožnik, ki je v celoti odvisen od države, sooči z njeno ravnodušnostjo ob resnem pomanjkanju ali potrebi, ki ni v skladu s človeškim dostojanstvom (ESČP, 2009;

---

<sup>7</sup> V tej zadevi je država financirala 70 % dragega zdravlila za hudo bolnega pritožnika, preostalih 30 % pa bolnik ni zmožal plačati in mu je bilo zdravljenje nedostopno, kar bo vodilo v njegovo prezgodnjo smrt. ESČP je presodilo, da je Poljska s tem, ko je financirala 70 % zdravljenja, kljub temu ravnala v skladu s svojimi obveznostmi iz 2. člena EKČP (Zidar Al-Mutairi, 2018).

Lavrysen, 2015, str. 299; Zidar Al-Mutairi, 2018). V nobenem od omenjenih primerov pa ESČP ni ugotovilo, da bi dejansko šlo za situacijo, v kateri bi stiska pritožnika dosegla prag nečloveškega ali ponižujočega ravnanja (ESČP, 2002 b).<sup>8</sup>

EKČP v prvem odstavku 8. člena (Pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja) določa, da ima vsakdo pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja, doma in dopisovanja. To ne pomeni, da mora država vsakemu posamezniku zagotoviti dom, temveč mora zgolj ščititi že »obstoječe« domove. Natančneje ESČP v zadevi *Chapman proti Združenemu Kraljestvu* zapiše, da čeprav je očitno zaželeno, da ima vsak človek prostor, kjer lahko dostojno živi in ki ga lahko imenuje dom, je v državah pogodbenicah žal veliko oseb, ki nimajo doma. Ali država zagotavlja sredstva, da bi vsem omogočila dom, pa je stvar politične in ne sodne odločitve (ESČP, 2001, odst. 99). Na ta člen se pogosto sklicuje v primerih deložacij, saj ranljivi posamezniki ali skupine nesorazmerno trpijo v primerih prisilnih izselitev (Lavrysen, 2015, str. 300). V takih primerih ESČP zahteva, da države pogodbenice zagotovijo postopkovna varovala pred deložacijami in da je tveganje, da posameznik izgubi dom predmet temeljitega razmisleka, kar lahko v določenih primerih vodi tudi do obveznosti države, da zagotovi varno zavetje posebej ranljivim posameznikom (ESČP, 2012, odst. 118 in 126). Denimo, v zadevi *Stankova proti Slovaški* je ESČP odločilo, da gre – pri obveznosti posameznice, da zapusti stanovanje, v katerem je živila, ne da bi dobila nadomestno nastanitev – za kršitev 8. člena EKČP (ESČP, 2007, odst. 57 in dalje).

Kot omenjeno pa se varstvo pred revščino lahko zagotavlja tudi s sklicevanjem na 1. člen Dodatnega protokola k EKČP (Varstvo premoženja). Zavrnitve ali znižanja socialnih prejemkov, vključno s pokojninami, dodatki za brezposelnost ter socialnimi stanovanji posega v pravico do mirnega uživanja premoženja, ki je varovana v okviru 1. člena Dodatnega protokola k EKČP (ESČP, 2005 a; Lavrysen, 2015, str. 300). V zadevi *Stec proti Združenemu Kraljestvu* je bilo odločeno, da se pojem »premoženja,« ki ga vsebuje EKČP, lahko razširi na vse socialnovarstvene prejemke ne glede na to, ali temeljijo na plačevanju prispevkov ali ne (ESČP, 2006; Tulkens, 2015, str. 13-14). Širitev koncepta premoženja na področje upravičenj do socialnih prejemkov je tako gotovo pomembna z vidika varstva posameznikov pred revščino.

---

<sup>8</sup> V tej zadevi je ESČP presodilo, da pritožnikovo trpljenje, ne glede na to, da je za 14 mesecev ostal na ulici (tudi na škodo svojega zdravja), ni doseglo potrebne stopnje resnosti, da bi lahko prišel v poštev 3. člen EKČP.

### 2.2.1.1 Procesna zaščita

Pomembna pot procesnega varstva je bilo postopno širjenje področja uporabe 6. člena EKČP (Pravica do poštenega sojenja), ki se uporablja tudi v primerih, ko se presoja o najbolj diskrecijskih socialno-ekonomskih pravicah. V zadevi *Feldbrugge proti Nizozemski* je bilo namreč odločeno, da 6. člen EKČP nudi zaščitna postopkovna jamstva tudi v postopkih, povezanih z upravljanjem plačil socialne varnosti (ESČP, 1986). Pomembno vlogo pri vključevanju socialnih interesov v okvir varstva EKČP je torej imelo napredno pojmovanje koncepta »civilnih pravic« s tem, da ta vključuje tudi socialnovarstvene zahtevke (ESČP, 1986, odst. 26–40 ; Zidar Al-Mutairi, 2018). S tem so slednji postali varovani po 6. členu EKČP, ki zagotavlja pravico do poštenega sojenja (Zidar Al-Mutairi, 2018).

Naslednja pot procesne zaščite je dodajanje implicitnih procesnih garancij v eksplicitne materialne pravice. Primer za to je (že omenjena) deložacija, ko bi se recimo zahtevala zadostna pisna obrazložitev pred prisilno izselitvijo, kot tudi možnost, da se sorazmernost prisilne izselitve preveri na sodišču (Lavrysen, 2015, str. 301).

Vse navedeno pomeni, da morajo sodišča v okviru odločanja o civilnih pravicah, ki so lahko tudi socialnovarstvene, spoštovati vsa načela poštenega sojenja, kot so neodvisnost in nepristranskost, enakopravnost strank v postopku in odločanje v razumnem roku (Zidar Al-Mutairi, 2018).

Za učinkovito varstvo ter uresničevanje temeljnih socialnih pravic je ključno, da je ESČP razširilo polje v obravnavo sprejetih zadev, in sicer z zadevami s področja socialne varnosti (na podlagi 6. člena EKČP in 1. člena Protokola). S tem pa je ESČP (do neke mere) odpravilo problematiko temeljnih socialnih pravic – to je odsotnost sodnega varstva pred mednarodnim oz. nacionalnim sodiščem (Mišič in Strban, 2021, str. 529).

### 2.2.1.2 Nediskriminacija in sorazmernost

Kot je to opredelila Lavrysen, predstavlja naslednji sklop, preko katerega ESČP varuje pravice ljudi, ki živijo v revščini, okvir načela prepovedi diskriminacije. EKČP v 14. členu (Prepoved diskriminacije) določa, da je uživanje pravic in svoboščin, določenih z EKČP, zagotovljeno vsem ljudem, brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo



kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine. Ta člen se lahko uporabi samo v povezavi s še kakšnim drugim členom EKČP. V povezavi z revščino se je v dosednji praksi 14. člen uporabil v povezavi z 8. členom EKČP in 1. členom Dodatnega protokola k EKČP (Lavrysen, 2015, str. 302).

Naslednji sklop varovanja je upoštevanje varstva pred diskriminacijo pri presoji sorazmernosti. Denimo v primerih deložacije se dejstvo, da je posameznik pripadnik prikrajšane (neprivilegirane) skupine ali pa, da bo zaradi tega postal brezdomec, upošteva pri presoji sorazmernosti tega ukrepa (torej ukrepa prisilne izselitve) (Lavrysen, 2015, str. 302).

### **2.2.1.3 Omejitve varstva**

Kot vidimo ESČP zlasti v zadevah, ki se tičejo dostopa do zdravstvenih storitev, prisilne izselitve in poštenega sojenja vzame v obzir pritožnikove socialno-ekonomske ovire pri uživanju njihovih pravic po EKČP. Vendar pa je zaščita ljudi, ki živijo v revščini, predmet številnih omejitev. Natančneje, gre za dejstvo, da je EKČP dokument, ki štiti civilne in politične pravice, ne pa (neposredno) socialnih in ekonomskih. Iz zadeve *Pančenko proti Latviji* recimo izhaja, da EKČP kot taka ne zagotavlja socialno-ekonomskih pravic (kot je pravica do brezplačnega bivališča, pravica do dela, do brezplačne zdravstvene pomoči ali pravica zahtevati finančno pomoč od države za vzdrževanje določene ravni življenja) (ESČP, 1999; Lavrysen, 2015, str. 304).

Navedeno pomeni, da socio-ekonomsko prikrajšanje ne more biti neposredno izpodbijano, ampak le posredno (kolikor vpliva na uživanje civilnih in političnih pravic). Lavrysen pa ugotavlja tudi, da bolj, kot bi se primer lahko presojal v luči socialno-ekonomskih pravic, manjša je verjetnost, da bo ESČP presodilo, da je do kršitve EKČP res prišlo (Lavrysen, 2015, str. 304).

## **2.2.2 Slovenija in ESČP**

Če primeroma navedemo nekaj zadev ESČP, v katerih je bila tožena Slovenija, gre v okviru procesne zaščite omeniti zadevo *Korošec proti Sloveniji*. ESČP je sklenilo, da je Slovenija kršila načelo enakopravnosti strank v postopku s tem, ko se je delovno in socialno sodišče oprlo predvsem na mnenje invalidske komisije in ni imenovalo

neodvisnega izvedenca, da bi ocenil, ali pritožnik potrebuje stalno strokovno zdravstveno nego (ESČP, 2016; Zidar Al-Mutairi, 2018).

Omenimo lahko tudi zadevo *Krajnc proti Sloveniji*. ESČP je moralo v tej zadevi odgovoriti predvsem na vprašanje, ali je bilo, glede na dejstvo, da se je pritožnikov prejemek zaradi invalidnosti znižal za več kot polovico kljub temu da se je njegovo zdravstveno stanje poslabšalo, pritožniku naloženo pretirano breme. ESČP je na to vprašanje odgovorilo pritrdilno in tako ocenilo, da kljub temu, da so imele zakonske spremembe legitimni cilj varovati javne blagajne in spodbujati invalide s preostalo delovno zmožnostjo, da se zaposlijo, država ni uspela najti ustreznega ravnovesja med različnimi interesi (ESČP, 2017; Zidar Al-Mutairi, 2018).

### **2.3 Drugi viri, povezani s področjem boja proti revščini in socialne izključenosti (področjem socialne varnosti) v okviru Sveta Evrope**

V nadaljevanju bodo na kratko omenjeni še viri v okviru Sveta Evrope, povezani s socialno varnostjo. Poleg MESL in EKČP so ti viri še: Evropski kodeks o socialni varnosti ter Evropska konvencija o socialni varnosti (ki bosta v nadaljevanju tudi predstavljeni), Začasni Evropski sporazum o socialnih programih, ki zadevajo starost, invalidnost in preživele (ter njen protokol); Začasni Evropski sporazum o socialni varnosti, z izjemo programov za starost, invalidnost in preživele (ter njen protokol); Evropska konvencija o socialni in zdravniški pomoči (ter njen protokol); Evropska konvencija o socialni zaščiti kmetov ter Priporočilo Odbora ministrov o dostopu mladih iz prikrajšanih sosesk do socialnih pravic. Prav tako je bila 17. oktobra 2012 sprejeta skupna deklaracija “Acting together to eradicate extreme poverty in Europe”, ki so jo podpisali štirje »stebri« Sveta Evrope: Odbor ministrov, Parlamentarna skupščina (PSSE), Kongres lokalnih in regionalnih oblasti ter konferenca mednarodnih nevladnih organizacij (MNVO) (Svet Evrope, 2012, str. 1). V luči omejenega obsega prispevka vsi navedeni viri ne bodo podrobneje obravnavani.

#### **2.3.1 Evropski kodeks o socialni varnosti**

Evropski kodeks o socialni varnosti, ki je v Sloveniji veljaven od 27.2.2005, določa minimalno raven zaščite, ki jo morajo pogodbenice zagotavljati na področjih, kot so zdravstveno varstvo, dajatve za bolezen, dajatve za brezposelnost, dajatve za starost, dajatve za nesrečo pri delu in poklicno bolezen, družinske dajatve, dajatve za

materinstvo, dajatve za invalidnost, dajatve za preživele družinske člane itd. Protokola k Evropskemu kodeksu o socialni varnosti ter revidiranega Evropskega kodeksa o socialni varnosti pa Slovenija ni podpisala in ratificirala.

Se pa sicer na Evropski kodeks o socialni varnosti sklicuje MESL v 12. členu pri opredelitvi minimalne vsebine pravice do socialne varnosti (»MESL«, 2. točka prvega odstavka 12. člena in Kresal, 2002).

### **2.3.2 Evropska konvencija o socialni varnosti**

Slovenija prav tako ni podpisala in ratificirala Evropske konvencije o socialni varnosti ter Dodatnega sporazuma k Evropski konvenciji o socialni varnosti. Sicer pa se ta konvencija uporablja za vso zakonodajo, ki ureja naslednje veje socialne varnosti: dajatve za bolezen, dajatve za brezposelnost, dajatve za starost, dajatve za nesrečo pri delu in poklicno bolezen, družinske dajatve, dajatve za materinstvo, dajatve za invalidnost, dajatve za preživele družinske člane (»Evropska konvencija o socialni varnosti«, 2. člen).

## **3 Evropska unija**

V okviru EU bo med pravnimi viri, ki vsebujejo določbe o boju proti revščini, najprej predstavljena Pogodba o delovanju EU (v nadaljevanju PDEU) (poglavje 3.1), nato pa še Listina EU o temeljnih pravicah (v nadaljevanju Listina) (poglavje 3.2). Okvirno predstavljeni pa bodo tudi: Evropski steber socialnih pravic (v nadaljevanju ESSP) (poglavje 3.3), nekateri drugi pravni viri sprejeti na ravni EU (poglavje 3.4), sistem financiranja ukrepov za boj proti revščini v okviru EU (poglavje 3.5) ter pravni viri, ki so bili posebej sprejeti kot odziv na pandemijo covid-19 – povezani z bojem proti revščini (poglavje 3.6).

Glede pristojnosti EU in držav članic velja, da imajo na področju socialne politike glede vidikov, opredeljenih v PDEU, EU in države članice deljeno pristojnost (»PDEU«, drugi odstavek 4. člena). S podporo državam članicam v boju proti revščini, socialni izključenosti in diskriminaciji želi EU okrepiti vključevanje in povezanost evropske družbe ter vsem ljudem omogočiti enak dostop do možnosti in sredstev (Kennedy, 2021, str. 1).

Ena večjih novosti na področju boja proti revščini in socialni izključenosti, ki jih je prinesla strategija Evropa 2020 (t.j. Sporočilo Komisije z naslovom Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast, sprejeta leta 2010)<sup>9</sup> je bil cilj, da bi se število Evropejcev, ki živijo pod nacionalno mejo revščine, do leta 2020 zmanjšalo za 25 %, s čimer bi s položaja revščine rešili več kot 20 milijonov ljudi (Evropska komisija, 2010, str. 11). Ta cilj ni bil uresničen. Komisija je zato vključila nov cilj, zmanjšati število ljudi, ki živi v revščini najmanj za 15 milijonov ljudi (od tega vključno najmanj 5 milijonov otrok) do leta 2030, kar je bilo vključeno v Akcijski načrt za evropski steber socialnih pravic (Sporočilo Komisije, 2021, str. 7). Glavni cilj takšnih pobud evropske politike je podpora državam članicam pri njihovih nacionalnih politikah s področja boja proti revščini. Nimajo pa neposrednega vpliva na pravne zahteve za finančno (ali drugo) podporo, katera bi bila na voljo posameznikom, ki živijo na pragu revščine. Kljub temu so takšni cilji našli pot v pravne instrumente EU. PDEU v 9. členu denimo določa, da EU pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite, bojem proti socialni izključenosti in visoko stopnjo izobraževanja in usposabljanja ter varovanjem človekovega zdravja (»PDEU, 9. člen). Drugi odstavek PEU pa določa, da se EU bori (med drugim) proti socialni izključenosti in diskriminaciji ter spodbuja socialno pravičnost in varstvo (»PEU, drugi odstavek 3. člena; Verschueren, 2015, str.6).

Leta 2017 so vse tri glavne institucije EU (Evropski parlament, Svet in Komisija) izrazile svojo zavezanost Evropskemu stebru socialnih pravic (ESSP). ESSP vzpostavlja socialno zaščito in vključenost kot enega od glavnih treh področij (več o tem v poglavju 3.3 o ESSP).

### 3.1 PDEU

Temeljni členi PDEU (poleg že zgoraj omenjenih) ki ustvarjajo podlago za nadaljnje ukrepanje za boj proti revščini so 19. člen PDEU, 145–150 ter 151–161. člen PDEU (Kennedy, 2021, str. 1).

---

<sup>9</sup> Evropa 2020 je nasledila Lizbonsko strategijo iz leta 2000 (Jimena Quesada, 2017, str. 9). Z Lizbonsko strategijo pa je bil uveden mehanizem za spremljanje in usklajevanje, ki predvideva določanje ciljev, merjenje revščine na podlagi vrste kazalnikov in referenčnih vrednosti, smernice za države članice in nacionalne akcijske načrte za boj proti revščini (Kennedy, 2021, str. 1).

PDEU v 19. členu daje Svetu pooblastila, da sprejema ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi vrste razlogov, vključno z rasno ali narodnostjo pripadnostjo, vero ali prepričanjem, starostjo, invalidnostjo in spolno usmerjenostjo.

Členi 145–150 sodijo pod naslov IX (Zaposlovanje). Države članice in EU si v skladu s tem naslovom prizadevajo za razvoj usklajene strategije zaposlovanja in zlasti za spodbujanje kvalificiranih, usposobljenih in prilagodljivih delavcev in trgov dela, hitro prilagodljivih gospodarskim spremembam, da bi dosegle cilje, opredeljene v 3. členu PEU (»PDEU«, 145. člen).

Členi 151–161 pa sodijo pod naslov X (Socialna politika). 151. člen PDEU določa, da si EU in države članice prizadevajo za naslednje cilje: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranitvi izboljšav omogoči njihova harmonizacija, ustrezna socialna zaščita, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti (»PDEU«, prvi odstavek 151. člena). V ta namen EU in države članice izvajajo ukrepe, ki upoštevajo različnost prakse posameznih držav članic, zlasti na področju pogodbenih odnosov, ter potrebo po ohranitvi konkurenčnosti gospodarstva EU (»PDEU«, drugi odstavek 151. člena).

Problematiko iskanja ustreznega ravnovesja med ekonomskimi interesi (delovanjem notranjega trga) ter pomenom nacionalnega varstva ekonomsko-socialnih pravic ponazarjata zadevi *Viking* in *Laval* (sicer še iz časa pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe). Kritiki poudarjajo, da je v predmetnih zadevah SEU nakazalo nadvlado notranjega trga nad nacionalnimi sistemi socialnega varstva. Natančneje, SEU je v teh sodbah priznalo socialne cilje (v teh primerih zaščita delavcev) kot pomembne za izvajanje zakonodaje o notranjem trgu, je pa te cilje podredilo ekonomskim interesom (SEU, 2007; SEU 2007 a; Aranguiz, 2020, str. 19 in 21).

### **3.2 Listina EU o temeljnih pravicah**

Naslednji ključni vir je Listina, ki poleg PEU in PDEU sestavlja primarno pravo EU (Trstenjak in Brkan, 2012, str. 172).

Vloga Listine v krepitevi socialnih pravic se (med drugim) kaže v mnenju generalnega pravobranilca Tizzana v zadevi *BECTU*, kjer je le-ta zapisal, da socialne pravice, kot so varstvo in zdravje pri delu, ne smejo biti podrejene izključno ekonomskim vidikom (SEU, mnenje generalnega pravobranilca, 2001, odst. 51; SEU, 1996, odst. 28 in Ashiagbor, 2004, str. 64). Socialne in ekonomske pravice so razpršene po Listini in jih lahko najdemo pod različnimi naslovi, iz česar lahko zaključimo, da je ena od značilnosti Listine ta, da postavlja ekonomske in socialne pravice na isto osnovo (oz. raven) kot civilne in politične pravice (Barnard, Deakin in Hobbs, 2001, str. 468).

### 3.2.1 34. člen Listine

Ključen člen s področja boja proti revščini je 34. člen Listine, ki nosi naslov Socialna varnost in socialna pomoč. Ta člen temelji na 153. in 156. členu PDEU, 12. členu MESL (že omenjen zgoraj) in 10. točki leta 1989 sprejete Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev. Denimo, drugi odstavek 34. člena Listine<sup>10</sup> temelji na členih 12(4) in 13(4) MESL in točke 2 Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev (Martin, 2019, str. 2194). Tretji odstavek 34. člena Listine<sup>11</sup> odseva pravila iz 30 in 31. člena MESL in 10. člena Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev. EU mora ta odstavek 34. člena Listine upoštevati v kontekstu 153. člena PDEU (Agencija EU za temeljne pravice, 2007–2022; Pojasnila k Listini, 2007, str. 11).

EU in države članice imajo (kot omenjeno) na področju socialne politike glede vidikov, opredeljenih v PDEU, deljeno pristojnost, torej se mora v luči »omejene pristojnosti« EU tudi zadržati pri sprejemanju pravnih pravil. Socialna pomoč in stanovanjska pomoč sta socialni pravici izključno programske narave, katere uresničevanje je izključno v rokah držav članic, saj EU v na tem področju nima pristojnosti. V 153. členu PDEU je namreč navedeno, da je boj proti socialni izključenosti eno področje, kjer EU podpira in dopolnjuje delovanje držav članic, vendar ne sprejema nobenih pravil za usklajevanje (»PDEU«, j. točka prvega odstavka 153. člena; Bojarski, Schindlauer, Wladasch, 2014, str. 61).

---

<sup>10</sup> »Vsakdo, ki v Uniji zakonito prebiva in spreminja prebivališče, ima pravico do dajatev socialne varnosti in socialnih ugodnosti v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.«

<sup>11</sup> »V boju proti socialni izključenosti in revščini Unija priznava in spoštuje pravico do socialne pomoči in pomoči pri pridobitvi stanovanj, ki naj zagotovita dostojno življenje vsem, ki nimajo zadostnih sredstev, v skladu s pravili, ki jih določajo pravo Unije ter nacionalne zakonodaje in običaji.«

34. člen Listine kot celota je torej omejen s sklicevanjem na pravo EU in nacionalno zakonodajo, kar pomeni, da ta člen ne ustvarja splošne pravice do socialne varnosti ali socialnih ugodnosti, če to ne izhaja iz prava EU ali nacionalnega prava. Socialna varnost na ravni EU ni predmet harmonizacije (temveč zgolj koordinacije) nacionalne zakonodaje. Vsaka država članica pa ostane odgovorna za lastno zakonodajo in odloča, katere dajatve se izplačujejo in komu (»Uredba 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti«, 4. točka preambule, Vlada Združenega Kraljestva, 2017, str. 56).

### **3.2.2 Posameznik in Listina**

V primerih, ko se Listina uporabi, se lahko posamezniki sklicujejo na njene določbe (Agencija EU za temeljne pravice, 2020 str. 19). Listina pa se uporabi za institucije, organe, urade in agencije EU ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo EU. Zato spoštujejo pravice, upoštevajo načela in spodbujajo njihovo uporabo v skladu s svojimi pristojnostmi in ob spoštovanju meja pristojnosti EU, ki so ji dodeljene v Pogodbah (»Listina«, prvi odstavek 51. člena).

Pojasnila k 52. členu Listine potrdijo, da lahko ima v nekaterih primerih člen Listine tako značilnosti pravice, kot tudi načela in tak primer je ravno člen 34 (Pojasnila k Listini, 2007, str. 19). Prvi in tretji odstavek 34. člena Listine torej določata načela, ki usmerjajo institucije (in ne določata »izvršljivih« pravic). Edina izvršljiva pravica izhaja iz drugega odstavka 34. člena, ki potrjuje pravice, ki izhajajo iz določb o prostem gibanju znotraj EU (»Pojasnila k Listini«, Pojasnila k členu 34 in 52, Vlada Združenega Kraljestva, 2017, str. 56).

### **3.2.3 Primer sodne praksa Sodišča EU (zadeva *Kamberaj*)**

Kot primer sodne prakse v zvezi z obravnavano tematiko (tudi 34. člena Listine) gre izpostaviti zadevo *Kamberaj* (SEU, 2012). Zadeva (vprašanje za predhodno odločanje) se je nanašala na spor med S. Kamberajem ter zavodom avtonomne pokrajine Bolzano za socialna stanovanja (v nadaljevanju: IPES), zaradi zavrnitvene odločbe s strani IPES, da bi S. Kamberaju za leto 2009 odobril subvencijo za stanovanje, ker je v proračunu (predvidenem za dodelitev tovrstne subvencije državljanom tretjih držav) zmanjkalo sredstev. S. Kamberaj je bil namreč albanski državljan, ki je od leta 1994 prebival in je bil redno zaposlen v Provincia autonoma di Bolzano.

SEU je presodilo, da morajo države članice pri določanju ukrepov socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva, ki so opredeljeni v njihovi nacionalni zakonodaji in za katere velja načelo enakega obravnavanja (določeno v členu 11(1)(d) Direktive 2003/109) spoštovati pravice in upoštevati načela, določena v Listini, zlasti tiste iz 34. člena Listine. Na podlagi tretjega odstavka tega člena v boju proti socialni izključenosti in revščini EU (in tudi države članice, ko izvajajo pravo EU) priznavaj[oj] in spoštuj[e]j[oj] pravico do socialne pomoči in pomoči pri pridobitvi stanovanj, ki naj zagotovita dostojno življenje vsem, ki nimajo zadostnih sredstev, v skladu s pravili, ki jih določajo pravo EU ter nacionalne zakonodaje in običaji (SEU, 2012, odst. 80).

SEU je torej odločilo, da EU na podlagi 34. člena Listine priznava in spoštuje pravico do socialne pomoči in pomoči pri pridobitvi stanovanj, ki naj zagotovita dostojno življenje vsem, ki nimajo zadostnih sredstev. Iz tega izhaja, da se s subvencijo, ki je bila sporna v postopku v glavni stvari, uresničuje cilj, določen v navedenem členu Listine na podlagi prava EU ni mogoče šteti, da ni del osnovnih prejemkov v smislu člena 11(4) Direktive 2003/109. Nacionalno sodišče mora glede tega priti do potrebnih ugotovitev, pri tem pa upoštevati cilj navedene subvencije, njeno višino, pogoje za njeno dodelitev in umestitev te subvencije v italijanskem socialnem sistemu (SEU, 2012, odst. 91). V konkretni zadevi je SEU torej odločilo, da subvencija za stanovanje lahko sodi pod enajsti odstavek 4. člena Direktive 2003/109, državam članicam pa glede teh prejemkov ni dovoljeno postavljati meja načelu enakega obravnavanja. Pravo EU torej izključuje nacionalno ali regionalno zakonodajo, ki državljanke tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, obravnava drugače kot državljanke EU, glede dodeljevanja sredstev za stanovanjske ugodnosti.

Takšna odločitev poudari ključno določbo sistema socialne varnosti, ki izhaja iz Listine. Gre za pomembno odločbo za uresničevanje pravice do socialne varnosti v okviru prava EU (Bojarski, Schindlauer, Wladasch, 2014, str. 63).

### **3.3 Evropski steber socialnih pravic (ESSP)**

V nadaljevanju prispevka bo predstavljen še en vir v okviru prava EU (na področju boja proti revščini ter socialni izključenosti), in sicer ESSP.



### **3.3.1 Osnoven oris pomena in sestave ESSP**

ESSP navaja načela in pravice, ki so bistvenega pomena za poštene in dobro delujoče trge dela ter sisteme socialne varnosti v Evropi 21. stoletja. Na ravni EU ESSP ne predvideva razširitev pristojnosti EU in njenih nalog, ki so določene s PEU in PDEU. Izvajati bi ga bilo treba v okviru teh pristojnosti (»Medinstitucionalna razglasitev evropskega stebra socialnih pravic«, 14 in 18. točka preambule).

ESSP vključuje številna načela, ki presegajo Listino (razen v določenih izjemah). V nekaterih primerih se ta načela bolj zgledujejo po MESL, tako da ESSP pravzaprav poskuša premostiti vrzel med Listino in MESL (De Schutter, 2018, str. 44 in 46). ESSP temelji na 20 načelih s treh področij: 1) enake možnosti in dostop do trga dela, 2) pošteni delovni pogoji ter 3) socialna zaščita in vključenost (»ESSP«, poglavje I, II in III).

Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija so se za oblikovanje ESSP odločile kot odziv na posledice gospodarske in finančne krize (2008–2013), ki je negativno vplivala na kakovost življenja prebivalcev po vsej EU. Od leta 2021 je ESSP sestavni del vseh politik EU, njegovo uresničevanje pa se spremlja v okviru evropskega semestra (Republika Slovenija, 2021).

Po mnenju nekaterih avtorjev gre sklepati, da je glavni cilj evropskega stebra socialnih pravic dokončanje Evropske monetarne unije in notranjega trga. Za takšno dokončanje je treba namreč na socialno politiko in sisteme socialne podpore gledati kot na dejavnike, ki vplivajo na zvišano produktivnost, na mednarodno konkurenčnost in na dvig življenjskega standarda. ESSP se šteje za samostojen pravni vir, ki določa ključna načela in vrednote, ki so skupne na ravni EU, katerega namen je, da bi vtrl pot k modelu vključujoče rasti (*inclusive growth model*) (Lörcher in Schömann, 2016, str. 5).

### **3.3.2 Akcijski načrt za ESSP**

Akcijski načrt za ESSP (v nadaljevanju: Akcijski načrt) so Evropski parlament, Svet in Komisija podpisali 7.5.2021 na socialnem vrhu v Portu. Je prispevek Komisije k izvajanju načel socialnega stebra v skladu s pozivi evropskih voditeljev in Evropskega parlamenta. Akcijski načrt določa več ukrepov EU, h katerim se je Komisija zavezala v tem mandatu in ki temeljijo na številnih ukrepih, sprejetih od

razglasitve ESSP. Določa tudi tri cilje na ravni EU, ki jih je treba doseči do leta 2030 in ki bodo prispevali k usmerjanju nacionalnih politik in reform (Sporočilo Komisije, 2021, str. 3).

Kot izhaja iz Akcijskega načrta, dvajset načel evropskega stebra socialnih pravic usmerja k močni socialni Evropi in zastavlja vizijo za naša nova socialna pravila. Učinkovito izvajanje ESSP je odvisno od odločnosti in ukrepov držav članic, ki so v prvi vrsti odgovorne za politike zaposlovanja, znanja in spretnosti ter socialne zadeve. Ukrepi na ravni EU lahko dopolnjujejo nacionalne ukrepe (Sporočilo Komisije, 2021, str. 4).

ESSP je služil kot izhodišče za izvajanje vrste zakonodajnih in političnih pobud, kot sta Direktiva 2019/1152 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih ter svezeni za socialno pravičnost, ki vključuje Uredbo 2019/1149 o ustanovitvi Evropskega organa za delo in priporočilo Sveta z dne 8. novembra 2019 o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite. Komisija je oktobra 2020 objavila predlog direktive o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji, katerega cilj je boj proti revščini zaposlenih (Kennedy, 2021, str. 2-3) .

Nadalje Komisija v tem Akcijskem načrtu predlaga tri krovne cilje EU, ki jih je treba doseči v tem desetletju na področju zaposlovanja, znanja in spretnosti ter socialne zaščite in so v skladu s cilji trajnostnega razvoja OZN.<sup>12</sup> To so:

- Do leta 2030 bi moralo biti zaposlenih vsaj 78 odstotkov prebivalstva, starega od 20 do 64 let;
- Vsako leto bi se moralo vsaj 60 odstotkov odraslih udeležiti programov usposabljanja;
- Število oseb, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, bi bilo treba do leta 2030 zmanjšati za vsaj 15 milijonov (Sporočilo Komisije, 2021, str. 6–7).

V akcijskem načrtu so bile napovedane tudi druge pobude, med drugim evropska platforma za boj proti brezdomstvu, ki je bila vzpostavljena junija 2021, priporočilo Sveta o minimalnem dohodku (2022), pobuda o dolgotrajni oskrbi (2022) ter ustanovitev strokovne skupine za prihodnost socialne države, ki bo pripravila

---

<sup>12</sup> Spreminjamo naš svet: Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030.

poročilo do konca leta 2022. Komisija je predlagala tudi revidirano različico pregleda socialnih kazalnikov, da bi se bolje odražale prednostne naloge politike akcijskega načrta. Ministri za zaposlovanje in socialne zadeve so junija 2021 potrdili prenovljeni seznam glavnih kazalnikov (Kennedy, 2021, str. 3). Komisija bo akcijski načrt pregledala leta 2025. Pregled bo zagotovil podlago za nadaljnje ukrepe na ravni EU za doseganje ciljev EU za leto 2030 (Sporočilo Komisije, 2021, str. 33).

### **3.3.3 Posameznikove možnosti v okviru ESSP (ESSP kot politični instrument)**

V 15. točki preambule Medinstitucionalne razglasitve ESSP je sicer zapisano, da načela, zapisana v ESSP, zadevajo državljane EU ter državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU. Sklicevanja na »delavce« v okviru ESSP pa zadevajo vse zaposlene osebe, ne glede na njihov zaposlitveni status, način ali trajanje zaposlitve.

Komisija je tista, ki v okviru ESSP deluje in tudi spodbuja države članice, da oblikujejo in izvajajo svežnje ukrepov na področjih, ki sodijo pod ESSP (torej na glavnih treh področjih: enake možnosti in dostop do trga dela; pošteni delovni pogoji; socialna zaščita in vključevanje).

Uresničevanje ESSP pa je skupna politična zaveza in odgovornost. ESSP lahko označimo kot instrument mehkega prava EU (Mišič, 2020, str. 41). Izvajati bi ga bilo treba tako na ravni EU kot na ravni držav članic v okviru njihovih pristojnosti, ob upoštevanju različnih socialno-ekonomskih okolij in raznolikosti nacionalnih sistemov (vključno z vlogo socialnih partnerjev) ter v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti (»Medinstitucionalna razglasitev evropskega stebra socialnih pravic«, 17. točka preambule). To je skladno z načeloma subsidiarnosti in prenosa pristojnosti. Vendar zgolj implementacija ESSP na nacionalni ravni ne bi rešila asimetrije na evropski ravni med interesi notranjega trga in nezadostne socialne dimenzije (Aranguiz, 2020, str. 27).

ESSP sicer ni pravno zavezujoč in ne vsebuje mehanizma sankcij za kršitve njegovih določil (Bagari, 2020, str. 113). Vseeno pa želi na nacionalni ravni sprožiti tako zakonodajno kot nezakonodajno dejavnost. Na eni strani tako želi spodbuditi razvoj zakonodaje na ravni EU, na drugi strani pa želi spodbuditi države članice, da v okviru svojih pristojnosti uresničujejo temeljne socialne pravice (De Schutter, 2018, str. 3 in 35–36).

Steber je torej politični inštrument, ki zagotavlja relevantne smernice, vendar ne ustvarja izvršljivih pravnih jamstev pred sodišči ali drugimi neodvisnimi telesi. Kot posledica tega so se tudi razvila prizadevanja na ravni EU, da bi se socialne pravice razvijale v izvršljive pravice. To pa se tiče tudi krepitve povezave z MESL (De Schutter, 2018, str. 46; Rainone, 2020, str. 146). Tako bi seveda lahko ESSP prispeval k vzpostavitvi večjega ravnovesja med ekonomskimi in socialnimi pravicami (De Schutter, 2018, str. 35).

### **3.4 Drugi viri povezani s področjem boja proti revščini in s socialno varnostjo v okviru EU**

Z vidika geneze razvoja socialnih pravic v okviru EU velja omeniti Listino o temeljnih socialnih pravicah delavcev. Ko je takratna Evropska skupnost leta 1989 sprejela omenjeno listino, je prišlo do večjega vsebinskega posega na socialno področje. Listina je vsebovala pomembne socialne in ekonomske pravice, razdeljene na skupine, kot so: zaposlovanje in plačilo; izboljšanje življenjskih in delovnih razmer; pravica do socialne zaščite; pravica do svobode združevanja in kolektivnega pogajanja; pravica do poklicnega usposabljanja; enako obravnavanje moških in žensk; pravica delavcev do obveščeniosti, posvetovanja in soudeležbe; varnost in zdravje pri delu; zaščita otrok in mladine; zaščita starih oseb; zaščita invalidnih oseb. Listina je bila programskega značaja in ni bila pravno obvezujoča. Imela je samo političen pomen in je ni bilo mogoče uveljavljati pred sodiščem (Kavar-Vidmar, 2001, str. 8).

Nadalje je (v zadnjih letih) Evropski Parlament sprejel več resolucij za okrepitev ukrepov EU za zmanjšanje revščine in izboljšanje razmer in možnosti za socialno prikrajšane osebe, denimo Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 24. oktobra 2017 o politikah na področju minimalnega dohodka kot sredstvu za boj proti revščini. Naraščajoče število brezdomcev po EU in pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj tako vse bolj skrbita Parlament, o čemer pričata resolucija z dne 24. novembra 2020 o boju proti brezdomstvu v Evropski uniji in resolucija z dne 21. januarja 2021 o dostopu do dostojnih in cenovno dostopnih stanovanj za vse, v katerih Parlament poziva Komisijo in države članice, da zagotovijo, da bo pravica do ustreznega bivališča priznana in izvršljiva kot temeljna človekova pravica v evropski in nacionalni zakonodaji (Kennedy, 2021, str. 6).

Med drugim velja omeniti še dve uredbi EU. Uredba 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti v preambuli določa, da pravila za koordinacijo nacionalnih sistemov socialne varnosti spadajo v okvir prostega gibanja oseb in morajo prispevati k izboljšanju njihovega življenjskega standarda in pogojev za zaposlitev. Treba pa je spoštovati posebne značilnosti nacionalnih zakonodaj na področju socialne varnosti in zato oblikovati le sistem koordinacije. (»Uredba 883/2004«, 4. točka preambule). Uredba 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami), pa se (med drugim) uporablja za delavce, za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali več držav članic in so državljani ene od držav članic ali osebe brez državljanstva ali begunci, ki stalno prebivajo na ozemlju ene od DČ, pa tudi za njihove družinske člane in preživele osebe (»Uredba 1408/71«, prvi odstavek 2. člena).

Omeniti pa velja naslednje pravne vire, ki pa v prispevku (v luči omejenega namena ter obsega) ne bodo podrobneje predstavljeni, in sicer: Predlog Komisije za globalno partnerstvo za izkoreninjenje revščine in trajnostni razvoj (Mesta, države EU in Evropska komisija si, s partnerstvom v okviru agende EU za mesta na področju revščine, nadalje prizadevajo opredeliti politike EU, ki vplivajo na vključevanje revnih in obnovo prikrajšanih sosesk); Priporočilo Komisije o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela; Belo knjigo o pokojninah (Evropska komisija, 2012); Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Povečanje učinka razvojne politike EU (agenda za spremembe); Priporočilo Komisije: Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti; Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Dostojno življenje za vse: od vizije do skupnega ukrepanja; Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Krepitev socialne razsežnosti ekonomske in monetarne unije ter Priporočilo Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela (Kennedy, 2021, str. 1-6).

### **3.5 Financiranje ukrepov za boj proti revščini na ravni EU**

Navsezadnje je potrebno omeniti tudi sama sredstva za financiranje ukrepov za boj proti revščini. Na ravni EU je tako potrebno omeniti Evropski socialni sklad (ESS), v okviru katerega so na voljo sredstva EU za sofinanciranje ukrepov za boj proti diskriminaciji in pomoč najbolj prikrajšanim pri dostopu do trga dela (Kennedy,

2021, str. 3). Evropski socialni sklad je bil oblikovan z Rimsko pogodbo, da bi se izboljšale mobilnost delavcev in možnosti zaposlovanja (Hoffman, 2021, str. 1).

Maja 2018 je Komisija predstavila predlog za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027. Predlog je vključeval prenovljeni ESS+ s proračunom v višini 101 milijarde EUR. Junija 2021 je bila sprejeta Uredba 2021/1057 o vzpostavitvi ESS+ (Kennedy, 2021, str. 4). Ta naj bi združeval Evropski socialni sklad (ESS), pobudo za zaposlovanje mladih, Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD), program EU za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) in zdravstveni program EU (Hoffman, 2021, str. 4). Cilj Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) je podpreti države članice pri reševanju krize, ki jo je povzročila pandemija covid-19, doseči visoko stopnjo zaposlenosti in pravično socialno zaščito ter razviti usposobljeno in odorno delovno silo, ki bo pripravljena na prehod na zeleno in digitalno gospodarstvo. Pravno podlago pa predstavljajo členi 46(d), 149, 153(2)(a), 164, 175(3) in 349 PDEU (Hoffman, 2021, str. 1). Določbe o ESS+ med drugim navajajo, da bi bilo potrebno vsaj 25 % sredstev ESS+ na nacionalni ravni nameniti za boj proti revščini in socialni izključenosti, pri čemer bi morale države članice (v katerih je revščina otrok najbolj razširjena) vsaj 5 % teh sredstev vložiti v ukrepe za boj proti revščini otrok. Poleg tega bodo morale vse države članice vsaj 3 % svojega deleža sredstev ESS+ nameniti za boj proti materialni prikrajšanosti (Hoffman, 2021, str. 4; Sporočilo Komisije, 2021, str. 27).

V prejšnjem odstavku že omenjeni Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD) pa podpira programe držav EU, ki zagotavljajo hrano in/ali osnovno materialno pomoč najbolj ogroženim prebivalcem. Uredba o FEAD (št. 223/2014) je bila sprejeta leta 2014. Leta 2018 je bila spremenjena z več poenostavitvami. Aprila 2020 so začele veljati nove spremembe, ki so uvedle posebne ukrepe za obvladovanje krize covid-19. Februarja 2021 pa je bila Uredba o FEAD spremenjena, da bodo v Sklad lahko prerazporejena sredstva iz mehanizma REACT-EU v odziv na krizo zaradi covid-19 (Evropska Komisija, FEAD).

### **3.6 Pandemija covid-19 in pravni viri EU**

Glede na aktualne razmere je potrebno omeniti, da je tudi pandemija covid-19 pomembno vplivala na razširjenost revščine (Almeida in drugi, 2021, str. 413). V tej luči so bili na ravni EU sprejeti številni relevantni pravni akti in drugi ukrepi, ki naslavljajo to problematiko

Februarja 2021 je začel veljati Mehanizem za okrevanje in odpornost. Sprejeta je bila Uredba 2021/241 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost, cilj pa je zagotoviti do 723,8 milijarde EUR sredstev do konca leta 2026 za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic krize zaradi covid-19. Dva od šestih stebrov, določenih v tem mehanizmu, bosta prispevala k boju proti revščini in socialni izključenosti, in sicer steber o socialni in teritorialni koheziji ter steber politik za naslednjo generacijo, otroke in mladino (»Uredba 2021/241; Kennedy, 2021, str. 4).

Evropski Parlament je 17. aprila 2020 sprejel resolucijo o usklajenem ukrepanju EU za spoprijemanje s pandemijo covid-19 in njenimi posledicami, v kateri je obravnaval položaj številnih ranljivih skupin in pozval k celoviti strategiji za boj proti revščini. Parlament je sprejel tudi resolucijo o politiki zaposlovanja in socialni politiki v evro območju leta 2020, v kateri je izrazil zaskrbljenost zaradi uničujočih socialnih posledic krize zaradi covid-19, in resolucijo o vidikih zaposlovanja ter socialnih vidikih v letni strategiji za trajnostno rast za leto 2021 (Kennedy, 2021, str. 5).

Omeni se lahko še Uredba Sveta 2020/672 o vzpostavitvi evropskega instrumenta za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) po izbruhu covid-19 ter Uredba o spremembi Uredbe (EU) št. 223/2014 glede uvedbe posebnih ukrepov za reševanje krize, povezane z izbruhom covid-19.

V odziv na pandemijo covid-19 in njen nesorazmeren vpliv na mlade je Komisija julija 2020 predlagala še sveženj za podpiranje zaposlovanja mladih, vključno s priporočilom Sveta za Most do delovnih mest – okrepitev jamstva za mlade (Kennedy, 2021, str. 5).

#### **4 Zaključek**

V članku smo prikazali in analizirali pravne vire s področja boja proti revščini in socialni izključenosti na ravni Sveta Evrope in EU. Na podlagi vsega navedenega gre skleniti, da so pravni viri in določbe številne, vendar z omejenimi neposrednimi pravnimi učinki za posameznike. Bistveno je, kako so ekonomsko-socialne pravice (oziroma sistem njihovega varstva) vzpostavljene na nacionalni ravni.

Denimo, MESL sicer vsebuje katalog ekonomskih in socialnih pravic, vendar posameznik nima možnosti neposredne pritožbe na ravni Sveta Evrope (pred EOŠP) v primeru, da meni, da mu je država kršila njegove ekonomske in socialne pravice po MESL. Je pa v okviru MESL možna uporaba mehanizma kolektivnih pritožb na EOŠP (denimo s strani reprezentativnih sindikatov in mednarodnih nevladnih organizacij) zato je na mestu poziv k premisleku k pogostejši uporabi tega mehanizma, saj slovenski reprezentativni sindikati do danes še niso vložili nobene kolektivne pritožbe. Prav tako pa je MESL neposredno obvezujoča in ratificirana mednarodna pogodba s strani Republike Slovenije, zato se njene določbe, v skladu z 8. členom Ustave RS, uporabljajo neposredno. Tako so v praksi predvsem nacionalna sodišča tista, ki pripomorejo k spoštovanju in uresničevanju temeljnih socialnih pravic po MESL (kadar odločajo o zadevah iz njihove pristojnosti, ki se tičejo pravic določenih v MESL).

Nadalje EKČP sicer posamezniku omogoča neposredno pritožbo pred EŠČP, vendar je EKČP primarno pravni vir, ki je namenjen varstvu političnih in državljanskih človekovih pravic (ne pa ekonomsko-socialnih pravic). Kljub temu pa so določene določbe povezane tudi z varstvom pred revščino (posameznikove lastnine, doma, dostojanstva itd.), tako da iz predstavljene sodne prakse izhajajo nekaj primerov, v katerih so posamezniki v položaju revščine (prikrajšanja) s svojo pritožbo na EŠČP uspeli.

V okviru prava EU Listina in ESSP sicer vključujeta številne določbe, ki posameznike varujejo pred revščino, vendar je bistveno, kako navedene pravice oziroma načela EU in države članice konkretizirajo v svojih pravnih virih. Listina zavezuje države članice, kadar izvajajo pravo EU. Posameznik pa se, denimo, ne more neposredno sklicevati na določbe ESSP, saj ESSP ni pravno zavezujoč in ne vsebuje lastnega mehanizma sankcij za kršitve njegovih določil. Na ravni EU so sicer pomembni tudi številni drugi pravni viri, ki naslavlajo položaj posameznikov v položaju revščine (nekateri akti so bili sprejeti tudi v luči ciljev odpravljanja posledic pandemije covid-19).

Na podlagi vsega navedenega gre zaključiti, da je za pravno varstvo ekonomsko-socialnih pravic posameznika poglobitnega pomena sprejem ustreznih politik in pravnih aktov na nacionalni ravni – ob upoštevanju vseh zavezujočih nadnacionalnih (evropskih) pravnih virov. Ob čedalje večjem pomenu (tudi v prihodnje) ustreznega zagotavljanja in uresničevanja temeljnih ekonomsko-socialnih človekovih pravic, pa



bi, v luči zagotavljanja varstva ranljivim posameznikom, veljalo razmisliti o dodatni krepitvi sistemov za pravno varstvo posameznikovih socialnih in ekonomskih pravic tudi na ravni Sveta Evrope in EU (po zgledu državljskih in političnih pravic). V luči nadaljnjega vseobsegajočega družbenega napredka socialno-ekonomske pravice ne smejo imeti »drugorazrednega« položaja.

### Pravni viri, sodna praksa

- Agencija EU za temeljne pravice. (2007–2022). EU Charter of Fundamental Rights. Pridobljeno na: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/34-social-security-and-social-assistance#explanations>.
- Agencija EU za temeljne pravice. (2020). Uporaba Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v pravu in pri oblikovanju politike na nacionalni ravni: Smernice. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije. Pridobljeno na: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-charter-guidance\\_sl.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_sl.pdf).
- Direktiva 2019/1152 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji, UL L 186, 11.7.2019, str. 105–121.
- Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost, UL L 180, 19.7.2000, str. 22–26.
- Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, UL L 16, 23.1.2004, str. 44–53.
- ESČP. (1979). Odločba št. 6289/73, *Airey proti Irski*, z dne 9.10.1979.
- ESČP. (1986). Odločba št. 8562/79, *Feldbrugge proti Nizozemski*, z dne 29.5.1986.
- ESČP. (1999). Odločba št. 40772/98, *Paničenko proti Latviji*, z dne 28.10.1999.
- ESČP. (2001). Odločba št. 27238/95, *Chapman proti Združenemu Kraljestvu*, z dne 18.1.2001.
- ESČP. (2002 a). Odločba št. 56869/00, *Larioshina proti Rusiji*, z dne 23.4.2002.
- ESČP. (2002 b). Odločba št. 39022/97, *O'Rourke proti Združenemu Kraljestvu*, z dne 26.6.2002.
- ESČP. (2002). Odločba št. 65653/01, *Nitecki proti Poljski*, z dne 21.3.2002.
- ESČP. (2005 a). Odločba št. 75255/01, *Goudswaard-Van Der Lans proti Nizozemski*, z dne 22.9.2005.
- ESČP. (2005). Odločba št. 14462/03, *Pentiacova in drugi proti Moldaviji*, z dne 4.1.2005.
- ESČP. (2006). Odločba št. 65731/01 in 65900/01, *Stec proti Združenemu Kraljestvu*, z dne 12.4.2006.
- ESČP. (2007). Odločba št. 7205/02, *Stankona proti Slovaški*, z dne 9.10.2007.
- ESČP. (2009). Odločba št. 45603/05, *Budina proti Rusiji*, z dne 18.6.2009.
- ESČP. (2012). Odločba št. 25446/06, *Yordanova in drugi proti Bulgariji*, z dne 24.4.2012.
- ESČP. (2013). Odločba št. 13423/09, *Mehmet Şenturk in Bekir Şenturk proti Turčiji*, z dne 9.7.2013.
- ESČP. (2016). Odločba št. 77212/12, *Korošec proti Sloveniji*, z dne 8.1.2016.
- ESČP. (2017). Odločba št. 38775/14, *Krajnc proti Sloveniji*, z dne 31.10.2017.
- Evropska Komisija. (2010). Evropa 2020, Sporočilo Komisije, Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast. Bruselj, 2010. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_SL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf).
- Evropska Komisija. (2012). Sporočilo z dne 16. februarja 2012 z naslovom »Bela knjiga – Agenda za ustrezne, varne in vzdržne pokojnine« (COM(2012)0055)
- Evropska Komisija. Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD). Pridobljeno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=sl&catId=1089>.
- Evropska konvencija o socialni in zdravniški pomoči, Pariz, 11.12.1953, št. 14.
- Evropska konvencija o socialni varnosti, Pariz, 14.12.1972, št. 078.
- Evropska konvencija o socialni zaščiti kmetov, Strasbourg, 06.05.1974, št. 83.
- Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, 1950, Spremenjena in dopolnjena s protokoli št. 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15 in 16.
- Evropska socialna listina – spremenjena, Strasbourg, 03.05.1996, št. 163

- Evropski kodeks o socialni varnosti, Strasbourg, 16.04.1964, št. 048.
- Evropski odbor za socialne pravice. Sklepi, 2003. Francija, str. 214.
- Evropski odbor za socialne pravice. Sklepi, 2005. Francija, str. 261.
- Evropski steber socialnih pravic, Gothenburg, 2017.
- International Federation for Human Rights (FIDH) proti Belgiji*, pritožba št. 75/2011.
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 326, 26.10.2012, str. 391–407.
- Listina Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev, 9.12.1989, COM(89) 471 final
- Medinstitucionalna razglasitev evropskega stebra socialnih pravic, OL C 428, 13.12.2017, str. 10–15.
- Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah, Generalna skupščina Združenih narodov, 16.12.1966.
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Generalna skupščina Združenih narodov, 16.12.1966.
- Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah, UL C 303, 14.12.2007, str. 17–35.
- Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL C 326, 26.10.2012, str. 47–390.
- Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji, UL C 326, 26.10.2012, str. 13–390.
- Predlog Direktive Evropskega Parlamenta in Sveta o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji, COM/2020/682 final.
- Predlog Komisije za globalno partnerstvo za izkoreninjenje revščine in trajnostni razvoj, Bruselj, 5. februar 2015.
- Predlog Priporočilo Sveta: Most do delovnih mest – okrepitev jamstva za mlade, ki nadomešča Priporočilo Sveta z dne 22. aprila 2013 o vzpostavitvi jamstva za mladino, Bruselj, 1.7.2020, COM/2020/277 final.
- Predlog Resolucije Evropskega parlamenta o politiki zaposlovanja in socialni politiki v euro območju leta 2020 (2020/2079(INI)).
- Priporočilo Komisije z dne 3. oktobra 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela, UL L 307, 18.11.2008, str. 11–14.
- Priporočilo Komisije z dne 20. februarja 2013: Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti, UL L 59, 23.2.2013, str. 5–16.
- Priporočilo Odbora ministrov o dostopu mladih iz prikrajšanih sosesk do socialnih pravic, Recommendation CM/Rec(2015)3, 21 januar 2015.
- Priporočilo Sveta z dne 15. februarja 2016 o vključevanju dolgoletno brezposelnih na trg dela, UL C 67, 20.2.2016, str. 1–5.
- Priporočilo Sveta z dne 8. novembra 2019 o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite 2019/C 387/01 ST/12753/2019/INIT, UL C 387, 15.11.2019, str. 1–8.
- Republika Slovenija. (2021). Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. Pridobljeno na: <https://www.umar.gov.si/publikacije/evropski-steber-socialnih-pravic/>
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. oktobra 2017 o politikah na področju minimalnega dohodka kot sredstvu za boj proti revščini (2016/2270(INI)). Resolucija Evropskega parlamenta z dne 17. aprila 2020 o usklajenem ukrepanju EU za spoprijemanje s pandemijo covid-19 in njenimi posledicami (2020/2616(RSP)).
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 21. januarja 2021 o dostopu do dostojnih in cenovno dostopnih stanovanj za vse (2019/2187(INI)).
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. marca 2021 o evropskem semestru za usklajevanje ekonomskih politik: vidiki zaposlovanja in socialni vidiki v letni strategiji za trajnostno rast za leto 2021 (2020/2244(INI)).
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. novembra 2020 o boju proti brezdomstvu v Evropski uniji (2020/2802(RSP)).
- SEU. (1996). C-84/94, *Združeno kraljestvo proti Svetu*, z dne 12. novembra 1996.
- SEU. (2007). C-341/05, *Laval un Partneri*, ECLI:EU:C:2007:809, z dne 8. decembra 2007.
- SEU. (2012). C-571/10, *Kamberaj*, ECLI:EU:C:2012:233, z dne 24. aprila 2012.
- SEU. (2007 a). C-438/05, *The International Transport Workers' Federation in The Finnish Seamen's Union (Viking)*, ECLI:EU:C:2007:772, z dne 11. decembra 2007.

- SEU. (Mnenje generalnega pravobranilca). (2001). C-173/99, *The Queen proti Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, ECLI:EU:C:2001:81, z dne 26. junija 2001.
- Signatures and ratifications of the 1961 Charter, its Protocols and the European Social Charter (revised) as of 17th March 2021. (2021). Pridobljeno na: <https://rm.coe.int/table-of-signatures-and-ratifications-of-the-european-social-charter/16806f399d>.
- Sodba VS RS, opr. št. VIII Ips 89/2008, z dne 23. 6. 2009 (ECLI:SI:VRSR:2009:VIII.IPS.89.2008 23. 6. 2009).
- Sporočilo Komisije Evropskemu Parlamentu, Svetu, Evropskemu Ekonomsko-Socialnemu odboru in Odboru regij. (2021). Akcijski načrt za evropski steber socialnih pravic, Bruselj, 4.3.2021. Dostopno na: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0011.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF).
- Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. (2011). Povečanje učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe, Bruselj, 13.10.2011. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0637&from=SL>.
- Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Krepitev socialne razsežnosti ekonomske in monetarne unije. (2013). Bruselj, 2.10.2013, COM(2013) 690 final, dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0690&from=EN>.
- Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Dostojno življenje za vse: od vizije do skupnega ukrepanja Bruselj, 2.6.2014, COM(2014) 335 final z dne 2. junija 2014.
- Svet Evrope. Acceptance of provisions of the Revised European Social Charter (1996). Pridobljeno na: <https://rm.coe.int/country-by-country-table-of-accepted-provisions/1680630742>.
- Svet Evrope. (2008). Povzetek sodne prakse Evropskega odbora za socialne pravice. Pridobljeno na: <https://rm.coe.int/168049159f>.
- Svet Evrope. (2012). Eradicate the poverty: Commitments of States within the framework of the Council of Europe. Extracts of Texts adopted by the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly, and the Congress of the local and regional authorities. Conference of INGOs of the Council of Europe. Dostopno na: <https://rm.coe.int/16806f54fa>.
- Svet Evrope. (2016). The right to be protected against poverty and social exclusion under the European Social Charter. Pridobljeno na: <https://rm.coe.int/16806f597e>.
- Svet Evrope. (2017). European Social Charter Social Rights Monitoring 2017: Health, Social Security and Social Protection. 2017 Conclusions of the European Committee of Social Rights. Pridobljeno na: <https://rm.coe.int/press-briefing-highlights-conclusions-2017/168077fee0>.
- Svet Evrope. (2021 a). Reporting system of the European Social Charter. Pridobljeno na: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/reporting-system>.
- Svet Evrope. (2021 b). The Collective Complaints Procedure. Pridobljeno na: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/collective-complaints-procedure1>.
- Svet Evrope. (2021 c). Treaties related to social security. Pridobljeno na: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/treaties1>.
- Upravno sodišče RS. (2007). Odločba št. U 955/2007, ECLI:SI:UPRS:2007:U.955.2007, z dne 26.09.2007.
- Uredba (EU) št. 223/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o Skladu za evropsko pomoč najbolj ogroženim, UL L 72, 12.3.2014, str. 1–41.
- Uredba (EU) 2019/1149 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o ustanovitvi Evropskega organa za delo, spremembi uredb (ES) št. 883/2004, (EU) št. 492/2011 in (EU) 2016/589 ter razveljavitvi Odločbe (EU) 2016/344, UL L 186, 11.7.2019, str. 21–56.
- Uredba (EU) 2021/1057 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o vzpostavitvi Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1296/2013, PE/42/2021/INIT, UL L 231, 30.6.2021, str. 21–59.

- Uredba (EU) 2021/177 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. februarja 2021 o spremembi Uredbe (EU) št. 223/2014 glede uvedbe posebnih ukrepov za reševanje krize, povezane z izbruhom covid-19, UL L 53, 16.2.2021, str. 1–5.
- Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost, UL L 57, 18.2.2021, str. 17–75.
- Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, UL L 28, 30.1.1997, str. 1.
- Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, UL L 166, 30.4.2004, str. 1.
- Uredba Sveta (EU) 2020/672 z dne 19. maja 2020 o vzpostavitvi evropskega instrumenta za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) po izbruhu covid-19, ST/7917/2020/INIT, UL L 159, 20.5.2020, str. 1–7.
- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.
- Ustavno sodišče RS. (2009). Odločba št. Up-770/06, z dne 27.5.2009.
- Ustavno sodišče RS. (2013). Odločba št. Up-794/11, z dne 21.2.2013.
- Vlada Združenega Kraljestva. (2017). Charter of Fundamental Rights of the EU: Right by Right Analysis, z dne 5.12.2017, dostopno na: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/664891/05122017\\_Charter\\_Analysis\\_FINAL\\_VERSION.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664891/05122017_Charter_Analysis_FINAL_VERSION.pdf).
- Začasni Evropski sporazum o socialnih programih, ki zadevajo starost, invalidnost in preživele, Pariz, 11.12.1953, št. 12.
- Začasni Evropski sporazum o socialni varnosti, z izjemo programov za starost, invalidnost in preživele, Pariz, 11.12.1953, št. 13.
- Združeni narodi, 21. oktober 2015, A/RES/70/1 – Spreminjamo naš svet: Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030.

## Literatura

- Almeida, V., Barrios S., Christl, M in drugi. (2021). The impact of COVID-19 on households' income in the EU. *The Journal of Economic Inequality*, 19, 413–431.
- Aranguiz, A. (2020). A New Wave of Solidarity in a Sea of Economic Interests: Can the Pillar Sail in the Asymmetric Tides Between the Internal Market and the Social Dimension of the EU?. *Zbornik znanstvenih razprav*, 80 (2020), 17–40.
- Ashiagbor, D. (2004). Economic and Social Rights in the European Charter of Fundamental Rights. *European Human Rights Law Review*, 9(1), 62–72.
- Bagari, S. (2020). The European Pillar of Social Rights – An EU-level Response to the Social Protection of the (Economically) Dependent Self-Employed?. *Zbornik znanstvenih razprav*, 80, 101–118.
- Barnard, C., Deakin, S., Hobbs, R. (2001). Capabilities and Rights: An Emerging Agenda for Social Policy?. *Industrial Relations Journal*, 32 (5), 464–479.
- Bojarski, L., Schindlauer, D., Wladasch, K. (2014). *The European Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument: Manual. Rome-Warsaw-Vienna, 2014*. Pridobljeno na: [https://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/attachments/cfreu\\_manual\\_0.pdf](https://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/attachments/cfreu_manual_0.pdf).
- Bubnov Škoberne, A. (2000). Temeljne socialne pravice in pravna ureditev v Evropi. *Podjetje in delo*, 32(6-7), str. 1329–1339.
- De Schutter, O. (2018). *The European Pillar of Social Rights and the Role of the European Social Charter in the EU Legal Order*. *Svet Evrope*, 14.11.2018. Pridobljeno na: <https://rm.coe.int/study-on-the-european-pillar-of-social-rights-and-the-role-of-the-esc-/1680903132>.
- Doz Costa, F. (2008). Poverty and human rights: From rhetoric to legal obligations a critical account of conceptual frameworks, *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, 4(se), 80–107.
- Hoffman, H. (2021). Evropski socialni sklad plus. *Kratki vodič po Evropski uniji*, 2021. Pridobljeno na: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU\\_2.3.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU_2.3.2.pdf).

- Jimena Quesada, L. (2017). *Social rights in the case-law of the Court of Justice of the European Union: the opening to the Turin Process*. Conference on Social rights in today's Europe: The role of domestic and European Courts, Nicosia 24.2.2017. Pridobljeno na: <https://rm.coe.int/168070391d>.
- Kavar-Vidmar, A. (2001). Socialna varnost v Evropski zvezi. *Socialno delo*, 40(1), 3–12.
- Kennedy, A. (2021). Boj proti revščini, socialni izključenosti in diskriminaciji. *Kratki vodič po Evropski uniji*, 2021. Pridobljeno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N54584/doc\\_sl.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54584/doc_sl.pdf).
- Kolczynska, M. (2021). Future European Social Fund: Addressing social challenges in the wake of Covid-19. Pridobljeno na: <https://www.esn-eu.org/news/future-european-social-fund-addressing-social-challenges-wake-covid-19>.
- Končar, P. (2021). Učinkovito uresničevanje Evropske socialne listine – njen osnovni cilj. *Delavci in delodajalci*, 21(4), 437–448.
- Korpič-Horvat, E. (2021). Nekatere presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pomembne za zmanjševanje revščine in socialne izključenosti. *Delavci in delodajalci*, 21(4), 537–556.
- Kresal, B. (2002). Človekove pravice in temeljne svoboščine: 50. Člen: Področje varovanja. V L. Šturm (ur.) *Komentar ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije. Pridobljeno na: <https://e-kurs.si/komentar/podrocje-varovanja-20/>.
- Kresal, B. (2016). Pomen človekovih pravic pri sodnem odločanju na področju delovnih razmerij. *Pravosodni bilten*, 1, 109–119.
- Lavrysen L. (2015). Strengthening the Protection of Human Rights of Persons Living in Poverty under the ECHR. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 33(3), 293–325.
- Lörcher, K., Schömann, I. (2016). European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals. *The European Trade Union Institute*, Report 139.
- Lukas, K. (2021) *The Revised European Social Charter: An Article by Article Commentary*. Elgar Commentaries series. Cheltenham. doi: <https://doi.org/10.4337/9781789903645>.
- Martin, D. (2019). Article 34 CFR: Social security and social assistance, Commentary. V M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (ur.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (str. 2194). Oxford: Oxford University Press.
- Mišič, L in Strban, G. (2021). ESL in EKČP: bremena človekovih pravic druge generacije in kako jih preseči?. *Delavci in delodajalci*, 21(4), 515–536.
- Mišič, L. (2020). Equality of Opportunity in the EU: Rethinking the European Pillar of Social Rights in Light of Free Movement as a Supranational Principle of Justice. *Zbornik znanstvenih razprav*, 80, 41–76.
- Polajžar, A. (2021). Oris in pomen postopka kolektivnih pritožb po Evropski socialni listini – skrajni čas za njegovo pogostejšo uporabo?. *Delavci in delodajalci*, 21(4), 557–574.
- Rainone, S. (2020). The European Pillar of Social Rights – Tell Me Where You Come from and I Will Tell You Who You Are. *Zbornik znanstvenih razprav*, 80 (2020), 133–156.
- Ramšak, A. (2010). Človekove pravice med lokalnim in globalnim – revščina. *SLOGA – Platforma NVO za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč*, Ljubljana, 1-20. Pridobljeno na: <https://www.sloga-platform.org/wp-content/uploads/2012/05/%c4%8dlovekove-pravice-med-lokalnim-in-globalnim-rev%05%a1%0c4%8dina.pdf>.
- Trstenjak, V., Brkan, M. (2012). *Pravo EU: Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU* (1. natis). Ljubljana: GV Založba.
- Tulkens, F. (2015). *The contribution of the European Convention on Human Rights to the poverty issue in times of crisis*, European Judicial Training Network Seminar on Human Rights for European Judicial Trainers, Strasbourg. Pridobljeno na: [https://www.ejtn.eu/Documents/Administrative%20Law%202015/5%20ECTHR%20for%20Judicial%20Trainers/ECHR,%20economic%20crisis%20and%20poverty%20\(paper\).pdf](https://www.ejtn.eu/Documents/Administrative%20Law%202015/5%20ECTHR%20for%20Judicial%20Trainers/ECHR,%20economic%20crisis%20and%20poverty%20(paper).pdf).
- Verschueren, H. (2015). *Free movement of EU citizens: including for the poor?*. ISLSSL 21st World Congress, 15-18 September 2015, Cape Town. Pridobljeno na: <https://islssl.org/wp-content/uploads/2015/10/Belgium-HerwigVerschueren.pdf>.
- Zidar Al-Mutairi, K. (2018). Kdaj in kako Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic varuje t.i. socialne pravice. *Pravosodni bilten*, 1, str. 25.



# PRAVNO OBLIKOVANJE SOCIALNE DRŽAVE

GREGA STRBAN, LUKA MIŠIČ

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, Slovenija  
grega.strban@pf.uni-lj.si, luka.misic@pf.uni-lj.si

**Sinopsis** Prispevek obravnava osrednje vidike pravnega (so)oblikovanja socialne države kot množva institucionaliziranih, bodisi v prispevni redistribuciji dohodka bodisi v davčni redistribuciji bogastva, utemeljenih prerazdelitvenih družbenih (pod)sistemov, ki ljudem omogočajo učinkovito uživanje socialnih pravic, tj. pravic iz sistema socialne varnosti. Ta obsega (pod)sisteme socialnih zavarovanj, socialnega varstva in družinskih prejemkov. Socialne odškodnine, socialne spodbude in ugodnosti prav tako sodijo v sistem socialne zaščite, ki pomembno udejanja ustavno zapoved socialne države. Prispevek se uvodoma osredotoča na zgodovinski razvoj socialne države, ki se danes manifestira predvsem skozi osrednje ustavno načelo pravne in socialne države, zaradi česar so njeni instituti utemeljeni v individualnih, iztožljivih pravicah. V besedilu so podrobneje obravnavani že omenjeni sistemi socialne zaščite, s poudarkom na dajatvah, namenjenih preprečevanju revščine in socialne izključenosti. Prispevek prav tako obravnava socialno državo v njeni naddržavni podobi t. i. evropskega socialnega modela, vključno s pravili o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki izhajajo tudi iz meddržavnih sporazumov s področja socialne varnosti.

**Ključne besede:**

socialna država,  
načelo socialne  
države,  
pravo,  
socialna varnost,  
socialno varstvo

# LEGAL CONSTRUCTION OF THE SOCIAL STATE

GREGA STRBAN, LUKA MIŠIČ

University of Ljubljana, Faculty of Law, Ljubljana, Slovenia  
grega.strban@pf.uni-lj.si, luka.misic@pf.uni-lj.si

**Abstract** The article deals with basic aspects of the legal (co-)creation of a social state understood as a multitude of institutionalized redistributive (sub)systems in a given society, grounded either in contribution-based redistribution of income or in tax-based redistribution of wealth that enable people effective enjoyment of social rights, i.e. social security system rights. This encompasses (sub)systems of social insurance, social protection and family benefits. Social compensations, social incentives and benefits are also included in the social protection system that significantly realizes the constitutional requirement for a social state. In its introduction, the article focuses on the historical development of the social state, which manifests itself today primarily through the central constitutional principle of the legal and social state. This is why its institutes are grounded in individual, enforceable rights. In the text, the already mentioned social protection systems are discussed in more detail, with the emphasis on benefits dedicated to the prevention of poverty and social exclusion. Moreover, the article deals with the social state in its supranational image of the so-called European social model, including the rules on the coordination of social security systems that also arise from international agreements pertaining to social security.

**Keywords:**

social state,  
social state  
principle,  
law,  
social security,  
social protection



## 1 Uvod: socialna država in država blaginje

Opredelitev socialne države je pogosto odvisna od discipline, ki si jo izbere za torišče svoje razprave, pri čemer je prvi izziv njene opredelitve pogojen že s terminološkim in pojmovnim razlikovanjem med *državo blaginje* in *socialno državo*. To je prisotno predvsem v (kontinentalni) Evropi, in se npr. odraža v nemškem jeziku (*država blaginje* – nem. *Wohlfahrtsstaat* – *socialna država* – nem. *Sozialstaat*), medtem ko je v anglosaškem svetu praviloma prisotna pojmovno-terminološka identiteta. Natančneje, socialna država (angl. *social state*) je značilnost celinskih evropskih držav, medtem ko se anglosaške države osredotočajo predvsem na zagotavljanje minimuma, potrebnega za preživetje (Strban, 2019, str. 238).

Kovač (2006, str. 18-19) državo blaginje npr. opredeljuje kot celoto institucij in politik, ki tržnemu gospodarstvu zagotavljajo družbeno sprejemljivo zbiranje in prerazporeditev dohodka, omogočajo ustrezno politično ravnotežje moči in široko sprejemljivih izidov politične izbire ter ponujajo določeno varnost, enakost in pravičnost njenim državljanom. Kot ključni element države blaginje izpostavlja recipročno menjavo blaginje med posamezniki, ki si želijo prispevati, in tistimi, ki želijo prejemati pomoč. Kovačeva opredelitev odkazuje na pomembno, v nadaljevanju izpostavljeno ločnico med državo blaginje in socialno državo. Ne le da instituti socialne države ne zagotavljajo zgolj dajatev pomoči potrebnim, temveč je obveznost sodelovanja pri t. i. recipročni menjavi blaginje med posamezniki praviloma obvezna. Avtor prav tako pomembno izpostavlja status *državljanstva*, ki je lahko odločilen predvsem takrat, kadar posamezniki uveljavljajo davčno financirane socialne dajatve, zagotovljene npr. iz sistema socialnega varstva ali sistema družinskih prejemkov. V jeziku politične filozofije, katere osrednje teorije so lahko utemeljene prav v ideji pripadnosti posameznika ožji družbeni skupnosti, npr. tudi na podlagi posebnega pravnega statusa državljanstva, lahko socialno državo opredelimo kot institucionalni odgovor na vprašanje socialne pravičnosti (Roosma idr., 2013, str. 237) ali kot institucionalizirano družbeno pogodbo o načelih pravičnosti (Esping-Andersen, 2003, str. 7-8).

Za potrebe tega prispevka naj zadostuje, da je pojem *socialne države* bližje razumevanju institucionaliziranih in z zakonom določenih družbenih podsistemov prerazporeditve dohodka in bogastva, medtem ko pojem *države blaginje* po eni strani predstavlja rezultat delujoče (kontinentalne) socialne države, po drugi strani pa je od nje širši, saj obsega tudi neformalne, družbeno-avtonomne in, od pravne ureditve ter

oblasti, neodvisne oblike zadovoljevanja socialnih potreb in interesov prebivalstva, nenazadnje pa tudi uresničevanje kulturnih pravic. Tako socialna država, vsaj v pravnem smislu, predstavlja normativizirano državo blaginje ali normativizirani del države blaginje, katere instituti se udejanjajo skozi državno, regionalno ali lokalno oblast. Naloge socialne države so pri tem pogosto prenesene, in sicer z javnim pooblastilom, na od oblasti neodvisne pravne subjekte, vendar pa je pri tem vseskozi ohranjena vez z oblastjo, ki ohranja pristojnost nadzora nad zakonitostjo, ne pa nujno tudi primernostjo delovanja (Mišič, 2019, str. 28). Mihalič in Strban (2017, str. 641) npr. ugotavljata, da je temeljna značilnost države blaginje, da se v njej ne uresničuje pravica do socialne varnosti, vzpostavljena v obliki pozitivnih obveznosti države, temveč pravica do blaginje kot moralna in naravna, a ne temeljna človekova pravica. Podobno ločnico vzpostavlja Rus (1990, str. 400), ki v domeno socialne države umešča dolžnosti, pravičnost in varnost, v domeno t. i. družbe blaginje solidarnost, srečo in kakovost, med osrednje gradnike države blaginje pa družino in civilno družbo, npr. prostovoljne organizacije ali socialna podjetja.

Poseben pravni pomen pojmu socialne države, ki jo tudi v bistvenem pravno oblikuje, daje ustavno načelo socialne države, ki ga vsebuje 2. člen slovenske ustave,<sup>1</sup> ki predstavlja zavezujočo pravno normo (Strban, 2012, str. 3), in ki ga je v številnih odločbah ter v povezavi s številnimi določbami slovenske ustave na različnih pravnih področjih razlagalo slovensko ustavno sodišče. Ni namreč naključje, da sta pravna in socialna narava države zapisani v istem členu naše ustave.

## 2 Razvoj socialne države: od diskrecije do iztožljive pravice

V zahodni Evropi zametki organiziranih sistemov socialne zaščite segajo v pozno devetnajsto stoletje, medtem ko se je sodobna socialna država, kot jo poznamo danes, pričela razvijati v obdobju po drugi svetovni vojni. Prvi razmah je sicer doživela v poznem devetnajstem in zgodnjem dvajsetem stoletju, ko je kar osemnajst evropskih držav, med njimi npr. pionirke Nemčija (1883), Norveška (1909), Velika Britanija (1911) in Nizozemska (1913), uvedlo neko obliko obveznega zdravstvenega zavarovanja ali drugega sistema zagotavljanja dajatev za primer bolezni (Kuhnle in Sander, 2010, str. 9).

---

<sup>1</sup> Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91-I do 92/21.

Razvoj socialne države v Evropi sicer predstavlja postopen odmik posameznika, skupaj z njegovimi socialnimi potrebami, od ožjih skupnosti družine, sosesčine, ipd., do cerkve in stanovskih organizacij ter, na koncu, države ali drugih institucionaliziranih nosilcev socialne varnosti. Postopna organizacija in institucionalizacija mehanizmov socialne države, ki je praviloma sovpadala z, v prvem koraku, velikimi selitvami prebivalstva v mesta in, v drugem koraku, s procesom industrializacije ter iz nje izhajajočimi delavskimi gibanji, prav tako pomeni, da so na socialne potrebe posameznika in družine pričele odgovarjati individualne, praviloma pred specializiranimi sodišči iztožljive socialne pravice. (Ne)upravičenost do dajatev, namenjenih predvsem zadovoljevanju človekovih najosnovnejših potreb oziroma preživetju, je sprva bila odvisna od povsem nevezane diskrecije vsakokratnega odločevalca, npr. dobrodelnih organizacij ožjih in širših teritorialnih ali verskih skupnosti.

Danes so (pravno vezanemu) diskrecijskemu odločanju upravnih organov lahko podvržene predvsem pravice iz sistema socialnega varstva, npr. različne oblike socialnih pomoči kot osrednje posameznikovim potrebam in potrebam družine ter njihovemu socialno-ekonomskemu položaju prilagojene dajatve, pa še te izjemoma, saj se pogosto v obliki individualnih pravic zagotavljajo kot razlika med lastnim dohodkom in zakonsko določenim pragom revščine (glej Strban, 2010, str. 366), medtem ko se standardizirane pravice iz sistema socialne varnosti oziroma sistema socialnih zavarovanj praviloma zagotavljajo brez možnosti diskrecijskega odločanja nosilca socialne varnosti. Dajatve prve skupine podobno kot dajatve, zagotovljene v sistemih nacionalne socialne varnosti, odražajo zgodovinsko idejo solidarnosti med člani zdaj ožje zdaj širše družbene skupnosti, utemeljeno npr. v posebnem statusu državljanstva ali prebivališča, medtem ko dajatve druge skupine odražajo novejšo, z nekoč novo resničnostjo industrializiranih tržnih gospodarstev zvezano idejo pripadnosti, skozi ekonomsko prispevanje znotraj poklicne skupine ali, širše, skupine ekonomsko aktivnih posameznikov. Glede pravic iz sistema socialnega varstva Vonk in Olivier (2019, str. 221) sicer ugotavljata, da so te neposredne naslednice predvojnih zakonov za reveže, katerih pravice so se subsidiarno in z veliko mero diskrecijskega odločanja ter prisile delazmožnih k delu v izjemno slabih delovnih pogojih zagotavljale na lokalni ravni. Šele po drugi svetovni vojni se je temelj socialnih pomoči spremenil, in sicer odmaknil od dobrodelnosti k pravici.

Danes je z združitvijo temeljnih socialnih pravic kot osrednjih človekovih pravic pozitivnega statusa, s pravico do zasebne lastnine kot eno osrednjih človekovih pravic negativnega statusa, t. i. lastninskopravno varstvo socialnih pravic izhaja tako iz prakse Evropskega sodišča človekovih pravic kot tudi slovenskega ustavnega sodišča – slednjim, predvsem prispevno financiranim in v daljšem časovnem obdobju nastajajočim in uveljavljanim pravicam iz sistema socialnih zavarovanj (npr. pravica do pokojnine), tudi pripoznan status posameznikovega premoženja, neodvisen od (ne)pripadnosti določeni družbeni skupnosti, pogojen zgolj z relevantnim obdobjem prispevanja znotraj, zdaj bolj tržne kakor strogo nacionalne socialne države.

Če je bila socialna država v preteklosti pogosto v navzkrižju z liberalističnim dojemanjem države kot nosilke zgolj nujno potrebnih funkcij pregona, sodstva, ipd., danes socialne pravice, zvezane prav z idejo in ustavnim načelom socialne države, pogosto uživajo višjo raven varstva, ki jim ga daje prav izvirna in naravna pravica do zasebne lastnine (glej Strban in Mišič, 2020a, str. 2-3), ki se nahaja v jedru liberalističnega razumevanja posameznika, družbe in države, predvsem v 19. stol. Slednja je vse od konca 19. stol. institute socialne države oziroma obseg socialne zaščite sicer postopoma širila, tako glede na število socialnih tveganj kot tudi glede na število socialnih storitev, pri čemer je povečana intervencija države, zvezana tudi s širitvijo kroga upravičencev in višine dajatev, ki so pričele presegati raven sredstev, potrebnih za preživetje, sprožila povečanje davčnih obveznosti, s tem pa tudi davčno zbrana sredstva državnega proračuna (Stefan, 2015, str. 26). Zgodovina socialne države je tako zgodovina njene postopne organizacije in formalizacije ali, bolje, normativizacije oz. normativizacije družbe blaginje ter zgodovina postopnega podržavljanja družbenega, ne le zavoljo nadzora nad delavskim razredom in razvijajočim se srednjim razredom industrijske družbe, temveč tudi zaradi enakega in učinkovitega odgovarjanja na socialne interese in potrebe prebivalstva.

Sicer tudi način financiranja socialnih pravic (razmerje med prispevnim in davčnim financiranjem) pogosto določa raven pravne varnosti, natančneje, jakosti upravičenčevega pravno zavarovanega zahtevka do neke denarne dajatve ali dajatve v naravi. Podobno velja glede pretežne organiziranosti institutov socialne države, bodisi v obliki sistema socialnih zavarovanj bodisi sistema nacionalne socialne varnosti, in posamezne vrste dajatev, bodisi dajatev, izplačanih iz sistema socialne varnosti bodisi iz že omenjenega sistema socialnega varstva. Če tem dodamo še socialne odškodnine, socialne ugodnosti in spodbude ter pravico ekonomsko in

teritorialno učinkovitega dostopa do javnih služb ustrezne kakovosti, instituti sodobne socialne države predstavljajo kompleksen sistem pravnih razmerij med posameznikom in številnimi nosilci socialne varnosti ter državo ali lokalnimi skupnostmi na eni in nosilci socialne varnosti in drugimi nosilci javnih pooblastil ter državo ali lokalnimi skupnostmi na drugi strani.

Kadar pojem socialne države razumemo še širše, približujoč se pojmu države blaginje, je v njen mozaik nujno dodati tudi številne organizacije civilne družbe, tudi kadar te ne izvajajo javne službe oziroma drugega, s strani države prepoznanega in podprtega, programa. V primeru slednjih se posameznikov zahtevk do določene dajatve v denarju ali naravi seveda oddaljuje od individualne, iztožljive socialne pravice oziroma od sovpadajočega pravno zavarovanega zahtevka, in se približuje pravno nezavarovani prošnji, odvisni od nevezane proste presoje vsakokratnega odločevalca. Tedaj se instituti socialne države vračajo k njenim začetkom v obliki razpršene, neinstitucionalizirane in nenormativizirane države blaginje, med zdaj ožje zdaj širše avtonomno organizirane družbene (pod)skupine in njene člane ali od njih odvisne posameznike in družine.

### 3 Socialna država skozi Ustavo Republike Slovenije

Za pravno oblikovanje socialne države, tj. normativizacijo države blaginje in njen razvoj, so osrednjega pomena določbe ustave kot običajno najvišjega pravnega akta znotraj nekega nacionalnega pravnega reda. Ne preseneča, da številne evropske ustave določajo načelo socialne države (nem. *Sozialstaatsprinzip*) ali drugo podobno pravno normo, iz katere so, že na ravni ustave in tudi na ravni zakona, ali le na zakonski ravni izpeljane temeljne socialne pravice. Vse evropske ustave vsebujejo vsaj eno določbo, povezano s cilji socialne varnosti (Vonk in Olivier, 2019, str. 221), pri čemer le redko opredeljujejo njeno vsebino (Wujczyk, 2016, str. 2). Številne evropske ustave, npr. avstrijsko, italijansko, špansko, francosko, belgijsko, nizozemsko (glej Becker, 2007, str. 1), nenazadnje pa tudi slovensko, prav tako preveva ideja (socialne ali družbene) solidarnosti. Kljub temu da npr. nemška ustava načela solidarnosti ne omenja izrecno, pa vendarle velja, da slednje predstavlja splošno ustavno načelo, ki je izpeljano iz koncepta človečnosti. Ta sicer predstavlja temelj nemške ustave kot tudi že omenjenega načela socialne države (Becker, 2007, str. 1). Načelo solidarnosti je večkrat potrdilo tudi nemško ustavno sodišče, to pa je bilo večkrat uporabljeno in opredeljeno pred slovenskim ustavnim sodiščem (glej Strban 2013, str. 344-355).

Solidarnostne vezi med subjekti, ki uživajo ustavnopravno varstvo socialnih pravic, so teoretično utemeljene bodisi v ideji pripadnosti ožji nacionalni skupnosti in iz nje izhajajoči (nacionalni) socialni državi bodisi v ideji pripadnosti (tržni) socialni državi, skozi ekonomsko aktivnost in prispevanje. Razlike med obema manifestacijama solidarnostnih temeljev sodobnih ustav oziroma iz njih izhajajočih, z zakonom določenih sistemov socialne zaščite, so podrobneje obravnavane v nadaljevanju, in sicer skozi primerjavo osrednjih elementov sistema socialnih zavarovanj, sistema socialnega varstva in sistemov nacionalne socialne zaščite, ki vsi odločilno oblikujejo podobo tako socialne kot tudi države blaginje neke države ali skupnosti.

Pojem normativne socialne države ali normativizirane države blaginje sicer zgodovinsko izhaja predvsem iz nemške ustave iz leta 1949, v katero je bila t. i. socialna pravna država (nem. *sozialer Rechtsstaat*) vnesena kot politični kompromis, ki je odražal ekonomsko in socialno stisko takratnega časa na eni in negotovost nadaljnjega ekonomskega razvoja na drugi strani. Načelo preveva nemško ustavo kot celoto, prav tako pa njene posamezne določbe (Kersting, 2000, str. 8, 10 in nasl.) Historično temelji načela socialne države v Nemčiji izhajajo iz treh intelektualnih tokov, in sicer iz socialističnega ideala racionalne in transparentne skupnosti delavcev, konservativnih protirevolucionarnih strategij in krščanske kartias (Kosłowski, 1997, str. 119 in nasl.). Podobna izhodišča je moč pripisati tudi prvim socialnim zavarovanjem, ki so se, kot odgovor na vse glasnejša delavska gibanja industrijske družbe konec 19. stol., razvila prav na ozemlju današnje Nemčije, pri čemer je institucionalizacija in normativizacija razmerij na področju zagotavljanja dohodkovne varnosti posameznika in družine na eni in preživetja na drugi strani, pomenila vsaj posredni nadzor oblasti nad delavskim prebivalstvom. V tem smislu je pravno urejanje razmerij, danes izhajajoče prav iz temeljnih določb ustave, ne le v Nemčiji (20. člen nemške ustave določa, da je Federativna Republika Nemčija demokratična in socialna federalna država) temveč tudi drugod pomenilo poddržavljanje prej zasebnega.

Za pravno oblikovanje slovenske socialne države so na eni strani osrednjega pomena ustavno določene in varovane temeljne socialne pravice, npr. pravica do socialne varnosti, pravica do zdravstvenega varstva (iz javnih sredstev), in, na drugi strani, samo načelo (pravne in) socialne države, določeno v 2. členu Ustave RS. Prve, predvsem pravica do socialne varnosti, zakonodajalca zavezujejo k sprejemanju predpisov, ki omogočajo učinkovito uživanje zakonskih, a iz ustave izpeljanih socialnih pravic, medtem ko načelo socialne države učinkuje kot pravno zavezujoča

norma in temeljno ustavno načelo ali vodilo zakonodajalca, v luči katerega mora uresničevati ne le temeljne socialne temveč tudi druge ustavne pravice kadar je to vsebinsko potrebno. Hkrati je zakonodajalec že na podlagi načela samega, neodvisno od drugih ustavnih določb, zavezan sprejemati predpise, ki zagotavljajo socialno varnost posameznika, pri čemer ustava ne določa niti vsebine pravice do socialne varnosti niti točno določenih socialnih pravic.<sup>2</sup>

Pri tem določbe slovenske kot tudi drugih evropskih ustav o temeljnih socialnih pravicah pogosto odražajo zaveze mednarodnega prava, npr. Mednarodnega pakta o ekonomskih, kulturnih in socialnih pravicah, prvotne in spremenjene Evropske socialne listine (ESL), ob povezavi osrednjih človekovih pravic prve generacije in pravic druge generacije, kamor sodijo tudi temeljne socialne pravice, pa tudi npr. Evropske konvencije o človekovih pravicah. Tako je za pravno oblikovanje (nacionalnih) socialnih držav pomemben tudi mednarodni pravni red in, v primeru držav članic (v nadaljevanju: DČ) Evropske unije (v nadaljevanju: EU), pravila prava EU, predvsem o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki pri uveljavljanju (temeljnih) socialnih pravic rahljajo ali povsem izničujejo bremena nacionalnega državljanstva in izvorne pripadnosti neki nacionalni socialni državi. Kot izhaja iz nadaljevanja razprave, določbe mednarodnega prava oziroma prava EU pomembno določajo tudi interpretacijo področnih določb slovenske ustave, predvsem pravice do socialne varnosti.

### **3.1 Načelo pravne in socialne države: vodilo razvoja socialne države**

Načelo socialne države predstavlja izvor pravnega oblikovanja socialne države oziroma normativizacije države blaginje saj, kot že zapisano, zakonodajalca zavezuje sprejemati predpise, ki zagotavljajo socialno varnost posameznika. Drugače, na temelju določbe 2. člena Ustave RS, ki predstavlja temeljno izhodišče za delovanje države, mora slednja skrbeti za socialne interese in potrebe oziroma za socialno zaščito prebivalstva ter za uresničevanje človekovih socialnih pravic, zlasti tistih, opredeljenih v ustavi sami (Bubnov Škoberne, 2010, str. 178).

---

<sup>2</sup> Sklep Ustavnega sodišča RS št. U-I-338/96 z dne 9. decembra 1999, točka 3.

Ob sočasnem upoštevanju načela pravne države, prav tako vsebovanega v 2. členu Ustave RS, je zakonodajalec kljub zakonskemu pridržku oziroma širokemu polju proste presoje, ki mu ga ustava daje glede temeljnih socialnih pravic kot osrednjih človekovih pravic pozitivnega statusa, zavezan tudi na področju socialne varnosti pravo prilagajati spremenjenim razmeram v družbi (glej Strban, 2013, str. 361-367), s čimer normativizacija socialne države skozi zakonodajno dejavnost na področju socialne varnosti pridobi pomemben dinamični ali razvojni element. Ta npr. izhaja tudi iz 12. člena prvotne in spremenjene ESL, v skladu s katerim si države pogodbenice prizadevajo za pospešen razvoj sistema socialne varnosti, da bi ta dosegel višjo raven.

Dinamični ali razvojni element je poseben pomen pridobil npr. v času epidemije covid-19, ko se sta se tako državni zbor kot tudi vlada hipno odzivala na spremenjena razmerja v družbi in se z, zdaj bolj zdaj manj, primernimi, pravno (ne)jasnimi in (ne)predvidljivimi ukrepi na področju socialne varnosti odzivala tako na neposredne nevarnosti epidemije za življenje ljudi oziroma javno zdravje, npr. z ukrepi na področju zdravstvenega varstva, ukrepi varnosti in zdravja pri delu, ter na negativne vplive epidemije na zaposlovanje, gmotni položaj posameznikov in družine, ipd. Zanimivo, pri tem je načelo prilagajanja prava spremenjenim razmerjem v družbi terjalo tudi omejevanje nekaterih zakonskih, npr. pravice do zdravljenja, oziroma ustavnih pravic, npr. pravice do zdravstvenega varstva (iz javnih sredstev). Sicer velja, da se mora zakonodajalec vzdržati nesorazmernih posegov v pravico do socialne varnosti in z njo povezanih temeljnih socialnih pravic, sploh kadar bi zakonska sprememba pomenila poseg v samo jedro pravice, le-ti pa so podvrženi presoji ustavnega sodišča.

Pri odnosu med pravno in socialno državo sicer ni nadvlade ene nad drugo, kot npr. izhaja iz učbeniške liberalistično-intervencijske dihotomije vezane na razumevanje vloge in pomena države, temveč gre za vzporeden in medsebojno usklajen razvoj elementov pravne in socialne države (glej Mihalič in Strban 2017, str. 637), pa čeprav načelo pravne države, ob dinamično-razvojnem učinku, zakonodajalca pri urejanju institutov socialne države prav tako pomembno omejuje. V podobi načela sorazmernosti npr. omejuje prekomerne posege v posameznikovo zasebnost ali osebno dostojanstvo, ustavni dobrini, ki sta pogosto na udaru s strani ukrepov t. i. (re)aktivacijske socialne države, katere osrednji cilj je hipna ekonomska reaktivacija in opolnomočenje prejemnikov socialnih, predvsem v preverbni socialno-ekonomskega položaja oziroma gmotnega stanja posameznika in družine



utemeljenih denarnih dajatev. Podobno velja za omejevanje zakonodajalčevih posegov v zasebno lastnino. Ne le kadar prav varstvo posameznikovega premoženja dodatno štiti tudi socialne pravice, temveč tudi takrat, ko bi zakonodajalec želel povsem nesorazmerno omejevati posameznikov razpoložljivi dohodek, pa čeprav z namenom zagotavljanja višje ravni socialne varnosti prebivalstva.

Pri tem nikakor ne gre spregledati pomena načela pravne varnosti, niti načela jasnosti in predvidljivosti predpisov oziroma načela zaupanja v pravo, ki tudi na področju socialne varnosti varujejo posameznikov pravni položaj v razmerju do spreminjajočih se področnih pravnih pravil, predvsem kadar gre za varstvo pričakovanih ali celo pridobljenih, praviloma prispevno financiranih, socialnih pravic. Pri spreminjanju prava socialne varnosti načelo pravne države namreč zahteva zakonodajalčevo spoštovanje pridobljenih pravic in štiti posameznikova pravna pričakovanja. Zaščito posameznikovega pravnega položaja, ki ga država ne sme poslabšati oziroma vanj posegati arbitrarno, brez utemeljenega razloga, ki je v prevladujočem javnem interesu, zagotavlja predvsem omenjeno načelo zaupanja v pravo. Pridobljene pravice so varovane, kar se posegov za nazaj tiče, s prepovedjo retroaktivnosti oziroma povratne veljave pravnih aktov, določene v 155. členu Ustave RS. Glede *ex nunc* zakonodajnih posegov, osrednjo vlogo vnovič odigra načelo zaupanja v pravo, ki pa kot splošno pravno načelo nima absolutne pravne veljave, zaradi česar je v primeru kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli v postopku t. i. tehtanja ustavno varovanih dobrin potrebno v posameznem spornem primeru presoditi, kateri dobrini dati prednost. Tako se obseg socialnih pravic lahko z zakonom tudi zmanjša, vendar le za naprej, pri čemer je zakonodajalec pomembno zavezan k upoštevanju ustavne pravice do socialne varnosti, tudi glede njenih bodočih upravičencev, kot tudi k upoštevanju načela varstva zaupanja v pravo kot elementov načela pravne države (glej Strban, 2013, str. 362).

Če načelo socialne države zakonodajalca izvorno zavezuje k pravnemu oblikovanju in razvoju institutov socialne države, ga načelo pravne države pri tem oblikovanju po eni strani spodbuja, saj od njega terja, glede na spremenjena razmerja v družbi, pogojeno normodajno akcijo, a ga po drugi strani pomembno omejuje, in sicer na način spoštovanja njegovih osrednjih standardov, tudi načela enakosti, ki v luči zagotavljanja enakopravnega dostopa do socialnih pravic predstavlja pomembno, morda celo osrednjo ločnico med dajatvami, ki se zagotavljajo neformalno, v okvirih države blaginje in dajatvami normativne socialne države. V odločbah ustavnega sodišča, ki omenjajo načelo socialne države, je kot vsebinske poudarke mogoče

razbrati npr. omogočanje dostojnega življenja, tudi socialno šibkejšim, načelo solidarnosti, zadovoljevanje skupnih potreb, varstvo eksistenčnega minimuma, razporeditev socialnih bremen med delavce, delodajalca in državo, reševanje socialnih stisk in preprečevanje socialne ogroženosti (Kresal, 2011, str. 45-46). Glede na to, da slovenska ustava izrecno ne ureja pravice do socialnega varstva oziroma pravice do minimalnih sredstev, potrebnih za preživetje posameznika in družine, je glede na nabor vsebinskih poudarkov pomembna ugotovitev, da je za pravno oblikovanje socialne države oziroma njenih institutov pomembna, vsaj kar se ustave tiče, tudi in predvsem razlaga njenih določb s strani ustavnega sodišča. To bodisi iz načela socialne države bodisi iz posameznih določb ustave izpeljuje pravice, pomembne za celostno zadovoljevanje socialnih potreb in interesov prebivalstva, tako nadomeščanje izpadlega aktivnega dohodka na eni in preprečevanje revščine in socialne izključenosti na drugi strani.

### **3.2 Pravica do socialne varnosti: jedro socialne države**

Če načelo socialne države, določeno v 2. členu Ustave RS, predstavlja splošni izvor zakonodajalčeve obveznosti sprejemati predpise, ki zagotavljajo socialno varnost posameznika, pa pravica do socialne varnosti, urejena v 50. členu Ustave RS, predstavlja podrobnejšo manifestacijo te obveznosti. Pri zakonskem uresničevanju pravice do socialne varnosti, ki se nahaja v jedru normativne socialne države, zakonodajalec sicer uživa že omenjeni zakonski pridržek, ki slednjemu omogoča široko polje proste presoje, vendar pa je pri normodajnem urejanju ob samem jedru pravice do socialne varnosti omejen predvsem z 8. členom Ustave RS. Na njegovi podlagi mora biti zakonska ureditev pravice do socialne varnosti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Načela mednarodnega socialnega prava izhajajo predvsem iz aktov Organizacije združenih narodov in iz Konvencij Mednarodne organizacije dela ter iz spremenjene ESL, ki zavezuje Slovenijo, in drugih aktov, sprejetih v okviru Sveta Evrope (Bubnov Škoberne, 2010, str. 179). Z upoštevanjem 8. člena Ustave RS določbe mednarodnega prava pomembno sooblikujejo, v svoji teoretični osnovi, nacionalno socialno državo, in sicer z določanjem minimalnih skupnih standardov držav na področju.

Druga pomembna določba, ki jo je potrebno upoštevati pri zakonskem urejanju pravice do socialne varnosti, je določba 14. člena Ustave RS o enakosti pred zakonom, na podlagi katere mora pravica do socialne varnosti, vključno z izrecno omenjeno pravico do pokojnine, biti vsakomur zagotovljena ne glede na narodnost, raso, spol, jezik in številne druge osebne okoliščine (Bubnov Škoberne, 2010, str. 179). Kot že zapisano, morda prav zaveze načela enakosti oziroma enake obravnave ali prepovedi diskriminacije vzpostavljajo odločilno ločnico med (normativno) socialno državo in državo blaginje. Določneje, takšno ločnico vzpostavlja predvsem načelo enakega varstva pravic, urejeno v 22. členu Ustave RS, ki že na jezikovni ravni združuje vidik enakosti ali enake obravnave ter vidik pravno zavarovanega zahtevka, kadar posameznik nastopa pred sodiščem, državnim organom ali organom lokalnih skupnosti oziroma pred nosilcem javnih pooblastil. Prav slednji, npr. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavod RS za zaposlovanje, centri za socialno delo, kot specializirane osebe javnega prava, ustanovljene z namenom uresničevanja sistema socialne varnosti (ožje tudi sistema socialnega varstva in družinskih prejemkov) predstavljajo organizacijsko-formalni predvsem pa institucionalni vidik socialne države.

Pravica do socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS predstavlja zelo kompleksen sklop možnih vsebin in razmerij, ki jih narekujejo različne okoliščine,<sup>3</sup> pri čemer sama narava ustavne pravice narekuje obsežno normativno urejanje. Ta se uresničuje zlasti z zakoni, ki urejajo sistem socialnih zavarovanj in sistem socialnega varstva (Kresal, 2011, str. 783). Potreba po obsežnem normativnem urejanju izhaja, po eni strani, iz že omenjenega pozitivnega statusa pravice do socialne varnosti in, po drugi strani, iz dejstva, da iz nje vsaj posredno izhajajo vsi instituti socialne države, odštevši nekatere javne službe, npr. na področju šolstva, prometa, kulture, pa čeprav se tudi na teh področjih lahko zagotavljajo razne subvencije ali spodbude, ki vnovič vodijo do 50. člena Ustave RS. Ta v prvem odstavku sicer določa, da imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom (t. i. zakonski pridržek), pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine.

Zgolj z jezikovno razlago prvega odstavka bi veljalo, da je pravica do socialne varnosti pridržana slovenskim državljanom, s čimer bi slovenska socialna država, že na ravni ustave, bila določena kot tradicionalna nacionalna socialna država, katere dajatve so praviloma pridržane posameznikom, ki na podlagi posebnega pravnega

---

<sup>3</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-135/92 z dne 30. junija 1994, točka 5.

statusa pripadajo ožji nacionalni skupnosti. Ob posebnem pravnem statusu državljanstva, bi s sklepanjem po podobnosti krogu upravičencev lahko dodali tudi posameznike, ki so pridobili pravico do stalnega prebivališča, ali npr. družinske člane slovenskih državljanov. Vendar pa krog upravičencev, ki se razteza daleč onkraj slovenskih državljanov, širijo tako določbe mednarodnega prava, vsebovane npr. v dvostranskih in večstranskih socialnih sporazumih, kot tudi in predvsem pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti v EU, urejena z Uredbo (ES) št. 883/2004<sup>4</sup> in njeno izvedbeno uredbo, Uredbo (ES) št. 978/2009.<sup>5</sup> Še več, Uredba (EU) št. 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji<sup>6</sup> v 7. členu določa, da delavci, ki so državljani druge DČ, na ozemlju drugih DČ uživajo enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci. Zidove nacionalne socialne države po eni strani tako prebijajo pravice, določene v koordinacijskih uredbah in meddržavnih socialnih sporazumih, na podlagi katerih državljani drugih DČ in tretjih držav v Sloveniji uživajo vsaj nekatere socialne pravice, izpeljane iz 50. člena Ustave RS, po drugi strani pa krog upravičencev širi že sam institut socialnega zavarovanja. Kadar posameznik znotraj socialnozavarovalnega razmerja kot dvostranskega ali sinalgamatičnega javnopravnega razmerja med (obvezno) zavarovano osebo na eni in nosilcem socialne varnosti na drugi strani plačuje prispevke za socialno varnost v primeru realizacije socialnega primera, npr. starševstva, starosti, invalidnosti, bolezni, brezposelnosti, odvisnosti od oskrbe drugega, v luči omenjene dvostranskosti razmerja vzajemnih obveznosti med obema subjektoma pričakuje izplačilno nasprotno socialne dajatve (glej Strban, 2005, str. 91-92), in sicer neodvisno od državljanstva ali drugega posebnega pravnega statusa.

Kot ugotavlja Zacher, socialno zavarovanje ni povezano z načelom nacionalnosti ali rezidenstva, temveč z aktivnim sodelovanjem v areni dela in ekonomske aktivnosti neke države (Zacher, 2008, str. 546). Tako že Ustava RS, ki v jedro pravice do socialne varnosti, umešča sistem socialnih zavarovanj, s tem ko določa, da država ureja zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje, tradicionalno, v statusu državljanstva ali v drugem posebnem statusu posameznika utemeljeno idejo družbene solidarnosti približuje ideji solidarnosti med, v prvi vrsti, ekonomsko aktivnimi člani skupnosti, ki prispevajo k delovanju sistema socialnih zavarovanj in njihovimi družinskimi člani.

---

<sup>4</sup> Ur. l. L 166, z dne 30. aprila 2004.

<sup>5</sup> Ur. l. L 284, z dne 30. oktobra 2009.

<sup>6</sup> Ur. l. L 141, z dne 27. maja 2011.

Podobna ideja solidarnosti izhaja tudi iz že omenjenega 7. člena Uredbe (EU), št. 492/2011, ki dostop do davčnih in socialnih ugodnosti, ki jih lahko razumemo tudi kot dostop do sistema socialnega varstva, namenjenega preprečevanju revščine in socialne izključenosti, omogoča le delavcem oziroma ekonomsko aktivnim posameznikom. Dostop do sistema socialnega varstva za ekonomsko neaktivne državljane drugih DČ omejuje že Direktiva 2004/34/ES,<sup>7</sup> ki pravico do prebivanja v drugi DČ, v obdobju daljšem od treh mesecev, pogojuje bodisi s statusom delavca oziroma samozaposlene osebe bodisi s posameznikovim posedovanjem zadostnih sredstev zase in za vzdrževane družinske člane, da ti ne postanejo (nesorazmerno) breme sistema socialnega varstva DČ gostiteljice. V tem primeru ni ekonomska aktivnost tista, ki kaže na vključenost v družbo, temveč daljše obdobje prebivanja v državi. Enake pravice, tudi iz sistema socialnega varstva, je treba državljanom EU priznati po največ petih letih prebivanja v državi, ko pridobijo dovoljenje za stalno prebivanje.

Že omenjeni meddržavni socialni sporazumi, tako kot obe koordinacijski uredbi iz pravil o koordinaciji sistemov socialne varnosti izločajo prav dajatve, namenjene preprečevanju revščine in socialne izključenosti. Enako npr. velja za Konvencijo Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti, ki določa zgolj minimalno višino denarnih dajatev, namenjenih nadomeščanju izpadlega aktivnega dohodka, zaradi nastopa socialnega primera in za določbe Evropske konvencije o socialni varnosti iz leta 1972 (pričetek veljavnosti 1977). Na načelih slednje temeljijo pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti v Evropski uniji. Tako se slovenska socialna država, enako kot druge evropske socialne države, odpira tržno ali ekonomsko aktivnim posameznikom, medtem ko ostaja zaprta za tržno ali ekonomsko neaktivne posameznike, državljane drugih DČ in tretjih držav, ki bi v Sloveniji, še preden bi pridobili pravico do stalnega prebivanja, najverjetneje postali odvisni od dajatev iz davčno financiranega sistema socialnega varstva. Vsaj kar se dajatev, namenjenih preprečevanju revščine in socialne izključenosti, tiče, meje solidarnosti tudi na ravni Ustave RS in mednarodnega prava ter prava EU določajo meje (ne)pripadnosti nacionalni družbeni skupnosti oziroma nacionalni socialni državi. Tako ne preseneča, da se pravice iz sistema socialnega varstva praviloma ne izvažajo oziroma izplačujejo v tujino ter se zagotavljajo zgolj stalnim prebivalcem države, ki dejansko prebivajo na njenem ozemlju (Strban, 2010, str. 366).

---

<sup>7</sup> Ur. l. L 158, z dne 30. aprila 2004.

Podobno kot načelo prilagajanja prava spremenjenim razmerjem v družbi zakonodajalca, tudi na področju socialne varnosti, zavezuje k normativni akciji, kadar je ta potrebna, drugi odstavek 50. člena Ustave RS prav določa, da država ne le ureja obvezno, zdravstveno, pokojninsko invalidsko in drugo socialno zavarovanje, temveč tudi skrbi za njihovo delovanje. Dolžnost skrbeti za delovanje sistema socialnih zavarovanj pravzaprav po eni strani odraža, po drugi pa utrjuje dinamični ali razvojni element socialne države, pri čemer odprti krog socialnih zavarovanj zakonodajalcu omogoča, da ta brez spremembe ustave uvede novo vejo socialnega zavarovanja, npr. za dolgotrajno oskrbo, in se s tem aktivno odzove na spremenjene socialne potrebe in interese prebivalstva. Tako pravica do socialne varnosti, na podlagi katere je ustavno sodišče večkrat odločalo tudi o pravici do socialnega varstva, ni postavljena le v jedro slovenske socialne države, temveč ob načelu (pravne in) socialne države iz 2. člena Ustave RS prav tako predstavlja vodilo njenega razvoja.<sup>8</sup> Hkrati zakonodajalcu postavlja meje pravnega oblikovanja socialne države, npr. z obveznostjo urejanja socialnih zavarovanj in ne drugih sistemov socialne varnosti ali, že na pojmovni ravni pravice, sistemov zasebne dohodkovne varnosti.

### 3.3 Posebno varstvo ranljivih skupin in pravica do zdravja

Za pravno oblikovanje socialne države so, ob že obravnavanih določbah 2. in 50. člena Ustave RS, pomembne tudi druge, sicer z obema določbama povezane določbe ustave. Posebno varstvo nekaterih ranljivih skupin prebivalstva npr. izhaja že iz 50. člena Ustave RS, medtem ko pravice invalidov, ki tej posebej ranljivi skupini omogočajo aktivno participacijo na vseh področjih javnega življenja in širše, in posebno varstvo družine, starševstva, otrok in mladine izhajata iz 52. (pravice invalidov) oziroma tretjega odstavka 53. člena Ustave RS (zakonska zveza in družina).

Mimo pravice do socialne varnosti, prav tretji odstavek 53. člena Ustave RS, predstavlja ustavnopravno podlago ureditve družinskih prejemkov v slovenskem sistemu socialne varnosti, katerih namen je pokriti (del) povečanih stroškov družine in s tem predvsem preprečevanje, ne šele odpravljanje revščine. Pri zagotavljanju družinskih prejemkov se dohodek družine praviloma ne preverja, če pa se, pa je prag praviloma precej višji od praga revščine, s čimer je socialna zaščita zagotovljena

---

<sup>8</sup> Praksa ustavnega sodišča o socialni državi, natančneje, o načelu socialne države in o pravici do socialne varnosti se sicer razteza na področje davčnega, delovnega, družinskega, civilnega izvršilnega, stanovanjskega in celo kazenskega prava. Glej Kresal 2011, str. 44 in nasl. ter 789 in nasl.

večjemu krogu upravičencev (Strban, 2010, str. 254). Pri družinskih prejemkih, do katerih so upravičeni vsi (stalni) prebivalci, praviloma brez preverbe posameznikovega dohodka in dohodka družine ali državljanstva, so sicer opazne nekatere značilnosti sistema nacionalnega varstva (Strban, 2010, str. 354) oziroma nacionalne socialne varnosti, ki povečujejo pomen že omenjene nacionalne socialne države, katere dajatve so omejene na posameznike, ki si z drugimi člani skupnosti delijo posebno vez, v primeru družinskih prejemkov utemeljeno v posebnem statusu (stalnega) prebivanja.

To je tudi odraz načina financiranja sistema, in sicer iz državnega proračuna, pri čemer je prav tako poudarjena vloga države pri njegovem upravljanju. Vloga neposrednih državnih organov, predvsem Ministrstva za delo, družine, socialne zadeve in enake možnosti, je poudarjena pri odločanju na drugi, pritožbeni stopnji in pri izdajanju podzakonskih pravnih aktov, predvsem pravilnikov (glej Strban, 2010, str. 354). S tem država na področju družine in starševstva prav tako učinkoviteje izvaja družinsko politiko, močno odvisno tudi od področne socialne politike, npr. spodbujanja rojevanja otrok z dajatvami iz sistema socialne varnosti, socialnimi ugodnostmi in spodbudami, s čimer poddržavljanje zasebnega v podobi normativizirane države blaginje, zdaj bolj zdaj manj, uspešno usmerja razvoj nacionalne skupnosti ali skupnosti prebivalcev nekega ozemlja.

Že omenjene posebne pravice invalidov oziroma oseb z gibalnimi, senzoričnimi in drugimi ovirami, ki so zaradi omejitev v okolju ovirane pri vključevanju v samostojno življenje v družbi, v zaposlovanje in delo ter na drugih področjih (Kresal, 2011, str. 879), učinkujejo izenačevalno, in sicer na način, da pripadnikom posebej ranljivih skupin, na podlagi izvorne zaveze 52. člena Ustave RS omogočajo aktivno participacijo na vseh področjih javnega življenja ter karseda svoboden življenjski razvoj. S tega zornega kota instituti oziroma dajatve socialne države, zvezane s temeljnimi socialnimi pravicami pozitivnega statusa, prav tako omogočajo učinkovito izvrševanje številnih državljskih in političnih pravic.

V sodobni socialni državi je gotovo osrednjega pomena tudi mednarodno priznana človekova pravica do zdravja, ki jo je v slovenski ustavi moč izpeljati iz 51. člena, ki v prvem odstavku določa, da ima vsakdo pravico do zdravstvenega varstva, in sicer pod pogoji, ki jih določa zakon (t. i. zakonski pridržek velja tudi glede pravice do zdravstvenega varstva). Zakon prav tako določa, glede na drugi odstavek 51. člena Ustave RS, pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev, medtem ko je

negativni ali obrambni vidik pravice zajet v njegovem tretjem odstavku. Nikogar namreč ni moč prisiliti k zdravljenju, razen v primerih, ki jih določa zakon.

Ne preseneča, da so bila prva socialna zavarovanja s konca 19. stol. vzpostavljena prav za socialni primer bolezni in poškodbe oziroma poškodbe pri delu in poklicne bolezni. Oba sta namreč povzročila izpad aktivnega dohodka industrijskega delavca in tako ogrozila njegovo preživetje in preživetje odvisnih družinskih članov, medtem ko se je pomen pokojninskih (in invalidskih) zavarovanj pričel povečevati šele s podaljševanjem pričakovane življenjske dobe, ko socialni primer starosti ni več sovpadal s socialnim primerom invalidnosti oziroma posameznikovo nezmožnostjo za nadaljnje delo.

Pravica do zdravja se v jedru sodobne socialne države sicer ne nahaja zgolj zaradi neposrednega blažilnega učinka zadovoljevanja posameznikovih potreb zdravstvenega stanja oziroma potreb zdravstvenega stanja prebivalstva, temveč zaradi zagotavljanja posameznikovega svobodnega življenjskega razvoja oziroma učinkovitega izvrševanja zasebne avtonomije na širšem življenjskem področju. Le posameznik, ki upravičeno pričakuje, da mu bo v primeru nastopa socialnega primera bolezni ali poškodbe zagotovljeno ekonomsko, časovno, teritorialno in npr. postopkovno dostopno zdravstveno varstvo, lahko živi v skladu s svobodno izbranim načinom življenja. Tako ne preseneča, da se pogledi pravne teorije o naravi pravice do zdravstvenega varstva ali pravice do zdravja razlikujejo. V sodobni teoriji se namreč poudarja njena dvojna narava, in sicer gre po eni strani za socialno pravico, po drugi strani pa za individualno pravico posameznika. Zaradi zahteve po enotnem in nedeljivem, tj. integralnem pojmovanju človekovih pravic, navedeno razlikovanje sicer ni odločilnega pomena (Ivanc, 2011, str. 816-817). Kot ugotavlja Ivanc (2011, str. 817), se dihotomija odraža tudi v ureditvi 51. člena Ustave RS, pri čemer individualna pravica posameznika do svobodnega odločanja o zdravljenju izhaja iz že omenjenega tretjega odstavka. Vendar pa tudi iz socialno-pravnega dela določbe izhaja jasna individualna narava pravice, tj. iztožljivost bodisi civilnopravne obveznosti, kadar pacient pravico do zdravljenja uresničuje kot potrošnik na trgu zdravstvenih storitev, kot tudi in predvsem, kadar izvršuje pravice iz sistema obveznega zdravstvenega zavarovanja, znotraj že omenjenega dvostranskega, javnopravnega dolžniškega razmerja.



Kar se širitve posameznikove zasebne avtonomije s pomočjo pravice do zdravja tiče, zapisano toliko bolj velja za enakopravno uveljavljanje zdravstvenega varstva na račun javnih sredstev, ki izničuje negativne vidike posameznikovega gmotnega oziroma socialno-ekonomskega položaja, s čimer zagotavlja ekonomsko dostopnost zdravstvenega varstva, in negativne vidike nekaterih osebnih okoliščin, npr. spola, starosti, zdravstvenega stanja, ki lahko pomembno vplivajo na posameznikovo učinkovito uveljavljanje pravic na račun zasebnih zdravstvenih zavarovanj oziroma z neposrednim plačilom iz žepa (angl. *out-of-pocket payment*) (glej Mišič, 2021, str. 140).

Pravica do zdravja, izpeljana iz 51. člena URS, sicer podobno kot pravica do socialne varnosti, zakonodajalca oziroma državo zavezuje k pozitivnemu ravnanju, katerega opustitev lahko vodi tudi v odškodninsko odgovornost države. V času epidemije covid-19, ko so številni instituti socialne države naenkrat postali še kako otipljivi, je odgovornost dolžnega oziroma pozitivnega ravnanja države v zvezi z zagotavljanjem varovanja zdravja in življenja ljudi bila razpeta med varovanje zdravja in življenja konkretnega posameznika na eni in varovanje javnega zdravja na drugi strani, zaradi česar je lahko prav omejitev individualne pravice do zdravljenja, odvisna od zdravstvenega stanja pacienta oziroma obvezno zavarovane osebe, izpolnila obveznost varovanja javnega zdravja (glej Mišič 2021: str. 154). Sicer pa je tudi na področju zdravstvenega varstva (zagotovljenega na račun javnih sredstev) oziroma na področju obveznega zdravstvenega zavarovanja prav epidemija covid-19 razkrila potrebo hipnega prilagajanja socialne zakonodaje spremenjenim razmerjem v družbi, pri čemer je posebnega pomena usklajeno delovanje na vseh področjih socialne države, tako na področju socialne zaščite, osrednjih sistemih socialne varnosti (socialnih zavarovanj) in socialnega varstva ter družinskih prejemkov kot tudi na širšem področju javnih služb.

### **3.4 Pravica do socialnega varstva: med pomočjo in varstvom osebnega dostojanstva**

Kot izhaja iz uvodnega dela razprave, pravica do socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS izrecno ne določa tudi pravice do socialnega varstva, vendar pa se pravica do pomoči za preživetje lahko subsumira pod splošno pravico do socialne varnosti (Bubnov Škoberne, 1997, str. 82). Pravico do socialne in zdravstvene pomoči v 13. členu npr. urejata prvotna in spremenjena ESL, ki slednjo zagotavljata vsakomur, ki je brez zadostnih sredstev. ESL prav tako določa pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo. Kot izhaja iz 30. člena, se države pogodbenice zavezujejo,

da s celovitim in usklajenim pristopom sprejemajo ukrepe, s katerimi spodbujajo učinkovit dostop predvsem do zaposlitve, nastanitve, usposabljanja, izobrazbe, kulture in *socialne* ter zdravstvene *pomoči* osebam in njihovim družinam, ki živijo ali so v nevarnosti, da bi živele *socialno izključeno* ali v *revščini*.

V 14. členu ESL ureja tudi pravico do storitev socialnovarstvenih služb, na podlagi katere se države pogodbenice zavezujejo, da spodbujajo ali zagotovijo službe, ki s pomočjo metod socialnega dela prispevajo k blaginji in razvoju posameznikov ter skupin v skupnosti in njihovem prilagajanju družbenemu okolju. Kot izhaja iz drugega odstavka 14. člena, spodbujajo tudi sodelovanje posameznikov in prostovoljnih ali drugih organizacij pri ustanavljanju in delovanju takih služb. ESL posebno socialno varstvo, med drugimi pravicami, namenja tudi družini, otrokom in mladostnikom<sup>9</sup> ter zdomskim delavcem in v 23. členu izrecno ureja pravico starejših oseb do socialnega varstva.

S tega zornega kota ESL skupaj s pravicami, ki jih določa na področju socialne varnosti, pokriva celoten krog dajatev, ki jih zagotavljajo sodobne socialne države, kot osrednji evropski pravni akt s področja temeljnih socialnih pravic pa neposredno vpliva tudi na socialno ureditev držav pogodbenic oziroma pravno ureditev njihovih socialnih držav. Slovenija je ratificirala vseh 31. členov ESL, razen treh odstavkov, in sicer prvega odstavka 13. in drugega odstavka 18. člena v II. delu listine (Bubnov Škoberne, 2010, str. 132), s čimer se je že na ravni mednarodnega prava obvezala urejati tudi pravico do socialnega varstva oziroma zagotavljati dajatve, namenjene preprečevanju revščine in socialne izključenosti. Slovenski zakonodajalec je sicer šel nekoliko dlje od ustavodajalca, s tem ko je socialno pomoč z Zakonom o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1)<sup>10</sup> nedvomno umestil v sistem socialne varnosti (Strban, 2010, str. 368).

Kljub temu, da Ustava RS pravice do socialnega varstva oziroma sistema socialnih pomoči ne omenja, pa je ustavno sodišče ugotovilo, da ima posameznik tudi v skladu z našo ustavo pravico do minimalnih sredstev za življenje. Pri tem je povežalo določbe o socialni naravi Slovenije in pravico do socialne varnosti. Ugotovilo je, da

---

<sup>9</sup> Glej tudi 10. člen Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah.

<sup>10</sup> Ur. l. RS, št. 2/04 do 196/21. Prim. opredelitev socialnega spora iz 58. člena in opredelitev stvarne pristojnosti socialnih sodišč iz 7. člena ZDSS-1.

je socialna država na temelju pravice do socialne varnosti ogroženemu posamezniku dolžna zagotoviti ustrezno pomoč (Strban, 2010, str. 368).<sup>11</sup>

Pomembno pravico do socialnega varstva je ustavno sodišče povežalo oziroma izpeljalo tudi iz varstva osebnega dostojanstva iz 34. člena URS. Ugotovilo je npr., da začasno zadržanje usklajevanja pokojnin sicer ne izkazuje kršitve 34. člena Ustave RS, četudi bi bilo lahko osebno dostojanstvo kršeno tudi v primeru, ko bi zaradi revščine, v katero bi pobudnika privedla izpodbijana ureditev, postala vprašljiva njegova svoboda, varovana prav z navedenim členom Ustave RS. Vendarle pa je sodišče na istem mestu izločilo neposredno vsebinsko povezavo spreminjajoče se ureditve in pravice do osebnega dostojanstva.<sup>12</sup> Pomembna je ugotovitev, da dajatve iz sistema socialnega varstva, predvsem pravica do denarne socialne pomoči, posamezniku s tem, ko mu omogočajo življenje nad pragom revščine ter vsaj minimalno raven socialne vključenosti, lahko ščitijo njegovo osebno dostojanstvo. Na podlagi njihovega prejemanja se posameznik in njegovi družinski člani namreč lažje vključujejo v aktivno družbeno življenje oziroma živijo svobodneje, pa čeprav je njihov dohodek praviloma omejen zgolj na zadovoljevanje potreb za preživetje. Prav zanje je toliko pomembnejši dostop do kakovostnih javnih služb, npr. na področju izobraževanja, kulture, prometa, zdravstva, ki po eni strani omogočajo prihranek zasebnih sredstev, saj ne delujejo po tržnem principu, po drugi strani pa omogočajo lažje zadovoljevanje socialnih in drugih potreb in interesov izven prostega trga.

Drugače, načelo socialne države pomeni ustavno obveznost in odgovornost države pri izvrševanju pozitivnih dolžnosti zagotavljanja možnosti, da se lahko vsak dela zmožen prebivalec sam preživlja in dostojno živi, da ima možnost zaposlitve, nastanitve, šolanja, ter da uživa zdravstveno varstvo, kulturne in druge socialne dobrine. Kot ugotavlja Korpič-Horvat (2017, str. 42), gre pri tem za pravičnost, da se delo pošteno ovrednoti in da dobijo pomoč tisti, ki jo potrebujejo.

Zapisano vnovič kaže na pomen usklajene zakonodajne dejavnosti oziroma pravnega oblikovanja socialne države na vseh njenih področjih, ne le na področju socialne varnosti oziroma na področju socialnih zavarovanj, kjer se zagotavljajo predvsem dajatve, namenjene nadomeščanju izgubljenega ali zmanjšanega aktivnega

<sup>11</sup> Glej Odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-330/97 z dne 30. novembra 2000. Glej npr. tudi Sklep U-I-166/03 z dne 11. novembra 2004.

<sup>12</sup> Glej Odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-36/00 z dne 11. decembra 2003, točka 22.

dohodka, temveč tudi na področju socialnega varstva in socialnih ugodnosti ali spodbud ter, širše, javnih služb. Le tako je svobodnejši življenjski razvoj omogočen vsem, tudi socialno-ekonomsko ogroženim ali najranljivejšim skupinam prebivalstva, katerih samospoštovanje je pogosto ogroženo prav zato, ker v tržnem gospodarstvu niso zmožni preživljati sebe ali svojih družinskih članov.

#### **4 Nadnacionalna socialna država**

Na pravno oblikovanje (sodobne) evropske socialne države, kot že zapisano, vplivajo določbe mednarodnega, npr. evropskega pravnega reda oziroma določbe pravnega reda EU, ter življenjska realnost močne gospodarske, kulturne in druge povezanosti DČ EU ter njihova povezanost s tretjimi državami. V tem primeru ne kaže spregledati pomena že omenjenih meddržavnih socialnih sporazumov. Kljub temu pa določbe mednarodnega prava, pogojene tudi z dejanskimi razmerji med državami, vplivajo le na nekatere vidike, še zmeraj v prvi vrsti nacionalnih socialnih držav, vprašanje pa je, ali te določbe, vsaj kar se pravnega reda EU tiče, oblikujejo novo, skupno nadnacionalno socialno državo?

##### **4.1 Socialni sporazumi: omejeno odpiranje nacionalne socialne države**

Meddržavni socialni sporazumi hkrati predstavljajo del in izvor mednarodnega prava socialne varnosti. Sklenjeni med državami, kot praviloma osrednjimi subjekti mednarodnega prava, se sporazumi nahajajo na presečišču mednarodnega prava in prava socialne varnosti (Strban, 2018, str. 129). Vendar pa je vpliv dvostranskih meddržavnih sporazumov na pravno oblikovanje socialne države relativno majhen. Prvič, temeljijo na svobodni odločitvi držav pogodbenic in drugače kot pravila prava EU o koordinaciji sistemov socialne varnosti učinkujejo šele v primeru sklenitve oziroma ratifikacije, pri čemer enako kot področna pravila prava EU nacionalne sisteme socialne varnosti le medsebojno povezujejo in ne pomenijo harmonizacije nacionalnih določb s področja socialne varnosti.

Drugič, socialni sporazumi praviloma vsebujejo zgolj pravila o koordinaciji dajatev iz sistema socialne varnosti, le redko pa tudi iz sistema socialnega varstva, pri čemer je pogosto od oddaljenosti držav pogodbenic odvisno, kakšna pravila bodo ti sporazumi vsebovali. T. i. čezoceanski sporazumi so pogosto omejeni na koordinacijo dajatev za primer starosti, medtem ko sporazumi, sklenjeni med bližnjimi državami pogodbenicami, npr. vsebujejo posebne določbe za napotene

delavce in koordinirajo večje število dajatev, kot so družinski prejemki ali dajatve za primer brezposelnosti.

Dvostranski socialni sporazumi, ki zaradi pogoste izključitve dajatev, namenjenih odpravljanju revščine in socialne izključenosti iz vzpostavljenega koordinacijskega mehanizma, v prvi vrsti nastopajo v funkciji omogočanja prostega pretoka delavcev in oseb na podlagi njihove (pretekle) ekonomske aktivnosti, pri čemer spodbujajo učinkovito delovanje trga,<sup>13</sup> ne pa gibanje oseb z namenom uresničevanja pravic iz sistema socialnega varstva. S tem dostop do institutov nacionalne socialne države v razmerju meddržavne reciprocitete omogočajo tržno-zaslužnim državljanom in njihovim družinskim članom, sicer pa v ničemer ne spreminjajo tradicionalne vloge nacionalne socialne države, v prvi vrsti utemeljene v solidarnosti med člani ožje skupnosti oziroma v pripadajočih posebnih pravnih statusih. Še več, prav pripadnost neki državi skupnosti pogosto omogoči uživanje nekaterih socialnih pravic v drugi državi pogodbenici, saj so sporazumi s področja socialne varnosti pogosto odvisni od zgodovinske, jezikovne ali širše kulturne povezanosti med posameznimi državami. S tega zornega kota, pravila mednarodnega prava s področja socialne varnosti paradoksalno utrjujejo komunitaristično (glej Mišič, 2018, str. 274 in nasl.) razumevanje normativne socialne države in kažejo na pridržanost pretežnega dela njenih institutov njenim državljanom oziroma stalnim prebivalcem. Kot že omenjeno, tudi večstranski meddržavni socialni sporazumi, ki sisteme socialne varnosti v delu harmonizirajo, ne vključujejo socialnih pomoči. Edino izjemo predstavlja Evropska konvencija o socialni in zdravstveni pomoči, ki Slovenije ne zavezuje, prav tako pa je ne zavezuje celoten 13. člen spremenjene ESL (pravica do socialne in zdravstvene pomoči).

## 4.2 Pravo EU in nacionalna socialna država

Pravila prava EU o koordinaciji sistemov socialne varnosti imajo na pravno oblikovanje socialne države odločilnejši vpliv od bilateralnih socialnih sporazumov, saj področne uredbe učinkujejo neposredno. Vendar pa to ne pomeni, da lahko te bistveno preobrazijo bodisi nacionalni sistem socialne varnosti bodisi normativno socialno državo, v jedru katere se nahaja slednji. Pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti so namreč omejena na tradicionalna socialna tveganja, npr.

---

<sup>13</sup> Deloma glede ciljev podobno velja tudi za mednarodne pravne akte, ki določajo skupne standarde socialne varnosti (angl. *standard-setting*), saj ti vsaj do neke mere preprečujejo neloyalno konkurenco s strani držav pogodbenic z zelo nizkimi socialnimi standardi (glej Pieters, 2006, str. 127).

bolezen, brezposelnost, starost, in t. i. posebne neprispevne denarne dajatve, od posameznikovega socialno-ekonomskega položaja odvisne dajatve, ki pa se izplačujejo hkrati ob dajatvah iz sistema socialne varnosti v ožjem smislu, pri nas torej sistema socialnih zavarovanj.

Koordinacijski uredbi se ne uporabljata na področju pravic iz splošnega sistema socialnega varstva oziroma dajatev, namenjenih preprečevanju in odpravljanju revščine in socialne izključenosti. V tem smislu so njuna pravila pravzaprav podobna tistim, pogosto določenim v dvostranskih sporazumih s področja socialne varnosti, prav tako pa področno pravo EU nacionalne sisteme socialne varnosti zgolj medsebojno približuje in ne poenoti. Ker v delu poenoti le procesno, ne pa tudi materialno pravo socialne varnosti, in sicer z namenom preprečevanja suspenza, zmanjšanja ali izgube dajatev državljanov EU (in nekaterih drugih oseb), ki bi na področju socialne varnosti lahko bili pod pristojnostjo več DČ, nikakor ne vpliva pomembneje na vsebino nacionalnih sistemov socialne varnosti. Ti ostajajo nespremenjeni predvsem v delu, iz katerega se zagotavljajo že omenjene dajatve, namenjene preprečevanju revščine in socialne izključenosti, pa čeprav Vonk (2020, str. 139) izpostavlja, da razlika med vključenimi posebnimi neprispevnimi dajatvami in iz stvarne pristojnosti uredb izključenimi dajatvami iz sistema socialnega varstva v praksi postaja vse bolj odvečna.

Vendarle pa v splošnem velja, da DČ EU pogosto niso voljne izplačevati davčno financirane socialne pravice oziroma ugodnosti mobilnim državljanom EU doma, kaj šele da bi te izplačevale v druge dele EU (Vonk, 2020, str. 138). Zapisano še toliko bolj drži v razmerju do gostujočih državljanov EU ali državljanov tretjih držav. Podobno Kramer in Heindlmaier (2021, str. 381), ki ugotavljata, da so si (zahodne) DČ EU v preteklosti močno prizadevale omejevati dostop državljanov drugih DČ do njihovih sistemov socialne države, sklicujoč na obsežno strokovno literaturo in prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: SEU) pri tem izpostavljata poseben pomen pogoja zakonitega prebivališča. Razprava o slednji, žal, presega kvantitativne meje tega prispevka, zaradi česar naj zadostuje ugotovitev, da že omenjena Direktiva 2004/34/ES, ki je sprožila burno sodno prakso SEU o razmerju med njo samo in Uredbo (ES) št. 883/2004, prebivanje v drugi DČ za ekonomsko neaktivne posameznike v obdobju daljšem od treh mesecev pogojuje s posedovanjem zadostnih sredstev.

Eno izmed osrednjih omejitev prej omenjenega izvoza, ki ni povezana z željo DČ po prihranku davčno zbranih sredstev, niti možnostjo učinkovitega nadzora upravičencev, sicer predstavlja dejstvo, da so socialne pomoči strogo prilagojene socialno-ekonomski resničnosti države, v kateri so izplačane. Težko si je predstavljati, kako bi romunska socialna pomoč v bistvenem pripomogla k preživetju romunskega državljan na Danskem ali mu celo dovoljevala izpolnitev pogoja zadostnih sredstev za preživetje v gostujoči DČ in obratno. Če bi danski državljan v Romuniji prejemal dansko socialno pomoč, mu seveda ne bi grozili revščina in socialna izključenost. Tudi sicer velja, da pravila prava EU o koordinaciji sistemov socialne varnosti, izpeljana iz 48. in 153. člena Pogodbe o delovanju EU (PDEU), ne vplivajo na pravico DČ, da te določajo temeljna načela svojih sistemov socialne varnosti, s tem pa tudi osrednjih gradnikov normativne socialne države, kot tudi ne smejo bistveno poslabšati uravnoteženosti teh sistemov.

Kot izhaja iz 48. člena PDEU, Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejemata takšne ukrepe na področju socialne varnosti, kakršni so potrebni za zagotovitev prostega gibanja delavcev oziroma samozaposlenih oseb, predvsem t. i. seštevane dob glede pridobitve, ohranitve pravic in izračuna višine dajatev, ter izvoz pridobljenih dajatev oziroma pravic na ozemlja drugih DČ. Pravo EU, tudi zaradi politične občutljivosti področja, tako ne omenja denarnih ali drugih socialnih pomoči, kaj šele pravice do socialnega varstva. Edina določba izhaja iz že omenjene Uredbe (EU) št. 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji, ki davčne in socialne ugodnosti pod enakimi pogoji kot državljanom gostujoče DČ zagotavlja zgolj delavcem oziroma ekonomsko aktivnim osebam.

Evropski socialni model, v delu, ki ga tvorijo pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti, tako potrjuje tržno naravnost EU in osredotočenost na mobilnost ekonomsko aktivnih oziroma ekonomsko opolnomočenih državljanov EU (podrobneje v Mišič, 2020, str. 41 in nasl.). S tega zornega kota pravo EU nacionalne socialne države pravno sooblikuje le toliko, kolikor je to potrebno za učinkovitejše delovanje skupnega trga EU. Za razvoj ali celo omejevanje institutov nacionalnih socialnih držav DČ je pravzaprav pomembnejši t. i. skriti socialni model EU, ki predstavlja skupek fiskalnih, pravno-političnih instrumentov EU, s katerimi lahko ta preko omejevanja javnofinančnih izdatkov vpliva na obseg dajatev iz sistema socialne varnosti (glej Schoukens 2016). Ob tem v širšem smislu ne gre spregledati pomena Evropskega socialnega sklada in regionalne politike, ki praviloma učinkuje obratno, tj. krepitveno v razmerju do nacionalne socialne države, vključno z javnimi

službami, ki jih ta zagotavlja, ali celo širše, v razmerju do države blaginje. Vendar pa tako navedeni ukrepi, drugače od pravil o koordinaciji sistemov socialne varnosti, seveda ne pomenijo neposrednega pravnega oblikovanja socialne države, temveč pomenijo dejansko podstat bodočega pravnega urejanja. Bolj neposredno na oblikovanje socialne države seveda vplivajo nekateri redki harmonizacijski akti prava EU, npr. Direktiva 79/7/EGS o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti, in nekateri drugi akti na področju enakega obravnavanja moških in žensk, tudi v zvezi z delom in zaposlovanjem, pri čemer pa zgodovinski namen teh aktov predstavlja preprečevanje nepoštene konkurence med DČ.

Dodati kaže, da se je pomen evropske nacionalne socialne države pričel krečiti prav v času epidemije covid-19, ko se je javno-finančna vzdržnost nacionalnih sistemov socialne varnosti, vključno z njihovimi organizacijskimi vidiki, znašla na hudem preizkusu. Odveč je poudarjati, da bi morali vsi državljani EU, ki so do socialnih pravic v DČ gostiteljici upravičeni v običajnih razmerah, te pravice, npr. na področju zdravstvenega varstva, zaposlovanja, pod enakimi pogoji uživati tudi v času zdravstvene krize (podrobneje v Mišič in Strban 2021, str. 973 in nasl.).

## 5 Sklep

Pomen in učinke ustavne določbe o socialni državi na pravni sistem ter na subjektivne pravice so najbolj natančno razčlenili v nemški ustavnopravni in socialni teoriji ter v odločbah nemškega ustavnega sodišča (Bubnov Škoberne 2010: 28). Tudi v Sloveniji so odločbe ustavnega sodišča pomembno napolnile tako vsebino ustavnega načela (pravne in) socialne države iz 2. člena URS kot tudi vsebino določb, ki urejajo temeljne socialne pravice, predvsem pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS ter njen pomen na številnih, že omenjenih, pravnih področjih. Pri tem ostaja odprto vprašanje, ali se je socialna država oblikovala in razvijala prav zaradi zakonodajne dejavnosti Državnega zbora ali pa je sama po sebi pojmovno prehitela normativno akcijo splošnega zakonodajalca, ki je zakonsko ureditev prilagajal teoretičnemu idealu socialne države.

Osrednje obveznosti, izhajajoče iz načela socialne države, ki jih npr. lahko strnemo v demokratično določanje in uresničevanje socialnih ciljev države, zagotavljanje človekovega dostojanstva in človeka vrednega življenja vsakomur ter skrb za izravnavo socialnih neenakosti ter preprečevanje neenakosti in ustvarjanje



pravičnega socialnega reda (Bubnov Škoberne, 2010, str. 28-29), je namreč moč izluščiti šele iz zunanjih, od pravnega dojemanja socialne države neodvisnih vrednot. Le-te lahko sploh povedo, kateri so legitimni socialni cilji države in kako jih doseči ter usklajevati z njenimi drugimi cilji, npr. varstvom zasebne lastnine, svobodo na ekonomskem področju, svobodno gospodarsko pobudo, ipd.

Kot ugotavlja Korpič-Horvat (2017, str. 42), je odgovor na vprašanje, kdaj lahko govorimo o socialni državi, vrednostna sodba. Z zornega kota oblikovanja socialne države, na temelju kateregakoli ideala že, je bistveno, da zakonodajna dejavnost vsem članom družbe omogoča učinkovito zadovoljevanje socialnih potreb in interesov oziroma, širše, življenje v skladu s svobodno izbranim načinom življenja, ob upoštevanju načela družbene solidarnosti, ki narekuje prerazporejanje prispevno zbranih sredstev in družbenega bogastva, bodisi v podobi sistema socialnega zavarovanja in varstva bodisi v podobi javnih služb v korist manj ali najmanj privilegiranih članov skupnosti. Nihče namreč ne ve, kdaj mu bosta brez lastne krivde pretila revščina in socialna izključenost oziroma kdaj ga bo, praviloma, doletela realizacija nekega socialnega tveganja. Pomembno je, da socialna država posamezniku ne jamči zgolj dajatev, namenjenih preživetju, temveč tudi dajatve, namenjene sorazmernemu ohranjanju življenjskega sloga v času nastopa socialnega primera. Še več, z vsemi njenimi instituti mora omogočati ne le dostojno, temveč svobodno življenje vseh družbenih skupin in posameznikov, prebivalcev države in državljanov EU, celo državljanov tretjih držav.<sup>14</sup>

V kontekstu meddržavne prepletenosti trgov in medčloveških odnosov je namreč potrebno upoštevati tudi določbe mednarodnega pravnega reda, ki vsaj v omejenem obsegu, prebijajo zidove strogo nacionalne socialne države in enako varstvo socialnih pravic pod določenimi pogoji, predvsem pa ob upoštevanju recipročne solidarnosti med DČ EU ali državami pogodbenicami, omogočajo tudi tujim državljanom, pa čeprav predvsem zavoljo učinkovitejšega delovanja trga. Jasno je, da lahko državna skupnost obstaja tudi brez pravnega varstva tako določenih vrednot, na to navsezadnje kažejo številne, v ideji atomističnega, samoodgovornega posameznika utemeljene skupnosti, vendar pa slednje ne morejo biti opredeljene kot normativne socialne države.

---

<sup>14</sup> Podrobneje za Slovenijo v Strban in Mišič 2020b: 183 in nasl.

## Literatura

- Becker, U. (2007). Solidarity, Financing and Personal Coverage. *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 1(6), 1-30.
- Bubnov Škoberne, A. (2010). Socialna država in socialna politika; Mednarodni pravni viri, Slovenski pravni viri. V Bubnov Škoberne, A., Strban, G., *Pravo socialne varnosti* (str. 27-32; 121-135; 177-188). Ljubljana: GV Založba.
- Bubnov Škoberne, A. (1997). Pravica do socialne varnosti. *Pravnik*, 52(1-3), 61-82.
- Esping-Andersen, G. (2003). Towards the Good Society, Once Again?. V Esping-Andersen, G. (idr.) (ur.) *Why We Need a New Welfare State* (str. 1-25). Oxford: Oxford University Publishing.
- Ivanc, B. (2011). 51. člen (pravica do zdravstvenega varstva). V Šturm, L. (ur.): *Komentar Ustave Republike Slovenije. Dopolnitev – A* (str. 815-873). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Kersting, W. (2000). *Rechtsphilosophische Probleme des Sozialstaats*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Korpič-Horvat, E. (2017). Načelo socialne države. *Analiza PAZU*, 3(1), str. 39-52.
- Koslowski, S. (1997). Origins of the “Social State” in German Philosophy and “Staatwissenschaft”. V Koslowski, P., Follesdal, A. (ur.), *Restructuring the Welfare State: Theory and Reform of Social Policy* (str. 119-142). Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.
- Kovač, B. (2006). Keynes, Keynesianizem in razvojne spremembe sodobne države blaginje – renesansa ali zaton keynesianske teoretske paradigme. *Naše gospodarstvo*, 52(posebna številka), 11-25.
- Kramer, D., Heindlmaier, A. (2021). Administering the Union citizen in need: Between welfare state bureaucracy and migration control. *Journal of European Social Policy*, 31(4), 380-394.
- Kresal, B. (2011). Socialna država; 50. člen (pravica do socialne varnosti); 52. člen (pravice invalidov). V Šturm, L. (ur.): *Komentar Ustave Republike Slovenije. Dopolnitev – A* (str. 44-48; 775-815; 873-891). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Kuhle, S., Sander, A. (2010). The Emergence of the Western Welfare State. V Castles G. (idr.) (ur.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (str. 1-23) (elektronska različica). Oxford: Oxford University Press.
- Mihalčič, R., Strban, G. (2015). *Univerzalni temeljni dobodek*. Ljubljana: GV Založba.
- Mišič, L., Strban, G. (2021). Functional and systemic impacts of COVID-19 on European social law and social policy. V Hondius, E. H. (idr.) (ur.), *Coronavirus and the law in Europe* (str. 973-988). Cambridge, Antwerp, Chicago: Intersentia.
- Mišič, L. (2021). Pravni in etični vidiki pravice do zdravljenja v času epidemije. *Delavci in delodajalci*, 12(2-3), 137-169.
- Mišič, L. (2020). Equality of Opportunity in the EU: Rethinking the European Pillar of Social Rights in Light of Free Movement as a Supranational Principle of Justice. *Zbornik znanstvenih razprav*, 80(posebna številka), 41-75.
- Mišič, L. (2019). *Socialna pravičnost kot vprašanje upravičenosti redistribucije v sistemu socialnih zavarovanj*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Mišič, L. (2018). Theories of Political Philosophy as Guiding Principles in Social Security. *Studies on Labour Law and Social Policy*, 25(3), 271-291.
- Pieters, D. (2006). *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Roosma, F., Gelissen, H. in van Oorschot, W. (2012). The Multidimensionality of Welfare State Attitudes: A European Cross-National Study. *Social Indicators Research*, 1(113), 235-255.
- Rus, V. (1990). *Socialna država in družba blaginje* (Ljubljana: Domus).
- Schoukens, P. (2016). *EU Social Security Law: The Hidden 'Social' Model* (Tilburg: Tilburg University).
- Stefan, G. M. (2015). European Welfare State in a Historical Perspective. A Critical Review. *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 7(1), 25-38.
- Strban, G., Mišič, L. (2020a). Property protection of social rights: perspectives of the European Court of Human Rights and the Slovenian Constitutional Court. *Iustinianus Primus Law Review*, 11(special issue), 1-17.

- Strban, G., Mišič, L. (2020b). Migrant's access to social protection in Slovenia. V Lafleur, J., Vintila, D. (ur.), *Migration and social protection in Europe and beyond. Vol. 1. Comparing access to welfare entitlements* (str. 391-403). Cham: Springer.
- Strban, G. (2019). Terminološke zagate pri vsebinskem razlikovanju izrazov v pravu socialne varnosti. V Jemec Tomazin, M. (et al.) (ur.), *Med jasnostjo in nedoločenostjo. Pravna terminologija v zgodovini, teoriji in praksi* (str. 211-246). Ljubljana: GV Založba, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Strban, G. (2018). Member States' approaches to bilateral social security agreements. *European Journal of Social Security*, 20(2), 129-147.
- Strban, G. (2013). Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju. V Pavčnik, M., Novak, A. (ur.): *(Ustavno)sodno odločanje* (str. 341-391). Ljubljana: GV Založba.
- Strban, G. (2012). Ustavna zapoved socialne države ni pravno nezavezujoča norma. *Pravna praksa*, 22(33), 3.
- Strban, G. (2010). Socialna varnost otroka in družine; Socialno varstvo. V Bubnov Škoberne, A., Strban, G., *Pravo socialne varnosti* (str. 349 – 362, 363-385). Ljubljana: GV Založba.
- Strban, G. (2005). *Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Vonk, G. (2020). The EU (non) co-ordination of minimum subsistence benefits: What went wrong and what ways forward?. *European Journal of Social Security*, 22(2), str. 138-147.
- Vonk, G., Olivier, M. (2019). The fundamental right of social assistance: A global, a regional (Europe and Africa) and a national perspective (Germany, the Netherlands and South Africa). *European Journal of Social Security*, 21(3), 219-240.
- Zacher, H. F. (2008). *Abhandlungen zum Sozialrecht II*. Heidelberg: C. F. Müller.
- Wujczyk, M. (2016). Introduction. V Wujczyk, M. (ur.) *The Right to Social Security in the Constitutions of the World: Broadening the moral and legal space for social justice* (str. 1-6). Geneva: ILO.



# SOCIALNA DRŽAVA IN REVŠČINA V PRAVU EU TER SODNI PRAKSI SODIŠČA EU

VERICA TRSTENJAK<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Sigmund Freud Univerza, Dunaj, Avstrija  
trstenjakverica@gmail.com

<sup>2</sup> Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, Slovenija  
trstenjakverica@gmail.com

**Sinopsis** Članek obravnava pravno ureditev socialne države ter revščine na ravni EU. Čeprav socialna država ni poseben kriterij v primarnem pravu EU, pa je, vsaj posredno, zajeta v večih aktih EU in izhaja iz sodne prakse Sodišča EU. Pravo EU vsebuje številne določbe, ki vplivajo na status socialne države v državah članicah EU. Posebna pozornost je v članku namenjena sodni praksi Sodišča EU. Slednje pogosto obravnava zadeve, ki vplivajo na stanje socialne države in tudi revščine v državah članicah EU. Posebej je poudarjeno področje pokojnin (zadeva *Brachner*, C-123/10) ter pravice otrok v povezavi z otroškimi dodatki (zadeve *FV*, C-802/18, *Jobcenter Krefeld*, C-181/19 ter *Komisija zoper Avstrijo*, C-328/20). V obravnavanih zadevah so ponujeni odgovori tudi glede čezmejnih učinkov EU pravnih aktov in s tem povezanih socialnih pravic.

**Ključne besede:**

Socialna država,  
Sodišče EU,  
pravice otrok,  
pokojnine,  
tožba zoper  
Avstrijo

# SOCIAL STATE AND POVERTY IN EU LAW AND JURISDICTION OF THE EU COURT OF JUSTICE

VERICA TRSTENJAK<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Sigmund Freud University, Vienna, Austria  
trstenjakverica@gmail.com

<sup>2</sup> University of Ljubljana, Faculty of Administration, Ljubljana, Slovenia  
trstenjakverica@gmail.com

**Abstract** The article handles regulation of the social state and poverty on EU level. In spite of the fact that social state is not a special criterion in primary EU law, it is contained, mediately at least, in larger EU acts and departs from jurisdiction of the EU Court of Justice. EU law contains numerous provisions influencing the status of a social state in EU member states. The article pays special attention to jurisdiction of EU Court of Justice. The latter frequently handles cases influencing the status of a social state and also poverty in EU member states. The field of pensions is especially highlighted (case *Brachner*, C-123/10) as well as children rights in connection to child support (cases *FV*, C-802/18, *Jobcenter Krefeld*, C-181/19 as well as *Commission versus Austria*, C-328/20). In handled cases, answers regarding cross-border effects of EU legal acts and the social rights connected to them are given.

**Keywords:**  
social state,  
EU Court of  
justice,  
children rights,  
pensions,  
claim versus  
Austria

## 1 Uvod

Socialna država ima v EU poseben pomen, čeprav sta področji socialne varnosti in socialne pomoči pretežno urejeni na ravni držav članic.<sup>1</sup> Tako pravna teorija<sup>2</sup> kot tudi politika<sup>3</sup> se o njej pogosto izražata, a ne vedno enotno. Omeniti pa velja, da socialna država ni izrecno napisana med vrednotami EU, ki so definirane v 2. členu Pogodbe o EU. Kljub temu pa ima socialna država pomembno mesto v številnih evropskih aktih in politikah. Posebej velja omeniti številne socialne pravice, zapisane v Listini EU o temeljnih pravicah (v nadaljevanju EU Listina). Sodišče EU vpliva na različna področja socialne države ter tako posredno prispeva k uveljavljanju socialnih pravic v praksi. V sodni praksi Sodišča EU pa socialno državo navajajo še zlasti generalni pravobranilci, seveda v okviru svojih sklepnih predlogov (npr. zadeva Vodafone, C-75/18)<sup>4</sup>.

Namen članka je prikazati tudi vpliv Sodišča EU na obravnavanem področju ter potrditev teze, da Sodišče EU prispeva k višjemu nivoju socialne države v EU, s tem pa posredno vpliva tudi na nivo revščine v državah članicah. Številne so namreč njegove sodbe glede socialnih dajatev, do katerih so upravičeni delavci, ki imajo otroke (npr. zadeva Jobcenter Krefeld, C-181/19 zadeva Komisija proti Avstriji, C-328/20; zadeva FV, C-802/18), tudi glede študentov (npr. zadeva Morgan, C-11/06), prav tako so pogoste sodbe glede pravic upokojujencev (npr. zadeva C-123/10, Brachner; zadeva Bauer, C-168/18). Omeniti velja, da Sodišče EU pogosto odloča o problemih v zvezi s čezmejnimi učinki, kar vpliva tudi na približevanje socialnim standardom v državah članicah.

---

<sup>1</sup> O socialni državi glej tudi (Trstenjak, 2015). Posebej o Sloveniji glej (Trstenjak in Plausteiner, 2014).

<sup>2</sup> Glej opombo 1 in npr. tudi (Kleinman, 2001; Pestieau in Lefebvre, 2018).

<sup>3</sup> Politik Helmut Schmidt opredeljuje socialno državo kot kulturno pridobitev 20. stoletja: »Ich halte den Sozialstaat, wie wir ihn in Deutschland und anderen Staaten kennen, für die größte Kulturleistung, die die Europäer im Lauf dieses schrecklichen 20. Jahrhunderts zustande gebracht haben.« Pridobljeno na

[https://www.gutzitiert.de/zitat\\_autor\\_helmut\\_schmidt\\_thema\\_sozialstaat\\_zitat\\_36804.html](https://www.gutzitiert.de/zitat_autor_helmut_schmidt_thema_sozialstaat_zitat_36804.html).

<sup>4</sup> Glej tč. 4 sklepnih predlogov generalne pravobranilke Kokott v zadevi Vodafone, C-75/18; ECLI:EU:C:2019:492 „Sodišče mora nazadnje na podlagi prava Unije presoditi o dopustnosti progresivne davčne stopnje in splošne olajšave, ki je v številnih državah članicah zgodovinsko pogojena, velja za obvezno značilnost socialne države in se zato uporablja tudi pri obdavčitvi dohodkov v državah članicah.«

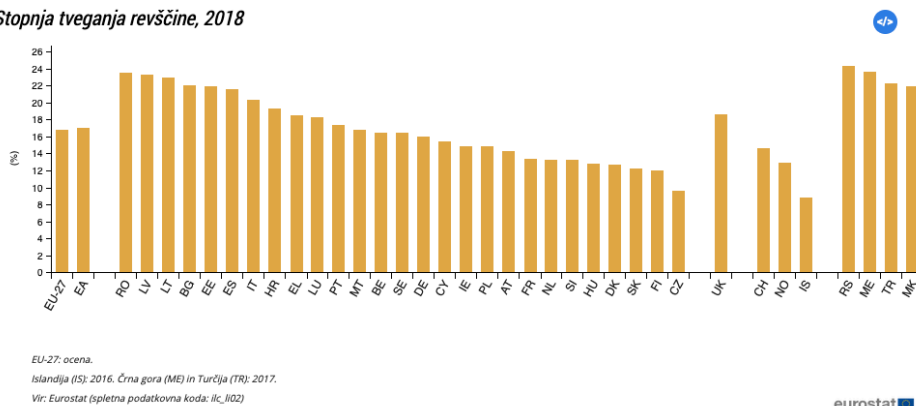
## 2 Revščina v EU<sup>5</sup>

### 2.1 Splošno

Ko govorimo o socialni državi, so pomembni tako ekonomski kazalniki kot tudi sama pravna ureditev, ki omogoča uveljavljanje pripadajočih pravic v praksi. V nadaljevanju bodo najprej prikazani nekateri statistični podatki o stanju revščine v EU in nato še pravne podlage za socialno državo.

Na spodnjem grafu, ki ga je Eurostat objavil leta 2021, vidimo stopnje tveganja revščine v različnih državah EU in v nekaterih drugih državah. Za Slovenijo je pomembno, da je pod povprečjem EU, kar pomeni, da je delež tveganja revščine še vedno nižji kot v drugih državah, tj. da je stanje v Sloveniji, gledano *en gros* boljše, kot npr. v Avstriji in Nemčiji.

Stopnja tveganja revščine, 2018



**Graf 1: Stopnja tveganja revščine, 2018**

Vir: Eurostat (spletna podatkovna koda: ilc\_li02)

<sup>5</sup> Statistični podatki povzeti po Eurostat, objavljeno 27.aprila 2021: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income\\_poverty\\_statistics/sl](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_poverty_statistics/sl).



## **2.2 Pravna ureditev socialne države na ravni EU**

### **2.2.1 Primarno pravo**

V pravu EU posebnih neposrednih določb o socialni državi ni. Vendar pa so v njem vseeno zajete številne določbe, ki vplivajo na status socialne države v državah članicah EU. Pravo EU zajema najpomembnejše in za vse države direktno zavezujoče določbe že v primarnem pravu EU. Sem spada tudi Pogodba o delovanju EU (v nadaljevanju PDEU), ki vsebuje precej pomemben sklop določb o socialnih pravicah posebej v delu, ki se nanaša na socialno politiko, in sicer v členih 151 do 161. Omenimo naj še 3. člen Pogodbe o EU, ki med drugim določa, da se EU bori »proti socialni izključenosti in diskriminaciji ter spodbuja socialno pravičnost in varstvo, enakost žensk in moških, solidarnost med generacijami in varstvo pravic otrok.«

Glede temeljnih socialnih pravic, pa so pomembne pravice zapisane v že omenjeni EU Listini, posebej v poglavju Solidarnost, v členih 27 do 34. Med temi pravicami so zajete npr. socialna varnost in socialna pomoč (34. člen) ter nekatere pravice glede delavcev, npr. varstvo v primeru neupravičene odpustitve (30. člen), pošteni in pravični delovni pogoji (31. člen) ter druge.

Posebej je treba izpostaviti že omenjeni 34. člen EU Listine, ki določa, da Unija priznava in spoštuje pravico dostopa do dajatev socialne varnosti in socialnih služb, ki nudijo varstvo v primerih, kot so materinstvo, bolezni, nesreče pri delu, odvisnost ali starost, pa tudi v primeru izgube zaposlitve, v skladu s pravili, ki jih določajo pravo Unije ter nacionalne zakonodaje in običaji. Iz te določbe je razvidno, da so pristojnosti urejanja teh pravic v veliki meri na ravni držav članic in ni enotne ureditve na ravni EU (kot so npr. uredbe glede evra, dublinski azilni sistem, schengenski mejni kodeks itd.)

Nadalje drugi odstavek 34. člena EU Listine določa, da ima vsakdo, ki v Uniji zakonito prebiva in spreminja prebivališče, pravico do dajatev socialne varnosti in socialnih ugodnosti v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji. S to določbo je pravica razširjena ne le na državljane Unije, ampak tudi na vse, ki zakonito bivajo v EU.

Zadnji, tretji odstavek, 34. člena EU Listine pa omenja tudi revščino. Določa, da Unija v boju proti socialni izključenosti in revščini priznava in spoštuje pravico do socialne pomoči in pomoči pri pridobitvi stanovanj, ki naj zagotovita dostojno življenje vsem, ki nimajo zadostnih sredstev, v skladu s pravili, ki jih določajo pravo Unije ter nacionalne zakonodaje in običaji.

Omenimo naj še precej pomemben, pa prepogosto pozabljen področni pravni akt, in sicer Evropsko socialno listino, ki je sicer pravni akt Sveta Evrope in je v veljavi od leta 1999, ratificirala pa jo je tudi Republika Slovenija.<sup>6</sup> Svet Evrope, ki ima 46 držav članic, ima sicer glavno pristojnost na področju varstva človekovih pravic, kjer ima pomembno vlogo Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu, vendar ta sodna praksa v tem članku ni obravnavana.

Prav tako velja poudariti, da se socialna država pogosto pojavlja tudi v razpravah o davčni ureditvi. Posebej na ravni EU so te razprave povezane z davki multinacionalk (npr. Amazon, Apple)<sup>7</sup>, glede katerih je Evropska komisija vložila tudi nekatere tožbe na Splošnem sodišču EU.

### 2.2.2 Sekundarno pravo

Podrobnejše določbe v zvezi s socialnimi pravicami so zajete v številnih aktih sekundarnega prava Unije. Naj omenimo le nekatere. Med uredbami je pomembna Uredba 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti.<sup>8</sup>

Prav tako so pomembne številne direktive, ki vplivajo na omenjeno področje. Za pravice delavcev je pomembna, npr. Direktiva 2008/94 o varstvu delavcev v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca.<sup>9</sup> Prav tako so nekatere pravice zajete v Direktivi 2004/38 o pravici državljanov Unije<sup>10</sup>, ki je pomembna zlasti pri čezmejnih problemih in vprašanjih, vezanih na državljanstvo Unije.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 24/1999 (10.4.1999) - MP, št. 7/99.

<sup>7</sup> Glej (Fryba, 2021).

<sup>8</sup> Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, *OJ L 166, 30.4.2004, p. 1–123*.

<sup>9</sup> Direktiva 2008/94/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008 o varstvu delavcev v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca (UL 2008, L 283, str. 36).

<sup>10</sup> Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

### 3 Socialna država in revščina ter vpliv sodne prakse Sodišča EU

#### 3.1 Splošno

Sodišče EU odloča v različnih postopkih.<sup>11</sup> Najpomembnejši, na splošno in tudi za obravnavano problematiko, je, seveda, **postopek predhodnega odločanja po 267. členu PDEU**. V tem postopku, ki je na Sodišču EU daleč najpogostejši<sup>12</sup>, Sodišče EU razlaga primarno ali sekundarno pravo EU. Prav tako pa lahko Sodišče EU, v okviru tega postopka, odloča o veljavnosti sekundarnega prava EU. V tem postopku so nacionalna sodišča držav članic tista, ki postavijo vprašanje glede razlage ali veljavnosti prava EU, na katerega Sodišče EU potem odgovori.

Pomembni postopki na Sodišču EU so tudi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti držav članic, v okviru katerih lahko Evropska komisija vloži tožbe zoper države članice po 258. oziroma po 260. členu PDEU. Te tožbe so včasih posredno povezane tudi z vprašanji socialnih pravic in revščine. Taksna je npr. tožba Evropske komisije zoper Avstrijo, C-328/20, v povezavi s plačili »Familienbeihilfe«, ki bo obravnavana v nadaljevanju.

Sodišče EU vpliva na različna področja. Številne so sodbe glede socialnih dajatev za otroke (tudi študentov), dajatev, do katerih so upravičeni delavci. Prav tako so pogoste sodbe glede pravic upokoјencev. Omeniti velja še, da se v teh zadevah pogosto pojavlja problem v povezavi s čezmejnimi elementi, ni pa to nujno (npr. zadeva C-123/10, Brachner)

#### 3.2 Sodna praksa Sodišča EU glede otrok v povezavi s pravicami delavcev

Glede pravic delavcev, v povezavi z otroki, velja kot prvo omeniti zadevo *FV, C-802/18*<sup>13</sup>, katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi 267. člena PDEU, ki ga je vložilo Conseil supérieur de la sécurité sociale (Luksemburg). Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 45 PDEU ter

<sup>11</sup> Podrobneje o postopkih pred Sodiščem EU glej (Trstenjak in Brkan, 2012).

<sup>12</sup> Glej Letno poročilo Sodišča EU 2020, [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/20205918\\_qdaq20101sln\\_pdf.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/20205918_qdaq20101sln_pdf.pdf).

<sup>13</sup> Glej sodbo v zadevi *FV, C-802/18*, ECLI:EU:C:2020:269.

nekaterih določb Direktive 2004/38 o pravicah državljanov Unije<sup>14</sup>, Uredbe 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti<sup>15</sup> ter Uredbe 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji<sup>16</sup>.

Spor je potekal med Caisse pour l'avenir des enfants (sklad za prihodnost otrok, Luxembourg) na eni strani ter FV, obmejnim delavcem in njegovo ženo GW na drugi, ker je navedeni sklad zavrnil dodelitev otroškega dodatka za otroka iz prve zakonske zveze GW, saj ta otrok nima sorodstvene vezi s FV.

Sodišče EU je odločilo, da je treba člen 45 PDEU in drugi odstavek 7. člena Uredbe 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji razlagati tako, da družinski dodatek, povezan s tem, da obmejni delavec opravlja dejavnost zaposlene osebe v državi članici, pomeni socialno ugodnost v smislu teh določb. Sodišče EU je razlagalo še Uredbo 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, v povezavi z Direktivo 2004/38 o pravicah državljanov Unije ter odločilo, da je treba sporne določbe razlagati tako, "da nasprotujejo določbam države članice, v skladu s katerimi lahko obmejni delavci prejemanjo družinski dodatek, ki je vezan na njihovo opravljanje dejavnosti zaposlene osebe v državi članici, le za svoje otroke, ne pa za otroke svojega zakonca, s katerimi nimajo sorodstvenih vezi, vendar zagotavljajo njihovo preživljanje, medtem ko imajo vsi otroci, ki prebivajo v tej državi članici, pravico do prejemanja tega dodatka."<sup>17</sup> Zadeva se nanaša na čezmejne učinke, a pravi pomen ima sodba za (socialne) pravice oziroma dajatve otrok. Zato je vpliv omenjene sodbe večplasten. Na eni strani vpliva na približevanje ravni glede socialnih dajatev med državami članicami, po drugi strani pa krepi pravice otrok in dodatno širi še krog upravičenih otrok do socialnih dajatev.

Sodišče EU se je s socialnimi ugodnostmi delavcev v povezavi z otroki, ukvarjalo tudi v zadevi *Jobcenter Krefeld, C-181/19<sup>18</sup>*, katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi 267. člena PDEU, ki ga je vložilo Landessozialgericht

<sup>14</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravicah državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

<sup>15</sup> Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72).

<sup>16</sup> Uredba (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL 2011, L 141, str. 1).

<sup>17</sup> Tako 2. tč. izreka sodbe *FV, C-802/18*.

<sup>18</sup> Glej zadevo *Jobcenter Krefeld, C-181/19*, ECLI:EU:C:2020:794.

Nordrhein-Westfalen (višje sodišče za spore s področja socialnega varstva v zvezni deželi Severno Porenje - Vestfalija, Nemčija). Predlog je bil vložen v okviru spora med Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle (zavod za zaposlovanje v Krefeldu – služba za pritožbe, Nemčija) in JD, ker je ta zavod zadnje navedenemu in njegovima hčerama zavrnil dodelitev dajatev iz osnovnega socialnega varstva, ki jih določa nemška zakonodaja. Problematično je bilo posebej obdobje, ko je bil JD brezposeln. JD je poljski državljan in je bil poročen s poljsko državljanjo, s katero ima dve hčeri, rojeni leta 2005 in leta 2010. Od leta 2012 ali 2013 JD in njegova soproga živita ločeno. Konec leta 2012 in v začetku leta 2013 so se vsi družinski člani nastanili v Nemčiji. Hčeri bivata predvsem s svojim očetom, pri katerem imata od leta 2015 stalno prebivališče. Soproga JD se je leta 2016 preselila na Poljsko.<sup>19</sup>

Sodišče EU je razlagalo 18. člen PDEU (prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva) ter nekatere določbe Uredbe 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji<sup>20</sup>, Direktive 2004/38 o pravici državljanov Unije<sup>21</sup> ter Uredbe 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti.<sup>22</sup>

V okviru omenjenih pravnih aktov je Sodišče EU najprej razlagalo drugi odstavek 7. člena in 10. člen Uredbe 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji ter odločilo, da je treba omenjene določbe razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi države članice, na podlagi katere so državljan druge države članice in njegova mladoletna otroka, ki imajo v prvo navedeni državi članici, zaradi šolanja teh otrok v tej državi, vsi pravico do prebivanja na podlagi 10. člena te uredbe, v vseh okoliščinah in samodejno izključeni iz pravice do dajatev za zagotovitev kritja njihovih preživitinskih stroškov.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Dejansko stanje povzeto po tč. 15-20 sodbe *Jobcenter Krefeld*, C-181/19.

<sup>20</sup> Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL 2011, L 141, str. 1).

<sup>21</sup> Direktive 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15).

<sup>22</sup> Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72).

<sup>23</sup> Podrobneje glej (»EuGH stärkt Rechte von Wanderarbeitern mit Schulkindern«, 2020).

Sodišče EU je razlagalo še nekatere določbe uredbe 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti.<sup>24</sup> Tudi ta zadeva se nanaša na čezmejne učinke EU pravnih aktov in s tem povezanih socialnih pravic.<sup>25</sup> Čeprav je zadeva vezana na pravice delavcev, pa ima tudi ta sodba pomemben učinek na pravice otrok (delavcev).

Glede pravic otrok pa velja omeniti tudi tožbo *Komisija zoper Avstrijo, C-328/20*, v povezavi s plačili »Familienbeihilfe« (poseben družinski dodatek za otroke), ki je pomoč vsem otrokom<sup>26</sup> v Avstriji oziroma otrokom delavcev, zaposlenih v Avstriji, četudi otroci živijo v drugih državah članicah EU. Evropska komisija Sodišču EU je v postopku predlagala, naj Sodišče EU ugotovi, da Republika Avstrija s tem, da je uvedla mehanizem prilagajanja v zvezi z družinskim dodatkom in odbitnim zneskom za otroke, ki je namenjen zaposlenim, katerih otroci imajo stalno prebivališče v drugi državi članici, ni izpolnila obveznosti iz več določb uredbe 883/2004 glede socialnih dajatev in uredbe 492/2011 o gibanju delavcev.<sup>27</sup> Avstrija bi naj (med drugim) z mehanizmom prilagajanja zato ustvarila posredno diskriminacijo v breme delavcev migrantov znotraj EU. Januarja 2022 so bili razglašeni sklepni predlogi generalnega pravobranilca<sup>28</sup>, ki ugotavljajo več kršitev Uredbe 883/2004 ter tudi kršitev uredbe 492/2011. Tako naj bi Avstrija z indeksacijo družinskega dodatka in davčnih ugodnosti, ki jih dodeljuje zaposlenim, katerih otroci imajo stalno prebivališče v drugi državi članici kršila pravo EU. Generalni pravobranilec poudarja, da »morajo tudi v Avstriji delavci, ki so državljani drugih držav članic, imeti možnost upravičenosti do enakih dodatkov in davčnih ugodnosti kot avstrijski delavci, ne glede na kraj stalnega prebivališča njihovih otrok, saj prispevajo k financiranju

---

<sup>24</sup> Glede te uredbe je v tč. 2 sodbe Sodišče EU odločilo: "Člen 4 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti v povezavi s členom 3(3) in členom 70(2) te uredbe je treba razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero so državljani druge države članice in njegova mladoletna otroka, ki imajo v prvo navedeni državi članici zaradi šolanja teh otrok v tej državi vsi pravico do prebivanja na podlagi člena 10 Uredbe št. 492/2011 in so tam vključeni v sistem socialne varnosti v smislu člena 3(1) Uredbe št. 883/2004, v vseh okoliščinah in samodejno izključeni iz pravice do posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki."

Article I. <sup>25</sup> O tej zadevi je bilo zapisov v pravniških in drugih medijih. Glej npr (»Arbeits-lose EU-Bürger haben Anspruch auf Sozialleistungen«, 2020).

<sup>26</sup> V letu 2021 znaša ta pomoč za otroka pribl. 190 EUR.

<sup>27</sup> Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL 2004, L 166, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 05 zvezek 005 str. 72 – 116) ter Uredba (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta EU z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL 2011, L 141, str. 1).

<sup>28</sup> Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca de la Toura v zadevi Komisija proti Avstriji, C-328/20, ECLI:EU:C:2022:45.

avstrijskega socialnega in davčnega sistema enako kot avstrijski delavci.«<sup>29</sup> Sodišče EU je sledilo predlogu pravobranilca.

### 3.3 Sodna praksa Sodišča EU glede pokojnin

Sodišče EU pogosto odloča v zadevah v zvezi s pokojninami. Glede pravic v zvezi z višino pokojnine naj omenimo avstrijsko zadevo *Brachner, C-123/10*<sup>30</sup>, katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi 267. člena PDEU, ki ga je vložilo avstrijsko vrhovno sodišče (Oberster Gerichtshof). Spor je potekal med osebo ženskega spola W. Brachner in Pensionsversicherungsanstalt (zavod za pokojninsko zavarovanje) glede zvišanja starostne pokojnine, ki je bilo W. Brachner odobreno na podlagi sistema usklajevanja pokojnin, določenega za leto 2008.

Sodišče EU je razlagalo prvi odstavek 4. člena Direktive 79/7 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti<sup>31</sup>, saj se spor nanaša na vprašanje pokojnin ženskih oseb. Sistem usklajevanja pokojnin, kot ga je imela Avstrija, bi najbolj prizadel ženske prejemnice pokojnine.<sup>32</sup> Sodišče EU je odločilo, da bi lahko predložitveno sodišče, ob upoštevanju statističnih podatkov, ki so mu predloženi in če ni nasprotnih dokazov utemeljeno ugotovilo, da direktiva nasprotuje nacionalni določbi, ki iz izrednega zvišanja pokojnin izključuje veliko večji odstotek upokojenk kot upokojevcev.

Konkretno je še Sodišče EU (med drugim) odločilo, da je treba omenjeno določbo Direktive 79/7 razlagati takoda, v kolikor bi predložitveno sodišče po preučitvi prišlo do sklepa, da bi zaradi izključitve minimalnih pokojnin iz izrednega zvišanja, določenega s sistemom usklajevanja iz postopka v glavni stvari, dejansko lahko bil v slabšem položaju veliko večji odstotek upokojenk kot upokojevcev, te prikrajsanosti ni mogoče utemeljiti s tem, da se ženske, ki so bile zaposlene, prej upokojijo in prejemajo pokojnino dlje (podrobneje v (Rebhahn, 2013)).

---

<sup>29</sup> Tako tudi obvestilo za medije Sodišča EU glede sklepnih predlogov generalnega pravobranilca de la Toura v zadevi Komisija proti Avstriji, C-328/20.

<sup>30</sup> Glej sodbo *Brachner, C-123/10*, ECLI:EU:C:2011:675.

<sup>31</sup> Direktiva Sveta z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (79/7/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 215).

<sup>32</sup> Glej tudi sklepane predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi *Brachner, C-123/10*, ECLI:EU:C:2011:400.

Sodišče EU tako s sodno prakso pomembno vpliva na pravice upokojenk. Ta primer tako pokaže, kako pomembno sodna praksa Sodišča EU vpliva na socialne pravice v različnih starostnih skupinah. Prav tako pa posredno pomembno prispeva k enakemu obravnavanju moških in žensk v vseh starostnih skupinah.

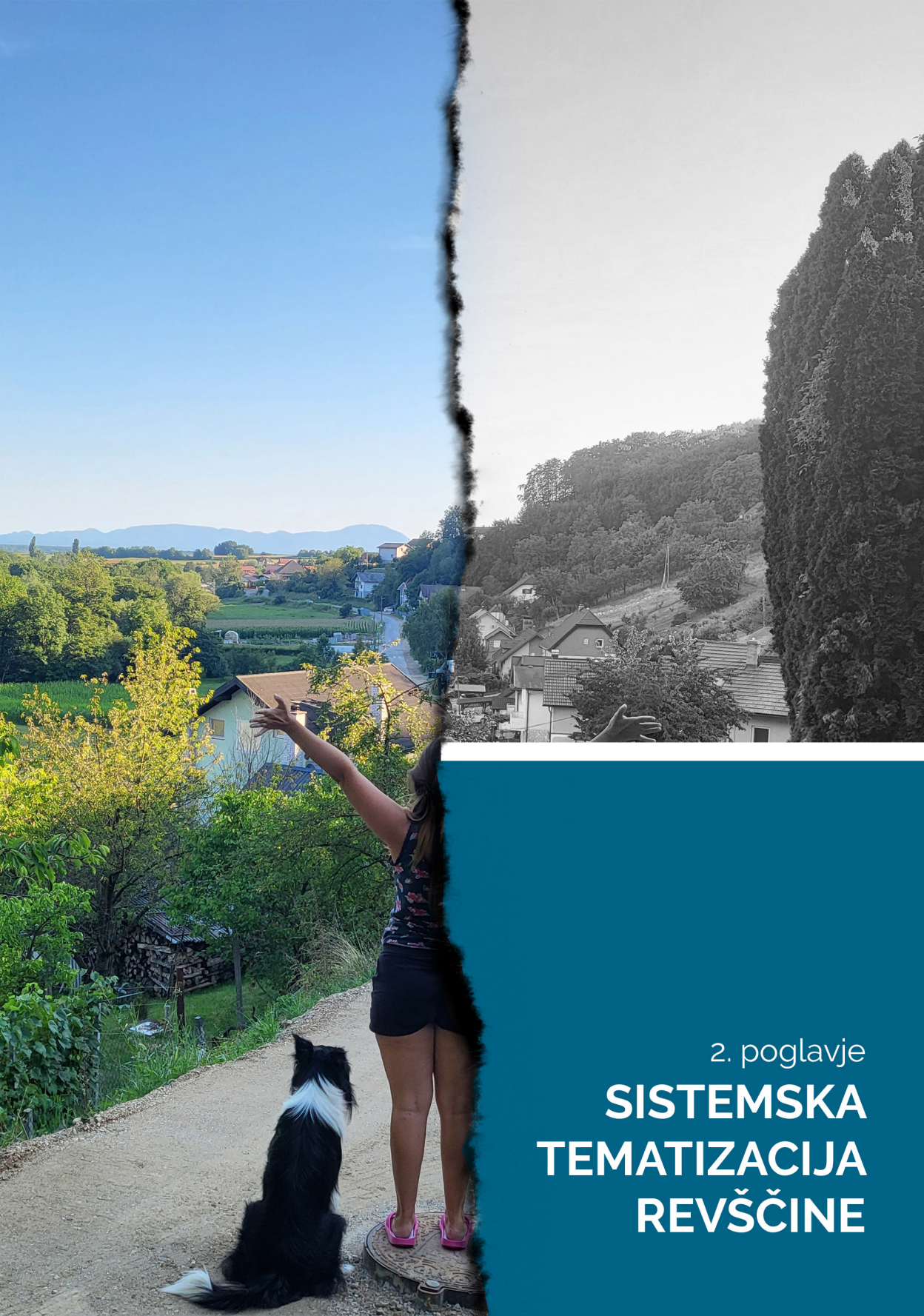
#### 4 Sklepno

Čeprav socialna država resda ni izrecno napisana med vrednotami EU, pa je vpliv pravnih aktov na ravni EU na to področje vseeno zelo velik. Posebej pa na področje vpliva še sodna praksa Sodišča EU. Tako posamezne države članice ne morejo omejevati socialnih pravic delavcev, otrok, upokojenecv, študentov in drugih, s tem da bi v nacionalni zakonodaji določile nekatere omejitve, ki niso združljive s pravom EU. Takšne omejitve so namreč lahko predmet preizkusa pred Sodiščem EU, to pa lahko predlagajo nacionalna sodišča v okviru postopka za predhodno odločanje, kar je najpogostejše. Prav tako pa lahko tožbo zoper državo članico zaradi kršitve prava EU vložijo Evropska komisija. S tem ima Sodišče EU velik in (najmanj) posredni vpliv na socialne pravice ter posredno na nivo revščine v vsej EU.

#### Literatura

- Arbeitslose EU-Bürger haben Anspruch auf Sozialleistungen (6.10.2020). *Legal Tribune Online*. Pridobljeno na [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/43018/](https://www.lto.de/persistent/a_id/43018/)
- EuGH stärkt Rechte von Wanderarbeitern mit Schulkindern (6. 10. 2020). *Beck-aktuell*. Pridobljeno na <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/eugh-staerkt-rechte-von-wanderarbeitern-mit-schulkindern>
- Article I. Fryba, M. (6.2.2021). *Steuerungleichheit untergräbt demokratischen Sozialstaat*. Pridobljeno na <https://de.linkedin.com/pulse/steuerungleichheit-untergr%C3%A4bt-demokratischen-martin-fryba>
- Kleinman, M. (2001). *A European Welfare State?: European Union Social Policy in Context*. Red Globe Press.
- Article II. Pesticau, P. in Lefebvre, M. (2018) *The Welfare State in Europe: Economic and Social Perspectives*. OUP Oxford.
- Rebhahn, R.(2013) Der Handlungsspielraum bei Pensionsanpassungen im Lichte des EuGH-Urteils Brachner. *Soziale Sicherheit*, 11, 526-540. Pridobljeno na: <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.714208&version=1391184549>
- Trstenjak, V. (2015). The Welfare State in Times of Crisis: Threat to the Rule of Law? V Iliopoulos-Strangas (ed.) *The future of the Constitutional Welfare State in Europe* (str. 299-306). Athens: Nomos.
- Trstenjak, V in Brkan, M (2012). *Pravo EU*. Ljubljana: GV Založba.
- Trstenjak, V. in Plautsteiner, K. (2014). Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Sloweniens. V Iliopoulos-Strangas (ur.), *Soziale Grundrechte in den "neuen" Mitgliedstaaten der Europäischen Union* (str. 681-761). Nomos.





2. poglavje

# SISTEMSKA TEMATIZACIJA REVŠČINE



# PРАВNA ORODJA PREMAGOVANJA DOHODKOVNE NEENAKOSTI: OD DRUŽBENE ODGOVORNOSTI DO DRUŽBENE PRAVIČNOSTI

RADO BOHINC

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, Slovenija  
rado.bohinc@fdv.uni-lj.si

**Sinopsis** Izhodišče za razpravo v tem prispevku je: vzrok za povečujočo dohodkovno neenakost v svetu je, civilizacijski ravni 21. stoletja neprilagojen, globalno prevladujoči neoliberalni družbeno ekonomski sistem, ki pogloblja prepad med vse bogatejšimi in revnimi. V tem prispevku dokazujemo, da se s prilagoditvijo in z razvojem pravnih orodij s področij, kot so socialna ekonomija, ekonomska demokracija, korporativna družbena odgovornost, lahko pomembno vpliva na premaganje dohodkovne neenakosti in s tem na vzroke socialne izključenosti in revščine, in sicer na način, da sistemska koncentracija bogastva pri nosilcih kapitala zagotavlja človekove pravice in dostojanstva vreden položaj pri nosilcih dela, posledično pa ne ustvarja revščine. Predstavljene so smernice za tovrstna pravna orodja, hkrati pa tudi argumentacija, da ta orodja ne vzpostavljajo razmer, kjer bi zaradi pretiranih posegov v lastninsko pravico lahko trpela učinkovitost varovanja upravičenj, ki izhajajo iz zasebne lastnine, kot temelja veljavnemu globalnemu družbeno ekonomskemu sistemu. Uveljavitev konsistentnih pravnih orodij, ki prilagajajo razmerja med delom in kapitalom bolj v prid dela, so pomemben prispevek k večji učinkovitosti uporabe človeških resursov na temelju pravičnejše porazdelitve ustvarjenega.

**Ključne besede:**

družbena,  
dohodkovna  
neenakost,  
socialna  
pravičnost,  
družbena  
odgovornost,  
revščina,  
ekonomska  
demokracija,  
socialna  
ekonomija,  
družbena  
odgovornost

# LEGAL TOOLS FOR OVERCOMING INCOME INEQUALITY: FROM SOCIAL RESPONSIBILITY TO SOCIAL JUSTICE

RADO BOHINC

University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Ljubljana, Slovenia  
rado.bohinc@fdv.uni-lj.si

**Abstract** The reason for the increasing income inequality in the world is the globally dominant neoliberal socio-economic system which is unadapted to the 21st century's civilization level, deepening the gap between the increasingly rich and poor. This article shows that adapting and developing legal tools from fields, such as social economy, economic democracy and corporate social responsibility, can have a significant impact on overcoming income inequality and thus on reasons for social exclusion and poverty; in a way that the systemic concentration of wealth with capital holders consequently does not create poverty but simultaneously guarantees human rights and a position worthy of dignity on the side of the workers. Presented are the guidelines for such legal tools and the argumentation that these tools do not create a situation where the disproportionate impairing of the property right could have a negative impact on the effectiveness of protecting entitlements arising from private property as the basis of the applicable global socio-economic system. Enforcing consistent legal tools that are adapting the relations between work and capital, more in favour of the work, are an important contribution to greater efficiency of the use of human resources based on a fairer distribution of the created.

**Keywords:**

social,  
income inequality,  
social justice,  
social  
responsibility,  
poverty,  
economic  
democracy,  
social economy,  
social  
responsibility

## 1 Uvod

Zmanjševanje dohodkovne neenakosti (razlike v prejetih dohodkih med različnimi dohodkovnimi skupinami) in z njo povezane družbene neenakosti, socialne izključenosti in revščine, je že dlje časa na dnevnem redu mednarodnih in EU institucij. Tako je, npr. cilj 1 Agende trajnostnega razvoja ZN 2030<sup>1</sup> odprava revščine<sup>2</sup>, cilj 10 zmanjšanje neenakosti znotraj in med državami, cilj 8 pa vključujoča gospodarska rast, polna in produktivna zaposlenost ter dostojno delo za vse. Evropski Steber socialnih pravic (European Pillar of Social Rights, April 2017)<sup>3</sup> izrecno naslavja dohodkovno neenakost. Tretje načelo Stebra določa pravico do enakih možnosti za vse. Boj proti dohodkovni neenakosti vključuje tudi orodja in politike za premagovanje socialne izključenosti, ki je širši pojav od revščine; obsega tudi ljudi, ki so resno materialno prikrajšani ali živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo.

**Rezultati so šibki.** Dohodkovna neenakost se ne zmanjšuje, temveč se povečuje, kar povečuje družbeno neenakost, revščino in socialno izključenost. Dohodkovne neenakosti med državami in med ljudmi se povečujejo progresivno, s stopnjo tehnološkega (civilizacijskega) razvoja, kar ustvarja vse večjo socialno in s tem politično nestabilnost globalne družbe. Izvor dohodkovne neenakosti je vgrajen v družbeno ekonomski sistem, posledice pa se premagujejo izključno v okviru sistemov socialnega varstva.

V Sloveniji (kot drugod po svetu) sistem socialnega varstva (programi, pravice in druge oblike pomoči), bolj ali manj uspešno preprečuje nastajanje socialnih stisk in težav, ne ukvarja pa se z njihovimi vzroki (dohodkovna neenakost, revščina in

---

<sup>1</sup>Na vrhu OZN o trajnostnem razvoju je bila 25. septembra 2015 soglasno sprejeta Agenda 2030 za trajnostni razvoj, ki predstavlja zgodovinski dogovor mednarodne skupnosti za odpravo revščine, zmanjševanje neenakosti, zagotovitev napredka ter zaščite okolja za sedanje in bodoče generacije.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>2</sup>V ospredju je tudi naslednji cilj trajnostnega razvoja: Ljudje: Odpraviti vse oblike in razsežnosti revščine in lakote ter zagotoviti, da bodo vsi ljudje lahko dostojno, enakopravno in v zdravem okolju izkoriščali svoje danosti.

<sup>3</sup>Evropski steber socialnih pravic [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_sl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_sl), The European Pillar of Social Rights Action Plan [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en)

socialna izključenost)<sup>4</sup>. Socialno varstvena dejavnost ima omejen domet; obsega preprečevanje in reševanje socialne problematike posameznikov, družin in skupin prebivalstva (1. člen ZSV)<sup>5</sup>, v ničemer pa ne posega v vzroke revščine in socialne izključenosti. Čeprav Strategija<sup>6</sup> ambiciozno določa, da so država in lokalne skupnosti, v okviru politik socialnega varstva, dolžne zagotavljati pogoje, v katerih posamezniki lahko ustvarjalno sodelujejo in uresničujejo svoje razvojne možnosti ter s svojo dejavnostjo dosegajo raven kakovosti življenja, ki je primerljiva z ravniyo kakovosti življenja drugih prebivalcev RS in ustreza merilom človeškega dostojanstva.

Socialno varstvena dejavnost lahko blaži posledice revščine in socialne izključenosti, vendar ju dolgoročno ne zmanjšuje, še manj pa odpravlja. Potrebni so sistemski ukrepi in politike na področjih, ki zagotavljajo pogoje in priložnosti ljudem, da z dostojnim delom, ustvarjalnostjo in podjetništvom, premagujejo vzroke socialne izključenosti, šibke delovne intenzivnosti in revščine. To pa so področja socialne ekonomije, ekonomske demokracije in korporativne družbene odgovornosti, kjer z ustreznimi pravnimi orodji lahko dosežemo pomembne premike pri obvladovanju dohodkovne neenakosti.

## 2 Opredelitev in analiza dohodkovne neenakosti in revščine

### 2.1 Splošno o družbeni neenakosti in revščini

Na splošno velja, da **dohodkovna neenakosti spodbujajo** vlaganje v človeški kapital, spodbujajo mobilnost in inovacije<sup>7</sup>. Vendar, ko postane prevelika, to povzroča

---

<sup>4</sup> SURS: V Sloveniji je bil tveganju socialne izključenosti v letu 2019 izpostavljen vsak sedmi prebivalec. Vsem trem oblikam socialne izključenosti (tj. tveganju revščine, resni materialni prikrajšanosti in zelo nizki delovni intenzivnosti) je bilo v letu 2019 izpostavljenih približno 10.000 oseb.

<https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9146#:~:text=Rev%C5%A1%C4%8Dina%20v%20EU%20Po%20z%20adnjih%20razpolo%C5%BEljivih%20podatkih%2C%20ki,dr%C5%BEave%20z%20najni%C5%BEjo%20stopnjo%20tveganja%20rev%C5%A1%C4%8Dine%20v%20EU>

<sup>5</sup> Zakon o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 – ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A, 28/19, 189/20 – ZFRO in 196/21 – ZDOsk)

<sup>6</sup> PREDLOG RESOLUCIJE O NACIONALNEM PROGRAMU SOCIALNEGA VARSTVA ZA OBDOBJE 2021-2030

[https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=13038&fbclid=IwAR2tMQhrrar6dTJjk976YbUSsEc87dFzqHPsz\\_swwMMOFq00kWBACoZahU](https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=13038&fbclid=IwAR2tMQhrrar6dTJjk976YbUSsEc87dFzqHPsz_swwMMOFq00kWBACoZahU)

<sup>7</sup> Tematski informativni pregled v okviru evropskega semestra, obravnavanje neenakosti

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_addressing-inequalities\\_sl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_addressing-inequalities_sl.pdf)

družbeno neenakost in lahko ogrozi družbeno povezanost in demokratični ustroj družbe. To še posebej velja, če družbeno neenakost spremlja še povečana revščina in socialna izključenost.

Ko posameznikom, ki so na dnu razdelitvene ali premoženjske lestvice primanjkuje sredstev za vlaganje v svoje spretnosti in izobraževanje, ne zmorejo doseči svojih polnih zmogljivosti, kar je škodljivo za splošni družbeni napredek in rast. Poleg tega prerazporeditev dohodka, ki povzroča revščino, lahko ohromi povpraševanje v gospodarstvu, kar dodatno škodljivo vpliva na gospodarski in s tem družbeni razvoj. Te vrste neenakost spodkopava družbeno pravičnost. Če so viri dohodkov preveč neenakomerno razporejeni, lahko to ogrozi družbeno povezanost in demokracijo. Skokoviti tehnološki razvoj in učinki globalizacije povečujejo dohodkovno neenakost tudi v bogatih državah.

Kriza dohodkovne neenakosti v svetu se vse bolj zaostruje, saj se koristi gospodarske rasti osredotočajo na manjšino ljudi. To neposredno vpliva na raven demokracije, saj je družbena moč, tako kot bogastvo, osredotočena v rokah peščice ljudi, ki obvladujejo niti oblasti v državah in vodijo svet.

Vse več je dokazov, da trenutne ravni skrajne dohodkovne neenakosti daleč presegajo tisto, kar je mogoče upravičiti s talentom, trdom in tveganjem. Namesto tega je dohodkovna neenakost pogosteje produkt dediščine, monopola ali korupcije. Nenadzorovani pohlep podjetij po čim večjem dobičku pospešuje dohodkovno neenakost in s tem vse večjo družbeno negotovost.

## **2.2 Globalni podatki o dohodkovni neenakosti**

Pričakovanja, da bo dekolonizacija in industrializacija tretjega sveta postopno zmanjševala dohodkovne razlike med državami in ljudmi, so se izjalovila. V svetu se sicer zmanjšujejo razlike v stopnji industrializacije (konvergenca zaradi globalizacije), ne zmanjšuje, temveč povečuje pa se dohodkovna neenakost. To vpliva na enakost možnosti (družbena neenakost) na področjih, kot so izobraževanje, dostop do sodobnih tehnologij, zdravstva, kulture, možnosti zaposlitve (blagostanje), ki se prav tako se stalno povečuje.

Znano je, da ima 1 % najbogatejših več bogastva kot celotno preostalo človeštvo, in da gospodarstvo služi interesom 1 % ljudi in ne v korist vseh. Po podatkih Oxfam<sup>8</sup> prvi 1 % najbogatejših posameznikov na svetu, že od leta 1980, dosega dvakrat večjo rast kot spodnjih 50 %. 82 % vse rasti svetovnega bogastva v zadnjem letu je šlo v vrh 1 %, medtem ko se premoženje spodnje polovice človeštva sploh ni povečalo.

Večino koristi od gospodarskega napredka in tudi od pandemije ima globalna elita. Po podatkih Oxfam<sup>9</sup>, za l. 2021, je deset najbogatejših ljudi na svetu več kot podvojilo svoje bogastvo, s 700 milijard dolarjev na 1,5 trilijona dolarjev (s hitrostjo 15.000 dolarjev na sekundo ali 1,3 milijarde dolarjev na dan) v prvih dveh letih pandemije, zaradi česar so dohodki 99 % človeštva padli in več kot 160 milijonov ljudi je prisiljenih v revščino. Po podatkih Oxfam<sup>10</sup> je bilo leta 2020 po vsem svetu 2043 milijarderjev. Devet od desetih je moških. V 12. mesecih se je bogastvo te elitne skupine povečalo za 762 milijard dolarjev. V obdobju med letoma 2006 in 2015 so se dohodki navadnih delavcev v povprečju povečevali le za 2 % na leto, medtem ko je premoženje milijarderjev raslo za skoraj 13 % na leto, to pomeni skoraj šestkrat hitreje.

Glede na poročilo Credit Suisse Global Wealth Report ima 1 % najbogatejših na svetu 43,4 % svetovnega bogastva. 42 ljudi ima enako premoženje kot najnižjih 3,7 milijarde ljudi, ta lanska številka pa je bila letos spremenjena na 61 ljudi, ki imajo v lasti enako kot spodnjih 50 %<sup>11</sup>.

Najbogatejših 10 % v državah OECD ima v lasti polovico vseh gospodinjestev, medtem ko ima spodnjih 40 % v lasti vsega 3 %. Vrhnji 1 % ima v lasti 19 % vsega premoženja. V državah OECD je skoraj 40 milijonov nezaposlenih ljudi. Pričakuje se, da se bo nezaposlenost še povečevala in se zadrževala v najbolj prizadetih državah, tudi nad 20 %. Več kot 20 milijonov ljudi danes umira od lakote<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup>Oxfam International, Inequality <https://www.oxfam.org/en/tags/inequality>

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup>Credit Suisse Global Wealth Report 2021 <https://www.marketscreener.com/quote/stock/CREDIT-SUISSE-GROUP-AG-9364979/news/Credit-Suisse-Global-Wealth-Report-2021-35665816/>

<sup>12</sup>OECD (2022), Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en



Ponekod po svetu so te razlike še večje. Navaja se, da npr. v Nigeriji najbogatejši človek v enem letu zasluži dovolj obresti na svoje bogastvo, da lahko 2 milijona ljudi dvigne iz skrajne revščine. Kljub skoraj desetletju močne gospodarske rasti v Nigeriji se je revščina v istem obdobju povečala. Trije najbogatejši ljudje v ZDA imajo enako bogastvo kot spodnja polovica prebivalstva ZDA (približno 160 milijonov ljudi).

Neenaka distribucija koristi gospodarske rasti dokazuje, da sedanji neoliberalni kapitalistični ekonomski model ne koristi vsem ljudem; vse več prihodkov gre kapitalu v obliki rent, medtem ko plače stagnirajo, revščina pa se povečuje. Profitne stopnje so višje kot stopnje povečanja plač ali drugače: prihodki kapitala se povečujejo hitreje oz. bolj kot prihodki iz dela.

### 2.3 Podatki o dohodkovni neenakost v EU

Dohodkovna neenakost se v EU povečuje v večini držav članic, kar ogroža tako trajnostno rast kot tudi socialno kohezijo; BDP raste hitreje od dohodkov, ki jih prejemajo gospodinjstva. Strategija Evropa 2020<sup>13</sup> se je sicer osredotočala na zmanjševanje tveganja revščine, povezane z neenakostjo, vendar večjih uspehov ni niti pri odpravljanju revščine niti pri zmanjševanju neenakosti.

Obseg pojava dohodkovne neenakosti se lahko meri z več kazalniki. Najpogosteje uporabljena sta Ginijev količnik in razmerje kvintilnih razredov. Nižja ko je njuna vrednost, manjše so razlike v porazdelitvi dohodka v družbi oz. enakomernejše je dohodek porazdeljen med osebami v gospodinjstvih. Povedano drugače, Ginijev koeficient meri obseg, v katerem se porazdelitev dohodka razlikuje med popolnoma enako porazdelitvijo (kjer ima vsak član prebivalstva popolnoma enak dohodek) in popolno neenakostjo (kjer ena oseba prejme ves dohodek). Na drugi strani, razmerje kvintilnih razredov S80/S20 temelji na primerjavi dohodka, ki ga prejme najvišji kvintil, in dohodka, ki ga prejme najnižji kvintil prebivalstva.

Razlike v dohodkih so velike tudi med državami EU in znotraj njih. 20 % najvišjih zaslužkarjev v državah članicah EU je leta 2019 v povprečju prejelo **skoraj dve petini celotnega razpoložljivega dohodka**; natančneje, 38,2 % razpoložljivega

---

<sup>13</sup> Strategija Evropa 2020. Pridobljeno na [https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user\\_upload/mju/Boljsi\\_predpisi/Publikacije/STRATEGIJA\\_EU\\_ROPA\\_2020\\_brez\\_ZUP\\_Q.pdf](https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/STRATEGIJA_EU_ROPA_2020_brez_ZUP_Q.pdf)

dohodka v državah članicah EU bi lahko pripisali 20 % ljudem. V državah, ki so v spodnjih 20 % razdelitve dohodka so ljudje prejeli le 7,9 % delež razpoložljivega dohodka.

V večini držav članic EU je bil delež najvišjih 20 % prejemnikov v letu 2019 vsaj 35,0 % (npr. v Bolgariji, Litvi, Latviji, Romuniji, Portugalski in Cipru). Podobno je bilo tudi v Turčiji in Srbiji<sup>14</sup>. Pod to ravno pa je bil le v Belgiji (34,5 %), Češki (34,4 %), Sloveniji (34,0 %) in Slovaški (32,3 %). Podobno je bilo tudi na Islandiji (34,0 % - podatki za leto 2018) in na Norveškem (34,8 %) <sup>15</sup>.

Na podlagi Ginijevega koeficienta so bile leta 2019 najvišje stopnje neenakosti razpoložljivega dohodka v EU v Bolgariji (40,8 %), Litvi (35,4 %), Latviji (35,2 %) in Romuniji (34,8 %). Najnižje stopnje dohodkovne neenakosti med državami članicami EU, so zabeležili Češka (22,8 %), Slovenija (23,9 %) in Slovaška (24,0 %). Med državami nečlanicami so razmeroma visoke koeficiente opazili v Srbiji (33,3 %), Črni gori (34,1 %) in Turčiji (41,7 %), na Kosovu (44,2 %), medtem ko so relativno nizke koeficiente opazili na Norveškem (25,4 %) in na Islandiji (23,2 %). (podatki za 2018) <sup>16</sup>.

Neenakosti dohodkov znotraj držav lahko ponazorimo tudi z razmerjem deleža dohodkovnega kvintila S80/S20, ki se izračuna kot razmerje med deležem dohodka, ki ga prejme najvišji kvintil, in deležem dohodka, ki ga prejme najnižji kvintil. Visoke vrednosti tega razmerja kažejo, da obstajajo precejšnje razlike v porazdelitvi dohodka med višjimi in nižjimi dohodkovnimi skupinami.

Delež dohodkovnega kvintilnega deleža za EU je bil 5,0. To pomeni, da je bil v povprečju dohodek, ki ga je prejelo 20 % prebivalstva z najvišjimi dohodki, petkrat višji od dohodka, ki ga je prejelo 20 % prebivalstva z najnižjimi dohodki. Med državami članicami EU se je delež dohodkovnega kvintilnega deleža gibal od nizkih 3,3 na Slovaškem in Češkem ter tudi pod 4,0 v Sloveniji, Belgiji, na Finskem in

---

<sup>14</sup>Ibid. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_income\\_distribution\\_and\\_income\\_inequality#Key\\_findings](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_income_distribution_and_income_inequality#Key_findings)

<sup>15</sup>Eurostat, Statistic Explained, Living conditions in Europe - income distribution and income inequality Data extracted in April 2021.

[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_\\_income\\_distribution\\_and\\_income\\_inequality#Key\\_findings](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe__income_distribution_and_income_inequality#Key_findings)

<sup>16</sup>Ibid.

Nizozemskemu do vrednosti najmanj 6,0 v Italiji, Litvi, Latviji in Romuniji z najvišjo vrednostjo 8,1 v Bolgariji<sup>17</sup>.

Socialni transferji (igrajo pomembno vlogo pri zmanjševanju dohodkovnih neenakosti) so v letu 2019 zmanjšali dohodkovno neenakost med prebivalstvom EU. Ginijev koeficient za dohodek je bil pred socialnimi transferji (in pred izplačili pokojnin) 50,2 %, po upoštevanju teh transferjev pa se je zmanjšal na 30,2 %<sup>18</sup>.

Slovenija je med državami z najnižjo stopnjo dohodkovne enakosti. V letu 2019 je bila v Sloveniji vrednost Ginijevega količnika 23,9 %, vrednost razmerja kvartilnih razredov pa 3,4. To pomeni, da je imelo 20 % oseb z najvišjimi dohodki v Sloveniji 3,4-krat višje dohodke od 20 % oseb z najnižjimi dohodki<sup>19</sup>.

## 2.4 Podatki o stopnji in tveganja revščine

Eden od petih krovnih ciljev strategije je, do leta 2020 pri vsaj 20 milijonih ljudi, preprečiti tveganje revščine in socialne izključenosti ter tako v desetih letih zmanjšati revščino s 116,4 milijona, kolikor je bilo revnih leta 2008, na 96,4 milijona<sup>20</sup>. Leta 2020 je bilo po podatkih Eurostat v Evropski uniji 96,5 milijona ljudi, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, kar predstavlja 21,9 odstotka prebivalstva<sup>21</sup>.

Stopnja tveganja revščine je odstotek oseb, ki živijo v gospodinjskih, kjer je ekvivalentni skupni razpoložljivi dohodek gospodinjstva pod pragom tveganja revščine. Prag tveganja revščine je opredeljen kot 60 % mediane ekvivalentnega razpoložljivega dohodka vseh gospodinjstev<sup>22</sup>.

Razlike med državami članicami glede praga revščine so velike. Leta 2019 je mediana ekvivalentnega razpoložljivega dohodka v povprečju znašala 17.422 na prebivalca v

---

<sup>17</sup> Evropska statistika o dohodku in življenjskih pogojih v EU (EU-SILCA) [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_statistics\\_on\\_income\\_and\\_living\\_conditions\\_\(EU-SILCA\)\\_methodology\\_-\\_Europe\\_2020\\_target\\_on\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILCA)_methodology_-_Europe_2020_target_on_poverty_and_social_exclusion)

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> SURS, Revščina v Sloveniji, <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9146>

<sup>20</sup> Tematski informativni pregled v okviru evropskega semestra, socialna vključenost

<sup>21</sup> Leta 2020 je bilo v EU 75,3 milijona ljudi, ki jim grozi revščina: 27,6 milijona hudo materialno in socialno prikrajšanih, 27,1 milijona pa jih je živelo v gospodinjstvu z nizko delovno intenzivnostjo. <https://www.timeturk.com/en/1-in-5-people-in-eu-at-risk-of-poverty-social-exclusion/news-45924>

<sup>22</sup> <https://www.stat.si/Pages/en/goals/goal-1.-end-poverty-in-all-its-forms-everywhere/1.2-people-at-risk-of-poverty-after-social-transfers>

EU. Razlika je od 7.338 v Romuniji do 28.943 v Luxemburgu, kar je skoraj štirikrat več<sup>23</sup>. Odstotek ljudi, ki v evropski osemindvajseterici živijo pod pragom tveganja revščine, se je med letoma 2010 in 2013 dvignil z 0,2 odstotka na 16,7 %, v letu 2015 pa na 17,3%. V osmih državah članicah: Romuniji, Latviji, Litvi, Španiji, Bolgariji, Estoniji, Grčiji in na Hrvaškem kar petina ali več prebivalstva živi pod pragom tveganja revščine, podobno je tudi v Turčiji, Makedoniji in v Srbiji<sup>24</sup>.

Stopnja tveganja revščine v Sloveniji (12,4 %) je nizka, če se primerjamo z državami v EU. V letu 2019 je bila stopnja tveganja revščine nižja od slovenske le v treh članicah EU-27. Po SURS 2020 sta bili stopnja tveganja revščine v Sloveniji (12,4 %) in stopnja tveganja socialne izključenosti (15,0 %) v 2020 v Sloveniji višji kot v 2019, prva za 0,4, druga za 0,6 odstotne točke. To pomeni, da je z dohodkom, nižjim od praga tveganja revščine, živelo približno 254.000 prebivalcev Slovenije, kar je približno 11.000 več kot v prejšnjem letu. Če v dohodek ne bi šteli socialnih transferjev (družinskih in socialnih prejemkov), bi bila stopnja tveganja revščine 22,4-odstotna. V letu 2020 smo v Sloveniji vendarle presegli cilj iz strategije Evropa 2020<sup>25</sup>.

Kljub nizkim stopnjam dohodkovne neenakosti in revščine v Sloveniji, to ne pomeni, da je to razvojno nepomembno vprašanje; nasprotno, da se izognemo pritiskom na povečevanje neenakosti je pri načrtovanju politik, poleg socialnih politik, treba načrtovati spodbude za hitrejši razvoj socialne ekonomije, ekonomske demokracije in korporativne družbene odgovornosti.

### 3 Dejavniki dohodkovne neenakosti

#### 3.1 Pravo in stvarnost o družbeni neenakosti

Vse večji je razkorak med normativnim in stvarnim, med političnimi in pravnimi deklaracijami ter resničnostjo, ali še bolj konkretno, med pravno zajamčenimi

---

<sup>23</sup>[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_income\\_distribution\\_and\\_income\\_inequality](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_income_distribution_and_income_inequality)

<sup>24</sup>[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_income\\_distribution\\_and\\_income\\_inequality#Key\\_findings](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_income_distribution_and_income_inequality#Key_findings)

<sup>25</sup> SURS, Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2020  
<https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9624>

človekovimi pravicami različnih vrst in izvorov ter med kruto realnostjo množičnega kršenja človekovih pravic in nedelovanja pravne države<sup>26</sup>.

V globalnem (čezmejnem, večnacionalnem) gospodarstvu pravni red ne dohaja intenzivne gospodarske prepletenosti med razvitim in manj razvitim delom sveta, ki temelji na interesih kapitala. Nižji standard varovanja človekovih pravic v državah z nizkim GDP/c ter prevladujoči interesi in močnejše pravno varstvo kapitala pred delom, povzročajo množične kršitve človekovih pravic s strani multinacionalk<sup>27</sup>.

Pravna orodja, ki jih ima na voljo mednarodno poslovno pravo so mnogo močnejša od orodij, ki so na voljo varstvu človekovih pravic. Nezavezujoča priporočila mednarodnih organizacij (OZN, ILO, OECD), glede spoštovanja ekonomskih in socialnih pravic ter korporativne družbene odgovornosti, so prešibko pravno orodje v soočenju z vsestransko močnejšimi pravnimi orodji mednarodnega kapitala. Zato bi morale pravo v mednarodnem okviru, bolj kot doslej, razvijati in krepiti:

- splošna pravna načela (general principles of law) z vidika družbene odgovornosti<sup>28</sup> na globalni, nacionalni in korporativni ravni, s poudarkom na dejanski uporabi prava človekovih pravic (predvsem ekonomskih in socialnih), vladavine prava in demokracije<sup>29</sup>;
- pravno varstvo lastninske pravice (property rights) v mejah sodobne doktrine človekovih pravic v poslovnih razmerjih (human rights in bussines)<sup>30</sup>, z upoštevanjem načel družbene korporativne odgovornosti in socialne pravičnosti;

---

<sup>26</sup>Nacionalni akcijski načrt Slovenije in zaveza za izvajanje smernic OZN za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu, ki temelji na Smernicah OZN za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu (Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework); OZN; 2011. Pridobljeno na

[http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1312/SMERNICE\\_OZN\\_za\\_spostovanje\\_clovekovih\\_pravic\\_v\\_gospodarstvu.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1312/SMERNICE_OZN_za_spostovanje_clovekovih_pravic_v_gospodarstvu.pdf): Največja tveganja za človekove pravice v gospodarskih procesih v RS:-diskriminacija, enakosti spolov, krepitvi vloge žensk, pa tudi pravicam otrok, invalidov, starejših, istospolno usmerjenih in drugih manjšin -različne oblike izkoriščanja zaposlenih s prekanim delom in trgovino z ljudmi -negativni vplivi na okolje.

<sup>27</sup> Primeri kršitve človekovih pravic, razvrdenotenja ljudi in okolja: Nestle, Pfizer, Chevron, Monsanto, British Petroleum, Volkswagen (Profit before People: 7 of the World's Most Irresponsible Companies, <http://ecochick.com/2009/05/3845/profits-before-people/>).

<sup>28</sup> Standard za družbeno odgovornost ISO 26000:2010 (SIST, 2012).

<sup>29</sup> The OECD Guidelines for Multinational Enterprises <http://mneguidelines.oecd.org/>.

<sup>30</sup> Smernice OZN za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu (Guiding Principles on Business and Human Rights: OZN; 2011. [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1312/SMERNICE\\_OZN\\_za\\_spostovanje\\_clovekovi\\_h\\_pravic\\_v\\_gospodarstvu.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1312/SMERNICE_OZN_za_spostovanje_clovekovi_h_pravic_v_gospodarstvu.pdf).

- pravno sistemske rešitve na mednarodni in na nacionalni ravni za učinkovitejše odpravljanje dohodkovne neenakosti (income inequalities) na različnih področjih (družbena odgovornost na globalni, nacionalni in korporativni ravni, socialna ekonomija in ekonomska demokracija).

### 3.2 **Korenine dohodkovne neenakosti**

Vse večja dohodkovna neenakost ima svoje globoke korenine v družbeni in gospodarski ureditvi sodobnega sveta in je posledica različnih dejavnikov, povezanih z nezaustavljivo slo po gospodarski rasti in dobičkih. Resnični vzrok ponavljajočih se gospodarskih stresov, ki se v zahodnem gospodarstvu pojavljajo z raznovrstnimi epicentri, je v temeljih družbene in ekonomske ureditve neoliberalizma. Ta ima v sebi nepremagljive klice gospodarskih in socialnih neravnovesij, ki zaradi spremljajočega poglobljanja dohodkovnih razlik, posledično, posega v temelje demokracije in ustvarja politične pretese.

Prevladujoči politični in ekonomski sistem, v katerem deluje človeštvo, sili v tekmo za povečevanje učinkovitosti in dobička, ki si ga medse razdelijo nosilci kapitala; razlika med bogastvom in revščino je vse večja in se še nezaustavljivo povečuje. To vse bolj širi in pogloblja napetosti med ljudmi, družbenimi skupinami, sloji, ki niso niti ideološke niti religiozne ali drugače kulturne narave, temveč gre za preživetje.

Ob neizmerno bogati peščici lastnikov večine svetovnega bogastva, je vse večji del človeštva na robu preživetja. Vse večja komunikacijska povezanost in vse višja kulturna raven ter ozaveščenost človeštva, kot posledica tega, v popolnosti globalno razgalja bedo množic in privilegije elite. Spopad za spremembo razmerij v družbi in sistem, ki takšno poglobljanje razlik poganja, je odprt in bo vse bolj grob in nepopustljiv. Socialna razklanost človeštva že posega v sfero človekovih pravic in dostojanstva najrevnejših ter splošno de-privilegiranih slojev.

### 3.3 Sistemski vzroki dohodkovne neenakosti

Gostiša (2017) navaja, da je delež finančnega kapitala v tržni vrednosti podjetja le še 15 %, intelektualni pa 85 %. Delež finančnega kapitala v dohodku pa se povečuje: leta 1975 je znašal med 15 in 25 %, v letih 2000 do 2010 je narasel od 25 do 35 %, kar je toliko, kot v obdobju klasičnega kapitalizma 19. stoletja (med 35-40 %). Delež kapitala v razdelitvi dobička se povečuje, delež dela pa zmanjšuje, oboje neodvisno od vrednosti njegovega vložka oz. prispevka k produktu. Zato se dohodki nosilcev kapitala vse bolj povečujejo, dohodki nosilcev dela (delavcev) pa se ne povečujejo oz. se, v razmerju do dohodkov kapitala, zmanjšujejo. Poenostavljena merjenja s povprečji, ki zanemarjajo posamezne prihodkovne skupine, ne kažejo resnične slike družbene blaginje, ki jo prinaša gospodarska rast. Podatek o povečanju obsega BDP (ali trgovine ali npr. investicij) ne kaže, kakšno korist imajo od tega različne prihodkovne skupine.

Približno tretjina premoženja milijarderjev izvira iz dedovanja. Dve tretjini bogastva milijarderjev sta produkt monopolov, davčnih oaz in korupcije. Monopoli povzročajo pretirane donose lastnikom in delničarjem, na račun preostalega gospodarstva, zaposlenih in potrošnikov. Monopolno moč dopolnjuje korupcija, sposobnost močnih zasebnih interesov, da manipulirajo z javno politiko, da bi utrdili obstoječe monopole in ustvarili nove.

Milijarderji, ki so obogateli na konkurenčnih trgih, to pogosto dosežejo tako, da do dna znižujejo plače, delavske pravice, pogoje dela in dajatve. Prekarno (začasno, negotovo) delo je v državah v razvoju pravilo, v bogatih državah pa je v porastu. Zaposleni za določen čas imajo nižje plače, manj pravic in manj dostopa do socialnega varstva. Na teh delovnih mestih so pogosteje ženske in mladi. Prekarnost ima svoje korenine v skrajnih zahtevah neoliberalnega kapitalizma po čim bolj fleksibilnem zaposlovanju delovne sile, po uveljavljanju najbolj grobo tekmovalnega delovanja trga dela, kjer delavec prevzema tveganja na trgu dela, kot je izguba zaposlitve, zmanjšanje mezd, itd. Bolj je ureditev trga dela liberalna, večja tveganja padejo na delavca in posledica je večja prekarnost dela.

### 3.4 Donosi na premoženje presegajo stopnjo rasti BDP

Legitimen in glede na sedanjo pravno ureditev globalnega družbeno ekonomskega sistema tudi pravno nesporen cilj nosilcev kapitala, v pogojih liberalnega in nezadostno reguliranega kapitalizma, je hitrejše povečevanje vrednosti premoženja od rasti povprečnih dohodkov (hitrejša rast dobičkov od plač); to povzroča, da donosi na premoženje presegajo stopnjo rasti BDP, kar v neskončnost povečuje dohodkovno neenakost človeštva. Še več, to privede do prevelikih koncentracij bogastva in do ekstremne neenakosti, kar ima negativne učinke na globalne trge in na sožitje.

Analitiki, kot sta Piketty (2013) in Milanović (2016), so predlagali nekatere instrumente za zmanjšanje dohodkovnih neenakosti. Te so osredotočene na raven podjetij ter na (nad)nacionalno raven. Prve razumemo predvsem kot predrazdeljevalne mehanizme Ellerman (2017), kamor sodijo delitev dobička delavcem, solastništvo, soodločanje, socialna ekonomija itd. Ti mehanizmi v Sloveniji, žal, ostajajo obrobni.

Drugi sklop instrumentov, predvsem distribucijski, je v rokah države: davčna, socialna, zdravstvena in izobraževalna politika, ureditev finančnih trgov (kripto valute, izpeljani instrumenti itd.)

Dohodkovne neenakosti dodatno povzročajo, na ta način izvane, nestabilnosti agregatnega povpraševanja, kar terja finančne nadomestke povpraševanju, da se ublažijo ciklične krize. Spodnjih 50 % prebivalstva v ZDA, ki nima neto premoženja, troši le na podlagi pospešenega zadolževanja, s katerim pa zgornji 1 % dodatno služi. Davčni sistem in sistem socialnih pravic lahko deloma omilita nastale neenakosti, nikakor pa jih ne moreta, niti nočeta preprečiti.

### 3.5 Dejavniki in premagovanje dohodkovne neenakosti v EU

Dejavniki dohodkovne neenakosti se med državami članicami razlikujejo. Brezposelnost je dejavnik neenakosti v večini držav EU. V nekaterih primerih (kot so Bolgarija, Ciper, Estonija, Litva in Latvija) šibek pre-razporeditveni učinek davkov in ugodnosti igra ključno vlogo. V drugih je visoka dohodkovna neenakost posledica brezposelnosti v kombinaciji z neenakomerno porazdelitvijo tržnih



dohodkov (Grčija, Španija in Portugalska). V Združenem kraljestvu in na Irskem so tudi tržni dohodki izjemno neenakomerno porazdeljeni. Povečuje se neenakost plač. Delež nadomestil za delo v BDP se je zmanjšal, ker so dobički rasli hitreje kot plače. Delež dohodka prvega 1 % se je močno povečal, drugi niso deležni sadov gospodarskega napredka.<sup>31</sup>

V EU je zastavljen cilj, da se število ljudi, ki jim grozita revščina ali socialna izključenost zmanjša za vsaj 15 milijonov. Leta 2019 sta revščina ali socialna izključenost v EU ogrozili približno 91 milijonov oseb (od tega je bilo 17,9 milijona otrok, v starosti od 0 do 17 let)<sup>32</sup>.

Evropski Steber socialnih pravic (European Pillar of Social Rights, April 2017) izrecno naslavlja dohodkovno neenakost. Tretje načelo Stebra določa pravico do enakih možnosti za vse; od 14. kazalnikov se eden neposredno nanaša na dohodkovno neenakost. Vsebuje definicije, merilne kazalnike in pregled trenutnih izzivov v EU, dejavnike neenakosti, ter orodja in politike držav članic za zmanjšanje neenakosti, in sicer: aktivne politike trga dela; ustreznost in vzdržnost pokojnin; zdravje in zdravstveni sistemi; usposobljenosti za trg dela; revščina in socialna vključenost; davčni sistem in davčna uprava; sistemi določanja plač.

Visokokakovostne socialne storitve so ključno orodje v boju proti naraščajoči družbeni neenakosti (enakost možnosti), tako npr.: kakovostno in dostopno varstvo otrok, socialna stanovanja, vsem dostopno izobraževanje, skrb za zdravje, dolgotrajna oskrba.

Med dejavniki premagovanja neenakosti v EU ni pred-razdelitvenih posegov, kot je finančna participacija in druge oblike ekonomske demokracije, niti ne korporacijskih oblik, kot so zadrage, socialna podjetja, družbeno koristna podjetja, itd. Tudi sicer je politika EU za premagovanje dohodkovne in družbene neenakost razmeroma šibka in neučinkovita in se, večinoma, nanaša na posledice (revščina izključenost), ne pa na odpravljanje vzrokov dohodkovne neenakosti.

---

<sup>31</sup>Akcijški načrt evropskega stebra socialnih pravic [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan\\_sl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_sl)

<sup>32</sup> Ibid.

## 4 Regulatorni izzivi državi kot pravodajalcu

### 4.1 Človeško delo ima vse večjo vrednost

Človeško delo ima vse večjo vrednost in vse več prispeva k ustvarjanju dodane vrednosti, v razmerju do vrednosti preostalih produkcijskih tvorcev; vse bolj je kvalificirano, zanj je potrebna vse večja stopnja znanja in usposobljenosti ter specializacije.

Prilagoditev družbeno-ekonomskega sistema spoznanju, da je človeško delo samostojni produkcijski tvorec ter vključevanje dela, kot samostojnega pravnega temelja upravljanja in prilaščanja presežka dodane vrednosti, je družbena odgovornost države, kot regulatorja. Zato mora država v tej funkciji dopolniti korporacijsko zakonodajo (uveljavitev deležniške korporacije ter delavsko kapitalске in delavske korporacije) ter zakonodajo s področja korporativne družbene odgovornosti in ekonomske demokracije ter socialne ekonomije.

Prelomen je način, kako vzpostaviti novo ravnovesje v distribuciji ustvarjenega dohodka med kapitalom in delom. Teoretični ali matematični modeli, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem, doslej niso dali odgovora, kako pravilno (pravično) ovrednotiti prispevek dela k ustvarjeni vrednosti in, na tej podlagi, plačilo za vloženo delo in plačilo za vloženi kapital. Ker razmerja med kapitalom in delom ni možno izmeriti po načelu prispevka, niti ni prav, da se izmeri na trgu, ampak ga je potrebno določiti z družbeno normo, ki mora opredeliti osnove in merila (standarde) za ovrednotenje, ali pa preprosto določiti odstotek dobička, ki v primeru, da pride do delitve, pripada delu (zaposlenim).

To terja temeljitejšo in spodbudnejšo uzakonitev korporativnih pravil o udeležbi zaposlenih pri dobičku ter o upravljanju korporacij v smereh, ki vodijo k uravnoteženju dela in kapitala (tudi z upoštevanjem dejavnosti glede na kapitalsko oz. delovno intenzivnost) ter uzakonitev korporacijsko pravnih podlag deležniškega kapitalizma (profit sharing, delničarstvo zaposlenih) in družbene odgovornosti korporacij.

## 4.2 Razvojni model vključujoče gospodarske rasti (gospodarska rast v korist vseh)

Potrebno je preoblikovanje paradigme rasti, ki mora postati prožna, vključujoča in trajnostna. Govor je o povezanosti dveh ciljev gospodarske rasti: produktivnosti in vključenosti (productivity-inclusiveness nexus).

Svetovni gospodarski forum navaja, da neenaka distribucija koristi gospodarske rasti dokazuje, da kapitalistični ekonomski model ne daje koristi vsem ljudem; vse več prihodkov gre kapitalu v obliki rent, medtem ko plače stagnirajo, revščina pa se povečuje. Poenostavljanje pri merjenju gospodarskih uspehov, zgolj po kazalcu GDP/capita ni več verodostojno, vsaj za tiste prihodkovne skupine, ki živijo od plač, ki se ne gibljejo po kriteriju gospodarske rasti. Prihodki kapitala se povečujejo hitreje oz. bolj kot prihodki iz dela. Povečana gospodarska rast se torej usmerja pretežno v dobičke nosilcev kapitala in manj ali nič v prihodke od dela<sup>33</sup>.

Razvojni model vključujoče gospodarske rasti (gospodarska rast v korist vseh) je *conditio sine qua non* za izgradnjo močnih temeljev države blaginje, torej zagotavljanja višjih delovnih, socialnih in kulturnih standardov življenja ljudi<sup>34</sup>; model temelji na uravnoteženi rasti dobičkov z rastjo stroškov dela ter na poudarjenem predrazdelitvenem pristopu. Ta predpostavlja razvito ekonomsko demokracijo (strukturna in finančna participacija, profit sharing, delavsko delničarstvo) in socialno ekonomijo (socialno podjetništvo, zadružništvo) ter poudarjeno razvojno vlogo države.

Razvojni model vključujoče rasti predpostavlja in razvija družbeno odgovornost na državni, korporativni in lokalni ravni. Pri merjenju rezultatov presega zgolj statistične podatke rasti BDP in dodane vrednosti. Vzpostavlja se vez med produktivnostjo in vključujočo in trajnostno rastjo. Osredotoča se tudi na socialno pravičnost in

---

<sup>33</sup> Letno poročilo generalnega sekretarja OECD za l. 2015, Meeting of the OECD Council at ministerial level, Paris, 1-2 June 2016, The OECD launched its "New Approaches to Economic Challenges" (NAEC) initiative back in 2012 to reflect on the lessons from the financial crisis and to look into the shortcomings of analytical models, and to promote and adopt new policy tools and data.

<sup>34</sup> OECD je razvil okvir za politične ukrepe za vključujočo rast, za ohranjanje in pravičnejšo delitev dobičkov gospodarske rasti z vlaganjem v ljudi. Okvir OECD za politične ukrepe za vključujočo rast presega meritve BDP in statistične podatke dodane vrednosti in produktivnosti. Osredotoča se na pravičnost, ljudi in blaginjo ter poudarja porazdelitev priložnosti in rezultate za ustvarjanje trajnostne rasti.

blaginjo ter poudarja porazdelitev priložnosti in rezultatov pri ustvarjanju trajnostne rasti.

Premagovanje neenakosti je treba upoštevati že, ko se oblikujejo politike rasti, namesto da se je pozneje lotevajo izključno z davčno prerazporeditvijo. Zato je treba vzpostaviti mehanizme za spodbujanje socialne ekonomije vseh vrst (vključno z davčno zakonodajo), posebej različnih oblik socialnega podjetništva in zadrugištva. Z davčno podporo je potrebno spodbujati delavsko delničarstvo, po vzoru ameriških ESOP in evropskih ESPP.

### **4.3 Regulatorna odgovornost države**

Država ima na voljo vrsto regulatornih možnosti za premagovanje družbene neenakosti in uveljavitev večje družbene pravičnosti.

Med temeljnimi pravnimi izzivi je raziskovalno vprašanje, kako preoblikovati pravne okvire in spodbude za hitrejši razvoj ekonomske demokracije, socialne ekonomije in družbene odgovornosti podjetij, s posodobitvijo tradicionalnih in ustvarjanjem novih korporacijskih struktur ter davčnih in finančnih programov, v prid udeležbe zaposlenih na dobičku in lastništvu zaposlenih, kar vse postopno prispeva k premagovanju dohodkovne neenakosti in vzpostavlja novo ravnovesje porazdelitve dohodka / lastništva med lastniki in delavci (Bohinc, 2016, 2017 in 2010).

Izziv državnemu regulatorju in pravodajalcu je t. i. predhodna razdelitev (pred-distribucija), to je vzpostavljanje sistemskih okvirov (korporacijsko pravnih) in spodbud (davčnih) za družbeno pravičnejšo razdelitev dobička med finančne investitorje (lastnike) in zaposlene na ravni organizacije (korporacij, zadrug, vzajemnih družb, socialnih podjetij itd.)

V oblikovanju gospodarskega sistema svobodne trgovine in svobode ustanavljanja podjetij (korporacijska zakonodaja), država lahko, poleg tradicionalnih kapitalskih korporacijskih oblik, vzpostavi tudi korporacijske oblike, ki temeljijo na delu. Družbena gibanja in podjetniki so že ustvarili vrsto konceptov za t. i. družbeno koristne korporacijske oblike, kjer ni v ospredju pridobivanje donosov za lastnika, temveč se predvsem varujejo koristi zaposlenih in koristi uporabnikov storitev oz.

splošne družbene koristi, kot so: raznovrstne zadrage, koristna podjetja (benefit corporations), socialna podjetja, podjetja pravične trgovine itd.

Žal so tovrstna podjetja v razmerju do kapitalskih korporacijskih oblik konkurenčno šibkejša, zato bi jim država z davčno podporo in s spodbudno sistemsko ureditvijo teh podjetij morala pomagati k dvigu konkurenčnosti. To bi prispevalo k večji družbeni pravičnosti s tem, da bi zmanjševalo dohodkovno neenakost in revščino, z večjimi prihodki zaposlenim in cenejšimi in dostopnejšimi storitvami za potrošnike.

Država bi morala oblikovati sistemski in davčni mehanizem za t. i. pred-distribucijo dohodka ustvarjenega v podjetjih z uzakonitvijo različnih oblik delavskega delničarstva in delavske udeležbe na dobičku (profit sharing) ter s krepitvijo socialne ekonomije in družbene odgovornosti podjetij. V korporacijah z lastništvom zaposlenih in udeležbo zaposlenih na dobičku, so namreč zaposleni bolj izenačeni z lastniki, saj so poleg plačila za delo plačani tudi za soustvarjanje dobička. Plačilo za delo v takšnih korporacijah ni zgolj plačilo stroška, temveč udeležba na razdelitvi dodane vrednosti.

Nenazadnje se družbena pravičnost dosega z davčno redistribucijo in orodji t. i. države blaginje in z uveljavljanjem razvojne strategije gospodarske rasti v korist vseh, ki se izraža v politikah na različnih področjih socialne države. OECD ugotavlja, da so države z več redistribucije bolj stabilne, hkrati pa ne rastejo počasneje. Države z najvišjim GDP/p so hkrati lahko tudi na vrhu lestvice držav blaginje (Norveška), ni pa nujno (ZDA). Visok družbeni proizvod ni niti vzrok niti pogoj državi blaginje<sup>35</sup>.

Pomemben vzvod socialne pravičnosti je vsekakor tudi socialno partnerstvo, ki s krepitvijo pogajalske moči zaposlenih zmanjšuje siceršnja objektivna neskladja v družbeni moči med delom, kapitalom in oblastjo.

Razbijanje monopolov in davčnih oaz je način, s katerim država lahko bistveno prispeva k premagovanju dohodkovne in s tem družbene neenakosti. Pretakanje kapitala od monopolov in davčnih oaz v razvoj podjetništva in tehnološki napredek, bi močno podprlo gospodarsko rast, ki bi morala biti v korist vseh.

---

<sup>35</sup> OECD, Social and welfare issues <https://www.oecd.org/social/>

Človeka nevredne plače in prekarno (tudi suženjsko) delo, kot poglavitna dejavnika revščine, bi morale vlade in podjetja globalno obravnavati kot moralno nesprejemljivo, s sankcijami, ki to početje preprečujejo in akterje (največkrat multi nacionalke), kaznovati. To terja več globalnega sodelovanja na temelju enotne zavesti o etični in humani nesprejemljivosti početja, ki vodi do vse globljih razlik v bogastvu in s tem vse globlje družbene neenakosti.

#### **4.4 Posodobitev tradicionalnega korporacijskega prava**

Da bi dosegli preoblikovanje razmerja med lastniki in delavci, so nujne izboljšave pravne ureditve obstoječih poslovnih in drugih subjektov, kot so korporacije, zadruga, skladi, vzajemne družbe, socialna podjetja, nevladne organizacije, in oblik, kot npr. korporacije in zadruga zaposlenih, partnerstva dela in kapitala, ki jih navdihujejo tudi nekatera obstoječa tovrstna razmerja. Pomembno je tudi polno sodelovanje drugih deležnikov, ne le nosilcev kapitala, zaposlenih in države.

Država mora opredeliti pogoje, vzpodbude in oblike za možno prestrukturiranje obstoječih razmerij med lastniki in delavci ter uzakoniti nove korporacijske oblike/strukture, sestavljene iz menedžerjev in delavcev, kot članov/lastnikov podjetij.

Oblikovati je treba izvirne pravne rešitve v korporacijskem in delovnem pravu, ki omogočajo in spodbujajo novo ravnovesje pri upravljanju in razdelitvi dobička med lastniki in delavci (finančnimi investitorji in zaposlenimi). Odgovoriti je treba na temeljno družbeno-politično vprašanje sodobnega sveta, namreč, kako s posodobitvijo pravnih pravil (korporacijskih in delovnih) spremeniti družbeno-ekonomske odnose, ki so stoletja utemeljeni v misli starodavnega A. Smitha: "Trg je vrhunsko sredstvo za razrešitev razrednih neenakosti in privilegijev." Smithovo vizijo tržnega gospodarstva, z večino samozaposlenih v malih podjetjih in družinskih kmetijah (medsebojno odvisnih in zato celostnih in odgovornih, da bi preživeli), je očitno zasenčila že industrijska revolucija (in z njo povezani monopoli), še toliko bolj pa je zastarela v družbi znanja in digitalni dobi (Ellerman, 2017).

T. i. pred-razdelitveni pristop na ravni korporacije terja konceptualno dograjevanje korporacijske zakonodaje, kar zadeva korporacijske oblike (vključno s socialnimi in vzajemnimi), korporacijsko upravljanje (vključno s strukturno udeležbo), deležništvo in udeležbe zaposlenih na dobičku in v programih lastništva zaposlenih; npr. uvedba ESOP (employee share ownership plan) in drugih programov finančne participacije in delavskega delničarstva v zakonodajo na ravni EU in na nacionalni ravni ter posodobitev druge zakonodaje (npr. davčne), ki prispeva k premagovanju dohodkovnih neenakosti.

Ovrednotiti je treba obstoječe mehanizme za uravnavanje družbene neenakosti in preučiti možnosti njihovega širjenja in uvajanja novih, glede njihove sprejemljivosti med pomembnejšimi socialnimi deležniki: zaposlenimi, vodstvom, lastniki, organizacijami civilne družbe, poklicnimi združenji, sindikati ter političnimi strankami.

## **5 Pravna orodja s področij ekonomske demokracije, socialne ekonomije in družbene odgovornosti podjetij**

### **5.1 Finančna participacija zaposlenih**

Finančna udeležba zaposlenih je v EU že več kot 50 let sestavina **ekonomske** demokracije, ki jo nekatere države članice EU podpirajo z davčnimi spodbudami in raznovrstno zakonodajo. V državah članicah so velike razlike v pristopih, od različnih oblik lastništva delnic zaposlenih, do načrtov nakupa delnic in delitve dobička zaposlenim. Združeno kraljestvo in Francija v EU prednjačita s tem, da razvijata razne sheme finančne udeležbe zaposlenih in dajeta velikodušne davčne spodbude.

Številne študije kažejo prednosti lastništva delnic zaposlenih kot dejavnika poslovne stabilnosti na temelju dolgoročnih zavez delničarjev in zmanjšanega vpliva kratkoročnih usmeritev menedžerjev in delničarjev. Vendar EU ne obravnava finančne udeležbe zaposlenih kot sredstva za premagovanje dohodkovne neenakosti med ljudmi<sup>36</sup>. Stanje načrtov nakupov delnic zaposlenih in drugih oblik finančne

---

<sup>36</sup> EU sistematično sledi EFP od leta 91 (Poročilo PEPPER I / 91; Poročilo PEPPER II / 97; Poročilo PEPPER III / 2006; Poročilo PEPPER IV / 2009), Resolucija Evropskega parlamenta (2014) o EFP itd..

udeležbe zaposlenih v Evropi od leta 2014 predstavljajo Lowitzsch, Jens in-Iraj Hashi (2014).<sup>37</sup>

OECD je ugotovila, da družbe, ki uporabljajo modele delitve dobička zaposlenim, dosegajo večjo produktivnost kot primerljiva podjetja brez tega. To ima vsaj dva koristna učinka: zmanjšanje brezposelnosti in povečanje integracije zaposlenih v podjetje. Delitev dobička in podjetja v lasti zaposlenih povečujejo kakovost dela in zaposleni so premožnejši in srečnejši. To je očitno win-win stanje, saj se tudi donosnost poveča. Ta koncept očitno zmanjšuje neenakost (Blasi et al., 2020).

To pojasnjuje tudi primer WinCo, verige supermarketov, ki je v lasti zaposlenih po načrtu lastništva delnic (Rosen, 2018). Podobno je študija Lastništvo zaposlenih in ekonomsko blagostanje (NCEO, 2017) pokazala, da ima »lastništvo zaposlenih velik potencial za stabilizacijo zaposlenosti, ukoreninjenje produktivnega kapitala v skupnostih in povečanje premoženja in dohodkov družin zaposlenih.

V EU in Sloveniji bi morali spodbuditi razvoj v ZDA uveljavljenih shem lastništva delnic zaposlenih (ESOP); ovire so v regulatornih in davčnih razlikah med državami članicami EU. Cilj bi moral biti oblikovanje regulative EU, na področju finančne udeležbe zaposlenih in za odstranjevanje čezmejnih ovir (npr. direktiva EU o finančni udeležbi zaposlenih).

V Sloveniji je stanje glede delavskega lastništva in delavske udeležbe na dobičku, z izjemo nekaj svetlih izjem, (Domel) klavrno. Iz Registra razberemo le nekaj desetih pretežno manjših podjetij, ki delijo dobiček delavcem od leta 2008<sup>38</sup>. Država bi morala davčno in sistemsko spodbuditi gospodarske družbe za uveljavitev različnih oblik in modelov finančne udeležbe zaposlenih, vključno z delavskimi zadrugami, programi delavskega delničarstva (npr. ESOP) ter drugih najboljših rešitev opolnomočenja ljudi za premagovanje nesprejemljive dohodkovne neenakosti. Uveljaviti je treba vsaj naslednje dopolnitve zakonodaje:

---

<sup>37</sup>Spodbujanje lastništva zaposlenih: Meduniverzitetni center za Generalni direktorat Evropske komisije za trženje (končno poročilo).

<sup>38</sup> OPSI, Register o udeležbi delavcev pri dobičku, <https://podatki.gov.si/dataset/register-o-udelezbi-delavcev-pri-dobicku>.



- prenavo zakona, ki ureja udeležbo delavcev pri dobičku (ZUDD)<sup>39</sup>, z uveljavitvijo obvezne udeležbe zaposlenih, če se dobiček deli in odpravo omejitev za davčne spodbude podjetjem za udeležbo zaposlenih pri dobičku;
- potrebna je enotna pravna ureditev finančnih programov organiziranja delničarstva zaposlenih (načrti delavskega delničarstva, po vzoru ESOP) in davčne spodbude dolgoročnim oblikam delavskega lastništva.
- v postopkih finančne reorganizacije bi moral zakon urediti pogoje in postopek odkupa podjetja od zaposlenih (dopolnitev ZFPPIPP<sup>40</sup>). Z ureditvijo delavskih zadrug je potrebno dopolniti zadružno zakonodajo (ZZ<sup>41</sup>)

## 5.2 Strukturna participacija

Ekonomsko demokracija so tudi različni pristopi in oblike soudeležbe delavcev pri upravljanju korporacij (strukturna participacija, industrijska demokracija), kjer so prav tako zelo različni pristopi in rezultati po vsej EU. Teorija (Müller-Jentsch, 2008) trdi, da lahko soodločanje prispeva k pozitivnemu ravnovesju učinkovitosti in interesov, saj lahko ustvarja zaupanje, lojalnost in motivacijo med zaposlenimi namesto nezaupanja, mobinga.

Iz delovne teorije lastnine in teorije človekovih pravic, posebej iz pravice do uživanja sadov svojega dela (Ellerman, 2017), izhaja razumevanje človeškega dela kot odgovornega in tveganege dejavnika proizvodnje in s tem kot temelja soupravljanja in soudeležbe na poslovnih rezultatih (Bohinc 2016, 2017 in 2010).

Različne oblike t. i. strukturne participacije kot so: kolektivna pogajanja, socialni dialog, sveti delavcev, skupno upravljanje, predstavništvo zaposlenih v upravah in nadzornih svetih, pomeni zagotavljanje moči ljudem za premagovanje dohodkovne neenakosti.

---

<sup>39</sup> Zakon o udeležbi delavcev pri dobičku (Uradni list RS, št. 25/08),

<sup>40</sup> Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 178/21 – popr. in 196/21 – odl. US),

<sup>41</sup> Zakon o zadrugah (Uradni list RS, št. 97/09 – uradno prečiščeno besedilo in 121/21),

Na področju strukturne participacije so v EU velike razlike. V 12. od 27. držav EU ni pravnega okvira za zastopanje zaposlenih v upravnih odborih, torej zaposleni ne morejo voliti ali imenovati predstavnikov v organe strateškega odločanja podjetij. Da bi dosegli strukturno udeležbo (industrijska demokracija), zaposleni uveljavljajo svoje pravice z organiziranjem v sindikatih ali delavskih organizacijah, čeprav danes sindikate in sindikaliste preganjajo z različnimi zakoni, npr. v Veliki Britaniji in ZDA (Encyclopaedia Britannica, 2021). V ostalih članicah so različne zakonske ureditve strukturne participacije. EU žal soupravljanja zaposlenih ne uvršča med vzvode opolnomočenja ljudi za premagovanje dohodkovnih neenakosti.

Korporativnega upravljanja na temelju kapitala in dela slovenska zakonodaja ne ureja celovito, ampak ločeno v različnih zakonih (ZGD-1<sup>42</sup>, ZSDU<sup>43</sup>), ki medsebojno nista dovolj komplementarna. Tudi nobeden izmed kodeksov korporativnega upravljanja ne ureja vprašanj sodelovanja delavcev pri upravljanju oz. na splošno delavskega soupravljanja, čeprav je ustavno in zakonsko predpisan obvezen del korporativnega upravljanja. Obstajajo posebni kodeksi za upravljanje iz kapitala in kodeks za upravljanje iz dela. Premagati je torej treba vprašanje, zakaj se delovni in kapitalski temelj korporativnega upravljanja, tudi na ravni normativnega urejanja, ne povežeta v pravilih, ki zagotavljajo ustvarjalno sodelovanje, kar je predpogoj učinkovitosti in legitimnosti.

V Sloveniji je napočil čas za temeljito prenovu ZSDU, predvsem določb, za katere so izkušnje in stroka že večkrat potrdile, da preprečujejo učinkovitejšo uresničevanje ustavne pravice delavcev, da sodelujejo pri upravljanju gospodarskih družb. Navajamo le nekaj predlogov:

- ZSDU ali ZGD-1 mora določiti omejitve pasivne volilne pravice za predstavnike delavcev v nadzornem svetu, in sicer tako da osebe, ki po določilih ZSDU nimajo pasivne volilne pravice za svet delavcev (vodilno

---

<sup>42</sup> Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21),

<sup>43</sup> Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (uradno prečiščeno besedilo) (Uradni list RS, št. 42/07) ZSDU v pravni red Republike Slovenije prenaša: Direktivo 2002/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2002 o določitvi splošnega okvira za obveščanje in posvetovanje z delavci v Evropski skupnosti (UL L, št. 80, z dne 23. 3. 2002, str. 29); Direktivo Sveta 2001/23/ES z dne 12. marca 2001 o približevanju zakonodaje držav članic v povezavi z ohranjanjem pravic delavcev v primeru prenosa podjetij, obratov ali delov podjetij ali obratov (UL L, št. 82, z dne 22. 3. 2001, str. 16); Direktivo 94/45/ES Sveta z dne 22. septembra 1994 o ustanovitvi Evropskega sveta delavcev ali uvedbi postopka obveščanja in posvetovanja z delavci v družbah ali povezanih družbah na območju Skupnosti (UL L, št. 254, z dne 30. 9. 1994, str. 64) (v nadaljnjem besedilu: Direktiva 94/45/ES).

osebje in njihovi družinski člani), načelno tudi ne morejo biti izvoljeni za predstavnike delavcev v nadzornem svetu.

- ZSDU ali ZGD-1 mora določiti zagotavljanje ustreznih materialnih in drugih pogojev za delo delavskih predstavnikov v nadzornem svetu, podobno kot jih zagotavlja članom svetov delavcev (npr. čas za priprave na seje, možnosti in ustrezno število prostih delovnih dni za izobraževanje, možnosti koriščenja zunanje strokovne pomoči itn.), ter na smiselno enak način urediti delovnopravno imuniteto.
- ZSDU mora eksplicitno določiti, da je delavski direktor obvezen, če so izpolnjeni zakonski pogoji glede števila zaposlenih, ne pa da je imenovanje delavskega (izvršnega) direktorja odvisno od tega, ali svet delavcev takšen predlog poda ali ne. ZSDU mora eksplicitno določiti, da je delavski direktor obvezen tudi pri enočlanski upravi, kar zdaj ni izrecno določeno in povzroča različne razlage.
- ZSDU mora uzakoniti prepoved hkratnega opravljanja funkcij, katerih interesi in dolžnosti so si v nasprotju in te funkcije tudi določiti (nasprotja interesov v razmerju med participacijskimi in sindikalnimi funkcijami, med funkcijami v svetu delavcev ter organih vodenja in nadzora, pa tudi preostalega izvršilnega, direktorskega) osebja.
- Predmet (participacijskega) dogovora mora biti tudi podrobnejša ureditev uresničevanja pravic, ki jih določa že zakon (npr. individualnih participacijskih pravic iz 88. člena ZSDU), ter druga vprašanja, za katera je z zakonom tako določeno (npr. obseg finančnih sredstev po 65. členu ZSDU).
- -Pravna sredstva za uveljavitev določb ZSDU, za primer kršitve pravic sveta delavcev s strani delodajalca, bi bilo treba pregledno urediti v posodobljenem ZSDU. To velja za vsa relevantna področja sodnega in upravnega varstva pa tudi za arbitražni postopek.

### 5.3 Socialna ekonomija, socialno podjetništvo

**Subjekti socialne ekonomije**<sup>44</sup> (zadruge, vzajemne družbe, neprofitna združenja, fundacije, dobrodelne organizacije in socialna podjetja), lahko pomembno prispevajo **k premagovanju problema dohodkovne neenakosti** in pomanjkanja družbene odgovornosti. Poseben pomen znotraj socialne ekonomije ima socialno podjetništvo, ki ga v EU spodbuja vrsta dokumentov.<sup>45</sup>

Ko socialna podjetja postanejo manj usmerjena v člane, odprejo svoje članstvo množici deležnikov in začnejo izrecno zasledovati cilje splošnega interesa, nastaja socialno in solidarnostno gospodarstvo. To pomeni, da je treba upoštevati poleg kapitalističnega interesa tudi splošni in vzajemni interes (tj. vzajemni interes kapitala in družbe) (Defourny in Nyssens, 2017).

Osrednja razlika med klasičnimi in socialnimi podjetji je v namenu ustanovitve socialnega podjetja. Socialno podjetje se ne ustanavlja z namenom pridobivanja dobička, ampak z namenom trajnega opravljanja dejavnosti, ki ima pozitivne družbene učinke, v skladu z načeli socialnega podjetništva, to so nepridobitnost, enakopravnost članstva in prostovoljnost. Načelo nepridobitnosti določa, da socialno podjetje premoženje in presežke prihodkov nad odhodki vlaga nazaj v lastno dejavnost. Načelo enakopravnosti članstva določa, da posamezni ustanovitelj ali lastnik pri odločanju nima prevladujočega vpliva, in da odločitve sprejemajo vsi deležniki podjetja, in sicer po načelu en član, en glas. Načelo prostovoljnosti pa določa, da se v delovanje socialnega podjetja prostovoljno vključujejo vsi deležniki, to so člani, zaposleni, prostovoljci in drugi. Socialna podjetja imajo različne pravne oblike in različne dejavnosti, od kmetijstva in bančništva do invalidskih delavnic. Primarni cilj socialnih podjetij je služiti članom in ne le dosežati donosnosti naložbe,

---

<sup>44</sup> Evropska socialna ekonomija zagotavlja: več kot 13,6 milijona plačanih delovnih mest v Evropi, to je približno 6,3 % delovno aktivnega prebivalstva v EU-28, delovno silo z več kot 19,1 milijona zaposlenimi, vključno s plačanimi in neplačanimi delovnimi mesti, več kot 82,8 milijona prostovoljcev, kar je 5,5 milijona delavcev s polnim delovnim časom, več kot 232 milijonov članov zadrug, vzajemnih družb in podobnih subjektov, več kot 2,8 milijona subjektov in podjetij. Deleži se med državami članicami EU razlikujejo. V državah, kot so Belgija, Italija, Luksemburg, Francija in Nizozemska, je v socialni ekonomiji zaposlenih 9–10 % delovno aktivnega prebivalstva.

<sup>45</sup> Resolucija 2012 o pobudi za socialno podjetništvo – ustvarjanje ekosistema za spodbujanje socialnih podjetij kot ključnih akterjev socialnega podjetništva in socialnih inovacij, Resolucija 2015 o socialnem podjetništvu in socialnih inovacijah za preprečevanje brezposelnosti, Sklepi Sveta 2015 o spodbujanju socialnega gospodarstva kot ključnega gonila gospodarskega in socialnega razvoja v EU, Sporočilo Komisije 2011 o pobudi za socialno podjetništvo – ustvarjanje ekosistema za spodbujanje socialnih podjetij kot ključnih akterjev socialnega podjetništva in socialnih inovacij, Poročilo Komisije za socialno podjetništvo (GECEs) 2016 o prihodnosti socialnih podjetij in socialne ekonomije, Resolucija 2013 s priporočili Komisiji o statutu evropske vzajemne družbe.

kot to počnejo tradicionalne korporacije. Člani delujejo v skladu z načelom solidarnosti in vzajemnosti ter svoje podjetje vodijo po načelu en človek en glas.

Tradicionalna korporacijska zakonodaja tem načelom ni kos, saj izhaja iz povsem drugih načel, kot npr. ena delnica en glas, maksimiranje dobička, zaposleni kot najema delovna sila, ne pa člani podjetja. Socialna podjetja se soočajo z neupoštevanjem njihovih posebnosti, ki so nezdružljive s tradicionalnimi oblikami gospodarskih (kapitalskih) podjetij (nepridobitna, solidarnostna, članska narava).

Socialno podjetje, ki ga priporoča EU, temelji na konceptu lastninskih pravic in napačno sledi načelu, da socialno podjetje ni posebna pravna oblika, da lahko deluje z uporabo katere koli pravne oblike (tudi kapitalske družbe), ki je na voljo v zakonodaji. To povzroča navzkrižje tradicionalnih korporativnih načel z (omenjenimi) načeli, na katerih temeljijo socialna podjetja. To povzroča konflikt, ki ga je mogoče rešiti na dva načina:

- z zakonom urediti socialno podjetje kot pravno osebo *sui generis*, s čimer se določi pravna struktura socialnega podjetja kot posebne vrste gospodarske družbe, ali;
- uvesti koncept nelastništva v socialno podjetje, spet kot *sui generis* pravno osebo, z določitvijo pravne strukture članskega podjetja kot posebne članske pravne oblike gospodarske družbe.

V Sloveniji moramo zakonsko urediti člansko podjetje, torej posebno pravno obliko podjetja zaposlenih in izboljšati zakonsko ureditev drugih pravnih oblik podjetij v lasti zaposlenih, kot so delavska podjetja, delavske zadruge, vzajemne družbe, socialna podjetja itd.

#### 5.4 Družbena odgovornost korporacij

Družbena odgovornost korporacij (DOP) bi lahko pomembno prispevala k premagovanju družbene neenakosti; ureja jo vrsta mednarodnih in EU aktov<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Globalni dogovor Organizacije združenih narodov (OZN) in Pravila o odgovornosti nadnacionalnih družb in drugih podjetij v zvezi s človekovimi pravicami, ki so jih Združeni narodi sprejeli decembra 2003 (OZN), Tristranska deklaracija o načelih večnacionalnih podjetij in socialne politike Mednarodne organizacije dela (MOD), Smernice

Sporočilo EU 2011 opredeljuje družbeno odgovornost podjetij kot odgovornost podjetij za njihove učinke na družbo. Podjetja bi morala imeti vzpostavljen postopek za vključevanje socialnih in okolijskih vprašanj v svoje poslovanje in strategijo. Vendar korporacijske zakonodaje v državah EU ne določajo družbene odgovornosti podjetij, kot odgovornost podjetij, niti kot dolžnosti njihovih direktorjev. Uresničevanje družbene odgovornosti podjetij, merjeno s prispevkom k doseganju gospodarskih, socialnih in okolijskih ciljev EU, je slabo.

Prevladujoča ureditev v svetu je, da družbeno odgovornost podjetij ni pravno zavezujoča in ni vključena v korporacijsko in delovno zakonodajo na ravni EU in držav članic. Izvajanje se med državami po svetu, vključno z EU, močno razlikuje. Zaradi svoje prostovoljne zasnove je družbeno odgovornost sicer močno politično promovirana, izostala pa je njena pravna uveljavitev (z redkimi izjemami), z obveznimi pravnimi pravili.

Raziskave korporativne družbene odgovornosti temeljijo na osnovnem paradoksu med liberalnim pristopom prostovoljnega sprejemanja družbene odgovornosti in nasprotno, pravno zavezujočim pravilom korporativne odgovornosti. Razprava o pravnih orodjih za večjo korporacijsko družbeno odgovornost ni prinesla odločilnih premikov. Kompromis med zagovorniki prostovoljnega in pravno zavezujočega koncepta družbene odgovornosti je pripeljal do t. i. izjave o upravljanju podjetij (Direktiva 200/46 / ES) in nefinančnega poročanja (Direktiva 2014/95 / EU in Direktivo 2013/34 / EU). Namen izjave o upravljanju družbe je zagotoviti pregleden, učinkovit in enostaven sistem upravljanja podjetij ter poročanja o družbeno odgovornem ravnanju, kar naj bi spodbujalo vlagatelje, zaposlene in splošno javnost. Učinki, žal, ne prispevajo veliko k večji družbeni odgovornosti in tudi ne bistveno k premagovanju družbene neenakosti.

---

OECD za večnacionalna podjetja, Zelena knjiga Komisije EU o spodbujanju evropskega okvira za družbeno odgovornost gospodarskih družb (KOM(2001)0366), ki je bila naknadno vključena v Belo knjigo v zvezi z družbeno odgovornostjo gospodarskih družb: prispevek podjetij k razvoju, KOM(2002)0347, Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. novembra 2010 o družbeni odgovornosti gospodarskih družb v mednarodnih trgovinskih sporazumih (2009/2201(INI)), SPOROČILO EU 2011 (prenovljena strategija) opredeljuje družbeno odgovornost podjetij kot odgovornost podjetij za njihove učinke na družbo, Usmerjevalni standard ISO 26000 o družbeni odgovornosti.

Položaj je enak v Sloveniji<sup>47</sup>; ZGD-1 določa, da mora član organa vodenja ali nadzora pri opravljanju svojih nalog ravnati v dobro (gospodarske) družbe, ne pa tudi v dobro drugih deležnikov, npr. zaposlenih ali lokalne in družbene skupnosti ter partnerjev. Potrebna je torej dopolnitev korporacijske zakonodaje (ZGD-1, ZFPPIPP) z opredelitvijo korporativne družbene odgovornosti, kot dolžnosti in (odškodninske) odgovornosti organov vodenja in nadzora, tudi za zadovoljevanje interesov deležnikov, kot so zaposleni, partnerji in širša skupnost in spoštovanje kriterijev trajnostnega razvoja.

## 6 Sklep

Sedanji neoliberalni kapitalistični ekonomski model ne koristi vsem ljudem; vse več prihodkov gre kapitalu v obliki rent, medtem ko plače stagnirajo, revščina pa se povečuje. Profitne stopnje so višje kot stopnje povečanja plač in celo kot rast BDP.

Najnižje stopnje dohodkovne neenakosti med državami članicami EU, imajo Češka (22,8 %), Slovenija (23,9 %) in Slovaška (24,0 %). Stopnja tveganja revščine v Sloveniji (12,4 %) je nizka, če se primerjamo z državami v EU. Kljub nizkim stopnjam dohodkovne neenakosti in revščine v Sloveniji, to ne pomeni, da se Slovenija lahko izogne ukrepom in spodbudam na področjih socialne politike, socialne ekonomije, ekonomske demokracije in korporativne družbene odgovornosti.

Med spodbudami za premagovanje neenakosti v EU ni pred-razdelitvenih ukrepov; politika EU za premagovanje dohodkovne neenakosti je tudi sicer šibka in neučinkovita in se večinoma nanaša na posledice (revščina, izključenost), ne pa na odpravljanje vzrokov dohodkovne neenakosti.

Pred-razdeljevalne spodbude na področjih, kot so finančna in strukturna participacija, socialna ekonomija, družbena odgovornost podjetij v Sloveniji, žal, ostajajo obrobne pomena.

---

<sup>47</sup> Slovenija je ena izmed redkih držav članic EU, ki kljub priporočilom EU nimajo državnega programa družbene odgovornosti.

Prilagoditev globalnega ekonomskega sistema mora temeljiti na pojmovanju človeškega dela kot samostojnega produkcijskega tvorca, ter v njegovem postopnem vključevanju kot samostojnega pravnega temelja upravljanja in prilaščanja. Zato je treba v tej funkciji dopolniti korporacijsko zakonodajo.

Razvojni model vključujoče gospodarske rasti (gospodarska rast v korist vseh) je *condicio sine qua non* za izgradnjo močnih temeljev države blaginje, torej zagotavljanja višjih delovnih, socialnih in kulturnih standardov življenja ljudi; model temelji na uravnoteženi rasti dobičkov z rastjo stroškov dela ter na poudarjenem pred-razdelitvenem pristopu.

Država bi morala oblikovati sistemski in davčni mehanizem za t. i. pred-distribucijo dohodka, ustvarjenega v podjetjih z uzakonitvijo različnih oblik delavskega delničarstva, in delavske udeležbe na dobičku (*profit sharing*) ter s krepitevijo socialne ekonomije in družbene odgovornosti podjetij.

OECD ugotavlja, da so države z več redistribucije bolj stabilne, hkrati pa ne rastejo počasneje.

Da bi dosegli preoblikovanje razmerja med lastniki in delavci, so nujne izboljšave pravne ureditve obstoječih poslovnih in drugih subjektov, kot so korporacije, zadruge, skladi, vzajemne družbe, socialna podjetja, nevladne organizacije in oblik, kot npr. korporacije in zadruge zaposlenih, partnerstva dela in kapitala.

V Sloveniji bi morali davčno in sistemsko spodbuditi gospodarske družbe za uveljavitev različnih oblik in modelov finančne udeležbe zaposlenih, vključno z delavskimi zadrugami, programi delavskega delničarstva (npr. ESOP) odkupa podjetja od zaposlenih kot najboljših rešitev opolnomočenja ljudi za premagovanje dohodkovne neenakosti.

Nujna je temeljita prenova ZSDU, predvsem določb, za katere so izkušnje in stroka že večkrat potrdile, da preprečujejo učinkovitejšo uresničevanje ustavne pravice delavcev, da sodelujejo pri upravljanju gospodarskih družb.

Zakonsko je treba urediti socialno podjetje kot pravno osebo *sui generis* oz. kot člansko podjetje.



Dopolnjena korporacijska zakonodaja (ZGD-1, ZFPPIPP) mora določiti korporativno družbeno odgovornost kot dolžnost in odgovornosti organov vodenja in nadzora, tudi do deležnikov.

### Pravni viri

- Agenda OZN za trajnostni razvoj 2030. Pridobljeno na Akcijski načrt EU za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2015–2019 »Ohranjanje človekovih pravic v središču programov EU«; Evropska komisija; 2015. Pridobljeno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex:52015JC0016>
- Bela knjiga EU v zvezi z družbeno odgovornostjo gospodarskih družb: prispevek podjetij k razvoju, KOM(2002)0347
- Cilji trajnostnega razvoja Agende ZN 2030, 25. september 2015 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- Credit Suisse Global Wealth Report 2021. Pridobljeno na <https://www.marketscreener.com/quote/stock/CREDIT-SUISSE-GROUP-AG-9364979/news/Credit-Suisse-Global-Wealth-Report-2021-35665816/>
- Eurostat, Statistic Explained, Living conditions in Europe - income distribution and income inequality. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_)
- Evropska statistika o dohodku in življenjskih pogojih v EU (EU-SILCA) [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_statistics\\_on\\_income\\_and\\_living\\_conditions\\_\(EUSILC\)\\_met  
hodology\\_\\_Europe\\_2020\\_target\\_on\\_poverty\\_and\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EUSILC)_methodology__Europe_2020_target_on_poverty_and_social_exclusion)
- Evropski steber socialnih pravic. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-  
rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_sl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_sl),
- Globalni dogovor Organizacije združenih narodov (OZN) <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9146>  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- NCEO. (2017). Employee Ownership and Economic Well-Being. NCEO: National Center for Employee ownership. Available on January 17, 2021 at: [content/uploads/2017/05/employee\\_ownership\\_and\\_economic\\_wellbeing\\_2017.pdf](content/uploads/2017/05/employee_ownership_and_economic_wellbeing_2017.pdf).
- Nacionalni akcijski načrt Slovenije in zaveza za izvajanje smernic OZN za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu
- OECD (2022), Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en
- OECD, Letno poročilo generalnega sekretarja za l. 2015
- OECD, Social and welfare issues <https://www.oecd.org/social/>
- Oxfam International, Inequality <https://www.oxfam.org/en/tags/inequality>
- Pravila o odgovornosti nadnacionalnih družb in drugih podjetij v zvezi s človekovimi pravicami, OZN decembra 2003
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. novembra 2010 o družbeni odgovornosti gospodarskih družb v mednarodnih trgovinskih sporazumih (2009/2201(INI), SPOROČILO EU 2011 (prenovljena strategija)
- Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2021-2030, predlog
- Smernice OECD za večnacionalna podjetja,
- Smernice OZN za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu (Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations Protect, Respect Remedy Framework)

- Strategija Evropa 2020. Pridobljeno na [https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user\\_upload/mju/Boljsi\\_predpisi/Publikacije/STRATEGIJA\\_EUROPA\\_2020\\_brez\\_ZUP\\_Q.pdf](https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/STRATEGIJA_EUROPA_2020_brez_ZUP_Q.pdf)
- SURS, Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2020 <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9624>
- SURS, Revščina v Sloveniji, Tematski informativni pregled v okviru evropskega semestra socialna vključenost ; [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-addressing-inequalities\\_sl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-addressing-inequalities_sl.pdf)
- The European Pillar of Social Rights Action Plan.
- Tristranska deklaracija o načelih večnacionalnih podjetij in socialne politike Mednarodne organizacije dela (MOD)
- Usmerjevalni standard ISO 26000 o družbeni odgovornosti;
- Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 178/21 – popr. in 196/21 – odl. US)
- Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 –
- Zakon o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 23/07 – popr., 41/07 – popr., 61/10 – ZSVarPre, 62/10 – ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16 -ZPPreb-1, 15/17 – DZ, 29/17, 54/17, 21/18 – ZNOrg, 31/18 – ZOA-A, 28/19, 189/20 -ZFRO in 196/21 – ZDOsk)
- Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (uradno prečiščeno besedilo) (Uradni list RS, št. 42/07)
- Zakon o udeležbi delavcev pri dobičku (Uradni list RS, št. 25/08)
- Zakon o zadrugah (Uradni list RS, št. 97/09 – uradno prečiščeno besedilo in 121/21)
- Zelena knjiga Komisije EU o spodbujanju evropskega okvira za družbeno odgovornost gospodarskih družb (KOM(2001)0366)
- ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21)

## Literatura

- Blasi, J., Kruse, D. L. in Conway, M. (28. 6. 2020). Profit-Sharing and Employee-Owned Businesses Make Employees Happier. *CareerMinds*. Pridobljeno na <https://blog.careerminds.com/community/profit-sharing-and-employee-owned-businesses-make-employees-happier>
- Bohinc, R. (2010). *Comparative corporate governance, corporate legislation and theory*. 1st ed. Koper: Faculty of Management.
- Bohinc, R. (2016). *Družbena odgovornost*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bohinc, R. (2017). *Corporations and Partnerships* (International encyclopedia of laws). Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Defourny, J. in Nyssens, M. (2017). Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models. *Voluntas*, 28, 2469–2497.
- Ellenman, D. (2017). On the Labor Theory of Property: Is the Problem Distribution or Predistribution? Challenge. *The Magazine of Economic Affairs*, 60(2), 171–188.
- Encyclopaedia Britannica. (2021). Trade union labour organization. The Editors of Encyclopaedia Britannica. Pridobljeno na <https://www.britannica.com/topic/work-economics>.
- Gostiša M. (2017). *Ekonomska demokracija 21. stoletja*. Kranj: ŠCID.
- Lowitzsch, J. in Iraj, H. (2014). *The Promotion of Employee Ownership and Participation*. Project Report. European Union, Brussels. Pridobljeno na: <http://eprints.staffs.ac.uk/2616/>.
- Milanović, B. (2016). *Global inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University Press.
- Müller-Jentsch, W. (2008). *Arbeit und Bürgerstatus. Studien zur sozialen und industriellen Demokratie*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Piketty, T. (2013). *Capital in the Twenty-First Century*. Paris School of Economics.

Rosen, C. (2018). Employee Ownership a Win-Win for Workers and Companies. *Inequality.org: Research & Commentary*. Pridobljeno na <https://inequality.org/research/employee-ownership-win-win-workers-companies/>.



# REVŠČINA IN UNIVERZALNI TEMELJNI DOHODEK

SREČO DRAGOŠ

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo, Ljubljana, Slovenija  
sreco.dragos@fsd.uni-lj.si

**Sinopsis** Za razliko od uradnih predstavnikov socialne politike na slovenskem prispevek argumentira, zakaj socialna država pri nas ni uspešna pri regulaciji neenakosti in zmanjševanju revščine. Odkar so države postale promotorkе neoliberalnih gospodarstev, vse bolj trpi tudi njihova socialna funkcija. Dirka navzdol, pri pravicah in sredstvih, je penetrirala v socialno politiko do te mere, da si je težko predstavljati popravljane koncepta socialne države od znotraj. Rešitev nikakor ni v še večjem pogojevanju, nadzorovanju, sankcioniranju, aktiviranju in fleksibiliziranju. Ti pristopi bi mogoče lahko bili smiselni, če bi njihova tarča bili zgornji sloji, nikakor pa ne spodnji. Izboljšave socialnega sistema pogojevati z obljubami o še višjih stopnjah gospodarske rasti in vmes pritiskati na najrevnejše, to ni izhod iz slepe ulice, pač pa pospeševanje v prepad. Univerzalni temeljni dohodek (UTD) je najučinkovitejši, najnujnejši, najcenejši in najhitrejši ukrep za izboljšave znotraj sistema.

**Ključne besede:**

socialna država,  
socialna politika,  
revščina,  
neenakost,  
univerzalni  
temeljni dohodek

# POVERTY AND UNIVERSAL BASIC INCOME

SREČO DRAGOŠ

University of Ljubljana, Faculty of Social Work, Ljubljana, Slovenia  
rado.bohinc@fdv.uni-lj.si

**Abstract** Unlike the official representatives of social policy in Slovenia, the article argues why the welfare state in our country is not successful in regulating inequality and reducing poverty. Ever since countries became promoters of neoliberal economies, their social function has also suffered more and more. The downward race in rights and resources has penetrated social policy to such an extent that it is difficult to imagine correcting the concept of the welfare state from within. The solution is by no means in even greater conditioning, control, sanctioning, activation and flexibility. These approaches might make sense if their target were the upper classes, but by no means the lower. Improving the improvements of the social system with promises of even higher rates of economic growth and in the meantime putting pressure on the poorest, this is not a way out of a dead end, but an acceleration into an abyss. Universal Basic Income (UBI) is the most effective, urgent, cheapest and the quickest measure for improvements within the system.

**Keywords:**

welfare state,  
social policy,  
poverty,  
inequality,  
universal basic  
income



## 1 Uvod

Redukcija revščine in uvedba univerzalnega temeljnega dohodka (UTD) sta najpomembnejši temeljni temi za prihodnost socialne države. Če socialna država ne uspe minimalizirati relativne revščine in ukiniti njene absolutne oblike, potem sploh ni smiselna (legitimna), saj v tem primeru njeni stroški ne upravičijo koristi. V času demontaže socialne države, ki se dogaja zadnjega pol stoletja, se tudi argumenti o nujnosti socialne funkcije države spreminjajo v pavšalne vrednostne sodbe, kot da se pogovarjamo o estetskih ali kulinaričnih mnenjih, ki so neodvisna od empirije in do katerih ima vsak pravico. Erozija socialne države je bližnjica v erozijo demokracije. Npr. dolgoletna dopisnica časnika *Delo* iz ZDA ne izpusti nobene kolumne, ne da bi opozorila, kaj je narobe v trumpovski Ameriki in poziva k samorefleksiji politikov:

»Kje so priznanja politikov o napakah globalizacije, zaradi katerih ponižani in razžaljeni ameriški delavski razred koleba med eno in drugo skrajnostjo, kje posipanje s pepelom zaradi pretiravanj socialne države, ki pogosto škodi tistim, ki naj bi jim najbolj pomagala?« (Kramžar, 2021).

To je najnovejši, tako rekoč vsakodnevni primer širjenja predsodkov o socialni državi. Je res problem bogatih družb, da so, zlasti v ZDA, pretiravale s socialno državo, ker bolj kot z njo pretiravaš, bolj škodiš delavcem? Posledično se je delavski razred oklenil Trumpa in napadel kongres? Je torej treba ukiniti socialno državo, da bi rešili demokracijo? Takšna mentaliteta se ni razpasla v Sloveniji zato, ker bi jo uvozili iz ZDA, pač pa smo jo izumili doma.

Zato v nadaljevanju predstavim tiste argumente o socialni državi, o katerih se najmanj govori, čeprav so, kot sodim sam, najpomembnejši. Začnem z razdelkom o sistemski funkcionalnosti revščine. Brez tega opozorila hitro pozabimo, da gre za strukturni problem in revščino zreduciramo zgolj na individualno in humanitarno vprašanje. Sledi razdelek o socialni politiki kot sektorski inovaciji (interpenetracije), ki je edini možni način regulacije kompleksnih družb, brez tega zdrsnemo nazaj v predmoderne načine. V četrtem in petem razdelku navajam podatke o neenakosti in revščini, ki se jih, tako v političnih kot strokovnih krogih, podcenjuje. V šestem razdelku, namenjenemu UTD, pa obravnavam vprašanje, ki je v zvezi z realizacijo te pravice največkrat napačno predstavljeno, saj se ga potem lahko uporabi za nasprotovanje UTD – gre za vprašanje o njegovi ekonomski izvedbi.

## 2 Funkcionalnost revščine

Ker se v zvezi z revščino najpogosteje govori zgolj o njenih stroških, je treba opozoriti tudi na koristi, ki jih imajo od revščine tisti, ki niso revni in tudi družba kot celota. Prvi, ki je analiziral systemske funkcije revščine, je bil Karl Marx, ko je v sredini 19. stoletja opozarjal na rezervno armado delovne sile; avtor novejše analize tega problema pa je zlasti ameriški sociolog Herbert J. Gans.<sup>1</sup> Opozarjanje na funkcionalnost revščine seveda ni namenjeno njenemu ohranjanju, nasprotno. Spopadanje z revščino ni mogoče, če ne razumemo njenih funkcij. Če nismo pozorni na to, kako in komu revščina koristi, ne bomo vedeli, zakaj se tako trdovratno ohranja celo v najbolj razvitih, bogatih in demokratičnih družbah. Gans opozarja na sociološko pravilo, da takrat, ko je nek pojav funkcionalen in hkrati nefunkcionalen, gre v takih primerih »večinoma za to, da ima tak pojav koristne posledice za nekatere in škodljive posledice za druge skupine«, prav revščina je tipičen primer (Gans, 1972, str. 277). Njegova analiza se konča z ugotovitvijo, da je revščino mogoče odpraviti samo v dveh primerih: »ko bo postala dovolj disfunkcionalna za premožne ali pa takrat, ko bodo revni pridobili dovolj moči, da spremenijo sistem družbene stratifikacije« (Gans, 1972, str. 288).

Gans je v omenjeni analizi opisal kar petnajst različnih družbenih funkcij revščine in že ta visoka številka ilustrira trdovratnost tega pojava. Na tem mestu povzemam samo štiri najpomembnejše: kapitalsko, zaposlitveno, moralno in politično funkcijo revščine.

1. *Kapitalska* funkcija: obstoj revščine omogoča zalogo delovne sile za rekrutacijo na ničvredna delovna mesta, na katerih je delo podplačano do te mere, da je neprivlačno za vse ostale sloje, ki ne živijo v revščini. Obsežna področja industrijske proizvodnje in storitev ustvarjajo dobiček, predvsem na račun podplačane delovne sile, katerih mezda ne presega meje življenjskih stroškov ali pa je pod njo. V tem kontekstu Gans omenja prehransko, tekstilno in kmetijsko industrijo, bolnice itd. Če bi najnižjim kategorijam delavcev plače povišali, bi bil obstoj takšnih dejavnosti ogrožen, ker ne bi bile več dobičkonosne. Naslednji vidik istega problema (ki bi se brez revščine zaostрил) pa je, da bi zvišanje najnižjih plač destabiliziralo trg delovne sile, kar seveda ni v interesu ostalih ekonomskih akterjev, zlasti dominantnih. Najnovejša slovenska

---

<sup>1</sup> Herbert J. Gans je po rojstvu Nemeč, a je v začetku druge svetovne vojne pred nacizmom migriral v ZDA, kjer je poučeval (od 1971 do 2007) na univerzi Columbia; bil je tudi predsednik Ameriškega sociološkega združenja (ASA).



ilustracija tega pravila je dvig plač medicinskim sestram v lanskem (pandemičnem) letu. Takoj se je sprožil upor najvišje rangirane, najuglednejše in najmočnejše plačne skupine v državi, zdravnikov. Zahtevali so, da se razdalja med njimi in medicinskimi sestrami ohrani, ne pa zmanjša. Hkrati so se, s sklicevanjem na omenjen primer, intenzivirale tudi aktivnosti največjih sindikatov, da si izborijo višje plače za svoje poklicne skupine in to iz natanko istega razloga, ne zaradi podplačanosti najnižje rangiranih pripadnikov znotraj poklicnih skupin, ki jih sindikati zastopajo, pač pa zaradi ohranitve mezdnega ranga med različnimi profesijami, ki so ga porušili prav zdravniki, saj so si izsilili višje plače z argumentom, da so se jim medicinske sestre preveč približale. Takšen potek dogodkov ni izjema niti deviacija, pač pa pravilo. V kolektivnem tekmovanju na trgu delovne sile, vseskozi in že od vsega začetka slovenske državnosti, izstopajo prav tiste poklicne skupine, ki imajo najvišje plače in največjo moč: zdravniki, učitelji, sodniki in poslanci. Skratka, temeljna ekonomska funkcionalnost revščine je hierarhiziranje plačnih skupin in pa zagotavljanje zaloge poceni delovne sile, ki omogoča profitnost delovno intenzivnih panog, na kar je opozoril že Marx v prvem delu *Kapitala*:

»Obsodba enih delavcev na prisilno brezdelje zaradi čezmernega dela drugih in nasprotno postane sredstvo za bogatenje posameznega kapitalista in pospešuje hkrati produkcijo industrijske rezervne armade v takem obsegu, kakor ustreza napredovanju družbene akumulacije« (Marx, 1961, str. 719-720).

»Kolikor večje je družbeno bogastvo, kolikor večji je aktivni kapital ter obseg in energija njegove rasti, /.../toliko večja je industrijska rezervna armada. Isti vzroki, ki razvijajo ekspanzivno silo kapitala, razvijajo tudi razpoložljivo delovno silo« (Marx, 1961, str. 728).

V kapitalizmu, ki producira bogastvo na eni in revščino na drugi strani, je rezervna armada delavstva posledica akumulacije kapitala, ta akumulacija pa je hkrati tudi posledica rezervne armade, katere obstoj bi bil ogrožen, če ne bi bilo revščine.

Nekateri kritiki opozarjajo na anahronističnost zgornjih poudarkov, ker so današnje razmere bistveno drugačne od tistih iz časa Marxa in Engelsa. Tine Hribar, denimo, poudarja, »da sta tako kapital kot rezervna delavska armada zadeva 19. stoletja« in da namesto kapitala zdaj vlada tehnika, medtem ko »delovna sila človeka ni več ključna«, še več, »postaja celo nekaj odvečnega« (Hribar, 2021, str. 6). Opozorilo je

upravičeno, a ne pozabimo, da je v primeru revščine anahronistično tudi to opozorilo samo po sebi in to v enakem smislu, kot je anahronistična sama revščina. Kajti tudi industrijska revščina je zadeva 19. stoletja, saj je nastala v času, ko divji kapitalizem še ni bil reguliran in je socialna država veljala za utopijo še nadaljnega pol stoletja. Danes pa revščina vztraja in se krepi celo v najbogatejših državah sveta, tudi v Sloveniji, čeprav je, glede na družbeno bogastvo, humanistične in politične standarde, ne bi smelo biti. Anahronističnost revščine ne pomeni, da je revščina izmišljena in tudi ni res, da razmerje med njo in rezervno armado delavcev ni funkcionalno na enak način, kot ga je opisal že Marx (in za njim Gans).

Razredna funkcionalnost revščine se kaže kot stabilizacija dveh tveganj. Obe tveganji bi z ukinitvijo revščine eskalirali v neobvladljiv problem (znotraj kapitalističnega sistema), saj bi izpodnesli temelj hierarhije, kot tudi fragmentacijo:

a) hierarhična funkcija: mezdno dno – ki je postavljeno pod mejo revščine ali pa v najboljšem primeru oscilira okrog nje – predstavlja osnovo za večkratnike plačnih količnikov po celotni hierarhiji poklicev. Zato vsako zvišanje plačnega dna deluje disfunkcionalno na vso hierarhijo, vključno z njenim vrhom. Z zvišanjem najnižjih plač se destabilizira plačna hierarhija poklicnih skupin, zaostri konfliktnost med njimi in zmanjša dobiček delodajalcev.<sup>2</sup>

b) fragmentacija: odprava revščine na meznem dnu bi zmanjšala neenakost med spodnjimi klini mezdne lestvice in s tem povečala enotnost proletariata. Ker je ta navznoter fragmentiran in kompetitiven po poklicnih skupinah in panogah, najbolj pa statusno (razcep med prekariatom in salariatom),<sup>3</sup> je vsak premik v smeri homogenosti delojemalcev razumljen kot grožnja za delodajalce.

---

<sup>2</sup> Najpomembnejši instrument ukinitve revščine med zaposlenimi je pravni institut minimalne plače, od katerega je odvisna evropska socialna integracija (EK, 2020) kot tudi integracija znotraj nacionalnih ravni, vključno z državami, v katerih je ta pravica že uzakonjena, npr. v Sloveniji (Stropnik, 2015).

<sup>3</sup> Prekarne, atipične, nestandardne, fleksibilne ali negotove so takšne oblike dela, »ki v eni ali več značilnostih odstopajo od tako imenovane tipične pogodbe o zaposlitvi, ki je opredeljena za nedoločen čas, s polnim delovnim časom, po kateri se delo opravlja neposredno za delodajalca, po njegovih navodilih in pod njegovim vodstvom ter v prostorih oziroma na deloviščih delodajalca« (Barbara Kresal, cit. po Delo, 2015). Prav ta(k) položaj v produkcijskem procesu smatra tudi sociolog Guy Standing za eno od najpomembnejših značilnosti, po katerih se prekariat razlikuje od salariata. Te značilnosti so: nestabilno delovno okolje, odsotnost poklicne identitete (ki ni le posledica nekvalificiranosti, pač pa tudi nezdržljivosti med kvalifikacijo delovne sile in zahtevami delovnega mesta) in tretjič – »najpomembnejše je, da /prekarci/ izgubljajo civilne, kulturne, socialne, ekonomske in politične pravice, ker so ponižani v prosilce. Prošilec pa je skoraj tak kot nekdanji berač. Danes morajo prositi za usluge, prositi biurokrate in jim ustreči, da bi lahko delali. Nenehno so v negotovem položaju« (Standing, 2015, str. 54; podrobneje o konkurenčnosti prekariata s salariatom glej v: Standing, 2018).

2. *Zaposlitvena* funkcija: obstoj revščine omogoča zaposlitev in delovno kariero vse večjega dela delovne sile, ki za revne proizvajajo neposredne in posredne storitve, hkrati pa štiti ostale sloje pred revščino in njenimi posledicami. Tu našteva Gans poklice, kot so policisti, penologi, kriminologi, socialni delavci, psihiatri, zdravniki, humanitarni delavci, politiki, razni uradniki (ki regulirajo »industrijo revščine«), pa tudi novinarji in znanstveniki.

3. *Moralna* funkcija revščine se kaže na (vsaj) tri načine. Prvič, v razslojeni družbi je revščina osnovno merilo za statusno potrjevanje družbene koristnosti tistih, ki niso revni.

»Ker ima premožnejše prebivalstvo pomembno vlogo pri določanju specifičnih razlikovanj, ustvarja tudi kriterije za inferiornost in superiornost. V tej zvezi se zdi, da se revščina kot označevalec manjvrednosti uporablja pogosteje od drugih kriterijev« (Gans, 2012, str. 121).

Drugič, ne le država s svojimi olajšavami, tudi sami »revni ponujajo socialno statusne ugodnosti bogatim, ki sodelujejo v dobrodelnih dejavnostih« (Gans, 2012, str. 121-122). Bizarnost tega dejstva je v tem, da ga konservativci in neoliberalci pri nas povzdigujejo celo v vrlino: »Krščanski nauk uči, da morajo revnim pomagati ljudje z imenom in priimkom, ne pa država z denarjem drugih« (poslanec Nove Slovenije, Jože Horvat, 2020). In tretjič, ker so revni brez družbene moči, neorganizirani in stigmatizirani, so vselej pripravna tarča za vlogo grešnega kozla. To je zlasti aktualno v ekonomskih krizah, ko se okrepijo imperativi o varčevanju in primanjkuje delovnih mest, pa tudi takrat, ko pri iskanju krivca ni nobenih drugih razpoznavnih tarč, pravi Gans.

4. *Politična* funkcija: ker so med tistimi, ki živijo v revščini ali na njenem robu, nadpovprečno zastopani starejši, ljudje z nižjo izobrazbo, politični abstinenti, privrženci tradicionalnih vrednot in osebe z izrazitejšo nacionalistično orientacijo, so revni sloji priročen volilni bazen desničarskih političnih strank (Toš in Vovk, 2014). Enako ugotavlja Gans za ZDA, kjer se tisti del revnih, ki so največje žrtve in zato najbolj jezni, »ironično pridružuje gibanju 'čajankarjev' /Tea Party/ in s tem zagotavlja še večjo podporo prav tistim podjetniškim in političnim interesom, ki

povečujejo stisko revnih« (Gans, 2012, str. 119).<sup>4</sup> In seveda, ne pozabimo na univerzalno fiskalno pravilo, ki ga tudi v Sloveniji dosledno prakticiramo v vseh večjih krizah: »Ko se vlade srečujejo s proračunskimi težavami, so skoraj vedno prvi na udaru programi, ki služijo revnim, kar velja tudi v primerih, ko vlade niso povsem desne« (Gans, 2012, str. 120).<sup>5</sup>

Zaradi navedenih sistemskih funkcij revščine je ta pojav težko izkoreniniti tudi v najbogatejših družbah, med katere sodimo mi. Za razliko od revnejših družb velja za bogate družbe diskontinuiteta med njihovim bogastvom in kakovostjo življenja. To pomeni, da nadaljnjo naraščanje bogastva v bogatih družbah (merjenega v BDP)<sup>6</sup> ne zvišuje več kakovosti življenja državljanov, saj med obema pokazateljema ni več nikakršne korelacije. Je pa dokazana korelacija med premoženjsko ter dohodkovno neenakostjo na eni ter kakovostjo življenja na drugi strani, ta korelacija je obratnosorazmerna (Wilkinson in Pickett, 2012). Večja kot je družbena neenakost, trdovratnejša je revščina, ker se z neenakostjo krepijo funkcionalni učinki revščine na sistem, ki povečuje neenakost. Edini instrument za izstop iz te krožne zanke v kapitalističnih gospodarstvih je krepitev socialne funkcije države, ki pa ni možna brez socialne politike.

### 3 Socialna politika: sektorska inovacija

Socialna politika je najpomembnejša sektorska inovacija 20. stoletja. Nastala je v procesu diferenciacije in dodatne specializacije političnega sektorja navznoter, torej z notranjo delitvijo državne politike na ožja področja, ki so bolj specializirana od drugih področij in zato uživajo tudi relativno avtonomijo delovanja pri izvajanju »svoje« temeljne funkcije. S tem se specializirani deli sistema lažje odzivajo na okolje, hkrati pa ga tudi ustrezneje razumejo, ker kompleksne informacije v okolju selekcionirajo z vidika svoje temeljne sistemske funkcije, za katero so zadolženi.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Enako poudarja tudi Standing v zvezi z izigravanjem prekarjata, kot najnižjega delavskega sloja, proti revnim, ki so na socialnih podporah: »Začasne delavce z nizkimi plačami je mogoče prepričati, da tisti, ki izkoriščajo socialno podporo, dobivajo več, nepravilno in na njihov račun« (Standing, 2018, str. 55).

<sup>5</sup> O tem, kako omenjeno fiskalno pravilo upoštevamo v Sloveniji, glej v (Dragoš, 2015a, str. 193-; Dragoš in Leskošek, 2016, str. 96-).

<sup>6</sup> Ta meja, kjer korelacija med naraščajočim bogastvom in kakovostjo življenja izgine, se začne približno pri 20.000 do 25.000 dolarjih na prebivalca (Wilkinson in Pickett, 2012, str. 6-31).

<sup>7</sup> Na ta način je omenjen vidik (diferenciacije funkcij, kjer se vsaka od njih nanaša na okolje sistema izrazito selektivno) mogoče razumeti kot »razdelitev kompleksnosti političnega sistema na razne mehanizme redukcije. Politični sistem neke družbe lahko ohrani lastno visoko kompleksnost in s tem tudi sposobnost, da odloča o nepregledni množici družbenih problemov, ki se hitro spreminjajo, samo pod pogojem, da porazdeli breme selekcije, povezane s tem procesom« (podč. Luhmann, 1992, str. 205).

Imperativ vsakega sistema so interakcije z okoljem, brez njih padejo sistemi v krizo. To velja tako za majhne sisteme, npr. za družino, kot za velike, kakršni so profesije, socialna politika ali pa ekonomska politika države. Splošne značilnosti vsakega sistema so tri (Luhmann, 1992; 1995; 1998; Willke, 1993):

- razvija se po lastnih načelih, ki so specifična za področje, za katerega je sistem specializiran (bolj od vseh drugih);
- vzpostavi mejo med seboj in okoljem (okolje sistema so drugi sistemi)<sup>8</sup>;
- vzdržuje avtonomijo, kar pomeni, da sistem *sam* kontrolira lastne interakcije z okoljem in to z namenom selekcije, ne pa redukcije.<sup>9</sup>

Zaradi kompleksnosti sodobnih družb so največji, nerazrešeni, problemi povezani prav z omenjenimi značilnostmi sistemov. Prvi problem, tipičen že za začetke modernizacijskih procesov, je oblikovanje sistemov in njihovih meja; nastanek, osamosvajanje in diferenciacija niso enkratni niti enostavni dogodki, sploh pa ne nekonfliktni. Kroničen primer takšnih težav so razmerja med sistemom kulture in političnim sistemom, ki jih imamo že skoraj 150 let in jih še vedno nismo rešili, izraz tega je slovenski kulturni boj (Dragoš, 2001). Drugi problem je težavna regulacija družbe kot najširšega sistema (sistemov). Bolj strukturno enostavne, predmoderne družbe, je še bilo možno usmerjati iz ene vrhovne, centralne točke in to po hierarhičnem principu od zgoraj navzdol. Z modernim pojavom vse številnejših in avtonomnih sistemov to ni več mogoče. Ne le, da sistemi nimajo nadzora nad drugimi sistemi, celo politični sistem, ki je ohranil nekatere centralne funkcije skupne regulacije, ni več vsemogočen, pač pa močno omejen in nadzorovan (z delitvijo oblasti itd.). Posledica je krhkost oz. ranljivost reprezentativno-demokratskih ureditev, tako v smislu učinkovitosti kot legitimnosti. Hkrati pa delujočih alternativ sploh ni, razen predmodernih, avtoritarnih.<sup>10</sup> Tretji problem je rastoča

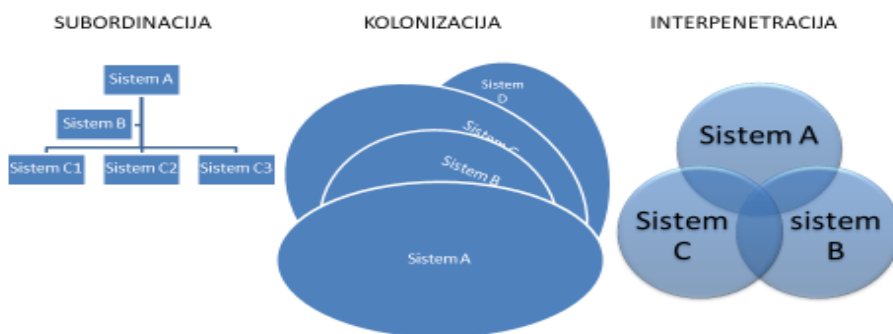
---

<sup>8</sup> To pravilo je že pol stoletja pred Luhmannom formuliral slovenski pravnik in ekonomist, dr. Albin Ogris (1885-1959): »To, kar imenujemo v splošnem 'družbo' ni nič drugega nego sistem socialnih sistemov, vsakokratno ravnovesje med njih antagonizmi, in celotni interfunkcionalni red med vrstami soc. tipov, ki jih obsega, oziroma miseljska sinteza vseh interfunkcionalnih odnosov« (Ogris, 1926, str. 34).

<sup>9</sup> Pri razumevanju avtonomije, pa tudi poudarka tega članka v zvezi z razmerji med profesijami kot sistemi, je pomembno Luhmannovo opozorilo, da avtonomije ne smemo enačiti z avtarkijo (samozadostnostjo v smislu izolacije), saj gre za nasprotna pojma: »Pojem *avtarkije* neposredno označuje *proces* *izmenjave* med sistemom in okoljem. Določen sistem je avtarkičen v tolikšni meri, kolikor lahko zmanjša obseg takšnih odnosov, doseže neodvisnost od okolja in se ohranja iz samega sebe. Pojem *avtonomije* pa se nanaša, nasprotno, na *upravljanje* menjalnih razmerij s pomočjo struktur in procesov, ki so lastni samemu sistemu. Predpostavka avtonomije je prav v tem, da sistem ni avtarkičen« (podč. Luhmann, 1992, str. 74).

<sup>10</sup> Ti omenjenih problemov ne rešujejo, pač pa zaostrujejo z načelom *status quo ante*.

kompleksnost<sup>11</sup> sodobnih družb, ki jo lahko uravnavamo le skozi skupne preseke, torej na področjih križanja (prežemanja) med sistemi – kako naj to poteka, pa je odvisno zgolj od upoštevanja primerov dobre prakse, saj ni splošnih pravil za delovanje na presekih. Edini »recept«, ki je nesporen, je prestopanje meja znotraj medsystemskih presekov na način, da se izognemo obema ekstremoma, sistemski izolaciji in nasprotni nevarnosti, brisanju razlike z okoljem. Odkar so sodobne države specializirale regulacijo revščine in kakovost življenja svojih državljanek in državljanov v poseben delni sistem, socialno politiko, je tudi za ta sistem značilno, prav tako kot za druge delne sisteme (ekonomskega, kulturnega, obrambnega, religijskega itd.), da je izpostavljen vsem trem omenjenim problemom, tako v zvezi z vzdrževanjem meja lastnega sistema kot tudi z avtonomijo in sodelovanjem skozi preseke.



**Slika 1: Regulacija razmerij med sistemi**

Vir: lasten.

Kot razberemo s slike 1, obstajajo tri osnovne možnosti systemskih regulacij. Leva varianta je predmoderna (subordinacija), desna je moderna (interpenetracija), srednja pa prehodna. V Sloveniji je, na socialnem področju, največji in najstarejši problem v razmerju med socialno in ekonomsko politiko, med katerima bi morala potekati interpenetracija, ne pa kolonizacija. V skladu z aksiomom systemske teorije, da brez meja ni sistema, saj lahko systemska enota le skozi svoje meje regulira interakcije z okoljem, so preseki nevrvalgična točka integracije, meje sistemov pa se intenzivno

<sup>11</sup> Kompleksnost je sorazmerna s številom informacij, potrebnih za njen opis – ta količina informacij pa skokovito narašča. Medtem ko smo imeli v Sloveniji na začetku osamosvojitve 315 zakonov, smo jih leta 2018 imeli že 3.668, kar je porast za 1.064 %; še večji porast pa je pri podzakonskih aktih, katerih število se je v istem obdobju zvečalo iz 1.480 na 26.967, torej za 1.722 %. Glede na število javnih uslužbencev v državni upravi (leta 2018 jih je bilo zaposlenih 14.411) to pomeni, da je vsak državni uradnik vsaj dva zakona ali podzakonska akta (PRO Plus, 2019).

relativizirajo ravno na presekih z drugimi sistemi. Oziroma, rečeno drugače, v tem procesu prilagajanja na okolje se relativizira tudi avtonomija sistemov. Na presekih lahko en sistem nadzira drugega samo v tolikšni meri, kolikor je tudi sam nadzorovan od drugih; ko se poruši ta pogoj, se prilagoditve zreducirajo na »igro« ničelne vsote, kar vodi v kolonizacijo enega sistema nad drugim(i) ali pa v subordinacijo.

Ignoriranje te zakonitosti je nevarno, v Sloveniji pa tudi nenavadno. Kajti med vsemi državami sveta je socialna politika najdlje in najbolj delujoča v skandinavskih državah, v slovenskem prostoru pa smo izum socialne države dobili približno v istem času kot v severni Evropi, to je že kmalu po prvi svetovni vojni (njegov avtor je bil Andrej Gosar).<sup>12</sup>

#### 4 Neenakost

Negativne posledice kolonizacije socialne politike pod ekonomsko se vlečejo že iz prejšnjega, socialističnega sistema.<sup>13</sup> Ta regresiven razvojni trend se je dodatno okreplil z nastankom slovenske države, kar je razvidno v tabeli 2.

**Tabela 2: Dohodkovna neenakost, socialni izdatki in bogastvo v Sloveniji od osamosvojitve dalje (OECD, 2021)**

Leto	BDP na prebivalca (€)	Socialni izdatki države (% BDP)	Distribucija nacionalnega dohodka (pred obdavčitvijo, v %)			
			zgornji 1 %	zgornjih 10 %	srednjih 40 %	spodnjih 50 %
1991	20.804	21,9	4,3	22,4	49,9	27,7
2001	26.351	21,9	6,9	28,7	47,7	23,6
2019	36.634	21,1	8,4	29,9	47,4	22,7
Razlika v % (glede na 1991)	+ 76	- 4	+ 95	+ 33	- 5	- 18

Slovenska družba postaja vse bolj bogata, saj se je BDP<sup>14</sup> na prebivalca, od osamosvojitve dalje, povečal za 76 odstotkov. Kljub temu se je v istem času delež socialne države skrčil za 4 odstotke in (kot vidimo v drugem stolpcu tabele) ni nikoli dosegel 22 odstotkov BDP. Za primerjavo: evropski izdatki za socialni sektor (povprečje 27 držav) dosegajo 27,9 odstotka BDP, medtem ko je povprečje držav z

<sup>12</sup> Njegovo temeljno delo: Gosar, 1933; 1935. Več o zgodovinski umestitvi Gosarjeve inovacije in njegovi aktualnosti za današnjo socialno politiko glej v (Dragoš, 2006; 2010; 2015).

<sup>13</sup> Gre za »teorijo« socialnega avtomatizma; več o tem v (Dragoš, 2010, str. 179-184).

<sup>14</sup> Bruto domači proizvod (BDP) predstavlja vrednost vsega blaga in storitev, zmanjšan za tisto vrednost proizvodov, ki so bili potrebni za produkcijo tega blaga ali storitev.

euro valuto, kamor spadamo tudi mi, še za eno odstotno točko višje od povprečja EU. Pri tem velja, da se ta delež BDP, namenjen socialni državi, v zadnjem desetletju v Evropi zvišuje, ne pa znižuje, kot to počnemo v Sloveniji. In najhujši rezi na socialnem področju nas še čakajo. Uvrščamo se med države, ki so se v času pandemije covid-19 najbolj zadolžile, kljub temu pa beležimo občutno slabše zdravstveno-socialne učinke (po precepljenosti<sup>15</sup> smo v Sloveniji slabši celo od bivših socialističnih držav, čeprav so tudi te slabše od evropskega povprečja).<sup>16</sup> Zelo skromna socialna država, glede na bogastvo v Sloveniji, torej nikakor ni posledica ekonomske nerazvitosti, tudi ne občasnih kriz v gospodarstvu, nasprotno. Gre za načrt političnih elit, ki je trikrat napačen:

- ker je neoliberalen zaradi prepričanja, da je ekonomski sektor glavni vir nove vrednosti, vsi ostali, domnevno manj pomembni sektorji pa predstavljajo potrošnjo, ki naj bi bila vzdržna le, če se razvija ekonomski sektor;
- ker se predpostavlja, da je kolonizacijsko razmerje »bolj« pomembnih sistemov nad »manj« pomembnimi najprimernejše za regulacijo sodobnih, kompleksnih družb;
- ker se predpostavlja, da neenakost pospešuje meritokratsko distribucijo dobrin, kar naj bi pomenilo, da moramo družbeno neenakost povečati, da bi dosegli pravičnost, saj smo še vedno družba z relativno nizko stopnjo neenakosti med prebivalci. Na tej zmoti gradi tudi anatema bivšega socializma, ki jo še dodatno razpihujejo avtoritarne vlade.

Kaj se ob krčenju socialne države dogaja z neenakostjo, je razvidno iz desne polovice prejšnje tabele. Od osamosvojitve dalje je bila na boljšem samo zgornja desetina prebivalstva, ki si je zvečala dohodke za 33 odstotkov; še bolj je profitiral najbogatejši en odstotek, ki si je dohodke povečal kar za 95 odstotkov. Manj premožna polovica prebivalstva pa je za 18 odstotkov revnejša, saj je delež njenih dohodkov padel iz 28 na 23 odstotkov celotnega nacionalnega dohodka. Kot je razvidno iz tabele 2, smo najmanjši delež sredstev za socialne funkcije države namenili prav v letu 2019, čeprav smo istega leta (spet) beležili enega od vrhuncev gospodarske konjunktore kot tudi največje bogastvo, preračunano na prebivalca, hkrati pa so, prav v istem letu, spodnji

---

<sup>15</sup> Zadnji podatki kažejo, da je precepljenost proti Covidu-19 znotraj posamezne države premosorazmerna z njenim BDP; po tem merilu bi Slovenija morala na pragu četrtega pandemijskega vala dosegati višjo precepljenost za vsaj 14 odstotnih točk (Zimic, 2021).

<sup>16</sup> Niti v zdravstvenem niti v socialnem sistemu (vključno z najsmrtonosnejšimi ustanovami, domovi za stare) se še ni nič spremenilo. Edine opazne spremembe na teh področjih so v smeri privatizacije.



sloji participirali na skupnem bogastvu v najmanjši meri, zgornji pa najbolj. Zlasti to velja za zgornji en odstotek najbogatejših, ki je ekscesen tudi v mednarodnem merilu, kot je razvidno iz tabele 3.

**Tabela 3: Porazdelitev neto bogastva znotraj držav OECD po posameznih decilih (Balestra in Tonkin, 2018, str. 15)**

Države OECD	Spodnje desetine		Zgornja desetina		
	Spodnjih 40 %	Spodnjih 60 %	Zgornjih 10 %	Zgornjih 5 %	Zgornji 1 %
Avstralija	4,9	16,5	46,5	33,5	15,0
Avstrija	1,0	8,0	55,6	43,5	25,5
Belgija	5,7	19,0	42,5	29,7	12,1
Kanada	3,4	12,4	51,1	37,0	16,7
Čile	0,0	8,5	57,7	42,7	17,4
Danska	-8,6	-3,9	64,0	47,3	23,6
Estonija	3,8	12,8	55,7	43,2	21,2
Finska	2,2	13,6	45,2	31,4	13,3
Francija	2,7	12,1	50,6	37,3	18,6
Nemčija	0,5	6,5	59,8	46,3	23,7
Grčija	5,3	17,9	42,4	28,8	9,2
Madžarska	5,0	15,4	48,5	35,6	17,2
Irska	-2,1	7,2	53,8	37,3	14,2
Italija	4,5	17,3	42,8	29,7	11,7
Japonska	5,3	17,7	41,0	27,7	10,8
J. Koreja	6,0	17,7	/	/	/
Latvija	0,0	7,1	63,4	49,1	21,4
Luksemburg	3,9	15,3	48,7	36,3	18,8
Nizozemska	-6,9	-4,0	68,3	52,5	27,8
N. Zelandija	3,1	12,3	52,9	39,7	/
Norveška	-3,0	7,3	51,5	37,8	20,1
Poljska	6,2	18,3	41,8	29,0	11,7
Portugalska	3,2	12,4	52,1	36,5	14,4
Slovaška	10,6	25,9	34,3	23,0	9,3
<i>Slovenija</i>	<i>5,6</i>	<i>17,3</i>	<i>48,6</i>	<i>37,9</i>	<i>23,0</i>
Španija	6,9	18,7	45,6	33,3	16,3
Združeno kraljestvo	3,4	12,1	52,5	38,3	20,5
Združene države	-0,1	2,4	79,5	68,0	42,5
<b>Povprečje OECD</b>	<b>2,6</b>	<b>12,3</b>	<b>51,7</b>	<b>38,3</b>	<b>18,3</b>

Ker se Slovenija, kot rečeno, še vedno uvršča med države z najnižjo stopnjo neenakosti med prebivalstvom, se to odraža tudi pri relativno manjši odtujenosti višjih slojev od nižjih, kar je v zgornji tabeli izraženo s posedovanjem bogastva po decilih. Spodnjih 40 % slovenskega prebivalstva razpolaga s 5,6 % vsega bogastva, kar je za tri odstotne točke več od povprečja OECD, medtem ko je akumulacija bogastva pri zgornjih 10 % najbogatejših v Sloveniji za tri odstotne točke nižja od

povprečja OECD. Pri zgornjih 5 % se ta zaostanek za državami OECD že zmanjša na zgolj pol odstotne točke, pri »top 1 %« pa se razmerje radikalno obrne, najbogatejši en odstotek na Slovenskem poseduje kar 23 % vsega bogastva, medtem ko je povprečje prikazanih držav bistveno nižje in to kar za 4,7 odstotne točke. To pomeni, da nam je vrhovni 1% najbogatejših ušel, saj si je na Slovenskem prigrabil kar za dobrih 20 % več nacionalnega bogastva kot pa to velja za povprečje OECD. Pri nas torej ne gre več za razredni razcep, pač pa za percentilni.

Iz tabele 3 je tudi razvidno, da ima med 28. državami OECD samo pet držav še bolj bogat vrhovni 1 % od slovenskega. Najprej so to seveda ZDA, kjer njihov »top 1 %« razpolaga kar z neverjetnimi 42,5 % celotnega bogastva, kar je največji svetovni eksces med razvitimi državami. Šele daleč za ZDA, a še vedno malenkost pred Slovenijo, so po velikosti bogastva zgornjega odstotka Nizozemska, Avstrija in za manj kot odstotno točko Nemčija ter Danska. A to ne pomeni, da smo po omenjenem kriteriju peti v OECD, ne, najslabša je prav Slovenija, saj se je treba vprašati, kdo si lahko privošči tak ekscesno bogat zgornji odstotek? Če odmislimo ZDA, ki je geografsko in mentalno iz drugega kontinenta, potem velja, da so vse države, ki imajo še malo bogatejši vrhni odstotek od slovenskega, veliko bolj socialno usmerjene. Kajti Slovenija nameni za socialno zaščito zgolj 22,2 odstotka BDP (povprečje EU je 28,1 %), omenjene države pa bistveno več: Nizozemska 28,9 %, Avstrija 29,3 %, Nemčija 30,3 % in Danska 31,3 % (Eurostat 2021). Bogastvo najbogatejših je manj škodljivo v socialno robustnih državah in obratno. Najslabša je slovenska kombinacija nadpovprečno bogatega enega odstotka v podpovprečno razviti socialni državi in to v kontekstu rekordne zadolženosti, povsem zgrešene fiskalne politike,<sup>17</sup> vnovičnega nižanja davkov za bogate in v kontekstu nadaljevanja privatizacije zdravstvenega ter socialnega sektorja. Vse to so značilnosti propadlih držav.

---

<sup>17</sup> V svoji študiji je Velimir Bole z ekonomskega inštituta EIPF poudaril: »Bistveno obsežnejše ekonomsko-politično podpiranje gospodarstva v primerjavi z evrskim območjem in še posebno z državami jugovzhodne Evrope ni imelo leta 2020 v Sloveniji nobenega ugodnejšega učinka na BDP ali socialno ogroženost, medtem ko sta se primanjkljaj in dolg zaradi tega povečala bistveno bolj.« To je ponazoril tudi s tem podatkom: »Leta 2019 je bil javnofinančni primanjkljaj v Sloveniji slabši le od desetih odstotkov držav območja z evrom, medtem ko je bil leta 2020 slabši kar od 80 odstotkov držav območja z evrom« (cit. po Gole, 2021).

## 5 Revščina

Osnovna poanta v prejšnjem razdelku je, da moramo biti pazljivi, ko se sklicujemo na povprečja. Čeprav slovenska neenakost spada med najmanjše na svetu, to nikakor ne pomeni, da smo lahko zgled egalitarnosti. To optimistično sliko kvarijo predvsem trije razlogi: glavni vir neenakosti na slovenskem je distribucija premoženja, ne pa dohodkov,<sup>18</sup> drugič, »ušel« nam je zgornji en odstotek in tretjič, poslabšujemo trende. Enako je z revščino. Res je, da imamo delež revnih kot tudi delež socialno izključenih še vedno pod evropskim povprečjem, tako kot vsa prejšnja desetletja. A to ne pomeni, da lahko revščino minimaliziramo (kot npr. bivši finančni minister Dušan Mramor, ki trdi, da je pri nas revščina »prikazana zelo populistično«).<sup>19</sup> Še bolj nevarno je, če podcenjevanje realnega problema stopnjujemo v njegovo zanikanje, kar počne aktualni minister za delo in družino, ki pravi, da je

»Slovenija na področju revščine in socialne izključenosti ena najbolj učinkovitih v boju s tema dvema pojavoma« (Cigler Kralj, 2020).

Nič od tega ni res. Takoj ko pogledamo pod povprečja, vidimo, da smo ena od najslabših držav, kot je razvidno iz tabele 4.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Statistike neenakosti večinoma upoštevajo zgolj dohodkovno neenakost, ker je lažje merljiva, ne pa premoženjske. Če upoštevamo zgolj tisti del premoženja, ki leži na bančnih računih, potem za Slovenijo velja, »da je imela pred nastopom epidemije Covida-19 četrtna gospodinjstev z najnižjimi dohodki v Sloveniji v povprečju manj tekočih razpoložljivih sredstev na bančnem računu kot večina od 22 članic EU, vključenih v raziskavo. V Sloveniji se je pokazala tudi največja neenakost med moškimi in ženskami v enočlanskem gospodinjstvu. Tudi glede na privarčevana sredstva in mesečne izdatke za potrošnjo sta OECD in ECB ocenila, da je bil delež finančno krhkih gospodinjstev v Sloveniji med največjimi v EU« (Gregorčič in Kajzer, 2021, str. 60).

<sup>19</sup> Izjava v intervjuju z D. Mramorjem, objavljenem v *Mladini*, 8. 5. 2015. Kritiko citiranega stališča glej v Dragoš (2015).

<sup>20</sup> Podrobneje o tem glej v Dragoš (2021), kjer je navedena tabela tudi prvič objavljena.

**Tabela 4: Deprivacija na najpomembnejših področjih življenja, primerjava Slovenije s povprečjem EU, Združenim kraljestvom, Češko in Grčijo (vse v %)<sup>21</sup>**

PODROČJE DEPRIVACIJE		EU 28 (Euro 19)	GBR	CZE	GRC	SVN	Razlika (%) SVN/EU 28
1. Stanovanjska deprivacija <sup>22</sup>		13,9 (14,1)	17,6	7,7	12,9	22,7	+ 63,3
2. socialna zaščita na področju nastanitve (% BDP) <sup>23</sup>		0,54 (0,42)	1,17	0,22	0,02	0,02	- 96,3
3. Zdravstvena deprivacija (= slabo zdravje) <sup>24</sup>	3.1. vsi (16+)	8,8	8,9	11,8	10,4	10,0	+ 13,6
	16-24	1,5	3,0	0,5	0,8	2,1	+ 40,0
	25-34	2,2	3,8	2,2	2,0	3,4	+ 54,5
	35-44	3,9	7,0	4,3	3,5	3,2	- 17,9
	45-54	7,3	9,2	9,6	5,2	8,0	+ 9,6
	55-64	11,6	12,2	14,7	8,7	13,6	+ 17,2
	65-74	13,6	11,1	17,3	17,2	18,1	+ 33,1
	75-84	23,2	15,3	34,2	35,1	32,2	+ 38,8
	85+	34,7	17,4	49,1	59,5	35,2	+ 1,4
3.2. Umrli zaradi COVID-19 v domovih za stare		Zaradi diskriminacije starejših ima Slovenija »ne samo evropski, temveč tudi svetovni rekord po deležu umrlih v domovih za stare« (Keber 2020) <sup>25</sup>					
Deprivacija javnega zdravstva <sup>26</sup>	3.3. Število <sup>27</sup> bolniških postelj	5,3	2,9	6,8	4,8	4,6	- 13,2
	3.4. Število zdravnikov	3,41	2,81	3,71	4,38	2,54	- 25,5
	3.5. privatni izdatki za zdravstvo <sup>28</sup>	26,61	16,86	15,46	38,34	28,27	+ 6,2
	3.6. financiranje dolgotrajne oskrbe (% BDP) <sup>29</sup>	1,4	/	/	/	0,9	- 35,7
3.7. Delež zaposlenih v zdravstvu in v socialnem delu <sup>30</sup>		OECD: <sup>31</sup> 10,1	12,3	6,4	5,4	6,5	- 35,6
4. Internet: uporaba e-pošte <sup>32</sup>	vsí	75	89	82	59	72	- 4,0
	65 do 74	47	74	45	16	33	- 29,8
ú Izdatki,	5.1. za socialno zaščito	27,9 (28,9)	26,3	18,6	25,2	22,6	- 19,0

<sup>21</sup> Viri, uporabljeni v tabeli 4, so navedeni v opombah 22 do 42.

<sup>22</sup> Gre za odstotni delež prebivalstva, ki živi v stanovanju, z vsaj eno od naslednjih značilnosti: puščajoča streha, vlažne stene, tla ali temelji, gniloba v okenskih okvirjih ali v tleh.

<sup>23</sup> Podatki so za leto 2017, razen za povprečje EU, ki je iz leta 2016 (Eurostat, 2020).

<sup>24</sup> Zdravstvena deprivacija označuje odstotni delež prebivalstva, ki izjavlja, da je njihovo zdravje slabo ali zelo slabo (podatek velja za leto 2016; Eurostat, 2018, str. 81).

<sup>25</sup> Zaradi teže tega smrtonosnega problema in nujnosti njegove evalvacije, ki še ni narejena, navajam najpomembnejša besedila o tem: Keber, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d; Marolt Meden, 2020; AI, 2020a, 2020b, 2020c; Repovž, 2020; Četković, 2020; STA, 2020a, 2020b.

<sup>26</sup> Vir: Žlogar (2016).

<sup>27</sup> Število bolniških postelj in št. zdravnikov na 1000 prebivalcev.

<sup>28</sup> Gre za odstotni delež izdatkov za zdravstvo iz privatnih virov, glede na celoto sredstev, namenjenih za zdravstvo (podatek je za 2014).

<sup>29</sup> Vir: Tax-Fin-Lex (2020).

<sup>30</sup> »Zdravje in socialno delo je podsistem storitvenega sektorja in je opredeljena kot sestavina zdravstvenih dejavnosti, zdravstvenih storitev (vključno z dolgotrajno oskrbo) in dejavnosti socialnega dela brez nastanitve; podatek predstavlja odstotni delež zaposlenih glede na celoto zaposlenih v letu 2017 (OECD, 2019).

<sup>31</sup> Povprečje 36 držav.

<sup>32</sup> V odstotkih; podatek je za leto 2019 (Eurostat, 2020). Glej tudi König, Alexander in Doh (2018).

PODROČJE DEPRIVACIJE		EU 28 (Euro 19)	GBR	CZE	GRC	SVN	Razlika (%) SVN/EU 28
% BDP <sup>33</sup>	5.2. za brezposelnost	1,2 (1,4)	0,3	0,5	0,9	0,5	- 58,3
Revščina in socialna izključenost <sup>34</sup>	5.3. Samska oseba	31,9 (30,5)	32,8	30,8	35,0	43,1	+ 35,1
	5.4. Samska ženska (brez otrok)	32,2 (30,3)	33,0	37,7	35,5	45,3	+ 40,7
	5.5. Samski 65+	28,3 (25,5)	29,5	38,7	29,0	43,4	+ 53,4
5.6. Brez soc. omrežja (%) <sup>35</sup>		5	/	6	/	8	+ 60,0
5.7. Stopnja tveganja revščine (65+) <sup>36</sup>		16,1 (14,9)	20,4	14,2	11,6	18,3	+ 13,7
5.8. Vztrajanje v revščini <sup>37</sup>	50 do 64	10,1 (10,7)	7,5	5,9	11,2	11,8	+ 16,8
	65+	10,3 (10,6)	8,1	4,6	7,1	13,8	+ 34,0
5.9. Materialna deprivacija starejših (65+) <sup>38</sup>		11,2 (10,3)	4,7	8,7	30,7	12,5	+ 11,6
Minimalni dohodek <sup>39</sup>	5.10. Samska os. brez otrok	OECD: <sup>40</sup>	53	21	27	29	- 12,1
	5.11. Par brez otrok	33	46	14	28	31	- 6,1
5.12. Plačna vrzel med spoloma <sup>41</sup>		v Sloveniji je narasla <i>najbolj</i> v vsej EU (med 2010-2017)					
5.13 Prekomerna psiho-socialna tveganja na delovnem mestu (%) <sup>42</sup>		22,5	/	18,8	16,1	24,8	+ 10,2

<sup>33</sup> Podatki o izdatkih za socialno zaščito in za brezposelnost so za leto 2017 (Eurostat, 2020).

<sup>34</sup> Pri tveganju revščine ali socialne izključenosti gre za osebe, ki jim grozi revščina ali pa so močno materialno prikrajšane ali živijo v gospodinjstvu z zelo nizko delovno intenzivnostjo. Osebe se štejejo samo enkrat, tudi če so prisotne v več kategorijah (podatki so za 2018; Eurostat, 2020).

<sup>35</sup> Vir: Filipovič Hrast in Srakar, 2015, str. 210 (pri podatku za EU gre za povprečje petnajstih evropskih držav).

<sup>36</sup> Gre za stopnjo tveganja revščine starejših od 64 let (60 % mediane) po socialnih transferjih, podatek je za leto 2018 (Eurostat, 2020).

<sup>37</sup> Delež revnih, ki ostajajo pod pragom revščine (60 % mediane) že najmanj tretje leto (podatek je za 2018; Eurostat, 2020).

<sup>38</sup> Materialna deprivacija je opredeljena kot odstotni delež prebivalstva, ki mu na področju materialne prikrajšanosti primanjkujejo najmanj tri eksistenčne dobrine (od devetih najnujnejših). Podatki v tej vrstici veljajo za kategorijo starejših od 64 let (podatki za leto 2018; Eurostat, 2020).

<sup>39</sup> Kazalnik meri dohodek brezposelnih oseb, ki temelji na zajamčenih minimalnih prejemkih, izraženih kot odstotek mediane razpoložljivega dohodka v državi (za leto 2018; OECD, 2020).

<sup>40</sup> Povprečje 41 držav.

<sup>41</sup> Poročilo Odbora Sveta Evrope izrecno opozarja, da je po podatkih Eurostata »bila razlika v plačilu med spoloma v Sloveniji leta 2017 osem odstotna, medtem ko je bila v celotni EU v povprečju 16-odstotna. A prav v Sloveniji je ta plačna vrzel v letih 2010-2017 narasla najbolj v EU« (Odbor SE, 2020). Enak trend je na slovenskem opazen celo v akademski sferi (Antič Gaber, 2018). Ob tem je treba dodati, da je problem še hujši. Navedeni podatki se nanašajo na primerjavo nacionalnih povprečij, problem z velikostjo plačne vrzeli pa je v Sloveniji še večji takrat, ko ga pogledamo od blizu in se z nacionalne ravni premaknemo na primerjavo po dejavnostih, poklicnih skupinah in delovnih mestih (Poje in Roksančič, 2013, str. 23-28).

<sup>42</sup> Odstotek delavcev, ki poročajo, da so na svojem delovnem mestu izpostavljeni psihosocialnim obremenitvam, ki so večje od drugih tveganj v zvezi z varnim in zdravim delovnim okoljem (Franklin, Bérastégui, Cefaliello, Musu in Schaaupman, 2021, str. 145).

Če prej citirano izjavo ministra Cigler Kralja primerjamo s tabelo 4, se pokaže, da ne gre zgolj za neresnično trditev (v smislu zmote), pač pa za namerno prikrivanje problema. Kaj ostaja zakrito? Najprej se prikriva odsotnost konsenza o vrednotenju tega, kar naj bi povprečje sploh dokazovalo. Še vedno se nismo uskladili, ali je majhna neenakost ali pa manjši delež revnega prebivalstva nekaj dobrega ali ni, hkrati pa so trendi v tej zvezi precej problematični. Če obdobje pred zadnjo ekonomsko krizo (2002-2008) primerjamo s kriznimi leti (2009-2015), spadamo, po kriteriju povečevanja dohodkovnih neenakosti, med trojico najslabših evropskih držav: najbolj je neenakost povečala Hrvaška, takoj za njo Slovenija, tretja pa je Španija (Jianu 201, str. 126). Enako je z neenakostjo med spoloma. Kljub precej ugodnim podatkom na to temo, ki so pri nas izrazito boljši od evropskega povprečja, imamo katastrofalen trend: v obdobju 2010-2017 je plačna vrzel med spoloma v Sloveniji narasla *bolj* kot pa v vseh drugih državah EU (Odbor SE, 2020).

Enako je z revščino. Glede na petindvajset kazalcev s socialnega in zdravstvenega področja (v tabeli 4) lahko ugotovimo, da smo prav pri vseh slabši od evropskega povprečja. Zlasti iz zadnjega stolpca omenjene tabele je razvidno, katera so najbolj kritična področja: stanovanjska in socialna zaščita (merjeno z deležem BDP), nekatere starostne kategorije v zvezi z zdravstveno zaščito, vključno z deleži zaposlenih na tem področju, pri izdatkih za brezposelnost, pri revščini in socialni izključenosti samskih oseb, pri neopremljenosti s socialnimi omrežji, pri globini revščine starejših in pri porastu plačne vrzeli med spoloma – pri teh kazalnikih zaostajamo za povprečjem evropskih držav od 30 do 96 %, pri ostalih kazalnikih pa od 4 do 30 %. Prav tako smo tudi po skoraj vseh kazalnikih slabši od Združenega kraljestva (GBR), Češke (CZE) in Grčije (GRC), ki sem jih zato vključil v tabelo, ker bi nas primerjava s temi državami morala še posebej skrbeti. Kajti GBR je tako rekoč evropski sinonim neoliberalizma, saj se je začel ravno v tej državi (pod premierko Thatcher in sočasno z ZDA) in v času »brexita« nič ne kaže, da bi popuščal. Ker se slovenska država vseskozi deklarira za socialno in nikoli za neoliberalno, je zelo neobičajno, da zaostajamo (v devetnajstih kazalcih) za GBR prav na socialnem in zdravstvenem področju. Podobno velja za Češko in Grčijo. Prva nam je bila v času osamosvojitve najbolj podobna (po omenjenih kazalcih še malenkost slabša od nas), danes pa smo mi občutno slabši od Češke in sicer v osemnajstih kazalcih; enako velja

celo za Grčijo, ki je od zadnje ekonomske krize najbolj problematična v vsej EU,<sup>43</sup> a smo kljub temu še slabši od nje (v sedemnajstih kazalcih).

V opisan razvojni vzorec smo zašli zaradi odsotnosti konsistentne in avtonomne socialne politike, ta je podrejena ekonomski, ki pa je neoliberalna. Zato občasna majhna nihanja socialnih kazalcev navzgor ali navzdol niso indikator učinkov socialne politike, pač pa bolj posledica konjunktorno-recesijskih ciklov v gospodarstvu in restriktivne vloge države do »nerealnih« sektorjev.

Edina rešitev navedenih problemov na spodnjem koncu stratifikacijske lestvice - torej za najbolj prizadete - je uvedba pravice do univerzalnega temeljnega dohodka (UTD). Kajti slovenski sistem socialnih transferjev je preveč razdrobljen, nepregleden in pravice zagotavlja na prenizki ravni; to je bila temeljna pripomba s strani EU že takrat, ko smo postali njeni člani in od takrat nismo naredili ničesar, da bi sistem izboljšali. Pri UTD gre za uvedbo pravice do rednih in z ničemer pogojevanih denarnih sredstev v višini, ki bi zadoščala za kritje temeljnih eksistenčnih potreb vseh državljanov in državljanek (oz. rezidentov). Ideja o UTD nikakor ni nova niti marginalna, razširjena je že po vseh kontinentih (razen na Antarktiki). Tudi v Sloveniji je UTD vse bolj znan, ne le v strokovni javnosti,<sup>44</sup> celo med političnimi strankami<sup>45</sup> in, kar je mogoče še najbolj pomembno, idejo podpira tudi slovenska javnost. Pri nas je tisti delež prebivalstva, ki podpira UTD, večji od onega, ki mu nasprotuje, pa tudi od deleža nevtralnih in neinformiranih.<sup>46</sup> Ker je pri UTD največ nejasnosti v zvezi z njegovim financiranjem, je naslednji razdelek namenjen izključno finančni izvedbi te ideje.

---

<sup>43</sup> Grčija je gospodarsko skoraj uničena, je najbolj zadolžena in z migracijami najbolj preobremenjena članica EU, ki ob tem postaja vse bolj tudi politično in varnostno nestabilna (zaradi najnovejšega turškega militarističnega pritiska v zvezi z nafto in Ciprom). Kljub temu ostaja celo Grčija, čeprav največji bolnik v EU, boljša od Slovenije po številnih socialnih indikatorjih, takšnih je kar sedemnajst! Ti so v tabeli 4 navedeni pod številkami: 1, sledi pet starostnih kategorij znotraj indikatorja 3.1., 3.2, 3.3, 3.4, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.7, 5.8 in 5.12.

<sup>44</sup> Najpomembnejše strokovne publikacije v slovenščini na temo UTD so: Rus, 1990, str. 254-260; Cohen, Rogers in Pribac, 2004; Korošec, 2010; Pribac in Korošec, 2011; Gerdina, 2018; Dragoš, 2019. Edino strokovno delo pri nas, ki nasprotuje UTD, je knjiga Mihalič in Strban (2015), ki pa se nanaša na populistično varianto UTD, ki jo tudi sam zavračam in jo v nadaljevanju označujem kot »varianto B« (več o kritiki omenjene monografije glej v Dragoš, 2019, str. 42-45). Zavračanje UTD na osnovi njegove populistične variante (ki se jo neupravičeno posploši na celotno idejo UTD) je sicer pogosta napaka nasprotnikov, s katero si lahko uničijo še tako obetavno knjigo. Najnovejši tak primer je delo avtorjev Coote in Percy, 2021, str. 48-51. Ravno zaradi omenjene (najpogostejše) »slepe pege« kritikov te ideje se v šestem razdelku tega članka omejim samo na predstavitev ekonomskih argumentov v zvezi z UTD.

<sup>45</sup> Več o tem glej v Dragoš, 2019, str. 84.

<sup>46</sup> Več o tem glej v Toš, 2020, str. 301; SJM, 2013; Dragoš, 2019, str. 49-50; Naterer et al., 2019, str. 58.

## 6 Je UTD ekonomsko mogoč?

Da, je.

Med številnimi vprašanji in polemikami v zvezi z realizacijo UTD, je prav ekonomska podlaga te ideje edino vprašanje, za katerega je značilno dvojje: da je najlažje rešljivo (v vseh družbah, ne le v bogatih); in da je prav za to vprašanje značilno, da ko ga večkrat zapored pojasnite, ga bodo (celo isti) ljudje nenehno postavljali vedno znova.<sup>47</sup>

Običajna zmota v zvezi z UTD je ekonomska oz. blagajniška (fiskalna) in se glasi takole: UTD je predrag, tudi najbogatejše države niso tako bogate, da bi si ga lahko privoščile. Domnevni udar na javne finance se dokazuje s preprostim zmnožkom predlagane višine UTD in številom prebivalcev. Po tej formuli bi, recimo, v dvomilijonski Sloveniji UTD, celo v višini 450 evrov<sup>48</sup>, naluknjal državno blagajno vsako leto za fantastičnih enajst milijard. Torej, kje vzeti, da bi dajali? Vprašanje je populistično in izračun napačen. Nasprotno je res, saj je pri UTD prav fiskalno vprašanje najenostavnejše od vseh (najtežja so politična).

Prvi natančen stroškovni izračun realizacije UTD je že pred časom naredila Valerija Korošec (2010). Po desetih letih je sicer njen elaborat nominalno zastarel, saj so današnji socialni transferji višji od višine njenega predloga UTD, ki pa je bil seveda višji od takratnih transferjev (sicer ne bi bil smiseln). A logika in izračun sta še vedno aktualna za sedanjost in prihodnost, ker je dokazala naslednje:

- UTD je bil v izračunu Koroščeve krepko višji od takratne osnovne socialne pomoči in od temeljnih stroškov preživetja
- zaradi uvedbe UTD sploh ne bi bilo treba vpeljati novih davkov za polnjenje državne blagajne, še več, tudi obstoječih ne bi bilo treba niti dvigniti niti progresivno spreminjati

---

<sup>47</sup> To seveda ni razlog, da bi nehali ponavljati odgovore.

<sup>48</sup> Če bi UTD uvedli ta trenutek, bi znesek 450 evrov (kot ga uporabljam v tem prikazu) pomenil njegovo minimalno, torej zares spodnjo mejo. Kajti pod to mejo UTD ne bi bil več smiseln, saj je administrativno določena višina minimalnih življenjskih stroškov 442 EUR, znesek denarne socialne pomoči pa je 402 EUR. Morebitna zgornja meja, torej maksimalna možna višina UTD pa bi bila nekje pod zneskom minimalne plače, ki trenutno znaša 736 EUR neto. To je pomembno v dvojnem smislu: ker bi s prebijanjem omenjenega razpona (v eno ali drugo smer) idejo UTD povsem diskreditirali; in drugič, v Sloveniji gre pri morebitni uvedbi UTD za kar velik razpon, kar olajšuje politični konsenz pri konkretizaciji zneska te pravice.



- pozitivni učinki UTD ne bi bili zgolj na socialnem področju (ki je najpomembnejše), pač pa tudi na drugih področjih, vključno z ekonomskim, zlasti v kriznih časih; še več, nekateri opozarjajo, da je UTD nujen tudi z vidika družbene delitve dela, ki v sodobnem kapitalizmu terja korenite redefinicije razmerij med delom in kapitalom (Bergant, 2021).

Enake poudarke najdemo v Van Parijsovi študiji (2011); še zlasti jo priporočam ljubiteljem diagramov, saj je v dodatku te študije narejena primerjava finančne vzdržnosti običajnega UTD s konkurenčnimi predlogi (Bergant, 2021, str. 51-58). Kako je to mogoče?

Ko dogovorjeno pravico do UTD pretvorimo v individualna denarna nakazila, to lahko naredimo na dva načina, prvega označujem kot varianto A, drugi pa naj bo B. Oba načina sta fiskalno vzdržna, le da je drugi populističen in neracionalen.

Najprej na kratko o varianti B, ki ni ravno smiselna (niti politično realna): če isti znesek dobi vsaka oseba v gotovini – tako bogati kot revni in vsi vmes – potem je seveda nujno bogatašu, ko mu v en žep nakažemo UTD, hkrati iz drugega žepa vzeti večkratnik istega UTD, da ga lahko nakažemo tudi revnim. Torej, v čem je problem? Gotovo ne v ekonomiji niti v fiskalni vzdržnosti, saj se številke izidejo in so odvisne od progresivne obdavčitve.

Boljša je varianta A, ker je tudi politično realna in davčno nevtralna. Seveda, tudi po varianti A, dobi prav vsak pravico do UTD, enako kot pri B. Razlika pa je, da pri varianti A prejmejo gotovinsko izplačilo samo tisti, ki so dejansko brez denarja, medtem ko se vsem ostalim državljanom njihov del sredstev, ker jih že imajo, zgolj prekvalificira v UTD. Poglejmo preprost in večinski primer, ki spada v prvi način uveljavljanja omenjene pravice.

Varianta A: če imam službo in dobim neto izplačilo 1000 EUR, se mi z uvedbo 450 EUR (UTD) praktično spremeni samo izpisek o prejeti plači, ne pa prejeta vsota denarja. Edina sprememba zaradi UTD bi bila oblika izplačilne liste, kjer bi po novem pisalo tako, kot je ponazorjeno v tabeli 5.

Tabela 5: Primerjava plačilne liste pred uvedbo UTD in po njej (varianta A)<sup>49</sup>

<b>NAKAZILO IZPLAČILA</b>			
<b>Sedanji način</b>	<b>€</b>	<b>Nov način (varianta A)</b>	<b>€</b>
- delodajalec (plača)	1000	- delodajalec (plača)	550
		- država (UTD)	450
Izplačilo SKUPAJ	1000	Izplačilo SKUPAJ	1000

To pomeni, da vsem tistim, ki nismo revni, saj imamo dohodke, ki so višji od UTD – vključno z največjimi bogataši, tajkuni in kriminalci na ozemlju Slovenije – vsem tem ne bo država iz proračuna nakazala niti centa dodatnega denarja in to z enostavnim argumentom, razvidnim iz zgornjega izpiska: ker denar že imamo, bodisi z naslova dohodka za plačano delo, rent, pokojnin ali drugih virov<sup>50</sup>. Enako velja v okviru celotne nacionalne ekonomije: ta denar obstaja že sedaj, z uvedbo UTD se le njegov manjši del prekvalificira v omenjeno pravico. Po novem bi mi torej delodajalec (desna polovica tabele) formalno izplačeval »manjšo« plačo (550 EUR) in sicer zato, ker bo njen preostanek (450) preimenovan v UTD, ki ga bo ta isti delodajalec v moj žep nakazal posredno preko državnega sklada, bodisi z neposrednim vplačilom v ta sklad bodisi s posrednim, torej preko davkov.<sup>51</sup> Bistvo je v tem, da ob morebitni izgubi službe ali stečajju delodajalca obdržim vsaj UTD (450) in šele v tem primeru postane ta znesek novo breme za državni proračun, sicer pa ne! Zato država z več kot 80 odstotki državljanek in državljanov ne bo imela pravnobnih dodatnih stroškov, čeprav bodo tudi ti, tako kot vsi drugi, ves čas imeli neodtujljivo pravico do UTD.

Najpogostejši ugovor proti tej varianti (A) je, da gre za trik, ker se obljubljena pravica do UTD za večino prebivalstva spremeni v navidezno, lažno, češ, pravica do denarja ni pravica, če ni denarno krita in izražena. Ta ugovor je napačen. Kajti tudi v primeru materialno preskrbljenih upravičencev njihov UTD ni navidezen, saj ta denar dejansko že imajo. Bistveno je, da nihče v nobenem primeru ne ostane brez 450 EUR (UTD) in da je sistem, ki vsem zagotavlja ta znesek, izvedljiv, torej fiskalno vzdržan. V tem smislu pravica do UTD ni prav nič drugačna od ostalih pravic, na

<sup>49</sup> Tabela 5, vključno z razlago, je prvič objavljena v (Dragoš, 2019, str. 57).

<sup>50</sup> Vključno s premoženjem, iz katerega bi bilo izvzeto le osnovno premoženje, npr. lastništvo tiste nepremičnine, v kateri upravičenec živi.

<sup>51</sup> Ta administrativno-računski sistem lahko opravlja obstoječa Davčna uprava RS ali pa se ustanovi poseben organ v smislu stare Službe družbenega knjigovodstva. Upravičenec lahko UTD prejme na obstoječ osebni transakcijski račun, označen s posebno postavko, da ga lahko razlikuje od svojih ostalih prihodkov, ali pa se UTD nakazuje na posebno, samo za ta namen izdano bančno kartico, kot predlaga Standing (2018, str. 266). Ne glede na uporabljeno varianto mora bistvo dostopa do tega zneska ostati neokrnjeno, koristi ga lahko samo upravičenec in to kadarkoli ter brez kakršnegakoli pogojevanja ali nadzora.

primer, do pravičnega sojenja, brezplačnega zdravstva ali do čiste pitne vode. Tudi če zastojnega prevoza z rešilcem ne bom nikoli uporabil, ker mi ne bo treba, to ne pomeni, da sem ostal brez te zdravstvene pravice. Pravico do pravičnega sojenja obdržim tudi, če se niti enkrat v življenju ne znajdem v sodnem postopku. Ko smo v slovensko ustavo zapisali pravico do čiste pitne vode, tega seveda nihče ni razumel kot obveze, da bo odslej redno dobival dodatne hektolitre vode, ne glede na njegov dostop do te dobrine (Ahačič, Bregač, Gril, Košir in Zupančič, 2015). Če mi voda vsakodnevno teče iz domače pipe v zadostnih količinah ali pa imam na vrtu celo bazen, je ne potrebujem še več. Torej, pravica do vode ni v njeni dodatni količini, pač pa v državnem zagotovitvi, da nikoli ne ostanem brez nje – in prav za to gre. Bistveno je, da vem, da se mi bo ta pravica samodejno aktivirala v obliki H<sub>2</sub>O takoj, ko mi bo zmanjkalo denarja za plačilo položnic ali pa mi bo presahnil vodnjak, ki ga sedaj uporabljam.<sup>52</sup> Enako je s pravico do UTD - brezpogojno mi zagotavlja, da nikoli ne bom na »suhem«, pa naj se zgodi karkoli.

In obratno. V razmerah, ko smo brez UTD, lahko oseba, ki ostane brez lastnih dohodkov in premoženja, računa le na denarno socialno pomoč (DSP). Tu se postavi vprašanje, zakaj ne bi namesto uvedbe UTD zgolj izboljšali tistega, kar že obstaja (npr. povišali DSP), ne pa spreminjali sistema na tako občutljivem področju. Največje slabosti obstoječega sistema, v primerjavi z UTD, so naslednje:

- temeljne socialne pravice v obstoječem sistemu, vključno z najpomembnejšo (DSP), nikakor niso brezpogojne, ob tem pa je njihovo nenehno spreminjanje povsem odvisno od voluntarizma vsakokratnih koalicij vlad in političnih prioritet znotraj njih, med katerimi odprava revščine nikoli ni med glavnimi;
- slabosti iz prejšnje alineje veljajo tudi za sam koncept socialne države (in ne le za definicijo in aplikacijo pravic znotraj tega koncepta)<sup>53</sup>;
- kljub enkratnemu povečanju DSP v zadnjem času<sup>54</sup>, ta še vedno ne omogoča niti kritja praga minimalnih življenjskih stroškov, čeprav je pri nas zelo rigorozno določen (prenizek, povsem arbitraren in zastarel);<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Empirična študija na primeru Južne Afrike dokazuje, da največjega vpliva na porabo vode na prebivalca nimajo naravni dejavniki (vreme in padavine), pač pa »socialni dejavniki, kot so dostop do vode in dohodek« (Cole, Bailey, Cullis in New, 2018).

<sup>53</sup> O usodnih premikih (koncepta) socialne države v neoliberalnem kapitalizmu glej Lessenich, 2015; Dragoš, 2015.

<sup>54</sup> To je bil znotraj slovenskih koalicijskih vlad enkratni dogodek, za katerega je izključno zaslužna parlamentarna stranka Levica, saj brez njenega pritiska sploh ne bi prišlo do tega povišanja DSP.

<sup>55</sup> Izračun minimalnih življenjskih stroškov je bil zadnjič narejen pred petimi leti, več o rigorozno določenem znesku in metodi glej v Stropnik, Gregorič, Gabrijelčič Blenkuš, Robnik in Švab, 2017.

- zaradi zapletenega sistema in dostopa do socialnih pravic, vključno s temeljnimi, kot sta DSP in varstveni dodatek, te pravice nikoli ne dosežejo vseh upravičencev (zaradi neinformiranosti, birokracije, stigme).
- Za koliko bi se torej dodatno obremenil državni proračun, če realiziramo UTD po varianti A in v minimalnem znesku (450 EUR)? Kot rečeno, velika večina državljanov oz. upravičencev do UTD ne bi obremenila proračuna niti z enim samim centom, ker ta denar že imajo in se jim del dohodka zgolj prekvalificira v UTD. Dodaten proračunski denar bi bil potreben samo za revno manjšino državljanov. Primer: zaradi poenostavitve predpostavimo, da vsak, od približno 60.000<sup>56</sup> slovenskih upravičencev do DSP, prejme polni znesek tega transferja. Če bi uvedli pravico do UTD v višini 450 EUR, bi takšen prejemnik DSP dodatno obremenil državni proračun **samo** v višini razlike med njegovo sedanjo DSP in novim zneskom UTD, torej zgolj za tisto razliko, ki je sedaj nima, ker prejema prenizko DSP, gre za 48 EUR. Če ta znesek, torej razliko med premajhno DSP in hipotetičnim UTD, ki bi bil malenkost večji od minimalnih življenjskih stroškov, pomnožimo s številom upravičencev in mesecev v letu, dobimo **34,6 milijona** dodatne, povsem nove obremenitve državnega proračuna na letni ravni zaradi uvedbe UTD. Ta znesek je z vidika proračunskih stroškov drobiž, zaradi katerega ne bi bilo potrebno uvajati nobenih novih davkov niti višati obstoječih. Zadostovala bi že neznatna prerazdelitev med proračunskimi postavkami. Na primer, naveden letni strošek z naslova UTD je:
  - za štiri milijone manjši od prihodka, ki ga država pridobi samo z obdavčitvijo »posebnih iger na srečo«
  - povsem enak znesek, potreben za UTD, država že sedaj prejme zgolj z enim od številnih prilivov iz proračuna EU (pod postavko: »konkurenčnost za rast in zaposlovanje«)
  - strošek UTD je za dobro petino manjši od letnega izdatka, ki ga država nameni za pisarniški material in pisarniške storitve
  - strošek UTD predstavlja manj kot 0,5 % vseh odhodkov države (v letu 2017) oziroma manj kot en odstotek vsote, s katero smo v zadnji ekonomski krizi dokapitalizirali banko NLB
  - strošek UTD predstavlja zgolj 21 % čistega dobička banke NLB (v letu 2017)

---

<sup>56</sup> V letu 2018, ki je bilo še predkoronsko (torej »običajno«), je bilo upravičencev do DSP med 54.859 (na dan 1. 5. 2018) in 59.525 (1. 10. 2018) - velja skupaj za prejemnike stalne in izredne denarne pomoči (DSP, 2018).

- strošek UTD predstavlja zgolj dobre 3 % kriznih dodatkov, ki jih je država izplačala v času covid-19 pandemije
- strošek UTD ne dosega niti 6 % premoženja, s katerim razpolaga najbogatejše dvočlansko gospodinjstvo v Sloveniji, oziroma niti 2 % premoženja prvih desetih bogatašev na slovenskem, uvrščenih na seznam revije Manager (Košak, 2018)
- strošek UTD predstavlja zgolj 1,2 % sredstev, ki jih izgubimo zaradi korupcije (Žgajnar, 2019) ali 1,6 % zneska, ki predstavlja nepobrane davke na Slovenskem (Morozov, 2019).

Tudi če bi bila ta provizorična ocena uvedbe UTD petkrat podcenjena (pa nič), bi bil znesek še vedno krepko manjši od vsote, ki jo predstavljajo zgolj obresti od vrednostnih papirjev, izdanih na tujih trgih. Skratka, ekonomsko gledano UTD nikakor ni nemogoč projekt.

## 7 Sklep

UTD ne pomeni le kratkoročno uresničljivega, nujnega ter dolgoročno zagotovljenega izboljšanja kakovosti življenja za vse - še zlasti za najbolj prizadete - je precej več. Družbena funkcionalnost tega ukrepa je primerljiva z uvedbo socialne države. Tudi socialna država, kot največja družboslovna inovacija 20. stoletja, ni koristila samo materialno ter socialno marginaliziranim kategorijam, čeprav je bila izumljena predvsem zaradi njih. Čeprav bi brez socialne države ostali najbolj na udaru ljudje na margini in bi družba razpadla, je njena uvedba izboljšala kakovost življenja vsem slojem, tudi srednjim in zgornjim, hkrati pa je civilizirala celoten (kapitalističen) sistem. V zvezi s polemikami o UTD je najbolj presenetljivo, kako danes, v 21. stoletju, ignoriramo dejstvo, da so vsi ključni argumenti proti UTD povsem enaki bivšim argumentom proti socialni državi. Da ni denarja, da ljudje ne bodo hoteli delati, da gre za distributivno nepravilnost (»kdor ne dela, naj ne jé«), za erozijo meritokracije, za antiliberalizem itd., vse to niso nova nasprotovanja proti ideji UTD. Nasprotno, gre za argumente ideološkega žargona iz 19. stoletja, s katerimi se je na enak način nasprotovalo že najzgodnejšim zametkom socialne države (legitimnost uporabe davkov za nerepresivne namene).

Nikakor ne gre za to, da bi kriza slovenske socialne države (nekateri jo celo tajijo) bila posledica ekonomije. Razlogi so bili že pred slovensko osamosvojitvijo strukturni (neavtonomnost socialne politike) in voluntaristični, torej politični. Konsenz o socialni državi razpada zato, ker so njeno vlogo akterji z leve polovice političnega spektra začeli podcenjevati zlasti po osamosvojitvi, ko so koketirali z neoliberalizmom (Blairova »tretja pot«).<sup>57</sup> V istem času pa je desnica začela nasprotovati enakosti zato, ker jo ima za atribut prejšnjega sistema, hkrati pa je revščino kot posledico neenakosti začela tolerirati (apologizirati) z argumentom iz devetnajstega stoletja, da je to stvar civilne družbe, ne pa odgovornost države. Vseskozi pa se je takšnim pogledom vztrajno in kontinuirano - to pomeni, v vsakoletnih meritvah - upiralo slovensko javno mnenje, ki je tudi po zlomu socializma ostalo še vedno nadpovprečno egalitarno, tako v evropskem kot tudi v svetovnem merilu. Od tod vse večji razcep med slovensko javnostjo in politično elito ter izjemno nezaupanje v institucije, ki je že tolikšno, da ogroža demokracijo.

### Pravni viri

- DSP (2018). Denarna socialna pomoč. *Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti*. Pridobljeno na [http://www.mddsz.gov.si/si/uvcljavlanje\\_pravic/statistika/denarna\\_socialna\\_pomoc/](http://www.mddsz.gov.si/si/uvcljavlanje_pravic/statistika/denarna_socialna_pomoc/)
- EK (28. 10. 2020). *Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o ustreznih minimalnih plačab v Evropski uniji* (Predlog). Bruselj: Evropska komisija.
- Eurostat (2018). *Living conditions in Europe – 2018 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2020). *Main Tables*. Pridobljeno na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/main-tables>
- Eurostat (2021). *Expenditure on social protection*. Pridobljeno na <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=en>
- OECD (2017). *Basic income as a policy option: Can it add up?* OECD, maj 2017. Pridobljeno na <https://www.oecd.org/social/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>
- OECD (2019). *Health at a Glance 2019, OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Pridobljeno na <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>
- OECD (2020). *Adequacy of minimum income benefits*. *OECD iLibrary*. Pridobljeno na [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/adequacy-of-minimum-income-benefits/indicator/english\\_dcb819cd-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/adequacy-of-minimum-income-benefits/indicator/english_dcb819cd-en)
- OECD (2021). *Social spending (indicators)*. Pridobljeno na <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>
- Stat.si (2021). *Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti*, Slovenija, 2020. Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9624>

<sup>57</sup> Podrobneje o tem v: Dragoš, 2021a.

## Literatura

- Ahačič, J., Bregač, M., Gril, M., Košir, T. in Zupančič, S. (2015). *Odgovornost države zagotanjati pravico do čiste pitne vode*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- AI (30. 7. 2020a). Gre za pravico do zdravja in življenja ljudi v domovih za starejše. Amnesty International Slovenije. *Mladina*. Pridobljeno na <https://www.mladina.si/200304/amnesty-international-gre-za-pravico-do-zdravja-in-zivljenja-ljudi-v-domovih-za-starejse/>
- AI (3. 8. 2020b). Socialnovarstveni zavodi nimajo zmogljivosti za izvajanje con. *Amnesty International Slovenije*. Pridobljeno na <https://www.amnesty.si/socialni-zavodi-pripravljenost-na-cone>
- AI (2020c). Ravnanje oblasti ob koronavirusu. *Amnesty International Slovenije*, 17(2), 6-7.
- Antić Gaber, M. (2018). Akademске institucije v Sloveniji in (ne)enakost spolov. *Javnost: The Public*, 25(1), 81-96.
- Balestra, C. in Tonkin, R. (2018). *Inequalities in household wealth across OECD countries*. OECD: Statistics and Data Directorate.
- Bergant, Ž. (23. 3. 2021). Delo in družbena delitev dela. *TFL Glasnik*, (10). Pridobljeno na <https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=3aacd91f-9377-417e-ac8e-52bb823a5206>
- Cohen, J., Rogers, J. in Pribac, I., ur. (2004). *Brezplačno kosilo za vse? Predlog univerzalnega temeljnega dohodka*. Ljubljana: Krtina.
- Cole, J. M., Bailey, M. R., Cullis, D. S. J., in New, G. M. (2018). Spatial inequality in water access and water use in South Africa. *Water Policy*, 20, 37–52.
- Cooté, A. in Percy, A. (2021). *Univerzalne temeljne storitve*. Ljubljana: OPRO, zavod za aplikativne študije.
- Četkovič, F. (31. 7. 2020). Javno pismo. *Mladina*, (31), 5.
- Delo (15. 1. 2015). Prekarni delavci: Z malo pravic, a skrajno fleksibilni. *Delo*. Pridobljeno na <https://www.delo.si/novice/slovenija/z-malo-pravic-a-skrajno-fleksibilni.html>
- Dragoš, S. (2001). Politizacija rimskokatoliške cerkve. *Socialno delo*, 40(1), 13-28.
- Dragoš, S. (2006). Dobrodelnost: solidariziranje ali nadzorovanje? V: D. Zavišek in V. Leskošek (ur.), *Zgodovina socialnega dela v Sloveniji* (str. 83-102). Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- Dragoš, S. (2010). Socialna politika = temelj socialne države. V: S. Dragoš et. al., *Neosocialna Slovenija* (str. 163-195). Koper: Univerza na Primorskem, ZRS, Annales.
- Dragoš, S. (2015). Ignoriranje Gosarja. V: J. Gašparič in A. Veber (ur.), *Dr. Andrej Gosar, 1887-1970* (str. 247-266). Celje: Celjska Mohorjeva družba.
- Dragoš, S. (2015a). Nova socialnost na Slovenskem. V: S. Lessenich, *Ponovno izumljanje socialnega* (str. 185-215). Ljubljana: Krtina.
- Dragoš, S., ur. (2019). *Enostavna ideja*. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- Dragoš, S. (2021). Ideologija in strukturno nasilje. *Socialno delo*, 60(2), 135-152.
- Dragoš, S. (2021a). Socialno-naložbena država. V: M. Ignjatović, A. Kanjuo Mrčela, R. Kuhar, *Pandemična družba: slovensko sociološko srečanje* (str. 240-244). Ljubljana: Slovensko sociološko društvo.
- Dragoš, S. in Leskošek, V. (2016). Slovenska smer. V: *Gospodarstvo za 1 %: Oxfamovo poročilo št. 210* (str. 87-125). Ljubljana: Založba / \*cf.
- Filipovič Hrast, M. in Srakar, A. (2015). Socialna izključenost: primerjava Slovenije z evropskimi državami. V: Majcen, B. (ur.), *Značilnosti starejšega prebivalstva v Sloveniji - prvi rezultati raziskave SHARE* (str. 206-214). Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Franklin, P., Bérastégui, P., Cefaliello, A., Musu, T. in Schaapman, M. (2021). Occupational health and safety inequalities in the EU. V: *ETUI and ETUC, Benchmarking Working Europe 2021: Unequal Europe* (str. 133-155). Brussels: The European Trade Union Institute (ETUI).
- Gans, H. J. (1972). The Positive Functions of Poverty. *American Journal of Sociology*, 78(2), 275-289.
- Gans, H. J. (2012). The Benefits of Poverty. *Challenge*, 55(1), 114–125.
- Gerdina, T., ur. (2018). *Usoda tržnega dna. Nuja, želja ali skriti nameni?* Ljubljana: OPRO, zavod za aplikativne študije.
- Gole, N. (14. 12. 2021). Slovenija je med najbolj neučinkovitimi pri protikoronskih ukrepih. *Delo*. Pridobljeno na <https://www.delo.si/gospodarstvo/novice/slovenija-je-med-najbolj-ineucinkovitimi-pri-protikoronskih-ukrepih/>

- Gosar, A. (1933). *Za nov družabni red, 1. del*. Celje: Družba sv. Mohorja.
- Gosar, A. (1935). *Za nov družabni red, 2. del*. Celje: Družba sv. Mohorja.
- Gregorčič, M. in Kajzer, A., ur. (2021). *Evropski steber socialnih pravic, Slovenija 2000–2020*. Ljubljana: UMAR.
- Horvat, J. (4. 1. 2020). Ste morda spregledali? *Dnevnik*. Pridobljeno na <https://www.dnevnik.si/1042918573/mnenja/odprta-stran/ste-morda-spregledali>
- Hribar, T. (31. 12. 2021). Dirigirani sreča in svoboda (intervju s Spomenko in Tinetom Hribarjem; intervjuvarka: P. Maličev). *Delo, Sobotna priloga*, str. 4–7.
- Jianu, I. (2018). The impact of government health and education expenditure on income inequality in European Union. *Theoretical and Applied Economics*, Special Issue, 121–134.
- Keber, D. (5. 6. 2020a). Kaj pa, če res ne vedo, kaj delajo? *Mladina*, (23), 44–45.
- Keber, D. (6. 6. 2020b). Politika, stroka in etika. *Delo, Sobotna priloga*, 15.
- Keber, D. (18. 7. 2020c). odziv na intervju dr. Marka Noča. *Delo, Sobotna priloga*, 30.
- Keber, D. (21. 8. 2020d). Dlaka v enem od dveh gnilih jajc. *Mladina* (34), 22.
- Korošec, V. (2010). *Predlog UTD v Sloveniji – zakaj in kako? Delovni zvezek*, XIX(6). Pridobljeno na [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/dz/2010/dz06-10.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2010/dz06-10.pdf)
- Košak, K. (15. 11. 2018). Najbogatejši Slovenci ne vedo, kaj bi z denarjem. *Dnevnik*. Pridobljeno na <https://www.dnevnik.si/1042846803>
- König, R., Alexander, S. in Doh, M. (2018). Internet use among older Europeans: an analysis based on SHARE data. *Universal Access in the Information Society*, 17, 621–633. doi: 10.1007/s10209-018-0609-5
- Kramžar, B. (6. 1. 2021). Brez predsodkov. I.e z radovednostjo. *Delo*, str. 1.
- Lessenich, S. (2015). *Ponovno izumljanje socialnega*. Ljubljana: Krtina.
- Luhmann N. (1992). *Legitimacija kroz proceduru*. Zagreb: Naprijed.
- Luhmann N. (1995). *Social Systems*. Stanford University Press.
- Luhmann, N. (1998). *Teorija sistema, srbovitost i racionalnost*. Zagreb: Globus.
- Marolt Meden, B. (30. 7. 2020). Srebrna nit sporoča: Dovolj je! *Dnevnik*. Pridobljeno na <https://www.dnevnik.si/1042935261/mnenja/odprta-stran/srebrna-nit-sporoca-dovolj-je>
- Marx, K. (1961). *Kapital, 1. zv.* Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Mihalič, R. in Strban, G. (2015). *Univerzalni temeljni dobodek*. Ljubljana: IUS Software, GV založba.
- Morozov, S. (25. 3. 2019). Manj sive ekonomije, več pobranih davkov. *Dnevnik*. Pridobljeno na <https://www.dnevnik.si/1042880233>
- Naterer, A., Lavrič, M., Klanjšek, R., Flere, S., Rutar, T., Lahe, D., Kuhar, M., Hlebec, V., Cupar, T. in Kobše, Ž. (2019). *Slovenska mladina 2018/2019*. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ogris, A. (1926). *Politične stranke*. Maribor: »Ljudska tiskarna« (samozaložba).
- Odbor SE (2020). Slovenija krši pravico do enakega plačila ne glede na spol. Strasbourg, 29. junija: Odbor Sveta Evrope (SE) za socialne pravice. *Tax-Fin-Lex*. Pridobljeno na <https://www.tax-fin-lex.si/Home/Novica/16991>
- Parijs, Van P. (2011). Temeljni dohodek - preprosta in močna ideja za enaindvajseto stoletje. V: Pribac, I. in Korošec, V. (ur.), *UTD v Sloveniji: premisleki, stališča, dokumenti* (str. 19–67). Ljubljana: Krtina.
- Poje, A. in Roksandić, M. (2013). *Enako plačilo za enako delo in plačna vrzel med spoloma*. Ljubljana: Zveza svobodnih sindikatov Slovenije.
- Pribac, I., in Korošec, V., ur. (2011). *UTD v Sloveniji. Premisleki, stališča, dokumenti*. Ljubljana: Krtina.
- PRO Plus (16. 2. 2019). Lani vsak državni uradnik napisal vsaj dva zakona. *24ur.com*. Pridobljeno na 1. 8. 2021 s <https://www.24ur.com/novice/slovenija/lani-vsak-drzavni-uradnik-napisal-vsaj-dva-zakona.html>
- Repovž, G (2020). Zavestna malomarnost. *Mladina*, (31), 31. julij 2020, 2.
- Rus, V. (1990). *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Domus.
- SJM (2013). *Slovensko javno mnenje 2013: pregled in primerjava rezultatov*. Ljubljana: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, FDV.
- STA (4. 8. 2020a). Skupnost socialnih zavodov izstopila iz delovne skupine za covid-19. *Tax-Fin-Lex*. Pridobljeno na <https://www.tax-fin-lex.si/Home/Novica/17330>



- STA (3. 8. 2020b). Izstop Skupnosti socialnih zavodov iz delovne skupine za covid-19. *Delo*. Pridobljeno na <https://www.delo.si/novice/slovenija/izstop-skupnosti-socialnih-zavodov-iz-delovne-skupine-za-covid-19-337070.html>
- Standing, G. (1. 7. 2015). Guy Standing, ekonomist in sociolog (intervjuvar: M. Horvat). *Mladina*, posebna poletna številka, 52-57.
- Standing, G. (2018). *Prekariat: nevarni novi razred*. Ljubljana: Krtina.
- Stropnik, N. (2015). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes Slovenia*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Stropnik, N., Gregorič, M., Gabrijelčič Blenkuš, M., Robnik, M. in Švab, A. (2017). *Minimalni življenjski stroški*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Tax-Fin-Lex (8. 6. 2020). Različne organizacije in združenja od vlade zahtevajo pripravo zakona o dolgotrajni oskrbi. *Tax-Fin-Lex*. Pridobljeno na <https://www.tax-fin-lex.si/Home/Novica/16784>
- Toš, N., ur., (2020). *Slovenija v mednarodnih in medčasovnih primerjavah*. Ljubljana: FDV, IDV, CJMMK.
- Toš, N. in Vovk, T. (ur.) (2014). *Mednarodna raziskava Nacionalna identiteta, SJM 2013/1 (Tabelarni pregled)*. Ljubljana: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, FDV.
- Wilkinson, R. in Pickett, K. (2012). *Velika ideja: zakaj je enakost boljša za vse*. Novo mesto: Penca in drugi.
- Willke, H. (1993). *Sistemska teorija razvitih družb*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica FDV.
- Zimic, B. (9. 8. 2021). Slovenija glede na razvitost porazno pri cepljenju. *Delo*, 6.
- Žgajnar, B. F. (14. 1. 2019). Korupcija odžre Slovincem 2,1 milijarde hlebcev kruha. *Delo*. Pridobljeno na <https://www.delo.si/novice/slovenija/korupcija-odzre-slovincem-21-milijarde-hlebcev-kruha/>
- Žlogar, Marjan (18. 10. 2016). V Sloveniji na voljo vedno manj bolniških postelj. *SiolNET*. Pridobljeno na <https://siol.net/novice/slovenija/v-sloveniji-na-voljo-vedno-manj-bolniskih-postelj-427941>



# POMEN SUBJEKTOV JAVNEGA INTERESA ZA POVEČANJE DRUŽBENE ODGOVORNOSTI

DUŠAN JOVANOVIČ, BORUT BRATINA

Univerza v Mariboru, Ekonomsko poslovna fakulteta, Maribor, Slovenija  
dusan.jovanovic@um.si, borut.bratina@um.si

**Sinopsis** Zakon o revidiranju in zadnja novela ZGD-1K sta vnesla novo definicijo subjektov javnega interesa (SJI) v slovenski pravni prostor. Ta pojem zavzema vse javne delniške družbe in gospodarske družbe iz finančnega področja (banke in zavarovalnice), za katere veljajo bolj stroga pravila računovodskega poročanja in delovanja. Slovenija je evropsko definicijo SJI razširila še na vse gospodarske družbe, v katerih ima država ali lokalna skupnost večinski delež glasovalnih pravic. Že od novele ZGD-1J, morajo SJI v poslovnem poročilu priložiti posebno izjavo o nefinančnem poslovanju, ki vsebuje pomembne podatke o okoljskih, socialnih in kadrovskih zadevah, spoštovanju človekovih pravic ter v zadevah v zvezi z bojem proti korupciji in podkupovanju z obrazložitvami izvajanih politik na tem področju. Epidemija COVID-19 nam je pokazala, da smo ranljivi in kako pomembna je socialna in pravna država ter ustrezen odnos do narave. Zato poslovanje gospodarskih subjektov v in po epidemiji zahteva ponoven premislek o vzdržnem poslovnem modelu, kjer ni na prvem mestu zgolj lukrativni namen družb ustvarjati dobiček na trgu, ampak tudi ustrezen odnos do naravnega in predvsem družbenega okolja. Pričakovati je, da bodo nefinančna poročila razširjena na SJI, predvsem družbe, katerih glasovalne pravice so v državni in lokalni lasti in od njih se pričakuje poslovanje, ki bi upoštevalo ustrezen odnos do naravnega in družbenega okolja. Tako avtorja v prispevku podajata tudi nekatere predloge in primere dobrih praks, za povečanje družbene odgovornosti SJI in s tem zmanjševanje revščine.

**Ključne besede:**  
subjekt javnega  
interesa (SJI),  
nefinančno  
poročanje,  
poročilo o  
nefinančnem  
poročanju,  
poslovno poročilo,  
trajnostno  
poročanje,  
družbena  
odgovornost

# IMPORTANCE OF PUBLIC INTEREST ENTITIES FOR INCREASING SOCIAL RESPONSIBILITY

DUŠAN JOVANOVIČ, BORUT BRATINA

University of Maribor, Faculty of Economics and Business, Maribor, Slovenia  
dusan.jovanovic@um.si, borut.bratina@um.si

**Abstract** The Auditing Act and the latest amendment to the ZGD-1K introduced a new definition of public-interest entities (PIE) in Slovenian legislation. This term encompasses all public limited companies and financial companies (banks and insurance companies) that are subject to stricter financial reporting and operating rules. Slovenia has extended the European definition of PIE to all companies in which the state or local community has a majority share of voting rights. Since the amendment to ZGD-1J, PIEs must attach a special statement on non-financial operations in the business report, which contains important information on environmental, social and personnel issues, respect for human rights and in matters related to the fight against corruption and bribery with explanations of the implemented policies in this area. The COVID-19 epidemic has shown us how vulnerable we are and the importance of the social and legal state as well as a proper attitude towards nature. Therefore, the operation of economic entities during and after the epidemic requires a rethinking of a sustainable business model, where not only the lucrative intention of companies to make a profit in the market comes first, but also an appropriate attitude towards the natural and particularly social environment. It is expected that non-financial reports will be extended to PIEs, especially companies with voting rights in state and local ownership. In their operation, they are expected to consider an appropriate attitude towards the natural and social environment. Therefore, the authors also present some suggestions and examples of good practice to increase the social responsibility of PIEs and thus reduce poverty.

**Keywords:**

public interest entity (SJI), non-financial reporting, non-financial reporting report, business report, sustainability reporting, corporate social responsibility

## 1 Uvod

V skladu s 54. členom Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1<sup>1</sup>) morajo družbe in podjetniki voditi poslovne knjige in jih enkrat letno zaključiti skladni z zakonom in slovenskimi računovodskimi standardi ali mednarodnimi standardi računovodskega poročanja. Poslovno leto se lahko razlikuje od koledarskega leta. Na podlagi zaključenih poslovnih knjig je treba, za vsako poslovno leto v treh mesecih po koncu tega poslovnega leta, sestaviti letno poročilo. Načeloma letno poročilo, v odvisnosti od velikosti družbe sestoji, iz računovodskih izkazov (bilance stanja, izkaza poslovnega izida, izkazov denarnih tokov in gibanja kapitala ter izkazov drugega vseobsegajočega donosa in prilog s pojasnili k izkazom) in poslovnega poročila.

Glede na 61. člen ZGD-1 morajo gospodarske družbe sestaviti letno poročilo jasno in pregledno. Izkazovati mora resničen in pošten prikaz premoženja in obveznosti družbe, njenega finančnega položaja ter poslovnega izida. Pri tem ZGD-1 natančno opredeljuje navedbe in pojasnila glede na velikost poslovnih subjektov v računovodskem poročilu, v 70. členu ZGD-1 pa še posamezne potrebne elemente poslovnega poročila. Pri tem poročanje v poslovnem poročilu temelji na uravnoteženi in celoviti analizi razvoja in izidov poslovanja družbe ter njenega finančnega položaja, ki vsebuje ključne računovodske, finančne in druge kazalce, kazalnike in druge pokazatelje, vključno z informacijami, povezanimi z varstvom okolja in delavci, pričakovanem razvoju družbe, cilji in ukrepi upravljanja finančnih tveganj družbe ter izpostavljenost družbe cenovnim, kreditnim, likvidnostnim tveganjem in tveganjem v zvezi z denarnim tokom. Družbe zavezane reviziji morajo vključiti v svoje poslovno poročilo tudi izjavo o upravljanju družbe (t.i. Corporate Governance Statement), ki zajema tudi opis glavnih značilnosti sistemov notranjih kontrol in upravljanja tveganj v družbi, v povezavi s postopkom računovodskega poročanja, opis politike raznolikosti, ki se izvaja v zvezi z zastopanostjo v organih vodenja ali nadzora družbe z vidika spola in drugih vidikov.

Dodatne zahteve pa veljajo še za subjekte javnega interesa (SJI, več o tem v nadaljevanju), katerih povprečno število zaposlenih v poslovnem letu je na bilančni presečni dan večje od 500, ki morajo v skladu s 70.c členom ZGD-1 vključiti v svoje poslovno poročilo tudi izjavo o nefinančnem poslovanju, ki, kolikor je potrebno za

---

<sup>1</sup> Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21).

razumevanje razvoja, uspešnosti in položaja družbe ter učinka njenih dejavnosti, vsebuje vsaj informacije o okoljskih, socialnih in kadrovskih zadevah, spoštovanju človekovih pravic ter v zadevah v zvezi z bojem proti korupciji in podkupovanju, vključno z glavnimi tveganji v zvezi z navedenimi zadevami, ki so povezana z dejavnostmi družbe, z njenimi poslovnimi odnosi, proizvodi ali storitvami, kadar je to ustrezno in sorazmerno, ki bi lahko povzročili resne škodljive učinke na teh področjih, ter načini, kako družba upravlja ta tveganja in ključnimi nefinančnimi kazalniki uspešnosti, pomembnimi za posamezne dejavnosti. (Kunšek, 2021)

Na ta način se nadaljuje razvoj korporativnega upravljanja in njegova regulacija, ki se v zadnjem obdobju preveša v »gibanje« trajnostnega poročanja, ki je vsebolj prisotno v globalnem gospodarskem okolju in katerega namen je tudi (socialno) odgovorno delovanje gospodarskih družb. Tako je namen avtorjev prikazati pomen razširjene definicije SJI, vpliv te na družbeno odgovorno poslovanje družb in podati nekatere predloge za izboljšanje korporativnega upravljanja in družbene odgovornosti družb, z uporabo novih korporacijskih inštitutov, v smislu trajnostnega poročanja.

## 2 Subjekti javnega interesa (SJI)

Konec leta 2018 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o revidiranju<sup>2</sup> (ZRev-2A),<sup>3</sup> ki je v slovenski pravni red prenesel določila Direktive 2014/56/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. aprila 2014 o spremembi Direktive 2006/43/ES o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze (v nadaljevanju: Revizijska direktiva).<sup>4</sup> ZRev-2A ureja tudi izvajanje Uredbe EU št. 537/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o posebnih zahtevah v zvezi z obvezno revizijo subjektov javnega interesa<sup>5</sup> in razveljavitvi Sklepa Komisije 2005/909/ES (v nadaljevanju: Uredba EU o reviziji SJI, skrajšano Uredba).<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Zakon o revidiranju (Uradni list RS, št. 65/08, 63/13 – ZS-K, 84/18 in 115/21).

<sup>3</sup> Ur. l. RS, št. 84/18.

<sup>4</sup> UL L 158/196 z dne 27. 5. 2014.

<sup>5</sup> Subjekti javnega interesa (v nadaljevanju: SJI).

<sup>6</sup> UL L 158/77 z dne 27. 5. 2014.

Pravni okvir upravljanja, (poslo)vodenja in nadziranja gospodarskih družb sicer ureja ZGD-1, zanj pa se je, kot za pomemben sistemski zakon, upravičeno uveljavilo tudi poimenovanje gospodarska ustava.<sup>7</sup> Vanj je z določenimi statusnimi opredelitvami posegel tudi ZRev-2A, ki ureja revidiranje, strokovna področja, povezana z revidiranjem, nadzor nad revidiranjem in ocenjevanjem vrednosti ter delovanje Slovenskega inštituta za revizijo in Agencije za javni nadzor nad revidiranjem. Z novelo ZRev-2A se je v slovenski pravni red implementirala Revizijska direktiva EU in hkrati uredilo tudi izvajanje Uredbe o reviziji SJI, ki se sicer lahko neposredno uporablja v vseh državah članicah EU. Prav nova definicija SJI (subjektov javnega interesa), ki jo omogoča 13. točka 2. člena Revizijske direktive, v 44. točki 3. člena ZRev-2A pomembno širi uporabo posebne Uredbe EU o reviziji SJI.

V skladu s 13. točko 2. člena Revizijske direktive so tako SJI:

- a) subjekti, ki jih ureja zakonodaja države članice in ki lahko trgujejo z vrednostnimi papirji na reguliranem trgu katere koli države članice (to so torej javne delniške družbe);
- b) kreditne institucije (to so banke in hranilnice);
- c) zavarovalnice;
- d) subjekti, ki jih države članice imenujejo za subjekte javnega interesa, na primer podjetja, ki imajo zaradi svoje narave poslovanja, velikosti ali števila zaposlenih velik javni pomen.

ZGD-1 v poglavju Poslovne knjige in letno poročilo v šesti alineji 4. odstavka 53. člena definira subjekt javnega interesa kot družbo, s katere vrednostnimi papirji se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, ali kreditno institucijo, kot jo opredeljuje zakon, ki ureja bančništvo, ali zavarovalnico, kot jo opredeljuje zakon, ki ureja zavarovalništvo. Ta definicija ustreza točkam a, b in c iz Revizijske direktive. Možnost iz točke d pa je zakonodajalec uporabil v noveli ZRev-2A ter tako na novo in razširjeno definiral pojem SJI kot »družba, s katere vrednostnimi papirji se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, kreditna institucija, kot jo opredeljuje zakon, ki ureja bančništvo, zavarovalnica in pokojninska družba, kot jo opredeljuje zakon, ki ureja bančništvo, zavarovalnica in pokojninska družba, kot jo opredeljuje zakon, ki ureja zavarovalništvo« (do tu je definicija skoraj enaka kot v ZGD-1).

---

<sup>7</sup> Tako ga poimenuje Kocbek v (Kocbek, 2014).

Subjekt javnega interesa je »tudi družba, zavezana k obvezni reviziji,<sup>8</sup> v kateri imajo država ali občine, skupaj ali samostojno, neposredno ali posredno, večinski lastniški delež. Subjekt javnega interesa je lahko tudi druga pravna oseba, zavezana k obvezni reviziji, če je tako določeno z drugim zakonom.«

Iz odgovora Ministrstva za finance RS Združenju nadzornikov Slovenije (v nadaljevanju: ZNS)<sup>9</sup> jasno izhaja, da je zakonodajalec zavestno razširil definicijo SJI na podjetja v državni in občinski lasti. Ministrstvo za finance RS v svojem odgovoru poudarja, da so z uveljavitvijo ZRev-2A kot SJI prepoznane nove družbe, ki bodo morale upoštevati posebna pravila o računovodenju, vodenju poslovnih knjig, pripravi letnega poročila in oblikovanju revizijske komisije. 104. člen ZRev-2A določa prilagoditveno obdobje, in sicer so družbe, ki so po novem opredeljene kot SJI, to postale s 1. januarjem 2020.

Na podlagi informacij Agencije za javni nadzor nad revidiranjem je bilo konec leta 2018 v Sloveniji 68 gospodarskih družb, ki se uvrščajo med SJI, zaradi nove definicije SJI pa se je njihovo število povečalo na informativno število 175 družb (nazadnje posodobljeno 31.12.2021)<sup>10</sup>; kar pomeni, da gre torej za skoraj trikratno povečanje. Natančen seznam SJI četrtletno na svojih spletnih straneh sicer informativno objavlja Agencija. Predvsem za srednje družbe v večinski (so)lasti občin status SJI pomeni, da morajo izpolnjevati vse stroge zahteve iz Uredbe EU o reviziji SJI. Težava je že sam postopek izbire ustreznega revizorja in oblikovanje ustrezne revizijske komisije, saj so sestave nadzornih svetov občinskih podjetij v glavnem take, da zelo težko zadostijo kriterijem Uredbe glede neodvisnosti in strokovni usposobljenosti članov revizijske komisije, ki je za SJI obvezna. Verjetno je želja zakonodajalca (beri politike) po dodatnem strogem nadzoru poslovanja občinskih podjetij prevladala nad strokovnimi kriteriji, kakšen nadzor občinskih podjetij je vsebinsko in cenovno smiseln in primeren.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> K obvezni reviziji so na splošno, po 57. členu ZGD-1, zavezane velike in srednje kapitalske družbe ter dvojne družbe. Osmi odstavek 55. člena ZGD-1 pa še posebej določa, da so v vsakem primeru za namene uporabe poglavja ZGD-1 o poslovnih knjigah in letnem poročilu velike družbe (ki so vedno zavezane k obvezni reviziji) vse družbe, ki so subjekt javnega interesa, borza vrednostnih papirjev in družbe, ki morajo po 56. členu ZGD-1 pripraviti konsolidirano letno poročilo.

<sup>9</sup> Odgovor št. IPP 007-305/2016/ z dne 8. 3. 2019 Ministrstva za finance RS, ki ga je podpisal državni sekretar Metod Dragonja.

<sup>10</sup> Dostopno na: <http://www.anr.si/registri/subjekti-javnega-interesa/>.

<sup>11</sup> Omeniti velja tudi strokovno ubeseditve različnih kriterijev za opredelitev SJI, pri čemer je bil izvirni namen opredelitev v Revizijski direktivi vključitev subjektov, ki imajo »velik javni pomen« za državo članico in gospodarstvo in ne subjektov, v katerih je prisoten »javni« kapital oziroma se mešata javni in zasebni kapital. Dikcija sprememb glede SJI v ZRev-2A je sicer skladna s »pooblastilom« Revizijske direktive (točka d v 13. točki 2. člena) v smislu



V letu 2021 pa je sprejem novele ZGD-1K<sup>12</sup> dejansko dodal nekatere dopolnitve definicije in prispeval k nekaterim omilitvam za SJI, v povezavi s trdimi zakonskimi zahtevami, kar pomeni, da so bile za nekatere družbe, ki sodijo pod okrilje definicije SJI (predvsem družbe z večinskim lastništvom glasovalnih pravic v rokah države ali lokalne skupnosti), podane določene izjeme. Tako je v 8. odstavku 55. člena ZGD-1 določeno, da je v vsakem primeru za namene ZGD-1 velika družba:

- subjekt javnega interesa, če gre za družbo, s katere vrednostnimi papirji se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, kreditna institucija, kot jo opredeljuje zakon, ki ureja bančništvo, ter zavarovalnica in pokojninska družba, kot ju opredeljuje zakon, ki ureja zavarovalništvo;
- subjekt javnega interesa, če gre za družbo, ki je zavezana k reviziji na podlagi prvega odstavka 57. člena ZGD-1, ker izpolnjuje merila za srednje ali velike družbe iz četrtega do šestega odstavka 57. člena in v kateri imajo država ali občine, skupaj ali samostojno, neposredno ali posredno, večinski lastniški delež,
- borza vrednostnih papirjev;
- družba, ki mora po 56. členu ZGD-1 pripraviti konsolidirano letno poročilo.

Dodatno pa je novela ZGD-1K opredelila, da ni potrebno oblikovati revizijskih komisij v določenih primerih, kar odstopa od osnovne določbe 1. odstavka 514. a. člena ZGD-1, da v družbi, ki je SJI, mora nadzorni svet imenovati revizijsko komisijo. Tako revizijske komisije ni treba imenovati v SJI po 514. a. členu ZGD-1, ki izpolnjuje merila za srednje družbe iz 4. odstavka 55. člena ZGD-1 in je odvisna družba ali je odvisna družba, povezana s pogodbo o obvladovanju v skladu s 530. členom ZGD-1, v kateri naloge revizijske komisije opravlja revizijska komisija obvladujoče družbe. Na ta način je ZGD-1K prispeval olajšavo družbam v pretežni državni ali lokalni lasti poslovnih deležev glede oblikovanja in sestave revizijskih komisij, ne pa tudi na drugih področjih, ki jih nalaga ZGD-1 za SJI.

---

samoregulative države članice, vendar ostaja dvom o doseganju osnovnega cilja Revizijske direktive (točke a, b in c v 13. točki 2. člena) glede SJI s potencialno ekstenzivno rešitvijo v ZRev-2A. Navedena rešitev bo zagotovo prinesla več težav kot zelenih (političnih) omejitev.

<sup>12</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1K), Uradni list RS, št. 18/21.

Kljub dejstvu, da razširitev in opredelitev SJI po ZRev-2A predstavlja določene težave pri poslovanju in definiranju statusnih značilnosti nekaterih družb<sup>13</sup>, pa iz vidika korporativnega upravljanja, sporočilnosti in odnosa do naravnega okolja in družbene odgovornosti, lahko predstavlja tovrstno definiranje SJI tudi pozitivni premik k transparentnemu in trajnostnemu razvoju, saj »širitev« SJI za slovensko korporativno okolje lahko predstavlja tudi izziv in prednost pri uvajanju odgovorne korporacijske prakse in vpliva na širše družbeno okolje preko t.i. trajnostnega poročanja. Če pri tem dodamo pomen družb v državni lasti, se namen delovanja pomembno razlikuje od družb v zasebni lasti, saj le-ta ni zgolj doseganje dobička na trgu, temveč naj bi delovanje imelo druge pomembne družbene učinke, od katerih naj bi imelo korist celotno gospodarstvo (Štublar, 2015). Ti pa naj bi bili predvsem ekološki, socialni, politični in etični. Tem različnostim v ciljih pa bi morala slediti zakonodaja in korporativno upravljanje, k temu pa naj bi pomembno prispevalo trajnostno poročanje.

### 3 Trajnostno (korporativno) poročanje

V svetu obstaja veliko definicij trajnostnega razvoja. Najpogostejše citirana definicija trajnostnega razvoja je: »Zadovoljiti trenutne potrebe, ne da bi pri tem ogrozili zadovoljevanje potreb prihodnjih generacij«, ki jo je Svetovna komisija za okolje in razvoj (WCED, 1987) zapisala v svojem poročilu že leta 1987 ter spada med starejše definicije. Trajnostno poročanje pa predstavlja poročanje zunanjim deležnikom, kjer podjetja poročajo o gospodarskih, okoljskih in družbenih vplivih. Tudi deležniki želijo poznati celostno podobo delovanja podjetja, ne zanimajo jih le finančne informacije, ampak vedno bolj tudi nefinančne informacije (Fink Babič in Biloslavo, 2012). Tem pojmom in definicijam pa v zadnjem obdobju sledi tudi zakonodajni pristop, ki je še vedno v razvoju.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Podrobneje o ostalih težavah nove definicije SJI in pravnih posledicah na družbe, ki jih to zajema v (Bratina in Jovanovič, 2019)

<sup>14</sup> Tako kot se je korporativno upravljanje pričelo razvijati najprej na nivoju avtonomnega urejanja v samih gospodarskih družbah in kasneje preko zapisa dobrih praks v kodekse korporativnega upravljanja s sprejetim načelom »Comply or explain« (Cadburjev kodeks iz 1992), nato pa se je v zakonodaji pojavilo obvezno poročanje s Poročilom o korporativnem upravljanju za gospodarske družbe t.i. javne delniške družbe, se sedaj na nivoju trajnostnega poročanja preko zakonodaje EU in umestitve v nacionalne sisteme vnaša sistem poročanja o nefinančnih podatkih, kjer se še vedno uporabljajo avtonomni standardi, razviti na tej podlagi. Z umestitvijo poročanja za SJI se tako prenaša obligatornost spoštovanja določenih standardov, ki izboljšujejo in zavezujejo k družbeno odgovornemu delovanju podjetij. Dodatno pa se tudi, npr. v Kodeks korporativnega upravljanja javnih delniških družb (2021) vnašajo npr. spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu (zaradi sprejetega Nacionalnega akcijskega načrta za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu v letu 2018), pa trajnostno poslovanje in obstoj Politike trajnostnega poslovanja, ki naj bi vsebovala družbeni, okoljski in upravljalški vidik poslovanja družbe.

Zakonodaja EU od nekaterih velikih družb zahteva, da razkrijejo informacije o načinu delovanja in obvladovanju družbenih in okoljskih izzivov. To vlagateljem, organizacijam civilne družbe, potrošnikom, oblikovalcem politik in drugim deležnikom pomaga pri ocenjevanju nefinančne uspešnosti velikih družb in spodbuja te družbe, da razvijejo odgovoren pristop k poslovanju.

Direktiva 2014/95/EU<sup>15</sup> – imenovana tudi Direktiva o nefinančnem poročanju (NFRD) – določa pravila o razkritju nefinančnih informacij in informacij o raznolikosti s strani nekaterih velikih podjetij. Ta direktiva spreminja tudi računovodsko Direktivo 2013/34/EU. Navedeno NFRD je upoštevala že novela ZGD-1I<sup>16</sup> in ZGD-1J<sup>17</sup>, pri umeščanju določil pod prenovljeni 70.c člen ZGD-1.

Pravila poročanja, ki jih je uvedla NFRD, so postala pomembna načela, da nekatera velika podjetja letno poročajo o trajnostnih podatkih. To uvede „perspektivo dvojne pomembnosti“, kar pomeni, da morajo podjetja poročati o tem, kako vprašanja trajnosti vplivajo na njihovo poslovanje in na njihov lastni vpliv na ljudi in okolje.

Navkljub temu se Evropska komisija vse bolj zaveda, da je potrebno pri zasledovanju ekonomskih ciljev slediti tudi načelom družbene odgovornosti (Corporate Social Responsibility). Pri tem ravno nefinančno poročilo postaja vse bolj pomemben »izkaz« uspešnosti podjetja, ki ne stremi le k finančni uspešnosti, temveč tudi uspešnosti podjetja pri varovanju okolja, skrbi za zaposlene in za družbo. Kot se navaja v NFRD naj bi pomenilo razkritje nefinančnih informacij nujen korak k prehodu na trajnostno gospodarstvo, ki povezuje dolgoročno donosnost s socialno pravičnostjo in varstvom okolja. Pri tem se Evropska komisija zavzema in predlaga, da bi nefinančno poročilo postalo ključna informacija o vpetosti podjetja v trajnostni razvoj, o viziji in strategiji, kot tudi o njegovi odpornosti in zmožnosti prepoznavanja oz. odzivanja na okoljska in družbena tveganja. V tem kontekstu je Evropska komisija sprejela še predlog Direktive o trajnostnem korporativnem poročanju (Corporate Sustainability Reporting Directive, v nadaljevanju CSRD), ki bi spremenila obstoječe zahteve glede poročanja. S tem bi se pomembno dopolnilo pravno okolje in podlage za kvalitetno trajnostno poročanje.

---

<sup>15</sup> Direktiva 2014/95/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 22. oktobra 2014 o spremembi Direktive 2013/34/EU glede razkritja nefinančnih informacij in informacij o raznolikosti nekaterih velikih podjetij in skupin. UL L 330/1 z dne 15.11.2014.

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 55/15.

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 15/17.

Poslovno poročilo bi tako zajemalo informacije o politikah podjetja o zagotavljanju trajnosti poslovanja, vplivov na strategijo delovanja podjetja in pozitivnih vplivih na okolje. Prav tako pa naj bi se zmanjšala sistemska tveganja za gospodarstvo tudi v smeri dodeljevanja finančnega kapitala podjetjem in dejavnostim, ki obravnavajo socialne, zdravstvene in okoljske probleme. Poleg tega naj bi podjetja postala odgovornejša za svoje vplive na ljudi in okolje, s čimer se bi okrepilo zaupanje med njimi in družbo. (Kunšek, 2021, op. cit).

S CSRD bi se tako razširil nabor poslovnih subjektov, ki so zavezani objaviti nefinančne informacije. Poročanje o trajnosti naj bi bilo sprva zavezujoče za velika podjetja<sup>18</sup> (predvidoma v letu 2023), od 1. januarja 2026 pa tudi za mala in srednja podjetja.<sup>19</sup> Glede na to, da naj bi Direktiva natančno določila tudi obveznosti poročanja, pa se bo oblikoval na ravni EU enoten standard trajnostnega poročanja.<sup>20</sup> Trajnostno poročilo bo sestavni del poslovnega poročila, poslovno poročilo pa bo moralo biti objavljeno v enotni elektronski obliki in strojno berljivem formatu. (Oryszczuk, Mertenskötter, Sijmons in Brand, 2021).

Direktiva naj bi prinesla tudi nove zahteve revizorjem, ki bodo revidirali informacije o trajnosti v trajnostnem poročilu ter podali zagotovila v zvezi s trajnostnim poročanjem. Pri čemer se lahko že danes pri revidiranju letnega poročila v elektronski obliki naslonijo na določila Stališča 19 – Revidiranje pravilnosti računovodskih izkazov v elektronski obliki, ki se pretežno uporablja za revidiranje letnih poročil subjektov javnega interesa s katerimi vrednotnimi papirji se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev. (Kunšek, 2021, op. cit).

---

<sup>18</sup> Trenutno naj bi to zajemalo približno 11.000 družb – želja pa je zajeti tudi kotirajoče SMEs, razen mikro družb, saj so informacije na trajnostnem področju pomembne za investitorje na organiziranih trgih. Dostopno na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_21\\_1806](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_1806).

<sup>19</sup> Posvetovanja, ki jih je izvedla Komisija, so pokazala, da so številne zainteresirane strani naklonjene razširitvi zahtev za poročanje na dodatne kategorije podjetij. Zato predlog vsebuje razširitev obsega teh zahtev za vključitev vseh velikih podjetij, ne glede na to, ali so na borzi ali ne in brez prejšnjega praga 500 zaposlenih. Ta sprememba bi pomenila, da so vsa velika podjetja javno odgovorna za svoj vpliv na ljudi in okolje. Odgovarja tudi na zahteve od vlagateljev za informacije o trajnosti takih podjetij. Ibid.

<sup>20</sup> Za razvoj standardov bo odgovorna Evropska svetovalna skupina za računovodsko poročanje (EFRAG), ki je zasebno združenje, ustanovljeno leta 2001 s spodbudo Komisije, da služi javnemu interesu. Večino financira EU, EFRAG se opira na model javno-zasebnega partnerstva in njegova vloga je bila svetovati Komisiji pri sprejetju mednarodnih standardov računovodskega poročanja v zakonodajo EU.

### **3.1 Pomen trajnostnega poročanja**

Trajnostno poročanje podjetjem torej omogoča, da razmislijo o svojih vplivih na okolje in družbo. Prav tako jim omogoča, da se lahko dobro pripravijo na različna tveganja in priložnosti, s katerimi se soočajo. V trajnostnih poročilih podjetja poročajo o ekonomskih, okoljskih in socialnih vplivih, s katerimi se soočajo pri vsakodnevnem opravljanju svojih dejavnosti. Poročilo predstavlja vrednote podjetja, njegovo organizacijsko strukturo ter prikazuje povezave med njeno strategijo in zavezanostjo trajnemu svetovnemu gospodarstvu.

Podjetjem, ki pripravljajo trajnostna poročila lahko poročilo pomaga pri merjenju, razumevanju in sporočanju njihovih gospodarskih, družbenih, okoljskih in poslovnih rezultatov ter postavljanju njihovih ciljev in učinkovitejšemu upravljanju. Poročilo je ključnega pomena za sporočanje trajnostnih učinkov in vplivov, ki so lahko pozitivni ali negativni. Podjetja ne poročajo o svoji uspešnosti samo z raznimi računovodskimi kazalci in kazalniki (Brandšteter, 2020) ampak uporabljajo tudi nefinančne kazalce in kazalnike. Nefinančni kazalci in kazalniki predstavljajo nefinančno poročanje oz. trajnostno poročanje. Trajnostno poročanje podaja informacije o ekonomskih, družbenih, okoljskih in upravljavskih učinkih ter rezultatih. Podjetja s poročanjem o svojem trajnostnem delovanju omogočajo deležnikom, da dobijo zadostne informacije o družbeno odgovornem ravnanju podjetja. Poročila zajemajo informacije o okoljskih, socialnih in kadrovskih zadevah, spoštovanju človekovih pravic ter o zadevah v zvezi z bojem proti korupciji in podkupovanju.

Za podjetje je velikega pomena, da se ukvarja tudi z nefinančnim vidikom poslovanja, ker se svet spreminja in srečuje s številnimi okoljskimi in družbenimi izzivi. Pomembno je, da podjetja sprejmejo izzive in se jih proaktivno lotevajo. Okolje nas opozarja in daje signale, da je potrebno narediti spremembe, na katere lahko močno vplivajo podjetja. Da pa podjetja lahko tako ravnajo, morajo prepoznati pozitivne in negativne vplive na okolje, družbo in gospodarstvo. Te vplive je potrebno ustrezno spremljati npr. preko trajnostnega poročanja. Preživetje podjetja na dolgi rok in imeti konkurenčno prednost, večji ugled ter zaupanje v družbi, pozitivno prispeva k trajnostnemu razvoju. (Viršek, 2018).

Na svetu obstaja več različnih standardov in okvirjev za trajnostno poročanje, ki so mednarodno priznani, samostojni pa se pripravljajo tudi na nivoju EU (supra). Podjetja najpogosteje za poročanje o trajnostnem razvoju uporabljajo standarde GRI - Standardi poročanja o trajnostnem razvoju (GRI Standards, 2021).<sup>21</sup> GRI pomagajo podjetjem, vladam in drugim organizacijam razumeti in sporočiti vplive poslovanja na ključna vprašanja o trajnosti. Od 250 največjih korporacij na svetu jih kar 92 % poroča o svojem trajnostnem delovanju, 74 % pa jih uporablja GRI standarde.<sup>22</sup>

#### 4 Družbena odgovornost – motor trajnostne ekonomije

Družbena odgovornost podjetij, imenovana tudi korporativna zavest, korporativno državljanstvo ali odgovorno poslovanje, pa je oblika samoregulacije podjetja, ki je integrirana v poslovni model.<sup>23</sup> Politika družbene odgovornosti podjetij deluje kot samoregulativni mehanizem, s katerim podjetje spremlja in zagotavlja aktivno skladnost z duhom zakona, etičnimi standardi in nacionalnimi ali mednarodnimi normami. Pri nekaterih modelih izvajanje družbene odgovornosti podjetij v samem podjetju presega skladnost in vključuje "dejanja, za katera se zdi, da spodbujajo neko družbeno dobro, ki presega interese podjetja in tisto, kar zahteva zakon." Cilj družbene odgovornosti podjetij je prevzeti odgovornost za korporativna dejanja in spodbuditi pozitiven vpliv na okolje in deležnike, vključno s potrošniki, zaposlenimi, vlagatelji, skupnostmi in drugimi.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> GRI (Global Reporting Initiative) je neodvisna mednarodna organizacija, ki se je razvila leta 1997 v Bostonu, z namenom posredovati smernice za poročanje o družbeni odgovornosti podjetij. Glavni cilj organizacije GRI je pomagati organizacijam, da zainteresirano javnost na pregleden način obveščajo o svojih aktivnostih in dosežkih na področju trajnostnega razvoja. Standarde GRI v grobem delimo na dve skupini. Prva skupina so trije univerzalni standardi, ki so namenjeni vsem vrstam podjetij in institucij. Druga skupina so tako imenovani tematski standardi, kot so ekonomski (serija standardov 200), okoljski (serija standardov 300) in socialni (serija standardov 400).

<sup>22</sup> Tako (Rezec, 2021).

<sup>23</sup> ISO (The International Organization for Standardization), opisuje družbeno odgovornost kot: »...a balanced approach for organizations to address economic, social and environmental issues in a way that aims to benefit people, communities and society.« International Organization for Standardization strategic advisory group on corporate social responsibility, preliminary working definition of organizational social responsibility, ISO/TMB AGCSR N4, 2002.

<sup>24</sup> Dostopno na: [https://en.wikipedia.org/wiki/Corporate\\_social\\_responsibility](https://en.wikipedia.org/wiki/Corporate_social_responsibility) (4.9.2015).

Družbena odgovornost pa se neposredno povezuje s korporativnim upravljanjem. Pri korporativnem upravljanju torej ne gre le za izpolnjevanje zahtev in postopkov, temveč za namen organizacije, ki poganja njeno kulturo. Zadeva predvsem poslovne interakcije v okviru njegovega operativnega konteksta, to je vloge v družbi.<sup>25</sup>

Tovrstna definicija družbene odgovornosti predstavlja vse njene prednosti in slabosti. Med slednje sodi predvsem pomanjkanje obligatornosti in odgovornosti družb in oseb znotraj korporacij za neupoštevane le-te. Zato želimo v tem prispevku predstaviti trenutni zakonski okvir in razvoj preko trajnostnega poročanja, z vključitvijo elementov družbene odgovornosti. Hkrati bomo skušali predstaviti ideje in smernice za zakonsko umestitev in s tem izvesti tudi prehod iz prostovoljnosti uporabe modela trajnostnega poročanja v obvezno uporabo, to pa povezati z adekvatno odgovornostjo pristojnih oseb v korporaciji, preko odgovornega modela korporativnega upravljanja (prenos iz poslovnega v etični model družbene odgovornosti<sup>26</sup>).

Pristop k urejanju koncepta trajnostnega poročanja in družbene odgovornosti v Republiki Sloveniji (in tudi v veliki večini držav po svetu) v osnovi temelji na principu prostovoljnosti (razen za SJI), ki jo v določeni meri predpisujejo tudi nekatera pravna pravila. Ker je ta koncept, kot odgovornost do zaposlenih, okolja, narave, tudi kupcev in dobaviteljev dobil zagon s pojavom gospodarske krize (tudi COVID-19), se je v zadnjem času pristopilo tudi aktivneje k poizkusom normiranja tega vprašanja na svetovnem (tudi evropskem in posledično slovenskem) nivoju. Predvsem pa ostaja nepopisan list celotna uporaba avtonomnih pravil in dobre prakse, ki bi jo lahko posamezne države (tudi Republika Slovenija) poosebile in naredile preboj na tem področju (*infra*).

Tako globalne usmeritve, ki določajo okvir in smer družbene odgovornosti, izhajajo že iz Globalnega dogovora (United Nation Global Compact) in Pravil o odgovornosti nadnacionalnih družb in drugih podjetij, v povezavi s človekovimi pravicami, ki jih je sprejela OZN že v letu 2003. Globalni dogovor obsega deset načel, ki od družbe pričakujejo prostovoljni sprejem, podpiranje in uresničevanje

---

<sup>25</sup> 10 ideas to make corporate governance a driver of a sustainability economy. Dostopno na: <https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Corporate-Governance-Cogito-paper.pdf>.

<sup>26</sup> Kot poslovni model družbeno odgovornega poslovanja se pojmujejo vsi primeri, pri katerih so koristi družbe večje od stroškov povezanih s takšnim delovanjem. Kot etični model družbeno odgovornega poslovanja pa se štejejo primeri, kjer poslovanje družbe ne prinaša neposredne koristi oziroma celo morebitno izgubo. Tako (Gale, 2019).

temeljnih vrednot, ki se nanašajo na človekove pravice, temeljne delavske standarde, okolje in preprečevanje in boj proti korupciji. (Bitanga in Bridwell, 2010).

Normativna aktivnost glede družbene odgovornosti je prisotna dlje časa tudi v EU. Osnovna ideja, ki jo je zasledovala Zelena knjiga Komisije EU o spodbujanju evropskega okvira za družbeno odgovornost gospodarskih družb (t.i. Green Paper)<sup>27</sup>, je bila preseči zgolj zakonske normative. To naj bi se doseglo predvsem z vlaganjem v človeški kapital, okolje in odnose z vsemi deležniki. Tako naj bi družbeno odgovornost pomembno prispevala k cilju Lizbonske strategije, zgraditi dinamično, konkurenčno in kohezivno, na znanju temelječe Gospodarstvo (Amao, 2011). Temu je sledila tudi Bela knjiga<sup>28</sup>, ki je predstavljala strategijo EU za spodbujanje družbene odgovornosti. Posledično je EU še v svojih prenovljenih aktih (t.i. obnovljena strategija EU)<sup>29</sup>, opredelila družbeno odgovornost družb kot odgovornost podjetij za njihove učinke na družbo. Novejša pravno-regulativna prizadevanja na področju družbene odgovornosti pa so povezana tudi s sprejemanjem vrste resolucij Evropskega parlamenta, sporočil Evropske komisije in raznih strategij (Čertanec, 2015). Vsi navedeni pravni akti pa imajo oz. so imeli naravo prostovoljnosti<sup>30</sup> pri njihovi uporabi in implementaciji (Bohinc, 2016).

Sam historični razvoj in novejša dognanja ter različne krize (ekonomske, gospodarske, zdravstvene) pa so implementirale nov pristop k družbeni odgovornosti, ki je nekako doživela svoj razcvet v EU s sprejetjem NFRD v 2014 in posledičnim predlogom CSRD. Ureditev družbene odgovornosti je, s povzemanjem v *lex nationalis* za določene subjekte (družbe) prešla iz prostovoljnega v kogentno ureditev, sam nabor različnih ukrepov in primerov pa je kljub vsemu ostal povečini v avtonomiji družb samih. Kljub temu pa lahko podamo ugotovitev, da je določene družbe k spoštovanju koncepta družbene odgovornosti, pred sprejemom NFRD, napeljal tudi sam trg (Gale, 2019, op. cit.: 451), ki je sprejel koncept družbene odgovornosti, kot načelno gibanje, s tem pa družbe nekako prisilil k sprejemanju odločitev, ki so vključevale socialna, okoljska, etična, človeška ter potrošniška

---

<sup>27</sup> Green paper on Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility, COM(2001) 366 final, 18.7.2001.

<sup>28</sup> Communication from the Commission concerning Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development, COM(2002) 347 final, 2.7.2002.

<sup>29</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A renewed EU Strategy 2011-2014 for the Corporate Social Responsibility. Brussels, COM(2011) 681 final, 25.10.2011.

<sup>30</sup> Tako tudi (Gale, 2019, op. cit.: 450+).



vprašanja v svoje strategije, ki so bile naknadno zajete v letna poročila, kar v današnjem času poimenujemo trajnostno poročanje.

#### **4.1 Družbena odgovornost v praksi**

Družbena odgovornost podjetij je dolžnost vsakega korporativnega telesa, da zaščiti interese celotne družbe. Čeprav je glavni motiv poslovanja pridobivanje dobička, bi morala podjetja prevzeti pobudo za družbeno blaginjo in svoje dejavnosti opravljati v okviru okoljskih norm in človekovih pravic.

Podjetja bi morala imeti vzpostavljen proces za vključevanje socialnih, okoljskih, etičnih, človekovih pravic in skrbi za potrošnike v svoje poslovanje in osnovno strategijo, v tesnem sodelovanju s svojimi zainteresiranimi stranmi, s ciljem: (i) čim večjega ustvarjanja skupne vrednosti za svoje lastnike/delničarje ter za njihove druge deležnike in družbo na splošno ter (ii) ugotavljanje, preprečevanje in ublažitev njihovih možnih škodljivih učinkov (Prenovljena strategija EU, 2011<sup>31</sup>). Z javnim priznanjem tega, kar podjetja počnejo in bi morala storiti na področju družbene odgovornosti podjetij, lahko EU pomaga tudi pri širjenju dobre prakse, spodbuja vzajemno učenje in spodbuja več podjetij, da razvijejo lastne strateške pristope do družbene odgovornosti podjetij.

Zaradi bolj ali manj avtonomnega in neobligatornega urejanja družbene odgovornosti, je prisotnost tovrstne odgovornosti družb in uporaba principov in koncepta družbene odgovornosti, izven SJI, zelo nizka. Zadnja opažanja uporabe pravil družbene odgovornosti v praksi, se dejansko nanašajo na parcialne primere "zavednih" korporacij, ki predmetno področje uporabljajo predvsem v marketinške namene (t.i. poslovni model družbeno odgovornega poslovanja), za izboljšanje podobe v okolju in povečanje njihove profitabilnosti. To seveda popolnoma sprememni ciljnost družbene odgovornosti in zadevo vodi v napačni smeri. Prav tako je opazno pomanjkanje obvezujočih pravil glede odgovornosti organov vodenja ali nadzora pri spoštovanju oblikovanih ciljev družbene odgovornosti, predvsem pri uporabi t.i. etičnega modela družbeno odgovornega poslovanja.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Obnovljena strategija EU za družbeno odgovornost podjetij za obdobje 2011–14. COM(2011) 681 konč., 25.10.2011.

<sup>32</sup> Podrobneje (Gale, 2019, op. cit.: 451+).

Slovenski (redki) primeri uporabe principov družbene odgovornosti kažejo predvsem v usmeritev vračanja zasluženega denarja korporacij preko skrbno premišljenega financiranja in podpore okolju, vendar ne z namenom zadostiti klavtelam družbene odgovornosti, temveč predvsem marketinško in ekomoskovno odvisno obvladovati ciljne skupine deležnikov (torej poslovni model družbene odgovornosti). S tem se je dejansko v celoti izgubila funkcija in pomen družbene odgovornosti, zato bi ga bilo potrebno redefinirati (resetirati) in postaviti v izhodiščni položaj (premik v smer modela etično družbeno odgovornega poslovanja).

#### 4.1.1 Primer Indije

Družbena odgovornost podjetij je stalna zaveza podjetij, da se vedejo etično in prispevajo h gospodarskemu razvoju, hkrati pa izboljšujejo kakovost življenja delovne sile in njihovih družin, lokalne skupnosti in družbe na splošno (Lord in Watts, 2000). Zaradi navedene opredelitve in izgubljenih vrednot v času različnih kriz, je mogoče napočil pravi čas za spremembo koncepta družbene odgovornosti (iz poslovnega v etični model družbeno odgovornega poslovanja). Ker se ponuja veliko možnih rešitev, bomo v nadaljevanju podali le nekatere izmed njih, ki bi jih lahko umestili v obstoječ pravni sistem.

Tako je mogoče za izboljšanje položala družbene odgovornosti vpeljati sistem obveznih strategij (politik) družb, kjer je potrebno, kot samostojno in odvisno poglavje, vključiti družbeno odgovornost. Seveda bi bilo dobrodošlo, če bi tovrstna prizadevanja na področju družbene odgovornosti bila predhodno vključena tudi v strateške dokumente držav, ki bi s tem podale zgled za strateška predpisovanja v aktih družb. V letu 2011 je le 15 od 27 držav EU imelo družbeno odgovornost vključeno v svoj strateški dokument (*A renewed EU strategy*, 2011). Med državami brez prisotnosti strategije družbene odgovornosti na nacionalnem nivoju je, žal, bila tudi Slovenija, kot nadomestek pa obstajajo različne pobude civilnih iniciativ na tem področju. (Bohinc, 2016, op. cit).

Nadaljevanje predmetne implementacije preko strategij (politik) družb bi bilo potrebno tudi v na korporativnem nivoju, kjer bi bilo treba vpeljati skrb in aktivnosti za družbeno odgovornost, tako za družbe kakor za njihove organe vodenja in nadzora, pri tem pa opredeliti tudi sistem sankcij za nespoštovanje le-teh.<sup>33</sup> Pri tem bi se lahko v korporacijsko zakonodajo, poleg zahteve po strateškem načrtovanju zavez družbene odgovornosti, vpeljali tudi obvezno razkritje in poročanje preko letnih poročil – trajnostno poročanje (ne samo za SJI).<sup>34</sup> Doslej je namreč predmetno poročanje obvezno le za SJI, CSRD naj bi to razširila tudi na srednja in mala podjetja, ni pa nobenih ovir, da predmetno trajnostno poročanje in s tem strategije (politike) družbeno odgovornega poslovanja družb ne opredelimo za posamezne kategorije družb, po vzoru korporativnega upravljanja (t.i. State-Owned Companies – družbe, katerih deleže so v lasti države ali lokalne skupnosti – podrobneje infra).

Da tovrstna razmišljanja in ureditev družbene odgovornosti niso le plod domišljije in velike želje okolja in stroke, da korporacije vrnejo vsaj del svojih dobičkov, najdemo odličen primer v zakonodajni praksi v Indiji, kjer že od leta 2013, najprej fakultativno, od 2021 leta pa obligatorno, urejajo družbeno odgovorno poslovanje družb v korporacijski zakonodaji.

V Indiji so pred letom 2013 vsa podjetja prostovoljno sprejemala korake za izboljšanje družbene odgovornosti, razen določenih posameznih vladnih predpisov in predpisov v zvezi z varovanjem okolja. Družbena odgovornost podjetij pa je postala pomembna v prenovljenem zakonu o indijskih družbah (Companies Act 2013<sup>35</sup> - v nadaljevanju: ICA) ter sprejetih Pravilih družbe o politiki družbene odgovornosti družbe v 2014 (v nadaljevanju: Pravila).<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Obsežna določila povezana z odškodninsko odgovornostjo organov vodenja in nadzora po ZGD-1 (263. člen in naslednji) so namenjena ravnanju organov v dobro družbe, kar stimulira uporabo poslovnega družbeno odgovornega poslovanja družbe in posledičnega pridobivanja koristi. Angleški Companies Act (2006) pa pa dodatno določa, da organi vodenja in nadzora po 172. členu morajo skrbeti tudi za interese zaposlenih, odnose z dobavitelji, potrošniki in preostalimi deležniki, skrbeti za okolje v katerem družba posluje ter skrbeti za enakopravnost med člani podjetja. Takšna razširjena dikcija pa seveda dopušča tudi možnost etičnega modela družbeno odgovornega poslovanja, pri čemer se postavlja utemeljeno vprašanje, kakšen bi bil pogled na to, v kolikor bi družba s takšnim poslovanjem ustvarila izgubo. Podrobneje (Gale, 2019, op. cit.: 457).

<sup>34</sup> Podrobneje tudi (Nikolić in Zlatanović, 2018).

<sup>35</sup> The Gazette of India Extraordinary, Part II-Section 1, No. 27, New Delhi, the 30th August, 2013/Bhadrapada 8, 1935 (Saka). Dostopno na: <http://www.mca.gov.in/Ministry/pdf/CompaniesAct2013.pdf>.

<sup>36</sup> The Companies (Corporate Social Responsibility Policy) Rules, 2014, Published vide Notification No. G.S.R. 129(E), dated 27th February, 2014.

135. člen ICA vključuje naslednja merila in kriterije za družbe, ki so zavezane (kogentno) slediti družbeno odgovornemu poslovanju, in sicer:

- če je neto vrednost družbe enaka ali presega INR 500 Crores<sup>37</sup>
- če je promet družbe enak ali presega INR 100 Crores<sup>38</sup> in
- če je čisti dobiček enak ali presega INR 5 Crores<sup>39</sup>

Če družba v katerem koli poslovnem letu izpolni katerega izmed zgornjih pogojev, mora ustanoviti in imenovati Komisijo za družbeno odgovornost podjetij, kot Komisijo upravnega odbora družbe (podobno kot t.i. revizijska komisija), ki jo sestavljajo najmanj trije direktorji, od katerih je eden neodvisni direktor. V kolikor ima upravni odbor manj kot tri direktorje, ni potrebno imenovati novega direktorja v upravni odbor in ima tudi komisija le dva člana. Prav tako pa, v kolikor družba nima neodvisnega direktorja, ji ni potrebno, zgolj za potrebe Komisije, imenovati posebej neodvisnega direktorja. Komisija mora tudi oblikovati in priporočiti upravnemu odboru v sprejem Politiko družbene odgovornosti podjetja (v nadaljevanju: Politika), ki navaja dejavnosti podjetja, kot so določene v Prilogi VII ICA<sup>40</sup>, in tudi priporočiti višino zneskov, namenjenih za porabo za posamezno

<sup>37</sup> Cca. 59,183 milijon EUR (2.2.2022).

<sup>38</sup> Cca. 11,836 milijon EUR (2.2.2022).

<sup>39</sup> Cca 591.838 EUR (2.2.2022).

<sup>40</sup> Priloga VII ICA določa dejavnosti, ki jih podjetja lahko vključijo v svoje politike družbene odgovornosti. Dejavnosti v zvezi z: (i) Izkoreninjanjem lakote, revščine in podhranjenosti, spodbujanjem zdravstvenega varstva, vključno s preventivnim zdravstvenim varstvom in sanitarnimi pogoji, vključno s prispevkom k ustanovitvi Swach Bharat Kosh s strani Central Vlada za spodbujanje sanitarij in zagotavljanje varne pitne vode. (ii) Spodbujanjem izobraževanja, vključno s posebnim izobraževanjem in zaposlovanjem, ki krepi poklicne spretnosti, zlasti med otroki, ženskami, starejšimi in drugače sposobnimi ter projekti za izboljšanje preživetja. (iii) Spodbujanjem enakosti spolov, opolnomočenjem žensk, ustanavljanjem domov in prenočišč za ženske in sirote; vzpostavitev domov za ostarele, dnevnih centrov in drugih objektov za starejše občane ter ukrepov za zmanjševanje neenakosti, s katerimi se soočajo socialno in ekonomsko zaostale skupine. (iv) Zagotavljanjem okoljske trajnosti, ekološkega ravnovesja, zaščite flore in favne, dobrega počutja živali, kmetijskega gozdarstva, ohranjanja naravnih virov in ohranjanja kakovosti tal, zraka in vode, vključno s prispevkom v Sklad Clean Ganga, ki ga je ustanovila centralna vlada za pomlajevanje reke Ganga. (v) Varstvom narodne dediščine, umetnosti in kulture, vključno z obnovo stavb in območij zgodovinskega pomena ter umetniških del; postavitve splošnih knjižnic; promocija in razvoj tradicionalne umetnosti in rokodelstva. (vi) Ukrepi v korist veteranov oboroženih sil, vojnih vdov in njihovih vzdrževanih članov, veteranov centralnih oboroženih policijskih sil (CAPF) in centralnih paravojaških sil (CPMF) ter njihovih vzdrževanih oseb, vključno z vdovo; (vii) usposabljanje za spodbujanje podeželskega športa, nacionalno priznanih športov, par olimpijskih športov in olimpijskih športov. (viii) Prispevkom v državni sklad predsednika vlade 8 [ali Sklad predsednika vlade za pomoč državljanom in pomoč v izrednih razmerah (PM CARES Fund)] ali kateri koli drug drug sklad, ki ga ustanovi centralna vlada. za socialno-ekonomski razvoj ter razbremenitev in blaginjo redovne kaste, plemen, drugih zaostalih slojev, manjšin in žensk. (ix) (a) Prispevkom k inkubatorjem ali raziskovalno-razvojnimi projektom na področju znanosti, tehnologije, inženiringa in medicine, ki jih financira centralna vlada ali državna vlada ali podjetje javnega sektorja ali katera koli agencija centralne vlade ali državne vlade; in (b) prispevkom za javno financirane univerze; Indijski inštitut za tehnologijo (IITs); Nacionalni laboratoriji in avtonomna telesa, ustanovljena v okviru Ministrstva za atomsko energijo (DAE); Oddelek za biotehnologijo (DBT); Oddelek za znanost in tehnologijo (DST); Oddelek za farmacijo; Ministrstvo za ajurvedo, jogo in naturopatijo, Unani, Siddha

kategorijo iz priloge. Sama politika mora navajati seznam projektov oziroma programov CSR, področja na katerih se bodo izvajali projekti, način izvedbe, način porabe sredstev in urnik projektov, mehanizem spremljave ter podrobnosti o potrebi in presoji učinka CSR.<sup>41</sup>

Znesek, ki ga opredeljuje ICA, je vsaj dva odstotka povprečnega čistega dobička družbe v zadnjih treh poslovnih letih. Ta znesek je potrebno porabiti v skladu s sprejeto Politiko družbene odgovornosti podjetij (na podlagi priloge VII), pred potekom treh poslovnih let. Če pa sprotna poraba za družbeno odgovornost podjetij ne dosega dveh odstotkov, v skladu s Politiko, se morajo navesti podrobni razlogi in obrazložitev za neporabljen znesek in podrobnosti o prenosu neporabljenega zneska v določen sklad iz priloge VII, in sicer v roku 6 mesecev pred iztekom finančnega leta.

V skladu s pristopom »upoštevaj ali pojasni« pa mora Komisija za družbeno odgovornost upravnemu odboru pojasniti razlog, zakaj tega zneska ni porabila v skladu s sprejeto Politiko.

### **Spremembe ICA v letu 2021**

V letu 2021 je indijska vlada<sup>42</sup> sprejela spremembe ICA in Pravil na način, da določenih dejavnosti ni mogoče vključiti kot del upravičene porabe za Politiko družbeno odgovornosti družbe (t.i. negativna definicija), in sicer za:

- dejavnosti, ki se izvajajo v okviru običajnega poslovanja podjetja ali tiste, ki so v korist samo njegovim zaposlenim,
- politične prispevke,
- sponzorske dejavnosti,

---

in homeopatijo (AYUSH); Ministrstvo za elektroniko in informacijsko tehnologijo in drugi organi, in sicer Organizacija za raziskave in razvoj obrambe (DRDO); Indijski svet za kmetijske raziskave (ICAR); Indijski svet za medicinske raziskave (ICMR) in Svet za znanstvene in industrijske raziskave (CSIR), ki se ukvarjata z izvajanjem raziskav v znanosti, tehnologiji, inženirstvu in medicini, katerih cilj je spodbujanje ciljev trajnostnega razvoja (SDG) (x) Projekti razvoja podeželja (xi) Slum razvoj območja. Pojasnilo.- Za namene te točke izraz "območje slumov" pomeni katero koli območje, ki ga za takšno razglaši centralna vlada ali katera koli državna vlada ali kateri koli drug pristojni organ na podlagi katerega koli zakona, ki trenutno velja. (xii) Upravljanjem nesreč, vključno z dejavnostmi pomoči, sanacije in obnove.

<sup>41</sup> Dostopno na: <https://taxguru.in/company-law/csr-provisions-schedule-vii-companies-act-2013.html>.

<sup>42</sup> Podrobnje (Rao, 2021).

- izpolnjevanje zakonskih obveznosti in dejavnosti, ki se izvajajo zunaj Indije (razen usposabljanja športnega osebja, ki predstavlja državo ali državo na nacionalni ali mednarodni ravni).

Hkrati pa je sprememba v 2021 prinesla tudi nekatere razširitve Dejavnosti, ki jih je zdaj mogoče vključiti kot CSR, in sicer:

- dejavnosti, ki so povezane s COVID-19 v običajnem poteku poslovanja: to zajema podjetja, ki se ukvarjajo z raziskavami in razvojem cepiv, medicinskih pripomočkov in zdravil, povezanih s COVID-19, tudi če je taka dejavnost v njihovem običajnem poteku poslovanja. Ta izjema je dovoljena do proračunskega leta 2022-2023. Vendar pa mora družba v svojem letnem poročilu razkriti ločeno in takšne raziskave in razvoj izvajati v sodelovanju z inštitutom, navedenim v Prilogi VII ICA.
- pridobitev ali ustvarjanje kapitalskega sredstva pod pogojem, da ni v lasti podjetja: sredstvo, ustvarjeno s sredstvi družbene odgovornosti podjetij, mora biti v lasti organizacije, ki jo podpira, ali ljudi, ki jim projekt služi (na primer kolektivov, kot so skupine za samopomoč) ali javni organ.

Dopolnitev ICA je prinesla tudi določene spremembe glede pojmovanja administrativnih stroškov, Čeprav izraz administrativni režijski stroški ni bil izčrpno naveden niti v osnovni zakonodaji, ga amandma opredeljuje kot stroške, ki nastanejo za „splošno upravljanje in administracijo“ funkcij družbene odgovornosti podjetij v podjetju. S tem se sedaj izključuje "...stroške, ki nastanejo neposredno zaradi načrtovanja, izvajanja, spremljanja in vrednotenja določenega projekta ali programa družbene odgovornosti ...". To pomeni, da lahko te stroške zdaj obravnavamo kot del samega programa, kar omogoča večjo dodelitev sredstev za te dejavnosti. Vendar pa ostaja zgornja meja administrativnih stroškov v višini petih odstotkov izdatkov za družbeno odgovornost podjetij.

Tudi glede neporabljenih sredstev za CSR podjetij so bile sprejete novitete, da je potrebno vsa neporabljena sredstva družbene odgovornosti podjetij, ki ostanejo ob koncu poslovnega leta, prenesti v 30.dneh na posebne račune (t.i. račun za neporabljena sredstva za CSR). Te zneske je treba potem porabiti v naslednjih treh poslovnih letih v skladu s politiko družbene odgovornosti podjetij. Če ti zneski ostanejo neporabljeni tudi po triletnem obdobju, jih je treba v šestih mesecih po

koncu poslovnega leta prenesti v sklad, naveden v Prilogi VII ICA (kot je npr. nacionalni sklad za pomoč, sklad za obvladovanje nesreč itd.). Če pa sredstva niso bila dodeljena nobenemu projektu družbene odgovornosti podjetij, se ta neporabljeni znesek v šestih mesecih po koncu poslovnega leta prenese v sklad, naveden v Prilogi VII ICA.<sup>43</sup>

Če je podjetje za družbeno odgovornost podjetij porabilo zneske, ki presegajo obvezna dva odstotka, lahko takšne presežne zneske pobota s porabo za družbeno odgovornost podjetij v naslednjih treh poslovnih letih. Za to pa mora upravni odbor sprejeti sklep. Pomembno je omeniti, da takšni presežni zneski ne morejo vključevati presežka, ki izhaja iz dejavnosti družbene odgovornosti podjetij. Npr., če se iz sredstev, pridobljenih s skladi družbene odgovornosti podjetij, pridobijo kakršne koli obresti, bi se te obresti obravnavale kot presežek, vendar jih ni mogoče pobotati iz proračuna družbene odgovornosti podjetij za naslednje leto.

Spremembe vključujejo tudi obvezna razkritja CSR na spletni strani, kar pomeni, če ima podjetje spletno stran, mora obvezno razkriti sestavo Komisije za družbeno odgovornost podjetij, svojo Politiko družbene odgovornosti podjetij in projekte, ki jih je odobril upravni odbor.

Komisija za družbeno odgovornost podjetij mora oblikovati letni akcijski načrt za porabo sredstev za družbeno odgovornost podjetij, ki navaja projekte družbene odgovornosti podjetij, načrte izvajanja in spremljanja ter podrobnosti ocene učinka. Če pa je poraba podjetja za družbeno odgovornost podjetij manjša od INR 50 lakh<sup>44</sup>, ni treba ustanoviti komisije za družbeno odgovornost podjetij. Upravni odbor bo v takem primeru opravljaj naloge komisije.

Politika družbene odgovornosti podjetij mora vključevati dodatne podrobnosti o filozofiji družbene odgovornosti podjetij, njenih vodilnih načelih za izbiro projektov, izvajanja in spremljanja dejavnosti ter oblikovanje letnega akcijskega načrta. Dodatno pa so spremembe vplivale tudi na letna razkritja, ki so sedaj bolj podrobna in zahtevajo informacije o sestavi komisije za družbeno odgovornost podjetij, njegovih sestankih, zneskih, prenesenih na neporabljen račun družbene odgovornosti podjetij ali v sklad, naveden v Prilogi VII ICA, in kapitalskih sredstvih,

---

<sup>43</sup> Dostopno na: <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/developing-contemporary-india/csr-act-amendments-all-you-need-to-know/>.

<sup>44</sup> Čca. 58.361 EUR (2.2.2022).

ki so bila ustvarjena, pridobljena ali prenesena. Poleg tega pravila zdaj zahtevajo, da glavni finančni direktor podjetja (ali enakovreden) potrdi, da so bila sredstva družbene odgovornosti podjetij izplačana in porabljena na način, ki ga je odobril upravni odbor. Vključiti je treba podrobnosti o opravljenih ocenah učinka, posebna razkritja zneskov, nastalih za administrativne režijske stroške, in vse druge informacije o projektih družbene odgovornosti podjetij, ne glede na to, ali gre za nove projekte ali projekte v teku.

Dodatno pa so bile določene tudi denarne kazni za neskladnost, kjer je za razliko od prejšnje filozofije 'name and shame' (ime in sramota)<sup>45</sup> vpeljan nov koncept, uvedle pa so se denarne kazni za podjetje in vsakega uradnika, ki ne izpolnjuje obveznosti.

<sup>46</sup>

S spremembami Pravil družbene odgovornosti podjetij, se je prvič omogočilo mednarodnim organizacijam, da pomagajo in igrajo vlogo v ekosistemu družbene odgovornosti podjetij. Pravila opredeljujejo „mednarodno organizacijo“ kot tisto, ki je priglašena v skladu z Zakonom Združenih narodov (privilegiji in imunitete) iz leta 1947. To zajema subjekte, kot so Mednarodna organizacija dela, Svetovna zdravstvena organizacija, Organizacija za prehrano in kmetijstvo Svetovne banke, Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO) in Mednarodni denarni sklad. Pravila dovoljujejo tudi družbam, da imenujejo mednarodno organizacijo za načrtovanje, spremljanje in vrednotenje projektov ali programov družbene odgovornosti podjetij v skladu s svojo politiko ter za krepitev zmogljivosti lastnih skupin za družbeno odgovornost podjetij. Vendar pa so stroški ali honorarji, plačani takšnim subjektom, omejeni z zgornjo mejo pet odstotkov upravnih režijskih stroškov, če se nanašajo na splošno vodenje in upravljanje funkcij družbene odgovornosti podjetij v podjetju. Pomembna sprememba pa se nanaša tudi na to, da se morajo, od 1. aprila 2021, vsi zgoraj navedeni subjekti obvezno registrirati pri Ministrstvu za korporativne zadeve (Ministry for Corporate Affairs - MCA). Takšni subjekti se morajo prijaviti v predpisani obliki (navesti podatke o svoji pravni osebi, direktorjih, skrbnikih itd.) in nato pridobiti edinstveno registrsko številko CSR. V prihodnje pa mora biti ta edinstvena številka navedena v letnem poročilu podjetij, ki so imenovala takšne agencije. Ta zahteva ne vpliva na projekte, ki so bili že odobreni pred 1. aprilom 2021.

<sup>45</sup> Dejansko je bila zadeva prepuščena logiki »Comply or explain«, ki več kot očitno ni dosegla zelenih učinkov.

<sup>46</sup> Družba se kaznuje z najmanj milijon INR (11.668 EUR), posameznik pa z najmanj INR 2 lakh (2.334 EUR).



Pomembna prednost modela v Indiji je vsekakor, da družba za dejavnosti družbene odgovornosti podjetij daje prednost svojemu lokalnemu območju, od koder deluje. S Politiko CSR iz nabora področij (iz Priloge VII ICA) družba v lastnem poslovnem okolju lahko preferira področja, ki so deficitarna in *mutatis mutandis*. Če bi primerjali takšno vračanje sredstev v lokalno okolje z obdavčevanjem, pridemo do pomembne razlike, da v danem primeru družba sama razporedi sredstva, kot to zahteva okolje, v katerem poslovno deluje. Če pa bi enak znesek namenila davkom, pa bi država razporedila te zneske v skladu s svojo politiko razvoja države, ki pa nujno ne upošteva specifične posameznih lokalnih okolij.

Podoben pristop kot so ga vnesli v korporacijsko zakonodajo v Indiji, bi lahko uvedli tako v slovenski kot tudi evropski pravni prostor. Ker pa sta zakonodajalec in zakonodaja običajno zelo nenaklonjena tovrstnim urejanjem, predvsem opredeljevanju obligatornosti, bo potrebna nekoliko daljša pot. Po načelu izvajanja pritiska na gospodarstvo in lobije, ki bodo sčasoma prepoznali CSR kot nujen element njihovega razmišljanja in delovanja, bo potrebno zadevo predstaviti in trasirati preko nevladnih organizacij in seminarjev v obliki SWOT analiz za družbe, posledično vnesti urejanje v avtonomne akte in jih ponuditi "vzornim" družbam v sprejem in šele na koncu prestopiti v zakonodajno urejanje CSR.

Vsekakor pa je mogoče ugotoviti, da tovrstni predstavljen pristop Indije predstavlja dobro prakso na področju vpeljave koncepta CSR v korporacijsko zakonodajo. Zagotovo bi bilo potrebno predmetni koncept nekoliko modificirati in prilagoditi potrebam evropske korporacijske zakonodaje, vsekakor pa smo mnenja, da bi lahko takšen primer vpeljali kot cilj na nivoju EU in ga zadostili z urejanjem preko direktive. S tem bi pustili državam članicam prosto pot doseganja predmetnega cilja vpeljave CSR področnim zakonodajam.

Ob pomankanju ureditve na nivoju EU, pa to ne bi smelo zaustaviti slovenskega zakonodajalca, da avtonomno ne poizkusi predmetnega primera dobre prakse na nivoju CSR prenesti v slovensko korporacijsko zakonodajo. Kot alternativa pa se ponuja še tudi drugačna oblika urejanja, kot je bilo predstavljeno supra, in sicer preko avtonomnega urejanja v kodeksih in soft law aktih družb, nato pa čez čas preko zakonodajnega postopka v korporacijski zakonodaji. Zagotovo pa bi predmetno dobro prakso lahko povzela Republika Slovenija vsaj za del SJI (družbe, katerih deleži so v lasti države ali lokalnih skupnosti), ki bi jih zavezala preko Slovenskega

državnega holdinga, bodisi kot obligatorno navodilo bodisi kot dobra praksa, povzeta v Kodeks korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države.<sup>47</sup>

#### 4.1.2 Nekatere dodatne možnosti za povečano družbeno odgovornost

Po vzoru nekaterih drugih držav v EU, se tudi v Republiki Sloveniji pojavljajo ideje in predlogi za izboljšanje družbeno odgovornega poslovanja družb, kar se povezuje z izboljšanjem korporativnega upravljanja z uporabo inštrumentarija, kot je trajnostno poročanje ipd. Določene segmente izboljšanja je že povzela slovenska zakonodaja s spremembo ZGD-1K. V ta namen se je konec lanskega leta prenovil tudi Slovenski kodeks upravljanja javnih delniških družb, ki poleg zakonsko determiniranih sprememb vnaša tudi določene prenove, ki so namenjene izboljšanju korporativnega upravljanja, vendar imajo tudi elemente družbeno odgovornega poslovanja družb in povzetkov dobre prakse (poglavje "Trajnostno poslovanje").

Tako so se v nedavni preteklosti pojavile ideje civilne družbe z oznako "Gibanje za družbeno odgovornost – 10 zahtev za družbeno odgovornost".<sup>48</sup> Gibanje vidi družbeno odgovorno ravnanje do prihodnjih rodov v tem, da se kot podlaga družbenemu in političnemu delovanju vzpostavijo svoboda in dostojanstvo posameznika, znanje, izobraževanje in ustvarjalno delo. Družbena odgovornost je namreč odgovornost vsakogar, predvsem pa tudi odgovornost korporacij ter nosilcev kapitala, da svojo družbeno moč uresničujejo v mejah svojih pristojnosti v dobro vseh ljudi in okolja, s tem pa se zagotavlja enako kakovostne pogoje življenja vsem ljudem sedanjega in prihodnjih rodov. (Bohinc in Mulej, 2018).

Gibanje med svojimi desetimi zahtevami izpostavi tudi družbeno odgovorno korporacijsko upravljanje, ki ga povezuje s sprejetjem Državnega programa družbene odgovornosti korporacij, nosilcev kapitala in politične oblasti (državnih organov in političnih strank), ki naj zavezuje vse, da na svoji ravni oblikujejo strategije družbene odgovornosti, korporacije pa posebej, da namenijo zakonsko določen odstotek čistega dobička za strateško opredeljene namene svoje odgovornosti do širše družbene skupnosti. Kot ključno se izpostavlja, da je potrebno predmetno idejo zakonsko urediti kot dolžnost in posledično odgovornost organov

---

<sup>47</sup> Kodeks korporativnega upravljanja s kapitalsko naložbo države (2019). SDH-Slovenski državni holding d.d. Dostopno na [https://www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/Kodeks%20korporativnega%20upravljanja\\_november\\_2019.pdf](https://www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/Kodeks%20korporativnega%20upravljanja_november_2019.pdf).

<sup>48</sup> Dostopno na: <http://www.gibanjeza.com/o-nas.html>.

vodenja in nadzora v gospodarskih družbah. Tako lahko uvidimo, da je tudi v Sloveniji že prisoten »indijski« duh CSR z razliko, da zadeva še ni zakonsko implementirana, vsekakor pa to ne pomeni, da družbe ne bi mogle avtonomno povzeti tovrstnih idej in jih izvajati v smeri zagotavljanja lastnega družbeno odgovornega poslovanja in to transparentno izpostavljati preko določil o trajnostnem poročanju.

Poleg izpostavljenih možnosti za prehod iz poslovnega v etično družbeno odgovorno poslovanje gospodarskih subjektov, lahko podamo tudi določene ideje, za katere bi bila potrebna zgolj zadostna politična volja v Republiki Sloveniji, da bi se ideje zapisale kot navodila družbam, katere deleži so v pretežni ali delni državni in lokalni lasti (po vzoru svojstvenega definiranja SJI). Mednje bi zagotovo lahko postavili že izpostavljene želje po adekvatnem plačilu oziroma pravico do dostojnega in poštenega plačila za opravljeno delo, ki naj bi zagotavljalo človeku dostojno življenje nad pragom revščine. Svoj čas obljubljana plača zaposlenega v višini 1000 EUR neto bi tako lahko bila imperativ SJI, države in lokalnih skupnosti in ne nujno potrebna sprememba delovnopravne zakonodaje. Temu je potrebno dodati, na drugi strani, tudi zakonsko določanje minimalnega zneska, ki naj bi bilo izvzeto iz obdavčevanja z dohodninsko zakonodajo.

Dejstvo je, da ne moremo ves čas pričakovati od družb v zasebni lasti, da bodo vodje sprememb in tudi adekvatnega družbeno odgovornega poslovanja. Njihovo poslanstvo načeloma temelji na opravljanju dejavnosti na trgu, z namenom pridobivanja dobička. Tako kot izpostavlja Štiblar (Štiblar, 2015, op. cit.: 18), je smer načrtovanega upravljanja državnega premoženja sporna z vidika osredotočanja zgolj na ekonomske učinke, pri tem pa povečini pozabljajo na ekološke, sociološke, politične in etične vidike. Zato bi morali, predvsem za družbe v državni (in lokalni) lasti, empirično kvantificirati in sproti verificirati povečevanje letne družbene koristnosti državnih družb na način, da bi izračunavali letni donos v socialnem smislu (npr. zaposlovanje, višina minimalne plače, božičnica ipd.), ekološkem smislu (npr. onesnaževanje, poraba vode, zelena energija ipd.), etični donos (npr. podpiranje športa, kulture, sociale, razvoja lokalnega okolja družbe) ter etični donos (npr. povečevanje etičnih odnosov med zaposlenimi do eksternih deležnikov, kot so prebivalci, ...). S tem bi dejansko državne družbe lahko postale zgled, ki bi se manifestiral preko trajnostnega poročanja in bi zagotavljal večjo enakopravnost in blaginjo med ljudmi, ta pa bi bila tudi teritorialno razporejena točno tam, kjer je potrebna.

## 5 Sklepno

Zahtevne gospodarske razmere in različni eksterni vplivi so povzročili velika nesorazmerja in porast revščine po svetu. Posledično svoj delež pri tem prispevajo tudi gospodarske družbe, zato se v zadnjem obdobju pojavlja moderni trend družbene odgovornosti družb, v povezavi s trajnostnim poročanjem. V tej zvezi se je z zakonodajo na nivoju EU in posameznih držav članic implementiralo trajnostno poročanje in sporočanje nefinančnih podatkov kot standard, ki prisiljuje gospodarske družbe k odgovornjšemu poslovanju, saj so s tem njihove poslovne poteze vedno bolj transparentne. Tako je tudi v slovenskem prostoru z implementacijo NFRD in pripravo predloga CSRD prišlo do pomembnega premika, dodatno pa je slovenski zakonodajalec dopustno prilagodil definicijo SJI, kar je sprva kazalo na velike težave pri poslovanju nekaterih SJI. Slednje pa se je pokazalo tudi kot dodatna prednost in možnost razvoja družbeno odgovornega poslovanja SJI. Ker so SJI zavezani trajno poročati o nefinančnem poslovanju in izdelati poročilo, ki naj vsebuje vsaj informacije o okoljskih, socialnih in kadrovskih zadevah, spoštovanju človekovih pravic ter v zadevah v zvezi z bojem proti korupciji in podkupovanju, bi bilo primerno pripraviti takšne standarde ustreznih politik in poročanja, kot jih je vnesla Indija s svojim ICA, izdelati nabor področij družbeno odgovornega delovanja in določiti minimalno višino potrebnih sredstev, ki naj bi jih družbe za to morale razporediti. Dodatno bi lahko država, poleg predpisovanja in navodil SIJ glede družbeno odgovornega poslovanja, poskrbela tudi za ustrezne zakonske spremembe v obdavčevanju korporacij in posameznikov, s čimer bi dosegla, da bi navodila SJI postala zanimiva tudi za družbe z zasebnim kapitalom, hkrati pa bi se družbeno odgovorno poslovanje usmerilo v race to the top med posameznimi gospodarskimi subjekti, ki bi poleg dobičkonosnosti tekmovali tudi v transformaciji iz poslovnega v etični CSR, na ta način pa omogočili zmanjševanje revščine in razredno razslojenost med ljudmi.

### Pravni viri

Business for Social Responsibility. Dostopno na: [www.bsr.org](http://www.bsr.org).

Communication from the Commission concerning Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development, COM(2002) 347 final, 2.7.2002.

Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A renewed EU Strategy 2011-2014 for the Corporate Social Responsibility. Brussels, COM(2011) 681 final, 25.10.2011.

- Direktiva 2014/95/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 22. oktobra 2014 o spremembi Direktive 2013/34/EU glede razkritja nefinančnih informacij in informacij o raznolikosti nekaterih velikih podjetij in skupin. UL L 330/1 z dne 15.11.2014.
- Green paper on Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility, COM(2001) 366 final, 18.7.2001.
- GRI Standards, 2021. Dostopno na: <https://www.globalreporting.org/how-to-use-the-gri-standards/gri-standards-english-language/>.
- <http://megamindservices.in/pdfs/CORPORATE%20SOCIAL%20RESPONSIBILITY.pdf>.
- <http://quality-texas.org/wp-content/uploads/2014/11/Social-Responsibility-Leonard.pdf>.
- <http://www.anr.si/registri/subjekti-javnega-interesa/>.
- <http://www.gibanjeza.com/o-nas.html>
- [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_21\\_1806](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_1806).
- [https://en.wikipedia.org/wiki/Corporate\\_social\\_responsibility](https://en.wikipedia.org/wiki/Corporate_social_responsibility).
- <https://taxguru.in/company-law/csr-provisions-schedule-vii-companies-act-2013.html>
- <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/developing-contemporary-india/csr-act-amendments-all-you-need-to-know/>
- <https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Corporate-Governance-Cogito-paper.pdf>.
- ICA – Indian Companies Act 2013. The Gazette of India Extraordinary, Part II-Section 1, No. 27, New Delhi, the 30th August, 2013/Bhadrapada 8, 1935 (Saka). Dostopno na <http://www.mca.gov.in/Ministry/pdf/CompaniesAct2013.pdf>
- ISO (The International Organization for Standardization), International Organization for Standardization strategic advisory group on corporate social responsibility, preliminary working definition of organizational social responsibility, ISO/TMB AGCSR N4, 2002.
- ISO, Guidance on social responsibility, ISO, Geneva 2010.
- Kodeks korporativnega upravljanja s kapitalsko naložbo države (2019). SDH-Slovenski državni holding d.d. Dostopno na [https://www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/Kodeks%20korporativnega%20upravljanja\\_november\\_2019.pdf](https://www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/Kodeks%20korporativnega%20upravljanja_november_2019.pdf).
- News release, Business for Social Responsibility, [www.bsr.org](http://www.bsr.org), June 10, 2002.
- Slovenska korporativna integriteta, Smernicam korporativne integritete na pot. <http://www.korporativna-integriteta.si>.
- Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Obnovljena strategija EU za družbeno odgovornost podjetij za obdobje 2011–14. COM(2011) 681 konč., 25.10.2011.
- The Companies (Corporate Social Responsibility Policy) Rules, 2014, Published vide Notification No. G.S.R. 129(E), dated 27th February, 2014.
- United Nations. (2003). The UN and business. Retrieved April 14, 2010 from <http://www.un.org/partners/business/otherpages/procure.htm>.
- United Nations. (2010). Overview of the UN Global Compact. Retrieved from <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.htm>.
- WCED (1987). WCED- Report of the World Commission on Environment nad Development. Dostopno na: <https://www.are.admin.ch/are/en/home/media/publications/sustainable-development/brundtland-report.html>.
- Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21).
- Zakon o revidiranju (Uradni list RS, št. 65/08, 63/13 – ZS-K, 84/18 in 115/21).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1K), Uradni list RS, št. 18/21.

## Literatura

- Amao, O. (2011). *Corporate Social Responsibility, Human Rights and the Law*. London in New York: Routledge.

- Barkemeyer, R. in Napolitano, G. (2009). The UN Global Compact: moving towards a critical mass or a critical state? *Academy of Management proceedings*, (1), 1-6. doi: 10.5465/ambpp.2009.44257937
- Baums, T. (2001). *Bericht der Regierungskommission Corporate Governance: Unternehmensführung, Unternehmenskontrolle, Modernisierung des Aktienrechts*. Köln: Verlag dr. Otto Schmidt.
- Bendell, J. (2004). *Flags of inconvenience? The global compact and the future of the United Nations*. (Research paper No. 22-2004). Pridobljeno na <http://www.nottingham.ac.uk/nubs/ICCSR/research.php?action=download&id=58>.
- Bitanga, J. in Bridwell, L. (2010). *Corporate Social Responsibility and The United Nations Global Compact*. Pace University. 2010. Pridobljeno na <http://www.larrybridwell.com/Corporate%20Social%20Responsibility%20and%20UN%20Global%20CompactBitangaBridwell.pdf>.
- Bohinc, R. (2016). *Družbena odgovornost*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bohinc, R. in Mulej, M. (2018). Deset temeljnih zahtev za družbeno odgovornost. *Zbornik razprav, Gibanje za družbeno odgovornost*. Ljubljana. Pridobljeno na <http://www.irdo.si/irdo2018/referati/a-05-bohinc-mulej.pdf>
- Bowen, H. (1953). *Social responsibilities of the businessman*, 1st ed. New York: Harper.
- Brandšteter, M. *Odnos računovodij do razkrivanja okoljskih informacij*: magistrsko delo. Maribor: Ekonomsko poslovna fakulteta.
- Bratina, B. in Jovanovič, D. (2019). Novosti in povezanost institutov z noveliranim Zakonom o revidiranju in Zakonom o gospodarskih družbah. *Podjetje in delo*, 6-7, 1204-1215.
- Bratina, B., Jovanovič, D. (Ed.), Podgorelec, P. in Primec, A. (2018). *Pravo družb in gospodarsko pogodbeno pravo*. Maribor: De Vesta.
- Čertanec, Ana. (2015). Zagotavljanje spoštovanja človekovih pravic pri delovanju gospodarskih subjektov s sklenitvijo pogodbe. *Podjetje in delo*, (1), 46-71.
- DallaCosta, John. (1998). *The Ethical Imperative: Why Moral Leadership Is Good Business*, Perseus Books.
- Fink Babič, S. in Biloslavo, R. (2012). Trajnostno poročanje podjetij-priložnosti in izzivi. *Organizacija*. 45(1), 14-26.
- Frederick, W. C., Post, J. E. in Davis, K. (1992). *Business and Society: Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*, 7th. ed. New York: McGraw-Hill.
- Gale, M. (2019). Pravni vidiki in pasti družbeno odgovornega poslovanja podjetij. *Podjetje in delo*, 45(3-4), 447-462.
- Grayson, David. (2003). The CSR Brand. *Quality World*, 2003, 10-12.
- Kocbek, M. (2014)., v: Kocbek, M. (red.). *Veliki komentar Zakona o gospodarskih družbah*. 2, dopolnjena izdaja z novelami ZGD-1A do ZGD-1H.
- Kunšek, M. (2021). Trajnostno poročanje-kmalu obvezni element letnega poročanja. *FinD-INFO*. Pridobljeno na <https://www.findinfo.si/medijsko-sredisce/v-srediscu/290415>.
- Lavelle, L. (7. 10. 2002) The Best and Worst Boards: How the Corporate Scandals Are Sparking a Revolution in Governance. *BusinessWeek*, str. 104-114.
- Nikolić, J. in Zlatanović, D. (2018). Corporate Governance and Corporate Social Responsibility Synergies: A Systemic Approach. *Naše gospodarstvo*, 64(2), 36-46.
- Oryszczuk, S., Mertenskötter, P., Sijmons, R. and Brand, M. (2021). *The EU's Green Capitalism Takes Shape: Taxonomy Screening Criteria and Corporate Sustainability Reporting*. Pridobljeno na <https://www.covfinancialservices.com/2021/05/the-eus-green-capitalism-takes-shape-taxonomy-screening-criteria-and-corporate-sustainability-reporting/>.
- Pedersen, E. R. in Andersen, M. (2006). Safeguarding corporate social responsibility (CSR) in global supply chains: how codes of conduct are managed in buyer-supplier relationships. *Journal of Public Affairs*, 6(3-4), 228-240.
- Rao, S. (9. 2. 2021). New amendments to the CSR Act: All you need to know. *Philanthropy & CSR*. Pridobljeno na <https://idronline.org/new-csr-act-amendments-updates-and-all-you-need-to-know/>.
- Reynolds, Larry. (1994). *Beyond Total Quality Management*. Sheldon Business Books.
- Rezec, T. (2021) *Trajnostno poročanje v farmacevtski industriji*: magistrsko delo. Maribor: Ekonomsko poslovna fakulteta.

- Smith, N. C. (2003). Corporate Social Responsibility: Whether or How?, *California Management Review*, 45(4), 52-76.
- Štiblar, F. (2015). Privatizacija: ne kaj, ampak tudi zakaj, komu in kako. *Gospodarska gibanja*. 477, 6-27.
- Viršek, D. (26. 8. 2018). Finančni plus ni edini vidik uspeha podjetja. *Delo*. Pridobljeno na <https://www.delo.si/gospodarstvo/novice/financni-plus-ni-edini-vidik-uspeha-podjetja/#!>
- Waddock, S., Rasche, A. (2012). *Building the responsible enterprise: where vision and values add value*, stanford *Business Books*. Stanford: Stanford University Press.
- Welford, R. (2003) Corporate Social Responsibility in Europe and Asia. Critical Elements and Best Practice. *The Journal of Corporate Citizenship*, (13), 31-47.





# ODNOS DO OKOLJA IN NARAVNIH VIROV ODSEVA TUDI V PRISTOPU DO REVŠČINE IN REVNIH

RAJKO KNEZ

Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, Slovenija  
rajko.knez@us-rs.si

**Sinopsis** Prispevek išče odgovore o vprašanih korelacije odnosa posameznika in družbe do drugega posameznika, potrebnega pomoči na eni in do okolja na drugi strani. Zakaj namreč ob vsem znanju, ki ga imamo kot civilizacija (in imamo ga največ doslej), še vedno dan za dnem škodujemo okolju, sebi in drugim, ki v njem živijo in tudi prihodnjim generacijam (kot da jih ne bi imeli radi, kot da bi jim želeli slabo). Družba, ki uči vključevanja in zavrača izključevanje, je sposobna izražati skrb. Izražanje skrbi za drugega posameznika, potrebnega pomoči ali revnega, ni oddaljeno od občutka za okolje v katerem živimo, kot tudi ne od skrbi za prihodnje generacije. Družba potrebuje znanje, vendar je treba dati poudarke tudi odgovorom na vprašanje zakaj in s tem vplivati na razvoj misli in te na občutke; torej, zakaj potrebujemo solidaren in skupnosten odnos do drugega, zakaj potrebujemo etičen vzdržen odnos do okolja; in ne samo, kako naj se ravna. Gre za kreposti, ki bi jih države morale spodbujati.

**Ključne besede:**

varovanje okolja,  
revni,  
ranljive skupine,  
empatija,  
odgovornost do  
drugega,  
individualnost,  
neracionalnost,  
generacijska  
solidarnost,  
medgeneracijska  
odgovornost

# ATTITUDE TOWARDS THE ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES REFLECTS ALSO IN THE APPROACH TO POVERTY AND THE POOR

RAJKO KNEZ

Constitutional Court of the Republic of Slovenia, Ljubljana, Slovenia  
rajko.knez@us-rs.si

**Abstract** The article tries to answer the correlation between an individual's attitude and society towards another individual in need of help on the one hand and towards the environment on the other. Why, with all the knowledge we have as a civilization (and we have the most so far), we are still harming the environment day after day, ourselves, the people who live in it and the future generations, as if we do not like them, as if we would like to harm them). A society that teaches inclusion and rejects exclusion is able to express concern. Expressing concern for another individual in need of help or the poor is not far from a sense of the environment we live in, nor from caring for future generations. Society needs knowledge, but emphasis must also be placed on answering the question why and with that influencing the development of thoughts and feelings; therefore, why do we need solidarity and communal attitude towards others, why do we need an ethically sustainable attitude towards the environment; and not just how to handle it. These are virtues that countries should promote.

**Keywords:**

environmental protection, the poor, vulnerable groups, empathy, responsibility to others, individuality, irrationality, intergenerational solidarity, intergenerational responsibility

## 1 Uvod

Ena mojih prvih misli o odnosu do okolja in njegovi povezavi z revščino, je t. i. »prekletstvo naravnih virov«. Znani ekonomisti (npr. *Humphreys, Sachs, Stiglitz*) pogosto svarijo o tem fenomenu: *There is a curious phenomenon that social scientists call the »resource curse«* (Soros, 2007). Danes je tema analizirana iz različnih vidikov, pri vseh pa se ugotavlja, da izkoriščevanje okolja in naravnih virov običajno prinese ekonomske koristi peščici, eliti, medtem ko večina prebivalstva, še posebej revnejši in ranljivi sloji, pri tem ni udeleženi. Še več, pogosto so tudi izkoriščani. Ali kot cenena delovna sila ali kot prebivalci v degradiranih okoljih, nevarnih za zdravo življenje.

Vendar pa gre pri vprašanju korelacije med odnosom do okolja in odnosom do revščine za več kot le za omenjeni vidik. Vidim več razlogov za povezanost. Gre tudi za odnos med *javnim in zasebnim interesom*. *Javni interes* teži k ohranjanju narave, varovanju okolja, zadržanosti pri izkoriščanju naravnih virov v korist prihodnjim generacijam; *zasebni interesi* pa, nasprotno, težijo k izkoriščanju naravnih virov za namene ekonomskih koristi. Trk javnega in zasebnega interesa se v odnosu med okoljem in revščino kaže v obratnem sorazmerju: zasebni interes praviloma želi *pridobiti* čim več od okolja in narave in obratno, *dajati* čim manj. Zasleduje svojo osnovno substanco - večjo akumulacijo (virov, bogastva, moči...) Temu prav nasprotno je pridobljeno akumulacijo deliti z drugimi. Omenjeno je izhodišče razmišljanj o omejeni korelaciji. Zato ima prispevek poudarek najprej v vprašanju »odnosa« in »občutka«, šle nato sledi družbeno-pravna konotacija. Pravnim vidikom odnosa do okolja in odnosa do revnih je posvečen zadnji del prispevka. Pred tem me zanima omejeno primarno težišče; gre torej za subjektivno dojetje okolja in drugega posameznika, torej kakšna je korelacija med obema. Uporabljena je induktivna metoda: od individualnega k splošnemu. Menim namreč, da je v osrčju naslovne teme omenjena subjektivnost. Odnosa do drugega, tako kot odnosa do okolja, namreč ne moremo zaukazati.

Ne glede na pojasnjeno, vprašanje gotovo sega tudi na sistemsko raven družbenega ustroja tako držav, kot (institucionalnih) mednarodnih integracij. Vendar moje ambicije v tem prispevku do teh vprašanj ne sežejo. Prvenstveno razmišljam z vidika posameznika, ne sistema. Znotraj kateregakoli sistema je vprašanje odnosa do okolja na eni in do pomoči potrebnega sočloveka na drugi strani lahko podobno. Ne potrebujemo takšnega ali drugačnega sistema, da bi nam narekoval določen odnos.

Vendar pa je treba v isti sapi pritrrditi, da lahko družbeni sistem in ravnanja oblastnih organov pomembno vplivajo na prepričanja javnosti. Tega nikakor ne gre zanemariti. Žal se ne spomnim več naslova dokumentarnega filma o preganjanju Židov, kjer sem zasledil misel, ki se mi je močno vtisnila v spomin: *kadar imamo ranljivo skupino, prepričanje usmerjeno proti njej in politiko (družbeni sistem), ki to podpira, so izpolnjeni pogoji za pogrom nad takšno ranljivo skupino*. S tem se strinjam. Podobno lahko ugotovim tako za odnos do okolja,<sup>1</sup> kot za odnos do revnih slojev prebivalstva.<sup>2</sup>

## 2 O občutkih do in za drugega, odklonu od individualnosti

### 2.1 Uvodno

V pripravi na pisanje tega prispevka sem prebral številna dela, ki bi, vsaj po naslovu sodeč, odgovarjala na vprašanje povezanosti med socialnimi pravicami in socialno naravnostjo družbe na eni strani ter odnosom do okolja na drugi.<sup>3</sup> V iskanju odgovora na vprašanja *izvora* omenjene korelacije odnosa do okolja in do revnih, kjer bi *tertium comparationis* bil občutek posameznika, nisem bil uspešen. Našel sem le posredne odgovore.

Naj pojasnim, zakaj izhajam iz omenjenega *tertium comparationis*. Vedno me je namreč fasciniralo vprašanje, kaj je tisto, kar v človeku spodbuja pomoč in občutek odgovornosti za drugega. To pogosto imenujemo empatija, vendar me je zanimalo od kod ta prihaja? Zavedam se, da je to vprašanje, ki presega mojo pravniško izobrazbo, vendar pa obstaja s pravom tesna vez; namreč, tudi v pravu pravniki

---

<sup>1</sup> Npr. po drugi svetovni vojni je bilo treba na novo izgraditi porušeno Evropo. Ustanovitev Evropske skupnosti za premog in jeklo, Evropske skupnosti za jedrsko energijo in nato še Evropske gospodarske skupnosti, je temeljila ravno na tem cilju, hkrati pa je želela povečati ekonomsko prosperiteto prebivalstva, ki je preživelo vse grozote omenjene vojne. Omenjene skupnosti so omogočile razvoj ekonomskega in gospodarskega sistema posameznih držav članic, mednarodno trgovino in omenjeni cilji so se pričeli uresničevati. Pri vsem tem pa se je v veliki meri pozabilo na okolje. Takrat smo živeli t. i. *kurativni sistem*, katerega vodilo je bilo, da se lahko vsak poseg v okolje tudi popravi. Stroški in restituciji so bili seveda stroški družbe kot celote, ne individualizirani. Šele z velikimi industrijskimi nesrečami (Seveso, Bophal, Černobil) se je izoblikovalo spoznanje, da je potrebno preiti k *preventivnemu sistemu* varstva okolja, torej presojo *ex ante* poseganja v prostor, in sistema predpisi in nadzoruj. (*command and control*). Želim pojasniti, da je v kurativnem sistemu bila prevladujoča miselnost, da je človek takšen gospodar okolja, ki ga lahko zelo obremenjuje, ne da bi se pri tem oziral na zdravo življenjsko okolje ali celo na dolg do prihodnjih generacij. Ker so oblasti takšen sistem podpirale, je bil tudi množično sprejet. Potrebna so bila desetletja, preden se je spoznala zmeta takšnega sistema.

<sup>2</sup> Kako so nemočni pomoči potrebni, je veliko primerov. Naj omenim begunce, predvsem tiste, ki se zaradi strahu za svoje življenje podajo na kalvarijo in iskanje svoje ali družinske rešitve. Te primere lahko vsakodnevno že dlje časa opazujemo. O kritikah tega sistema sem pisal v ločenem mnenju k zadevi U-I-59/17, v kateri je Ustavno sodišče RS presojalo določbe o ravnanju z migranti po Zakonu o tujcih. Uradni list RS, št. 62/2019 in OdlUS XXIV, 14 | 18.09.2019.

<sup>3</sup> Kot pravnik se namreč težje ukvarjam z razlogi, lažje bi mi bilo izhajati iz dejstev in nanje aplicirati pravo oziroma pravila (pravne subsumpcije sem navajen).

delujemo za drugega, smo »v službi (za) drugega«, še najbolj pa med pravniki to velja za sodnike (vse kar sodnik počne, počne za drugega). Zato ne gre toliko za vprašanje *kaj* delamo, ampak *zakaj* delamo. Šele s tem vprašanjem iščemo odgovor na vprašanje bistva poklica.<sup>4</sup> Zato pravimo, da je pravniški poklic poslanstvo, bolj natančno poslanstvo dobrega in pravičnega (*ius est ars boni et aequi*). Tudi zato mora pravnik imeti izoblikovan in izostren čut, tako za posameznika kot tudi za delovanje družbe. To se zdi dovolj, da lahko opravičim vprašanje, od kod občutek za drugega. Če znam odgovoriti nanj, potem je verjetno le manjši korak do odgovora na vprašanje, kakšen je čut za okolje.

## 2.2 O občutku do in za drugega

Namreč, če imam kot posameznik izostren čut za drugega, potem to, verjetno, podobno velja tudi za občutek do okolja. To sicer ni subjekt kot človek. Čeprav pravo okolju ne omogoča subjektivitete, pa mu vendarle priznava posebno varstvo.<sup>5</sup> Prav tako kot *alter ego* omogoča nevladnim organizacijam (z ustreznim statusom) zastopanje interesov okolja in narave (za katere mora sicer v prvi vrsti skrbeti oblast). Kar želim povedati je naslednje: kot hipotezo si postavljam trditev, da ima tudi čut posameznika do drugega posameznika, vsaj v osnovi, potencial razvijanja občutka do okolja in narave. Zato se najprej posvetim vprašanju kaj je pri posamezniku tisto, kar sproža občutke za drugega.

Zanimiva so dognanja posameznih strok, npr. nevroznosti, da občutke do in za drugega (*pro-social effects*) pripisujejo npr. oksitocinu (nevrotransmitter in tudi hormon,<sup>6</sup> ki v nas spodbuja občutek družabnosti, zadovoljstva, občutek zaupanja, željo po skupnem delu, nasprotno od individualnosti, spodbuja posameznikove pro-socialne učinke).<sup>7</sup> Vpliva tudi na vprašanje zaupanja do drugega (Kosfeld, Heinrichs, Zak, Fischbacher, Fehr, 2005), spodbuja dobrosrčnost (Zak, Stanton, Ahmadi, 2007) in vpliva na posameznikov splošni uspeh. Podobno je v družbi. Družba, ki ne spodbuja individualizma,<sup>8</sup> ampak sodelovanje med posamezniki, bo praviloma

<sup>4</sup> S tem si pojasnimo tudi, kaj nas osrečuje. Ne osrečuje nas to, kaj počnemo, ampak predvsem, zakaj nekaj počnemo. Če v svojem delu ne vidimo smisla, je to razlog za nezadovoljstvo. Na vprašanje, zakaj nekaj počnemo, marsikdo ne zna odgovoriti.

<sup>5</sup> Okolje in narava nista sinonima. Razlikovanje je pomembno predvsem iz pravnih razlogov. Poseganje v naravo je s pravili urejeno strožje (narava se ohranja), kot v okolje (okolje se »le« varuje).

<sup>6</sup> Oxytocin is a peptide and is both a neurotransmitter (affecting the brain) and a hormone (affecting the body) (Springham, Thorne in Brooker, 2014).

<sup>7</sup> Glej o tem številno literaturo: (Piva, Chang, 2018; Kohli et al, 2019; Feldman, 2020; Gordon, Martin, Feldman in Leckman, 2011).

<sup>8</sup> Kot ugotavlja (Harari, 2018), smo ljudje individualisti (in v tem vidi številne težave).

uspešnejša, tudi bolj prilagodljiva.<sup>9</sup> Skrb, sodelovanje in empatija omogočajo skrbeti za druge, kar vključuje, na primer tudi skrb za prihodnje generacije, in to že pomeni tudi korak v presojo odnosa do okolja (kajti, skrb za prihodnje generacije v osrčju pomeni skrb za ohranjanje okolja in narave, v kateri bosta oziroma v katerem bodo prihodnje generacije živele). To je ustrezno ponazorila odločitev nemškega Zveznega ustavnega sodišča, ki je presojalo zakonodajo o boju proti podnebnim spremembam.<sup>10</sup> Zdi se, da družbe delujejo podobno kot človek in tudi kot organizacije. To je logično, kajti v osrčju organizacije je človek oziroma posameznik, zato na primer tudi sam ocenjujem poudarjanje individualnosti, kot odmik od delovanja v skupnosti,<sup>11</sup> od značilnosti empatije, od odgovornosti za drugega, kar inherentno (*inter alia*) večja tudi pohlep, kajti posameznik žrtvuje druge za dosego osebne cilja, namesto da bi za druge skrbel.

Empatija je namreč tista, ki poganja dobro v odnosih. *Homo sapiens* naj bi se odlikoval ravno po tem, da je sposoben graditi odnose.<sup>12</sup> Študije kognitivne nevroznanosti poskušajo tudi s poskusi dokazati, da posameznike pritegne pozitivna argumentacija, *zakaj* bo nekaj bolje (Vellani, de Vries, Gaule, Sharot, 2020). Empatija se pogosto izkaže, zaradi povsem človeške narave, kot pogoj za zorenje nekega družbenega okolja. Strokovnjaki to danes imenujejo *uporabljati značilnosti čustvene inteligence*. A kakorkoli že to imenujemo, to pomeni znati delovati v skupini, ji prisluhniti, se prilagajati in, predvsem, (ob)čutiti položaj drugega. Tisti, ki se znanstveno ukvarjajo s temi vprašanji, ugotavljajo, da je manj našega uspeha odvisno od kognitivnega znanja in IQ-ja, in da so sposobnosti čustvene inteligence kar štirikrat bolj pomembne (Goleman, 2001); ali povedano še drugače, med 75 in 96 % osebnega uspeha se giblje vloga dojemanja sebe in odnosov. (Goleman, 2001, str. 32)

Strokovnjaki učijo, da naj komuniciramo od znotraj navzven, ne od zunaj navznoter. Komuniciranje od znotraj navzven je nadgradnja kognitivnega vidika prava. Namreč, velik zunanji del človeških možganov, ki ga polnimo s kognitivno znanostjo, je neokorteks. Ta del možganov omogoča učenje, pridobivanje informacij, jezik, torej racionalnost. Ne pa tudi občutke. To omogoča osrednji – notranji, limbični del

<sup>9</sup> Podobno (Harari, 2018, str. 142).

<sup>10</sup> »The state's duty of protection arising from Art. 2(2) first sentence GG also encompasses the duty to protect life and health against the risks posed by climate change, including climate-related extreme weather events such as heatwaves, forest fires, hurricanes, heavy rainfall, floods, avalanches and landslides. *It can furthermore give rise to an objective duty to protect future generations.*« (poudaril RK); 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, z dne 24.3.2021.

<sup>11</sup> Skupnost je »set of common values«. Če so vrednote različne, se skupnost težko obdrži.

<sup>12</sup> Prim. (Harari, 2018, str. 141).

možganov - ta se ukvarja z našim čustvovanjem, motivacijo. Kadar govorimo in komuniciramo tudi z občutki, je to govor od znotraj navzven.

Če sem pravilno povzel te strokovne ugotovitve, me to pripelje tudi do spoznanja, da je potrebno občutke do okolja spodbujati. Jih tudi učiti. Da je treba občutke učiti, se sliši se paradoksalno, vendar menim, da je z opozarjanjem nanje to mogoče (na primer, tudi *Galimberti* meni, da čustvo ni naravni pojav, temveč kulturni in je mnenja, da se čustev človek nauči.<sup>13</sup>). Občutek bo posameznik razvil sicer sam (čustvo in s tem občutek čutim, obnašanje izberem), a opozarjati nanj (učiti ga) je lahko dejanje tretjega oz. družbe.

Ne gre namreč le za znanje, torej ne le za pravne in (predvsem) druge znanosti, ki učijo o tem, kako varovati okolje in ohranjati naravo, kako skrbeti za druge, pomoči potrebne, kako zmanjševati revščino. Zakaj namreč ob vsem znanju, ki ga imamo kot civilizacija (in imamo ga največ doslej), še vedno dan za dnem škodujemo okolju, sebi, ki v njem živimo in tudi prihodnjim generacijam (kot da jih ne bi imeli radi, kot da bi jim želeli slabo)? Vemo natančno kako ravnati, da okolju in naravi ne bi škodovali, pa vendar to počnemo. In na drugi strani, zakaj imamo še vedno toliko revščine, čeprav je na svetu dovolj kapitala in sredstev, da bi revščino lahko popolnoma odpravili (čeprav naj bi na tem področju vseeno naredili velike korake naprej (Kapitanović, 2022).<sup>14</sup>). Kaj je tisto, kar ob vsem znanju umanjka? Vso znanje nam ne pomaga, če so odsotni občutki o katerih pišem zgoraj. Če nimamo občutka za dobro okolja in sočloveka, nam tudi vso znanje ne bo pomagalo. Nič nam ne pomaga, če samo znamo pomagati (npr. če ima socialni delavec znanje, kako pomagati pomoči potrebnemu, ne bi pa imel občutka za to, da mu je treba pomagati).

---

<sup>13</sup> To misel se zasledil v intervjuju, ki ga je *Petrovec J.* opravil z italijanskim filozofom *Umberto Galimbertijem*, dosegljiv na <https://radioprvi.rtvsllo.si/2018/02/intervju-128/> (dosegljivo 26.2.2022). Tam je pojasnil tudi, da se povečuje raven nevednosti in zmanjšuje raven razumnosti. Predvsem pa v sedanjem času manjkajo čustva. Še dlje gre *Harari*. Meni, da je *homo sapiens* gospodar sveta, a je postal bolj neodgovoren kot kdaj koli prej (Harari, 2017, str. 423).

<sup>14</sup> Kapitanović, 2022: Revščina je del človeštva že od nekdaj. V zadnjih petdesetih letih smo jo zmanjšali za 80 odstotkov. Glej tudi (Sachs, 2011).

### 2.3 Korelacija med skrbjo za okolje in socialno skrbjo za drugega

Ljudje smo v veliki meri individualisti in pogosto ravnamo tudi neracionalno. Kadar tako ravnamo, se odmikamo od drugih posameznikov. Tako bi, če zelo plastično primerjamo, družba, ki bi bila zgolj skupek posameznikov, ne napredovala in bi se le težko prilagajala spremembam. Takšna družba ne bi razvijala skrbi za drugega, ker naj bi zadoščalo že, da bi vsakdo skrbel le zase. Če dajemo prednost zgolj sebi, na moremo skupaj podvzematı ukrepov za vzdrževanje zdravega življenjskega okolja in ohranjanja narave. Skrb le zase<sup>15</sup> pomenı tudi odsotnost medgeneracijske solidarnosti oziroma celo medgeneracijske zaveze, da se okolje ohrani tudi za prihodnje generacije. Če torej z absolutiziranjem pridemo do rezultata, da poudarjanje individualizma krepi tako neracionalnost, kot tudi slabi odnose do drugih, revnih, to velja tudi za okolje. In oba vidika zajemata socialno empatijo, ki se mora zrcaliti, tako skozi načelo socialne države, kot tudi varovanja okolja. Ugotovimo lahko, da podobno, kot se oblastniki obnašajo do okolja (ki samo zase ne more »govoritı« in se boriti za svoj položaj), takšna odsotnost empatije obstaja tudi do drugih subjektov, ki težko uveljavljajo svoje pravice. Med temi so notorno tudi predstavniki revnejših slojev prebivalstva.<sup>16</sup>

Odsotnost občutka za drugega (naj bo to oseba ali okolje) je, menim, skupni imenovalec. Zato lahko pojasnim, da države, ki so znane po skrbnem in senzibilnem razvoju socialnih politik, vedno hkrati razvijajo tudi okolju prijazne energije, skrbno načrtujejo poseganje v prostor, omogočajo širok diskurz javnosti pri soodločanju o posegih v prostor, skrbno razvijajo javne službe za varovanje okolja (ravljanje z odpadki, odpadnimi vodami), skrbijo za ohranjanje kmetijskih površin s pristopom skrbnega *land sparing* (torej, zahteva po strnjenih in ne razpršenih gradnjah, nasprotno od *land sharing*, ki omenjeno omogoča) itd.<sup>17</sup> Poseganje v okolje in naravo najprej

---

<sup>15</sup> Pojav, ki se kot vzorec veča. Prim. npr. (Berking, 1996, str. 195): »We have long been confronted with the offshoots of this development. For today individualization at the same time implies a heightening of the subjective latitudes open to freedom and complete dependence on the market, liberation and standardisation of expression, heightened self-referentiality and external control pushed almost to the limits of what is bearable; it means, in short: learning at all levels of social intercourse, to deal with paradoxical demands on one's behavior, controlling one's effects without ceasing to be »natural«, Utilizing the chance offered by the increasing inforzakaj malization without casting conventions to the winds, demanding authenticity and steering clear of the constraints of the personalization.«.

<sup>16</sup> Glej npr. zgoraj op. 2 in referenco na pomoči potrebne migrante.

<sup>17</sup> Slabe in dobre strani obeh sistemov so številne. V tem prispevku jih ne naslavljam, saj bi zašel od namena prispevka. Naj pojasnim le, da tudi *land sparing* lahko uporabljamo bolj ali manj intenzivno. Zavzemam se za manj intenzivno obremenjevanje tistega dela okolja in narave - v tem pristopu - namenjenega posamezniku. Primerjaj npr. (Fischer et al., 2014).



narekuje načelo vzdržnega razvoja (ne le trajnostnega, kajti »*sustainable development*« pomeni tudi in predvsem vzdržati se poseganja v okolje).<sup>18</sup>

### 3 Vloga družbe, voditeljev in prava

Izražanje skrbi za revne in za okolje pomeni tudi izražanje javnih interesov in ne poudarjanja zasebnih. Kot pišem zgoraj, imajo oblasti pri tem veliko vlogo. Ne gre le za občutek vsega posameznika, ampak vplivanje nanj in na dojetanje družbeno odgovornih vprašanj. V uvodu opozarjam, da je, kadar imamo ranljivo skupino, prepričanje usmerjeno proti njej in politiko (družbeni sistem), ki to podpira, mogoč pogrom nad to ranljivo skupino. Ravnanje (katerekoli) oblasti bi torej moralo biti prav obratno in s politiko izpolnjevanja pozitivnih obveznosti.<sup>19</sup> Ali pravni redi (mednarodni, EU in nacionalni), omogočajo podlago za takšno vlogo države? Menim, da je odgovor pritrdilen. V 2. členu Ustava RS (nadalje Ustava) zapoveduje načelo socialne države, v 35. členu Ustave ta napotuje na varstvo človekove telesne in duševne celovitosti in v 72. členu Ustave se zahteva skrb za zdravo življenjsko okolje. Vse te določbe je mogoče razlagati tudi skladno s pristopi in stališči ESČP in SEU. Pri vseh teh določbah država izvaja tudi pozitivno obveznost, kar pomeni njeno proaktivnost, torej ne pasivnost ali zadržanost, temveč delovanje v smeri učinkovanja teh določb oziroma dati določbam poln učinek.

Če bi družbeno okolje spodbujalo zgolj individualizem, potem bi lahko posledica bila tudi svojevrsten pogrom nad drugimi posamezniki, okoljem in naravo. Od okolja, v katerem se posameznik razvija, je (splošno gledano ne upošteva je izjeme) odvisen množičen pogled na določeno vprašanje. Družbeno okolje ima zelo pomembno vlogo pri razvoju posameznika.<sup>20</sup> Zato je treba tudi učiti in opozarjati na pozitivne obveze pravnega reda; gotovo je torej potrebno učiti vsebino in podati informacije. Potrebujemo znanje, vendar je treba dati poudarke tudi odgovorom na vprašanje *zakaj* in s tem, preko razvoja misli, tudi občutkom; torej, *zakaj* potrebujemo solidaren in skupnosten odnos do drugega, *zakaj* potrebujemo etično

<sup>18</sup> Menim, da je sporočilo prevoda vzdržno ravnanje drugačno od prevoda trajnostno. Vzdržno pomeni, da brez upravičene potrebe v okolje ali naravo sploh ne posežemo. Vzdržimo se posega. Trajnostno nima te konotacije. Ne zaustavlja se pri posegu, temveč napotuje naj poseg bo, vendar trajnosten. Zato menim, da imajo prav tisti avtorji, ki opozarjajo na vprašljivo ustreznost prevoda, ki ga uporablja zakon.

<sup>19</sup> Pravica do zdravega okolja se uvršča v tretjo skupino pravic, ki se jim v mednarodnem okolju priznava status človekove pravice (Ocepek, Hanžel, 2017, str. 48-72). Tudi socialne in ekonomske pravice so pravice tretje generacije razvoja človekovih pravic.

<sup>20</sup> 35. člen Ustave sicer jamči svobodo ravnanja posameznika, vendar tega ne gre enačiti z vplivom družbe ali njene »klime« na posameznika.

vzdržan odnos do okolja in ne samo, kako naj se ravna. Gre za kreposti, ki bi jih države morale spodbujati.<sup>21</sup> Država (njeni predstavniki) bi tako resnično prevzeli vlogo voditeljev, ne zgolj »šefov«. Namreč, voditelji vodijo (ker v njih vidimo vizijo, ki ji želimo slediti), »šef« le priganja. Potrebna je tovrstna vizija razvoja družbe.<sup>22</sup> Brez vizije, čeprav je težko ali sploh ni oprijemljiva, ni uspeha.

Družba, ki bo učila vključevanje in zavračala izključevanje, bo sposobna izražati skrb. Izražanje skrbi za drugega posameznika, predvsem pomoči potrebnega, revnega, pa gotovo ni oddaljeno od občutka za okolje v katerem živimo, kot tudi ne od skrbi za prihodnje generacije. Kot pišem zgoraj, je slednji argument jasno izražen v ne tako davni odločitvi nemškega zveznega Ustavnega sodišča, skrb za prihodnje generacij pa na primer najdemo tudi že v preambuli ameriške Ustave iz leta 1787 (...*secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity*).

Pravo, izhajajoč iz ustavnih določb socialne države ter varovanja okolja (2. in 72. člen Ustave), ter svobode delovanja (35. člen), mora zgoraj omenjena razmerja urejati. Pravna stroka je aktiven dejavnik družbe, kajti pravo je kulturno-političen fenomen<sup>23</sup> in kazalo družbenega razvoja. Še posebno, ko gre za pozivne obveznosti države. Takšno oblastno ukrepanje sicer pogosto trči v interese kapitala in politike, še posebno v okoljih, kjer ni prisotnega širšega družbenega konsenza varovanja okolja na eni in varovanja socialno šibkih na drugi strani. V takšnem okolju bosta zakonodajalec in izvršilna oblast (kolikor izvoljena strani ljudstva brez omenjenega posluha), težko iskala ravnovesje. Pri tem se, samo po sebi, postavlja vprašanje vloge sodne veje oblasti, a to je že nova (pomembna) tema.<sup>24</sup>

## Literatura

Berking, H. (1996). *Solidary Individualism: The Moral Impact of Cultural Modernisation in Late Modernity*. V Lash, S., Szerszynski, B. in Wynne, B. (ur), *Risk, Environment & Modernity; Towards a New Ecology*. London: SAGE Publications.

<sup>21</sup> Kot meni *Brooks*: »Ni treba biti zelo pameten, da ugotovimo, da lahko sami dobro živimo le takrat, ko dobro živijo tudi drugi in nam bližnji. Če torej resnično želim dobro zase, lahko to dosežem le tako, da dobro želim tudi drugemu v si v tej smeri dejavno prizadevam...« (Kapitanović, 2022). Ali bi to pomenilo več občutkov sreče za ljudi, razglablja tudi (Harari, 2015, str. 29-43). Pravico do sreče imenuje drugi največji projekt 21. stoletja.

<sup>22</sup> Vizija pomeni predstavo idealizirane prihodnje podobe družbe. Predstavlja predvidevanje, kam naj bi se družba usmerila v prihodnosti, kakšna naj bi bila in kaj naj bi počela. Vizija običajno opisuje družbo, kakršna naj bi (bo) postala.

<sup>23</sup> Kot je že pred mnogimi leti dejal *Hallstein* za EGS; »Pravo kot politično-kulturni fenomen je najgloblja korenina in temelj Evropske skupnosti.« (*Walter Hallstein*, 1962, prvi predsednik Evropske komisije).

<sup>24</sup> To kažejo tudi vložene in nekatere že odločene t. i. podnebne tožbe ali tožbe za prihodnje generacije. Te postavljajo sodišča v doslej manj izrazito vlogo presojeti trk strok in ciljev, ki jih je treba doseči v prihodnosti.

- Feldman, R. (2020). What is resilience: an affiliative neuroscience approach. *World Psychiatry*, 19(2), 132–150. doi: 10.1002/wps.20729.
- Fischer, J., Abson, D. J., Butsic, V., Chappell, M. J., Ekroos, J., Hanspach, J., Kuemmerle, T., Smith, H. in von Wehrden, H. (2014). Land Sparing Versus Land Sharing: Moving Forward. *Conservation Letters*, 7(3), 149-157. doi: 10.1111/conl.12084.
- Goleman, D. (2001) *Čustvena inteligenca na delovnem mestu*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Gordon, I., Martin, C., Feldman, R., in Leckman, J. F. (2011). Oxytocin and social motivation. *Developmental cognitive neuroscience*, 1(4), 471–493. doi: 10.1016/j.dcn.2011.07.007.
- Harari, Y. N. (2015). *Homo Deus; A Brief History of Tomorrow*. London: Harvill Secker.
- Harari, Y. N. (2017). *Sapiens – kratka zgodovina človeštva*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Harari, Y. N. (2018). *21 nasvetov za 21. stoletje*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Kapitanović, P. (8. 1. 2022). Bach te iz sveta glasbe porine v svet ekonomije: [intervju, Arthur C. Brooks]. *Delo, sobotna priloga*.
- Kohli, S., King, M. V., Williams, S., Edwards, A., Ballard, T. M., Steward, L. J., Alberati, D. in Fone, K. C. F. (2019). Oxytocin Attenuates Phencyclidine Hyperactivity and Increases Social Interaction and Nucleus Accumbens Dopamine Release in Rats. *Neuropsychopharmacology*, 44(2), 295–305. doi: 10.1038/s41386-018-0171-0.
- Kosfeld, M., Heinrichs, M., Zak, P. J., Fischbacher, U. in Fehr, E. (2005). Oxytocin increases trust in humans. *Nature*, 435(7042), 673-676. doi: 10.1038/nature03701.
- Ocepek, M. in Hanžel, J. (2017). Izvotljena pravica do sodelovanja javnosti. *Zbornik prispevkov 4. mednarodne konference Okolje in človekove pravice* (str. 48-72). Ljubljana.
- Piva, M. in Chang, S. W. (2018). An integrated framework for the role of oxytocin in multistage social decision-making. *American journal of primatology*, 80(10), e22735. doi: 10.1002/ajp.22735.
- Sachs, J. (2011) *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Putnam.
- Soros, G. (2007). Foreword. V Humphreys M., Sachs J. D. in Stiglitz J. E. (ed.), *Escaping the Resource Curse*. Columbia University Press.
- Springham N., Thorne D. in Brooker J. (2014) Softer: Looking for oxytocin in art therapy. *International Journal of Art Therapy*, 19(1), 32.
- Vellani, V., de Vries, L. P., Gaule, A. in Sharot, T. (2020) A selective effect of dopamine on information-seeking. *Elife*. 9, e59152. doi: 10.7554/eLife.59152.
- Zak P. J., Stanton A. A. in Ahmadi S. (2007). Oxytocin Increases Generosity in Humans. *PLoS ONE*, 2(11): e1128. doi:10.1371/journal.pone.0001128.



# PREDLOGI PRAVNO-EKONOMSKIH MEHANIZMOV ZMANJŠANJA REVŠČINE V SLOVENIJI

MITJA KOVAČ

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, Slovenija  
mitja.kovac@ef.uni-lj.si

**Sinopsis** Čeprav se pojavnost revščine razlikuje od države do države in so resnični vzroki zanjo ter njena vztrajna cikličnost še preslabo razumljeni, je revščina večdimenzionalni in dolgotrajni problem vsega človeštva. Revščina ne prikrajša le sedanjih potreb ljudi in njihovih prizadevanj, da bi uživali v boljši kontinuiteti svojega življenja, temveč jim vnaprej odvzame moč in zmožnost za izboljšanje jutrišnjega življenja. Ta prispevek povzema in sistematizira dosedanje pravno-ekonomsko in behavioristično literaturo s področja revščine, in, dodajajoč nekatere nove vpoglede in izkušnje podaja priporočila, komentarje in predloge slovenskemu zakonodajalcu ter predvsem oblikovalcu ekonomskih politik.

**Ključne besede:**

revščina,  
pravna mobilnost,  
vključujoča  
gospodarska rast,  
regulatorno  
ravnotežje,  
univerzalnost

# SUGGESTIONS OF LAW AND ECONOMICS MECHANISMS FOR POVERTY REDUCTION

MITJA KOVAČ

University of Ljubljana, School of Economics and Business, Ljubljana, Slovenia  
mitja.kovac@ef.uni-lj.si

**Abstract** Although the incidence of poverty varies from country to country, and although the real causes and persistent cyclicity are still poorly understood, poverty is a multidimensional and long-standing problem of all humanity. Poverty not only deprives people of their current needs and their efforts to enjoy a better continuity of their lives but deprives them in advance of the strength and ability to improve tomorrow's life. This chapter summarizes and systematizes the current legal-economic and behavioural literature in the field of poverty, and, adding some novel insights and experiences provides recommendations, comments, and suggestions to Slovenian legislators and especially to policy makers.

**Keywords:**

poverty,  
legal mobility,  
inclusive economic  
growth,  
regulatory  
equilibrium,  
golden Tinbergen  
rule

## 1 Uvod

Čeprav se pojavnost revščine razlikuje od države do države in so resnični vzroki zanjo ter njena vztrajna cikličnost še veliko preslabo razumljeni, da bi lahko postavljali veličastne vseobsegajoče teorije, je revščina večdimenzionalni, uničujoči in dolgotrajni problem vsega človeštva. Revščina ne prikrajša le sedanjih potreb ljudi in njihovih prizadevanj, da bi uživali v boljši kontinuiteti svojega življenja, temveč jim vnaprej odvzame moč in zmožnost za izboljšanje jutrišnjega življenja. Vse od sedemnajstega stoletja pa je vprašanje revščine tudi eno izmed najbolj raziskovanih, diskutiranih in intelektualno vznemirljivih ter družbeno usodnih vprašanj sodobne pravno-ekonomske znanosti (Smith, 1759, 1776; Marx, 1867; Hayek, 1944; North, 1981; Olson, 1982; Landes, 1998; Posner, 2009; Acemoglu in Robinson, 2012; Stiglitz, 2012; Piketty, 2014; Gordon, 2016; Wrigley, 2016; Rodrik, 2017; Delsol et al., 2017).

Revščina je tako lahko naravnost usodna za samo stabilnost in obstoj sicer izjemno občutljivega družbenega tkiva (Olson, 1982; Stiglitz, 2012; Deaton, 2013). Še več, zaradi izjemno hitrih gospodarskih sprememb, ki jih spodbujajo svetovno integrirani trgi, nesluten razvoj avtonomne inteligence in s tem povezana eksplozivna družbena neenakost ter revščina predstavljajo ena izmed najbolj perečih vprašanj sodobnega sveta (Deaton, 2013; Rodrik, 2017; Erjavec in Kovač, 2018; Domadenik, 2018; Redek, 2018; Pistor 2019; Schäfer, 2022). Dolgotrajna past revščine tvori 'popolne' pogoje za nastanek vseh vrst populizma, ekstremizma, zahtev po zaščiti trgovine, omejevanja priseljevanja, sindikalnega protekcionizma, številnih proti-konkurenčnih ukrepov, neuporabnih državnih subvencij in predstavlja največjo grožnjo družbenemu redu (Cooter in Schäfer, 2013; Erjavec in Kovač, 2018). Z drugimi besedami, visoke stopnje revščine negativno vplivajo na družbeno mobilnost, zavirajo družbeno blaginjo in s tem odpirajo »pandorino skrinjico« arzenala ekonomskih jezdecev apokalipse.

Revščina, dolgotrajna nezaposlenost določenih skupin prebivalstva ter problem socialne izključenosti je vsekakor tudi ena izmed najbolj vročih tem v slovenskem javnem prostoru ter hkrati tudi predmet številnih poglobljenih mednarodnih empiričnih ter pravno-ekonomskih analiz. V tej, s čustvi in političnimi včasih celo popolnoma ideološkimi prepričanji, prepleteni javni razpravi se v javnosti prepogosto pojavlja vsesplošno razširjena teza, da je za problem revščine odgovorna, recimo, vse večja prožnost trga dela ali pa nepravilna družbena porazdelitev

dohodka in bogastva, pri kateri naj bi bila za odpravo revščine dovolj enostavna politična odločitev (Humer in Kalin, 2020). Evropska mreža za boj proti revščini (EAPN) na primer poudarja, da morajo vladne politike ljudem zagotavljati dostop do ustreznega dohodka preko dostojnih plač oz. ustreznih denarnih socialnih prejemkov in jim zagotavljati dostop do blaga in storitev po dostopnih cenah (EAPN, 2020, str. 9). Po njihovem mnenju mora država zagotoviti pravično prerazdelitev za uravnoteženje neravnovesij v dohodku in bogastvu, kar potem omogoči odpravo neenakosti in ustvarjanje trajnostnih financ za financiranje države blaginje in socialne zaščite s pravičnim in progresivnim davčnim sistemom (EAPN, 2020, str. 9). Na žalost pa takšna argumentacija ne temelji na resni, z dejstvi podprti, vseobsegajoči multi-dimenzionalni ekonometrični analizi (na primer regression discontinuity design), ki bi (med drugim) metodološko pravilno naslovila problematiko povratne vzročnosti (reverse causality), splošnih ravnotežnih učinkov (general equilibrium effects) in notoričnega problema pristranskosti izpuščene spremenljivke (omitted bias variable problem). Opisana problematika in posledično metodološko pomanjkljive študije namreč prepogosto, navkljub najboljšim namenom, generirajo popolnoma napačne ugotovitve in posledično katastrofalne regulatorne politike. Navkljub najplemenitejšim namenom oblikovalcev in predlagateljev takšnih politik, lahko le te, zaradi svoje nedomišljenosti namesto do zmanjšanja vodijo v njeno povečevanje in zapiranje t. i. pasti dolgotrajne revščine.

Pričujoči prispevek se zato z namenom nekonvencionalne osvetlitve opisane problematike vključuje v obstoječo akademsko razpravo ter zajema glavne izsledke in regulatorne rešitve, ki jih lahko pravno-ekonomska znanost ponudi slovenskemu zakonodajalcu in oblikovalcu ekonomskih politik. Pri tem pa k obstoječi pravno-ekonomski literaturi prispeva na naslednje tri načine. Prvič, prikaže pravno-ekonomske mehanizme, ki lahko neposredno vodijo do zmanjšanja revščine v Sloveniji. Drugič, pri analizi odprave revščine vpelje pojme in konceptualne mehanizme pravne mobilnosti, ter fenomene univerzalnosti, nepotizma in partikularizma. In tretjič, pri oblikovanju regulatornih ukrepov podaja najnovejša spoznanja behavioristične pravne-ekonomije.

Uporabljena pravno-ekonomska analiza v tem prispevku je tako pozitivna kot normativna (Shavell, 2004; De Geest, 2011; Posner, 2011; MacKaay, 2013). Poleg tega metodologija sledi klasični primerjalno-pravno-ekonomski analizi (Mattei, 1997, str. 123; Bergh van den, 2018, str. 21). Ta klasični primerjalno-pravno-ekonomski metodološki pristop služi kot most med dejstvi in normativnimi sklepi, med



ekonomsko teorijo in političnimi predlogi za izboljššan pravni sistem (Mattei, 1997, str. 124; Bergh van den, 2018, str. 22). Ekonomska analiza prava oziroma pravna-ekonomija (law and economics, rechtseconomie) je v zadnjih petdesetih letih postala ena izmed najuspešnejših pravnih in raziskovalnih disciplin (Posner, 1981, 1990, 2001, 2011; Towfigh in Petersen, 2015), s številnimi Nobelovimi nagradenci za ekonomijo (Coase, Williamson, North, Becker, Hart, Thaler) katere glavni cilj je, s pomočjo analize spodbud, tveganj in transakcijskih stroškov, najti kar je mogoče »dobra« pravna pravila. Seveda je očitno, da ima lahko kriterij »dobrega« vsaj dve dimenziji; eno glede na formulacijo, dikcijo in drugo glede na samo vsebino pravnega pravila. Brez pretiravanja lahko rečemo, da se večina pravno-ekonomske znanosti ukvarja prav s to drugo, pri čemer želi, ne glede na samo tehnično formulacijo, ugotoviti katera pravila imajo najbolj zaželeno družbene učinke. Vendar pa ekonomska analiza prava, ne glede na to vsebinsko osredotočanje, zagotavlja tudi čisto konkretna priporočila za neposredno izboljšavo dikcije pravnih norm (De Geest, 2001; Schäfer in Ott, 2004; Posner 2011; MacKaay, 2013; Cooter in Schäfer, 2013). Ta zmožnost podajanja konkretnih priporočil pa izhaja iz mnogokrat spregledanega dejstva, da zakonodajalec, takrat ko je soočen z alternativnimi rešitvami (normami), po navadi tehta med prednostmi in slabostmi predlaganih alternativnih rešitev (norm). Navkljub temu, da je takšno tehtanje pogosto izraženo z retoriko »pravičnosti« in »enakosti«, ekonomska analiza prava stremi k definiranju teh prednosti in slabosti na dosti bolj artikuliran način (Ogus, 2006; Calabresi 2016). Zato lahko, navsezadnje, tudi dosti natančneje razloži dejanske zakonodajalčeve rešitve in posledično tudi same zakonske norme (De Geest in Kovač, 2009; Cooter in Porat, 2014).

Velja tudi poudariti, da je pravo v očeh pravnika-ekonomista, ne samo sofisticiran mehanizem ex post razreševanja (preteklih) sporov, ampak predvsem dovršen sistem ex ante zagotavljanja primernih spodbud in motivov (incentives) za spreminjanje in/ali doseganje družbeno želenega obnašanja ljudi in ostalih pravnih subjektov. Povedano drugače, pravni sistem je nabor pravnih pravil in sankcij, ki usmerjajo človekovo obnašanje v družbeno zaželene smeri.

Na tem mestu velja izpostaviti tudi dve temeljni premisi tega prispevka. Prva je povezana z relevantnostjo znanstvenih izsledkov, druga pa s številom analiziranih tem. Ozko gledano ekonomska analiza prava namreč ni samostojna pravna doktrina ampak predvsem metoda, katere cilj je oplemenitenje in izboljšanje dosedanje pravne znanosti, ter vzpodbujanje nadaljnje poglobljene znanstvene razprave. Zato ta

članek, ob dodajanju nekaterih novih spoznanj, predvsem povzema in sistematizira njene najbolj impozantne dosedanje izsledke (Marciano in Ramello, 2019; Leitzel, 2015; Posner, 2011; Bouckaert in De Geest, 2009; Schäfer in Ott, 2004; Deakin in Wilkinson, 1999). Ti izsledki pa zajemajo tako tiste, o katerih je bilo doseženo soglasje, kakor tudi tiste, ki še danes razvnamajo znanstveni diskurz (Jolls, 2007). Zaradi dejstva, da so v sodobni svetovni literaturi objavljeni predvsem novi izsledki in dognanja, ne pa komentarji dosedanjih, velja poudariti, da ugotavljanje soglasja še zdaleč ni enostavno in enoznačno. Zato sistematizacija in povzetje izsledkov v tem članku ustreza predvsem avtorjevemu osebnemu pogledu na to kakšni bi morali biti ti izsledki in dognanja. Druga pomembna premisa se nanaša na sam obseg tega prispevka, saj zaradi preobsežne materije ni mogoče zajeti celotnega področja revščine. Prispevek se zato posveča samo nekaterim glavnim problemom in dognanjem, ostale institute pa prepusti v nadaljnjo diskusijo in obravnavo.

Prispevek predstavlja pravno-ekonomsko analizo učinkov revščine in predlogov za njeno sistematično zmanjšanje. Na dveh sklopih temelječa analiza najprej predstavi glavne, več kot štiridesetletne izsledke pravno-ekonomske znanosti (kakor tudi spoznanja behavioristične pravne-ekonomije) na področju vzrokov in posledic revščine (odsek 2) in potem, s pomočjo teh izsledkov, podaja nekatere predloge zakonodajalcu pri oblikovanju optimalnejše regulacije (odsek 3). Analiza z vidika ekonomske učinkovitosti podaja predloge in smernice za prepotrebne izboljšave trenutne zakonodaje, opozarja na nejasnosti in iz njih izvirajoče možne neučinkovitosti, ki direktno in indirektno povečujejo revščino in zmanjšujejo družbeno blaginjo v Sloveniji, prav tako pa za odpravo teh neučinkovitosti ponuja dodatna merila in predloge za kakovostnejšo novelacijo obstoječe zakonodaje.

## **2 Sistematičacija in povzetje zaključkov pravno-ekonomske znanosti o vzrokih in posledicah revščine**

Vprašanja revščine, njenih vzrokov ter z njo povezanih posledic so že od samega nastanka moderne ekonomske znanosti predmet intenzivnega proučevanja in poglobljenega prevpraševanja številnih ekonomistov. Adam Smith, ki velja za očeta ekonomske znanosti, drugače pa je bil profesor prava na Univerzi v Edinburgu (in je tudi večino svojih del napisal s področja prava), je tako na primer v svojem delu 'Teorija moralnih sentimentov' (The Theory of Moral Sentiments) med drugim zapisal, da sta »prezir ali zanemarjanje revnih in ubožnih ena izmed največjih in najbolj univerzalnih razlogov za razpad naših moralnih sentimentov« (Smith, 1759,

str. 73). Še več, Adam Smith se v svojem znamenitem delu 'Blaginja narodov' (The Wealth of Nations) sprašuje, čemu so nekateri narodi obsojeni na življenje v revščini in ubožnosti, drugi pa so dosegli zavidljivo raven cvetočega napredka in vesplošne družbene blaginje (Smith, 1776). Adam Smith tako, s še danes osupljivim analitičnim uvidom v samem uvodu brezčasne 'Blaginje narodov', zapiše:

'Med divjimi narodi lovcev in ribičev je posameznik, ki je sposoben za delo, bolj ali manj zaposlen s koristnim delom in si prizadeva po svojih najboljših močeh zagotoviti sebi, svoji družini ali pripadnikom plemena, ki so bodisi prestari, bodisi premladi ali nemočni, da bi šli na lov ali ribolov, preprosto preživetje. Takšni narodi pa so tako neizmerno revni, da so iz golega pomanjkanja pogosto prisiljeni reducirati svoje potrebe, neposredno uničiti, včasih pa celo zapustiti svoje dojenčke, svoje stare ljudi in tiste, ki trpijo za dolgotrajnimi boleznimi, da poginejo od lakote ali da jih požrejo divje zveri. Nasprotno med civiliziranimi in uspešnimi narodi, čeprav recimo veliko število ljudi sploh ne dela, mnogi porabijo desetkrat, pogosto stokrat več od tistih, ki delajo; a vendar je proizvod celotnega dela družbe tako velik, da so vsi preskrbljeni in pogosto živijo v izobilju in da delavec, tudi najrevnejšega reda, če je varčen in delaven, uživa večji delež življenjskih potrebščin in ugodnosti kot jih je kadarkoli mogoče pridobiti med divjimi narodi lovcev in ribičev' (Smith, 1776, str. 8).

Vprašanje odprave revščine in povečevanje družbene blaginje je pravzaprav tema, ki predstavlja pravi 'sveti gral' vseh naprežanj in proučevanj ekonomske znanosti v zadnjih dvestopetdesetih letih. Ta del prispevka tako identificira in sistematizira nekaj najbolj presenetljivih temeljnih pravno-ekonomskih dognanj o vzrokih, posledicah in načinih zmanjševanja revščine, ki jih lahko ponudi pravno-ekonomska znanost in, ki na koncu služijo tudi kot enotna analitična osnova za vzpostavitev regulatornih priporočil.

## **2.1 Neposredni vzroki revščine**

V ekonomski literaturi je doseženo popolno soglasje, da so najpomembnejši, primarni vzroki revščine zelo nizka produktivnost ter nizki ali sploh nični osebni dohodki (Rodrik, 2011, str. 137; Posner, 2011, str. 639; Leitzel, 2015, str. 79). Rodrik (2011, str. 137) tako prepričljivo argumentira, da so ljudje revni zato, ker preprosto proizvedejo premalo, da se bi lahko ustrezno prehranili in bivali, kaj šele, da bi si zagotovili druge potrebe, kot sta zdravje in izobraževanje. Z drugimi besedami,

vprašanje nizke produktivnosti je ključno vprašanje razprave o tem, kako do odprave revščine v določeni družbi. Nizka produktivnost, ki je temeljni vir revščine in, ki bi tako morala (i.e. vprašanje kako do večje produktivnosti in s tem zmanjšanja revščine) biti v osrčju vsake politike in razprave o tem, kako zmanjšati revščino, pa ima lahko najrazličnejše vzroke. Lahko je recimo posledica pomanjkanja kreditov, ki proizvajalcem onemogočajo naložbe, ki bi povečale njihovo proizvodnjo/produktivnost in s tem osebne dohodke (Rodrik, 2011, str. 137). Lahko je posledica pomanjkanja dostopa do novih in boljših tehnologij (Acemoglu, 2002; Rodrik, 2011, str. 137). Lahko je recimo, tako kot v Franciji, neposredna posledica uničujoče delovno-pravne zakonodaje, ki zaradi partikularnih interesov sindikalnih skupin namesto, da bi ščitila delavca oziroma zaposlenega, ščiti delovno mesto (Cahuc in Zylberberg, 2004; Blanchard in Tirole, 2008; Tirole 2010). Lahko je preprosta posledica pomanjkanja spretnosti, znanja (nizek človeški kapital) ali zaposlitvenih možnosti ali pa je, recimo, posledica vsesplošnega neučinkovitega institucionalnega okolja (Olson, 1982; Trebilcock in Prado, 2011).

Tudi geografski položaj je lahko direktni ali pa indirektni povzročitelj revščine, saj imajo na primer države, ki ležijo v tropskem podnebjju, zaradi najrazličnejših vzrokov (tropsko podnebje vpliva na produktivno ekonomsko aktivnost, nizka rodnost prsti, prisotnost najrazličnejših tropskih boleznih in parazitov, visoko izparevanje in pomanjkanje vode itd.) dosti višje stopnje revščine kot pa države, ki ležijo v klimatsko bolj ugodnih geografskih legah (Sachs in Warner, 1990; Bloom in Sachs, 1998; Easterly in Levine, 2003, Collier, 2007, str. 55). Lahko je posledica majhnega trga, ki zmanjšuje dobičkonosnost pridobivanja nove opreme in tehnologij (Rodrik, 2011, str. 137). Ali pa je to posledica izkoriščevalskih elit in domačijskih omrežij, ki običajno v nekakšni 'tribalistični' (plemenski) spregi z vlado, sindikati, političnimi strankami in drugimi interesnimi skupinami blokirajo kakršno koli izboljšanje gospodarskih razmer, ki bi lahko kakorkoli vplivale na njihovo moč in vpliv (Olson, 1982, Becker, 1983; Acemoglu in Robinson, 2006; Acemoglu in Robinson, 2013; Heckelman in Wilson, 2014; Acemoglu in Robinson, 2019). Takšno morebitno izboljšanje gospodarskih razmer in poslovnega okolja bi sicer vodilo do višje produktivnosti in bi občutno zmanjšalo stopnje revščine, pa vendar zaradi morebitne izgube vpliva in moči takšnih elit do teh sprememb preprosto ne pride. Končne razloge za revščino je tako mogoče najti v enem, ali pa v kombinaciji in hkratnem učinku več različnih vzrokov.

Pri tem je potrebno poudariti, da so posamezni mehanizmi in natančne vzročne zveze generiranja revščine znanstveno še vedno precej slabo razumljeni. Navkljub temu, pa so njene posledice na vzdrževanje socialnega miru in politične stabilnosti nedvoumne. V družbi v kateri je recimo velika večina prebivalstva revnega, večina nima zaradi tega nobenega interesa za demokratičen režim in ga zato tudi ne bo branila pred morebitnim pučem (Posner, 2011, str. 633). Ker so revni, bodo verjetno tudi čutili (čeprev je ta njihov občutek pogosto napačen), da zaradi spremembe vladnega sistema nimajo česa izgubiti. Takšen svet potem primerjajte z družbo, ki jo sestavljajo predvsem premožni ljudje in če je politična svoboda, kakor navaja Posner (2011, str. 633) res vrhunska dobrina, potem bo družba v kateri je dohodek na prebivalca visok, zahtevala vedno večjo stopnjo takšne politične svobode. Še več, Bilson (1982) v svoji analizi pokaže, da so premožni ljudje hkrati manj uporni vendar pa jih je istočasno dosti težje zatreti ali si jih popolnoma podrediti.

Revščina pa povzroča neposredne stroške tudi ljudem, ki niso revni in to dejstvo, gledano ozko ekonomsko (i.e. maksimiranje družbene blaginje) tudi upravičuje stroške za njeno zmanjšanje (Posner, 2011, str. 639). Revščina sredi družbe obilja pa hkrati neposredno povečuje tudi stopnjo kriminala (Ehrlich, 1974; Eaton in White, 1991). Izpad dohodka od zakonitega alternativnega poklica je tako zelo nizek za nekoga, ki ima malo zmožnosti zaslužka v zakonitih poklicih, medtem ko bližina bogastva neposredno poveča pričakovano donosnost od kriminala (Becker in Landes, 1974). Z drugimi besedami, v pogojih vztrajne revščine postane kriminalni sektor dejansko nekakšen delodajalec v skrajni sili (Posner, 2011, str. 639).

Po drugi strani pa je ekstremna dohodkovna neenakost, ki ji pravimo 'revščina' zelo relativen koncept, saj recimo revščina v Etiopiji pomeni nekaj čisto drugega kot revščina v Združenih Državah Amerike, pa tudi znotraj samih držav se koncept revščine spreminja skozi časovno obdobje (Posner, 2011, str. 639). Povprečna revna oseba, po izračunih Profesorja Rodrika, tako zasluži trikrat več kot povprečna bogata oseba v revni državi; enako razmerje pa velja tudi za razlike v splošni družbeni blaginji, predvideni življenjski dobi, zdravstveni oskrbi, umrljivosti otrok in v vseh ostalih indikatorjih družbenega napredka (Rodrik, 2011, str. 136.). Razlike v blaginji so tudi dosti večje med državami kot pa znotraj določene države, zato je država, v kateri smo rojeni, eden izmed ključnih faktorjev življenjskih možnosti določenega posameznika (Rodrik, 2011, str. 136). Primerjalna analiza ocen revščine za različna zgodovinska obdobja pa tudi pokaže, da se je recimo revščina v ZDA, čeprev je še vedno zelo pereča, skozi zgodovino vseskozi pomembno zniževala (Ornati, 1967,

str. 167; Posner, 2011, str. 639). Podatki tudi kažejo, da je v zadnjih desetletjih, z izjemo nekaterih azijskih držav, samo nekaj revnim državam uspel izhod iz uničujoče revščine (Rodrik, 2011, str. 136). Na srečo je pri tem Kitajski, ki je dom stotinam milijonov zelo revnih ljudi, uspel velik preboj (stotine milijonov ljudi so z veliko produktivnostjo in gospodarsko rastjo izšle iz revščine), s katerim je globalna statistika izhoda iz revščine v zadnjih desetletjih zares impresivna (Rodrik, 2011, str. 137).

Po drugi strani pa Thomas Piketty v svojem delu 'Kapital v 21. stoletju' trdi, da kapitalizem v primerjavi z delavci neizogibno bogati kapitaliste, kar potem vodi v vedno večjo družbeno neenakost in revščino (Piketty, 2014). Piketty (2014) tako trdi, da kapitalizem generira revščino in da bi morale vlade zato uvesti zelo visoke davke na premoženje, ki bi poskrbeli za prerazdeljevanje bogastva od premožnih k revnim. Pri tem pa Miron (2017, str. 193) na primer argumentira, da Piketty pozablja, da so prav vlade in njihove popolnoma zgrešene ekonomske politike že sedaj v največji možni meri odgovorne za generiranje revščine in ne-enakosti, ter za ustvarjanje razlik v dohodkih, ki bi jih večina ljudi smatrala za nezaželene, ker niti ne ustrezajo razlikam v produktivnih sposobnostih niti ne nastanejo kot neizogibni stranski učinki politik, ki bi bile na splošno koristne (Miron, 2017, str. 193). Tako so na primer nekatere politike z vidika ekonomske učinkovitosti popolnoma zgrešene in kontra-produktivne, ali pa prerazdeljujejo bogastvo med družbenimi sloji na popolnoma arbitraren način (Miron, 2017). Še več, Piketty-jev predlog radikalne obdavčitve je po mnenju Delsol-a naravnost šokanten (Delsol, 2017, str. 9). Dejansko bi bil rezultat njegovega predloga, če ne uničenje kapitala, pa vsaj neslutena 'dekumulacija' kapitala, ki bi povzročila zaviranje, upočasnjevanje gospodarske rasti in razvoja, ter bi tako paradoksalno tudi preprečila zmanjševanje revščine (Reisman, 2014; Delsol, 2017, str.9). Zagotavljanje, da najbogatejši postanejo revnejši, preprosto zmanjša 'velikost torte,' ki jo lahko na koncu dneva delimo v določeni družbi, in z ničemer ne prispeva k odpravljanju revščine. Namreč, vsi ekonomisti od Adama Smitha naprej vemo, da je zmanjšanje revščine, posredno s pomočjo akumulacije kapitala, glavni cilj, namen celotne ekonomije in ekonomske znanosti. Zato se zdi, kot poudari Delsol (2017, str. 9), da Pikettyja ne premami le vizija gospodarstva kot igre z ničelno vsoto, ampak tudi ekonomska politika kot igra z negativno vsoto. Takšen pogled pa seveda bolj sodi v teorijo 'razrednega boja,' kot pa v moderno ekonomsko znanost in je hkrati tudi v nasprotju z empiričnimi dejstvi. Tako imenovana 'velika obogatitev,' pri kateri se je recimo več kot sedemsto milijonov ljudi v dveh desetletjih uspelo rešiti iz ekstremne revščine (OECD, 2013), je omogočila delovnim

množicam, da so si s svojimi prihranki ustvarili bogastvo in s tem tudi dejansko sami postali kapitalisti (Delsol, 2017, str. 99). Poleg tega pa moramo upoštevati, da je formiranje in kopičenje človeškega kapitala eden izmed najpomembnejši vzvodov za hitro zmanjšanje neenakosti in revščine (Strain 2014). Strain (2014) tako poudarja, da je naložba v človeški kapital najučinkovitejše sredstvo, ki ga lahko naredijo tako revni kot manj revni, da postanejo bolj produktivni in se tako povzpnejo po dohodkovni lestvici. Formiranje in vlaganje v človeški kapital je tako temelj družbene mobilnosti, velik rušilec razrednih meja in eden izmed najpomembnejši generatorjev zmanjšanja revščine (Alesina in Glaeser, 2004; Butler, 2014; Alesina et al., 2018). Razlike v kopičenju človeškega kapitala, po mnenju številnih uglednih ekonomistov, tako v veliki meri pojasnjujejo razlike v dohodkih prebivalstva (McCloskey 2014; Meltzer, 2014). Razlika v človeškem kapitalu je eden najpomembnejših virov gospodarske rasti in zmanjševanja skrajne revščine (McCloskey 2014; Meltzer 2014).

Na koncu velja omeniti nedavno monografijo Pistorjeve, katere osrednja teza je, da civilno pravo v povezavi s svojim vse bolj globalnim dosegom služi interesom bogatih in omogoča »vladavino po zakonu« in ne »vladavino prava« in s tem ohranja sedanji status quo med bogatimi in revnimi (Pistor, 2019, str. 205). Pistorjeva (2019) tako meni, da pravila pogodbenega prava, prava družb, stečajnega prava, stvarnega prava in mednarodnega zasebnega prava oblikujejo ali »koderajajo« prevlado virov in kapitala na načine, ki povečujejo bogastvo, revščino in neenakost. Čeprav je njeno delo poželo veliko zanimanja strokovne javnosti pa Schäfer (2022, str. 133) prepričljivo pokaže, da njeno delo analitično šibko in polno napačnih sklepov, saj Pistorjeva v svojem delu pravzaprav opisuje gospodarski in pravni sistem, ki se je razvijal skozi stoletja, se na prelomu devetnajstega stoletja uveljavil v zahodnih državah in privedel do neslutenege povečanja množične blaginje in splošne blaginje, vključno z boljšim zdravjem, šolanjem in daljšo pričakovano življenjsko dobo. Obsežne empirične študije profesor van Zandena iz Univerze Utrecht pri tem dokazujejo, da je bilo to povečanje družbene blaginje brez primere v zabeleženi človeški zgodovini, in da se noben konkurenčni gospodarski sistem do sedaj še nikoli ni niti od daleč približal temu dosežku (van Zanden et al., 2014). Še več, med letoma 1820 in 2000, so se recimo povprečne realne plače gradbenih delavcev v Zahodni Evropi povečale kar za 13-krat, realni dohodek na prebivalca pa kar za 21-krat (Madison, 2006; van Zanden et al., 2014). Vse te empirične ugotovitve so tako v nasprotju s trditvami profesorice Pistorjeve, ki obstoječi pravni sistem vidi kot sistem ki omogoča, da bogati postanejo še bogatejši, revni pa še revnejši (Schäfer, 2022). V resnici znanstveni napredek in dostop do zdravstvenega sistema ter sistema socialne

države zagotavljata današnjemu prejemniku socialne pomoči v Zahodni Evropi boljše zdravje, kot pa so ga lahko kadarkoli dosegli najbogatejši sloji prebivalstva osemnajstega stoletja (Schäfer, 2022).

## 2.2 Prekarnost in revščina

Domadenik (2018), Redek (2018) in Kovač (2020) v svojih študijah vpliva prekarnosti na revščino recimo pravilno ugotavljajo, da je pri tej negativni konotaciji potrebno biti izjemno zadržan in previden, saj niso prav vse te oblike zaposlitev izključno odraz volje delodajalcev. Nove razvojno prebojne industrijske panoge kot je tista v Silicijeva dolini (ki ne bi bila mogoča brez tako imenovanega trga dela z visoko hitrostjo – high-velocity labor market), šolajoča se mladina, storitvena ekonomija ter številni posamezniki namreč v določenem obdobju za svoj razvoj potrebujejo tudi oblike zaposlitev za krajši delovni čas (Hyde, 2003). Z drugimi besedami, pri oblikovanju politik in zakonodajnih predlogov je potrebno ločevati med prostovoljnimi in ne-prostovoljnimi netipičnimi (prekarnimi) oblikami zaposlovanja ter med resnično vzročnostjo in navadno korelacijo opazovanih fenomenov. Redek (2018) tudi analitično rigorozno argumentira, da je eden izmed virov zmanjšanja neprostovoljne in s tem ekonomsko uničujoče prekarnosti tudi, s strani zakonodajalca vpeljana, večja fleksibilnost trenutne ureditve trga dela, ki jo predlaga slovenska industrija v lovu za razvojnim prebojem in posledičnim neslutnim dvigom družbene blaginje in s tem tudi zmanjšanjem revščine.

Pred več kot dvajsetimi leti je namreč profesor Lazear (1990) v svoji znameniti, prelomni meddržavni empirični študiji, na vzorcu 22 razvitih držav v časovnem obdobju 29. let, o učinkih zakonskih določb o varnosti zaposlitve na zaposlenost ugotovil, da toga delovno-pravna zakonodaja, ki naj bi zagotavljala varnost zaposlitve, v resnici povečuje nezaposlenost in revščino, ter, da zmanjšuje število razpoložljivih delovnih mest. Lazear (1990) je tudi ugotovil, da lahko izjemno toga delovno-pravna zakonodaja negativno vpliva na razmerje med zaposlenostjo ter populacijo in to predvsem na škodo mladih. Še več, njegova empirična študija tudi pokaže, da izjemno toga delovno-pravna zakonodaja v resnici spreminja tipične, dolgoročne oblike v kratkoročne, netipične oblike zaposlovanja, in s tem neposredno povečuje stopnje revščine (Lazear, 1990).



Skedinger (2011) na podlagi empirične ekonometrične analize držav članic OECD za obdobje 1985-2009 recimo ugotavlja, da je povečana togost ureditve (definicija in vsebina utemeljenega razloga za odpoved, časovni okvirji odpovednih rokov, odpravnina in odpovedna procesna pravila) tipičnih delovnih razmerjih (na primer delovnega razmerja za nedoločen čas) neposredno povezana z večjo pogostostjo neprostoVOLJNIH (prekarnih) začasnih zaposlitev. Ta negativna korelacija pa je še izrazitejša v segmentu mladih iskalcev zaposlitev. Skedinger (2011) pri tem poudarja, da zelo zaščitniška delovno-pravna zakonodaja mladim, zaradi te svoje strogosti, v bistvu onemogoča dostop do rednih zaposlitev (saj se delodajalci zaradi izjemno toge delovno-pravne zakonodaje in iz njih izhajajočih tveganj neradi odločajo za sklepanje rednih oblik delovnih razmerij, saj lahko ta, v rigidnem zakonodajnem okvirju v primeru poslabšanja gospodarskih razmer, nenadnih ekonomskih šokov, upada naročil ali recesije, predstavlja tveganje za obstoj podjetja) in jim hkrati tudi onemogoča prehajanje iz prekarnih, netipičnih v tipične oblike delovnih razmerij.

Z drugimi besedami, zelo toga delovnopravna zakonodaja lahko neposredno povzroči povečanje revščine, še posebej pa takšna toga delovnopravna zakonodaja prizadene prav revne mlade, ki šele vstopajo na trg dela. Vse od te prelomne študije profesor Lazearja naprej, se zato moderna pravno-ekonomska znanost zaveda, da so lahko učinki še tako dobronamernih zakonodajnih sprememb in regulatornih intervencij v resnici škodljivi, paradoksalni, večplastni in v nasprotju s plemeniti cilji in pričakovanji oblikovalcev politik.

### **2.3 Revščina, kultura in neizbežna kletka družbenih norm**

Nova institucionalna ekonomija kot enega izmed vzrokov, zakaj nekateri narodi živijo v revščini, navaja tudi kulturo, neformalne institucije in določene družbene norme. Kultura skupaj s formalnimi institucijami vpliva na celotno človeško obnašanje, na strukturo družbenih interakcij in s tem tudi na sam pojav revščine v določeni družbi (North, 1981, 1990; Acemoglu in Johnson, 2005; Goldschmidt in Schwartz, 2007). Nobelov nagrajenec za ekonomijo Douglas C. North tako institucije definira kot:

'Institucije so pravila igre družbe ali, bolj formalno, so človeško oblikovane omejitve, ki strukturirajo človeške interakcije. Sestavljajo jih formalna pravila (statusno pravo, običajno pravo, predpisi itd.), neformalne omejitve in institucije (konvencije, norme vedenja in kodeksi ravnanja, ki jih sami uveljavljamo), ter značilnosti uveljavljanja obeh' (North, 1995).

Z drugimi besedami, kultura ni nek amorfen antropološki koncept ali morebiten simpatičen skupek ljudskih šeg in običajev, ampak strahovito učinkovit institucionalni mehanizem za prenos informacij iz generacije v generacijo o tem, kako se moramo v določeni družbi obnašati ali delovati v vsakdanjem življenju (Harrison in Huntington, 2000). Moč tega mehanizma za prenos informacij iz generacije je tako učinkovita, da lahko recimo 'kultura,' ob hkratnih behaviorističnih fenomenih hevrizmov, sider in referenčnih točk, ohranja status quo določenih družbenih, še tako uničujočih, vzorcev obnašanja. Še bolj zaskrbljujoče pa je dejstvo, da lahko kultura, zaradi svoje izjemne učinkovitosti prenosa informacij, povzroči neskončno perpetuiranje takšnega popolnoma nezaželenega ter za družbeno blaginjo uničujočega sistema družbenih norm. Vendar pa, analitično gledano, še vedno ni popolnoma jasno, na kakšen način točno kultura in neformalne institucije in omejitve vplivajo na revščino. Tako recimo ne vemo, kako na generiranje revščine vplivajo določene družbene vrednote ali recimo pomanjkanje hierarhičnih struktur (Goldschmidt in Schwartz, 2007). Slabo pa poznamo tudi razmerja med kulturo in formalnimi pravnimi institucijami, in ali lahko na primer določena zakonodaja spremeni kulturne vzorce obnašanja in obratno (ter kdaj in pod kakšnimi pogoji).

Navkljub nekaterim nejasnostim pa številne analize pokažejo, da sta kultura in sistem družbenih vrednot v določeni družbi v resnici lahko izjemno močna generatorja revščine (Charles, 2008; Small et al., 2010). Kletka družbenih norm, v katero so užete določene družbene skupine, je tako eden izmed velikih generatorjev revščine, ki se ga pravniki na splošno premalo zavedamo ali pa se z njo sploh ne ukvarjamo. Lep primer takšne kletke družbenih norm, je razvpiti sistem kast v Indiji. Acemoglu in Robinson (2019, str. 240) tako poudarita, da je utrditev kastnega sistema in podrejenost države njeni togi hierarhiji razdrobila indijsko družbo na prafaktorje ter tudi povzročila neizmerno revščino in trpljenje večinskega dela prebivalstva. Družba namreč nikoli ni nekakšna monolitna entiteta, njeni notranji konflikti in neenakosti, ki jih povzročajo, namreč vedno igrajo osrednjo vlogo pri oblikovanju politik in odločitev določene družbe ali naroda (Acemoglu in Robinson, 2019, str. 240). Kastni sistem v Indiji je tako eden izmed največjih povzročiteljev neizmerne revščine v

Indiji. Dejstvo, da so ljudje zaradi svojega podedovanega statusa zaklenjeni v poklice, namreč predstavlja veliko oviro družbeni mobilnosti in inovativnosti. Še več, kot navajata Acemoglu in Robinson (2019, str 241) je to le vidni vrh množičnih neenakih možnosti in spodbud, ki jih ustvarja takšen kulturni sistem, ki temelji na togi družbeni hierarhiji in prevladujočem vplivu takšne kulture v vsakem kotičku družbe. Prevlada kastnega sistema in šokanten razpon omejevalnih, ločevalnih in hierarhičnih kulturnih norm sta tako za državo in družbo brez resničnih zmogljivosti ali velikega interesa za odpravo revščine in sistematično pomoč najrevnejšim slojem indijske družbe.

### **3 Naproti k optimalnejši ureditvi problema revščine v Sloveniji: smernice in predlogi**

Mednarodni statistični podatki in številni indeksi kažejo, da je Slovenija, navkljub perečemu problemu dolgotrajne revščine določenih skupin ljudi (in določenih statističnih regij), pravzaprav ena izmed držav z najnižjo stopnjo revščine na svetu. Po podatkih OECD (2020a) je bila stopnja revščine v Sloveniji v letu 2020 skoraj ista kot recimo na Finskem, Danskem in Irskem ter za nekaj odstotnih točk nižja kot recimo v Belgiji, Nemčiji, Nizozemski in na Švedskem. Slovenija je tudi ena izmed najbolj egalitarnih in socialno vključujočih držav članic OECD. Podatki OECD namreč kažejo, da je Slovenija, takoj za Slovaško, druga država na svetu z najnižjo stopnjo dohodkovne neenakosti in z enim najnižjih 'Ginijevih koeficientov' na sploh (OECD, 2022b).

Navkljub povedanemu, pa je seveda civilizacijsko nujno napraviti vse kar je v naši moči, da bi te stopnje dolgotrajne revščine še nadalje zmanjšali ali jih celo v celoti odpravili. Na podlagi povedanega se nam tako zastavi vprašanje, kakšne bi lahko bile optimalnejše regulatorne rešitve v Sloveniji ter kakšne so glavne smernice, ki naj jih zakonodajalec s ciljem zmanjševanja revščine upošteva pri nameravani prenovi trenutne zakonodaje in pri oblikovanju ekonomskih politik. Pravno-ekonomska teorija podaja nekaj naslednjih izsledkov in smernic.

### 3.1 Najprej vključujoča gospodarska rast in produktivnost, nato učinkovita redistribucija

V ekonomski literaturi je jasno razvidno soglasje, da je najpomembnejši instrument za zmanjšanje ali odpravo revščine vpeljava ekonomskih politik in institucij, ki pospešujejo gospodarsko rast in produktivnost, s tem povečujejo tudi per capita dohodek ter posledično zmanjšujejo revščino. Gospodarska rast je tako najmočnejši instrument za zmanjšanje revščine in izboljšanje kakovosti življenja (Adams, 2003; Acemoglu 2009; Rodrik, 2011, str. 53; Posner, 2011, str. 639; Leitzel, 2015, str. 79). Porter (1990) tako argumentira, da je blaginja določenega naroda odvisna od produktivnosti, s katero ta uporablja svoj človeški kapital in naravne vire. Produktivnost tako določa raven vzdržnih plač in donosov na kapital, ki so glavne determinante nacionalnega dohodka na državljana, s tem pa tudi njegovega družbenega in eksistenčnega položaja. Produktivnost je torej osnova konkurenčnosti in je odvisna od vrednosti izdelkov in storitev, ki jih proizvajajo podjetja v določeni državi; izhaja na primer iz kakovosti in edinstvenosti, pa tudi od učinkovitosti, s katero so takšni proizvodi proizvedeni (Porter, 1990). Primarno vprašanje pri kakršnikoli razpravi o ukrepih za odpravo revščine bi tako najprej moralo biti, kako ustvariti pogoje za hitro in trajno rast produktivnosti ter šele v drugi fazi, kako z ustrezno politiko prerazdeljevanja ustvarjenega nato doseči socialno vključenost in zmanjšati revščino določenih družbenih skupin (dolgotrajna brezposelnost in podobno). Vse prepogosto je javni diskurz namreč ravno obraten, izključno usmerjen samo v politike prerazdeljevanja, ki pa imajo ravno nasprotno učinke od zaželenih in so tudi vse prepogosto popolno nepravilne (Rawls, 1971, str. 157-158). Paradigma prerazdeljevanja in zanemarjanje področja ustvarjanja gospodarske rasti in povečevanja produktivnosti bo tako, navkljub najboljšim namenom, paradoksalno neizbežno vodila v vse večjo, dolgotrajno in sistemsko revščino. Gospodarska rast je torej tisti instrument, ki ustvarja blaginjo in družbo priložnosti, in ki posledično pospešuje človekov razvoj, socialno vključenost in neposredno zmanjšuje revščino (Mramor et al., 2020).

Zato naj bo glavno vodilo slovenskemu oblikovalcu politik – najprej vključujoča gospodarska rast in produktivnost, nato učinkovita redistribucija (Tinbergen, 1975; Olson, 1982; de Haan et al., 1994). Pri tem nobelovec Jan Tinbergen (1975) argumentira, da je potrebno pri oblikovanju politike zmanjševanja revščine, hkrati z vzpostavitvijo sistema davčnih transferjev, posebno pozornost nameniti tudi

vlaganju v ustrezno strukturo in velikost izobraževalnega sektorja ter v t. i. raziskovalne in razvojne (R&D) dejavnosti.

Poleg teh splošnih priporočil, pa lahko iz ekonomske literature (Tirole, 2017, str. 255) izluščimo še nekaj zelo specifičnih ekonomskih ukrepov za zmanjšanje revščine: a) vzpostaviti je potrebno učinkovit sistem poklicnega usposabljanja, ki bo usmerjen k pravih potrebam gospodarstva, in ki bo vključeval širok nabor programov, ki vodijo do splošno priznanih diplom in spričeval; b) nemudoma je potrebno povečati število vajeniških in delovnih študijskih programov, ki bodo neposredno povezani s slovenskim gospodarstvom in njegovimi potrebami; c) v Sloveniji je potrebno nemudoma nasloviti razkorak med znanji, ki jih zagotavljajo šole in resničnimi potrebami podjetij ter neslutnim napredkom novih tehnologij (visoka stopnja brezposelnosti določenih družbenih skupin namreč dejansko sovпада z resničnim pomanjkanjem delovne sile za določene vrste delovnih mest); d) trenutni sistem mehanizma minimalne plače, preko katerega v Sloveniji izvajamo proces prerazdelitve v korist delavcev z nizkimi dohodki (in ki je nominalno gledano ena izmed najvišjih v EU), je potrebno odpraviti in ga po angleškem vzoru nadomestiti s sistemom zasluženih davčnih dobropisov na dohodek iz dela (working tax credit – WTC); e) trenutni sistem aktivne politike zaposlovanja je potrebno spremeniti in ga približati skandinavskemu modelu aktivne politike zaposlovanja, ki je predvsem usmerjen k zagotavljanju spodbud za nadaljevanje dela ali njegovo aktivno iskanje; f) trenutni sistem vodenja in dela javnih zavodov za zaposlovanje je potrebno dograditi in prilagoditi najnovejšim spoznanjem vedenjske ekonomije (več o tem v nadaljevanju pod 3.7); g) po vzoru Danske, Švedske in Nizozemske je potrebno nemudoma spremeniti trenutno rigidno delovno-pravno zakonodajo in uvesti t. i. model varne-prožnosti; ter h) potrebno je prevetriti trenutno ureditev t. i. reguliranih poklicev, kjer imamo eno najvišjih stopenj takšnih poklicev v Evropi (preko 260 reguliranih poklicev), saj trenutna ureditev preprečuje nastajanje delovnih mest, ki bi si jih številni želeli opravljati, pa tega zaradi izjemne togosti naše zakonodaje ne morejo in so zato obsojeni na življenje v revščini (podrobneje v naslednjem odseku o pravni mobilnosti).

### 3.2 Pravna nemobilnost in fenomen reguliranih poklicev kot eden izmed povzročiteljev in ohranjevalcev revščine

Vprašanja o tem, zakaj je revščina med določenimi krogi ljudi tako vztrajna in zakaj je socio-ekonomska mobilnost izhoda iz revščine tako težka so, kot smo videli, bila predmet številnih analiz sociologov, ekonomistov in politologov. Pri tem pa je povedno, da je bila ključna vloga prava kot preprečevalca socialno-ekonomske mobilnosti revnih slojev prebivalstva ter njegova vloga pri ohranjanju pojava revščine, v glavnem, spregledana. Pravno literaturo, ki analizira revščino namreč lahko razdelimo na dva večja sklopa. Prvi se ukvarja z vprašanjem, kako lahko pravo uporabimo za pomoč revnim (Liu, 2008; Andrias, 2016; Ross in Li, 2016), medtem ko se drugi posveča predvsem razumevanju kako lahko natančno določena zakonodajna norma, sodna odločba ali recimo postopkovna pravila škodijo revnim (Heise, 2007; Ruckelhaus, 2008; Fleming, 2014). Green (2019) pa k tema dvema sklopoma dodaja, do sedaj slabo raziskan, pojem 'pravne nemobilnosti,' ki naj obravnava kumulativne učinke različnih pravnih panog (davčno pravo, kazensko pravo, družinsko pravo, delovno pravo), kot mehanizmov, s katerimi se ohranja revščina in zavira socialno-ekonomska mobilnost revnih slojev prebivalstva. Tako recimo davčno pravo, s svojo trenutno veliko obdavčitvijo dohodkov, storitev, prodaje blaga (davek na dodano vrednost) ipd., neposredno zmanjšuje razpoložljivi dohodek revnih skupin prebivalstva, s tem pa preprečuje socialno-ekonomsko mobilnost prav najrevnejših skupin prebivalstva.

Kot drugi tak generator pravne nemobilnosti velja omeniti trenutno preveliko normiranost področja reguliranih poklicev (Green, 2019; Faure in Van den Bergh, 1991; Van den Bergh, 1993, 1999). Število reguliranih poklicev sicer narašča povsod po svetu (Kleiner, 2006), pa vendar je potrebno poudariti, da imamo v Sloveniji imamo ta hip morda eno najvišjih stopenj takšnih poklicev v Evropi (preko 260 reguliranih poklicev). Čeprav ponavadi v razpravah zasledimo nekakšno splošno sprejeto argumentacijo, da takšna ureditev zagotavlja kakovost določenih storitev in s tem ščiti zdravje in varnost potrošnikov, lahko v resnici takšna ureditev predstavlja morebitni generator pravne nemobilnosti in posledično preprečuje socialno-ekonomsko vertikalno mobilnost in izhod iz revščine (Kleiner, 2015; Carpenter et al., 2012; Faure in Van den Bergh, 1991). Ekonomsko gledano namreč poklicno licenciranje, bodisi za poklic frizerja ali vodovodarja ustvarja višje dohodke za tiste, ki pridobijo licenco za opravljanje teh poklicev (Van den Bergh, 1993; 2007). Potrošnik pa potem plača višje cene za blago in storitve, ki jih ponujajo licencirani

poklici (Van den Bergh, 1999; 2007). Takšne licence dejansko omejujejo prost pretok delavcev in dodatno dvigujejo cene storitev, ki jih ponujajo. Študija iz leta 2014 je na primer pokazala, da so strožje zahteve za pridobitev poklicnih dovoljenj povečale povprečno ceno splošnega zdravniškega pregleda otroka za 3 do 16 odstotkov (Kleiner et al, 2016). Tako poklicno licenciranje prerazporedi dohodek stran od tistih, ki želijo delati v določenem poklicu, vendar ne morejo pridobiti ustrezne licence (npr. zaradi najrazličnejših stroškov), prerazporedi pa tudi dohodke od potrošnikov k licenciranim članom tega poklica (Van den Bergh, 1999). Poleg tega so dokazi, da licenciranje spodbuja kakovost, v resnici zelo omejeni (Miron, 2017, str. 195). Še več, Philipsen (2018) pokaže, da je takšna ureditev poleg tega prepogosto posledica pritiska s strani najrazličnejših zasebnih lobističnih skupin in njihovih interesov (industrija, poklicna združenja, skupine potrošnikov, okoljevarstvene lobistične skupine itd.) in politikov (vključujoč EU birokrate), ki nimajo prav nič skupnega z javnim interesom.

Literatura tudi navaja, da je trenutni sistem reguliranih poklicev v resnici najbolj škodljiv prav za najrevnejše sloje prebivalstva (Kleiner, 2015; Kleiner, et al., 2016). Empirične raziskave so namreč pokazale, da licenciranje (i.e. regulirani poklici) zmanjšuje rast zaposlovanja in omejuje zaposlitvene možnosti ljudi z nizkimi dohodki (Kleiner, 2015; Carpenter et al., 2012, str. 6). Študije so tudi pokazale, da lahko dodatne administrativne zahteve, ki jih generirajo najrazličnejši predpisi, ki urejajo takšne regulirane poklice, v resnici ljudi z nižjimi dohodki potisnejo v še slabše plačana delovna mesta in poklice, ki pa so jim bolj dostopna (Carpenter et al., 2012, str. 25). Ti izsledki vsekakor niso presenetljivi saj pridobitev licenc ne zahteva samo plačila določene pristojbine ampak zajema tudi čas in denar za obiskovanje določenih, včasih popolnoma nesmiselnih programov, ki jih zahtevajo takšni regulirani poklici (Rodrigue in Reeves, 2016). Namreč, ljudje z nizkimi dohodki preprosto nimajo dostopa do denarja za financiranje takšnih izobraževanj in običajno morajo poleg tega delati polni delovni čas, da lahko sploh pokrijejo račune, zato je zelo nerealno od njih pričakovati, da bi ob borbi za preživetje lahko našli še čas za takšne, včasih popolnoma nesmiselne, tečaje in usposabljanja.

Še več, te omejitve glede vrst delovnih mest, ki jih lahko v resnici (in ne na papirju pri oblikovalcih aktivnih politik zaposlovanja) pridobijo revni ljudje, dejansko neposredno prispevajo k pravni nemobilnosti takšnih, najranjlivejših slojev prebivalstva – revni prebivalci tako obtičijo na delovnih mestih z manj priložnostmi za napredek in manj priložnostmi, da se premaknejo na bolj donosna delovna mesta,

kar posledično močno oteži ali pa povsem onemogoči socialno-ekonomski izhod iz revščine (Green, 2019, str. 777). Green (2019, str. 796) tako sklene, da moramo začeti sprejemati dejstvo, da je pravo pomemben dejavnik zaviranja socialno-ekonomskega izhoda iz revščine, ki v resnici tudi neposredno prispeva k dolgoročni ujetosti revnih v brezupu sistemske revščine. Dosedanje pravne rešitve se namreč vse preveč osredotočajo na zagotavljanje pomoči v obliki denarja, hrane in dajanja zatočišča in popolnoma pozabljajo na sistemske pravne rešitve, ki bi v resnici revne opolnomočili in jim dejansko omogočili socialno-ekonomski izhod iz pekla revščine. En izmed ciljev pravne znanosti bi tako morala postati tudi odprava t. i. pravne nemobilnosti in vzpodbujanje vertikalne socialno-ekonomske mobilnosti. Potrebna je celovita pravno-ekonomska analiza vseh pravnih panog s ciljem identificiranja (in odprave) pravnih struktur, ki predstavljajo vire pravne nemobilnosti, in ki onemogočajo socialno-ekonomski izhod iz revščine. Seveda so trenutno obstoječi programi socialne pomoči še vedno potrebni, a kot pravi Green (2019, str. 798), je lahko zmanjšanje revščine s spremembo zakonov, ki so vir pravne nemobilnosti, razmeroma poceni in zelo učinkovit način za napredek v našem boju proti revščini.

### **3.3 Zlato regulatorno pravilo – regulatorna intervencija samo v primeru napak v delovanju trga**

Profesor Ogus v svojem enciklopedičnem delu o ekonomski teoriji in regulatorni intervenciji poudarja, da je splošno gledano regulatorna intervencija priporočena samo v primeru t. i. napak v delovanju trga (Ogus, 2004). Z drugimi besedami, zakonodajalec naj regulatorno intervenira samo v primerih, ko pride do napak v delovanju trga. Te napake v delovanju trga pa nastanejo zaradi: a) negativnih eksternalij; b) asimetričnih informacij (vključno z iracionalnim obnašanjem); c) monopolov (vključno z situacijskimi monopoli ter zlorabo dominantnega položaja); in d) v primeru t. i. javnih dobrin (Akerlof, 1970; Demsetz, 1967; Coase, 1960; Arrow in Debreu, 1954; in Coase, 1960). V vseh drugih primerih regulatorna intervencija povzroči motnje v delovanju trga in s tem nezaželene in nepričakovane učinke, alokacijske neučinkovitosti, ki potem neposredno zmanjšujejo družbeno blaginjo.

Vendar pa je za regulatorno intervencijo tudi ob dejstvu, de je recimo prišlo do napak v delovanju trga, potrebna izpolnitev še enega zelo pomembnega predpogoja. Zlato pravilo regulatorne intervencije vsakega ozaveščenega in informiranega zakonodajalca namreč veleva, da lahko interveniramo samo takrat, kadar stroški te intervencije ne presegajo koristi takšne intervencije (Ogus, 2004). Četudi imamo



opraviti z določenimi napakami v delovanju trga, lahko določena regulatorna intervencija sicer reši določen problem, a hkrati povzroči v nekem drugem segmentu še večje motnje (napake) v samem delovanju trga. V takšnih primerih se regulatorna intervencija odsvetuje, saj stroški takšne intervencije zdaleč presegajo koristi, na voljo pa so tudi učinkovitejše »ex post« zasebne metode odpravljanja takšnih neučinkovitosti (standardi, odškodninska odgovornost itd.)

### **3.4 Manj je več: ljudje so boljše informirani takrat, ko so nepomembne informacije predhodno prečiščene in odstranjene**

Vse od Simona (1959), Tverskega in Kahnemana (1979) razvijajoča se behavioristična ekonomija poskuša z integriranjem izsledkov psihologije vzeti v okvir svojih modelov tudi omejeno racionalnost ljudi. Enega izmed glavnih izsledkov te literature pa predstavlja ideja o informacijski preobremenitvi naših možganov. Zato več informacij (beri zakonodaje in najrazličnejših podzakonskih aktov) ni vedno in povsod boljše, saj bi morale biti v idealnih okoliščinah informacije predhodno prečiščene in šele nato prenesene, predstavljene.

Trenutna delovna zakonodaja in zakonodaja, ki naslavlja področje revščine je na primer zajeta v velikem številu zakonov in podzakonskih aktov (pri čemer si nekateri predpisi še medsebojno nasprotujejo) ter predstavlja pravo nočno moro, tako za pomoči potrebne kot za institucionalne organe, ki takšno pomoč izvajajo. Koliko delavcev recimo ve, katere davke in prispevke mora odvesti delodajalec in koliko jih ve, do kakšnih zneskov, bonusov, stroškov in nadomestil so sploh upravičeni (enako velja seveda tudi za delodajalca)? Še huje, z vsakim novim ukrepom se zmeda samo še povečuje (recimo od leta 2013 smo kar štirikrat dopolnjevali samo Zakon o delovnih razmerjih) in verjetno bi z nepremišljeni regulatorni posegi zaradi omejevanja prekarnosti takšno zmedo samo še povečali. Zato bi moral biti cilj vsakega pametnega zakonodajalca vzpostavitev pregledne, razumljive in enostavne zakonodaje ali kot bi rekel profesor Kahneman »manj je več«.

### **3.5 »Nudging« – sofisticirani behavioristični mehanizmi vzpostavljanja spodbud za doseganje družbeno zaželenega obnašanja vseh deležnikov na trgu dela**

Richar Thaler, Nobelov nagrajenec za leto 2017 s področja behavioristične ekonomije, je v svojih številnih delih lansiral pojem »nudginga« in vzpostavil teorijo o arhitekturi odločitev, ki vodi vsakodnevno odločanje o najpreprostejših stvareh v naših življenjih. V svojih številnih eksperimentih in opazovanjih je prišel do zaključka, da ljudje s svojim obnašanjem v življenju v resnici delamo zelo predvidljive napake in to predvsem zaradi uporabljanja hevrstike, vedenjskih zmot in zaradi načina, na katerega na nas vplivajo družbene interakcije (Thaler, 2015).

Thaler in Sunstein (2008) sta tako s svojo teorijo arhitekture izbire opisala način, s katerim na človeške odločitve vplivajo prav predstavitev teh odločitev. Ljudje se lahko "spodbudimo v določeno obnašanje (nudge)", tako da na določen način uredimo arhitekturo izbire, ne da bi posamezniku pri tem odvzeli svobodo izbire (Thaler in Sunstein, 2008). Preprost primer »usmerjanja v določeno obnašanje« bi bilo recimo postavljanje zdravih živil v šolski kavarni v višini oči, medtem ko bi bila manj zdrava, neželena hrana, postavljena na težje dostopna mesta. Posameznikom dejansko ne preprečeno, da bi jedli, karkoli hočejo, vendar urejanje izbire hrane na tak način povzroči, da ljudje jedo manj neželene hrane in več bolj zdrave hrane. Thaler in Sunstein (2008) sta to svojo teorijo uspešno aplicirala na številna regulatorna področja in njihovi izsledki so še kako relevantni, tudi za trenutno diskusijo o regulatorni ureditvi boja proti revščini.

V luči najnovejših dognanj behavioristične ekonomije se tako nekateri, v javnosti predstavljeni predlogi o npr. zakonski prepovedi vseh netipičnih oblik zaposlovanja, ki naj bi ljudi pehali v revščino, zrcalijo kot popolno nasprotje sodobnega oblikovanja regulatornih ukrepov in politik.

Inovativen zakonodajalec bi namreč popolnoma iste cilje, tj. zmanjšanje neprostovoljnih oblik ali netipičnih delovnih razmerij, tako namesto z uporabo nekakšnih vseobsegajočih drakonskih zakonodajnih prepovedi (katerih uveljavljanje je podvrženo številnim neučinkovitostim, povzroči lahko še večjih distorzij v samem delovanju trga, poleg tega pa takšne prepovedi potem zahtevajo tudi njihovo uveljavljanje – transakcijski stroški s strani državnega aparata) učinkoviteje dosegel z uporabo najnovejših dognanj behavioristične ekonomije in arhitekture izbire. Še

več, v Sloveniji bi veljalo po britanskem, nizozemskem in ameriškem vzoru na vladni ravni vzpostaviti posebno »behavioristično delovno skupino«, ki bi svetovala pri oblikovanju sodobnih regulatornih politik in rešitev.

Izkušnje iz Velike Britanije, ki je pod vlado predsednika Tonnya Blaira prva vzpostavila tako imenovano 'vedenjsko enoto' (nudge unit) so recimo pokazale, da je samo implementacija spoznanj vedenjske ekonomije v delo vodenja in dela javnih zavodov za zaposlovanje, od leta 2013 do leta 2014, (brez vpliva ostalih aktivnih politik zaposlovanja) uspela kar za pol milijona ljudi zmanjšati brezposelnost (iz 2.5 milijona na manj kot 1 milijon brezposelnih) in s tem seveda tudi revščino (Halpern, 2019, str. 203). Vpeljava teh sodobnih vedenjskih tehnik v delo in organizacijo javnih zavodov za zaposlovanje je podobno izjemne rezultate dosegla tudi v Avstraliji in Singapuru (Halpern, 2019, str. 204). Podrobna analiza teh vedenjskih ukrepov presega prostorske omejitve tega prispevka, pa vendar velja omeniti nekaj glavnih ukrepov, ki bi jih morali za zmanjšanje revščine nemudoma uvesti v delo naših javnih zavodov za zaposlovanje. Npr. namesto, da uradniki sprašujejo brezposelne, kaj so pri iskanju zaposlitve napravili prejšnji teden, bi se z njimi morali začeti pogovarjati o tem, kaj bodo naredili v prihodnosti in iskalca zaposlitve začeti spraševati po podrobnostih, npr., kateri dan in čas je primeren za iskanje zaposlitve, kakšna delovna mesta si bo ogledal, in kako se boste tega lotil (splet, časopis ali preko prijateljev) (Halpern, 2019, str. 199). Namreč, vse več eksperimentalne in vedenjske literature kaže, da če spodbujate ljudi, da vnaprej razmišljajo o tem, kako, kdaj in kje bodo nekaj naredili, nastopi veliko večja verjetnost, da bodo to dejansko tudi storili (Halpern, 2019, str. 199; Duhigg, 2012; Barrera-Osorio et al., 2011; Read et al., 1999; Focacci, 2020, 2021).

Prenova delovanja zavodov za zaposlovanje je pri tem zasledovala naslednje štiri cilje: enostavno, privlačno, socialno in pravočasno (Halpern, 2019, str. 200). Halpern (2019, str. 200) tako pri izboljšanju delovanja javnih zavodov za zaposlovanje priporoča sledeče: a) zmanjšati je potrebno papirologijo na prvi seji, tako da bo glavni poudarek na tem, da se iskalca zaposlitve pripravi do dela; b) ustvariti je potrebno občutek napredka s pomočjo kontrolnega seznama, ki ga lahko iskalci zaposlitve, ko dokončajo naloge, odključajo, pri čemer veliko teh nalog mora biti doseženih že v prvi seji (podpreti je potrebno motivacijo iskalcev zaposlitve z (izbirnimi) vajami, ki naj jim pomagajo ugotoviti, v čem so dobri); c) ponovno se je potrebno osredotočiti na osebo, računalniške zaslone pa premakniti na stran (pri tem je potrebno iskalce zaposlitve spodbujati, da si sami zapišejo svoje načrte saj to deluje kot mehanizem

osebne zaveze); in d) iskalce zaposlitve je potrebno spodbujati, da načrtujejo vnaprej (in ne za nazaj), pri čemer jih svetovalci morajo spodbudijo k razmišljanju o tem, kaj, kdaj in kako bodo izvajali svoje dejavnosti iskanja zaposlitve v naslednjem tednu.

### 3.6 Partikularizem in univerzalizem

V predhodnih poglavjih smo omenili, da številne analize pokažejo, da sta kultura in sistem družbenih vrednot v določeni družbi v resnici lahko izjemno močna generatorja revščine (Harrison, 2010; Guiso et al., 2006; Charles, 2008; Small et al., 2010). Kletka družbenih norm, v katero so ujete določene družbene skupine, je tako lahko eden izmed velikih generatorjev revščine, ki se ga pravniki na splošno premalo zavedamo ali pa se z njim sploh ne ukvarjamo.

Trompenaars in Hampden-Turner (2012) sta tako na podlagi svojih empiričnih raziskav postavila zanimivo in zelo povedno klasifikacijo družb, ki se po njunem mnenju globalno delijo na 'univerzalistične' in 'partikularistične'. Družbe, za katere je značilen univerzalizem, tako v svojem sistemu vrednot dajejo velik pomen zakonom, pravilom, vrednotam in obveznostim (Trompenaars in Hampden-Turner, 2012). V svoji medsebojni interakciji tako takšne družbe vedno poskušajo ravnati pošteno in na podlagi pravil, spoštovanje in apliciranje teh pravil v vsakdanjem življenju pa je vedno brezpogojno in enako za vse in je pred vsemi osebnimi odnosi in povezavami. Tipične 'univerzalistične' kulture tako vključujejo ZDA, Kanado, Združeno kraljestvo, Nizozemsko, Nemčijo, Skandinavijo, Novo Zelandijo, Avstralijo in Švico. Na drugi strani pa imamo družbe, za katere je značilen partikularizem in v teh družbah ljudje verjamejo, da vsaka osebna okoliščina in vsak osebni odnos narekujejo pravila, po katerih živijo ((Trompenaars in Hampden-Turner, 2012). Odziv ljudi na določeno situacijo se tako lahko spremeni glede na to, kaj se dogaja v tem trenutku in kdo je vpleten. Tipične 'partikularistične' kulture pa po njuni klasifikaciji recimo vključujejo sredozemske države, države vzhodne Evrope, Rusijo, države Latinske Amerike in Kitajsko (Trompenaars in Hampden-Turner, 2012, str. 46). Univerzalizem je tako prepričanje, da se zakoni in pravila uporabljajo povsod brez spreminjanja, medtem ko je partikularizem prepričanje, da v resnici osebne okoliščine narekujejo, kako je treba pravila in zakone v resnici uporabiti (Trompenaars in Hampden-Turner, 2012). Pri tem Trompenaars in Hampden-Turner (2012) postavljata vprašanje, kaj je bolj pomembno, pravila ali osebni odnosi? Kulture z visokim univerzalizmom tako vidijo eno samo realnost in se osredotočajo na formalna pravila (značilna je racionalna strokovna razprava),

medtem ko kulture z visokim partikularizmom vidijo realnost kot bolj subjektivno, in dajejo večji poudarek osebnim odnosom in domačijskim povezavam (Trompenaars in Hampden-Turner, 2012). V kulturah z visokim partikularizmom je tako najpomembnejši modus operandi sistem vez in poznanstev, preko katerega se da vse urediti, spoštovanje formalnih pravil in zakonov pa postranskega pomena (Trompenaars in Hampden-Turner, 2012).

Za družbe z visokim partikularizmom so, poleg naštetega, značilne še visoka stopnje nepotizma, nekakšnega domačijskega kapitalizma in vseprisotnega sistema vez in poznanstev, ki se potem udejanja v problemu negativne selekcije. V takšni partikularistični skupnosti in družbi so tako najrevnejši sloji prebivalcev, ki nimajo dostopa do vseprisotnega sistema vez in poznanstev, obsojeni na začaran krog revščine. Sistem nepotizma in partikularizma jim namreč enostavno onemogoča resnično pridobitev boljših delovnih mest (ali mest na določenih izobraževalnih institucijah) saj so le ta vedno oddana po ključu partikularističnega sistema. Takšen partikularizem lahko potem tudi onemogoča vertikalno socio-ekonomsko mobilnost najranljivejših slojev prebivalstva (Alesina in Glasear, 2004); revni prebivalci tako obtičijo na delovnih mestih z manj priložnostmi za napredek in manj priložnostmi, da se premaknejo na bolj donosna delovna mesta, kar posledično močno oteži ali pa povsem onemogoči socialno-ekonomski izhod iz revščine

Na žalost lahko v to zadnjo skupino držav z visokim partikularizmom uvrstimo tudi Slovenijo (Trompenaars in Hampden-Turner, 2012). V naši družbi so prav visok partikularizem in iz njega izhajajoče posledice eden izmed dodatnih razlogov za dolgotrajno revščino točno določenih skupin prebivalstva, ki prihajajo iz točno določenih geografskih območij naše države. V nasprotju s protestantskimi državami, kjer je družbeno in družinsko ozadje popolnoma nepomembno v smislu napredovanja po družbeni lestvici je v Sloveniji, na žalost, to družbeno-družinsko ozadje še vedno eden izmed zelo pomembnih faktorjev družbenega uspeha in vertikalne socio-ekonomske mobilnosti. To neenakost in revščino recimo med študenti ohranja tudi dejstvo, da le tisti, ki so sposobni plačati za magisterij, oditi na študij v tujino ali pa imajo prijatelje na visokih položajih, po navadi tudi najprej najdejo dobro plačano službo (Jackson, 2019). Takšen partikularističen sistem ima po mnenju Jacksona (2019, str. 118) izjemne škodljive učinke na celotno družbo in predstavlja enega izmed glavnih razlogov za obstoj družbene neenakosti, revščine in popolne vertikalne socio-ekonomske nemobilnosti celotnih družbenih slojev. Ljudje ujeti v takšno družbeno socio-ekonomsko nemobilnost so obsojeni na družbene

okoliščine, v katerih so bili rojeni, saj jim družbena omrežja, v katera so vpeti, ne zagotovijo ne informacij ne priložnosti, ki bi jih potrebovali za uspeh in izhod iz revščine (Jackson, 2019, str. 118). Popolna družbena nepremičnost je tako vir številnih neučinkovitosti, saj so potencialno produktivni ljudje naravnost zaklenjeni v obstoječe neproduktivne vloge ter v začarani krog revščine in obupa.

Eno izmed možnih orožij je lahko prvovrstna javna izobrazba, začenši z vrtci, saj bo dobra vzgoja in izobraževanje otrok v vrtcu dosti bolj koristna za starše z nizkimi dohodki in nizko izobrazbo, kot pa za tiste z visoko. Takšen sistem prvovrstne javne izobrazbe mora vključevati razvejan in učinkovit sistem poklicnega usposabljanja, ki bo usmerjen k pravih potrebam gospodarstva, in ki bo vključeval širok nabor programov tehničnih ved, ki vodijo do splošno priznanih diplom in spričeval. Nemudoma je potrebno tudi povečati število vajeniških in delovnih študijskih programov, ki bodo neposredno povezani s slovenskim gospodarstvom in njegovimi potrebami, in ki bodo s štipendijsko politiko namenjeni najrevnejšim v naši družbi. Še več, v Sloveniji je potrebno tudi nemudoma nasloviti razkorak med znanji, ki jih zagotavljajo šole in resničnimi potrebami podjetij ter neslutnim napredkom novih tehnologij.

Poleg tega recimo Jackson (2019, str. 159) predlaga tudi uvedbo javnega informacijskega sistema s točnimi informacijami o izobraževalnih, zaposlitvenih in vseh drugih življenjskih priložnostih na revnih območjih. Jackson (2019, str. 159) namreč verjame v prednosti izkoriščanja t. i. 'dinamike omrežja'. Izsledki vedenjske ekonomije namreč kažejo, da ljudje po navadi sledimo čredi (efekt črednega obnašanja), tako da ima lahko »pomoč eni osebi v dveh različnih skupnostih manjši učinek kot pa pomoč dvema osebama v eni skupnosti, saj lahko s takšno usmerjeno pomočjo presežemo prag indiferentnosti in sprožimo učinke 'dinamike-omrežja,' ki potem spodbudi tudi njihove ostale vrstnike k aktivnemu delovanju in ukrepanju« (Jackson, 2019, str. 159). Pri tem bi se recimo morali izogibati 'samo ciljanju na kategorije ljudi, ne da bi pri tem izkoristili njihov položaj in vpliv v samem omrežju' (Jackson, 2019, str.159).

Na podlagi povedanega lahko zaključimo, da bo prehod iz partikularistične v univerzalistično družbo ena izmed najpomembnejših nalog, ki nas čaka v prihodnosti, v kolikor si zares želimo povečati vertikalno socio-ekonomsko mobilnost in zmanjšati revščino.

## **4 Zaključek**

Že vse od Adama Smitha naprej so vprašanja revščine, njenih vzrokov ter z njo povezanih uničujočih posledic za družbeno blaginjo ena izmed najpomembnejših tematik moderne ekonomske znanosti ter v ekonomski stroki vsekakor predstavljajo, enega izmed najbolj intenzivno proučevanih družbenih fenomenov. Ta prispevek povzema in sistematizira dosedanjo pravno-ekonomsko in behavioristično literaturo s področja revščine in dodajajoč nekatere nove vpogleda in izkušnje podaja priporočila, komentarje in predloge slovenskemu zakonodajalcu ter predvsem oblikovalcu ekonomskih politik.

Glavno vodilo pri oblikovanju politik zmanjševanja revščine in povečevanja vertikalne socio-ekonomske mobilnosti je nenehno povečevanje vključujoče gospodarske rasti in produktivnosti. Temu pa naj potem sledijo učinkovita redistribucija in aktivne politike zaposlovanja. Z drugimi besedami, najprej je potrebno kolač ustvariti in ga narediti karseda velikega, da bi ga lahko potem učinkovito prerazporedili, saj se ključ do odprave revščine skriva v čim večji, dolgotrajni in vključujoči gospodarski rasti. Po drugi strani, pa zlato pravilo regulatorne intervencije veleva, da lahko interveniramo samo takrat, kadar pride do napak v delovanju trga in kadar stroški intervencije ne presegajo koristi takšne intervencije. Pri tem sta pravo in ustrezno institucionalno okolje ena izmed najpomembnejših faktorjev zmanjševanja revščine in zagotavljanja možnosti za vertikalno socialno-ekonomsko mobilnost iz nižjih v višje družbene razrede. Institucionalno okolje mora tako v prvi vrsti zagotavljati in omogočati takšno vertikalno socio-ekonomsko mobilnost. Vertikalna socio-ekonomska nemobilnost z njenimi kumulativnimi učinki je namreč mehanizem, s pomočjo katerega se ohranja revščina in zavira socialno-ekonomska mobilnost iz nižjih v višje družbene razrede. Prispevek poleg tega tudi identificira številni primere v trenutni zakonodaji, ki bi lahko generirale pravno nemobilnost iz nje izhajajočo revščino (vse od davčne zakonodaje pa do zakonodaje o postopkih priznavanja poklicnih kvalifikacij za opravljanje reguliranih poklicev). Še več, potrebna je celovita pravno-ekonomska analiza vseh pravnih panog s ciljem identificiranja (in odprave) pravnih struktur, ki predstavljajo vire pravne nemobilnosti, in ki onemogočajo socialno-ekonomski izhod iz revščine.

Nadalje velja izpostaviti spoznanja behavioristične ekonomije, ki morajo postati del učinkovitih politik redistribucije (vključno s kognitivnimi posledicami revščine, povezavo med bogastvom in subjektivno blaginjo ter izbranimi zakonodajnimi metodami in objekti redistribucije). Pravi izziv za slovenskega zakonodajalca pa bo vsekakor, kako najti ravnotežje med institucionalnimi spodbudami za produktivno obnašanje, ki so nujne za ustvarjanje nove vrednosti, povečevanje produktivnosti, odpravo diskriminacije, razvoj skupnosti, odpiranje delovnih mest, rast in razvoj, formiranje in izboljševanje človeškega kapitala (dinamična učinkovitost) ter učinkovito redistribucijo in korigiranje nepravilnosti v delovanju trga – statična učinkovitost (situacijski monopoli, revščina, negativne eksternalije in informacijske asimetrije).

Na koncu velja še omeniti, da je ena izmed slovenskih družbenih značilnosti prav visoka stopnja partikularizma. V naši družbi je lahko partikularizem eden izmed dodatnih razlogov za dolgotrajno revščino točno določenih skupin prebivalstva, ki prihajajo iz točno določenih geografskih območij naše države.

## Literatura

- Acemoglu, D. (2002). Technical change, inequality and the labor market. *Journal of economic literature*, 40(1), 7-72.
- Acemoglu, D. (2009). *Introduction to modern economic growth*, New Jersey: Princeton University Press.
- Acemoglu, D. in Johnson, S. (2005). Unbundling institutions. *Journal of political economy*, 113(5), 949-95.
- Acemoglu, D. in Robinson, J. A. (2006). *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acemoglu, D. in Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Publishing.
- Acemoglu, D. in Robinson, J. A. (2013). Economics versus politics: Pitfalls of policy advice. *Journal of economic perspectives*, 27(2), 173-192.
- Acemoglu, D. in Robinson, J. A. (2019). *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. New York: Penguin Press.
- Adams, H. R. (2003). *Economic growth, inequality and poverty: Findings from a new data set*. New York: World Bank.
- Alesina, A. in Glaeser E. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe: A world of difference*. New York: Oxford University Press.
- Alesina, A., Stantcheva, S. in Teso, E. (2018). Intergenerational mobility and preferences for redistribution: Dataset. *American economic review*, 108(2), 521-554
- Andrias, K. (2016). The new labor law. *Yale law journal*, 126(1), 2-100.
- Barrera-Osorio, F., Bertrand, M., Linden, L. L. in Perez-Calle, F. (2011). Improving design of confidential transfer programs: Evidence from a randomized education experiment in Colombia. *American economic journal: Applied economics*, 3(2), 167-195.
- Becker, S. G. in Landes, M. W. (1974). *Essays in the economics of crime and punishment*. Washington: National Bureau of Economic Research.



- Becker, S. G. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly journal of economics*, 98(2), 371-400.
- Bilson, F. J. (1982). *Civil liberty: An econometric investigation*. Kyklos, 35(1), 94-103.
- Blanchard, O. in Tirole, J. (2008). The joint design of unemployment insurance and employment protection: A first pass. *Journal of the European economic association*, 6(1), 45-77.
- Bloom, E. D. in Sachs, J. D. (1998). Geography, demography, and economic growth in Africa. *Brookings papers on economic activity*, 29(1), 207-296.
- Bouckaert, B. in De Geest, G. (2009), *Encyclopedia of law and economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Butler, E. (2014). *Twelve problems with Piketty's capital*. New York: Adam Smith Institute.
- Cahuc, P. in Zylberberg, A. (2004). *Le chômage. Fatalité ou Nécessité*. Paris: Flammarion.
- Calabresi, G. (2016). *The future of law and economics: Essays in reform and recollection*. New Haven: Yale University Press.
- Carpenter, M. D., Knepper, L., Erikson, A. C. in Rost, J. K. (2012). *License to work: A national study of burdens from occupational licensing*. Arlington: VA Institute for Justice.
- Charles, M. (2008). Culture and inequality: Identity, ideology and difference in postascriptive society. *The Annals of the American Academy of political and social sciences*, 619(1), 41-58.
- Colier, P. (2007). *The bottom billion*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooter, R. D. in Schäfer, H. B. (2013). *Solomon's knot: How law can end the poverty of nations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cooter, R. D. in Porat, A. (2014). *Getting incentives right: Improving torts, contracts and restitution*. New Jersey: Princeton University Press.
- Deakin, S. in Wilkinson, F. (1999). Labour law and economic theory: A reappraisal. V G. De Geest, J. Siegers in R. van den Bergh (ur.), *Law and economics and the labour market, New horizons in law and economics* (str. 1-41). Cheltenham: Edward Elgar.
- Deaton, A. (2013). *The great escape: Health, wealth, and the origins of inequality*. New Jersey: Princeton University Press.
- De Geest, G. (2001). Comparative law and economics and the design of optimal doctrines. V B. Daffains in T. Kirat (ur.), *Law and economics in civil law countries* (str. 107-124). Amsterdam: Elsevier.
- De Geest, G. in Kovač, M. (2009). The formation of contracts in the Draft Common frame of reference. *European review of private law*, 17(2), 113-132.
- De Haan, J., van Ark, B., in H. J. Jong (1994), *Characteristics of Economic Growth in the Netherlands During the Post-war Period*, University of Virginia Press.
- Delsol, J. P., Lecaussin, N. in Martin, E. (2017). *Anti-Piketty: Capital for the 21st century*. Washington: Cato Institute.
- Delsol, J. P. (2017). The great process of equalization of condition. V J. P. Delsol, N. Lecaussin in E. Martin (ur.), *Anti-Piketty: Capital for the 21st century* (str. 5-19). Washington: Cato Institute.
- Domadenik, P. (2018). Netipične oblike zaposlovanja: Opredelitev prekarnosti v ekonomskih vedah. V Č. Poglajen, Č. Kostevc in N. Drnovšek Hafner (ur.), *Prekarnost in družbena negotovost: Interdisciplinarni pogledi na prekariat* (str. 61-73). Ljubljana: Univerza v Ljubljani Ekonomska fakulteta.
- Duhigg, C. (2012). *The power of habit: Why we do what we do in life and business*. New York: Random House.
- Eaton, B. C. in White, W. D. (1991). The distribution of wealth and the efficiency of institutions. *Economic inquiry*, 29(2), 336-350.
- Easterly, W. in Levine, R. (2003). Tropics, germs, and crops: How endowments influence economic development. *Journal of monetary economics*, 50(1), 3-39.
- Ehrlich, I. (1974). Participation in illegitimate activities: An economic analysis. V G. S. Becker in W. M. Landes (ur.), *Essays in the economics of crime and punishment* (str. 68-141). Washington: National bureau of economic research.
- Erjavec, E. in Kovač, M. (2018). Public law, higher education, and the ex ante removal of the causes of inequality. *Sorbonne student law review*, 1(1), 230-254.
- Evropska mreža za boj proti revščini (2020). *Poročilo Evropske mreže za boj proti revščini o spremljanju revščine in socialne izključenosti v letu 2020: ključne ugotovitve in priporočila iz nacionalnih poročil o spremljanju revščine in socialne izključenosti v letu 2020*. Brussels: Evropska mreža za boj proti revščini.

- Faure, M. in van den Bergh, R. (1991). Self-regulation of the professions in Belgium. *International review of law and economics*, 11(1), 165-182.
- Fleming, A. (2014). The rise and fall of unconscionability as the law of the poor. *Georgetown law journal*, 102(29), 1383-1441.
- Focacci, C. N. (2020). Why do unemployed people avoid participation in training? An experiment for policy making. *Social policy and administration*, 54(7), 1231-1245.
- Focacci, C. N. (2021). Active labour market policies in the evolution of Italian labour law (1970-2010s). *Polis*, 35(3), 349-378.
- Goldschmidt, C. in Schwartz, S. (2007). Culture rules: The foundations of the rule of law and other norms of governance. *Journal of comparative economics*, 35(4), 695-88.
- Gordon, J. R. (2016). *The rise and fall of American growth*. New Jersey: Princeton University Press.
- Green, S. S. (2019). A theory of poverty: Legal immobility. *Washington University law review*, 96(2), 754-801.
- Guiso, L., Sapienza, P. in Zingales, L. (2006). Does culture affect economic outcomes? *Journal of economic perspectives*, 20(2), 23-48.
- Halpern, D. (2019). *Inside the nudge unit*. London: WH Allen.
- Harrison, E. L. in Huntington, S. P. (2000). *Culture matters: How values shape human progress*. New York: Basic Books.
- Hayde, A. (2003). *Working in Silicon valley: Economic and legal analysis of a high-velocity labor market*. London: Routledge.
- Hayek, A. F. (1944). *The road to serfdom: Text and documents*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Heckelman, C. J. in Wilson, B. (2014). Interest groups and the "rise and decline" of growth. *Southern economic journal*, 81(2), 435-456.
- Heise, M. (2007). The unintended legal and policy consequences of the no child left behind act. *Nebraska law review*, 86(1), 119-141.
- Humer, Ž. in Kalin, A. (2020). *Poročilo o spremljanju revščine in socialne izključenosti v Sloveniji: Odprava revščine je politična odločitev*. Ljubljana: CNVOS.
- Hyde, A. (2003). *Working in Silicon valley*. London: Routledge.
- Jackson, O. M. (2019). *The human network: How your social position determines your power, beliefs, and behaviors*. New York: Vintage Books.
- Jolls, C. (2007). Employment law. V A. M. Polinsky in S. Shavell (ur.), *Handbook of law and economics* (str. 1349-1387). Amsterdam: North Holland.
- Kleiner, M. M. (2006). *Licensing occupations: Ensuring quality or restricting competition*. Washington: W.E. Upjohn Institute.
- Kleiner M. M., Marier, A., Won Park, K. in Wing, C. (2016). Relaxing occupational licensing requirements: Analyzing wages and prices for a medical service. *Journal of law and economics*, 59(2), 261 – 291.
- Kovač, M. (2021). Ali je brezposelnost res boljša kot prekarnost: kako do optimalne regulacije trga dela v Sloveniji. V Č. Poglajen (ur.), *Študije o prekarnosti: interdisciplinarni pogledi* (str. 331-347). Ljubljana: Ekonomska fakulteta Univerza v Ljubljani.
- Landes, D. (1998). *The wealth and poverty of nations*. New York: W.W. Norton & Company.
- Lazear, P. E. (1990). Job security provisions and employment. *The Quarterly journal of economics*, 105(3), 699-726.
- Leitzel, J. (2015). *Concepts in law and economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Liu, G. (2008). Rethinking constitutional welfare rights. *Stanford law review*, 61(2), 203-269.
- MacKaay, E. (2013). *Law and economics for civil law systems*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Madison, A. (2006). *The world economy and historical statistics*. Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Marciano, A. in Ramello, G. B. (2019). *Encyclopedia of law and economics*. New York: Springer.
- Marx, K. (1867). *Das kapital. Kritik der politischen oekonomie*. Berlin: Verlag von Otto Meisner.
- Mattei, U. (1997). *Comparative law and economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McCloskey, D. (2014). Measured, unmeasured, mismeasured, and unjustified pessimism: A review essay of Thomas Piketty's capital in the 21st century. *Erasmus journal for philosophy and economics*, 7(2), 73-115.

- Meltzer, A. (2014). *The United States of envy, defining ideas*. New York: Hoover Institution.
- Miron, J. (2017). The role of government in creating inequality. V J. P. Delsol, N. Lecaussin in E. Martin (ur.), *Anti-Piketty: Capital for the 21st century* (str. 193-205). Washington: Cato Institute.
- Mramor, D., Domadenik, P., Koman, M., Prašnikar, J., Sambt, J., Valentincič J. in A. Žerdin (2020), *Akejski načrt za višjo rast produktivnosti*. Združenje Manager in Ekonomska Fakulteta Univerze v Ljubljani.
- North, C. D. (1981). *Structure and change in economic history*. New York: W.W. Norton & Company.
- North, C. D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, C. D. (1995). The new institutional economics and third world development. V J. Harris, J. Hunter in C. M. Lewis (ur.), *Economics and third world development* (str. 1-27). London: Routledge.
- OECD (2022a), *Poverty rate (indicator)*. doi: 10.1787/0fe1315d-en (Accessed on 01 February 2022).
- OECD (2022b), *Income inequality (indicator)*. doi: 10.1787/459aa7f1-en (Accessed on 01 February 2022).
- OECD (2022c), *Poverty gap (indicator)*. doi: 10.1787/349eb41b-en (Accessed on 01 February 2022).
- Ogus, A. I. (2004). *Regulation: Legal form and economic theory*. Cambridge: Hart Publishing.
- Ogus, A. I. (2006). *Costs and cautionary tales: Economic insights for the law*. Cambridge: Hart Publishing.
- Olson, M. (1982). *The rise and decline of nations*. New Haven: Yale University Press.
- Ornati, O. (1967). The poverty bank and the count of the poor. V E. C. Budd (ur.), *Inequality and poverty* (str. 165-193). New York: W.W. Norton & Company.
- Philipsen, J. N. (2018). European regulation of the liberal professions? Or, how I learned to stop worrying and trust in national authorities. V M. Faure, W. Schreuders, in L. Vissler (ur.), *Don't take it seriously. Essays in law and economics in honour of Roger Van den Bergh* (str. 185-198). Cambridge: Intersentia.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Boston: Harvard University Press.
- Pistor, K. (2019). *The code of capital: How law creates wealth and inequality*. New Jersey: Princeton University Press.
- Porter, E. M. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.
- Posner, A. R. (1981). *The economics of justice*. Boston: Harvard University Press.
- Posner, A. R. (1984). Some economics of labor law. *University of Chicago law review*, 51(3), 988-1011.
- Posner, A. R. (1990). *The problems of jurisprudence*. Boston: Harvard University Press.
- Posner, A. R. (2001). *Frontiers of legal theory*. Boston: Harvard University Press.
- Posner, A. R. (2009). *A failure of capitalism*. Boston: Harvard University Press.
- Posner, A. R. (2011). *Economic analysis of law*. New York: Wolters Kluwer.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Boston: Harvard University Press.
- Read, D., Lowenstein, G., in Kalyanaraman, S. (1999). Mixing virtue and vice: Combining the immediacy effect and the diversification heuristic. *Journal of behavioral decision making*, 12(4), 257-273.
- Redek, T. (2018). Zakaj »ne« zaposlitev za nedoločen čas? V Č. Poglajen, Č. Kostevc in N. Drnovšek Hafner (ur.), *Prekarnost in družbena negotovost: interdisciplinarni pogledi na prekariat* (str. 49-61). Ljubljana: Univerza v Ljubljani Ekonomska fakulteta.
- Rodrigue, E. in Reeves, R. V. (2016). *Four ways occupational licensing damages social mobility*. New York: Brookings Institute.
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodrik, D. (2017). *Straight talk on trade: Ideas for a sane world economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ross, L. B. in Li, S. (2016). Measuring political power: Suspect class determinations and the poor. *California law review*, 104(2), 323-390.
- Ruckelhaus, K. C. (2008). Labor's wage war. *Fordham urban law journal*, 35(2), 373-407.
- Sachs, D. J. in Warner, A. (1990). Economic reform and the process of global integration. V W. C. Brainard in G. L. Perry (ur.), *Brookings papers on economic activity* (str. 1-118). New York: Brookings Institution Press.
- Schäfer, H. B. in Ott, C. (2004). *The economic analysis of civil law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schäfer, H. B. (2022). National wealth and private poverty through civil law? A review of the book "The Code of Capital" by Katharina Pistor. *European journal of law and economics*, 53(1), 125-143.

- Shavell, S. (2004). *Foundations of economic analysis of law*. Boston: Harvard University Press.
- Skedinger, P. (2011). *Employment consequences of employment protection legislation*. IFN working paper no. 865, Research Institute of Industrial Economics, Sweden.
- Small, M. L., Harding, D. J. in Lamont, M. (2010). Introduction: Reconsidering culture and poverty. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 629(1), 6-27.
- Simon, A. H. (1959). Theories of decision-making in economics and behavioral science. *American economic review*, 49(3), 253-283.
- Smith, A. (1759). *The theory of moral sentiments*. London: A. Millar.
- Smith, A. (1776). *Wealth of nations: An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. London: W. Strahan and T. Cadell.
- Statistični Urad Republike Slovenije (2021). *Stopnja tveganja revščine in stopnja tveganja socialne izključenosti v 2020 višji kot v 2019*. Ljubljana: SURS.
- Strain, M. (2014). *Stop worrying about the 1 percent. Their money can't help the middle class*. Washington: Washington Post.
- Thaler, H. R. in Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Thaler, H. R. (2015). *Misbehaving: the making of behavioural economics*. New York: Norton & Company.
- Tinbergen, J. (1975). *Income distribution: Analysis and policies*. Amsterdam: Nort-Holland.
- Tirole, J. (2010). From Pigou to extended liability: On the optimal taxation of externalities under imperfect capital markets. *Review of economic studies*, 77(2), 697-729.
- Tirole, J. (2017). *Economics for the common good*. New Jersey: Princeton University Press.
- Towfigh, V. E. in Petersen, N. (2015). *Economic methods for lawyers*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Trebilcock, J. M. in Prado, M. M. (2011). *What makes poor countries poor? Institutional determinants of development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Trumpenaars, F. in Hampden-Turner, C. (2012). *Riding the waves of culture: Understanding cultural diversity in business*. New York: N. Brealey Publishing.
- Tverski, A. in Kahneman, D. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291.
- Van den Bergh, R. (1993). Self-regulation in the medical and legal professions and the European internal market in progress. V M. Faure, J. Finsinger, J. Siegers in R. Van den Bergh (ur.), *Regulation of professions: A law and economics approach to the regulation of attorneys and physicians in the U.S., Belgium, the Netherlands, Germany and the U.K.* (str. 21-43). Antwerpen: MAKLU.
- Van den Bergh, R. (1999). Self-regulation of the medical and legal professions: Remaining barriers to competition and EC-law. V B. Bortolotti in G. Fiorentini (ur.), *Organized interests and self-regulation: An economic approach* (str. 89-130). Oxford: Oxford University Press.
- Van den Bergh, R. (2007). Towards better regulation of the legal professions. V OECD (ur.), *Competitive restrictions in legal professions* (str. 17-71). Paris: OECD, Directorate for Financial and Enterprise Affairs.
- Wrigley, E. A. (2016). *The path to sustained growth: England's transition from an organic economy to an industrial revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zanden van, J. L., Baten, J., Mira d'Ercole, M., Rijpma, A., Smith, C. and Timmer, M. (2014). *How was life? Global well-being since 1820*. Paris: OECD Publishing.

# KOLEKTIVNE POGODBE KOT INSTRUMENT ZA ZMANJŠEVANJE TVEGANJA REVŠČINE DELAVCEV

KATARINA KRESAL ŠOLTES

Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, Slovenija  
katarina.kresal@pf.uni-lj.si

**Sinopsis** Kolektivne pogodbe kot oblika avtonomnega urejanja pravnih razmerij s strani samih udeležencev teh razmerij so posebnost delovnega prava. Pravnozgodovinsko so potrjene kot eden ključnih instrumentov za zmanjševanje prekarnosti in revščine delavcev. Kolektivna pogajanja naslavljajo izziv neenake pogodbene moči delavca in delodajalca. Pravica delavcev do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja delavcem omogoča sklenitev kolektivne pogodbe, s katero se uredijo plača in drugi pogoji dela kot pravno obvezujoči minimalni standardi, ki se morajo upoštevati pri sklepanju pogodb o zaposlitvi na individualni ravni. Da imajo države z večjim deležem delavcev, za katere veljajo kolektivne pogodbe, višje plače in manjše plačne razlike, izpostavlja tudi Evropska komisija v pravnih podlagah za sprejem najnovejšega predloga direktive EU o ustreznih minimalnih plačah. Zato je treba spodbujati sistem kolektivnega pogajanja v javnem in zasebnem sektorju in ga prilagajati spremembam v sferi dela ter kritično opozoriti na primere omejevanja pravice do kolektivnega pogajanja.

**Ključne besede:**

kolektivna  
pogajanja,  
zaposlitev,  
dostojno delo,  
revščina,  
prekarno delo

# COLLECTIVE AGREEMENTS AS AN INSTRUMENT FOR REDUCING THE RISK OF IN-WORK POVERTY

KATARINA KRESAL ŠOLTES

Institute for Labour Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Ljubljana, Slovenia

katarina.kresal@pf.uni-lj.si

**Abstract** Collective agreements as a form of autonomous regulation of legal relations by the participants in these relations are a special feature of labour law. They have historically been confirmed as one of the key instruments for reducing precariousness and in-work poverty. Collective bargaining addresses the challenge of unequal contractual power between workers and employers. The right to organise and to bargain collectively enables workers to conclude a collective agreement regulating wages and other working conditions as legally binding minimum standards that must be applied when concluding employment contracts at the individual level. In the legal bases for the adoption of the latest proposal for an EU directive on appropriate minimum wages, the European Commission points out that countries with a higher collective bargaining coverage have higher wages and lower wage gaps. It is therefore necessary to promote the system of collective bargaining in the public and private sectors and to adapt it to changes in the sphere of work, and to draw critical attention to cases of restrictions on the right to collective bargaining.

**Keywords:**

collective bargaining, employment, decent work, poverty, precarious work

## 1 Uvod

Trajnostni razvoj, osrednja komponenta sodobnih svetovnih in evropskih politik, temelji na upoštevanju treh razsežnosti: socialne, ekonomske in ekološke. Prvi od sedemnajstih trajnostno razvojnih ciljev iz Agende OZN za trajnostni razvoj do leta 2030 (Agenda 2030)<sup>1</sup> je »odpraviti vse oblike revščine povsod po svetu« (cilj 1). Nadalje Agenda 2030 med drugimi cilji določa tudi »spodbujati trajnostno, vključujočo in vzdržno gospodarsko rast, polno in produktivno zaposlenost ter dostojno delo za vse« (cilj 8). Sestavni elementi tega cilja kot so dostojno delo, večja zaposlenost, socialna varnost, delavske pravice in socialni dialog, so nerazdružno povezani in predpogoj za uresničitev tudi večine ostalih ciljev iz Agende 2030, kot so odprava revščine, lakote, skrb za zdravje in dobro počutje, kvalitetna izobrazba in vseživljenjsko učenje, enakost spolov, spodbujanje inovacij, zmanjševanje neenakosti, vključujoča družba idr..<sup>2</sup> V pogojih tržnega kapitalističnega gospodarstva si ni mogoče zamisliti uresničitve teh trajnostno razvojnih ciljev brez učinkovitega kolektivnega pogajanja in socialnega dialoga. Poleg delovne zakonodaje, sta učinkovit socialni dialog in kolektivno pogajanje namreč tista ključna instrumenta, ki zgodovinsko potrjeno najbolj učinkovito naslavljata neenak pogajalski položaj delavca in delodajalca na trgu dela in ključno prispevata k dogovarjanju bolj poštenih in dostojnih delovnih pogojev. Dostojna zaposlitev pa lahko bistveno zmanjša tveganje revščine za posameznika.

V prispevku bo najprej predstavljen problem revnih zaposlenih, z navezavo na koncept prekarnega dela kot negacije dostojnega dela. Postavljena je hipoteza, da morajo biti ukrepi za odpravljanje revščine na področju zaposlovanja in dela oblikovani tako, da bodo na sistemski in strukturni ravni odpravljali tveganja za prekarno delo, ki v sebi nosi tveganje revščine. V nadaljevanju prispevka bo kot eden ključnih ukrepov, ki lahko sistemsko zmanjšuje tveganje revščine zaposlenih, obravnavan ukrep *čim večje pokritosti zaposlenih s kolektivnimi pogajanjmi*. V zaključku bodo povzete ugotovitve in predstavljeni predlogi za spodbujanje kolektivnega pogajanja in učinkovitejši socialni dialog.

---

<sup>1</sup> Resolucija ZN A/RES/70/1. Na ravni EU glej: Evropska komisija (2016), SWD(2016) 390 final.

<sup>2</sup> <https://sdgs.un.org/goals>

## 2 Revščina zaposlenih

### 2.1 Vzroki za revščino zaposlenih

Zaposlitev sama po sebi ni vedno rešitev iz revščine, kolikor delavcu ne zagotavlja dostojnega plačila ter varnih in dostojnih delovnih pogojev. Pri nas in v svetu narašča število prekarnih delavcev in revnih zaposlenih, ki s svojim delom ne zaslužijo dovolj, da bi sebi in svoji družini lahko zagotovili dostojno življenje. Kot izhaja iz dokumenta Evropskega parlamenta in Sveta o evropskem letu boja proti revščini in socialni izključenosti (2010)<sup>3</sup> je revščina zaposlenih »povezana z nizko plačo, razliko v plači med ženskami in moškimi, nizkimi kvalifikacijami, omejenimi zmožnostmi za poklicno usposabljanje, potrebo po usklajevanju poklicnega in družinskega življenja, negotovo zaposlitvijo in delovnimi razmerami ter tudi s težkimi razmerami v gospodinjstvu«. Prispevek se v nadaljevanju osredotoča na vzroke revščine, ki izhajajo iz sfere dela in zaposlitvenega statusa delavca.

Tveganje revščine je tem večje (ob neustrezni politiki zaposlovanja in šibki socialni politiki), kolikor bolj so plačilo in drugi pogoji dela prepuščeni prostemu, »svobodnemu« pogodbenemu urejanju na trgu dela. Pogajalska izhodišča delavca in delodajalca oz. naročnika dela pri dogovarjanju plačila in pogojev dela namreč zaznamuje izrazito neenaka pogajalska moč, ki močno zmanjšuje možnosti delavca kot šibkejše pogodbene stranke za dogovarjanje višjega plačila in ugodnejših delovnih pogojev. Poročilo EAPN o spremljanju revščine in socialne izključenosti v Sloveniji (2020) navaja, da »predpostavka, da je zaposlitev izhod iz revščine, v neoliberalni ekonomiji, ne drži.«<sup>4</sup> Omenjeno poročilo med vzroki za revščino zaposlenih navaja »tudi prekarizacijo dela, kot so prisilna espezicija, pogodbeno delo, zaposlitve za skrajšan delovni čas in začasne zaposlitve, ki so povezane s prekinitvami zaposlitve in neenakimi socialnimi in delavskimi pravicami.«<sup>5</sup> Nizko plačilo, neugodni delovni čas, začasne pogodbe, samozaposlitev ter druge oblike nestandardnega dela kot pomembne dejavnike revščine zaposlenih navajajo tudi številni drugi avtorji (Leskošek, 2013, str. 22; Rihter, Leskošek, 2020, str. 221-225; Peña-Casas, Ghailani, Spasova in Vanhercke, 2019, str. 30-38). Peña-Casas et.al (2019) na primer navaja podatek, da če je bila za leto 2017 stopnja revščine zaposlenih v povprečju v EU-28 7,4 %, je bila ta stopnja za *samo*zaposlene trikrat višja

<sup>3</sup> Sklep št. 1098/2008/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008, točka 17.

<sup>4</sup> Poročilo EAPN (2020), str. 7.

<sup>5</sup> Ibid. str. 7.



(22,2 %), (Peña-Casas, et.al. (2019), str. 30) primerjava med stopnjo revščine zaposlenih glede na *vrsto pogodbe* pa kaže, da so bili zaposleni z začasnimi pogodbami trikrat bolj izpostavljeni tveganju revščine (16,2 %) v primerjavi z zaposlenimi za nedoločen čas (5,8 %), zaposleni s krajšim delovnim časom pa dvakrat bolj (15,6 %) od zaposlenih s polnim delovnim časom (7,7 %) (Peña-Casas, et.al. (2019), str. 32). Podatki se za posamezne države članice EU razlikujejo in čeprav Slovenija sicer ne sodi med države z najvišjimi stopnjami revščine zaposlenih, pa je korelacija med nestandardnimi oblikami dela in višjo stopnjo revščine zaposlenih tudi za Slovenijo prav tako identificirana. Podobno ugotavlja tudi UMAR (2021), da »je stopnja tveganja revščine delovno aktivnih med mladimi (do 29 let) precej višja kot med starejšimi (55 – 64 let)«, pri čemer to razliko pripisuje med drugim prav »manjši izpostavljenosti starejših prekarim oblikam dela«. <sup>6</sup>

## **2.2 Prekarnost, nizka plača in negotova zaposlitev ter dostop do kolektivnega pogajanja**

Novejša multidisciplinarna raziskava prekarnega dela (MAPA) opredeljuje prekarno delo v širšem smislu kot delo, »pri katerem obstajajo negotovosti (dohodkovna in/ali zaposlitvena negotovost v kombinaciji z drugimi negotovostmi glede delovnega in/ali socialnopravnega položaja delavca), pri čemer negotovost ni rezultat delavčeve svobodne izbire (ni zelena oziroma prostovoljna), hkrati pa je tako intenzivna, da ogroža delavčevo dostojno delo in dostojno življenje« (Kresal Šoltes, Strban in Domadenik, 2020, str. 10). Negotovosti glede delovnopravnega in socialnopravnega položaja delavca se po metodologiji Mednarodne organizacije dela (MOD) kot tveganja za prekarnost ugotavljajo na sedmih področjih: zaposlitev, plačilo, delovne ure, varnost in zdravje pri delu, socialna varnost, izobraževanje in usposabljanje, reprezentativnost in temeljne pravice na področju dela.<sup>7</sup> Kresal et. al. (2020) navajajo, da je »stopnja tveganja za prekarnost tem večja, čim večje je multiplicirano tveganje. Več kot je ugotovljenih kazalnikov (indikatorjev) tveganja na zgoraj navedenih sedmih področjih in večja kot je jakost identificiranih tveganj, večja je stopnja tveganja za prekarnost.« (Kresal et. al, 2020, str. 10)

---

<sup>6</sup> UMAR (2021), str. 66.

<sup>7</sup> ILO (2016), str. 19-20.

Nizko plačilo, ne glede na to, ali gre za delavca v standardni zaposlitvi ali nestandardnih oblikah dela, je eden glavnih dejavnikov tveganja za prekarnost in s tem tudi tveganja revščine zaposlenih. Na višino plačila vplivajo številni dejavniki, eden ključnih pa je okoliščina, ali se plače v posamezni dejavnosti, poklicu ali podjetju določajo s kolektivnimi pogajanjmi med sindikati in delodajalci, ali pa zgolj na individualni pogodbeni ravni med posameznim delodajalcem in delavcem. Če gre za slednje, so plače kot tudi ostali delovni standardi praviloma nižji in obratno. Omejen dostop do kolektivnega pogajanja in reprezentativnosti sta po metodologiji MOD tudi eno od sedmih področij, na katerem se ugotavljajo prikrajšanja delavcev in s tem tveganje za prekarnost.

Raziskava Mednarodne organizacije dela (MOD) ugotavlja, da večja kot je pokritost delavcev s kolektivnimi pogajanjmi, podprta s pogajanjmi na ravni dejavnosti in razširjeno veljavnostjo kolektivnih pogodb, manjša je plačna neenakost in manjši je delež nizko plačanih zaposlitev.<sup>8</sup> Tudi številne druge raziskave obravnavajo pokritost delavcev s kolektivnimi pogajanjmi kot enega od pomembnih kazalnikov razvite industrijske demokracije,<sup>9</sup> kolektivnim pogajanjem pa pripisujejo »potencial za zagotavljanje distributivne pravičnosti v zvezi z ravniyo plač delavcev« (Novitz, 2020, str. 467). Podobno ugotavlja tudi Evropska komisija, ki je konec leta 2020 ob predstavitvi predloga Direktive o ustreznih minimalnih plačah v EU, posebej izpostavila ključno vlogo kolektivnih pogajanj za doseg poštenih minimalnih plač, ker »dobro delujoč sistem lahko zagotovi vsem delavcem, zlasti najbolj ranljivim, varstvo z ustreznimi plačami«<sup>10</sup> ter med drugim navedla, da imajo »države z višjo pokritostjo s kolektivnimi pogajanjmi običajno nižjo plačno neenakost in višje plače«.<sup>11</sup>

### 3 Pokritost zaposlenih s kolektivnim pogajanjem

#### 3.1 Pravica do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja

Delovno pravo naslavlja problem neenakosti pogodbenih strank s pravico delavcev, da se sindikalno združujejo in kolektivno pogajajo z delodajalci (tudi z izvajanjem stavk ali drugih kolektivnih akcij), z namenom sklenitve *kolektivne pogodbe*. S kolektivno pogodbo se dogovorijo plača in drugi pogoji dela kot pravno obvezujoči

---

<sup>8</sup> ILO (2018), str. 26.

<sup>9</sup> Eurofound (2018), str. 20.

<sup>10</sup> European commission (2020), str. 27.

<sup>11</sup> Ibid., str. 153.

minimalni delovni standardi, ki jih morajo upoštevati pogodbene stranke pri sklepanju pogodb o zaposlitvi na individualni ravni. Kolektivne pogodbe kot oblika avtonomnega urejanja pravnih razmerij s strani samih udeležencev teh razmerij, so posebnost delovnega prava. Institut kolektivnih pogodb je pravnozgodovinsko potrjen kot eden ključnih instrumentov za zmanjševanje prekarosti in revščine delavcev. Ustavno in mednarodnopravno gledano je pravica do sindikalnega združevanja in kolektivnega pogajanja univerzalna temeljna človekova pravica, priznana v vseh najpomembnejših dokumentih s področja človekovih pravic, temeljno načelo prava EU in del skupne evropske ustavne tradicije. Socialni dialog, ki lahko privede do kolektivnih sporazumov tudi na ravni EU, je poudarjen že v pogodbah EU (Kresal Šoltes, 2011, str. 603 – 615). Tudi iz Evropskega stebra socialnih pravic izhaja, da ima »socialni dialog osrednjo vlogo pri krepitvi socialnih pravic ter spodbujanju trajnostne in vključujoče rasti, socialni partnerji na vseh ravneh imajo ključno vlogo pri uresničevanju in izvajanju evropskega stebra socialnih pravic v skladu z njihovo avtonomijo in pravico do kolektivnega ukrepanja.«<sup>12</sup>

Zato je treba spodbujati sistem kolektivnega pogajanja v javnem in zasebnem sektorju in ga prilagajati spremembam v sferi dela, da bo čim bolj učinkovit in zajel največje možno število delavcev. Ker se spreminja koncept delavca, delodajalca in delovnega razmerja, z vedno večjim izločevanjem naročnikov kot tudi izvajalcev dela oz. storitev iz tradicionalnih pojmovnih kategorij (npr. Uberjevi vozniki, Woltovi raznašalci hrane ipd.), je treba temu ustrezno prilagoditi tudi domet polja kolektivnega pogajanja in ga zagotoviti vsakemu delavcu, vključno tudi samozaposlenim izvajalcem storitev, ki svoje delo oz. storitve izvajajo na delavcem primerljiv način. Tako je Evropski odbor za socialne pravice (EOSP) v okviru postopkov nadzora nad uresničevanjem Evropske socialne listine (Listina),<sup>13</sup> s tem v zvezi že zavzel stališče, da za opredelitev vrste kolektivnega pogajanja, ki ga varuje Listina, ne zadostuje razlikovanje med delavcem in samozaposlenim, ampak je odločilno merilo, ali obstaja neravnovesje moči med ponudnikom in uporabnikom dela in če ponudniki dela nimajo znatnega vpliva na vsebino pogodbenih pogojev, morajo imeti možnost izboljšanja pogajalskega neravnovesja prek kolektivnih pogajanj.<sup>14</sup> EOSP med drugim tudi meni, da bi priznanje pravice do kolektivnega

<sup>12</sup> Priporočilo Komisije (EU) 2017/761 z dne 26. aprila 2017 o evropskem stebri socialnih pravic, točka (20).

<sup>13</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (spremenjene) (MESL), Uradni list RS – Med. pogodbe št. 7/99).

<sup>14</sup> *Irish Congress of Trade Unions (ICTU) v. Ireland, complaint* No. 123/2016, 12. september 2018 (Resolution CM/ResCh(2018)11, 12. december 2018, tč. 37-38).

pogajanja za samozaposlene, vključno glede plačila, ne imelo bistveno drugačnega vpliva na konkurenco kot pa jo imajo kolektivne pogodbe, sklenjene samo za zaposlene delavce (*employees*).<sup>15</sup>

Na drugi strani je treba kritično opozarjati na primere omejevanja pravice do kolektivnega pogajanja. V dosednji praksi lahko najdemo številne primere omejevanja pravice do kolektivnega pogajanja v nasprotju z mednarodnimi in ustavnimi standardi. Kot take primere na nacionalni ali EU ravni lahko kritično označimo, na primer: protikrizne ukrepe Trojke za decentralizacijo kolektivnega pogajanja v Grčiji in drugih državah PIGS,<sup>16</sup> nepriznavanje pravice do sklepanja kolektivnih pogodb za odvisne samozaposlene delavce s strani organov za varstvo konkurence,<sup>17</sup> omejevanje pravice do kolektivnega ukrepanja z namenom sklenitve kolektivne pogodbe v primeru izvajanja čezmejnih storitev v sodbah SEU v zadevah *Laval* in *Viking*,<sup>18</sup> neizvršitev sodbe slovenskega ustavnega sodišča v smislu odprave neustavne ureditve kvoruma za sklepanje kolektivne pogodbe za javni sektor s strani zakonodajalca že več kot osem let od odločitve,<sup>19</sup> neodzivnost države in socialnih partnerjev na trend zmanjševanja pokritosti zaposlenih s kolektivnimi pogodbami ter zmanjševanja članstva v sindikalnih in delodajalskih organizacijah,<sup>20</sup> zaobid socialnega dialoga s strani Vlade RS v času epidemije covid-19 pri sprejemanju praktično celotne zakonodaje s področja ekonomske in socialne politike idr.

---

<sup>15</sup> *ICTU v. Ireland*, tč.100.

<sup>16</sup> Ti ukrepi so v temeljih destabilizirali nacionalni sistem kolektivnega pogajanja v nasprotju z mednarodnim pravom, kar so potrdili tudi nadzorni organi MOD. Glej: *ILO CFA*; Reports of the Committee on Freedom of Association, 365th Report, case 2820 (Greece), para. 997-998. *ILO CEACR*: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 103/III(1A), 2014.

<sup>17</sup> Znana sta primera iz nizozemske prakse organov za varstvo konkurence in irske zakonodaje, ki sta bila kot nezakonita (v nasprotju s pravom EU oz. ESL) potrjena tudi pred Sodiščem EU in v postopku kolektivne pritožbe pred EOSP. Glej: Sodba Sodišča EU v zadevi C-413/13 *FNV Kunsten Informatie en Media* z dne 4. decembra 2014. ECLI:EU:C:2014:2215. Več v (Kresal Šoltes, 2018, str. 260–261). Glej tudi že omenjeno prakso EOSP: *ICTU v. Ireland*. Več v (Kresal Šoltes, 2021b, str. 473-494).

<sup>18</sup> Glej v stroki pogosto kritizirani sodbi Sodišča EU v zadevah: C-341/05, *Laval un Partneri Ltd* v. Byggettan, 18.12.2007 in C-438/05, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP*, 11.12.2007.

<sup>19</sup> Glej: Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-249/10-27 z dne 15.3.2012.

<sup>20</sup> Trendi za Slovenijo dostopni na: OECD/AIAS database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS). Dostopna na: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CBC>. Več glej (Kresal Šoltes, 2021a, str. 253-261).

### 3.2 Primerljivost Slovenije z drugimi državami članicami glede pokritosti s kolektivnimi pogajanj

Zadnji razpoložljivi podatki OECD izkazujejo za Slovenijo 78,6 % pokritost s kolektivnimi pogajanj (za leto 2017) ter 23,8 % včlanjenost zaposlenih v sindikalne organizacije (*trade union density*; zadnji podatek za leto 2015) in 72,6 % včlanjenost v delodajalske organizacije (*employer organisation density*; zadnji podatek za leto 2016).<sup>21</sup> Navedeni trije kazalniki se običajno uporabljajo v literaturi in statistikah kot merilo učinkovitosti kolektivnega pogajanja. Evropska komisija v predlogu direktive o ustreznih minimalnih plačah kot minimalno zadostno raven določa 70 % pokritost s kolektivnimi pogajanj ter v primeru, da posamezna država članica ne dosega te ravni, zanjo predvideva dodatne obveznosti v smislu priprave akcijskega načrta z ukrepi za spodbujanje kolektivnih pogajanj.<sup>22</sup> Pojem »pokritost s kolektivnimi pogajanj« pomeni delež delavcev na nacionalni ravni, za katere se uporablja kolektivna pogodba. Slovenija po zadnjih podatkih OECD navedeno minimalno raven zaenkrat dosega, vendar pa stopnja pokritosti niha in je bila v obdobju od 2013 – 2015, ko je bila najnižja, izpod 70 % (65,4 % leta 2013, 69,2 % leta 2014 in 67,5 % leta 2015).

Primerjalno gledano, se Slovenija po navedenih kazalnikih, s katerimi Evropska komisija in OECD merita uspešnost socialnega dialoga, uvršča v zgornji del lestvice držav EU. Na vrhu lestvice z najvišjo stopnjo pokritosti s kolektivnimi pogajanj od 70 – 100 % imajo države iz skandinavskega kroga in zahodne kontinentalne Evrope kot so Avstrija, Belgija, Francija, Nizozemska, Islandija, Finska, Švedska, Danska, pa tudi Italija in Španija, na repu lestvice pa so anglosaksonske države ter države bivšega vzhodnega bloka. Skandinavske države imajo med vsemi državami članicami EU tudi najvišje stopnje sindikalne in delodajalske gostote. V skandinavskih državah je v sindikate včlanjenih okrog dve tretjini zaposlenih, na Islandiji po podatkih OECD za leto 2020 kar 92,2 %, na Madžarskem, v Litvi in Estoniji pa je v sindikatih le okrog 6 % zaposlenih.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> <https://www.oecd.org/employment/collective-bargaining-database-slovenia.pdf> (28.2.2022).

<sup>22</sup> Predlog Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji, Bruselj, 28.10.2020 COM(2020) 682 final, člen 4(2).

<sup>23</sup> Več o trendih in vzrokih v (Kresal Šoltes, 2021a, cit. op. 27).

Visoka stopnja sindikalne včlanjenosti v skandinavskih državah izkazuje večjo solidarnost med zaposlenimi in potencialno večjo pogajalsko moč v socialnem dialogu. UMAR na podlagi podatkov o zmanjševanju stopnje sindikalne gostote v Sloveniji v obdobju od 1991 do 2018, ki je upadla v zasebnem sektorju še bolj kot v javnem, podaja oceno, da je potencialna pogajalska moč in solidarnost med zaposlenimi v tem času upadla za 3,5-krat.<sup>24</sup> Vendar pa potencialne pogajalske moči in solidarnosti med zaposlenimi ni mogoče zvesti le na stopnjo sindikalne gostote. Francija ima na primer eno najnižjih stopenj sindikalne gostote (10,8 % v letu 2016), a vendar eno največjih stopenj pokritosti s kolektivnimi pogajanjmi (98 % v letu 2018).

Glede na to, da je bila v prejšnjem poglavju potrjena korelacija med višjo stopnjo revščine zaposlenih in zaposlitvenim statusom v eni od nestandardnih oblik dela, je pomemben tudi podatek, da je imela Slovenija med sedemnajstimi članicami EU in vsemi članicami OECD najnižjo sindikalno gostoto med zaposlenimi v nestandardnih oblikah dela (4,3 %; OECD:49,3 %).<sup>25</sup>

Raziskave navajajo med vzroki za sindikalno podprezentiranost delavcev v nestandardnih oblikah dela, razen pravno formalnega problema v zvezi s priznanjem same pravice do organiziranja in kolektivnega pogajanja delavcev zunaj delovnega razmerja,<sup>26</sup> tudi druge težave, ki otežujejo dejansko uresničevanje sindikalnih pravic delavcev v nestandardnih oblikah dela kot so: prešibka povezanost z ostalimi zaposlenimi v podjetju, strah pred represalijami delodajalca zaradi njihovega ranljivejšega položaja, nepoznavanje pravic, nezmožnost plačila članstva, pogostejša menjava delodajalcev in posledično sindikatov, potencialno nasprotje interesov z ostalimi zaposlenimi, težje identificiranje glavnega delodajalca (agencijski delavci, dobavne verige), ranljivejši položaj v primeru stavke, sindikalna nerazvitost sektorja, veriženje pogodb ter izpodkopavanje vloge sindikatov.<sup>27</sup> Vendar tuje prakse kažejo, da vključevanje delavcev iz nestandardnih oblik dela v kolektivna pogajanja ni nemogoče. Razvoj kolektivnega pogajanja za platformске delavce v skandinavskih državah verjetno ni presenečenje, glede na tradicijo kolektivnega pogajanja na splošno v tej regiji. Na Švedskem so na čelu tega razvoja sindikati, ki predstavljajo platformске delavce, vendar imajo tudi platforme interes za pogajanja, tudi zato, ker

---

<sup>24</sup> UMAR (2021), str. 112.

<sup>25</sup> OECD (2019), str. 259, slika 5.A.2.

<sup>26</sup> Gre za dobro poznan problem osebne veljavnosti mednarodnih delovnih standardov. Glej (De Stefano, 2021, str. 387-406; Kresal Šoltes, 2020, str. 34-40; ILO, 2016, str. 209-215).

<sup>27</sup> ILO (2016), str. 212-215.

delujejo v okolju, kjer je okoli 90 % zaposlenih pokritih s kolektivnimi pogodbami in da ostajajo privlačne za talentirane kadre. (Johnston, 2020, str. 36)

#### 4 Zaključek

Če so zaposlitveni status, vrsta pogodbe in nizke plače v literaturi in statistikah OECD, MOD in EU dokazani dejavnik tveganja revščine zaposlenih in je potrjena tudi korelacija med nestandardnimi oblikami dela in nizkim plačilom na eni strani ter višjo stopnjo tveganja revščine zaposlenih na drugi strani, potem morajo biti *ukrepi za odpravo revščine na področju zaposlovanja usmerjeni v odpravo tveganj za (pre)nizke plače, negotove zaposlitve ter druge kazalnike prekarnega dela*. Ta tveganja namreč v sebi nosijo resno grožnjo za povečevanje revščine. Eden od takšnih ključnih ukrepov je lahko tudi spodbujanje učinkovitih kolektivnih pogajanj v javnem in zasebnem sektorju, s ciljem doseganja čim večje pokritosti zaposlenih s kolektivnimi pogajanjmi. Gre za ukrep, ki ga priporočajo institucije EU in MOD, ki je že tradicionalno uveljavljen v evropskem prostoru, tudi v Sloveniji, in katerega učinki so naravnani na sistemsko in strukturno raven odpravljanja tveganja revščine in ne zgolj na individualno sfero posameznikov. Da je treba večjo pozornost namenjati prav sistemskim ukrepom poudarjajo tudi drugi avtorji, saj je »ključni problem, da ukrepi za preprečevanje revščine izhajajo predvsem iz individualistične perspektive«, medtem ko bi »bolj morali na potrebe ljudi odgovoriti s strukturnimi in sistemskimi spremembami«. (Rihter in Leskošek, 2020, str. 226).

Učinkovito uresničevanje pravice do kolektivnega pogajanja je po stališčih EOSP pomembno tudi za uresničevanje številnih drugih socialnih in delavskih pravic iz Listine, med njimi: pravice do pravičnih pogojev dela (2. člen), pravice do varnih in zdravih delovnih pogojev (3. člen), pravice do pravičnega plačila (4. člen), pravice do obveščanja in posvetovanja (21. člen), pravice do sodelovanja pri določanju in izboljšanju delovnih pogojev in delovnega okolja (22. člen), pravice do varstva v primerih prenehanja zaposlitve (24. člen), pravice delavcev do njihovih zahtevkov v primeru plačilne nesposobnosti njihovega delodajalca (25. člen), pravice do dostojanstva pri delu (26. člen), pravice predstavnikov delavcev do varstva v podjetju in ugodnosti, ki jim pripadajo (28. člen), pravice do obveščanja in posvetovanja v postopkih kolektivnega odpuščanja (29. člen).<sup>28</sup> Učinkovito uresničevanje navedenih pravic pa lahko bistveno prispeva k zmanjševanju revščine.

---

<sup>28</sup> Council of Europe, Digest, 2018, str. 98.

Vendar po stališču EOSP ni dovolj, da države s svojo zakonodajo zgolj priznavajo pravico do kolektivnih pogajanj, temveč se od držav podpisnic Listine zahteva, da spodbujajo sklepanje kolektivnih pogodb, če njihov spontani razvoj ni dovolj zadovoljiv in predvsem, da zagotovijo, da je vsaka stran pripravljena pogajati se z drugo stranjo, medtem, ko se obveznost državne intervencije ne zahteva tam, kjer je mehanizem prostovoljnega pogajanja spontano vzpostavljen.<sup>29</sup> Iz zgoraj predstavljenih raziskav izhaja, da *spontani razvoj dostopa do kolektivnih pogajanj za delavce v nestandardnih oblikah dela v Sloveniji ni zadovoljiv* in da bi država morala skupaj s socialnimi partnerji oblikovati ustrezne ukrepe za izboljšanje njihove reprezentativnosti in spodbujanje kolektivnih pogajanj.

Evropska komisija v strokovnih podlagah za sprejem direktive o ustreznih minimalnih plačah v EU med ukrepi za krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev navaja finančno, pravno, analitično, institucionalno in politično podporo, vključno tudi z javnimi sredstvi, ob upoštevanju avtonomije socialnih partnerjev. Med konkretnjšimi ukrepi komisija navaja izobraževanje in izpopolnjevanje socialnih partnerjev, identifikacijo in izmenjavo dobrih praks ter zagotavljanje storitev svetovanja, pa tudi ukrepe za ohranitev in krepitev članstva v sindikalnih in delodajalskih organizacijah. Pomembno je, da se nabor ukrepov oblikuje v sodelovanju ali soglasju s socialnimi partnerji, saj raziskave kažejo, da je učinkovitost spodbud in zakonskih sprememb za spodbujanje kolektivnega pogajanja predvsem odvisna od medsebojnega sodelovanja, koordinacije in zaupanja socialnih partnerjev samih. (Braakman in Brandl, 2021, str. 61).

### Pravni viri

European commission (2020). Commission staff working document impact assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union {COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 246 final}. Pridobljeno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0245&from=EN>

Evropska komisija (2016). Sporočilo komisije evropskemu parlamentu, svetu, evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij: Novi ukrepi za trajnostno prihodnost Evrope Evropsko ukrepanje za trajnost {SWD(2016) 390 final.

Resolucija ZN A/RES/70/1. *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, General Assembly, 70th Session, NY 2015. Pridobljeno na <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

---

<sup>29</sup> Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 6/2, p. 35.



## Literatura

- Braakmann, Nils, Brandl, Bernd (2021). The performance effects of collective and individual bargaining: A comprehensive and granular analysis of the effects of different bargaining systems on company productivity. *International Labour Review*, 160(1), 43-64.
- De Stefano, V. (2021). Not as simple as it seems: The ILO and the personal scope of international labour standards, *International Labour Review*, 160(3), 387-406.
- Eurofound (2018). Sanz, Pablo, Welz, Christian, Caprile, Maria, Rodríguez Contreras, Ricardo. *Measuring varieties of industrial relations in Europe: A quantitative analysis*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018. Pridobljeno na [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef18033en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18033en.pdf).
- Evropska mreža za boj proti revščini (EAPN) Slovenija, Humer, Ž., Kalan, A. (ur.), (2021). *Poročilo o spremljanju revščine in socialne izključenosti v Sloveniji, 2020*. Pridobljeno na <https://www.cnvos.si/aktualno/6058/eapn-slovenija-objavila-drugo-porocilo-o-spremljanju-revschine-in-socialne-izključenosti/>
- ILO (2016). *Non-standard employment around the world*. International Labour office Geneva, Ženeva.
- Johnston, H. (2020). Labour geographies of the platform economy: Understanding collective organizing strategies in the context of digitally mediated work, *International Labour Review*, 159(1), 25-45.
- Kresal Šoltes, K. (2011). Pravica do avtonomnega kolektivnega pogajanja v pravu EU. *Podjetje in delo*, 37(3-4), 603-615.
- Kresal Šoltes, K. (2018). Nestandardne oblike dela in kolektivne pogodbe. *Delavci in delodajalci*, 18(2-3), 253-266.
- Kresal Šoltes, K. (2020). Vpliv prekarizacije dela na kolektivne pravice delavcev, v: Kresal Šoltes K., Strban G. in Domadenik P. (ur.), *Prekarno delo: multidisciplinarna analiza* (str. 29-44). Ljubljana: Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete: Ekonomska fakulteta.
- Kresal Šoltes, K. (2021a). Veljavnost, kvorum in druga vprašanja glede pokritosti s kolektivnimi pogajanjimi. *Delavci in delodajalci*, 21(2-3), 251-272.
- Kresal Šoltes, K. (2021b). Evropska socialna listina in varstvo pravice do organiziranja in kolektivnega pogajanja. *Delavci in delodajalci*, 21(4), 473-494.
- Leskošek, V. (2013). Raziskovanje revnih zaposlenih v Evropski uniji. V Leskošek, V., Smolej S., Rihter, L., Boškić, R., Kresal, B., Breznik, M., *Revsčina zaposlenih* (str. 11 – 33). Ljubljana: Sophia.
- Novitz, T. (2020). Engagement with sustainability at the International Labour Organization and wider implication for collective worker voice. *International Labour Review*, 159(4), 463-482.
- OECD (2019). *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>.
- OECD in AIAS (2021). *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/employment/ictwss-database.htm](http://www.oecd.org/employment/ictwss-database.htm). (Version: 17 Feb 2021). Pridobljeno na <https://www.oecd.org/employment/collective-bargaining-database-slovenia.pdf>
- Peña-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S., Vanhercke, B. (2019). *In-work poverty in Europe: a study of national policies*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office. Pridobljeno na <https://data.europa.eu/doi/10.2767/31835>.
- Rihter, L. in Leskošek, V. (2020) Družbeni vidiki naraščanja nestandardnih oblik dela: dohodkovna neenakost, revščina in vertikalna mobilnost. V Kresal Šoltes K., Strban G. in Domadenik P. (ur.), *Prekarno delo: multidisciplinarna analiza* (str. 213 – 232). Ljubljana: Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete: Ekonomska fakulteta, Založništvo.



# ELEMENTI SOLIDARNOSTI V SISTEMU OBVEZNEGA POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

MARIJAN PAPEŽ

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana, Slovenija  
marijan.papez@zpiz.si

**Sinopsis** Načeli medgeneracijske solidarnosti in vzajemnosti sta temeljni načeli slovenskega pokojninskega sistema. Tako zavarovanje ne temelji izključno na aktuarskih in zavarovalniških načelih, ampak uporablja kombinacijo nekaterih pravil zavarovalnega prava in socialne solidarnosti. Uvedba najnižje in najvišje pokojninske osnove v sistem pomeni neposredno realizacijo dveh temeljnih načel obveznega zavarovanja. Odmera pokojnine od najnižje pokojninske osnove je najpomembnejši element solidarnosti v sistemu. Drugi pomembni elementi solidarnosti v sistemu so še: najvišja pokojninska osnova, najnižja pokojnina, zagotovljena pokojnina, izplačilo invalidske pokojnine v višini zagotovljenega zneska, varovalke pri odmeri invalidske, vdovske in družinske pokojnine ter pri nadomestilih iz invalidskega zavarovanja ter, najnovejša, še znesek starostne pokojnine za kmečke zavarovance, za doseženo polno pokojninsko dobo. Pomembno je, da je v sistemu obveznega zavarovanja vzpostavljeno pravo razmerje med višino vplačanih prispevkov in višino solidarnosti. V zadnjih dveh letih se je s parcialnimi spremembami pokojninske in invalidske zakonodaje začelo neustrezno posegati v sistem in se na ta način poskuša razvrednotiti višino vplačanih prispevkov in dolžino obdobja vključenosti v zavarovanje.

**Ključne besede:**  
medgeneracijska  
solidarnost in  
vzajemnost,  
najnižja  
pokojninska  
osnova,  
zagotovljena  
pokojnina,  
najnižja pokojnina,  
plačani prispevki,  
pokojninska doba

# ELEMENTS OF SOLIDARITY IN THE COMPULSORY PENSION AND DISABILITY INSURANCE SCHEME

MARIJAN PAPEŽ

Pension and Disability Insurance Institute of Slovenia, Ljubljana, Slovenia  
marijan.papez@zpiz.si

**Abstract** The principles of intergenerational solidarity and mutuality are the cornerstones of the Slovenian pension scheme. Other than being based exclusively on actuarial and insurance principles, this type of insurance applies a combination of certain insurance law rules and social solidarity. The introduction of a Minimum Pension Base and a Maximum Pension Base into the scheme is the result of a direct implementation of two basic principles of compulsory insurance. The calculation of a pension from the Minimum Pension Base is the most important element of solidarity. Other significant elements of solidarity contained in the scheme are: Maximum Pension Base; Minimum Pension; Guaranteed Pension, the payment of a Disability Pension in a guaranteed amount; safeguards in the calculation of Disability Pension, Widow's or Widower's Pension, Family Pension, and Disability Insurance Allowances; as well as most recently, the amount of Old-Age Pension for farmers with the full number of pension qualifying years. It is important that in the compulsory insurance scheme, the right proportion of the amount of contributions paid and the scope of solidarity be established. The last two years saw inappropriate interventions when partial amendments to the pension and disability legislation were introduced in an attempt to devalue the importance of the amount of contributions paid into the scheme and the length of insurance coverage.

**Keywords:**

intergenerational  
solidarity and  
mutuality,  
minimum pension  
base,  
guaranteed  
pension,  
minimum pension,  
paid contributions,  
pension qualifying  
periods

## 1 Uvod

Pokojnina je ekonomska kategorija z elementi solidarnosti, ki jih je v sistemu obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja veliko, z zadnjimi spremembami Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 2012<sup>1</sup> (ZPIZ-2) vse več in v večjem obsegu. Pokojninski sistem ima in mora ohraniti temelje v zavarovanju, zato morajo biti pravice odmerjene predvsem oziroma v čim večjem obsegu v odvisnosti od obdobja vključenosti, od predhodnega plačila prispevkov ter njihove višine (Papež, 2021, str. 1023).

Elementi solidarnosti v sistemu obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja so: odmera pokojnine od najnižje pokojninske osnove (najpomembnejši element), zagotovljena pokojnina, najnižja pokojnina, zagotovljen znesek invalidske pokojnine, tudi odmera od najvišje pokojninske osnove, varovalke pri odmeri vdovske, družinske in invalidske pokojnine ter nadomestil iz invalidskega zavarovanja. Z zadnjo spremembo ZPIZ-2M<sup>2</sup>, ki se je začela uporabljati 1. 4. 2022, pa je bil uveden še dodatni element solidarnosti za kmečke zavarovance, ki so bili več kot polovico zavarovanja, zavarovani za ožji obseg pravic, ob dopolnjeni polni pokojninski dobi. Med socialne korektive vsekakor sodi tudi letni dodatek, saj večjega dobijo tisti, ki so manj vplačevali v sistem. Pomemben element solidarnosti, ki ga od 1. 2. 2012 ni več v sistemu, velja pa za vdove ali vdovce, ki so to pravico pridobili do 31. 12. 2011, če so poleg svoje pokojnine imeli pravico tudi do vdovske in so imeli pravico najmanj do mejnega zneska v višini 81,6 odstotka od najnižje pokojninske osnove. Pravica do varstvenega dodatka, ki je bila pomemben element solidarnosti v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja pa je s 1.1.2012 prešla z Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre)<sup>3</sup> v socialnovarstveni prejemek, ki ga priznavajo Centri za socialno delo (CSD).

V zadnjih letih je aktualna primerjava med prejemki iz delovnega razmerja, iz sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter socialnovarstvenimi prejemki, ki so bili v preteklosti in še zlasti v obdobju zadnjih let, ko so se ti prejemki dvignili, nesorazmerno bolj kot plače in pokojnine, deležni kar precej razprav o primernosti višine teh prejemkov. Zaradi nastalih nesorazmerij se postavlja

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 96/12 in nasl.

<sup>2</sup> Sprejet v Državnem zboru RS, dne 22.2.2022

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 61/10 in nasl.

vprašanje stimulacije za delo za delavce z najnižjimi prejemki, v primerjavi s prejemki iz naslova socialnega varstva in posledično tudi do pokojnin, ki so odraz dela. Pri zadnjih spremembah ZPIZ-2 je vse več teženj in predlogov po vpeljavi dodatnih socialnih korektivov v sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja tudi na podlagi kriterijev, ki veljajo za določanje izplačil nekaterih socialnovarstvenih prejemkov (Papež, 2021, str. 1023), kar pa seveda nikakor ni v skladu s temeljnimi načeli sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

## 2 Najnižja in najvišja pokojninska osnova

Njuni funkciji sta različni. Medtem ko ima najnižja pokojninska osnova jamčevalno, je funkcija najvišje pokojninske osnove omejevalna. Odmera pokojnine od najnižje pokojninske osnove upravičencu zagotavlja višjo pokojnino, kot bi jo imel, če bi bila odmerjena od njegove dejanske pokojninske osnove. Zagotovljena je vsem zavarovancem, vključenim v obvezno zavarovanje, razen tistim, ki so bili do uveljavitve pravic po tem zakonu pretežen del zavarovalne dobe zavarovani za ožji obseg pravic po predpisih, veljavnih do njegove uveljavitve (Kuhelj, 2021, str. 172). Odmera pokojnine od najvišje pokojninske osnove pa pride v poštev, če dejanska pokojninska osnova presega višino določene najvišje pokojninske osnove.

Vsako leto se delež pokojnin, ki so odmerjene od najnižje pokojninske osnove povečuje, kar pomeni, da so osnove od katerih se plačujejo prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje prenizke, da bi lahko prišlo do odmere od dejanske pokojninske osnove. Za primerjavo z najnižjo osnovo za plačevanje prispevkov, ki je v višini 60 % bruto plače iz preteklega koledarskega leta in v letu 2021 znaša 1.113 evrov (po interventnem zakonu PKP8, je v drugi polovici 2021 najnižja osnova za plačilo prispevkov bruto minimalna plača, ki v letu 2021 znaša 1024 evrov). To pomeni še nižje osnove za izračun pokojninske osnove. Glede na to, da ima veliko teh zavarovancev večino obdobja zavarovanja nizke zavarovalne osnove od katerih se plačujejo prispevki, se jim to ne bo poznalo. Za primerjavo pa bi morala biti osnova za plačilo prispevkov že približno 1.450 evrov, da bi bila pokojnina odmerjena od dejanske pokojninske osnove, kar pomeni veliko vrzel med najnižjo osnovo za plačevanje prispevkov in potrebno, da ne pride v poštev odmera od najnižje pokojninske osnove.

## 2.1 Določanje najnižje in najvišje pokojninske osnove

Po 36. členu ZPIZ-2 se najnižja pokojninska osnova določa od 1. januarja posameznega koledarskega leta v višini 76,5 odstotkov povprečne mesečne plače, izplačane v Republiki Sloveniji v preteklem koledarskem letu, zmanjšane za davke in prispevke, ki se plačujejo od plače po povprečni stopnji v Republiki Sloveniji. Najvišja pokojninska osnova se tako, kot že po prej veljavnem Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1999<sup>4</sup> (ZPIZ-1), določi v višini štirikratnika najnižje pokojninske osnove.

Z ZPIZ-2C<sup>5</sup>, ki je bil uveljavljen s 1. 10. 2017 je bilo določeno, da se najnižja pokojninska osnova tudi poveča za odstotek, s katerim so usklajene pokojnine od 1. januarja tekočega koledarskega leta. Višina najnižje pokojninske osnove se nato spreminja v višini in rokih, v katerih se izvajajo uskladitve pokojnin v tekočem koledarskem letu.

Najnižja pokojninska osnova, veljavna od 1. 1. 2021, je znašala 947,67 evra in je ostala enaka do konca leta. Za pokojnine, uveljavljene po ZPIZ-1, pa je skladno s prehodnimi določbami ZPIZ-2 od 1. 1. 2021 znašala 693,69 evra (preračun s faktorjem 0,732).

Tudi najvišja pokojninska osnova se vsako leto na novo določi. Po zakonu je enaka štirikratniku najnižje pokojninske osnove. Najvišja pokojninska osnova, veljavna od 1. 1. do 31. 12. 2021, je znašala 3.790,68 evra in je ostala enaka do konca leta. Za pokojnine, uveljavljene po ZPIZ-1, pa je skladno s prehodnimi določbami ZPIZ-2, od 1. 1. 2021 znašala 2.774,78 evra (preračun s faktorjem 0,732).<sup>6</sup>

Svet zavoda je v mesecu aprilu 2022 sprejel sklep o višini najnižje in najvišje pokojninske osnove za leto 2022. V skladu z ZPIZ-2C se določeni pokojninski osnovi uskladijo v višini in rokih, v katerih se izvajajo uskladitve pokojnin v tekočem koledarskem letu, kar pomeni za 1 odstotek izredne uskladitve in 4,4 odstotka redne uskladitve, obe od 1. januarja 2022. Najnižja pokojninska osnova od 1. 1. 2022 znaša

---

<sup>4</sup>Uradni list RS, št. 106/99 in nasl.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 23/17.

<sup>6</sup> Ibid.

1024,75 evra. Za pokojnine, uveljavljene po ZPIZ-1, pa je skladno s prehodnimi določbami ZPIZ-2 od 1. 1. 2022 znaša 750,12 evra (preračun s faktorjem 0,732). Najvišja pokojninska osnova, veljavna od 1. 1. 2022 znaša 4.099,00 evra. Za pokojnine, uveljavljene po ZPIZ-1, pa je skladno s prehodnimi določbami ZPIZ-2, od 1. 1. 2021 znaša 3.000,47 evra (preračun s faktorjem 0,732). V primerjavi z letom 2021 je tako najnižja kot najvišja pokojninska osnova višja za 8,1 odstotka višja.

### **2.1.1 Odmera od najnižje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe**

Po ZPIZ-2 odmerjena starostna pokojnina moškega za 40 let pokojninske dobe od najnižje pokojninske osnove v višini 59,5 odstotka je v letu 2021 znašala 563,86 evra. Od 1. 1. 2022 pa znaša 630,22 evra, kar je za 11,8 odstotka več, ker se je za moške povečal tudi odmerni odstotek na 61,5. Za žensko za 40 let pokojninske dobe v višini 63,5 odstotka je v letu 2021 znašala 601,77 evra, v letu 2022 pa znaša 650,72 evra, kar je za 8,1 odstotka več.

Po ZPIZ-1 odmerjena za enako dolgo pokojninsko dobo moškega v višini 74 odstotkov je v letu 2021 znašala 513,33 evra. Od 1. 1. 2022 pa znaša 551,13 evra, kar je za 7,4 odstotka več, ker se je znižal odmerni odstotek na 73,5. Za žensko pa v višini 82,75 odstotka je v letu 2021 znašala 574,03 evra, v letu 2022 pa znaša 609,47 evra, kar je za 6,2 odstotka več, ker se je odmerni odstotek znižal na 81,25.<sup>7</sup>

Iz primerjave višine pokojnine za 40 let pokojninske dobe odmerjene od najnižje pokojninske osnove izhaja, da so pokojnine odmerjene po ZPIZ-2 bistveno višje od pokojnin odmerjenih po ZPIZ-1, zaradi višjega odmernega odstotka ZPIZ-2, ko je bilo ustavljeno padanje odmernega odstotka, s 1.1.2020 pa na podlagi ZPIZ-2G in od 1. 5. 2021 na podlagi ZPIZ-2I postopen dvig odmernega odstotka in izenačitev višine v letu 2023 za pba spola.

---

<sup>7</sup> Ibid.



## **2.2 Delež starostnih in invalidskih pokojnin, odmerjenih od najnižje pokojninske osnove**

Delež starostnih pokojnin, odmerjenih od najnižje pokojninske osnove<sup>8</sup> v letu 2021 znaša 34,8 odstotka, v letu 2020 znaša 33,8 odstotka in 31,9 odstotka v letu 2019. Delež moških, ki imajo starostno pokojnino odmerjeno od najnižje pokojninske osnove, znaša v letu 2021 29,8 odstotka (28,6 v letu 2020 in 27,2 v letu 2019). Delež žensk pa v letu 2021 znaša 40,7 odstotka (40,9 v letu 2020 in 37,6 v letu 2019). Če primerjamo še z letom 2016, ko je bil skupni delež starostnih pokojnin odmerjen od najnižje pokojninske osnove 25,4 odstotka, delež moških 19 odstotkov in žensk 35,9. V obdobju 2016 do 2021 se je tako delež dvignil iz ene četrtine na dobro tretjino iz 25,4 odstotka na 34,8 odstotkov. Pri moških iz 19 odstotkov na 29,9, pri ženskah pa iz 35,9 odstotka na 40,7.

Delež invalidskih pokojnin, odmerjenih od najnižje pokojninske osnove<sup>9</sup> v letu 2021 znaša 65,7 odstotka, v letu 2020 znaša 69,5 odstotka in 62,6 odstotka v letu 2019. Delež moških, ki imajo invalidsko pokojnino odmerjeno od najnižje pokojninske osnove, znaša v letu 2021 65,3 odstotka (68,2 v letu 2020 in 58,8 v letu 2019). Delež žensk pa v letu 2021 znaša 66,1 odstotka (71,3 v letu 2020 in 67,4 v letu 2019). Če primerjamo še z letom 2016, ko je bil skupni delež invalidskih pokojnin odmerjen od najnižje pokojninske osnove 57,6 odstotka, delež moških 53,6 odstotkov in žensk 63,9. V obdobju 2016 do 2021 se je tako delež dvignil iz 57,6 odstotka na 65,7. Pri moških iz 53,6 odstotkov na 65,3, pri ženskah pa iz 63,9 odstotka na 66,1.

## **2.3 Delež starostnih in invalidskih pokojnin, odmerjenih od najvišje pokojninske osnove**

Delež starostnih pokojnin, odmerjenih od najvišje pokojninske osnove<sup>10</sup> v letu 2021 znaša 1,5 odstotka, v letu 2020 znaša 1,6 odstotka in 1,7 odstotka v letu 2019. Delež moških, ki imajo starostno pokojnino odmerjeno od najvišje pokojninske osnove, znaša v letu 2021 1,9 odstotka (2,1 v letu 2020 in 2,3 v letu 2019). Delež žensk pa v letu 2021 znaša 1,1 odstotka (0,9 v letu 2020 in 1 v letu 2019). Če primerjamo še z letom 2016, ko je bil skupni delež starostnih pokojnin odmerjen od najvišje

---

<sup>8</sup> Letno poročilo 2016, 2019, 2020 in 2021 Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, februar 2017, 2020, 2021 in 2022.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

pokojninske osnove 2 odstotka, delež moških 2,4 odstotkov in žensk 1,5. V obdobju 2016 do 2021 se je tako delež padel iz 2 odstotka na 1,5. Pri moških iz 2,4 odstotkov na 1,9, pri ženskah pa iz 1,5 odstotka na 1,1.

Pri invalidskih pokojninah je delež pokojnin odmerjen od najvišje pokojninske osnove<sup>11</sup> zelo nizek, skupni se giblje med 0,2 do 0,3 odstotka, pri moških med 0,1 do 0,3 odstotka, pri ženskah pa od 0,2 do 0,4 odstotka.

V letu 2021 je imel samo en moški in dve ženski odmero invalidske pokojnine od najvišje pokojninske osnove.

#### **2.4 Delež socialnih korektivov v starostni pokojnini odmerjeni od najnižje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe**

Institut odmere pokojnine od najnižje pokojninske osnove je najpomembnejši socialni element oziroma socialni korektiv v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Za zavarovanca, ki je imel minimalno plačo in so se mu prispevki plačevali od najnižje določene osnove in je dejanska pokojninska osnova odmerjena v višini 720 evrov, predstavlja odmera pokojnine od najnižje pokojninske osnove velik del tako odmerjene pokojnine, za katerega niso bili plačani prispevki, več kot eno četrtno.

Višina starostne pokojnine za 40 let pokojninske dobe odmerjene od dejanske pokojninske osnove 720 evrov, ki v letu 2021 znaša za moškega le 428 evrov, od najnižje pokojninske osnove 947,73 evrov pa za 134 evrov višja in znaša 564 evrov (31,8 odstotkov višja), za žensko le 457 evrov od najnižje pokojninske osnove pa za 144 evrov višja in znaša 601 evrov (31,5 odstotkov višja).

Starostna pokojnina za 40 let pokojninske dobe pa se izplačuje v višini zagotovljene pokojnine, ki je od 1.5. 2021 znašala 620 evrov, kar pomeni za moške kar 44,9 odstotka višjo pokojnino od dejanske in za ženske 35,7 odstotkov. Delež socialnega korektiva 620 evrov je za moškega kar 31 odstotkov (192 evrov), za žensko pa 26,3 odstotka (163 evrov).

---

<sup>11</sup> Ibid.

Zaradi zagotovljene pokojnine je delež socialnega korektiva pri starostni pokojnini z doseženimi 40 leti pokojninske dobe najvišji. Pri doseženi pokojninski dobi manjši od 40 let, je delež socialnega korektiva v višini pokojnine odmerjene od najnižje pokojninske osnove za upokojence, ki so se jim je celotno obdobje zavarovanja plačevali prispevki od najnižje zavarovalne osnove v višini 60 odstotkov povprečne plače, v višini 24 odstotkov. Zaradi nižjih odmernih odstotkov pri moških, je pri njih delež socialnega korektiva še višji kot pri ženskah. Po ZPIZ-21 bo višina odmernih odstotkov z letom 2023 enaka za oba spola.

Zgoraj navedeni izračun je delan pod predpostavko, da je za celotno obdobje zavarovanja enak način plačevanja prispevkov od najnižje zavarovalne osnove, ki znaša 60 odstotkov povprečne plače. V predhodnih obdobjih pa so se najnižje zavarovalne osnove za plačevanje prispevkov določale v posameznih obdobjih različno in so bile te najnižje zavarovalne osnove še nižje od sedanje, kar pomeni, da je delež socialnega korektiva v starostni pokojnini še bistveno večji.

Dejanska pokojninska osnova za osebo, ki je celotno obdobje zavarovanja plačevala prispevke za socialno varnost od zneska najnižje predpisane osnove za plačilo prispevkov za socialno varnost za osebe v delovnem razmerju, predstavlja 24-letno povprečje iz let 1997-2020 v višini 553,68 evrov.

Starostna pokojnina, odmerjena od dejanske pokojninske osnove 553,68 evrov za 40 let pokojninske dobe, bi v letu 2021 znašala: za moškega, ki se mu v prehodnem obdobju leta 2021 pokojnina odmeri v višini 59,5 odstotkov, 337,67 evrov, za žensko, ki se jih pokojnina odmeri v višini 63,5 odstotkov pa 360,37 evrov.

Razlika med zneskom zagotovljene pokojnine, ki od 1. 5. 2021 znaša 620,00 evrov in zneskom pokojnine, odmerjene od dejanske pokojninske osnove, bi za osebo, ki je celotno obdobje zavarovanja plačevala prispevke za socialno varnost od zneska najnižje predpisane osnove za plačilo prispevkov za socialno varnost za osebe v delovnem razmerju v skupnem znesku znašala: za moškega v letu 2021 282,33 evrov (delež socialnega korektiva v pokojnini znaša 45,5 odstotka), za žensko pa 259,63 evrov (delež socialnega korektiva v pokojnini znaša 41,9 odstotka). V takih primerih je težko govoriti, da je pokojnina odraz plačnih prispevkov in dolžine obdobja plačevanja z elementi solidarnosti, ker je element solidarnosti izredno visok. Bolj pravilno bi bilo opredeliti, da je pokojnina moškega sestavljena iz 338 evrov

pokojnine (54,5 odstotkov), za katero so bili prispevki plačani in iz 282 evrov pokojnine (45,5 odstotkov), za katero prispevki niso bili plačani. Nedvomno pa to pomeni, da so socialni korektivi v sistemu obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja bistveno previsoki in se na ta način odstopa od temeljnih načel sistema.

Pri doseženi pokojninski dobi manjši od 40 let, je delež socialnega korektiva v višini pokojnine odmerjene od najnižje pokojninske osnove za upokoјence, ki so se jim je celotno obdobje zavarovanja plačevali prispevki od najnižje osnove, v višini dobrih 40 odstotkov.

### **3 Zagotovljena pokojnina**

V letu 2017 je prišlo do pobude za zagotovljeno pokojnino, da bi morala biti višina pokojnine za 40 let dela višja od cenzusa za varstveni dodatek, saj je bil za moškega znesek pokojnine odmerjene od najnižje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe brez dokupa v višini 456,37 evrov, nižji od cenzusa za varstveni dodatek, ki je znašal 470,76 evrov (Papež, 2021, str. 1024). Da so morali upokoјenci po 40 letih dela iskali pomoč še na centrih za socialno delo za pridobitev varstvenega dodatka je bilo neustrezno. Predlog ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), ki je bil sprejet z ZPIZ-2C pa je pomenil, da je prišla zagotovljena pokojnina v poštev za bistveno več žensk kot moških (Papež, 2021, str. 1024) iz razloga, da se je samo pri moških upoštevalo 40 let pokojninske dobe, pri ženskah pa pokojninska doba od 35 do 40 let, v odvisnosti od pogojev, ki so veljali v različnih obdobjih, za pridobitev pravice do starostne pokojnine pri najnižji starosti oziroma do 1992 starost ni bila potrebna (morda bolj razumljivo, pri tako imenovani polni pokojninski dobi).

Z ZPIZ-2C je bilo tudi določeno, kar je najbolj sprejemljivo, da se znesek zagotovljene pokojnine usklajuje na način in v rokih kot se usklajujejo pokojnine.

Tako so po ZPIZ-2C od 1.10.2017 prejeli zagotovljeno pokojnino v višini 500 evrov prejemniki starostne in invalidske pokojnine z doseženo tako imenovano polno pokojninsko dobo pri pravici do starostne pokojnine in pri invalidski, ki je bila na podlagi dosežene pokojninske dobe samostojno ali skupaj s prišteto dobo oziroma do leta 2000 skupaj z dodatkom na invalidnost, odmerjena v višini odstotka za tako imenovano polno pokojninsko dobo (Papež, 2021, str. 1025).

Skupnih prejemnikov zagotovljene pokojnine je bilo ob njeni uveljavitvi dobrih 52.600 (18.600 moških in 34.000 žensk), od tega starostne približno 45.100 (16.000 moških in 29.100 žensk) in približno 7.500 invalidskih pokojnin (2.600 moških in 4.900 žensk).

Novela ZPIZ-2I je na novo določila tudi znesek zagotovljene pokojnine. Ta je v obdobju od 1. 1. 2021 do 30. 4. 2021 znašal 581,05 evra in jo je prejemale približno 57 tisoč upravičencev. Od 1. 5. 2021 pa je bil določen v višini 620,00 evra, naprej pa se usklajuje enako kot pokojnine. V obdobju od 1. 1. 2021 do 30. 4. 2021 izplačilo zagotovljene pokojnine ni bilo aktualno za ženske, ki so imele najmanj 40 let pokojninske dobe in so se upokojile po ZPIZ-2, ker je njihova pokojnina, odmerjena od najnižje pokojninske osnove, znašala 601,77 evra. Število upravičencev, ki so dodatno pridobili pravico do izplačila pokojnine v višini zneska zagotovljene pokojnine na podlagi ZPIZ-2I<sup>12</sup> (pred tem je njihova pokojnina znašala med 581,05 in 619,99 evra) je 30.253 (28.428 uživalcev starostne pokojnine in 1.825 uživalcev invalidske pokojnine). Do zagotovljene pokojnine je bilo v decembru 2021 upravičenih 88.663 uživalcev od tega 79.263 uživalcev starostne pokojnine in 9.400 uživalcev invalidske pokojnine.

Tudi z ZPIZ-2I se ohranja ureditev, da do zagotovljene pokojnine niso upravičeni prejemniki pokojnine, ki so bili v pretežni meri zavarovani za ožji obseg pravic in taka ureditev se razširja tudi na novo ureditev zagotovljenega zneska invalidske pokojnine.

### **3.1 Primerjava zagotovljene pokojnine, cenusa za varstveni dodatek in višine starostne pokojnine za 40 let pokojninske dobe brez dokupa, odmerjene od najnižje pokojninske osnove**

Iz naslednjih podatkov je razvidno, kakšna je bila višina zagotovljene pokojnine od uveljavitve 1.10.2017 dalje, v primerjavi z višino cenusa za varstveni dodatek za samsko osebo. Zagotovljena pokojnina je bila ob uveljavitvi višja za 6,2 odstotka od cenusa za varstveni dodatek in to samo osem mesecev, to je od uveljavitve pa do 31.5.2018, ko se je cenzus za varstveni dodatek povišal za 18,7 odstotka. Tako je bil višji od zagotovljene pokojnine kar za 9,6 odstotka. V letu 2019 za 9,8 odstotka, v letu 2020 za 4,3 odstotka, v letu 2021 do 30.4. za 1,7 odstotka. Od uveljavitve ZPIZ-

---

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 51/21

2I s 1.5.2021 pa je višina zagotovljene pokojnine višja za 4,9 odstotka od cenzusa za varstveni dodatek (Papež, 2021, str.1025 in 1026). Po uskladitvi zagotovljene pokojnine v višini izredne uskladitve v januarju 2022 za 1 odstotek in redne februarске uskladitve za 4,4 odstotka, pa sedaj znaša zagotovljena pokojnina 653,75 evra, kar pomeni, da je od 1. 1. 2022 višja od cenzusa za varstveni dodatek za 10,6 odstotka.

Zanimiva je tudi primerjava odmere pokojnine za 40 let pokojninske dobe (ženske imajo pogoj 40 let od leta 2018 dalje), z višino cenzusa za varstveni dodatek in odmerjeno starostno pokojnino za doseženih 40 let pokojninske dobe brez dokupa. Moški je imel leta 2017, pred uvedbo zagotovljene pokojnine, za 40 let pokojninske dobe brez dokupa nižjo pokojnino za 3,2 odstotka od cenzusa za varstveni dodatek (v letu 2018 kar za 17,8 odstotka, v letu 2019 za celo 18,5 odstotka, v letu 2000 za 10,7 odstotka in v letu 2021 za 4,8 odstotke). Ženske upokojene od leta 2017 imajo za 40 let dobe zaradi višjega odmernega odstotka od moških vseskozi višjo starostno pokojnino od zagotovljene pokojnine (v letu 2017 zanemarljivo, v letu 2021 do 30. 4. pa za 3,6 odstotka). Za ženske je tako prišla v poštev zagotovljena pokojnina, če so se upokojile v preteklih letih, ko so bile poleg manj ugodne najnižje pokojninske osnove, ki se vsako koledarsko leto določi na novo, imele nižji pogoj pokojninske dobe in to od 35 do 39 let in 8 mesecev, leta 2017 pa se je za ženske v prehodnem obdobju tudi znižal odmerni odstotek (npr. za 40 let pokojninske dobe iz 64,25 na 63,5) (Papež, 2021, str. 1026).

Od 1.5.2021 dalje pa je prišla v poštev zagotovljena pokojnina tudi za vse ženske, ki so se upokojile s 40 leti pokojninske dobe brez dokupa in so imele tako višjo starostno pokojnino odmerjeno od najnižje pokojninske osnove od zagotovljene pokojnine (Papež, 2021, str. 1026).

Če ne bi prišlo do zvišanja zagotovljene pokojnine po ZPIZ-2I od 1.5.2021 dalje, bi tudi moški, ko bi bil odmerni odstotek za 40 let dobe v višini 61,5, imeli starostno pokojnino odmerjeno od najnižje pokojninske osnove, višjo od zagotovljene pokojnine, kar bi pomenilo, da za nove upokojence zagotovljena pokojnina ne bi imela več učinka. Z dvigom zagotovljene pokojnine na znesek 620 evrov pa to pomeni, npr. za ženske upokojene v letu 2021 za 3 odstotke, moške pa za skoraj 10 odstotkov višji znesek kot znaša pokojnina odmerjena od najnižje pokojninske osnove za 40 let dobe ((Papež, 2021, str. 1026) (v različnih obdobjih: pokojninske

dobe, delovne dobe in sedaj pokojninske dobe brez dokupa). V letu 2022 upokojenim ženskam, ki jim je starostna pokojnina odmerjena za 40 let pokojninske dobe, pa pomeni zagotovljena pokojnina le še 3 evre višjo pokojnino od pokojnine odmerjene od najnižje pokojninske osnove, ker se najnižja pokojninska osnova vsako leto določi na novo in se v tem letu usklajuje tako kot pokojnine. Za moške upokojene v letu 2022 je razlika 23 evrov, ker je odmerni odstotek v višini 61,5 za 40 let pokojninske dobe v letu 2022 nižji kot za ženske, ki znaša 63,5,

**Tabela 1: Zneski zagotovljene pokojnine, cenusa za varstveni dodatek in odmera pokojnine od najnižje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe za moške in ženske 1. 10.2017 do 2022**

1.10.2017	Zagotovljena pokojnina 500,00	2017	Cenzus za varstveni dodatek 470,76	2017	MOŠKI 40 let od NPO	ŽENSKÉ 40 let od NPO
					456,37	500,70
2018	516,62	2018 do 31.5. od 1.6.	476,87 566,02	2018	480,60	533,07
2019	538,53	2019 od 1.8.	591,20	2019	498,84	553,30
2020	566,88	2020	591,20	2020	533,98	579,62
2021 do 30.4. od 1.5.	581,05 620,00	2021	591,20	2021	563,86	601,77
2022	653,75	2022	591,20	2022	630,22 <sup>13</sup>	650,72 <sup>14</sup>

Zagotovljeno pokojnino 653,75 evrov dobijo vsi, ki so se jim plačevali prispevki od najnižje zavarovalne osnove, pa do osnove 1511 evrov za ženske, ter moški do 1612, evrov (če vzamemo primerjalno osnove iz leta 2021) in seveda ob izpolnjevanju pogojev za pridobitev zagotovljene pokojnine. Izračuni so pripravljani na podlagi povprečne stopnje davkov in prispevkov. Upokojenci, ki so bili pretežni del zavarovani za ožji obseg pravic, nimajo pravice do zagotovljene pokojnine (Papež, 2021, str. 1027).

<sup>13</sup> Znesek pokojnine z upoštevanjem najnižje pokojninske osnove iz leta 2022 v višini 1.024,75 evrov, odmerni odstotek v višini 61,5

<sup>14</sup> Znesek pokojnine z upoštevanjem najnižje pokojninske osnove iz leta 2022 v višini 1.024,75 evrov, odmerni odstotek v višini 63,5.

#### **4 ZPIZ-2I in ZPIZ-2M odmera vdovske in družinske pokojnine ter nadomestil iz invalidskega zavarovanja**

Bistvena sprememba je tudi črtanje določbe, da se znesek zagotovljene pokojnine ne upošteva pri določanju osnove za odmero vdovske oziroma družinske pokojnine in pri odmeri nadomestil iz invalidskega zavarovanja. Namen črtanja je v tem, da se tudi prejemnikom družinske in vdovske pokojnine zagotovi višja socialna varnost, če je bil preminuli prejemnik zagotovljene pokojnine, vendar pa gre v tem primeru za nove upravičence do teh pravic, torej za tiste, ki bodo te pravice pridobili po 1. 5. 2021. Z ZPIZ-2I je tudi določeno, da se pri odmeri vdovske in družinske pokojnine oziroma nadomestil iz invalidskega zavarovanja upošteva tudi zagotovljen znesek invalidske pokojnine, ki je na novo uveden.

Z ZPIZ-2M, ki je bil sprejet v Državnem zboru 22. 2. 2022 pa je določeno, da se pri odmeri vdovske in družinske pokojnine ter nadomestil iz invalidskega zavarovanja uveljavljenih pred 1. 5. 2021 upošteva osnova v višini zagotovljene pokojnine ali v višini zagotovljenega zneska invalidske pokojnine, do katerega bi bil upravičen po 1.5.2022, če ne bi umrl.

»V zvezi s predlagano novo odmero vdovskih in družinskih pokojnin je treba že uvodoma izpostaviti, da so pravice iz obveznega zavarovanja neodtujljive osebne pravice, izjema velja za vdovsko in družinsko pokojnino, a le v primeru, če je bil zavezanec oziroma uživalec pokojnine družinske člane dolžan preživljati (prim. 53. in 56. člen ZPIZ-2). Glede na potek časa je treba preveriti tudi ta element.

Predvsem pa je treba opozoriti, da predlagane rešitve teh členov ne upoštevajo določb 60. člena ZPIZ-2, po katerem je osnova za odmero vdovske ali družinske pokojnine tista pokojnina, do katere je bil uživalec upravičen ob smrti (prva alineja prvega odstavka 60. člena ZPIZ-2). Določbi prvih odstavkov obeh členov namreč govorita o pokojnini, do katere bi bil umrli (pokojni) upravičen, če ne bi umrl. To pomeni, da se posega v temeljne elemente pokojninskega sistema, kar pomeni kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave RS<sup>15</sup>, hkrati pa retroaktivno učinkovanje zakona, ki ga Ustava RS prepoveduje v 155. členu. Zakonodajno gradivo ne navaja elementov, na podlagi katerih bi bil tak odstop ustavno pravno dopusten.« (Mnenje

---

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I



Zakonodajno-pravne službe o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, skrajšani postopek, EPA 2038-VIII, 2021, str. 7).

Sprejeta določba bo prišla v poštev za dobrih 21 tisoč upravičencev in zavod bo po uradni dolžnosti na novo odmeril vdovsko ali družinsko pokojnino ali nadomestilo iz invalidskega zavarovanja.

## 5 Najnižja pokojnina z ZPIZ-2I

Z ZPIZ-2I se spreminja sama ureditev najnižje pokojnine, in sicer na način, da se najnižja pokojnina ne določi več kot odmera v odstotku od najnižje pokojninske osnove, temveč se določi v znesku, ki se v letu 2021 določi v višini 29,5 odstotkov najnižje pokojninske osnove, potem pa se ta znesek usklajuje enako kot pokojnine. Za vsako naslednje leto Svet Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije sprejme usklajeni znesek najnižje pokojnine, ki se ga objavi v Uradnem listu RS. Namesto najnižje pokojnine, ki je do takrat znašala v višini od 229 do 260 evrov, odvisno od leta upokojitve, od 1. maja 2021, ko se je začel uporabljati ZPIZ-2I, vsem upravičencem do najnižje pokojnine pripada v višini 279,56 evra. S takim načinom se zagotovi, da bodo vsi posamezniki, ki prejemaajo najnižjo pokojnino, prejeli enak znesek in najnižja pokojnina ne bo več odvisna od leta, v katerem je bila pokojnina odmerjena. Znesek 279,56 evrov pa se bo usklajeval na enak način kot pokojnine in upravičencem izplačeval v usklajenem znesku, ki bo enak, ne glede na to, v katerem koledarskem letu so se ali se bodo posamezniki upokojili. Dosedanja ureditev najnižje pokojnine je določala, da se upravičencem prizna pokojnina v višini najnižje pokojnine, ki jo vsako leto na novo določi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (nadalje: zavod) in se veže na vsakokratno višino najnižje pokojninske osnove v letu uveljavitve. Vsi upravičenci v posameznem letu so imeli enako odmero najnižje pokojnine, vendar pa ta odmera ni bila enaka odmeri upravičencev do najnižje pokojnine v kasnejših letih, saj se je prvim priznana najnižja pokojnina usklajevala, drugim pa je bila najnižja pokojnina odmerjena na novo v odvisnosti od najnižje pokojninske osnove v letu, ko so uveljavili pokojnino, ki je vezana na povprečno plačo in ne na usklajevanje pokojnin. Z ZPIZ-2I se zagotavlja za vse upravičence enaka višina najnižje pokojnine, pri čemer pa odstotek za to odmero ostane enak, kot je bil določen po poteku prehodnih obdobj. Najnižja pokojnina je tako že v letu 2021 prišla na raven, kakršna bi bila sicer po poteku prehodnih obdobj 29,5 odstotka. Tako se je najnižja pokojnina zvišala za približno

od 20 do 50 evrov, v primerjavi z zneski iz spodnje tabele (kjer so prikazani usklajeni zneski najnižje pokojnine za januar 2021 po letih uveljavitve pravice do pokojnine do leta 2020<sup>16</sup>) in zneskom najnižje pokojnine za leto 2021 v višini 260,61 evra.

V mesecu decembru 2021 je bilo 8.080 uživalcev najnižje pokojnine v višini 279,56 evra. Z uskladitvijo v letu 2022 za 1 in 4,4 odstotka pa znaša najnižja pokojnina 294,78 evra.

### 5.1 ZPIZ-2I sprejem amandmaja v drugi obravnavi v zvezi z najnižjo pokojnino

Pri postopku sprejemanja ZPIZ-2I je prišlo v drugi obravnavi do sprejema amandmaja, da imajo uživalci, ki so pridobili pravico do starostne, predčasne ali invalidske pokojnine, zagotovljeno najnižjo pokojnino v višini kratkoročnih minimalnih življenjskih stroškov, ki po izračunih Inštituta za ekonomske raziskave iz leta 2017 znašajo 442 evrov<sup>17</sup>. Po sedaj veljavnem sistemu se najnižja pokojnina za upokojene v letu 2021 zagotavlja v višini 27,5 odstotkov najnižje pokojninske osnove. Višina najnižjih pokojnin je odvisna od leta upokojitve in z januarsko uskladitvijo zanaša v letu 2021 med 229 in 260 evri<sup>18</sup>.

### 5.2 Nevarnost za rušenje sistema

Treba je opozoriti, da je takšna predlagana ureditev po drugi obravnavi predloga ZPIZ-2I predstavljala nesorazmeren dvig najnižje pokojnine in pomeni grob poseg ter rušenje obstoječega sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Na ta način bi se porušila temeljna načela v pokojninskem sistemu, saj

<sup>16</sup>

Leto uveljavitve pravice	Usklajen znesek najnižje pokojnine januarja 2021 (v EUR)
do 2012	229,48
2013	234,34
2014	235,68
2015	237,67
2016	236,89
2017	240,85
2018	245,47
2019	244,43
2020	252,61

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

mora imeti pokojninski sistem temelje v zavarovanju, zato morajo biti pravice odmerjene v odvisnosti od obdobja vključenosti, od predhodnega plačila prispevkov ter višine le-teh. Predlagan dvig najnižjih pokojnin na 442 eur je nesorazmeren, in bistveno posega v razmerja med posamezniki, ki so v sedaj veljavnem pokojninskem sistemu vzpostavljena. Tak predlog tako izenačuje posameznike, ki so delali in plačevali prispevke za 15 let, s posamezniki, ki so bili vključeni v zavarovanje približno 27 let in 6 mesecev (za ženske), oziroma približno 30 let (če gre za moške). Opozoriti je potrebno, da bi razlika med pokojnino, ki je odmerjena od najnižje pokojninske osnove za 15 let in med zagotovljeno pokojnino za 40 let pokojninske dobe znašala le 171 eur (primerjalno s 613 evri) in le 61 evrov razlike med 15 ni 35 leti pokojninske dobe. Takšen predlog lahko povzroči bojazen, da zavarovanci ne bodo stimulirani v ostajanju v zavarovanju oziroma ne bodo imeli nobenega interesa po vztrajanju v zavarovanju, saj na ta način ne bodo imeli višjih pokojnin (Papež, 2021, str. 1027 in 1028).

Opozoriti je treba, da je vezava višine najnižje pokojnine ter zagotovljene pokojnine v pokojninskem sistemu na institut kratkoročnih minimalnih življenjskih stroškov in minimalnih življenjskih stroškov, ki sta kot instituta socialno varstvenih prejemkov neprimerna, predvsem pa v taki obliki, kot je sedaj določena z amandmajem stranke Levica, neustrezna (Papež, 2021, str. 1028).

Ureditev, ki je bila določena s predlogom amandmaja, bi porušila torej osnovna načela pokojninskega zavarovanja, saj bi v veliki večini prednjačilo načelo solidarnosti, pred zavarovalnim načelom. Pri upokojencu, ki je imel ves čas plačane prispevke od najnižje zavarovalne osnove za 15 let zavarovanja, bi delež pokojnine od plačanih prispevkov znašal približno 200 eur, ves ostali del, torej vse do 442 evrov, kar bi po novem znašala najnižja pokojnina, pa pomeni socialni korektiv v višini 55. odstotkov prejemka, kjer ne bi mogli več govoriti o pokojnini, ki je tudi pri najnižjih v večini odraz plačanih prispevkov ampak o pokojnini in socialnem prejemku. Pokojnina je ekonomska kategorija z elementi solidarnosti, ki jih je v sistemu veliko. S tem amandmajem se rušijo že uveljavljene aktivnosti z zadnjimi reformami sistemov socialne varnosti, ko se je pokojninski sistem deloma očistili pravic, ki niso imele podlage v plačanih prispevkih (varstveni dodatek, državne pokojnine itd.). Pri varstvenem dodatku pa se je preverjalo premoženjsko stanje posameznika in njegovih družinskih članov v okviru določenega cenzusa in višina varstvenega dodatka je bila vezana na doseženo pokojninsko dobo. Pri sprejetem

amandmaju pa bi dali socialni korektiv vsem ne glede na premoženjsko stanje (Papež, 2021, str. 1028 in 1029).

Že iz navedenega izhaja, a je potrebno še enkrat poudariti, da se v sistemu obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ne sme reševati socialnovarstvena politika v državi ter da ta sprejeti amandma pomeni grob poseg v obstoječi sistem in rušenje le tega, kar pa je zelo škodljivo, tako za sedanje kot bodoče generacije upokojencev (Papež, 2021, str. 1029).

### **5.3 Aktivnosti za preprečitev rušenja sistema in tretja obravnava ZPIZ-2I z amandmaji koalicije in stranke Desus**

Od sprejetja amandmaja Levice so potekale aktivnosti za preprečitev rušenja obstoječega sistema, kjer je bil aktiven tudi zavod, saj je bila sklicana tudi »izredna seja« Sveta zavoda, kjer je bil sprejet naslednji sklep<sup>19</sup>:« Svet zavoda nasprotuje posegom v sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki pomenijo rušenje temeljnih načel sistema. Socialna politika naj se ne rešuje v okviru sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.«

Prizadevanja za ohranitev sistema so potekala tako v koaliciji kot pri ZDUS-u. Seveda gre za občutljivo področje, ko se razpravlja o najnižjih pokojninah, ki se jih rado izrablja tudi v populistične namene, kar ta amandma Levice vsekakor je, žal, tudi za ceno rušenja pomembnega sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja za sedanje prejemnike, tiste, ki vplačujejo vanj, in vse, ki se bodo vanj šele vključili (Papež, 2021, str. 1029).

Državni zbor je dne 23. 3. 2021 opravil tretjo obravnavo Predloga ZPIZ-2I. Koalicija skupaj z Desusom je pred tretjo obravnavo vložila amandmaje, ki preprečujejo grob poseg, rušenje, demontažo sistema. Z vloženi in na srečo sprejetimi amandmaji, kjer se je na koncu le pokazal razum in odgovornost večine poslancev, je sprejeta tudi ustrezna rešitev za dvig in izenačitev najnižje predčasne, starostne in invalidske pokojnine ne glede na leto upokojitve, v obsegu med 20 in 50 evrov (kar pomeni dvig med 7 in 22 odstotkov, v odvisnosti od leta upokojitve), ki ne ruši sistema, a vseeno pomeni velik dvig najnižje pokojnine (Papež, 2021, str.

---

<sup>19</sup> 23. seja Sveta zavoda z dne 17.3.2021

1029). Najnižja pokojnina je zagotovljena v znesku, ki se določi v letu 2021 v višini 29,5 % najnižje pokojninske osnove (kar znese 279,56 evra).

## **6 ZPIZ-2I uvedba novega zagotavljenega zneska invalidske pokojnine**

Na predlog Državnega sveta je bil na pristojnem odboru Državnega zbora sprejet amandma s strani Državnega sveta za določitev nove višine invalidske pokojnine. Prejemnikom invalidske pokojnine, ki je nižja od najnižjega zneska, ki se v letu 2021 določi v višini 41 odstotkov najnižje pokojninske osnove (kar znese 388,54 evra), je bil konec maja 2021 izplačan zagotovljeni znesek invalidske pokojnine. Znesek se določi v odstotku, določenem za najnižjo odmero invalidske pokojnine od najnižje pokojninske osnove po poteku prehodnih obdobj. Ta znesek pa se usklajuje v rokih in na način, kot je predpisano za pokojnine, kar je urejeno v predlaganem sedmem odstavku 39. člena ZPIZ-2.

V decembru 2021 je zagotovljeni znesek invalidske pokojnine v višini 388,54 evra prejelo 10.904 uživalcev. Po izredni uskladitvi v mesecu januarju za 1 odstotek in redni uskladitvi v mesecu februarju 2022 za 4,4 odstotka, znaša zagotovljeni znesek invalidske pokojnine 409,70 evrov.

## **7 ZPIZ-2M določitev nove višine pokojnine za kmečke zavarovance**

ZPIZ-2M s 6. členom uvaja novo najnižjo višino pokojnine za zavarovance, ki so bili pretežni del zavarovalne dobe zavarovani za ožji obseg pravic iz naslova opravljanja kmetijske dejavnosti in so dopolnili pokojninsko dobo v enaki višini, kot je predpisana višina pokojninske dobe brez dokupa za pridobitev pravice do starostne pokojnine pri najnižji starosti. Tem zavarovancem se pokojnina odmeri brez upoštevanja določb o najnižji pokojninski osnovi iz prvega odstavka 36. člena zakona, izplačuje pa se najmanj v znesku iz četrtega odstavka 39. člena ZPIZ-2.

To pomeni, da bodo imeli ti zavarovanci izplačilo pokojnine v višini, kot je bila uvedena z ZPIZ-2I nova višina zagotavljenega zneska invalidske pokojnine v višini 41 odstotkov najnižje pokojninske osnove v letu 2021, in se kasneje usklajuje kot pokojnine. Ta znesek sedaj znaša 409,70 evrov (uskladitev za 1 in 4,4 odstotka). V ZPIZ-2M je določeno, da velja novi najnižji znesek tudi za uživalce starostne ali invalidske pokojnine, ki se jim je pokojnina odmerila z upoštevanjem pretežnosti

zavarovanja za ožji obseg pravic iz naslova opravljanja kmetijske dejavnosti ter so dopolnili pogoj pokojninske dobe oziroma pokojninske dobe brez dokupa, kot je bil po takrat veljavnem predpisu predpisan za pridobitev pravice do starostne pokojnine pri najnižji starosti ali brez pogoja starosti, če ta ni bil predpisan. Ti uživalci lahko vložijo zahtevo za ponovno odmero pokojnine v višini zagotovljene najnižje pokojnine, ta pa je določena v četrtem odstavku 39. člena ZPIZ-2. Ta možnost pa velja tudi za uživalce vdovske ali družinske pokojnine.

Že pred vložitvijo predloga sprememb in dopolnitev ZPIZ-2 v mesecu juliju 2021, je bila dana taka pobuda s strani Komisije Državnega sveta za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, na katero je zavod 12. 5. 2021 na MDDSZ posredoval pojasnilo z nestrinjanjem s tako pobudo, kar pomeni, da se zavod tudi ne strinja z rešitvijo v ZPIZ-2M, ki bo sicer veljala za približno tristo upravičencev. V pojasnilu je bilo poleg statističnih podatkov navedeno sledeče:

»Zavod je skrbno proučil navedbe in utemeljitve pobude Komisije Državnega sveta za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano glede zvišanja pokojnin iz ožjega obsega ter da se s pobudo ne strinja. Posebej je opozoril, da nasprotuje vse bolj pogostim parcialnim posegom, ki želijo določeni skupini zavarovancev zvišati pravice iz pokojninskega sistema, pri čemer pa se ne sledi temeljnemu načelom pokojninskega sistema.

Kot je zavod že večkrat pojasnil, je naš pokojninski sistem, sistem socialnega zavarovanja, kar pomeni, da so pravice, ki se iz zavarovanja priznavajo, vezane na obdobje zavarovanja ter na višino zavarovalnih osnov, od katere so bili plačani prispevki, saj je od višine le-teh praviloma odvisna tudi višina pravice.

V zvezi z vključitvijo oseb, ki opravljajo kmetijsko dejavnost, v obvezno zavarovanje je potrebno najprej izpostaviti, da so kmetje že v sedaj veljavnem pokojninskem sistemu deležni posebne obravnave. Vedno so veljali za posebno ranljivo skupino zavarovancev, ki jim je, za razliko od obveznosti delavcev in samozaposlenih ter drugih zavarovalnih podlag, zakon omogočal določene izjeme, manjše obveznosti ter privilegije.

Z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list SRS, št. 27/1983, s spremembami), ki je stopil v veljavo s 1. januarjem 1984, se je zavarovanje kmetov prvič uredilo znotraj sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, pri tem pa je omogočilo izbiro obsega zavarovanja (širši ali ožji obseg pravic). Kmetje, ki so se v obvezno zavarovanje vključili prostovoljno, so imeli z višino zavarovalnih osnov možnost izbire med širšim in ožjim obsegom pravic. Če so bili posamezniki tekom zavarovanja zavarovani tako za ožji kot tudi za širši obseg pravic, se pri ugotavljanju upravičenosti do pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja upošteva t. i. pretežnost zavarovanja. Če so bili zavarovanci zavarovani v pretežni meri za ožji obseg pravic, imajo zgolj pravice, ki jih na tej podlagi lahko pridobijo. Ti zavarovanci so bili ob vključitvi v zavarovanje o obsegu zavarovanja vedno dobro seznanjeni, predvsem pa je potrebno opozoriti na razmerje med tem, kakšno višino sredstev tekom aktivne dobe so v pokojninsko blagajno te osebe prispevale in kakšne pravice ter zneske so imele v pokojninskem sistemu zagotovljene ob upokojitvi. V zvezi s samim plačilom prispevkov pa še pojasnujemo, da so bili prispevki za ožji obseg pravic odmerjeni od bistveno nižjih zavarovalnih osnov kot pa prispevki za širši obseg pravic. Izračuni kažejo, da so zavarovanci, ki so bili ves čas vključeni v zavarovanje za ožji obseg pravic iz naslova opravljanja kmetijske dejavnosti in so dopolnili polno pokojninsko dobo, v sistem pokojninskega zavarovanja vplačevali prispevke od zajamčene plače, kar pomeni, da bi njihova pokojninska osnova, na podlagi vplačanih prispevkov od te višine zavarovalnih osnov znašala zgolj 220,63 evrov, pokojnina odmerjena za dopoljenih 40 let pokojninske dobe od takšne osnove pa bi v letu 2021 znašala le 134,56 eura (ob upoštevanju tudi uskladitve pokojnin v višini 2,5 odstotka). Glede na to, da se bo s 1. 5. 2021 začel uporabljati ZPIZ-2I, ki v spremenjenem 39. členu ZPIZ-2 na novo določa višino najnižje pokojnine v znesku 279,56 eura, prejemale pa jo bodo tudi prejemniki pokojnin, ki so bili pretežno zavarovani za ožji obseg, lahko izpostavimo, do kakšnega socialnega korektiva bodo upravičeni kmečki zavarovanci. Če je bil kmečki zavarovanec v celotnem obdobju za izračun pokojninske osnove zavarovan za ožji obseg pravic, in ima zgolj 15 let zavarovalne dobe, bi njegova pokojnina brez socialnega korektiva znašala okrog 65 evrov. V primeru, da gre za zavarovanca, ki ima 40 let pokojninske dobe, bo torej njegova pokojnina za več kot 140 evrov višja od dejanskega zneska njegove pokojnine (134,56 evra). Pri zavarovancu, ki bi dosegel zgolj 15 let zavarovalne dobe pa bo najnižja pokojnina, ki predstavlja socialni korektiv (279,56 evra), za več kot 214 evrov višja od zneska njegove dejanske pokojnine (65 evrov). Tako bi želeli opozoriti, da že sedaj veljavni sistem prejemnikom pokojnin, ki so jim

pravice priznane za ožji obseg, prinaša nekaterim od 2-krat do 4-krat višje pokojnine, kot bi jih prejeli, če ta socialni korektiv sploh ne bi obstajal. Poleg tega pa je potrebno opozoriti, da predlagani dvig zneska pokojnin za ožji obseg ne bi bil pravičen do tistih kmečkih zavarovancev, ki so bili vključeni v zavarovanje v širšem obsegu, in so plačevali prispevke zavarovanca v višini kot delavci v delavnem razmerju (plačevali so za več kot 5-krat višje prispevke od kmečkih zavarovancev za ožji obseg). Če je bil kmečki zavarovanec v celotnem obdobju za izračun pokojninske osnove zavarovan za širši obseg pravic, in ima 40 let pokojninske dobe, bi njegova pokojnina brez socialnega korektiva znašala okrog 428 evrov, s 1.5.2021 bo takšen zavarovanec upravičen do 620 evrov pokojnine, kar pomeni, da bo v tem primeru deležen okrog 192 evrov socialnega korektiva, kar je primerljivo z zavarovancem za ožji obseg. V primeru, da pa gre za zavarovanca, ki ima 15 let zavarovalne dobe in ima širši obseg, bi znašala njegova pokojnina brez socialnega korektiva okrog 198 evrov, zavarovanec pa bi bil upravičen do 279,56 evrov (81 evrov socialnega korektiva). Na podlagi zgornjih podatkov izpostavljam, da takšna pobuda za zvišanje pokojnin predstavlja nevarnost, da vzpostavi še večje razlike tako med različnimi kategorijami zavarovancev kot tudi znotraj posamezne skupine zavarovancev (npr. med kmečkimi zavarovanci za ožji in širši obseg).

Posledice odločitev posameznikov za zavarovanje za ožji obseg pravic se danes kažejo predvsem v nizki višini prejemkov, ki jih ti posamezniki lahko pridobijo na podlagi takšne vključitve v zavarovanje. Prav iz razloga nizkih pokojnin, ki so izhajale iz vključenosti v zavarovanje v pretežnem delu za ožji obseg pravic, vključitev v zavarovanje novih zavarovancev za ožji obseg pravic od leta 2013 ni več možna, in sicer z uveljavitvijo ZPIZ-2.

Potrebno je tudi opozoriti, da prispevek za pokojninsko in invalidsko zavarovanje delodajalca v višini 8,85 odstotka zgolj za kmeta plačuje Republika Slovenija iz državnega proračuna, in sicer le za tista obdobja, za katera je kmet sam plačal prispevek zavarovanca, razen v primerih prejemanja nadomestil, ko je zavezanec za plačilo prispevkov delodajalca izplačevalec nadomestil.

Glede na navedeno zavod meni, da parcialno reševanje problema nizkih pokojnin ni ustrezen način, zato pobudi Komisije za odmero pokojnin kmetom, ki so bili upokojeni na podlagi polne pokojninske dobe in so bili v tem času vključeni v zavarovanje pretežni del za ožji obseg pravic, v višini zneska denarne socialne



pomoči, nasprotuje. S takim ukrepom bi se namreč rušila razmerja med pravicami upokojujencev v odvisnosti od vplačanih prispevkov, s tem pa bi se dodatno ustvarjala nepoštena obravnava drugih kategorij zavarovancev, ki so prav tako celotno pokojninsko dobo, vendar na drugi pravni podlagi, plačevali prispevke za ožji obseg pravic. Ureditev, ki je določena s predlogom amandmaja, bi porušila torej osnovna načela pokojninskega zavarovanja, saj bi v veliki večini prednjačilo načelo solidarnosti, pred zavarovalnim načelom. Z novim uvajanjem elementov socialne varnosti v pokojninski sistem se rušijo že uveljavljene aktivnosti z zadnjimi reformami sistemov socialne varnosti, ko smo pokojninski sistem deloma očistili pravic, ki niso imele podlage v plačanih prispevkov (varstveni dodatek, državne pokojnine itd). Prav tako je takšen predlog v nasprotju s težnjami po večji transparentnosti pokojninskega sistema, kar je že npr. določeno v Usklajenih izhodiščih za pripravo sprememb pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki bodo služila kot podlaga za nadaljnje spremembe tega področja.«

## **8 Zagotovljena višina pokojnine upravičencem do lastne in vdovske pokojnine**

Pomemben socialni element v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja je bila od 1. 4. 1992 pa do 31.12. 2011 tudi zagotovljena vdovska oziroma družinska pokojnina.

Konec februarja 2022 je še 4.631 prejemnikov družinske ali vdovske pokojnine, ki prejemajo znesek v višini 578 evrov oziroma 568 evrov (če so imeli priznано to pravico do vključno leta 2010 in bili deležni izredne uskladitve po ZPIZ-2L v višini 3,5 odstotka, ali pa 1,7 odstotka, če so imeli to pravico priznано v letu 2011) zagotovljene višine vdovske ali družinske pokojnine, v primerih izpolnjevanja pravice do lastne in družinske ali vdovske pokojnine.

V četrtem odstavku 392. člena ZPIZ-2 je določeno, da se vdovska pokojnina, pridobljena do 31. decembra 2011 v višini, določeni v šestem odstavku 12. člena Zakona o varstvenem dodatku<sup>20</sup> od uveljavitve tega zakona usklajuje tako kot pokojnine po določbah tega zakona.

---

<sup>20</sup> Uradni list RS, št. 10/08 in nasl.

S 87. členom ZPIZ/92<sup>21</sup> je bil uveden zagotovljeni znesek družinske pokojnine v višini najnižje pokojnine za polno pokojninsko dobo. Če ima družinski član poleg pravice do družinske pokojnine tudi pravico do starostne, predčasne ali invalidske pokojnine, se mu družinska pokojnina odmeri najmanj v višini najnižje pokojnine za polno pokojninsko dobo.

Z ZPIZ-1 s 1.1.2000 je bila uveljavljena delitev dotedanje pravice do družinske pokojnine na dve pravici, na družinsko in vdovsko pokojnino. Do 31.12.1999 pa sta bili obe ti pravici zajeti pod družinsko pokojnino.

Z ZPIZ-1 je bilo s tretjim odstavkom 123. člena določeno, da se vdovska pokojnina v primeru, če ima vdova ali vdovec poleg pravice do vdovske pokojnine tudi pravico do starostne ali invalidske pokojnine, odmeri najmanj v višini najnižje pokojnine za polno pokojninsko dobo, ki pomeni osnovo za odmero dodatnih pravic.

V Zakonu o varstvenem dodatku, ki je začel veljati 1. 2. 2008 je bilo v šestem odstavku 12. člena določeno, da se vdovi oziroma vdovcu ali zunajzakonskemu partnerju, ki ima po predpisih o obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju, poleg pravice do samostojne starostne ali samostojne invalidske pokojnine tudi pravico do samostojne vdovske pokojnine, vdovska pokojnina zagotavlja najmanj v višini mejnega zneska, določenega s tem zakonom. V 2. členu pa je bilo opredeljeno, da je mejni znesek, znesek, ki predstavlja mejno vrednost za pridobitev pravice do varstvenega dodatka in znaša 81,6 odstotkov najnižje pokojninske osnove. Ker je bila zagotovljena vdovska pokojnina prenesena v Zakon o varstvenem dodatku, se je s tem zakonom črtal tretji odstavek 123. člena ZPIZ-1, ki je urejal to področje.

Po ZPIZ-1 in Zakonu o varstvenem dodatku se možnost zagotovljene pokojnine ni vezala več na predčasno pokojnino, ker ZPIZ-1 te pravice ni določal. V Zakonu o varstvenem dodatku pa je bila zagotovljena vdovska pokojnina vezana na izpolnjevanje pravice do samostojne starostne ali samostojne invalidske pokojnine, kar je strožji pogoj od določenega v ZPIZ-92 in ZPIZ-1, kar je bolj ustrezno.

---

<sup>21</sup> Uradni list RS, št. 96/12 in nasl.

V zadnjih letih je bilo tudi veliko razprav o višini vdovskih pokojnin in o problemu gmotnega položaja enodružinskih gospodinjstev, ki jih predstavljajo predvsem vdove z nizko vdovsko ali lastno pokojnino in še delom vdovske pokojnine. Po ZPIZ-2I in ZPIZ-2M se za vdovske pokojnine kot osnova upošteva tudi zagotovljena pokojnina ali zagotovljen znesek invalidske pokojnine, če je bil oziroma bi bil umrl do njega upravičen.

Vsekakor pa je ena od možnosti, za zagotovitev boljšega gmotnega položaja vdov ali vdovcev, v veliki večini gre tu za vdove, da se ponovno uvede element solidarnosti, ki je veljal od 1.4.1992 pa do 31.11.2011 in se na ta način zagotovi boljši gmotni položaj vdov ali vdovcev, ki imajo poleg pravice do samostojne vdovske pokojnine tudi pravico do samostojne starostne, predčasne ali invalidske pokojnine. Za tiste z nižjimi pokojninami je to nedvomno boljša rešitev kot zvišanje dela vdovske pokojnine. Na podlagi tretjegaodstavka 61. člena ZPIZ-2 se lahko vdovi ali vdovcu, če je to ugodneje, poleg predčasne, starostne ali invalidske pokojnine, izplačuje tudi 15 odstotkov zneska pripadajoče vdovske pokojnine po umrlem zavarovancu oziroma uživalcu pravic, določenih s tem zakonom, vendar največ do zneska v višini 11,7 odstotka najnižje pokojninske osnove.

V zvezi z vdovsko pokojnino je pomembna tudi določba, ki je bila seveda že v vseh prejšnjih zakonih in je sedaj v drugem odstavku 61. člena ZPIZ-2, da vdova ali vdovec, ki ima poleg pravice do vdovske pokojnine tudi pravico do predčasne, starostne ali invalidske pokojnine, lahko uživa pokojnino, ki si jo sam izbere.

Zagotovljena vdovska pokojnina je bila določena po ZPIZ/92 v višini najnižje pokojnine za polno pokojninsko dobo, po ZPIZ-1 v višini osnove za odmero dodatnih pravic in po Zakonu o varstvenem dodatku v višini mejnega zneska, ki je znašal 81,6 odstotka najnižje pokojninske osnove.

Če bi se sedaj ta solidarnostni element ponovno uvedli, bi bil najbrž zagotovljeni znesek vdovske pokojnine v višini zagotovljene pokojnine, ki po januarski izredni uskladitvi za 1 odstotek in februarski redni za 4,4 odstotka znaša 653,75 evrov, kar bi pomenilo bistveno izboljšanje gmotnega položaja prejemnikov samostojne vdovske pokojnine, ki imajo pravico tudi do samostojne lastne pokojnine. Že dvig prejemnikov zagotovljene vdovske pokojnine, priznane do 31.12.2011, na višino zagotovljene pokojnine, bi pomenil zvišanje za 13 ali 15 odstotkov. Vsekakor so

prejemniki zagotovljene vdovske pokojnine v boljšem položaju kot tiste vdove ali vdovci, ki po 1.1.2012 niso imeli več možnosti za priznanje zagotovljene vdovske pokojnine. Seveda pa so lahko uveljavili pravico do varstvenega dodatka na CSD, kjer pa se upošteva tudi premoženje. Noben od elementov solidarnosti v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja ni vezan na premoženjsko stanje upokojenca ali njegovih družinskih članov.

Primerjava zagotovljene vdovske pokojnine do 31.12.2011 v primerjavi z višino vdovske pokojnine ali lastne skupaj z delom vdovske.

Ženska ima starostno pokojnino 400 evrov, moški pa zagotovljeno v višini 653,75 evrov (skupaj sta imela dobrih 1.050 evrov). Vdovska bi bila po možu 458 evrov (odstotkovod 653,75). Del vdovske v višini 15 odstotkov bi znašal 68,7 evrov kot velja po sedaj veljavnem zakonu, kar bi pomenil skupni prejemek 468,7 evrov (400+68,7). Tako bi imela vdova po smrti moža »le« 468,7 evrov, v primerjavi s 1.050 evri, ko sta bila še skupaj v gospodinjstvu, je to res občuten padec. V primeru, da bi tudi po 1. 1. 2012 veljala zagotovljena vdovska pokojnina bi imela 564 evrov (izredna uskladitev pokojnin uveljavljenih v letu 2012 in kasneje je bila 1 odstotek), če pa bila zagotovljena vdovska v višini zagotovljene pokojnine, če bi poleg samostojne vdovske imela pravico tudi do samostojne starostne, predčasne ali invalidske pokojnine, pa bi imela 653,75 evrov. V obeh primerih bistveno več, v prvem za 20,3 odstotka več (564 evrov namesto 468,7), v drugem pa kar za skoraj 40 odstotkov več.

Če bi se povečal del vdovske npr. iz sedanjih 15 na 30 odstotkov in najvišji znesek dela vdovske pokojnine od sedaj veljavnih 11,7 odstotka najnižje pokojninske osnove na 15 do 25 odstotkov, bi v zgornjem primeru to pomenilo namesto 68,7 evrov, del vdovske v višini 137,4 evrov in skupaj s starostno pokojnino 537,4 evrov, kar je vsekakor ugodneje kot sedaj, a še vseeno bistveno slabše, kot če bi bila uvedena vdovska pokojnina v višini prejšnje zagotovljene vdovske pokojnine ali v višini zagotovljene pokojnine. Pri povečanju dela vdovske pokojnine bi bili na boljšem predvsem tisti, katerih lastna pa tudi vdovska pokojnina sta visoki. Če bi bil namen zagotovitve boljšega gmotnega položaja vdov ali vdovcev, ki imajo poleg svoje samostojne starostne, predčasne ali invalidske pokojnine tudi pravico do samostojne vdovske pokojnine, je nedvomno boljša rešitev v uvedbi zagotovljene vdovske

pokojnine, kot pa v povečanju dela vdovske pokojnine oziroma bi bilo to povečanje lahko nižje.

## **9 Sklep**

Sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja je zelo pomemben, tako za vse sedanje in bodoče prejemnike iz pokojninske blagajne, kot za vse, ki so vključeni v to zavarovanje in plačujejo prispevke ter tudi vse mlajše generacije, ki se bodo vključile v sistem. Zato je potrebno, da se na tem pomembnem in občutljivem področju zagotavlja stabilnost, preglednost, dostojne pokojnine in ostale prejemke ter stabilnost sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, tako sedaj in v prihodnje. Spremembe ZPIZ-2 v zadnjem obdobju bi težko opredelili, da so sistemske, ker parcialno rešujejo posamezna področja, ki so za krog ljudi, ki jim te spremembe prinašajo ugodnosti vsekakor vséčne in dobrodošle, težko pa je napovedati, kakšne posledice na stabilnost sistema bodo imele na dolgi rok, saj prinašajo kar veliko finančno obremenitev pokojninske blagajne in posledično državnega proračuna. Tudi s predlogi, ki na koncu na srečo niso bili sprejeti, se vnaša po nepotrebnem med ljudi nezaupanje v sistem in mešanje pravic iz sistema obveznega pokojninskega invalidskega zavarovanja s socialnovarstvenimi pravicami, kar dejansko postavlja pod vprašaj in ruši temelje sistema in smiselnost vključenosti v to zavarovanje ter višino vplačanih prispevkov. Zato se moramo v državi zavzemati, da se s pravočasnimi sistemskimi prilagoditvami in spremembami sistema in ne parcialnimi, zagotovi njegova stabilnost. Pri tem je največja odgovornost vsekakor na celotni vsakokratni politiki, tako koaliciji kot opoziciji. V sistemu je že dovolj socialnih elementov oziroma socialnih korektivov, iz številik prikazanih v prispevku, celo preveč, predvsem po sprejetju ZPIZ-2I in tudi z zadnjo spremembo ZPIZ-2M. (Papež, 2021, str. 1035)

V državi moramo seveda zagotoviti tudi ustrezno socialnovarstveno politiko, kjer pa je potrebno upoštevati, da ne more biti višina pravic iz tega sistema višja od pravic tistih, ki delajo oziroma tistih, ki prejemaajo pokojnino na podlagi daljše dosežene pokojninske dobe. V letu 2018 so se ta razmerja porušila. Tudi pri razpravah o parcialnih spremembah v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja se vse pre pogosto pozablja, da pokojnini za krajšo doseženo dobo in za 40 let pokojninske dobe ne moreta biti enaki oziroma, če so plačani prispevki od minimalne osnove ali

pa od višjih osnov, in da taki poskusi vodijo v rušenje obstoječega sistema, česar pa verjamem, si nas večina vsekakor ne želi. (Papež, 2021, str. 1035)

Seveda je ob izpolnjevanju ustreznih cenзов potrebno zagotoviti tistim, ki imajo nizke pokojnine in, žal, jih ni malo, da pridobijo še pravice iz naslova socialnega varstva, ne sme se pa mešati ali prenašati te socialnovarstvene pravice v sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. (Papež, 2021, str. 1035)

Tudi Ustavno sodišče RS je tekom svojega odločanja o pravicah iz pokojninskega zavarovanja že večkrat zavzelo stališče, po katerem je pokojnina varovana ekonomska kot tudi socialna kategorija. Pravica do pokojnine tako ni varovana zgolj v okviru pravice do socialne varnosti, ki jo zajema 50. člen Ustave RS, temveč tudi v okviru varovanja lastninske pravice, ki jo vsebuje 33. člen Ustave RS. Pravica do pokojnine tako uživa dvojno ustavno varstvo. Varovana je kot človekova pravica tako po prvem odstavku 50. člena kot po 33. členu Ustave RS. Ima dvojno naravo; je ekonomska kategorija, ker so pravice iz pokojninskega zavarovanja odvisne večinoma od trajanja in višine plačevanja prispevkov, vsebuje pa tudi elemente solidarnosti. Nesporno torej je, da je pokojnina pravica iz zavarovanja, čemur mora slediti tudi pravna ureditev te pravice. Tako priznavanje same pravice kot tudi njena višina morata torej temeljiti na plačilu prispevkov ter biti v sorazmerju z vplačanimi prispevki, saj je to bistvo zavarovalnega sistema. Drži, da gre sicer za sistem socialnega zavarovanja, ki lahko vsebuje tudi nekatere elemente solidarnosti, vendar pa ti ne smejo biti prevladujoči. Ravno plačilo prispevkov ter zavarovanje za primer nastopa zakonsko določenega rizika sta tisti specifikki sistema, ki vzpostavljata pokojninski sistem kot sistem socialnega zavarovanja in predstavljata bistveno razliko do sistema socialne varnosti, v okviru katerega se pravice priznavajo na podlagi socialne ogroženosti ter potreb posameznika oziroma družine, ne glede na predhodno zavarovanje ter prispevanje v kakršen koli sistem.

V okviru pokojninskega sistema je namreč potrebno misliti na vse, tako na tiste z najnižjimi dohodki in kratko pokojninsko dobo, kot tudi na tiste, ki so si tekom aktivnosti plačevali več za svojo pokojnino, pri tem pa se ne sme pozabiti na mlade generacije, ki bodo navsezadnje morale plačevati tudi visok delež socialnih korektivov, ki so bili v sistem vnešeni predvsem z zadnjimi spremembami, ki so se nekritično predlagale in sprejemale.

Ne smemo pozabiti, da je bil kar nekaj časa namen razbremeniti pokojninsko blagajno pravic, ki imajo značaj socialnih korektivov, kar se je naredilo tudi s prenosom pravice do varstvenega dodatka z letom 2012 med socialnovarstvene dajatve. Glede na pobude, predloge in spremembe ZPIZ-2 pa kaže, kot da smo v zadnjem obdobju pozabili na prizadevanja v dveh desetletjih, po čiščenju pokojninske blagajne. (Papež, 2021, str. 1035) Socialno varstveno politiko je zato potrebno reševati izven sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

### Pravni viri

- Mnenje Zakonodajno-pravne službe o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, skrajšani postopek, EPA 2038-VIII, 2021, str. 7.
- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (2017, 2020, 2021 in 2022). Letno poročilo za 2016, 2019, 2020 in 2021.
- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (2021). Vprašanja in pobude Vladi Republike Slovenije in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije glede pokojnin iz ožjega obsega Zveza: Dopis št. 172-02-2/2021/1 z dne 29. 3. 2021. Dopis Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 12. 5. 2021.
- Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (uradno prečiščeno besedilo) (ZPIZ-2-UPB18), Uradni list RS, št. 48/22
- Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre) Uradni list RS, št. 61/10 in nasl.
- Zakona o varstvenem dodatku Uradni list RS, št. 10/08 in nasl.

### Literatura

- Kuhelj, Jože in drugi avtorji (2021). *Veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju*, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja.
- Papež, Marijan in drugi avtorji (2021). *Veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju*, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja.
- Papež, Marijan (2021). Pogled na spremembe na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja. *4. konferenca pokojninskega in invalidskega zavarovanja, Zbornik 2021* (str. 92-107).
- Papež, Marijan (2021). Razmerje med socialnimi pomočmi in pravicami iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. *Podjetje in delo*, (6-7), str. 1021-1035.





# UTOPISTIKE IN REVŠČINA: KONCEPTUALNE OPOMBE

TANJA RENER

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, Slovenia  
tanja.rener@fdv.uni-lj.si

**Sinopsis** Ko je svetovni-sistem kapitalistične ekonomije v strukturni, ne le v eni svojih cikličnih kriz, je treba razmišljati o možnostih bolj radikalnih preobrazb tega sistema, ki jim avtorica pravi utopistike. V konceptualnem okvirju emancipatoričnih družbenih ved, katerega miselne koordinate sestavljajo enakost, svoboda in solidarnost, razmišlja o možnostih univerzalnega temeljnega dohodka (UTD) kot redistributivnega mehanizma na osnovi zelo preproste zamisli: vsak prebivalec določenega ozemlja prejema dohodek, ki mu omogoča življenje nad pragom revščine brez kakršnekoli delovne zahteve ali drugih pogojev. UTD nikakor ni le ukrep socialne politike in še manj zgolj boja proti revščini, pač pa možnost “večje svobode za vse”. Italijanske izkušnje z državljskim dohodkom kažejo, da parcialni in pogojeni temeljni dohodek ne povečuje svobode in le delno ter šibko znižuje revščino. Tudi zato je videti usmeritev, ki poudarja pomen in razvijanje univerzalnih temeljnih storitev v smeri socialnega državljanstva, bolj smiselna in učinkovita.

**Ključne besede:**

utopistike,  
demokracijski  
egalitarizem,  
univerzalni  
temeljni dohodek,  
državljski  
dohodek,  
univerzalne  
temeljne storitve,  
socialna država

# UTOPISTICS AND POVERTY: CONCEPTUAL REMARKS

TANJA RENER

University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Ljubljana, Slovenia  
tanja.rener@fdv.uni-lj.si

**Abstract** When the global system of capitalist economy is in a structural and not only in one of its cyclical crises, it is important to consider the possibilities for more radical changes of this world-system that the author is referring to as utopistics. In the conceptual framework of emancipatory social sciences, the mindset of which composes equality, freedom and solidarity, she thinks about the possibilities of a universal basic income (UBI) as a redistributive mechanism based on the very simple idea: every lawful resident of a particular territory receives income enabling him or her a life above the poverty threshold without any work requirements or other conditions. UBI is by no means only a measure of social politics and even less only of combating poverty, but the possibility of a “greater freedom for all”. Italian experience with citizenship income shows that partial basic income does not increase freedom and only partly and weakly reduces poverty. Therefore, the orientation that emphasizes the importance and development of universal basic services seems more meaningful and effective.

**Keywords:**

utopistics,  
democratic  
egalitarianism,  
universal basic  
income,  
citizenship income,  
universal basic  
services,  
welfare state

## 1 Uvod

V tem besedilu bomo razmislek o revščini zastavili tako, da se ji bomo izogibali, kolikor je sploh mogoče. Mislimo namreč, da se revščina najbolje odpravlja tam in v takih okoliščinah, kjer se je niti socialnopolitično niti kakorkoli drugače diskurzivno ne naslavlja, pač pa se raje odpira vprašanja dveh drugih področij, kjer se revščina rojeva in manifestira. V staromaterialistični govorici sta to področji produkcije stvari in produkcije ljudi; tu se bomo usmerili na vprašanje (političnosti) redistributivnih razmerij, ki tečejo hkrati s produkcijo ljudi in jo sploh šele omogočajo. Drugo konceptualno izhodišče je teza, da je revščina kapitalizmu imanentna, je njegov strukturni del, zato je nesmiselno tematizirati njeno odpravo brez odprave kapitalizma. Bolj smiselno se zdi razmišljati v smereh, kjer bi bila (vsaj absolutna) revščina v resnici to, s čemer že dolgo zavaja neoliberalna ideologija, ko revščine ne predstavlja kot nujnega dela svetovnega-sistema kapitalistične ekonomije, pač pa kot individualno smolo, splet nesrečnih okoliščin, pomanjkanja volje do dela ali kakšno drugo osebno stranpot ali izbiro.

Podlago za razmislek smo poiskali v tem, čemur nekateri pravijo “emancipatorične družbene vede” (Olin Wright, 2010), drugi “javna in kritična sociologija” (Burrawoy, 2005) in v smeri “realnih utopij” (Olin Wright, 2020) ali utopistik (Wallerstein, 1999). Naštetim avtorjem sta, kljub precejšnjim razlikam v tem, kako sami prakticirajo emancipatorične družbene vede, se pravi v diagnozi in kritiki obstoječih družb, v zamišljanju alternativ družbenega razvoja in v refleksiji možnosti in ovir za njihovo uresničevanje, skupni dve izjemno pomembni konceptualni izhodišči. Prvo je rekuperacija moralne razsežnosti družbenih ved, se pravi izrazit poudarek na socialni in politični pravičnosti kot temeljnem smotru poklicnega analitičnega dela, in drugič v zamišljanju tega, kar na najbolj splošni ravni hočemo in zato želimo, da se v to smer gibljejo družbene preobrazbe. Na tem mestu je celo besedna zveza, o kateri pišejo, identična; demokratični egalitarizem. Več svobode in več enakosti, pravijo, pa je mogoče dosežati samo s povezovanjem v skupnosti in s solidarnostjo kot temeljnim socialnim vezivom<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Prav načelo solidarnosti in njegove institucionalne, pa tudi skupnostne uresničitve, so v obdobju po drugi svetovni vojni v nekdanji Jugoslaviji in morda še posebej v Sloveniji vzpostavljale in ohranjale družbeno kohezivnost, ker so razmeroma učinkovito regulirale sistemske neenakosti. Če se je tukajšnja družba po čem odlikovala, je bila to delujoča socialna država, ki tako kot povsod, kjer se je vsaj delno uveljavila, najbolj varuje in krepi prav prikrajšane in utišane družbene skupine, ženske, stare, migrante, revne. Ali, kot pravi Dragoš (2016), je zelo verjetna teza, da imamo v Sloveniji solidarnost še danes bolj razvito kot v drugih nekdanjih socialističnih državah prav zato, ker smo manj od njih razkrojili socialno državo, čeprav so trendi pri nas sila neugodni. Največ je solidarnosti še zmeraj v

Tudi če smo usmerjeni k takim utopistikam kot alternativam družbenega razvoja, kajpada vemo, da nas v naslednjih desetletjih v najboljšem primeru čakajo “sestavljene družbe” (Marshall, 2012), nekakšne mešanice kapitalizma in socialdemokratske socialnosti, torej socialnega kapitalizma. A še to le v primeru, če se sedanja globalna erozija demokracije ne bo nadaljevala v enakem tempu kot v zadnjih desetletjih. Bolj ko je kapitalistična država demokratična, večje so možnosti za podporo nekapitalističnih alterantiv. Velja seveda tudi narobe.

Neoliberalizem kot globalni kontrarevolucionarni odgovor na spremembe, ki jih je iniciirala prav tako globalna kulturna revolucija 1968 (Wallerstein, 1989, Močnik, 2021) je v zadnjih desetletjih demokracijo uničeval na štiri temeljne načine, prvič, s pritiski na države, da odstranjujejo kar največ ovir za globalni pretok kapitala in hkrati z vzpostavljanjem kar največ ovir za mobilnost ljudi s svetovne periferije, države pa vse bolj postajajo servisne enote nacionalnim in predvsem mednarodnim ekonomskim in finančnim elitam; drugič z deregulacijo finančnega sektorja se je povečala njegova moč in s tem pritiski na države, da še bolj omejujejo svoje redistribucijske politike; tretjič, močni pritiski v privatizacijo javnih storitev, s čemer slabi moč države in zaupanje ljudi vanjo in četrtič, zakonsko in politično so se ošibili združevalni mehanizmi delavskega gibanja, katerega družbeni položaj se vse bolj preobraža v svetovni prekariat, s katerim so vse manj povezane fragmentirane identitetne skupine in politike. Kako je demokracijo uničeval aktualni “covidni režim” smo imeli priložnost opazovati *in vivo* v svetu in doma. Zanj najbrž velja podobno kot je veljalo za napad na newyorška dvojčka; neoliberalne elite in njihove vojaške mašinerije si ga niso izmislile, so ga pa izjemno učinkovito uporabile v svoj prid.

Če naj bodo kakršnekoli demokratično egalitarne alternative sploh možne, se je treba sedanji eroziji demokracije upirati na vse načine, z demokratično decentralizacijo odločanja, z novimi oblikami participativne demokracije, z demokratizacijo volilnih pravil in z nenehno nastajajočimi predlogi alternativ na vseh ravneh, od mikro ravni vsakdanjega življenja do makro zamišljanja možnosti radikalno drugačnega človeškega sveta.

---

nordijskih družbah, se pravi tam, kjer je tudi socialna država najbolj razvita. Zato je varčevanje pri socialnih izdatkih, ki v Sloveniji od njene osamosvojitve naprej nikoli niso dosegli evropskega povprečja, nesmiselno in zgrešeno, ker namesto solidarnostnih vezi uveljavlja egoizem (Dragoš: *Socialna država in solidarnost*, Teorija in praksa, letnik 53, posebna številka).

## 2 UTD kot utopistika

Utopistike, pravi Immanuel Wallerstein, ki si je pojem izmislil, niso utopije. Utopistika je resna ocena zgodovinskih možnosti, je vaja v presoji substantivne racionalnosti alternativnih možnosti družbenega razvoja. To je trezno, racionalno in realistično ovrednotenje človeških družbenih sistemov, njihovih omejitev in področij, ki so odprta za človeško ustvarjalnost. To ni podoba popolne ali neogibne prihodnosti, temveč obraz alternativne prihodnosti, za katero verjamemo, da bi bila lahko boljša in za katero vemo, da je zgodovinsko mogoča (Wallerstein, 1999, str. 7-8).

Univerzalni temeljni dohodek (UTD) je primer utopistike, ker je preobrazba sistema dohodkovne distribucije zgodovinsko mogoča in ekonomsko uresničljiva; ker ne gre zgolj za socialnopolitičen ukrep zmanjševanja revščine, ampak omogoča proces pridobivanja "svobode za vse"; ker ne gre za revolucionarno zunajsistemsko ali protisistemsko spremembo, pač pa za proces, ki sedanji (neo)liberalni kapitalistični sistem najeda postopoma in nenasilno in ker mora nova družbena pogodba, na kateri sloni odločitev o vpeljavi UTDja, izrecno vsebovati tudi varovalke proti regresivni instrumentalizaciji te zamisli v neoliberalno smer.

V zadnjih letih, pravzaprav že desetletjih, se je o UTD-ju v Sloveniji precej govorilo in pisalo, tako v množičnih medijih kot tudi v strokovnih člankih in knjigah, proučevali so ga v magistrskih delih in doktorskih disertacijah<sup>2</sup>. Valerija Korošec (2010) je objavila študijo, ki kaže, da bi bil UTD povsem uresničljiv celo brez večjih sistemskih in finančnih pretresov zgolj s prerazporeditvijo obstoječih socialnih transferjev<sup>3</sup>. Zahteve po UTDju smo lahko brali na transparentih v prvih vstajah v letu 2012, ponavljajo se v aktualnih protestih od leta 2019 naprej. Politične stranke - najbolj Piratska stranka in Levica - podpirajo vpeljavo UTDja, druge stranke "ustavnega loka" so mu naklonjene v večji ali manjši meri, izrecno mu ne nasprotujejo niti stranke, ki se politično umeščajo v desno sredino.

---

<sup>2</sup> Poleg študije V. Korošec (2010) med knjižnimi objavami izpostavljam prvo, ki jo je uredil I. Pribac (2004), drugo sta uredila I. Pribac in V. Korošec (2011), tretjo S. Dragoš (2019), zanimiv je tudi zbornik, ki ga je uredil T. Gerdina (2018). Med doktorskimi deli je treba izpostaviti disertacijo D. Popovića (2016).

<sup>3</sup> O ekonomski ne pa tudi politični uresničljivosti UTDja na ravni EU piše Jože Mencinger (2015, 2017, 2019), ki pravi, da je UTD v EU uresničljiv, če bi oblikovali ustrezno fiskalno unijo celo v najbolj enostavni in hkrati najdražji različici, ko bi se izplačeval kot dodatek že obstoječim pravicam.

Ker mislim, da je UTD kot vzorčni primer utopistike predragocen, da bi ga »prepoceni prodajali napačnemu kupcu«, in ker ima ta prodaja veliko opraviti z revščino, na kar je že pred več kot dvajsetimi leti opozoril sociolog Zygmunt Bauman, si s tem v zvezi pogledimo nekaj temeljnih dilem. Predvsem se moramo zavedati, pravi, da bi to sijajno idejo strašansko podcenili, če bi jo razumeli zgolj kot ukrep socialne politike in še bolj le kot ukrep proti revščini. To bi pomenilo, da je UTD namenjen zgolj revnim, revnim zaposlenim ali brezposelnim. Če bi pristali na to, bi bila to voda na mlin vladajočih političnih razredov in ekonomskih elit. Ti bi se prav radi znebili revežev, jih izbrisali in odstranili iz politične agende. Temeljni dohodek za reveže, po možnosti najbolj skromno odmerjen, je natanko to, kar hočejo. Zato ni težko razumeti kritik uvedbe UTD-ja, ki prihajajo s strani radikalne<sup>4</sup> levice in pravijo, da je UTD pravzaprav neoliberalno mašilo, mehanizem, s katerim hočejo elite podaljševati življenje obstoječega svetovnega-sistema kapitalistične ekonomije. To so opozorila, ki jih je treba jemati resno in s konceptom ravnati previdno, da ne bi postal orodje še večjega zatiranja in izključevanja. (Bauman, 1999, str. 180-190; Bauman, 2018, str. 96-106)

Najbolj razširjena in vztrajno ponavljajoča se dilema v zvezi z UTDjem je »reciprocitetni argument«<sup>4</sup> proti njegovi uvedbi, ki pravi, da ne moreš dobiti nekaj za nič, da »brez dela ni jela«. Ironično je, da ga pogosto uporabljajo prav tisti, ki so sami dobili veliko za nič, na primer v obliki dediščin, rent in druge lastnine, za katero sami niso mignili s prstom. Reciprocitetni argument je še bolj votel, ko ga soočimo z dejstvom, da ni dovolj zaposlitev in plačanega dela, ki bi zagotovila preživetje za vse. Že res, da ima vsakdo pravico, da s svojim življenjem naredi, kar misli, da je najboljše zanj ali zanjo in dolžnost, da zasluži sredstva, s katerimi bodo te izbire uresničljive. Vendar je pravica do preživetja, ki predhodi in določa vse druge možne izbire, neodtujljiva človekova pravica in ne nekaj, kar bi si bilo treba šele prislužiti. Prav tako pravica do dostojnega in dostojanstvenega preživetja ne sme biti odvisna od ekonomskih okoliščin družine, v kateri se kdo rodi. Reciprocitetni argument proti UTD-ju, ki domnevno sloni na meritokratskih načelih, tu popolnoma odpove. In prav je tako, noben otrok ne bi smel biti reven, ker se je rodil v revni družini. Etično

---

<sup>4</sup> V tem besedilu pojma radikalno ne razumemo v običajnem pomenu skrajnosti, pač pa v ideološko političnem pomenu, kot ga je utemeljil Wallerstein (2006). Od Francoske revolucije naprej, pravi, so se uveljavile tri politične ideologije, konservativna, liberalna in radikalna. Radikalno tu pomeni prizadevanja, ki nasprotujejo tako prvi kot drugi ideologiji in ju skušajo presegati v smeri večje svobode in večje enakosti. Običajno sem uvršča gibanja za nacionalno osvoboditev (npr. od kolonializma) in proti-sistemska gibanja. Temu pomenu je blizu Bourdieuev pojem heterodoksije, grobo rečeno tega, kar nasprotuje ortodoksiji (tradiciji) in presega dokso (vsakdanjo samo-umevnost).

in socialno je tu možno samo skrajno stališče: revnih otrok ne bi smelo biti<sup>5</sup>. Tudi zato, se pravi povsod, kjer meritokratsko načelo ne zdrži, bi UTD pomenil možnost dostojnega (in dostojanstvenega) preživetja za vse, nič več in nič manj. Prav ta »nič več in nič manj« sta posebej pomembna. V »nič manj« se skrivata jedro in pravi potencial UTDja, to je možnost resnične svobode za vse, kar že leta vztrajno ponavlja njegov najbolj znan promotor Van Parijs. Človek je dejansko svoboden samo, če njegovo/njeno delovanje ni bistveno omejeno z njegovim/njenim dohodkom. Da bi bili svobodni, potrebujemo zadovoljivo zdravje, izobrazbo, dovolj (prostega, avtonomnega) časa, stanovanje in temeljni dohodek. UTD je videti doslej najboljši predlog, ki bi bistveno prispeval k tretjemu in petemu pogoju svobode, dvigovanju obsega avtonomnega časa in dohodka za preživetje. Zdravja, izobrazbe in primerne stanovanja UTD seveda ne zagotavlja, in tudi zato je treba premisliti, ali je UTD zadosten pogoj dostojnega, se pravi razmeroma kakovostnega preživetja. Recimo raje, da smo z UTDjem šele na začetku in prava vprašanja šele prihajajo. Nedvomno pa si bomo morali ljudje, ki nas te stvari zadevajo ali zanimajo, izmisliti možnosti drugačnega, zagotovo bolj trajnostno naravnega, bolj skupnostnega in manj vase usmerjenega vsakdanjega življenja, vključno z bolj kakovostnim izobraževanjem in zdravstvenim varstvom in z novimi možnostmi stanovanjske oskrbe.

V »nič več kot« pa se skrivajo največje konceptualne pasti in tveganja UTDja, na katere smo prej opozorili z Baumanom. Veliko zagovornic, zagovornikov UTDja in še več tistih, ki še niso prepričani, ali jim je koncept pogodu ali ne, UTD razumejo kot ukrep socialne politike. Nič več kot ukrep socialne politike.

Res, UTD usodno razvodeni, če ga razumemo zgolj v območju socialne politike, kot tisto, kar pride na vrsto, ko bo vse drugo odpovedalo; UTD seveda ni panacea, a tudi ne samo ukrep socialne politike in še manj ukrep, ki naj rešuje problem revščine. Koncept UTDja ima bistveno močnejše potenciale: pomeni možnost večje svobode izbire o poteku naših življenj, možnost aktiviranja potencialov, ki so zdaj za večino zgolj latentni, možnost za več sodelovanja in za večjo socialno kohezivnost, predvsem pa možnost upora in odpora proti okoliščinam in ljudem, ki se jim zdaj podrejamo, ker nimamo druge izbire in nas je strah za preživetje. Če torej UTD razumemo zgolj kot "krizni menedžment" za revne in prikrajšane, izgubi potencial

---

<sup>5</sup> O nujnosti in možnostih UTDja za otroke in stare sva z Ano Kralj pisali v knjigi *Enostavna ideja* (2019, str. 86-111). Zelo precizno in konkretno simulacijo otroškega UTDja je v isti knjigi prispevala Valerija Korošec (2019, str. 111-131).

in postane za večino neprivlačen in neprepičljiv, revščino pa zgolj pomete pod preprogo. Če UTD presojamo samo kot ukrep socialne politike in v tem kontekstu razpravljamo, ali si ga lahko privoščimo ali ne, smo hočeš-nočeš že pristali na razumevanje socialne države kot zgolj mehanizma prerazporejanja sredstev od tistih, ki zaslužijo k onim, ki ne. Tako razumevanje vsebuje tiho predpostavko enačenja dela z zaposlitvijo in vrednosti s tržno vrednostjo. Povejmo naravnost, od višine UTDja je odvisno, ali bi deloval le kot socialno politični korektiv ali ne. In še bolj konkretno: če bi v Sloveniji želeli, da bi UTD deloval kot možnost »dejanske svobode za vse«, bi moral znašati vsaj toliko, kolikor znašajo minimalni življenjski stroški (613 evra v letu 2021)<sup>6</sup>. Tisti, ki v Sloveniji pečejo kruh, bodo seveda rekli, da je to nemogoče in neizvedljivo, zato pa se je treba ozreti proti pekarni.

Da je treba izvedljivost bolj misliti kot računati je sijajni, navidez paradoksalni dosežek V. Korošec, ki je o izvedljivosti UTDja v Sloveniji pretežno računala, da bi nam dala misliti. Zato je uvedba UTD veliko bolj politično kot ekonomsko vprašanje, je veliko bolj vprašanje etičnih in političnih prioritet kot produkcijskih in finančnih (z)možnosti. Je veliko bolj problem distribucije družbenega bogastva kot njegovega ustvarjanja. Bolj primerno kot sprenevedanje o izvedljivosti in (prenizki) produktivnosti dela, bi bilo UTDju priključiti vsaj še tri zaposlitvene utopistike: skrajšanje delovnega časa, soupravljanje zaposlenih in delitev delovnega mesta. Če pa bi na katerikoli proizvodni proces v kontekstu utopistik motrili tako, kot je socialno in politično pravično, se pravi v smeri večje svobode in enakosti, bi v družbi prihodnosti, temelječi na drugačni družbeni pogodbi od sedanje, o produkcijskih procesih morali razmišljati tako, kot razmišljamo o javnem zdravstvu in izobraževanju ali o knjižnici v domačem kraju: njihov temeljni smoter je produkcija uporabne, ne tržne vrednosti<sup>7</sup>.

Glede na zdajšnje geopolitično ureditev sveta, po kateri se svet deli na nacionalne države, lahko te v okvirih svoje suverenosti vpeljejo UTD, a je hkrati tudi očitno, da idealne oblike UTDja posamezna nacionalna država ne more implementirati, ker ne more zagotoviti temeljnega načela UTDja, to je univerzalnosti. Ali se je torej treba

---

<sup>6</sup> Tu ne bomo odpirali vprašanja o tem, ali je metodološki postopek izračunavanja minimalnih stroškov v Sloveniji še primeren ali ne in niti, ali je korektno, da se na njegovi osnovi utemeljuje izračun minimalne plače.

<sup>7</sup> Wallerstein (1999, 71-74), ki sicer zelo redko omeni kakršnokoli konkretno utopistiko in raje nenehno ponavlja, da je prihodnost odprta zelo različnim scenarijem, v spisu Utopistike piše, da se demokratični egalitarizem odpoveduje profitno orientiranim podjetjem in namesto njih vzpostavlja neprofitno orientirane organizacije, kakršne so na primer bolnišnice ali javne izobraževalne ustanove kot primeri "prihodnega splošnega produkcijskega načina".



univerzalnosti UTD-ja odpovedati in pristati na delne, tarčne ali vsaj gradualne različice? Tudi če univerzalni temeljni dohodek uvajamo selektivno in postopoma<sup>8</sup>, se pravi, da (začasno) ni več univerzalen, pač pa tarčno usmerjen na določene skupine ljudi, ki ga domnevno najbolj potrebujejo, še zmeraj velja, da ga je treba, če hočemo, da bo deloval kot instrument enakosti in svobode, ne pa kot pometanje revščine pod preprogo, povezati s serijo drugih utopistik, ki prav tako delujejo v smeri demokratičnega egalitarizma in so zato nujno proti-kapitalistične. Povzemimo, dve bistveni stvari, ki temeljni dohodek, najsibo v univerzalni ali postopni in tarčni različici, razlikujeta od vseh drugih možnih socialnopolitičnih ukrepov za olajševanje revščine ali zmanjševanje dohodkovne neenakosti, to pa sta zadostna višina sredstev, ki omogoča dostojno življenje po eni strani in po drugi povezovanje UTD-ja z drugimi utopistikami tako, da bodo omogočale bistveno bolj trajnostne in skupnostne načine vsakdanjega življenja, če si ljudje to trajno ali začasno želijo<sup>9</sup>.

Danes je povsem očitno, da so pravi vzvodi moči nad- in zunaj-teritorialni, težave, ki jih imamo ljudje v vsakdanjem življenju, pa konkretne in lokalne, a zgolj na lokalni ravni tudi nerešljive. Zato je staro geslo »misliti globalno, delovati lokalno«, napačno, morda celo škodljivo. Ni lokalnih rešitev za globalno proizvedene probleme. Globalne probleme lahko rešujemo – če sploh – samo globalno in politično in videti je, da se bodo skupni globalni problemi le še intenzivirali<sup>10</sup>. Kar zares potrebujemo,

---

<sup>8</sup>Postopnost uvedbe UTD-ja, ki ji nekateri pravijo tudi dilema o gradualnosti, je med najbolj kontroverznimi vprašanji med zagovornicami in zagovorniki UTD-ja. Postopnost se lahko razume različno: najprej je tu vprašanje, ali je mogoča in smiselna uvedba UTD-ja zgolj v eni nacionalni državi (Švica je o njem imela referendum), v zvezi držav kot je EU, v najbolj devastiranih delih sveta, ki temeljni dohodek najbolj potrebujejo ali le hkrati povsod po svetu, kar je edina prava in daleč najtežje uresničljiva univerzalnost UTD-ja. Ker je UTD v svoji idealni tipski različici še tako daleč od uresničenja, se večina zagovornic zavzema za katero od postopnih različic.

<sup>9</sup> Utopistike kot egalitarno demokratične alternative družbenega razvoja nikoli niso prisile; to je ena njihovih najpomembnejših lastnosti, ki omogoča, da jih ljudje po svoji presoji in glede na okoliščine izberejo trajno ali le začasno; vselej se lahko vrnejo v prejšnje razmere ali izberejo drugačne alternative.

<sup>10</sup> Med situacijami in trendi, ki jih lahko tudi brez velike analitične spretnosti že zdaj predvidevamo kot okoliščine, ki naravnost zahtevajo razmislek o nujnosti uvedbe katere od oblik UTD-ja, izpostavljam naslednje: digitalizacija in avtomatizacija proizvodnje in distribucije blaga in storitev je proces, ki je – zgodovinsko gledano – šele na začetku. Zelo verjetno bosta ukinjali bistveno več delovnih mest, kot se jih bo odpiralo, zato lahko pričakujemo precej višje ravni brezposelnosti od sedanjih. Resne študije predvidevajo, da bo v naslednjih 20 do 30 letih polovica vse svetovne proizvodnje avtomatizirana, brezposelnost pa bo dosegala polovico ali več svetovne populacije v aktivni dobi. Nikakor ne drži, da se bodo ukinjala predvsem nezahtevna manualna dela, enaka usoda grozi 140. milijonom kognitivnih delavcev, navaja Bauman podatek McKinseyevega globalnega inštituta (Bauman, 2018, str. 99; Collins v Wallerstein, 2013). Tisti, ki bodo še zaposleni, bodo zaposleni večinoma projektno in prekarno, se pravi z visokimi eksistenčnimi tveganji. V Sloveniji, na primer, je po podatkih Statističnega urada skoraj polovica mladih zaposlenih za določen čas ali preko študentskih napotnic, torej prekarno (SURS, 2018). Okoli 80 odstotkov mladih v Sloveniji živi pri starših, nekaj manj kot 80 odstotkov prvih zaposlitev je za določen čas. S prekarnim, negotovim življenjem je povezan drug, morda še usodnejši problem: ali so sodobne institucije socialnih, zdravstvenih in pokojninskih zavarovanj na to pripravljene? Kako bodo današnji mladi ljudje živeli v starosti, če le delno ali sploh ne vplačujejo socialnih in pokojninskih prispevkov? Ali lahko sprejmemo napoved, da bodo med njimi tudi naši otroci in vnuki?

ni parohialnost nacionalnih rešitev, pač pa »novi internacionalizem« uporov in kritik obstoječega in predlogov, alternativ, utopistik zgodovinsko mogočega. Konvencionalna in zmerna politika, ki je tako všečna volilkam in volilcem v teh krajih, noče in ne zmore oblikovati bolj radikalnih preobrazbenih agend, nespametno bi bilo kaj takega od nje pričakovati. Kar počne, je širjenje strahu in prestrašena servilnost do vsakokratnih (zdaj evroatlantskih) gospodarjev. Zgodovinske izkušnje kažejo, da servilnost ni samo nedostojna, pač pa tudi neučinkovita. Kar prinaša, je samo še več servilnosti<sup>11</sup>. Zato je edino upanje, ki ostaja v zvezi s političnimi spremembami, ki naj omogočijo resnejše razmisleke, analize tveganj in implementacije utopistik, novi internacionalizem na mednarodni ravni, na notranjepolitični pa povezano s tistim, kar se zdaj samoimenuje »glas ljudstva« in poskuša na nove, izvirne načine vstopati v tukajšnji politični prostor z dvema temeljnima postulatoma o tem, kako naj se oblikujejo politične odločitve: z dejanskim soodločanjem ljudi, se pravi s konsenzom javnosti in z upoštevanjem strok. Podobno kot pri participativnem proračunu, tej plahi, začetni politični utopistiki, ki v omejenem obsegu deluje tudi pri nas<sup>12</sup>, ko se predlogi od spodaj, filtrirani skozi strokovne ekspertize, srečajo z izvršno oblastjo.

Zakaj temeljni dohodek, se vprašajmo, saj živimo v državi z eno najbolj univerzalističnih socialnih politik na temeljnih področjih in z razmeroma dobro urejenimi režimi socialne varnosti. Saj imamo vendar eno nižjih stopenj neenakosti v EU<sup>13</sup> in socialne pomoči za revne, ki omogočajo vsaj osnovno preživetje, bo kdo rekel. Pa jih dvignimo na raven dostojnega preživetja! Če jih lahko dvignemo na raven dostojnega preživetja, potem jih še imenujmo prav, recimo jim temeljni

“V reviji *The Economist* predvidevajo, da bodo do leta 2034 kar 47 odstotkov vseh del že opravljali roboti oziroma računalniki, in na to dejstvo ni pripravljena nobena vlada. Univerzalni temeljni dohodek se na horizontu svetlika kot edina rešitev”, piše Irena Štaudohar v Sobotni prilogi dela (Štaudohar, 2018, str. 32). Mainstreamovski mediji torej že pišejo o nujnosti uvedbe UTDja, politični in ekonomski akterji, ki zares odločajo o njem, pa so ali tiho ali mu (tiho) nasprotujejo. Vsekakor do zdaj v Sloveniji niso spodbudili ali omogočili niti resne razprave, če odštejemo en posvet o UTDju, ki ga je 7. 12. 2010 pripravil Državni svet.

<sup>11</sup> Ali, kot je zapisal Peter Kovačič Peršin, ki pravi, da ostajamo ujetniki podložiške mentalitete. Svoje države ne dojemamo kot izraza suverene odločitve ljudstva in ustavne pogodbe med državljanke in državljani o pogojih družbene ureditve in zato kot osebno in skupno odgovornost. Vendar se ljudstvo lastne servilnosti ne bo znebil, dokler politični razred vidi v državi plenilski prostor za lastne interese in ne *consensus popoli*, s katerim je ljudstvo (začasno) odložilo svojo suverenost. (Peršin, 2022, str. 6).

<sup>12</sup> Po navedbah Skupnosti občin Slovenije, se participativni proračun uveljavlja v vse večjem številu občin, od Maribora, kjer se je pred leti najprej začel, do Kopra, Ankarana, Škofje Loke, Logatca, Dola pri Ljubljani, Sevnice, Apač... (dostopno na <https://skupnostobcni.si/participativni-proracun/zakonodajni-okvir/>)

<sup>13</sup> Še več, če enakost merimo z Ginijevim količnikom, sodi Slovenija v vrh svetovne dohodkovne enakosti. Ginijev količnik je v letu 2020 znašal 0,234 (vrednost 1 pomeni popolno neenakost, 0 pa popolno dohodkovno enakost), vendar bi bil v Sloveniji Ginijev koeficient 0,44, če bi upoštevali le dohodke iz dela. Ginijev količnik se pri nas popravlja z upoštevanjem pokojnin in socialnih transferjev. Povzeto po izračunih J. Damijana, dostopno na: <https://radioprvi.rtvsl.si/2020/01/dohodkovno-eneakost-v-sloveniji-zmanjsujejo-pokojnine-in-socialni-transferji/>

dohodek in ga obravnavajmo kot pravico vsakogar, zaradi česar bomo nemara z njega strgali socialno stigmo, ki jo danes nosijo socialne pomoči in drugi, vse bolj šibki mehanizmi socialne države. V Sloveniji smo lahko to opazovali s spremembami socialne zakonodaje, posebno v času krize 2008-2014, ki niso bile samo restriktivne, pač pa so zmanjševanje sredstev za socialne izdatke dosegale s poniževanjem ljudi, ki so morali bolj kot prej dokazovati, da niso goljufi. Tako so politični odločevalci na realni in še bolj na simbolni ravni degradirali socialno državo kot največjo socialno inovacijo 20. stoletja, v sistem sumničenja in sramu<sup>14</sup>.

Nova družbena pogodba, v katero bi lahko ljudje spet verjeli in se je morda celo veselili, je pogodba o novi socialni Evropi z univerzalno dostopnimi storitvami izobraževanja, stanovanja in zdravstvene oskrbe ter z univerzalnim temeljnim dohodkom.

Ne glede na ciklične krize kapitalizma kot svetovnega-sistema, tudi če se bodo te krize gostile z vse krajšimi presledki, je zelo verjetno, da bo kapitalizem kot sistem preživel<sup>15</sup>. Vse dokler nimamo prepričljive systemske alternative kapitalizmu, se bo treba zadovoljiti z začasnimi in delnimi rešitvami, ki bodo preprečevale, da nas sedanji posuroveli sistem ne bo dotolkel.

Velikanski potencial temeljnega dohodka je zato v možnosti, da lahko izberemo življenje, ki ga ne bo obvladoval kapitalističen način produkcije, distribucije in porabe ter kapitalizmu immanentne degradacije okolja. To je ena zadnjih možnosti za nenasilno preobrazbo, se pravi za izbiro, da bodisi še naprej živimo v kapitalistični svetovni ekonomiji, da iz nje vsaj začasno izstopimo ali da jo zapustimo za zmeraj. Vpeljava temeljnega dohodka bi lahko pomenila radikalno preobrazbo načinov vsakdanjega življenja, pluralizacijo in razširjanje življenjskih možnosti in slogov, ki že obstajajo, a so podcenjeni, institucionalno niso podprti in so pogosto zasmehovani.

---

<sup>14</sup> Srečo Dragoš (2021) v naslovu svoje spremne besede h knjigi Anne Coote in Andrewa Percyja sicer piše o temeljnih storitvah kot največji družboslovni inovaciji 20. stoletja, a mislimo, da bi si enako oceno zaslužila njena praktična izvedba, socialna država, v času trideset let po drugi svetovni vojni na evropskem severu in delno na zahodu, a tudi na vzhodu z univerzalnimi, brezplačnimi ali subvencioniranimi socialnimi storitvami. Postopna dekonstrukcija socialne države se je celo v severnoevropskih državah z največ socialne blaginje začela v 70. letih prejšnjega stoletja z vzponom neoliberalizma.

<sup>15</sup>O prihodnosti kapitalizma kot svetovnega-sistema piše skupina historičnih sociologov Immanuel Wallerstein, Randall Collins, Michael Mann, Georgi Derlugian, Craig Calhoun v knjigi *Ali ima kapitalizem prihodnost?* (2013).

Temeljni dohodek kot mehanizem socialne politike in kot gasilski ukrep v boju proti revščini, je projekt v obzorju kapitalizma. Temeljni dohodek, vpet v mrežo raznovrstnih utopistik, je projekt proti kapitalizmu. Še bolje, je projekt, ki vsebuje velikanski privilegij, da lahko delno ali v celoti omogoča življenje zunaj ali mimo kapitalističnih dogem.

Temeljni dohodek kapitalizma kot svetovnega-sistema ne more odpraviti niti na konceptualni, kaj šele na realni ravni, vendar v družbah prehoda, ali kot jim pravi T.H. Marshall (2012, str. 195) "sestavljenih družbah" (sestavljene iz kapitalizma, blaginje in demokracije), katerih temeljni produkcijski način je socialni kapitalizem, poudarek premešča na pridevniški člen razmerja.

Prav zdaj imamo izvrstno priložnost, da opazujemo, kako deluje sicer univerzalistična, a pogojevana in tarčna (ne pa tudi gradualna) različica temeljnega dohodka kot znotrajsistemski ukrep proti revščini.

### **3 Državljski dohodek in revščina: italijanske izkušnje**

V Italiji so državljanski dohodek (Reddito di cittadinanza) sprejeli z Zakonom št. 26 iz leta 2019, v katerem je bil opredeljen kot ukrep za zaposlitveno aktivacijo in kot ukrep proti revščini, neenakosti in socialni izključenosti. Upravičeni posameznik oz. gospodinjstvo dohodek dobivata 18 mesecev, z možnostjo podaljšanja. Uveljavljali so ga lahko ljudje z nizkim socialnoekonomskim statusom, od marca 2019 naprej, in je pogojen s podpisom pogodbe, s katero se posameznik zaveže, da bo sledil osebemu zaposlitvenemu načrtu in načrtu socialne vključenosti. Starejšim od 67 let, ki izpolnjujejo pogoje, se državljanski dohodek preimenuje v državljansko pokojnino. To lahko prodobijo tudi mlajše osebe s težjimi oblikami invalidnosti, ki ne morejo skrbeti zase. Za oba dohodka je treba predložiti vlogo, s katero se dokazuje izpolnjevanje monetarno-materialnih in drugih pogojev: skupni letni dohodek gospodinjstva ne sme presegati 9360 evrov, premičnine 6000 evrov in nepremičnine ne smejo presegati 30 000 evrov. Doseganje državljanskega dohodka s pomočjo lažnih ali zavajajočih podatkov se kaznuje s tremi do šestimi let zapore (Ministero del lavoro e politiche sociali, 2019).

V letu 2019 (od marca do decembra) je predložilo vlogo 1, 1 milijona gospodinjstev oziroma 2,7 milijona oseb, v letu 2020 pa 1,6 milijona gospodinjstev oziroma 3,7 milijona oseb. Od uvedbe dohodka v letu 2019 se je povprečna višina dohodka zvišala za 11 % od 492 evra v letu 2019 na 548 v prvi polovici leta 2021. Razmerje v številu ljudi, ki dobivajo državljanski dogodek in državljansko pokojnino je 10:1 in variira glede na geografsko lokacijo; največ državljskih pokojnin se izplačuje na jugu Italije in na obeh otokih, Sardiniji in Siciliji.

Državljski dohodek ni namenjen posameznicam in posameznikom, pač pa (družinskim) gospodinjstvom, čeprav je delež samskih gospodinjstev med vsemi upravičenimi razmeroma visok in je tudi lestvica pridobivanja dohodka naravnana v prid samskih: koeficient 1 je dodeljen prvi osebi v gospodinjstvu in se povečuje za 0,4 za vsako nadaljnjo odraslo osebo ter za 0,2 za vsako mladoletno osebo, vendar ne več kot skupno 2,1 ali največ 840 evrov na gospodinjstvo.

60 % gospodinjstev dobiva državljanski dohodek v znesku, ki ne presega 600 evrov. Med vsemi gospodinjstvi, ki dobivajo enega od obeh dohodkov, je četrtnina samskih z dohodkom med 400 in 600 evri. Med vsemi, ki dobivajo državljanski dohodek ali pokojnino, je 86 % italijanskih državljanov, 9 % je državljanov tretjih držav, 4 % so državljani drugih evropskih držav, preostali 1 % pa zajema gospodinjstva s člani, katerih državljanstvo je med prej navedenimi (INPS, Report luglio 2021, str. 2-7).

Razmeroma celovitih analiz in ocen, kaj ta ukrep pomeni in ali sploh ter v kolikšni meri dosega svoja glavna smotra, delovno aktivacijo in zmanjševanje revščine, je malo zaradi dveh glavnih razlogov, najprej zato, ker je merjenje učinkov dohodka v tako kratkem času vprašljivo in drugič zato, ker se obdobje uvedbe tako rekoč prekriva z začetkom epidemije covid-19, kar je tako močna in hkrati kompleksno delujoča "intervenirajoča variabila", da so strokovnjaki z ocenami učinkov državljskega dohodka na revščino še zelo previdni. Zanimivo pa je, kako zelo, posebej na družbenih omrežjih, vztrajajo stališča in predsodki o tem, da gre za ukrep, pisan na kožo dveh skupin prebivalstva, prebrisanih goljufov in "mladih kavčarjev". Metafora "kavča" ves čas kroži v medijskem in političnem prostoru in se rada prijema pri tistih, ki gojijo atavistično nezaupanje v ljudi, izvorno nagnjenih k zlorabam in izkoriščanju skupnosti, česar znanost ni nikoli potrdila. Podobe brezdelnih kavčarjev niso samo nesmiselne, pač pa tudi nevarne, ker se nenehno ponavljajo in sprožajo sumničavost do vseh ukrepov socialne politike, ki si prizadevajo za zmanjševanje družbene neenakosti.

Tako medijsko “skrb” in negovanje diskurza o zlorabah seveda poznamo tudi pri nas; intenzivira se vsakič, ko se uveljavi socialnopolitični ukrep v prid prikrajšanim skupinam prebivalstva. Takrat se srečno ujamejo kapitalski interesi po vitki državi, politične ambicije kapitalu simpatičnih političnih strank in ljudske strasti iz reka o “sosedomi kravi”.

Pregled strokovne literature o državljskem dohodku v Italiji, kolikor jo je najti po skromnem času dveh let od uvedbe, kaže na nekaj zanimivih dognanj in ocen. Najprej, da gre za izviren ukrep, ki si prvič v zgodovini italijanske socialne države na univerzalističen in sistemski način prizadeva zmanjševati revščino, s čimer je Italija naposled sledila napotkom Evropske komisije iz devetdesetih let prejšnjega stoletja, s katerimi je komisija pozvala države članice, ki dotlej še niso uresničevale univerzalističnih socialnih politik za zmanjševanje revščine, naj to čim prej storijo. Pred državljskim dohodkom, ki ga je sprejel parlament v času prve Contejeve vlade in s trdno podporo le ene, takrat najmočnejše Stranke petih zvezd, je sicer obstajal univerzalističen Vključevalni dohodek (Reddito di inclusione), ki pa je bil tako skromen (187 evrov posamezniku v samskem gospodinjstvu), da je bil v boju proti revščini povsem neučinkovit (Cavalca, ur., 2021).

Drugo dognanje domala vseh analitikov pravi, da je potrebno obstoječi državljski dohodek sicer podpreti, a precej spremeniti ali vsaj dopolniti zaradi novih oblik družbene neenakosti, ki so se pridružile tradicionalnim. Med novimi oblikami so najpomembnejše te, ki se vežejo na post-fordistične oblike dela in zaposlitvene prekarnosti ter na intersekcijo prikrajšanosti v povezavi s covidno pandemijo. Analitiki domnevajo, da bi bila v času pandemije revščina hujša, če ne bi imeli državljskega dohodka, vendar natančnejših podatkov o tem (še) ni. Po podatkih Nacionalnega statističnega urada je v Italiji, v letu pred pandemijo, 4,6 miliona ljudi živelo v absolutni<sup>16</sup>, nekaj manj kot 9 milijonov ljudi pa v relativni revščini. Vendar se je, kljub državljskemu dohodku po podatkih istega statističnega urada delež ljudi, ki živijo v absolutni revščini, povečal za milijon ljudi; od leta 2019, ko je znašal 6,4 % prebivalstva na 7,7 % v letu 2020. (Nadotti, 2021, str. 9)

---

<sup>16</sup>Absolutna revščina je opredeljena kot pomanjkanje osnovnih dobrin, ki so ključne za zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb, kot so hrana, bivališče, voda, ipd.

Tretja pomembna ugotovitev iz dosedanjih analiz govori o tem, da je državljanski dohodek prvi ukrep, ki mu je uspelo preseči visoko fragmentiranost dosedanjih socialnih politik, ki so se lokalno, občinsko in regionalno razlikovale, kar je proizvajalo nove neenakosti in zaradi česar je bil italijanski blaginjski sistem videti kot leopardovo krzno.

Med številnimi strokovnimi kritikami sistema državljanskega dohodka izstopata dve. Prva govori o premalo domišljeni selektivnosti in trojnem pogojevanju (državljanstvo ali desetletno stalno bivanje, zaposlitvena in socialna aktivacija). Zvezo med poudarjeno aktivacijsko dimenzijo državljanskega dohodka in težnjo po zniževanju revščine zapleta podatek, da je med upravičenci do dohodka samo polovica takih, ki so sploh zmožni zaposlitvene aktivacije in 90 % teh je podpisalo zaposlitveno zavezo. Vendar je bilo med njimi v letu dni od uvedbe dohodka le 2 % takih, ki so se uspeli zaposliti (ANPAL, 2020). Za zdaj torej ni mogoče reči, da je bila aktivacijska razsežnost državljanskega dohodka uspešna. Kako pa je z zmanjševanjem revščine?

Ne glede na šibko aktivacijsko učinkovitost, ali morda prav zaradi nje, italijanski državljanski dohodek deluje kot sistemski pritisk v zaposlitev in družbeno vključenost, zato ga razumemo kot izraz dominantne ideologije, ki je indiferentna najprej do vrste in kakovosti zaposlitve in še bolj brezbrizna do družbe, v katere vključevanje prisiljuje. Natančneje, taka aktivacijska ideologija nekritično podpira vključevanje v obstoječi tip družbe in v vsakršno zaposlitev ali delo, pa če je še tako prekarno, nedostojno in izkoriščevalsko. Povezava med državljanskim dohodkom in zaposlitveno aktivacijo je premočna in preveč prisiljujoča, pravijo kritiki, zaradi česar obstaja visoko tveganje, da državljanski dohodek ne dosega najbolj ranljivih segmentov populacije in ne zmanjšuje njihove revščine. Številni kritiki zato sedanjemu državljanskemu dohodku očitajo, da je veliko bolj kot welfare (pretežno neuspešen) workfare ukrep (Sgritta, 2020; Cavalca 2021).

Po obsegu pomembna skupina najrevnejših med revnimi, so v Italiji stalno živeči imigranti, ki tu ne živijo dovolj dolgo (vsaj deset let) ali zaradi "ilegalnosti" ne morejo prijavljati svojega bivališča, da bi bili upravičeni do državljanskega dohodka. Ker je odprava ali vsaj zmanjševanje (predvsem absolutne) revščine v zakonu eksplicitno deklarirani cilj državljanskega dohodka, je brezbriznost do najbolj prikrajšanih videti precej protislovno. Povedano drugače, v obstoječi konceptualizaciji univerzalizma državljanskega dohodka (ki spominja na "Italians first") je prikrita nacional(istič)na

nota. Ker državljski dohodek ni individualna pravica, pač pa temelji na gospodinjstvu, lahko sedanjemu konceptu očitamo še dvojje, izrazito favoriziranje samskih na škodo gospodinjstev z več mladoletnimi člani in utrjevanje ali celo poglobljanje obstoječih znotrajdružinskih spolnih in generacijskih neenakosti. Tveganje, da državljski dohodek statusno šibkim članom in članicam družinskih gospodinjstev ne prinaša večje individualne avtonomije, pač pa še večjo odvisnost, je veliko.

Prejemniki državljskega in pokojninskega dohodka se zgoščajo v prvih dveh decilih dohodninske piramide in več kot tretjina stroškov državljskega dohodka je namenjena tistim, ki ne izkazujejo nikakršnih letnih dohodkov. Ker so pogoji pridobivanja državljskega dohodka usmerjeni v najhujšo deprivacijo in je višina dohodka posameznega prejemnika omejena na 840 evrov v letu 2022 (780 evrov leto pred tem), prejemniki državljskega/pokojninskega dohodka ne presegajo praga relativne revščine (določene s 60 % mediane ekvivalentnega razpoložljivega dohodka gospodinjstev v določenem letu). Če pa je merilo 40 % mediane, kar opredeljuje hudo revščino, se je pokazalo, da jo državljski dohodek pomembno zmanjšuje pri prejemnikih državljske pokojnine in najbolj pri tistih starejših, ki živijo na jugu države. Za nekaj manj kot polovico prejemnikov sta državljski dohodek ali državljska pokojnina edini vir dohodka; za 40 % prejemnikov pomenita okoli 90 % letnega dohodka družinskega gospodinjstva (Ministero del lavoro e politiche sociali, 2020, str. 1116). Pozitivna korelacija med tremi indikatorji revščine: absolutno revščino, hudo materialno deprivacijo in dohodkom na člana gospodinjstva kaže na razmeroma učinkovito distribucijo državljskega/pokojninskega dohodka. Tej ugotovitvi Ministrstva za delo in socialne politike iz leta 2020 nasprotujeta dve oceni, znanstvenega komiteja istega ministrstva, ki je pripravil kritično oceno delovanja temeljnega dohodka (Ministero del lavoro e politiche sociali, 2021) in italijanske Caritas, ki pravi, da po njihovi raziskavi iz istega leta 56 % tistih, ki živijo v hudi revščini, nima državljskega dohodka bodisi ker do njega niso upravičeni (imigranti) bodisi zato, ker ga v razmerah hude deprivacije niso zmožni pridobiti (npr. brezdomci) (Caritas Italiana 2021).

Giovanni Sgritta, eden najboljših poznavalcev in analitikov italijanskih socialnih politik domneva, da sta med pomembnejšimi dejavniki razmika med formalnim številom upravičencev do dohodka in številom tistih, ki se jim v resnici izplačuje, še dva medsebojno učinkujoča fenomena; prvi je potopljena ekonomija ali kot pravi



Sgritta “neregistrirana ekonomska dejavnost”, kamor sodi vsa neformalna ekonomija vključno z nelegalnimi dejavnostmi, drugi pa je juridično nenavadno močna penalizacija zlorab državljankega dohodka z nadzornimi procedurami *ex ante*, in *in itinere* in *ex post*<sup>17</sup>. V svoji sklepni presoji delovanja državljankega dohodka mu Sgritta ne nasprotuje, a hkrati pravi, da ni nikakršne gotovosti, da bo dovolj sredstev zanj, pa tudi, da še ni jasno, ali v resnici odpravlja večino birokratsko administrativnih opravil, ki so bila pred njim povezana s socialnimi transferji. O nečem pa je prepričan, državljankega dohodek v tej obliki revščine v Italiji nikakor ne bo odpravil (Sgritta, 2019; Sgritta, 2020, str. 39-56).

Če kritike italijanskega državljankega dohodka strnemo, je videti najpomembnejša ta, ki bo zvenela precej abstraktno, a je bržkone najbolj pereča: državljankega dohodek je sicer res velika javna kolektivna investicija, a obljublja bistveno več<sup>18</sup> kot lahko prispeva, predvsem pa ne pomirja tenzije med svobodo, enakostjo in solidarnostjo. Za kaj takega bi bila potrebna povsem drugačna konceptualizacija temeljnega dohodka, če že ne radikalno drugačna, pa vsaj v sledi Evropskega stebra socialnih pravic (European Pillar of Social Rights), ki so ga v letu 2017 slavnostno sprejele evropske ustanove kot potencialni začetek skupne evropske socialne politike in kmalu potem odrinile v nemar, in v katerem je, prvič resneje, govor o univerzalnem minimalnem dohodku v vseh članicah EU<sup>19</sup>.

Temeljni dohodek, kakršen se uveljavlja v Italiji, je konceptualno veliko bližji smeri, ki se je začela z britanskimi zakoni o uboštvu (poor laws) kakor ukrepu v območju socialnega kapitalizma sestavljenih družb, kaj šele ukrepu z območja utopistik, kot preseganja kapitalističnega sistema.

---

<sup>17</sup> Zakon o proračunu za leto 2022 predvideva še hujšo penalizacijo zlorab dohodka in še bolj rigorozno delovno aktivacijo. Če prejemnik dohodka dvakrat (pred tem trikrat) zavrne ponujeno zaposlitev, se mu državljankega dohodek ukine.

<sup>18</sup> Ko je bil zakon o državljankega dohodku sprejet na pobudo Gibanja petih zvezd, je takratni minister za delo in socialne zadeve, nato zunanji minister Luigi di Maio, pred kamerami vzkliknil, da je revščina v Italiji odpravljena. To je tisto, čemur Sgritta (2020) pravi spektakelska politika.

<sup>19</sup> Seveda se ob tem postavlja vprašanje, ali je ob sedanjih ureditvi Evropske unije kakršenkoli ukrep, ki bi kakorkoli zamajal prevlado kapitalizma in hegemonijo centralnih evropskih držav, sploh mogoč. Tudi v visoko kriznih razmerah, kakršne smo imeli v obdobju 2008-2014, ko se sistem viliči, in v katerih je mogoče, tudi z majhnimi sunki, dosegati pomembne preobrazbe, smo zamudili priložnost povezovanja z antikapitalističnimi gibanji v mediteranskem področju, najmočnejša so bila tedaj v Španiji in Grčiji, ki bi morebiti, internacionalno povezana, lahko sploh kaj dosegla na evropski ravni. Tako pa so ostala zamejena v nacionalne okvire, v katerih so bila razmeroma zlahka poražena.

#### 4 Temeljni dohodek ali temeljne storitve?

Pred kratkim je v slovenskem prevodu izšla knjiga, ki sta jo avtorja Anna Coote in Andrew Percy (2021) objavila v angleškem izvirniku le leto pred tem in ponovno aktualizira<sup>20</sup> vprašanje o tem, kako bi bilo možno in izvedljivo čim bolj kakovostno živeti čim večjemu številu ljudi v svetu, ki se vse bolj sooča z vse resnejšimi tveganji, med katerimi sta najusodnejši dve, družbena neenakost in okoljska kriza. Njun predlog se odziva prav na glavna tveganja in je obenem tudi zanimiva kritika koncepta univerzalnega temeljnega dohodka, čeprav je videti, da sta se avtorja omejila le na eno njegovih konceptualnih različic. V splošnem se, po njunem mnenju, temeljni dohodek giblje bolj v smeri (individualne) svobode, temeljne storitve pa se bolj nagibajo v smer (kolektivne) enakosti. Skupaj bi seveda učinkovala optimalno, a kot pravita avtorja (2021, str. 108), bo prejkoslej potrebno izbirati med obema, vendar izbiro po njunem bolj kot finančna sredstva, ki so potrebna za ta ali oni ukrep, narekuje konceptualna razlika med obema.

Univerzalne temeljne storitve, pravita, so skupek dveh konceptov, to je v skupnost organiziranih aktivnosti v javnem interesu, ki so bistvene in zadostne, da ljudje z njimi zadovoljijo svoje potrebe in drugič, univerzalnosti, se pravi, da jih mora biti deležen vsak ne glede na to ali jih lahko plača ali ne (Coote in Percy, 2021, str.11). Avtorja s svojim predlogom nadgrajujeta “najboljše, kar že imamo”, to so doslej že uveljavljene univerzalistične storitve, ne gre jima torej za revizijo socialne države, pač pa za njeno radikalno uresničevanje v smeri, ki jo je sredi prejšnjega stoletja nakazal Marshallov koncept “socialnega državljanstva”. Marshallovi zadnji spisi o pravici do blaginje s konca sedemdesetih let, bi v njuni knjigi pravzaprav morali biti bolj poudarjeni, kot so, ker je v njih utemeljeval zelo podobno smer možne prihodnosti socialne države in družbe blaginje<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Pojem in predlog temeljnih univerzalnih storitev so najprej oblikovali v poročilu londonskega Inštituta za globalno blaginjo (Institute for Global Prosperity), ki deluje na University College of London (Coote in Percy, 2021, str. 13).

<sup>21</sup> Takole pravi Marshall: »Vedno bodo obstajale žrtve, za katere bo treba poskrbeti, in ena od nalog blaginje bo, da zanje poskrbi, toda, tako je upati, bolj v obliki osebnih socialnih storitev kot pa v obliki odpravljanja revščine. Blaginja doseže vrhunec predvsem v tistih storitvah, ki ji pripadajo v vseh pogledih – zdravstvu, izobraževanju in osebnih socialnih storitvah ter, v vedno večji meri, skupnostnih storitvah, namenjenih ohranjanju in razvoju fizičnega, družbenega in kulturnega okolja (Marshall, 2012, str. 209).

Njun predlog je radikalen, ker obstoječe socialnopolitične ureditve presega v smeri večje enakosti in svobode vsaj v treh razsežnostih, prvič, reafirmirata skupno dobro, ki so ga potopili ideološki manevri neoliberalizma z glorifikacijo individualizma in svobodne izbire na trgu, v naših krajih okrepljeni z odporom do vsega, kar je kakorkoli spominjalo na kolektivne razsežnosti socializma. Drugič, koncept je radikalen v tem, da so univerzalne temeljne storitve bistveno naravnane v skupnostni model trajnostnega razvoja s poudarki na zmanjševanju okoljske škode zaradi sedanjih načinov produkcije in porabe dobrin in storitev, in tretjič, avtorja želita s svojim predlogom spremeniti tradicionalni model javnih storitev tako, da bi bila soudeležba uporabnikov zares mogoča; da bi torej temeljne storitve pomembno bolj kot doslej nadzorovali njihovi uporabniki in uporabnice, država pa bi jih pri tem podpirala. (Coote in Percy, 2021, str.12) V njunem modelu je vloga države pomembna; bistveno je, pravita (str.32), da država obdrži štiri ključne vloge: zagotavljati mora enakost pri dostopu do storitev, določiti in nadzorovati standard storitev, zbirati in investirati sredstva ter usklajevati in integrirati storitve na različnih področjih tako, da bi bile koristi za uporabnike čim večje. Tako bi se nemara lahko ustvarila nova dinamika odločanja o pomembnih stvareh vsakdanjega življenja večine ljudi, ker bi se srečevalo odločanje “od spodaj navzgor” s tistim “od zgoraj navzdol”, s čimer bi se pomembno spremenili vsakdanja politična kultura in postopoma vzpostavljalo utopistično, kolikor je mogoče ljudsko, prakticiranje “oblasti”.

Dostop do storitev je v njunem modelu sicer univerzalen, ker pa je “enota analize” vendarle nacionalna država in ne ves svet, je univerzalnost pogojevana, a nikakor ne z državljanstvom ali kakšno drugo birokratsko administrativno oviro, pač pa s kakršnokoli posameznikovo in posameznično soudeležbo v skupnosti, od zaposlitve do izobraževanja, prostovoljstva ali kakšne druge vrste skrbi za druge.

V svojem predlogu sta avtorja upoštevala novejša različica teorije potreb (Coote in Percy, 2021, str.16 in 17) in to, čemur v manchesterski ekonomski šoli pravijo preskrbno gospodarstvo ali ekonomija vsakdanjega življenja (foundational economy). Obstoječim univerzalističnim storitvam, kot sta javno zdravstvo in javno šolstvo, katerih kakovost in finančno vzdržnost je treba okrepiti in prilagoditi novim potrebam, sta dodala tiste, za katere menita, da so v okolju, kjer živita (Velika Britanija) nujno potrebne za kakovost življenja in trajnostni razvoj: brezplačno otroško varstvo, socialna pomoč odraslim, vključno s trajnostno oskrbo starejših, stanovanja, javni transport in digitalizacija. Nabor in rang potreb se, seveda, v

različnih okoljih razlikujeta. Glede na okolje, v katerem tu živimo, bi v njunem naboru lahko posvojili vsako od njih, še celo javno otroško varstvo, ki je pri nas razmeroma dobro urejeno.

Javni skladi za financiranje temeljnih storitev bi se v njunem scenariju polnili na štiri načine, z zvišanjem obstoječih davkov, z uvedbo novih davkov (kot na primer v državah EU, kjer z novimi davki financirajo dolgotrajno oskrbo), z zadolževanjem (z izdajo dolgoročnih državnih obveznic) in s prerazporeditvijo denarja. V obsegu temeljnih univerzalnih storitev, kot jih predlagata, bi dodatni stroški na leto v tipični članici OECD znašali 4,3 % BDPja (Coote in Percy, str.101). Kaj pa pri nas? Srečo Dragoš, avtor spremne besede k slovenskemu prevodu knjige, je na tem mestu trpko ironičen: v primerjavi s prislovično neoliberalnimi državami, kakršni sta Velika Britanija in Združene države, je naše izhodišče pomembno slabše, ker smo ga v samostojni državi uspeli temeljito "prezračiti": profite korporacij obdavčujemo v višini 1,94 % BDPja, v Veliki Britaniji v višini 2,63 % BDPja; lastnino obdavčujemo pri nas v višini 0,6% BDPja, v ZDA 3%BDPja in v Združenem kraljestvu 4,12 % BDPja (Dragoš, 2021, str. 129). Ker predlog temeljnih storitev nadgrajuje to, kar "najboljšega že imamo", uvaja pa se postopoma in brez velikih sistemskih sprememb, je videti kot najmanj nasilna in najbolj vzdržna pot za resnično izboljšanje kakovosti življenja kar največjega števila ljudi. Tudi revnih. Predvsem njih.

Predlog je razmeroma svež, čeprav v naših krajih zveni precej domače, zato njegovih kritik še ni veliko, glavna pomisleka sta dva, od katerih je prvi konceptualen, drugi teoretski. Zanimivo, da praktičnih kritik, ki običajno sporočajo, da za take utopistike ni dovolj sredstev, (še) ni. Prvi pomislek pravi, da uresničevanje te zamisli spominja na paternalistični socialni inženiring ter krepitev centralne (državne) oblasti, drugi pa, podobno kot velja za radikalne kritike univerzalnega temeljnega dohodka, da je predlog nezdržljiv s kapitalizmom. Obe kritiki sta do neke mere utemeljeni in avtorja zamisli to vesta (Coote in Percy, 2021, str.95); primaknimo njuni obrambi dva argumenta, ki smo ju našli v kritični družboslovni misli<sup>22</sup>, najprej, da je treba v krizi kapitalizma in v obdobju prehoda v bolj demokratično egalitarno družbeno

---

<sup>22</sup> S kritično družboslovno mislijo ne označujemo katerekoli že družboslovne misli, ki svojo kritiko namenja temu ali onemu, pač pa dve konceptualni opredelitvi, in sicer na emancipatorične družbene vede, katerih trodelnost smo obravnavali v uvodu in tistima dvema vrstama sociologije, ki jima je M. Burrawoy (2005) v svojem, zdaj že kulturnem članku *For Public Sociology*, rekel javna in kritična sociologija.

organizacijo reappropriirati državni aparat in redefinirati vlogo države<sup>23</sup> in drugi, da sta polni UTD in univerzalne storitve sicer res nezdržljivi s kapitalizmom, a je treba njuno (gradualno) implementacijo zahtevati natanko iz tega razloga<sup>24</sup>.

Do univerzalnega temeljnega dohodka sta avtorja predloga o temeljnih storitvah neutemeljeno kritična. Tu je njun prvi ugovor praktične narave; tudi če bi se javni fond okrepil, je domala nemogoče pričakovati, da bi zmogli proračunsko uresničevati oboje, univerzalni temeljni dohodek in univerzalne temeljne storitve; na določeni točki bi se medsebojno spodjedala, zato se je treba odločiti, kateri od njiju več in bolje prispeva h kakovosti življenja večine ljudi, predvsem tistih, ki so najbolj prikrajšani in socialno ranljivi. Njun drugi ugovor je bolj prepričljiv: UTD je ukrep, namenjen posameznicam in posameznikom in v ničemer ne nagovarja skupnosti in kolektivne odgovornosti; morda izboljšuje pogajalski položaj posameznika na trgu dela, a hkrati v ničemer ne posega ne v produkcijska ne v tržna razmerja, zato UTD ni ukrep, ki bi pomembno zmanjševal neenakost. Z njim ne dosegamo socialne pravičnosti, v najboljšem primeru le nekoliko ublažimo revščino najrevnejših.

“Če se bo v katerikoli državi tehtnica nagnila v prid denarnim izplačilom in ne investicijam, se bo vrednost družbenega dohodka zmanjšala, to pa bo najbolj prizadelo prav najrevnejše”, pravita avtorja (Coote in Percy, str. 49).

Podobno piše M. Kržan (2012), avtor spremne besede k slovenskemu prevodu Marshallove knjige. Bistvena razlika med UTDjem, če bi se uveljavil v neoliberalni, okleščeni različici in socialno državo v pristnem Marshallovem pomenu je v tem, da socialna država zagotavlja temeljne storitve vsem prebivalcem na optimalni ravni, medtem ko bi temeljni dohodek zelo verjetno za seboj potegnil inflacijsko spiralo, ker ljudje ne nadziramo ekonomskih elit, ki o tem odločajo. Hkrati bi se še bolj privatiziralo zdravstvo, izobraževanje in osebne storitve, s čimer bi bil njegov učinek praktično izničen. Povedano drugače, sistemski temeljni dohodek bi ohranil in verjetno še poglobil obstoječe dohodkovne in razredne neenakosti.

---

<sup>23</sup> O tem, kakšna je (lahko) vloga države v času krize kapitalizma in prehoda v novo družbeno formacijo, piše Eric Olin Wright v svoji knjigi *Kako biti antikapitalist v 21. stoletju* (Wright, 2020, str.115-137).

<sup>24</sup> Takega mnenja je eden vodilnih svetovno-sistemskih analitikov Samir Amin (2019), ki trdi, da je treba kapitalizem majati z vse bolj enakim dostopom do izobraževanja, zdravstva in vseh drugih temeljnih storitev. To seveda terja več denarja v javnem sektorju, čemur liberalci vsepovsod močno nasprotujejo. Liberalci se zavzemajo za zmanjševanje javnega dolga, a treba je najprej pojasniti razloge, zakaj prihaja do rasti javnega dolga. Katere politike pa proizvajajo visok javni dolg? Prav liberalne, oz. neoliberalne, ker tak dolg koristi monopolnemu kapitalu tako, da ponuja nove in nove priložnosti za finančno investiranje.

Drugače kot temeljni dohodek, je univerzalnost socialne države dveh vrst; prvič, storitve so namenjene vsem in izvajajo se na najvišji ravni, kakršna je možna v določenih razmerah; pri nas sta ti načeli kljub postopnem slabenju socialne države še razmeroma uveljavljeni v izobraževanju in zdravstvu, čeprav v slednjem pomembno manj kot v prvem, zobozdravstveno varstvo pa je tipski primer tega, kaj se lahko zgodi, če se privatizacijska prizadevanja ne bodo zaustavila. Dokler bo tako, dokler lahko še branimo “najboljše, kar imamo”, bodo te institucije in storitve podlaga tega, čemur Marshall pravi “skupna izkušnja”, katere učinek je zlivanje razrednih kultur. To je druga, nič manj pomembna razsežnost univerzalizma socialne države. Prav takšna skupna izkušnja je izjemnega pomena, najprej, ker je heterodokсна in pomembno presega obstoječi svetovni-sistem in drugič zato, ker je integrativna. Socialna kohezija se tu dosega preko istega skupnega mehanizma in ta mehanizem na kakovost življenja ljudi učinkuje zelo otipljivo, povsem drugače kot preko formalnopravnih pripovedi o enakosti, v katerih si šibkejši sloji prebivalstva ne morejo privoščiti pravnega boja za temeljne pravice ali preko etnonacionalističnih mitov o skupnem izvoru in skupni kulturi.

Obe alternativni, tako konceptualna smer v sledi zakonov o uboštvu kot tudi okleščeni, v prekrivanje revščine naravnani temeljni dohodek, odpravljata natanko to “skupno izkušnjo” kot nekapitalistično razsežnost sodobnih družbe, vključno z našo. Če bomo kot skupnost, se pravi kot “organizirano ljudstvo” dopustili, da v obliki političnih strank v parlamentarnem predstavnštvu namesto nas odločajo zasebni interesi političnih in ekonomskih elit, potem bomo lahko le nemočno opazovali, kako v privatizaciji in komercializaciji hirajo zdravstvene, vzgojne, varstvene in druge javne storitve. Vendar je prihodnost negotova, a hkrati tudi odprta: tu smo raje razmišljali o obrnjeni možnosti, se pravi o tem, kako bi s prizadevanji za utopistike temeljni dohodek vzpostavili in temeljne storitve okrepili in razširjali na nova področja.

## 5 Sklep

Tveganja, v katerih živimo in katerih intenziteta se bo v prihodnje zelo verjetno povečevala, terjajo premisleke, ki prebijajo dosedanje načine odzivov nanje; temeljni dohodek ali temeljne storitve je treba misliti z novo družbeno pogodbo v njunem ozadju in treba ju je misliti povezano, ne izolirano od drugih utopistik. Temeljni dohodek in nemara še bolj temeljne storitve pomenijo osnovno, temeljno pravico do socialne varnosti v pomenu dostojnega in svobodnega življenja v času

populističnih sovranizmov z nacionalnimi identitetnimi zaporami kot odgovorov na globalizacijska tveganja, na množične migracije, politične polarizacije med dosedanjim in novim svetovnim hegemonom, izginjanjem dela zaradi avtomatizacije in tehnizacije proizvodnje, širjenja digitalne in platformne ekonomije... Ne naši ne evropski politični odločevalci doslej niso ponudili nič takega, kar bi radikalno presehalo zgolj krpanje strganega oblačila sedanje kapitalistične-ekonomije; če se je kdaj že kaj nakazovalo, je prav hitro izginilo s političnega prizorišča, kakor s predlogom o obdavčitvi finančnih transakcij ali z evropsko listino socialnih pravic. Enako velja za temeljni dohodek v plašni, obstriženi različici, kakor smo skušali pokazati v italijanskem primeru. Tudi ta je zgolj krpa, ki ne pokriva obscene nagote revščine. Zato je nemara bolje, da vigilantsko čuvamo "najboljše, kar imamo", da to, čemur rečemo socialna država krepimo, ne pa skubimo in zahtevamo njeno ohranjanje in dopolnjevanje s kar največ temeljnimi storitvami. Kdaj in kako je to mogoče storiti?

Zdaj. Kapitalizem je v strukturni krizi. Sredi 70. let je bila rast v najbolj razvitih predelih sveta, v ZDA, Evropi in na Japonskem, le še polovica tiste iz preteklih desetletij in od takrat se v resnici ni več pobrala. To pomeni, da se kriza nadaljuje in se v resnici še pogloblja. To je strukturna, sistemska kriza in ne ena od manjših, prehodnih kriz, ki so imanentne kapitalizmu kot svetovnemu-sistemu, se ciklično pojavljajo in jih sistem ciklično premaguje. Ima obliko črke L, ne črke U. Ko smo enkrat v krizi L, majhne strukturne spremembe ne zadoščajo več. Prišli smo namreč do točke, ko se začne zatoni kapitalizem. To je zelo nevarna situacija, ker kapitalizem oz. tisti, ki ga podpirajo, ne bodo kar mirno čakali na svoj konec. Prav narobe, vedli se bodo bolj in bolj surovo, da bi ohranili svoje privilegije. Ne moremo se zares izkoptati iz krize, če se ne začnemo premikati iz samega sistema, kar je gromozanski izziv. Izhoda ne bo jutri, ne pojutrišnjim, mi in naši potomci ga bomo iskali desetletja. Ne moremo si privoščiti, da bi čakali na čas, ko nas bo sistem pripeljal v vojno velikih razsežnosti ali v ekološko katastrofo. Vendar lahko le premiki iz sistema postopoma zmanjšajo tudi revščino in neenakost.

Kako to storiti? Na globalni ravni, pravijo svetovno-sistemski analitiki, z regulacijo trga in nadzorom globalizacije tako, da se čim bolj nevtralizirajo učinki globalne hegemonije, tako sedanje kot tiste, ki se nakazuje v prihodnosti. Na lokalnih in nacionalnih ravneh tako, kot smo nakazali s političnimi inovacijami, ki dajejo prostor "glasovom ljudstva". Zadnje, kar slišimo s te strani v Sloveniji, se je izoblikovalo v

138 zahtev<sup>25</sup>, ki jih je ta iniciativa naslovila političnim strankam. Razdeljene so v 11 tematskih blokov, med njimi najdemo povečanje obdavčitve kapitala, uvedbo univerzalnega temeljnega dohodka, ukinitvev dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, uvedbo novega davka kot sistemskega vira financiranja neprofitnih stanovanj, vzpostavitev sklada za pravičen prehod iz fosilne energetike v panoge prihodnosti, zagotovitev delavskih in socialnih pravic za prekarne delavke in delavce, skrajšanje delovnega časa, brezplačne vrtce in brezplačno javno izobraževanje, prepoved dvoživk v zdravstvu, gradnjo 30.000 neprofitnih stanovanj... Utopistike.

Politična volja zanje torej obstaja, alternative družbenega razvoja so vselej obstajale, med njimi tudi premišljene, možne in uresničljive, le da ponavadi na napačnem koncu hodnika moči. Ali lahko to spremenimo?

## Literatura

- Amin, S. (2011). *Svet, ki ga želimo*. Ljubljana: Sophia.
- Amin, S. (15. 2. 2019). Globalization and its Alternative: Interview with Samir Amin. *Socialist Economist. Exploring Alternatives*. Pridobljeno na [http://www.socialisteconomist.com/2019/02/globalization-and-its-alternative\\_15.html](http://www.socialisteconomist.com/2019/02/globalization-and-its-alternative_15.html).
- ANPAL. Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (2020). Nota mensile n. 2/2020. Pridobljeno na <https://www.anpal.gov.it/-/reddito-di-cittadinanza-online-la-seconda-nota-periodica>.
- Bauman, Z. (1999). *In Search of Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. (2018). *Retropopija*. Ljubljana: \*cf.
- Burawoy, M. (2005). For Public Sociology. *American Sociological Review*, 70(1). doi: 10.1177%2F000312240507000102.
- Caritas Italiana (2021). *Rapporto annuale sulla povertà ed esclusione sociale in Italia*. Ottobre 2021. Pridobljeno na [https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=9651](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=9651).
- Cavalca, G. (ur.). (2021). *Reddito di cittadinanza. Verso un welfare piu universalistico*. Franco Angeli Editore. Pridobljeno na [https://www.researchgate.net/publication/351496991\\_Reddito\\_di\\_Cittadinanza\\_verso\\_un\\_welfare\\_piu\\_universalistico\\_a\\_cura\\_di\\_Guido\\_Cavalca](https://www.researchgate.net/publication/351496991_Reddito_di_Cittadinanza_verso_un_welfare_piu_universalistico_a_cura_di_Guido_Cavalca).
- Collins, R. (2013). Konec dela srednjih razredov – nič več pobegov. V Wallerstein, I., Collins, R., Mann, M., Derlugian, G. in Calhoun, C., *Ali ima kapitalizem prihodnost?* Ljubljana: \*cf.
- Coote, A. in Percy, A. (2021). *Univerzalne temeljne storitve*. Ljubljana: OPRO, Zavod za aplikativne študije.
- Dragoš, S. (2016). Socialna država in solidarnost. *Teorija in praksa*, 53(posebna številka), 148-173.
- Dragoš, S. (ur.). (2019). *Enostavna ideja. Univerzalni temeljni dohodek*. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- Dragoš, S. (2021). Univerzalne temeljne storitve – najpomembnejša družboslovna inovacija 20. Stoletja. V Coote, A. in Percy. *Univerzalne temeljne storitve* (str. 125-129). Ljubljana: OPRO, zavod za aplikativne študije.
- Gerdina, T. (ur.). (2018). *Usoda tržnega dna. Nujna, želja ali skriti nameni?* Ljubljana: OPRO, zavod za aplikativne študije.

<sup>25</sup> Vse predloge si je mogoče ogledati na spletni strani: <https://glas-ljudstva.si/>



- INPS-Istituto nazionale della previdenza sociale (2021). *Reddito/Pensione di cittadinanza. Report luglio 2021*. Pridobljeno na [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Report\\_trimestrale\\_Rei-RdC-REm\\_Aprile\\_2019\\_Giugno\\_2021.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Report_trimestrale_Rei-RdC-REm_Aprile_2019_Giugno_2021.pdf).
- Korošec, V. (2010). *Predlog UTD v Sloveniji – zakaj in kako? Delovni zvezek, XIX (6)*. Pridobljeno na [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/dz/2010/dz06-10.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2010/dz06-10.pdf).
- Korošec, V. (2019). Otroški UTD (scenarij in mikrosimulacija za Belgijo). V S. Dragoš (ur.), *Enostavna ideja. Univerzalni temeljni dohodek* (str.111-131). Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- Kralj, A. in Renner, T. (2019). Daj nam danes naš vsakdanji kruh...za drugo bomo poskrbele same. V Dragoš, S. (ur.), *Enostavna ideja. Univerzalni temeljni dohodek* (str. 86-111). Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- Kržan, M. (2012). Marshallov prispevek k integralni sociološki teoriji državljanstva. V T. H. Marshall, *Državljanstvo, razred in socialna država* (str. 211-228). Ljubljana: Založba Sophia.
- Marshall T. H. (2012). *Državljanstvo, razred in socialna država*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Mencinger, J. (2015). The Revenue Side of a Universal Basic Income in the EU and euro area. *Danube: law and economic review*. 6(3), 159-174.
- Mencinger, J. (2017). Universal Basic Income and Helicopter Money. *Basic Income Studies*. 12(2), 1-8.
- Mencinger, J. (2019). Prihodkovna stran UTD v EU in EMU.V Dragoš, S. (ur.) *Enostavna ideja. Univerzalni temeljni dohodek* (str. 13-26). Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
- Ministero del lavoro e politiche sociali. (2019). *Reddito di cittadinanza*. Pridobljeno na <https://www.redditicittadinanza.gov.it/>.
- Ministero del lavoro e politiche sociali (2021). *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*.Ottobre 2021.
- Močnik, R. (2021). Časi jugoslovanskega leta 1968. V Juvan, M. (ur.) *Med majem '68 in novembrom '89: transformacije sveta, literature in teorije* (str. 95-113). Ljubljana: Založba ZRC. Studia litteraria.
- Nadotti, C. (4. 3. 2021). Istat: in Italia nel 2020 un milione in piu di persone in poverta assoluta. L'aumento maggiore al Nord. *La Repubblica*.
- Olin Wright, E. (2020). *Kako biti antikapitalist v 21. stoletju*. Ljubljana: OPRO, Zavod za aplikativne študije.
- Peršin, P. (29. 1. 2022). Dolga pot v demokracijo. *Delo, Sobotna priloga*, str.6.
- Popović, D. (2016). *Onstran ideologije dela in ideja univerzalnega temeljnega dohodka*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Pridobljeno na <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=84651>.
- Pribac, I. (ur.). (2004). *Brezplačno kosilo za vse. Predlog univerzalnega temeljnega dohodka*. Ljubljana: Založba Krtina.
- Pribac, I. in Korošec, V. (ur.). (2011). *UTD v Sloveniji. Premisleki, stališča, dokumenti*. Ljubljana: Krtina.
- Sgritta, G. (2019). *Il reddito di cittadinanza*. Politiche Sociali. Fascicolo 1, gennaio-aprile.
- Sgritta, G. (2020). *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*. Politiche Sociali, N. 1. Str. 39-56.
- Statistični urad Republike Slovenije (2018). Mednarodni dan mladih. Pridobljeno na <https://www.stat.si/statweb/News/Index/7570>.
- Štaudohar, I. (11. 8. 2018). Išče se vodovodar. Zakaj je dobro, če v trgovini spregledate učinkovite avtomatske blagajne in se raje postavite v vrsto k blagajničarki? *Delo, Sobotna priloga*, str. 32
- Van Parijs, Ph. (2004). Temeljni dohodek za vse. V I. Pribac (ur.). *Brezplačno kosilo za vse* (str. 19-41). Ljubljana: Krtina.
- Wallerstein, I., Zukin, S. (1989): 1968. Revolution in the World-system. Thesis and Queries. *Theory and Society*, 18(4), 431-449.
- Wallerstein, I. (1999). *Utopistike. Dediščina sociologije*. Ljubljana: \*cf.
- Wallerstein, I. (2006). *Uvod v analizo svetovnih-sistemov*. Ljubljana: \*cf.
- Wallerstein, I., Collins, R., Mann, M., Derluguian, G., in Calhoun, C. (2013). *Ali ima kapitalizem prihodnost?* Ljubljana: \*cf.



# NESTANDARDNE OBLIKE DELA, PREKARNOST IN REVŠČINA

DARJA SENČUR PEČEK

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija  
darja.sencur-pecek@um.si

**Sinopsis** Prispevek obravnava povezanost pojavov revščine, prekarnosti in nestandardnih oblik dela. Uvodoma je predstavljen pojem revščine zaposlenih in izpostavljena oblika (oziroma značilnosti) zaposlitve, kot dejavnik tveganja zanjo. Nato je opredeljen pojem prekarnost oziroma kriteriji, po katerih se presoja tveganje prekarnosti. To je praviloma večje v primeru nestandardnih oblik dela. V nadaljevanju prispevka so v Sloveniji uveljavljene nestandardne oblike dela (pogodba o zaposlitvi za določen čas, pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, študentsko delo, začasno agencijsko delo, prikrita delovna razmerja) analizirane z vidika sedmih področij tveganja prekarnosti. Pri tem je upoštevana zakonska ureditev navedenih oblik dela, pa tudi njihovo uveljavljanje v praksi. V prispevku se ugotavlja, da bodo za odpravo in preprečevanje prekarnosti v Sloveniji potrebni ukrepi na različnih področjih, predvsem pa na področju delovnega prava in socialne varnosti. Pri tem bi bilo smiselno slediti predlogom ukrepov, ki izhajajo iz projekta MAPA. Odpravljanje prekarnosti bo pomenilo tudi zmanjšanje revščine.

**Ključne besede:**

nestandardne  
oblike dela,  
prekarnost,  
revščina,  
delovno razmerje,  
dostojno delo

# NON-STANDARD FORMS OF WORK, PRECARIOUSNESS AND IN-WORK POVERTY

DARJA SENČUR PEČEK

University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia  
darja.sencur-peccek@um.si

**Abstract** The article deals with the interconnection of poverty, precariousness and non-standard forms of work. As a preliminary point, the concept of poverty of employees is presented, highlighting the form (or characteristics) of employment as a risk factor for it. Further on, the concept of precariousness or criteria according to which the risk of precariousness is assessed are defined. This risk is generally higher in case of non-standard forms of work. In the continuation of the article, the non-standard forms of work established in Slovenia (fixed-term employment contract, part-time employment contract, student work, temporary agency work, disguised employment relationships) are analysed from the perspective of seven areas of risk of precariousness. The legal regulations of the listed forms of work are taken into account as well as their enforcement in practice. It is established that the elimination and prevention of precariousness in Slovenia will require measures in various fields, especially in the field of labour law and social security. In this regard, it would make sense to follow the proposed measures arising from the MAPA project. Eliminating precariousness will also reduce poverty.

**Keywords:**  
non-standard  
forms of work,  
precariousness,  
poverty,  
employment  
relationship,  
decent work

## 1 Uvod

Čeprav se revščina praviloma povezuje z nezaposlenostjo, so tudi osebe, ki opravljajo delo (oziroma so v delovnem razmerju), lahko izpostavljene tveganju revščine. Z izrazom revni zaposleni (*working poor*) se tako, v okviru Mednarodne organizacije dela (MOD), opredeljujejo zaposleni, ki živijo v gospodinjstvu, ki je pod sprejeto mejo revščine (ILO, 2021). V okviru Evropske unije (EU) se v tej zvezi uporablja tudi izraz revščina zaposlenih (*in-work poverty*) (Peña-Casas, Ghailani, Spasova in Vanhercke, 2019; Eurofound, 2017), tveganje zanjo pa se od leta 2003 meri z enotnim kazalnikom. Tveganju revščine zaposlenih so tako izpostavljeni vsi prebivalci EU (v starosti med 18 in 64 let), ki so bili vsaj šest mesecev v koledarskem letu zaposleni (bodisi v delovnem razmerju ali samozaposleni), živijo pa v gospodinjstvu, v katerem je letni razpoložljivi dohodek gospodinjstva pod 60% povprečnega dohodka gospodinjstva v državi (ob upoštevanju socialnih transferjev) (Eurostat, n.d.).

Leta 2017 je v EU 9,4 % vseh zaposlenih (20,5 milijona oseb) sodilo v skupino zaposlenih revnih. Revščina zaposlenih v mnogih državah EU še vedno narašča. Podatki tudi kažejo, da je tveganje revščine bistveno večje pri delavcih z določenimi značilnostmi in značilnostmi njihovih gospodinjstev (Peña-Casas et al., 2019, str. 14). Poleg osebnih značilnosti delavcev (spol, starost, izobrazba, država rojstva) in značilnosti njihovih gospodinjstev (število družinskih članov z dohodkom, število odvisnih družinskih članov) so pomemben dejavnik tveganja tudi značilnosti njihove zaposlitve. Tako iz raziskav izhaja, da je tveganje revščine večje pri samozaposlenih (še posebej pri tistih, ki sami ne zaposlujejo) in zaposlenih v nestandardnih oblikah zaposlitve, kot je (predvsem neprostovoljna) zaposlitev s krajšim delovnim časom in začasne zaposlitve (Eurofound, 2017, str. 8; Peña-Casas et al., 2019, str. 30 in nasl.).<sup>1</sup> Tudi v okviru MOD se ugotavlja, da so med razlogi za revščino zaposlenih nizki prihodki in slabi delovni pogoji (ILOSTAT, 2019).

---

<sup>1</sup> V letu 2017 je bilo na ravni EU tveganje revščine trikrat višje za samozaposlene v primerjavi z zaposlenimi, prav tako je bilo skoraj trikrat višje za zaposlene z začasnimi pogodbami v primerjavi s tistimi za nedoločen čas in dvakrat višje za zaposlene s krajšim delovnim časom v primerjavi z zaposlenimi za polni delovni čas.

Slabo plačane, negotove in z neugodnimi delovnimi pogoji povezane zaposlitve, ki se označujejo tudi kot prekarne, so torej eden od dejavnikov, ki vplivajo na revščino. Povezavo med prekarnostjo zaposlitve in tveganjem revščine izpostavljajo različne študije (na primer EAPN, 2020, str. 26), tudi za Slovenijo (EAPN Slovenija, 2020, str. 7; Kanjuo Mrčela in Ignjatovič, 2015, str. 373).<sup>2</sup>

Ob zavedanju kompleksnosti problematike prekarosti dela in njenega vpliva na posameznike in družbo, se prispevek omejuje na delovnopравни vidik problematike. Po prikazu problema opredelitve pojma prekarosti in predstavitvi najbolj razširjenih nestandardnih oblik dela v Sloveniji, so v prispevku obravnavane posamezne nestandardne oblike dela v Sloveniji z vidika tveganja za prekarost in nakazani možni delovnopравни ukrepi za odpravljanje prekarosti.

## 2 Pojem prekarosti

Prekarost ni pravni pojem, saj ga praviloma ne opredeljujejo niti mednarodni niti nacionalni pravni akti. V splošni rabi se je v zadnjih letih pridevnik prekaren uveljavil za označevanje negotovih, navadno slabo plačanih, začasnih zaposlitev oziroma delavcev v takšnih zaposlitvah (»Fran«, 2014). V strokovni in akademski literaturi se prekarost opredeljuje z uporabo različnih kriterijev.

Širša akademska razprava o prekarnem delu se je razvila v povezavi z razvojem in širjenjem nestandardnih, atipičnih oblik dela, od osemdesetih let prejšnjega stoletja naprej. Nekateri avtorji tako opredeljujejo prekarno delo kot delo, ki odstopa od normativnega modela standardnega delovnega razmerja in je slabo plačano ter ne omogoča vzdrževanja gospodinjstva (Fudge in Owens, 2006). Večina novjših opredelitev prekarnega dela v akademskih člankih, ki jih povzemajo tudi različne novejše raziskave, poročila in študije, opravljene v okviru MOD in EU izhaja iz ugotovitve, da nestandardne oblike dela niso prekarne same po sebi, prav tako standardno delovno razmerje ni nujno varno, stabilno in povezano z dostojnimi delovnimi pogoji (Fudge in McCann, 2015, str. 17; Kountouris, 2012, str. 26; ILO, 2016, str. 18). Tako standardna kot nestandardne oblike dela so lahko prekarne, pri čemer pa je pri delavcih, ki delajo v nestandardnih oblikah dela, tveganje prekarosti večje (ILO, 2016, str. XXIII). Prekarnega dela tako ne opredeljujejo kot določene

---

<sup>2</sup> Posebej velikemu tveganju revščine so v Sloveniji izpostavljeni samozaposleni, prav tako se je nadpovprečno povečalo tveganje revščine pri zaposlenih s krajšim delovnim časom (Peña-Casas et al., 2019, str. 31, 37).

oblike dela oziroma zaposlitve, ampak opredeljujejo (delno različne) dejavnike, ki vplivajo na to, da določeno delo je oziroma postane prekarno.

Začetek tega, multidimenzionalnega pristopa k opredeljevanju prekarnosti, je mogoče najti pri Rodgersu, ki navaja, da koncept prekarnega dela presega obliko zaposlitve in zajema vrsto dejavnikov, ki prispevajo k temu, da je v določeni obliki zaposlitve delavec izpostavljen zaposlitveni negotovosti, pomanjkanju pravne in sindikalne zaščite ter socialni in ekonomski ranljivosti (Rodgers, 1989). Te dejavnike razvršča v štiri skupine, t.i. dimenzije prekarnosti. Prva se nanaša na stopnjo gotovosti nadaljevanja zaposlitve, druga na nadzor nad delovnimi pogoji, tretja na stopnjo pravne zaščite in četrta na nivo plačila za delo.

Standing je uvedel pojem prekariata, vanj pa po njegovem sodijo ljudje, ki delo opravljajo ob odsotnosti sedmih oblik varnosti. Te se nanašajo na trg dela (na zagotovitev možnosti pridobitve odplačnega dela), zaposlitev (ustrezna ureditev zaposlovanja in odpuščanja), delovno mesto (ohranitev delovnega mesta, možnost napredovanja), obnavljanje delovnih sposobnosti (preko pripravništva, možnosti usposabljanja), prihodek (stalen, ustrezen prihodek, zagotovljen preko minimalne plače, sistema socialne varnosti, ustrezne obdavčitve) in zastopništvo (na primer preko neodvisnih sindikatov s pravico do stavke) (Standing, 2011).

Kountouris opredeljuje pet ključnih pravnih dejavnikov prekarnosti (Kountouris, 2012). To so prekarnost glede na imigrantski status, na zaposlitveni status, časovna prekarnost, dohodkovna prekarnost in organizacijska prekarnost. Prvi se nanaša na pravno možnost oziroma nemožnost imigrantov (beguncev, nezakonitih migrantov itd.), da se vključijo v (stabilno, redno) zaposlitev v tuji državi. Drugi se nanaša na pravno opredelitev določene oblike dela v pravnem sistemu (kot delovno razmerje, kot samozaposlitev, kot delo na črno), od česar je odvisen obseg delovne in socialne zaščite delavca. Tretji dejavnik prekarnosti je časovna negotovost ali časovna omejenost razmerja v zvezi z delom, ki se kaže v različnih pojavnih oblikah (kot pogodbeno razmerje za določen čas, kot delo s krajšim delovnim časom, kot razmerje, ki je sicer sklenjeno za nedoločen čas in s polnim delovnim časom, a ga je mogoče kadarkoli odpovedati, pa tudi kot razmerje, v katerem delavec nima vpliva na trajanje svojega delovnega časa, t.i. delo na poziv). Dohodkovna prekarnost, po

mnenju Kountourisa, posega v samo bistvo problema prekarnosti,<sup>3</sup> njene pravne značilnosti pa so odsotnost zagotovitve ustrezne minimalne plače, odsotnost pravne zaščite plačila za delo pa tudi vezanost višine plače na prihodek (donos) oziroma storilnost delavca ali podjetja. Peti dejavnik se nanaša na delodajalčevo možnost, da enostransko spreminja delavčeve pogoje dela (razporeditev delovnega časa itd.).

Tudi študija, opravljena na zahtevo Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve Evropskega parlamenta (Broughton et al., 2016), uporablja pri definiranju prekarnega dela in merjenju njegovega obsega multidimenzionalni pristop.<sup>4</sup> Ta temelji na ugotavljanju tveganja prekarnosti za posameznike, ki delo opravljajo v različnih oblikah zaposlitvenih razmerij (tako v standardnih kot nestandardnih). Pri tem so upoštevani naslednji pokazatelji: revščina v zvezi z delom in nizko plačilo, pravice iz socialne varnosti, pravice v zvezi z delom, stres in zdravje pri delu, razvoj kariere in usposabljanje, nizki nivo kolektivnih pravic.

V študiji MOD »Non-standard employment around the world« (2016), ki tudi izhaja iz ugotovitve, da se izraz prekarnost nanaša na značilnosti določenega dela, in ne na pogodbeno obliko, so posamezne nestandardne oblike dela analizirane z vidika sedmih področij potencialne negotovosti (MOD, 2016, str. 19-20). Ta področja so: zaposlitev (tveganje izgube zaposlitve), prihodki (ki so lahko prenizki ali negotovi, kadar je negotovo trajanje zaposlitve), delovni čas (ki je lahko zelo kratek, tako da ne omogoča zadostnih prihodkov, predolg ali nepredvidljiv), varnost in zdravje pri delu, pravice iz sistema socialne varnosti, usposabljanje in delavska zastopništva (ter druge temeljne pravice v zvezi z delom).

Navedeni kriteriji MOD so bili pri analizi tveganja prekarnosti v Sloveniji upoštevani tudi v ciljnem raziskovalnem projektu MAPA: multidisciplinarna analiza prekarnega dela: pravni, ekonomski, socialni in zdravstveni vidiki. V navedenem projektu se s pojmom prekarnega dela označuje »vsakršno delo, pri katerem obstajajo negotovosti (dohodkovna in/ali zaposlitvena negotovost v kombinaciji z drugimi negotovostmi glede delovnega in/ali socialnopravnega položaja delavca), pri čemer negotovost ni

---

<sup>3</sup> Tudi če gre za razmerje, pri katerem so podani nekateri dejavniki prekarnosti, si delavec, ki pridobiva ustrezen in stabilen dohodek, v tem razmerju lahko zagotovi ustrezno existenco (na primer svetovalec, ki dela s krajšim delovnim časom za veliko plačilo). Po drugi strani pa si je delavec v delovnem razmerju za nedoločen čas, s polnim delovnim časom, ki ne prejema dostojnega plačila, ne more zagotoviti. (Kountouris, 2012, str. 32).

<sup>4</sup> Ta temelji na uporabi elementov predhodnih pristopov, po katerih je tveganje prekarnosti odvisno od vrste pogodbene oblike, od tega, ali je imel delavec izbiro (na primer neprostovoljni krajši delovni čas) in od kvalitete dela. (Broughton, 2016, str. 21 in 22).



rezultat delavčeve svobodne izbire (ni zelena oziroma prostovoljna), hkrati pa je tako intenzivna, da ogroža delavčevo dostojno delo in dostojno življenje.« (Kresal Šoltes, Strban in Domadenik, 2020, str. 10).

Iz navedenega izhaja, da se prekarnost (tveganje za prekarnost, stopnja tveganja prekarnosti) ugotavlja na tak način, da se posamezne oblike dela presojajo v razmerju do ustreznega, dobrega, dostojnega dela. Prekarno je tisto delo, ki glede na različne kriterije ni dobro, dostojno delo. Evropski parlament v svoji resoluciji tako zavzema stališče, da »prekarna zaposlitev pomeni vse zaposlitve, pri katerih niso upoštevani evropski in nacionalni standardi in zakonodaja in/ali ki ne zagotavljajo zadostnih sredstev za dostojno življenje ali ustrezne socialne zaščite«. <sup>5</sup>

Pri tem (v točki N resolucije) poudarja, da je opredelitev dobrega dela (praviloma je to standardno delovno razmerje) odvisna od nacionalne ureditve oziroma nacionalno uveljavljenih standardov. Prav tako so različno urejene in v praksi uveljavljene nestandardne oblike dela v posameznih državah. Opredelitev določenega dela kot prekarnega je, tudi ob uporabi istih kriterijev, v veliki meri odvisna od pravne ureditve in situacije na trgu dela v posamezni državi (Fudge in McCann, 2015, str. 17; Kountouris, 2012, str. 26; Grimshaw et al., 2016, str. 28; Broughton, 2016, str. 21).

### **3 Nestandardne oblike dela in prekarnost v Sloveniji**

#### **3.1 Nestandardne oblike dela v Sloveniji**

V zadnjih desetletjih smo priče velikim tehnološkim, organizacijskim in demografskim spremembam (Eurofound, 2016, str. 13; ILO, 2016, str. 47). Med njimi kaže izpostaviti kontinuirano rast storitvenega sektorja (na račun industrije in kmetijstva). Ker so potrebe po storitvah pogosto spremenljive in jih ni mogoče predvideti, delodajalci težijo k vedno bolj prožni organizaciji dela in po vključevanju dela delavcev "na zahtevo". Po drugi strani pa se je z globalizacijo (kot posledico sodobnih in cenejših komunikacijskih poti) tudi industrijski sektor soočil z večjo konkurenco, zahtevami po nižanju stroškov in po hitrejšem prilagajanju trgu. Vse to se odraža tudi na urejanju pogodbenih razmerij med delodajalci in osebami, ki zanje opravljajo delo. Poleg delavcev (med katerimi je vedno več takih, ki delo opravljajo

---

<sup>5</sup> Delovni pogoji in prekarna zaposlitev, Resolucija Evropskega parlamenta z dne 4. julija 2017 o delovnih pogojih in prekarni zaposlitvi (2016/2221(INI)), točka 8.

na podlagi atipičnih pogodb o zaposlitvi), so to vedno bolj tudi druge osebe, ki jih delodajalci (na različnih pravnih podlagah) vključujejo v svoje delovne procese. Dejstvo je, da mednarodna in nacionalna delovnopravna pravila veljajo samo za osebe, ki delo opravljajo v delovnem razmerju. Osebe, ki delo opravljajo na drugih pravnih podlagah, tega varstva niso deležne, pa čeprav delo pogosto opravljajo v odvisnem razmerju z delodajalcem. To je večkrat tudi razlog za nadomeščanje pogodb o zaposlitvi z različnimi drugimi pogodbenimi oblikami.

Slovenska zakonodaja dopušča različne oblike odplačnega opravljanja dela za delodajalca oziroma naročnika (Senčur Peček, 2013). V praksi najbolj uveljavljene nestandardne oblike dela so, poleg nekaterih atipičnih pogodb o zaposlitvi (pogodba o zaposlitvi za določen čas in pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom), tudi začasno agencijsko delo ter delo na podlagi pogodb civilnega in gospodarskega prava (študentsko delo, delo na podlagi podjemnih pogodb in delo samostojnih podjetnikov), pri katerih gre pogosto za prikrito delovno razmerje ali ekonomsko odvisno delo (Breznik, 2012-2013).

Po podatkih Statističnega urada RS<sup>6</sup> je bila leta 2021 v Sloveniji večina delovno aktivnih oseb v delovnem razmerju (799 000 oseb),<sup>7</sup> medtem ko je bilo samozaposlenih 119 000 oseb.<sup>8</sup> 28 000 oseb je delalo preko študentskega servisa, 9000 pa v drugih oblikah dela (na primer na podlagi podjemnih pogodb, na podlagi pogodb o občasnem in začasnem delu upokojencev itd.). SURS tudi navaja, da se je tako število samozaposlenih kot obseg študentskega dela v letu 2021 vrnil na raven pred epidemijo. Podatkov o številu agencijskih delavcev v tej tabeli ni.

Iz različnih analiz in raziskav (Kanjuo Mrčela in Ignjatovič, 2015; Grimshaw at al., 2016; Broughton, 2016; ILO, 2016; Breznik in Čehovin Zajc, 2021) je mogoče izluščiti tudi jasne trende glede deleža nestandardnih oblik zaposlitve v Sloveniji. V zadnjih desetih oz. petnajstih letih se je delež delavcev zmanjšal, povečal pa se je delež samozaposlenih oseb.<sup>9</sup> Vedno pomembnejši del zaposlenih predstavljajo t.i.

---

<sup>6</sup> Statistični urad Republike Slovenije, Aktivno in neaktivno prebivalstvo, Slovenija, 2021. Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10259>

<sup>7</sup> Med temi je bilo 64.000 zaposlenih za določen čas.

<sup>8</sup> Prevladujejo delavci v t.i. rednem delovnem razmerju (za nedoločen čas, s polnim delovnim časom), 94 000 delavcev je bilo zaposlenih za določen čas, 105 000 pa s krajšim delovnim časom.

<sup>9</sup> Na izrazit porast samozaposlenih opozarja tudi SURS (Aktivno in neaktivno prebivalstvo, Slovenija, 2018). Pridobljeno na <https://www.stat.si/statweb/News/Index/8051>

agencijski delavci.<sup>10</sup> Delež študentskega dela ostaja stabilen (okrog 3% delovno aktivnega prebivalstva). Spreminja pa se struktura pogodb o zaposlitvi. Medtem ko je v preteklosti naraščal delež pogodb o zaposlitvi za določen čas, se je sedaj ustalil. Zelo hitro pa narašča delež delavcev, ki (pogosto neprostoovoljno) delajo s krajšim delovnim časom.<sup>11</sup>

Čeprav je tudi standardno delovno razmerje izpostavljeno tveganju prekarnosti,<sup>12</sup> je to tveganje pri nestandardnih oblikah dela dosti višje. Tudi zato se v javnosti zaposleni v teh oblikah dela predstavljajo kot »obrazi prekarnega dela«,<sup>13</sup> SURS pa podatke o številu oseb, ki delo opravljajo v nekaterih od teh oblik dela, posebej prikazuje kot podatke o prekarne delu.<sup>14</sup> Kakšno je tveganje prekarnosti pri posameznih nestandardnih oblikah dela v Sloveniji, je v nadaljevanju prispevka obravnavano ob upoštevanju sedmih področij oziroma dejavnikov tveganja prekarnosti, kot izhaja iz študije MOD iz leta 2016 (varnost zaposlitve, prihodki, delovni čas, varnost in zdravje pri delu, pravice iz sistema socialne varnosti, usposabljanje in delavska zastopništva).

## 3.2 Začasno delo

### 3.2.1 Splošno

Zahteva delodajalcev po večji prožnosti se pogosto nanaša na možnost čim enostavnejšega prilagajanja števila delavcev potrebam delovnega procesa. V okviru delovnega razmerja takšno prožnost zagotavlja le pogodba o zaposlitvi za določen čas. Poleg nje so v posameznih pravnih sistemih urejene tudi različne oblike občasnih in začasnih del (t.i. casual work), namenjene kratkotrajnemu opravljanju dela izven delovnega razmerja (ILO, 2016, str. 7). V Sloveniji sta to predvsem študentsko delo in začasno in občasno delo upokojujencev. Začasno potrebo po delu

---

<sup>10</sup> Po podatkih Eurostat so leta 2016 agencijski delavci v RS predstavljali 5,2% vseh zaposlenih (kar je bil najvišji delež v državah članicah EU). (Redek, et al., 2017, str. 31).

<sup>11</sup> V Sloveniji je ta delež sicer še vedno pod evropskim povprečjem, a v zadnjih letih raste hitreje kot v EU.

<sup>12</sup> Še posebej plačni prekarnosti (Kountouris, 2012, str. 32).

<sup>13</sup> Gre za projekt Gibanja za dostojno delo in socialno družbo, v katerem so predstavljene različne oblike prekarne delo, z namenom ozavestiti prekarne delavce o njihovem položaju in pravicah. Dostopno na <http://dostojno-delo.si/?p=1300>.

<sup>14</sup> Glej <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/11016/slo-dan-dostojnega-dela.pdf>

delodajalci včasih zapolnijo tudi s sklenitvijo podjemne ali avtorske pogodbe,<sup>15</sup> pri katerih pogosto prihaja do prikritih delovnih razmerij.<sup>16</sup>

### 3.2.2 Pogodba o zaposlitvi za določen čas

Slovenski Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)<sup>17</sup> pri ureditvi pogodbe o zaposlitvi za določen čas sledi Direktivi 1999/70/ES,<sup>18</sup> ki temelji na načelu nediskriminacije. Delavci, ki so zaposleni za določen čas, glede pogojev zaposlitve ne smerjo biti obravnavani manj ugodno kot primerljivi delavci, ki delajo po pogodbi o zaposlitvi za nedoločen čas, razen kjer je različno obravnavanje upravičeno iz objektivnih razlogov. Plače, delovni čas in drugi pogoji dela bi torej morali biti enaki kot jih imajo delavci, ki so zaposleni za nedoločen čas.

V praksi so delavci v delovnem razmerju za določen čas kljub temu pogosto izpostavljeni tveganju prekarosti v zvezi z delovnimi pogoji, predvsem s plačilom.<sup>19</sup> Nekateri raziskave kažejo, da imajo delavci za določen čas v EU (15% oziroma celo 19% ) nižjo plačo od tistih za nedoločen čas (Broughton, 2016, str. 104-105), za Slovenijo pa, da je bilo kar 49,3% delavcev s pogodbo o zaposlitvi za določen čas v najnižjih dveh dohodkovnih decilih (Grimshaw et al., 2016, str. 197).

Tudi glede varnosti in zdravja pri delu in pravice do usposabljanja velja načelo enake obravnave. Slovenski ZDR-1 (v 2. odstavku 45. člena) v tej zvezi nalaga delodajalcu posebno obveznost, da strokovnega delavca oziroma strokovno službo, ki opravlja naloge na področju varnosti in zdravja pri delu obvesti o zaposlitvi delavcev za določen čas. Razlog za takšno ureditev je v ugotovitvah mednarodnih raziskav, da so delavci za določen čas (pa tudi agencijski in drugi delavci v nestandardnih oblikah zaposlitve) pogosto slabše vključeni v ukrepe v zvezi z varnim delom, pa tudi v druge oblike usposabljanja,<sup>20</sup> da torej zanje obstaja tveganje prekarosti na teh dveh področjih.

---

<sup>15</sup> Nobena od teh pogodb civilnega prava ne more biti pravna podlaga za trajnejše, odvisno opravljanje dela, v katerem obstajajo elementi delovnega razmerja (glej drugi odstavek 13. člena ZDR-1).

<sup>16</sup> Glej poglavje 3.5.2.

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 21/2013 s spremembami in dopolnitvami.

<sup>18</sup> Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, UL L 175, 10.7.1999, strani 43-48.

<sup>19</sup> V tej zvezi študije navajajo srednje tveganje prekarosti (ILO, 2016, str. 224; Broughton, 2016, str. 110, Eichhorst in Tobsch, 2017, str. 18). ILO, 2016 tudi glede ostalih področij pri pogodbah za določen čas ugotavlja srednje tveganje prekarosti.

<sup>20</sup> Čeprav Direktiva 1999/70/ES posebej nalaga delodajalcem obveznost, da tem delavcem omogoči kar najširši dostop do usposabljanja za izboljšanje njihove strokovnosti, poklicnega razvoja in mobilnosti, slovenski ZDR-1 v tej zvezi nima posebnih določb.

Direktiva 1999/70/ES posebej poudarja, da se morajo delavci, zaposleni za določen čas, upoštevati pri izračunu praga, ki je v nacionalni zakonodaji določen za oblikovanje predstavniškega organa delavcev. V slovenski zakonodaji glede tega ni posebnih določb. Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU)<sup>21</sup> pri določanju pogojev za oblikovanje sveta delavcev uporablja izraz »delavec«, ki zajema vse delavce, tudi tiste, ki so sklenili pogodbo za določen čas. Enako velja glede sindikalnega organiziranja, sodelovanja v stavki in pri drugih kolektivnih pravicah. Vprašanje pa je, ali so v praksi delavci, zaposleni za določen čas izvoljeni v svet delavcev, ali se upajo udeležiti stavke, pa tudi, ali se vključujejo v sindikate. Študije kažejo, da se delavci, ki so zaposleni za določen čas (pa tudi tisti na drugih nestandardnih pogodbah o zaposlitvi), praviloma slabše vključujejo v sindikalno delovanje (Eurofound, 2010, str. 13; ILO, 2016, str. 209).

Bistvena značilnost pogodbe o zaposlitvi za določen čas se nanaša na način njenega prenehanja. Medtem ko ZDR-1 delavca, zaposlenega za nedoločen čas, varuje pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s tem, da mora delodajalec dokazati enega od zakonsko predvidenih razlogov in izpolniti vrsto postopkovnih zahtev, pa tudi s posebnim varstvom nekaterih kategorij delavcev pred odpovedjo, pogodba o zaposlitvi za določen čas preneha z iztekom časa, po samem zakonu. Do tega pride ne da bi moral delodajalec karkoli storiti in ne glede na okoliščine na strani delavca (tudi če je ta v bolniškem staležu, če je delavka noseča itd.). Delavec je tako ves čas trajanja pogodbe o zaposlitvi za določen čas izpostavljen tveganju izgube zaposlitve in v negotovosti, ali bo po izteku pogodbe našel novo zaposlitev.

V primeru krajšega trajanja pogodbe o zaposlitvi je delavec soočen tudi s problemom izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do nadomestila iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti (pa tudi nekaterih drugih pravic iz socialnih zavarovanj).<sup>22</sup> Kot kažejo raziskave (Broughton, 2016, str. 98; Grimshaw et al., 2017, str. 192), je bila približno četrtnina pogodb o zaposlitvi za določen čas v RS sklenjena za obdobje do 3 mesecev, nadaljnjih 16-20 % pa za 4 oz. 6 mesecev.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Uradni list RS, št. 52/2007 – ZSDU UPB1.

<sup>22</sup> Kot izhaja iz 59. člena Zakona o urejanju trga dela (ZUTD, Uradni list RS, št. 80/10 spremembami in dopolnitvami) je za pridobitev pravice do nadomestila potrebnih 10 (oziroma 6) mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 24 mesecih.

<sup>23</sup> Po podatkih Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180209-1>) je leta 2016 v Sloveniji 4,5% vseh zaposlenih delalo na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki ni presegala 3 mesece (kar je peti najvišji delež v EU).

Tako Direktiva 1999/70/ES kot slovenski ZDR-1 (prvi odstavek 12. člena) izhajata iz tega, da je pogodba o zaposlitvi za določen čas zgolj izjema, medtem ko je pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas pravilo. ZDR-1, v skladu z direktivo, tudi spodbuja prehod delavcev iz zaposlitve za določen čas v zaposlitev za nedoločen čas.<sup>24</sup> Kljub temu do tega pogosto ne pride, delavci, ki so za določen čas večinoma zaposleni zato, ker ne dobijo zaposlitve za nedoločen čas,<sup>25</sup> pa obtičijo v tej nestandardni obliki zaposlitve.<sup>26</sup> V teh primerih zlorabe instituta pogodbe o zaposlitvi za določen čas, je tveganje prekamnosti, glede več prej omenjenih kazalnikov, zelo visoko.

### 3.2.3 Začasno in občasno delo dijakov in študentov

Začasno in občasno delo študentov in dijakov (t.i. študentsko delo)<sup>27</sup> lahko opravljajo samo osebe s statusom dijaka ali študenta in to na podlagi posebne napotnice, ki jo izda posrednik (praviloma študentski servis).

Delodajalec lahko zelo enostavno vključi študenta v delovni proces za dogovorjeno obdobje, prav tako ga lahko zelo enostavno (tudi predčasno) odslovi (brez razloga, na enostaven način, brez stroškov). Osebe, ki delo opravljajo preko študentske napotnice so tako izpostavljene visokemu tveganju izgube te zaposlitve, prav tako nimajo zagotovil glede prehoda v redno zaposlitev (še posebej, če delo, ki ga opravljajo, ni povezano z njihovim študijskim področjem).<sup>28</sup>

Čeprav študentsko delo ni delovno razmerje, se študentom, ki opravljajo delo na tej podlagi, priznava omejeno delovnopravno varstvo.<sup>29</sup> Tudi zanje namreč veljajo določbe ZDR-1 o prepovedi diskriminacije, spolnega in drugega nadlegovanja in trpinčenja, enaki obravnavi glede na spol, delovnem času, odmorih in počitkih, posebnem varstvu delavcev, ki še niso dopolnili 18 let starosti in o odškodninski

---

<sup>24</sup> Z obveznostjo delodajalcev, da te delavce obvestijo o prostem delovnem mestu za nedoločen čas (glej četrty odstavek 25. člena), pa tudi z možnostjo, da se delavca, zaposlenega za določen čas brez objave zaposli za nedoločen čas (glej peto alinejo prvega odstavka 26. člena).

<sup>25</sup> V Sloveniji je bilo po podatkih za leto 2016 takšnih okrog 60% delavcev, zaposlenih za določen čas (Grimshaw et al. 2016, str. 193, Redek et al, 2017, str. 30).

<sup>26</sup> Na problem sklepanja pogodb o zaposlitvi, tudi v primeru trajne potrebe po delu, je dalj časa opozarjala teorija (Kresal, 2008), zakonodajalec pa ga je naslovil s spremembami ZDR-1 in ZUTD v letu 2013. Kljub temu problem ostaja.

<sup>27</sup> Pravno podlago za opravljanje tega dela še vedno predstavljajo določbe 5. do 8. člena Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, Uradni list RS, št. 107/2006 (ZZZPB UPB1). Gre za predpis, ki je bil sicer razveljavljen in nadomeščen z ZUTD (razen navedenih določb).

<sup>28</sup> Franca (2019) ocenjuje, da je glede varnosti zaposlitve, usposabljanja in zastopanja njihovih interesov tveganje prekamnosti pri študentskem delu visoko, glede plačila za delo, delovnega časa, varnosti in zdravja pri delu te socialne varnosti pa srednje.

<sup>29</sup> To izrecno določata sedmi odstavek 211. člena ZDR-1 in 27a. člen ZUTD.

odgovornosti, prav tako pa veljajo določbe predpisov, ki urejajo varnost in zdravje pri delu. Zakonsko je določena tudi minimalna urna postavka, ki od 15. 1. 2022 naprej znaša 6,17 eura bruto. Za morebitne spore med delodajalcem in dijakom/študentom v zvezi z opravljanjem tega dela je pristojno delovno sodišče.<sup>30</sup> Na splošno sicer njihov položaj ni izenačen s položajem delavcev. Delavci dajejo delodajalcu svoje delo na razpolago trajno ter izključno njim, s tem si zagotavljajo svojo eksistenco, delovno pravo pa celovito varuje njihov položaj. Za študente opravljanje občasnega in začasnega dela ni njihova glavna dejavnost. Pravni položaj študentov je tako urejen z drugimi predpisi (ne v okviru delovnega prava).

Študenti so, kljub zagotovitvi minimalne urne postavke pri plačilu, izpostavljeni določenemu tveganju prekarosti. Praviloma v praksi plačilo ni višje od minimalne postavke, poleg tega študenti niso upravičeni do drugih prejemkov (dodatki za manj ugodne pogoje dela, povračilo stroškov v zvezi z delom, regres, itd.)

V zvezi z delovnim časom so študenti sicer zakonsko izenačeni z delavci, v praksi pa so izpostavljeni tveganju prekarosti, saj pogosto delajo v manj ugodnem delovnem času (nedelja, itd.), in to brez plačila dodatka za to delo; imajo dolge delovnike (preko dopustnega maksimuma), pogosto se jim ne zagotavlja odmora.<sup>31</sup>

Čeprav delodajalce, glede zagotavljanja varnega in zdravega dela študentov, zavezujejo isti predpisi kot veljajo za delavce, so študenti podobno kot druge osebe, ki delo opravljajo začasno in občasno, v praksi pogosto deležni manj usposabljanja v zvezi z varnim delom, poenostavljena je tudi obveznost zagotovitve zdravniškega pregleda (če gre za delo, kjer ni posebne nevarnosti) (Franca, 2019, str. 311), kar vse kaže na določeno tveganje prekarosti v tej zvezi.

Glede na to, da zakonodaja študentom ne zagotavlja pravice do usposabljanja in izobraževanja v zvezi z delom (ki naj bi bilo občasno in začasno), je tveganje da študenti v te oblike izboljšanja kompetenc ne bodo vključeni, zelo veliko. V praksi pa se, v tej zvezi pojavlja še en problem, to je uvajanje v delo brez plačila, pod katerim se skriva neplačano delo (Slana, 2019).

---

<sup>30</sup> Glej 5. člen Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1, Uradni list RS, št. 2/2004).

<sup>31</sup> Na to na primer opozarja sindikat Mladi plus (Slana, 2019).

Osebe, ki delo opravljajo preko študentske napotnice niso delavci, zato niso upravičene voliti in biti voljene v svet delavcev, prav tako niso člani sindikatov, zanje praviloma ne veljajo kolektivne pogodbe, tudi nimajo pravice do stavke. V zvezi z zastopanostjo njihovih interesov je tveganje preknosti pri študentskem delu visoko.

Po spremembi socialne zakonodaje so študenti (ki so sicer zdravstveno zavarovani po starših) na podlagi študentskega dela vključeni v obvezno zdravstveno zavarovanje, iz obveznega pokojninskega zavarovanja pa so, poleg pravic v primeru poškodbe pri delu in poklicne bolezni, upravičeni tudi do sorazmerne zavarovalne dobe.<sup>32</sup> V ostali del obveznega zavarovanja niso vključeni. Upošteva je navedeno, in sicer položaj študentov, je mogoče soglašati z oceno (Franca, 2019, str. 312), da v zvezi s socialno varnostjo študentov obstaja srednje tveganje preknosti.

Kljub opredelitvi tega dela kot občasnega in začasnega, noben predpis ne omejuje njegovega obsega niti na strani študenta niti na strani delodajalca. Če ob tem upoštevamo dejstvo, da je bila vse do leta 2015 ta izjemno prožna oblika dela tudi stroškovno zelo ugodna (zaradi nizke obremenitve z davki in prispevki), je jasno, zakaj se je študentsko delo v Sloveniji tako uveljavilo.<sup>33</sup> Dejansko je postalo oblika rednega, trajnega, opravljanja dela na sistemiziranih delovnih mestih in je pričelo izpodrivati delovna razmerja.<sup>34</sup> Tudi v teh primerih, ko študenti delo opravljajo trajno in v razmerju odvisnosti (na enak način kot delavci), pa so na podlagi študentskega dela deležni le omejenega delovnopravnega varstva (ne pripada jim letni dopust, povračilo stroškov v zvezi z delom, plačana odsotnost z dela, varstvo pred odpovedjo, itd.) niso vključeni v sindikate in delavska predstavništva. V primeru tega t.i. prikritega delovnega razmerja<sup>35</sup> je tveganje preknosti zelo visoko.

---

<sup>32</sup> Ta se izračuna na podlagi plačil, ki so jih prejeli za študentsko delo, tako da se za vsakih doseženih 60% povprečne mesečne plače v RS prizna po en mesec zavarovalne dobe (vendar največ 12 mesecev za posamezno koledarsko leto. Glej 130. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2; uradni list RS, št. 96/12 s spremembami in dopolnitvami).

<sup>33</sup> Medtem ko je leta 2000 študentsko delo predstavljalo 0,9% delovno aktivnih oseb v Sloveniji, je leta 2010 ta delež znašal 3,8%. Glej Kanjuo Mrčela, Ignjatović, 2015, str. 369.

<sup>34</sup> V sodni praksi je najti primere, ko so študenti, ki so delo formalno opravljali na podlagi napotnic (kot študentsko delo) uspeli pri dokazovanju obstoja elementov delovnega razmerja in s tem s priznanjem statusa delavca. Prva sodba, v kateri je VS RS sprejelo takšno odločitev (v zvezi s študentkami, ki so opravliale delo stvardes) je bila sodba v zadevi VIII Ips 129/2006 iz 18. 12. 2007.

<sup>35</sup> Glej poglavje 3.5.2.



### 3.3 Delo s krajšim delovnim časom

#### 3.3.1 Splošno

Prožnost, ki jo vedno bolj terjajo delodajalci, se nanaša tudi na prilagajanje delovnega časa delavcev potrebam delovnega procesa. Zahteve po vključevanju dela delavcev le takrat in toliko časa, kolikor je potrebno, so pogosto v nasprotju s pravili delovnega prava v zvezi z delovnim časom, ki varujejo delavce (predvsem tiste v standardnem delovnem razmerju). To je tudi eden od razlogov za razmah nestandardnih oblik dela in za nastanek nekaterih od njih. Gre za različne pogodbene oblike opravljanja dela, pri katerih se delodajalec drugi pogodbeni stranki ne zaveže zagotavljati določenega obsega dela, ampak je ta odvisen od potreb, oseba pa se je dolžna odzvati pozivu delodajalca in sprejeti delo (t.i. *zero hour contracts* v angleškem pravu oziroma delo na poziv v nekaterih drugih pravnih sistemih) (Tičar, 2016; ILO, 2016, str. 8, 29). Tudi v državah, kjer se te posebne pogodbene oblike niso uveljavile (med njimi je tudi Slovenija), se širi praksa kratkotrajnega pogodbenega vključevanja dela oseb, vidna pa je tudi rast zaposlovanja za krajši (tudi za zelo kratek) delovni čas in prilagajanja delovnega časa teh delavcev potrebam delodajalca.

#### 3.3.2 Pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom

Pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom se praviloma<sup>36</sup> sklene v primeru, ko delodajalec izkazuje potrebo po delu s krajšim delovnim časom, delavec pa takšno zaposlitev sprejme, bodisi ker mu takšna oblika dela ustreza bodisi ne dobi zaposlitve za polni delovni čas.

Posebnosti delovno-pravnega položaja delavca, ki dela po tej pogodbi, so v ZDR-1 urejene v skladu s Konvencijo št. 175 o delu s krajšim delovnim časom)<sup>37</sup> in Direktivo 97/81/ES,<sup>38</sup> iz katerih izhaja načelo enake obravnave in kjer je primerno tudi načelo sorazmernosti. Načelo sorazmernosti velja predvsem za plačo in nadomestilo plače, pa tudi za regres za letni dopust in odpravnino ob upokojitvi.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Razen ko gre za primer, ko posebni zakon (zaradi invalidnosti, zdravstvenih razlogov ali starševstva) delavcu daje pravico do dela s krajšim delovnim časom (glej 67. člen ZDR-1). Položaj delavcev, ki delajo s krajšim delovnim časom na tej podlagi je tako z vidika delovnega prava kot socialne varnosti ustrežnejše urejen, zato so manj izpostavljeni tveganju prekarosti.

<sup>37</sup> Ratificirala jo je tudi Slovenija. Glej Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 4/2001.

<sup>38</sup> Direktiva Sveta 97/81/ES z dne 15. decembra 1997 o okvirnem sporazumu o delu s krajšim delovnim časom, sklenjenim med UNICE, CEEP in ETUC, UL L 14, 20. 1. 1998, str. 9 – 14.

<sup>39</sup> Glej določbe 5. odstavka 131. in 4. odstavka 132. člena ZDR-1.

Nekatere pravice se tudi delavcem, ki delajo s krajšim delovnim časom, priznavajo v celoti (pravica do sodelovanja pri upravljanju, letni dopust),<sup>40</sup> druge pa se delavcu, ki dela s krajšim delovnim časom oziroma manj kot določeno število ur, ne priznavajo (odmor za dojenje, odmor med delovnim časom).<sup>41</sup> V zvezi z nekaterimi delovnimi pogoji je v zakonu upoštevana narava dela s krajšim delovnim časom (na primer prepoved odreditve nadurnega dela, če to ni dogovorjeno že s pogodbo o zaposlitvi).<sup>42</sup>

Kadar so delavci s krajšim delovnim časom zaposleni za nedoločen čas z vidika izgube zaposlitve, praviloma, niso izpostavljeni večjemu tveganju prekarnosti.<sup>43</sup> To se nanaša predvsem na možnost prehoda v zaposlitev s polnim delovnim časom. ZDR-1 sicer spodbuja prehode v takšno zaposlitev,<sup>44</sup> a pogosto do tega ne pride, delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom zato, ker zaposlitve za polni delovni čas ne dobijo,<sup>45</sup> pa ostajajo ujeti v tej obliki zaposlitve. Navedeno tveganje je še posebej prisotno pri mladih delavcih, kjer je delež zaposlitev za krajši delovni čas najvišji.<sup>46</sup>

Kljub zakonsko uveljavljenemu načelu enake obravnave, so delavci s krajšim delovnim časom podobno kot delavci, zaposleni za določen čas, izpostavljeni določenemu tveganju prekarnosti v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu, glede pravice do usposabljanja (pogosto imajo slabši dostop do usposabljanja in napredovanja), pa tudi glede zastopanja svojih interesov preko delavskih predstavništev.<sup>47</sup>

---

<sup>40</sup> Glej četrty in peti odstavek 65. člena ZDR-1. Načela sorazmernosti prav tako ni mogoče uporabiti pri nekaterih drugih pravicah, kot so pravica do varnosti in zdravja pri delu, pravica do izobraževanja, pravica do povračila stroškov za prevoz na delo in z dela in druge. Uporabi se načelo enake obravnave.

<sup>41</sup> Glej 188. člen in drugi odstavek 154. člena ZDR-1.

<sup>42</sup> Glej šesti odstavek 65. člena.

<sup>43</sup> Tudi iz raziskave ILO, 2016, str. 224 izhaja, da gre za manjše tveganje (občasno opaženo in odvisno od okoliščin).

<sup>44</sup> Glej četrty odstavek 25. člena in sedmo alinejo prvega odstavka 26. člena ZDR-1.

<sup>45</sup> Po podatkih SURS (Aktivno in neaktivno prebivalstvo Slovenija, 2018) bi 21.000 delavcev želelo delati več ur (kar je približno petina vseh delavcev, ki delajo s krajšim delovnim časom).

<sup>46</sup> Delež zaposlitev s krajšim delovnim časom je med mladimi delavci petkrat višji od deleža teh zaposlitev med vsemi delavci. Podobno je, glede zaposlitev za določen čas, zato se v teoriji že navaja, da gre za t.i. getoizacijo mladih v teh prožnih oblikah zaposlovanja (Kanjuro Mrčela, Ignjatović, 2015, str. 367).

<sup>47</sup> Iz študije ILO, 2016, str. 224 izhaja, da obstaja glede varnosti in zdravje pri delu manjše tveganje, glede usposabljanja in zastopanja pa srednje tveganje prekarnosti. Glej tudi Broughton, 2016, str. 69, 70; Grimshaw et al. 2016, str. 182.

Ker je plačilo sorazmerno trajanju delovnega časa, so delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom izpostavljeni tveganju nizkega plačila (kar še posebej velja v primeru slabo plačanih dejavnosti).<sup>48</sup> Delavec je, v primeru pogodbe o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, varovan le s sorazmernim zneskom minimalne plače, upravičen je zgolj do sorazmernega regresa za letni dopust in sorazmerne odpravnine ob upokojitvi.

Iz mednarodnih raziskav izhaja, da so večjemu tveganju prekarnosti (zaradi slabše varnosti zaposlitve, slabših kariernih možnosti, manj vlaganja v njihovo izobraževanje ter, seveda, zaradi slabega plačila) izpostavljeni delavci, ki delajo v t.i. marginalni part-time zaposlitvi. Gre za zaposlitev za manj kot 20 ur tedensko, ki v EU narašča (Broughton, 2016, str. 77). Glede na to, da slovenska zakonodaja pri zaposlitvi s krajšim delovnim časom ne določa minimalnega števila ur delovnega časa, so tovrstne zaposlitve možne in v praksi obstajajo tudi v Sloveniji.<sup>49</sup> Na pogodbe o zaposlitvi za zelo kratek čas (lahko le za nekaj ur tedensko) opozarjajo tudi inšpektorji za delo, predvsem zaradi zlorab, povezanih z njimi.<sup>50</sup>

Tveganju prekarnosti so delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom (še posebej z zelo kratkim) izpostavljeni tudi na področju socialne varnosti.<sup>51</sup> Višina denarnih pravic iz obveznih socialnih zavarovanj (nadomestilo plače v primeru bolniškega staleža, starševskega dopusta itd.) je odvisna od osnove za plačilo prispevkov (ki je v primeru krajšega delovnega časa v trajanju nekaj ur tedensko minimalna). Delavcem, zaposlenim s krajšim delovnim časom se, v sorazmernem trajanju, upošteva tudi zavarovalna doba, posebej pa se izračunava njihova pokojninska osnova.<sup>52</sup> Delavec, zaposlen s krajšim delovnim časom, ki se želi izogniti tveganju izjemno nizke pokojnine, se lahko, za razliko do polnega delovnega časa, prostovoljno vključi v obvezno invalidsko in pokojninsko zavarovanje, seveda pa je v tem primeru dolžan za ta del sam plačati tako prispevek zavarovanca kot delodajalca.

---

<sup>48</sup> V večini evropskih držav narašča delež delavcev, ki delajo s krajšim delovnim časom, še posebej pri slabo plačanih delih (ILO, 2016, str. 78). Broughton, 2016, stran 69, 70 in študija ILO, 2016, 224) pri delu s krajšim delovnim časom na splošno tveganje prekarnosti glede plačila ocenjujeta kot nizko (občasno opaženo in odvisno od okoliščin).

<sup>49</sup> Podobno kot delež zaposlitev za krajši čas, je tudi delež tovrstnih marginalnih zaposlitev v Sloveniji sicer pod evropskim povprečjem.

<sup>50</sup> V Poročilu o delu Inšpektorata za delo za leto 2018 so navedeni primeri, ko delavci na podlagi takšnih pogodb delajo polni delovni čas (in celo preko polnega delovnega časa), pri čemer jim delodajalci te ure dela plačajo »na roko«, zgolj v neto znesku (IRSD, 2018, str. 69).

<sup>51</sup> ILO, 2016, str. 224 ocenjuje to tveganje kor srednje.

<sup>52</sup> Glej 3. odstavek 130. člena in 33. člen ZPIZ-2.

Precejšnjemu tveganju prekršnosti<sup>53</sup> so delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom izpostavljeni tudi v zvezi z delovnim časom, saj je ta različno dolg, pogosto nepredvidljiv, kar vpliva na usklajevanje poklicnega in družinskega življenja. Delodajalci delavce zaposlujejo za krajši delovni čas tudi zato, da delo prilagajajo potrebam delovnega procesa. V praksi pa se ugotavlja tudi, da delavci, ki imajo pogodbo o zaposlitvi sklenjeno za krajši delovni čas, pogosto opravljajo zelo različno število ur, tudi preko dogovorjenega delovnega časa (včasih celo polni delovni čas).<sup>54</sup> V primerih, kjer delavci, zaposleni za krajši delovni čas, delo trajno opravljajo v času, ki se približuje polnemu delovnemu času, je jasno vidno, da gre za zlorabo instituta dela s krajšim delovnim časom, za prikrivanje prave narave pogodbe, z namenom delavce prikrajšati za pravice, ki izhajajo iz pogodbe s polnim delovnim časom.

### 3.4 Delovna razmerja, v katera je vključenih več strank

#### 3.4.1 Splošno

Do uveljavitve nestandardnih oblik dela prihaja tudi zaradi pojava, ki se v teoriji delovnega prava označuje kot vertikalna dezintegracija podjetij (Collins, 1990), fragmentacija dela (Fudge, 2006) oz. kot razcepljanje delovnih mest (Weil, 2014).<sup>55</sup> Gre za to, da delodajalci (naročniki), namesto da bi sami zaposlovali delavce, določena dela, na podlagi različnih pogodb oz. v različnih pogodbenih modelih (outsourcing, podizvajalstvo, franšizing, začasno agencijsko delo), prepustijo v opravljanje pogodbenim partnerjem in njihovim zaposlenim, hkrati pa imajo določen vpliv na te zaposlene. Naročniki si na tak način nižajo stroške, hkrati pa se izognejo delodajalskim obveznostim, saj so delavci (formalno) zaposleni pri pogodbenih partnerjih.

V teh t.i. tristranih (večstranih) razmerjih, v katerih se, poleg formalnega delodajalca, pojavlja še en ali več subjektov, ki vplivajo na delovne pogoje delavcev, je z vidika varstva pravnega položaja delavca pomembno, ali pravo obveznosti do delavcev nalaga le formalnemu delodajalcu ali poleg (ali namesto) njega tudi tem subjektom (na primer naročniku, glavnemu izvajalcu, uporabniku dela agencijskih delavcev).

---

<sup>53</sup> ILO, 2016, str. 224 ga sicer ocenjuje kot srednje.

<sup>54</sup> Do tega prihaja bodisi z odrejanjem dela preko dogovorjenega delovnega časa bodisi z neenakomerno razporeditvijo delovnega časa, pri kateri se ure, opravljene v obdobju večjega obsega dela ne izravnajo z manj urami v obdobju manjšega obsega dela. Dodaten problem predstavlja neplačilo teh ur oziroma vprašanje višine plačila za te ure. Glej Inšpektorat RS za delo, Obvestilo za javnost iz 26. 2. 2013 (Delodajalci odreja delavcem delo tudi preko dogovorjenega delovnega časa); glej tudi IRSD, 2018, str. 69.

<sup>55</sup> Avtor izraza »fissured working place« (razcepljena, razpokana delovna mesta) je profesor David Weil.

V Sloveniji je zakonsko urejeno le eno tristrano razmerje, in sicer začasno agencijsko delo. Podobno kot v drugih državah EU, je nacionalna ureditev usklajena z Direktivo 2008/104/ES,<sup>56</sup> katere namen je, med drugim, zagotovitev varstva delavcev, zaposlenih pri teh agencijah, tudi z zagotavljanjem uporabe načela enakega obravnavanja.

V slovenski praksi se pojavljajo tudi druga razmerja, v katera je vključenih več strank (outsourcing, podizvajalstvo, franšizing itd.), a jih z vidika opredelitve (delitve) delodajalskih obveznosti zakonodaja (razen redkih izjem) posebej ne ureja. Slovenska teorija, ki je na problem tristranih razmerij in prikritih delovnih razmerij opozarjala že dalj časa (Senčur Peček, 2012), se v zadnjem času intenzivneje ukvarja z vprašanjem razmejitve delodajalskih obveznosti kot možnostjo za ustreznejše varstvo delavcev (Kresal Šoltes, 2017; Senčur Peček, 2018). Da gre v primeru tristranih razmerij pogosto za problematične prakse kaže tudi ocena, da je v primeru podizvajalstva (zagotavljanja storitev) tveganje prekarosti visoko glede na vseh sedem pokazateljev (ILO, 2016, str. 224).

### **3.4.2 Začasno agencijsko delo**

Bistvo začasnega agencijskega je v tem, da je delavec v delovnem razmerju z agencijo za zagotavljanje začasnega dela,<sup>57</sup> delo pa začasno, za čas vsakokratne napotitve opravlja pri uporabniku, po njegovih navodilih in pod njegovim nadzorom.

Za delodajalce ta oblika dela predstavlja možnost, da si v kratkem času in na enostaven način zagotovijo delavce. Za delavce pa je ta oblika zaposlitve praviloma le izhod v sili in priložnost za morebitno redno zaposlitev pri katerem od uporabnikov. To je tudi razlog, da je delež agencijskega dela zelo velik med mladimi delavci ter na delih, kjer ni potrebno daljše uvajanje (praviloma so to slabo plačana dela) (Broughton, 2016, str. 110).

---

<sup>56</sup> Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, UL L 327, 5.12.2008, strani 9–14.

<sup>57</sup> ZDR-1 uporablja izraz »delodajalec, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku« (glej 59. člen in naslednje). V prispevku bo uporabljan izraz »agencija«.

Agencijski delavci so soočeni z negotovostjo zaposlitve, saj je ta odvisna od potreb uporabnikov po njihovem delu.<sup>58</sup> To velja še posebej, če so pri agenciji zaposleni za določen čas. Slovenska zakonodaja sicer omejuje sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas<sup>59</sup> in spodbuja sklepanje pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas,<sup>60</sup> kljub temu pa je delež agencijskih delavcev, zaposlenih za določen čas še vedno visok.<sup>61</sup> Tudi zaposlitev za nedoločen čas agencijskim delavcem ne daje takšne varnosti kot delavcem v standardni zaposlitvi, saj so stalno izpostavljeni nevarnosti odpovedi iz poslovnega razloga, kot posledici odpovedi naročila s strani uporabnika.<sup>62</sup>

Prav tako mednarodne raziskave kažejo, da so agencijski delavci praviloma slabše plačani, da so torej izpostavljeni tveganju nižjega plačila, kot ga imajo delavci, zaposleni pri uporabniku, s čimer uporabnik kompenzira plačilo provizije agenciji. (Broughton, 2016, str. 110).<sup>63</sup> Slovenska zakonodaja, ki sledi Direktivi 2008/104/ES sicer zagotavlja načelo enake obravnave agencijskih delavcev, ki se nanaša tudi na plačilo. Za čas zaposlitve pri uporabniku, so upravičeni do plačila po določbah kolektivni pogodb in splošnih aktov, ki zavezujejo uporabnika, prav tako je določena subsidiarna odgovornost uporabnika za izplačilo plač in drugih prejemkov.<sup>64</sup> Kljub temu so tudi v Sloveniji agencijski delavci izpostavljeni tveganju prekarosti v zvezi s plačilom, saj jih je kar 60% uvrščenih v skupino najslabše plačanih delavcev (Redek et al., 2017, str. 42).

Raziskave kažejo, da obstaja pri agencijskem delu veliko tveganje dolgega delovnika, pa tudi nepredvidljivega in atipičnega razporeda delovnega časa (MOD, 2016, str. 169). ZDR-1 sicer v tej zvezi v 62. členu določa odgovornost uporabnika za spoštovanje določb o delovnem času, počitkih in odmorih in tako upošteva dejstvo, da je uporabnik tisti, ki delavcem daje navodila in jih nadzoruje. Posebnih raziskav o tem, kako uporabniki spoštujejo te določbe ni, na splošno pa inšpektorji za delo v praksi zaznavajo kršitve v zvezi z dolžino in razporejanjem delovnega časa ter vodenjem evidenc o delovnem času (IRSD, 2021, str. 70).

<sup>58</sup> V študiji ILO, 2016 (str. 224) ocenjujejo tveganje prekarosti glede na varnost zaposlitve kot srednjo.

<sup>59</sup> Glej drugi odstavek 60. člena ZDR-1.

<sup>60</sup> Agencijski delavci, zaposleni za nedoločen čas se ne vštevajo v delež dopustnega števila agencijskih delavcev pri posameznem uporabniku. Glej tretji odstavek 59. člena ZDR-1.

<sup>61</sup> Leta 2016 je bila več kot tretjina agencijskih delavcev zaposlenih za določen čas (Redek et al., 2017, str. VII.)

<sup>62</sup> Teorija sicer zavzema stališče, da prenehanje napotitve samo po sebi ne pomeni obstoja odpovednega razloga. Glej Kresal Šoltes v Bečan et al., 2019, str. 364. Najti je tudi sodne odločitve, ki to stališče potrjujejo (glej sodbo VDSS Pdp 1654/2014, 26. 3. 2015).

<sup>63</sup> V študiji ILO, 2016 (str. 224) se ocenjuje tveganje prekarosti glede plačila kot srednje.

<sup>64</sup> Glej drugi odstavek 63. člena ZDR-1 in 62. člen ZDR-1.

Odgovornost uporabnika ZDR-1 določa tudi glede spoštovanja določb o varnosti in zdravju pri delu, ZVZD pa v 3. členu določa, da se tudi uporabnik šteje za delodajalca v smislu tega zakona. Slovenska zakonodaja tudi sicer posebej ureja položaj agencijskih delavcev z vidika varnosti in zdravja pri delu.<sup>65</sup> Mednarodne raziskave sicer kažejo, da so kljub zakonsko urejeni odgovornosti uporabnika, agencijski delavci na tem področju izpostavljeni tveganju prekarosti (pogosteje so udeležni v nesrečah pri delu, tudi zaradi slabše vključenosti v usposabljanje za varno delo).<sup>66</sup>

Visoko tveganje prekarosti pa zaznavajo raziskave (ILO, 2016, str. 224; Broughton, 2016, str. 111) v zvezi s področjem dostopa do usposabljanja in izobraževanja. Agencijski delavci tega pogosto niso deležni ne pri svojem delodajalcu (agenciji), kjer dela ne opravljajo, ne pri uporabniku, kjer delo opravljajo začasno in niso del rednega osebja. Slovenski ZDR-1 v tej zvezi sicer določa, da je zagotavljanje izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja delavcev primarno obveznost agencije, v času, ko delavec delo opravlja pri uporabniku, pa se o tem dogovorita agencija in uporabnik. Podatkov o uresničevanju teh določb v praksi ni.

Prav tako navedene raziskave pri agencijskem delu navajajo visoko tveganje prekarosti glede zastopanja interesov delavcev, predvsem pri njihovem vključevanju v sindikate, ki je pri agencijskih delavcih nižje kot pri ostalih, saj nimajo stalnega delodajalca, prav tako so lahko med njimi in rednimi delavci različni interesi (napetosti), saj obstaja nevarnost izpodrivanja rednih delavcev z agencijskimi delavci.<sup>67</sup> To velja tudi za Slovenijo (Grimshaw et al., 2017, str. 12), kjer se kaže tudi problem, da za agencije ne velja nobena panožna kolektivna pogodba. Slovenska zakonodaja tudi ne ureja možnosti agencijskih delavcev, da so vključeni v sodelovanje glede upravljanja pri uporabniku. Tudi zanje tako velja splošna ureditev, ki delavcem omogoča sodelovanje pri upravljanju gospodarske družbe - delodajalca. To je v primeru agencijskih delavcev agencija, pri kateri pa praviloma do oblikovanja delavskih predstavništev ne pride.

---

<sup>65</sup> Glej 59. člen, 1. in 2. odstavek 62. člena, pa tudi 45. člen ZDR-1.

<sup>66</sup> ILO, 2016 (str. 221 in 224) tveganje prekarosti v tej zvezi ocenjuje kot srednje.

<sup>67</sup> Da ta nevarnost obstaja, kaže tudi zakonska določba, da se z agencijskimi delavci ne sme nadomeščati stavekajočih in odpuščenih v kolektivnih odpustih (glej 2. odstavek 59. člena). K temu naj bi pripomogla tudi kvota.

Z vidika pravic iz socialne varnosti tveganje prekarnosti ni zelo visoko, saj so tudi agencijski delavci v delovnem razmerju in s tem vključeni v vsa socialna zavarovanja. Zaradi večjega tveganja izgube zaposlitve in tveganja nizkih dohodkov (kar se odraža tudi na denarnih dajatvah iz socialnih zavarovanj) pa določeno tveganje vseeno obstaja.<sup>68</sup>

Potrebno je opozoriti, da je tveganje prekarnosti pri agencijskem delu posebej visoko, če agencijsko delo postane trajna oblika delavčevega opravljanja dela. Čeprav slovenska zakonodaja tudi pri agencijskem delu spodbuja prehod v redno zaposlitev pri uporabniku,<sup>69</sup> kar je skladno z Direktivo 2008/104/ES,<sup>70</sup> pa, za razliko od ureditve v nekaterih drugih evropskih državah,<sup>71</sup> ne določa niti najdaljšega dopustnega obdobja napotitve niti maksimalnega števila zaporednih napotitev, na kar opozarja tudi teorija (Končar, 2012; Kresal, 2013; Senčur Peček, 2013; Kresal Šoltes, 2020). Tako v praksi lahko prihaja do razmerij, v katerih je delavec formalno zaposlen pri agenciji, delo pa dalj časa (trajno) opravlja pri uporabniku. V teh razmerjih torej ne gre začasno napotitev, ampak se postavi vprašanje dejanskega delodajalca tega delavca.

Prav tako je tveganje prekarnosti zelo veliko v primerih, ko delodajalci (ki nimajo dovoljenja za opravljanje dejavnosti posredovanja delavcev) delavce napotijo na delo k naročniku, formalno (navidezno) pa z naročnikom sklenejo pogodbo o izvajanju storitev (podizvajalsko pogodbo). Kot ugotavlja inšpekcija za delo (IRSD, 2020, str. 80), delodajalci s tem obidejo določbe ZDR-1 in ZUTD, delavci pa niso deležni nobenega varstva, ki ga v zvezi z agencijskim delom zagotavlja zakonodaja. V tej zvezi kaže omeniti, da je VSRS v svetovalnem mnenju iz 5. 10. 2021<sup>72</sup> zavzelo stališče, da je treba v takšnih primerih te delavce obravnavati kot začasne agencijske delavce in jim zagotoviti takšne pravice, kot jih imajo delavci, zaposleni pri agencijah.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> V študiji ILO, 2016 (str. 224) se ocenjuje kot srednje.

<sup>69</sup> Glej četrti odstavek 25. člena ZDR-1 in prvi in tretji odstavek 165. člena ZUTD.

<sup>70</sup> Med cilji direktive je spodbujanje agencijskega dela kot stopnice k redni zaposlitvi pri uporabniku. Ta cilj je dosežen, če se v primeru trajnejše potrebe na strani uporabnika, delavec po izteku napotitve zaposli pri uporabniku. Do tega pa ne pride, če je delavec večkrat zaporedoma (ali trajno) napoten k temu uporabniku. Direktiva tako državam članicam tudi nalaga, da sprejmejo ustrezne ukrepe za preprečevanje zaporednih napotitev, katerih namen je obiti določbe direktive.

<sup>71</sup> Pa tudi za razliko od prejšnjega ZDR, ki je v 59. členu določal enoletno časovno omejitev dela pri uporabniku.

<sup>72</sup> VSRS Sklep VIII SM 2/2021, 5. 10. 2021.

<sup>73</sup> VSRS pa v tem svetovalnem mnenju ni odgovorilo na vprašanje, ali bi bilo treba tem delavcem priznati delovno razmerje pri naročniku (kot dejanskem delodajalcu). VDSS je v več tovrstnih primerih sprejelo različne odločitve, VSRS pa je dopustilo revizije (npr. VSRS sklep VIII DoR 134/20215), o katerih še ni bilo odločeno. Glede vprašanja, kdo je pravi delodajalec teh delavcev glej tudi Senčur Peček, 2015, str. 1199 in nasl.



## 3.5 Samozaposleni

### 3.5.1 Splošno

Posledica pogodbenih razmerij, v katerih delodajalci določena dela prepuščajo zunanjim pogodbenikom, je tudi naraščanje deleža oseb, ki delo opravljajo kot samozaposleni in pri tem ne zaposlujejo delavcev (ampak delo opravljajo sami).<sup>74</sup> Med njimi niso le osebe, ki delo opravljajo na trgu, za lasten riziko in samostojno. Vedno več je takšnih, ki so le formalno samozaposleni, dejansko pa opravljajo delo v razmerju, ki ima znake delovnega razmerja - gre za navidezne samozaposlene, ki so v resnici delavci (prikrito delovno razmerje). Za prikrito delovno razmerje gre v primeru, če se razmerje med delavcem in delodajalcem navzven prikazuje drugače, kot je v resnici, z namenom izničenja ali zmanjšanja zaščite, ki se zagotavlja delavcem oziroma zaradi izogibanja plačila davkov in prispevkov.<sup>75</sup> Drugo skupino predstavljajo pravi samozaposleni, pri katerih ni najti elementov delovnega razmerja, z naročnikom pa so v razmerju ekonomske odvisnosti, t.i. ekonomsko odvisne osebe. Upošteva se 213. člen ZDR-1 je to tista samozaposlena oseba, ki je z naročnikom v dalj časa trajajočem pogodbenem razmerju, odplačno delo za naročnika pa opravlja osebno (ne zaposluje drugih delavcev), v okoliščinah ekonomske odvisnosti (kar pomeni, da najmanj 80% svojih letnih prihodkov pridobi od istega naročnika).<sup>76</sup>

Navidezni samozaposleni in prikrita delovna razmerja na splošno so problem, na katerega v Sloveniji že dalj časa opozarja teorija (Kresal, 2014; Senčur Peček, 2015a), ugotavljajo jih delovni inšpektorji (IRSD, 2018, str. 70, 71), na njegov obstoj pa kaže tudi vedno bolj obsežna sodna praksa v zvezi z ugotavljanjem obstoja delovnega razmerja. Drugače je pri ekonomsko odvisnih osebah. Slovenski ZDR-1 sicer opredeljuje ekonomsko odvisne osebe in jim zagotavlja omejeno varstvo (Tičar, 2013), a zdi se, da ta institut v praksi ni zaživel.<sup>77</sup> Razlog je mogoče iskati v tem, da upravičenci varstva ne uveljavljajo,<sup>78</sup> verjetno pa tudi v tem, da je velik del

---

<sup>74</sup> Po podatkih SURS je bilo v letu 2018 10% samozaposlenih takšnih, ki niso zaposlovali in so opravljali delo le za enega naročnika.

<sup>75</sup> Glej Report V (1), 2006, International Labour Conference, 95 th Session, 2006, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>, stran 12.

<sup>76</sup> Več o razmejitvi med navideznimi samozaposlenimi in ekonomsko odvisnimi osebami glej Senčur Peček, 2014.

<sup>77</sup> Glej na primer poslansko vprašanje ministrici za delo, dostopno na <http://imss.dz-rs.si/imis/f57f10f0d1c2e13eb36a.pdf>

<sup>78</sup> Čeprav so ga potrebni. Iz raziskave ILO, 2016, str. 224 izhaja, da je pri teh osebah srednje tveganje v zvezi z varstvom zaposlitve, pravicami iz socialne varnosti, usposabljanjem in pravico do zastopanja, majhno tveganje pa tudi v zvezi s plačilom, delovnim časom in varnostjo in zdravjem pri delu.

samozaposlenih, ki so ekonomsko odvisni od naročnika, od tega tudi osebno odvisnih (so dejansko prikriti delavci).

### 3.5.2 Prikrita delovna razmerja

Pri prikritih delavcih gre za osebe, ki so vključene v delovni proces ter osebno in trajno, za plačilo opravljajo delo, po navodilih in pod nadzorom delodajalca (v njihovem razmerju z delodajalcem so torej izpolnjeni elementi iz 4. člena ZDR-1), kljub temu pa nimajo položaja delavca. Z delodajalcem (naročnikom dela) imajo namreč formalno sklenjeno pogodbo civilnega prava (na primer podjemno ali avtorsko pogodbo), delajo na podlagi študentske napotnice, v zadnjem času pa vedno bolj kot samostojni podjetniki<sup>79</sup> na podlagi pogodbe o poslovnem sodelovanju.

Formalno so torej te osebe samozaposlene, njihova pogodbeno razmerja pa so urejena s pravili civilnega in gospodarskega prava, ki temeljijo na pogodbeni svobodi enakopravnih pogodbenih strank. Pogodbenima strankama je torej prepuščeno, kako bosta uredili medsebojna razmerja. Pri tem ju ne omejuje delovna zakonodaja, ki sicer določa minimalne standarde (glede minimalnega plačila, maksimalnega delovnega časa, odpovednih rokov, varstva pred odpovedjo, pravice do izobraževanja, itd.), saj ta praviloma velja le za delavce, prav tako samozaposlene osebe praviloma niso vključene v sindikate in zanje ne veljajo kolektivne pogodbe (Kresal Šoltes, 2018). Odras tega so dejanski zaposlitveni in delovni pogoji teh samozaposlenih oseb, ki se pogosto soočajo s slabimi zaslužki in nerednim plačilom, dolgim in nestandardnim delovnim časom ter negotovostjo glede trajanja zaposlitve (Broughton, 2016).

Osebe, ki delo opravljajo na podlagi pogodbe o poslovnem sodelovanju in imajo status samostojnega podjetnika, so na podlagi tega statusa obvezno vključene v vsa štiri socialna zavarovanja. To zanje pomeni obveznost plačila prispevkov za socialno varnost, pri čemer zakonodaja določa minimalno osnovo za plačilo prispevkov (ne glede na dejansko dosežene prihodke). S tem so samozaposlenim zagotovljene tudi minimalne pravice (minimalna pokojnina, nadomestilo za primer brezposelnosti itd.), a le, če samozaposleni dejansko plačajo te prispevke (Bagari, 2019). To pa je v situaciji, ko samozaposleni pogosto nimajo zagotovljenega stalnega dela, plačila za

---

<sup>79</sup> Pa tudi edini družbeniki enoosebnih družb, edini ustanovitelji zavodov, osebe, ki samostojno opravljajo svoj poklic.

opravljeno delo pa so nizka in izplačana z zamudo, zanje velik problem. Kadar so prispevki plačani, so samozaposlene osebe ob izpolnitvi pogojev, načeloma, upravičene do enakih pravic iz naslova socialnih zavarovanj kot delavci. Kljub temu je samozaposleni v slabšem položaju kot delavec v primeru odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe. Iz naslova zdravstvenega zavarovanja namreč tako delavcem kot samozaposlenim nadomestila plače pripada šele od 21. dne odsotnosti naprej, kar pomeni, da je prvih 20 dni samozaposleni brez vsakega prejemka (medtem ko delavcem nadomestilo plače izplača delodajalec).<sup>80</sup>

V primeru navideznih samozaposlenih in ostalih prikritih delavcev je tako tveganje prekarnosti (na vseh obravnavanih področjih) visoko.<sup>81</sup>

Da bi prikriti delavci dosegli delovnopravno varstvo in pravice iz socialnih zavarovanj kot pripadajo delavcem, morajo doseči priznanje statusa delavca. Pri tem so vezani na kratek rok, saj slovenska sodna praksa 200. člen ZDR-1 razlaga tako, da mora biti zahtevek vložen v 30 dneh od prenehanja pogodbenega razmerja med naročnikom dela in prikritim delavcem. Upošteva 18. člen ZDR-1, prikritemu delavcu ni treba dokazovati obstoja delovnega razmerja, ampak mora dokazati le elemente delovnega razmerja iz 4. člena ZDR-1. Delavec lahko te elemente (delo po navodilih, osebno opravljanje dela, trajnost razmerja itd.) dokazuje z različnimi dokaznimi sredstvi (evidence, priče itd.) Ker je po veljavnem ZDR-1 dokazno breme na strani delavca, bo v primeru, da delavec elementov delovnega razmerja ne uspe dokazati, sodišče njegov zahtevek zavrnilo. Če jih uspe dokazati, sodišče ugotovi, da je razmerje, ki je formalno nastalo s sklenitvijo civilne ali gospodarske pogodbe, delovno razmerje, na tej podlagi pa delavcu prizna pravice, ki jih je uveljavljal s tožbo.

Ker osebe, ki delo formalno opravljajo na podlagi civilne ali gospodarske pogodbe, pogosto ne upajo vložiti tožbe in sodno uveljaviti svojih pravic iz delovnega razmerja, ima pri odkrivanju prikritih delovnih razmerij pomembno vlogo inšpekcija za delo. Če inšpektor ugotovi, da je bil kršen drugi odstavek 13. člena ZDR-1 (da se kljub obstoju elementov delovnega razmerja delo opravlja na podlagi pogodbe civilnega prava) lahko delodajalcu naloži plačilo globe. Poleg tega pa lahko, na podlagi 19. člena Zakona o inšpekciji dela<sup>82</sup>, inšpektor za delo delodajalcu odredi, da mora osebi, ki opravlja delo na podlagi civilne pogodbe izročiti pisno pogodbo o

<sup>80</sup> Glej 29. člen ZZVZZ in 137. člen ZDR-1.

<sup>81</sup> Tako tudi ILO, 2016, str. 224 in Broughton, 2016, str. 95.

<sup>82</sup> Uradni list RS, št. 19/2014 in 55/2017 (ZID-1).

zaposlitvi. Sankcija, ki jo ima na voljo inšpektorat za delo je ustrezna, problem pa je v ugotavljanju elementov delovnega razmerja in iskanju dokazov za njihov obstoj (IRSD, 2020, str. 75). Prav tako učinkovito preprečevanje prikritih delovnih razmerij ovira premajhno število inšpektorjev za delo.<sup>83</sup>

#### 4 Preprečevanje in odpravljanje prekarnega dela

Kljub temu, da opredelitev pojma prekarno delo ni enotna, je mogoče ugotoviti, da se mednarodne organizacije in institucije, pa tudi odločevalci na nacionalni ravni vedno bolj zavedajo pomena dostojnega,<sup>84</sup> dobrega dela<sup>85</sup> in problema nesprejemljivega,<sup>86</sup> slabega, prekarnega dela, in da vedno bolj pristopajo k iskanju rešitev za njegovo odpravo.

Mednarodna organizacija dela tako opozarja na potrebo po ustreznih nacionalnih zakonskih rešitvah v zvezi z minimalnimi pravicami delavcev v nestandardnih oblikah zaposlitve, preprečevanjem zlorab teh oblik zaposlitve, še posebej prikritih delovnih razmerij in ustrezno delitvijo obveznosti v tristranih oblikah zaposlitve. Poudarja tudi pomen sindikalnega organiziranja delavcev v teh oblikah zaposlitve, zastopanja njihovih interesov pri delodajalcih in veljavnosti kolektivnih pogodb tudi za te delavce. Za zagotovitev socialnih pravic delavcem v nestandardnih oblika zaposlitve bi morale države ustrezno prilagoditi sisteme socialne varnosti, z ustreznimi socialnimi politikami pa vsem delavcem omogočiti čim lažje prehode med zaposliltvami (ILO, 2016, str. XXIV, XV).

---

<sup>83</sup> V letu 2021 je bilo v Sloveniji 52 inšpektorjev, ki so izvajali nadzor delovnih razmerij (medtem ko je delodajalcev 221711). Na ta problem opozarja tudi sam inšpektorat za delo. Glej IRSD, 2020, str. 14.

<sup>84</sup> Pojem dostojnega dela je leta 1999 opredelil generalni direktor Mednarodnega urada dela v svojem poročilu na Mednarodni konferenci dela. Koncept temelji na štirih stebrih: ustvarjanje zaposlitev, zagotavljanje pravic v zvezi z delom, socialna zaščita in socialni dialog.

Glej spletno stran MOD, <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>

<sup>85</sup> Svetovna banka je v razvitih državah uveljavljen diskurz o delitvi na dobro in slabo delo dvignila na globalni nivo. V svojem World Development Report 2013 »Jobs« (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11843>) je uvedla koncept »good jobs for development« (str. 153 in naslednje), pri njihovi opredelitvi pa se poročilo sklicuje na EKČP, Evropsko socialno listino in standarde MOD.

<sup>86</sup> Nesprejemljivo delo se v okviru MOD definira kot delo v pogojih, ki zanikajo temeljna načela in pravice v zvezi z delom, ogrožajo življenje, zdravje, svobodo, dostojanstvo in varnost delavcev oziroma družine ohranjajo v pogojih revščine. Koncept nesprejemljivega dela ne nadomešča agende dostojnega dela, ampak ga nadgrajuje (Fudge, McCann, 2015, str. XIV).

V okviru Evropske unije, kjer se je v preteklosti z namenom povečanja zaposlitve spodbujalo atipične oblike zaposlitev in inovativne poslovne modele, se je pričelo opozarjati na nujnost preprečevanja njihovih zlorab.<sup>87</sup> Evropska komisija je sicer dolgo zavzemala stališče, da je mogoče prekarno delo preprečiti na podlagi obstoječih zakonskih pravil, z nadzorom izvajanja direktiv, ki se nanašajo na nestandardne oblike zaposlitve (Kountouris, 2012). V svojem Letnem pregledu rasti 2016 pa je prvič kot cilj opredelila, da povečevanje zaposlenosti na račun prožnejšega trga dela ne sme pomeniti več prekarne del.<sup>88</sup> Temu sledi tudi leta 2017 sprejet Evropski steber socialnih pravic,<sup>89</sup> v katerem je med drugim izrecno določeno, da je treba preprečevati delovna razmerja, ki vodijo v prekarne delovne pogoje, vključno s prepovedjo zlorab netipičnih pogodb o zaposlitvi (načelo 5). Tudi Evropski parlament je v svoji resoluciji o delovnih pogojih in prekarni zaposlitvi (2017) med drugim pozval Komisijo in države članice, naj v skladu z agendo za dostojno delo MOD, členom 9 PDEU, Listino EU o temeljnih pravicah in Evropsko socialno listino rešijo problem negotovih zaposlitev ter neprijavljenega dela in navideznih samozaposlitev ter tako zagotovijo, da bodo vse vrste pogodb o zaposlitvi jamčile dostojne delovne razmere z ustrežno socialno varnostjo. Borijo naj pa se tudi proti vsem praksam, zaradi katerih bi se utegnilo povečati število prekarne zaposlitev.<sup>90</sup>

V Sloveniji se teorija delovnega prava že vrsto let ukvarja s problemom širjenja nestandardnih oblik dela, njihovimi zlorabami in možnimi rešitvami (Kresal, 2011, Kresal, 2012, Senčur Peček, 2013). Nekatere od njih so bile upoštevane v spremembah ZDR-1 in ZUTD, uveljavljenih leta 2013, ki so med drugim zasledovale cilj zmanjšanja segmentacije na trgu dela. Posebna komisija za spremljanja učinkov zakonodajne reforme je ugotovila, da naj bi reforma kazala določene učinke, hkrati pa opozorila, da se pojavljajo novi izzivi.<sup>91</sup> Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZEM) je svojo pripravljenost za njihovo reševanje napovedalo v l. 2016 sprejetem dokumentu Za

---

<sup>87</sup> Glej Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 6. julija 2010 o netipičnih pogodbah, zanesljivih poklicnih poteh, prožni varnosti in novih oblikah socialnega dialoga, UL C 351 E/39, 2. 12. 2011 in (točke 36, 6 in 26) in Sporočilo Komisije »K okrepanju s številnimi novimi mesti«, Bruselj, 18. 4. 2012, COM(2012) 173 final.

<sup>88</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki, Letni pregled rasti za leto 2016, Krepitev okrevanja gospodarstva in pospeševanje konvergence, Bruselj, 26.11.2015, COM(2015) 690 final.

<sup>89</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, Vzpostavitev evropskega stebra socialnih pravic, Bruselj, 26.4.2017 COM(2017) 250 final.

<sup>90</sup> Delovni pogoji in prekarna zaposlitev, Resolucija Evropskega parlamenta z dne 4. julija 2017 o delovnih pogojih in prekarni zaposlitvi (2016/2221(INI)). Glej točki 23 in 24.

<sup>91</sup> Glej Drugo poročilo Delovne skupine o spremljanju učinkov sprememb v regulaciji trga dela, z dne 21. 5. 2015.

dostojno delo,<sup>92</sup> v zvezi s prekarnim delom pa še posebej s sofinanciranjem raziskovalnega projekta MAPA: Multidisciplinarna analiza prekarnega dela: pravni, ekonomski, socialni in zdravstveno varstveni vidiki. Rezultat navedenega projekta je obsežno poročilo, v katerem so predstavljene ugotovitve o stanju na področju prekarnega dela v Sloveniji in predlogi konkretnih rešitev za njegovo odpravo in preprečevanje.<sup>93</sup> Čeprav je bilo poročilo predloženo MDDSZEM v začetku leta 2020, do uveljavitve predlaganih ukrepov še ni prišlo.

Za učinkovito odpravljanje prekarnosti bo treba poseči na različna področja, in sicer na področje delovnega prava (z ustrežnejšo ureditvijo različnih oblik dela in preprečevanjem njihovih zlorab), socialne varnosti, sistema sindikalnega organiziranja in kolektivnega dogovarjanja zaposlitvenih in socialnih politik, itd., kot je to predlagano v dokumentih in raziskavah MOD in EU (ILO, 2016; Grimshaw et al., 2016; Resolucija Evropskega parlamenta, 2017) in kot to izhaja iz izsledkov projekta MAPA.

Na področju delovnega prava bi bilo, med drugim, potrebno načrtneje in bolj učinkovito pristopiti k preprečevanju prikritih delovnih razmerij (z medsebojnim obveščanjem vseh organov, ki na svojem področju ugotovijo obstoj delovnega razmerja, kot so FURS, Inšpektorat za delo, ZPIZ in ZZVZZ; z zakonsko ureditvijo ene ali več domnev obstoja delovnega razmerja, z opustitvijo nerazumno kratkega roka za uveljavljanje obstoja delovnega razmerja itd.); ustrežneje urediti zaposlitev s krajšim delovnim časom (tako njegovo trajanje kot sankcije za kršitve in pristojnosti inšpektorjev v tej zvezi), bolj omejiti uporabo agencijskega dela (bodisi z ustrežnejšo ureditvijo kvote, z omejitvijo trajanja napotitve, prepovedjo veriženja, z omejitvijo na postranske dejavnosti), celovito reformirati študentsko delo (in pri tem slediti ureditvi občasnega in začasnega dela upokoјencev), ustrezno določiti delodajalske obveznosti v tristranih razmerjih (delitev obveznosti med več delodajalcev, določitev skupne (solidarne) odgovornosti, prepoved navideznih delodajalcev), povečati vlogo svetov delavcev oziroma sindikatov pri omejevanju pretirane rabe nestandardnih oblik dela, ki vodijo v prekarnost; okrepiti inšpekcijski nadzor, predvsem s povečanjem števila inšpektorjev; okrepiti vključevanje delavcev v nestandardnih oblikah zaposlitve (oziroma delavcev v širšem smislu) v delavska predstavništva, pa

---

<sup>92</sup> Dostopno na [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/dpd/21\\_03\\_2016\\_Dostojno\\_delo\\_final.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dpd/21_03_2016_Dostojno_delo_final.pdf)

<sup>93</sup> Najnovejša spoznanja članov raziskovalnega projekta v zvezi s prekarnim delom so objavljena tudi v monografiji (Kresal Šoltes et al., 2020).

tudi njihovo pokritost s kolektivnimi pogodbami in ustrezno prilagoditi sisteme socialne varnosti z namenom izboljšati zaščito delavcev v nestandardnih oblikah zaposlitve.<sup>94</sup>

## 5 Sklepno

Nestandardne oblike dela, prekarnost in revščina so med seboj povezani pojavi. Delavci v nestandardnih oblikah dela (še posebej navidezni samozaposleni in drugi prikriti delavci, pa tudi agencijski delavci, delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom in za določen čas) so tudi v Sloveniji bolj izpostavljeni tveganju prekarnosti kot delavci v standardni zaposlitvi. Med delavci v prekarjih oblikah dela je tudi višja stopnja revščine. Preprečevanje in odpravljanje prekarnega dela torej pomeni odpravljanje enega od dejavnikov tveganja revščine (tudi) v Sloveniji.

### Literatura

- Bagari, S. (2019). Pravice in obveznosti delavcev v nestandardnih oblikah dela v sistemu socialnih zavarovanj. *Delavci in delodajalci*, 19(2-3), 275-297.
- Bečan, I. et al. (2019). *Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem*, Ius Software, GV Založba, Ljubljana.
- Breznik, M. (2012-2013). *Atipične oblike zaposlitev, Poročilo ekspertnih intervjujev z analizo politik*, Mirovni inštitut, Ljubljana. Pridobljeno na [http://www.mirovni-institut.si/labour/docs/Expert%20interviews%20and%20policy%20analysis%20\(Ekspertni%20intervjuji%20in%20analiza%20politik\).pdf](http://www.mirovni-institut.si/labour/docs/Expert%20interviews%20and%20policy%20analysis%20(Ekspertni%20intervjuji%20in%20analiza%20politik).pdf)
- Breznik, M. in Čehovin Zajc, J. (2021). Prekarizacija standardnega in nestandardnega zaposlovanja v Sloveniji (2005–2019). *Teorija in praksa*, 58(1), 28-48.
- Broughton, A. et al. (2016). *Precarious Employment in Europe: Patterns, trends and policy strategies*. Brussels: European Parliament.
- Collins, H. (1990). Independent Contractors and the Challenge of Vertical Disintegration to Employment Protection Law, *Oxford Journal of Legal Studies*, 10(3), 353-380.
- EAPN. (2020). *Poverty Watch Report, Supercharging Poverty?* Pridobljeno na <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2021/01/EAPN-EU-Poverty-Watch-2020-final-version-4937.pdf>
- EAPN Slovenija. (2020). *Poročilo o spremljanju revščine in socialne izključenosti v Sloveniji*. Pridobljeno na [https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/10/EAPN-EAPN-Slovenia-Poverty-Watch-2020\\_SI-4709.pdf](https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/10/EAPN-EAPN-Slovenia-Poverty-Watch-2020_SI-4709.pdf)
- Eichhorst, W. in Tobsch, V. (2017). *Risk of precariousness: Results from European Working Conditions Survey 2010 and 2015*. Brussels: European parliament.
- Eurofound. (2010). *Trade union strategies to recruit new groups of workers*, Dublin. Pridobljeno na [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_files/docs/eiro/tn0901028s/tn0901028s.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/eiro/tn0901028s/tn0901028s.pdf)
- Eurofound. (2016). *Sixth European Working Conditions Survey – Overview report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

---

<sup>94</sup> Natančneje so predlogi ukrepov predstavljeni v zaključnem poročilu projekta MAPA in delno tudi v Kresal Šoltes et al., 2020.

- Eurofound. (2017). *In-work poverty in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Pridobljeno na <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/in-work-poverty-in-the-eu>
- Eurostat (2015). *Statistics Explained, Employment statistics*. Pridobljeno na [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics)
- Eurostat (n. d.). *Statistics Explained, EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology - in-work poverty*. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_statistics\\_on\\_income\\_and\\_living\\_conditions\\_\(EU-SILC\)\\_methodology\\_-\\_in-work\\_poverty#Description](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_in-work_poverty#Description)
- Fran (2014). *Slovar slovenskega knjižnega jezika*, druga, dopolnjena in deloma prenovljena izdaja. Pridobljeno na [www.fran.si](http://www.fran.si)
- Franca, V. (2019). Tveganja za prekarnost pri študentskem delu, *Delavci in delodajalci*, 19(2-3), 299-316.
- Fudge, J. (2006). Fragmenting Work and Fragmenting Organizations: The Contract of Employment and the Scope of Labour Regulation. *Osgoode Hall Law Journal*, 44(4), 609-648.
- Fudge, J. in McCann D. (2015). *Unacceptable forms of work: A global and comparative study*, International Labour Office – Geneva: ILO.
- Fudge, J. in Owens, R. (2006). *Precarious Work, Women, and the New Economy: The Challenge to Legal Norms*. Hart Publishing.
- Grimshaw, D. et al. (2016). *Reducing Precarious Work Protective gaps and the role of social dialogue in Europe*, European Work and Employment Research Centre, University of Manchester.
- ILO (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. International Labour Office, Geneva.
- ILO. (2021). *Statistics on the working poor*. Pridobljeno na <https://ilostat.ilo.org/topics/working-poor/>
- ILOSTAT (2019). *Spotlight on work statistics. The working poor or how a job is no guarantee of decent living conditions*. Pridobljeno na [https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms\\_696387.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_696387.pdf)
- IRSD (2018). *Poročilo o delu Inšpektorata RS za leto 2018*, pridobljeno na [http://www.id.gov.si/si/o\\_inspektoratu/javne\\_objave/letna\\_porocila/](http://www.id.gov.si/si/o_inspektoratu/javne_objave/letna_porocila/)
- IRSD (2020). *Poročilo o delu Inšpektorata RS za leto 2020* pridobljeno na [http://www.id.gov.si/si/o\\_inspektoratu/javne\\_objave/letna\\_porocila/](http://www.id.gov.si/si/o_inspektoratu/javne_objave/letna_porocila/)
- Kanjuo Mrčela, A., Ignjatović, M. (2015). Od prožnosti do prekarnosti dela: stopnjevanje negativnih sprememb na začetku 21. stoletja, *Teorija in praksa*, 52(3), 350-38.
- Končar, P. (2012). Ureditev zagotavljanja začasnega dela in vpliv Direktive 2008/104/ES. *Delavci in delodajalci*, 12(2-3), 143-159.
- Kountouris, N. (2012). The Legal Determinants of Precariousness in Personal Work Relations: A European Perspective. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 34(1), 21-46.
- Kresal, B. (2008). Zaposlovanje za določen čas v luči domače sodne prakse in primerjalno-pravne ureditve. *Delavci in delodajalci*, 8(2-3), 215-245.
- Kresal, B. (2011). Fleksibilne ali prekarne oblike zaposlitve. *Delavci in delodajalci*, 11(2-3), 169-183.
- Kresal B. (2012). Primerljivost delovnopravnega varstva v različnih oblikah zaposlitve. *Delavci in delodajalci*, 12(2-3) 245-262.
- Kresal, B. (2013). Pravna vprašanja nove ureditve zaposlitve za določen čas in agencijskega dela, *Delavci in delodajalci*, 13(2-3), 169-191.
- Kresal, B. (2014). Prikrita delovna razmerja – nevarno izigravanje zakonodaje, *Delavci in delodajalci*, 14(2-3), 177-199.
- Kresal Šoltes, K. (2017). Razmejitev obveznosti med agencijo in podjetjem uporabnikom ter načelo enakega obravnavanja – je lahko model tudi za druge nestandardne oblike dela?. *Delavci in delodajalci*, 17(2-3), 199-220.
- Kresal Šoltes, K. (2018). Nestandardne oblike dela in kolektivne pogodbe, *Delavci in delodajalci*, 18(2-3), 253-266.
- Kresal Šoltes, K. (2020). Prepoved nadomeščanja stalnih zaposlitve z zunanji delavci – primer začasnega agencijskega dela. *Delavci in delodajalci*, 20(2-3), 275-292.



- Kresal Šoltes, K., Strban, G. in Domadenik, P. (ur.). (2020). *Prekarno delo: multidisciplinarna analiza*. Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, Ekonomska fakulteta, Založništvo, Ljubljana
- Peña-Casas R., Ghailani D., Spasova S. in Vanhercke B. (2019). *In-work poverty in Europe*. A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- Redek T. et al. (2017). *Vpliv zasebnih agencij za zaposlovanje na trg dela v Sloveniji*, poročilo. Pridobljeno na [https://www.ess.gov.si/\\_files/10742/Vpliv\\_zasebnih\\_agencij\\_za\\_zaposlovanje\\_na\\_trg\\_dela\\_v\\_Sloveniji.pdf](https://www.ess.gov.si/_files/10742/Vpliv_zasebnih_agencij_za_zaposlovanje_na_trg_dela_v_Sloveniji.pdf)
- Rodgers, G. (1989). Precarious work in Western Europe: The state of the debate. V Rogers, G. in Rogers, J., *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe*. International Institute fo Labour Studies, Free University of Brussels, Brussels.
- Senčur Peček, D. (2012). Delavci - zunanji izvajalci?. *Delavci in delodajalci*, 12(2-3), 223-244.
- Senčur Peček, D. (2013). Zakonite oblike opravljanja dela. *Podjetje in delo*, 39(6-7), 921-943.
- Senčur Peček, D. (2014). Samozaposleni, ekonomsko odvisne osebe in obstoj delovnega razmerja. *Delavci in delodajalci*, 14(2-3), 201-220.
- Senčur Peček, D. (2015). Neuporaba in spremenjena uporaba institutov delovnega prava. *Podjetje in delo*, 41(6-7), 1191-1207.
- Senčur Peček, D. (2015a). Prikrita delovna razmerja: ali bodo "samozaposleni" nadomestili delavce?. *Lexconomica: revija za pravo in ekonomijo*, 7(1), 1-17 .
- Senčur Peček, D. (2018). Franšizing in delovna razmerja, *Delavci in delodajalci*, 18(2-3), 233-252.
- Standing, G. (2011). *The precariat: the new dangerous class*. Bloomsbury.
- Slana, M. (30. 6. 2019). Uvajanje brez plačila, neplačan odmor in delo na črno, *24ur.com*. Pridobljeno na <https://www.24ur.com/novice/slovenija/brezplacno-uvajanje-neplacan-odmor-in-delo-na-crno-so-vsakdan-studentov-in-dijakov.html>
- Tičar, L. (2013). Delovnopravno varstvo ekonomsko odvisnih oseb – novost ZDR-1. *Delavci in delodajalci*, 13(2-3), 151-165.
- Tičar, L. (2016). Vpliv digitalizacije na pojav novih oblik dela, *Delavci in delodajalci*, 16 (2-3), 241-255.
- Weil, D. (2014). *The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*. Harvard University Press.





3. poglavje  
**REVŠČINA  
KOT IZZIV ZA  
SOCIALNO  
POLITIKO**



# OSEBNI STEČAJ Z ODPUSTOM OBVEZNOSTI KOT POTENCIALNI INSTRUMENT ZA BOJ PROTI REVŠČINI

JAKA CEPEC<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, Slovenija

jaka.cepec@ef.uni-lj.si

<sup>2</sup> Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, Slovenija

jaka.cepec@ef.uni-lj.si

**Sinopsis** Avtor v članku skuša analizirati vlogo osebnega stečaja in odpusta obveznosti kot potencialnega instrumenta za boj proti revščini. V prvem delu članka je pozornost zato namenjena predstavitvi postopka osebnega stečaja in odpusta obveznosti, v drugem delu avtor predstavi temeljna vprašanja povezana s tveganjem revščine, v zadnjem delu pa avtor s pomočjo sinteze skuša pojasniti kako bi lahko postopek osebnega stečaja in odpusta obveznosti pomagal posameznih skupinah prebivalstva, ki so najbolj izpostavljeni tveganju revščine. Avtor zaključuje, da ob pomanjkanju širše empirične študije o »povprečnem prebivalcu«, ki se znajde v postopku osebnega stečaja, ni mogoče nedvoumno oceniti vloge osebnega stečaja pri boju z revščino in je zato mnenja, da je ob odsotnosti empiričnih dokazov, mogoča zgolj pavšalna ocena, da postopek osebnega stečaja ne igra pomembne vloge pri boju z revščino.

**Ključne besede:**

osebni stečaj,  
odpust obveznosti,  
revščina,  
socialno varstvo,  
osnovne šole,  
otroci

# PERSONAL BANKRUPTCY AND DEBT RELIEF AS A POTENTIAL INSTRUMENT FOR FIGHTING POVERTY

JAKA CEPEC<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> University of Ljubljana, Faculty of Economics, Ljubljana, Slovenia  
jaka.cepec@ef.uni-lj.si

<sup>2</sup> Institute for Comparative Law at the Faculty of Law in Ljubljana, Ljubljana, Slovenia  
jaka.cepec@ef.uni-lj.si

**Abstract** In this article, the author attempts to analyze the role of personal bankruptcy and debt relief as a potential tool to fight poverty. The first part of the article deals with the basic characteristics of personal bankruptcy and debt relief, in the second part the author presents the basic issues related to poverty risk, and in the last part, the author uses a synthesis to explain how personal bankruptcy and debt relief could help those most at risk of poverty. The author concludes that in the absence of a more comprehensive empirical study of the "average person" who ends up in personal bankruptcy, the role of personal bankruptcy in poverty reduction cannot be clearly assessed, and therefore believes that personal bankruptcy procedures do not play an important role in poverty reduction.

**Keywords:**

personal  
bankruptcy,  
debt relief,  
poverty,  
social security,  
primary schools,  
children

## 1 Uvod

Osebni stečaj je bil v slovenski pravni red uveden leta 2008 s sprejetjem Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 126/07 in nasl.). Do danes je v osebnem stečaju končalo že več kot 20.000 Slovencev. Namen osebnega stečaja je oblikovanje skupnega foruma, v katerem se upnikom, na zakonsko urejen način, skušajo poplačati terjatve iz premoženja insolventnega dolžnika. Stečaj kot generalna izvršba se vodi nad celotnim dolžnikovim premoženjem, kar pomeni, da se v stečaju vnovči celotno dolžnikovo premoženje, kar je izključna skrb in osnovna naloga stečajnega upravitelja. Namen osebnega stečaja je enak namenu stečaja nad pravno osebo - da vsi upniki iz premoženja stečajnega dolžnika prejmejo plačilo svojih navadnih terjatev hkrati in v enakih deležih (prvi odstavek 382. člena ZFPPIPP). Temeljna razlika je v tem, da fizična oseba po koncu stečajnega postopka, seveda, ne preneha in da je zato potrebno poiskati pravna pravila, ki urejajo vprašanje preostalega dolga po koncu postopka osebnega stečaja. Moderni pravni redi to večinoma urejajo skozi možnost dolžnika, da zaprosi za odpust preostalih obveznosti. Postopek z odpustom ni samostojen postopek in lahko teče le znotraj postopka osebnega stečaja, pod strogimi pogoji in za dolžnika hudimi posledicami kršitev (v resnici za izgubo pravne dobrote), kot jih določa ZFPPIPP (Odločba Ustavnega sodišča RS opravilna številka U-I-512/18 z dne 23.4.2020). Uspešno prestano preizkusno obdobje v obdobju od šestih mesecev do petih let, ki ga glede na okoliščine vsakega posameznega primera določi sodišče (407. člen ZFPPIPP), pomeni za dolžnika odpust obveznosti, ki so nastale do začetka postopka osebnega stečaja in v postopku niso bile poplačane iz premoženja, ki ga je imel dolžnik ob začetku postopka in ne iz tistega, ki ga je pridobil v času trajanja preizkusnega obdobja (prvi odstavek 399. člena ZFPPIPP). Za določene, taksativno naštete obveznosti, zakon določa, da za njih odpust ne učinkuje (408. člen ZFPPIPP). Pravna dobrotu odpusta obveznosti je namenjena le vestnemu in poštenemu dolžniku, saj močno posega v ustavno varovano pravico upnika do zasebne lastnine (33. člen Ustave) in učinkovitosti sodnega postopka (23. člen Ustave), katerega namen je tudi izpolnitev obveznosti, ki iz izvršilnega naslova izhaja. Z vidika upnika je odpust obveznosti pravna dobrotu, ki je v izključno korist dolžnika. Osebni stečaj je v Sloveniji še vedno povezan z močno stigmo in prepričanjem javnosti, da gre za institut, ki omogoča »podjetnim« posameznikom, da se neupravičeno rešijo dolgov.

Revščina je družbeni pojav, ki je posledica dohodkovne neenakosti v družbi. Stopnja revščine nam pove, koliko odstotkov ljudi živi pod določeno mejo dohodkov ali izdatkov. Revščina je eno pomembnejših področij in kaže stopnjo neenakosti, oziroma različnost nivoja socialne varnosti, na katero posega država s svojimi regulacijskimi mehanizmi. Po podatkih Statističnega Urada RS je leta 2020 v Sloveniji pod pragom tveganja revščine živelo 243.000 ljudi. Med njimi največjo skupino, okoli 90.000, predstavljajo posamezniki starejši od 65 let, ki živijo sami, drugo skupino predstavljajo zaposleni revni, torej posamezniki, ki kljub zaposlitvi živijo pod pragom revščine. Tretjo skupino predstavljajo brezposelni, četrto skupino invalidi in delovno neaktivno prebivalstvo. V zadnjo skupino uvrščamo preko 40.000 otrok.

V prispevku na eni strani predstavim osnovno teoretično podlago postopka osebnega stečaja in odpusta obveznosti ter na kratko predstavim pozitivno pravno ureditev odpusta obveznosti v Sloveniji. Po drugi strani pa je temeljni namen prispevka analizirati ali lahko pravila o osebnem stečaju in odpustu obveznosti vplivajo na obseg revščine in ali lahko pravila o odpustu obveznosti tudi neposredno ali posredno vplivajo na zmanjšanje tega pojava v modernih potrošniških družbah. Glede na strukturo prebivalstva, ki živi pod pragom revščine, lahko postavim hipotezo, da pravila osebnega stečaja in odpusta obveznosti težko pomembno prispevajo k odpravi tveganja revščine. Brez širše empirične analize tega seveda ni mogoče z gotovostjo trditi.

V uvodnem delu bom predstavil normativno ureditev postopka osebnega stečaja in odpusta obveznosti, in sicer z namenom razumevanja tega instituta in njegove potencialne vloge pri zmanjšanju premoženjskih obveznosti. Uvodni del zaključujem s predstavitvijo temeljnih statističnih značilnosti osebnega stečaja v Sloveniji in nekaterimi kazalniki, ki nakazujejo na finančno stanje Slovencev. V uvodnem delu se naslanjam na ugotovitve iz lastnega prispevka o temeljnih značilnosti postopka odpusta obveznosti (Cepec, 2016). V drugem delu prispevka predstavim fenomen revščine, izpostavim tiste skupine prebivalstva, ki so po podatkih najbolj na udaru revščine in skozi sintezo in z logičnim sklepanjem analiziram, kakšno vlogo lahko v boju z revščino sploh igra postopek osebnega stečaja.



## 2 Osebni stečaj

Kot rečeno v uvodu, sta osebni stečaj in postopek odpusta obveznosti v svojem bistvu dva ločena postopka, ki bi lahko brez vsakršnih težav obstajala eden brez drugega in na njiju, kot na enoten postopek, gledamo pravzaprav šele zadnjih 40 let. Postopek osebnega stečaja je primerjalnopravno razmeroma podoben, saj gre za sistem organizirane prodaje premoženja insolventnega dolžnika in razdelitev tega premoženja med njegove upnike. Temeljne razlike med pravnimi redi so utemeljene prav na dejstvu, da fizična oseba po koncu stečaja ne preneha, le-te so torej v obsegu in vrsti premoženja, ki ga lahko dolžnik izvzame iz stečajne mase in vprašanju, ali pravni red dolžniku omogoča nekakšen postopek finančne reorganizacije, v katerem se insolventni dolžnik skuša z upniki dogovoriti za obseg in način plačila terjatev, v zameno pa lahko obdrži vsaj del svojega, iz stečaja sicer neizvzetega, premoženja. Postopek odpusta obveznosti je poseben postopek, v katerem pravni red prezadolženi fizični osebi brez soglasja upnikov ter pod vnaprej predpisanimi pogoji in postopku omogoči odpust njenih obveznosti do upnikov. Pravne ureditve postopka odpusta obveznosti so med pravnimi redi zelo različne. Od tradicionalno dolžniku prijaznemu sistemu v ZDA, kjer v praksi ovir za odpust obveznosti pravzaprav ni, do številnih pravnih redov, ki odpusta obveznosti sploh ne poznajo ali pa zanj določajo stroge pogoje oziroma omejitve, tako pri vprašanju, kdaj je odpust sploh dovoljen kot tudi v obsegu odpusta.

Zgodovinsko je bila prezadolženost posameznikov razumljena kot anomalija in posledično povezana predvsem z veliko stigmo za prezadolženega posameznika in z njegovim ostrim kaznovanjem.<sup>1</sup> Po drugi strani sta tako teorija kot tudi praksa že v rimskih časih začeli razlikovati med »goljufivimi« in »poštenimi« dolžniki in sta jih tudi drugače obravnavali. V antičnih časih so poznali tudi generalne odpuste obveznosti oziroma generalna zmanjšanja obveznosti dolžnikov. Tako je Solon z zakonom *seisachtheia* zaukazal, da se nemudoma odpišejo vsi dolgovi, zasužnjeni dolžniki pa vnovič pridobijo svobodo. Leta 86 pred našim štetjem so v Rimu sprejeli *Lex Valeris*, ki je določal, da se vsi dolgovi Rimljanov zmanjšajo za tri četrtine njihove vrednosti (Cepec, 2016(b), str. 5-10). O odpuščanju dolgov govori tudi Sveto pismo, po katerem bi morali vsakih sedem let odpustiti dolgove svojim dolžnikom.<sup>2</sup> V srednjem veku so odpust obveznosti prvi omogočali Nizozemci v 16. stoletju, v 18.

<sup>1</sup> Insolventni dolžniki so bodisi izgubili življenje, upniki so dolžnike ali člane njihove družine zasužnjili in/ali telesno kaznovali, tudi pohabili. Podrobneje o zgodovinskem razvoju glej na primer (Cepec, 2016b).

<sup>2</sup> Mojzesova knjiga 15,1-11.

stoletju pa so jim sledili Angleži.<sup>3</sup> O moderni zakonodaji, ki sistemsko ureja postopek odpusta obveznosti kot del postopka osebnega stečaja, pa v praksi, razen v ZDA, govorimo šele od 80. let 20. stoletja dalje.<sup>4</sup>

Razlikovanje položaja poštenih od nepoštenih dolžnikov je še danes eden od osrednjih elementov postopka odpusta obveznosti, saj pravzaprav vsi zakonodajalci z uporabo različnih nomotehničnih rešitev oziroma, z uporabo različnih pravnih mehanizmov, želijo ločiti poštene od nepoštenih dolžnikov.<sup>5</sup>

V jeziku moderne teorije govorimo o vprašanju *ex ante* učinkovitosti osebnega stečaja. V skladu s to teorijo ima osebni stečaj dva cilja, in sicer zavarovati dolžnika pred posledicami nepričakovanih dogodkov, ki zmanjšajo njegove prihodke in/ali premoženje in s tem povzročijo insolventnost, ter na drugi strani preprečevanje moralnega hazarda pri dolžnikih, ki jim osebni stečaj, po razmeroma preprostem postopku omogoča, da se »nekaznovano«, nekontrolirano, zadolžujejo. Temeljna praktična težava je v tem, da sta omenjena cilja v pomembnem delu nasprotju, saj pravna ureditev, ki omogoča boljše »zavarovanje« dolžnika, hkrati nujno povzroča višji moralni hazard in obratno.<sup>6</sup>

Sodobna teorija na podlagi znanja o *ex ante* učinkovitosti deli modele postopkov osebnega stečaja na štiri vrste, in sicer:

1. tržni model, pri katerem je osebni stečaj razumljen kot način alokacije kreditnih tveganj (model, značilen za ZDA in Kanado);
2. omejevalni model, ki temelji na ideji, da je osebni stečaj deviacija od normalnega stanja in postavlja omejitve ter delno diskvalificira dolžnika (značilno za Veliko Britanijo, Avstralijo in Novo Zelandijo);

<sup>3</sup> Iz zgodovine je zagotovo najbolj poznana angleška ureditev iz *Statute of Anne*, ki jo mnogi (sicer napačno) omenjajo kot prvo pravno ureditev odpusta dolga (Obširno o *Statute of Ann* ter o zgodovinskem razvoju instituta odpusta dolga glej (McCoid, 1996) in tudi (Tabb, 1995)). Gre za prvo moderno anglo-ameriško zakonodajo, ki je urejala vprašanje prezadolženosti trgovcev in je poštnim trgovcem, ki so sodelovali z upniki, omogočala odpust obveznosti. Akt je omogočal, da se takemu dolžniku dopusti, da obdrži del svojega premoženja oziroma določen mesečni znesek, nujen za preživetje oziroma je omogočal celo odpust obveznosti. Nesodelovanje dolžnika je bilo obravnavano kot kaznivo dejanje, ki se je kaznovalo s smrtno kaznijo. Podrobneje o zgodovini insolvenčnega prava glej (Cepec, 2016b).

<sup>4</sup> (Efrat, 2006) v zelo zanimivi študiji pojasnjuje, da je do spremembe odnosa Američanov do insolventnosti in neuspeha ter s tem izgube stigme stečaja prišlo v 60. letih 20. stoletja.

<sup>5</sup> O pomenu vloge »poštenega« dolžnika in o zgodovinskem razvoju zakonodajnih tehnik, ki bi razlikovale med poštenimi in nepoštenimi dolžniki, glej na primer nekoliko starejši članek (Howard, 1987).

<sup>6</sup> Za celoten teoretičen model *ex ante* učinkovitosti osebnega stečaja glej (Adler, Polak, Schwartz, 2000).

3. model prevzemanja obveznosti (angl. *liability model*), ki temelji na ideji, da morajo tudi prezadolženi dolžniki prevzeti del bremena plačila obveznosti nase in so postopki zato sestavljeni iz obveznih programov minimalnega poplāčila upnikov kot pogoj za odpust obveznosti (model, značilen za Nemčiji in Avstriji); ter
4. model usmiljenja, ki temelji na ideji odpuščanja dolgov dolžnikom, ki so postali prezadolženi zaradi nepričakovanih ekonomskih šokov (Francija, Belgija, Nizozemska in skandinavske države) (Heuer, 2014, str. 68).<sup>7</sup>

Ideja o odpustu obveznosti prezadolženemu posamezniku je tradicionalno tesno povezana z osnovno filozofsko idejo, da je nečloveško, če mora posameznik trpeti posledice, ki jih s seboj prinese stalno »nadlegovanje« upnikov in da je zato pravično, da se poštenemu posamezniku omogoči možnost novega začetka oziroma razbremenitve nesorazmernega bremena obveznosti (Flint, 1991, str. 520).<sup>8</sup> Na drugi strani pa je pogled na prezadolženost in odpust obveznosti tudi povsem pragmatičen, saj se številni posamezniki znajdejo v tako visokih dolgovih, da jih tako ali tako ne bi mogli nikoli povrniti, zato izgubijo vsakršno motivacijo za ustvarjanje dohodka in svoj človeški kapital bodisi »zamrznejo« na tisti minimum, na katerega upniki ne morejo poseči in/ali ga aktivneje uporabljajo za delo na črno oziroma za skrivanje ustvarjenega dohodka in premoženja (Halinan, 1986, str. 139).

Temeljna značilnost postopka odpusta obveznosti je torej povezana z idejo, da se morajo upniki v zameno za dolžnikovo aktivno sodelovanje pri vsaj delnem odplačilu dolga odpovedati delu terjatev do dolžnika. Z vidika spodbud morajo biti pravila postavljena tako, da imajo tako upniki kot tudi dolžnik ustrezne spodbude, da medsebojno sodelujejo. Z vidika dolžnika oziroma postopka odpusta dolga to predvsem pomeni, da mora premoženje, ki ga bo dolžnik lahko obdržal, zanj predstavljati ustrezno visoko vrednost, da bo pripravljen sodelovati z upniki (McCoid II, 1996, str. 186).

Z vidika sodobne pravne teorije je prezadolženost na eni strani povezana z idejo tako imenovanega novega začetka in na drugi strani s paradigmo varstva potrošnikov.

---

<sup>7</sup> Več o različnih modelih pravne ureditve osebnega stečaja glej v (Ramsay, 2015).

<sup>8</sup> V slovenski literaturi o tem tudi (Ude, 1997, str. 1354) in (Keresteš, 2010, str. 134).

Z vidika teorije o novem začetku tudi v sodobni pravni ureditvi še vedno obstaja delitev na pravne sisteme, ki sledijo anglo-ameriški ureditvi, v kateri je osebni stečaj razumljen kot ena od številnih napak v delovanju trga, in na evropsko-skandinavski model, ki osebni stečaj povezuje s socialnimi vprašanji in v postopek vključuje moralno noto. Za anglo-ameriški sistem je tako značilna ideja novega začetka, torej omogočanje hitrega postopka osebnega stečaja z malo omejitvami pri odpustu dolga in s temeljno idejo, da je prezadolženost fizične osebe stvar tržnega tveganja ter delovanja in da je tako tveganje sestavni del modernega gospodarskega in družbenega sistema. Moderna družba v želji po gospodarskem razvoju sistemsko spodbuja podjetništvo in s tem povezano tveganje v primeru neuspeha. Vsota negativnih učinkov neuspešnih podjetniških podjetij je po mnenju modernih gospodarstev manjša, kot so pozitivni učinki uspešnih podjetniških zgodb. Osebni stečaj in z njim povezan odpust obveznosti sta v takih sistemih učinkovita in pravzaprav edini delujoč sistem za omogočanje druge možnosti in za aktivno spodbujanje podjetništva (ideja novega začetka, angl. *fresh start*).

Evropsko-skandinavski model insolventnosti posameznika obravnava predvsem z vidika potencialne socialne stiske prezadolžene fizične osebe in z vidika ustreznega moralno-ekonomskega ravnanja pri zadolževanju. Ti sistemi v postopek osebnega stečaja posledično vključujejo tako načrte za poplačilo dolga kot tudi obvezna finančna svetovanja oziroma izobraževanja (Niemi-Kiesilainen, 1999, str. 494).

Teorija osebnega stečaja oziroma odpusta obveznosti, kot posebnega mehanizma v okviru varstva potrošnikov, temelji na psiholoških študijah, ki dokazujejo, da ljudje sistemsko podcenjujemo bodoča tveganja, ki so povezana z današnjim trošenjem ali investiranjem. Pri tem ne gre toliko za podcenjevanje višine dolga, ampak predvsem za podcenjevanje tveganja, povezanega z zdravjem, izgubo službe, razpadom družine, lokalnimi ali globalnimi finančnimi krizami, verjetnosti propada podjetja itd (Kilborne, 2006, str. 24).

Po drugi strani teorija poudarja, da moderen ekonomski sistem oziroma model deluje na ideji potrošniškega trošenja in da lahko gospodarski razvoj in blaginja uspevata, zgolj dokler ljudje trošijo za potrošne dobrine. Tak gospodarski sistem zato ljudi spodbuja k (ne)racionalnemu trošenju in posledično v tveganje prezadolženosti. Pri tem je treba dodati, da so kreditne institucije kot profesionalni kreditodajalci bolj sposobne oceniti tveganje, da potrošniki ne bodo zmogli vrniti izposojenega denarja in da ta tveganja v obliki višjih obrestnih mer prenašajo na

bremena potrošnikov, ki posojila redno odplačujejo. S tega vidika so kreditne institucije tista stranka v posojilnem razmerju, ki lažje oziroma z nižjimi stroški prevzema tveganja potencialnih sprememb okoliščin posojilojemalca, zaradi katerih ta svojih obveznosti ni več sposoben poravnati. Posameznikovo psihološko (biološko) pogojeno podcenjevanje tveganj v povezavi s spodbudami, ki jih prinaša paradigma potrošniške družbe, ki lahko obstaja samo, če ljudje (ne)kontrolirano trošijo, nujno pripelje do množice prezadolženih posameznikov in tak sistem lahko deluje samo, če vsebuje tudi razmeroma preprost sistemski izhod iz prezadolženosti. (Kilborne, 2006, str. 24; Ramsay, 1997, str. 274).

Osební stečaj oziroma predvsem odpust obveznosti je možno razumeti tudi kot socialno *force majeure* zasebnega prava. Za nekatere pravne sisteme možnost osebnega stečaja in sistem odpusta obveznosti nadomešča pridobitve socialne države. Primerjalni pogled pokaže, da imajo države s šibkejšim sistemom socialne varnosti liberalnejše ureditve osebnega stečaja in obratno. V takih sistemih država s pravno ureditvijo breme socialne države prenese na zasebne upnike, ki izgubijo možnost uveljavljanja terjatev zoper prezadolžene (socialno ogrožene) posameznike, ki praviloma postanejo insolventni zaradi posledic različnih socialnih dogodkov, kot so izguba službe, bolezen, starost ipd. (Ramsay, 1997, str. 278).<sup>9</sup>

Prezadolženost je lahko posledica tudi različnih deviantnih ravnanj. Po drugi strani pa taka ravnanja predstavljajo tudi zgolj navidezno prikazovanje prezadolženosti z namenom zlorabe osebnega stečaja, pri čemer posamezniki s pomočjo skrivanja premoženja ali njegovega brezplačnega prenosa na druge osebe dosežejo insolventnost in posledično potem tudi odpust obveznosti. V veliki večini primerov prihaja do deviantnih ravnanj po tem, ko dolžnik postane insolventen oziroma ko mu insolventnost grozi. V takih trenutkih posamezniki želijo zaščití preostanek svojega premoženja, svoji družini omogočiti dostojno življenje ipd. in v ta namen bodisi skrijejo premoženje ali pa ga brezplačno prenašajo na druge osebe in s tem oškodujejo upnike.

---

<sup>9</sup> Glej tudi (Wilhelmsson, 1990). V slovenski literaturi o tem tudi (Sladič, 2008, str. 22) in (Keresteš, 2010, str. 135). Gledano povsem z ekonomskega vidika, bi lahko pričakovali tudi ravno obraten rezultat, v katerem bi potrošniki, ki živijo v državah s široko vzpostavljenimi sistemi mreže socialne varnosti, sprejemali večja tveganja v svojem podjetniškem ali/in potrošniškem življenju in se še bolj nenadzirano zadolževali, saj bi vedeli, da bi lahko, v primeru nepričakovanih dogodkov in posledično socialni stiski, vedno pričakovali aktivno pomoč socialne države.

Iz tega kratkega teoretičnega pregleda lahko ugotovimo, da teorija ponuja kar nekaj racionalnih utemeljitev za pravno ureditev osebnega stečaja in postopka odpusta obveznosti. Osebni stečaj tako na eni strani temelji na (1.) ideji o možnosti novega začetka (angl. *fresh start*); (2.) je utemeljen kot poseben del varstva potrošnikov v moderni potrošniški ekonomiji ali (3.) kot del prava socialne varnosti. Po drugi strani je osebni stečaj še vedno razumljen kot rezultat ali kot priložnost za (4.) deviantna ravnanja (Ramsay, 1997, str. 269).

## 2.1 Analiza temeljnih značilnosti odpusta obveznosti v Sloveniji

Postopek osebnega stečaja in postopek odpusta obveznosti sta bila v slovenski pravni red vnesena leta 2008 s sprejetjem ZFPPIPP.<sup>10</sup> Zakonodajalec je postopka uredil po vzoru nemške in avstrijske ureditve, z nekaterimi pomembnimi prilagoditvami. Iz predloga zakona in iz razprave v Državnem zboru ni mogoče ugotoviti, zakaj se je zakonodajalec odločil za kopiranje nemško-avstrijskega modela, še manj, zakaj je izpustil nekatere njihove temeljne značilnosti. Pri tem imam v mislih predvsem neuporabo nemško-avstrijskih pravil o postopku tako imenovanega načrta poplačila terjatev (prisilne poravnave) med dolžnikom in upniki, kar predvidevata tako avstrijski kot tudi nemški zakon in, navsezadnje, tudi ameriška ureditev, ki tudi v osebnem stečaju razlikuje med postopkoma po sedmem in trinajstem poglavju Stečajnega zakona.<sup>11</sup> Možnost priprave načrta poplačila terjatev v zameno za del obstoječega »neizzetega« premoženja fizične osebe, je lahko, vsaj *ex post*, učinkovita, saj potencialno motivira dolžnika, da v zameno za del stečajne mase upnikom obljubi delež v bodočih dohodkih. Čeprav je večina stečajnih dolžnikov v Sloveniji tako brez premoženja kot tudi brez dohodkov, to še ne more biti razlog, da bi bila taka ureditev škodljiva ali nepotrebna. Dodatna zanimivost je, da se slovenski zakonodajalec ni odločil za sistem obveznega izobraževanja insolventnih dolžnikov, kar je ena od pogostih značilnosti predvsem evropskih pravnih redov (Niemi-Kiesilainen, 1999, str. 498). Slovenski zakon drugače kot večina evropskih ureditev tudi ne pozna kogentnega načrta poplačila upnikov.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Pred sprejetjem ZFPPIPP je bil osebni stečaj možen samo nad samostojnim podjetnikom.

<sup>11</sup> Razlika med postopkoma po sedmem in trinajstem poglavju v ameriški ureditvi je v tem, da v primeru sedmega poglavja dolžnik izgubi svoje obstoječe premoženje, razen tistega, ki je iz stečaja izvzeto, vendar mu je takoj odobren odpust obveznosti in ima s tem neobremenjen človeški kapital, torej bodoče dohodke. V trinajstem poglavju pa sklene sporazum z upniki, po katerem lahko obdrži obstoječe premoženje, vendar mora v zameno določeno število let (tri do pet) upnikom namenjati določen odstotek svojih bodočih zaslužkov, pri čemer mora biti neto sedanja vrednost teh plačil vsaj enaka vrednosti sedanjih sredstev dolžnikove stečajne mase. Glej na primer (Adler in drugi, 2000, str. 587).

<sup>12</sup> O tej temeljni značilnosti evropskih pravnih redov glej: (Ramsay, 2007; Kilborne, 2006) ali pa (Niemi-Kiesilainen, 1999).

Za lažje razumevanje odprtih dilem postopka odpusta obveznosti v Sloveniji bom v nadaljevanju, najprej zelo na kratko, predstavil temeljne poteze postopka ter predstavil še nekaj statistično-empiričnih značilnosti slovenskih gospodinjestev ter konkretnih postopkov osebnega stečaja v Sloveniji.

Enako kot stečajni postopek nad pravno osebo se tudi postopek osebnega stečaja vodi zaradi sorazmernega in hkratnega plačila navadnih terjatev vseh upnikov iz premoženja stečajnega dolžnika (prvi odstavek 382. člena ZFPPIPP). Postopek osebnega stečaja se deli na predhodni in glavni postopek. V predhodnem postopku sodišče odloča o pogojih za začetek postopka zaradi insolventnosti. Glavni postopek zaradi insolventnosti se začne s sklepom, s katerim sodišče odloči o začetku postopka zaradi insolventnosti (49. člen ZFPPIPP). Postopek zaradi insolventnosti se začne, če dolжник postane insolventen in so izpolnjeni drugi pogoji, ki jih za posamezno vrsto postopka določa zakon (50. člen ZFPPIPP). Postopek osebnega stečaja lahko sproži sam dolжник ali upnik. Če postopek sproži dolжник, mu ni treba dokazovati insolventnosti. Z začetkom postopka se insolventnemu dolžniku omeji poslovna sposobnost pri razpolaganju s premoženjem, ki je del stečajne mase. Stečajni dolжник prav tako ne more sklepati pogodb in opravljati drugih pravnih poslov ali dejanj, katerih predmet je razpolaganje z njegovim premoženjem, ki spada v stečajno maso, prav tako pa brez soglasja sodišča ne more najeti kredita ali posojila ali dati poroštva, odpreti novega transakcijskega ali drugega denarnega računa ali se odpovedati dediščini ali drugim premoženjskim pravicam. Z začetkom osebnega stečaja samodejno preneha tudi status podjetnika ali zasebnika in s tem dnem, ne glede na datum izbrisa iz registra, prenehajo tudi vsa obvezna socialna zavarovanja, v katera je bil stečajni dolжник vključen na podlagi statusa podjetnika ali zasebnika. S premoženjem dolžnika, ki je del stečajne mase, do konca stečajnega postopka razpolaga stečajni upravitelj. V ta namen mora upravitelj odpreti fiduciarni račun, ki služi unovčenju ter upravljanju stečajne mase. V postopku osebnega stečaja se sledi namenu, da se vsi upniki iz premoženja dolžnika poplačajo hkrati in enakomerno. Upravitelj tako zasleduje cilj, da se premoženje, ki je lahko del stečajne mase, unovči in proda ter razdeli med upnike. V stečajno maso spada premoženje, katerega imetnik je stečajni dolжник ob začetku stečajnega postopka, in premoženje, ki ga pridobi med stečajnim postopkom, z izjemo premoženja, ki je po posebnih pravilih iz stečajne mase izvzeto.<sup>13</sup> Postopek osebnega stečaja se lahko konča šele, ko je

---

<sup>13</sup> Slovensko insolvenčno pravo se pri obsegu izvzetja premoženja zelo pragmatično sklicuje na določbe izvršilne zakonodaje in s tem omogoča, da imajo upniki oziroma njihove terjatve tako v izvršbi kot tudi v stečaju enak položaj.

unovčeno celotno premoženje dolžnika in opravljena razdelitev upnikom. Če je bil znotraj postopka osebnega stečaja začel tudi postopek odpusta obveznosti, postopka osebnega stečaja ni mogoče končati, dokler ni končan postopek odpusta obveznosti.

Postopek odpusta obveznosti je fakultativni postopek, ki se izvede znotraj postopka osebnega stečaja. Čeprav zakonodajalec do novele ZFPPIPP-G namena odpusta obveznosti ni opredelil, je iz zakona implicitno izhajalo, da je namen odpusta obveznosti omogočiti dolžniku, da v posebnem postopku doseže odpust njegovih obveznosti do navadnih upnikov.<sup>14</sup>

V skladu z ZFPPIPP se postopek odpusta obveznosti izvede znotraj postopka osebnega stečaja pod pogojem, da je dolžnik do izdaje sklepa o končanju postopka osebnega stečaja vložil predlog za odpust obveznosti. Odpust obveznosti v skladu z določbami 399. člena ZFPPIPP (pred novelo G) ni bil dovoljen:

- »1. če je bil stečajni dolžnik pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje proti premoženju ali gospodarstvu, ki še ni izbrisano;*
- 2. če je stečajni dolžnik v zadnjih treh letih pred uvedbo postopka osebnega stečaja dal neresnične, nepravilne ali nepopolne podatke, ki jih davčni organ potrebuje za pobiranje davkov, zaradi česar mu je pristojni davčni organ dodatno ali naknadno odmeril davek v znesku najmanj 4.000 evrov;*
- 3. če so bile stečajnemu dolžniku njegove obveznosti že odpuščene in od pravnomočnosti sklepa o odpustu teh obveznosti še ni preteklo deset let;*
- 4. če je stečajni dolžnik v zadnjih treh letih pred uvedbo postopka osebnega stečaja prevzemal obveznosti, ki so nesorazmerne z njegovim premoženjskim položajem, če je razpolagal s svojim premoženjem neodplačno ali za neznatno plačilo, če lahko glede na njegov premoženjski položaj v celoti izpolni svoje obveznosti.«*

Sodišče po uradni dolžnosti preverja zgolj prvo in tretjo točko iz 399. člena ZFPPIPP. O drugi in četrti točki odloča sodišče samo na podlagi ugovora upnikov ali upravitelja. Če sodišče ne ugotovi ovir iz prve in tretje alineje, izda sklep o začetku postopka odpusta obveznosti, v katerem določi tudi preizkusno dobo. Pri določitvi preizkusne dobe mora sodišče upoštevati:

- starost in družinske razmere dolžnika,

---

Zakon s tem sledi temeljnemu načelu omejevanja redistribucije premoženja v insolvenčnih postopkih. Glej 389. člen ZFPPIPP v povezavi z 224. členom ZFPPIPP.

<sup>14</sup> Glej na primer sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 16/2013 z dne 30. maja 2013.



- njegovo zdravstveno stanje in druga osebna stanja ter
- razlog za nastanek dolžnikove insolventnosti.<sup>15</sup>

Po preteku preizkusnega obdobja in, v kolikor je dolžnik izpolnil vse zahtevane obveznosti ter ni bil vložen ugovor proti odpustu obveznosti,<sup>16</sup> izda sodišče sklep o odpustu obveznosti, s katerim dolžniku odpusti obveznosti za vse (navadne) terjatve upnikov do dolžnika, ki so nastale do začetka postopka osebnega stečaja in ki niso bile poplačane v stečajnem postopku.

Pri analizi ureditve odpusta dolga je zelo pomembno, kako je sodna praksa zapolnila razmeroma odprto normativno ureditev pri postavljanju kriterijev, ki pomenijo ovire za odpust obveznosti na eni strani, pa tudi, kako se v praksi uporabljajo kriteriji, ki naj sodišču služijo kot merila za določitev dolžine preizkusne dobe. Analizo sodne prakse je do zdaj pri nas opravila zgolj Mulec (2016).

Pri uporabi pravil o razlogih, ki pomenijo oviro za odpust obveznosti, analiza pokaže, da so najpogostejši razlog ovire za odpust obveznosti iz 399. člena ZFPPIPP (ovire za odpust obveznosti), čemur sledi razlog po 401. členu ZFPPIPP, torej da dolžnik ni iskal zaposlitve, je odklonil delo oziroma prenehal z delovnim razmerjem oziroma v praksi, da ni mesečno pošiljal poročil o dejanjih, ki jih je opravil, da bi našel zaposlitev. Pogosto je bil razlog za končanje postopka odpusta obveznosti dejstvo, da dolžnik ni v celoti prikazal svojega premoženja (384. člen ZFPPIPP), v nekaj deset primerih pa dejstvo, da ni spoštoval omejitve poslovne sposobnosti (386. člen ZFPPIPP). (Mulec, 2016, str. 93)

Znotraj zakonsko opredeljenih ovir za odpust obveznosti iz 399. člena ZFPPIPP je, z vidika analize najpomembnejši četrti odstavek, ki določa, da odpust obveznosti med drugim ni mogoč, če je dolžnik prevzemal nesorazmerne obveznosti glede na svoj premoženjski status. Nomotehnična uporaba pravnega standarda pri opredelitvi ovire za odpust obveznosti od sodišč namreč zahteva, da pojem vsebinsko zapolnijo v vsakem konkretnem primeru. Z vidika vsebinske analize je zato bistveno, kako so sodišča ta pravni standard zapolnjevala.

---

<sup>15</sup> Zakon pri tem sodišču ne določa, ali omenjeni kriteriji preizkusno dobo podaljšujejo ali pa jo skrajšujejo.

<sup>16</sup> Ali če je bil ugovor proti odpustu obveznosti pravnomočno zavržen ali zavrnjen.

Novela ZFPPIPP-G je bila sprejeta konec marca 2016 in je začela veljati 26. maja 2016. Novela obširneje posega prav v institut osebnega stečaja, ki od uveljavitve leta 2008 ni bil pomembneje spremenjen ali prenovljen. Vsaj z vidika medijskega poročanja, je bil glavni razlog za posege v ureditev osebnega stečaja negotovanje javnosti in stroke, zaradi številnih zlorab postopka odpusta obveznosti oziroma jeza in razburjenje javnosti, ob poročanju o različnih posameznikih, ki so se znašli (aktivno ali pasivno) v postopku osebnega stečaja. Novela je na področje osebnega stečaja prinesla kar nekaj sprememb, pri čemer so, z vidika »obrambe« pred zlorabami, verjetno najpomembnejše:

- podaljšano obdobje izpodbojnosti pravnih dejanj stečajnega dolžnika iz treh na pet let;
- na novo opredeljena dolžnost dolžnika, da sodeluje s sodiščem in z upraviteljem ter da se odziva na sodna pisanja in pozive; ter
- popolnoma spremenjen 399. člen ZFPPIPP, ki opredeljuje ovire za odpust obveznosti.

Za vidika tega prispevka je potrebno analizirati predvsem spremembe 399. člena ZFPPIPP, ki v prvem odstavku, po novem, opredeljuje namen odpusta obveznosti: *»Namen odpusta obveznosti je **poštenemu in vestnemu stečajnemu dolžniku** omogočiti, da preneha tisti del njegovih obveznosti, ki jih ni zmožen izpolniti iz premoženja, ki ga ima ob začetku postopka osebnega stečaja ali ki ga lahko pridobi med postopkom osebnega stečaja do poteka preizkusnega obdobja.«* (Poudaril J. C.).

Zakon nato v drugem odstavku opredeljuje dva položaja, pri katerih odpust ni dovoljen, in sicer v primeru pravnomočne obsodbe za kaznivo dejanje proti premoženju ali gospodarstvu<sup>17</sup> ter v primeru »dolžnikov povratnikov« ali dolžnikov, ki jim je bil odpust obveznosti v prejšnjih stečajih zavrnjen.

---

<sup>17</sup> Menim, da ta ureditev sicer ni nujno povsem logična, saj je mogoče najti številne praktične primere storilcev kaznivih dejanj, ki so pravnomočno obsojeni za kazniva dejanja, ki spadajo pod poglavje kazniva dejanja zoper premoženje, vendar njihova insolventnost s temi kaznivimi dejanji ni nikakor povezana, hkrati pa zgolj na podlagi kaznivih dejanj ni mogoče vedno nujno sklepati o njihovi nevednosti za odpust obveznosti. Če pa bi zakonodajalec menil, da je vsak storilec kaznivega dejanja nevreden odpusta obveznosti, potem bi bilo smiselno, da tudi na primer morilcem, posiljevalcem, storilcem kaznivih dejanj nasilja v družini itd. onemogočimo odpust obveznosti v osebnem stečaju.

Nov tretji odstavek 399. člena ZFPPIPP ovire za odpust obveznosti opredeljuje z generalno klavzulo, po kateri:

*»odpust obveznosti ni dovoljen, če iz ravnanj stečajnega dolžnika v zadnjih petih letih pred uvedbo postopka osebnega stečaja ali glede na njegov premoženjski položaj izhaja, da bi bil odpust obveznosti temu stečajnemu dolžniku v nasprotju z namenom odpusta obveznosti (v nadaljnjem besedilu: zloraba pravice do odpusta obveznosti).«*

Generalna klavzula je dopolnjena z nekaterimi primeroma navedenimi izpodbojnimi domnevami takih dejanj v novem četrtem odstavku 399. člena.<sup>18</sup>

Nova opredelitev namena postopka odpusta obveznosti, skupaj z uporabo generalne klavzule kot omejitve za odpust obveznosti in v kombinaciji s primeroma navedenimi izpodbojnimi domnevami, (*praesumptio iuris*) v sistem odpusta obveznosti prinaša tisto prožnost, ki je, po mnenju mnogih, sodišča do zdaj niso imela. Nomotehnična rešitev ureditve ovir za odpust obveznosti je logična, saj ni mogoče zajeti vseh možnih življenjskih položajev, pri katerih zakonodajalec ne želi, da se dolžnikom odpustijo njihove obveznosti. Menim, da zakon sicer še vedno ponuja premalo usmeritev pri razumevanju namena odpusta obveznosti, vendar hkrati sodiščem omogoča oziroma od njih celo zahteva bistveno aktivnejšo vlogo pri opredelitvi tistih položajev, ki jih bomo šteli kot take, da nasprotujejo vestnosti in poštenju ter, posledično, ne omogočajo odpusta obveznosti. Pri tem lahko zgolj upamo, da množičnost postopkov osebnega stečaja (vsaj taki so bili včasih občutki pri prebiranju sklepov) sodišč ne bo tako preobremenjevala, da ne bodo zmožla razviti konsistentne prakse ali še slabše, da so bodo omejevala »zgolj« s presojo primeroma naštetih izpodbojnih domnev. Menim, da je pri tem ključna naloga sodišča, da spretno krmari med Scilo in Karibdo, torej med preveč permisivno ureditvijo na eni strani, ki kar kliče po moralnem hazardu dolžnikov, ti bi lahko

<sup>18</sup> Izpodbojne domneve, ki jih zakon opredeljuje v četrtem odstavku so:

»1. če je stečajni dolžnik v zadnjih petih letih pred uvedbo postopka osebnega stečaja ali po njegovi uvedbi dal neresnične, nepravilne ali nepopolne podatke, ki jih davčni organ potrebuje za pobiranje davkov ali prispevkov, zaradi česar mu je pristojni davčni organ dodatno ali naknadno odmeril davek ali naložil plačilo prispevkov v znesku najmanj 4.000 evrov,

2. če je stečajni dolžnik v zadnjih petih letih pred uvedbo postopka osebnega stečaja z neresničnimi, nepravilnimi ali nepopolnimi podatki o svojem premoženjskem položaju v svojo korist ali v korist druge fizične ali pravne osebe pridobil posojilo, subvencijo ali pomoč iz javnih sredstev v znesku najmanj 4.000 evrov,

3. če je stečajni dolžnik v zadnjih petih letih pred uvedbo postopka osebnega stečaja prevzemal obveznosti, ki so nesorazmerne z njegovim premoženjskim položajem, ali če je razpolagal s svojim premoženjem neodplačno ali za neznatno plačilo,

4. če je stečajni dolžnik izvedel pravno dejanje, ki ima po 271. členu tega zakona značilnost izpodbojnega pravnega dejanja in je bil v skladu z 277. členom tega zakona uveljavljen zahtevek za izpodbijanje tega pravnega dejanja, ali

5. če lahko stečajni dolžnik glede na njegov premoženjski položaj v celoti izpolni svoje obveznosti.«

namreč postali preveč »pogumni« pri zadolževanju in ustvarjali dodaten občutek nemoči in jeze pri povprečnem potrošniku, ki svoje obveznosti redno poravnava in pred preveč strogo razlago na drugi strani, ki bi v nasprotju z modernimi ugotovitvami psihologije, teorije iger in ekonomije, dolžnike naravnost »porinila« v svet nedovoljenega ali celo deviantnega ravnanja.

Sodna praksa je izoblikovala stališče, da pravni standard nesorazmernega prevzemanja obveznosti ni strogo objektiven, temveč je naloga sodišča, da pri presoji slednjega upošteva vse relevantne okoliščine glede dolžnikovega prevzemanja obveznosti in premoženjskega stanja, torej tudi subjektivne okoliščine (Mulec, 2016, str. 112). Višje sodišče v Ljubljani je tako v sklepu Cst 541/2015 z dne 29. septembra 2015 zapisalo, da:

*»odpusta obveznosti ne more biti deležen tisti dolžnik, ki ni storil vsega, kar je v njegovi moči, da bi svoje dolgove poplačal, obveznosti pa se lahko odpustijo le tistim dolžnikom, ki kljub najboljšemu trudu ne uspejo poplačati svojih upnikov. Odpust obveznosti predstavlja pravno dobroto prezadolženemu dolžniku, vendar le pod pogojem, da dolžnik izkaže svojo vrednostno primernost za to dobroto, da se ni zadolževal lahkomišlno in da mu ni mogoče očitati špekulativnega ravnanja.«*

Čeprav je sodna praksa pri razumevanju pravnega standarda sicer že razmeroma bogata, po mnenju N. Mulec (2016) vendarle še ne ponuja prave rdeče niti in številna vprašanja še vedno ostajajo odprta.<sup>19</sup> Tako ni mogoče trditi, da je pravna praksa pravilo že tako oblikovala, da gre za predvidljivo pravno pravilo.<sup>20</sup>

Med kriteriji za odmero dolžine preizkusne dobe ZFPPIPP našteva:

- starost in družinske razmere dolžnika,
- njegovo zdravstveno stanje in druga osebna stanja ter
- razlog za nastanek dolžnikove insolventnosti.

---

<sup>19</sup> Več o sodni praksi glej (Mulec, 2016, str. 92 in nasl).

<sup>20</sup> Na tem področju je absolutno premalo naredila tudi pravna teorija, saj je bilo o tem malo napisanega, sodna praksa pa še ni bila sistematično analizirana. To pomanjkljivost zdaj vsaj deloma odpravlja prav delo (Mulec, 2016).

Mulec (2016) uvodoma ugotavlja, da sklepi v letu 2008 in 2009 pravzaprav niso bili obrazloženi, kadar pa so bili, so sodišča pogosto pomešala razloge, ki pomenijo oviro za odpust obveznosti in dejavnike, ki v skladu z ZFPPIPP vplivajo na dolžino preizkusne dobe. Sodišča so torej očitno, vsaj v zgodnji praksi, mešala med razlogi, ki pomenijo ovire za odpust obveznosti in merili za dolžino preizkusne dobe. Z analizo sklepov in sodb v letih 2010 do 2015 N. Mulec ugotavlja, da na dolžino preizkusne dobe, spol in družinska razmerja ne vplivajo. Drugače je s starostjo, glede katere so sodišča mlajšim dolžnikom v povprečju odmerjala daljše preizkusne dobe. Daljše preizkusne dobe je sodišče odmerjalo tudi zdravim in nezaposlenim posameznikom.

Na dolžino preizkusne dobe skoraj najpomembnejše vpliva razlog insolventnosti, čeprav raziskava ugotavlja, da pri tem sodišča razloge, ki bi sicer morali biti ovire za odpust obveznosti in torej odpust sploh ne bi smel biti možen, navajajo kot razloge za daljšo preizkusno dobo. Zanimivo je, da na dolžino preizkusne dobe zelo močno vpliva tudi višina dolga, čeprav ta ni zakonski kriterij za odmero dolžine preizkusne dobe, toda očitno kaže na to, da sodišča verjetno podzavestno in nehote, strožje ocenjuje tiste posameznike, ki so ustvarili večji dolg.<sup>21</sup>

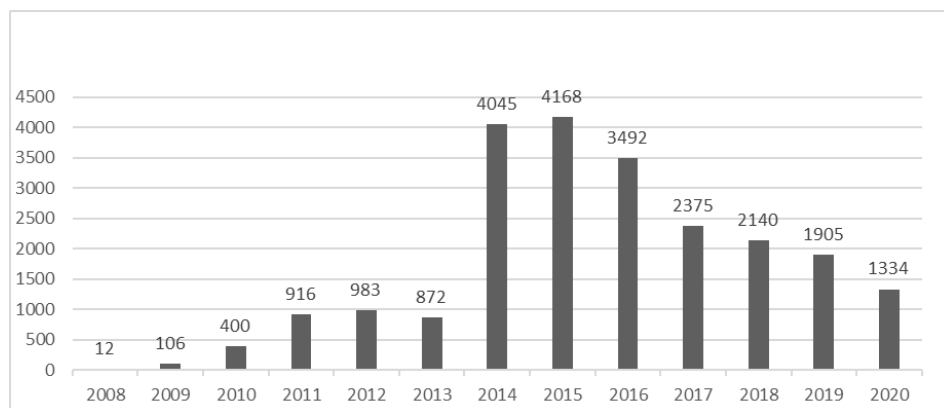
Čeprav je iz zakonskega besedila jasno, da je namen preizkusne dobe v tem, da dolžniki v času preizkusne dobe, predvsem z uporabo človeškega kapitala, vsaj še delno poplačajo upnike, se je težko znebiti občutka, da v sodni praksi preizkusna doba deluje tudi kot nekakšno obdobje kesanja, v katerem bi moral posameznik premisliti o svojih dejanjih in o tem, kako bo v prihodnje prevzemal obveznosti. Na to kaže tako dejstvo, da je med kriteriji za odmero dolžine preizkusne dobe uporabljen razlog za nastanek insolventnosti kot tudi sodna praksa. O tem tudi sodnica Volk (2016), ki meni, da je preizkusna doba namenjena temu, da dolžniki v tem času dokažejo, da so vredni, da se jim po preteku preizkusnega obdobja ves preostali dolg, ki ga v tem obdobju niso poplačali, odpusti.

Osebni stečaj se je v našem pravnem prostoru razmeroma hitro uveljavil kot pomemben in pogosto uporabljen postopek. V dobrih dveh letih po uveljavitvi ZFPPIPP je namreč število postopkov na leto preseгло številko 1.000. Večje število osebnih stečajev je, vsaj do leta 2014, očitno ovirala zahteva po plačilu predujma za začetek postopka in, s tem v zvezi, postopki odobravanja brezplačne pravne pomoči.

---

<sup>21</sup> Za natančno analizo z regresijskimi izračuni glej (Mulec, 2016, str. 99 in nasl).

Odprava zahteve po plačilu predujma, kadar postopek predlaga dolžnik sam, je v letu 2014 namreč povzročila več kot štirikratno povečanje števila predlogov za začetek postopka osebnega stečaja in to število se je v letu 2015 še povečalo. V naslednjih letih se je število začelih postopkov zopet začelo zmanjševati (glej Sliko 1). V Sloveniji je leta 2015 bilo začelih skoraj 21 postopkov osebnega stečaja na 10.000 prebivalcev, v letu 2020 je ta številka znašala samo še slabih 7 stečajev na 10.000 prebivalcev. V Nemčiji je v letu 2015 ta številka znašala 13 osebnih stečajev na 10.000 prebivalcev,<sup>22</sup> v istem letu v Avstriji deset, v ZDA pa skoraj 55. V letu 2014 je bilo v Veliki Britaniji 21,8 stečaja na 10.000 prebivalcev (vrhunec je bil v letu 2009, in sicer 31).<sup>23</sup> Bistveno manjše je število začelih postopkov osebnega stečaja na Švedskem (8 na 10.000), v Švici (8 na 10.000) in na Nizozemskem (9 na 10.000).<sup>24</sup>



Slika 1: Število osebnih stečajev po letih.

Vir: Ajpes, e-Objave.

<sup>22</sup> Bürgel Wirtschaftsinformationen, Debt Barometer 2015. Najvišje število postopkov je bilo leta 2007, ko je znašalo 168 prebivalcev na 10.000.

<sup>23</sup> The Insolvency Service, Individual Insolvencies by Location, England and Wales, 2014.

<sup>24</sup> INSOL Europe, National Insolvency Statistics. Podatki, pridobljeni na podlagi uradnih statističnih podatkov iz posamezne države. (Ramsay, 2007, str. 260) opozarja, da so lahko uradni podatki o postopkih osebnega stečaja zavajajoči oziroma nepopolni, saj imajo posamezne države vsebinsko zelo različne ureditve in na primer poleg postopka osebnega stečaja poznajo še različne druge formalne in neformalne postopke zaradi insolventnosti fizične osebe. Vseh teh postopkov pa v uradnih statistikah ni, saj te upoštevajo »zgolj« formalne postopke osebnega stečaja. Kot primer tako navaja angleško ureditev, v kateri je bilo leta 2004 uradno 36.000 postopkov osebnega stečaja. Tej številki pa bi bilo treba prišteti še 11.000 postopkov prostovoljnega dogovora o poplačilu terjatev (angl. *Individual Voluntary Arrangements*) in 72.500 neformalnih postopkov načrtov obvladovanja dolgov (angl. *debt management plans*). Oba postopka bi v številnih državah šteli med postopka osebnega stečaja in bi bila številka ne 36.000, ampak kar 120.000, kar je kar 3,3-kratnik uradne številke.

**Tabela 1: Število pravomočno izdanih sklepov o odpustu obveznosti**

Leto	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Število	834	851	2384	3601	3826	711

Vir: Ministrstvo za pravosodje, Predlog novele ZFPPIPP-H.

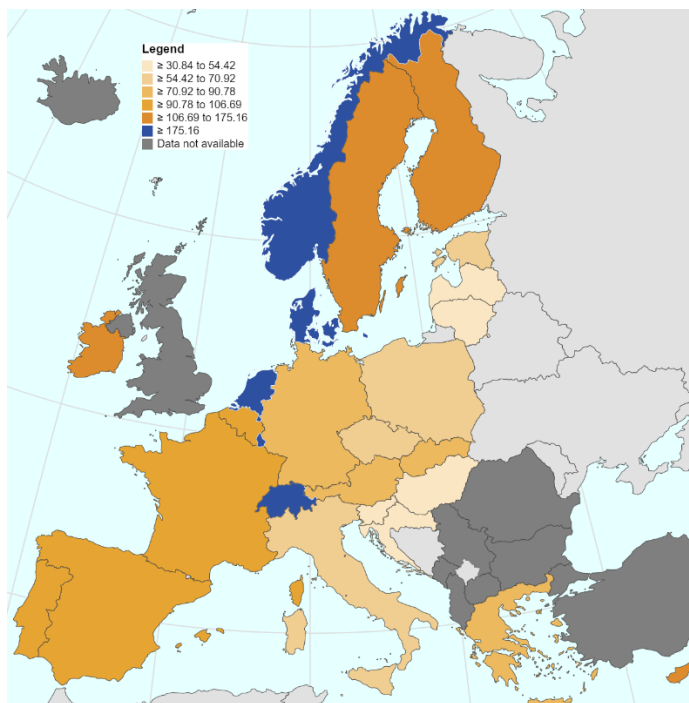
Podrobneje o načinih končanja postopkov osebnega stečaja, poplačilu upnikov itd., glej Priloga 1.

Za morebitno boljše razumevanje števila osebnih stečajev v posameznih državah, v naslednjem podpoglavju na kratko analiziram zadolženost gospodinjstev, obseg njihovih prihrankov in podatke o dohodkovni neenakosti med prebivalstvom.

## 2.2 Zadolženost slovenskih gospodinjstev, njihovi prihranki in dohodkovna neenakost

Če primerjamo povprečno zadolženost slovenskih gospodinjstev z obsegom njihovih prihrankov in ju primerjamo z gospodinjstvi drugih držav v EU ali Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), lahko ugotovimo, da je položaj slovenskih gospodinjstev boljši (slike 2, 3 in 4) in da je, posledično veliko število začetih osebnih stečajev v letih 2014 do 2019, nekoliko presenetljivo. Zato bi bilo treba, po vzoru analiz iz tujih držav, za ustrezno analizo stanja in pripravo predlogov za morebitne reforme, posebno pozornost nameniti vprašanju, kdo je povprečen dolжник, ki se znajde v osebnem stečaju, torej kakšna je njegova izobrazba, kakšen je njegov zaposlitveni status, kaj so razlogi za prezadolženost itd. Samo na podlagi takšne analize bi lahko boljše razumeli, zakaj takšen obseg postopkov osebnega stečaja in tudi odpusta obveznosti.

Iz Slike 2 je razvidno, da je med državami članicami EU in EFTA najbolj zadolženo prebivalstvo severne Evrope (Danska, Norveška, Švedska in Nizozemska) ter prebivalci Švice, Irske in Cipra. Najmanj zadolženi so prebivalci Madžarske, Litve Slovenije in Hrvaške. Zadolženost na Sliki 2 je merjena kot odstotek dolga gospodinjstva v primerjavi z bruto dohodkom tega gospodinjstva. Indeks zadolženosti v skladu z Eurostat 2014 na Danskem tako znaša 214, 6 odstotkov v Sloveniji pa zgolj 42,9 odstotka.



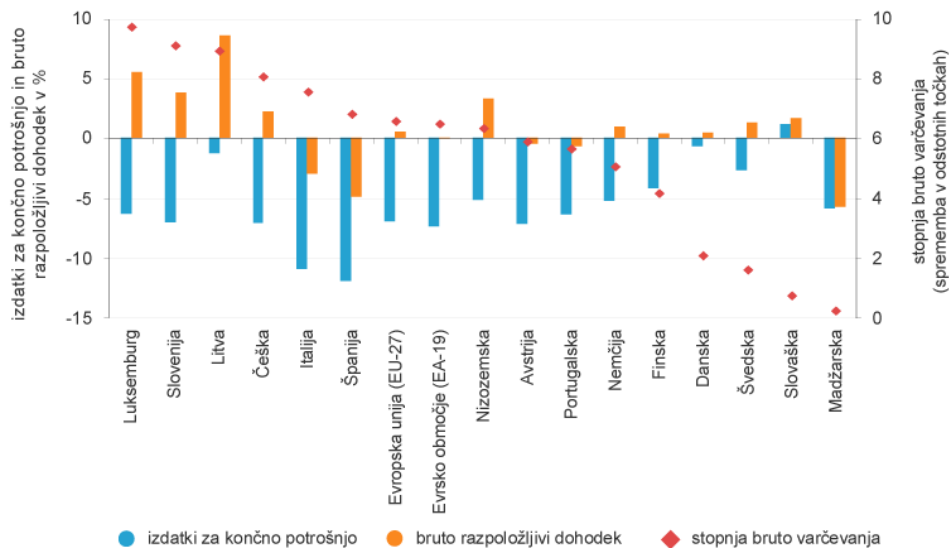
**Slika 2: Zadolženost gospodinjstev v EU kot razmerje med dolgom in bruto dohodkom.**

Vir: Eurostat, 2022.

Finančne obveznosti gospodinjstev v Sloveniji (posojila in druge obveznosti) so konec leta 2020 znašale 14,8 milijarde EUR ali 31,5 % BDP. Njihova rast je v letu 2020 v primerjavi z letom 2019 stagnirala (v 2019 je bila 4,2-odstotna, v 2020: 0,1-odstotna). Zlasti dolgoročna posojila (ročnost odplačila obveznosti daljša od enega leta) so se povečala v izrazito manjšem obsegu, kot v preteklih treh letih, in sicer za 101 milijon EUR ali 0,8 %. To nakazuje na nov trend in sicer povečevanje potrošniških posojil, ki so v zadnjih nekaj letih naraščala bistveno hitreje kot stanovanjska in druga posojila. (SURS, 2022) V strukturi finančnih obveznosti slovenskih gospodinjstev še vedno prevladujejo posojila in ta so v letu 2020 znašala 13 milijard EUR ali 88,2 % vseh finančnih obveznosti. Največji delež med posojili so sestavljala dolgoročna posojila (82,4 %), sledili so trgovinski krediti, avansi in druge obveznosti (11,8 %) ter kratkoročna posojila (5,8 %).



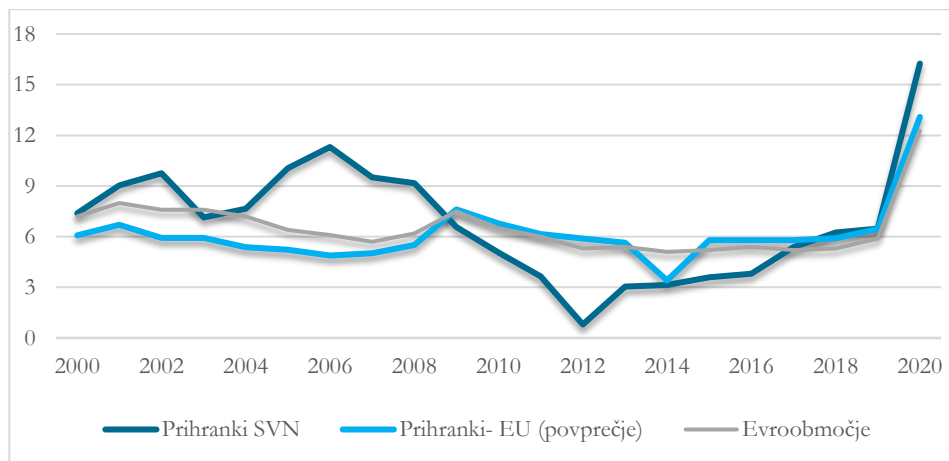
Stopnja varčevanja gospodinjstev v Sloveniji (delež bruto varčevanja v bruto razpoložljivem dohodku) je bila v letu 2020 rekordno visoka, 22,6-odstotna (dolgoročno povprečje od leta 2008 do 2020 znaša 13,4 %). Gospodinjstva v Sloveniji so v 2020 privarčevala povprečno višji delež razpoložljivega dohodka kot gospodinjstvo v evrskem območju in v Evropski uniji (SURS, 2022)



**Slika 3: Spremembe stopnje varčevanja, potrošnje in razpoložljivega dohodka gospodinjstev, 2020**

Vir: SURS, 2022

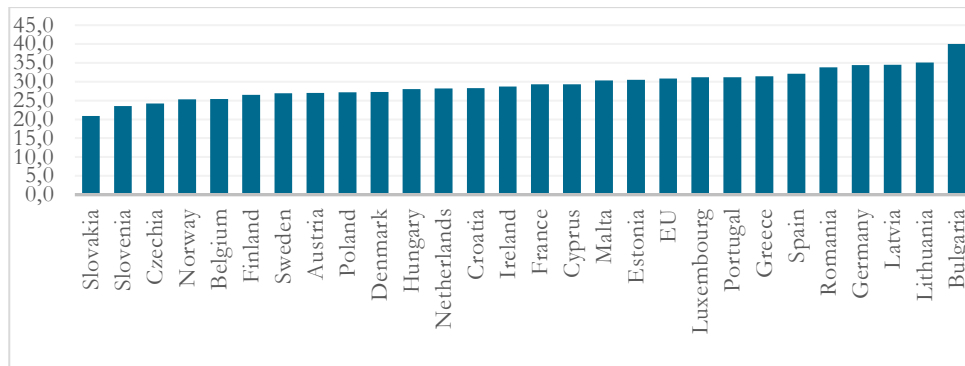
Tudi podatki OECD o prihrankih gospodinjstev za zadnjih 20 let kažejo, da imajo slovenska gospodinjstva v primerjavi s povprečjem EU in povprečjem Evroobmočja višje prihranke, ki so bili manjši zgolj v času globalne krize med leti 2009 do 2016. Prihranki slovenskih gospodinjstev so v letu 2013 začeli zopet pomembno naraščati (Slika 4). Največ premoženja imajo Slovenci v stanovanjskih zgradbah. Nepremičninsko premoženje je vredno kar dvakrat več kot njihovo finančno premoženje. Gospodinjstva v evrskem območju imajo v povprečju enako vrednost premoženja, shranjenega v stanovanjskih zgradbah, kot v denarju. Najvišji razpoložljiv neto dohodek v letu 2019 (pred Covid krizo) so imeli Švicarji s 17,4 odstotka, sledijo Švedsi (17,3 odstotka) in Nizozemci (11,36 odstotka)



**Slika 4: Prihranki gospodinjstev v odstotku glede na neto razpoložljiv dohodek: primerjava RS in povprečje EU.**

Vir: OECD (2022).

Dohodkovno neenakost merimo z Ginijevim koeficientom.<sup>25</sup> Po podatkih Eurostata imamo Slovenci znotraj EU praktično najbolj enakomerno porazdeljen razpoložljiv dohodek, saj je pri nas Ginijev koeficient med vsemi državami EU drugi najnižji (glej Sliko 5).



**Slika 5: Ginijev koeficient razpoložljivega dohodka po državah članicah EU, leto 2020.**

Vir: Eurostat, 2022

<sup>25</sup> Ginijev koeficient je merilo za statistično disperzijo, največkrat uporabljeno kot merilo neenakomerne porazdelitve dohodka in premoženja. Opredeljen je kot razmerje z vrednostmi med 0 in 1, pri čemer velja, da nižji kot je koeficient, bolj enakomerna je porazdelitev in višji kot je koeficient, bolj neenakomerna je porazdelitev. Število 0 predstavlja popolno enakost (vsakdo ima popolnoma enak prihodek in premoženje), število 1 pa predstavlja popolno neenakost (nobeden nima enakega prihodka in premoženja) (Wikipedia, 2016).

### 3 Revščina

Pri opredelitvi revščine sta uveljavljeni definiciji absolutne in relativne revščine. Absolutna revščina je opredeljena kot pomanjkanje osnovnih dobrin, ki so ključne za zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb, to so hrana, bivališče, zdravje, voda ipd. Relativna revščina pomeni pomanjkanje dobrin glede na raven družbene blaginje in se jo meri s stopnjo tveganja revščine.

Prag tveganja revščine se določi (izračuna) kot 60 % mediane ekvivalentnega (neto) razpoložljivega dohodka vseh gospodinjstev, pri čemer se upošteva t. i. prilagojena OECD-jeva ekvivalenčna lestvica. Prag tveganja revščine za katerokoli gospodinjstvo se izračuna tako, da se prag za enočlansko gospodinjstvo pomnoži s številom ekvivalentnih (enakovrednih) odraslih članov v tem gospodinjstvu. Prag za gospodinjstvo dveh odraslih oseb se izračuna tako, da se prag za enočlansko gospodinjstvo pomnoži z 1,5, prag za gospodinjstvo dveh odraslih in dveh otrok pa tako, da se prag za enočlansko gospodinjstvo pomnoži z 2,1 (SURS, 2020).

Prav tveganja revščine je trenutno 8.864 € letno za enočlansko gospodinjstvo (739 € mesečno), oziroma 18.614 € letno (1.551 € mesečno) za 4-člansko gospodinjstvo (dva odrasla in dva otroka, mlajša od 14 let). Minimalna neto plača v Sloveniji znaša 1.074,43 €, povprečna neto mesečna plača pa 1.336,9 €. <sup>26</sup> Povedano drugače, živimo v državi, kjer štiričlansko gospodinjstvo, kjer je delovno aktiven en član s povprečno slovensko plačo, živi statistično pod pragom revščine. Stopnja neenakosti porazdelitve dohodka (Ginijev količnik) v letu 2020 znaša 23,5 in je še naprej med najnižjimi na svetu.

Analize SURS-a in Evropske mreže za boj proti revščini dokazujejo, da socialni transferji pomembno vplivajo na zmanjšanje tveganja revščine. Po podatkih SURS-a stopnja tveganja revščine zmanjša iz 22,4 % prebivalstva pred socialnimi transferji (niso upoštevane pokojnine) na 15 %.

---

<sup>26</sup> Povprečna mesečna neto plača je povprečni mesečni znesek, izplačan zaposlenim pri pravnih osebah za delo v polnem delovnem času ali delovnem času, krajšem od polnega delovnega časa, tudi za nadure ter nadomestila plače, ki bremenijo delodajalca, zmanjšan za prispevke za socialno varnost in akontacijo dohodnine.

Tabela 2: Stopnja tveganja revščine po starostnih skupina in spolu

Starostne skupine	<b>Spol - SKUPAJ</b>	254.000	12%
	Moški	120.000	12%
	Ženske	134.000	13%
Starost 0-17	<b>Spol - SKUPAJ</b>	41.000	11%
	Moški	23.000	11%
	Ženske	18.000	10%
Starost 18-64	<b>Spol - SKUPAJ</b>	138.000	11%
	Moški	74.000	11%
	Ženske	64.000	10%
Starost 65+	<b>Spol - SKUPAJ</b>	75.000	19%
	Moški	23.000	14%
	Ženske	52.000	24%

Vir: SURS, 2022.

SURS naprej navaja, da je med vsemi 254.000 osebami, živečimi z dohodki, nižjimi od praga tveganja revščine, bilo:

- 97.000 upokojencev (ali 19,5 % od vseh upokojencev);
- 46.000 je bilo delovno aktivnih (ali 5 % od vseh delovno aktivnih);
- 41.000 je bilo mladoletnih otrok (ali 10,5 % od vseh otrok);
- 38.000 je bilo brezposelnih (ali 43,4 % od vseh brezposelnih);
- 32.000 pa je bilo drugih oseb (ali 19,6 % od vseh nezmožnih za delo, gospodinj, študentov, drugih neaktivnih in nerazvrščenih oseb) (SURS, 2020)

Stopnja resne materialne prikrajšanosti je odstotek oseb, katerih življenjski pogoji so močno omejeni zaradi omejenih finančnih virov gospodinjstva, in ne zaradi lastne izbire oz. navad. Gre za osebe, ki so materialno prikrajšane za vsaj 4 od 9 elementov materialne prikrajšanosti.<sup>27</sup> V Sloveniji je resno materialno prikrajšanih ljudi 3 % prebivalstva, 1,9 % prebivalstva Zahodne statistične Regije in štiri odstotke Vzhodne statistične regije.

<sup>27</sup> Med kriterije materialne prikrajšanosti spadajo naslednje dobrine, ki si jih prikrajšani ne morejo privoščiti:

- 1) rednega plačila hipoteke ali najemnine, rednih stanovanjskih stroškov, odplačevanja kreditov,
- 2) primerno ogrevanega stanovanja,
- 3) poravnave nepričakovanih izdatkov,
- 4) mesnega ali enakovrednega vegetarijanskega obroka vsaj vsak drugi dan,
- 5) enotedenskih letnih počitnic za vse člane gospodinjstva,
- 6) osebnega avtomobila,
- 7) pralnega stroja,
- 8) barvnega televizorja,
- 9) telefona.

## 4 Osebni stečaj in revščina

Merila za tveganje revščine v resnici ne zajamejo ljudi, ki se znajdejo v osebnem stečaju. Prag tveganja revščine je namreč merjen predvsem s tekočim denarnim tokom in ne z vprašanjem prezadolženosti posameznikov oziroma z njihovim celovitim premoženjskim položajem.

V povprečnem stečaju naj bi bilo, po podatkih Ministrstva za pravosodje<sup>28</sup>, za 391.315 € terjatev. Od tega skoraj 200.000 € zavarovanih terjatev in za 185.800 € navadnih terjatev. Pri tem naj bi povprečno poplačilo znašalo 13,5 odstotka vseh terjatev. Posebej je zanimivo, da naj bi bile v povprečju slabše poplačane zavarovane terjatve (12 odstotkov) kot navadne terjatve (15,29 %). Do takšne situacije pride lahko samo iz enega razloga, in sicer so očitno dolžniki, ki imajo tudi zavarovane upnike (običajno hipoteke), večji obseg dolga kot dolžniki, ki nimajo zavarovanih upnikov. Za vsak konkreten primer je namreč pojmovno nemogoče, da so zavarovani upniki poplačani slabše kot navadni upniki. Nepoplačani zavarovani upniki se namreč v drugem koraku poplačujejo skupaj z navadnimi upniki, po principu *pari passu*.

V tem trenutku v Sloveniji ne razpolagamo z bolj detajlnim vpogledom v postopke osebnega stečaja in tako nimamo podatkov o strukturi posameznikov, ki se znajdejo v osebnem stečaju. Tako ne moremo analizirati izobrazbene strukture, porazdeljenosti med regijami, o premoženjski in starostni strukturi ipd. S tem namenom smo sicer zastavili nov projekt v katerem bomo skušali pojasniti ravno te spremenljivke, a nam ga, zaradi občutljivosti teh podatkov, zaenkrat še ni uspelo realizirati.

Kolegica Lajevec (2022) na podlagi večletnih izkušenj pri delu z ljudmi v osebnem stečaju ocenjuje, da se revni ljudje pogosteje poslužujejo možnosti vložitve osebnega stečaja na sodišču, zato so po moji njeni oceni njihove preizkusne dobe daljše, kar je posledica slabo argumentiranih pomembnih okoliščin za nastanek prezadolženosti.

---

<sup>28</sup> Predlog novele ZFPPIPP-H.

Revni ljudje gredo po njenih izkušnjah v stečaj za zneske, ki sploh niso primerni za stečaj, za njih pa dosegajo kriterij prezadolženosti in sicer bodisi za več kot dva meseca zamujajo z izpolnitvijo ene ali več obveznosti v skupnem znesku, ki presega trikratnik njihove plače, nadomestil ali drugih prejemkov, ki jih prejemajo redno v obdobjih, ki niso daljša od dveh mesecev bodisi so nezaposleni in ne prejemajo nobenih drugih rednih prejemkov ter za več kot dva meseca zamujajo z izpolnitvijo obveznosti, ki presega 1.000 eurov. V praksi naj bi bilo veliko postopkov, kjer znesek dolga ne presega 3.000 € in so stroški postopka in posledice nesorazmerni z višino dolga, zato seveda cilj postopka, poplačilo upnikov, sploh ne more biti dosežen.

Naslednja značilnost je, da se revni ljudje v naprej ne »pripravijo« na stečaj, zato imajo vse, kar imajo, napisano nase in ne špekulirajo s časom izpodbojnosti, kar posledično pomeni, da so v povprečju ob večje premoženje, kot marsikateri drugi dolžnik, ki je skrbno in strateško načrtoval časovnico začetka postopka. Revni ljudje so torej v teh postopkih najbolj »pošteni«. Po mnenju Lajevec, bi veliko revnih ljudi, ki grejo v stečaj, z ustrežno akcijo in pomočjo CSD ali verige dobrih ljudi, lahko doseglo dogovor z vsemi upniki in s tem ustavitev postopka.

V nadaljevanju na kratko povzemam temeljne razloge za tveganje revščine pri skupinah ljudi, ki so po statističnih podatkih najbolj izpostavljeni tveganju revščine in ocenjujem, kakšno vlogo bi postopek osebnega stečaja in odpusta obveznosti lahko igral pri boju z revščino.

#### 4.1 Upokojenci

Izzivi revščine med upokojenim prebivalstvom niso rešljivi skozi instrumente osebnega stečaja. Analiza pokaže, da so med upokojenci najbolj prizadete starejše ženske. Kljub temu, da je povprečna izplačana pokojnina žensk za nekaj eurov višja od moških,<sup>29</sup> je tveganje pri ženskah večje iz nekaterih drugih razlogov. Prvič, ženske v povprečju živijo dlje od moških in, posledično, ženske v starosti pogosteje ostanejo same kot moški. Enoosebna gospodinjstva so bistveno bolj izpostavljena revščini kot večosebna gospodinjstva. Med ženskim prebivalstvom je večji odstotek tistih, ki niso bile vključene v sistem pokojninskega zavarovanja, saj so v svoji aktivni dobi skrbele za družino, kar pa po naši zakonodaji ni finančno ovrednoteno in ne omogoča pridobivanja pravic iz pokojninskega zavarovanja.

<sup>29</sup> Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Statistični pregled, 2020.

Tretji pomemben razlog, ki negativno vpliva na socialni položaj upokojujencev, pa je vprašanje upravičenosti do varstvenega dodatka zaradi presežnega premoženja, predvsem v obliki nepremičnin, v povezavi z zavračanjem socialnih transferjev, saj izplačila socialnih transferjev vplivajo na kasnejše pravice dedičev do tega premoženja oziroma pravila o omejitvi dedovanja po 54. členu Zakona o socialno varstvenih prejemkih.<sup>30</sup>

Ker je tveganje revščine pri starejših torej povezano predvsem z nizkimi dohodki, ki ji le-ti prejemajo, lahko osebni stečaj oziroma predvsem odpust obveznosti pri teh posameznikih pomaga zgolj v tistem obsegu, ko njihovega dohodka več ne bi obremenjevalo odplačevanje dolga. Po drugi strani pa pravila osebnega stečaja in odpusta obveznosti za takšno skupino ljudi pomeni tudi praktično gotovo izgubo doma in drugega premoženja.

## 4.2 Brezposelni

Februarja 2022 je bilo v Sloveniji 64.784 registriranih brezposelnih oseb,<sup>31</sup> stopnja registrirane brezposelnosti pa znaša 6,9% odstotkov. Od tega je več kot polovica registriranih brezposelnih oseb dolgotrajno brezposelnih., torej so to osebe, ki so prijavljene na Zavodu RS več kot eno leto. Četrtna registriranih brezposelnih (16.707 oseb) je brez dela že 3 leta ali več. Skoraj 6.000 posameznikov je brez službe že več kot 8 let. Tveganje registrirane brezposelnosti je največje med najmanj izobraženimi posamezniki. Čeprav ima samo 10 odstotkov aktivnega prebivalstva osnovnošolsko izobrazbo ali manj, je med brezposelnimi tretjina posameznikov s takšno izobrazbo. Skoraj dve tretjini prebivalstva ima srednješolsko izobrazbo in ti predstavljajo polovico vseh registriranih brezposelnih. Višje in visokošolsko izobraženih prebivalcev med aktivnim prebivalstvom je 26 odstotkov, med

---

<sup>30</sup> Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18 in 196/21 – ZDOsk). Dedovanje zapustnikovega premoženja, ki je užival pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu, se omeji do višine 2/3 prejetih sredstev, ki jih je zapustnik prejel iz naslova oprostitve plačil socialnovarstvenih storitev in prispevka k plačilu sredstev, namenjenih za plačilo oziroma doplačilo pravic družinskega pomočnika. Dedovanje zapustnikovega premoženja, ki je užival pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu, se omeji v vrednosti pomoči, ki jo je zapustnik prejel iz naslova denarne socialne pomoči oziroma varstvenega dodatka, če mu je bila ta pomoč dodeljena, ker je imel v lasti stanovanje, v katerem je dejansko prebival ter imel prijavljeno stalno prebivališče, katerega vrednost je presegala 120.000 eurov, in ki si s tem stanovanjem preživetja začasno ni mogel zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ni mogel vplivati: in v zadnjih 24 mesecih denarne socialne pomoči ni prejel ali jo je prejel največ osemnajstkrat ali je v zadnjih 24 mesecih denarno socialno pomoč prejel več kot osemnajstkrat in je soglašal z vpisom prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnin, katerih lastnik je bil, v zemljiško knjigo v korist Republike Slovenije.

<sup>31</sup> Registrirane brezposelne oseba je osebe, ki je registrirana v enotah Zavoda RS za zaposlovanje kot brezposelna oseba.

brezposelnimi pa predstavljajo 16 odstotkov brezposelnih. To pomeni, da je tveganje za brezposelnost med posamezniki s srednješolsko izobrazbo tudi nekoliko višje, kot med posamezniki z višje ali visokošolsko izobrazbo. Med spoloma ni večje razlike, z izjemo tveganja pri mlajših ženskah, kjer je odstotek pomembno višji. Anketna brezposelnost je še nižja in znaša v januarju 2022 4,5 odstotka.<sup>32</sup>

Tudi pri brezposelnih postopek osebnega stečaja in predvsem odpusta obveznosti lahko zgolj omejeno vpliva na tveganje revščine. Končanje postopka odpusta obveznosti namreč lahko aktivno pripomore k izboljšanju položaja predvsem pri tistih posameznikih, kjer je brezposelnost rezultat nesodelovanja dolžnika z upniki in se upnik izogiba upravljanju formalnega dela, ker ne želi dela tega dohodka nameniti za poplačilo upnikov. V skladu s pravili postopka odpusta obveznosti, si morajo posamezniki sicer aktivno prizadevati za iskanje zaposlitve in ne sme odkloniti nobene ponujene redne ali občasne zaposlitve.<sup>33</sup>

Dejstvo, da je posameznik v osebnem stečaju, vsaj s formalno pravnega vidika, ni in ne more biti okoliščina, ki bi posamezniku oteževala zaposlitev, kvečjemu obratno, posameznik v postopku odpusta obveznosti si mora, kot že zapisano, še toliko bolj prizadevati za pridobitev zaposlitve. Tudi pri tej skupini posameznikov velja, da zgolj odpust obveznosti sam po sebi ne more biti zadosten pogoj, ki bi lahko zmanjšal tveganje za nastanek revščine in lahko na brezposelne posameznike vpliva neposredno z znižanjem siceršnjih mesečnih obveznosti iz naslova poravnave dolga in, posredno, s spremembo motivacije za opravljanja dela.

### 4.3 Otroci

Otroci, izpostavljeni revščini, so seveda odvisni od ekonomske aktivnosti in ekonomskega položaja njihovih staršev oziroma skrbnikov. Otroci z lastno aktivnostjo torej na kratek rok ne morejo vplivati na svoj socialni položaj. Postopki osebnega stečaja in odpusta obveznosti sicer lahko posredno vplivajo na položaj otrok, a po mojem mnenju so rešitve za otroke povsem druge. Poleg socialnih transferjev, po mojem mnenju, ključno pomoč otrokom predstavlja izobraževalni

---

<sup>32</sup> Anketna brezposelnost se ugotavlja s četrletnimi anketami o delovni sili. Po tej anketi so brezposelne tiste anketirane osebe, ki v referenčnem tednu niso bile delovno aktivne, a aktivno iščejo delo (preko zavodov za zaposlovanje, so poslale prošnje za zaposlitev ipd.) in so v naslednjih dveh tednih pripravljene sprejeti delo. Delovno aktivne pa so tiste osebe, ki so v zadnjem tednu (od ponedeljka do nedelje) opravljale kakršnokoli delo za plačilo, dobiček ali družinsko dobrobit, ali imele status zaposlene ali samozaposlene, čeprav niso delale.

<sup>33</sup> 401. člen ZFPPIPP.



sistem, ki tem otrokom nudi tako varno socialno okolje kot možnost opolnomočenja z ustrezno izobrazbo, kar so edine prave poti, ki takšnim otrokom na dolgi rok pomagajo iz začaranega kroga revščine. Raziskave namreč kažejo, da so otroci premožnejših staršev bolj zdravi in srečnejši v šoli, uspešnejši so pri branju in učinkovitejši pri reševanju različnih problemov (Engle, Black, 2008). In drugič, ker malodane vse študije potrjujejo, da pogoji, v katerih živijo otroci, vplivajo na njihov ekonomsko-socialni položaj v odraslosti (Lankcer, Vinck, 2019). Preprosto povedano: otroci revnih staršev pogosto odrastejo v revne odrasle (Corak, 2006). Še posebej zaradi nižje dosežene izobrazbe, kar vpliva na možnost zaposlitve in višino dohodka. Ključna rešitev za otroke revnih staršev je zato izobrazba, torej izobraževalni sistem, ki je organiziran tako, da lahko takšnim otrokom ponudi realno možnost za boljše življenje.

V okviru izobraževalnega sistema bi bila zato za osnovnošolce lahko pomembna možnost tako imenovanih poletnih šol. Številne mednarodne raziskave kažejo na problem izgube pridobljenega znanja v času poletnih počitnic. Te izgube naj bi bile še posebej velike pri otrocih iz revnih družin. Predmetno raziskovalno področje je trenutno sicer stvar zelo plodne znanstvene debate o dejanskih izgubah in o razlogih za te izgube (Kuhfeld, 2019; Kerry in Davies, 1998; Alexander, 2016). Poleg samega vprašanja izobraževalnega napredka, je na širšo problematiko zaprtja šol opozarjala stroka v času pandemije covid-19. V času pandemije je bilo v javnosti in stroki izjemno veliko govora o škodljivih, katastrofalnih vplivih zaprtja šol, na osnovnošolske otroke, predvsem tiste iz manj vzpodbudnih okolij. Številni strokovnjaki so poudarjali tako izobraževalni kot predvsem socialni pomen šol in škodo, ki jo je zaprtje šol povzročilo tem generacijam otrok. Temu je seveda potrebno dodati še izgubo rednih in toplih obrokov, ki so jih otroci deležni v šolah. Odprtje šol poleti bi tako revnim otrokom skozi poletni čas nudilo vzpodbudno institucionalno in socialno okolje, tople obroke in možnost dodatne izobraževalne pomoči. Težko namreč razumem kako lahko tako dobro delujoča socialna država za »svoje« otroke odlično skrbi 9,5 mesecev, v preostalem pa jih povsem prepusti svojemu primarnemu okolju. Ti otroci so tako 20 % časa (celotno poletje) povsem prepuščeni sami sebi.

Poletno odprtje šol seveda ne vsebuje obvezne prisotnosti, obveznega kurikulumata itd., vsebuje pa varno okolje, tople obroke in vzdržuje institucionalno okolje, ki vzpodbuja otroke, da razvijajo svoje potenciale, tako športne, umetniške kot intelektualne.

V državi, kjer letno namenimo več kot 1 milijardo eur za osnovno šolstvo, kjer je število učiteljev na učenca 1:10, kar nas uvršča na 6 mesto med vsemi OECD državami,<sup>34</sup> se zdi povsem razumno pričakovati, da bi javni šolski sistem moral biti sposoben organizirati tudi strokovno vodeno poletno varstvo za vse otroke, ki takšno varstvo potrebujejo. Pri tem bi šolski sistem otrokom iz družin, ki živijo pod pragom revščine, moral takšno varstvo nuditi brezplačno.

## 5 Sklep

Ramsay (2007, str. 256) poudarja, da je pravo tudi izraz (odraz) vrednot in da področje osebnega stečaja predstavlja stičišče dveh pomembnih pravnih in družbenih vrednot in sicer pravila, da je potrebno dolgove vrniti in pravico do dostojanstva tistih, ki so napačno ocenili tveganja ali so jih prizadele nepričakovane okoliščine in tako ne morejo poravnati svojih obveznosti.« Odpust obveznosti je torej predvsem sistem osvoboditve dolžnikovega človeškega kapitala (Jackson, 1985, str. 1398), v zameno za dolžnikovo sodelovanje pri poplačilu dolga. Je torej sistem, ki posamezniku omogoča, da bodo njegovi bodoči donosi iz njegovega človeškega kapitala, pripadali njemu in ne njegovim upnikom. Če je torej jasno, da je postopek osebnega stečaja torej namenjen urejenemu, skupinskemu poplačilu upnikov in ima odpust obveznosti za cilj poštenemu in vestnemu dolžniku odpustiti obveznosti, ki jih iz svojega premoženja ne zmore poplačati in s tem osvoboditi človeški kapital takšnega dolžnika, je manj jasno, kakšna je vloga osebnega stečaja pri spopadu z revščino. Ob odsotnosti empiričnih študij, ki bi pokazale, kdo so (povprečni) dolžniki, ki se znajdejo v osebnem stečaju in kakšna je njihova življenjska pot po zaključenem postopku odpusta obveznosti, lahko o pomenu vloge odpusta obveznosti na boj z revščino bolj ali manj sklepamo na podlagi pravno – logičnih argumentov. Ti argumenti nakazujejo, da odpust obveznosti ni niti ključno, verjetno niti ne posebej pomembno orodje za boj z revščino in da je potrebno rešitve iskati drugje. Del teh rešitev nakazujem v četrtem poglavju, ki ga hkrati puščam dovolj odprtega za naslednje prispevke, ki bi temeljili na empiričnih dejstvih o tem družbenem pojavu.

---

<sup>34</sup> Finska 1:13, Nemčija 1:15, Kanada 1:16, Velik Britanija 1:19. Iz podatkov tudi izhaja, da so slovenski učitelj po urah poučevanja med manj obremenjenimi v OECD (4 med 35 državami). OECD (2022), Students per teaching staff (indicator). doi: 10.1787/3df7c0a6-en.

## Pravni viri

- Bürgel Wirtschaftsinformationen, Debt Barometer 2015, Pridobljeno na <<https://www.buergel.de/en/news/surveys/debt-barometer-2015-personal-bankruptcies-fall-by-64-percent-the-fourth-consecutive>> (4. 3. 2016).
- INSOL Europe, *National Insolvency Statistics. Service, Individual Insolvencies by Location, England and Wales*, 2014.

## Literatura

- Adler, B., Polak, B. in Schwartz, A. (2000). Regulating Consumer Bankruptcy: A Theoretical Inquiry. *The Journal of Legal Studies*, 29(2), 585–613.
- Alexander, K (ur.) (2016). *The Summer Slide: What we know and can do About Summer Learning Loss*. Teachers College Press, Columbia University.
- Cepec, J. (2016a). *Anatomija korporacijskega insolventnega prava: Primerjalno-pravna in pravno-ekonomska analiza temeljev korporacijskega insolventnega prava*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Cepec, J. (2016b). *Ogledalo slovenskega insolventnega prava: pravno-empirična analiza učinkovitosti insolventnih postopkov nad gospodarskimi družbami v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Chzhen, Y., de Neubourg, C., Plavgo, I. et al. (2016). Child Poverty in the European Union: the Multiple Overlapping Deprivation Analysis Approach (EU-MODA). *Child Indicators Research*, (9), 335–356.
- Corak, M. (2006). Do poor children become poor adults? Lessons from a cross country comparison of generational earnings mobility. *IZA Discussion Paper*, No 1993.
- Efrat R. (2006). The Evolution of Bankruptcy Stigma. *Theoretical Inquiries in Law*, 7, 365–393.
- Engle, P. in Black, M. (2008). The Effect of Poverty on Child Development and Educational Outcomes. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1136(1), 243–256. doi: 10.1196/annals.1425.023.
- Flint, R. (1991). Towards a Moral Justification for Financial Rehabilitation of the Consumer Debtor, *Washington and Lee Law Review*, 48, 515–579
- Hallinan, C. (1986-87). The “Fresh Start” Policy in Consumer Bankruptcy: A Historical Inventory and an interpretive theory. *University of Richmond Law Review*, 21(1), 49-160.
- Heuer, J.O. (2014) *Rules and Norms of Consumer Insolvency and Debt Relief: A Comparison and Classification of Personal Bankruptcy Systems in 15 Economically Advanced Countries*. Phd in Economic and Social Science, University of Bremen.
- Howard, N. (1987). A Theory of Discharge in Consumer Bankruptcy. *Ohio State Law Journal*, 48, 1047–1088.
- Jackson. T. (1998). The Fresh-Start Policy in Bankruptcy Law. *Harvard Law Review*, 98(7), 1393-1448.
- Kerry, T., Davies, B. (1998). Summer Learning Loss: The Evidence and a Possible Solution. *Support for Learning*, 13(3), 118–122.
- Keresteš, T. (2019) Osebni stečaj potrošnika v slovenskem pravu in ekonomska analiza spodbud. *LeXonomica*, 2(1), 131–163.
- Kilborn, J.J. (2005/06). Behavioral Economics, Overindebtedness & Comparative Consumer Bankruptcy: Searching For Causes And Evaluating Solutions. *Emory Bankruptcy Developments Journal*, 22, 13–46.
- Kuhfeld, M. (2019). Surprising new evidence on summer learning loss. *Phi Delta Kappan*, 101(1), 25-29.
- McCoid, J.C. (1996). Discharge: The Most Important Development in Bankruptcy History. *American Bankruptcy Law Journal*, 70, 163–193.
- Mulec N. (2016). *Odpust obveznosti v osebnem stečaju z analizo sodne prakse*, magistrska naloga. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Niemi-Kiesiläinen, J. (1999). Consumer Bankruptcy in Comparison: Do We Cure A Market Failure or a Social Problem?. *Osgoode Hall Law Journal*, 37, 473–503.
- Ramsay, I (1997). Models of Consumer Bankruptcy: Implications for Research and Policy. *Journal of Consumer Policy*, 20, 269–287.

- Ramsay, I. (2007). Comparative Consumer Bankruptcy. *University of Illinois Law Review*, 1, 241–274.
- Ramsay, I. (2015). U.S. Exceptionalism, Historical Institutionalism, and the Comparative Study of Consumer Bankruptcy Law. *Temple Law Review*, 87, 947–974.
- Sladič, J. (2008). O problematiki osebnega stečaja in stečaja zapuščine. *Pravna praksa*, 26/27, II–VIII.
- Tabb, J.C (1995). The History of the Bankruptcy Laws in the United States. *American Bankruptcy Law Journal*, 3, 5–51.
- Van Lancker, W. in Vinck, J. (2019). The consequences of growing up poor. V Greve B (ur), *Routledge International Handbook of Poverty* (Routledge International Handbooks) (str. 96 – 107). Routledge.
- Wilhelmsson, T. (1990). Social force majeure – A new concept in Nordic consumer Law. *Journal of Consumer Policy*, 13, 1–14.



vrsta terjatve	2016	2017	2018	2019	2020
predložitve	133.099,70	625.571,41	368.399,58	127.780,05	1.288.551,71
travnadne	2.482.370,58	3.893.546,71	1.695.018,29	1.927.296,86	2.571.868,37
zavarovane	1.283.237,60	1.765.423,07	1.399.644,66	2.345.412,39	2.698.734,34
podrejane	14.737,41	73.752,41	9.482,15	36.762,39	30.858,48
skupaj priznane terjatve	3.913.445,08	6.359.895,60	3.672.544,68	4.246.071,11	6.590.032,90
skupaj plačane terjatve	48.7151,03	766.197,18	496.612,78	642.788,70	1.136.527,46
pondirani delež poplatta	12,45%	12,05%	13,52%	15,14%	17,25%
postopek osebnega stečaja	2016	2017	2018	2019	2020
vrsta terjatve	priznano	priznano	priznano	priznano	priznano
predložitve	3.587,23	5.597,64	3.177,72	3.786,75	3.000,69
travnadne	198.099,03	172.673,00	102.673,36	193.395,12	185.804,21
zavarovane	130.725,97	146.786,35	107.098,26	140.322,95	202.464,63
podrejane	1.789,50	1.176,75	32,93	1.140,23	46,10
skupaj priznane terjatve	334.201,73	326.234,73	212.982,28	333.379,57	391.315,63
skupaj plačane terjatve	39.200,60	43.721,35	29.035,66	47.576,02	52.955,82
pondirani delež poplatta	11,73%	13,40%	13,63%	14,27%	13,53%

# REVŠČINA IN SOCIALNA IZKLJUČENOST: KONCEPTI, SOCIALNA POLITIKA IN POGLEDI LJUDI

MAŠA FILIPOVIČ HRAST, TATJANA RAKAR

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, Slovenija  
masa.filipovic@fdv.uni-lj.si, tatjana.rakar@fdv.uni-lj.si

**Sinopsis** Ena poglavitnih nalog socialne politike je naslavljanje temeljnih potreb, torej zagotavljanje minimalnega dohodka in zaščita najranljivejših družbenih skupin. V prispevku so obravnavani koncepti, ki se nanašajo na vprašanje revščine in materialne deprivacije, ter predvsem njihova 'nadgradnja' v koncept socialne izključenosti, ki posameznikovih potreb in blaginje ne veže le na finančno ali materialno stanje, ampak tudi na vključenost posameznika v družbo, družbene odnose in participacijo. Predstavljeni so ključni instrumenti za naslavljanje te problematike, ki so vezani na samo opredelitev problematike in 'tradicionalno' zaobjemajo različne oblike denarnih prejemkov, glede na premoženjsko stanje posameznika oz. gospodinjstva s čimer se izboljšuje materialno stanje ljudi. Hkrati v prispevku poudarimo spremenjeni fokus socialne politike, ki se nanaša na širši koncept socialne izključenosti ter tudi na posledice, ki jih ima ta sprememba v okviru sodobne socialne politike. Pri tem razpravljamo o sodobnem trendu pogojevanja in aktivacije v okviru socialnih politik za najranljivejše, katerih cilj naj bi bila hitrejša in boljša vključenost posameznikov (predvsem v trg dela). Na podlagi empirične analize demokratičnih forumov in fokusnih skupin, opravljenih med leti 2015 in 2016, predstavimo odnos ljudi do vloge države blaginje v Sloveniji pri pomoči revnim in najranljivejšim družbenim skupinam ter do politike pogojevanja in aktivacije.

#### **Ključne besede:**

revščina,  
socialna  
izključenost,  
socialna politika,  
zaslužnost,  
pogledi ljudi



DOI <https://doi.org/10.18690/um.1.2022.20>  
ISBN 978-961-286-626-6

# POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION: CONCEPTS, SOCIAL POLICY AND PEOPLE'S VIEWS

MAŠA FILIPOVIČ HRAST, TATJANA RAKAR

University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Ljubljana, Slovenia  
masa.filipovic@fdv.uni-lj.si, tatjana.rakar@fdv.uni-lj.si

**Abstract** One of the basic tasks of social policy is to address basic needs, i.e. to ensure minimum income and to protect society's most vulnerable groups. The article will discuss concepts related to the issue of poverty and material deprivation, and especially their development toward the concept of social exclusion, which links the individual's needs and well-being to individual inclusion and participation in society. The key policy instruments for addressing this issue are presented and 'traditionally' include various forms of means-tested cash benefits. At the same time, the article emphasizes the development and also changes in the focus of social policy, which is linked to global changes and economic and demographic challenges, as well as the goals of addressing social exclusion. We discuss the current (global) trends of conditioning and activation in the framework of social policies for the most vulnerable, which should aim at faster and better inclusion of individuals (especially in the labour market). Based on an empirical analysis of democratic forums and focus groups we present people's attitudes towards the role of the welfare state in Slovenia in helping the poorest and most vulnerable and the attitudes toward conditioning and activation in social policies.

**Keywords:**

poverty,  
social exclusion,  
social policy,  
deservingness,  
attitudes



## **1 Uvod**

Ena poglavitnih nalog socialne politike je naslavljanje temeljnih potreb, torej zagotavljanje minimalnega dohodka in zaščita najranljivejših družbenih skupin. Zgodovinsko je tako država blaginje razvijala različne sheme in oblike naslavljanja potreb ljudi, med katerimi so bile ene prvih shem ravno tiste za naslavljanje pomanjkanje dohodka (Bahle, Pfeifer in Wendt, 2010). Z razvojem države blaginje in različnih institucionaliziranih politik naslavljanja tveganj in blaginje ljudi, so se te sheme razvile in razširile na različna področja. In eden izmed pomembnih trendov, ki ga lahko opazimo v razvoju, posebej v okviru Evropske unije, je naslavljanje socialne izključenosti. Slednje omogoča razvoj tako bolj kompleksne socialne politike, ki naslavlja različna področja ter se hkrati povezuje tudi s poudarkom na socialni aktivaciji in socialnem investiranju kot pomembnih trendih razvoja socialne politike v zadnjih desetletjih.

V prispevku bodo tako obravnavani koncepti, ki se nanašajo na vprašanje revščine in materialne deprivacije, ter predvsem njihova 'nadgradnja' v koncept socialne izključenosti, ki posameznikovih potreb in blaginje ne veže le na finančno ali materialno stanje, ampak tudi na vključenost posameznika v družbo, družbene odnose in participacijo. Hkrati to navežemo na pomen transferne socialne politike (pri nas in širše) ter na trende v sodobnih državah blaginje, ki poudarjajo socialno investiranje in socialno aktivacijo kot pomemben del socialnih politik. Predstavimo tudi nekatere spremembe, v katerih se ti trendi odražajo tudi v Sloveniji.

Razumevanje vloge socialne politike v Sloveniji, v odnosu do najranljivejših družbenih skupin nadalje, v prispevku analiziramo na podlagi kvalitativnih podatkov, tj. diskusij v obliki demokratičnega foruma in diskusij v fokusnih skupinah, izvedenih v okviru mednarodnega Norface projekta (glej. Taylor in Gooby, 2020; Taylor Gooby et al., 2018). Na podlagi teh podatkov obravnavamo, kakšen je odnos do revnih ljudi in do načinov, kako naj bi država blaginje naslavljala njihove potrebe. Pri tem nas zanima, do katere mere se pomoč revnim pogojuje, predvsem z vidika uporabe aktivacije kot načina pogojevanja pomoči, pa tudi kateri so ključni kriteriji zaslužnosti različnih ranljivih skupin, kot so brezposelni, delavci z nizkimi dohodki, družine z otroki in stari ljudje. Poglavlje zaključimo z diskusijo o pomembnosti razumevanja pogledov ljudi na socialne politike in odnosa do države blaginje za ohranjanje njene legitimnosti in prihodnjega razvoja.

## 2 Pregled koncepta revščine in socialne izključenosti

Revščina je kompleksen in večdimenzionalen pojav, kar dokazuje na primer pogosto citirana opredelitev Townsenda (1979), ki je opredelil revščino kot »položaj posameznikov, ko nimajo virov za prehranjevanje, ne morejo participirati v aktivnostih in nimajo življenjskih in stanovanjskih pogojev, kot je to običajno in pričakovano v družbah, ki jim pripadajo« (v Liddiard in Mitton, 2012, str. 87). Revščina je torej kompleksen koncept, ki zaobjema nezmožnost naslavljanja temeljnih človekovih potreb, kot so hrana, voda, zavetje oz. primerno bivališče<sup>1</sup>, ter tudi nezmožnost polne participacije v družbenem življenju. Revščina pa je pogosto tako laično razumljena kot tudi znanstveno obravnavana in merjena kot koncept, ki govori predvsem/le o monetarni deprivaciji in torej pomanjkanju finančnih sredstev za življenje. Uveljavljena mera revščine kot delež gospodinjstev pod pragom tveganja revščine, ki je opredeljen z 60% mediane (ekvivalentnega) dohodka gospodinjstev (glej npr. Eurostat, 2018; Intihar, 2018) pa je pomemben inštrument za spremljanje tudi učinkovitosti socialne politike. Slednje nam omogoča opazovanje razvoja revščine v posamezni državi v odnosu do drugih držav, ter tudi uspešnost naslavljanja tveganja revščine s strani države blaginje, kar običajno opazujemo s stopnjo tveganja revščine pred socialnimi transferji in po socialnih transferjih. Kot kažejo podatki (glej tabelo 1), je bila v letu 2020 stopnja tveganja revščine pred socialnimi transferji 22,4%, medtem ko je bila po socialnih transferjih 12,4%. Stopnja tveganja revščine (po socialnih transferjih) je v Sloveniji nižja, kot je značilno za povprečje Evropske Unije, kjer je bila v letu 2020 17,1%.

**Tabela 1: Stopnja tveganja revščine (pred in po socialnih transferjih) (v %)**

	Slovenija		Evropska Unija	
	Pred socialnimi transferji	Po socialnih transferjih	Pred socialnimi transferji	Po socialnih transferjih
2005	-	12,2	-	16,0
2010	24,2	12,7	26,0	16,5
2015	24,8	14,3	26,1	17,3
2020	22,4	12,4	25,4	17,1

Pridobljeno na <https://ec.europa.eu/eurostat/>

Opomba: Pokojnine so izključene iz socialnih transferjev. Evropska unija v tabeli se nanaša na različno sestavo glede na leto tj. EU25-2004, EU27-2007, EU28-2013, EU27-2020.

<sup>1</sup> Čeprav naj bi absolutna revščina zaobjemala ta minimum, je slednji seveda družbeno determiniran in se razlikuje med družbami, tako da je uporabnost absolutne meje revščine, ki jo mednarodne organizacije (kot je Svetovna Banka) določajo okvirno na 1,9 dolarja na dan, le omejeno uporaben za prepoznavanje, merjenje in naslavljanje problematike v velikem deležu sodobnih družb.

Multidimenzionalnost revščine, ki se v tej uveljavljeni meri revščine ne izraža, sicer naslavlja in prepoznavajo nekateri mednarodni indikatorji revščine, kot je večdimenzionalni indeks revščine, Svetovne Banke<sup>2</sup>, kjer poleg mere absolutne revščine vključuje še izobrazbo, dostop do elektrike, vode, sanitarno infrastrukturo (Nguyen, Wu, Lakner in Schoch, 2021). Podobno tudi druge organizacije, na primer Združeni narodi (UN development programme, Oxford Poverty and Human development Initiative) predstavljajo večdimenzionalni indeks revščine, kjer se opazuje različna področja kot je zdravje (prehrana in umrljivost otrok), izobrazba in življenjski pogoji (dostop do elektrike, vode, primerne stanovanja, osnovno lastništvo dobrin).

V evropskem prostoru je koncept, ki poudarja multidimenzionalnost prikrajšanosti in depriviligiranosti, multidimenzionalni obraz revščine prevzel koncept socialne izključenosti. Slednjega Beland in Mahon (2016) opredelita kot enega ključnih konceptov v sodobni analizi socialnih politik, s katerim se poskuša opredeliti nove izzive blaginje modernih držav. Koncept socialne izključenosti je v svojem razvoju povezan z Evropsko Unijo, v ideji razvoja socialne Evrope pa je postal pomemben del evropske socialne agende. Slednje je jasno razvidno v nekaterih strateških dokumentih Evropske Unije v zadnjih desetletjih, kot je na primer Lizbonska strategija (EK, 2000) in pa Strategija Evropa 2020 (EK, 2010), ki je postavila kot cilj pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo in je poudarila vključevanje na trg dela in zmanjševanje revščine. Poleg tega mednarodnega vidika pa je zmanjševanje socialne izključenosti vključeno tudi na posameznih nacionalnih ravneh in torej cilj strategij držav članic Evropske unije (Beland in Mahon, 2016).

Teoretsko je koncept opredeljen kot proces oddaljevanja od trga dela, organizacij in skupnosti, zmanjševanje participacije v družbi (Fitzpatrick, 2001). Ena ključnih značilnosti koncepta je torej njegova večdimenzionalnost tj. obstoj posameznih dimenzij oz. sfer izključevanja (Fitzpatrick, 2001; Hlebec et al., 2010; Trbanc, 1996; Tsakoglou in Papadopoulos, 2002; Vlemenickx in Berghman, 2001), ki pa tudi predpostavlja medsebojno povezanost teh sfer. Ključne sfere, kot jih opredelita Vlemenickx in Berghman (2001) so demokratični in pravni sistem, trg dela, sistem blaginje ter družina in skupnost. Podobno Room s sodelavci (1995) govorijo o

---

<sup>2</sup> Pridobljeno na <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/multidimensional-poverty-measure>.

hkratni izključenosti na različnih področjih življenja, od dohodka, potrošnje, izobraževanja, zaposlitve, socialnega varstva do socialnih omrežij.

Glede na konceptualno kompleksnost in večdimenzionalnost socialne izključenosti ima koncept tudi številne kritike, ki mu očitajo konceptualno nedorečenost in preveliko širino (glej Beland in Mahon, 2016). Slednja lahko predstavlja oviro za analizo, po drugi strani pa je lahko uporabna za kompleksnejše razumevanje potreb, ki jih mora nasloviti socialna politika za zagotovitev blaginje ljudi. Na ravni Evropske unije se za spremljanje socialnega razvoja socialne Evrope uporablja, za ta namen razvit, kazalec socialne izključenosti in revščine.

Kumulativni kazalec revščine in socialne izključenosti je tako opredeljen kot delež oseb, ki imajo naslednje značilnosti (Eurostat, 2021a; SURS, 2018): (1) osebe, ki so pod pragom tveganja revščine, (2) osebe, ki so materialno prikrajšane, (3) osebe, ki živijo v gospodinjstvu z zelo nizko delovno intenzivnostjo, tj. v gospodinjstvu, v katerem so odrasli člani (stari 18 do 59 let) delali manj kot 20 % svojega razpoložljivega delovnega časa. Kazalnik torej zajema osebe, ki živijo pod pragom tveganja revščine ali so resno materialno prikrajšane ali živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo<sup>3</sup>. Za leto 2020 podatki kažejo nekoliko zmanjšanje stopnje tveganja revščine in socialne izključenosti v Evropi (EU 27), in sicer 22% (v letu 2012 npr. 24,9%). Stopnja je bila pod evropskim povprečjem v Sloveniji, in sicer 15% v letu 2020, in tudi kaže na izboljšanje od leta 2015 (ko je bila stopnja 19,2%) (Eurostat 2022).

Navedeni različni koncepti in razumevanja revščine oziroma socialne izključenosti seveda ne pomenijo razlike le v tem, katere skupine in posamezniki so potem identificirani kot ranljivi, ampak tudi, ali morda predvsem, ključno vplivajo na način naslavljanja tega problema, torej revščine in/ali socialne izključenosti. Opredelitev problema je namreč del problema in ključno vpliva na način posredovanja oz. naslavljanja družbenega problema (glej Jamrozik in Nocella 1998; Parsons, 1999). Zato je pomembno, da revščino in socialno izključenost razumemo tudi kot politična koncepta Fitzpatrick (2001). Zato je z vidika razvoja države blaginje gotovo ena od prednosti koncepta socialne izključenosti v tem, da opozarja na kompleksnost

---

<sup>3</sup> Osebe se štejejo samo enkrat, tudi če so zajete v dveh ali treh podkazalnikih.

družbenega pojava, ki ga socialne politike naslavljajo in s tem potrebo po kompleksnejših in povezanih politikah (Fitzpatrick, 2001).

**Tabela 2: Stopnja tveganja revščine in socialne izključenosti (v % oseb)**

	2010	2015	2020
Evropska unija (EU27-2007, EU28-2013, EU27-2020)	23,8	23,8	22,0
Belgija	20,8	21,1	18,9
Bolgarija	49,2	41,3	32,1
Češka	14,4	14,0	11,9
Danska	18,3	17,7	15,9
Nemčija	19,7	20,0	24,0
Estonija	21,7	24,2	23,3
Irska	27,3	26,2	20,9
Grčija	27,7	35,7	28,9
Španija	26,1	28,6	26,4
Francija	19,2	17,7	18,2
Hrvaška	31,1	29,1	23,2
Italija	25,0	28,7	:
Ciper	24,6	28,9	21,3
Latvija	38,2	30,9	26,0
Litva	34,0	29,3	24,8
Luksemburg	17,1	18,5	20,9
Madžarska	29,9	28,2	17,8
Malta	21,2	23,0	19,0
Nizozemska	15,1	16,4	16,1
Avstrija	18,9	18,3	17,5
Poljska	27,8	23,4	17,3
Portugalska	25,3	26,6	19,8
Romunija	41,5	37,4	30,4
Slovenija	<b>18,3</b>	<b>19,2</b>	<b>15,0</b>
Slovaška	20,6	18,4	14,8
Finska	16,9	16,8	16,0
Švedska	17,7	18,6	17,9

Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/I.LC\\_PEPS01/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/I.LC_PEPS01/default/table?lang=en)

Naslavljanje socialne izključenosti kot cilja socialnih politik lahko pomeni širitev in bolj kompleksen pristop k oblikovanju socialnih politik, zavedanje medsebojne povezanosti težav, s katerimi se posamezniki soočajo in potrebo po naslavljanju več dimenzij izključenosti hkrati v samih politikah. Po drugi strani pa seveda lahko ima tak fokus na pojav socialne izključenosti tudi negativne posledice pri razvoju socialnih politik, še posebej v smeri, ko je operacionaliziran na ravni EU, tj. predvsem v povezavi z vključenostjo v trg dela. Namreč, v ospredje lahko postavi tudi rešitve s poudarkom na zaposlitveni aktivaciji, socialnem investiranju, usmerjenem v povečevanje zaposlitvenih možnosti, ki imajo lahko celo manjši

redistributivni učinek, kot so ga imele 'tradicionalne' transferne politike naslavljanja revščine, ki s tem torej slabše naslavlja temeljne družbene neenakosti, (glej Beland in Mahon, 2016; Cantillon, 2011; Cantillon in van Lancker, 2013; Vandenbroucke in Vleminckx, 2011). Bolj podrobno v nadaljevanju predstavljamo trende v razvoju socialne politike, od transfernih h kompleksnejšim in tudi bolj aktivacijsko naravnani socialni politiki ter odraz teh trendov v Sloveniji.

### **3 Socialna politika in revščina**

#### **3.1 Transferni del socialne politike**

Socialna politika je eden ključnih instrumentov države blaginje za naslavljanje različnih tveganj, s katerimi se ljudje srečujemo, med katerimi je eno izmed temeljnih, seveda, življenje v pomanjkanju. Sam razvoj socialne politike je šel v smeri naslavljanja temeljnih tveganj, tj. nezmožnosti si samostojno zagotavljati dohodek za preživetje, in sicer v času starosti (pokojnine), brezposelnosti (nadomestila) ter izredne prikrajšanosti, revščine z zagotavljanjem minimalnega dohodka – denarne socialne pomoči. Socialna politika torej ima ključne inštrumente za naslavljanje revščine s svojim t.i. transfernim delom, kjer omogoča gospodinjstvom višanje dohodka nad mejo praga tveganja revščine.

Ključni instrument za naslavljanje revščine v Sloveniji je denarna socialna pomoč, ki je vezana na preverjanje potrebe, torej pomanjkanje dohodka in premoženja gospodinjstva, ki pomoč potrebuje. Denarna socialna pomoč je namenjena naslavljanju minimalnih življenjskih potreb, ob pogoju nizkih dohodkov in nizkega premoženjskega standarda (dohodkovni in premoženjski cenzus). Poleg tega lahko posamezniki in gospodinjstva zaprosijo za izredno denarno socialno pomoč, ki je namenjena za kritje izrednih stroškov, vezanih na preživljanje, ki se dodeli v enkratnem znesku ali za omejeno obdobje (3 do 6 mesecev) in kjer se preverja namenska uporaba. Nadalje predstavlja enega od socialnovarstvenih prejemkov tudi varstveni dodatek, ki je namenjen za kritje življenjskih stroškov, ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju. Kriterij dodelitve je enak kot pri denarni socialni pomoči in so do njega upravičene trajno nezaposljive osebe oz. starejše osebe. Seveda pa to niso edini transferji, ki naslavlja dohodkovno stanje gospodinjstev, ampak imajo pomembno vlogo v slovenskem sistemu zavarovalne sheme, ki v

določenih primerih (brezposelnost, starost, materinstvo) zagotavljajo dohodek posameznikom in gospodinjstvom.

V razvitih državah blaginje socialnovarstvene sheme zagotavljanja minimalnega dohodka ali socialne pomoči predstavljajo residualni del celotnega sistema in majhen delež izdatkov (Bahle et al., 2010). Sicer so bile to ene od prvih shem, ki so se razvile, vendar pa je kasnejši razvoj drugih socialnih zavarovanj zmanjšal pomen teh prvotnih osnovnih shem (Bahle et al., 2010 str. 448–451). Ključno vprašanje pri tem je, do katere mere ti finančni transferji uspešno naslavljajo problem revščine. Kot ugotavljajo raziskovalci, je višina same denarne socialne pomoči relativno nizka in ne pokriva temeljnih potreb (Stropnik, 2015; Stropnik in Stanovnik, 2002). Kljub trendu dvigovanja višine denarne socialne pomoči, tj. od 260 EUR v 2012 na 402 EUR v 2019 (Trbanc et al., 2020), slednji ostaja na relativno nizki ravni. Spremembe zakonodaje so v zadnjih desetletjih, predvsem v letu 2012 uveljavljenih Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS) in Zakonu o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarPre), predružačile princip uveljavljanja prejemkov (denarne socialne pomoči, otroških dodatkov ipd.) ter strožje preverjanje premoženja prosilcev, kar je privedlo do omejevanja dostopnosti teh prejemkov, še posebej za določene skupine prosilcev (glej Dremelj et al., 2013). Posledično je bilo obdobje po sprejetju zakonov zaznamovano z več popravki zakonodaje in deloma ponovnim širjenjem dostopa do teh prejemkov. Tudi drugi instrumenti so bili pogosto tarča kritike, v smislu zagotavljanja dohodka nad pragom tveganja revščine, kar izkazuje na primer visoko tveganje revščine med brezposelnimi ter relativno visoko (v primerjavi s celotno populacijo) tveganje revščine med starejšimi. Stopnja tveganja revščine je bila v Sloveniji namreč med starejšimi v letu 2020 19,4%, med brezposelnimi pa 43,4% (Eurostat, 2022).

Pomanjkljivo naslavljanje revščine na podlagi te osnovne sheme denarne socialne pomoči deloma naslavljajo dodatni prejemki za najranljivejše, s čimer na nek način lahko govorimo tudi o razširjanju te osnovne sheme zagotavljanja temeljnega dohodka za najranljivejše. Opaziti je namreč tudi razvoj nekaterih drugih targetiranih prejemkov, ki dopolnjujejo, lahko pa deloma v praksi tudi prevzemajo funkcijo naslavljanja revščine gospodinjstev, kot so na primer prejemki za specifična področja življenja (npr. stanovanjske subvencije), ali pa prejemki za specifične skupine (npr. otroški dodatki). Glede slednjih se je, s spremembo zakonodaje v Sloveniji 2012, vloga v naslavljanju revščine družin še dodatno okrepila, raziskava v letu 2015 je

namreč pokazala (Rakar, 2015), da je otroški dodatek v tem obdobju za nekatere najranjivejše družine predstavljal edini redni dohodek in tako izgubil svoj prvotni namen. Pred uvedbo prenovljene socialne zakonodaje v letu 2012 je bil otroški dodatek obravnavan kot neodvisni prejemek in ni bil vključen v širši sistem uveljavljana pravic iz javnih sredstev, s prenovljeno socialno zakonodajo pa je postal vključen v sistem uveljavljanja pravic iz javnih sredstev kot ostali socialni prejemki, s tem pa se je tudi izgubila njegova razvojna funkcija, v prvenstvenem smislu dobrobiti vseh otrok (Rakar in Filipovič Hrast, 2017). Z omejitvijo otroškega dodatka le na družine z nizkimi dohodki, se je iz prejemka za družine v korist vseh otrok, tako spremenil v socialni prejemek najrevnejših. Nadalje takratna ukinitelj univerzalnih prejemkov za družine, kot sta dodatek za velike družine in pomoč ob rojstvu otroka, z omejitvijo upravičenosti le na tiste družine, ki prejemajo otroški dodatek, je predstavljala premik iz osredotočenosti na korist vseh otrok na, zgolj, socialni korektiv za otroke iz socialno ogroženih družin (Rakar in Filipovič Hrast, 2017). Ukinitelj tovrstnih varčevalnih ukrepov je bila vezana na gospodarsko rast, in sicer ko bi ta preseгла 2,5 % BDP. Kljub temu, da je gospodarska rast že v letu 2014 dosegla 2,6 % BDP, je bila večina varčevalnih ukrepov ukinjena šele v letu 2019, zvišan je bil cenzus za pridobitev otroškega dodatka, nekateri prejemki so ponovno univerzalni kot sta dodatek za velike družine in pomoč ob rojstvu otroka. Kljub temu, pa je sama sprememba socialne zakonodaje splošno uvedla večjo selektivnost in targetiranje na najrevnejše (Rakar in Filipovič Hrast, 2017).

### **3.2 Investicijska in aktivacijska vloga socialne politike**

Tako imenovani transferni del socialne politike zaobjema predvsem različne prejemke kot so denarne pomoči, nadomestila in subvencije in je povezan s pasivno vlogo socialne politike. Ozko razumevanje revščine kot dohodkovnega pomanjkanja pomeni tudi naslavljanje tega problema primarno oziroma izključno prek višanja dohodkov gospodinjstev. Vendar pa je v socialni politiki opaziti pomemben obrat iz pasivne v aktivno socialno politiko, oziroma prepoznavanje tako investicijske in aktivacijske vloge socialne politike pri izboljševanju blaginje ljudi. Če je bila pasivna socialna politika predvsem usmerjena v popraviljanje razmer (npr. negativnih posledic delovanja trga), v glavnem s pomočjo prejemkov, je socialno investiranje predvsem usmerjeno v preventivo, v pripravljanje na trg, v državo blaginje kot tisto, ki posamezniku omogoča priložnosti in ljudi aktivira (Borosch et al., 2016, str. 771–772). Socialno investiranje je tako v 90. letih prejšnjega stoletja začelo predstavljati



pomemben nov pristop k razumevanju odnosa med ekonomskim napredkom in socialnimi programi in ideja je danes privzeta v različnih delih sveta, od Evropske unije do latinske Amerike (Beland in Mahon, 2016, str. 58). Poudarja pozitivni učinek, ki ga imajo socialni programi na razvoj človeškega kapitala. V nekem smislu gre za prepoznavanje tudi širše potrebe posameznikov po vključenosti v družbo in torej naslavljanje socialne izključenosti, kot kompleksnega in večdimenzionalnega koncepta, kjer sicer igra primarno vlogo vključenost v trg dela (kar je razvidno tudi v Eurostatovih indikatorjih spremljanja socialne vključenosti na ravni EU). Kot navaja Greve (2015) so ključni principi paradigme socialnega investiranja zagotavljanje socialne vključenosti ter enakost priložnosti. Za doseganje teh ciljev je pomembna vloga države tako pri razvoju javnih storitev, ki podpirajo delovanje trga delovne sile, kot so izobraževanje, otroško varstvo, vseživljenjsko učenje, politike usklajevanja dela in zasebnega življenja, ter krepitev človeškega kapitala. Kenworthy (2010, str. 435-7) meni, da je aktivacijski princip eden osrednjih konceptov v sodobnih državah blaginje, kjer je poudarek na aktivaciji osnovan na želji, da se z večjo vključenostjo v trg dela zmanjšata revščina in socialna izključenost. Poudarja torej pomen zaposlitve kot ključnega mehanizma preprečevanja izključenosti (glej Kopač, 2004). Socialno investiranje v najbolj ambiciozni obliki temelji na univerzalizmu in deluje kot dopolnilo drugim socialnim politikam, ki naslavljajo revščino in socialno izključenost, vendar pa so v literaturi tudi pogosti očitki temu pristopu in njegovemu potencialu, saj se slednji lahko uveljavi tudi v obliki bolj obligatornih oblik aktivacije, kompatibilnih z neoliberalno usmeritvijo (glej Beland in Mahon, 2016; Kopač, 2004). Kritiki socialnega investiranja tako vidijo te politike v kontekstu dualizacije trga dela, kjer lahko visoka pogojevanost aktivne politike zaposlovanja potiska ljudi na trg dela, tudi v slabo plačana delovna mesta (glej Bonoli, 2012, str. 10). Avtorji (glej Dean, 2007, v Greve, 2015; Bonoli, 2012, Greve, 2015; Kopač 2004) tako ločijo med različnimi tipi aktivacije, ki so lahko ali bolj negativni in povezani s pogojevanji prejemkov, preprečevanjem t. i. pasivnosti, negativnimi spodbudami k delu, ali pa bolj pozitivni, ki temeljijo na dvigovanju zaposljivosti, povečevanju kompetenc, izobraževanju, prekvalifikacijah, naložbi v človeški kapital. Države aktivacijo na različne načine uporabljajo in tudi prepletajo s preostalimi socialnimi politikami, pri čemer imajo skandinavske države bolj vključujočo politiko zaposlovanja, z visokimi prejemki ter veliko vlogo aktivacije, po drugi strani pa imajo liberalne države ter južna in vzhodna Evropa bolj šibko razvite prejemke in manjšo vlogo aktivacije.

Podobno kot v drugih evropskih državah se je tudi v Sloveniji povečal poudarek na aktivacijskem principu, na primer v aktivni politiki zaposlovanja, vendar pa ostajajo izdatki, v primerjavi z zahodnoevropskimi državami, relativno nizki (glej Ignjatovič in Filipovič Hrast, 2018). Pomemben odraz aktivacijsko usmerjene politike zaposlovanja je viden v spremembah zakonodaje leta 1998, ko je bil dan večji poudarek na povezovanju pravic do nadomestil za brezposelnost z aktivnim iskanjem dela (Ignjatovič et al., 2002; Kolarič et al., 2011; Kopač, 2004). Poudarek na aktivaciji je razviden tudi v uvedbi aktivacijskega dodatka pri prejemnikih denarnih socialnih pomoči, kjer je posamezniku omogočano prejemanje višje denarne socialne pomoči, v kolikor je delovno ali prostovoljsko aktiven. Slednje se zaradi njegove dopolnilne vloge kaže kot bolj pozitivno naravnano in nepogojevalno usmerjen ukrep. Tako lahko posameznik z aktivnostjo, v obsegu 60-128 ur na mesec, zviša znesek denarne socialne pomoči za 25%, v primeru aktivnosti več kot 128 ur, pa za 50%<sup>4</sup>. Kot delovno aktivnost se opredeljujejo na primer vključenost v ukrepe aktivne politike zaposlovanja, osebe, ki opravljajo prostovoljno pripravništvo, osebe v zaposlitveni rehabilitaciji, vključitev v programe psihosocialne rehabilitacije in prostovoljci (na podlagi pisnega dogovora). Pri zadnjih dveh posameznik ne glede na obseg dela prejema nižji dodatek za delovno aktivnost. Delež (delovno) aktivnih upravičencev do DSP narašča od leta 2012, ko je bil 1,9 % na 15,2 % v letu 2019 (Trbanc et al., 2020). Ta delež ostaja relativno nizek, hkrati pa je bil v letu 2019 že pripravljen predlog o ukinitvi tega dodatka, z argumentom, da ruši razmerje z minimalno plačo, vendar do ukinitve ni prišlo (Trbanc et al., 2020).

Kot smo obravnavali, je razvoj socialne politike sicer prešel iz ozkega naslavljanja revščine, razumljene kot pomanjkanje dohodka, k bolj kompleksnim politikam, ki naslavljajo socialno izključenost, pri čemer pa se predvsem poudarja krepitev človeškega kapitala in vključevanje na trg dela. Hkrati s spreminjanjem socialne politike in razumevanjem problematike, pa se spreminja tudi pogled ljudi na prejemnike socialnih pomoči in drugih oblik pomoči, ki jih zagotavlja država blaginje. V nadaljevanju bolj podrobno obravnavamo, kakšen je odnos do revnih ljudi in do načinov, kako naj bi država naslavljala njihove potrebe. Tu nas predvsem zanima, do katere mere se pomoč revnim pogojuje, predvsem z vidika uporabe aktivacije kot načina pogojevanja pomoči, na podlagi zgoraj opisanih trendov ter z

---

<sup>4</sup> Ocene temeljijo na uteži za delovno aktivnost 1,25 in 1,51, kot navedeno na strani Vlade RS. Pridobljeno na <https://www.gov.si teme/denarna-socialna-pomoc/>

vidika razumevanja zaslužnosti različnih ranljivih skupin. Slednje temelji na analizi kvalitativnih podatkov, ki jih predstavljamo v nadaljevanju prispevka.

#### 4 Odnos ljudi do vloge socialne politike pri naslavljanju revščine

Številne študije na področju raziskovanja stališč ljudi do države blaginje dokazujejo, da so ta pomembna pri razumevanju razvoja države blaginje (glej Blekesaune in Quadagno, 2003; Guo in Gilbert, 2014; Roosma et al., 2014; Svallfors, 2010; Taylor-Gooby in Leruth, 2018). Tako je javna podpora politikam države blaginje tudi v središču teoretskih premislekov razvoja države blaginje (Pierson, 2001). Študije stališč omogočajo raziskovalcem identifikacijo odzivov ljudi na potekajoče pritiske in potencialne nove usmeritve v podpori politik države blaginje (Larsen, 2008; Taylor-Gooby et al., 2017c). Okvir primerjalnega raziskovanja stališč ljudi so predstavljali Esping-Andersenovi »svetovi kapitalistične blaginje« (Esping-Andersen, 1990, 1999), kar je omogočila tudi vedno večja izpopolnjenost primerjalnih baz podatkov. Podatki o stališčih ljudi so tako danes dostopni v okviru različnih mednarodnih raziskav, kot so Eurobarometer, Evropska (kasneje Svetovna) raziskava vrednot, Mednarodni program družboslovnih raziskav (ISSP) in Evropska družboslovna raziskava (ESS). Onkraj primerjalnega okvira tipologij režimov blaginje, pa se je raziskovanje stališč ljudi do države blaginje razvijalo v dveh smereh (Svallfors, 2010, str. 249). Prvi je pristop politične ekonomije, v katerem so stališča ljudi do države blaginje obravnavana kot odsev lastnega interesa posameznikov (npr. Cusack et al., 2006; Iversen in Soskice, 2001). Drugi pristop pa je politološko-sociološki pristop, v katerem so stališča ljudi razumljena ne le kot odsev lastnega interesa posameznikov, temveč tudi širših premislekov o socialni pravičnosti, socialnih pravicah in recipročnosti (npr. Brooks in Manza, 2007; Mau, 2003; Svallfors, 2007; Taylor-Gooby in Leruth, 2018). Tako lahko stališča ljudi do države blaginje v splošnem pojasnimo s treh ključnih vidikov: lastnega interesa, ideoloških preferenc in obstoječega institucionalnega okvirja zagotavljanja socialnih politik (Blekesaune in Quadagno, 2003; Chung in Meuleman, 2017). Raziskave so pokazale, da obstoječe strukture socialnih politik oblikujejo stališča ljudi do države blaginje glede tega, da mora država zagotoviti določene prejemke in storitve (Goerres in Tepe, 2010, 2012), in glede tega, kdo si zasluži te prejemke (Kootstra in Roosma, 2018).

Eni temeljnih teoretskih konceptov, povezanih s stališči in pogledi ljudi na državo blaginje, izhajajo iz teorij o pogojenosti (angl. conditionality) (Clasen in Clegg, 2007; Dwyer, 2004), ter teorij zaslužnosti (van Oorschot, 2000; van Oorschot in Roosma, 2017). Pogojevanje je del vseh socialnih politik in tudi univerzalne politike so do določene mere vedno pogojene: na primer pokojnine so za upokojence in zdravstveno varstvo je za bolne. Vendar pa avtorji opozarjajo, da v zadnjih desetletjih prihaja do večanja pogojenosti socialnih pravic, s tem pa večanja pomena finančnih, vedenjskih ali drugih kriterijev upravičenosti na vseh področjih države blaginje (Clasen in Clegg, 2007). Ta sprememba tako vključuje premik k strožjim vedenjskim zahtevam, premik od »zaščitniške« k »aktivacijski« državi blaginje, ki poudarja večjo individualno odgovornost državljanov (Wright, 2016).

Najbolj odmevno konceptualizacijo različnih dimenzij selektivnosti oziroma kriterijev zaslužnosti poda van Oorschot (2000; van Oorschot in Roosma, 2017), pri tem izhaja iz zgodnejših študij (Cook, 1979; de Swaan, 1988; Will, 1993). Identificira pet kriterijev zaslužnosti: nadzor, potreba, identiteta, odnos in recipročnost. Nadzor se nanaša na stopnjo, do katere so ljudje obravnavani kot osebno odgovorni za potrebo po pomoči, Cook (1979), to imenuje »krivulja odgovornosti« ali »nezmožnosti« (de Swaan, 1988). Manj kot so ljudje osebno odgovorni za potrebo po pomoči, bolj so zaslužni za javno podporo. Odnos se nanaša na odziv ljudi na prejete prejeme ali storitve, kot sta »hvaležnost« ali »ugajanje« (Cook, 1979) ali »ponižnost« (de Swaan, 1988). Bolj kot so prejemniki videni kot ubogljivi in hvaležni, bolj so videni kot zaslužni. Recipročnost se nanaša na prispevke ali zasluge za podporo, v sedanjem času pa tudi kot pripravljenost narediti nekaj v zameno, kot na primer vključitev v aktivne politike zaposlovanja. Bolj kot je oseba prispevala, bolj je zaslužna. Identiteta se nanaša na percepcijo bližine ljudi kot tudi na različne identitetne skupine. Ljudje, ki so nam bližje (sorodniki, someščani, »naši ljudje«) so obravnavani kot bolj zaslužni. Kriterij potrebe pa se nanaša na raven potrebe. Ljudje, ki pomoč bolj potrebujejo, so videni kot bolj zaslužni (van Oorschot in Roosma, 2017). Vrstni red zaslužnosti je razumljen kot izid aplikacije opisanih kriterijev. Raziskave kažejo, da ljudje precej konsistentno vidijo nekatere skupine, kot so na primer stari, bolni ali osebe z ovirami kot bolj zaslužne, medtem ko druge, predvsem brezposelne osebe, ki prejemajo denarno socialno pomoč in migrante, vidijo kot manj zaslužne (van Oorschot, 2000, 2006; van Oorschot in Roosma, 2017). Na primer, starejši ljudje so obravnavani kot bolj zaslužni, ker jih ne moremo kriviti za starost (kriterij nadzora), lahko imajo dodatne, s starostjo povezane potrebe (kriterij

potrebe), so nam blizu, saj so lahko naši starši ali stari starši (kriterij identitete), videni so kot ponižni in hvaležni za javno podporo (kriterij odnosa) in svoj delež so si zaslužili v svoji aktivni delovni dobi (kriterij recipročnosti). Nasprotno so priseljenci obravnavani kot manj zaslužni, saj so obravnavani kot tujci (kriterij identitete), ki tudi niso prispevali k državi blaginje (kriterij recipročnosti) (Heuer in Zimmermann, 2017).

Na podlagi kriterija potrebe bi pričakovali, da bodo revni, brezposelni in druge skupine z nizkim socioekonomskim statusom percipirane kot bolj zaslužne pomoči države blaginje, a pogosto postanejo percipirani kot manj zaslužne skupine, zaradi povezave z drugimi vidiki in kriteriji, kot so individualna odgovornost za položaj tj. dimenzija nadzora, razlikovanje med nami in njimi (tj. identiteta), odnos prejemnikov pomoči ter vprašanje recipročnosti. To navežemo na vlogo stereotipov (npr. da gre za lenobo, nepoštenost teh posameznikov oziroma skupin), zmotne percepcije o realnosti, npr. zmotna percepcija o visoki stopnji izdatkov države za te skupine ali (zmotno) percipirana visoka stopnja zlorab pomoči (Baumberg Geiger, 2017; van Oorschot in Roosma, 2017; Vries 2017).

Manjša je tudi pripravljenost nuditi pomoč revnim, ko ljudje percipirajo izvor revščine kot temelječ na karakternih, osebnostnih napakah ali obnašanju revnih ljudi (npr. povezava z odvisnostmi, lenobo, nemoralnostjo osebe) (glej Fitzpatrick, 2001). Pogosto je tako razlikovanje med t. i. zaslužnimi in nezaslužnimi revnimi (angl. »deserving and undeserving poor«). Takšno razlikovanje lahko vodi v implementacijo socialnih politik, ki so (bolj) dostopne le skupini revnih, ki ima določene lastnosti oz. pod določenimi pogoji in torej poudarjanje različnih načinov pogojevanja pomoči (glej Buß et al., 2017). *V tem prispevku nas tako zanima ali in kako ljudje v Sloveniji v razpravi o vlogi države blaginje in pomoči revnim različne socialne prejeme pogojujejo in na podlagi katerih kriterijev (kako, za koga in v kolikšni meri).*

Med kriteriji pogojevanja pomoči nas posebej zanima tudi odnos do vloge aktivacije, torej kako posamezniki razumejo in do katere mere podpirajo idejo aktivacije v odnosu do ranljivih skupin prebivalstva (npr. revni, brezposelni). Kenworthy (2010, str. 437) centralnost aktivacije (za delo) povezuje tudi s percepcijo pravičnosti, torej pravičnost na temelju vračila (recipročnosti) prejemnikov; ti naj vračajo družbi, če od nje prejmejo različne prejeme. S to percepcijo pomena aktivacije in želje po delu je povezana deloma tudi dilema glede primerne višine denarne socialne pomoči.

Visoke socialne pomoči oz. takšne, ki so primerljive z minimalnimi plačami, lahko zmanjšajo pripravljenost za delo in vodijo v tako imenovano past brezposelnosti (ang. unemployment trap), tj. ko se posamezniku zaradi primerljive višine dohodkov iz minimalne plače in socialnih prejemkov ne splača sprejeti dela. *Zato nas bo zanimalo, koliko je pripravljenost nameniti pomoč revnim, povezana s samim vidikom omejevanja višine pomoči in vprašanji motivacije posameznika, da sprejme delo.*

Študije o stališčih ljudi so pokazale, da je podpora ljudem z nizkimi dohodki ali brez dohodka vezana tudi na kontekstualne okoliščine, kot je stopnja brezposelnosti v državi. Na primer, podpora za pomoč brezposelnim je večja v obdobju visoke brezposelnosti, saj ljudje to pripišejo bolj strukturnim razlogom in ne individualnim. Slednje se nanaša na kriterij nadzora, kar pomeni, da posamezniki sami niso krivi za nastalo situacijo in kaže, da posamezne dimenzije kriterijev ljudje različno ocenjujejo, glede na razumevanje splošnega konteksta v posamezni državi. Tako je v bolj univerzalnih blaginjskih sistemih med ljudmi značilna večja podpora in manjša selektivnost, glede upravičenosti do pomoči in podpore države blaginje različnim družbenim skupinam (Buß et al., 2017)

Velja poudariti, da so raziskave »zaslužnosti« osnovane na kvantitativnih podatkih javnomnenjskih raziskav, kot so Evropska družboslovna raziskava (ESS), Svetovna raziskava vrednot (WVS) in Mednarodni program družboslovnih raziskav (ISSP). Kritike kvantitativnega pristopa se nanašajo na očitek, da se te ne ukvarjajo s podrobnejšo analizo dejanskega razmišljanja ljudi pri presojanju in argumentiranju, kdo je bolj zaslužen. Tako tudi van Oorschot in Roosma (2017) zaključujeta, da je problem današnjega raziskovanja zaslužnosti ta, da so kriteriji zaslužnosti vnaprej določeni s strani raziskovalcev, in sicer na podlagi obstoječe literature in teorij, njihova pomembnost pa je ocenjena s pomočjo kvantitativne metodologije. Med inovativnimi pristopi velja omeniti proučevanje stališč ljudi do države blaginje s pomočjo kvalitativne metodologije demokratičnih oziroma deliberativnih forumov (Taylor-Gooby in Leruth, 2018). Takšen, drugačen, kvalitativni pristop raziskovanja stališč in pogledov ljudi v proučevanem kontekstu naslavljanja problema revščine in pogojevanja upravičenosti različnih kategorij revnih do socialnih prejemkov in storitev, je predstavljen v nadaljevanju.

## 4.1 Metodologija

V prispevku analiziramo podatke, ki so bili pridobljeni v okviru kvalitativnega mednarodnega projekta »Prihodnost države blaginje ali Evropa naših otrok« (Norface 2015–2018). V projektu gre za poskus razumevanja stališč in pogledov ljudi na prihodnji razvoj države blaginje, na podlagi metode demokratičnih oziroma deliberativnih forumov ter že bolj uveljavljene metode fokusnih skupin. Za podrobnejši opis metodologije, rekrutacije udeležencev, pridobivanja podatkov in analize glej Taylor-Gooby in dr. 2018 ter arhive družboslovnih podatkov (Filipovič Hrast in Rakar, 2020; Taylor-Gooby, 2020).

Glavno vprašanje, zastavljeno udeležencem demokratičnega foruma, je bilo: »Kaj naj bi bile prioritete slovenske vlade glede prejemkov in storitev čez 25 let, to je leta 2040?«. Zanimala so nas torej pričakovanja, kakšno državo si ljudje želijo v prihodnosti glede na različna področja, kot so trg dela, socialna pomoč in odprava revščine, družinska politika in usklajevanje delovnega in družinskega življenja ter skrb za stare in pokojnine. Demokratični forumi v Sloveniji so bili izvedeni 14. in 24. novembra 2015 v obliki celodnevne foruma. Zasnovani so bili kot »mini javnost«, ki jo je predstavljalo 37 udeležencev, izbranih glede na različne kriterije, kot so spol, starost, izobrazba, zaposlitev, politična orientacija in etnična pripadnost. Poleg splošne plenarne razprave so bili udeleženci razdeljeni še v manjše skupine po približno 12 udeležencev. Udeleženci so prvi dan sami oblikovali teme, in sicer so si v Sloveniji izbrali: (javno) zdravstvo, zaposlovanje, izobraževanje in predšolsko varstvo, skrb za stare ter vrednote, pravice in dolžnosti. Razprava drugega dne demokratičnega foruma je bila osnovana na tematikah, ki so jih vnaprej določili raziskovalci, kot so trg dela, medgeneracijska solidarnost, neenakosti v dohodku, vprašanja, povezana z enakostjo spolov in migracijami.

V okviru fokusnih skupin je bil poudarek na pogledih ljudi glede upravičenosti in zaslužnosti različnih družbenih skupin do socialnih prejemkov in storitev države blaginje. Izvedene so bile 11. in 13. oktobra 2016. Sodelujoči so bili razdeljeni v 5 skupin po 9 udeležencev, izbranih glede na različne kriterije, kot so spol, starost, izobrazba, dohodek, družinski status in zaposlitev, politična orientacija in etnična pripadnost. V dvournih diskusijah so udeleženci razpravljali o zaslužnosti in upravičenosti do socialnih prejemkov in storitev države blaginje različnih družbenih skupin v okviru vnaprej pripravljenih vinjet, ki so predstavljale različne kategorije

posameznikov in sicer brezposelna, delovno sposobna oseba; 70-letna oseba dobrega zdravja, družina s povprečnimi dohodki, z otroki, mlajšimi od treh let; delavec na minimalni plači, dobro plačani delavec in priseljenec.

Za potrebe kvalitativne analize so bili podatki v obliki prepisov razprav demokratičnega foruma in fokusnih skupin, v okviru kombinacije deduktivnega in induktivnega pristopa, kodirani in analizirani v programu Nvivo. Na podlagi tovrstnega pristopa smo analizirali odnos ljudi do socialnih politik za naslavljanje revščine, s poudarkom na argumentaciji upravičenosti in zaslužnosti različnih družbenih skupin do pomoči in prejemkov države blaginje. Ključne ugotovitve so predstavljene v nadaljevanju.

## 4.2 Analiza odnosa ljudi do politik za naslavljanje revščine

### Pogledi na vlogo države blaginje pri naslavljanju revščine

V okviru demokratičnih forumov, kjer je bilo ključno vprašanje vloge države blaginje v Sloveniji v prihodnje, lahko odnos ljudi do politik za naslavljanje revščine analiziramo skozi ključne probleme in prioritete države blaginje, ki so jih udeleženci izpostavili kot najpomembnejše in so bili predmet obsežnejše razprave.

Udeleženci so izpostavili pomembnost denarne socialne pomoči, vendar pa so pri tem izpostavili težavo, da ta lahko zmanjšuje iniciativo za delo. Po podatkih javnega mnenja pridobljenih v okviru Evropske družboslovne raziskave (ESS, 2016), je več kot polovica (51,6 %) izprašanih soglašala s trditvijo, da prejemki za socialno varnost v Sloveniji ljudi polenijo, in kar 64,5 % jih je soglašalo s trditvijo, da veliko ljudem uspe pridobiti podporo, ki jim ne pripada (ESS, 2016; SJM 2016/2). Problem zlorabe države blaginje in tudi zmanjšana motivacija za delo sta bila tako pogosto prisotna v razpravah, kar kaže na pomembnost kriterijev zaslužnosti pri upravičenosti do denarnih transferjev (van Oorschot, 2000), kot sta npr. kriterija »odnosa« (angl. attitude) ali »hvaležnosti« prejemnikov socialne pomoči, kot tudi kriterij »recipročnosti« v smislu pripravljenosti za povračilo, npr. iskanje dela ali udeležba v aktivnih politikah zaposlovanja.



*»To je pa tudi čisto ena zgodba: dobijo socialno pomoč pa imajo avtomobile, ne vem, na leasinge, ko niso na njih ali pa ne vem kaj še vse – tukaj bi pa morala biti malo večja kontrola. Ali pa socialna stanovanja: poznam konkretno eno, ki je gostilničarka, ima kar nekaj gostiln, hišo je gradila, dobila je pa socialno stanovanje. Ker je vse napisala na mamo.« (udeleženka 71)*

*»Moje osebno mnenje je, da ti dobiš socialno podporo, ne vem, 270 eur – nisem čisto prepričana, ampak vem, da je malo pod 300 eur, ali imaš to alternativo, drugo pa, ne vem, da dobiš službo nekje za minimalca, kjer delaš kot nor, jaz razumem ljudi, da raje grejo in dobijo 270 ...« (udeleženka 88).*

Socialni transferji in prejemki so bili tako med ljudmi poudarjeni kot pomembni, vendar pa je bil pri tem znaten del razprav usmerjen v problematiko zlorabe nadomestil za brezposelnost in vprašanje spodbud oz. motivacije za aktivno iskanje dela. To se sklada tudi s podatki javnomnenjskih raziskav. Leta 2016 je 43,5 % izprašanih soglašalo s trditvijo, da si večina brezposelnih v resnici ne prizadeva najti dela, je pa odstotek nižji kot v letu 2008, v katerem jih je s to trditvijo soglašalo kar 53,4% (ESS, 2016; SJM 2016/2), kar je verjetno povezano z zaostrovanjem razmer na trgu delovne sile v času ekonomske krize. Po mnenju udeležencev forumov bi morala država blaginje poskrbeti za to, da bi se vsem bolj obrestovalo delo kot pa prejetanje nadomestil za brezposelnost ali denarne socialne pomoči, kar gre, po mnenju udeležencev, na račun tistih, ki delajo.

*»Jaz mislim, da bi morala država malo omejiti solidarnostni princip. Ta bi moral biti za starejše, penzije, pa za zdravstvo. Pod solidarnostni princip jaz mislim, to, da pač vsakdo - in ta miselnost še zmeraj je in še nekaj časa bo – ah, bom šel pa na zavod. Rekalkulacija tistega je bila podana. Se pravi ta del bi moral biti veliko bolj stimulativen. Da te toliko na vodo drži, ravno toliko da lahko dihaš. Ne pa da živiš, živi naj moj račun.« (udeleženec 67).*

Problemi na slovenskem trgu delovne sile so bili ena izmed najbolj obravnavanih tem demokratičnega foruma. Kot najpomembnejši problem, ki ga bo morala država blaginje nasloviti, je bila izpostavljena brezposelnost, še posebej med mladimi in med starejšo populacijo. Med ključnimi spremembami na slovenskem trgu delovne sile sta bila, kot negativna trenda, izpostavljena fleksibilizacija delovnih mest in samozaposlovanje. Glede dohodkovne varnosti je bila razprava usmerjena predvsem na zagotavljanje minimalne plače. Ta je bila razumljena kot način povečevanja

enakosti, zmanjševanja revščine in zmanjševanja dela na črno, v katerega so ljudje prisiljeni zato, da preživijo.

*»Če je minimalna (plača) dovolj visoka, da greš tudi delat več, ampak da ti zagotavlja vsaj nekaj, ker večina, če nima stanovanja, saj ne moreš z minimalno plačo preživeti.« (udeleženka 88)*

Udeleženci so pri tem izpostavili problem »revnih zaposlenih«, kar je eden izmed bolj skrb vzbujajočih trendov v zadnjem obdobju (glej tudi Leskošek et al., 2013). Povečanje minimalne plače je bilo videno kot ena izmed rešitev za zagotavljanje dostojnega življenjskega standarda, motivacije za delo in zmanjševanje dohodkovne neenakosti.

*»Bistvo je dati osnovne stvari ljudem, da imajo res za vse tisto, kar potrebujejo za osnovno življenje, če je pa kaj več, dobro, tisto je njihov problem.« (udeleženka 81).*

Tudi v okviru družinske politike so bile politike socialne varnosti poudarjene kot pomembne (npr. otroški dodatki), čeprav v veliko manjši meri, kot politike socialnega investiranja, t. j., npr. predšolsko varstvo otrok. Slednji tako niso bile med predlaganimi prioriteta države blaginje, kar je povezano tudi z samo razpravo o zlorabi tovrstnih transferjev, npr. prikrivanja dohodkov za upravičenost do otroškega dodatka ter nepravilnosti samega sistema.

*»... recimo ko daš vlogo na Center za socialno delo, za otroški dodatek, za bilo kaj: vsi dvigujejo z računov in skrivajo denar. Se pravi, bolj ko si priden, država te udari. Se pravi, manj ko imaš, več boš dobil. Zdaj je tak princip. Več kot delaš, več ti država vzame.« (udeleženec 65)*

Pri politikah socialne varnosti, ki se nanašajo na skrb za stare, sta bila kot ključna problema izpostavljena nizke pokojnine in revščina med starimi ljudmi. Ti imajo višjo stopnjo tveganja revščine, kot je značilna za splošno populacijo (Eurostat, 2021). Predlagane prioritete države blaginje v prihodnje so bile izpostavljene, in sicer: zvišanje pokojnin, določitev višje minimalne pokojnine in celo izenačitev pokojnin.

*»Zajamčeno najnižjo pokojnino. Pod to ne bi smelo iti, 500 ali 600 bi morala bit najnižja pokojnina. Tudi, če si imel manj let pa manjšo plačo.« (udeleženka 82).*

Država je bila videna kot nekakšen garant dostojnega življenjskega standarda v starosti, medtem ko je bila odgovornost posameznika pri tem znatno manj poudarjena. Tudi po podatkih javnomnenjskih raziskav velika večina ljudi meni, da je država tista, ki mora zagotoviti primeren standard za starejše, v letu 2016 je tako menilo 90 % izprašanih (ESS, 2016; SJM 2016/2)). To je v skladu s tem, da je država, še posebej kar zadeva politike do starih ljudi, še vedno obravnavana kot najbolj odgovorna za njihovo dobrobit, saj so stari ljudje v študijah zaslužnosti obravnavani kot najbolj zaslužna skupina ljudi, prvič zaradi načela recipročnosti, saj so prispevali v družbo vse svoje življenje, in drugič na podlagi principa potrebe. Na drugi strani pa je bil v razpravah prisoten tudi princip lastnega interesa, saj se bomo vsi nekoč postarali.

*»Država bi morala poskerbeti za invalidne, za bolne, za predvsem te, za starejše, ker za mlade še lahko rečemo: lahko bi delal, pa noče za minimalca. Ampak res za starejše - v tem delu bi morala, hendikepirane tako in drugače, invalide, psihučne, gibalno ovirane, za to – bom rekla najranljivejšo skupino ljudi, tukaj bi morala država ...« (udeleženka 88).*

Če povzamemo, lahko rečemo, da so politike socialne varnosti med ljudmi videne kot zelo pomembne tudi v prihodnosti, glavni njihov poudarek pa bi moral biti na zagotavljanju minimalnih standardov (kot sta minimalna plača in minimalna pokojnina), se pa razprava o prejemkih iz naslova socialne varnosti pogosto povezuje tudi z zaskrbljenostjo o njihovi zlorabi in s tem povezanim tehtanjem, kdo si najbolj zasluži te prejemke. Vprašanju pogojevanja (denarne) pomoči se bolj podrobno posvetimo v nadaljevanju.

### **Zaslužnost ranljivih družbenih skupin do socialnih prejemkov in pomoči države**

Podrobnejši vpogled v mnenje ljudi o problematiki revščine ter upravičenosti različnih kategorij revnih do pomoči države nam omogočajo podatki, pridobljeni v okviru fokusnih skupini, v katerih se je razprava nanašala na pravice, upravičenost, dolžnosti, odgovornost, potrebe in zaslužnost različnih kategorij ljudi (brezposelni, upokojenci, družina z otroki, osebe z nizkimi dohodki in migranti). Podrobneje smo proučili argumente ljudi v razpravah o pogojenosti ali nepogojenosti/univerzalnosti socialnih prejemkov za različne družbene skupine (obravnavane s pomočjo različnih

vinjet). V nadaljevanju podajamo nekaj ključnih ugotovitev, ki kažejo na pomembne razlike v percepciji zaslužnosti posameznih kategorij oz. skupin prejemnikov.

**Brezposelna oseba** je bila v razpravah obravnavana kot zelo upravičena do socialnih prejemkov in pomoči države. Najpogosteje uporabljena kriterija v argumentaciji zaslužnosti brezposelnega sta bila nadzor in odnos. Kriterija potrebe in recipročnosti sta bila izpostavljena v veliko manjši meri. Izstopa predvsem pomembnost kriterija nadzora, in sicer brezposelni so se znašli v položaju, za katerega niso samo krivi. Presoje upravičenosti do socialnih prejemkov različnih pomoči potrebnih ranljivih skupin, so torej povezane z zaznavo realnosti. To je razvidno iz ugotovitve, da so udeleženci uvrstili brezposelne visoko na lestvici upravičenosti do državne pomoči, saj ti, zaradi pereče problematike strukturne brezposelnosti v Sloveniji, nimajo nadzora nad situacijo v kateri so se znašli. Značilna je torej prevlada strukturnega razumevanja brezposelnosti, ki je povezano z širšimi gospodarskimi in družbenimi trendi.

*»Hotel sem reči tako, lahko je ta oseba brezposelna ne po lastni krivdi, ampak po krivdi nekoga, delodajalca, ki je, kar se največ dogaja v zadnjem času, spravil firmo v stečaj in hkrati je postala ta oseba tehnološki višek. To se pravi, ne po svoji krivdi. On je bil pripravljen delati. Ali je bila pripravljena delati. Ampak zdaj se je znašel na nekem robu družbenem. Ne vem, ali se tudi temu reče tako. In se bo moral znebiti. Ali je to na Zavodu za zaposlovanje ali na kakšnih drugih okvirjih, kar koli.« (udeleženec 5.6)*

*»Jaz mislim, da če gremo čisto čisto čisto bazično gledat, človek brez službe nima za jesti. In prva stvar je mu zagotoviti, da sploh preživi. To je čisto prvo. Kaj šele potem, da ima družino pa da ima še koga drugega za vzdrževati in tako naprej. In mislim, da je treba najprej človeku, danes se dogaja, da so ljudje brez službe ne zato, ker nočejo delati, ampak zato, ker ne dobijo službe. Enostavno je ne dobijo.« (udeležena 4.5).*

Brezposelni so bili tako obravnavani kot visoko na lestvici zaslužnosti, predvsem zaradi pomankanja nadzora nad položajem, v katerem so se znašli in posledično potrebe po pomoči. V okviru kriterija odnosa je bila dodatno izpostavljena predvsem pripravljenost brezposelnega za delo, pri čemer se poudarja tudi pomembna vloga aktivne politike zaposlovanja. Slednja se zdi, da ima pomembno podporo s strani javnosti in jo ljudje razumejo kot smiselno in pomembno, vendar hkrati predstavlja

ne samo podpora posamezniku, ampak tudi nujen pogoj, brez katerega posameznik ni zaslužen pomoči.

*»Meni se to zdi drugače ful dobra ideja, če bi pač delovala in bi bil nek sistem zadalj. Kolikor slišim, jaz nimam nobenih izkušenj s tem, ampak pač, da to pri nas ni nekaj dobro narejeno. Ampak če bi ta pomoč delovala, kot res ena spodbuda, pa bi jo ti moral dokazati, da si jo upravičen, s tem da bi, ne vem, dokazoval, da iščeš aktivno službo, ali pa da je zadalj tak sistem, ki zelo dobro skrbi, da dejansko pomaga. In ti s tem, da aktivno iščeš in si vsaj nekako proaktiven, ne samo da si rastlina v baru cel mesec, ampak da dejansko iščeš, potem si pač upravičen do tega. Če pa se tega odpoveš, da nisi več aktiven, ne prideš več tja, ne kažeš tega, da potem ti pa nekako zmanjšujejo ali pa na en drug način te pač usmerijo nekam drugam.« (udeleženec 2.4)*

*»Meni zagotovo paše zraven, če je pač delovno sposobna oseba, je to potem zraven tudi napotitev in vključitev v aktivne politike zaposlovanja in aktivacijski dodatek in za te aktivnosti tudi kriti potni stroški. Verjetno je to Zavod za zaposlovanje oziroma neke vključitve tudi v programe in projekte, ki se jih izvaja za to, da se zaposli. Kljub temu, da morda ni več izpod 30, kar je meja za mladega, za mlado osebo.« (udeleženka 2.3)*

*»Ne, mislim, sigurno, če smo za to osebo, če je delovno sposobna, eno kratko nadomestilo. Če ima otroka, sigurno otroški dodatek, pa zagotoviti otroku, da je še vedno, ni prikrajšan za stvari, ki jih imajo njegovi vrstniki, se pravi vrtec pa vključitev v kakšne dodatne dejavnosti. Drugače pa ja, en prejemek, ampak to samo za določeno obdobje bi jaz to dala. Potem pa bi morala država biti tista, ki bi ga morala nekam umestiti, v neko delovno področje. Ker če si delovno sposoben, potem moreš delati. To, da ti država pomaga, mislim tudi ti moraš biti seveda, tudi ti moraš imeti en, ta oseba mora imeti en deadline, en rok, da si najde zaposlitev.« (udeleženka 2.9)*

Pogosta tema razprav so bile tudi zlorabe (kar pomeni, da se brezposelnim zaradi različnih socialnih in tudi družinskih transferjev ne splača delati).

*»Ja, saj to je... To je, če ni nekega dobrega mehanizma v ozadju postavljenega, se to lahko hitro v nedogled izkorišča, tako kot se zadalj.« (udeleženka 2.9)*

*»Jaz bi tukaj sicer dodala eno stvar: vsi govorimo o tem, da je treba delo najti pa tako naprej, ne. Ampak dokler imamo mi, pa bodimo realni, polovica delovnih mest v Sloveniji je trenutno na minimalcu, vključno s pomočniki vzgojiteljev, sestrami, policisti, vojaki in ostalimi nižjimi delavci, a ne, dokler smatramo, da je minimalna plača tista plača, za katero pa ti moraš definitivno iti*

*delati, če ti dobiš ponudbo za minimalno plačo, spokaj delati, ne, samo potem pa zraven ne upoštevaš, da tisti trenutek, ko imaš ti službo, moraš vrtec toliko več plačati ali pa šolo ali pa malico, prevoz je treba plačati in ker ti enkrat s to minimalno plačo tega ne pokriješ - ja potem se ti res ne splača iti delati, ne. Jaz sem poslušala debato med dvema mamicama, obe sta brezposelni, jaz ne vem, kako jima to rata, ampak sta rekli: jaz za manj kot za 2 jurja neto ne grem delat. Ker se mi ne splača. Mislim kako tebi to rata, svaka ti čast, ampak ...» (udeleženka 1.3)*

Kriterij identitete se je omenjal predvsem v povezavi s kriterijem nadzora, da so ljudje, ki niso sposobni delati zaradi določenega primanjkljaja, bolj upravičeni do pomoči države. Kot bolj upravičene do pomoči države, pa so bile omenjene tudi matere samohranilke. Kriterij recipročnosti, če je posameznik tudi sam kaj prispeval, je bil pri presoji zaslužnosti brezposelnega manj pogost, pojavljal se je predvsem pri presoji upravičenosti do nadomestila, med iskalci prve zaposlitve in zaposlenimi z daljšo delovno dobo.

*»Pa recimo ta je zdaj, ne vem, 30 let delal pa izgubil službo, a ne. Mislim, to je razlika.« (udeleženka 1.6)*

*»Starejši sigurno, če je že imel kaj delovne dobe, večji prejemek od mladih.« (udeleženka 2.9)*

V razpravi o upravičenosti **zaposlenih na minimalni plači** do socialnih prejemkov, je večina udeležencev izpostavila kriterij potrebe, sledil je kriterij nadzora, vendar v znatno manjši meri.

*»In če že, potem seveda, sigurno, zdravstvo, potem vrtec in tudi kakšne dodatke bi še, a ne, je priden, dela, dobi 500 evrov, ta sigurno ne bo nikoli direktor.« (udeleženka 1.6)*

Med prejemki in pomočjo posameznikom in družinam z nizkimi dohodki je bila, poleg socialne pomoči, otroških dodatkov in brezplačnega vrtca, v ospredju tudi stanovanjska problematika in subvencioniranje najemnin. Kot smo omenili, gre za trend specializacije in dodatnega targetiranja socialnih transferjev za specifične potrebe, kar lahko dodatno potiska osnovno denarno socialno pomoč v residualno vlogo.

Odnos kot kriterij upravičenosti zaposlenih na minimalni plači, je poudarila le manjšina udeležencev, kar lahko povežemo tudi s poudarjanjem dostojnega plačila za vsakršno delo, ki bi moralo vsem zaposlenim, oziroma širše, vsem ljudem, ki so delovno aktivni, omogočiti preživetje.

*»Problem pri minimalni plači trenutno je, da je prenizka za dostojno življenje. .... Treba bi bilo pač omogočiti neko minimalno pokojnino, ali pa plačo, ne glede na to, o katerem dohodku zdaj govorimo, ki omogoča dostojno življenje, ne to, da se moraš ti zraven še praskati nekje.« (udeleženka 1.3)*

*»Tukaj bi bilo treba pač poskerbeti, da ne bi prihajalo do teh problemov, da ljudje, ki delajo, ne morejo živeti.« (udeleženka 1.3)*

Podobno kot pri zaposlenih na minimalni plači, je bil tudi pri pomoči **družinam z otroki** najbolj izpostavljen kriterij potrebe.

*»Jaz nisem v redu z idejo, da so vsi za vse vrtce za enako ceno. Ker se mi zdi, da je tudi otrok ena izmed tistih stvari, za katero se trenutno odločiš imeti ali pa ne imeti. In veš, da bodo s tem prišli tudi določeni stroški. Ja, če sta 1 ali pa 2 na plači. Pa je ta plača 600€ neto ven, vključno s prevozom in malico, se mi zdi logično, da taka družina, bodisi samobranilska ali pa ne, plača manj vrtca kot nekdo, ki ima spodoben dohodek in si lahko privoščijo varčevanje in sklade in naložbe. In vse skupaj. Pa se ob tem budgetu odloči za otroka, dva, tri.« (udeleženka 2.3)*

*»Socialnega položaja družine, vse to se lahko definira, samobranilka, samobranilec, eden zaposlen, eden nezaposlen, koliko otrok je spet, to je spet tisto, ko smo rekli, razred, ali to, ali ono, pa tretje. Socialni položaj neke družine.« (udeleženec 3.3)*

Kriterij odnosa je bil v ospredju pri obravnavi zaslužnosti družine z otroki z nizkimi dohodki, v kontekstu razprave o vplivu socialnih in družinskih transferjev na pripravljenost za delo in vključenost na trg delovne sile. Pomankanje iniciative za delo, zaradi prejetanja otroških dodatkov in dohodkovno določenega plačila vrtca, sta bila obsežen del razprav.

»So pa ena skupina ljudi, ki to zelo dobro izkorišča in dobro živi in se jim tudi ne splača iti v službo, ker potem vse te transferje izgubi in če bi dobil plačo bi v bistvu vso plačo dal za vrtec, šolo, ker so toliko podražji in je, v bistvu država na nek način spodbuja to, da ne delaš, da ne greš v službo, po domače povedano, da pač živiš na račun države.« (udeleženka 1.4)

»Ja, saj imaš, tako kot je prej gospa rekla, a ne. Če imaš ti družino, ki so brezposelni, pa štepajo otroke furt na furt - ja, glej, potem nekeje, od nečesa morajo živeti. Samo si morajo sami dohodek zagotavljati, a ne. Po drugi strani, če imaš ti družino, ko oba delata kot konja, pa spet ne morejo živeti, tu spet nekeje nekaj škripa, a ne.« (udeleženka 1.3)

»Ja, jaz sem hotela povedati, ravno to, da povprečni dohodek, družina s povprečnim dohodkom, ta je največkrat tepena. V trenutni situaciji, kot jo imamo. Se pravi, vrtec plačuje največ, tam 3., 4., 5. plačilni razred. Prihodka ima pa povprečno. Glih toliko, da preživijo mesec. Mislim, preživijo, da ga dostojno preživijo, da ne rabi nikjer febtati. Tako družino bi bilo treba, ljudi, ki so zaposleni, ki imajo neke povprečne plače, te bi bilo treba znižati. Jaz poznam dosti primerov, ko sta oba zaposlena, pa imata dober denar, pa da se malo prikriti s S.P.-ji, pa nimata nič vrtca za plačati. Super živijo. Super.« (udeleženka 2.9).

»Jaz poznam primer sosede, ko je meni osebno rekla, osebno mi je rekla, 'veš kaj, za 500 evrov pa ne grem delat, jaz imam toliko otroškega dodatka, toliko imam socialne podpore in mi pride več, kakaj bi delala, če sem lahko doma?'« (udeleženec 3.9)

Pri tem se je del razprav nanašal na zlorabe sistema za upravičenost do pomoči in prejemkov.

»Spet sva prišla nazaj na varovalni mehanizem. Diskrepanca med realnim stanjem in med tem kar ... Dokler bodo luknje v zakonu, se ji bo izkoriščalo.« (udeleženka 2.3)

»A veste, v prejšnji Jugoslaviji, samobranilništvo, ne ... Ko smo uvedli zakon o samobranilkah, da so zaščiteni, je naenkrat bilo 15 do 20 odstotkov več samobranilk. Takoj so se začeli ločevati, kakaj? Zato ker je bil prvi na lestvici za stanovanje, ker je dobil ta, ampak živila sta pa skupaj, na občini pa podpisana, da živita narazen.« (udeleženec 3.9).



V razpravi o upravičenosti **upokojenca starejšega od 70 let** do socialnih prejemkov in pomoči države, je bil, podobno kot pri družinah in osebah na minimalni plači, poudarek predvsem na kriteriju potrebe, hkrati pa je bil, po pričakovanjih glede na teorijo zaslužnosti, izpostavljen tudi kriterij recipročnosti.

*»Ja če ne more, če ima pač to penzijo, ko pač ni dostojno življenje, potem itak mora biti dodatek, ne. Ker ne more preživeti, ravno. Ali, tudi če gre v dom za ostarele, ne, recimo, ali bo, ali si ga lahko privoščiti, ali ne, a ne, ga je treba nekako zagotoviti od države, ne.« (udeleženska 1.4)*

*»Samo je pa nekaj, ti ljudje so 40, 45 let garali, prispevali v državno blagajno, na koncu, ko so bolni, pa nimajo nič od tega. Mislim, da bi država se tukaj tudi morala vprašati.« (udeleženska 1.5)*

*»Ali je bil direktor ali je bil kmet, ali je bil ... bi vsi normalno živeli, pa vsi spodobno živeli.« (udeleženec 2.8)*

V splošnem lahko, na podlagi analize razprav zaključimo, da ljudje različno obravnavajo različne kategorije revnih kot upravičene in zaslužne za pomoč. Pri delovno aktivnih ali starejših in otrocih je v ospredju predvsem kriterij potrebe, torej potrebno jim je pomagati, v kolikor njihovi dohodki ne zadovoljujejo temeljnih potreb. Nasprotno pa je pri brezposelnih v ospredju kriterij nadzora, kjer se, zaradi sistemskega razumevanja izvora brezposelnih, slednji razumejo kot potrebni pomoči, vendar pa je ta precej bolj pogojena kot pri drugih skupinah, saj morajo ti posamezniki nujno izkazati pripravljenost na delo in se vključevati v aktivne politike zaposlovanja. Razlike so se tako pokazale, ne le na ravni podpore posameznim kategorijam revnih, temveč tudi v pomembnosti razumevanja odnosa ljudi do revnih, v sami argumentaciji upravičenosti in pogojevanju pomoči.

## 5 Sklep

V prispevku smo razpravljali o pomenu kompleksnega razumevanja revščine, katerega omogočajo koncepti, ki slednjo razumejo širše od same monetarne ali materialne deprivacije. Slednje namreč je pomembna podlaga za razvoj socialnih politik, ki se navezujejo na paradigmo socialnega investiranja, s tem pa vedno bolj poudarjajo ustvarjanje priložnosti za vključevanje, od usklajevanja dela in

skrbstvenih obveznosti, izobraževalnih in prekvalifikacijskih politik, do politik aktivacije na trgu dela.

Poleg teh trendov pa različni avtorji (Clasen in Clegg 2007; Mahon et al., 2012; Taylor Gooby et al., 2017; van Oorschot et al., 2017) opozarjajo na pomembne vzporedne trende, ki vedno bolj poudarjajo pomen individualne odgovornosti za blaginjo, ter pomen pogojevanja, tj. ustvarjanja različnih pogojev za dostop do posameznih socialnih politik, namenjenim pomoči ranljivim družbenim skupinam. Analiza kvalitativnih podatkov ilustrira, kako ljudje različno obravnavajo različne kategorije ljudi in tudi presojujejo njihovo upravičenost za pomoč na podlagi različnih kriterijev, na primer pri starejših in otrocih je v ospredju kriterij potrebe, pri brezposelnih pa kriterij nadzora (nad potrebo), torej vprašanje odgovornosti. V analizi demokratičnih forumov in fokusnih skupin diskusija pokaže pomembnost predvsem vključenosti v trg dela oziroma pripravljenosti na delo ter aktivacijski princip znotraj socialnih politik, in sicer ne le pri razpravi o brezposelnih, ampak tudi pri obravnavi drugi skupin, tj. v diskusijah o revnih družinah, ali v razmerju do oseb, ki imajo minimalno plačo.

Kljub načeloma v Sloveniji visokem pomenu, ki ga posamezniki dajejo vlogi države blaginje, in razumevanju vseobsegajoče in ključne vloge, ki jo ima pri naslavljanju ranljivosti (Rakar in Filipovič Hrast, 2018; Rus in Toš, 2005), pa se v diskusijah, kot pomemben kriterij in pogoj pokaže tudi nadzor posameznikov (vloga individualne odgovornosti za položaj) in odnos (primarno do dela), s strani ranljivih skupin. Veliko razprav se je namreč nanašalo na problem zlorab, motivacijo za delo ter pripravljenost za aktivno iskanje dela. Zelo šibka pa je bila diskusija o socialnih pravicah kot temeljnih pravicah, ki bi posamezniku pripadale brezpogojno, ter o vlogi socialne politike, kot instrumentu korekcije neenakosti, ki izhaja iz družbenih, sistemskih nepravilnosti. Tudi pri diskusiji o brezposelnih, kjer je bilo v ospredju sistemsko razumevanje izvora brezposelnosti, zaradi česar je bila ta skupina videna kot zelo zaslužna pomoči in transferjev države, pa sistemsko razumevanje izvora ranljivosti te skupine ni izvzelo iz poudarka, da se morajo biti pripravljeni aktivno vključiti nazaj v trg dela. Razprave o zlorabah in izkoriščanju prejemkov in storitev države blaginje v diskusijah udeležencev, tako demokratičnega foruma kot fokusnih skupin, odpirajo prostor za podporo krčenju izdatkov države blaginje in blažijo razhajanje med socialno-političnimi reformami v smeri »vitke socialne države« ter

pričakovani ljudi o »vseobsegajoči državi blaginje« (glej tudi Rakar in Filipovič Hrast, 2018).

### Pravni viri

- Eurostat (2021). *Income and living conditions statistics*. Pridobljeno na <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Eurostat (2021a). *One in five people in the EU at risk of poverty or social exclusion*. Pridobljeno na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20211015-1>.
- Eurostat (2022). *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys*. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC\\_LI02/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI02/default/table?lang=en).
- Eurostat (2022a). *People at risk of poverty after social transfers*. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/T2020\\_52/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/T2020_52/default/table).
- Eurostat (2022b). *At-risk-of-poverty rate before social transfers by sex - EU-SILC survey*. Pridobljeno na <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESOV250/default/table>.
- Evropska komisija (2010). *Strategija Evropa 2020*. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_sl](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_sl).
- Evropska komisija (2000). *Lizbonska strategija*. Presidency conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000 Pridobljeno na [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm)
- SURS (2018). *Dobodek, revščina in socialna izključenost*. Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/Field/Index/10/39>.

### Literatura

- Beland, D. in Mahon, R. (2016). *Advanced Introduction to Social Policy*. Elgar Advanced Introductions series.
- Bahle, T., Pfeifer, M. in Wendt, C. (2010). Social assistance. V F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger in C. Pierson, (ur.), *The Oxford Handbook of the Welfare state* (str. 448-461). Oxford: Oxford University Press.
- Baumberg Geiger, B. (2017). False Beliefs and the Perceived Deservingness of Social Security Benefit Claimants. V W. van Oorschot, F. Roosma, B. Meuleman in T. Reeskens, (ur.), *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness* (str. 73-92). Cheltenham, Gloucestershire, Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Blekesaune, M. in Quadagno, J. (2003). Public attitudes toward welfare state policies. *European Sociological Review*, 19(5), 415-427.
- Bonoli, G. (2012). Blame, avoidance and credit claiming revisited. V G. Bonoli in D. Natali (ur.), *The Politics of the new Welfare State* (str. 93-110). Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G. in Natali, D. (2102). *The Politics of the new Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Borosch, N., Kuhlmann J. in Blum S. (2016). Opening up opportunities and risks? Retrenchment, targeting and activation as main trends of recent welfare state reforms across Europe. V K. Schubert, P. de Villota in J. Kuhlmann (ur.), *Challenges to European Welfare systems* (str. 769-791). Switzerland: Springer.
- Brooks, C. in Manza, J. (2007). *Why Welfare States Persist: The Importance of Public Opinion in Democracies*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Busemeyer, M. R. in Neimanns, E. (2017). Conflictive preferences towards social investments and transfers in mature welfare states: The cases of unemployment benefits and childcare provision. *Journal of European Social Policy*, 27(3), 229-246.

- Buß, C., Ebbinghaus, B. in Naumann, E. (2017). Making deservingness of the unemployed conditional. V W. van Oorschot, F. Roosma, B. Meuleman in T. Reeskens (ur.), *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness* (str. 167-185). Cheltenham, Gloucestershire, Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432–449.
- Cantillon, B. in Van Lancker, W. (2013). Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. *Social Policy and Society*, 12(04), 553 – 564.
- Chung, H. in Meuleman, B. (2017). European parents' attitudes towards public childcare provision: the role of current provisions, interests and ideologies. *European Societies* 19(1), 49–68.
- Clasen, J. in Clegg, D. (2007). Levels and Levers of Conditionality: Measuring Change within Welfare States. V J. Clasen in A. S. Nico (ur.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis* (str. 166–197). Cheltenham: Edward Elgar.
- Cook, F. L. (1979). *Who Should be Helped? Public Support for Social Services*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
- Cusack, T. R., Iversen, T. in Rehm, P. (2006). Risk at Work: The Demand and Supply Sides of Government Redistribution. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(3), 365–389.
- De Swaan, A. (1988). *In care of the state: Health care, education, and welfare in Europe and the USA in the modern era*. New York: Oxford University Press.
- Dremelj, P., Smolej, S., Boškić, R., Narat, T., Rihter, L. in Kovač, N. (2013). *Ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje: končno poročilo*. Ljubljana: Social Protection Institute of the Republic of Slovenia.
- Dwyer, P. (2004). Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements? *The Canadian Journal of Sociology*, 29(2), 265–287.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Eurostat (2018). *Income poverty statistics*. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income\\_poverty\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_poverty_statistics).
- Filipovič Hrast, M. in Rakar, T. (2017). The Future of the Slovenian Welfare State and Challenges to Solidarity. V P. Taylor-Gooby, B. Leruth in H. Chung (ur.), *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession* (str. 115-135). Oxford: Oxford University Press.
- Filipovič Hrast, M. in Rakar, T. (2020). *Welfare State Futures, 2015: Our Children's Europe* [Data file]. Ljubljana: University of Ljubljana, Slovenian Social Science Data Archives (ADP).
- Fitzpatrick, T. (2001). Welfare Theory: An introduction. *Journal of Social Policy*, 32(01), 131 – 155.
- Goerres, A. in Tepe, M. (2010). Age-based self-interest, intergenerational solidarity and the welfare state: A comparative analysis of older people's attitudes towards public childcare in 12 OECD countries. *European Journal of Political Research*, 49(6), 818–851.
- Goerres, A. in Tepe, M. (2012). Doing It for the Kids? The Determinants of Attitudes towards Public Childcare in Unified Germany. *Journal of Social Policy*, 41(2), 349–372.
- Greve, B. (2015). *Welfare and the Welfare State: Present and future*. London; New York: Routledge.
- Guo, J. in Gilbert, N. (2014). Public attitudes toward government responsibility for childcare: The impact of individual characteristics and welfare regimes. *Children and Youth Services Review*, 44, 82–89.
- Heuer, J. O. in Zimmermann, K. (2017). *Rights and Obligations in Times of Austerity. Citizens' Perceptions of Welfare Conditionality and Deservingness*. Prispevek predstavljen na letni ESPAnet konferenci, Lizbona.
- Ignjatović, M., Kopač, A., Sveltlik, I. in Trbanc, M. (2002). Slovenia's navigation through a turbulent transition. V J. Goul Andersen, J. Clasen, W. Van Oorschot, in K. Halvorsen, (ur.), *Europe's New State of Welfare*. Bristol: The Policy Press.
- Ignjatović, M. in Filipovič Hrast, M. (2018). Slovenian labour market policies under austerity: narrowing the gap between the well- and the less well-protected in the labour market?. V S.

- Theodoropoulou (ur.), *Labour market policies in the era of pervasive austerity: a European perspective* (str. 309-336). Bristol; Chicago: Policy Press.
- Intihar, S. (2018). *Metodološko pojasnilo: Kazalniki dobodka, revščine in socialne izključenosti*. Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/8141>.
- Iversen, T. in Soskice, D. (2001). An Asset Theory of Social Policy Preferences. *American Political Science Review*, 95(4), 875–893.
- Jamrozik, A. in Nocella, L. (1998). *The Sociology of Social Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kenworthy, L. (2010). Labour Market Activation. V F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger in C. Pierson (ur.), *The Oxford Handbook of the Welfare state* (str. 435–447). Oxford: Oxford University Press.
- Kolarič, Z., Kopač, A. in Rakar, T. (2011). Welfare states in transition: The development of the welfare system in Slovenia. V S. Dehnert in M. Stambolieva (ur.), *Welfare states in transition: 20 years after the Yugoslav welfare model* (str. 288-309). Sofia: Friedrich Ebert Foundation.
- Kootstra, A. in Roosma, F. (2018). Changing public support for welfare sanctioning in Britain and the Netherlands: A persuasion experiment. *Social Policy & Administration*, 52(4), 847-861
- Kopač, A. (2004). *Aktivacija: obrat v socialni politiki* (Znanstvena knjižnica, 54). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Larsen, C. A. (2008). The Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support. *Comparative Political Studies*, 41(2), 145–168.
- Leskošek, V., Smolej, S., Rihter, L. Boškić, R., Kresal, B. in Beznik, M. (2013). *Revščina zaposlenih*. Ljubljana: Sophia.
- Liddiard, M. in Mitton, L. (2012). Social need and patterns of inequality. V J. Baldock, N. Manning, S. Vickerstaff in L. Mitton (ur.), *Social policy* (str. 81-99). Oxford; New York : Oxford University Press.
- Mahon, R., Anttonen, A., Bergqvist, C., Brennan, D. in Hobson, B. (2012). Convergent care regimes? Childcare arrangements in Australia, Canada, Finland and Sweden. *Journal of European Social Policy*, 22(4), 419–431.
- Mau, S. (2003). *The Moral Economy of Welfare States: Britain and Germany Compared*. London: Routledge.
- Morel, N., Palier, B. in Palme, J. (ur.) (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Nguyen, M. C., Wu, H., Lakner, C. in Schoch, M. (2021). *March 2021 Update to the Multidimensional Poverty Measure : What's New (English)*. Global Poverty Monitoring Technical Note, no. 17. Washington, D.C.: World Bank Group. Pridobljeno na <https://documents1.worldbank.org/curated/en/617011616789217662/pdf/March-2021-Update-to-the-Multidimensional-Poverty-Measure-What-s-New.pdf>.
- Parsons, W. (1999). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Pierson, P. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rakar, T. (2015). *Country report for Slovenia, Eurofound project Families in the economic crisis: mapping policy responses in five European member states*, Eurofound Work Programme 2013–2016. Ljubljana: IRSSV.
- Rakar, T. in Filipovič Hrast, M. (2018). The Future of the Slovenian Welfare State: A View from Deliberative Forums. *Revija socialna politika*, 25(2), 157–173.
- Rakar, T. in Filipovič Hrast, M. (2017). Socialne naložbe in družinska politika v Sloveniji. V: T. Narat in U. Boljka (ur.), *Generaciji navidezne svobode: otroci in starši v sodobni družbi* (str. 99-130). Ljubljana: Sophia.
- Room G. (1995). *Beyond the Treshold: The measurement and analysis of social exclusion*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Roosma, F., Van Oorschot, W. in Gelissen, J. (2014). The preferred role and perceived performance of the welfare state: European welfare attitudes from a multidimensional perspective. *Social Science Research*, 44, 200–210.
- Rus, V. in Toš, N. (2005). *Vrednote Slovencev in Evropejcev*. Ljubljana: FDV.

- Stropnik N. in Stanovnik T. (2002). *Combating poverty and social exclusion: Volume 2A case study of Slovenia*. Budapest: International Labour Office.
- Stropnik, N. (2015). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes Slovenia 2015*. Pridobljeno na <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15175&langId=en>.
- Svallfors, S. (2010). Public Attitudes. V F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger in C. Pierson (ur.), *The Oxford Handbook of The Welfare State* (str. 241–251). Oxford: Oxford University Press.
- Svallfors, S. (ur.) (2007). *The Political Sociology of the Welfare State: Institutions, Social Cleavages and Orientations*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Taylor-Gooby, P, Chung, H. in Leruth, B. (2018). The contribution of deliberative forums to studying welfare state attitudes: A United Kingdom study. *Social Policy Administration*, 52, 914–927.
- Taylor-Gooby, P. in Leruth, B. (2018). *Attitudes, Aspirations and Welfare: Social Policy Directions in Uncertain Times*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Taylor-Gooby, P. (2020). *Welfare State Futures: Our Children's Europe, 2015*. [data collection]. UK Data Service.
- Taylor-Gooby, P. in Leruth, B. (ur.) (2018). *Attitudes, Aspirations and Welfare: Social Policy Directions in Uncertain Times*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Taylor-Gooby, P., Leruth, B. in Chung, H. (2017). *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.
- Townsend, P. (1979). Poverty in the United Kingdom. Harmondsworth: Penguin.
- Trbanc, M, Rocič, J., Nagode, M. in Črnič, M. (2020). *Socialni položaj v Sloveniji 2018-2019*. Ljubljana: Inštitut RS za socialno varstvo.
- Van Oorschot, W. (2000). Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity Among the Public. *In Policy & Politics*, 28(1), 33–48.
- Van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 23–42.
- Van Oorschot, W. in Roosma, F. (2017). The Social Legitimacy of Targeted Welfare and Welfare Deservingness. V W. Van Oorschot, F. Roosma in B. Meuleman (ur.), *The Social Legitimacy of Targeted Welfare: Attitudes to Welfare Deservingness* (str. 3–36). Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Oorschot, W., Roosma, F. in Meuleman, B. (ur.) (2017). *The Social Legitimacy of Targeted Welfare: Attitudes to Welfare Deservingness*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Vandenbroucke, F. in Vleminckx, K. (2011). Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy*, 21(5), 450–471.
- Vleminckx, K. in Berghman, J. (2001). Social exclusion and the welfare state: an overview of conceptual issues and implications. V D. G. Mayes, J. Berghman in R. Salais (ur.), *Social Exclusion and European Policy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar: Globalisation and Welfare.
- Vries de, R. (2017). Negative attitudes toward welfare claimants: the importance of unconscious bias. V W. van Oorschot, F. Roosma, B. Meuleman in T. Reeskens (ur.), *The social legitimacy of targeted welfare: Attitudes to welfare deservingness*. Cheltenham, Gloucestershire, Northampton, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Will, J. A. (1993). The dimension of poverty: Public perceptions of the deserving poor. *Social Science Research*, 22(3), 312–332.
- Wright, S. (2016). Conceptualising the Active Welfare Subject: Welfare Reform in Discourse, Policy and Lived Experience. *Policy & Politics*, 44(2), 235–252.

## Zahvala

Prispevek je nastal s finančno podporo ARRS - Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (raziskovalni projekt št. J5-2559) ter NORFACE programa Prihodnost države blaginje (št. 462-14-052).

# PROBLEM PREHRANSKE REVŠČINE IN RAZVOJ PREHRANSKE DOBRODELNOSTI

VESNA LESKOŠEK,<sup>1</sup> ROMANA ZIDAR<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo, Ljubljana, Slovenija  
vesna.leskosek@fsd.uni-lj.si.

<sup>2</sup> Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (UNHCR), Predstavništvo UNHCR  
za Srednjo Evropo, Budimpešta, Madžarska  
zidar@unhcr.org

**Sinopsis** Prehranska revščina je kot družben problem v sedanjosti tesno povezana z zmanjševanjem obsega socialne države, pomanjkanjem politik za odpravo revščine in s problemom odpadne in presežne hrane. Na ravni političnih rešitev na problem naslavljanja revščine obstaja tendenca spreminjanja denarnih socialnih prejemkov v prejemke v naravi in prenašanja odgovornosti na dobrodelne organizacije. Hkrati se krepijo naravovarstvene politike držav zoper ostanke pogojno še uporabne hrane. Problem odpadne hrane je svojevrstno nasprotje problemu revščine, saj se nanaša na zavrženo hrano, ki nastane v proizvodni ali distribucijski verigi in pri končnem potrošniku, kar nakazuje na problem preobilice hrane na eni in prehranske revščine na drugi strani verige. Problem prehranske revščine se vse bolj rešuje z redistribucijo zavržene hrane, ki je tudi del krožne ekonomije. Tako naj bi hkrati rešili dva velika problema: prehransko revščino in obseg zavržene hrane, kar spodbuja dobrodelno ravnanje živilskih korporacij, gostinskih obratov in posameznih gospodinjstev. Pri analizi tega pojava je pomembno razumevanje človekove pravice do hrane, ki ustreza željam in okusu ter kulturnim prehranskim normam posameznikov in tudi razumevanje procesov generiranja družbenih neenakosti in revščine.

#### **Ključne besede:**

prehranska  
revščina,  
verige donirane  
hrane,  
socialna politika,  
krožna ekonomija,  
redistribucija

# THE PROBLEM OF FOOD POVERTY AND THE DEVELOPMENT OF FOOD CHARITY

VESNA LESKOŠEK,<sup>1</sup> ROMANA ZIDAR<sup>2</sup>

<sup>1</sup> University of Ljubljana, Faculty of social work, Ljubljana, Slovenia  
vesna.leskosek@fsd.uni-lj.si.

<sup>2</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR  
Representation for Central Europe, Budapest, Hungary  
zidar@unhcr.org

**Abstract** As a social problem, food poverty is currently closely linked to the dismantling of the welfare state and to the problem of food waste and surplus. On the level of policy solutions to the issue of poverty there is a tendency of replacing monetary social benefits with benefits in kind and of transferring responsibly of reducing poverty from the state to the charity. At the same time, the action of countries against food waste, which is conditionally still edible, is being strengthened. The problem of food waste is a kind of contrast to the problem of poverty, as it refers to discarded food generated in the production or distribution chain and given to the final consumer, which indicates the problem of food abundance at one side and food poverty at the other. The problem of food poverty is increasingly being solved by redistributing discarded food, which is also part of the circular economy what encourages the charitable conduct of food corporations, catering establishments and individual households. In analysing this phenomenon, it is important to understand the human right to food that corresponds to the desires and tastes and cultural dietary norms of individuals and also of the processes that generate social inequality and poverty.

**Keywords:**  
food poverty,  
food donation  
chains,  
social policy,  
circular economy,  
redistribution



## 1 Uvod

V poglavju tematiziramo vprašanje prehranske revščine in razvoja prehranske dobrodelnosti, ki v zadnjih letih tudi v Sloveniji pridobiva na pomenu, kar kaže na spremembe socialne države in socialne politike. Zanima nas, kako se krčenje dostopa do socialnih denarnih pravic in prejemkov odraža v dobrodelnih aktivnostih, ki ponujajo pomoč v naravi. Te spremembe se odražajo tudi v fenomenu prehranske negotovosti, prehranske revščine ter ravnanjih s presežki hrane, ki spodbujajo razvoj doniranja presežne hrane revnim ljudem. Pri tem raziskujemo presečnost med pojavom revščine, prehranske negotovosti in presežki hrane znotraj visoko komodificirane verige preskrbe s hrano, torej pridelave, predelave, distribucije in prodaje hrane končnemu potrošniku. Izhajamo iz predpostavke, da je prehranska revščina tesno prepletena z državo blaginje in dostopom do socialnih in drugih pravic. Povečan interes za raziskovanje področja prehranske negotovosti, revščine ter ravnanj s presežki hrane namreč sovпада s pojavom svetovne finančno-gospodarske krize v letu 2008, ki je razkrila nestabilnost svetovne preskrbe s hrano, družbene neenakosti (Trentmann, 2016) ter negativne posledice ekstenzivne komodifikacije prehranskih verig (Clapp in Isakson, 2018).

Strukturne reforme, predstavljene v času finančno-gospodarske krize v letu 2008, so slonele na zmanjševanju stroškov javnega sektorja, privatizaciji in komercializaciji dotlej javnih storitev ter omejevanju obsega in dostopnosti do socialnih pravic. Ideja, da je javni sektor preobsežen in je država preveč radodarna pri dodeljevanju t. i. socialnih transferjev, vpliva na urejanje socialnovarstvenih pravic in posledično na regulacijo revščine, kar vodi do prehranske negotovosti in revščine (Garrat, 2020). To izhodišče je pomembno za kakovost življenja, ker s socialno politiko država ureja tako pravice kot storitve, ki jih ljudje potrebujejo, ne le za preživetje, temveč tudi za dostojno življenje. Sicer v privatiziranem sistemu velja, da si kakovostne storitve nekateri lahko kupijo kot tržno blago, drugi pa so odvisni od stanja javnega sektorja. V univerzalističnih blaginjskih sistemih kot je (bil) skandinavski, je javni sektor prevladujoč, ker je pomembno, da imajo vsi ljudje enako dostopnost do kakovostnih storitev (Greve, 2007). Slovenski javni sektor je v sedanosti po obsegu in storitvah nezadosten glede na potrebe ljudi (Kovač, 2000). Naj izpostavimo primanjkljaj ginekologinj in ginekologov na primarni zdravstveni ravni, ki je po oceni Zdravniške zbornice Slovenije privedel do tega, da je brez izbranega ginekologa približno 200.000 žensk (Henigman, 2022). Podoben primanjkljaj na področju primarnega zdravstva izpostavlja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ki ocenjuje da je

bilo leta 2021 brez družinskega zdravnika približno 131.000 ljudi (Novak, 2022). Splošni podatki torej kažejo, da je dostopnost do zdravstvenih storitev slaba, pomanjkanje razčlenjenih podatkov pa ne omogoča vpogleda v socialno strukturo ljudi, ki nimajo možnosti udeležati pravico do zdravstvenega varstva.

Podatki s področja socialnega varstva podobno kažejo na vse slabšo dostopnost do storitev. Na spletni strani Doma starejših občanov Ljubljana Šiška lahko denimo preberemo, da je čakalna doba za mesto v večposteljni sobi več kot 3 leta, v enoposteljni sobi pa še daljša (Dom Šiška, 2022). Dolge čakalne dobe podpirajo razvoj privatiziranih plačljivih storitev, ki so zaradi kompleksnih življenjskih situacij neodložljive in terjajo takojšnje rešitve. Plačljivih storitev je v Sloveniji in v tujini dovolj, zato imajo ljudje, ki jih lahko plačajo, višjo raven kakovosti življenja kot tisti, ki so brez denarja, kar seveda veča družbene neenakosti (Connell, 2013). Namreč, če javni sektor ni dostopen, ko ga ljudje potrebujejo in tudi ne bo dostopen v času, ko se jim stanje še ne poslabša tako, da zaradi telesne ali duševne oslabeledosti ne bodo mogli več ustrezno delovati, potem bodo ljudje vedno bolj odvisni od plačljivih storitev na trgu. S podobnimi ovirami se srečujejo ljudje pri dostopu do trga dela in do finančne neodvisnosti, do izobraževanja, zdravja, politične udeležbe in vseh ostalih, za človekovo preživetje in kakovost življenja pomembnih področij. S tem izgublja družba v celoti pomembne človeške vire, ker izgublja potenciale revnih ljudi, njihovo ustvarjalnost, inovativnost in prispevek k družbenemu napredku (Wilkinson in Marmot, 2003). Zaključimo lahko, da revščina inhibira družbeni razvoj, države z večjo družbeno neenakostjo so manj uspešne, čeprav lahko število izredno bogatih ljudi v teh državah prekrije to dejstvo in ustvarja vtis bogastva in blaginje (Wilkinson in Pickett, 2011). Srečujemo se s paradoksom sočasnega preobilja in pomanjkanja. Preobilje ponudbe nastaja na deloma reguliranem in komodificiranem trgu ponudnikov zdravstvenih, socialnih, izobraževalnih in drugih storitev, ki jih paradoksalno koncipiramo kot temeljne socialne oz. človekove pravice. Na drugi strani pa se srečujemo tudi s pomanjkanjem dostopa do podobnih storitev v obubožanem preostanku javnega sektorja.

Spreminja se tudi razumevanje socialne države, pojavljajo se novi, upravljavski koncepti kot je investicijska država ali pa aktivacijske politike, ki predpostavljajo, da lahko vključitev v trg dela reši vse socialne probleme, in da mora posameznik ali posameznica sprejeti več odgovornosti za svoj družbeni in ekonomski položaj (Cantillon in Van Lancker, 2013). Aktivacijske politike so po svoji naravi bližje ekonomski kot socialni politiki, glavni namen pa je zmanjšati obseg stroškov socialne

države in preprečiti t. i. 'odvisnost' ljudi od 'socialnih transferjev', kar posledično zmanjšuje obseg BDP, namenjen za področje socialne zaščite (van Berkel, de Graaf in Sirovátka, 2012). Namen teh politik je tudi povečati število delovne sile na trgu (Alanko in Autinen, 2016), retorika pa temelji na binarnem deljenju ljudi na aktivne, ki se vključujejo v trg dela in pasivne, ki v ta trg ne morejo vstopiti. Socialnovarstveni prejemki so v teh politikah definirani kot zadnji vir, ki ga država dodeli le tistim, ki dokazano ne morejo sodelovati na trgu dela in še to za kratek čas, med temi so tudi ljudje z gibalnimi in drugimi oviranostmi, ljudje s težavami v duševnem zdravju in stari ljudje (Alanko in Autinen, 2016; Colin idr., 2015). Ena od glavnih značilnosti tega sistema je pogojevanje dostopa do socialnovarstvenih prejemkov in tesna navezanost na zaposlitev, da bi zmanjšali število prejemnikov, kar posledično vodi v zmanjševanje vloge države pri odpravljanju revščine (Leskošek in Dragoš, 2018). Vloga države je potiskanje v zaposlitev, ljudje pa morajo sprejeti odgovornost, če temu ne sledijo. Lohmann in Marx (2018) poudarjata, da aktivacijske politike povečujejo tudi revščino zaposlenih, ker je večina zaposlitev, ki jih generirajo te politike, prekarnih, začasnih, za manjše plačilo ali celo brez plačila, kadar se delo opredeli kot izobraževanje ali usposabljanje na delovnem mestu. Ljudje vztrajajo v teh programih, ker je od tega odvisno njihovo preživetje, saj je opustitev udeležnosti krivdni razlog za ukinitve socialnih prejemkov (Seikel, 2017).

Eno od področij, ki odslikava zgoraj navedene spremembe, je področje prehranske negotovosti, prehranske revščine in lakote kot ekstremne oblike revščine. V zadnjem desetletju se v državah Evropske unije in tudi v Sloveniji širi prehranska dobrotelnost, ki vključuje redistribucijo t. i. viškov hrane, ki ostajajo zasebnim gospodinjstvom, restavracijam, trgovinam ali proizvodnemu sektorju h končnemu potrošniku, to je revnim ljudem, ki si ne morejo kupiti hrane, ker za to nimajo denarja (Leskošek in Zidar, 2021). Hkrati je prehranska revščina del krožne ekonomije, ki je koncept trajnostnega ravnanja s hrano, po katerem naj bi se zavrlo čim manj hrane na smetišča (Evropska komisija, Prehranska varnost, 2022). Razvoj prehranske dobrotelnosti v Sloveniji je v zamahu, pojavljajo se različni akterji, ki sodelujejo v redistribucijski verigi in vedno več je končnih prejemnikov te hrane, kar vpliva tudi na obrat od socialnih prejemkov v denarju k prejemkom v funkcionalni obliki. V nadaljevanju bomo najprej opredelili kontekst sprememb in navedli glavne konceptualne podlage teh sprememb, ter predstavili rezultate raziskave o donacijskih verigah. V zaključkih bomo opredelili vpliv teh sprememb na politike do revščine.

## 2 Kontekst sprememb

Stopnja tveganja revščine v Sloveniji je nekoliko nižja od povprečja revščine v EU in tudi stopnja družbene neenakosti, merjene z Ginijevim koeficientom, je relativno nizka, vendar se skozi zadnja desetletja zlagoma zvišuje. V letu 2005 je bila 12.2 %, v letu 2020 pa 12.4 % (SURs, 2021). Stopnja neenakosti, merjena z Ginijevim koeficientom, ne vključuje premoženja, ampak samo dohodek, kar daje napačno sliko neenakosti. Nižje stopnje revščine in neenakosti ter uvrščanje na višje ravni nekaterih svetovnih indeksov (npr. indeks enakosti spolov ali indeks trajnostnega razvoja) ne more biti razlog za zadovoljstvo in zanemarjanje vprašanja revščine, saj je bilo v letu 2020 v Sloveniji v tveganju revščine 254.000 ljudi, od tega 41.000 otrok v starosti od 0 do 17 let (SURs, Stopnja tveganja revščine glede na spol in starost, 2022). Od teh živi v dolgotrajni revščini, kjer se deprivacije kopičijo, kar 124.000 odraslih in 12.000 otrok (SURs, Stopnja dolgotrajnega tveganja revščine glede na starost in spol, 2022a). Za državo z malo prebivalci so te številke visoke in neprimerljive z veliki državami, kjer k družbeni blaginji prispeva veliko ljudi. Po podatkih SURs je bila stopnja tveganja revščine v letu 2009 (prvo polno leto ekonomske krize) 11,3 %, v letu 2019 pa je bila 12 %, čeprav je bilo v letu 2009 zaposlenih manj ljudi (421.037) kot leta 2019 (428.521) (SURs, Delovno aktivno prebivalstvo po mestih, Slovenija, letno, 2022b). Tudi bruto domači proizvod na prebivalca je leta 2019 višji (23.167 EUR) od BDP na prebivalca v letu 2009 (17.758 EUR) (SURs, Bruto domači proizvod, Slovenija, letno, 2022c). Splošna blaginja je torej v letu 2019 višja, vendar je višja tudi stopnja tveganja revščine, ki se je v letu 2020 še povečala na 12.4 %.

Približno 10 % ljudi iz 1. kvintila (20% ljudi z najnižjimi dohodki, SURs, 2022d) je v letu 2019 prejelo materialno in/ali denarno pomoč dobrodelnih organizacij. Takih je bilo 4 % v 2. kvintilu, 2 % v 3. kvintilu in 1 % v 4. kvintilu (20% ljudi z najvišjimi dohodki, SURs, 2022d). Največ prejemnikov je iz enostarševskih družin z vsaj enim odvisnim otrokom, sledijo enočlanska gospodinjstva in druga gospodinjstva z vzdrževanimi otroki.

Podatki kažejo, da je poglobljanje in povečevanje revščine še zlasti pereče pri nekaterih skupinah prebivalstva, to je pri starejših ženskah, enostarševskih družinah in samskih gospodinjstvih (SURs, 2022). Edina skupina, ki prejema poleg ostalih denarnih socialnih prejemkov tudi posebni prejemek, to je dodatek za velike družine, so gospodinjstva z več kot tremi otroki, kljub temu, da je stopnja tveganja revščine

v velikih družinah v letu 2020 nižja od slovenskega povprečja (11,4%) in od stopnje tveganja revščine v enostarševskih družinah (21,8%), v samskih gospodinjstvih (39,7%) ali v samskih gospodinjstvih starejših žensk 65+, kjer jih kar polovica živi pod pragom tveganja revščine (48,2%). Starejši od 65 let sicer lahko prejemajo varstveni dodatek, ki pa je pogojevan prejemek, medtem ko dodatek za velike družine ni odvisen od dohodkov in premoženja družine.

Počasno povečevanje revščine in pereče stanje pri navedenih skupinah ljudi kaže na pomanjkljive in nezadostne politike preprečevanja in zmanjševanja revščine in tudi na spremenjen odnos do revščine, ki smo mu v zadnjih desetletjih priča ne le v Sloveniji, temveč tudi v državah Evropske Unije. Revščina se vse bolj obravnava kot individualni in vse manj kot strukturni problem (Kronborg Bak in Larsen, 2015). Za proces individualizacije je značilen prenos družbenih zahtev, odgovornosti, nadzora in organizacije vsakdanjega življenja z institucij na posameznike, kar ima za posledico večanje in poglobljanje družbenih neenakosti (Ule, 2014), ker se tudi odgovornosti za odpravo revščine prenašajo z države na posameznike (Lister, 2004), kar se odraža v socialnih politikah. Politike naslavljanja revščine močneje poudarjajo pomen vedenja in izbir ljudi, ki vplivajo na njegov družbeni status, s čimer se oblikujejo in reproducirajo tudi specifični diskurzi in podobe revščine in revnih ljudi (Leskošek in Dragoš, 2018). Ljudje, ki so odvisni od državne pomoči, postajajo objekt stigmatizacije, kritik in diskurzov, ki utrjujejo njihov marginaliziran položaj, hkrati pa tudi zahtev in pričakovanj o njihovi aktivnosti, ne glede na starost in oviranost (Laliberte Rudman, 2006).

Te spremembe so se v Sloveniji začele kazati po letu 2004, ko je država pričela oblikovati strategije razvoja, ki so temeljile predvsem na povečevanju gospodarske rasti in so bile močno osredotočene na omogočanje svobodnega trga in konkurenčnost gospodarstva (Program reform za izvajanje Lizbonske strategije, 2005; Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, 2005; Državni razvojni program 2007–2013 in Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji 2008–2010). Socialno državo so v teh strategijah naslavljali kot oviro tej rasti zaradi njene močne redistribucijske vloge. Pomemben cilj v teh dokumentih je bila 'modernizacija' socialne države, ki se je nanašala predvsem na krčenje stroškov za denarne socialne prejemke (socialne transferje) in programe ter na reformo javnega sektorja na področju socialnega varstva. Načrti so se udeležili s spremembami socialnovarstvene zakonodaje leta 2007 in nato v temeljnih spremembah te zakonodaje letu 2010 (glej Leskošek, 2011). Obe spremembi sta

temeljili na prepričanjih o tem, da je dotedanji sistem socialne zaščite nepravilen in ustvarja 'odvisnost' ljudi od socialnih prejemkov, kar vodi v njihovo pasivnost, neaktivnost in nemotiviranost, ki naj bi bile posledica tako njihovih osebnostnih lastnosti kot tudi »radodarnega« modela socialne države (Watts idr., 2014).

Namen reform je bil aktivirati ljudi, jih motivirati za iskanje dela, za razvijanje sposobnosti in sprejemanje občasnih in začasnih zaposlitev, pa tudi drugih oblik dela, ki ne pomenijo zaposlitve, pomenijo pa aktivnost (obvezno delo v neprofitnem sektorju in družbeno koristno delo). Preglednejši in enostavnejši sistem 'socialnih transferov' naj bi po mnenju snovalcev reform omogočil, da bodo pomoč dobili tisti, ki jo zares potrebujejo – to so tisti, ki izkazujejo aktivnost (glej Leskošek, 2011). Tak sistem naj bi imel namen spodbujati k delu, ker naj bi bil zaradi nespodbudnega vpliva nekaterih transferjev na delo določen del prejemnikov denarnih dodatkov nezainteresiran za delo in neaktiven. V primeru odklonitve zaposlitve ali druge oblike aktivnosti je potrebno predvideti postopno zmanjševanje denarne socialne pomoči in izplačevanje v funkcionalni obliki (npr. plačilo prehrane, elektrike), če prejemnik preživlja družino (Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, november 2005). To spremembo so snovalci politik dosegli predvsem s krepitvijo pogojevanja dostopa do socialnih pravic, saj je je število pogojev za upravičenost v Zakonu o uveljavljanju socialnovarstvenih prejemkov (Ur. l. RS: 61/2010 - ZSVaRPre) iz približno 10 povečal na okoli 40 in množenjem krivdnih razlogov, zaradi katerih se odvzame že pridobljena pravica.

Hkrati s temi spremembami se dogajajo tudi institucionalne spremembe, zaradi uvajanja koncepta novega upravljanja javnega sektorja (ang. *new public management*), ki se odraža npr. v reorganizaciji centrov za socialno delo (Žnidar, Rape in Rihter, 2020) in tudi institucij s področja zdravstva (Kranjec, 2003). O tem ne bomo podrobneje pisali, ker to ni osrednja tema tega poglavja. Koncept je pomembno omeniti, ker vključuje tudi decentralizacijo, kar vpliva na razpršeno odgovornost za urejanje javnih zadev s področja socialne politike, kar zmanjšuje avtonomijo socialne politike (Dragoš, 2011). Tipični primeri so urejanje dolgotrajne oskrbe, ki jo sedaj ureja Ministrstvo za zdravje, pred tem pa je bila predmet socialne politike, Ministrstvo za okolje in prostor se ukvarja z energetske revščino in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano s prehransko revščino, kar vodi v necelovito politiko glede revščine in tudi v postopno nadomeščanje socialnih denarnih prejemkov z dodatki v funkcionalni obliki. Sicer je bil ta namen zapisan v zgoraj omenjenih reformnih programih, ki so nastajali po letu 2005 in se po letu 2010 ni več pojavljal v strateških

dokumentih vlade. Vendar navedeni primeri kažejo, da je ideja še prisotna. Centri za socialno delo imajo po 38. členu ZSVarPre možnost, da v funkcionalni obliki izplačujejo prejemke, če obstaja sum, da jih prejemniki ne porabijo v skladu z namenom. O tem pišemo, ker je tudi donirana hrana, ki je v pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano izročena v funkcionalni obliki. Ljudje ne dobijo denarja, da bi si kupili hrano, ki je po njihovem okusu in je skladna z njihovimi potrebami in kulturnimi normami, temveč prejmejo hrano.

### 3 Pravica do hrane in koncepti prehranske revščine

Raziskovalke in raziskovalci prehranske revščine poudarjajo, da lakota ni le pojav držav v razvoju, temveč jo v vedno večjem obsegu zaznavajo tudi v razvitem in bogatem svetu (Riches in Silvasti, 2014), vključno z državami Evropske unije. Po mnenju Lambie-Mumford in Silvasti (2021) naraščajoč obseg prehranskih donacij kaže na spremembe v socialnih državah in na neoliberalne socialne politike, ki se uveljavljajo v zadnjih dvajsetih do tridesetih letih. Predvsem je na razmah prehranskih donacij vplivalo pogojevanje dostopa do socialnih denarnih prejemkov, omejevanje upravičenosti do njih, pa tudi vedno obsežnejši prenos odgovornosti za blaženje lakote iz države na posameznike in dobrodelne organizacije (prav tam, str. 1). Prav to so tudi pomembni razlogi za povečanje revščine.

Specifika prehranske revščine in lakote je, da gre za potrebo, ki jo je nemudoma potrebno zadovoljiti, ne moremo je prestaviti v bodočnost. Pomanjkanje hrane povzroča resne nevarnosti za zdravje ljudi in za celotno človekovo delovanje. Pravica do hrane je zapisana v Deklaraciji o človekovih pravicah kot del ustreznih življenjskih standardov in je vključena tudi v Mednarodni pakt o ekonomski, socialnih in kulturnih pravicah, ki v Sloveniji velja od 1. julija 1992 (Uradni list RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92). Organizacija združenih narodov poudarja, da se pravica do hrane lahko interpretira le kot pravica do ustrezne hrane in se ne nanaša na minimum kalorij, beljakovin in hranil, ki jih je potrebno vnesti v telo za golo preživetje (OHCHR in FAO, 2010). Gre za pravico do vseh hranil, ki jih človek potrebuje za zdravo in aktivno življenje skozi ves življenjski potek, vključno s sredstvi za zagotavljanje take hrane. Posebni odposlanec OZN za pravico do hrane je dalje pojasnil pravico do hrane, ki je: »Pravica do rednega, stalnega in prostega dostopa, neposredno ali z denarnimi nakupi, do količinsko in kakovostno ustrezne in zadostne hrane, ki ustreza kulturni tradiciji osebe, in ki zagotavlja fizično in duševno, individualno in kolektivno, polno in dostojanstveno življenje brez strahu«

(prav tam, str. 2). Hrana je ustrezna takrat, ko je prilagojena starosti, spolu, delu, ki ga človek opravlja, njegovemu zdravju in ostalim razsežnostim kakovostnega življenja. Hrana, ki je visoko kalorična, vendar ima nizko hranilno vrednost, ne ustreza standardom pravice do hrane. Ljudje imajo pravico, da jedo hrano, ki je prilagojena njihovim verskim prepričanjem, tabujem in njihovim prehranskim navadam.

Pomembna so posebna opozorila Komisarja za človekove pravice pri OZN o tem, kako ne gre razumeti pravice do hrane. Pomembno je, da države in vlade razumejo, da pravica do hrane ni enako kot biti nahranjen. Ljudje imajo pravico, da se nahranijo v dostojanstvu in ne kot nekdo, ki je odvisen ali ponižen, zato morajo države zagotoviti, da si človek lahko sam pridela hrano ali pa si jo lahko kupi. Načelo pravice do hrane je povezano s konceptoma *prehranske varnosti* in *prehranske suverenosti*. Organizacija združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO) prehransko varnost opredeli kot: »da imajo vsi ljudje ves čas fizični, socialni in ekonomski dostop do zadostne, varne in hranljive hrane, ki ustreza njihovim prehranskim potrebam in prehranskim preferencam za aktivno in zdravo življenje.« (prav tam, str. 4), kar je predpogoj za polno uživanje pravice do hrane. Prehranska suverenost je nov koncept po katerem: »ljudje opredeljujejo svojo hrano in svoj model proizvodnje hrane (kot sta kmetijstvo in ribištvo), določijo v kolikšni meri želijo biti samostojni in zaščititi domačo proizvodnjo hrane ter regulirati trgovino, da bi dosegli cilje trajnostnega razvoja.« (prav tam, str. 4). Tudi ta koncept je pomemben za pravico do hrane, ker zagotavlja domačo proizvodnjo.

Človekova pravica do hrane je tesno povezana z drugimi človekovimi pravicami kot so pravica do zdravja, vode, življenja, primerne stanovanja, dela in socialne varnosti, svobode združevanja in udeležnosti v javnem življenju, itd. Vse te pravice človek lahko uživa, če ima zagotovljene osnovne potrebe, predvsem, če je razbremenjen borbe za preživetje. Pravice so med sabo tudi prepletene in pogosto nedeljive. Države in vlade so zavezane spoštovati pravico do hrane in morajo za njeno izvajanje zagotavljati ustrezne pogoje in vire. Ne smejo zmanjševati obsega socialne zaščite, s katerim zagotavljajo ljudem pravico do hrane (npr. denarnih socialnih prejemkov ali programov). Države morajo tudi ščititi to pravico tako, da preprečujejo onesnaževanje zemlje, vode in zraka, uporabo pesticidov in ostalih kemičnih snovi, ki škodijo zdravju, ščititi obdelovalno zemljo pred komercialno uporabo, ki preprečuje dostop do teh zemljišč in podobno (prav tam, str. 18).



Ko ljudje nimajo prostega in stalnega dostopa do ustrezne in redne prehrane, govorimo o kršenju pravice do hrane. V zvezi s tem se pojavlja koncept *prehranske negotovosti*, ki pomeni, da ljudje nimajo fizičnega, socialnega in ekonomskega dostopa do hrane (FAO, 2003). Koncept ni nadomestek za uporabo pojma prehranska revščina ali lakota, čeprav so vidne tendence uporabe kot sinonima zanje, kar je posledica tega, da v razvitem svetu ljudje težko sprejmejo dejstvo o obstoju lakote in prehranske revščine, ker imajo občutek obilja (Riches, 2011). Ta občutek krepijo pogoste informacije o *presežkih* oz. *viških hrane*, o *zavrženi hrani* in o *ostankih hrane*, ki so pogosto povezane z medijskim izpostavljanjem trajnostne nevzdržnosti, ekološke neozaveščenosti in moralne sprijenosti takih dejanj. Podatki o preskrbljenosti s hrano v bogatih državah imajo za posledico prepričanje, da prehranska revščina ni razlog za skrb, ker je domnevno nepotrebna, zato države ne razvijajo socialnih politik zmanjševanja lakote (prav tam).

To velja tudi za Slovenijo. V letu 2020 je po Eurostat podatkih (2022) v Sloveniji 4,3 % ljudi prehransko revnih. Kljub temu je poslanka v Evropskem parlamentu, Romana Tomc, na izjavo prostovoljke v nevladni organizaciji o lakoti otrok v Sloveniji odzvala z zapisom na Twitterju z naslednjimi besedami: »Tole diši po zlorabi 'lakote' otrok v politične namene. Ne bi bilo prvič. Sistem socialne pomoči kliče po prenovi in spremembah, vendar se kljub pomanjkljivostim res težko zgodi, da bi otroci v Sloveniji stradali zaradi revščine. Ne pokvarite sicer dobre ideje s pretiranim teatrom.« (Twitter, 7. sept. 2020; Mladina, 2020). Tako mnenje ni osamljeno in je eden od razlogov za to, da v Sloveniji ta problem ni vključen v socialne politike države v nobeni od poosamosvojitvenih vlad. Slovenija pri takem odnosu do prehranske revščine ni osamljena, večina držav bogatega in razvitega sveta ima do problema podoben odnos (Lumbie-Mumford in Silvasti, 2021). Vidijo ga kot začasnega, nepotrebne, nerelevantnega, tudi neobstoječega. Pripisujejo ga krivdi prehransko revnih posameznikov prav zaradi obilja razpoložljive hrane in iluzije, da je hrana poceni in dostopna, da vsak lahko najde nekaj zase po ugodni ceni ali pa dobi viške hrane zastonj, ker v sedanosti velja metanje hrane v smetnjake za neodgovorno dejanje, kar vodi v razmah prehranske dobrodelnosti.

#### 4 Razvoj prehranske dobrodelnosti v Sloveniji

Ni veliko znanega o prehranski dobrodelnosti v časih pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo leta 2004. Pomoč v hrani in drugih nujno potrebnih dobrinah (obleka, obutev, higienski izdelki in podobno) sta razdeljevali organizaciji Rdeči križ Slovenije in Slovenska karitas kot edini takratni organizaciji, ki sta zagotavljali pomoč v naravi. Obe organizaciji sta sodelovali z različnimi supermarketi in zbirali donacije v denarju za nakup hrane, podatki o tem pa so skopi. V letu 2005 je Rdeči križ zagotovil 35.000 paketov hrane (Letno poročilo Rdečega križa 2003-2006). Ministrstvo za kmetijstvo je v letu 2005 prilagodilo nacionalni pravni okvir za izvajanje uredbe Evropske skupnosti o distribuciji hrane najbolj ogroženim osebam. Ta program se je kasneje preimenoval v Sklad evropske pomoči najbolj ogroženim (FEAD) in je sedaj v pristojnosti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim (v nadaljevanju: FEAD) podpira programe držav EU, ki zagotavljajo hrano najbolj ogroženim prebivalcem, kar vključuje tudi oblačila in druge nujne osebne potrebščine, na primer čevlje, milo in šampon. Pogoj za pridobitev te evropske pomoči je zaveza držav, da bo poleg materialne pomoči prejemnikom nudila tudi programe socialnega vključevanja. Sistem deluje tako, da Evropska komisija potrdi nacionalne programe, na podlagi katerih potem nacionalni organi sprejmejo posamezne odločitve glede pomoči, konkretne ukrepe pa izpeljejo partnerske organizacije (največkrat nevladne organizacije). Države se same odločajo, kakšno vrsto pomoči bodo zagotavljale. V Sloveniji sta partnerski organizaciji za razdeljevanje te pomoči Rdeči križ in Karitas. Na leto razdelita približno 4000 ton prehranskih izdelkov iz FEAD, ki jih po podatkih Vlade RS prejme okoli 150.000 ljudi. Za izvedbo pomoči je imela Slovenija v programskem obdobju 2014-2020 na voljo skupaj nekaj več kot 33 milijonov evrov sredstev, od katerih je EU prispevala dobrih 29 milijonov evrov (Vlada RS, 2022). V letu 2021 je bila pomoč v obliki hrane dodeljena tako iz Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim kot pobude Operativnega programa React-EU/COVID-19, ki je bil vzpostavljen kot odziv na epidemijo covid-19. Navedeni organizaciji sta v letu 2021 v okviru obeh programov razdelili pomoč 150.825 osebam. Ženske so predstavljale več kot polovico vseh prejemnikov (53%), sledijo otroci in starejši nad 65. let (po 10%) ter migranti in invalidi (po 4 %) (osebna korespondenca s Slovensko karitas 23.2.2022 in Rdečim križem Slovenije 25.2.2022).

V letu 2008 je Slovenijo prizadela finančno-gospodarska kriza, ki je močno oškodovala gospodarstvo, povečala se je brezposelnost, okrepila revščina in veliko ljudi je bilo na robu preživetja (Filipovič Hrast in Rakar, 2017). Prehranska revščina, ki prej ni veljala za politično ali javno vprašanje, je nenadoma postala veliko bolj vidna, saj je vse več ljudi prosilo za hrano pri nevladnih organizacijah, vidna pa je postala tudi lakota otrok, ki se je pokazala v šolah (Narat idr., 2017). Podobno je bilo tudi v času covid-19, ko so zaprli šole in otroci niso imeli dostopa do malice in kosila. Nevladne organizacije so poročale o naraščajoči lakoti otrok (Bezjak, 2020). Obe krizi, tako ekonomska v letih po 2008 in sedaj koronavirusna kriza, sta okrepili prehransko dobrodelnost hkrati s prepričanjem o pravičnosti delitve ostankov hrane revnim. Krizi sta prinesli tudi nenaden trk dveh na videz ločenih vprašanj – reševanja ukrepov za zmanjševanje revščine na sistemski in praktični ravni ter ravnanja z odpadno hrano, ki jo povzročajo različni akterji prehranske verige.

Razmah prehranske dobrodelnosti v svetu in v Sloveniji je tesno povezan z vprašanjem trajnostnega ravnanja s hrano in ekološke ozaveščenosti, zato se redistribucija ostankov hrane razume kot nekaj pozitivnega (Riches, 2021). Tak razvoj sovpada tudi s spremembami v razumevanju revščine in socialne države in pritiskov po manjšanju stroškov zanjo, kar posledično vodi v ustvarjanje politik, ki odgovornost za revščino prenašajo na revne ljudi in od njih pričakujejo, da bodo sami rešili svoj položaj. V takem ozračju je dobrodelnost, ki hkrati rešuje problem ostankov oz. viškov hrane in prehranske revščine, razumljena kot dobra rešitev (Riches, 2011). V svetu, in tudi v Sloveniji, se prehranska dobrodelnost pospešeno institucionalizira. Vključena je v sistem krožne ekonomije ravnanja z ostanki hrane, kjer so revni ljudje pomemben člen kroga kot prejemniki te hrane, delno pa je vključena tudi v socialne politike kot distribucija paketov hrane iz Sklada evropske pomoči najbolj ogroženim (FEAD).

#### **4.1 Krožna ekonomija zavržene hrane**

Na ravni Evropske unije je razprava o načinih zmanjševanja količin zavržene hrane prisotna od leta 2011, a je bistven premik mogoče zaznati šele v letu 2016, ko se je vzpostavila EU platforma o izgubah hrane in odpadni hrani z imenom EU-FUSION. Namenjena je konkretizaciji akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo, ki ga je Evropska komisija objavila v letu 2015 (COM, 2015, 614). Dokument je tesno povezan z uresničevanjem ciljev Agende za trajnostni razvoj do leta 2030, med katere se uvršča tudi cilj prepolovitve količine zavržene hrane na

prebivalca, v prodaji na drobno in pri potrošnikih ter zmanjšanje izgub hrane vzdolž proizvodne in dobavne verige, skupaj z izgubami po spravi pridelka. Evropski parlament in Evropska komisija sta na podlagi podanih zavez kot eno prednostnih nalog določila zmanjšanje zavržene hrane v obliki spodbujanja krožnega gospodarstva za pomoč pri zmanjševanju pritiskov na okolje (Evropski parlament, 2016; Evropska komisija, 2015).

Donacije hrane so tako postale del t. i. krožnega gospodarstva, ki spodbuja načela prehranske verige brez odpadkov (ponovna uporaba, popravljanje, recikliranje in zmanjševanje; angl. *reuse, repair, recycle, reduce*), v nasprotju s tradicionalno linearno ekonomijo, ki predvideva pridelavo ali prirejo hrane, predelavo, prodajo in potrošnjo, ter seveda zavrženje presežkov in ostankov hrane. Pri izvedbi je ključna platforma EU-FUSION, ki združuje EU institucije, eksperte iz držav članic, mednarodne organizacije ter druge deležnike. Slednji se platformi pridružijo preko odprtih pozivov. Platforma ima pet delovnih skupin, med katere sodi tudi delovna skupina za doniranje hrane, v kateri sodeluje 14 držav članic EU ter Norveška, 11 organizacij zasebnega sektorja ter, kot opazovalka, Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo. V tej delovni skupini ne sodelujejo organizacije, ki bi predstavljale interese prejemnikov prehranskih donacij, kar jih izključuje iz odločanja in jim onemogoča vpliv na te politike.

Da je operacionalizacija koncepta krožnega gospodarstva spregledala področje doniranja hrane, ugotavljajo tudi v analizi z naslovom *Food redistribution in the EU* (Evropska komisija, 2020). Nacionalne strategije za redistribucijo hrane, ki urejajo področje donacij hrane revnim, ne vključujejo smernic za to aktivnost, ki bi krepile odnose med akterji v verigi doniranja. Regulatorni in politični okvir doniranja hrane je v Sloveniji izjemno razdrobljen in v veliki meri usmerjen k donatorjem. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu (ZKme-1D) iz leta 2018, uzakonilo doniranje hrane. Temu se je prilagodila tudi novela Pravilnika o izvajanju Zakona o davku na dodano vrednost, ki od 2017 predpisuje možnost prilagoditve davčne osnove za donirano hrano, kar donatorjem omogoča možnost upoštevanja odbitnega DDV.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano od leta 2018 omogoča sofinanciranje nakupov tehnične opreme posrednikom pri razdeljevanju donirane hrane. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pa je zadolženo za implementacijo pomoči iz Sklada evropske pomoči najbolj ogroženim (FEAD). To ministrstvo ima tudi mandat za zagotavljanje drugih oblik pomoči revnim, ki so običajno prejemniki donacij v obliki hrane. To so najpogosteje prejemniki denarne socialne pomoči, dolgotrajno brezposelni, zaposleni revni, starši samohranilci, stari in tujci.

Decentralizirana obravnava doniranja hrane razkrije instrumentalizacijo revnih, ki so v verigi doniranja preslišani in nepomembni. Kot opozori Moreau s sodelavci (2017), je potrebno krožno gospodarstvo razumeti v odnosu do institucionalnih okolij ter družbenih norm in ne zgolj skozi ekološko-ekonomske principe. Avtorji ugotavljajo, da je ideja krožne ekonomije pravzaprav linearna, saj mora sistem sočasno ustvarjati presežke za potrošnike, ki so aktivno vpeti v menjalna razmerja tržne ekonomije, ter reducirati presežke, ker ljudje vsega ne kupijo ali pa si nakupa hrane ne morejo privoščiti. Krožno gospodarstvo je tako utemeljeno na družbenih neenakostih, na večanju razlik med bogatimi in revnimi. Gregson s sodelavci (2015) zapiše, da bi krožno gospodarstvo lahko zaživelo zgolj v okoliščinah radikalne preobrazbe gospodarskega sistema in koncepta zasebne lastnine.

## **5 Verige doniranja ostankov oz. viškov hrane**

V nadaljevanju bova predstavili rezultate raziskave, ki sva jo avtorici poglavja opravili v letu 2018 ter nato dopolnili s podatki raziskave o ravnanju s hrano v gospodinjstvih, ki sva jo opravili v letu 2021. Glavno raziskovalno vprašanje v raziskavi iz leta 2018 je bilo, kako poteka veriga doniranja ostankov ali viškov hrane od trgovcev z živili do končnih prejemnikov. Zanimalo naju je, kdo vse je vključen v ta proces, na kakšen način, kako se hrana distribuira do končnega prejemnika, kako to vpliva na distributerje ter nenazadnje, kakšen je obseg donacij v hrani.

Ocenjevalna študija iz leta 2018 je bila namenjena tudi identifikaciji pomembnejših akterjev in njihovi vlogi v verigi redistribucije hrane. Za pridobitev podatkov sva razvili dva spletna vprašalnika, prvi je bil namenjen podjetjem, ki donirajo hrano, drugi pa organizacijam, ki distribuirajo donirano hrano. Zaradi odsotnosti centralnega registra darovane hrane sva do podjetij, ki donirajo hrano, pristopili z brskanjem spletnih strani trgovin z živili, trgovskih verig ter restavracij in iskali

informacije o donacijah presežkov hrane. Prebrskali sva tudi spletne novice, ki omenjajo darovanje hrane v obdobju 2015 do 2018. Ta pristop je bil zaradi odsotnosti systemskega in/ali sistematičnega spremljanja verige prerazporeditve viškov in odpadkov hrane, edini mogoč. Od 27 vabljenih organizacij jih je v anketi sodelovalo 7, z eno pa smo opravili še telefonski intervju. Večina podjetij se vabilu k sodelovanju ni odzvala. Nekateri donatorji so poslali e-pošto, v kateri so pojasnili, da njihova korporativna politika ne dovoljuje odgovarjanja na ankete ali da anketa zahteva razkritje njihove poslovne strategije, ki bi lahko ogrozila njihove poslovne rezultate. Vprašalnik je bil sestavljen iz odprtih in zaprtih vprašanj in je vključeval naslednja področja: informacije o razlogih za doniranje hrane, o vrstah presežkov in odpadkov hrane, namenjen za donacijo, komu darujejo, kako potekajo stiki in odločitve o sodelovanju, pogostost in količina donacije, logistična vprašanja, posebne zahteve, ki bi jih lahko naložili distribucijskim organizacijam, vprašanja o zahtevah glede izpolnjevanja pogojev, kot npr. HCCAP in protokoli o ravnanju s hrano, koristi od darovanja ter njihova mnenja o končnih uporabnikih, ki uživajo donirano hrano.

Distribucijske organizacije sva identificirali s pomočjo seznama izvajalcev programov socialnega varstva. To so večinoma nevladne organizacije, ki izvajajo storitve in programe pomoči ljudem v ranljivih situacijah (brezdomstvo, uživanje prepovedanih drog, osebe, ki so preživele nasilje v družini in osebe s težavami v duševnem zdravju, idr.). Dodatno sva v vzorec vključili največji humanitarni organizaciji Rdeči križ Slovenije in Slovensko Karitas. Vabilo k izpolnjevanju ankete sva poslali 50 organizacijam, od teh je spletno anketo izpolnilo 20 organizacij. Anketa za te organizacije je vključevala več tem, pomembnih za našo raziskavo, kot so vrste donacij hrane, ki jih prejmejo, od koga, pogostost in količina donacij, logistika, posebne zahteve donatorjev, obstoj protokolov v primeru, da prejmejo pokvarjeno hrano, razlogi za sodelovanje pri redistribuciji ostankov hrane ter mnenja o tem, kako donacije prispevajo k položaju in blaginji prejemnikov. Vprašalnik je bil sestavljen iz zaprtih in odprtih vprašanj.

V dopolnilni študiji iz leta 2021 sva izvedli kvalitativno analizo, v kateri sva analizirali aktivnosti slovenske banke hrane, dveh humanitarnih projektov doniranja viškov hrane, aktivnosti dveh humanitarnih organizacij, ki distribuirata pakete pomoči iz Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim ter štirih komunikacijskih kampanj, ki se ukvarjajo s problematiko odpadne hrane (FEAD). Zanimalo naju je, na kakšen način organizacije oz. komunikacijske kampanje uokvirjajo problematiko zavržene

hrane. Ponovno sva tudi preverili dostopne podatke, objavljene na spletnih straneh organizacij, o obsegu distribucije donacij v hrani. Vire sva črpali iz objav Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki sofinancira nakup tehnične opreme posrednikom pri razdeljevanju donirane hrane ter poročil Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki z evropskimi sredstvi zagotavlja nefinančno pomoč najbolj ogroženim osebam v obliki paketov s prehranskimi izdelki.

V nadaljevanju predstavljava rezultate obeh anket ter zaključke ponovnega pregleda obsega distribuirane hrane. Raziskavo iz leta 2018 sva avtorici opravili v sklopu mednarodnega projekta o delovanju bank hrane, ki pa jih v Sloveniji ni, v obsegu kot so prisotne v tujini, rezultati pa so bili predstavljeni v monografiji *Food charity in Europe* (Lambie-Mumford in Silvasti, 2021) in sicer v poglavju z naslovom *Redistributing waste food to reduce poverty in Slovenia* (Leskošek in Zidar, 2021).

## 5.1 Donatorji hrane

V letu 2018 podatkov o tem, kateri trgovci z živili, trgovske verige in gostinski obrati donirajo hrano, ni bilo na razpolago. Situacija se je v letih, ki so sledila, bistveno izboljšala in danes velja, da po podatkih Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v Sloveniji hrano donira več kot 110 trgovin ter nekateri lokali in ustanove. Pri razdeljevanju donirane hrane sodeluje okoli 300 ljudi (MKGP 2021).

Najpogostejši donatorji so trgovske verige in trgovine z živili, sledijo restavracije in drugi poslovni subjekti, kot so proizvajalci hrane. Trgovske verige in trgovine z živili podarijo le del hrane, ki je označena kot presežna ali odpadna. Večino hrane, ki se bliža poteku roka uporabnosti, kupcem ponudijo po nižanih cenah, če pa je hrana neužitna (npr. gnilo sadje in zelenjava), jo odložijo na smetišče. Trgovske verige so v času raziskave, hrano raje podarile Lions klubu, ki vodi projekt Viški hrane in organizira dostavo hrane razdelilnicam hrane, socialnovarstvenim in humanitarnim organizacijam ali ljudski kuhinji Pod strehco, ki je ponujala poceni obroke, a je bila, zaradi posledic epidemije covid-19 v letu 2020, primorana začasno zapreti svoja vrata. V letu 2018 je bila, glede na rezultate raziskave, večina za donacijo namenjenih živil, katerih rok uporabe se približuje in ne zahteva zamrzovanja, vnaprej pripravljena hrana (sendviči, solate) in v manjši meri živila v pločevinkah in sveži izdelki, kot so sadje, zelenjava ali pekovski izdelki. Analiza spletnih strani organizacij je pokazala, da se je situacija glede kakovosti razpoložljive donirane hrane bistveno

izboljšala, saj trgovske verige in trgovine z živili danes pogosteje donirajo sveže sadje in zelenjavo.

Rezultati raziskave iz leta 2018 so pokazali, da se trgovske verige in trgovine z živili dobro zavedajo problema kritja stroškov transporta presežkov hrane in živilskih odpadkov od dobaviteljev do potrošnikov vendar jih sami niso želeli pokriti, saj bi to lahko negativno vplivalo na njihove poslovanje. Donatorske organizacije so kot razlog, zakaj večinoma sodelujejo z Lions klubi navedle, da imajo ti zmogljivosti za zagotavljanje nemotene logistike in distribucije, ki ne moti rednega poslovanja trgovskih verig. Trgovske verige in trgovine z živili, z izjemo manjših, se praviloma izogibajo sklepanju neposrednih pogodb in dogovorov za doniranje hrane, saj je to zamudno in lahko ovira njihovo osnovno dejavnost.

S sodelovanjem z nevladnimi organizacijami, ki distribuirajo donirano hrano, se trgovske verige in trgovine z živili pripravljajo na morebitne ukrepe prepovedi zavrženja hrane, ki bi jih Slovenija lahko sprejela v prihodnosti ter sočasno optimizirajo svoje nabavne verige. Nekateri trgovci prilagajajo svoje prakse upravljanja zalog in uvajajo pravočasno naročanje pokvarljivega blaga, kot so sveže sadje, zelenjava ali pekovski izdelki, da bi preprečili prevelike količine zavržene hrane. Z drugimi trgovci in vladnimi institucijami sodelujejo pri poenostavitvi in optimizaciji logistike distribucije presežkov hrane iz trgovin do končnih prejemnikov. Učinkovito ravnanje z odpadno hrano, brez dodatnih stroškov in motenja delovnih procesov, je seveda tudi interes lastnikov. Hkrati pa prakse doniranja odpadne hrane in presežkov hrane obravnavajo kot del njihove korporativne družbene odgovornosti in priložnost za izgradnjo pozitivne podobe blagovne znamke podjetja skozi komunikacijske in druge kampanje. Kvalitativna analiza, izvedena v okviru dopolnilne študije, je pokazala, da so trgovci z živili pridoma izkoristili zasuk v diskurzu, ki se vse bolj osredotoča na problematiko zavržene hrane v gospodinjstvih in okoljskih vidikov ravnanja z odpadno hrano, saj potrošnikom ponujajo nasvete kako zmanjšati količino odpadne hrane, šolarje pa ozaveščajo o odgovornem ravnanju s hrano.

Druga vrsta donatorjev so restavracije, ki na podoben način kot trgovske verige, razdeljujejo presežke hrane s pomočjo distribucijskih organizacij, kot je Lions klub. Ena najbolj vidnih restavracij, ki darujejo presežke hrane, je vegetarijanska restavracija v Ljubljani Radha Govinda, ki je del globalne veganske humanitarne organizacije za pomoč v hrani Food for Life. Delijo kuhane obroke zavetišču za



brezdomce in nevladni organizaciji Stigma, ki zagotavlja storitve aktivnim uživalcem drog. Večina drugih restavracij pošilja odpadno hrano v bioplinarne in kompostarne.

Po letu 2018 je opazen porast sodelovanja med gostinskimi obrati in ljudskimi kuhinjami, lokalnimi humanitarnimi ter drugimi organizacijami, ki zagotavljajo pomoč revnim, saj se restavracije vse pogosteje odločajo za doniranje toplih obrokov. Motivacija za takšno sodelovanje je solidarnost do revnih, pa tudi večanje prepoznavnosti restavracij na družbenih omrežjih in lokalnih skupnostih.

## **5.2 Distribucijske organizacije**

Distribucijske organizacije se v svoji osnovni dejavnosti ne ukvarjajo s prehrano, temveč izvajajo različne podporne storitve in programe za ljudi, ki se srečujejo z ranljivostmi in pogosto tudi revščino. Presežke hrane so začeli deliti, ker so jim bodisi donatorji ali posredniške organizacije kot so Lions klubi, ponudili donacije v obliki hrane za uporabnike storitev. Večina distribucijskih organizacij je začela z deljenjem hrane v zadnjem desetletju, z izjemo Rdečega križa Slovenije in Slovenske Karitas, ki zagotavljata prehranske pakete iz Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD) od pridružitve Slovenije EU v letu 2004. Ti paketi, ki so sestavljeni iz suhe (moka, riž, sladkor, testenine) in konzervirane hrane in jih morajo ljudje praviloma prevzeti na sedežih organizacij, humanitarni organizaciji v zadnjih letih dopolnjujeta s svežimi živili, ki jih prejmejo od donatorjev, kot je zelenjava, sadje, ali hrana s krajšim rokom uporabe.

Druge distribucijske organizacije zagotavljajo različne vrste hrane, najpogosteje pekovske izdelke in zamrznjeno hrano, sledijo topli ali hladni obroki iz menz, kavarn ali trgovin z živili, v manjši meri tudi sveža zelenjava, sadje in mlečni izdelki ter, nazadnje, konzervirana hrana. Nekateri distributerji delijo še suha osnovna živila, kot so riž, testenine, moka in jedilno olje. Nekaj distributerjev prejme pecivo iz pekarn in slaščičarn. Količine podarjene hrane se med organizacijami razlikujejo, od deset kilogramov do treh ton na mesec.

Le tretjina vseh distributerjev, ki so sodelovali v raziskavi, je potrebovala posebno opremo za distribucijo živil (npr. posode za transport, ponve, grelnike hrane, hladilnike), ki so jih kupili z donacijami ali z lastnimi sredstvi. Sicer je tehnična oprema za ravnanje z donirano hrano subvencionirana preko javnega razpisa za sofinanciranje nakupa tehnične opreme posrednikom pri razdeljevanju donirane

hrane, ki ga letno objavlja Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP). V okviru prvega razpisa, ki ga je MKGP objavilo v letu 2021, je sredstva prejelo le 9 organizacij, največkrat Območna združenja Rdečega križa, Škofijska in Nadškofijska Karitas ter po dva javna zavoda in društvi, kjer se izvajajo programi zavetišč za brezdomne ter varnih hiš za ženske in otroke, žrtve nasilja. To nakazuje, da distributerske organizacije tega vira sofinanciranja ne koristijo v dobršni meri.

Distributerji poročajo, da so viri prehranskih donacij različni, pri čemer prednjačijo trgovske verige in trgovine z živili (npr. Mercator, Spar, Hofer, Lidl, Jager), sledijo primarni pridelovalci in predelovalci (kmetije, mlekarne, pekarnice, mesnopredelovalna industrija), manjše trgovine z živili, javne ustanove (domovi za starejše, šole, vrtci), manjše restavracije in veliki prehranski obrati. Distribucijske organizacije tudi poročajo, da donatorji do njih dostopajo različno – z njimi kontaktirajo neposredno ali prek posrednikov, pri čemer so Lions klubi najpogosteje omenjeni kot posredniki. Rezultati kažejo, da večina vseh donatorjev distributerjem ne nalaga nobenih posebnih zahtev in le manjši del je izrazil pričakovanje, da distributerji izpolnjujejo standarde HACCP ter zagotavljajo vso tehnično opremo, potrebno za varno ravnanje z živili.

Zakon o zdravstveni ustreznosti živil in izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik z živili (Ur. l. 52/00, 42/02 in 47/04 – ZdZPZ) v 17. členu določa, da morajo pravne in fizične osebe, ki opravljajo proizvodnjo in promet z živili in javno oskrbo s pitno vodo, v notranjem nadzoru spremljati in zagotavljati njihovo zdravstveno ustreznost v vseh fazah proizvodnje in prometa. Notranji nadzor mora biti vzpostavljen na osnovah HACCP sistema, ki ga osebe pridobijo z udeležbo na izobraževanju, ki se zaključijo s podelitvijo certifikata. Varnost živil je tako pomemben vidik poslovanja gostinskih in drugih podjetij, ki rokujejo z živili, a vidik varnosti v razmerju do prejemnikov donacij ni posebej opredeljen.

Analiza rezultatov je pokazala na zapletenost odnosov med donatorji in distributerji, saj je večina distributerskih organizacij poročala o številnih izzivih in problemih, predvsem povezanih s kritjem logističnih stroškov prevzema hrane in stroškov osebja, ki donirano hrano preda končnemu uporabniku. Donatorji od njih pričakujejo, da bodo organizacije same reševale logistične zaplete, pri čemer spregledajo, da primarna naloga organizacij ni distribucija donirane hrane, da so te organizacije praviloma projektno financirane, kar pomeni, da so aktivnosti zaposlenih vnaprej določene in časovno odmerjene ter ne predvidevajo prevzema in

distribucije donacij hrane. To pomeni, da donatorji logistične stroške na nek način prenesejo na prejemnike donacij, oziroma ustvarijo pričakovanje, da bodo zaposleni v humanitarnih in nevladnih organizacijah to delo opravljali prostovoljno.

Dodaten zaplet se pojavi v odnosu do pričakovanj, ki jih donatorji gojijo do distributerskih organizacij ter končnih uporabnikov in se nanašajo na izražanje hvaležnosti. S tem se tako distributerjem kot končnim uporabnikom odvzame možnost enakovredne pozicije moči in možnost, da bi komentirali kakovost donirane hrane ali jo celo zavrnilo kot neustrezno. Nekaj več kot polovica distributerjev namreč ni nikoli zavrnila donacije hrane, tudi če so menili, da je donacija neprimerna za prehrano ljudi. Ena petina je občasno zavrnila donacijo, a le takrat, ko je vonj, videz ali okus nakazoval, da je hrana pokvarjena. Zgolj majhen del je poročal, da so že zavrnilo donacijo hrane, ker so menili, da je prehransko neprimerna ali nezdrava za uporabnike. Nekatere organizacije so odgovorile, da sprejemajo vsako vrsto hrane, ker upravičenci "vzamejo in pojedjo vse". Nekaj jih je poročalo, da so hrano sprejeli ne glede na to, da je bila že na videz pokvarjena ali neprimerna za uživanje, a so to hrano pozneje hrano zavrgli. Le redki so se odločili, da bodo o pokvarjeni hrani obvestili donatorja, nihče pa ni obvestil Inšpekcije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, ki je odgovorna za nadzor nad živili na trgu. Ob tem je potrebno poudariti, da se večina distributerjev s takšnimi situacijami srečuje le redko, saj ima večina podarjene hrane dolg rok uporabnosti.

Velja tudi omeniti, da je petina anketirancev poročala, da jim donatorji omogočijo izbiro hrane za nadaljnjo razdelitev prejemnikom, kar nakazuje na pripravljenost donatorjev, da omogočijo dostop do hrane, ki je nekoliko bolj usklajena z željami in okusom ter kulturnimi prehranskimi normami ljudi, ki hrano prejmejo.

Organizacije so tudi menile, da bi morala biti odgovornost v primeru težave z varnostjo živil, enakovredno porazdeljena med vse akterje v donatorski verigi, vključno s končnimi prejemniki. Pri tem menijo, da je končni uporabnik odgovoren za morebitne posledice, če se odloči, da bo zaužil hrano, ki po izgledu, vonju ali okusu ni več primerna za uporabo. Zdi se, da je med distributerskimi organizacijami prisotna bojazen pred morebitnimi posledicami zastrupitev z donirano hrano, ki pa je ne skomunicirajo z donatorji ali formalizirajo v protokolu doniranja hrane, temveč jo preložijo na končnega uporabnika. Smernice EU o doniranju hrane (2017/C 361/01) namreč pojma odgovornosti končnega potrošnika ne poznajo, predpisujejo pa protokol ugotavljanja odgovornosti v primerih zastrupitev s hrano, ko so organi

javnega zdravstva zadolženi, da preiščejo celotno verigo preskrbe s hrano, ter v primeru potrditve neskladnosti s standardi uvedejo primerne sankcije do člena v verigi, ki je odgovoren za zastrupitev (proizvajalec, izvajalec logističnih storitev, trgovec na drobno, dobrodelna organizacija, ki distribuira hrano). Čeprav velja, da v trenutku prevzema hrane od donatorja, odgovornost za varnost hrane prevzema distributerska organizacija, stališča organizacij nakazujejo na potrebo po okrepitevi razumevanja odgovornosti teh organizacij, še posebej, ko gre za distribucijo t. i. živil visokega tveganja kot so delikatesni izdelki iz toplotek.

Večji del organizacij v preteklosti uporabnikom svojih storitev in programov ni ponujala donirane hrane. V primeru, ko so strokovni delavci pri delu zaznali, da se človek sooča s prehransko revščino, so osebo usmerili k humanitarnim organizacijam, ki razdeljujejo prehranske pakete pomoči, ljudskim kuhinjam ali do pristojnega centra za socialno delo, ki je lahko dodelil redno ali izredno denarno socialno pomoč. Distributerske organizacije smo zato vprašali, kakšna so stališča, ki so v ozadju njihovega angažmaja na področju posredovanja donacij hrane. Večinoma so kot razlog navedli prepričanje, da je potrebno presežke hrane usmeriti do ljudi, ki se soočajo s prehransko revščino, sledi prepričanje, da se užitne hrane ne sme zavreči ter, nenazadnje, je to tudi priložnost za vzpostavitev stikov z donatorji, ki je lahko dolgoročno zanje koristna. Paradoks te situacije je, da distributerji včasih neprimerno hrano zavržejo, saj ne želijo pokvariti odnosa ali ogroziti prihodnosti sodelovanja z donatorji.

Več kot polovica distribucijskih organizacij ne preverja upravičenosti do prejemanja donacij v hrani, medtem ko preostali bodisi zahtevajo dokazilo o tem, da oseba prejema denarno socialno pomoč oz. sami ocenijo to potrebo. Manj kot polovica distribucijskih organizacij ocenjuje, da donirana hrana bistveno izboljša položaj in dobrobit uporabnikov, četrtnina je glede tega vprašanja neodločnih, tretjina pa jih meni, da tovrstne donacije hrane ne pripomorejo k izboljšanju položaja prejemnikov, a so nujne za njihovo preživetje.

V anketi smo preverjali osebna stališča vprašanih o pomenu donirane hrane za prejemnike. Po mnenju vprašanih se prejemniki donacij hrane soočajo s težavami pri upravljanju osebnih financ, nekaj manj kot polovica pa je izrazila strinjanje s trditvijo, da imajo prejemniki slabe prehranjevalne navade, predvsem zaradi nizke stopnje ozaveščenosti o zdravi prehrani. Sočasno so vprašani prepoznali kompleksnost prehranske negotovosti in prehranske revščine, saj je večina izrazila strinjanje s tem,

da je slaba prehrana njihovih uporabnikov posledica nezmožnosti nakupa kakovostne in zdrave hrane, nekaj več kot polovica pa jih meni, da prejemanje donacij v hrani negativno vpliva na samopodobo in samospoštovanje uporabnikov. Večina anketirancev tudi verjame, da bi se prehranjevalne navade njihovih uporabnikov izboljšale, če bi imeli sredstva za nakup živil in če bi bilo med podarjeno hrano na voljo več svežega sadja, zelenjave in mlečnih izdelkov.

Anketa je vključevala odprto vprašanje o pomislekih in predlogih anketirancev glede odpadne in presežne hrane. Nekateri od njih menijo, da je dejavnost deljenja hrane izboljšala kakovost njihovih storitev in jim omogočila učinkovito reševanje potreb svojih uporabnikov. Zanje je prerazporeditev hrane priložnost, da dosežejo in spoznajo potrebe ljudi, ki se običajno ne obrnejo nanje. V organizacijah, ki ponujajo namestitve, je darovanje hrane manj praktično, saj energijsko bogata in s hranili revna hrana ni primerna za vsakodnevno porabo. Nekateri anketiranci so predlagali, da bi morale občine zagotoviti zemljišča ljudem, da si pridelajo lastno hrano po svojih željah in okusu.

## **6 Diskusija in zaključki**

Blake (2019) piše o »ontološki mnogoterosti« hrane, ki je odvisna od vsakokratnega konteksta, v katerem pripisujemo pomene praksam pridelave, prireje, predelave, prodaje in ravnanja s hrano. Ta kontekst določa okoljski, družbeni, politični in ekonomski vidik hrane, njeno simbolno vrednost, namembnost hrane ter trenutek, ko se užitna hrana obravnava kot neužitna ali kot presežek, primeren za donacijo. Mnogotere ontologije oblikujejo razumevanje tega, kdaj se hrana znotraj ekonomskega sistema produkcije in potrošnje znajde v liminalni fazi prehoda, ko se kupcem zaradi iztekajočega roka, ponudi po znižani ceni. Pomembno je tudi, kdaj hrana postane primerna za to, da jo zaužijejo ljudje, ki so začasno ali trajno izključeni iz ekonomske produkcije in potrošnje in jim je pogosto odvzeta pravica do hrane kot jo določajo mednarodni dokumenti.

V poglavju na primeru delovanja verige doniranja hrane prikaževa ključne vrzeli v delovanju obstoječega sistema. Tega skozi zakonodajni okvir in politike regulira država, ki tako izvaja politike Evropske Unije ter sočasno izpolnjuje zaveze po zmanjšanju količine odpadne hrane na smetiščih in zmanjševanju obsega prehranske revščine. V ta namen vzpostavlja pomembno povezavo predvsem z donatorji viškov oz. odpadkov hrane. Kot prikazano, je mogoče interes donatorjev razumeti na dva

načina. Prvi se navezuje na eksternalizacijo stroškov, povezanih z odpadno hrano ter na interes lastnikov po ohranjanju cenovne vrednosti hrane. Trgovci zaradi zahtev potrošnikov ponujajo več hrane kot je potrebno, kar vodi do ustvarjanja presežkov hrane, ki postane odpadna hrana. Trgovci odpadno hrano raje odvržejo v smetnjake kot ponudijo po nizki ceni ali brezplačno tistim, ki bi jo želeli ali potrebovali, saj bi ponujanje cenejše ali brezplačne hrane lahko ogrozilo stabilnost obstoječega sistema. Ravnanje z odpadno hrano nosi tudi določene stroške, ki se z doniranjem hrane prenesejo na distributersko organizacijo. Drugi interes donatorjev je v tem, da lahko te prakse izboljšujejo javno podobo organizacije. Kljub temu je kvalitativna analiza, izvedena v okviru dopolnilne študije v letu 2021, pokazala na spremembo praks trgovcev, ki vse bolj dajejo prednost komunikacijskim in drugih kampanjam na temo zmanjševanja zavržene hrane v gospodinjstvih. Razloge za ta preobrat je mogoče najti predvsem v tem, da se potrošniki, ki za trgovce zares štejejo, torej tisti, ki imajo kupno moč, vse bolj ukvarjajo z okoljskimi vidiki hrane in lastnimi potenciali pri zmanjševanju obsega zavržene hrane. Trgovcem je tudi bistveno lažje oblikovati komunikacijska sporočila z nasveti kako zmanjšati odpadno hrano v gospodinjstvu kot kupcem utemeljevati zakaj donirajo hrano ljudem, ki jih potrošniki lahko doživljajo kot neupravičene do pomoči.

Interes distributerskih organizacij je mogoče ravno tako razumeti iz dveh vidikov. Prvi je ta, da so bili večinoma potisnjeni v vlogo distributerjev, ter tudi motivirani z vzpostavitvijo dobrih odnosov s podjetji, ki bodo mogoče nekoč z donacijami podprla njihovo primarno poslanstvo, tudi sprejeli. V vlogi distributerskih organizacij se namreč večinoma znajdejo projektno sofinancirane socialnovarstvene organizacije, ki so pogosto primorane ves čas razmišljati o novih virih financiranja. Drugi vidik pa je ta, da želijo uporabnikom storitev, ki se srečujejo s prehransko negotovostjo in revščino, zagotoviti osnovno prehransko varnost. Donirana hrana je tudi sredstvo, ki pripomore vzpostaviti stik in delovni odnos med strokovnimi delavkami in delavci ter potencialnimi uporabniki, saj hrana nosi pomembno socialno in čustveno funkcijo.

V tem sistemu so popolnoma spregledani končni končni uporabniki, najpogosteje revni ljudje, ki so pogosto prikazani kot glavni akterji sistema, kot nujni pogoj, da sistem sploh deluje. Donatorska veriga namreč sloni na dobrodelnosti, torej delati dobro za nekoga, ki je nemočen, v stiski in potreben podpore in pomoči. V tej dejavnosti se kot moralen prikaže tisti, ki daje, prejemnik pa nima recipročne moči (Raventós in Wark, 2018). V uvodu smo prikazali spremembe socialne države v

Sloveniji, kjer se revščina vse bolj obravnava kot individualni in ne strukturni problem, krivda za revščino se pripisuje posameznikom, prav tako pa se več socialna distanca do revnih ter prepričanje, da lahko revni ljudje razvijejo »odvisnost« od socialne države, predvsem odvisnost od socialnih denarnih prejemkov (Kersnik, 2008). Iz javnega diskurza se tako vse bolj umikajo ideje socialne pravičnosti, enakosti ali pravice do hrane, prejemniki pa so vse bolj instrumentalizirani, kar je pri problemu prehranske revščine dobro vidno. To se odraža tudi v pomanjkanju interesa javnih politik do celovitega pristopa urejanja redistribucije hrane, ki bi vključeval vse akterje kot enakovredne partnerje in, kjer bi enakovreden prostor v razpravah imeli tudi ljudje, ki prejemajo donacije hrane.

V prispevku prikaževa, da veriga doniranja hrane pravzaprav ni veriga, temveč fragmentiran sistem izpolnjevanja parcialnih interesov, v katerem ima osrednjo vlogo menjalna vrednost hrane, razmerij med posredniki ali prejemnikov donacij v hrani. Ta vrednost ustvarja jasno hierarhijo in ne krožnost. Ni sodelujoča. Ni vključujoča. Ne prepozna soodvisnosti ekosistemov ali medčloveških odnosov. Ne prepozna potreb ali želja ljudi. Ljudi komodificira, s čimer reproducira sistemsko pogojene nepravilnosti in družbene neenakosti.

### Pravni viri

- Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 (2007). Pridobljeno na [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_regionalnega\\_razvoja/drzavni\\_razvojni\\_program/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/drzavni_razvojni_program/)
- European Commission (2022). *Food safety. EU actions against food waste*. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/food/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste\\_sl](https://ec.europa.eu/food/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste_sl)
- European Commission (2020). *Food redistribution in the EU: Mapping and analysis of existing regulatory and policy measures impacting food redistribution from EU Member States*. Pridobljeno na Food redistribution in the EU - Publications Office of the EU (europa.eu).
- European Commission (2017). *EU Food Donation Guidelines*. Official Journal of the European Union, C 361, 25 October 2017.
- European Commission (2016). *EU Platform on Food Losses and Food Waste*, [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_eu-actions\\_flw-platform\\_tor.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_eu-actions_flw-platform_tor.pdf).
- European Commission (2015). *Closing the loop – EU action plan for the circular economy*. Pridobljeno na [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF)
- European Court Auditors, 2016. *Combating Food Waste: An Opportunity for The EU to Improve The Resource-Efficiency of The Food Supply Chain*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. Pridobljeno na *Combating Food Waste: an opportunity for the EU to improve the resource-efficiency of the food supply chain* (europa.eu).euro

- European Parliament (2016) *Circular Economy Package: Four legislative proposals on waste*. Pridobljeno na <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-573936-Circular-economy-package-FINAL.pdf>.
- Eurostat (2022). *Inability to afford a meal with meat, chicken, fish (or vegetarian equivalent) every second day*. EU-SILC survey. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_mdcs03/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdcs03/default/table?lang=en).
- FAO (2003). *Trade reforms and food security: Conceptualising the linkages*. Pridobljeno na <https://www.fao.org/3/y4671e/y4671e00.htm#Contents>
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (2021). *Strategija za manj izgub hrane in odpadne hrane v verigi preskrbe s hrano: »Spoštujmo hrano, spoštujmo planet«*. Pridobljeno na Zmanjševanje izgub hrane in odpadne hrane | GOV.SI.
- OHCHR in FAO (2010). *The right to adequate food*. Fact sheet No. 34. Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights. Pridobljeno na <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34en.pdf>
- Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, november 2005. Vlada Republike Slovenije. [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/projekti\\_do\\_2009/Okvir\\_gosp-soc-reform-2005-Vlada.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/projekti_do_2009/Okvir_gosp-soc-reform-2005-Vlada.pdf)
- Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji (2005). [http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/DPK/SI\\_NRP\\_2005\\_SLO\\_kon\\_na\\_verzija\\_\\_28.10.2005.pdf](http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/DPK/SI_NRP_2005_SLO_kon_na_verzija__28.10.2005.pdf)
- Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji 2008-2010 (2008). [http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/katal\\_inf\\_javn\\_znac/SI-NRP2008-slo.pdf](http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/katal_inf_javn_znac/SI-NRP2008-slo.pdf)
- SURS (2021). *Kazalniki SDG*. Pridobljeno na <https://www.stat.si/Pages/cilji/cilj-1.-odpraviti-vse-oblike-rev%C5%A1%C4%8Dine-povsod-po-svetu/1.2-stopnja-tveganja-rev%C5%A1%C4%8Dine>
- SURS (2022). *Stopnja tveganja revščine glede na starost in spol*. Pridobljeno na <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0867206S.px>
- SURS (2022a). *Stopnja dolgotrajnega tveganja revščine glede na starost in spol*. Pridobljeno na <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0867271S.px/table/tableViewLayout2/>
- SURS (2002b). *Delovno aktivno prebivalstvo po mestih, Slovenija, letno*. Pridobljeno na <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/H235S.px/table/tableViewLayout2/>
- SURS (2022c). *Bruto domači proizvod, Slovenija, letno*. Pridobljeno na <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0301910S.px/table/tableViewLayout2/>
- SURS (2022d) *Odstotek gospodinjstev, ki so prejela materialno in/ali denarno pomoč dobredelnih organizacij v preteklem letu po dobodku gospodinjstva*. Pridobljeno na <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0871905S.px/table/tableViewLayout2/>
- Vlada RS (2022). *Materialna pomoč najbolj ogroženim*. Pridobljeno na <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/sklad-za-evropsko-pomoc-najbolj-ogrozenim/>
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu, Ur. l. RS, št. 22/18.
- Zakon o zdravstveni ustreznosti živil in izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik z živili, Ur. l. 52/00, 42/02 in 47/04.

## Literatura

- Alanko, A., Outinen, S. (2016). Dualising activation. Responses to unemployment and mental health-related disability retirement in Finland at the turn of the millennium. *European Societies*, 18(5), 417-437. doi: 10.1080/14616696.2016.1197408.
- van Berkel, R., de Graaf, W., Sirovátká, T. (2012). Governance of the activation policies in Europe. Introduction. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6), 260-272. doi: 10.1108/01443331211236943.
- Blake, M. (2019). The multiple ontologies of Surplus food. *Europe Now Journal*, 1–9. doi: 10.13140/RG.2.2.32111.28323/1.



- Bezjak, Š. (29. 10. 2020). Mnogi otroci ob zaprtju šol ostali brez edinega toplega obroka dnevno. *24ur novice*. Pridobljeno na <https://www.24ur.com/novice/korona/mnogi-otroci-ob-zaprtju-sol-ostali-brez-edinega-toplega-obroka-dnevno.html>.
- Cantillon, B., Van Lancker, W. (2013). Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. *Social Policy and Society*, 12(04), 553 – 564.
- Clapp, J., Isakson, S. R. (2018) *Speculative Harvests*. Nova Scotia, Canada: Fernwood Publishing.
- Colin, L., Greve, B., Cabras, I., Ellison, N., Kellett, S. (2015) Introduction: New perspectives on health, disability, welfare and the labour market. *Social Policy and Administration*, 49(2), 139-142. doi.org: 10.1111/spol.12115.
- Connell, R. (2013). Why do market 'reforms' persistently increase inequality? *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 34(2), 279-285. doi: 10.1080/01596306.2013.770253.
- Dom starejših občanov Šiška (2022). *Koliko časa traja čakalna doma za sprejem v dom?* Pridobljeno na <https://domsiska.si/o-nas/ostalo/pogosta-vprasanja-in-odgovori/>.
- Dragoš, S. (2011). Avtonomija socialne politike? *Delavci in delodajalci*, 11(2-3), 393-412.
- Filipovič Hrast, M., Rakar, T. (2017). The Future of the Slovenian Welfare State and Challenges to Solidarity. V P. Taylor-Gooby, B. Leruth (ur.), *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession* (str. 115-135). Oxford: Oxford University Press.
- Garrat, E. (2020). Food insecurity in Europe: Who is at risk and how successful are social benefits in protecting against food insecurity? *Journal of Social Policy*, 49(4), 785-809.
- Giles, D. B. (2020). After market: capital, surplus and social afterlives of food waste. V: Reynolds, C., Soma, T., Spring, C., Lazell, J. (ur.). *Routledge handbook on food waste*. New York, London: Routledge.
- Gregson, N., Crang, M., Fuller, S., Holmes, H. (2015). Interrogating the Circular Economy: The Moral Economy of Resource Recovery in the EU. *Economy and Society*, 44(2), 218–243.
- Greve, B. (2007). What Characterise the Nordic Welfare State Model. *Journal of Social Sciences* 3(2), 43-51.
- Henigman, U. (8. 1. 2022). Primarna ginekologija visi na nitki. *Spletni portal MMC*. Pridobljeno na <https://www.rtvsllo.si/zdravje/primarna-ginekologija-visi-na-nitki/607539>.
- Kersnik Maja (2008), Denarni prejemki prebivalcev v javnem financiranju Slovenije. Pridobljeno na [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/dz/2008/dz07-08.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2008/dz07-08.pdf)
- Kovač, P. (2000). Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa*, 37(2), 279-293.
- Kranjec, M. (2003). Slovenski zdravstveni sistem in javni sektor. *Uprava*, 1(2), 83-101).
- Kronborg Bak, C., Larsen, J. E. (2015). Social exclusion or poverty individualisation? An empirical test of two recent and competing poverty theories. *European Journal of Social Work*, 18(1), 17-35.
- Laliberte Rudman, D. (2006). Shaping the active, autonomous and responsible modern retiree: an analysis of discursive technologies and their links with neo-liberal political rationality. *Ageing & Society*, 26(2), 181-201.
- Lambie-Mumford, H., Silvasti, T. (2021). *Food charity in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Leskošek, V. (2011). Strukturne reforme na področju socialnega varstva. *Teorija in praksa*, 48 (jubilejna številka), 1264-1280.
- Leskošek, V., Dragoš, S. (2014). Social inequality and poverty in Slovenia: Policies and consequences. *Družboslovne razprave*, 30(76), 39-53.
- Leskošek, V., Dragoš, S. (2018). The role of conditionality and control in social assistance entitlements. *Revija za socialno politiko*, 11(149), 11-39.
- Leskošek, V., Zidar, R. (2021). Redistributing waste food to reduce poverty in Slovenia. V: H. Lambie-Mumford, T. Silvasti (ur.). *Food charity in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Lidl, (b. d.). *Hrana ni za tjavendan*. Pridobljeno na <https://www.boljsi-svet.si/hrana-ni-za-tjavendan/>
- Lister, R. (2004). *Poverty*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Lohmann, H., Marx, I. (2018). *Handbook of in-work poverty. Introduction*. Cheltenham, Northampton: Edwar Elgar Publishers.
- Mladina (2020). Romana Tomc: »Teško se zgodi, da bi otroci v Sloveniji stradali zaradi revščine«. *Mladina*, 10. 9. 2020. Pridobljeno na <https://www.mladina.si/201102/romana-tomc-tezko-se-zgodi-da-bi-otroci-v-sloveniji-stradali-zaradi-revschine/>.

- Moreau, V., Sahakian, M., Griethuysen, P. V., Vuille, F. (2017). Coming full circle: why social and institutional dimensions matter for the circular economy. *Journal of Industrial Ecology*, 21, 497–506.
- Narat, T., Boljka, U., Črnak-Meglič, A., Dremelj, P., Nagode, M., Lebar, L., Kopal Tomc, B. (2016). *Revščina in socialna izključenost družin z otroki: Materialni in nematerialni obraz revščine*. Ljubljana, Inštitut RS za socialno varstvo.
- Novak, M. (2022). O pravici do osebnega zdravnika (bolj) resno. *Spletni portal IUS-INFO*, 3. 1. 2022. Pridobljeno na <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/291070>.
- Raventós, D., Wark, J. (2018). *Against Charity*. Chico: CounterPunch.
- Riches, G. (2011). Thinking and acting outside the charitable food box: hunger and the right to food in rich societies. *Development in Practice*, 21(4-5), 768-775. doi: 10.1080/09614524.2011.561295
- Riches, G., Silvasti, T. (2014). *First world hunger revisited: Food charity or the right to food?* Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Seikel, D. (1. 9. 2017). Activation into in-work povety?. *Social Europ*. Pridobljeno na <https://socialeurope.eu/activation-work-poverty>.
- STA (29. 1. 2022). *Posnetek tiskovne konference Vlade RS*, 29. 1. 2022. Pridobljeno na <https://www.youtube.com/watch?v=G0JPBuBC6IU>
- Trentmann, F. (2016). *Empire of Things: How We Became a World of Consumers, from the Fifteenth Century to the Twenty-First*. New York: Harper, str. 862.
- Ule, M. (2014). Spremembe vsakdanjega življenja in življenjskih potekov v sodobnih globaliziranih družbah. *Teorija in praksa*, 51 (posebna številka), 309-327.
- Žnidar, A., Rape, T., Rihter, L. (2020). Reorganizacija centrov za socialno delo kot izziv za uporabo sodobnih konceptov socialnega dela. *Socialno delo*, 59(2/3), 147-162.
- Watts, B., Fitzpatrick, S., Bramley, G. in Watkins, D. (2014). *Welfare sanctions and conditionality in the UK. ESRC funded 'Welfare Conditionality: Sanctions, Support and Behaviour Change'*. Pridobljeno na [www.welfareconditionality.ac.uk](http://www.welfareconditionality.ac.uk)
- Wilkinson, R., Marmot, M. (2003). *Social determinants of health. The solid facts*. 2nd ed. Copenhagen: WHO regional office.
- Wilkinson, R., Pickett, K. (2011). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York. London, New Delhi, Sydney: Bloomsbury Press.

# SOCIALNA VARNOST OSEB Z INVALIDNOSTJO V REPUBLIKI SLOVENIJI – ALI JE ZAGOTOVLJENO VARSTVO PRED REVŠČINO?

JASNA MURGEL

Okrožno sodišče v Mariboru, Maribor, Slovenija  
jasnamurgel7@gmail.com

**Sinopsis** Po vsem svetu se osebe z invalidnostjo spoprijemajo s slabšim zdravstvenim stanjem, nižjimi dosežki v izobraževanju, nižjo stopnjo zaposlenosti in višjo stopnjo revščine kot osebe brez invalidnosti. Avtorica v prispevku predstavlja prejemke oseb z invalidnostjo, do katerih so upravičeni po slovenski zakonodaji s področja zaposlovanja in socialnega varstva. Opisano ureditev analizira v luči vprašanja, ali obstoječa politika na področju socialnega varstva in zaposlovanja oseb z invalidnostjo tem osebam dejansko zagotavlja varstvo pred drsenjem pod prag revščine. Težišče prispevka je na dejanskem zagotavljanju ustrezne življenjske ravni in socialnega varstva kot predpogojev za uresničevanje vseh ostalih človekovih pravic, določenih s Konvencijo o pravicah invalidov (MKPI).

**Ključne besede:**

osebe z  
invalidnostjo,  
revščina,  
socialno varstvo,  
zaposlovanje,  
MKPI

# SOCIAL SECURITY OF PERSONS WITH A DISABILITY IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA – IS THE PROTECTION FROM POVERTY GUARANTEED?

JASNA MURGEL

Maribor District Court, Maribor, Slovenia  
jasnamurgel7@gmail.com

**Abstract** Worldwide, people with disabilities have generally poorer health, lower education achievements, fewer economic opportunities and higher rates of poverty than people without disabilities. In this article, the author presents the incomes of persons with disabilities to which they are entitled under Slovenian legislation in the field of employment and social protection. The mentioned fields are analysed in the light of the question whether the existing policy in the field of social protection and the employment of persons with disabilities provides these persons with protection against slipping below the poverty line. The focus of the contribution is on the actual guaranteeing of an adequate standard of living and social protection as preconditions for the exercise of all other human rights laid down by the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CPRD).

**Keywords:**  
persons with  
disabilities,  
poverty,  
social protection,  
employment,  
CPRD

## 1 Uvod

Več kot milijarda ljudi na svetu živi z neko obliko invalidnosti. Med njimi ima skoraj 200 milijonov izkušnje s precejšnjimi ovirami pri vsakdanjem delovanju. V prihodnjih letih bo invalidnost še bolj pereča težava, saj postaja vse pogostejša. Po vsem svetu se osebe z invalidnostjo spoprijemajo s slabšim zdravstvenim stanjem, nižjimi dosežki v izobraževanju, nižjo stopnjo zaposlenosti in višjo stopnjo revščine kot osebe brez invalidnosti. Eden izmed razlogov za to je dejstvo, da se osebe z invalidnostjo srečujejo z ovirami pri dostopu do storitev, ki so številnim izmed nas samoumevne, vključno s storitvami, povezanimi z zdravjem, izobraževanjem, zaposlovanjem in prometom, pa tudi informacijami. Te težave so še bolj izražene v manj privilegiranih skupnostih (World Health Organisation [WHO], 2011).

Med prebivalci Evropske unije (EU) je več kot 15 odstotkov oseb z invalidnostjo, med prebivalci Slovenije pa jih je okoli 12–13 odstotkov. Po navedbah Statističnega urada republike Slovenije uradnih podatkov o številu oseb z invalidnostjo v Sloveniji ni. To število je ocenjeno na podlagi vpisov v registre posameznih kategorij invalidnosti. Predvideva se, da je v Sloveniji od 160.000 do 170.000 oseb z invalidnostjo). Približno 8 odstotkov oseb z invalidnostjo ima odločbo o invalidnosti glede na različne zakone, preostalih 5 odstotkov oseb (po ocenah invalidskih organizacij oziroma članstva v njih) pa so osebe s težjo telesno okvaro (Statistični urad Republike Slovenije [SURS], 2014).

Invalidnost sama po sebi ne pomeni omejene blaginje in revščine. Vendar pa je vedno več dokazov, da sta invalidnost in revščina zelo povezani (Groce, 2011). Invalidnost je vzrok in posledica revščine, revščina in invalidnost se lahko medsebojno krepi, kar prispeva k večji ranljivosti in izključenosti (Trani, Loeb, 2012; Rohwerder, 2015). Revščina in invalidnost sta prav tako ciklične narave. To pomeni, da je invalidnost nesorazmerno zastopana med osebami, ki živijo v revščini in da ima revščina nesorazmerno velik vpliv na osebe z invalidnostjo. Socialno ekonomski položaj je najmočnejši napovednik kronične bolezni, invalidnosti in umrljivosti. Na njihovo medsebojno prepletanje vpliva vrsta dejavnikov, vključno s statusom zaposlitve, izobrazbo, pomanjkanjem zavarovanja, pomanjkanjem dostopa do zdravstvene oskrbe in diskriminacija na podlagi rase, narodnosti, spolne usmerjenosti in spolne identitete. Osebe z invalidnostjo, ki živijo v revščini, se

utegnejo soočiti z več tveganji, povezanimi z omejenimi viri, visokim stresom, in izpostavljenostjo različnim travmam (Harley, 2021).

## 2 Revščina

Obstaja več načinov za opredelitev in merjenje revščine. Razlike v opredelitvi in merjenju ne predstavljajo le različnih načinov zbiranja in analize statističnih podatkov, temveč vodijo tudi do različnih pristopov v boju proti revščini (Council of Europe, n. d.). Revščina se običajno meri kot absolutna ali relativna revščina. V obeh primerih je določen prag revščine ali črta revščine, ljudje, ki spadajo pod to črto, pa veljajo za revne. Revščina se lahko opredeli kot človekovo stanje, za kar je značilno trajno ali kronično odvzemanje sredstev, zmogljivosti, izbire, varnosti in moči, potrebne za uživanje ustreznega življenjskega standarda in drugih civilnih, kulturnih, gospodarskih, političnih in socialnih pravic. V Evropi se revščina na splošno razume kot relativna revščina, v tem primeru se šteje, da je oseba ali gospodinjstvo revno, ko so njihovi dohodki in viri slabši od tega, kar naj bi bilo primerno ali družbeno sprejemljivo v družbi, v kateri živijo (Dinesh, Towner, Vincenten, Segul-Gomez, Racioppi, 2008).

Izhodišče za pričujočo analizo je podatek o stopnji tveganja revščine kot ga podaja Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (MJU). Navedeni podatek je relativen, ker prag tveganja revščine ni določen vnaprej kot npr. košarica dobrin, nujno potrebnih za življenje, ali kot absolutni znesek, potreben za preživetje. Prag se izračuna za vsako leto posebej, po metodologiji, ki je enotna v vseh državah članicah EU in je odvisen od višine in porazdelitve dohodka med gospodinjstvi ter od števila in starosti članov vsakega gospodinjstva (odrasli, otroci), zajetih v raziskovanje. Določimo ga tako, da za vsa gospodinjstva najprej izračunamo njihov razpoložljivi dohodek na ekvivalentnega odraslega člana, ga pripišemo vsem članom gospodinjstva in nato vse osebe v vzorcu razvrstimo glede na višino tako pripisanega dohodka. Za revne se štejejo vse osebe, ki živijo v gospodinjstvih, katerih dohodek na ekvivalentnega odraslega člana je nižji od izračunanega praga. Ne gre za kazalnik absolutne revščine, temveč za indikator neenakosti znotraj populacije, saj ne pokaže, koliko oseb je dejansko revnih, temveč, koliko jih ima dohodek, ki je nižji od vrednosti praga, kako je dohodek porazdeljen med gospodinjstvi (Ministrstvo za javno upravo [MJU], 2022a).

Prag tveganja revščine v Sloveniji je v letu 2020 znašal 739 evrov na mesec. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (SURS) se je v zadnjih 15 letih nominalno zvišal za približno 70 odstotkov, realno pa za približno 30 odstotkov. 12,4 odstotkov ali 254.000 prebivalcev Slovenije je v letu 2020 moralo preživeti mesec z dohodki, ki so bili nižji od 739 evrov. Stopnja tveganja revščine je bila torej 12,4-odstotna. Za 0,2 odstotne točke višja je bila stopnja tveganja revščine v 2020 kot pred 15 leti. Najnižja je bila v 2009, tik pred začetkom finančne krize (11,3-odstotna), najvišja v letih 2013 in 2014 (14,5-odstotna). V zadnjih letih se spet počasi znižuje (SURS, 2021a). Stopnja tveganja revščine in stopnja tveganja socialne izključenosti sta bili v 2020 višji kot v 2019, prva za 0,4, druga za 0,6 odstotne točke; prva je znašala 12,4 odstotkov, druga 15,0 odstotkov. Letni prag tveganja revščine se je zvišal za 424 EUR, na 8.864 EUR ali na 739 EUR na mesec (SURS, 2021b).

### **3 Invalidnost**

Splošne opredelitve pojma invalidnosti ni. Svetovna zdravstvena organizacija (SZO) je leta 1980 sprejela Mednarodno klasifikacijo okvar, prizadetosti in oviranosti (International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps [ICIDH]), katere posodobljena različica iz leta 2002 se imenuje Mednarodna klasifikacija delovanja, invalidnosti in zdravja (WHO, 2011). Takšno ime ima zaradi poudarka na zdravju in delovanju, ne pa invalidnosti. Po prejšnjem pojmovanju se je invalidnost začela, kjer se je zdravje končalo. SZO se je želela izogniti dojemanju, po katerem bi bila ICIDH orodje za merjenje delovanja v družbi, ne glede na to, kaj je razlog za okvare. Gre za radikalno spremembo, saj se namesto poudarjanja invalidnosti ljudi klasifikacija zdaj osredotoča na raven zdravja. ICIDH postavlja pojma zdravje in invalidnost v novo luč. Priznava, da lahko vsak človek doživi poslabšanje zdravja in s tem izkušnje nekaterih invalidnosti. To ni nekaj, kar se zgodi le manjšini človeštva. Namen ICIDH je tako »vključiti« izkušnje invalidnosti in jih priznati kot univerzalne človeške izkušnje. S premostitvijo središča pozornosti z vzroka na učinek, postavlja vse zdravstvene težave pod enaka merila, ki omogočajo primerjavo (Broderick, Ferri, 2021).

Pojem invalidnosti je po dolgoletnih razpravah in iskanju kompromisnih rešitev opredelila Mednarodna konvencija o pravicah invalidov (MKPI) v preambuli, ki sicer nima zavezujoče narave, in v 1. členu. V točki e preambule MKPI se ugotavlja, da je invalidnost razvijajoči se koncept in posledica medsebojnega sodelovanja med

invalidi ter ovirami zaradi stališč v družbi in ovirami v okolju, ki preprečujejo, da bi invalidi pod enakimi pogoji kakor drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi. V drugem odstavku 1. člena MKPI je opredeljen pojem invalida. To so ljudje z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi (»Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov [MKPI]«, 2008).

Opozoriti je treba, da se v slovenskem pravu uporablja napačen izraz »invalid«, ki ni skladen z namenom niti izvirnikom MKPI, v katerem se uporablja izraz »osebe z invalidnostjo« (Murgel, 2020). V tem prispevku se v delu, v katerem se sklicuje na slovensko pravo, uporablja izraz »invalid«, sicer pa pojem »oseba z invalidnostjo«.

Definicija pojma invalid v slovenskem pravu je odvisna od področja, ki ga ureja posamezni predpis. Najnovejša definicija tega pojma je zapisana v 1. členu Zakona o osebni asistenci (ZOA), skladno s katero gre za posameznika oziroma posameznico z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jo v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovala v družbi (»Zakon o osebni asistenci«, 2017). Definicijo pojma invalid vsebujejo tudi Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI) iz leta 2010 (»Zakon o izenačevanju možnosti invalidov«, 2010),<sup>1</sup> Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI) (»Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov«, 2007)<sup>2</sup> Zakon o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI) (»Zakon o socialnem vključevanju invalidov«, 2018), ki določa, katere osebe lahko pridobijo status invalida po tem zakonu<sup>3</sup> in Zakon o

---

<sup>1</sup> V prvem odstavku 3. člena invalide opredeljuje kot osebe z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi in senzoričnimi okvarami ter motnjami v duševnem razvoju, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.

<sup>2</sup> Skladno s tem zakonom je invalid oseba, ki pridobi status invalida po tem zakonu ali po drugih predpisih in oseba, pri kateri so z odločbo pristojnega organa ugotovljene trajne posledice telesne ali duševne okvare ali bolezni in ima zato bistveno manjše možnosti, da se zaposli ali ohrani zaposlitev ali v zaposlitvi napreduje (3. člen). Gre v bistvu za osebo, ki je delazmožna in se lahko zaposli po določbah ZZRZI.

<sup>3</sup> Gre za osebe, ki praviloma niso delazmožne, to je za osebe z zmernimi, težjimi ali težkimi motnjami v duševnem razvoju, z avtističnimi motnjami, ki imajo tako hudo obliko neprilagojenega vedenja, da jim onemogoča samostojno življenje in pridobivanje sredstev za preživetje, za gluhoslepe osebe z najmanj 50-odstotno izgubo sluha po Fowlerju in prvo do vključno peto kategorijo slepote in slabovidnosti, za osebe z zmerno do hudo možgansko poškodbo ali okvaro in za najtežje gibalno ovirane osebe. To so osebe, ki se zaradi invalidnosti ne morejo same vključevati v družbo in si zagotavljati socialne varnosti.



pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) (»Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju«, 2012).<sup>4</sup>

## **4 Prejemki oseb z invalidnostjo v Sloveniji**

### **4.1 Zaposlovanje**

V Sloveniji so invalidi v grobem razdeljeni na tiste, ki so se zmožni za usposobiti za samostojno življenje in delo, ter tiste, ki tega trajno niso zmožni. Položaj invalidov iz prve skupine na trgu dela ureja ZZRZI, status invalidov iz druge skupine pa ureja ZSVI.

#### **4.1.1 Urejanje trga dela**

Zakon o urejanju trga dela (ZUTD) je temeljni predpis, ki ureja ukrepe države na trgu dela. Ta zakon opredeljuje, kdo je brezposelna oseba (»Zakon o urejanju trga dela«, 2010).<sup>5</sup> Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) prav tako vsebuje določbe, ki se nanašajo na invalide (»Zakon o delovnih razmerjih«, 2013).<sup>6</sup> Določa tudi možnost, da delodajalec sklene pogodbo o zaposlitvi z invalidom brez javne objave prostega delovnega mesta. Med razlogi za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca ZDR-1 določa tudi redno odpoved o zaposlitvi invalidu, ki zaradi invalidnosti ni več zmožen opravljati dela pod pogoji iz sklenjene pogodbe o zaposlitvi (116. člen). Delodajalec, ki redno odpove pogodbo o zaposlitvi invalidu, mora pri tem upoštevati predpisane postopke, ki jih predvidevata ZPIZ-2 oziroma ZZRZI. Kot neutemeljen razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi ZDR-1 izrecno navaja invalidnost. V praksi to pomeni, da ugotovljena invalidnost pri delavcu ne sme biti razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi, temveč mu mora delodajalec v tem

---

<sup>4</sup> Invalidnost po tem zakonu je podana, če se zaradi sprememb v zdravstvenem stanju, ki jih ni mogoče odpraviti z zdravljenjem ali ukrepi medicinske rehabilitacije in so ugotovljene v skladu s tem zakonom, zavarovancu zmanjša zmožnost za zagotovitev oziroma ohranitev delovnega mesta oziroma za poklicno napredovanje, ki invalide razvršča v kategorije.

<sup>5</sup> ZUTD prav tako opredeljuje, kdo je zmožen za delo. Za delazmožno se šteje brezposelna oseba od dopolnjenih 15 do 65 let starosti, pri kateri ni prišlo do popolne nezmožnosti za delo po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ali nezaposljivosti po predpisih o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (prvi odstavek 9. člena).

<sup>6</sup> ZDR-1 v 6. členu prepoveduje diskriminacijo iskalcev zaposlitve pri zaposlovanju ali v času trajanja delovnega razmerja ali v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi zaradi invalidnosti. Delavec invalid, ki oceni, da se delodajalec do njega vede diskriminatorsko, lahko iz tega razloga tudi izredno odpove pogodbo o zaposlitvi. V tem primeru je delavec invalid upravičen do odpravnine, določene za primer redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov, pa tudi do odškodnine najmanj v višini izgubljenega plačila za čas odpovednega roka.

primeru poskušati najti delo, ki bo zanj ustrezno glede na omejitve, ki jih invalid ima (Peterlin, 2015).

#### 4.1.2 Zaposlitvena rehabilitacija in zaposlovanje invalidov

ZZRZI ureja pravico do zaposlitvene rehabilitacije in nekatera vprašanja zaposlovanja invalidov. Določa tudi druge oblike, ukrepe in spodbude za njihovo zaposlovanje ter način njihovega financiranja. Namen zakona je povečati zaposljivost invalidov in vzpostaviti pogoje za njihovo enakovredno udeležbo na trgu dela z odstranjevanjem ovir in ustvarjanjem enakih možnosti. Status invalida po ZZRZI lahko pridobi oseba, ki ni pridobila statusa invalida po drugih predpisih oziroma nima z odločbo pristojnega organa ugotovljenih trajnih posledic telesne ali duševne okvare ali bolezni ter zato bistveno manjših možnosti, da se zaposli ali ohrani zaposlitev, je prijavljena kot brezposelna oseba na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ), je dopolnila starost 15 let oziroma ni stara več, kot je po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju pogoj za pridobitev pokojnine za najnižjo pokojninsko dobo, in izpolnjuje merila, določena s tem zakonom (10. člen).

Zaposlitvena rehabilitacija so storitve, ki se izvajajo s ciljem, da se invalid usposobi za ustrezno delo, se zaposli, zaposlitev zadrži in v njej napreduje ali spremeni svojo poklicno kariero (4. člen ZZRZI). Zaposlitvena rehabilitacija je pravica invalida do posameznih storitev, ki jih določa ZZRZI.<sup>7</sup> Obseg, način in trajanje zaposlitvene rehabilitacije se opredelijo v rehabilitacijskem načrtu. Invalid lahko uveljavlja pravico do zaposlitvene rehabilitacije, če nima pravice do enakih storitev po drugih predpisih (13. člen ZZRZI).

Vsebinsko in standarde storitve zaposlitvene rehabilitacije opredeljujejo Standardi storitev zaposlitvene rehabilitacije (Univerzitetni rehabilitacijski Inštitut Republike

---

<sup>7</sup> Vrste storitev zaposlitvene rehabilitacije so zlasti: svetovanje, vzpodbujanje in motiviranje invalidov k aktivni vlogi, priprava mnenja o ravni delovnih sposobnosti, znanj, delovnih navad in poklicnih interesov, pomoči pri sprejemanju lastne invalidnosti in seznanjanje o možnostih vključevanja v usposabljanje in delo, pomoči pri izboru ustreznih poklicnih ciljev, razvijanje socialnih spretnosti in veščin, pomoč pri iskanju ustreznega dela oziroma zaposlitve, analiza konkretnega delovnega mesta in delovnega okolja invalida, izdelava načrta prilagoditve delovnega mesta in delovnega okolja invalida, izdelava načrta potrebne opreme in sredstev za delo, usposabljanje na konkretnem delovnem mestu oziroma v izbranem poklicu, itd. (15. člen ZZRZI).

Slovenije, 2012). Invalid, ki mu je priznana pravica do zaposlitvene rehabilitacije, ima pravico do storitev zaposlitvene rehabilitacije v skladu z odločbo in rehabilitacijskim načrtom, pravico in obveznost, da v zaposlitveni rehabilitaciji aktivno sodeluje, pravico do denarnih prejemkov, določenih v ZZRZI, in druge pravice in obveznosti, ki izhajajo iz načina in obsega izvajanja zaposlitvene rehabilitacije (16. člen).<sup>8</sup>

O pravici invalida do storitev zaposlitvene rehabilitacije ali o pravici do pridobitve statusa invalida po ZZRZI odloča ZRSZ, ki o priznanju pravice invalidu izda odločbo na predlog rehabilitacijske komisije. Po zaključeni zaposlitveni rehabilitaciji lahko rehabilitacijska komisija ZRSZ izda mnenje, da je invalid zaposljiv na trgu dela. V tem primeru se invalid zaposli pri običajnem delodajalcu, ali v invalidskih podjetjih ali zaposlitvenih centrih (Peterlin, 2015).

Invalidi se skladno s 36. členom ZZRZI zaposlujejo v običajnem delovnem okolju, v invalidskih podjetjih ter v podporni in zaščitni zaposlitvi na delih, ki ustrezajo njihovim sposobnostim. V zadnjih dveh desetletjih je v Sloveniji prišlo do pomembnega napredka na področju zaposlovanja invalidov. K pozitivnim spremembam in možnosti enakopravnega vključevanja invalidov na trg dela sta precej pripomogla uveljavljen kvotni sistem zaposlovanja invalidov in geografsko dobro razvita mreža izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije, z dostopnostjo storitev zaposlitvene rehabilitacije. Veliko oseb z invalidnostjo, za katere je nekoč veljalo, da ne zmorejo konkurenčno sodelovati na trgu dela, je sedaj zaposlenih (Destovnik, 2019).

Delodajalci morajo pri planiranju zaposlovanja in zaposlovanju invalidov upoštevati Kodeks Mednarodne organizacije dela o ravnanju z invalidnostjo na delovnem mestu tako, da zagotavljajo enake možnosti invalidov, njihovo zaposlovanje in ohranitev njihove zaposlitve. Primerna delovna mesta za invalide so vsa delovna

---

<sup>8</sup> Invalid, ki mu je priznana pravica do zaposlitvene rehabilitacije, ima pravico do denarnih prejemkov glede na vrsto, obseg in čas trajanja storitev. O teh pravicah odloča ZRSZ. Denarni prejemki so:

- plačilo stroškov javnega prevoza za invalida in njegovega spremljevalca v primeru, da ga potrebuje, če je invalidu priznana pravica do storitev iz prve, druge, tretje, četrte, pete, šeste in desete alineje 15. člena ZZRZI;
- plačilo stroškov bivanja v višini največ 20 odstotkov minimalne plače mesečno, če se storitve zaposlitvene rehabilitacije izvajajo več dni zaporedoma in če je otežen vsakodnevni prihod invalida k izvajalcu zaposlitvene rehabilitacije;
- denarni prejemek za čas trajanja zaposlitvene rehabilitacije v višini 40 odstotkov minimalne plače mesečno, če se storitve zaposlitvene rehabilitacije izvajajo v obsegu najmanj 100 ur in če invalid ni prejemnik denarnega nadomestila ali denarne pomoči po predpisih iz naslova pravic brezposelnih oseb ali denarnega nadomestila po predpisih iz naslova invalidskega zavarovanja (17. člen ZZRZI).

mesta, na katerih – ob upoštevanju izjave o varnosti z oceno tveganja – invalidnost ni ovira za enakovredno opravljanje dela. Delodajalci v sistemizaciji delovnih mest določijo primerna delovna mesta za invalide in druge ukrepe za ravnanje z invalidnostjo na delovnem mestu (37. člen ZZRZI).

Za invalide, ki jim je status priznan po ZZRZI, veljajo posebna pravila o redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Delodajalec invalidu, ki nima statusa delovnega invalida, ne sme redno odpovedati pogodbe o zaposlitvi zaradi nesposobnosti, če invalid ne dosega pričakovanih rezultatov in teh rezultatov ne dosega zaradi invalidnosti. Delodajalec mora takšnemu delavcu ponuditi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas za dela, ki ustrezajo njegovi strokovni izobrazbi in usposobljenosti ter so v skladu z njegovo delovno zmožnostjo (39. člen ZZRZI). V 40. členu ZZRZI določa način zagotavljanja drugega dela invalidu.<sup>9</sup>

#### 4.1.2.1 Zaposlitvena rehabilitacija in zaposlovanje invalidov

V primeru, da se invalid lahko zaposli le pod pogojem, da ima ustrezno prilagojeno delovno mesto in sredstva za delo, oziroma da pri opravljanju dela potrebuje podporne storitve, rehabilitacijska komisija izda mnenje (oceno zaposlitvenih možnosti), da je invalid zaposljiv v običajnem delovnem okolju s podporo. ZRSZ invalidu izda odločbo o zaposljivosti v podporni zaposlitvi. V odločbi se navede, katere podporne storitve in v kakšnem obsegu invalid potrebuje. Za podporno zaposlitev gre, ko je invalid zaposlen v običajnem delovnem okolju s strokovno in tehnično podporo invalidu, delodajalcu in delovnemu okolju. V tem primeru sta do strokovne podpore upravičena tudi delodajalec in delovno okolje (Peterlin, 2015). ZZRZI določa, da plačilo podpornih storitev, v obsegu največ 30 ur mesečno, krije Javni štipendijski, razvojni, invalidski in prežिवninski sklad Republike Slovenije (SRIPS). Podporne storitve se lahko izvajajo tudi v okviru mreže izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije (predvsem psihosocialna podpora, svetovanje, spremljanje

---

<sup>9</sup> Delodajalec lahko invalidu odpove pogodbo o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali zaradi nezmožnosti za opravljanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi invalidnosti, če mu hkrati ponudi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas na drugem ustreznem delu, ki ustreza invalidovi strokovni izobrazbi, usposobljenosti in delovni zmožnosti v skladu s tem zakonom ali s predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ali na podlagi sporazuma z drugim delodajalcem zagotovi, da mu drugi delodajalec ponudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas na ustreznem delu pri njem (prvi odstavek 40. člena). Če delodajalec invalidu utemeljeno ne more ponuditi nove pogodbe o zaposlitvi ali če delodajalec invalidu ali delovnemu invalidu ne more ponuditi nove pogodbe o zaposlitvi, o čemer odloči komisija za ugotovitev razlogov za odpoved pogodbe o zaposlitvi v skladu s predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas brez ponudbe nove pogodbe o zaposlitvi (šesti odstavek 40. člena).

pri delu ipd.) (Destovnik, 2019).

Podporna zaposlitev je zaposlitev invalida na delovnem mestu v običajnem delovnem okolju s strokovno in tehnično podporo invalidu, delodajalcu in delovnemu okolju. Pomeni nudenje podpore invalidom in drugim ranljivim skupinam z namenom najprej omogočanja in nadalje ohranjanja zaposlitve na običajnem trgu dela (Destovnik, 2019). Invalidu se lahko zagotavlja pri uvajanju v delo, na delovnem mestu in pri vključevanju v delovno okolje strokovna podpora z informiranjem, svetovanjem in usposabljanjem, osebno asistenco, spremljanjem pri delu, razvojem osebnih metod dela in ocenjevanjem njegove delovne uspešnosti ter tehnična podpora s prilagoditvijo delovnega mesta in sredstev za delo (48. člen ZZRZI). Invalid sklene z delodajalcem pogodbo o zaposlitvi, v kateri se poleg obveznih sestavin v skladu s predpisi o delovnih razmerjih opredelita tudi način in obseg strokovne in tehnične podpore invalidu, delodajalcu in delovnemu okolju.

#### **4.1.2.2 Zaščitna zaposlitev**

Pri nekaterih invalidih se po zaključeni zaposlitveni rehabilitaciji ugotovi, da je njihova pričakovana storilnost izredno nizka in dosegajo le od 30 do 70 odstotkov pričakovanih rezultatov delovnega mesta, čeprav gre za opravljanje najmanj zahtevnih del. Običajno gre za osebe s težavami v duševnem zdravju ali osebe z motnjo v duševnem razvoju. Takšnim osebam se izda odločba, da so zaposljivi le v zaščitni zaposlitvi oziroma na zaščitenem delovnem mestu (Destovnik, 2019). Plača invalidov z odločbo o zaposljivosti v zaščitni zaposlitvi je omejena na minimalno plačo in jo v višini od 30 do 70 odstotkov, odvisno od delovnih rezultatov invalida, subvencionira SRIPS (Peterlin, 2015).

Zaščitna zaposlitev je zaposlitev invalida na delovnem mestu in v delovnem okolju, prilagojenem delovnim sposobnostim in potrebam invalida, ki ni zaposljiv na običajnem delovnem mestu. Zaščiteni delovni mesta zagotavljajo predvsem zaposlitveni centri,<sup>10</sup> lahko pa tudi invalidska podjetja, ki določijo zaščiteni delovni

---

<sup>10</sup> Zaposlitveni center je pravna oseba, ki se ustanovi zaradi zaposlovanja invalidov izključno na zaščitenih delovnih mestih in izpolnjuje kadrovske, organizacijske, tehnične in druge pogoje, ki jih predpiše minister, pristojen za invalidsko varstvo in ima izdelan poslovni načrt. Občine skrbijo za vzpodbujanje ustanavljanja in delovanja zaposlitvenih centrov na svojem območju. Invalidom, zaposlenim na zaščitenih delovnih mestih, zagotavlja zaposlitveni center delo na svojem sedežu, v svojih poslovnih enotah, na podlagi sklenjenih poslovnih pogodb, pa

mesta (42. člen ZZRZI).

### 4.1.2.3 Ugotovitev o nezaposljivosti

Pri nekaterih invalidih se med izvajanjem zaposlitvene rehabilitacije ugotovi, da invalid zaradi svojih zdravstvenih težav oziroma invalidnosti dosega tako nizke delovne rezultate, da ne zadoščajo za zaposlitev v običajnem delovnem okolju in niti v prilagojenih oblikah dela, kot je zaščiteno delovno mesto. V takem primeru izvajalec zaposlitvene rehabilitacije predlaga ZRSZ izdajo odločbe o nezaposljivosti. Odločba ZRSZ o nezaposljivosti pomeni, da invalid ni več prijavljen kot aktivni iskalec zaposlitve na ZRSZ (Peterlin, 2015).

## 4.2. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Pravice iz invalidskega zavarovanja so pogojene z obstojem oziroma nastankom invalidnosti zavarovanca in nekaterih drugih pogojev, določenih v zakonu. V invalidskem postopku se glede na definicijo invalidnosti ugotavlja delovna zmožnost po zaključenem zdravljenju, in sicer se ugotavlja preostala delovna zmožnost ali morebitna izguba delovne zmožnosti na podlagi takšnih sprememb v zdravstvenem stanju, ki jih ni mogoče odpraviti z zdravljenjem ali ukrepi medicinske rehabilitacije in ni mogoče več pričakovati izboljšanja. Nastanek invalidnosti ugotavlja invalidska komisija Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) (Žiher, 2015).

Status delovnega invalida imajo skladno s 65. členom ZPIZ-2 le zavarovanci, pri katerih je v skladu s tem zakonom ugotovljena invalidnost in so pridobili katero od pravic iz invalidskega zavarovanja. Iz navedenega izhaja, da vsi, ki sicer imajo priznano kategorijo invalidnosti, nimajo pa priznane nobene pravice iz invalidskega zavarovanja, niso delovni invalidi. Vzroki za nastanek invalidnosti so lahko poškodba pri delu, poklicna bolezen, bolezen ali poškodba zunaj dela (Žiher, 2015). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2I) iz leta 2021 je s spremembo 429. člena ZPIZ-2 ponovno omogočil pravico do invalidnine za telesno okvaro tudi tistim zavarovancem, katerih

---

občasno lahko tudi pri poslovnih partnerjih. Zaposlitveni center mora zagotavljati programe, ki vsem zaposlenim invalidom zagotavljajo stalno in neprekinjeno delo in vse pravice, ki izhajajo iz sklenjenega delovnega razmerja (43. člen ZZRZI).

invalidnost ne izhaja iz dela, torej je telesna okvara posledica poškodbe zunaj dela in bolezni.

### **4.3 Socialno vključevanje**

Invalidi, ki se ne morejo usposobiti za delo, imajo pravico do vključevanja v družbo na podlagi predpisov, ki urejajo njihov status. ZSVI ureja pravice in postopek pridobitve statusa invalida osebam s trajnimi prirojenimi ali pridobljenimi okvarami, ki se zaradi invalidnosti ne morejo socialno vključevati v skupnost brez nudenja storitev socialnega vključevanja in ne morejo samostojno opravljati večine ali vseh življenjskih potreb ter si zagotavljati sredstev za preživljanje, pravico do denarnih prejemkov in možnosti, ki jim jih zagotavlja država za njihovo enakovredno vključevanje v družbo. Status invalida po ZSVI pridobijo polnoletne osebe z zmernimi, težjimi ali težkimi motnjami v duševnem razvoju; z avtističnimi motnjami, ki imajo tako hudo obliko neprilagojenega vedenja, da jim onemogoča samostojno življenje in pridobivanje sredstev za preživljanje; gluhoslepi z najmanj 50-odstotno izgubo sluha po Fowlerju in prvo do vključno peto kategorijo slepote in slabovidnosti; zmerno do hudo možgansko poškodbo ali okvaro in najtežje gibalno ovirane osebe, ki se zaradi invalidnosti ne morejo same vključevati v družbo in si zagotavljati socialne varnosti.<sup>11</sup>

Invalid, ki je pridobil status invalida po ZSVI, ima pravico do nadomestila za invalidnost za pokrivanje osnovnih življenjskih stroškov, ki mu omogoča enakovredno življenje in prebivanje v skupnosti. Ne glede na premoženjsko stanje upravičenca do nadomestila je višina tega nadomestila enaka seštevku denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka po zakonu, ki ureja socialnovarstvene prejemke; ta velja za edino odraslo osebo v družini. O pravici do nadomestila odloči center za socialno delo. Če invalid sklene delovno razmerje, se mu nadomestilo izplačuje v višini razlike med prejeto plačo in zneskom neto minimalne plače. Ko invalidu delovno razmerje iz kakršnegakoli razloga preneha, ima znova pravico do nadomestila v polnem znesku. Invalid pridobi pravico do nadomestila, ko dopolni

---

<sup>11</sup> Pogoj za pridobitev statusa invalida po ZSVI je, da je invalidnost nastala pred polnoletnostjo ali – v primeru, da se oseba šola – najpozneje do dopolnjenega 26. leta starosti. Izjema so osebe z zmerno do hudo možgansko poškodbo ali okvaro, osebe z avtističnimi motnjami in gluhoslepe osebe, pri katerih invalidnost lahko nastane tudi pozneje, vendar pred prvo zaposlitvijo, oziroma če iz naslova zavarovanja ne pridobijo nobenih pravic. Poleg navedenih pogojev je pogoj za pridobitev statusa invalida po tem členu še, da je oseba državljan Slovenije ali tujec s stalnim prebivališčem ali dovoljenjem za prebivanje v Sloveniji (3. člen ZSVI).

18 let, osebe z avtističnimi motnjami, ki imajo tako hudo obliko neprilagojenega vedenja, da jim onemogoča samostojno življenje in pridobivanje sredstev za preživljanje, gluhoslepe osebe in osebe z zmerno do hudo možgansko poškodbo pa od prvega dne naslednjega meseca po pridobitvi statusa invalida po tem zakonu (5. člen ZSVI).

Invalid, ki zaradi invalidnosti potrebuje pomoč in postrežbo druge osebe za opravljanje osnovnih življenjskih potreb, ima poleg pravice do nadomestila pravico do dodatka za pomoč in postrežbo, če nima pravice do dodatka za isti namen po drugih predpisih. Višina dodatka za pomoč in postrežbo je odvisna od tega, koliko pomoči druge osebe invalid potrebuje. Izvedenski organ po zakonu, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, na zaprosilo pristojnega centra za socialno delo poda mnenje o potrebni pomoči druge osebe. Višina dodatka za pomoč in postrežbo se odmeri po zakonu, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje (6. člen ZSVI).

#### **4.4 Delo v varstveno delovnih centrih**

Osebe z invalidnostjo, ki se ne morejo vključiti na trg dela, lahko opravljajo dela v okviru socialno varstvenih storitev za odrasle. Formalno podlago za izvajanje teh v varstveno delovnih centrih (VDC) in centrih za usposabljanje, delo in varstvo (CUDV) določata Zakon o socialnem varstvu (ZSV) (»Zakon o socialnem varstvu« [ZSV], 2007) in Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev (»Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev«, 2010). Razvoj mreže storitev na tem področju je opredeljen v nacionalnem programu za področje socialnega varstva. ZSV v 52. členu določa, da VDC opravlja naloge vodenja in varstva ter organizira zaposlitev pod posebnimi pogoji za duševno in telesno prizadete odrasle osebe. Poleg teh storitev lahko VDC opravlja tudi institucionalno varstvo odraslih duševno in telesno prizadetih oseb po prvem odstavku 16. člena ZSV ter pomoč na domu družinam duševno in telesno prizadetih oseb. VDC lahko opravlja tudi posebne oblike priprav na zaposlitev. Storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji in institucionalnega varstva odraslih izvajajo tudi CUDV, ki so pretežno namenjeni usposabljanju in varstvu otrok (IRRSV, 2018).

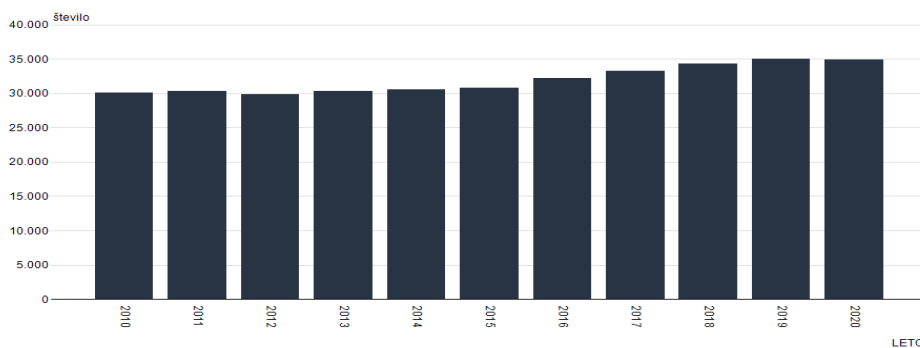


## 5 Socialni položaj oseb z invalidnostjo v Sloveniji

### 5.1 Zaposlene osebe

Osebe z invalidnostjo, ki lahko delajo na odprtem trgu dela, imajo načeloma enake možnosti, da njihovi prejemki presežejo prag revščine. V okviru redne zaposlitve so upravičeni vsaj do minimalne plače, v letu 2022 skladno z Zakonom o minimalni plači (ZMP) znaša 1.074,43 eura (»Zakon o minimalni plači«, 2010). V navedeni znesek se skladno z 2. členom ZMP ne všttevajo vsi dodatki, določeni z zakoni in drugimi predpisi ter s kolektivnimi pogodbami, del plače za delovno uspešnost in plačilo za poslovno uspešnost, dogovorjeno s kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi. Poleg tega v minimalno plačo tudi ni možno všttevati povračil stroškov, ki jih je delodajalec dolžan izplačati delavcu (povračilo stroškov za prehrano med delom, za prevoz na delo in z dela, stroškov na službenem potovanju), kot tudi ne drugih prejemkov iz delovnega razmerja (regres za letni dopust, odpravnine, jubilejne nagrade). Delovno aktivnih invalidov je bilo med 2010 in 2020 v povprečju nekaj več kot 30 tisoč in so delali v najrazličnejših dejavnostih (SURS, n. d.).

Delovno aktivni invalidi (brez kmetov) po: LETO. SLOVENIJA, Spol - SKUPAJ.

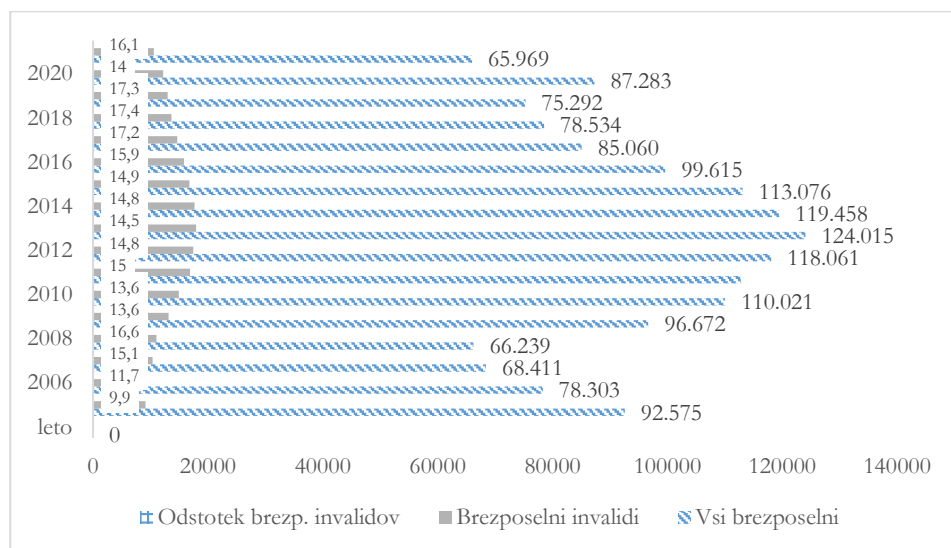


Vir: Statistični urad Republike Slovenije

**Slika 1: Delovno aktivni invalidi**  
Vir: Statistični urad Republike Slovenije

V letu 2021 je bilo v Sloveniji registriranih 155 invalidskih podjetij (MJU, 2022b), kar pomeni, da se je njihovo število povečalo (SURS, n. d.).

Po podatkih ZRSZ (ZRSZ, posredovane informacije, 6. 1. 2022) za obdobje med letoma 2005 in 2021 se je število brezposelnih oseb z invalidnostjo v Sloveniji gibalo med devet in dvanajst tisoč. Delež oseb z invalidnostjo v skupnem številu vseh brezposelnih se je v istem obdobju gibal med minimalno 9,9 odstotki leta 2005 in maksimalno 17,4 odstotki leta 2018. Maksimalnemu odstotku se je približal tudi v letu 2021, ko je znašal 16,1 odstotkov. Podrobno so podatki predstavljeni v spodnji tabeli. Stopnje brezposelnosti invalidov ZRSZ ne izračunava.



**Slika 2: Število brezposelnih oseb z invalidnostjo**

Vir: Zavod RS za zaposlovanje

Ena ključnih težav tako evropskega kot slovenskega trga dela je naraščanje dolgotrajne brezposelnosti. S krepitvijo gospodarske aktivnosti v prihodnjih letih lahko ponovno pričakujemo, da bo zmanjševanje števila dolgotrajno brezposelnih počasnejše kot upad skupne brezposelnosti, kar vodi v ponovno naraščanje deleža dolgotrajno brezposelnih oseb. Izpostavljenost dolgotrajni brezposelnosti je sodeč po podatkih ZRSZ različna, praviloma so v težjem položaju osebe z lastnostmi, zaradi katerih so manj konkurenčne, saj jim le-te otežujejo vstop na trg dela: med dolgotrajno brezposelnimi je bilo septembra 2021 8.911 invalidov (22,5 odstotkov). Poleg navedenega je potrebno omeniti starejše brezposelne, ki na trgu dela predstavljajo ranljivo skupino, v primerjavi z drugimi starostnimi skupinami brezposelnih imajo še dodatne ovire, saj so pri zaposlovanju zaznamovani s

starostjo, pogosto slabšo izobrazbo, manjšo fleksibilnostjo, zaradi večje prisotnosti zdravstvenih težav in invalidnosti (več kot četrtina starejših brezposelnih ima status invalidne osebe) pa se jim pripisuje tudi nižja produktivnost (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje [ZRSZ], n. d.).

## **5.2 Osebe z invalidnostjo, ki niso delazmožne**

Invalid, ki ima status invalida po ZSVI, ima pravico do nadomestila za invalidnost, ki je seštevek denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka Zakonu o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre) za edino odraslo osebo v družini (»Zakon o socialno varstvenih prejemkih«, 2010). Samska oseba, ki ima lastni mesečni dohodek, ki ni višji od neto 591,20 eurov, je upravičena do varstvenega dodatka in 591,20 eurov (Republika Slovenija, Euprava, n. d.). Na podlagi 8. člena ZSVarPre znaša osnovni znesek minimalnega dohodka 392,75 eura in se usklajuje po Zakonu o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (»Zakon o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji«, 2006). Nadomestilo za invalidnost znaša trenutno 591,20 eurov. Oseba ki je invalid po ZSVI, ki zaradi invalidnosti potrebuje pomoč in postrežbo druge osebe za opravljanje osnovnih življenjskih potreb, ima tudi pravico do dodatka za pomoč in postrežbo, ki se odmeri po ZPIZ-2. Zneski dodatka za pomoč in postrežbo od 1. 1. 2019 dalje: za najtežje ovirane upravičence 430,19 eurov, višji znaša 300,00 eurov, nižji pa 150,00 eurov (Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje [ZPIZ], n. d.).

Osebe, ki niso delazmožne in izpolnjujejo merila po ZSVI, pridobijo status invalida po tem zakonu. Država zagotavlja invalidom po ZSVI pravico do socialno varstvenih storitev (vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji ter institucionalno varstvo) po Zakonu o socialnem varstvu (ZSV, 2007). Pretežno gre za osebe, pri katerih je invalidnost nastala v otroštvu. Veliko takšnih oseb je vključenih v VDC-je in CUDV-je, v katerih se izvajajo vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji ter institucionalno varstvo (24 ur in 16 ur) za odrasle (IRRSV, 2018).

Sodeč po raziskavi Inštituta Republike Slovenije za socialno varstvo (IRRSV) je bilo v letu 2017 v VDC/CUDV vključenih 3.984 odraslih uporabnikov. Med njimi je bilo več moških kot žensk. Povprečna starost je bila dobrih 41 let. Največ uporabnikov (3.482 oz. 87,4 odstotkov) je bilo vključenih (vsaj) v storitev vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji (bodisi so prejeli zgolj to storitev ali pa v kombinaciji s katero drugo). Število oseb, vključenih v to storitev, se je v obdobju od leta 2012 do 2017 konstantno zviševalo (narastlo je za dobrih 12 odstotkov). V šestnajsturno institucionalno varstvo je bilo vključenih 1.124 oseb (v letu 2016 1.045). V obdobju 2012 – 2017 je število vključenih v to storitev naraslo za dobrih 21 odstotkov, medtem, ko je število oseb v 24-urnem institucionalnem varstvu v obdobju 2012 – 2014 naraščalo, v letu 2015 upadlo, v letu 2016 pa spet rahlo narastlo in v letu 2017 ponovno upadlo. 92,1 odstotkov uporabnikov VDC/CUDV je imelo motnjo v duševnem razvoju, med njimi največ zmerno motnjo (IRRSV, 2018).

V VDC-jih se postopoma uveljavlja zaposlitev pod posebnimi pogoji (integrirana zaposlitev), ki skladno z 10. členom Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev obsega take oblike dela, ki omogočajo upravičencem ohranjanje pridobljenih znanj ter razvoj novih sposobnosti. Zajema tudi zagotavljanje pogojev za varno delo, prilagajanje strojev in delovnih pripomočkov zmogljivostim upravičencev, uvajanje v delo, razvijanje delovnih sposobnosti in spretnosti, spremljanje delovnega procesa, nabavo sredstev in pripomočkov, prevoze materiala za delo ter prodajo izdelkov. Pridobljena sredstva od prodaje izdelkov so namenjena za nagrade upravičencev in za višjo kvaliteto dela in bivanja. Takšna zaposlitev se izvaja v VDC ali v drugi organizirani obliki. Storitve je mogoče izvajati izven prostorov VDC, pri čemer mora VDC za enega ali več upravičencev hkrati zagotoviti spremljevalca na podlagi kadrovskega normativov s področja socialne oskrbe in pripraviti načrt podpore zanj tako, da bodo zagotovljeni pogoji za njegovo varno delo (Kosmač, 2021). Pri tem pa je potrebno opozoriti, da so glede na omenjeni pravilnik do storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji upravičene odrasle osebe z motnjami v duševnem razvoju ter osebe z več motnjami, do institucionalnega varstva v okviru VDC in CUDV pa odrasle osebe, ki so upravičene tudi do storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji, razen oseb z lažjo motnjo v duševnem razvoju (IRRSV, 2018).

### **5.3 Prejemki iz naslova invalidske upokojitve**

ZPIZ-2 je bil v zadnjem letu večkrat spremenjen tudi v delu, ki zadeva invalidske pokojnine. Po sprejemu ZPIZ-2I, ki je 1. 5. 2021 zagotovil znesek invalidske pokojnine v višini 388,54 eurov prejemnikom invalidske pokojnine, ki niso bili več kot polovico zavarovanja, zavarovani za širši obseg pravic. Prejemnikov invalidske pokojnine, ki so upravičeni do najnižje pokojnine 279,56 eurov je približno 780, uživalcev invalidskih pokojnin z manj kot 388,54 eurov pa je skupaj približno 1040 (M. Papež, intervju, 6. 1. 2022).

## **6 Sklepna misel**

Na načelni ravni je osebam z invalidnostjo v Sloveniji omogočeno prejemati prejemke, ki jih uvrščajo nad prag tveganja revščine. Če so redno zaposleni za polni delovni čas, prejemajo vsaj minimalno plačo. Vendar podatka o stopnji brezposelnosti med osebami z invalidnostjo, torej podatka, kolikšen odstotek teh oseb, ki bi se lahko zaposlile, je dejansko zaposlenih, ni mogoče pridobiti. Zato tudi praktično ni mogoče ugotavljati, koliko delovno sposobnih oseb z invalidnostjo ne prejema plače in je odvisnih od drugih prejemkov, zlasti denarne socialne pomoči, ki ne omogoča življenja nad pragom revščine.

Tudi osebe, ki imajo status invalida po ZSVI, so praviloma upravičene do prejemkov, zaradi katerih so umeščene nad pragom tveganja revščine ali pa tik pod njim. Če prejemajo nižji dodatek za pomoč in postrežbo, so njihovi prejemki tik nad pragom tveganja revščine, če pa imajo nižji dodatek, so pod tem pragom. Po podatkih Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti prejema po ZSVI nadomestilo za invalidnost, 5.968 upravičencev, razliko nadomestila za invalidnost prejema 1.303 upravičencev, razliko do minimalne plače prejema en upravičenec, dodatek za pomoč in postrežbo v višini 150,00 eurov prejema 2.763 upravičencev, dodatek za pomoč in postrežbo v višini 300,00 eurov pa 1.866 upravičencev (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, posredovane informacije, 24. 1. 2022).

Kot pogodbenica MKPI je Slovenija dolžna na podlagi 28. člena priznati osebam z invalidnostjo in njihovim družinam pravico do ustrezne življenjske ravni in pravico do socialnega varstva in uživanja te pravice brez diskriminacije zaradi invalidnosti ter sprejeti ustrezne ukrepe za varovanje in spodbujanje uresničevanja te pravice, vključno z ukrepi, s katerimi zagotavljajo osebam z invalidnostjo med drugim dostop do državne pomoči za stroške, povezane z invalidnostjo, vključno z ustreznim usposabljanjem, svetovanjem, finančno pomočjo in nadomestno oskrbo. Odbor za pravice oseb z invalidnostjo (v nadaljevanju: Odbor), ki spremlja, kako države izvajajo MKPI, je v sklepnih ugotovitvah o poročilu, ki ga je predložila Slovenija pozval, naj država zagotovi učinkovitost in uspešnost programov socialnega varstva in zmanjšanja revščine za osebe z invalidnostjo, zlasti za osebe s psihosocialnimi in/ali intelektualnimi invalidnostmi; znova vzpostavi vse podporne ukrepe za vse osebe z invalidnostjo, ki so bili okrnjeni zaradi varčevalnih politik, ter prepreči vsako morebitno stisko oseb z invalidnostjo, ko se zmanjša njihov dohodek zaradi varčevalnih ukrepov; zagotovi dostopnost do javnih stanovanj za osebe z invalidnostjo, širi informacije o razpoložljivih in cenovno dostopnih stanovanjih v dostopnih oblikah ter se poveže z zasebnim sektorjem, da bi se pospešil razvoj dostopnih stanovanjskih enot; izvaja pozitivne ukrepe pri obdavčitvi pokojninskega in invalidskega zavarovanja za osebe z invalidnostjo v primeru revščine; osebam z invalidnostjo prizna pravico do polne invalidske pokojnine in polnega invalidskega zavarovanja z ustreznimi pravnimi in upravnimi mehanizmi; zagotovi dostojen in vključujoč sistem socialnega varstva za starejše osebe z invalidnostjo (Zagovornik načela enakosti, 2018).

Slovenija je skladno s 27. členom MKPI dolžna priznavati osebam z invalidnostjo pravico do dela enako kot drugim, to vključuje pravico do možnosti za preživljanje s svobodno izbranim ali sprejetim delom na trgu dela in v delovnem okolju, ki je odprto, vključujoče in dostopno osebam z invalidnostjo. Odbor je leta 2018 izrazil zaskrbljenost zaradi vztrajanja pri zaščitnih zaposlitvah, ki spodbujajo dobrodelno delovanje in ohranjajo segregacijo oseb z invalidnostjo na trgu dela – zlasti oseb z intelektualnimi invalidnostmi – s tem, da jih opredelijo kot »nezaposljive«; izpostavljenosti oseb z invalidnostjo tveganju, da bodo ostale brez dohodka, če se bodo samozaposlile; pomanjkljivega izvajanja kvotnega sistema zaposlovanja in

razumne prilagoditve delovnega mesta ter zaradi asimetričnih zahtev po kvotah v javnem in zasebnem sektorju dela (Zagovornik načela enakosti, 2019).<sup>12</sup>

Da bi sploh lahko obravnavali socialni položaj oseb z invalidnostjo v Sloveniji, bi bilo potrebno urediti sistem zbiranja statističnih podatkov v zvezi s temi osebami. To obveznost ima Slovenija skladno z 31. členom MKPI, ki ji nalaga, da zbira ustrezne podatke, vključno s statističnimi in raziskovalnimi, kar bi omogočilo oblikovanje in uresničevanje usmeritev za izvajanje te konvencije. Tako zbrani podatki bi morali biti primerno razvrščeni in se uporabljati kot pomoč pri presoji izpolnjevanja obveznosti Slovenije iz MKPI in za ugotavljanje in odpravljanje ovir, s katerimi se osebe z invalidnostjo srečujejo pri uresničevanju svojih pravic. Odbor je v sklepnem poročilu o Sloveniji iz leta 2018 (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2018) izrazil zaskrbljenost zaradi pomanjkanja sistemskih in razčlenjenih podatkov o osebah z invalidnostmi in njihovih socialnih razmerah, vključno z ovirami, ki so jih deležni v družbi. Sloveniji je priporočil, da razvije sistematične postopke zbiranja podatkov in poročanja prek informacijskega sistema državne komisije in predstavniških organizacij oseb z invalidnostmi o invalidnosti, in zbira, analizira in širi razčlenjene podatke o svojih prebivalcih z invalidnostmi, vključno s podatki, razčlenjenimi po spolu, starosti, etnični pripadnosti, vrsti oviranosti, družbenoekonomskem položaju, zaposlitvi in prebivališču, ter podatke o ovirah, ki so jih osebe z invalidnostmi deležne v družbi, in njihovi stopnji revščine (Zagovornik načela enakosti, 2019).

Vsekakor ostaja zagotavljanje ustrezne življenjske ravni oseb z invalidnostjo eden ključnih izzivov v prihodnje, zlasti če upoštevamo nove izzive, pred katere so postavljeni Slovenija, EU in ves svet. Po ugotovitvah Evropske komisije se lahko osebe z invalidnostjo soočajo z večjim tveganjem revščine, nižjo stopnjo izobrazbe, preprekami, ki ovirajo njihovo polno udeležbo v družbi, ter pomanjkanjem neodvisnosti in samostojnosti, ki lahko ogrozijo njihovo dostojanstvo in temeljne pravice. Pandemija covid-19 je te neenakosti še zaostрила (European Commission, 2020).

---

<sup>12</sup> Zato je priporočil Sloveniji, da sprejme ukrepe, namenjene spodbujanju vključujočega, odprtega in dostopnega trga dela za osebe z invalidnostjo v vseh sektorjih; oblikuje posebne spodbude za delodajalce in zagotovi razumno prilagoditev za osebe z invalidnostjo, zlasti za osebe z intelektualnimi invalidnostmi, da bi se omogočila njihova vključitev na odprti trg dela; omogoči zagotovitev vseh dohodkov samozaposlenim osebam z invalidnostmi, vključno z invalidskimi pokojninami in zagotovi enake zahteve za kvote zaposlovanja v javni upravi, informacijskih službah in drugih delovnih sektorjih ter spremlja njihovo izvajanje. Priporočil je tudi, naj se zbirajo podatki o izpolnjevanju kvotnega sistema in zagotovi ustrezno kaznovanje, če kvote niso izpolnjene.

**Pravni viri**

- Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (16. 4. 2018). Concluding observations on the initial report of Slovenia Adopted by the Committee at its nineteenth session (14 February–9 March 2018), United Nations, CRPD/C/SVN/CO/1. Pridobljeno na <https://digitallibrary.un.org/record/1483329>.
- Council of Europe (n. d.). Poverty. Pridobljeno na <https://www.coe.int/en/web/compass/poverty#2>.
- European Commission, (20. 11. 2020). Commission Staff Working Document Evaluation of the European Disability Strategy 2010-2020. Pridobljeno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/183b661c-2b17-11eb-9d7e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>.
- Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo. (2018). Spremljanje izvajanja storitev za odrasle v varstveno delovnih centrih in centrih za usposabljanje, delo in varstvo, Poročilo o izvajanju storitev v letu 2017. Pridobljeno na [https://www.irssv.si/upload2/VCD\\_CUDV\\_koncno-porocilo\\_IRSSV.pdf](https://www.irssv.si/upload2/VCD_CUDV_koncno-porocilo_IRSSV.pdf).
- Ministrstvo za javno upravo. (21. 1. 2022b). Register invalidskih podjetij. Pridobljeno na [https://podatki.gov.si/dataset/register-invalidskih-podjetij?resource\\_id=62899f25-a19a-473c-ab3f-f40c60abb833](https://podatki.gov.si/dataset/register-invalidskih-podjetij?resource_id=62899f25-a19a-473c-ab3f-f40c60abb833)
- Ministrstvo za javno upravo. (6. 1. 2022a). Odprti podatki Slovenije. Prag tveganja revščine, Slovenija, letno. Pridobljeno na [https://podatki.gov.si/dataset/surs0867106s?resource\\_id=899d1357-330e-4039-afa3-0fe3da263843](https://podatki.gov.si/dataset/surs0867106s?resource_id=899d1357-330e-4039-afa3-0fe3da263843)
- Odredba o usklajeni višini minimalnega dohodka od januarja 2019. (2019). Uradni list RS, (št. 5/19).
- Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev. (2010, 2011, 2013, 2015, 2019, 2021). Uradni list RS, (45/10, 28/11, 104/11, 111/13, 102/15, 76/17, 54/19, 81/19, 203/21).
- Republika Slovenija Euprava (n.d.). Socialne pomoči. Varstveni dodatek. Pridobljeno na <https://e-uprava.gov.si/podrocja/sociala-zdravje-smrt/socialne-pomoci/varstveni-dodatek.html>.
- Statistični urad Republike Slovenije (19. 9. 2020). Konec leta 2019 v Sloveniji 145 invalidskih podjetij, v njih zaposlenih 5.927 invalidov. Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9056>.
- Statistični urad Republike Slovenije. (1. 12. 2014). Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/4916>.
- Statistični urad Republike Slovenije. (13. 10. 2021a). Mednarodni dan boja proti revščini. Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9906>.
- Statistični urad Republike Slovenije. (17. 6. 2021b). Stopnja tveganja revščine in stopnja tveganja socialne izključenosti v 2020 višji kot v 2019. Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9624>.
- Statistični urad Republike Slovenije. (n. d.). Delovno aktivni invalidi (brez kmetov) po dejavnostih (SKD 2008) in spolu, Slovenija, letno. Pridobljeno na <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0765501S.px/table/tableViewLayout2/>.
- Statistični urad Republike Slovenije. (n. d.). Dohodek, revščina in socialna izključenost. Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/Field/Index/10/39>.
- Statistični urad Republike Slovenije. (n. d.). Stopnja tveganja revščine in stopnja tveganja socialne izključenosti v 2020 višji kot v 2019: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9624>.



- Univerzitetni rehabilitacijski Inštitut Republike Slovenije – Soča. (2012). Standardi storitev zaposlitvene rehabilitacije. Pridobljeno na [http://www.ir-rs.si/f/docs/Razvojni\\_center\\_za\\_zaposlitveno\\_rehabilitacijo/Standardi\\_storitev\\_ZR-dopolnjena\\_izdajaj?irrs\\_admin=v18v2dbfi42jotsqos2gf2uca6](http://www.ir-rs.si/f/docs/Razvojni_center_za_zaposlitveno_rehabilitacijo/Standardi_storitev_ZR-dopolnjena_izdajaj?irrs_admin=v18v2dbfi42jotsqos2gf2uca6).
- World Health Organisation. (14. 12. 2011). Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health. Pridobljeno na <https://www.who.int/classifications/icf/icfbeginnersguide.pdf?ua=1>.
- World Health Organization (n. d.). World Report on Disability. Pridobljeno na [https://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/en](https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en).
- Zagovornik načela enakosti (2019). Letno poročilo za leto 2018. Pridobljeno na <https://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2019/10/Redno-letno-poro%C4%8Dilo-2018.pdf>.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). (2013, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020, 2021). (Uradni list RS, (21/13, 78/13., 47/15, 33/16, 52/16, 15/17, 22/19, 81/19, 203/20, 119/21, 202/21, 15/22).
- Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI). (2010), 2014, 2017). *Uradni list RS*, (94/10, 50/14, 32/17).
- Zakon o osebni asistenci (ZOA). (2017, 2018, 2021). *Uradni list RS*, (10/17, 31/18, 172/21).
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). (2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2019, 2020, 2021, 2022). *Uradni list RS*, (96/12, 39/13, 99/13, 101/13, 44/14, 85/14, 95/14, 90/15, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19, 75/19, 139/20, 189/20, 51/21, 121/21, 162/21, 196/21, 10/22).
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI). (2008). *Uradni list RS – Mednarodne pogodbe*, (10/08).
- Zakon o socialnem varstvu (ZSV). (2007, 2010, 2012, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). *Uradni list RS*, (3/07, 23/07, 41/07, 61/10, 62/10, 57/12, 39/16, 52/16, 15/17, 29/17, 54/17, 21/18, 31/18, 28/19, 189/20, 196/21).
- Zakon o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI). (2018, 2018, 2021). (*Uradni list RS*, (30/18, 196/21, 206/21).
- Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre). (2010, 2011, 2013, 2015, 2016, 2018, 2021). *Uradni list RS*, (61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18, 196/21).
- Zakon o urejanju trga dela (ZUTD). (2010, 2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2019, 2020, 2021). *Uradni list RS*, (80/10, 40/12, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14, 47/15, 55/17, 75/19, 11/20, 189/20, 54/21, 172/21).
- Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI). (2007, 2011, 2012, 2014, 2021). *Uradni list RS*, (16/07besedilo, 87/11, 96/12, 98/14, 18/21).
- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. (n. d.). Redna uskladitev pokojnin in drugih prejemkov od 1. 1. 2021. Pridobljeno na <https://www.zpiz.si/cms/content2019/redna-uskladitev-pokojnin-in-drugih-prejemkov-od-1>.
- Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije. (november 2021). Strokovna izhodišča za leto 2022. Pridobljeno na [https://www.ess.gov.si/\\_files/14798/strokovna\\_izhodišca\\_2022.pdf](https://www.ess.gov.si/_files/14798/strokovna_izhodišca_2022.pdf).

## Literatura

- Broderick, A., Ferri, D. (2019). *International and European Disability Law and Policy: Text, Cases and Materials*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Destovnik, K. (ur.). (2019). *Spodbujajmo zaposlovanje invalidov*. Ljubljana: Združenje izvajalcev zaposlitvene rehabilitacije v Republiki Sloveniji.
- Groce, N. E. (2011). *Disability and the Millennium Development Goals, A review of the MDG process and strategies for inclusion of disability issues in Millennium Development Goal Efforts*. Pridobljeno na [http://www.un.org/disabilities/documents/review\\_of\\_disability\\_and\\_the\\_mdgs.pdf](http://www.un.org/disabilities/documents/review_of_disability_and_the_mdgs.pdf).
- Harley, D. A. (2021). Intersection of Poverty and Disability. V Harley, D. A. in Flaherty, C. (eds.), *Disability Studies for Human Services, An Interdisciplinary and Intersectionality Approach*. Springer Publishing Company, LLC.
- Kosmač, K. (2021). *Zaposlovanje oseb s zmernimi motnjami v duševnem razvoju znotraj varstveno delovnih centrov v Sloveniji*. Magistrsko delo. Ljubljana: Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Murgel, J. (2020). *Varstvo pravic oseb z invalidnostjo v mednarodnem in slovenskem pravu s pregledom sodne prakse*. Ljubljana: Lexpera GV Založba.
- Peterlin, D. (2015). Zaposlovanje in delo. V *Vodnik po pravicah invalidov* (str. 35-44). Ministrstvo za delo, družino, socialno varstvo in enake možnosti.
- Rohwerder, B. (2015). *Disability inclusion. Topic guide*. Birmingham: University of Birmingham. Pridobljeno na <https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2015/11/DisabilityInclusion.pdf>.
- Sethi, D., Towner E., Vincenten, J., Segui-Gomez, M., Racioppi, F. (2009). *European Report on Child Injury Prevention*. Copenhagen: World Health Organization. Pridobljeno na [www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/83757/E92049.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/83757/E92049.pdf).
- Trani, J. F. Loeb, M. (2012). Poverty and disability: a vicious circle? Evidence from Afghanistan and Zambia. *Journal of International Development*, 24(S1), S19–S52. doi: 10.1002/jid.1709.
- Žiher, M. (2015). Pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V: *Vodnik po pravicah invalidov* (str. 45–58). Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.



4. poglavje  
**OZAVEŠČANJE  
O REVŠČINI V  
SLOVENIJI**



# ETNIČNO-JEZIKOVNA PODSTAT REVŠČINE

ALBINA NEČAK LÜK

Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za primerjalno in splošno jezikoslovje, Ljubljana, Slovenija  
albina.necak@guest.arnes.si

**Sinopsis** Izsledki mnogih raziskav so pokazali, da jezik in etnična pripadnost igrata pomembno vlogo v procesih socialnega razslojevanja in potencialne izpostavljenosti revščini. Pripadniki manjšin so à priori v kočljivem položaju, saj morajo za uspešno tekmovanje na trgu dela poleg prvega, maternega jezika obvladati še drugi jezik, jezik tržišča. Socialnemu izključevanju so posebej izpostavljene migrantske skupnosti in Romi. Da se stanje ne izboljšuje, je mogoče zaznati tudi skozi govornico in poudarke nacionalnih in mednarodnih (OZN in EU) programskih dokumentov. Do nedavnega so namreč pozivali predvsem k preprečevanju socialnega izključevanja, danes pa se v ospredju pojavlja klic po odpravljanju revščine. Prispevek želi osvetlitvi večslojni učinek jezikovnega primanjkljaja in kulturne prikrajšanosti kot dejavnikov, ki pospešujeta socialno izključenost in s tem tudi revščino na etnični osnovi in opozoriti na prepleteno shemo dejavnikov, ki ovirajo izhod iz izključevalne situacije. Oriše nevralgicne točke položaja Romov v Sloveniji in izpostavi etnično-jezikovne razloge, ki zavirajo proces socialnega vključevanja Romov v ožje in širše okolje in povzročajo tudi njihovo vztrajanje v revščini.

**Ključne besede:**

sociolingvistika,  
jezik,  
identiteta,  
Romi,  
socialno  
iz/vključevanje,  
revščina

# THE ETHNOLINGUISTIC RUDIMENTS OF POVERTY

ALBINA NEČAK LÜK

University of Ljubljana, Faculty of Arts, Department of Comparative and General  
Linguistics, Ljubljana, Slovenia  
albina.necak@guest.arnes.si

**Abstract** Many studies have shown that language and ethnicity play an important role in processes of social stratification and potential exposure to poverty. Minorities are à priori at disadvantage because to compete successfully in the labour market they need to know a second language in addition to their mother tongue. Migrant communities and Roma are particularly vulnerable to social exclusion. National and international (UNO and EU) programme documents testify to the deteriorating situation. While recently the call was primarily on prevention of social exclusion, today the need to eradicate poverty is underlined. The paper aims to shed some light on the multi-layered effect of language deficit and cultural deprivation as factors that foster social exclusion and poverty, and to draw attention to the inter-wined pattern of factors that impede the inclusion efforts. It outlines the neuralgic points of the situation of the Roma population in Slovenia together with reasons that cause their persistence in poverty.

**Keywords:**  
sociolinguistics,  
language,  
identity,  
Roma social  
ex/inclusion,  
poverty

## 1 Uvod

»Jezik je pomemben v vsaki razpravi o odpravljanju revščine, ker določa, kdo ima dostop do izobraževalnih, političnih in ekonomskih virov.« (Sabiri 2010, 1). Isti avtor hkrati opozarja na nevarnost na videz najbolj enostavne razrešitve dileme o jezikovni izbiri, ki naj bi pripomogla tudi k zmanjševanju z jezikom povezane revščine. Kot praktično, pragmatično in finančno manj obremenjujoče se namreč marsikomu zdi sprejeti jezik širšega komunikacijskega dometa – na globalni ravni je to angleščina – tudi za sporazumevanje na nacionalni in lokalni ravni. Vendar bi takšna rešitev ogrožala »prihodnost naših kultur, ki bi s sprejetjem angleščine kot prevladujočega mednarodnega jezika podlegle merilom bogatih, prevladujočih kultur« (Sabiri 2010, 1).

Jezik in kultura namreč nista stvar proste izbire, temveč sta sestavni del okoliščin, v katere se človek rodi in v katerih raste, ustvarja svoj miselni in čustveni svet, oblikuje svojo identiteto.

Trditev, da je jezik eden od dejavnikov, ki odražajo in označujejo moč in prestiž narodov in držav na statusni lestvici, ne vzbuja nobenega dvoma. Iz ekonomskega potenciala in moči izvira moč naroda oz. države, ki se prenaša v jezik, mu daje moč in dviga njegov prestiž. Že kratek pogled na jezikovno sliko sveta to podmeno potrjuje. Npr. angleščina, francoščina, nemščina in jeziki drugih nekdanjih kolonialnih sil so se širili s pridobivanjem novih ozemelj in tamkajšnjih dobrin. Z gospodarskim napredkom domačih držav so ti jeziki pridobivali moč in prestiž ter ob robu razvoja, v socialni izključenosti puščali tiste, ki se jih niso naučili v zadostni meri. Tudi danes določeni jeziki uživajo nadrejen status bodisi na državni bodisi na širši regionalni, pa tudi svetovni sceni. Govorci teh jezikov imajo prednost in privilegij, da lahko vsa zasebna in javna opravila izvajajo v svojem prvem, maternem jeziku, znanja kakšnega drugega, tujega jezika/ov pa v bistvu ne potrebujejo, (seveda pa ima to znanje dodano vrednost). Že bežen pogled na distribucijo znanja tujih jezikov med pripadniki različnih narodov, najbolj očitno se to kaže pri angleški materinščini, to dejstvo potrjuje (European Day of Languages, 2013).

Za pripadnike drugojezičnih skupnosti takšna, vseobsegajoča raba lastnega, prvega jezika ni samoumevna. Obkroženi z drugim, večinskim jezikom, so se, ob prizadevanju za socialno vključenost, prisiljeni boriti tudi za ustrezno jezikovno opremljenost in se prilagajati potrebam jezikovnega tržišča. V tem boju je zmaga

mnogokrat dosežena na račun opuščanja njihove materinščine in s tem jezikovne, z etnično tesno povezane, identitete.

Socialno izključevanje skupaj z revščino zadeva položaj različnih družbenih skupin. Na časovni in prostorski premici so med razlogi za socialno izključevanje najpogosteje v ospredju starost, spol, fizična ali mentalna nezmožnost, rasa, vera in etnična pripadnost. Čeprav je marsikdo lahko potencialno ogrožen kot posameznik, določene skupinske značilnosti povečujejo izpostavljenost socialnemu izključevanju in s tem tudi potencialni revščini. Med njimi so v ospredju prav pripadnostne/identitetne značilnosti, bodisi dejanske ali pripisane. Iz identitetnih in identifikacijskih razlogov so namreč socialnemu izključevanju bolj izpostavljene skupine ljudi, ki vztrajajo pri svojem skupinskem poreklu ter pripadnosti in si kot skupnost delijo prepričanja in vrednote bodisi na osnovi skupnega etničnega porekla ali verske pripadnosti.

V slovenskem prostoru je na to očitno, tesno vez med gospodarstvom, etnično pripadnostjo in jezikom že v prvih desetletjih 20. Stol. opozoril politik in gospodarstvenik Gosar: »Ogromen del naroda, čigar jezik se zapostavlja in v javnosti ne priznava, je tako priklenjen na najnižjo stopnjo socialnega življenja, na drugi strani pa se odpira članom vladajočega naroda prosta pot do vseh boljših mest v zasebnem in javnem življenju. Od najvišjega mesta v javni službi pa do najnavadnejšega predelavca v zasebnem podjetju, vse jim je na razpolago, treba jim je za to le potrebnega strokovnega znanja, dočim je članu neenakopravnega naroda pri najboljši strokovni usposobljenosti, brez znanja tujega (večinskega, op. ANL) jezika, nemogoče doseči tudi le najnižje izmed boljših mest.« (Gosar, 1985, str.116). Od njegovih časov so se študije in raziskave različnih vidikov povezanosti in sovisnosti med gospodarskimi in etnično-jezikovnimi kategorijami zgostile tako na svetovni (Erreygers in Jacobs 2005; Grin, 1996 in 2012; Agirdag, 2014; Nelde 1999) kot na slovenski raziskovalni sceni (Nečak Lük, 1993; Novak Lukanovič, 2011).

## 2 Socialno izključevanje

Za pripravo strategij socialnega vključevanja (social inclusion) manjšinskih skupnosti različne provenience (ponekod se še vedno uporablja izraz integracija), ki naj bi jim omogočile enakovredno družbeno participacijo, je nujno celovito razumevanje procesov socialnega izključevanja in oblik revščine. Za potrebe tega prispevka navajam nekaj klasičnih definicij konceptov oz. pojmov, ki opredeljujejo socialno



izključevanje. Ob tem velja poudariti, da je segmentiranje prebivalstva glede na različne življenjske stadije povsem operacionalnega/raziskovalnega značaja. Kakor v večinski populaciji, namreč tudi pri manjšinah, socialno izključevanje in revščina lahko prizadeneta vse segmente prebivalstva, otroke, delovne odrasle in starejše ljudi, hkrati pa tako kot pri večinski etniji tudi pri manjšinskem prebivalstvu revščina ni obči pojav, temveč so določeni sloji prizadeti bolj, drugi pa manj ali sploh ne. Razlike se pojavljajo tudi med samimi manjšinami; med najbolj ogroženimi so tako imenovane nove manjšine, predvsem različne priseljenske skupnosti ter skupnosti brez stalne naselitve, medtem ko t.i. klasične ali tradicionalne manjšine, predvsem glede revščine, v večji meri sledijo razporeditvi pojava v okviru večinske skupnosti (glede slednjih bi morda veljalo preveriti hipotezo, da so njihovi pripadniki, vsaj v Sloveniji, kjer jim je z dvostranskimi sporazumi z državo matičnega naroda med drugim zagotovljena tudi materialna podpora<sup>1</sup> z obeh strani, morebiti celo manj izpostavljeni revščini kot pripadniki večinske skupnosti v določeni regiji).

Čprav je v ospredju razmišljanja o socialnem izključevanju premislek o revščini, obeh pojavov ni mogoče enačiti. Socialno izključevanje je nadpomenka, je večrazsežnostni pojav, ki ni omejen samo na materialno prikrajšanost. Revščina je pomemben sestavni del izključevanja, vendar jo večina avtorjev dojema kot eno od sestavin v kompleksnem pojavu in procesu socialnega izključevanja. Poleg pomanjkanja ali onemogočenega pristopa do materialnih sredstev, socialno izključevanje zajema tudi »odsotnost pravic, onemogočen dostop do služb in dobrin, pa tudi nezmožnost sodelovanja (participacije) v običajnih razmerjih in dejavnostih, ki so dostopne večini ljudi v družbi, bodisi na ekonomskem, družbenem, kulturnem ali političnem področju. Socialno izključevanje prizadene oboje, kvaliteto življenje posameznikov kakor tudi pravičnost in povezanost družbe kot celote«. (Levitas et al., 2007, str. 9)

Socialno izključevanje, kot ga običajno razumejo strokovnjaki, torej obsega mnogostransko zapostavljanje prikrajšanih skupin. Merimo ga lahko glede na težo posledic za posameznika in skupino. Na tej podlagi strokovnjaki govorijo tudi o *globinskem izključevanju* (*severe or deep exclusion*). Izraz je kot raziskovalni koncept postavil David Miliband, (2006, str. 3), ki je ob večdimenzionalni naravi socialnega izključevanja opozoril na različne oblike njegovega pojavljanja. Po njegovem se

---

<sup>1</sup> Pomurske novice so npr. objavile zapis: Finančno pomoč iz Madžarske bodo nekateri kmetje in podjetniki prejeli že letos. Zavod za regionalni razvoj madžarske narodnosti bo tokrat drugič razdelil finančno pomoč madžarske države in to na območju, kjer živi manjšina (Pomurske novice, 14.12.2017)

socialno izključevanje pojavlja v *široki, globinski in koncentrirani* obliki (wide, deep, concentrated form), ki jih ne smemo zamenjevati. *Široko izključevanje* se nanaša na tiste, ki so izključeni glede na en sam kazalec, *globinsko izključevanje* doživljajo oni, ki so izključeni glede na več kazalcev, *koncentrirano izključevanje* pa se nanaša na nakopičene probleme v posameznih geografskih področjih.

## 2.1 Dve vrsti revščine.

Tudi revščino je mogoče opazovati glede na več razsežnosti: *ekonomska revščina* obsega odsotnost prihodka, odsotnost možnosti dostopa do dobrega zdravstva, do izobraževanja, do nastanitve in do kvalitetnega lokalnega okolja. Stroka je razvila več teorij revščine, ki na podlagi različnih ideologij identificirajo vzroke za njen razvoj (npr. Dragoš, 2013). Podrobnejša analiza pojava presega okvirje tega prispevka, ki želi v prvi vrsti opozoriti na jezikovno in etnično razsežnost revščine.

Poleg materialnih vidikov revščine, kakor je definirana zgoraj, pa je treba opozoriti tudi na *neekonomsko revščino*. Koncept *neekonomska revščina* se nanaša na prikrajšanost v nematerialnih dobrinah, kar vodi do nizke stopnje samozavesti, izgube identitete, omejenih možnosti udeležbe v javnem življenju, oviranega dostop do informacij in izobraževanja. V določeni družbi v večji meri prizadene predvsem pripadnike drugorodnih skupin, ki se kulturno in jezikovno razlikujejo od večinskega prebivalstva. Ekonomska in neekonomska revščina sta običajno tesno povezani in medsebojno prepleteni, tako da tvorita začaran krog, in prehajata iz generacije v generacijo.

Neekonomska revščina in posledična socialna iz/vključenost sta tesno povezani z jezikovnim in kulturnim kapitalom. Med pogoji in okoliščinami, ki določajo uspešnost socialnega vključevanja, igrajo jezikovni in kulturni dejavniki pomembno vlogo. S simbolno vlogo in močjo jezika je tesno povezan jezikovni kapital. Posameznik namreč v procesu primarne socializacije pridobi različne kapitale, vključujoč tudi določen kulturni in jezikovni kapital; to so različne ravni znanja različnih jezikov (vključno s pismenostjo) in zvrsti, ki jih premore domače in širše okolje, pa tudi vse imetje oz. potencial, ki presega potrebe za golo preživetje in človeku nudi duhovno izpolnitev, različni umetniški predmeti, knjige, gojenje različnih kulturnih navad, npr. obiski gledališč, koncertov, branje, izobraževanje itd. Že v zgodnjem otroštvu se namreč razvije tudi sistem navad, spretnosti in dispozicij, t.i. *habitus* (Bourdieu, 2016), ki posameznika usmerja k določenemu ravnanju in

izbiram v družbenem prostoru in družbenih okoliščinah. Ta notranja naravnost odločujoče vpliva na odločitve človeka glede pripadnosti in umeščanja v določeno okolje oz. določeno skupnost, med drugim pa govorca tudi vodi k odločitvam glede izbire jezikov in/oz. zvrsti v javnem in zasebnem sporazumevanju z različnimi sogovorniki. »Značilnost neekonomskega kapitala (torej kapitala brez nominalne vrednosti) je, da ga morajo uporabniki prepoznati kot kapital, torej entiteto, ki jo lahko vnovčimo ali oplemenitimo. Na tak način mu priznajo vrednost, kulturno, družbeno ali samo simbolno.« (Zorčič 2020, str. 25-26)

Med romskim prebivalstvom prepoznavanje prednosti neekonomskega kapitala, predvsem pa možnost vnovčenja tega kapitala (Nastran Ule, 2000) in s tem postopnega izhoda iz revščine, ni optimalno razvito. Še več, takšna naravnost oz. neozaveščenost glede vloge in pomena nematerialnih dobrin se prenaša iz roda v rod. Prav čezgeneracijski prenos povezav med ekonomsko prikrajšanostjo in pomanjkanjem percepcije vrednosti simbolnega, tj. kulturnega in jezikovnega kapitala je med ključnimi zavorami pri socialnem vključevanju in odpravljanju revščine Romov. Ob tem je treba posebej izpostaviti nezainteresiran odnos do izobraževanja, v mnogih primerih celo zavračanje socializacije in izobraževanja otrok v šolskem okolju zaradi diskriminatornih praks, ki so jih bili v preteklosti deležni sami starši, pa tudi zaradi odklanjanja kulturnih vzorcev večinskega prebivalstva.

### **3 Jezik kot generator socialnega iz/vključevanja**

Manjšine so glede jezikovnega in kulturnega kapitala v posebnem položaju. Medtem ko je za pripadnika večine samoumevno, da v vseh govornih položajih, javnih in zasebnih, deluje v svojem prvem jeziku, jeziku, ki ga je usvojil v domačem okolju, to za pripadnika manjšine nikakor ni samoumevno. Za učinkovito vključevanje v širši družbeni prostor mora pripadnik manjšine poleg znanja maternega jezika doseči še ustrezno znanje drugega jezika, uradnega jezika države, v kateri živi. Šele s pomočjo tega jezika lahko pridobi izobrazbo in potrebne kvalifikacije za sodelovanje v zadevah večinskega jezika, ki mu omogoča izmenjavo argumentov, opredeljevanje želja in zahtev ter uveljavljanje lastnega vpliva. Poleg obvladanja zahtevanih kvalifikacij je tudi od znanja lastnega in večinskega jezika odvisna njegova konkurenčnost na delovnem tržišču. Kakor kažejo raziskave, (Budria in Martínez-de-Ibarreta, 2021; Agirdag, 2014; Limon in Novak-Lukanovič, 2017; Novak Lukanovič, 2017) je dostop do delovnega tržišča odvisen od znanja večinskega

jezika, medtem, ko je znanje še kakšnega drugega jezika lahko dodana vrednost v konkurenci za zahtevnejša delovna mesta.<sup>2</sup>

Ta ekonomska nuja po znanju večinskega jezika lahko pomeni dvorezni meč za manjšinsko skupnost. Po eni strani brez dobrega znanja večinskega jezika ni mogoče napredovati na družbeni lestvici, po drugi strani pa človek potrebuje znanje svojega prvega jezika za sodelovanje in komunikacijo v lastni etnični skupnosti. Z opuščanjem prvega jezika namreč ni ogrožena smo njegova lastna pripadnost, temveč sta z opuščanjem prvega jezika na širši ravni, torej pri večjem številu pripadnikov manjšine, ogrožena kohezija in identiteta manjšinske skupnosti. Ob velikem pomenu, ki ga pripisujejo znanju večinskega jezika, namreč mnogi starši zaradi lastne negativne jezikovne izkušnje, opustijo domači jezik in se z otrokom sporazumevajo v večinskem jeziku, da bi mu olajšali delo v šoli in pot do zaposlitve. Ob tem se pripadnik manjšine znajde v dvojnem precepu: šibko obvladovanje večinskega jezika ogroža njegovo socialno mobilnost, opuščanje manjšinskega jezika pa njegovo povezanost z drugimi družinskimi člani (starimi starši, širšo družino) in z izvorno, manjšinsko skupnostjo. Skupnost, ki izgublja svoje govorce, pa je na poti opuščanja tudi drugih pripadnostnih značilnosti in identifikacijskih znamenj, ne le jezikovnih, temveč tudi kulturnih in etničnih.

Jezikovna zmožnost torej igra večplastno vlogo pri socialnem vključevanju. Na eni strani je materni jezik bistven, sestavni del etnične identifikacije in identitete človeka ter pomembno sredstvo medgeneracijske etnične kontinuitete. Po drugi strani pa je znanje večinskega jezika ki je bistvenega pomena za učinkovito vključevanje v širšo

<sup>2</sup> Uradni status in zahteve po znanju jezikov v Sloveniji predpisuje več pravnih aktov, med njimi:

- Ustava Republike Slovenije, v členu 11: "*Uradni jezik v Sloveniji je slovenščina. Na območjih občin, v katerih živi italijanska ali madžarska narodna skupnost, je uradni jezik tudi italijanščina ali madžarščina.*"
- Zakon o javni rabi slovenščine v 1.členu opredeljuje slovenščino kot uradni jezik, v katerem poteka govorno in pisno sporazumevanje na vseh področjih javnega življenja v Republiki Sloveniji, (razen kadar Ustava Republike Slovenije določa drugače). Člen 14, ki ureja poslovanje s strankami, pa od zasebnega delodajalca zahteva, »*da glede na predvidljivo pogostnost in zahtevnost jezikovnih stikov s strankami:*
- *določa za posamezno delovno mesto potrebno zahtevnostno stopnjo znanja slovenščine;*
- *pri objavi prostih delovnih mest, na katerih se predvidevajo jezikovni stiki s strankami, kot pogoji izrecno navede zahtevnostno stopnjo znanja slovenščine.*«.
- vrsta področnih zakonov, ki podrobneje določajo javno rabo slovenščine na posameznih področjih javnega sporazumevanja. Tako, npr. Zakon o državljanstvu Republike Slovenije v 10. členu za pridobitev državljanstva z naturalizacijo od prosilca zahteva: »*da obvlada slovenski jezik za potrebe vsakdanjega sporazumevanja, kar dokaže s spričevalom o uspešno opravljenem izpitu iz znanja slovenščine na osnovni ravni; Zakon o urejanju trga dela, npr., v 8.a členu določa da morajo državljani tretjih dežel, ki se želijo zaposliti v Sloveniji, z javno veljavnim spričevalom dokazati znanje slovenskega jezika na vstopni ravni, (tj. na ravni zahtevnosti A1).*

družbo, nujno za uspeh posameznika na delovnem tržišču in njegovo družbeno mobilnost.

#### 4 Romi

Romi, skupnost, ki nas v tem prispevku v prvi vrsti zanima, že stoletja širom sveta, ne glede na državne zamejitve, doživljajo *globinsko izključevanje*, hkrati pa lahko glede na nakopičene probleme na področju, kjer živijo, govorimo tudi o *koncentriranem izključevanju*. Prav tako so kot skupnost izpostavljeni več različnim oblikam revščine. In to kljub temu, da je v mnogih državah, med njimi tudi v Sloveniji, na sistemski ravni izboljšanje položaja Romov na vrhu seznama nalog na področju zaščite manjšin in da se v ta namen vlagajo kar zajetna finančna sredstva<sup>3</sup>. Prav to vztrajno neugodno stanje terja znanstveno zasnovano prepoznavanje vzrokov, ki vodijo v fiksiranje neugodnega položaja tako na črti socialnega vključevanja kot revščine. To nas pripelje do sklopa identitetnih in identifikacijskih značilnosti, ki so tesno povezane z vrednotami romske skupnosti, na katerih je zasidran način življenja njenih pripadnikov in s percepcijami, ki jih Romi gojijo do večinskega prebivalstva in okoliško prebivalstvo do njih.

Če se omejimo na čas po prihodu Romov v Evropo, ugotovimo, da jih v stiku z državljani vseh držav, v katere pripotujejo ali se v njih priseljujejo, spremljajo skrajno odklonilen odnos, predsodki in stereotipi. »Usoda Romov v Sloveniji je bila v preteklosti podobna usodi Romov v drugih državah – odklanjanje, prisilno naseljevanje in preseljevanje, popisovanje, preštevanje in priprava posebnih seznamov. Rome so preseljevali na določene izbrane lokacije ali pa so jim prepovedovali naselitev. Prisiljeni so bili postopoma opustiti svoje tradicionalne dejavnosti, obrti, ki so bile navezane na njihov nomadski način življenja, brusarji, kovači, zabavljači, prekupčevalci konj, itd. V začetku dvajsetega stoletja so se prebivalci po nalogu višjih oblasti organizirali v posebne vaške straže, pripravljene za obrambo pred »trumami ciganov«. Oblasti so kmete spodbujale, da prihod Romov takoj naznanijo. Številni avtorji, npr. Heimo Halbreiner menijo, da skorajda ni mogoče najti druge etnične manjšine, ki bi se morala tako močno soočiti s predsodki in z zavračanjem, kot je »ciganska«, romska. Do danes se je med prebivalstvom ohranila bojazen, da utegne njihov način življenja sam po sebi ogroziti

---

<sup>3</sup> Podrobnosti o načrtovanih in izkoriščenih sredstvih za romsko prebivalstvo po posameznih področjih (izobraževanje, zaposlovanje, social, zdravstvo, itd.) so navedene v poročilih Vlade RS o položaju romske skupnosti v Sloveniji. (Glej npr. zadnje, osmo poročilo z dne 30.6.2021). <https://www.gov.si/teme/romska-skupnost/>

javni red in mir ter podtalno načeti utečeni vrednostni sistem večine.« (Klopčič, 2006, str. 4)

Tako kot jim je bilo zaradi ambivalentnega ukrepanja – po eni strani so jih odganjali, po drugi pa zapirali v getoizirana območja - marsikje onemogočeno bivanje, je bilo dolgo časa sporno, ali sploh imajo določene skupne etnične značilnosti, med njimi svoj jezik. »Obласти v nekaterih državah npr. še danes med »cigane« uvrščajo ljudi, ki jih v prvi vrsti označuje nomadsko (klateško) življenje in ne kakšne skupne jezikovne in kulturne značilnosti<sup>4</sup>. Na to kaže tudi dejstvo, da se v uradnih dokumentih izraz *cigan* uporablja kot zadostna oznaka za poklic, npr. »način preživljanja: *cigan*« (Klopčič, 2006, str. 41)

Na njihovo skupno etnično poreklo, skupno kulturno dediščino in skupni jezik je sredi 19. stoletja opozoril primerjalni jezikoslovec Fran Miklošič, profesor na Dunajski univerzi. Njegova raziskava o narečjih in selitvah evropskih Romov, ki je izšla v 12. zvezkih, v obdobju od 1872 do 1880, je še danes osnovni vir za etnološka raziskovanja načina romskega življenja ter nepogrešljiva podlaga za jezikoslovne raziskave in analize romščine<sup>5</sup>.

Eden od primanjkljajev, ki upočasnjuje učinkovitejše uveljavljanje človekovih in manjšinskih pravic za romsko prebivalstvo je dejstvo, da Romi nimajo matičnega naroda in torej tudi ne zaščitnika v državi matičnega naroda<sup>6</sup>, na katerega bi se lahko oprli pri oblikovanju svojih zahtev in uveljavljanju svojih potreb. Premik v sprejemanju Romov kot transdržavne etnične skupnosti, se je začel v 70tih letih, ko so Romi na Svetovnem romskem kongresu<sup>7</sup> oblikovali svoj program in opredelili simbole svojega naroda, himno, zastavo, ter določili ime *Rom* za poimenovanje svojega naroda. Kongres je poudaril, da cilj povezovanja Romov ni enotna država (*Romanistan*), temveč enotnost in spoštovanje romskega naroda v vseh državah, ne glede na to, kje živijo njegovi pripadniki (Klopčič, 2006).

---

<sup>4</sup> Povzeto iz gradiva v primeru Chapman v. Velika Britanija (vloga št. 27238/95), sodba z dne 18. januarja 2000. V tem primeru je v letu 2001 Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu ob obravnavi pritožbe Sally Chapman, inter alia kljub temu ugotovilo, da gre tudi za etnično identiteto in ne le za način življenja: »Sodišče meni, da je življenje pritožnice v vozilu karavan integralni del njene etnične identitete kot ciganke, ki odseva dolgo tradicijo te manjšine, ki ima potujoči način življenja.« (Citat iz Klopčič, 2006).

<sup>5</sup> O narečjih in selitvah evropskih Romov, 12 knjig rokopisov iz obdobja 1872–80 hrani Oddelek za primerjalno jezikoslovje Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani.

<sup>6</sup> V zadnjem času je mogoče zaznati impulze, da bi Indija prevzela to vlogo. Ob tem je zanimiva anekdota, da so jugoslovanski Romi Indijo, deželo svojega porekla, označevali kot svojo mater, SFRJ pa kot očeta (Šaip et al.1978).

<sup>7</sup> Prvi Svetovni romski kongres je bil leta 1971 (8.–12. april) v Londonu. Prvi dan kongresa, 8. april, je postal mednarodni romski praznik, Svetovni dan Romov.

Danes je v Evropi sprejeto stališče, da so Romi največja narodna manjšina. Resolucija Evropskega parlamenta se zavzema tudi za spremembo poimenovanja njihove skupnosti z naslednjo utemeljitvijo: »C. ker bo raznolikost med Romi precej bolje izražena v zakonodajnem predlogu za obdobje po letu 2020 za enakost, vključevanje in udeležbo Romov; ker izraz 'ljudje romskega porekla' vključuje ljudi, ki so po poreklu Romi, Kaléji, Manuši, Lovari, Rissende, Bojaši, Domi, Kalderaši, Romaničali in Sinti; ker nova opredelitev precej bolje zaobjame vse, ki so stigmatizirani kot Cigani, a niso tega etničnega porekla, kot so Egipčani, Aškali ali potujoče skupine;« (Resolucija Evropskega parlamenta, 2020).

#### 4.1 Romi v Sloveniji

Podobno kakor v drugih državah je bilo vključevanje Romov v okolja, kamor so se priseljevali, težavno tudi na Slovenskem. Zgodovinski viri omenjajo Rome na območju današnje Slovenije že v 15. stoletju. Območja, kjer se na Slovenskem zadržujejo oz. jih poseljujejo Romi, se skozi čas niso bistveno spreminjala. Tako npr. Odlok Kraljeve banovinske uprave iz leta 1931<sup>8</sup> navaja približno ista območja, kakor jih Romi naseljujejo danes. Tradicionalna strnjena območja poselitve Romov so predvsem v Prekmurju ter na Dolenjskem, v Beli krajini in Posavju, razpršeno pa Romi živijo tudi po drugih območjih Slovenije, predvsem v bližini večjih mest. Na Gorenjskem živeča skupnosti Sintov se je danes močno zmanjšala.

Po ocenah različnih institucij, centrov za socialno delo, upravnih enot nevladnih organizacij, raziskovalnih institucij, itd. v Sloveniji danes živi med 7.000 in 12.000 Romov. Vendar podatki zadnjega ljudskega štetja<sup>9</sup> kažejo, da se je za romsko narodnost opredelilo 3246 ljudi, nekaj več, 3834 pa jih je označilo romščino kot svoj prvi jezik. Razlika med ocenjenim številom in uradnim podatkom izhaja na eni strani tudi iz zajetnega deleža Romov brez stalnega bivališča. Po drugi strani pa kaže, kako globoko je med Romi zasidran občutek ogroženosti, saj podatki izpričujejo tipično družbeno mimikrijo (Smrke, 2007) preganjanih in

---

<sup>8</sup> Zapis Kraljevske banske uprave iz leta 1931 med drugim navaja naslednja območja poselitve: »Cigani, kolikor jih je v Dravski banovini, so po večini stalno naseljeni. Od teh jih je največ v srezu Murska sobota (572), v srezu Dolnja Lendava 23 družin, v srezu Novo mesto 179, v srezu Kočevja okoli 40. Večje število jih je še v črnomeljskem in metliškem srezu, nekaj jih je pa tudi še po nekaterih drugih srezih. Skupno število se po dobljenih – deloma še netočnih podatkih ceni na 1100. Dasi so ti cigani tukaj naseljeni, se oddaljujejo iz svojih selišč.« (Klopčič, 2006, str. 44)

<sup>9</sup> Vir: Popis prebivalstva 2002, Statistični urad RS

marginaliziranih skupnosti, ki se v določenih družbah počutijo ogrožene in zato skrivajo svoje etnično poreklo.

Podlaga za urejanje pravnega statusa romske skupnosti izhaja iz Ustave Republike Slovenije iz leta 1991, ki v 65. členu predpisuje, da položaj in posebne pravice romske skupnosti v Sloveniji, ureja zakon. Čeprav pravni položaj in dejanski položaj kakšne skupnosti marsikdaj nista neposredno sovisna, je vendarle indikativno, da je od ustavne zahteve do zakona o romski skupnosti poteklo kar šestnajst let, še posebej glede na urgentne razmere romske skupnosti na več področjih, zaposlitveni bivalni/stanovanjski, zdravstveni, itd. Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji je bil sprejet 30. marca 2007, z veljavnostjo od 28. aprila 2007. Ob tem je, seveda, treba poudariti, da je pred tem položaj Romov parcialno urejala vrsta področnih zakonov.

Ker ni namen tega prispevka analizirati zakonodajne predpise, naj na tem mestu podčrtam samo dve pomembni prvini, ki ju vzpostavlja Zakon o romski skupnosti:

- Prva se nanaša na etnolingvistično komponento. Romski skupnosti, kot manjšinski skupnosti, namreč zakon podeljuje posebne pravice, ki ji naj omogočijo ohranjanje in razvijanje njene kulture, jezika in etničnih posebnosti. (Posebne pravice se nanašajo tudi na področje izobraževanja, zaposlovanja, urejanja prostora in varstva okolja, zdravstvenega in socialnega varstva, obveščanja, ki se nanašajo na pripadnike romske skupnosti (3.člen).)
- Druga ureja sodelovanje predstavnikov oziroma predstavnic romske skupnosti pri uresničevanju njihovih pravic in obveznosti. S tem podpira politično participacijo Romov in odpira možnosti, da soodločajo o vprašanih, ki zadevajo njihov položaj na različnih ravneh, od občinske do državne. Na podlagi 9. člena zakona je bil ustanovljen Svet romske skupnosti Republike Slovenije, čigar člani so predstavniki Zveze Romov Slovenije in romskih skupnosti v svetih samoupravnih lokalnih skupnosti.

Zakon torej prvič v zgodovini postavlja Rome kot subjekt v razmerju do države in kot soodločujoče pri urejanju lastnega položaja. Kljub nekaterim kritičnim mestom v zakonu, ki kažejo na subtilne razlike v dojemanju medsebojnih razmerij med romskim in večinskim prebivalstvom (Sardelić 2010, str. 116-117), je prav



vključenost predstavnikov Romov v odločanje lahko pomemben korak tudi k prekinitvi začaranega kroga revščine.

Med obveznostmi, ki jih nalaga Zakon o romski skupnosti, je tudi oblikovanje vladnega programa konkretnih ukrepov, namenjenih izboljšanju položaja Romov. Decembra 2021 je bil sprejet že tretji<sup>10</sup> v vrsti programskih dokumentov, Nacionalni program ukrepov za Rome za obdobje 2021–2030. Kakor pri prejšnjih dveh je tudi namen zadnjega programskega dokumenta vlade določiti »glavne cilje in temeljne ukrepe za izboljšanje socialnoekonomskega položaja romske skupnosti in njenih pripadnikov, za ustvarjanje pogojev za dvig socialne vključenosti pripadnikov romske skupnosti in njihovo opolnomočenje ter krepitev udeležbe pripadnikov romske skupnosti v procesih za izboljšanje lastnega položaja ter doseganja polne vključenosti in enakosti v slovenski družbi v obdobju 2021–2030«. (cnvos,aktualno, 7.2.2022).

#### 4.2 Splošne značilnosti položaja Romov

Podatkov o položaju Romov je veliko. Vendar celovitih, zbirnih, longitudinalnih in primerljivih podatkov po posameznih področjih (izobraževanje, zaposlitev, bivalne razmere itd.) praktično ni mogoče dobiti.<sup>11</sup> Od štetja prebivalstva leta 2002 Slovenija namreč več ne beleži celovitih podatkov o stanju na teh področjih glede na narodnostno pripadnost prebivalstva. Še največ relevantnih podatkov nudijo različni raziskovalni projekti, vendar so ti, v skladu z zasnovo in tematiko posameznih projektov, po pravilu parcialni; nanašajo se bodisi na posamezno lokacijo, občino ali regijo ali na posamezno socialno področje. Ne glede na vir podatkov pa se ob analizi potrди podmena, da pripadnike Romov prizadevata *globinsko izključevanje in revščina* kakor tudi *koncentrirano izključevanje*<sup>12</sup>. To potrjuje tudi uvodno, problemsko razmišljanje k Nacionalnemu programu ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017–2021: Kljub kontinuiranemu prizadevanju po izboljšanju položaja Romov, so spremembe počasne, komaj opazne, stanje marsikje meji na katastrofo: »V primeru pripadnic in pripadnikov

<sup>10</sup>Z zamikom treh let po sprejetju Zakona je bil oblikovan prvi Nacionalni program ukrepov za Rome za obdobje 2010–2015 in po dveh letih še drugi Nacionalni program ukrepov za Rome za obdobje 2017–2021.

<sup>11</sup> Povedna je navedba: „Konkretnih podatkov, ki bi prikazovali napredek na področju položaja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti in njihove večje socialne vključenosti od sprejetja NPUR 2010–2015 do danes, nimamo in jih skladno z ustavno ureditvijo in zakonskimi normami na področju varstva osebnih podatkov tudi ne zbiramo“ (NPUR 2017–2021 str. 6).

<sup>12</sup> Glej opredelitev zgoraj na str. 4.

romske skupnosti se ta izoliranost v nekaterih okoljih kaže tudi prostorsko, saj so naselja ali deli naselij, kjer večinsko živijo pripadnice in pripadniki romske skupnosti, največkrat fizično ločeni od drugih naselij ali delov naselij, kjer živi okoliško, večinsko prebivalstvo, v njih pa vlada socialno dno. Stanje, kot je navedeno, je zelo kritično ...» (NPUR 2017-2021, str. 3).

To spoznanje deluje dokaj depresivno, še posebej glede na vsestranska prizadevanja velikega števila sodelujočih, od lokalnih do državnih ustanov, tudi različnih društev in civilnih združenj. Skrbno spremljanje napredka v vsakoletnih evalvacijah stanja kaže skromen učinek sicer dobrih in konstruktivnih ukrepov.<sup>13</sup> Kar je za spreminjanje položaja pripadnikov romske skupnosti v spopadanju z neugodnim položajem ključno, je dejstvo, da socialna izključenost in revščina prizadevata vse njene segmente, otroke, delovne odrasle in starejše ljudi; revščina je med Romi tako rekoč obči pojav, le manjši del romskega prebivalstva je manj prizadet ali pa sploh ne. »... socialni status romskega prebivalstva v večini primerov še vedno izrazito nižji od socialnega statusa večinskega prebivalstva. Neugoden družbenoekonomski položaj pripadnikov romske skupnosti je povezan (z vrsto dejavnikov, ki kažejo na *globinsko izključenost*, op. ANL), z revščino, nizko stopnjo izobrazbe, visoko stopnjo brezposelnosti, neprimernimi bivanjskimi razmerami, slabim zdravstvenim stanjem in predsodki ter stereotipi o Romih. Ti negativni dejavniki, katerih vzroki in posledice so medsebojno tesno povezani in prepleteni, ustvarjajo zaprt krog izključenosti, iz katerega pripadnice in pripadniki romske skupnosti sami ne morejo ali zelo težko izstopijo. Posledično nimajo družbene moči, so zunaj dogajanja, trajno odrinjeni na družbeni rob in odvisni od socialnih pomoči. Tudi med seboj so nepovezani, razdrobljeni po naseljih in večinoma neorganizirani oziroma je njihova organiziranost strukturirana v lokalni romski skupnosti, ki je največkrat omejena na posamezno naselje, lahko pa se povezujejo družine iz več naselij in regij. Pogosto se zgodi, da so tisti, ki so začeli prevzemati naprednejše norme in pravila, onemogočeni v lastni sredini. ... Slabe bivanjske razmere, še posebej v jugovzhodni Sloveniji, nenehna odrinjenost na družbeni rob in družbeni vzorci v posameznih skupinah oziroma skupnostih pa prispevajo k njihovi odvisnosti od denarnih socialnih pomoči.« (NPUR 2017-2021, str. 4).

---

<sup>13</sup> Glej: Nacionalni program ukrepov za Rome (NPUR) za obdobje 2017-2021 ter Nacionalni program ukrepov za Rome (NPUR) za obdobje 2021-2030.

Vse to kaže, da so pripadniki Romov podvrženi tudi *koncentriranemu izključevanju*, ki se nanaša na nakopičene probleme v posameznih geografskih področjih: »V preostalih delih Slovenije, kjer številčnejše in strnjeno živi romsko prebivalstvo (ponekod v Posavju, na Dolenjskem in v Beli krajini) ... v nekaterih naseljih še niso zagotovljene niti osnovne življenjske dobrine (voda, elektrika, kanalizacija)« (NPUR 2017-2021, str. 4).

Najbolj raznolike in socialno razslojene so skupine Romov, ki ne živijo na tradicionalnih poselitvenih območjih, temveč po večini v večjih mestih, v Ljubljani, Mariboru, Celju, Velenju in Jesenicah (Sinti). Razlike glede na družbenoekonomski položaj, način življenja, izobrazbo, zaposlenost, versko pripadnost, šege ter navade izhajajo iz njihovih osebnih zgodovin ter socialnih povezav v okoljih, iz katerih so se priselili.

Tako glede socialne izključenosti kakor tudi revščine, je manj prizadeto romsko prebivalstvo v Prekmurju, ker je tam že od prve polovice prejšnjega stoletja prisotna sistematična skrb za razvoj romske skupnosti (stalna naselitev, romski vrtec, dolgotrajno ohranjanje značilnih romskih obrti, ...) (Šiftar, 1970) in je bivanje v skupnih vaseh prispevalo k brušenju predsodkov in stereotipov med obema skupnostma, večinskim prebivalstvom in Romi in s tem k manjši marginalizaciji Romov. Tesnejšim stikom lokalnega prebivalstva z romskim in večji sprejetosti pripadnikov romskega porekla je mogoče pripisati tudi primere maritalne mobilnosti Romov v Prekmurju. Če je v povprečju najvišji delež romskega prebivalstva zgoščen v najnižjem socialnem sloju, za katerega je značilna revščina, so Romi v Prekmurju družbeno bolj razslojena skupnost kot drugod po Sloveniji. »Družbeni položaj prekmurskega romskega prebivalstva je večinoma tak, da jim omogoča redno vključevanje romskih otrok v vrtce in osnovnošolsko ter srednješolsko izobraževanje, kar nekaj mladih pa nadaljuje šolanje v okviru visokošolskega izobraževanja. Bivalne razmere romskega prebivalstva v Prekmurju so v povprečju bolj urejene ter zagotavljajo boljšo osnovo za vključevanje otrok v izobraževalni sistem in pozneje za iskanje zaposlitev.« (NPUR 2017-2021, str. 4). Lahko se strinjamo z ugotovitvijo tvorcev programskega dokumenta, da so boljše razmere romskega prebivalstva v Prekmurju »izraz dolgoletnega proaktivnega pristopa lokalnih skupnosti pri zagotavljanju pogojev za boljše sobivanje ljudi različnih kultur, ki na tem področju prebivajo«. Vendar revščine med Romi tudi v Prekmurju ni malo. Mogoče je manj obsežna *koncentrirana izključenost*, medtem ko je *globinske izključenosti* še vedno preveč. »Še vedno pa je tudi v tem delu Slovenije mogoče zaznati predsodke

in stereotipe, povezane z Romi. Ti so v slovenski družbi še vedno zelo prisotni in se prenašajo iz roda v rod.« (NPUR 2017-2021, str. 4)

V prid izboljšanja razmer Romov so v Nacionalnem programu za Rome za obdobje 2021- 2030 navedeni ključni ukrepi za preseganje njihovega ogrožujočega položaja. Čeprav so dejavniki, ki vplivajo na socialno izključenost in revščino medsebojno sovisni in prepleteni, se bom v pričujočem prispevku na kratko ozrla na stanje na tistih področjih, na katerih je depriviligiranost Romov najbolj očitno povezana z etničnimi ali/in jezikovnimi razlogi, in sicer: v izobraževanju, zaposlovanju, pri bivalnih razmerah in pri zdravstvenem stanju. Vladni program pa med nujnimi ukrepi posebej izpostavlja še socialno varstvo, socialno vključevanje, zaščito otrok, žensk in mladih, vključevanje Romov v družbeno in kulturno življenje, zdravstveno varstvo, izboljšanje sobivanja v romskih naseljih in njihovi okolici ter, boj proti anticiganizmu<sup>14</sup> in diskriminaciji. Glede na odločujočo vlogo občin na posameznih področjih je pomembno, da je država programirala tudi krepitev izvajanja ukrepov na lokalni ravni.

#### 4.2.1 Izobraževanje

Izobrazba je ena najzanesljivejših poti iz revščine. Jezikovni in kulturni dejavniki pomembno vplivajo na proces socialnega vključevanja v izobraževanju. Raziskave kažejo, da je med pripadniki manjšin pogosto prisotna višja stopnja šolskega neuspeha, pa tudi višje število tistih, ki opustijo šolanje. To lahko pripišemo šibki sporazumevalni zmožnosti otrok iz vrst manjšin v drugem, večinskem jeziku, ki je po pravilu učni jezik. Pogosto pa je, še posebej med Romi, prisoten tudi jezikovni primanjkljaj v materinščini, kar je slaba popotnica za usvajanje drugega, večinskega jezika. (Cummins in Swain 2014).

Naslednji dejavnik, ki pospešuje pogoste odsotnosti od pouka in nizek delež romskih otrok, ki zaključijo osnovno šolo, je posledica kulturnega neskladja. Šele v zadnjih letih se v slovenskem izobraževanju počasi uveljavlja prepričanje, da je v šolskih programih, treba upoštevati tudi materinščino otrok migrantov in Romov. Povrh tega pa tudi didaktični pristopi pri poučevanju in usvajanju slovenščine kot učnega jezika, kljub sodelovanju romskih pomočnikov, niso povsod optimalno prilagojeni

---

<sup>14</sup> Na tem mestu ni mogoče poglobljeno razpravljati o konotaciji izraza »anticiganizem«. Zato samo opozarjam, da bi bilo treba izraz prevetriti in doreči, ali v kontekstu prizadevanj za odpravo predsodkov in stereotipov o romski skupnosti ustreza ali ne.

romskim učencem. Dobro znanje učnega jezika pa je temeljni pogoj za usvajanje učnih vsebin pri drugih predmetih. Romski otroci so prav zaradi tega, ker so njihove jezikovne potrebe po večini spregledane, prikrajšani na obeh področjih, na področju jezikovnega in posledično akademskega napredka.

Prizadevanja za optimalno socialno vključevanje romskih otrok v izobraževanje omejuje tudi pomanjkljivo zaznavanje in upoštevanje kulturnega neskladja. Šele v zadnjem desetletju je ob načrtovanju izobraževanja migrantskih in romskih otrok močnejše prisotno zavedanje, da mora tudi šola z ustreznimi modeli večkulturne vzgoje, pripomoči k odpravljanju etničnih predsodkov in stereotipov ter s tem k socialnemu vključevanju otrok iz drugorodnih skupnosti v šolsko in širše okolje. V šolah, kjer se izobražujejo tudi romski otroci, je na podlagi izsledkov različnih pedagoških projektov in akcijskih raziskovanj (Vonta, 2013) sicer mogoče zaznati čedalje večji poudarek na seznanjanju vseh učencev z romsko zgodovino, njihovo kulturo, načinom življenja, itd. Vendar učinkov takšnega, vključujočega izobraževanja ni mogoče pričakovati od danes na jutri, temveč bodo vidni šele na dolgi rok.

Da so prizadevanja po moderni večkulturni in večjezični vzgoji in izobraževanju v šolah, ki vključujejo Rome šele v zametkih, kažejo tudi raziskave, ki ob zadržkih romskih staršev do pošiljanja njihovih otrok v šolo, navzočnosti stereotipov in predsodkov ne zaznavajo samo v večinski družbi in med romskim prebivalstvom, pač pa tudi med strokovnimi in pedagoškimi delavci v izobraževalnih ustanovah. Premajhna vključenost šolskega osebja v izpopolnjevanje in izobraževanje strokovnih delavcev za delo v večkulturnem okolju, ki jo med ovirami za učinkovitejše delovanje vzgoje in izobraževanja izpostavlja MIZŠ (NPUR 2021-2030, str. 14-30), se zdi logična posledica takšnih stališč.

#### **4.2.2 Zaposlovanje**

Nizka stopnja izobrazbe in posledično pomanjkljivo razvite jezikovne veščine (razumevanje, sporočanje, branje, pisanje) v jeziku dela, to je v slovenščini, so med glavnimi viri vseh ostalih nadlog, ki se nizajo v življenju pripadnikov Romov in jim preprečujejo optimalno socialno vključevanje in perpetuirajo revščino. Programski dokumenti sicer prepoznavajo Rome kot eno izmed ranljivih skupin prebivalstva, za katero je še posebno značilna dolgotrajna brezposelnost, vendar hkrati opozarjajo na večplastno naravo tega stanja, predvsem pa na prepletenost različnih dejavnikov,

ki terjajo predhodno medresorsko usklajevanje in »predhodno ukrepanje na različnih medresorskih področjih (bivanjske razmere, področje vzgoje in izobraževanja, področje zaščite otrok, žensk in mladih in podobno) (NPUR 2021-2030, str. 30). Kakor kažejo vsakoletna evalvacijska poročila<sup>15</sup>, daje vključevanje Romov v različne programe usposabljanja - in s tem tudi možnosti za zaposlitev - le skromen izplen. Ob tem velja poudariti izobraževanje Romov v programih za odrasle, saj si tam lahko pridobijo vsaj nekaj jezikovnih veščin v večinskem jeziku in dopolnijo svoje opismenjevanje, kar jim ni uspelo zaradi prezgodnje opustitve šolanja.

#### 4.2.3 Bivalne razmere

Ustrezne bivalne razmere so predpogoj za urejeno življenje, vplivajo na izobraževanje in doseganje poklicne kvalifikacije, na zdravstveno stanje, učinkovit nastop na trgu dela, informiranost, na participacijo v javnem življenju. Podatek, da (predvsem na Dolenjskem) večina Romov živi izolirana od ostalega prebivalstva v neurejenih, nelegalnih naseljih, ki komunalno niso opremljena, govori sam zase. Že samo dejstvo, da otroci v teh naseljih zaradi pomanjkljive elektrifikacije in digitalne opremljenosti ne morejo spremljati množičnih avdiovizualnih medijev, ki so (poleg knjige) močan vir jezikovnih spodbud in posledično jezikovnega razvoja v otroštvu in mladostništvu, govori o pomembnosti ustreznih bivalnih razmer za otrokov razvoj. Prav zaradi neurejenih bivalnih razmer je velik del romskih otrok prikrajšan za zgodnji stik z drugim jezikom, jezikom širšega okolja, tj. s slovenščino in so pred vstopom v vrtec omejeni na jezikovne spodbude samo v okviru sporazumevanja z družinskimi člani in vrstniškim okoljem; omejeni so tudi glede spremljanja oddaj v lastni materinščini, tj. v romščini.

Prikrajšanost zaradi neustreznosti bivalnih razmer se je v vsej svoji razsežnosti pokazala prav pri izobraževanju na daljavo v času covida (Bešter in Pirc, 2021). To trditve podpirajo izsledki o negativnih izkušnjah pouka na daljavo, ki so se tudi v razmerah solidnejše digitalne opremljenosti pokazale pri drugih manjšinskih skupnostih na različnih področjih jezikovne vzgoje, npr. pri razvijanju in utrjevanju pismenosti (učenje pisav pri mlajših ter pravopisni popravki pri starejših) (Zorčič, 2021)

---

<sup>15</sup> Četrty odstavky 4. členu ZRomS-1 določa, da Vlada Republike Slovenije enkrat letno poroča Državnemu zboru Republike Slovenije o uresničevanju obveznosti iz prvega, drugega in tretjega odstavka 4. členu in iz 5. členu ZRomS-1. Prvo poročilo 07.10.2010 je Vlada Republike Slovenije Državnemu zboru Republike Slovenije posredovala, zadnje, osmo poročilo pa 30. 6. 2021. Vir: Poročila o položaju romske skupnosti v Sloveniji. Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti. <https://www.gov.si/teme/romska-skupnost/>

Reševanje problema neustreznih bivalnih razmer je kompleksno in polno občutljivih zapletov zaradi neurejenih lastništev zemljišč, itd. (odmeven je spomin na reševanje stanovanjske stiske Strojjanovih, STA 19. november 2006). Odgovorni za prostorsko načrtovanje in urejanje prostora, ki je v pristojnosti občin, marsikje zanemarjajo ali spregledajo specifične značilnosti romskega prebivalstva. »Občine so usmeritve, ki so bile pripravljene v preteklih obdobjih, bolj ali manj upoštevale, saj so se pri tem spoprijemale s številnimi kompleksnimi in vsakodnevnimi izzivi. Glede na to je Delovna skupina Vlade RS za obravnavo romske tematike, ki je bila ustanovljena julija 2020, v sodelovanju s predstavniki občin in romske skupnosti načrtno začela obravnavati nekatera sistemska vprašanja, ki se nanašajo tudi na to vsebinsko področje ali pa nanj neposredno oziroma posredno vplivajo. Tako se je na primer delo v okviru ene od ožjih strokovnih podskupin usmerilo predvsem na urejanje premoženjskopравnih vprašanj zemljišč, na katerih stojijo romska naselja, kjer je zaradi neurejenosti teh vprašanj urejanje naselij oteženo ali celo nemogoče.« (NPUR 2021-2030, str. 51). Navedeno stanje tudi zavira optimalno izkoriščanje sredstev, ki ji država razpisuje za komunalno opremljanje, elektrifikacijo naselij, rekonstrukcije prometnih povezav, itd.

#### 4.2.4 Zdravstveno stanje

Ob navedenih zaposlitvenih in bivalnih razmerah ne preseneča podatek o slabšem zdravstvenem stanju romskega prebivalstva. Prav s področja zdravstvenega varstva je bila pripravljena najbolj celovita predstavitev zbirnih podatkov o položaju Romov (Kranjc Nikolić, 2018). Podatki o zdravju Romov kažejo, da se njihovo zdravje razlikuje od zdravja drugega prebivalstva, razlikuje pa se tudi zdravje Romov v Pomurju in na Dolenjskem. Ob ugotovitvi da je zdravstveno stanje Romov tesno povezano z njihovim socialnim in ekonomskim stanjem, so med problemi navedeni tudi geografska nedostopnost, nerazumevanje in nemoč romskega prebivalstva pri prehodu skozi zapleten sistem organizacije zdravstvenega varstva, neenakost pri obravnavi in nezaupanje Romov do izvajalcev zdravstvenih storitev (Fajfar, 2020). Prav omemba nerazumevanja in nemoči romskega prebivalstva pri prehodu skozi zapleten sistem organizacije zdravstvenega varstva nazorno pokaže na jezikovni primanjkljaj v slovenščini. Vemo, da so v soočenju z upravnimi zadevami nasploh marsikdaj nemočni celo rojeni govorce slovenščine, in to ne samo tisti z manj razvito sporazumevalno zmožnostjo, kaj šele govorce iz vrst manjšin, med njimi Romi.

Ob analizi zdravstvenih razmer in stanja romskega prebivalstva je indikativna izjava Jožeka Horvata Muca, predsednika Zveze Romov Slovenije, ki ga izsledki raziskave NIJZ ne presenečajo. Pripisuje jih številnim, med seboj prepletenim vzrokom, od bivanjskih razmer, higijene, osveščenosti, izobrazbe, zaposlenosti, itd. ter zaznava tudi razlike med položajem Romov v Prekmurju in drugje po Sloveniji. Hkrati pa izpostavi enega bistvenih razlogov počasnega spreminjanja položaja romskega prebivalstva v Sloveniji sploh: kljub temu, da so problemi znani in država vlaga zajetna sredstva za izboljšanje položaja Romov, ukrepi delujejo bolj kot gašenje požara kakor pa celovit in enovit napor vseh vladnih resorjev, ki bi prinesel sistemske rešitve: *»Romska problematika se večinoma rešuje preko projektov, ki so občasni, čeprav bi država morala to reševati sistemsko. Problemi niso od včeraj in vedno se pogovarjamo eno in isto. Ni pa konkretnih rešitev.«* (Fajfar, 2020).

## 5 Sklepne misli

Socialnemu izključevanju in revščini so posebej izpostavljene migrantske skupnosti in Romi. O slabšanju stanja med drugim pričajo tudi nacionalni in mednarodni programski dokumenti. Pred kratkim so pozivali predvsem k preprečevanju socialnega izključevanja, danes pa je na prvem mestu klic po odpravljanju revščine. Osrednja obljuba Agende 2030 OZN o trajnostnem razvoju (EU je k njenemu izvajanju celostno pristopila skupaj z državami članicami) je: enakost in nediskriminacija. Osnovni programski pristop k izvajanju Agende pod parolo *Nikogar ne pustiti zadaj* je »doseči najrevnejše med revnimi in se boriti proti diskriminaciji ter naraščajočim neenakostim kakor tudi izkoreniniti njihove temeljne vzroke« (Leaving No One Behind .. 20). Med pogosto zapostavljenimi, diskriminiranimi in stigmatiziranimi, ki jim Agenda namenja posebno pozornost, so navedeni tudi pripadniki etničnih manjšin.

Sklenemo lahko, da še vedno drži pred tremi desetletji zapisana teza o povezanosti nizkega socialnega in gmotnega položaja Romov v Sloveniji s položajem izrazito deprivilegirane etnične manjšine. Na socialni lestvici so Romi po pravilu uvrščeni »med pripadnike najnižjih socialnih slojev, ki jih prizadeva revščina, hkrati pa tudi med etnične manjšine, uvrščene na dno etnične stratifikacijske strukture«. (Klinar, 1991).



Pot iz revščine, socialne izključenosti in etnične izolacije vodi preko izobraževanja vseh starostnih skupin Romov, otrok, mladih in odraslih. Korak za korakom, z upoštevanjem pedagoških in didaktičnih načel moderne večkulture vzgoje in izobraževanja, ki vključuje pripadnike različnih etnij za doseganje skupnih izobraževalnih ciljev. Poleg doseganja ustrezne izobrazbene ravni mora biti ena prednostnih nalog in ciljev razvijanje kulturnega in jezikovnega kapitala, ki bo Romom omogočal socialno mobilnost. Na tej poti morajo v podporo Romom skupaj z njimi hoditi mnogi: pedagogi, socialni delavci, psihologi, zdravstveni delavci, itd. Predvsem pa mora država v sodelovanju z lokalnimi skupnostmi in samimi Romi nemudoma poskrbeti sistemske rešitve, ki bodo usvajanje tega nematerialnega, neekonomskega kapitala omogočale. Le na ta način bo omogočeno pospešeno družbeno razslojevanje te slabo stratificirane etnične skupnosti; to bo vodilo k hitrejšemu oblikovanju romskih elit, ki bodo znale ustvariti in vnovčiti simbolni kulturni in jezikovni kapital romske skupnosti za prihodnje generacije in bodo aktivno sodelovale pri njenem nadaljnjem družbenem, gospodarskem razvoju in ohranjanju njenih etničnih značilnosti.

V prispevku nisem posebej izpostavila današnjega neoliberalnega konteksta oz. na individualizmu zasnovane ideologije izbire, ki je rezervirana samo za elite, in sicer po pravilu elite iz večinske skupnosti z visoko razvito sporazumevalno zmožnostjo v državnem in še kakšnem tujem jeziku, po možnosti v angleščini. Posledice te ideologije nazorno odraža začarani krog romske revščine. V duhu te ideologije se med drugim izpostavljajo stališča, da so Romi sami odgovorni za svoj depriviligirani status, ker vztrajajo pri svojih navadah in načinu življenja in se ne želijo vključiti v sistem in pravila tržišča. Ob neki primerjavi položaja Romov pred razpadom Jugoslavije in danes je bilo postavljeno umestno vprašanje: »Ali se Romi zares namerno ne vključujejo v sistem, ker tega ne želijo ali pa je neoliberalni sistem tisti, ki se ne prilagaja narodom, njihovim običajem, mentaliteti in kulturam, temveč, nasprotno, pričakuje, da se narodi podredijo sistemu in tako pokažejo, da 'ustrezajo'.« (Pekez, 2021).

### Pravni viri

*Leaving No One Behind: Equality and Non-Discrimination at the Heart of Sustainable Development.* (2017). The United Nations System Shared Framework for Action. United Nations, New York.

*Nacionalni program ukrepov za Rome* (NPUR) 2017- 2021. [https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/UN/Dokumenti-Romi/65d892da3a/NPUR\\_2017\\_2021.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/UN/Dokumenti-Romi/65d892da3a/NPUR_2017_2021.pdf)

*Nacionalni program ukrepov za Rome* (NPUR) 2021-2030. (2021).

- <https://www.cnvos.si/aktualno/6324/nacionalni-program-ukrepov-za-rome-za-obdobje-20212030/>
- Poročila o položaju romske skupnosti v Sloveniji.* Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti. <https://www.gov.si teme/romska-skupnost/>
- Rezolucija Evropskega parlamenta z dne 17. septembra 2020 o izvajanju nacionalnih strategij vključevanja Romov: boj proti predsodkom zoper ljudi romskega porekla v Evropi (2020/2011(INI)), 17. september 2020 – Bruselj.* [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0229\\_SL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0229_SL.html)
- Transforming our World: The 2030 *Agenda for Sustainable Development.* (2015). Publisher: United Nations. <https://sdgs.un.org/publications/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development-17981>.
- Zakon o državljanstvu Republike Slovenije.* Uradni list RS, št. 24/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/17. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO13>
- Zakon o javni rabi slovenščine.* Uradni list RS, št. 86/04 in 8/10 <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3924>
- Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji.* Uradni list RS št. 33/2007. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4405>
- Ustava Republike Slovenije,* Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>

## Literatura

- Agirdag, O. (2014). The literal cost of language assimilation for the children of immigration: The effects of bilingualism on labor market outcomes. V Callahan, R. M. in Gándara, P. C. (ur.), *The bilingual advantage, language, literacy, and the U.S. labor market.* (str.160–181). Bristol: Multilingual Matters.
- Bešter, R. in Pirc, J. (2021). Romski učenci in izobraževanje na daljavo v času epidemije covida-19. V: Munda Hirnök, K., Novak-Lukanovič, S. (ur.). *Svet je postal drugačen : vpliv covida-19 na etnične manjšine in obmejni prostor v Sloveniji in sosednjih državah* (str. 241-282). Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. V Richardson, J. (ur.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education.* New York: Greenwood.
- Budría, S., Martínez-de-Ibarreta, C. (2021). Education and skill mismatches among immigrants: The impact of host language proficiency. *Economics of Education Review*, 84, 102-145.
- Cummins, J. and Swain, M. (2014). *Bilingualism in Education Aspects of theory, research and practice.* Routledge: New York.
- Dragoš, S. (22. 2. 2013). Teorije revščine. Mladina. Pridobljeno na <https://www.mladina.si/120746/teorije-revschine>.
- Erreygers, G., Jacobs, G. (ur.) (2005). *Language, Communication and the Economy.* Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- European Day of Languages, (2013). *Two-thirds of working age adults in the EU28 in 2011 state they know a foreign language. English studied as a foreign language by 94% of upper secondary pupils,* Eurostat Newsrelease 138/2013. Pridobljeno na <https://www.gzs.si/pripone/eurostat%20sept%202013%20-%20u%C4%8Denje%20in%20znanje%20jezikov.pdf>.
- Fajfar, S. (12. 6. 2020). Romi živijo dvajset let manj kot ostali Slovenci. Zdravje je povezano s socialno-ekonomskimi dejavniki. *Delo.* Pridobljeno na <https://www.delo.si/novice/slovenija/romi-zivijo-dvajset-let-manj-kot-ostali-slovinci/>.
- Grin, F. (1996). The economics of language: survey, assessment and prospects. *International Journal of the Sociology of Language*, 121, 17-45.
- Grin, F. (2012). *Using language economics and education economics in language education policy.* Language Policy Division. Strasbourg: Council of Europe. Pridobljeno na <https://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/GrinEN.pdf>.

- Gosar, A (1985): Narodnostno vprašanje. Narodno-gospodarski eseji, 1921. V Pogačnik, J. (ur.): *Slovenska misel* (str. 110–134). Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Halbreiner, H., Predin, B in Petrowski, M. (2003). *Po sledeh protestantov, Judov, Romov in Slovencev v Radgoni in okolici*. Znanstvena zbirka Pavlove hiše. Graz : Kulturno društvo člen 7 za avstrijsko Stajersko = Artikel-VII-Kulturverein für Steiermark ; Potna = Laafeld : Pavlova hiša = Pavelhaus.
- Klinar, P. (1991). Romi med revščino in etnično deprivilegirano. *Razprave in gradivo*, 25, 24-35. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana.
- Klopčič, V. (2006). Zgodovinski viri o Romih v Sloveniji. *Razprave in gradivo*, 48, 38-52. Inštitut za narodnostna vprašanja. Pridobljeno na <http://www.dlib.si/?URN=URN:NBN:SI:DOC-E7HWH4EF>.
- Kranjc Nikolič, T (ur.). (2018). Javnozdravstveni pristopi, namenjeni romski etnični skupnosti. Nacionalni inštitut za javno zdravje, Ljubljana. Pridobljeno na <https://www.nijz.si/sl/javnozdravstveni-pristopi-namenjeni-romski-etnicni-skupnosti-v-sloveniji>
- Levitas et al. (2007). *The Multi-Dimensional Analysis of Social Exclusion*. Pridobljeno na [https://www.researchgate.net/publication/267222796\\_The\\_Multi-Dimensional\\_Analysis\\_of\\_Social\\_Exclusion](https://www.researchgate.net/publication/267222796_The_Multi-Dimensional_Analysis_of_Social_Exclusion).
- Limon, D., Novak-Lukanovič, S. (2017): Does bilingualism have an economic value in the ethnically mixed regions of Slovenia? *Journal of multilingual and multicultural development*, 38(8), 659-670.
- Miklosich, F.(2016). *Über die Mundarten und Wanderungen der Zigeuner Europas*. Hanserbooks.
- Miliband, D. (2006) *Social exclusion: The next steps forward*. London: ODPM
- Narat, T., Lebar, L., Kovač, N. in Kopal Tomc, B. (2014). *Prisilne poroke romskih deklic*. Končno poročilo. Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo, Ljubljana.
- Nečak Lük, A (1993). Materinščina je imetje. *Slovenski koledar*, 1993, 48–52.
- Nečak Lük, A. in Novak Lukanovič, S. (2011). Inclusion of Roma children into education in Slovenia : the language competence and culture dimensions. *The open education journal*, 4 (special issue 2), 164-173.
- Nelde, P. (1999): Multilingualism and the economy as issues in European language policy. V: Herberts K., Turi, J. G. (ur.), *Multilingual Cities and Language Policies* (str. 251–258). Vaasa-Vasa: Abo Akademi University, Social Science Research Unit.
- Novak Lukanovič, S. (2011). Jezik in ekonomija na narodno mešanih območjih v Sloveniji. *Annales. Series historia et sociologia*, 21(2), 327-336.
- Pekez, N. (2021). *Jugoslavija je za Rome najviše uradila*. Pridobljeno na <https://princip.info/2021/06/22/jugoslavija-je-za-rome-najvise-uradila/>.
- Sabiri K. A., (2010), How Language Can Reduce Poverty. International Conference on Language, Education and Millennium Development Goals (09-11 November, 2010), Bangkok, Thailand. Pridobljeno na <https://www.seameo.org/LanguageMDGConference2010/doc/presentations/day1/KashifAliSabiri-sn.pdf>.
- Sardelič, J. (2010). Multikulturalizem in položaj Romov v Sloveniji. *Socialno delo*, 49(2/3), 109-120.
- Smrke, M. (2007). *Družbena mimikrija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Šiftar, V. (1970). *Cigani: minulost v sedanosti*. Pomurska založba.
- Ule, M. (2000). *Sodobne identitete: v vrtincu diskurzov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče. Zbirka Sophia, 6.
- Vonta, T. (ur.) (2013). *Začnimo na začetku: prispevek predšolskih programov k socialni vključenosti Romov*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Yao Y., van Ours, J.C. (2015). Language skills and labor market performance of immigrants in the Netherlands. *Labour Economics*, 34, 76-85.
- Zorčič, S. (2020). (Linguistic) identity through a Bourdieusian lens. V Mikolič, V. (ur.). *Language and culture in the intercultural world* (str. 330-342). Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

Zorčič, S. (2021). Učenje na daljavo dopolnilnega pouka maternega jezika in kulture otrok drugih narodnosti v šolskem letu 2020/21. V Munda Hirnšek, K. (ur.), Novak-Lukanovič, S. (ur.), *Svet je postal drugačen: vpliv covid-19 na etnične manjšine in obmejni prostor v Sloveniji in sosednjih državah* (str. 283-308). Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

# STANOVANJSKA REVŠČINA MED STAREJŠIMI V SLOVENIJI V LUČI TVEGANJ SOCIALNE ZAŠČITE IN VKLJUČENOSTI

SIMON STARČEK, FRANCI GERBEC

Slovensko nepremičninsko združenje - FIABCI Slovenija, Domžale, Slovenija  
simon.starcek@gmail.com, franci@profundis.si

**Sinopsis** Eden od osrednjih izzivov na področju socialne zaščite in vključenosti je, med drugim, vsem skupinam prebivalcev s socialnoekonomskimi ranljivostmi zagotoviti dostop do primernih in cenovno dostopnih stanovanj ter preprečevati porast stanovanjske revščine. Ta ima pomemben vpliv na posameznikovo fizično in duševno zdravje, položaj posameznika v družbenih odnosih ter s tem na kakovost življenja. Prepoznano je, da Slovenija znatno zaostaja v svojih zmožnostih reševanja stanovanjskih potreb, hkrati pa se sooča s primanjkljajem stanovanj in tudi razvitih inštrumentov stanovanjske politike. Med starejšo populacijo je prepoznana visoka raven tveganja stanovanjske prikrajšanosti. Avtorja obravnavata stanovanjske izzive starejših in skozi hierarhične modele analizirata s stanovanji povezane dejavnike vpliva na stopnjo tveganja revščine v Sloveniji. Poznavanje stanja stanovanjske revščine in njenega vpliva na revščino in socialno izključenost lahko pomembno prispeva na zasnovo ukrepov za učinkovitejše obvladovanje tveganj na obravnavanem področju ter ponuja nova spoznanja o možnih načinih oblikovanja, tudi k starejšim usmerjene stanovanjske politike v prihodnje.

**Ključne besede:**

stanovanje,  
stanovanjska  
revščina,  
primerno  
stanovanje,  
revščina,  
socialna  
politika

# HOUSING POVERTY AMONG THE ELDERLY IN SLOVENIA IN THE PERSPECTIVE OF THE RISKS OF SOCIAL PROTECTION AND INCLUSION

SIMON STARČEK, FRANCI GERBEC

Real Estate Association of Slovenia - FIABCI Slovenia, Domžale, Slovenia  
simon.starcek@gmail.com, franci@profundis.si

**Abstract** One of the central challenges in the field of social protection and inclusion is, among other things, to ensure access to adequate and affordable housing for all groups of the population with socio-economic vulnerabilities and to prevent the increase in housing poverty. This has a significant impact on an individual's physical and mental health, the individual's position in social relations and thus on the quality of life. It is recognized that Slovenia is significantly lagging behind in its capacity to address housing needs, while at the same time facing a shortage of housing and also developed housing policy instruments. A high level of risk of housing deprivation is recognized among the elderly population. The authors discuss about the housing challenges of the elderly and, through hierarchical models, analyse housing-related factors influencing the at-risk-of-poverty rate in Slovenia. Knowledge of the state of housing poverty and its impact on poverty and social exclusion can make an important contribution to the design of measures for more effective risk management in this area and offer new insights into possible ways of designing elderly-oriented housing policies in the future.

**Keywords:**

housing,  
housing poverty,  
adequate housing,  
poverty,  
social policy

## 1 Uvod

Država ima obveznost, da z aktivnimi ukrepi, predvsem zakonodajo in različnimi politikami, kakovostno in učinkovito ureja socialna vprašanja, nudi socialno pomoč tistim, ki so takšne pomoči najbolj potrebni, in oblastno preprečuje prevelike socialne razlike v državi (Teršek, 2016). Med okoliščinami, ki ne smejo biti podlaga za razlikovanje, je v skladu z ustavno pravno ureditvijo tudi gmotno stanje in družbeni položaj posameznika (Nograšek, 2017). Načelo socialne države nalaga državi skrb za socialne potrebe in interese posameznikov tako, da so vsakomur zagotovljeni človekovo dostojanstvo in pogoji za osebni razvoj. Temeljna dolžnost socialne države je, da posameznikom, živečim v revščini, zagotovi minimalne vire in pogoje, tudi bivalne, ki zagotavljajo življenje, vredno človekovega dostojanstva.

Socialna država mora skrbeti za zadovoljevanje potreb prebivalstva skozi različne ukrepe in mehanizme, še posebej na področju socialne varnosti, ki naj bi posameznikom, družinam in ogroženim skupinam zagotavljala vsaj minimalno stopnjo materialne in socialne varnosti ter socialni mir, s svojo dejavno socialnovarstveno vlogo. Država mora ob tem skrbeti za zmanjšanje socialnih razlik in nasprotij tako, da se ustvarja znosno življenje za vse, preko organiziranih sistemov socialne varnosti (Najrajter, 2019). Izdatki za socialno zaščito, med drugim, pomembno zmanjšujejo stopnjo tveganja revščine, omogočajo večjo socialno vključenost in izboljšujejo kakovost življenja. Spremembe na področju državnega financiranja, do katerih je v zadnjih treh desetletjih prišlo po svetu, predvsem v Evropi, so vplivale na zmožnost držav, da obdržijo prejšnjo raven socialnega varstva, kot so ga omogočale dobro razvite države blaginje (Kerbler, Filipovič Hrast in Sendi, 2021).

Slovenija namenja manj denarja, kot večina držav članic Evropske unije glede na BDP, in v standardih kupne moči (SKM) na prebivalca za večino področij socialne zaščite (starost in pokojnine, bolezni in zdravstvo, brezposelnost, invalidi), izrazito malo pa za področje subvencioniranja najemnih stanovanj, kar je povezano s pomanjkanjem najemnih in socialnih stanovanj (UMAR, 2021). Z zaostrenimi gospodarskimi in drugimi krizami se je v Evropi in Sloveniji povečala tudi socialna stiska, povezana z zagotavljanjem ustreznega stanovanja, okrepljen je tudi pojav brezdomnosti (Fitzpatrick, Mackie, Pawson, Watts in Wood, 2021; Fondeville in Ward, 2011; Pleace, Baptista, Benjaminsen in Busch-Geertsema, 2013; Pleace et al.,

2021). Pri tem pa ukrepi niso sledili obsežnosti in kompleksnosti stanovanjske ter s tem povezane socialne problematike. Predvsem gospodinjstva z nizkimi dohodki, med katerimi izstopajo prav starejši, se soočajo tudi z visoko stanovanjsko prikrajšanostjo, pogosteje kot preostalo prebivalstvo, pa so prikrajšana tudi pri koriščenju nekaterih drugih osnovnih storitev (dostopa do vode, sanitarij, energije, prevoza, finančnih storitev itd.) (Ahrendt et al., 2016; Borg, 2014; McGranahan, 2015). Spremembe so močno vplivale na najbolj ranljive skupine prebivalstva, predvsem starejše, ki so posebej izpostavljeni tveganjem revščine, socialne izključenosti, finančne in stanovanjske negotovosti.

Primerno stanovanje je bilo priznано kot del pravice do ustreznega življenjskega standarda že v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah iz leta 1948 (United Nations, 1948) in v Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah iz leta 1966 (United Nations, 1966). Na podlagi tega je priznana ali omenjena pravica do ustreznega stanovanja ali njeni elementi, kot sta varstvo lastnega doma in zasebnosti, v številnih mednarodnih pogodbah o človekovih pravicah. Slovenija je, med drugim, podpisnica Carigrajske deklaracije o mestih in drugih naseljih (United Nations, 1996), kjer so se države podpisnice zavezale, da bodo zagotavljale primerna stanovanja za vse ljudi in da bodo mesta in druga naselja varnejša, bolj zdrava, primernejša za življenje, pravičnejše razporejena, trajnostna in ustvarjalnejša. Že na mednarodni konferenci o prebivalstvu in razvoju, ki je potekala leta 1994 v Kairu, je Organizacija združenih narodov dala posebno pozornost zagotavljanju primernih stanovanj v luči rasti prebivalstva, razvoja mest in urbanizacije (United Nations, 1994). Posebna pozornost mednarodne skupnosti je, v luči hitrih družbenih, tehnoloških in okoljskih sprememb, ki so v veliki meri posledica razvoja političnih, gospodarskih in prebivalstvenih dejavnikov, v okviru sistema socialne zaščite in socialne vključenosti, dana tudi stanovanjskemu področju. Mednarodno pravo o človekovih pravicah priznava vsakomur pravico do ustreznega življenjskega standarda, vključno z ustreznim stanovanjem (OHCHR, 2009). Kljub osrednjemu mestu te pravice v svetovnem pravnem sistemu več kot milijarda ljudi nima zagotovljene ustrezne nastanitve. Podatki kažejo (Open Society Foundations, 2020; United Nations, 2019, 2020a), da okrog 1,8 milijarde ljudi oziroma več kot 20 % svetovnega prebivalstva nima dostopa do primerne stanovanja. Milijarda ljudi živi v neformalnih in barakarskih naseljih in več kot 100 milijonov ljudi je brezdomnih. Do leta 2030 naj bi se število ljudi, ki živijo v neprimernih bivališčih, povečalo na 3 milijarde. To je, med drugim, posledica strme rasti prebivalstva, ki prehitava gradnjo



novih, cenovno ugodnih, in dostopnih stanovanj. Povečuje se tudi število ljudi, ki so prisilno izseljeni ali jim grozi izselitev (United Nations Human Rights, 2014).

Obdobje od konca prve svetovne vojne do leta 2030 označujemo kot obdobje demografske revolucije, katerega del je tudi staranje prebivalstva kot globalni pojav. Kot poudarja Kerbler (2015) je staranje prebivalstva najbolj prepoznaven demografski proces sodobne družbe. Zanj je značilno večanje deleža starejših v družbi in povečevanje povprečne starosti prebivalstva. Demografska gibanja nas zlasti zadnjih nekaj desetletij soočajo z vprašanjem, ali in kako smo pripravljeni na trend staranja prebivalstva in s tem povezane potrebe in izzive v prihodnosti. Podatki kažejo (United Nations, 2020b), da bo leta 2030 svet naseljen z milijardo ljudi, starejših od 60 let. V naslednjih treh desetletjih naj bi se število starejših po vsem svetu več kot podvojilo in bo leta 2050 doseglo več kot 1,5 milijarde. Delež svetovnega prebivalstva starejšega od 65 let, bi se naj povečal iz 9,3 % leta 2020 na 16 % leta 2050. Delež prebivalstva, starega 65 let ali več, se povečuje tudi v vseh državah članicah Evropske unije, državah EFTA in državah kandidatkah. V prihodnjih desetletjih se bo po podatkih Eurostata (2021), število starejših v državah Evropske unije znatno povečalo. Drugi vidik staranja prebivalstva je postopno staranje starejšega prebivalstva, saj se relativni delež zelo starega prebivalstva povečuje hitreje kot kateri koli drugi starostni segment prebivalstva Evropske unije. Delež oseb, starih 80 let ali več, naj bi se v Evropski uniji med letoma 2020 in 2100 povečal za dva in pol krat, in sicer s 5,9 % na 14,6 %. V naslednjih desetletjih naj bi se pomembno spremenila tudi starostna sestava prebivalstva Slovenije. Leta 2019 so prebivalci stari 65 let ali več predstavljali 19,8 % prebivalstva Slovenije, leta 2100 pa naj bi po projekcijah EUROPOP 2019 (Eurostat, 2021) ta starostna skupina predstavljala nekaj več kot 31 % prebivalcev Slovenije.

Staranje prebivalstva se pojavlja skupaj s širšimi družbenimi in gospodarskimi spremembami. Zmanjšanje rodnosti, spremembe v vzorcih zakonskih zvez, vse višja stopnja izobrazbe mlajših generacij ter okrepljeni migracijski tokovi s podeželja v mesta, skupaj s hitrim gospodarskim razvojem, preoblikujejo kontekst, v katerem živijo starejši ljudje, vključno z velikostjo in sestavo njihovih gospodinjstev ter njihovo bivalno ureditvijo. V državah zahodnega sveta se je medgeneracijsko sobivanje pomembno zmanjšalo in večina starejših zdaj živi v enočlanskih gospodinjstvih oziroma v gospodinjstvih, ki jih sestavljajo samo starejši par ali starejši par in njihovi neporočeni otroci (Sudharsanan in Bloom, 2018; Wang, Yang,

Liu in Yu, 2021). Vendar se ne spreminja samo demografska slika družbe. Njihova materializirana oblika v realnem življenju so, kot navaja Majhenič (2015), namreč zgodovinske spremembe v podobah staranja in starih ljudi, ki se raztezajo na vsa področja naših življenj, tudi bivanja. S staranjem prebivalstva se starajo tudi mesta, kjer danes živi večina svetovnega prebivalstva (OECD, 2015; Van Hoof, Kazak, Perek-Bialas in Peek, 2018). Mesta so središče gospodarskih, kulturnih in družbenih aktivnosti. Po drugi strani so mesta žarišče okoljskih in socialnih težav, velik porabnik virov ter izvor večine odpadkov in izpustov toplogrednih plinov. Način, kako razvijamo in upravljamo mesta, je zato ključen za trajnostni razvoj ter vpliva na kakovost življenja velikega števila ljudi.

Potrebe starejših ljudi se spreminjajo, prav tako njihova pričakovanja, življenjske razmere, medgeneracijske povezave, njihova politična in družbena angažiranosti. Posebej se spreminjajo potrebe in zahteve po prilagajanju bivanjskih pogojev starejših, ki jih prinaša vse daljša življenjska doba in s tem povezane kompleksnejše potrebe starejšega prebivalstva, kakor tudi procesu staranja neprilagojeno življenjsko okolje. Mnogi starejši se soočajo z arhitekturno neprilagojenimi domovi, urbanizirana okolja pa ponujajo vse manj prostora starejšim za varen in zdrav oddih v naravnem okolju. Ob tem se najranljivejše skupine prebivalstva, tudi starejši, soočajo s prenaseljenimi stanovanji, z visokimi najemninami, rastjo cen nepremičnin, pomanjkanjem cenovno dostopnih stanovanj idr. Starejši so dodatno izpostavljeni tveganju revščine in socialne izključenosti zaradi vse višjih stroškov upravljanja in vzdrževanja nepremičnin v katerih bivajo, kar pomeni, da se soočajo tudi s t.i. stanovanjsko revščino (Stone, 2018). Pogosto se starejši prebivalci zaradi tega selijo na suburbana in ruralna območja, kjer pa so ponavadi bolj oddaljeni od infrastrukture in storitev, ki jim zagotavljajo ustrezno kakovost življenja.

Pomen ustreznih stanovanj za varnost, zdravje, ustvarjalnost in dobro počutje prebivalstva se je posebej okrepil v času pandemije covid-19. Ta je odstrla številna vprašanja in tveganja, povezana z zagotavljanjem primernih stanovanj. Z omejitvami gibanja in obveznimi karantenami, odrejenim delom in učenjem od doma, uvedenimi v različnih obsegih po vsem svetu na začetku zdravstvene krize leta 2020, so bile nesorazmerno prizadete predvsem najbolj ranljive skupine prebivalstva: osebe, ki živijo v neprimernih stanovanjih, osebe z nizkimi prihodki, najemniki stanovanj, brezdomci in starejši (Banerjee in Bhattacharya, 2020). Ti ukrepi, načeloma enostavni za izvajanje, so predstavljali izziv mnogim, ki nimajo zagotavljenega

primerne stanovanja. Obdobje pandemije covid-19 je tako še dodatno osvetlilo in zaostri globalno stanovanjsko krizo. V tem obdobju se je dokazalo, da je primerno in varno stanovanje bistvenega pomena za zdravje, dobro počutje, ustvarjanje in varnost ljudi (Maxmen, 2020; Mwoka et al., 2021). Ob tem, ko se najranljivejši del populacije sooča z brezdomstvom, finančnimi težavami pri plačevanju najemnine ali kreditov oziroma hipotek, so pogosto izpostavljeni tudi pomanjkanju vode, sanitarij in ustreznega prostora, ki je potreben za spoštovanje varnostnih ukrepov, povezanih z omejitvijo širjenja virusa covid-19 (Baggett in Gaeta, 2021). Poleg tega so prišli zaradi nesorazmernega vpliva pandemije Covid-19 na starejše do izraza nekateri izzivi, ki jih staranje prebivalstva predstavlja za zdravstveno in socialno varstvo ter predvsem stanja in zagotavljanja ustreznih pogojev za bivanje.

V prispevku obravnavamo vlogo in odgovornost socialne države ter tveganja, povezana s staranjem prebivalstva skozi vidik zagotavljanja dostopnega, varnega, kakovostnega in zdravega stanovanja. Predstavimo povezavo med revščino, socialno izključenostjo in stanovanjskim področjem. Po kratkem pregledu rezultatov raziskav v svetu in Sloveniji, predstavimo stanje na stanovanjskem področju skozi vidik staranja prebivalstva, urbanizacije in tveganja revščine. Na podlagi podatkov Statističnega urada RS, Geodetske uprave RS, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter drugih virov analiziramo vpliv ključnih, s stanovanjskimi razmerami starejših povezanih dejavnikov, na stopnjo tveganja revščine. Prispevek zaključujemo s kratkim povzetkom ugotovitev raziskave in razpravo. Prispevek temelji na analizi aktualne raziskovalne literature, statističnih podatkov in na izsledkih študij, ki obravnavajo predmetno tematiko. Prispevek obravnava in uvaja nova spoznanja o pomenu zagotavljanja ustrezne ravni kakovosti bivanja, v luči obvladovanja tveganj revščine in socialne izključenosti starejših.

## **2 Vpliv stanovanjskih razmer na revščino in socialno izključenost**

Definicije revščine ne moremo opredeljevati zunaj socialnih in kulturnih tradicij v določenem prostoru. Revščino najpogosteje definiramo kot pomanjkanje materialnih dobrin, ki so nujno potrebne za preživetje (Leskošek, 2017). Ljudje doživljajo revščino kot prikrajanost in pomanjkanje na najrazličnejših področjih, tako pri izkušnjah, priložnostih, storitvah in okoljih, ki jih imajo drugi ljudje za običajne, v dostopu do družbenih virov in do primerne stanovanja. Revščina kaže stopnjo neenakosti, ki se pogosto začne z materialnim pomanjkanjem, kar privede

do izključevanja iz posameznih skupin, skupnosti oziroma okolij. Pomanjkanja se odražajo kot pomanjkanje materialnih virov, prikrajšanost izkustev in priložnosti, dostopa do storitev in drugih virov, pomanjkanje socialnih stikov in občutkov nemoči v vsakdanjem življenju posameznika ali družbenih skupin (Humer in Kalin, 2020). Duffy (2020) opredeljuje revščino kot večrazsežnostni koncept, ki vpliva na različne ljudi na najrazličnejše načine. Pri opredelitvi revščine sta uveljavljeni definiciji absolutne in relativne revščine. Absolutna revščina je opredeljena kot pomanjkanje osnovnih dobrin, ki so ključne za zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb, kot so hrana, bivališče, zdravje, voda ipd. (Humer in Kalin, 2020). Pri relativni revščini gre po Bradshawu (2011), za način merjenja glede na standard življenja v določenem prostoru in času. Relativna revščina pomeni pomanjkanje dobrin glede na raven družbene blaginje in se jo meri s stopnjo tveganja revščine. Stopnja tveganja revščine je po definiciji Eurostat odstotek oseb, ki živijo v gospodinjstvih, katerih ekvivalentni razpoložljivi dohodek (po socialnih transferjih) je nižji od praga tveganja revščine. Prag tveganja revščine je opredeljen s 60 % mediane ekvivalentnega razpoložljivega dohodka v državi. Pri izračunu praga tveganja revščine niso upoštevani dejavniki kot so gibanje cen, stanovanjske razmere, premoženje itd., ki prav tako vplivajo na življenjski standard ljudi (SURs, 2020).

Če je mednarodna skupnost metodološko bolj ali manj enotna glede opredelitve pojma revščine, pojem stanovanjske revščine ni enotno opredeljen. Koncept stanovanjske revščine je podoben pojmu revščine v tem, da ga je moč opredeliti skozi večrazsežni koncept, upoštevajoč merila oziroma zahteve po cenovni dostopnosti, po dostopnosti osnovnih stanovanjskih dobrin, kot so zagotovljena oskrba z vodo in elektriko, minimalna površina stanovanja, prisotnost stranišča, primerna urejenost in druge lastnosti stanovanja (npr. število sob na osebo, površina na osebo, kakovost gradnje idr.). Stanovanjska revščina se po Kim in Yoo (2021) nanaša na življenjske razmere pod minimalnim stanovanjskim standardom ali v primeru, ko se za stanovanjske stroške nameni več kot 30 % razpoložljivega dohodka (Park, 2012). V Južni Koreji je po Odloku južnokorejske vlade minimalni stanovanjski standard določen skozi standarde za površino sob, kuhinje in kopalnice, zvočno izolacijo, osvetljenost, ogrevanje, zaščito pred hrupom, smradom in požarom. Po Choi in Jung (2018), v Južni Koreji živi 5,7 % od 19,5 milijona gospodinjstev pod minimalnim stanovanjskim standardom, ob tem okrog 11 % vseh gospodinjstev za stanovanjske stroške nameni več kot 30 % svojega razpoložljivega dohodka. Zhang in Chen (2015) kot osnovo za stanovanjsko revščino definirata

površino stanovanja na osebo. Kot referenco za opredelitev praga stanovanjske revščine uporabljata standard »stanovanjsko revne družine«, ki jo je sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja opredelila občinska uprava Šanghaja. Za namen robustnejše in večdimenzionalne obravnave stanovanjske revščine v opazovanje združita kazalnik »število sob na osebo« in »površina stanovanja na osebo«. Podobno opredelitev stanovanjske revščine uporablja tudi Ofori (2020), ki upošteva stopnjo prenaseljenosti glede na stopnjo urbanizacije. Stanovanjsko revščino D'Souza (2019) opredeljuje skozi koncept primerne stanovanja. Primerno stanovanje je splošno obravnavano kot ena najosnovnejših človeških potreb in ena od najpomembnejših socialnih dobrin posameznika, saj je eden od pogojev za dostojno življenje. Mednarodno pravo o človekovih pravicah priznava vsakomur pravico do ustreznega življenjskega standarda, vključno s primernim stanovanjem (United Nations, 2009). Primerno stanovanje je v okviru Globalne UN-Habitat stanovanjske strategije (UN-Habitat, 2013) opredeljeno kot stanovanje, ki omogoča primerno zasebnost, je ustrezne površine, ponuja ustrezno varnost, osvetljenje in prezračevanje, ustrezno osnovno infrastrukturo in je na primerni lokaciji glede na lokacijo delovnega mesta in objekte osnovne javne infrastrukture - vse po razumni ceni. Da je stanovanje opredeljeno kot ustrezno, mora po UN-Habitat (2014) izpolnjevati vsaj naslednja merila: varnost posesti, razpoložljivost storitev, materialov, objektov in infrastrukture, dostopnost, varnost bivanja, primerna lokacija in kulturna ustreznost. Ustava Republike Slovenije v 78. členu državo zavezuje, naj ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Po Stanovanjskem zakonu je primerno stanovanje tisto stanovanje, ki je v takšni eno ali večstanovanjski stavbi, ki je zgrajena v skladu z minimalnimi tehničnimi pogoji za graditev stanovanjskih stavb in stanovanj in je zanjo v skladu s predpisi o graditvi objektov izdano uporabno dovoljenje. Stanovanje mora imeti ločen spalni in bivalni del (razen v primeru garsonjere) ter mora zadoščati stanovanjskim potrebam lastnika oziroma najemnika in njihovih ožjih družinskih članov, ki živijo z lastnikom oziroma najemnikom v skupnem gospodinjstvu, ter ustrezati površinskim normativom. Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem (2004) opredeljuje, med drugim, površinske in druge normative ter pogoje za dodeljevanje neprofitnih stanovanj v najem. Prav površinski normativ je pomemben z vidika zagotavljanja intimnosti in prostora za umik, delo in ustvarjanje. Med površinsko neprimerna stanovanja lahko štejemo tudi prevelika stanovanja glede na število uporabnikov ali stroške, povezane z upravljanjem in vzdrževanjem stanovanja. Cilj 11 trajnostnega razvoja Združenih narodov poziva k specifičnim ciljem za leto 2030 (United Nations, 2015), da se vsem

zagotovi dostop do primernih, varnih in cenovno dostopnih stanovanj. Cenovno dostopnost stanovanj je treba obravnavati v njenem splošnem razmerju do dohodkovnih vzorcev in razvoja, pravičnosti porazdelitve dohodka in pretirane rasti stanovanjskih stroškov. Dostop do cenovno dostopnih stanovanj je tudi ena od prednostnih nalog Evropske unije. V Poročilu o napredku Strategije Evropa 2020 je poudarjeno, da so cenovno dostopna in kakovostna stanovanja ključni dejavnik življenjskega standarda in blaginje, zlasti za najbolj ranljive ljudi. Eden osrednjih izzivov na področju socialne zaščite in vključenosti je povečati obseg najemnih in cenovno dostopnih stanovanj. Ni mednarodnega soglasja o tem, kako opredeliti ali izmeriti cenovno dostopnost stanovanj, noben posamezen ukrep v celoti ne zajame obsega skrbi glede zmožnosti gospodinjstev, da si zagotovijo dostojno stanovanje na ustrezni lokaciji za sprejemljivo ceno. Relativno preprosti ukrepi, ki temeljijo na podatkih, ki so na voljo v večini držav, kot so razmerje med ceno stanovanja in dohodkom in razmerjem med izdatki za stanovanje in dohodkom, zagotavljajo povezavo stanovanjskih stroškov (ali porabe) glede na raven dohodka. Podatkovno intenzivni kazalniki, kot so meritve preostalega dohodka, se osredotočajo na dohodek, ki gospodinjstvu ostane po plačilu stanovanjskih stroškov. Kazalnike cenovne dostopnosti stanovanja je, kot poudarjata Ezennia in Hoskara (2019), mogoče dopolniti z merili kakovosti stanovanja kot s subjektivnimi kazalniki, ki lahko pomagajo bolje razumeti determinante zadovoljstva s stanovanjem. Pri tem velja izpostaviti, da lahko opazovano razmerje med stanovanjskimi stroški in dohodkom na agregatni ravni nudi pregled skozi čas in/ali med trgi. Kazalniki na agregatni ravni pa malo povedo o porazdelitvi stanovanjskih stroškov in dostopnosti stanovanj. Ne upoštevajo namreč stroškov kreditov in hipotek za pridobitev stanovanja. Ne dajejo informacij o tem, kdo ima in kdo nima dostopa do cenovno dostopnih stanovanj in zakaj, niti ne ponujajo podatkov o kakovosti stanovanj. Ker ti pristopi zagotavljajo le splošen vpogled, v kolikšni meri so stanovanja cenovna dostopna za povprečno gospodinjstvo, niso primerni za pomoč oblikovalcem politike pri usmerjanju stanovanjske podpore različnim skupinam prebivalstva. Razmerje med stanovanjskimi izdatki in dohodki zajema dejansko porabo za stanovanje, na ravni posameznega gospodinjstva. To pomeni, da jih je mogoče razčleniti (po različnih vrstah gospodinjstev in oblikah posesti, ravnih dohodka in lokacijah). Običajno razmerje med stroški in dohodkom je 30 % prag dostopnosti, pri čemer se stanovanje šteje za cenovno dostopno, če gospodinjstva ne porabijo več kot 30 % svojega razpoložljivega dohodka za stanovanjske stroške. Eurostat in OECD sta postavila prag prekomerne obremenitve gospodinjstva s stanovanjskimi

stroški na 40 % razpoložljivega dohodka gospodinjstva (brez stanovanjskih dodatkov). K natančnejši oceni cenovne dostopnosti stanovanja pripomore tudi kazalnik kakovosti stanovanja, ki pove za kaj in kakšno kakovost gospodinjstva plačujejo stroške stanovanja. V večini držav so merila kakovosti stanovanj najbolj primerna za gospodinjstva z nižjimi prihodki, saj je bolj verjetno, da bodo živala v stanovanjih nižje kakovosti (OECD, 2021). O stanovanjski stiski (ang. *Housing hardship*) govorimo, kadar gospodinjstvo za stanovanjske stroške porabi več kot 30 % razpoložljivega neto dohodka (MCHC, 2020; Thalmann, 1999). Luciano, Pascale, Polverino in Pooley (2020) menijo, da je za starejše osebe 30 % zgornja meja skupnega dohodka, ki ga lahko namenijo za stanovanjske stroške. Za proučevanje stanovanjske revščine je pomembna tudi stopnja stanovanjske prikrajšanosti (glede na število elementov prikrajšanosti). Ta pove odstotek oseb, ki živijo v stanovanjih brez dveh od štirih elementov stanovanjske prikrajšanosti: slabo stanje stanovanja, stanovanje brez kadi ali prhe, stanovanje brez stranišča na izplakovanje in pretemno stanovanje oziroma tako, ki ne dobi dovolj dnevne svetlobe. Kazalnik kaže bivalne pogoje, ki odražajo materialno blaginjo. Rast stopnje stanovanjske prikrajšanosti povezujemo z neugodnim vplivom na blaginjo. Stanovanjska revščina vpliva na človekovo sposobnost, da je fizično in duševno zdrav ter učinkovit na ekonomskem in izobraževalnem področju. Vpliva na človekovo zmožnost dostopa do zaposlitve in družbenih odnosov.

## **2.1 Upoštevanje stanovanjskih razmer pri merjenju revščine in socialne izključenosti**

Objektivni družbeni kazalniki so statistike, ki opisujejo okolja, v katerih ljudje živijo in delajo, subjektivni družbeni kazalniki pa so namenjeni opisu načinov, kako ljudje zaznavajo in ocenjujejo razmere, ki obstajajo okoli njih (Lee in Marans, 1978). Subjektivni kazalniki npr. dobrega počutja, kakovosti življenja, primernosti stanovanja, lahko ponudijo dodatne informacije, ki jih standardni kazalniki ne zajemajo. Lahko pomagajo bolje razumeti dejavnike subjektivnega zaznavanja, dajejo podporo vrednotenju politik, strategij in programov (OECD, 2013). Pomembne razlike med objektivnimi in subjektivnimi kazalniki, ki jih ni mogoče razložiti z denarno vrednostjo ali psihologijo ljudi, imajo lahko za posledico neučinkovite javne politike in ukrepe ter lahko oslabijo tudi zaupanje v uradne statistike (Stiglitz, Sen in Fitoussi, 2009). Oblikovanje objektivnih kazalnikov za upoštevanje subjektivnega dožemanja stanovanjskih izzivov lahko zagotovi

natančnejši način merjenja stanovanjskih potreb na način, ki odraža različne institucionalne kontekste in lahko omogoči učinkovitejše usmerjanje virov (Sunega in Lux, 2016).

Revščina in socialna izključenost sta kompleksna pojava, zato mora biti pristop k njenemu merjenju večdimenzionalen. Na ravni Evropske unije se denimo uporablja sklop kazalnikov za oceno napredka pri doseganju cilja Evropske unije glede zmanjšanja revščine. Z glavnim kazalnikom se meri število oseb, ki jih ogroža revščina ali socialna izključenost (stopnja tveganja revščine ali socialne izključenosti). Ta pogoj je opredeljen s tremi glavnimi podkazalniki, med drugim z resno materialno prikrajšanostjo. Resna materialna prikrajšanost opisuje razmere, v katerih oseba ni zmožna plačati vsaj štirih od devetih opredeljenih dobrin, med njimi tudi ogrevanja stanovanja. Pregled socialnih kazalnikov, ki je del evropskega stebra socialnih pravic, zajema večdimenzionalni pristop in upošteva dodatne kazalnike za merjenje revščine. Med njimi je tudi resna stanovanjska prikrajšanost, ki se meri kot delež prebivalstva, ki živi v prenaseljenih stanovanjih, in za katera je hkrati značilen vsaj eden od elementov stanovanjske prikrajšanosti: puščajoča streha, odsotnost kadi, prhe ali notranjega stranišča na splakovanje ali pomanjkanje naravne svetlobe (European Commission, 2016). Stopnja materialne in socialne prikrajšanosti je odstotek oseb, ki živijo v gospodinjstvu, ki izkazuje pomanjkanje vsaj 5 od 13. elementov prikrajšanosti. To so osebe, ki si zaradi omejenih finančnih virov gospodinjstva in ne lastne izbire oziroma navad, ne morejo privoščiti rednega plačila hipoteke ali najemnine, stanovanjskih stroškov, odplačevanja kreditov, primerno ogrevanega stanovanja in dostopa do interneta od doma (SURs, 2020). Pomemben kazalnik tveganja revščine in socialne izključenosti povezane s stanovanjem je tudi »stopnja preobremenjenosti s stanovanjskimi stroški«. Določen je kot odstotek oseb, ki živijo v gospodinjstvih, v katerih so stanovanjski stroški višji od 40 % celotnega razpoložljivega dohodka gospodinjstva. V izračun obremenjenosti s stanovanjskimi stroški so zajeti vsi letni stroški gospodinjstva, povezani s stanovanjem (obresti za stanovanjski ali hipotekarni kredit, najemnina, zavarovanje, stroški rednega vzdrževanja in popravil, stroški za vodo, kanalizacijo, odvoz odpadkov, elektriko, plin, ogrevanje ipd.), zmanjšani za subvencijo za najemnino. Obremenjenost s stanovanjskimi stroški (delež stanovanjskih stroškov v celotnem razpoložljivem dohodku gospodinjstva) je za vse osebe v istem gospodinjstvu enaka.



Stanovanje je okolje, v katerem se prepleta zapletena in medsebojno povezana mreža fizičnih, socialnih, ekonomskih in vedenjskih dejavnikov, ki vplivajo na telesno in duševno zdravje, dobro počutje, ustvarjalnost in kakovost življenja stanovalcev (Bonney, 2007). Na stanovanjsko revščino, v povezavi z drugimi dejavniki tveganja revščine, socialne izključenosti, zdravja, izobraževanja, zaposlovanja idr., vpliva tudi velikost oziroma razpoložljivost prostora za bivanje (Nkosi, Haman, Naicker in Mathee, 2019). V preteklosti so se razvili različni pristopi za obravnavo primerne velikosti stanovanja, in sicer glede na število prostorov (sob, sobnost) in/ali glede na površino stanovanja v odvisnosti od števila uporabnikov stanovanja (Shelter, 2022). Merila primerne velikosti stanovanja se lahko razlikujejo glede stanovanjski status (npr. socialno stanovanje, dom za starejše, gospodinjstva skupnost), starost, oviranost in druge posebne potrebe stanovalcev, življenjskega stila, kulturnih prepričanj idr. Prenaseljenost gospodinjstev je merilo stanovanjskega prostora, ki upošteva sestavo gospodinjstva. Površina stanovanja je pomembna dimenzija kakovosti stanovanja. Kazalnik, s katerim se meri stopnja prenaseljenosti stanovanja, upošteva različne potrebe po življenjskem prostoru glede na starostno in spolno sestavo gospodinjstva. Šteje se, da gospodinjstvo živi v razmerah prenaseljenosti, če je v vsakem gospodinjstvu na voljo manj kot ena soba (SURS, 2020): za vsak par v gospodinjstvu, za vsako posamezno osebo, staro 18 let ali več, za vsak par oseb istega spola od 12 do 17 let, za vsako posamezno osebo od 12 do 17 let, ki ni vključena v prejšnjo kategorijo, in za vsak par otrok, mlajših od 12 let. Sobe se nanašajo na spalnice, dnevne sobe in jedilnice, v nekaterih neevropskih državah pa tudi na kuhinje.

### **3 Pregled dosedanjih raziskav s področja stanovanjske revščine, s poudarkom na starejših**

Stanovanjska problematika je v zadnjih treh desetletjih pritegnila pomembno pozornost in postaja vse bolj aktiven predmet političnih, strokovnih in znanstvenih razprav po vsem svetu, posebej ob novih pojavnih oblikah revščine, povezanih z rastjo mest, urbanizacijo, pomanjkanjem stanovanj, energetske revščine, selitvami idr. (Chirisa in Matamanda, 2016; Newman in Struyk, 1983; Olsen, 2014; Silva, 2021). Pri obravnavi revščine v ospredje vse pogosteje prihajajo tudi stanovanjska vprašanja, posebej med najbolj ranljivimi skupinami prebivalstva, kot so mladi, starejši, brezdomci, migranti, ter gibalno in sicer ovirani (Lozano Alcántara in Vogel, 2021; Enström in Wilhelmsson, 2019; Habitat, 1993; Keigher, Hanson-Bern in

Mandelyn, 1990; Kim, Merlo, Park in Hong, 2020; Kim in Yoo, 2021; Lee, Tyler in Wright, 2010; Rivera Drew, 2015). Skupaj s stanovanji se dohodek in materialna prikrašnanost uvrščajo med področja, kjer je mogoče opaziti socialno izključenost; finančna nedosegljivost stanovanj je eden od pomembnih dejavnikov socialne izključenosti (Hrast, Hlebec in Kavčič, 2012). Kot poudarjata Keller in Hruška-Tvrđý (2011), se socialni problemi ponavadi zblížajo pri stanovanjskem vprašanju, kjer se bo verjetno najprej pokazala šibkejša odpornost posameznikov ali skupin do socialnovarstvenih tveganj. Številni avtorji opozarjajo, da so razmere na stanovanjskem trgu eden najpomembnejših dejavnikov vpliva na družbeno neenakost (Baldeus, Kohl in Schularik, 2019; Dustmann, Fitzenberger in Zimmermann, 2018; Wind, Lersch in Dewilde, 2017). Pomanjkanje stanovanj je v Indiji prepoznano kot najpomembnejši vzrok revščine (Habitat for Humanity, 2017)

Pregled literature pokaže, da interes za raziskovanje stanovanjske revščine starejših prehaja v ospredje, saj je nabor znanstvene literature in raziskav na to temo vse številčnejši. Raziskovalni interes je skromnejši za države Srednje in Vzhodne Evrope, kar lahko pripišemo tudi preteklim političnim in ekonomskim procesom, procesu lastnjenja stanovanj, značilnem za tranzicijske države na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja (Cirman, Čok, Lavrač in Zakrajšek, 1999) ter zgodovinski obrobnosti tematik, ki zadevajo stanovanjsko politiko nasploh. Vendar je problem v Sloveniji širši, saj je revščina, kot izpostavlja Leskovškova (2017), na splošno spregledana tema v raziskovanju. Številne raziskave se v svetu osredotočajo na obravnavo povezav med stanovanjskimi in socialnimi izzivi starejših. Kemeny (1981) denimo obravnava odpor lastnikov stanovanj do obdavčitve stanovanj, ki je med drugim vir za socialno varstvo. Castles (1998) obravnava lastništvo stanovanj starejših, ki lahko delno nadomestijo nižje prihodke od pokojnin v starosti ter obremenitve s hipotekarnimi krediti v predupokojitvenem obdobju. Stephens in Van Steen (2011) proučujeta distribucijske posledice nasprotujočih si sistemov socialnega varstva in stanovanjskih sistemov v Veliki Britaniji in na Nizozemskem. Ob tem ugotavljata, da se stanovanjska revščina pojavlja pretežno med tistimi, ki nimajo najnižjih dohodkov. D'Souza (2019) obravnava stanovanjsko revščino na urbaniziranih območjih v Indiji. Trdi, da indijska stanovanjska strategija ne bi smela biti omejena zgolj na zagotavljanje cenovno dostopnih stanovanj za spopadanje s revščino, temveč bi morala temeljiti na ustreznem razumevanju več vidikov stanovanjske revščine, vključno z dejavniki, ki vplivajo na širjenje revščine. Soaita in Dewilde (2020) pri raziskavi stanovanjske revščine v Romuniji ugotavljata, da se

socialno-ekonomski profili prebivalcev Romunije bistveno razlikujejo glede na tip stanovanja (npr. stanovanja v mestih in hiše na podeželju). Ob tem izpostavljata, da so se v obdobju 2007–2018, velikemu deležu najrevnejših stanovanjske razmere še poslabšale. Za proučevanje stanovanjske revščine v Šanghaju, Zhang in Chen (2015) uporabita večdimenzionalni indeks incidence revščine, ob upoštevanju intenzivnosti in neenakosti revščine. Pri tem ugotavljata, da velik del gospodinjstev v Šanghaju še vedno živi v prenaseljenih stanovanjih in da je pojavnost stanovanjske revščine med priseljenci iz podeželja več kot petkrat višja kot med prebivalci Šanghaja. Raziskava je pokazala, da je kar 45 % gospodinjstev migrantov iz podeželja živelo v stanovanjski revščini. Davies et al. (2008) obravnavajo stanovanjsko revščino skozi kompleksen nabor dejavnikov, pri čemer ugotavljajo, da število novih stanovanj ne sledi rasti števila in potrebam prebivalcev, še manj rasti gospodinjstev. Prav tako na pojav stanovanjske revščine vse bolj vpliva vse večji delež lastniških stanovanj, rast vrednosti stanovanj in nedostopnost primernih stanovanj. Opozarjajo tudi na vse večje geografske razlike stanovanjske revščine v Veliki Britaniji, posebej Londonu in na izpostavljeno tveganje stanovanjske revščine med starejšimi. Ofori (2020) proučuje raven stanovanjske revščine v okrožju Swedru v Gani. Ugotovitve so pokazale, da večina gospodinjstev v obravnavanem okrožju uporablja skupne objekte, kot sta kopalnica in stranišče, zaznana je tudi visoka stopnja prenaseljenosti stanovanj, kar pomembno vpliva na raven revščine. Pri tem Ofori (2020) izpostavlja, da več kot 92 % sodelujočih v raziskavi ne ve, kaj pomeni primerna nastanitev.

Večkrat se je izkazalo, da so na makroekonomske in družbene procese, ki vplivajo na revščino in socialno izključenost, še posebej ranljivi starejši, predvsem tisti, ki živijo sami, vdove, manj izobraženi, stari starejši in revnejši (Sýkorová, Nytra in Tichá, 2014). Številne raziskave so pokazale (Hrast, Hlebec in Kavčič, 2012; Muffels in Fourage, 2002; Scharf, Phillipson in Smith, 2005), da starejši pogosto nimajo na voljo dovolj sredstev, ki bi jih lahko mobilizirali in združili, če bi bilo treba ohraniti ustrezen življenjski standard in celo stanovanje. Allgood in Warren (2003), Caton et al. (2005) proučujejo pojav kroničnega brezdomstva med starejšimi. Raziskave se osredotočajo tudi na druge pomembne dejavnike, povezane s stanovanji, ki vplivajo na ekonomski in socialni položaj starejših. Lozano Alcántara in Vogel (2021) proučujeta vpliv stanovanjskega razmerja starejših (lastništvo ali najem stanovanj) in stroškov stanovanja na dohodkovno revščino v Nemčiji, v obdobju 1996–2017. Pri tem ugotavljata, da so vse višji stroški stanovanj v proučevanem obdobju prispevali k povečanju dohodkovne revščine starejših. Pri tem rezultati njune raziskave kažejo,

da so najemniki, lastniki stanovanj z neporavnanimi hipotekami, enočlanska gospodinjstva in ljudje z migracijskim ozadjem izpostavljeni večjemu tveganju revščine, medtem ko je tveganje nižje za lastnike stanovanj brez stanovanjska kredita. Dustmann, Fitzenberger in Zimmermann (2018) izpostavljajo, da imajo lastniki stanovanj običajno nižje stanovanjske stroške in višji dohodek v primerjavi z najemniki, Lozano Alcántara in Vogel (2021) pa dodajata, da lastniki stanovanj v starosti uživajo dvojno prednost, medtem ko so najemniki stanovanj zaradi razmer na stanovanjskem trgu (rast najemnin in stanovanjskih stroškov) dvojno prikrajšani. Gerbec in Starček (2018) proučujeta pomen in vlogo stanovanjskih neprofitnih organizacij, kot so Social Rental Agencies v Belgiji, AIVS in Solibal v Franciji, Providienda v Španiji, Sociale Wohnraumlilfe (Agencije za stanovanjsko pomoč) v Nemčiji in Agencije za najem nepremičnin Real Lettings v Veliki Britaniji, v sistemu zagotavljanja primernih in cenovno dostopnih stanovanj za stanovanjsko prikrajšane skupine prebivalstva, tudi starejše z javnim najemom stanovanj.

Stanovanje spada med najpomembnejše dejavnike kakovosti življenja in blaginje ljudi, ki omogoča zadovoljevanje fizičnih, psiholoških in socialnih potreb. Po Gibson, Petticrew, Bamba, Wright in Whitehead (2011) je stanovanje bistvena sestavina človekovega življenja in pomembno vpliva na zdravje posameznika in družbe. Svetovna zdravstvena organizacija poudarja pomen stanovanja za zdravje, kjer koncept t. i. zdravo stanovanje opredeljuje kot zavetišče, ki podpira stanje popolne telesne, duševne in socialne blaginje (World Health Organization, 2018). Kakovostno in varno stanovanje ne poveča le varnosti in udobja starejših, temveč pozitivno vpliva na različne bivalne in uporabne funkcije v vsakdanjem življenju starejših (Fen, Chen, Zhu in Xiong, 2018). Številne študije, povezane s stanovanjem in njegovimi vplivi na zdravje starejših, se osredotočajo na vpliv stanovanja na tveganje padcev starejših (Wahl, Fänge, Oswald, Gitlin in Iwarsson, 2009), mobilnost starejših (Clarke in Gallagher, 2013), duševno zdravje (Gitlin, Hodgson, Piersol, Hess in Hauck, 2014; Howden-Chapman, Chandola, Stafford in Marmot, 2011) in splošne ocene funkcionalne zmogljivosti starejših (Yang in Fu, 2019). Rezultati raziskave Howden-Chapman et al. (2011) kažejo, da starejši najemniki stanovanj poročajo o slabšem duševnem zdravju (glede na Splošni vprašalnik o zdravju - GHQ) kot lastniki stanovanj, pri čemer se razlike s starostjo, med obravnavanima skupinama prebivalstva, povečujejo. Številne študije potrjujejo, da vrsta in kakovost bivalnega prostora vpliva na psihosocialne procese posameznika (Frochen in Pynoos, 2017; Halpern, 1995; Marcus, 1997). Yang in Fu (2019)

ugotavljata, da izboljšanje stanovanjskih razmer lahko pozitivno vpliva na zdravstveno stanje starejših in hkrati zmanjša izdatke za zdravstvo ter poudarjata pomen ohranjanja zdravja starejših in izboljšanja njihovega finančnega stanja s prenovami stanovanj. Uspešno staranje starejši sami vidijo predvsem kot uspešen proces prilagajanja na spremembe. Na kakovost življenja starejših pomembno vpliva okolje, ki vključuje dom, lokalno skupnost in najširšo družbo (Robnik Levart et al., 2017). Večina starejših si želi čim dlje živeti v svojih domovih in skupnostih, saj jim to daje občutke povezanosti, varnosti in domačnosti (Wiles, Leibing, Guberman, Reeve in Allen, 2012). Številne študije obravnavajo pojav t. i. staranja na mestu (ang. *aging at home*) (Angelini in Laferrère, 2012; Choi, Goodman, Zhu in Walsh, 2019; Masoumi, Emami in Mirsaedie, 2020), in staranja v domačem bivalnem okolju (ang. *aging in place*) (Bigonnesse in Chaudhury, 2020; Forsyth in Molinsky, 2021).

Podobno ugotavljajo tudi raziskave v Sloveniji. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (2012) izpostavlja, da imajo demografska gibanja velik vpliv na sedanji in predvideni razvoj stanovanjskega področja v Sloveniji. Raziskava Filipović Hrast, Sendi, Hlebec in Kerbler (2019) je pokazala, da se večina starostnikov v Sloveniji ne želi preseliti, pri čemer se ta težnja s starostjo krepi. Predvsem navezanost na kraj je pomemben dejavnik nizke mobilnosti starejših. Rezultati raziskave so pokazali, da so znane oblike bivanja za starejše v Sloveniji precej bolj sprejemljive kot tiste, ki so neznane ali manj znane. Le 55 % anketirancev je domove za starejše ocenilo, kot za njih sprejemljivo obliko bivanja. Kerbler, Sendi in Filipović Hrast (2017) ugotavljajo, da posamezniki, ki so bolj navezani na svoje stanovanje in okolico, poročajo o večji družbeni vključitvi v lokalno skupnost, kar ima močan vpliv na razvoj skupnosti. Skrb zbuja ugotovitev njihove raziskave, da slovenski starostniki v povprečju zunaj svojega doma preživijo le 2,5 ure dnevno. Udeleženci raziskave so poročali o visokem zadovoljstvu z ožjim in širšim bivalnim okoljem in da so nanj zelo navezani. Najbolj so izrazili navezanost na stanovanje, čeprav so s stanovanjem (razporeditev prostorov, velikost, gradbena kakovost) v primerjavi z drugimi vidiki manj zadovoljni. Starejšim je ob tem pomembna varnost in mir v bivalnem okolju, razporeditev prostorov v stanovanju, dostop do stanovanja ter bližina sorodnikov in prijateljev. Rezultati raziskave Mandič in Filipović (2005) so pokazali na izrazito pomanjkanje varnih, cenovno dostopnih najemnih stanovanj. Poleg tega so v raziskavi izpostavljena tudi visoka stanovanjska tveganja, predvsem med najbolj ranljivimi skupinami prebivalstva. Udeleženci raziskave Juhart, Ude, Gerbec, Kožar in Damjan (2017) med drugim menijo, da naj bo država še naprej vključena v

zagotavljanje primerne stanovanjske oskrbe, še posebej za ranljive skupine prebivalstva oz. gospodinjstev in v urejanje najemnih razmerij. Pri tem menijo, da je obdavčitev najemnin previsoka. Hkrati pa je 41 % udeležencev raziskave Juhart et al. (2017) podprlo ustanovitev javne najemniške službe. Banovec (2019) izpostavlja, da se je v obdobju 2011–2018 pomembno zmanjšala že tako skromna ponudba javnih najemnih stanovanj. Pri tem poudarja potencial praznih ali polpraznih stanovanj v lasti starejših ljudi, starih nad 65 let, ki se je med popisoma stanovanj še povečal na okrog 85.000 enot. Pri tem Banovec (2019) opozarja na pomen ozaveščanja družbe o nujnosti alternativnih oblik reševanja svojih bivalnih in tudi socialnih razmer. Robnik et al. (2017) ugotavljajo, da kar 96 % starejšim, ki so sodelovali v raziskavi, dela težave veliko število stopnic, hkrati pa jim primerna infrastruktura podaljšuje samostojno življenje. Starejšim, vključenim v raziskavo, so javne storitve (zdravstvene in socialne, trgovine z živili, banka, pošta, frizer ipd.) v njihovem okolju lahko dostopne, pri tem pa svoje bivalno okolje več kot 67 % udeležencev v raziskavi ocenjuje kot varno. Kerbler (2015) obravnava prostorski vidik staranja prebivalstva in opozarja, da se bodo posledice staranja na območjih z različno intenziteto in kontinuiteto staranja odražale različno. Ob tem izpostavlja pojav postopnega praznjenja naselij, zlasti na strateško občutljivih območjih države, propadanje infrastrukture ter stavbne in kulturne dediščine, opuščanje kmetijstva in zaraščanje kulturne pokrajine itd. Nenazadnje gre tudi za izgubljanje ustvarjalnega potenciala teh območjih, kar neposredno vpliva na delovne in selitvene migracije, kakovost bivalnega okolja, razpoložljivost ključne infrastrukture in posledično na kakovost življenja starejših. Leskošek (2017) opozarja, da se razkorak v stopnji tveganja revščine med spoloma s starostjo povečuje. Slovenija beleži bistveno višjo stopnjo tveganja revščine pri ženskah v primerjavi z državami Evropske unije, ki so primerljive s Slovenijo glede splošne stopnje tveganja revščine. Razlike so zlasti visoke pri starosti nad 75 let. Pri tem izpostavlja, da je kar 23,4 % žensk v letu 2015, starejših od 65 let, ki so lastnice stanovanja, živelo pod pragom tveganja revščine (v primerjavi z 9,4 % moških). Med najemnicami stanovanja pa je žensk v isti starostni skupini in v istem letu bilo kar 56 % (moških 32,7 %). Mandič (1994), Sendi (1995, 1999, 2017) in Cirman (2006) ugotavljajo, da je v Sloveniji lastništvo prevladujoča oblika uporabe stanovanja. Rezultati raziskave Kerbler, Filipovič in Hrast (2021) kažejo, da je delež lastnikov stanovanj med starejšim prebivalstvom še višji kot je povprečje v državi. To potrjuje ugotovitve predhodnih raziskav (na primer Kos, 1984; Cirman, 2006; Sendi, 2017), da je lastništvo, predvsem hiš, želja in cilj večine Slovencev. Ob tem Kerbler, Filipovič in Hrast (2021) ugotavljajo, da veliko starejših

ljudi v Sloveniji biva v prevelikih stanovanjih. Med njimi so najranjivejši tisti, ki živijo sami ali s svojim starejšim partnerjem, ki imajo nizke prihodke in se soočajo z zdravstvenimi težavami. Kljub vsemu je, kot ugotavljajo Mandič (2006) in Kerbler, Filipovič in Hrast (2021), da so starejši po večini zadovoljni s svojim stanovanjem, kljub temu, da je kakovost stanovanj starejših v Sloveniji nizka. Sendi (2017) opozarja na nekritično izražanje zadovoljstva s stanovanjskimi razmerami, kar je lahko posledica nepoznavanja meril, ki to opredeljujejo. Prevelika, funkcionalno neprilagojena starejšim in nekakovostna stanovanja zahtevajo visoke stroške vzdrževanja in prilagoditev, kar je, ob pogosto nizkih prihodkih starejših, pomemben dejavnik pri odločanju za selitev (Hlebec, Kavčič, Filipovič Hrast, Vezovnik in Trbanc, 2010; Stropnik et al., 2010). Hrovatin (2016) obravnava pomen prilagoditve stanovanja za izboljšanje njegove funkcionalnosti in prilagojenosti starejšim. Železnik, Sendi in Kerbler (2020) ob tem izpostavljajo, da so v obdobju do osamosvojitve hiše zgradili po večini lastniki sami (t.i. samograditeljstvo). Zaradi takega pristopa h gradnji so samograditelji osnovni načrt hiše pogosto prilagajali po svoje. Zaradi tega so stanovanja danes za starostnike pogosto neprimerna in tudi nevarna. Gre za tlorise, ki ne dopuščajo sprememb namembnosti prostorov niti drugačne organizacije življenja, značilne so majhne sobe, neogrevana in slabo osvetljena stopnišča, majhni vetrolovi, neogrevane ali slabo ogrevane kopalnice in stranišča. Pogosto zasledimo bivalne prostore, razdeljene na dve nadstropji ali več, s kopalnico samo v višjih nadstropjih in podobno. Tako v hišah, kot v večstanovanjskih stavbah, so se vgrajevali nekakovostni materiali in oprema. Stropnik et al. (2010) izpostavljajo, da dejavniki onemogočanja kakovostnega življenja starejših niso vezani zgolj na nizke dohodke, temveč gre za širše dejavnike, med drugim tudi materialno deprivacijo.

## **4 Raziskava**

### **4.1 Metodologija**

V raziskavi smo se osredotočili na stanovanjske razmere in lastništvo stanovanj starejših od 65 let, v luči tveganja revščine. Pri tem smo uporabili kvantitativno in deskriptivno metodo. Stopnja tveganja revščine je odstotek oseb, ki živijo v gospodinjstvih, katerih ekvivalentni razpoložljivi dohodek (po socialnih transferjih) je nižji od praga tveganja revščine. Prag tveganja revščine je opredeljen s 60 % mediane ekvivalentnega razpoložljivega dohodka v državi. Tveganje revščine je

heterogen sistem z različnimi dejavniki vpliva na njeno stopnjo. Zato je treba pri analizi tovrstnih sistemov uporabiti holistični (celostni) pristop z upoštevanjem relevantnih dejavnikov. Oblikovali smo niz individualnih in kontekstualnih spremenljivk ter skozi hierarhična regresijska modela proučevali njihov vpliv na stopnjo tveganja revščine v Sloveniji.

## 4.2 Uporabljeni podatki

Uporabili smo sekundarne podatke raziskave Življenjski pogoji za leto 2020, ki jih v okviru raziskave EU-SILC zbira Statistični urad RS. Glavne opazovane značilnosti gospodinjstev so stanovanjske razmere. Glavne opazovane značilnosti oseb, starejših od 65 let, so predvsem starost, lastništvo in lastnosti njihovih stanovanj. Uporabljeni so tudi podatki Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (podatki o številu uživalcev pokojnin in višini pokojnin) in Geodetske uprave RS (podatki o stavbah in delih stavb ter lastnikih teh, starejših od 65 let). Pri tem smo analizirali podatke 495.234 delov stavb. V raziskavi smo se osredotočili na vpliv obravnavanih stanovanjskih razmer, v katerih živijo starejši, kot elementa tveganja revščine. Za ta namen smo oblikovali hierarhična modela, oblikovana na nizu individualnih in kontekstualnih spremenljivk (Tabela 1). Te so zajete na individualni ravni, ravni občin in statističnih regij. Analizo povezanosti med stopnjo tveganja revščine in izbranimi dejavniki vpliva smo izvedli z multivariatno regresijsko analizo. Podatki o stavbah in delih stavb ter lastnikih teh, starih več kot 65 let, so obdelani na individualni ravni in v modelu uporabljeni kot povprečne vrednosti na ravni občin.

Izbira spremenljivk temelji na proučitvi vpliva na tveganje revščine v predhodnih raziskavah, v povezavi s stanovanjsko revščino t.j. stanovanjskimi razmerami in drugimi dejavniki, povezanimi s stanovanjskim stanjem posameznikov. Ob tem je treba upoštevati strukturo posameznih opazovanih pojavov. Zaradi tega je ustreznost izbire pojasnjevalnih spremenljivk posebej pomembna, saj naj bi predstavljale reprezentativne kazalnike vplivov na izbrano odvisno spremenljivko, ob predpostavki, da je vpliv drugih dejavnikov nanje manjši.



Tabela 1: Opisna statistika uporabljenih podatkov

Podatek	Minimum	Maksimum	Povprečje	St. odklon
$y_1$ : Stopnja tveganja revščine	9,2	17,7	13,033	2,9
$x_1$ : Povprečna starost lastnika (65+) dela stavbe	73,2	78,3	74,7	0,8
$x_2$ : Povprečna uporabna površina stanovanja (lastnik 65+)	58,8	116,1	87,7	10,1
$x_3$ : Odstotek stanovanj brez kopalnice	1,1	20,1	4,5	3,2
$x_4$ : Odstotek prebivalcev brez stranišča	0,7	23,9	3,6	2,8
$x_5$ : Odstotek prebivalcev, katerim stanovanjski stroški predstavljajo veliko breme	20,0	36,0	27,7	4,5
$x_6$ : BDP na prebivalca v statistični regiji	12.174,0	32.168,0	20.194,2	4.852,5
$x_7$ : Odstotek materialno prikrajšanih prebivalcev (manjka 3 od 9 elementov prikrajšanosti)	3,6	14,9	8,780	3,1
$x_8$ : Gostota naseljenosti stanovanj	2,2	3,9	3,1	0,3
$x_9$ : Povprečna višina starostne pokojnine	432,5	1.002,5	707,3	94,4
$x_{10}$ : Koeficient starostne odvisnosti starih	19,7	59,8	33,3	5,8
$x_{11}$ : Koeficient razvitosti občine	0,26	1,35	1,0	0,2
$x_{12}$ : Število stanovanj na 1.000 prebivalcev	304,0	973,0	415,2	81,7

Vir: lastni

### 4.3 Rezultati

Po podatkih iz raziskovanja Življenjski pogoji (SILC) za leto 2020, je bila stopnja tveganja revščine v Sloveniji 12,4-odstotna, kar pomeni, da je z dohodkom, nižjim od praga tveganja revščine, živelo približno 254.000 prebivalcev Slovenije. Letni prag tveganja revščine za enočlansko gospodinjstvo je znašal 739 EUR oziroma 8.864 EUR letno. Med vsemi osebami, živečimi z dohodki, nižjimi od praga tveganja revščine, je bilo 97.000 upokojencev (ali 19,5 % od vseh upokojencev), in se je zvišala glede na leto 2019 (razen pri starejših od 75 let). Stanovanjski stroški (ti vključujejo tudi morebitno najemnino ali odplačila hipotekarnih posojil) so bili v 2020 veliko

breme za 26 % gospodinjstev, kar je za 6 odstotnih točk manj kot v 2019. Stanovanjske stroške, morebitno najemnino ali hipotekarno posojilo, druga posojila ali nakupe na obroke je v zadnjih 12 mesecih pred anketiranjem v letu 2020 zaradi finančne stiske vsaj enkrat plačalo z zamudo 9 % gospodinjstev; to je za 2 odstotni točki manj, kot jih je bilo v letu 2019. Najemnino za stanovanje je vsaj enkrat v zadnjih 12 mesecih pred anketiranjem v letu 2020 plačalo z zamudo 12 % najemnikov stanovanj, kar je bil enak delež kot v letu 2019. 10 % gospodinjstev je v letu 2020 odplačevalo hipotekarni kredit za stanovanje, v katerem sta živela, 2 % gospodinjstev pa drugačne stanovanjske kredite za svoja stanovanja. Po 7 % gospodinjstev je odplačevalo kredit/obroke za prenavo stanovanja, v katerem so živela, in za nakup pohištva, stanovanjske opreme ter gospodinjskih aparatov. Tri odstotke gospodinjstev je odplačevalo kredit/obroke za druge nepremičnine. Ob brezposelnih so upokojene ženske, starejše od 59 let, najpogosteje (22,4 %) izpostavljene tveganju revščine.

S pomočjo podatkov Registra nepremičnin (stanje na dan 9. 2. 2022) smo analizirali, kakšne so lastnosti stavb in delov stavb ter lastniški status lastnikov stanovanj, starih 65 let in več. V analizo je bilo vključenih skupaj 495.234 delov stavb, ki so v delni (1/n) ali polni (1/1) lasti prebivalcev starih 65 let ali več. Rezultati kažejo, da se več kot 85 % stanovanj, vključenih v raziskavo, nahaja v samostojeh stavbi. Nekaj manj kot 10 % stanovanj se nahaja v krajni in 5 % v vmesni stavbi. Preostali deli stavb so v Registru nepremičnin evidentirani kot vinska klet ali zidanica. Glede na dejansko rabo se 62,7 % delov stavb - stanovanj, ki so v delni ali polni lasti starejših od 65 let, nahaja v enostanovanjski stavbi, 28,9 % v večstanovanjski stavbi, nekaj manj kot 8 % v dvostanovanjski stavbi in le pol odstotka vseh delov stavb se nahaja v oskrbovanih stanovanjih.

Povprečno je v večstanovanjskih stavbah, v katerih so lastniki stanovanj starejši od 65 let, 43 stanovanj. Pri tem se stanovanja, katerih lastniki so starejši od 65 let, v 24,8 % primerov nahajajo v pritličju oziroma 1. nadstropju, 41 % stanovanj se nahaja v 2. nadstropju, 12,5 % stanovanj v 3. nadstropju, 8,2 % v 4. nadstropju, preostanek pa v višjih nadstropjih. Pri tem 69,5 % večstanovanjskih stavb nima dvigala. Kar 55,6 % teh stanovanj oziroma večstanovanjskih stavb je starih med 40 in 80 let. Največ, 28,4 % je starih med 40 in 50 let, 17,6 % pa med 50 in 60 let. Podatki Registra nepremičnin kažejo, da je v le 28,4 % primerov večstanovanjskih stavb izvedena obnova fasade, od tega 41 % v zadnjih 20-ih letih. Streha je obnovljena v okrog 45

% večstanovanjskih stavb, vendar je bila streha po večini obnovljena pred dvema oziroma tremi desetletji. Povprečna površina dela stavbe - stanovanja, v večstanovanjski stavbi, ki je v lasti lastnika starega 65 let ali več, znaša 56 m<sup>2</sup>. Med lastniki je 57,6 % žensk in 42,4 % moških, pri čemer so ženske v povprečju stare 74,7 let, moški pa 73,6 let.

Obravnavana skupina prebivalcev, tj. starejših od 65 let, je po večini lastnik stanovanj v enostanovanjskih stavbah, torej hiš. Povprečna starost teh stavb je 68 let, povprečna površina pa meri nekaj več kot 100 m<sup>2</sup>. Podatki Registra nepremičnin kažejo, da je v le 24 % primerov delov stavb izvedena obnova fasade, od tega 41 % v zadnjih 20-ih letih. Streho je obnovilo okrog 48 % lastnikov enostanovanjskih stavb, pri čemer je bila streha po večini obnovljena pred dvema do štirimi desetletji. Med lastniki je 48,9 % moških in 51,1 % žensk. Lastnice delov stavb v enostanovanjskih stavbah so stare 75,6 let, moški pa 74,3 leta. Moški so po večini (42,4 %) lastniki 1/2 hiš, prav tako ženske (41,1 %). Skoraj dve tretjini hiš, ki so v lasti prebivalcev starejših od 65 let, ni priključenih na kanalizacijo.

Za obravnavo vpliva lastnosti stanovanj, s stanovanjem povezanih lastnosti in drugih dejavnikov na stopnjo tveganja revščine smo oblikovali dva regresijska modela, katerih rezultate prikazuje Tabela 2.

Rezultati obeh regresijskih modelov kažejo podoben vpliv opazovanih pojasnjevalnih spremenljivk na izbrano odvisno spremenljivko. Statistično pomemben vpliv na stopnjo tveganja revščine ima v obeh modelih povprečna starost 65 ali več let starega lastnika stanovanja, ki se s starostjo sicer znižuje, kar je v skladu tudi z ugotovitvami raziskave Življenjski pogoji za leto 2020. Pozitivno in statistično značilno na stopnjo tveganja revščine vpliva povprečna površina stanovanja, odstotek prebivalcev brez stranišča ( $x_4$ ) in odstotek prebivalcev, katerim stanovanjski stroški predstavljajo veliko breme ( $x_5$ ). V opazovanem modelu A ima negativen, a statistično značilen vpliv na stopnjo tveganja revščine tudi bruto družbeni dohodek na prebivalca v statistični regiji ( $x_6$ ). Odstotek materialno prikrajšanih prebivalcev (manjka 3 od 9 elementov prikrajšanosti) pomembno pozitivno vpliva na stopnjo tveganja revščine ( $x_7$ ), pri čemer je zaznan tudi negativen in statistično značilen vpliv gostote naseljenosti stanovanja ( $x_8$ ) na opazovano odvisno spremenljivko. V modelu B smo opazovali vpliv dodatnih dejavnikov vezanih na finančni položaj

Tabela 2: Vrednosti ocenjenih koeficientov regresije in vrednosti *t*-statistike

	Model A ( $R^2 = 0,743$ )					Model B ( $R^2 = 0,754$ )				
	B	St. nap.	$\beta$	<i>t</i>	Sig.	B	St. nap.	$\beta$	<i>t</i>	Sig.
Konst.	64,718	13,979		4,630	,000	65,556	13,854		4,732	,000
X <sub>1</sub>	-,739	,176	-,196	-4,198	,000	-,642	,181	-,170	-3,542	,000
X <sub>2</sub>	,048	,016	,164	2,922	,004	,067	,019	,231	3,568	,000
X <sub>3</sub>	-,072	,063	-,078	-1,146	,253	-,077	,078	-,084	-,983	,327
X <sub>4</sub>	,151	,067	,141	2,240	,026	,163	,069	,152	2,349	,020
X <sub>5</sub>	,205	,050	,314	4,101	,000	,174	,052	,266	3,369	,001
X <sub>6</sub>	-5,9·10 <sup>-5</sup>	,000	-,097	-2,082	,039	-5,7·10 <sup>-5</sup>	,000	-,095	-1,766	,079
X <sub>7</sub>	,353	,073	,372	4,849	,000	,384	,074	,405	5,194	,000
X <sub>8</sub>	-2,734	,610	-,252	-4,486	,000	-4,197	,923	-,387	-4,548	,000
X <sub>9</sub>						-,002	,002	-,049	-,712	,478
X <sub>10</sub>						-,079	,029	-,155	-2,756	,006
X <sub>11</sub>						-,856	1,280	-,044	-,669	,504
X <sub>12</sub>						,000	,002	-,006	-,097	,923

vir: lastni preračun

posameznika ( $x_9$ : Povprečna višina starostne pokojnine), odvisnost starejših od delovno sposobnega prebivalstva (gledano skozi koeficient starostne odvisnosti starih,  $x_{10}$ ), sestavljenega kazalnika - koeficienta razvitosti občine ( $x_{11}$ ) in obseg stanovanjskega fonda ( $x_{12}$ : število stanovanj na 1.000 prebivalcev). Ugotovitve regresijske analize kažejo, da povprečna višina starostne pokojnine ( $x_8$ ) ne izkazuje statistično značilnega vpliva na stopnjo tveganja revščine, ga pa koeficient starostne odvisnosti starih ( $x_{10}$ ). Regresijska modela sta, ob izbranih kontrolnih spremenljivkah, potrdila pomemben vpliv s stanovanjem povezanih dejavnikov na stopnjo tveganja revščine. Zaključimo lahko, da so stanovanjske razmere in drugi s stanovanjem povezani dejavniki, pomembno gonilo tveganja revščine tudi v Sloveniji.

## **5 Zaključek in razprava**

Staranje prebivalstva, urbanizacija, tehnološki razvoj, spremenjeni in okrepljeni migracijski tokovi, podnebne spremembe, in potrebe po učinkovitejši zaščiti okolja, postavljajo tako Slovenijo kot številne države v Evropi in svetu pred izzive, ki terjajo aktivno prilagajanje svojih sistemov socialnega varstva, socialne zaščite, socialnih ugodnosti in vključenosti. Številne države se ob tem soočajo z vprašanjem kako oblikovati ustrezen, učinkovit in trajnostno naravnan sistem socialne zaščite najbolj ranljivih družbenih skupin, posebej starejših, kot najhitreje rastoče skupine prebivalstva. Ta se zaradi hitrih družbenih sprememb, dolgoživosti družbe, digitalizacije, nezadostne ali neučinkovite socialne zaščite, pogosto izpostavljeni tveganjem na številnih področjih: izobraževanje, usposabljanje in vseživljenjsko učenje, zdravstveno varstvo, socialna in digitalna vključenost, dolgotrajna oskrba, mobilnosti, dostopnost do infrastrukture in storitev ter zagotavljanje ustrezne in kakovostne nastanitve.

Proučevanje in merjenje stanovanjske revščine je pomembno tudi v luči opazovanja vpliva le-te na tveganje revščine in socialne izključenosti nasploh. Stanovanjska revščina se skozi izvedeno raziskavo kaže kot pomembno gonilo tveganja revščine, s katero se v Sloveniji sooča skoraj 20 % upokojujencev. Ti so lastniki kar 43 % vseh stanovanj. Po podatkih popisa stanovanj iz leta 2018 izhaja, da so v 115.900 stanovanjih živeli samo prebivalci, stari 65 in več let. V več kot polovici teh stanovanj je živel samo po ena oseba, po večini ženska. Število takšnih stanovanj se povečuje: leta 2011 jih je bilo 64.600, leta 2018 pa že 74.800 (Agencija RS za okolje, 2021). Več

kot polovica stanovanj oziroma hiš v Sloveniji je bila zgrajena pred letom 1980 oziroma več kot tri četrtine pred letom 1990. Raziskava je pokazala na nizek delež prenovljenih streh, fasad in oken v teh stanovanjih oziroma hišah. V prenovi teh stanovanj leži med drugim največji potencial zmanjšanja vplivov na okolje in znižanja porabe energije. Hkrati je delež gospodinjstev z nizkimi dohodki - tistih torej, ki naj bi vlagala v prenove stanovanj oziroma hiš - relativno visok. Ta gospodinjstva imajo tudi največ težav s stanovanjskimi razmerami oziroma stanovanjsko prikrašanosťjo in prenaseljenostjo. Prebivalci, starejši od 65 let, so lastniki v povprečju 100 m<sup>2</sup> velikih hiš. Gre za razmeroma stare in energetsko potratne objekte, pogosto tudi prevelike za eno ali dvočlansko gospodinjstvo. Sploh pa upravljanje, vzdrževanje, prilagajanje in obnova takšnih objektov zahteva izdatna sredstva. Hkrati pa imajo starejši s tem v lasti tudi pomembno premoženje, ki ga ne izrabljajo na učinkovit način.

Stanovanje je osnova stabilnosti in varnosti posameznika ali družine. Dom bi moral biti središče človekovega družbenega, čustvenega in tudi ekonomskega življenja, zatočišče tj. kraj za življenje v miru, varnosti in dostojanstvu. Zaradi staranja prebivalstva postaja vse bolj pomembno vprašanje primerne stanovanja za starejše, ki je fizično dostopno, arhitekturno prilagojeno, ustrezno opremljeno, varno, na primerni lokaciji, zaščiteno pred negativnimi vplivi iz okolja, finančno dostopno (glede na tekoče stroške ter stroške upravljanja in vzdrževanja), in ki omogoča starejšim aktivno vključevanje v družbo. V Sloveniji kljub izboljšanju stanovanjskega standarda beležimo stanovanja brez notranjih sanitarij, kopalnic ali niso primerno ogrevana, kar vpliva na počutje in zdravje ljudi. Ob pomanjkanju cenovno dostopnih in manjših stanovanj, ki zahtevajo nižje stanovanjske stroške, primanjkuje tudi oskrbovanih stanovanj za starejše. Veliko večstanovanjskih stavb v Sloveniji ni opremljenih z dvigalom, kar dodatno otežuje mobilnost in s tem znižuje kakovost bivanja starejših. Hkrati pa je za starejše prebivalce v Sloveniji značilna nizka mobilnost oziroma pripravljenost na selitev v drugo stanovanje, kar dodatno otežuje možnosti zmanjšanja tveganj revščine zaradi vse hitreje naraščajočih stanovanjskih stroškov.

Stanovanje ima številne značilnosti, tako fizične kot druge, ki jih je težje izmeriti. Kot poudarjata Hårsman in Quigley (1991) ima stanovanje status najbolj kompleksne dobrine, kar onemogoča zajemanje vseh njegovih pomenov v odnosu do posameznika. Odnos posameznika do stanovanja se s starostjo spreminja in prehaja

v vrsto zaščite, ki je v starosti ključnega pomena (Mandič, 1999). S stanovanjem povezane težave, predvsem med starejšimi, povzročajo težave tudi na drugih področjih, predvsem telesnem in duševnem zdravju. Pri tem zdravstveni in socialni dejavniki vse aktivneje posegajo v bivalne vzorce starejših. Starejši zaradi pogosto nizke ravni finančne pismenosti in nizkih dohodkov tudi niso uspešni pri premagovanju posledic rasti življenjskih, posebej s stanovanjem povezanih, stroškov. Tveganjem revščine in socialne izključenosti so posebej izpostavljeni starejši, ki so se soočali s stanovanjsko revščino in drugimi oblikami prikrajšanosti že v predupokojitveni dobi. Prav zaradi tega je potrebno v prihodnje namenjati več pozornosti bivanju starejših, odnosu starejših do stanovanja ter vzpostaviti mehanizme celostnega spremljanja stanja in sprememb na stanovanjskem področju v povezavi s starejšimi, kot eno najbolj stanovanjsko ranljivih družbenih skupin. Pri tem bi bilo smiselno razviti programe podpore in pomoči starejšim za razvoj učinkovitejših strategij reševanja z bivanjem povezanih izzivov.

Pričujoča raziskava ponuja podporo oblikovanju modelov, s katerimi bi bilo moč celovito analizirati vplive s stanovanjem povezanih dejavnikov na tveganje revščine in socialne izključenosti in pri tem oceniti tudi stroške in druga tveganja (zdravstvena, socialna idr.), ki nastajajo zaradi neprimernih stanovanjskih razmer in drugih okoliščin, kot denimo nezmožnost rednega plačevanja stanovanjskih stroškov. Glede na trenutne razmere na stanovanjskem področju v Sloveniji, podobno kot v nekaterih drugih tranzicijskih državah v Evropi, struktura lastništva ni dolgoročno vzdržna. Ena od možnih rešitev vsaj dela izzivov povezanih s praznimi, prevelikimi ali za starejše finančno nevzdržnimi stanovanji, se v Sloveniji kaže skozi nov institut javnega najema, ki ga je v Sloveniji, po vzoru nekaterih držav v Evropski uniji, leta 2021 uvedel Zakon o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona. V Sloveniji bo potrebno oblikovati bolj odporen stanovanjski sistem in zagotoviti ustrezen obseg primernih, cenovno dostopnih, varnih, energetske učinkovitih in kakovostnih stanovanj ter vzpostaviti učinkovitejši medsektorski pristop k reševanju izzivov na stanovanjskem področju. Nadgraditi in posodobiti bo potrebno politike in strategije države na številnih področjih, z upoštevanjem vpliva staranja prebivalstva, pri tem pa okrepiti družbeno in gospodarsko angažiranost (gradnja zasebnih in cenovno dostopnih najemnih stanovanj) in oblikovati aktivne pobude ter socialne programe pri reševanju stanovanjskih vprašanj najbolj ranljivih skupin prebivalstva, s ciljem zmanjšanja tveganja revščine in socialne izključenosti.

**Pravni viri**

- Agencija RS za okolje. (2021). *Stanovanja*. Ljubljana: Agencija RS za okolje.
- European Commission. (2016). *Social inclusion. European semester thematic factsheet*. Brussels: European Commission.
- Eurostat. (2021). *Population structure and aging*. Pridobljeno na [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population\\_structure\\_and\\_ageing](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing)
- Habitat for Humanity. (2017). *Housing poverty in India. Tackling slums and inequalities*. London: Habitat for Humanity.
- Habitat. (1993). *Improving the quality of life of elderly and disabled people in human settlements. Volume I. A Resource Book of Policy and Programmes from around the World*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements (Habitat).
- MCHC. (2020). *Introducing the Housing Hardship Concept*. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation (MCHC).
- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor. (2012). *Stanovanjska problematika v Republiki Sloveniji. Spremljajoče gradivo k osnutku Nacionalnega stanovanjskega programa 2013–2022*. Ljubljana: Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.
- OECD. (2013). *How's life? At a glance. In How's life? 2013: Measuring well-being*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015). *Ageing in Cities*. Paris: OECD.
- OECD. (2021). *HC.1.5. Overview of affordable housing indicators*. Paris: OECD.
- OHCHR. (2009). *The Human Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1*. Geneva: UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Pridobljeno na <https://www.refworld.org/docid/479477400.html>
- Open Society Foundations. (2020). *Protecting the Right to Housing during the COVID-19 Crisis*. New York: Open Society Foundations. Pridobljeno na [https://support.soros.org/attachments/token/WZsF6mQnjhYcIMRiY06jGNBq5/?name=jicovid\\_housing\\_report-2020\\_12\\_07.pdf](https://support.soros.org/attachments/token/WZsF6mQnjhYcIMRiY06jGNBq5/?name=jicovid_housing_report-2020_12_07.pdf)
- Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem. (2004, 2006, 2009, 2011, 2014, 2021). *Uradni list RS*, (14/04, 34/04, 62/06, 11/09, 81/11, 47/14 in 153/21).
- SURS. (2020). Metodološko pojasnilo. *Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti*. Ljubljana: Statistični urad RS (SURS).
- UMAR. (2021). *Evropski steber socialnih pravic, Slovenija 2000–2020*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj (UMAR).
- UN-Habitat. (2013). *Global Housing Strategy. Framework Document*. Nairobi: UN-Habitat.
- UN-Habitat. (2014). *The Human Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21/Rev.1*. New York: United Nations.
- United Nations Human Rights. (2014). *Forced Evictions. Fact Sheet No. 25/Rev.1*. New York, Geneva: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.
- United Nations. (1948). *Universal declaration of human rights*. New York: United Nations.
- United Nations. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*. New York: United Nations.
- United Nations. (1994). *United Nations International Conference on Population and Development, 5th–13th of September 1994, Cairo*. Cairo: United Nations.
- United Nations. (1996). *United Nations Conference on Human Settlements: Habitat II, 3th–14th of June 1996*. Istanbul: United Nations.
- United Nations. (2009). *The Human Right to Adequate Housing, Fact Sheet No. 21*. New York: United Nations.
- United Nations. (2015). *The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations.
- United Nations. (2019). *Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable*. New York: United Nations. Pridobljeno na <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11/>
- United Nations. (2020a). *The Secretary-General Video Message on World Habitat Day, 5 October 2020*. New York: United Nations.
- United Nations. (2020b). *World population Ageing 2020*. New York: United Nations.
- World Health Organization. (2018). *WHO Housing and Health Guidelines*. Geneva: World Health Organization.



## Literatura

- Ahrendt, D., Dubois, H., Jungblut, J.-M., Roys, M., Nicol, S. ... Welsh, M. (2016). *Inadequate housing in Europe: Costs and consequences*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Allgood, S. in Warren, R. S. (2003). The duration of homelessness: evidence from a national survey. *Journal of Housing Economics*, 12, 273–290.
- Angelini, V. in Laferrère, A. (2012). Residential Mobility of the European Elderly. *CE.Sifo Economic Studies*, 58(3), 544–569. doi:10.1093/cesifo/ifr017.
- Baggett, T. P. in Gaeta, J. M. (2021). COVID-19 and homelessness: when crises intersect. *Lancet Public Health*, 6(4), 193–194. doi: 10.1016/S2468-2667(21)00022-0.
- Baldenius, T., Kohl, S. in Schularik, M. (2019). *Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms*. Bonn: Universität Bonn.
- Banerjee, D. in Bhattacharya, P. (2020). The hidden vulnerability of homelessness in the COVID-19 pandemic: perspectives from India. *International Journal of Social Psychiatry*, 67(1), 3–6. doi: 10.1177/0020764020922890.
- Banovec, T. (2019). *Kako do primernih najemnih stanovanjih ob statistično ugotovljeni količini praznih ali slabo poseljenih stanovanj*. Ljubljana: Zveza društev upokojenecv Slovenije.
- Bigonnesse, C. in Chaudhury, H. (2020). The Landscape of “Aging in Place” in Gerontology Literature: Emergence, Theoretical Perspectives, and Influencing Factors. *Journal of Aging and Environment*, 34(3), 233–251. doi: 10.1080/02763893.2019.1638875.
- Bonnefoy, X. (2007). Inadequate housing and health: an overview. *International Journal of Environment and Pollution*, 30(3), 411–429.
- Borg, I. (2014). Housing Deprivation in Europe: On the Role of Rental Tenure Types. *Housing, Theory and Society*, 32(1), 73–93. doi: 10.1080/14036096.2014.969443.
- Bradshaw, J. (2011). Poverty. V A. Walker, A. Sinfield in C. Walker (ur.), *Fighting Poverty, Inequality and Injustice* (str. 91–110). Bristol, Policy Press.
- Castles, F. (1998). The really big trade-off: home ownership and the welfare state in the New World and the Old. *Acta Politica*, 33(1), 5–19.
- Caton, C. L., Dominguez, B., Schanzer, B., Hasin, D. S., Shrout, P. E., Felix, A., McQuiston, H., Opler, L. A. in Hsu, E. (2005). Risk factors for long-term homelessness: findings from a longitudinal study of first-time homeless single adults. *American Journal of Public Health*, 95(10), 1753–1759.
- Chirisa, I. in Matamanda, A. (2016). Addressing urban poverty in Africa in the post-2015 period: Perspectives for adequate and sustainable housing. *Journal of Settlements and Spatial Planning*, 7(1), 79–87. doi: 10.19188/08JSSP012016.
- Choi, E. in Jung, S. (2018). *A Study on the Actual Condition of Non-Dwellings and the Improvement of the System*. Seoul: National Human Rights Commission of Korea.
- Choi, J. H., Goodman, L., Zhu, J. in Walsh, J. (2019). *Senior Housing and Mobility. Recent Trends and Implications for the Housing Market*. Washinton: Urban Institute.
- Cirman, A. (2006). Housing tenure preferences in the post-privatisation period: The case of Sloveia. *Housing Studies*, 21(4), 360–376.
- Cirman, A., Čok, M., Lavrač, I. in Zakrajšek, P. (1999). *Poslovanje z nepremičninami*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Clarke, P. in Gallagher, N. A. (2013). Optimizing mobility in later life: the role of the urban built environment for older adults aging in place. *Urban Health*, 90(6), 997–1009.
- D’Souza, R. (2019). *Housing Poverty in Urban India: The Failures of Past and Current Strategies and the Need for a New Blueprint*. ORF Occasional Paper No. 187. New Delhi: Observer Research Foundation.
- Davies, K., Harvey, A., Ireland, D. ... Watt, C. (2008). *Housing Poverty. From Social Breakdown to Social Mobility*. Westminster: The Centre for Social Justice.
- Duffy, K. (2020). *What is poverty and how to combat it? EAPN Explainer*. Brussels: European Anti Poverty Network.
- Dustmann, C., Fitzenberger, B. in Zimmermann, M. (2018). *Housing Expenditures and Income Inequality*. London: University College London, Centre for Research and Analysis of Migration.

- Enström, C. in Wilhelmsson, Ö. M. (2019). The long-term consequences of youth housing for childbearing and higher education. *Journal of Policy Modeling*, 41(5), 845–858.
- Ezennia, S. I. in Hoskara, S. (2019). Methodological weaknesses in the measurement approaches and concept of housing affordability used in housing research: A qualitative study. *PLOS ONE*, 14(8). doi: 10.1371/journal.pone.0221246.
- Feng, I., Chen, J. H., Zhu, B. W. in Xiong, L. (2018). Assessment of and improvement strategies for the housing of healthy elderly: Improving quality of life. *Sustainability*, 10, 722. doi: 10.3390/su10030722.
- Filipović Hrast, U., Sendi, R., Hlebec, V. in Kerbler, B. (2019). Moving House and Housing - Preferences in Older Age in Slovenia. *Housing, Theory and Society*, 36(1), 76–91. doi: 10.1080/14036096.2018.1510854.
- Fitzpatrick, S., Mackie, P., Pawson, H., Watts, B. in Wood, J. (2021). *The COVID-19 crisis response to homelessness in Great Britain. Interim Report*. Glasgow: The UK Collaborative Centre for Housing Evidence.
- Fondeville, N. in Ward, T. (2011). *Homelessness during the crisis. Research note 8/2011*. Brussels: Social Situation Observatory - Income distribution and living conditions.
- Forsyth, A. in Molinsky, J. (2021). What Is Aging in Place? Confusions and Contradictions. *Housing Policy Debate*, 31(2), 181–196. doi: 10.1080/10511482.2020.1793795.
- Frochen, S. in Pynoos, J. (2017). Housing for the elderly: addressing gaps in knowledge through the lens of age-friendly communities. *Innovation in Aging*, 1(1), 1306–1307. doi: 10.1093/geroni/igx004.4784.
- Gerbec, F. in Starček, S. (2020). *Pomen in vloga stanovanjskih neprofitnih organizacij v Belgiji, Franciji Španiji in Veliki Britaniji*. Ljubljana: Slovensko nepremičninsko združenje - FIABCI.
- Gibson, M., Petticrew, M., Bambra, C., Sowden, A. J., Wright, K. E. in Whitehead, M. (2011). Housing and health inequalities: A synthesis of systematic reviews of interventions aimed at different pathways linking housing and health. *Health Place*, 17, 175–184.
- Gitlin, L. N., Hodgson, N., Piersol, C. V., Hess, E. in Hauck, W. W. (2014). Correlates of quality of life for individuals with dementia living at home: the role of home environment, caregiver, and patient-related characteristics. *The American Journal of Geriatric Psychiatry*, 22(64), 587–597.
- Halpern, D. (1995). *Mental health and the built environment: More than bricks and mortar?* London: Taylor & Francis Ltd.
- Härsman B. in Quigley J. M. (1991). Housing Markets and Housing Institutions in a Comparative Context. V B. Härsman in J. M. Quigley (ur.), *Housing Markets and Housing Institutions: An International Comparison* (str. 1–24). Dordrecht: Springer. doi: 10.1007/978-94-011-3915-1\_1.
- Hlebec, V., Kavčič, M., Filipović Hrast, M., Vezovnik, A. in Trbanc, M. (2010). *Samo, da bo denar za zdravje: življenje starih revnih ljudi*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
- Howden-Chapman, P. L., Chandola, T., Stafford, M. in Marmot, M. (2011). The effect of housing on the mental health of older people: the impact of lifetime housing history in Whitehall II. *BMC Public Health*, 11, 682. doi: 10.1186/1471-2458-11-682.
- Hrast, F. M., Hlebec, V. in Kavčič, M. (2012). The Social Exclusion of the Elderly: A Mixed-Methods Study in Slovenia. *Czech Sociological Review*, 48(6), 1051–1075.
- Hrovatin, J. (2016). *Prilagoditev bivalnega okolja potrebam starejših*. Trzin: Fakulteta za dizajn.
- Humer, Ž. in Kalin, A. (2020). *Poročilo o spremljanju revščine in socialne izključenosti v Sloveniji*. Ljubljana: EAPN Slovenija.
- Juhart, M., Ude, L., Gerbec, F., Kožar, A. in Damjan, M. (2017). *Osnutek izhodišč za prenova stanovanjske zakonodaje po posameznih področjih*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
- Keigher, S. M., Hanson-Bern, R. in Mandelyn, I. A. 1990. Personal Coping Strategies of the Elderly in Housing Emergencies: Clues to Interventions to Prevent Homelessness and Institutionalization. V L. A. Pastalan (ur.), *Optimizing Housing for the Elderly: Homes Not Houses* (str. 149–165). New York, London: The Haworth Press.

- Keller, J. in Hruška-Tvrđý, L. (2011). Stratifikace domácností v Ostravě a nová sociální rizika. V: L. Tvrđý (ur.), *Industriální město v postindustriální společnosti. 4. díl Závěrečná monografie* (str. 89–114). Ostrava: ACCENDO - Centrum pro vědu a výzkum, o.p.s.
- Kemeny, J. (1981). *The Myth of Home Ownership*. London: Routledge.
- Kerbler, B. (2015). Population aging in Slovenia: A spatial perspective. *Acta Geographica Slovenica*, 55(2), 304–314.
- Kerbler, B., Filipovič Hrast, M. in Sendi, R. (2021). *Bivanje v starosti*. Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
- Kerbler, B., Sendi, R. in Filipovič Hrast, U. (2017). Odnos starejših ljudi do doma in domačega bivalnega okolja = The relationship of the elderly toward their home and living environment. *Urbani izživ*, 28(2), 18–31, 96–109.
- Kim, B., Merlo, A. V., Park, J. in Hong, Y.-O. (2020). A Systematic Review of Public Housing, Poverty (De)Concentration, and Risk Behaviors: What About Youth? *Trauma Violence & Abuse*, 23(1), 73–87.
- Kim, J. in Yoo, S. (2021). Perceived Health Problems of Young Single-Person Households in Housing Poverty Living in Seoul, South Korea: A Qualitative Study. *Journal of Environmental Research and Public Health*, 18, 1067. doi: 10.3390/ijerph18031067.
- Kos, D. (1984). *Predstavitev rezultatov javnomnenjske raziskave o rezidencialnih aspiracijah*. Ljubljana: Urbanistični inštitut Socialistične Republike Slovenije.
- Lee, B. A., Tyler, K. A. in Wright, J. D. (2010). The New Homelessness Revisited. *Annual Review of Sociology*, 36, 501–521. doi: 10.1146/annurev-soc-070308-115940.
- Lee, T. in Marans, W. (1978). Objective and subjective indicators: Effects of scale discordance on interrelationships. *Social Indicators Research*, 8, 47–64.
- Leskošek, V. (2017). Revščina starejših žensk v Sloveniji = Poverty of elderly women in Slovenia. *Javno zdravje*, 1(1), 66–73.
- Lozano Alcántara, A. in Vogel, C. (2021). Rising housing costs and income poverty among the elderly in Germany. *Housing Studies*, 1–19. doi: 10.1080/02673037.2021.1935759.
- Luciano, A., Pascale, F., Polverino, F. in Pooley, A. (2020). Measuring age-friendly housing. A framework. *Sustainability*, 12(3), 848. doi: 10.3390/su12030848.
- Majhenič, M. 2015. Podobe starosti jutrišnjega dne. V M. Muršec (ur.), *Ali smo pripravljeni na starost jutrišnjega dne? 1. večdisciplinarno psihogeriatrično srečanje, Zbornik Prispevkov, maj 2005* (str. 24–32). Maribor: Splošna bolnišnica Maribor, Oddelek za psihiatrijo.
- Mandič, S. (1994). Housing tenures in times of change: Conversion debates in Slovenia. *Housing Studies*, 9(1), 27–38.
- Mandič, S. (1999). Stanovanje, kakovost življenja in spremembe v zadnjem desetletju. *Družboslovne spremembe na Slovenskem*, 186–208.
- Mandič, S. (2006). Stanovanjske strategije. V S. Mandič in A. Cirman (ur.), *Stanovanje v Sloveniji 2005* (str. 71–84). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
- Mandič, S. in Filipovič, M. (2005). Stanovanjski primanjkljaj v Sloveniji: problem, ki ga ni? *Teorija in praksa*, 4/6(42), 704–718.
- Marcus, C. C. (1997). House as a mirror of self: exploring the deeper meaning of home. *Journal of Environmental Psychology*, 17, 175–177.
- Masoumi, S., Emami, A. in Mirsaedie, L. (2020). Elderly Mobility and Architectural Factors in Apartment Units: A Hierarchical Regression Analysis. *Journal of Aging and Environment*, 35(3), 273–294. doi: 10.1080/26892618.2020.1834053.
- Maxmen, A. (2020). Coronavirus is spreading under the radar in US homeless shelters. *Nature*, 581, 129–130. doi: 10.1038/d41586-020-01389-3.
- McGranahan, G. (2015). Realizing the Right to Sanitation in Deprived Urban Communities: Meeting the Challenges of Collective Action, Coproduction, Affordability, and Housing Tenure. *World Development*, 68, 242–253.
- Muffels, R. J. A. in Fourage, D. (2002). Do European Welfare Regimes Matter in Explaining Social Exclusion? V R. J. A. Muffels, P. Tsakoglou in D. G. Mayers (ur.), *Social Exclusion in European Welfare States* (str. 202–235). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

- Mwoka, M., Biermann, O., Ettman, C. K. ... Mberu, B. (2021). Housing as a Social Determinant of Health: Evidence from Singapore, the UK, and Kenya: the 3-D Commission. *Journal of Urban Health*, 98, 15–30. doi: 10.1007/s11524-021-00557-8
- Newman, S. J. in Struyk, R. J. (1983). Housing and Poverty. *The Review of Economics and Statistics*, 65(2), 243–253.
- Nkosi, V., Haman, T., Naicker, N. in Mathee, A. (2019). Overcrowding and health in two impoverished suburbs of Johannesburg, South Africa. *BMC Public Health*, 19, 13584. doi: 10.1186/s12889-019-7665-5
- Najrajter, D. (2019). *Kaj je socialna država*. Litija: Izobraževalni center GEOSS.
- Nograšek, T. (2017). Načelo socialne države v sodni praksi Ustavnega sodišča Republike Slovenije iščemo z lupo. V A. Teršek et al. (ur.), *Teorija in praksa socialne države. Zbornik izbranih ustavnopravnih vprašanj* (str. 6–14). Ljubljana: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Ofori, P. (2020). Housing poverty in developing countries: Challenges and implications for decent accommodation in Swedru, Ghana. *Acta Structilia*, 27(2), 57–92.
- Olsen, E. O. (2014). Pursuing Poverty Deconcentration Distracts From Housing Policy Reforms That Would Have a Greater Effect on Poverty Alleviation. *A Journal of Policy Development and Research*, 16(2), 135–137.
- Park, S. (2012). Housing Poverty in Korea. *Health and Welfare Policy Forum*, 184, 33–46.
- Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L. in Busch-Geertsema, V. (2013). *The Costs of Homelessness in Europe. An Assessment of the Current Evidence Base. The Costs of Homelessness in Europe. EOH Comparative Studies on Homelessness*. Brussels: European Observatory on Homelessness.
- Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L., Busch Geertsema, V., O'Sullivan, E. in Teller, N. (2021). *European Homelessness and COVID 19*. Brussels: European Observatory on Homelessness.
- Rivera Drew, J. A. (2015). Disability, Poverty, and Material Hardship since the Passage of the ADA. *Disability Studies Quarterly*, 35(2), 4947. doi: 10.18061/dsq.v35i3.4947.
- Robnik Levart, M., Hovnik-Keršmanc, M., Žerjal, Ž. ... Gabrijelčič Blenkuš, M. (2017). Izzivi staranja po mnenju deležnikov v posameznih slovenskih regijah = The challenges of ageing according to stakeholders in individual slovenian regions. *Javno zdravje*, 1(1), 23–33.
- Scharf, T., Phillipson, C. in Smith, A. E. (2005). Social Exclusion of Older People in Deprived Urban Communities. *European Journal of Ageing*, 2(2), 76–87.
- Sendi, R. (1995). Housing reform and housing conflicts: The privatisation and denationalisation of public housing in the Republic of Slovenia in practice. *International Journal of Urban and Regional Research*, 19(3), 435–446.
- Sendi, R. (1999). Private rented housing in Slovenia: A non-existent housing sector? *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 14(3), 309–322.
- Sendi, R. (2017). Lastništvo stanovanj v Sloveniji: iskanje alternativne teorije o njegovi čezmerni rasti. *Urbani izzivi*, 28(1), 22–38.
- Shelter. (2022). *Overcrowding*. London: Shelter.
- Silva, P. (2021). *Fighting Against Housing Poverty In Portugal: Just A Change*. New York: Borgen Magazin. Pridobljeno na <https://www.borgenmagazine.com/housing-poverty-in-portugal/>.
- Soaita, A. M. in Dewilde, C. (2021). Housing stratification in Romania: mapping a decade of change. *Journal of Housing and the Built Environment*, 36, 1055–1076. doi: 10.1007/s10901-020-09788-8.
- Stephens, M., Van Steen, G. (2011). 'Housing Poverty' and Income Poverty in England and The Netherlands. *Housing Studies*, 26(7–8), 1035–1057.
- Stiglitz, J., Sen, A. in Fitoussi, J. (2009). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris: OECD. Pridobljeno na <https://www.stat.si/doc/drzstat/Stiglitz%20report.pdf>.
- Stone, R. I. (2018). The housing challenges of low-income older adults and the role of federal policy. *Journal of Aging & Social Policy*, 30(3-4), 227–243. doi: 10.1080/08959420.2018.1462679
- Stropnik, N., Kump, N., Filipovič Hrast, M., Hlebec, V., Vezovnik, A. in Kavčič, M. (2010). *Revščina in materialna deprivacija starejšega prebivalstva - projekt v okviru Ciljni raziskovalni program Konkurenčnost Slovenije 2006–2013 v letu 2006*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Inštitut za ekonomska raziskovanja.

- Sudharsanan, N. in Bloom, D. E. (2018). The Demography of Aging in Low- and Middle-Income Countries: Chronological versus Functional Perspectives. V: M. K. Majmundar in M. D. Hayward (ur.), *Future Directions for the Demography of Aging: Proceedings of a Workshop* (str. 309–339). Washington: National Academies Press.
- Sunega, P. in Lux, M. (2016). Subjective perception versus objective indicators of overcrowding and housing affordability. *Journal of Housing and the Built Environment*, 31, 695–717. doi: 10.1007/s10901-016-9496-3.
- Sýkorová, D., Nytra, G. in Tichá, I. (2014). *Housing in Old Age and Poverty*. Ostrava: University of Ostrava, Faculty of Social Studies.
- Teršek, A. (2016). *Pravna ignoranca škodí 2 : kritika pravne prakse*. Koper: Univerza na Primorskem.
- Thalmann, P. (1999). Identifying households which need housing assistance. *Urban Studies*, 36(11), 1933–1947.
- Van Hoof, J., Kazak, J. K., Perek-Bialas, J. M. in Peek, S. T. M. (2018). The Challenges of Urban Ageing: Making Cities Age-Friendly in Europe. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(11), 1–17.
- Wahl, H. W., Fänge, A., Oswald, F., Gitlin, L. N. in Iwarsson, S. (2009). The home environment and disability-related outcomes in aging individuals: what is the empirical evidence? *Gerontologist*, 49(3), 355–367.
- Wang, M., Yang, Y., Liu, M. in Yu, H. (2021). Intergenerational Factors Influencing Household Cohabitation in Urban China: Chengdu. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(8), 1–14.
- Wiles, J. L., Leibing, A., Guberman, N., Reeve, J. in Allen, R. E. (2012). The meaning of “aging in place” to older people. *Gerontologist*, 52(3), 357–366.
- Wind, B., Lersch, P. in Dewilde, C. (2017). The Distribution of Housing Wealth in 16 European Countries: Accounting for Institutional Differences. *Journal of Housing and the Built Environment*, 32, 625–647.
- Yang, Z. in Fu, Y. (2019). Physical Attributes of Housing and Elderly Health: A New Dynamic Perspective. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(24), 4961. doi: 10.3390/ijerph16244961.
- Zhang, Y. in Chen, J. (2015). Housing Poverty in Post-Reform Shanghai: Profiles in 2010 and Decompositions. *Open House International*, 40(1), 12–17. doi: 10.1108/OHI-01-2015-B0003.
- Železnik, B., Sendi, R. in Kerbler, B. (2020). *Stanovanje v starosti. Prilagoditve domačega okolja za kakovostno bivanje*. Ljubljana: Urbanistični inštitut.



# NAČRTOVANJE IN SPREMLJANJE ZMANJŠEVANJA REVŠČINE

IRENA TUŠAR, PETRA GRKMAN

Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, Slovenija  
irena.tusar@rs-rs-si, petra.grkman@rs-rs-si

**Sinopsis** Računsko sodišče RS je izvedlo revizijo uspešnosti Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo) pri zmanjševanju revščine v obdobju od leta 2017 do 2020<sup>1</sup>. Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja, predmet revizije pa so bile aktivnosti vlade in ministrstva v zvezi z načrtovanjem, spremljanjem in doseganjem ciljev, povezanih s področjem revizije v okviru pristojnosti posameznega revidiranca. V prispevku avtorici predstavita predvsem dokumente načrtovanja, ki opredeljujejo ciljne vrednosti in ukrepe za zmanjševanje revščine s poudarkom na odsotnosti dokumentov načrtovanja. Poleg tega opozorita na "dvotirni sistem", kjer se uspešnost države pri zmanjševanju revščine meri po statističnih Eurostat kazalnikih, ukrepi države pa so vezani na nacionalne predpise o pravicah do transferjev. Predstavita tudi kompleksnost sistema pravic, kar je bilo izpostavljeno že v reviziji. Prav tako želita opozoriti na odsotnost povezovanja različnih deležnikov in prenizek nivo spremljanja področja s strani resornega ministrstva. V prispevku predstavita ključne ugotovitve izvedene revizije.

#### Ključne besede:

revizija smotrnosti  
poslovanja,  
revščina,  
stopnja tveganja  
revščine,  
stopnja tveganja  
socialne  
izključenosti,  
Resolucija o  
nacionalnem  
programu  
socialnega varstva  
za obdobje  
2013–2020

---

<sup>1</sup> Revizijsko poročilo Uspešnost zmanjševanja revščine, št.: 320-9/2020/31 z dne 17. 9. 2021 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo), [<https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/smotrnost-poslovanja-ministrstva-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti-pri-zmanjsevanj/>].

# PLANNING AND MONITORING POVERTY REDUCTION

IRENA TUŠAR, PETRA GRKMAN

Court of Audit of the Republic of Slovenia, Ljubljana, Slovenia  
irena.tusar@rs-rs-si, petra.grkman@rs-rs-si

**Abstract** The Court of Audit of the Republic of Slovenia has performed an audit on the effectiveness of the Government of the Republic of Slovenia (hereinafter: government) and the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities (hereinafter: ministry) in reducing poverty in the period from 2017 to 2020<sup>1</sup>. The audit was defined as a review of the performance and the subject of the audit were the activities of the government and the ministry in connection with the planning, monitoring and achieving the objectives regarding the audit within the competence of the individual auditee. Above all, the article presents the planning documents that define target values and measures for reducing poverty with the emphasis on the absence of planning documents. Moreover, the authors draw attention to the “two-tier system”, where the performance of the state in reducing poverty is measured according to statistical Eurostat indicators and state’s measures are bound by national rules on transfer entitlements. Presented is the complexity of the rights system. The authors also wanted to draw attention to the absence of cooperation between various stakeholders and the insufficient level of monitoring this field by the line ministry.

**Keywords:**

performance audit,  
poverty,  
at-risk-of-poverty  
rate,  
at-risk-of-social  
exclusion rate,  
Resolution on the  
National  
Programme for  
Social Protection  
for the period  
from 2013 to 2020

---

<sup>1</sup> Revizijsko poročilo Uspešnost zmanjševanja revščine, št.: 320-9/2020/31 z dne 17. 9. 2021 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo), [<https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/smotnost-poslovanja-ministrstva-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti-pri-zmanjsevanj/>].



## 1 Načrtovanje zmanjševanja revščine

### 1.1 Opredelitev revščine

Pojem revščine je primarno odraz subjektivne presoje posameznika, ali sebe opredeljuje kot revnega ali ne, zato je težko enoznačno opredeliti, kdo je reven in kdo ni. Kljub temu pa mora ministrstvo, zato da lahko izvaja naloge, ki se nanašajo na socialno varstvo in socialno skrbstvo, na družbeno pomoč ogroženim posameznikom, družinam in skupinam prebivalstva oziroma je pristojno za socialne zadeve opredeliti, kaj ministrstvo oziroma država pojmuje kot revščino ter imeti jasno stališče, kdaj se status posameznika uvrsti pod prag revščine. Le na tak način lahko usmerja svoje ukrepe k njenemu zmanjševanju.

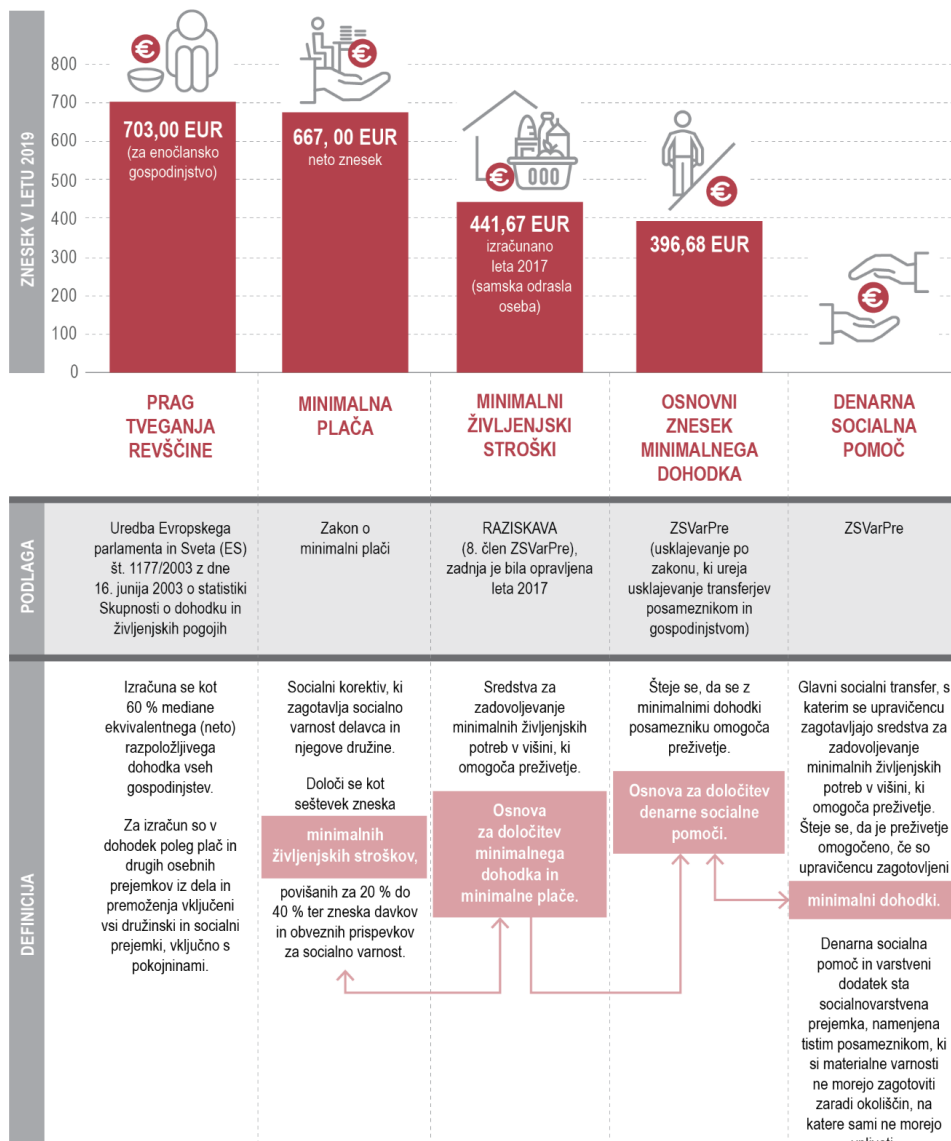
V Resoluciji o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 (v nadaljevanju: ReNPSV13-20) je bilo določeno, da se za določanje ciljev in spremljanje stanja revščine uporablja kazalnik tveganja revščine ali socialne izključenosti. Gre za kazalnik, ki ga SURS imenuje stopnja tveganja socialne izključenosti (v nadaljevanju: kazalnik tveganja socialne izključenosti). Statistični kazalniki temeljijo na izračunih razpoložljivega dohodka. Poglavitni delež v izračunih razpoložljivega dohodka predstavljajo plače, ki posledično najbolj vplivajo na prag tveganja revščine, njihovo višino pa močno sooblikuje zakonski okvir, ki določa višino minimalne plače. Na izvajanje socialne politike pa vplivajo tudi druge, s predpisi opredeljene dohodkovne kategorije, kar prikazuje slika 1.

Minimalna plača se določa neodvisno od izračunanega praga tveganja revščine. Glede na Zakon o socialno varstvenih prejemkih<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZSVarPre) se šteje, da je preživetje omogočeno, če so posamezniku zagotovljeni minimalni dohodki<sup>2</sup>, osnovni znesek minimalnega dohodka pa je določen v tem zakonu. Določitev minimalnih dohodkov je pomembna, ker je to osnova za določitev denarne socialne pomoči.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18 in 73/18.

<sup>2</sup> Dohodki, s katerimi razpolaga po zmanjšanju za normirane stroške oziroma dejanske stroške, priznane po zakonu, ki ureja dohodnino, ter po plačilu davkov in obveznih prispevkov za socialno varnost, v višini minimalnega dohodka.



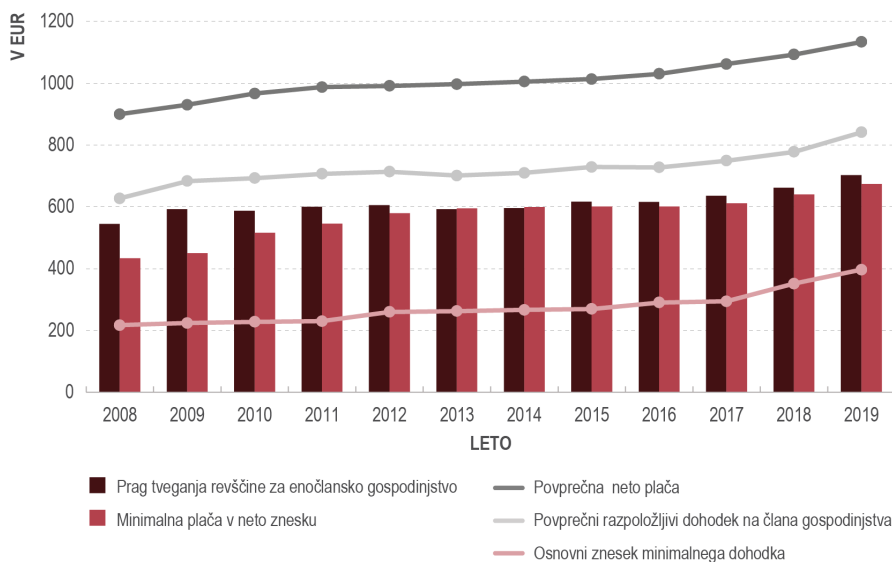
Opomba: Podatki za leto 2020 so bili znani po izvedbi revizije.

**Slika 1: Razmerja med poglavitnimi kategorijami dohodkovne ravni prebivalcev v letu 2019**

Vir: revizijsko poročilo.

Ministrstvo razpolaga z vzvodi za določitev najpomembnejšega faktorja vpliva na revščino, to je dohodkov, ker minister, pristojen za delo, določi minimalno plačo, ministrstvo pa je pristojno za socialno varnost delavca in njegove družine, za opredelitev kratkoročnih minimalnih življenjskih stroškov in s tem, posledično, za določitev minimalnih dohodkov, kar je osnova za določitev denarne socialne pomoči.

Slika 2 prikazuje gibanje različnih kategorij povprečnih mesečnih dohodkov in prag tveganja revščine od leta 2008 do leta 2019<sup>3</sup>.



**Slika 2: Prikaz gibanja praga tveganja revščine, povprečne neto plače, minimalne plače, razpoložljivega dohodka in osnovnega zneska minimalnega dohodka v obdobju od leta 2008 do leta 2019**

Vir: revizijsko poročilo.

Kot je razvidno (slika 2), minimalna plača posamezniku, ki jo prejema, ne omogoča dovolj visokega dohodka, ki bi ga uvrščal nad prag tveganja revščine. Da tak posameznik sebi in svoji družini zagotovi socialno varnost, mora v primeru, da ne razpolaga z drugimi dohodkovnimi viri, prejemati sredstva iz socialnih transferjev.

<sup>3</sup> Podatki za leto 2020 ob pripravi osnutka revizijskega poročila še niso bili na razpolago.

V obdobju od leta 2016 do leta 2020 je v Republiki Sloveniji mesečno v povprečju 22.177 zaposlenih<sup>4</sup> prejelo plačo v višini veljavnega zneska minimalne plače oziroma sorazmerno nižjega, če so bile osebe zaposlene za krajši delovni čas (plača z vsemi dodatki, nadomestilo plače ter povračila stroškov nad zneskom, kot to določa Uredba o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja<sup>5</sup>).

Ministrstvo spremlja stanje revščine z uporabo statističnih kazalnikov stopnje tveganja revščine in tveganja socialne izključenosti, ki sta opredeljena v ReNSPV13-20 in ju izračunava SURS. Uporaba statističnih kazalnikov ima pomanjkljivost v tem, da pojma revščine ne definira na način, ki bi posamezniku omogočal razumevanje oziroma zavedanje, kdaj se uvršča pod ali nad mejo revščine, kar bi mu enoznačno pomagalo do spoznanja, da je upravičen do pomoči. Leta 2019 je bil prag tveganja revščine za enočlansko gospodinjstvo 703 EUR (na mesec). Tako izračunan prag tveganja revščine bolj kot samo revščino meri neenakost znotraj populacije in ne pokaže, koliko prebivalcev je v resnici revnih, temveč koliko jih ima za več kot 60 % nižji dohodek, glede na srednjo vrednost dohodka v državi. Poleg tega znesek 703 EUR, ki je bil za leto 2019 izračunan kot prag tveganja revščine, predstavlja statističen podatek, medtem ko so pravice posameznika do sredstev iz socialnih transferjev vezane na druge dohodkovne osnove (slika 1).

## 1.2 Kompleksnost sistema pravic

V skladu s 50. členom ustave država zagotavlja pravice do socialnega varstva, ki se uresničujejo prek obveznih socialnih zavarovanj in s sistemom socialnega varstva. Na zmanjševanje absolutne revščine vplivajo tako preventivni kot kurativni ukrepi države. Preventivne ukrepe primeroma predstavljajo obvezna socialna zavarovanja ter družinski prejemki, ki sicer naslavlja širši krog prebivalcev, določeni skupini prebivalcev pa preprečujejo zdrs v revščino. Absolutno revščino posameznikov država naslavlja predvsem z denarnimi sredstvi (denarna socialna pomoč, izredna denarna socialna pomoč in varstveni dodatek) in storitvami v naravi (delitev hrane, socialnovarstvene storitve in programi).

<sup>4</sup> Podatki Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS).

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 140/06, 76/08, 63/17 in 71/18.

Izvajanje preventivnih in kurativnih ukrepov (razen sredstev v naravi) hkrati vpliva tudi na relativno revščino, saj povečuje razpoložljive dohodke in s tem vpliva na (statistično) stopnjo tveganja revščine.

V reviziji je računsko sodišče upoštevalo, da so zmanjšanju absolutne revščine namenjeni transferji iz državnega proračuna, ki jih izplačuje ministrstvo in neposredno vplivajo na zmanjševanje revščine. Zmanjšanju relativne revščine pa so, poleg omenjenih, namenjeni še transferji<sup>6</sup>, ki jih SURS upošteva pri izračunu razpoložljivega dohodka, na podlagi katerega določi prag tveganja revščine oziroma stopnjo tveganja revščine (v nadaljevanju: socialni transferji), in ki se izplačujejo tako iz sredstev ministrstva kot iz drugih virov.

V izračun razpoložljivega dohodka in s tem v izračun stopnje tveganja revščine SURS vključi vse dohodke in transferje<sup>7</sup>, razen pravic "v naravi"<sup>8</sup>, ki niso vključene v dohodek po definiciji raziskovanja SILC. SURS je za izračun razpoložljivega dohodka in s tem za izračun stopnje tveganja revščine za leto 2019 vključil podatke o socialnih transferjih v znesku 6.592.933.966 EUR (bruto), od tega se na pokojnine nanaša 4.986.913.473 EUR, na druge transferje<sup>9</sup> pa 1.606.020.493 EUR. Izdatki blagajn javnega financiranja, ki se upoštevajo v izračunu razpoložljivega dohodka in s tem v izračunu stopnje tveganja revščine, so se od leta 2017 do leta 2019 povečali za 5,2 %, izdatki za pokojnine so se povečali za 6,4 %, ostali transferji pa za 1,7 %.

V tabeli 1 je predstavljen pregled pravic iz sredstev ministrstva, ki prispevajo k zmanjševanju revščine.

---

<sup>6</sup> SURS kot socialne transferje upošteva tako izdatke proračuna za pokojnine kot za socialno varnost (na primer denarno nadomestilo za primer brezposelnosti ali za čas bolniške odsotnosti z dela, štipendijo, otroški dodatek, porodniško in posvojiteljsko nadomestilo, dodatek za nego in varstvo otroka, pomoč ob rojstvu otroka, dodatek za veliko družino, nadomestilo za očetovski dopust, starševski dodatek, denarno socialno pomoč, dodatek za pomoč in postrežbo, subvencijo za najemnino) iz Metodološkega pojasnila kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti.

<sup>7</sup> Nadomestila za brezposelnost, starostne pokojnine, družinske pokojnine, nadomestila za primer bolezni (za čas bolniške odsotnosti z dela), invalidske pokojnine, prejemki za izobraževanje (štipendije), družinski prejemki, drugi socialni prejemki (denarna socialna pomoč, varstveni dodatek k pokojnini, varstveni dodatek, denarna pomoč humanitarnih organizacij), prejemki za nastanitev (subvencije za najemnino).

<sup>8</sup> Na primer: zdravstveno zavarovanje prejemnikom denarno socialne pomoči, družinski pomočnik (sredstva lokalnih skupnosti), subvencije za prehrano študentov, dijakov in učencev, subvencije za vrtec, oprostitev plačila socialnovarstvenih storitev.

<sup>9</sup> Nadomestila za brezposelnost, nadomestila za primer bolezni, prejemki za izobraževanje, družinski prejemki, drugi socialni prejemki in prejemki za nastanitev.

**Tabela 1: Pregled pravic iz sredstev ministrstva, ki vplivajo na razpoložljivi dohodek in prispevajo k zmanjšanju revščine**

Pravica iz sredstev ministrstva	Zakonska podlaga pravice	Upravičenost
Denarna socialna pomoč <sup>10</sup>	ZSVarPre	Višina se določi v višini minimalnega dohodka. Od 1. 8. 2019 se upošteva osnovni znesek minimalnega dohodka 402,18 EUR.
Izredna denarna socialna pomoč	ZSVarPre	Višina mesečno ne sme presežati višine enega minimalnega dohodka samske osebe ali družine, v enem koledarskem letu pa ne sme presežati višine njenih 5 minimalnih dohodkov.
Varstveni dodatek	ZSVarPre	Višina je odvisna od cenzusa za varstveni dodatek in lastnega dohodka. Od 1. 8. 2019 je cenzus za varstveni dodatek za samsko osebo 591,20 EUR, maksimalna višina pa znaša 189,02 EUR.
Otroški dodatek	ZSDP-1*	Višina se določi glede na uvrstitev družine v dohodkovni razred.
Državna štipendija	Zakon o štipendiranju <sup>11</sup>	Upravičeni, če povprečni mesečni dohodek na osebo v družini v preteklem letu pred vložitvijo vloge ne presega 680,56 EUR.
Materinsko, očetovsko in starševsko nadomestilo	ZSDP-1	Osnova je povprečna osnova, od katere so bili obračunani prispevki za starševsko varstvo v strnjjenih 12 mesecih 12.
Vinjeta	ZSDP-1	Enkratna pomoč v višini razlike nad ceno letne vinjete, ki je določena za drugi cestninski razred A13.
Starševski dodatek	ZSDP-1	402,18 EUR mesečno za otroke, rojene po 1. 1. 2021 14.
Pomoč ob rojstvu otroka	ZSDP-1	Enkratni znesku 350 EUR za otroke, rojene po 1. 1. 2021.
Dodatek za veliko družino	ZSDP-1	Za družine s 3 otroki znaša 404,48 EUR, s 4 ali več otroki znaša 491,52 EUR.
Dodatek za nego otroka	ZSDP-1	Mesečni prejemek je 102,40 EUR za otroke s težko motnjo v duševnem razvoju ali težko gibalno oviranega otroka, za otroke z nekaterimi boleznimi iz seznama hudih bolezni pa 204,80 EUR <sup>15</sup> .
Delno plačilo za izgubljeni dohodek zaradi nege otroka	ZSDP-1	Eden od staršev prejema nadomestilo plače v višini 751,77 EUR mesečno zaradi nege in varstva otroka s posebnimi potrebami.

\*Opomba: Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (v nadaljevanju: ZSDP-1).

Vir: revizijsko poročilo (podatki o pravicah in zneskih so z dne 18. 2. 2021).

<sup>10</sup> Avtomatično še zdravstveno zavarovanje prejemnikov denarne socialne pomoči.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 56/13, 99/13 – ZUPJS-C, 8/16, 61/17 – ZUPŠ, 31/18, 46/19, 80/20 – ZIUOOPE, 98/20 – ZIUOPDV in 152/20 – ZZUOOP.

<sup>12</sup> Kot zadnji mesec se šteje osnova, od katere so bili obračunani prispevki v predpreteklem mesecu od vložitve prve vloge za dopust. Center za socialno delo sam pridobi podatke o osnovi od FURS.

<sup>13</sup> Za lastnika vozila z uveljavljeno pravico do 50-odstotnega znižanja letne dajatve za velike družine za vozilo (4 otroci v starosti do 18 let).

<sup>14</sup> Namenjen je materam (ali očetom po 77 dnevih od rojstva otroka), ki niso zavarovane za starševsko varstvo (studentke, nezaposlene).

<sup>15</sup> Pravica do dodatka za nego se prizna na podlagi mnenja zdravniške komisije.

Sistem pravic do javnih sredstev, ki izboljšujejo dohodkovni položaj posameznikov in posledično zmanjšujejo revščino je obsežen in razvejan med mnoge deležnike oziroma izplačevalce posameznih pravic. Takšen sistem pravic predstavlja oviro upravičencem za njihovo uveljavljanje, ker se je treba za vsako posamezno pravico informirati o postopkih za pridobitev, o organu odločanja in o izpolnjevanju pogojev, saj vsaka pravica zahteva svoj postopek in različne pogoje za upravičenost. Tudi Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo (v nadaljevanju: Inštitut za socialno varstvo) v poročilih o spremljanju ReNPSV13-20 opozarja, da bi bilo treba povečati informiranost oseb, ki potrebujejo pomoč o obstoju razpoložljivih oblik pomoči.

Revščina v dokumentih načrtovanja in v predpisih ni enoznačno opredeljena. Tudi ministrstvo v svojih dokumentih ni enoznačno opredelilo revščine ter zavzelo stališča, s katerimi ukrepi oziroma pravicami iz sredstev ministrstva izvaja preventivne, in s katerimi kurativne ukrepe za njeno zmanjševanje, kar bi po oceni računskega sodišča moralo storiti. Čeprav je področje revščine in socialne izključenosti opredeljeno v več dokumentih načrtovanja, ministrstvo tega področja samostojno ne spremlja, prav tako posebej ne spremlja in analizira vpliva posameznih pravic iz sredstev ministrstva v kontekstu njihovega vpliva na zmanjševanje revščine, še posebej tistih, ki neposredno vplivajo na zmanjševanje revščine. Ministrstvo kot pravice oziroma izdatke, ki so namenjeni zmanjševanju revščine, pojmuje vse izdatke za socialno politiko (tabela 1), čeprav je njihov vpliv na zmanjševanje revščine različen. Transferji, ki neposredno vplivajo na zmanjševanje revščine (denarna socialna pomoč, izredna denarna socialna pomoč in varstveni dodatek), so v obdobju od leta 2017 do 2020 predstavljali le od 26 do 31 % vseh sredstev ministrstva, ki jih SURS prišteva k dohodkom za izračun stopnje tveganja revščine. Ostali socialni transferji iz sredstev ministrstva pa pripadajo upravičencem, ne glede na njihovo materialno stanje (na primer starševske pravice). Ministrstvo bi moralo imeti jasno in enoznačno opredeljeno stališče, kateri socialni transferji iz sredstev ministrstva zmanjšujejo revščino (in se ne samo statistično prištevajo v povprečne dohodke prebivalstva) in kako določena pravica vpliva na stanje revščine posamezne skupine prebivalcev.

Računsko sodišče je ministrstvu priporočalo, naj opravi vsebinsko analizo pravic, ki se izplačujejo iz sredstev ministrstva, ter sprejme enoznačno stališče, katere pravice vplivajo na zmanjšanje revščine, v okviru katerih ukrepov in politik se izvajajo ter kakšen je njihov vpliv na zmanjševanje revščine. Ministrstvo naj spremlja in analizira vpliv posameznih pravic na doseganje ciljev ministrstva in države na tem področju.

Poleg tega je računsko sodišče ministrstvu priporočalo, naj skupaj z ostalimi deležniki opravi analizo sistema socialnih transferjev, ki so namenjeni zmanjševanju revščine, s ciljem izoblikovanja predlogov za poenostavitve sistema dodeljevanja sredstev ter celovite informiranosti posameznikov, do katerih pravic so glede na svoj materialni položaj upravičeni.

## 2 Cilji in ukrepi za zmanjševanje revščine

### 2.1 Dokumenti načrtovanja

Strategije in politike Republike Slovenije za zmanjševanje revščine oziroma socialne izključenosti so bile v obdobju od leta 2017 do 2020 opredeljene v naslednjih dokumentih načrtovanja:

1. ReNPSV13-20,
2. Nacionalnem izvedbenem načrtu nacionalnega programa socialnega varstva za obdobje 2017–2018<sup>16</sup> (v nadaljevanju: nacionalni izvedbeni načrt socialnega varstva 2017–2018),
3. Partnerskem sporazumu med Slovenijo in Evropsko komisijo 2014–2020<sup>17</sup> (v nadaljevanju: partnerski sporazum z EK),
4. Strategiji razvoja Slovenije 2030<sup>18</sup>.

Slika 3 predstavlja načrtovane stopnje tveganja socialne izključenosti, stopnje tveganja revščine, stopnje tveganja revščine delovno aktivnih oseb in stopnje materialne prikrajšanosti v različnih dokumentih načrtovanja.

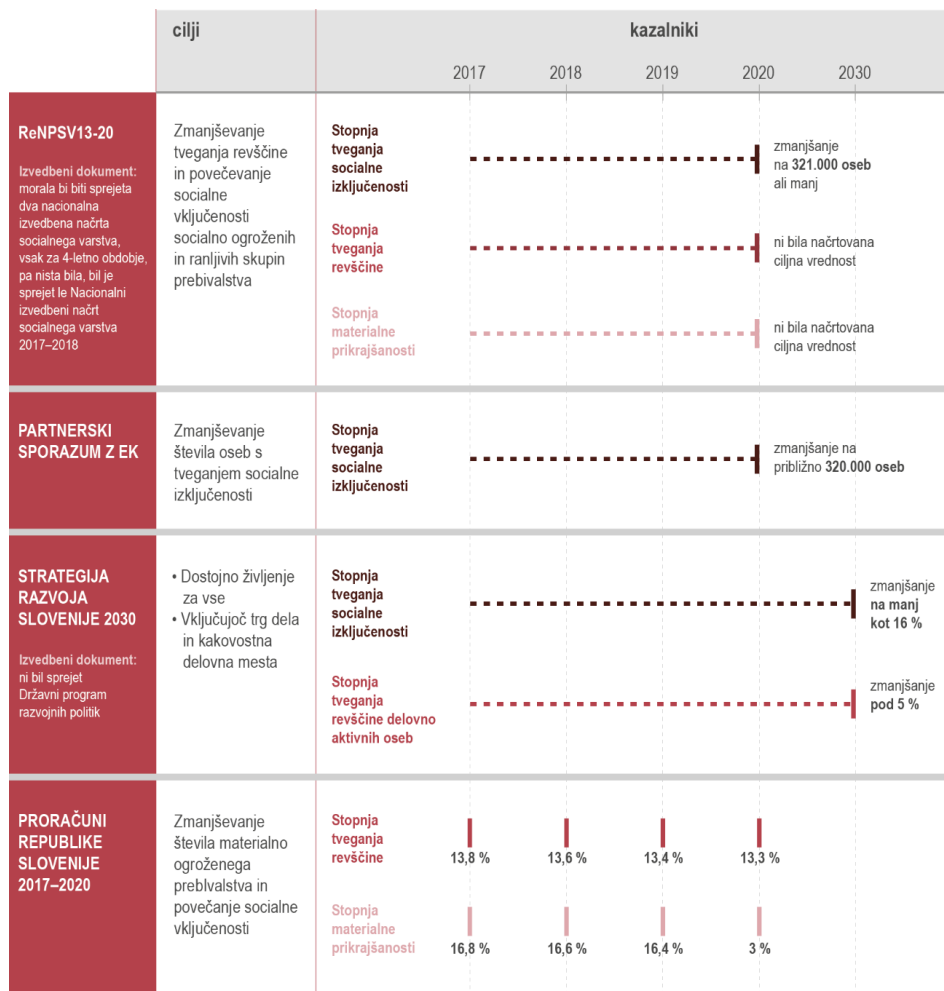
<sup>16</sup> Vlada sprejela 13. 7. 2017, št. 12200-6/2017/5.

<sup>17</sup> Št. CCI 2014SI16M8PA001-1.3, oktober 2014;

[URL: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/ostalo/operativni-programi/ps-konni> ], 3. 5. 2021.

<sup>18</sup> Vlada sprejela 7. 12. 2017, [URL: [https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija\\_razvoja\\_Slovenije\\_2030.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf)], 13. 7. 2020.





Slika 3: Dokumenti načrtovanja z načrtovanimi kazalniki zmanjševanja revščine

Viri: revizijsko poročilo.

Osnovni strateški dokument, ki je določal glavne cilje za zmanjševanje revščine za obdobje od leta 2013 do leta 2020, je predstavljala ReNPSV13-20, ki jo je sprejel državni zbor. Za doseganje zmanjšanja tveganja revščine in povečevanje socialne vključenosti socialno ogroženih in ranljivih skupin prebivalstva je ReNPSV13-20 predvidevala, da bi do leta 2020 dosegli zmanjšanje števila oseb, ki živijo v tveganju socialne izključenosti na 321.000 oseb (ali manj). Podobno je določeno tudi v partnerskem sporazumu z EK, kjer je predvideno zmanjšanje števila oseb z visokim tveganjem za socialno izključenost na 320.000 oseb do leta 2020.

Vlada niti v obdobju veljavnosti ReNPSV13-20 niti od sprejema Strategije razvoja Slovenije 2030 ni sprejela vseh dokumentov načrtovanja, v katerih bi opredelila cilje in ukrepe, ki bi prispevali k zmanjševanju revščine oziroma socialne izključenosti. Vlada ni sprejela dveh nacionalnih izvedbenih načrtov, vsakega za 4-letno obdobje, kot je določala ReNPSV13-20. Sprejela je sicer nacionalni izvedbeni načrt socialnega varstva 2017–2018, vendar je pokrival samo obdobje dveh let oziroma dejansko leto in pol glede na to, da je bil sprejet šele v sredini leta 2017. Poleg tega vlada ni sprejela 4-letnega državnega programa razvojnih politik, kot določa Strategija razvoja Slovenije 2030; v njem bi morala biti stopnja tveganja socialne izključenosti opredeljena kot eden ključnih kazalnikov uspešnosti. Sprejeti bi ga morala do novembra 2019, vendar ga vlada ni sprejela. Šele naknadno s sprejemom Zakona o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije covid-19<sup>19</sup> v letu 2020 je bilo določeno, da se državni program razvojnih politik in srednjeročna fiskalna strategija v letih 2020 in 2021 ne predložita vladi v sprejem.

Poleg tega je računsko sodišče ugotovilo, da je vlada za leto 2030 načrtovala celo višje število oseb, izpostavljenih tveganju socialne izključenosti, kot za leto 2020. Vlada je namreč načrtovala, da bo do leta 2020 zmanjšala število teh oseb na 320.000, v Strategiji razvoja Slovenije 2030 pa je načrtovala, da bo do leta 2030 zmanjšala število teh oseb na manj kot 323.000.

Obdobje veljavnosti ReNPSV13-20 se je konec leta 2020 izteklo, ministrstvo pa vladi v letu 2020 ni predložilo v sprejem predloga nove resolucije nacionalnega programa socialnega varstva. Vlada predloga nove resolucije tako tudi ni predložila državnemu zboru, da bi omogočila sprejem dokumenta do konca leta 2020 in s tem veljavnost nove resolucije, z začetkom leta 2021. Resolucija namreč predstavlja ključni nacionalni strateški dokument za razvoj sistema socialnega varstva v Sloveniji in izvajanje učinkovite socialne politike, saj bi pravočasen sprejem tako pomembnega strateškega dokumenta predstavljal podlago za določitev in izvajanje ukrepov ter usmerjanje virov k najbolj ogroženim in ranljivim skupinam prebivalstva. Nacionalni program socialnega varstva, za obdobje po letu 2020 do konca februarja 2022, še ni bil sprejet.

---

<sup>19</sup> Uradni list RS, št. 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 – ZIUOPDVE.

Računsko sodišče je ministrstvu priporočalo, naj v predlogu nove resolucije nacionalnega programa socialnega varstva opredeli skupine prebivalcev, ki jih prepozna kot najbolj socialno ogrožene in ranljive ter navede načrtovane kazalce za merjenje stopnje tveganja revščine teh skupin.

## 2.2 Usklajenost ciljev in politik vseh deležnikov

Ministrstvo je v skladu z ReNPSV13-20 odgovorno za zagotavljanje usklajenosti politik na ravni države. Za celostno razumevanje področja revščine, ki je odvisna od mnogih situacij v okolju, od gospodarstva, trga dela, pokojninske politike, šolstva in sociale, je treba vse politike načrtovati tako, da bo sistem v celoti kar najbolj vodil v socialno družbo, kar je eno izmed temeljnih ustavnih načel.

Ministrstvo nima pregleda nad drugimi deležniki, ki načrtujejo cilje in izvajajo ukrepe, ki prispevajo k zmanjševanju revščine, kar pomeni, da z njimi ne sodeluje v smislu usklajevanja politik, ki prispevajo k zmanjšanju revščine. Socialni transferji oziroma pravice do sredstev iz javnih virov, ki prispevajo k zmanjševanju revščine so sicer določeni s področnimi predpisi (še druga ministrstva, lokalne skupnosti, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ), Zavod za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ), Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS)), kljub temu pa računsko sodišče ocenjuje, da bi ministrstvo moralo celovito spremljati to področje, kar pomeni, da bi moralo spremljati podatke o načrtovanju ukrepov in realizaciji izplačil iz javnih sredstev, ki jih zmanjševanju revščine namenjajo tudi drugi deležniki.

Deluje veliko število različnih organizacij (izven javnega sektorja), ki so pri pomoči posameznikom v stiski zelo uspešne in učinkovite v prizadevanjih, da je njihova pomoč usmerjena k tistim posameznikom oziroma skupinam, ki so najbolj ogroženi in do katerih ministrstvo velikokrat s svojimi ukrepi nima dostopa. Pogosto so te organizacije s svojim delovanjem edine, ki imajo neposreden dostop do posameznikov, ki pomoč potrebujejo takoj ali pa se znajdejo v situaciji, ki jih ne glede na njihove prihodke, pahne v materialno stisko, centri za socialno delo oziroma ministrstvo pa, ali zaradi birokratskih ovir ali zaradi nezmožnosti hitrega odziva, ne morejo odreagirati takoj ali pa nimajo podatkov o posameznikih, ki so v hudi stiski, pa sami za pomoč centrov za socialno delo ne zaprosijo. Računsko sodišče je ugotovilo, da ministrstvo ne načrtuje ciljev in ukrepov za zmanjševanje revščine

tako, da bi upoštevalo delovanje vseh deležnikov na tem področju, saj z njimi aktivno ne sodeluje in ne spremlja njihovega dela.

Računsko sodišče je ministrstvu priporočalo, naj okrepi sodelovanje z ostalimi deležniki, ki izvajajo ukrepe na področju zmanjševanja revščine na način, da bo razpolagalo s podatki in informacijami, ki mu bodo kot resornemu ministrstvu v pomoč pri usklajevanju, izvajanju in načrtovanju ukrepov za zmanjševanje revščine.

### 3 Spremljanje porabe sredstev za zmanjševanje revščine

Okvirni pregled vpliva socialnih transferjev za ministrstvo pripravlja Inštitut za socialno varstvo, in sicer v poročilih za spremljanje uresničevanja in doseganja ciljev ReNPSV13-20 in poročilih o socialnem položaju v Sloveniji. V teh poročilih niso posebej prikazani podatki o izplačanih sredstvih ministrstva, namenjenih za zmanjševanje revščine. Za izračune vpliva socialnih transferjev na zmanjšanje tveganja revščine je Inštitut za socialno varstvo uporabljal podatke SURS; podatkov ni pridobival od ministrstva. V izračunih, ki jih SURS pripravlja, so upoštevana vsa izplačila javnih sredstev, ki vplivajo na izračune dohodkov prebivalcev in ne samo izplačila ministrstva.

Analize in preglednice podatkov, ki jih v svojih poročilih objavlja Inštitut za socialno varstvo, zato ne pojasnijo, kakšen vpliv na zmanjšanje revščine imajo socialni transferji, ki jih izplačuje ministrstvo. Posledično ministrstvo ni ugotavljalo in analiziralo vpliva posameznih transferjev, ki jih izplačuje, na kazalnike tveganja revščine.

Poleg tega ministrstvo ni pridobivalo podatkov o zneskih sredstev iz drugih virov, ki so bila namenjena za zmanjševanje revščine: ZPIZ, ZZZS, ZRSZ, druga ministrstva, lokalne skupnosti in dobrodelne organizacije. Ministrstvo tako nima podatkov o skupnem znesku sredstev, ki se namenjajo za zmanjševanje revščine. Ker vsi navedeni deležniki s svojim delovanjem vplivajo na socialni položaj posameznikov in družin, ministrstvo pa teh podatkov ne spremlja in ne analizira, ministrstvo nima celovitega pregleda nad tem področjem, to je nad dejanskim stanjem in potrebami posameznikov, skupin in celotne družbe, za zmanjšanje njihove materialne prikrajšanosti, kar pa bi bil, po oceni računskega sodišča, potreben pogoj za načrtovanje, izvajanje in koordiniranje ukrepov ministrstva in drugih deležnikov na tem področju.

## **4 Zaključek**

V prispevku so bile izpostavljene ključne ugotovitve revizije Uspešnost zmanjševanja revščine, ki se nanašajo na načrtovanje stopenj revščine, obsežen sistem socialnih transferjev in spremljanje porabe sredstev za zmanjševanje rev.

Ministrstvo spremlja stanje revščine z uporabo statističnih kazalnikov stopnje tveganja revščine in tveganja socialne izključenosti, ki sta opredeljena v ReNSPV13-20 in ju izračunava SURS, vendar ima uporaba statističnih kazalnikov pomanjkljivost predvsem v tem, da pojma revščine ne definira na način, ki bi posamezniku omogočal razumevanje oziroma zavedanje, kdaj se uvršča pod ali nad mejo revščine, kar bi mu enoznačno pomagalo do spoznanja, da je upravičen do pomoči.

Sistem pravic do javnih sredstev, ki izboljšujejo dohodkovni položaj posameznikov in posledično zmanjšujejo revščino je obsežen in razvejan med mnoge deležnike oziroma izplačevalce posameznih pravic. Takšen sistem pravic predstavlja oviro upravičencem za njihovo uveljavljanje, ker se je treba za vsako posamezno pravico informirati o postopkih za pridobitev, o organu odločanja in izpolnjevanju pogojev, saj vsaka pravica zahteva svoj postopek in različne pogoje za upravičenost.

Poleg tega revščina v dokumentih načrtovanja in v predpisih ni enoznačno opredeljena. Ministrstvo bi moralo imeti jasno in enoznačno opredeljeno stališče, kateri socialni transferji iz sredstev ministrstva zmanjšujejo revščino (in se ne samo statistično prištevajo v povprečne dohodke prebivalstva) in kako določena pravica vpliva na stanje revščine posamezne skupine prebivalcev.

Vlada niti v obdobju veljavnosti ReNPSV13-20 niti od sprejema Strategije razvoja Slovenije 2030 ni sprejela vseh dokumentov načrtovanja, v katerih bi opredelila cilje in ukrepe, ki bi prispevali k zmanjševanju revščine oziroma socialne izključenosti. Poleg tega je računsko sodišče ugotovilo, da je vlada za leto 2030 načrtovala celo višje število oseb, izpostavljenih tveganju socialne izključenosti, kot za leto 2020. Vlada je namreč načrtovala, da bo do leta 2020 zmanjšala število teh oseb na 320.000, v Strategiji razvoja Slovenije 2030 pa je načrtovala, da bo do leta 2030 zmanjšala število teh oseb na manj kot 323.000.

Obdobje veljavnosti ReNPSV13-20 se je konec leta 2020 izteklo, ministrstvo pa je vladi šele v letu 2022 predložilo v sprejem predlog nove resolucije nacionalnega programa socialnega varstva. Pravočasen sprejem tako pomembnega strateškega dokumenta predstavlja podlago za določitev in izvajanje ukrepov ter usmerjanje virov k najbolj ogroženim in ranljivim skupinam prebivalstva.

Ministrstvo tudi nima pregleda nad drugimi deležniki, ki načrtujejo cilje in izvajajo ukrepe, ki prispevajo k zmanjševanju revščine in ne pridobiva podatkov o znesku sredstev iz drugih virov, ki so bila namenjena za zmanjševanje revščine: ZPIZ, ZZZS, ZRSZ, druga ministrstva, lokalne skupnosti in dobrodelne organizacije. Ministrstvo tako nima podatkov o skupnem znesku sredstev, ki se namenjajo za zmanjševanje revščine. Ker vsi navedeni deležniki s svojim delovanjem vplivajo na socialni položaj posameznikov in družin, ministrstvo pa teh podatkov ne spremlja in ne analizira, ministrstvo nima celovitega pregleda nad tem področjem, to je nad dejanskim stanjem in potrebami posameznikov, skupin in celotne družbe, za zmanjšanje njihove materialne prikrajšanosti, kar pa bi bil, po oceni računskega sodišča, potreben pogoj za načrtovanje, izvajanje in koordiniranje ukrepov ministrstva in drugih deležnikov na tem področju.

Računsko sodišče je od vlade in ministrstva zahtevalo predložitev odzivnega poročila in jima podalo priporočila za izboljšanje poslovanja.

### Pravni viri

- Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo 2014–2020, Št. CCI 2014SI16M8PA001-1.3, oktober 2014. Pridobljeno na <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/ostalo/operativni-programi/ps-konni> ], 3. 5. 2021.
- Revizijsko poročilo Uspešnost zmanjševanja revščine, št.: 320-9/2020/31 z dne 17. 9. 2021. Pridobljeno na [https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/smotrnost-poslovanja-ministrstva-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti-pri-zmanjsevanj/Strategija\\_razvoja\\_Slovenije\\_2030](https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/smotrnost-poslovanja-ministrstva-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti-pri-zmanjsevanj/Strategija_razvoja_Slovenije_2030). Pridobljeno na [https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija\\_razvoja\\_Slovenije\\_2030.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf)
- Uradni list RS, št. 140/06, 76/08, 63/17 in 71/18.
- Uradni list RS, št. 56/13, 99/13 – ZUPJS-C, 8/16, 61/17 – ZUPŠ, 31/18, 46/19, 80/20 – ZIUOOPE, 98/20 – ZIUPDV in 152/20 – ZZUOOP
- Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18 in 73/18.
- Uradni list RS, št. 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 – ZIUOPDVE.

# DIGITALNA VKLJUČENOST – DEJAVNIK (POTI IZ) REVŠČINE

BOŠTJAN KORITNIK,<sup>1,2</sup> ROK JEMEC<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, Slovenija  
bostjan.koritnik@revija-pravnik.si

<sup>2</sup> Zveza društev pravnikov Slovenije, Ljubljana, Slovenija  
bostjan.koritnik@revija-pravnik.si

<sup>3</sup> Vzajemna Zdravstvena zavarovalnica, d.v.z., Ljubljana, Slovenija  
rok.jemec@gmail.com

**Sinopsis** V prispevku so predstavljeni statistični podatki o dostopu do širokopasovnih elektronskih komunikacijskih storitev na območju Republike Slovenije in predvidene aktivnosti za pokritje tako imenovanih belih lis. Poleg ustreznega dostopa do IT infrastrukture avtorja kot nujen pogoj za spodbujanje digitalne vključenosti poudarita pomen možnosti uporabe osebne IT opreme in pomen znanja – digitalnih kompetenc, digitalno (ne)vključenost pa vidita tudi kot dejavnik revščine (revščina v najširšem pomenu, kamor štejemo tudi manko socialnih veščin in medosebnih povezav). Predstavljene so pogloblitve rešitve nedavno uveljavljenega Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti, do katerih se avtorja kritično opredelita, posebej do digitalnih bonov. Nadalje avtorja naslovita ustavnopravne razsežnosti digitalne vključenosti. Ustava Republike Slovenije te (ali vsebinsko podobnega pojma) ne naslavlja neposredno. Tudi Ustavno sodišče se s tem vprašanjem še ni ukvarjalo. Digitalna vključenost pa je po prepričanju avtorjev podpomenka socialne vključenosti, saj pomeni zgolj preslikavo stvarne resničnosti v digitalno razsežnost: če posameznik zaradi neustrezne infrastrukture ali pomanjkanja digitalnih kompetenc ni digitalno vključen, to lahko rezultira v socialni izključenosti v klasičnem pomenu besede.

#### **Ključne besede:**

širokopasovne elektronske komunikacijske storitve, digitalne kompetence, digitalna vključenost, Zakon o spodbujanju digitalne vključenosti, ustavne razsežnosti digitalne vključenosti

# DIGITAL INCLUSION – A FACTOR (IN THE PATH OUT) OF POVERTY

BOŠTJAN KORITNIK,<sup>1,2</sup> ROK JEMEC<sup>3</sup>

<sup>1</sup> University of Ljubljana Faculty of Law, Ljubljana, Slovenia  
bostjan.koritnik@revija-pravnik.si

<sup>2</sup> Association of Slovenian Jurists' Societies, Ljubljana, Slovenia  
bostjan.koritnik@revija-pravnik.si

<sup>3</sup> Vzajemna Health Insurance Company, Ljubljana, Slovenia  
rok.jemec@gmail.com

**Abstract** The article presents statistical data on access to broadband electronic communications services and envisaged activities to cover the so-called white spots. In addition to adequate access to IT infrastructure, the authors emphasize the possession of personal IT equipment and knowledge - digital competencies as a necessary condition for promoting digital inclusion, while they perceive digital (non)inclusion inter alia as a factor of poverty (poverty in the broadest sense, which also includes a lack of social skills and interpersonal connections). The main solutions of the recently enacted Promotion of Digital Inclusion Act are presented, which the authors are critical of, especially digital vouchers. The article also deals with the issue of the constitutional dimension of digital (non)inclusion. The Constitution of the Republic of Slovenia does not address digital inclusion (or a concept similar to that) directly. The Constitutional Court has not yet dealt with this issue. Digital inclusion is, according to the authors, a sub-meaning of social inclusion, as it merely represents a mapping of real-world reality into the digital dimension: if an individual is not digitally integrated because of inadequate infrastructure or lack of digital competence, this can result in social exclusion in the classical sense of the phrase.

**Keywords:**  
broadband  
electronic  
communications  
services,  
digital  
competencies,  
digital inclusion,  
Promotion of  
Digital Inclusion  
Act.,  
constitutional  
dimension of  
digital inclusion



## 1 Uvod

Epidemija covid-19 je v mnogočem spremenila podobo sveta. Res nam je prinesla novo realnost, delo od doma, tehnološki napredek in izjemen napredek v razširjeni uporabi različnih digitalnih orodij (s tem pa tudi več digitalne pismenosti med ljudmi<sup>1</sup>), a hkrati se je prvič v 20 letih zgodilo, da se je globalni indeks ekstremne revščine dvignil, in sicer je bilo od 119 do 124 milijonov ljudi na svetu v letu 2020 potisnjenih nazaj v ekstremno revščino (United Nations, 2019, str. 2). V skladu s tem podatkom bi lahko rekli, da digitalno opismenjevanje, digitalna vključenost, ni povezana s stopnjo revščine. Vendar pa že desetletje v strokovni javnosti velja prepričanje, da gre za dva povezana podatka, da sta digitalno (ne)vključevanje oziroma digitalna (ne)vključenost dejavnika, ki vplivata na razširjenost v splošnem in verjetnost revščine na ravni posameznika (Figueiredo, Prado in Kramer, 2012). V to tezo tudi zaradi dosedanjih izvajanj in med raziskovanjem zbranih podatkov nisva imela razloga dvomiti, bova pa v tem prispevku poskusila prikazati dejavnike digitalne vključenosti v Sloveniji. Kot ključne stebre digitalne vključenosti razumeva:

1. digitalno infrastrukturo v širšem smislu – dostop do interneta;
2. digitalno infrastrukturo v ožjem smislu – osebna informacijsko-tehnološka (v nadaljevanju: IT) oprema, npr. osebni računalnik, pametni telefon, tablica itd.;
3. digitalne kompetence (tudi digitalna pismenost, katere ključni elementi so informiranost/osveščenost, motivacija in znanje).

## 2 Dostop do interneta – kje smo?

Slovenija je, kot radi pravimo, zelena dežela, ki pa jo še vedno prekriva nekaj belih lis. Bele lise so posamezna gospodinjstva na območjih, kjer je bilo ugotovljeno, da operaterji ne zagotavljajo širokopasovnih omrežij, ki bi tem gospodinjstvom omogočala dostop do širokopasovnih elektronskih komunikacijskih storitev hitrosti najmanj 100 Mb/s in kjer v postopkih testiranja tržnega interesa ni bilo izraženega tržnega interesa za gradnjo takih širokopasovnih omrežij v naslednjih treh letih.

---

<sup>1</sup> Prisišla/nuja dela čudeže oziroma pokaže, da se da in je mogoče tudi tisto, kar se prej ni dalo (oziroma se je tako vsaj trdilo).

V letu 2021 je bilo na podlagi kartiranja in poizvedovanja o tržnem interesu za gradnjo širokopasovnega omrežja ugotovljeno, da obstaja na območju Republike Slovenije 107.932 gospodinjstev, ki so bila opredeljena kot potencialne bele lise. Za pokritje 8.500 gospodinjstev na območju belih lis, za pokritje katerih ni izkazanega tržnega interesa, je predvideno, da bo na podlagi javnega razpisa GOŠO<sup>2</sup> 6, ki bo objavljen v drugi polovici leta 2022 in za katerega bodo sredstva zagotovljena iz druge tranše (finančne transakcije) v okviru Načrta za okrevanje in odpornost (nepovratna podpora), vzpostavljena gigabitna infrastruktura. Za pokritje preostalih 99.432 gospodinjstev v Republiki Sloveniji, za pokritje katerih ni izkazanega tržnega interesa, je prevideno, da bo vzpostavljena gigabitna infrastruktura najpozneje do konca leta 2028, in sicer na podlagi nadaljnjih GOŠO razpisov (Ministrstvo za javno upravo, osebni razgovori, maj 2022).

Evropska komisija od leta 2014 meri t. i. indeks DESI držav članic Evropske unije (Indeks digitalnega gospodarstva in družbe – Digital Economy and Society Index). Indeks DESI se meri na podlagi štirih elementov, in sicer človeški kapital, povezljivost, integracija digitalne tehnologije in razširjenost digitalnih javnih storitev. Poročilo DESI za leto 2021 je bilo objavljeno 12. novembra 2021 (Evropska komisija, 2021). Slovenija se je med 27 članicami povezave uvrstila na 13. mesto in je tako malo nad povprečjem.

Statistični urad Republike Slovenije ugotavlja, da je imelo v prvem četrtletju leta 2021 dostop do interneta 93 odstotkov državljanov (v prvem četrtletju 2020 pa 90 odstotkov); redno ga je uporabljalo 89 odstotkov državljanov (v prvem četrtletju 2020 pa 87 odstotkov). Odstotek ljudi, ki interneta niso uporabljali tudi v času, ko so se delo, izobraževanje in celo socialni stiki preselili na splet, je bil v letu 2021 8 odstotkov (v letu 2020 pa 11 odstotkov). Najmanjši delež uporabnikov interneta je v starostni skupini od 65 do 74 let, in sicer 62 odstotkov v letu 2021, kar je precej več kot v letu 2020, ko je bil ta delež 51 odstotkov. V tej skupini je tudi največji delež takih, ki interneta do zdaj še nikoli niso uporabljali, in sicer 31 odstotkov v letu 2021 (v letu 2020 pa 44 odstotkov) (Statistični urad Republike Slovenije, 2021).

---

<sup>2</sup> GOŠO je okrajšava za »gradnja odprtih širokopasovnih omrežij naslednje generacije«.

Iz množice prej navedenih podatkov in drugih analiz, študij in strategij<sup>3</sup> lahko izluščimo naslednje: Slovenija je na področju IT infrastrukture razmeroma dobro razvita, stanje pa se bo predvsem zahvaljujoč Večletnemu finančnemu načrtu 2021–2027 v naslednjih letih s pokrivanjem belih lis še izboljšalo.

Dejstvo pa je, da na nekaterih težje dostopnih območjih ni interesa operaterjev, ki so zasebni gospodarski subjekti, da bi vlagali v gradnjo širokopasovnih omrežij, praktično ne glede na (realno – seveda je cena za vse, a tu govorimo o že sprejemljivi višini »subvencijek«) podporo s strani države. (Ne)dostop do interneta seveda lahko budi nekatera ustavnopravna vprašanja prikrajšanja posameznika, o čemer več v predzadnjem razdelku tega prispevka, praktično vprašanje pa je, ali omogočiti ljudem, ki živijo na bolj oddaljenih in težje dostopnih območjih, dostop do interneta s pomočjo klasične infrastrukture, ali pa morda v teh izjemnih situacijah država zagotovi neko osnovno (»univerzalno«) storitev s pomočjo naprednih tehnologij, ki so sicer finančno zahtevnejše, a v takih izjemnih primerih opravičljive.<sup>4</sup> Kje točno se nahaja točka preloma za odločitev za eno ali drugo, je odvisno od konkretnih okoliščin primera, predvsem pa se s časom (in nadaljnjim tehnološkim razvojem, ki načeloma tehnologije ceni) spreminja.

Nedvomno pa je več prostora za izboljšave na področju, ki ga splošno imenujemo digitalne spretnosti, IT opismenjevanje, digitalne veščine in podobno. Že večkrat do zdaj se je izkazalo, da vlaganje v infrastrukturo ni dovolj. Infrastruktura ponuja zgolj priložnosti, ki pa jih je treba izrabiti s t. i. mehкими vsebinami.

### 3 Kam naprej: z makro na mikro raven

Državni zbor Republike Slovenije je 28. februarja 2022 sprejel Zakon o spodbujanju digitalne vključenosti (ZSDV), ki je začel veljati 12. marca 2022 (»Zakon o spodbujanju digitalne vključenosti [ZSDV]«, 2022). Cilji ZSDV so naštetih v 2. členu: krepitev zavesti o prednostih uporabe digitalnih orodij za življenje posameznika in družbo kot celoto ter krepitev zaupanja v digitalne tehnologije; spodbujanje zanimanja za naravoslovno in tehniško znanje, še posebej na področju digitalnih tehnologij (računalniško programiranje, robotika, umetna inteligenca in podobno);

---

<sup>3</sup> Na primer Strategija Digitalna Slovenija 2020 in Strategija Digitalna Slovenija 2030, ki je še v postopku sprejemanja (Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo, n. d. a).

<sup>4</sup> Primer je denimo posredovanje opreme za »satelitski internet« Starlink (Starlink, n. d.) Ukrajini, v situaciji, ko je klasična infrastruktura uničena ali nedelujoča.

krepitev razumevanja digitalnih tehnologij ter njihove odgovorne in varne uporabe; dvig usposobljenosti za uporabo digitalnih kompetenc; povečanje števila zaposlenih z digitalnimi kompetencami; povečanje zanimanja za srednješolske, višješolske in visokošolske programe, ki vključujejo strokovne digitalne kompetence, ter zmanjševanje razlik med spoloma na tem področju; dvig kompetenc podjetnosti v povezavi z digitalnimi tehnologijami in razvoj podjetništva, temelječega na digitalnih kompetencah. Zakon je bil že v fazi predloga deležen vrste kritik, podobno pa se je zgodilo ob začetku njegove uporabe oziroma koriščenja t. i. digitalnih bonov (več v nadaljevanju).

ZSDV v 3. členu opredeljuje dva pojma, ki sta pomembna za temo tega prispevka. Prvi so digitalne kompetence (kot že zapisano, jim v pogovornem jeziku rečemo tudi digitalne spretnosti, IT opismenjevanje, digitalne veščine in podobno). Te je zakonodajalec opredelil kot kompetence, ki se nanašajo na sposobnost posameznika, da kompetentno in varno uporablja ter soustvarja digitalne tehnologije, rešitve in storitve. Drugi pojem je digitalna vključenost,<sup>5</sup> ki je opredeljena kot možnost posameznikov, da dostopajo do razpoložljive informacijsko-komunikacijske infrastrukture ter digitalnih tehnologij, rešitev in storitev, jih kompetentno in varno uporabljajo, vanje zaupajo in tako aktivno sodelujejo v informacijski družbi. Ugotovimo lahko, da je tudi zakonodajalec prišel do zaključka, da zgolj dostop do informacijsko-infrastrukture ne zadostuje za t. i. digitalizacijo družbe. Da bi bile njene prednosti omogočene čim širšemu krogu posameznikov, morajo ti razviti digitalne kompetence. V 12. členu je tako navedel tudi ukrepe za spodbujanje teh nedvomno potrebnih ciljev, in sicer:

- subvencije za dvig digitalnih kompetenc,
- sooblikovanje politik resornih ministrstev,
- podpora ali izvedba izobraževalnih in promocijskih kampanj ter
- digitalni bon.

---

<sup>5</sup> Glej tudi navedbe o tem na spletni strani Mednarodne organizacije za telekomunikacije (International Telecommunications Union, n. d.), predvsem pa tudi portal OSV (Center za dopisno izobraževanje Univerzum, n. d.), kjer je navedeno: »Digitalna pismenost je ena izmed ključnih vseživljenjskih kompetenc, ki vključuje varno in kritično uporabo tehnologije informacijske družbe pri delu, v prostem času in pri sporazumevanju. Podpirajo jo osnovna znanja v IKT: uporaba računalnikov za iskanje, ocenjevanje, shranjevanje, proizvodnjo, predstavitev in izmenjavo informacij ter za sporazumevanje in sodelovanje v skupnih omrežjih po internetu.«

Snovalci so v drugem odstavku tega člena zapisali, da se pri določanju vsebine in pogojev posameznih ukrepov za spodbujanje ter pri njihovem izvajanju upoštevajo načela spodbujanja digitalne vključenosti. Ukrepi za spodbujanje pa da so oblikovani tako, da je mogoče spremljati njihovo učinkovitost pri doseganju ciljev zakona.

Nedvomno je manevrski prostor za napredek enormen, kar izhaja med drugim tudi iz podatka, da je le 58 odstotkov Slovencev digitalno pismenih (imamo denimo večji delež IKT strokovnjakov od povprečja, a na »spodnjem« delu lestvice je situacija zaskrbljujoča).<sup>6</sup> To je eden zadnjih podatkov, dnevno se spreminja, zato sva se avtorja zavestno odločila, da bova manj pozornosti namenila aktualnim faktografskim podatkom. Ključno je, da sta nadaljnje vlaganje in napredek potrebna, nekaj odstotnih točk več ali manj uporabnikov digitalnih sredstev in poti pa pri tem ne pomeni omembe vredne razlike.

Že iz mednaslova tega razdelka je mogoče sklepati, da je usmerjenost države torej iz makro ravni (širokopasovni internet) prešla tudi na mikro raven, tj. osebno IT opremo in znanja. Za prvi namen je z ZSDV uvedla t. i. digitalni bon '22, ki je v bistvu dobroimetje v informacijskem sistemu Finančne uprave, ki ga lahko upravičenec (zanj ni treba zaprositi) uveljavi za nakup računalniške opreme (prenosne, namizne, in tablične računalnike ter pripadajočo dodatno opremo, kot so miške, tipkovnice, slušalke ipd.), od 15. junija do 30. novembra 2022. Prejmejo ga vsi učenci zadnjih treh razredov osnovne šole, srednješolci in študenti (prva, druga in tretja stopnja ter višje šole). Bon lahko koristijo tudi starejši od 55 let, če se udeležijo izobraževanja na področju digitalne pismenosti.<sup>7</sup>

Ta zadnji vidik je po najinem mnenju ključen, a se nama zdi, da bi bilo še bolj učinkovito, če se koriščenje ne bi vezalo na udeležbo na izobraževanju – kot pri mnogih vavčerjih in subvencijah v preteklosti, se bo tudi tu verjetno pokazala pregovorna človeška iznajdljivost, ko gre za obid pravil za doseg (ekonomske) koristi –, temveč na rezultat, denimo neko centralizirano preverjanje pridobljenega znanja. Zavedava se vseh težav, ki jih to prinaša, višjih stroškov in logistične zahtevnosti, a vendarle, COVID časi so pokazali, da se preverjanje lahko izvaja na daljavo, lahko tudi pri organizatorjih izobraževanj, a s centralnim nadzorom. Navsezadnje je ključni in edini cilj ukrepa dvig digitalne pismenosti, ne *pro forma*

<sup>6</sup> Glej EC (2021) in STA, P. D. (2021). Za starejše, a zelo natančne podatke glej SURS (2016), za nekoliko novejše pa Zupan (2018).

<sup>7</sup> Podrobneje Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo (n. d. b).

investiranje brez preverbe učinka, kar je bil tudi eden od glavnih očitkov po začetku koriščenja digitalnih bonov. Večina denarja je bila predvidena za nakup tehnološke opreme, bi pa bilo smiselno, da bi bilo več denarja namenjenega za tečaje osnovnih digitalnih veščin. Hkrati omogoča koriščenje le posameznim skupinam, sredstev je na voljo »le«<sup>8</sup> za 5.000 tečajev za starejše itd. (STA, 2022), tako da je na mestu vprašanje, če v taki obliki ne pogloblja ločnice napram najbolj ranljivim skupinam.<sup>9</sup> Opravičilo snovalcev je, da gre za pilotni projekt, in nedvomno si je marsikaj lažje zamisliti kot izvesti, a gre za tako pomemben cilj, da bi verjetno opravičil dodaten razmislek pred izvedbo (ki bi negiral tudi očitke, da je šlo za predvolilno potezo ...), predvsem v smeri nekoliko ambicioznejšega pristopa. Tudi zato se je nova ministrica brez resorja, pristojna za digitalno preobrazbo, dr. Emilija Stojmenova Duh, kritično opredelila do rešitev in predvsem njihovega udejanjanja v praksi ter napovedala spremembe že v nekaj mesecih (Z., Da., 2022; STA, 2022).

#### 4 Kje v Ustavi RS lahko (če sploh) najdemo podlago za pravico do digitalne vključenosti?

Čeprav je Ustava Republike Slovenije mlada, po vsebini pa jo primerjalno pravno štejemo med moderne, digitalne vključenosti (ali vsebinsko podobnega pojma) ne naslavlja neposredno. Tudi Ustavno sodišče se s tem vprašanjem še ni ukvarjalo.<sup>10</sup>

Vendar to ne pomeni, da digitalni vključenosti ne moremo pripisati ustavne razsežnosti. Digitalna vključenost je nedvomno podpomenka socialne vključenosti, saj pomeni zgolj preslikavo stvarne resničnosti v digitalno razsežnost. Če posameznik zaradi neustrezne infrastrukture ali pomanjkanja digitalnih kompetenc ni digitalno vključen, to lahko rezultira v socialni izključenosti v klasičnem pomenu.

---

<sup>8</sup> Tu navedene kritike so povzete po medijskih objavah, saj avtorja izhajava iz premise, da je kritizirati vedno lažje kot snovati, sama pa se iskanju alternativnih rešitev nisva dovolj posvečala, da bi lahko objektivno sodila o najboljšem razmerju med zadanimi cilji in realno izvedljivostjo. To je bolj naloga politike, običajno najprej aktualne oblasti, nato pa (običajno *post festum*) njene politične opozicije. Zanimivo v tem primeru je, da so se subjekti zamenjali, predmet političnega urejanja pa je ostal enak. In v obeh primerih velja, da je po bitki lahko biti general, zato se avtorja na tem mestu v kar največjem loku izogneva po najinem mnenju preuranjenim sodbam. Zatrjujeva pa le, da je dodaten napor na tem področju več kot potreben, sredstva pa tudi. S tem poudarkom pa tudi zaključiva prispevek (glej zadnji razdelek).

<sup>9</sup> S tem v zvezi priporočava zelo zanimiv prispevek, ki argumentira potrebo po administrativni empatiji v času digitalizacije, tudi v povezavi z ukrepi na področju digitalne vključitve (Ranchordas, 2021), ker da sta digitalizacija in avtomatizacija »okrepila staro težavo upravne države: birokratsko in kompleksno naravo upravnih postopkov in nezmožnost milijonov državljanov krmarjenja po njej z ustreznimi in enakovrednimi pogoji (Ranchordas, 2021, str. 46).

<sup>10</sup> Čeprav ne gre za neposredno povezano zadevo, avtorja v branje priporočava odločbo Ustavnega sodišča Up-520/16, v kateri se je Ustavno sodišče opredelilo do vročanja v e-predal.

Tako lahko pričakujemo, da bo Ustavno sodišče vprašanje digitalne vključenosti oziroma izključenosti presojalo z vidika načela socialne države.

Zakonodajalec je, kot smo zapisali, digitalno vključenost definiral kot možnost dostopa do razpoložljive informacijsko-komunikacijske infrastrukture ter digitalnih tehnologij, rešitev in storitev. Ta dostop mora biti enak za vse, ne glede na osebne okoliščine (14. člen Ustave RS). Na podlagi uvodoma predstavljenih podatkov lahko rečemo, da sta osebni okoliščini, katerih nosilci so z vidika digitalne vključenosti ogroženi, starejše osebe in osebe, ki živijo na krajih brez dostopa do širokopasovnih elektronskih komunikacijskih storitev, v določeni meri pa tudi osebe, ki si zaradi gmotnega stanja ne morejo privoščiti računalniške in druge (strojne) opreme (*»hardware«*). Se pa bomo pri zagotavljanju enakopravnosti na področju digitalne vključenosti gotovo znašli v že znanem trikotniku zagotavljanja javnih dobrin, storitev: kakovost, dostopnost, ekonomičnost. Če želimo dostopnost za prav vsakogar, potem to zmanjša kakovost, zagotovo pa močno poveča stroške (ekonomičnost). Če zasledujemo dostop do širokopasovnih elektronskih komunikacijskih storitev hitrosti najvišjih hitrosti (ali smiselno podoben cilj informacijsko-komunikacijske tehnologije), torej element kakovosti, gre to na račun drugih dveh elementov. In nazadnje, brez zadostnih sredstev ne moremo pričakovati niti široke dostopnosti niti kakovosti storitev digitalne družbe. Zaradi finančnih, naravnih in drugih omejitev bomo morali najti ustrezno ravnotežje znotraj tega trikotnika, ki se bo moralo odraziti tudi v zakonodajnih rešitvah. Zaradi specifičnosti področja ima zakonodajalec dokaj široko polje proste presoje, seveda pa bo moral (v čim večji možni meri, upoštevajoč tudi kakovost in ekonomičnost) vsakokrat upoštevati tudi ustavno zagotovljeno enakost pred zakonom ne glede na osebne okoliščine. Pri tem pa velja omeniti še t. i. pozitivno diskriminacijo (vzpostavljanje posebnih pravnih položajev in/ali posebnih pravic, ki so namenjene preprečevanju manj ugodnih (izhodiščnih) položajev in ustvarjanju enakih možnosti določenih kategorij oseb (šibkejših, socialno ogroženih članov družbe, pripadnikov etničnih manjšin, žensk, starejših, mladine, brezposelnih, invalidov itd.) (Cerar, 2006), ki je z ZSDV že (vsaj na zakonski ravni, v praksi še ne toliko) že zaživela. ZSDV v 4. členu določa, da so ukrepi za spodbujanje digitalne vključenosti usmerjeni v ciljne skupine prebivalstva, pri katerih obstaja največje odstopanje od ciljne ravni digitalnih kompetenc, in tiste, pri katerih je mogoče pričakovati, da bo dvig ravni digitalnih kompetenc omogočil največji družbeni napredek. Te ciljne skupine so taksativno naštetje (9. člen ZSDV): predšolski otroci, šoloobvezni otroci, dijaki srednjih šol, študenti višjih šol po predpisih o višjem strokovnem izobraževanju, študenti

študijskih programov prve, druge in tretje stopnje po predpisih o visokem šolstvu, strokovni delavci v vzgoji in izobraževanju, strokovni delavci v višjih strokovnih šolah ter visokošolski učitelji, znanstveni delavci in visokošolski sodelavci, delovno aktivni in neaktivni odrasli po predpisih o urejanju trga dela, osebe, ki prejemajo pokojnino po predpisih o pokojninskem zavarovanju ali od tujega nosilca pokojninskega zavarovanja in invalidi, kot jih opredeljujejo predpisi o izenačevanju možnosti invalidov.

Eden od ciljev ZSDV je, da ukrepi pri ciljnih skupinah spodbudijo pridobitev ali dvig razvitosti digitalnih kompetenc na tisto stopnjo, ki je potrebna za pričakovano stopnjo digitalne vključenosti posamezne ciljne skupine v sodobne načine komuniciranja, izobraževanja, preživljanja prostega časa, dela, poslovanja, sodelovanja v družbi in uveljavljanja pravic (drugi odstavek 4. člena ZSDV). Prav ta določba jasno kaže na namen zakonodajalca, da »pozitivno diskriminira«, saj v skladu s podano definicijo pozitivne diskriminacije ukrepi naslavljajo deprivilegiran ali vsaj potencialno ogrožen položaj ciljnih skupin, z namenom zagotoviti posameznikom iz ciljne skupine enake možnosti za dostop do razpoložljive informacijsko-komunikacijske infrastrukture ter digitalnih tehnologij, rešitev in storitev, ki ga ima (naj bi ga že imelo) preostalo prebivalstvo.

Dostop do ustrezne informacijsko-komunikacijske tehnologije je v dobi digitalizacije, ko so nekaj ur stare novice že pozabljene, predpogoj za svobodo izražanja (39. člen Ustave RS). Med »druge oblike javnega obveščanja in izražanja« lahko štejemo spletna mesta, bloge, družbena omrežja in druge platforme, na katerih posameznik lahko sprejema ter širi vesti in mnenja. Na tem mestu zgolj opazanje, da se zdi, da je dostop do sodobnih sredstev izražanja že tako širok, da vedno bolj zlahka prihaja do kršenja neke druge ustavno varovane dobrine – človekovega dostojanstva. Smiselno podobno kot za svobodo izražanja velja tudi za svobodo vesti (41. člen Ustave RS). V pojem javno življenje, kjer naj bo izpovedovanje vere in drugih opredelitev svobodno, nedvomno sodijo sredstva informacijsko-komunikacijske tehnologije.

Ustava prav tako varuje svobodo dela (49. člen) in svobodno gospodarsko pobudo (74. člen), državi pa nalaga obveznost, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo (66. člen). Delovni procesi so vse bolj digitalizirani, delavci vse več dela opravijo na domu, skoraj že obvezna »uporabna znanja« kot pogoj za zasedbo delovnega mesta, še posebej tista z višjo plačo in dodano vrednostjo, pa so (nadpovprečno)



razvite digitalne kompetence. Krovni strateški razvojni dokument v Sloveniji, ki opredeljuje nadaljnji razvoj na tem področju, je Strategija razvoja Slovenije 2030 (Vlada Republike Slovenije, 2022). Dokument kot strateške usmeritve navaja visoko produktivno gospodarstvo, ki ustvarja visoko dodano vrednost in terja vseživljenjsko učenje in sodelovanje vseh delov družbe, pri tem pa izpostavlja pomen tehnološkega napredka in razvoja, inovacije in izkoriščanje digitalnega potenciala, ki ga ponujajo nove tehnologije. Pomembno vlogo pri uresničevanju svobode dela, svobodne gospodarske pobude in varstvu dela bo imela Strategija digitalne transformacije gospodarstva (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, 2022), ki jo je Vlada RS sprejela januarja 2022. Strategija ugotavlja stanje digitalne zrelosti slovenskega gospodarstva in opredeljuje korake Slovenije na poti k digitalni transformaciji gospodarstva, s ciljem do leta 2030 priti med prva tri gospodarstva na indeksu DESI na področju uporabe naprednih digitalnih tehnologij, v skupni vrednosti indeksa pa na peto mesto med državami članicami Evropske unije.

Epidemija koronavirusa je dala digitalizaciji gospodarstva in delovnih mest izreden pospešek, katerega učinke velika večina ocenjuje kot pozitivne. Iz dnevnih novic se še lahko spomnimo, da so nekateri delavci bodisi zaradi slabe možnosti dostopa do informacijsko-komunikacijske infrastrukture bodisi zaradi slabo razvitih digitalnih kompetenc imeli nekaj težav s prilagajanjem na delo na domu, vendar ga je večina osvojila in (p)ostaja običajen način izvajanja delovnih obveznosti. Epidemična digitalizacija, kot bi lahko imenovali selitev (skoraj) vsega na splet v času epidemije, pa je imela največje učinke gotovo na področju šolstva – ni prišlo le do digitalizacije izvajanja pouka, temveč tudi do močnih socioloških in psiholoških posledic. Te niso nastale zgolj zaradi manka socialnih stikov, osamljenosti, temveč tudi zaradi digitalne izključenosti.

Ustavno varstvo izobrazbe in šolanja iz 57. člena Ustave ima tri elemente:

- svoboda izobraževanja,
- obvezno osnovnošolsko izobraževanje, financirano iz javnih sredstev,
- pozitivna obveznost države ustvarjati možnosti, da si državljani(!) pridobijo ustrezno izobrazbo.

V času koronakrize so se šolske oblasti razmeroma hitro odzvale na potrebo po šolanju od doma (hitro v smislu prilagoditve na šolanje od doma, ne njegove prehitre uvedbe). Zagotovljena je bila programska oprema za spremljanje pouka na daljavo, uvedle so se spletne učilnice, video govorilne ure in podobno. Poseben izziv pa je za številne družine predstavljalo pomanjkanje računalniške opreme. Nanj se je hitro odzvala država, še posebej pa civilna družba (Šavko, 2020). Večje težave, o katerih se je, se zdi na prvi pogled, manj govorilo, pa je predstavljal dostop do širokopasovnih elektronskih komunikacijskih storitev (Bašič, 2020).

S sistematičnimi pristopi prilagoditi šolski sistem digitalni dobi je nujno ne le zaradi grozečih novih valov koronavirusa, temveč tudi zaradi zagotavljanja vseh prej naštetih ustavno varovanih dobrin. Otroci morajo pridobiti digitalne kompetence, da bodo lahko zasedli (in ustvarjali!) delovna mesta s čim višjo dodano vrednostjo; da bodo znali (na spoštljiv način) s sredstvi informacijsko-komunikacijske tehnologije uveljavljati svobodo izražanja in vesti; da bodo z ukrepi pozitivne diskriminacije znali pomagati tistim, ki jim osebne okoliščine predstavljajo izziv.

## 5 Zelo kratek sklep

Digitalna vključenost močno presega pomen, ki ga ima na področjih izobraževanja, gospodarstva, inovacij. Je *conditio sine qua non* aktivnega državljanstva v 21. stoletju, države blaginje in novega post-epidemičnega reda, v katerem naj bo vsaka politika (v smislu (angl.) »policy«) namenjena varovanju človekovega dostojanstva, trajnostna, predvsem pa za *populus* (tj. ljudi) in ne populistična. Tudi zato ta prispevek, tudi če od dveh v politiko še pred kratkim vpetih avtorjev, ne kaže s prstom, kdo je in kdo česa ni naredil, temveč je njegov namen opozoriti, da je treba v digitalno vključenost vložiti veliko in več, tj. to narediti, ker je prav, ne zato, ker nekdo (kdorkoli že to je, če sploh) tega v preteklosti ni naredil.

### Pravni viri

- European Commission [EC]. (2021). Digital Economy and Society Index (DESI) 2021. Bruselj: EC. Pridobljeno na <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2021>
- International Telecommunications Union. (n. d.). *Digital inclusion*. Pridobljeno na <https://www.itu.int/itu-d/sites/digital-inclusion/>
- Ministrstvo za gospodarstvo, razvoj in tehnologijo. (2022). *Strategija digitalne transformacije gospodarstva*. Pridobljeno na

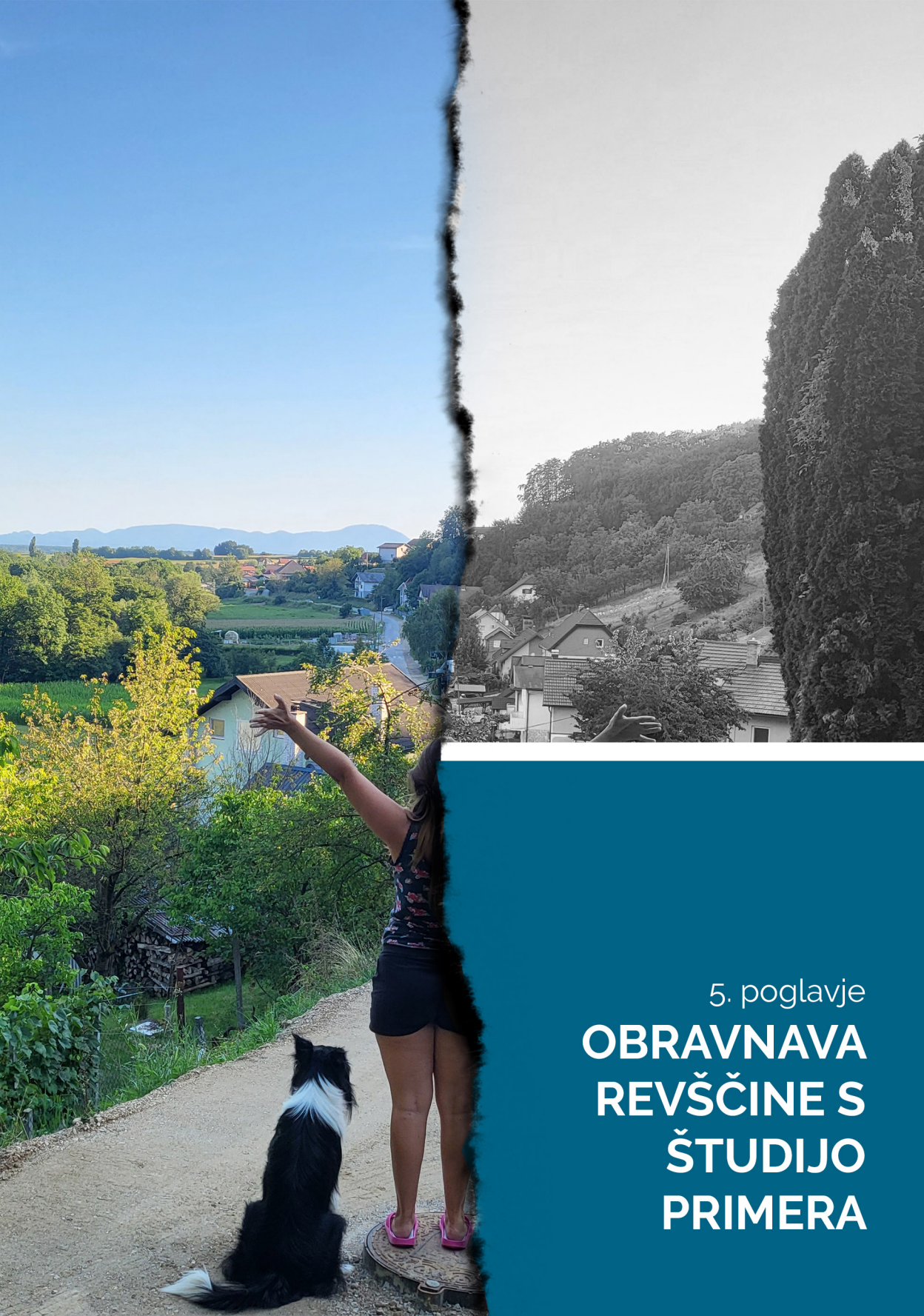
- <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MGRT/Dokumenti/DIPT/Digitalizacija/Strategija-digitalne-transformacije-gospodarstva.pdf>
- Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo. (n. d. a). *Digitalizacija družbe*. Pridobljeno na <https://www.gov.si/teme/digitalizacija-druzbe/>
- Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo. (n. d. b). *Digitalni bon '22*. Pridobljeno na <https://www.gov.si/zbirke/storitve/digitalni-bon/>
- Starlink. (n. d.). *About*. Pridobljeno na <https://www.starlink.com/>
- Statistični urad Republike Slovenije [SURS]. (2021). Uporaba interneta v gospodinjstvih in pri posameznikih, Slovenija, 2021. Ljubljana: SURS. Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9704>
- Statistični urad Republike Slovenije [SURS]. (2016). *E-veščine in digitalna ekonomija*. Ljubljana: SURS. Pridobljeno na <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/5963>
- United Nations [UN]. (2021). *The Sustainable Development Goals Report 2021*. Haag: UN. Pridobljeno na <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf>
- Ustava Republike Slovenije (URS). *Uradni list RS*, (33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a).
- Vlada Republike Slovenije. (2022). *Strategija razvoja Slovenije 2030*. Pridobljeno na [https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija\\_razvoja\\_Slovenije\\_2030.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf)
- Zakon o spodbujanju digitalne vključenosti (ZSDV). *Uradni list RS* (35/22).

## Literatura

- Bašič, B. (9. 11. 2020). Šolanje od doma na oddaljeni kmetiji brez dostopa do interneta. *24ur.com*. Pridobljeno na <https://www.24ur.com/novice/svet/kako-izgleda-solanje-od-doma-na-oddaljeni-podezelski-kmetiji-brez-dostopa-do-interneta.html>
- Center za dopisno izobraževanje Univerzum. (n. d.). *Digitalna pismenost*. Pridobljeno na <https://www.portalosv.si/digitalna-pismenost/>
- Cerar, M. (2006). Pozitivna diskriminacija. *IUS-INFO*. Pridobljeno na <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/10150#:~:text=V%20%C5%A1ir%C5%A1em%20smislu%20pomeni%20pozitivna%20diskriminacija%20vzpostavlanje%20posebnih,etni%C4%8Dnih%20manj%C5%A1in%2C%20%C5%BEensk%2C%20starej%C5%A1ih%2C%20mladine%2C%20brezposelnih%2C%20invalidov%20itd.%29>
- Figuciredo, M., Prado, P. in Kramer, M. A. M. (2012). Overcoming Poverty through Digital Inclusion. *IR Professional*, 14(3), 6–10. Pridobljeno na [https://www.researchgate.net/publication/254059830\\_Overcoming\\_Poverty\\_through\\_Digital\\_Inclusion#read](https://www.researchgate.net/publication/254059830_Overcoming_Poverty_through_Digital_Inclusion#read)
- Ranchordas, S. (2021). Empathy in the Digital Administrative State. *Duke Law Journal* (v tisku). University of Groningen Faculty of Law Research Paper No. 13/2021. Pridobljeno na [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3946487](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3946487)
- STA, P. D. (15. 6. 2021). Posvet SAZU: le 58 odstotkov Slovencev je digitalno pismenih. *N1*. Pridobljeno na <https://n1info.si/novice/slovenija/posvet-sazu-le-58-odstotkov-slovencev-je-digitalno-pismenih/>
- STA (18. 6. 2022). Zakon zagotavlja denar le za izvedbo tečajev za 5000 starejših. *Delo*. Pridobljeno na <https://www.delo.si/gospodarstvo/novice/zakon-zagotavlja-denar-le-za-izvedbo-tecajev-za-5000-starejsih/?&&#!>
- Šavko, A. (1. 4. 2020). V Novi Gorici otrokom delijo računalnike. *MMC RTV SLO*. Pridobljeno na <https://www.rtv slo.si/radio-koper/prispevki/novice/v-novi-gorici-otrokom-delijo-racunalnike/519143>

Z., M., in Da., I.a. (16. 6. 2022). V dnevni in pol unovčenih za več kot 800.000 evrov digitalnih bonov. *MMC RTV SLO*. Pridobljeno na <https://www.rtvlo.si/slovenija/v-dnevni-in-pol-unovcenih-za-vec-kot-800-000-evrov-digitalnih-bonov/631138>.

Zupan, G. (2018). *Digitalna pismenost v Sloveniji*. Pridobljeno na <https://irp-cdn.multiscreensite.com/516d1dda/files/uploaded/Gregor%20Zupan.pdf>.



5. poglavje

**OBRAVNAVA  
REVŠČINE S  
ŠTUDIJO  
PRIMERA**



# S PAMETNIMI STRATEGIJAMI V BOJ ZOPER REVŠČINO IN ZA SOCIALNO DRŽAVO: ŠTUDIJA PRIMERA PLAN CEIBAL V URUGVAJU

LELA MÉLON,<sup>1</sup> ROK SPRUK<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Univerza Pompeu Fabra, Fakulteta za civilno pravo, Barcelona, Španija  
lela.melon@upf.edu

<sup>2</sup> Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, Slovenija  
rok.spruk@ef.uni-lj.si

**Sinopsis** V tem prispevku preučujemo vpliv intervencij za oblikovanje človeškega kapitala na ekonomski in socialni razvoj družbe. V ta namen ocenjujemo vpliv obsežnega programa Plan Ceibal iz leta 2007 v Urugvaju na trajektorijo ekonomskega in socialnega razvoja. Program predstavlja eno izmed največjih intervencij za spodbujanje digitalne pismenosti, vključenosti ter računalniškega kodiranja in programiranja med otroci in mladostniki v javnem izobraževalnem sistemu. S kombinirano uporabo diferenčno-diferenčne in sintetično-kontrolne cenilke skušamo oceniti povprečni celotni učinek programa ter kontrafaktni scenarij, povezan z uvedbo programa. Ugotovljamo, da sta se na celotni ravni, v letih po uvedbi programa, stopnja revščine in neenakosti ter delež ranljivih zaposlitev znatno zmanjšali, medtem ko se je trajektorija človekovega razvoja povečala še hitreje kot v kontrolni skupini, kjer program ni bil uveden. V desetih letih po uvedbi programa opazamo približno 5 % upad dohodkovne neenakosti in upad stopnje revščine za približno 6 odstotnih točk, pri čemer je vpliv programa na revščino permanenten, medtem ko je vpliv na neenakost prehodne narave. Naš prispevek orisuje masovne intervencije za spodbujanje človeškega kapitala kot cenejši in bolj učinkovit način za zniževanje tveganja revščine in izboljšanje socialno-ekonomskega okolja v primerjavi s prerezdelitveno fiskalno politiko.

#### Ključne besede:

revščina,  
socialna država,  
inkluziven razvoj,  
ekonometrična  
analiza,  
evalvacija javnih  
politik,  
Urugvaj

# SMART STRATEGIES FOR COMBATING POVERTY AND A WELFARE STATE: CASE STUDY OF PLAN CEIBAL IN URUGUAY

LELA MÉLON,<sup>1</sup> ROK SPRUK<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pompeu Fabra University, Faculty of Civil Law, Barcelona, Spain  
lela.melon@upf.edu

<sup>2</sup> University of Ljubljana, School of Economics and Business, Ljubljana, Slovenia  
rok.spruk@ef.uni-lj.si

**Abstract** We examine the contribution of human capital formation policies on economic and social development through the estimation of the impact of the comprehensive Plan Ceibal digital literacy program on the trajectory of Uruguay's economic and social development. The program represents a comprehensive public policy intervention to promote digital literacy, inclusiveness and computer coding skills among children and adolescents in public education system. Based on the variety of difference-in-differences and synthetic control estimators, we evaluate the impact of the program on the rates of poverty and inequality and estimate the missing counterfactual scenario. Our findings indicate a substantial drop in poverty and inequality in the five-year follow-up period along with sharp reduction of vulnerable employment and marked increase in human development level in comparison with the respective control groups. We find that income inequality decreases by 5 percent whilst poverty rate drops by 6 percent in the 10 year follow-up period, the impact of the programme on poverty being permanent and the impact on inequality being transitional. Our article outlines massive interventions for promoting human capital as a less expensive and more effective way for reducing the risk of poverty and improving the socio-economic environment compared to redistributive fiscal policy.

**Keywords:**  
poverty,  
welfare state,  
inclusive  
development,  
econometric  
analysis,  
evaluation of  
public policies,  
Uruguay



## 1 Uvod

Zmanjšanje in odprava revščine v sklopu spodbujanj inkluzivnega ekonomskega in socialnega razvoja, predstavljata hrbtenico ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov do leta 2030. Na globalnem nivoju sta se absolutno število in odstotek ljudi, ki živi v revščini, zmanjšala iz 36 odstotkov leta 1990, na raven 10 odstotkov leta 2015. Pandemija covid-19 je pozitiven trend zmanjševanja revščine prekinila in celo obrnila desetletje trajajoč napredek pri boju zoper revščino. Nedavne ocene napovedujejo, da bi pandemija na globalni ravni v revščino lahko pahnila dodatno polovico milijarde ljudi ali kar 8 % celotnega človeštva (Sumner et. al. 2020). V primeru uresničitve takšnega črnega scenarija bi se globalna stopnja revščine povečala prvič po letu 1990 (Ferreira in Ravallion 2008). Več kot 700 milijonov ljudi ali nekaj več kot 10 % svetovne populacije živi v ekstremni revščini in se bojuje za zadovoljitev najbolj osnovnih potreb kot so zdravstvena oskrba, šolanje ter dostop do čiste pitne vode in sanitarij, pri čemer je ekstremna revščina koncentrirana pretežno v podsaharski Afriki. Nadalje, približno 8 % zaposlenih in njihovih družin ter eden izmed petih otrok v svetu živi v ekstremni revščini. Zagotavljanje aдекватne socialne zaščite in pravičnega dostopa do zdravstvene oskrbe, šolanja, pitne vode in trga dela je torej ključnega pomena za eradikacijo ekstremne revščine (Ranis in Stewart 2008). Neenakosti znotraj držav (incidenca revščine, ranljive zaposlitve, dohodkovna neenakost) so se že pred obdobjem pandemije vztrajno povečevale. Večina spodnjih in srednjih dohodkovnih razredov v razvitih državah opaža stagnacijo osebnih dohodkov z izrazitim povečanjem t. i. delovne revščine (i.e. in-work poverty), kjer zaposlitev ne zadošča za pokritje osnovnih potreb družin in otrok (Hällered et. al. 2015)

Ključno vprašanje za snovalce ekonomskih in socialnih politik ter institucionalnega okvirja trga dela zadeva poglavitno dilemo, kako na najbolj učinkovit, smotr in efektiven način sočasno doseči in zasledovati maksimalno zmanjšanje revščine in dohodkovne neenakosti, skupaj z inkluzivnim dostopom do trga dela. Ekonomske in socialne politike se tradicionalno poslužujejo dveh tipov pristopov. Prvi pristop temelji na uporabi davčnih politik in javnofinančnih izdatkov za redistribucijo dohodka od zgornjih k spodnjim dohodkovnim razredom (Leigh 2008, Frenette et. al. 2009, Stiglitz 2015). Običajno tovrsten pristop implicitno vsebuje povečanje davčnih stopenj na dohodek iz dela za najvišje dohodkovne razrede, pa tudi dvig kapitalske obdavčitve. Empirične študije kažejo, da ima povečanje davkov in

fiskalnih izdatkov izrazito omejen učinek za zmanjšanje revščine in neenakosti in hkrati pogosto vodi v deficitarno trošenje in povečanje javnega dolga, kar na srednji in dolgi rok zmanjšuje gospodarsko rast (Alesina in Perotti 2008, Alesina in Ardagna 2010, Boskin 2020). Drugi pristop temelji na uporabi mehkejših instrumentov, kot so regulacija in institucionalni okvir, znotraj katerega se odvijajo ponovljene interakcije na trgu dela (Freeman 1992, Nicoletti in Scarpetta 2003, Calderón in Chong 2009). Empirične študije, zajete v strokovni literaturi, izpostavljajo mešan vpliv regulacije. Na eni strani izkušnje iz ZDA kažejo, da imajo dostop do regulacijskih oblasti predvsem dobro organizirane korporativne, finančne in ostale lobistične skupine, kar privede do t. i. regulatornega ujetja v mreže skupin s posebnimi interesi (Laffont in Tirole 1991, Dal Bó 2006, Helm 2006), ki so pogosto diametralno nasprotni interesom večine in negirajo dimenzije inkluzivnega socialnega in ekonomskega razvoja. Po drugi strani izkušnje iz večih držav kažejo na pivotalen pomen zniževanja transakcijskih stroškov in regulatornih ovir za posameznike ter mala in srednja podjetja pri ustvarjanju delovnih mest, ekonomskih priložnosti in vključujočega trga dela, ki pogosto privede do zmanjšanja neenakosti, revščine in manj ranljivih ter bolje plačanih delovnih mest (North 1987, Botero et. al. 2004, Bernal-Vergudo et. al. 2012, Cuñat in Melitz 2012, Kovac in Spruk 2016).

V ozadju iskanja optimalnih ekonomskih in socialnih politik za sočasno doseganje visoke stopnje gospodarske rasti in zmanjševanja tveganja revščine, Perry (2017) empirično analizira strukturne ekonomske učinke t.i. kalifornijskega modela javnih politik na revščino, trg dela in dohodkovno neenakost. Med leti 2011 in 2016 je zvezna država Kalifornija uvedla skupek 51. različnih javnih politik, ki so povečale obseg delavskih pravic, okrepile regulatorni okoljevarstveni nadzor, povečale obseg socialno-varstvene mreže, povečale obdavčitev najvišjega dohodkovnega razreda in korporacij, pospešile investicije v javno visoko-hitrostno železniško infrastrukturo in povečale nabor pravnih pravic najemnikov stanovanj v primeru izvršbe. Konvencionalni argumenti nam predlagajo, da tovrstne ekonomske in socialne politike vsebujejo visoke stroške, kot so zmanjšanje vzpodbude za delo in inovacije, prekomerna redistribucija, ki izkrivlja spodbude na trgu dela, kar skupno privede do nižje gospodarske rasti in zmanjšanja blaginje. Podporni argument tovrstnim politikam izpostavlja povečanje plač nižjih in srednjih dohodkovnih razredov, povečan in bolj enakomeren dostop do zdravstvenega zavarovanja, nižjo dohodkovno neenakost in zmanjšanje ogljičnih emisij. Z virtuozno kombinacijo čistejšega okolja in večjih ekonomskih priložnosti na trgu dela za nižji in srednji

razred, se posledično krepi zasebna potrošnja trajnih in netrajnih dobrin, ki na račun manjšega ogljičnega odtisa izboljšuje gospodarsko in socialno blaginjo. Perry z uporabo podobnega metodološkega pristopa sintetično-kontrolne cenilke, kot ga apliciramo v tem poglavju pokaže, da skupek omenjenih 51 javnih politik ni zmanjšal rasti zaposlovanja. Nasprotno njegova analiza pokaže, da se je trajektorija plač za nizko-plačane zaposlene ravno tako kot tudi stopnje celovitega zdravstvenega zavarovanja povečala bistveno hitreje kot v kontrolnih zveznih državah, kjer dominira republikanska večina. Istočasno opaža zmeren upad dohodkovne neenakost in pospešeno redukcijo ogljičnih emisij medtem ko uveljavljanje delovno-zakonodajnih standardov kot tudi pomanjkanje dostopnih nastavitev ostaja ključna strukturna izziva ravni Kalifornije kot zvezne države.

Številne študije, pa tudi sama ekonomska teorija s pripadajočimi empiričnimi dokazi potrjujejo, da so za učinkovito zmanjšanje stopnje revščine, fragmentarnosti trga dela in dohodkovne neenakosti ključnega pomena investicije v človeški kapital (Becker 1962, Becker et. al. 1990, Temple 1999, Barro 2001, Cohen in Soto 2007, Lucas 2015). Z investiranjem v splošno in specifično znanje se povečujejo delitev dela, specializacija nalog, znanstvena produkcija in kakovost, hkrati pa se zažene virtuosni cikel raziskav in razvoja, inovacij, produktivnosti in višje gospodarske rasti in blaginji s hitrejšim in bolj egalitarnim ter inkluzivnim ekonomskim in socialnim razvojem. Ključni teoretični mehanizmi, preko katerih se človeški kapital materializira v višji blaginji, vključujejo formacijo kognitivnih in nekognitivnih spretnosti, višjo stopnjo vključenosti v terciarno izobraževanje ter bolj kompleksno in diferencirano znanje. Heckman in Caneiro (2003) proučujeta alternativne politike za spodbujanje oblikovanja spretnosti v različnih fazah življenjskega cikla in pokažeta, da so tovrstne spretnosti ključnega pomena za posameznikov socioekonomski razvoj. Istočasno poudarjata, da je razkoraka v stopnjah participacije v terciarnem izobraževanju v ZDA v večji meri možno pojasniti z družinskim okoljem, v katerem otroci odrasčajo. Z drugimi besedami, otroci z boljšim družinskim okoljem, ki zagotavlja višjo stopnjo sposobnosti imajo višji donos na šolanje, medtem ko je vloga subvencije šolnin ali dodatka k družinskemu dohodku v eliminaciji razkoraka v stopnji terciarnega študija omejena, pri čemer je zelo malo verjetno, da kompenzatorne intervencije kasneje v otroštvu pomagajo zmanjšati tovrsten razkorak. Njuna analiza jasno pokaže, da ob trenutnem obsegu financiranja izobraževanja, tradicionalne strukturne politike kot so subvencija šolnin, izboljšanje kakovosti šol, usposabljanje na delovnem mestu in davčni rabati, ne zmanjšujejo vse bolj naraščajočih razlik v socialni mobilnosti in

intelektualni sposobnosti. García et. al. (2014) nadalje pokažejo, da je visokokakovosten izobraževalni proces v zgodnjem otroštvu in adolescenci ključnega pomena za pospešek formacije socio-emosivnih spretnosti, kar povečuje obseg človeškega kapitala, zdravja in hkrati tudi ekonomske dosežke.

V tem poglavju analiziramo makroekonomski vpliv intervencije programa Plan Ceibal v Urugvaju na trajektorijo socialnega in ekonomskega razvoja. Program Plan Ceibal predstavlja široko in obsežno intervencijo spodbujanja uporabe digitalne tehnologije ter spodbujanja analitičnih, programerskih in kodnih spretnosti med otroci in mladostniki v primarnem javnem izobraževalnem procesu. V štirih letih po začetku programa je Urugvajska vlada vsakega otroka in učitelja opremila s prenosnikom in programersko-kodnimi pripomočki za spodbujanje uporabe računalniške tehnologije, kot načina formacije kognitivnih in nekognitivnih spretnosti v digitalni dobi. Intervencija je v veljavo stopila leta 2007 in predstavlja eno izmed najbolj obsežnih strategij širokega spodbujanja digitalno-računalniških spretnosti. Medtem ko študije kažejo na povečano samopodobo in motivacijo učencev in učiteljev z visoko stopnjo participacije in več kot 90 odstotno javno podporo programu (De Melo et. al. 2014), se poraja vprašanje ali tovrstna javnopolitična strategija in intervencija predstavljata učinkoviti način zmanjševanja revščine, prekarizacije trga dela, neenakosti ter spodbujanje zmogljivosti in realizacije človekovega razvoja. Na podlagi vzorca 38. držav v obdobju med leti 2000 in 2019 z aplikacijo diferenčno-diferenčne in sintetično-kontrolne analize ugotavljamo, da se v desetih letih po uvedbi programa bistveno izboljša trajektorija človekovega razvoja, medtem ko se delež ranljivih zaposlitev zajetno zmanjša. Istočasno sintetično-kontrolne ocene nakazujejo zmanjšanje dohodkovne neenakosti za 5 odstotnih ter upad revščine za 6 odstotnih točk glede na kontrolno skupino držav, kjer program ni bil uveden. Rezultati empirične analize nakazujejo izdatno podporo netradicionalnim politikam spodbujanja človeškega kapitala kot bolj učinkovitemu načinu zmanjšanja revščine in neenakosti, v primerjavi s prerazdelitvenimi fiskalnimi politikami.

Preostanek poglavja razpravlja o institucionalnem ozadju in ključnih karakteristikah programa Plan Ceibal, predstavlja identifikacijsko strategijo, razpravlja o podatkih in vzorcih, predstavi rezultate s preverjanjem robustnosti in podaja zaključne misli.

## 2 Institucionalno ozadje

Urugvaj je vpeljal program Plan Ceibal leta 2007 kot načrt za zagotavljanje enakih priložnosti in inkluzivni ekonomski in socialni razvoj, s tehnološko podporo izobraževalnega procesa in politik. Od uvedbe programa vsak otrok, ki vstopi v javni izobraževalni proces, dobi prenosnik za osebno rabo, skupaj s hitro in širokopasovno internetno povezavo v šoli. Program Plan Ceibal istočasno zagotavlja programe, edukacijske vire in tečaje za pedagoge o transformaciji načina učenja in poučevanja in je del iniciative »En prenosnik na posameznega otroka« (i.e. One laptop per child). V štirih letih po uvedbi programa so šole učencem in učiteljem v javnem izobraževalnem sistemu razdelile 450,000 novih prenosnikov, medtem ko je država istočasno zagotovila hiter, prost in širok dostop do interneta po vsej državi (Rivoir 2009)

Uspešnost programa se ne meri zgolj po številu tehnoloških inovacij, temveč predvsem z vidika ustvarjanja načrta usposabljanja učiteljev, aktivne vključenosti družbe in učiteljev v projekt, uspešnega oblikovanja ter implementacije monitoringa in evalvacije modela, kjer se učinek programa ustrezno meri kot podlaga za nadaljnji razvoj politik. Sočasno je bil program razvit in implementiran za naslavljanje potencialno zajetnega razkoraka v digitalnih spretnostnih med posamezniki, ki imajo dostop do ustrezne tehnologije in tistimi brez ustreznega dostopa, s ciljem istočasne generacije znanja in socialne enakosti, vsaj v dostopu do tehnologij digitalne vključenosti (Zidán in Teliz 2011)

Glede na to skuša program Plan Ceibal promovirati digitalno vključenost z zmanjšanjem digitalnega razkoraka med prebivalci ter med Urugvajem in ostalim delom sveta. Med splošne cilje programa je vlada uvrstila izboljšanje kakovosti izobraževanja v luči novih tehnologij, zagotovitev prenosnika vsakemu učencu in učitelju v javni izobraževalni mreži, s promoviranjem enakih priložnosti, razvoj kulture sodelovanja med otroci in učitelji, starši in šolo, spodbujanje kritičnega razmišljanja o vlogi tehnologije v pedagoški skupnosti ter zagotovitev proste internetne povezave doma in v šoli vsem učencem. Med specifične cilje snovalci programa vključujejo promoviranje uporabe prenosnika, kot koristnega sredstva v šolah, ponujanje ustreznih tehnoloških in pedagoških rešitev z uporabo nove tehnologije, spodbujanje učiteljev k inovativnemu razmišljanju, zagotavljanje dobrega razvoja projekta s podpornim tehnološkim sistemom. Medtem ko so

specifični učinki programa glede dosežkov učencev ustrezno dokumentirani, se postavlja vprašanje ali je intervencija učinkovit in učinkovit pristop k izboljšanju socialnega in ekonomskega razvoja na agregatni ravni. Tabela 1 podaja podrobno časovnico uvedbe programa po letih.

**Tabela 1: Časovnica uvedbe programa Plan Ceibal**

Čas	Podrobnost uvedbe
December 2006	Predsednik Tabaré Vázquez naznani zagon programa Plan Ceibal.
2007	Prvi prenosnik dostavljen otrokom v osnovni šoli Escuela Italia v mestu Villa Cardal v regiji Florida.
2008	Preostali prenosniki dostavljeni v preostanek regije Florida in preostali Urugvaj.
2009	100% učencev in učiteljev opremljenih s prenosniki. Hitro, širokopasovno omrežje vzpostavljeno po vsej državi.
2010	Program Plan Ceibal postane državna politika s pridobljenim pravnim statusom.
2011	Izobraževalne platforme v celoti razvite. Prost dostop do učbenikov zagotovljen preko digitalne biblioteke.
2012	Peta obletnica programa Plan Ceibal.
2013	Implementacija adaptivne matematične platforme in laboratorija digitalnih tehnologij za poučevanje robotike, programiranja in 3D modeliranja. Vzpostavitev videokonferenčne mreže, skupaj z možnostjo učenja tujih jezikov na daljavo. Vzpostavitev sub-programa Diseñando el cambio za razvoj designerskega načina razmišljanja. 2. oktobra predsednik José Mujica osebno dostavi 1.000.000-ti prenosnik v šolo Escuela N° 177 na ulici Calle Yugoslavia 307 v okrožju Nuevo París v prestolnici Montevideo.
2014	Program Plan Ceibal vstopi v alianso Red Global de Aprendizajes skupaj z ZDA, Kanado, Nizozemsko, Novo Zelandijo, Avstralijo in Finsko.
2015	Implementacija programa Plan Ibirabitá za poučevanje in doseganje digitalne vključenosti in pismenosti med upokojniki z nizkimi dohodki. Pokritost z visoko-hitrostnim internetom doseže 95 % šol v urbanem okolju.
2016	Uvedba univerzalnega poučevanja v angleškem jeziku od četrtega do šestega razreda.
2017	Zagon programa Jóvenes a Programar in priložnosti za zaposlitev s poučevanjem kodiranja in programiranja več kot 1000 mladim odraslim, v starosti med 17 in 26 let.

### 3 Identifikacijska strategija

#### 3.1 Semi-diferenčno-diferenčna analiza

Cilj avtorjev je konsistentno oceniti prispevek programa Plan Ceibal k trajektoriji socialnega in ekonomskega razvoja Urugvaja, z uporabo variacije v paralelnem trendu trajektorije razvoja med Urugvajem in preostankom sveta, v obdobju pred implementacijo programa. V ta namen, tako kot Donald in Lang (2007), ocenita sledečo semi-diferenčno-diferenčno specifikacijo modela:

$$\Delta y_{i,t} = \phi_0 + \lambda_1 (\text{Post} - \text{Plan Ceibal})_{i,t} + \mathbf{X}'_{i,t} \theta + \mu_i + \pi_t + \epsilon_{i,t}$$

Kjer  $\Delta y_{i,t}$  ocenjuje spremembo variabile socialno-ekonomskega razvoja med leti  $t - 1$  in  $t$ ,  $\phi_0$  predstavlja regresijsko konstanto, ki zajema nivo razvoja, ki je skupen vsem državam v vzorcu in hkrati neodvisen od pojasnjevalnih variabil ter intervencije; *Post – Plan Ceibal* spremenljivka predstavlja t. i. indikator uvedbe programa Plan Ceibal v Urugvaju po letu 2006,  $\mathbf{X}$  zajema množico kontrolnih spremenljivk s pripadajočim vektorjem koeficientov  $\theta$ . Nadalje v model vključiva popolno množico neopazovanih učinkov na ravni držav  $\mu_i$  ter vektor časovno-fiksni učinkov  $\pi_t$ , ki zajema neopazovane tehnološke in časovne spremembe, ki so skupne vsem državam v vzorčnem obdobju. Parameter  $\epsilon$  zajema naključne stohastične šoke, ki se odvijajo neodvisno od pojasnjevalnih spremenljivk ter programa Plan Ceibal in se obnašajo pod predpostavko  $\epsilon \sim \mathbb{N}(\mathbf{0}, \sigma^2)$  z identično in neodvisno distribucijo skozi prostor in čas. Ključen parameter v zgornjem strukturnem modelu predstavlja  $\lambda_1$ , ki zajema prispevek intervencije Plan Ceibal k spremembi spremenljivke stanja socialno-ekonomskega razvoja,  $y$ . Temeljna predpostavka, ki določa interno veljavnost cenilke  $\lambda_1$  izhaja iz prisotnosti paralelnih trendov v variabili  $y$  (Mora in Reggio 2019, Callaway in Sant'Anna 2020). Predpostavka paralelnih trendov trdi, da v kolikor so paralelni trendi med Urugvajem in preostankom sveta v trajektorji socialno-ekonomskega razvoja dojemljivi, potem cenilka  $\lambda_1$  smiselno zajame vpliv intervencije Plan Ceibal, kot razliko med diferenčnim trendom  $y$  variabile po implementaciji programa v primerjavi z obdobjem pred implementacijo (Conley in Taber 2011)

### 3.2 Sintetično kontrolna analiza

Vkolikor predpostavka paralelnih trendov ne drži in ničelne hipoteze o paralelnih trendov ne moremo zavriniti, diferenčno-diferenčna cenilka  $\lambda_1$  ne zajema vpliva intervencije in programa (Ahlfeldt 2018, Ryan et. al. 2019, Goodman-Bacon 2021). V takšnih okoliščinah je post-intervencija razlika v trajektoriji socialno-ekonomskega razvoja in je lahko pripisana bodisi preostalim intervencijam, pred-obstoječim trendom ali neopazovanim učinkom. V primeru odsotnosti predpostavke paralelnih trendov, skušamo oceniti vpliv intervencije z uporabo sintetično kontrolne cenilke (Abadie in Gardeazabal 2003, Billmeier in Nannicini 2013, Abadie et. al. 2015). S sintetično-kontrolno analizo ocenimo kontrafaktni scenarij oz. umetno trajektorijo

socialno-ekonomskega razvoja v hipotetični odsotnosti intervencije kot tehtano linearno kombinacijo atributov in karakteristik drugih držav, ki za razliko od Urugvaja takšne intervencije niso vpeljale.

V najinem vzorcu opazujeva  $C + 1$  držav, kjer  $c = 1$  označuje Urugvaj kot državo, ki je izpostavljena intervenciji Plan Ceibal, medtem ko po isti analogiji  $C - 1$  predstavlja nabor držav, ki intervencije niso uvedle za konstrukcijo kontrolne skupine kot aproksimacijo kontrafaktnega scenarija. Naj  $\Delta y_{c,t}^N$  zajema trajektorijo socialno-ekonomskega razvoja v odsotnosti intervencije Plan Ceibal, kot aproksimacijo scenarija pod vprašajem. Predpostavimo, da se intervencija zgodi v letu  $T_0$ , kjer velja  $1 \leq T_0 < T$  in kjer intervencija traja celotno obdobje po začetnem letu, s pričetkom v obdobju  $T_0 + 1$ . Naj  $\Delta y_{c,t}^I$  zajema dejansko trajektorijo socialno-ekonomskega razvoja, pri čemer je sintetično-kontrolna cenilka pogojno veljavna, v kolikor sta si dejanska in kontrafaktna trajektorija v pred-intervencijskem obdobju izenačeni, in sicer  $\Delta y_{c,t}^N = \Delta y_{c,t}^I$  za vsak  $t \in \{1, \dots, T_0\}$  in  $c \in \{1, 2 \dots C\}$ , kot to pokaže Ferman (2021). Sprememba trajektorije socialnega in ekonomskega razvoja je torej podana kot seštevek dejanske in diferencialne spremembe, kot odziv na uvedbo programa:

$$\Delta y_{c,t} = \Delta y_{c,t}^N + \lambda_{c,t} \cdot 1[c = 1, t > T_0]$$

kjer  $1[c = 1, t > T_0]$  predstavlja Inversonovo dihotomsko funkcijo, ki indicira izpostavljenost Urugvaja programu Plan Ceibal v post-intervencijskem obdobju. Celoten učinek intervencije lahko zajamemo kot razliko med opazovano in kontrafaktno trajektorijo:

$$\lambda_{1,t} = \Delta y_{1,t}^I - \Delta y_{1,t}^N$$

kjer je  $\Delta y_{1,t}^N$  po pravilu neopazovana spremenljivka, ki jo ocenimo s pomočjo latentnega factorskega modela. Z uporabo tovrstnega modela skušamo secirati trajektorijo socialno-ekonomskega razvoja, v kolikor do intervencije ne bi prišlo, kot tehtano linearno kombinacijo atributov in karakteristik drugih držav, ki programa niso uvedle, da pridobiva ustrezno in konsistentno reprezentacijo  $\lambda_{1,t}$ . (Botosaru in Ferman 2019) Z namenom zajetja atributov drugih držav za ocenjevanje hipotetičnega scenarija, naj bo  $C \times 1$  vektor uteži  $\mathbf{W} = (w_2, \dots, w_{C+1})$  v takšnem



smislu, da  $w_c \geq 0$  za vsak  $c = 2, \dots, C + 1$  z aditivno strukturo  $w_2 + \dots + w_{C+1} = 1$ . Sintetična kontrolna skupina za Urugvaj je v tem smislu definirana kot tehtano povprečje izidov in pomožnih spremenljivk pred intervencijo, ki v najboljši možni meri reproducirajo karakteristike socialnega in ekonomskega razvoja Urugvaja. Na podlagi latentnega faktorskega modela, je hipotetična trajektorija razvoja Urugvaja podana sledeče:

$$\sum_{c=2}^{C+1} w_c \cdot \Delta y_{c,t} = \boldsymbol{\eta}_t \sum_{c=2}^{C+1} w_c \mathbf{Z}_c + \boldsymbol{\pi}_t \sum_{c=2}^{C+1} w_c \mathbf{M}_c + \sum_{c=2}^{C+1} w_c \epsilon_{c,t}$$

kjer vektor je uteži  $\mathbf{W} = (w_2, \dots, w_{C+1})$  pridobljen s pogojno minimizacijo diskrepanc v naboru pomožnih spremenljivk med Urugvajem in naborom držav, katerih karakteristike in atributi se nahajajo na konveksnem loku Urugvaja pred intervencijo; v obdobju  $t < T_0$ ,  $\mathbf{M}_c$ , predstavlja vektor neopazovanih faktorskih obremenitev medtem ko  $\mathbf{Z}_c$  zajema vektor pomožnih spremenljivk.

S pridobitvijo karakteristik in atributov na konveksnem loku, je učinek programa Plan Ceibal definiran kot razlika med opazovano trajektorijo socialnega in ekonomskega razvoja ter tehtano trajektorijo, pridobljeno z ocenitvijo latentnega faktorskega modela:

$$\hat{\lambda}_t = \Delta y_{1,t} - \sum_{c=2}^{C+1} w_c^* \cdot \Delta y_{c,t}$$

V kolikor so karakteristike in atributi Urugvaja in nabora držav za konstrukcijo kontrolne skupine uravnovešeni in balansirani v obdobju pred implementacijo programa, prileganje med Urugvajem in ustrezno kontrolno skupino implicira, da predpostavka paralelnih trendov ni potrebna, saj njeno potencialno odsotnost ustrezno nadomesti pogojna optimizacija na podlagi latentnega faktorskega modela. Pod takšnimi pogoji, ima sintetična kontrolna skupina za Urugvaj sledeče karakteristike,

$$\sum_{c=2}^{C+1} w_c \mathbf{Z}_c = \mathbf{Z}_1$$

$$\sum_{c=2}^{C+1} w_c \mathbf{M}_c = \mathbf{M}_1$$

ki sovpadajo s konveksnim lokom dejanske trajektorije ekonomskega in socialnega razvoja Urugvaja pred intervencijo pod pogojem, da nobena izmed držav, v naboru kandidatov za kontrolno skupino, ni vpeljala iste ali primerljive intervencije, kar pomeni, da je sintetična kontrolna cenilka  $\Delta y_{1,t}^N$  približno nepristranska cenilka resničnega učinka intervencije. Ker ekonometrik ne mora opazovati  $\mathbf{M}_1, \dots, \mathbf{M}_{C+1}$ , Abadie et. al. (2010) pokažejo, da se pod standardnimi pogoji latentni faktorski model lahko prilagaja  $\mathbf{Z}_1$  in poljubni podmnožici relevantnih karakteristik vse dokler se prilega tako  $\mathbf{Z}_1$  kot tudi  $\mathbf{M}_1$ . Tako lahko preprost vektorski avtoregresijski model zagotovi razmeroma nepristransko cenilko učinka intervencije z dovoljevanjem časovne variacije v strukturnih koeficientih, če tudi bi bila dolžina pred-intervencijskega obdobja arbitrarno kratka in bi obsegala zgolj eno leto  $T_0 = 1$ . Ker je v predlaganem okviru dolžina pred-intervencijskega obdobja zadostna lahko sintetično prilaganje med Urugvajem in kontrolno skupino zagotovi smiselno reprezentacijo  $\hat{\lambda}_t$ .

Implementacija sintetično kontrolne cenilke poteka v skladu s priporočili Abadie in Gardeazabal (2003) ter Abadie et. al. (2010). Ker vsaka singularna vrednost  $\mathbf{W}$  predstavlja tehtano povprečje kontrolne skupine brez direktne izpostavljenosti Planu Ceibal, naj  $\mathbf{X}$  predstavlja vektor pomožnih spremenljivk. Takšno tehtano povprečje uteleša konveksno kombinacijo karakteristik držav znotraj konveksnega loka, kar zagotavlja, da  $w_2 + \dots + w_{C+1} = 1$ . Izbira uteži je lahko do določene mere podvržena arbitrarni presoji in lahko zahteva prekomerno ekstrapolacijo. Tovrsten problem nasloviva z uporabo vgnezdne numerične optimizacije s pomočjo cenilke največjega verjetja in kvadratnega programiranja. Bolj specifično, zgradimo vektor  $\mathbf{W}^*$  za minimizacijo razdalje v trajektorijah ekonomskega in socialnega razvoja, ki jo zapišemo kot parametrično prostorsko normo  $\|\mathbf{X}_1 - \mathbf{X}_0 \mathbf{W}\|$  ob pogoju, da  $w_2 > 0$  in  $w_2 + \dots + w_{C+1} = 1$ . Najbolj očiten kandidat za minimizacijo distance je primerjava vrednosti izidov in pomožnih spremenljivk bodisi v posameznem letu ali celotnem obdobju pred intervencijo  $\Delta y_0^{K_1}, \dots, \Delta y_0^{K_M}$  proti  $\Delta y_1^{K_1} = \Delta y_{i,1}, \dots, \Delta y_i^{K_{T_0}} = \Delta y_{i,T_0}$ . Diskrepanco v vrednostih spremenljivk med Urugvajem pred intervencijo,  $\mathbf{X}_1$  in njegovo tehtano kontrolno skupino  $\mathbf{X}_0 \mathbf{W}$  izračunamo s pomočjo pozitivne in simetrične semi-definitne matrike, kot linearne kombinacije izidov in pomožnih spremenljivk pred intervencijo, kot to predlagajo Abadie et. al. (2010) ter Cavallo et. al. (2013):

$$\|\mathbf{X}_1 - \mathbf{X}_0\mathbf{W}\|_V = \sqrt{(\mathbf{X}_1 - \mathbf{X}_0\mathbf{W})' \mathbf{V} (\mathbf{X}_1 - \mathbf{X}_0\mathbf{W})}$$

Kjer  $\mathbf{V}$  predstavlja simetrično in semi-definitno matriko, ki meri relativno utež posameznega izida ali pomožne spremenljivke na konveksnem loku Urugvaja. V validacijski fazi nadalje zagotovimo, da se v naboru držav nahajajo zgolj tiste, ki se vrednostim Urugvaja dobro prilagajajo. To dosežemo z minimizacijo povprečne predikcijske napake z vgnezdno numerično optimizacijo kar nam zagotavlja, da sintetični kontrafaktni scenarij ustrezno aproksimira trajektorijo ekonomskega in socialnega razvoja Urugvaja pred intervencijo (Li 2020).

#### 4 Podatki in vzorec

Nabor odvisnih spremenljivk, ki zajemajo ekonomski in socialni razvoj in jih uporabimo v empirični analizi sestavljajo (i) Ginijev koeficient dohodkovne neenakosti, (ii) stopnja revščine, (iii) povprečna dolžina šolanja, (iv) indeks človekovega razvoja ter (v) delež ranljivih zaposlitev. Ginijev koeficient neenakosti predstavlja standardizirano merilo dohodkovne neenakosti, ki se nahaja na intervalu med 0 in 1, kjer višje vrednosti predstavlja višja neenakost. Stopnjo revščine zajamemo z variabilo, ki meri odstotek prebivalstva, ki živi z manj kot \$5.50 Geary-Khamis mednarodnih dolarjev na dan, po konstantnih cenah iz leta 2011. Ker imajo lokalne stopnje revščine višjo kupno moč v bogatejših državah, uporabimo pariteto kupne moči za prilagoditev in primerljivost revščine med in znotraj držav iz *World Development Indicators* pri Svetovni Banki. Ker je Urugvaj država v razvoju z višje-srednjim dohodkom na prebivalca, uporabijo stopnjo revščine z dnevno mejo pri \$5.50, ki razmeroma bolje zajema incidenco revščine na takšnem nivoju razvoja kot stopnja revščine pri nižjih pragih. Povprečna dolžina šolanja je označena v številu let in zajema trajanje šolanja, ki je reprezentativno za populacijo kot celoto in prihaja iz Barro in Lee (2013). Indeks človekovega razvoja predstavlja tehtano geometrično povprečje treh sub-indeksov: (i) pričakovane življenjske starosti ob rojstvu, (ii) dohodka na prebivalca in (iii) povprečnega števila let šolanja. Podatki za indeks človekovega razvoja prihajajo iz *Human Development Report* (letna poročila OZN). Delež ranljivih zaposlitev predstavlja odstotni delež samo-zaposlenih delavcev brez dodatnih zaposlenih, članov združnih organizacij in članov gospodinjstva, ki opravljajo neplačano delo. Delež ranljivih zaposlitev se nanaša na seštevke članov gospodinjstva, ki opravljajo neplačano delo in samozaposlenih posameznikov brez

dotatnih zaposlenih. Podatki o deležu ranljivih zaposlitev prihajajo iz podatkovnih baz Mednarodne organizacije dela (*International Labor Organization*).

Med pomožne spremenljivke vključimo časovno-variantne makroekonomske karakteristike (Feenstra et. al. 2015), indikator civilnopravne ureditve (La Porta et. al. 1998) in demografske karakteristike, kot sta stopnja rodnosti in pričakovana življenjska starost ob rojstvu iz letnih publikacij *World Population Prospects* Združenih narodov (OZN). ter časovno-invariante geografske in klimatske karakteristike (Peel et. al. 2007, Nunn in Puga 2012), pri čemer slednje uporabimo zgolj v sintetično-kontrolni analizi, kajti v diferenčno-diferenčni analizi po pravilu invariante karakteristike sovpadajo z neopazovano heterogenostjo. Vzorec sestavlja 38 srednje in visoko razvitih držav v obdobju med leti 2000 in 2019.<sup>1</sup>

## 5 Rezultati

### 5.1 Diferenčno-diferenčne ocene vpliva programa

Tabela 2 prikazuje rezultate ocenjenega vpliva programa Plan Ceibal na socialni in ekonomski razvoj Urugvaja na podlagi semi-diferenčno-diferenčnega modela. Skladno z lastnostmi diferenčno-diferenčnega modela, odvisno spremenljivko v vsaki specifikaciji ustrezno diferenciramo za odpravo nestacionarne komponente, s čimer zagotovimo, da ocenjeni post-treatment koeficient ne predstavlja naključno generiranega regresijskega razmerja. Istočasno vsaka specifikacija vsebuje poln set neopazovanih časovnih in prostorskih učinkov, ki predstavljajo vir heterogene pristranskosti. Empirične ocene modela v stolpcu (1) temeljijo na oceni vpliva programa Plan Ceibal na dohodkovno neenakost. Točkovne ocene nam predlagajo, da je implementacija programa povezana z znatnim upadom dohodkovne neenakosti. V letih po uvedbi programa, prva diferenca Ginijevega koeficienta upade za 0.73 indeksne točke, pri čemer je ocenjen parameter statistično značilen pri 5 % pragu značilnosti. Glede na velikost ocenjenega post-treatment koeficienta, implementacija programa pojasni 16 % variacije v spremembi neenakosti znotraj držav. V stolpcu (2) kot odvisno spremenljivko uporabimo medletno spremembo

---

<sup>1</sup> Argentina, Avstralija, Avstrija, Belgija, Brazilija, Kanada, Čile, Češka Republika, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Izrael, Italija, Japonska, Južna Koreja, Latvija, Luksemburg, Mehika, Nizozemska, Norveška, Peru, Poljska, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Urugvaj, Velika Britanija in ZDA.

stopnje revščine. Kot nam predlagajo točkovne ocene, se je stopnja revščine v post-intervencijskem obdobju zmanjšala za 2.2 odstotni točki, pri čemer je ocenjen učinek statistično značilen pri 1% pragu značilnosti. V stolpcu (3) ocenimo prispevek programa k dolžini šolanja otrok in mladostnikov. Točkovne ocene nam povedo, da je za razliko od dohodkovne neenakosti in stopnje revščine, uvedba programa zgolj marginalno povezana z daljšim šolanjem. Konkretnije se po uvedbi programa dolžina šolanja poveča za 0.06 let glede na kontrolno skupino brez programa, pri čemer p-vrednost testne statistike za post-treatment koeficient znaša 0.138 in ne izpostavlja vidnejšega vpliva programa na dolžino šolanja. Ravno nasprotno v stolpcu (4) ugotovimo, da je program Plan Ceibal povezan s statistično značilnim povečanjem indeksa človekovega razvoja. V točkovnem smislu ocenjujemo, da se je indeks človekovega razvoja povečal za 0.001 bazično točko, pri čemer je tovrstno povečanje statistično značilno pri 1%. Pozitiven prispevek programa k indeksu človekovega razvoja uteleša pomemben indirektni doprinos programa in njegove vsebine h komponenti zdravja in človeškega kapitala, pa tudi dohodka na prebivalca. Empirične ocene modela z uporabo deleža prekarnih in ranljivih zaposlitev v stolpcu (5) nam istočasno potrdijo zajeten in statistično značilen upad deleža ranljivih zaposlitev. Konkretnije lahko iz modelskih ocen sklepamo, da se je delež ranljivih zaposlitev post-implementacijskem obdobju zmanjšal 0.53 odstotne točke, ob upoštevanju neodvisnih vplivov makroekonomskih in demografskih dejavnikov kot tudi časovno in prostorsko neopazovane heterogenosti.

Tabela 3 prikazuje ocenjen vpliv programa Plan Ceibal na stopnjo revščine in dohodkovne neenakosti, s tremi pomembnimi nadgradnjami bazičnih diferencialno-diferenčnih ocen programa. Prvič, v tabeli ocenjujemo vpliv programa z inkorporiranjem časovno-invariantnih spremenljivk, kot so npr. geografske karakteristike, ki vsebujejo pomemben, a pogosto neopazovan del variacije v socialnem in ekonomskem razvoju. Tovrstno konstrukcijo modela dosežemo z uporabo Hausman in Taylor (1981) cenilke modela komponente napake z ključnimi neopazovanimi učinki, ki so korelirani s spremenljivkami, ki so vključene v modelsko strukturo. Po takšni analogiji, Hausman-Taylor cenilka predpostavlja ortogonalnost med stohastično napako in neopazovanimi učinki, kar omogoča vključitev časovno-invariantnih spremenljivk v naš model. In tretjič, v tabeli ocenjujemo dinamični učinek programa z uporabo dinamične Arellano in Bond (1991) cenilke, kjer so neopazovani učinki lahko sistematično korelirani z

odlogi neodvisne spremenljivke. Konkretnije, z rahlo modifikacijo strukturnega razmerja v enačbi (1), ocenimo specifikacijo dinamičnega modela v sledeči obliki,

**Tabela 2: Vpliv programa Plan Ceibal na revščino in socioekonomski razvoj ocenjen z cenilko fiksnih učinkov**

Odvisna spremenljivka	$\Delta$ Dohodkovna neenakost (Ginijev koeficient)	$\Delta$ Stopnja revščine	$\Delta$ Povprečna dolžina šolanja	$\Delta$ Indeks človekovega razvoja (HDI)	$\Delta$ Delež ranljivih zaposlitev
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Program Plan Ceibal	-.729** (.341)	-2.275*** (.358)	.069 (.045)	.001*** (.0008)	-.537*** (.115)
95% interval zaupanja	{-1.422, -.037}	{-3.002, -1.548}	{-.023, .162}	{.0001, .003}	{-.771, -.303}
Strukturne kontrolne spremenljivke (skupna p-vrednost)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)
Prostorski neopazovani učinki (p-vrednost)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)
Časovno neopazovani učinki (p-vrednost)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)
R2 (znotraj skupin)	0.09	0.12	0.06	0.13	0.12
R2 (med skupinami)	0.16	0.38	0.03	0.23	0.02
# opazovanj	701	701	719	719	719
# držav	34	37	38	38	38
# let	19	19	19	19	19

Opombe: tabela prikazuje ocenjen vpliv programa Plan Ceibal na revščino, dohodkovno neenakost in socioekonomski razvoj z uporabo cenilke fiksnih učinkov. Standardne napake so prilagojene za arbitrarno heteroskedastičnost variance napake ter serijsko korelirane stohastične komponente z eno-dimenzionalnim clustering-om preko Huber-Eicker-White variančno-kovariantne cenilke in so navedene v oklepajih. Asteriski designirajo statistično značilne vzorčne regresijske koeficienti pri 10% (\*), 5% (\*\*) in 1% (\*\*\*) pragu statistične značilnosti.

$$\Delta y_{i,t} = \phi_0 + \sum_{t=1}^k \eta_k \cdot \Delta y_{i,t-k} + \lambda_1 (Post - Plan Ceibal)_{i,t} + \mathbf{X}'_{i,t} \theta + \mu_i + \pi_t + \epsilon_{i,t}$$

kjer  $\Delta y_{i,t-k}$  označuje k-ti odlog odvisne spremenljivke  $\Delta y_{i,t}$  s pripadajočim setom koeficientov  $\eta_k$  in  $\lambda_1$  designira kratkoročni učinek programa, ki je pogojen s setom neodvisnih spremenljivk  $\mathbf{X}$  setom prostorskih in časovnih neopazovanih učinkov, ki jih označujeta  $\mu_i$  in  $\pi_t$ . S krajšo algebraično manipulacijo izpeljemo dolgoročni kumulativni učinek programa kot razmerje med strukturnim post-treatment koeficientom  $\lambda_1$  ter omejitvijo strukture odlogov na podlagi Waldovega testa s čimer izmerimo dolgoročni učinek programa na posamezen izid v sledeči obliki,

$$\Lambda = \frac{\lambda_1}{1 - \sum_{t=1}^k \eta_k}$$

ki v primerjavi z  $\lambda_1$  zajema dolgoročni kumulativni učinek programa na koncu ocenjevalnega časovnega obdobja. V stolpcu (1) merimo vpliv programa na spremembo dohodkovne neenakosti. Skladno z empiričnimi ocenami modela v Tabeli (1) potrdimo zmanjšano dohodkovno neenakost po uvedbi programa pri 10% pragu statistične značilnosti. V Panelu A na podlagi Hausman-Taylor cenilke istočasno potrdimo statistično značilno nižjo stopnjo revščine, marginalno značilen višji indeks človekovega razvoja ter upad deleža ranljivih zaposlitev. Tovrstni učinki so pogojeni s celotnim setom neopazovanih učinkov ter polnim setom časovno-variantnih ter invariantnih spremenljivk. Točkovne ocene parametrov so zgovorne in nam pokažejo, da se je stopnja revščine zmanjšala za približno 2 odstotni točki, kot odziv na uvedbo programa, pri čemer je modelski parameter statistično značilen pri 1% pragu značilnosti in potrjuje razmeroma močan vpliv programa na zmanjšanje stopnje revščine. V Panelu B diferenciramo med kratkoročnim in dolgoročnim učinkom programa z aplikacijo dinamične Arellano in Bond (1991) cenilke. Modelske ocene nam potrdijo statistično značilen upad revščine in neenakosti ter deleža ranljivih zaposlitev ter povečanje stopnje človekovega razvoja v odziv na uvedbo programa. Ocenjeni strukturni parametri so, tako po svoji velikosti kot tudi statistični značilnosti, skladni in popolnoma primerljivi z Hausman-Taylor ocenami v panelu A. Na drugi strani nam dinamična analiza programa razkrije pomemben vpogled. Namreč velikost dolgoročnih koeficientov vpliva presega

kratkoročne koeficiente, kar nam nakazuje na bistveno večji kumulativni učinek programa na koncu ocenjevalnega obdobja v primerjavi z razmeroma manjšim učinkom na kratek rok. Na daljši rok ugotavljamo, da se je dohodkovna neenakost na račun programa zmanjšala za približno eno bazično točko, stopnja revščine je upadla za približno 3 odstotne točke, medtem ko se je indeks človekovega razvoja povečal za dodatni 0.2 bazični točki in delež prekarnih zaposlitev upadel za 0.3 odstotne točke. Z substantivnega vidika rezultati pokažejo, da se blagodejni učinek programa na prevalenco revščine, stopnjo neenakosti, delež ranljivih zaposlitev povečuje skozi čas in poudarja razmeroma visoko učinkovitost intervencije v ciljanju revščine, neenakosti in človekovega razvoja.

**Tabela 3: Vpliv programa Plan Ceibal na revščino in socioekonomski razvoj ocenjen z endogeno intervencijo**

Odvisna spremenljivka	$\Delta$ Dohodkovna neenakost (Gini koeficient)	$\Delta$ Stopnja revščine	$\Delta$ Povprečna dolžina šolanja	$\Delta$ Indeks človekovega razvoja (HDI)	$\Delta$ Delež ranljivih zaposlitev
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Panel A: Hausman-Taylor cenilka</b>					
Program Plan Ceibal	-0.854* (.483)	-1.979*** (.620)	.071 (.106)	.002 (.001)	-.371 (.263)
95% interval zaupanja	{-1.802, .092}	{-3.196, -.763}	{-.137, .279}	{-.001, .005}	{-.886, .144}
<b>Panel B: Dinamična cenilka</b>					
Plan Ceibal	-.869*** (.272)	-2.776** (1.161)	.031 (.040)	.002*** (.0006)	-.276* (.165)
95% interval zaupanja	{-1.422, -.316}	{-5.131, -.421}	{-.049, .112}	{.0007, .003}	{-.611, .059}
Dolgoročni učinek (p-value)	-.921*** (.312)	-2.863*** (.843)	.030 (.038)	.002*** (.0006)	-.319* (.188)
95% interval zaupanja	{-1.534, -.309}	{-4.516, -.1209}	{-.045, .105}	{.0008, .003}	{-.689, .051}
# odlogov endogene variabile	2	2	2	2	2
Časovno-variantne strukturne kontrolne spremenljivke (skupna p-vrednost)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)	DA (0.000)
Časovno-invariantne	DA (0.936)	DA (0.792)	DA (0.822)	DA (0.623)	DA (0.560)



Odvisna spremenljivka	$\Delta$ Dohodkovna neenakost (Gini koeficient)	$\Delta$ Stopnja revščine	$\Delta$ Povprečna dolžina šolanja	$\Delta$ Indeks človekovega razvoja (HDI)	$\Delta$ Delež ranljivih zaposlitev
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
strukturne kontrolne spremenljivke (skupna p-vrednost)					
Wald test (p-vrednost)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
# opazovanj	701	701	701	701	701
# držav	37	37	37	37	37
# let	17	17	17	17	17

*Opomba:* tabela prikazuje ocenjen vpliv programa Plan Ceibal na revščino, dohodkovno neenakost in socioekonomski razvoj z uporabo Hausman in Taylor (1981) cenilke naključnih učinkov z endogeno variabilo, časovno variantnimi variabilami in časovno-invariantnimi variabilami ter z uporabo dinamične cenilke. Množica časovno-invariantnih variabil vključuje koordinate zemljepisne širine in dolžine, biotsko kakovost zemlje, oddaljenost od morske obale, indikator južnoameriškega kontinenta, indikator civilnopravnega izvora ter indikator mediteranske subtropske klime po Köppen-Geiger klimatski klasifikaciji. Tabela ravno tako poroča dolgoročni in kratkoročni učinek programa. Standardne napake so prilagojene za arbitrarno heteroskedastičnost variance napake ter serijsko korelirane stohastične komponente z eno-dimenzionalnim clustering-om preko Huber-Eicker-White variančno-kovariantne cenilke in so navedene v oklepajih. Asteriski designirajo statistično značilne vzorčne regresijske koeficienti pri 10% (\*), 5% (\*\*) in 1% (\*\*\*) pragu statistične značilnosti.

## 5.2 Sintetično-kontrolne ocene modela

Medtem ko rezultati na podlagi diferenčno-diferenčne analize prikazujejo izrazito pozitiven učinek programa na vključujoč ekonomski in socialni razvoj, je veljavnost modela pogojena s predpostavko o paralelnih trendih v trajektoriji razvoja med Urugvajem in preostankom vzorca pred uvedbo intervencije. Ocenjeni diferenčno-diferenčni koeficienti nam tako pokažejo, kakšen je povprečni učinek programa v post-intervencijskem obdobju, kot aproksimacijo kontrafaktnega scenarija. V kolikor predpostavka o paralelnih trendih ne drži, je identifikacija učinka programa nemogoča in ne podaja trdne osnove za sklepanje o kontrafaktnem scenariju. V ta namen predstavlja odsotnost tovrstne predpostavke zajetno prednost sintetično-kontrolne cenilke, ki dopušča tudi neparalelne trende s konstrukcijo individualiziranih kontrolnih skupin za posamezen izid v modelu.

Tabela 4 predstavlja vrednosti aritmetičnih sredin spremenljivk med Urugvajem in njegovo sintetično kontrolno skupino za dve temeljni odvisni spremenljivki v modelu, in sicer stopnjo revščine in dohodkovne neenakosti na podlagi ocenjene matrike v enačbi za linearno kombinacijo izidov in pomožnih spremenljivk za semi-definitno matriko. Sintetična kontrolna skupina za Urugvaj ima tako zelo slične vrednosti odložene posamezne odvisne spremenljivke v letih pred intervencijo, podobno raven logaritmiranega BDP na prebivalca, deleža storitev v BDP ter trgovinske odprtosti in človekovega razvoja. Sočasno sta dejanski in sintetični Urugvaj usklajena glede na svoje geografske karakteristike kot sta zemljepisna dolžina in širina ter površina, biotska raznolikost zemlje ter karakteristike klimatskih pasov. Prav tako se sintetični Urugvaj dobro ujema z dejanskim Urugvajem glede demografske strukture, saj si delita podobno raven življenjske starosti ob rojstvu, pa tudi stopnjo rodnosti. Tovrstna strukturna podobnost med Urugvajem in njegovo sintetično kontrolno skupino potrjuje, da sintetični Urugvaj sledi trajektoriji ekonomskega in socialnega razvoja v enaki vnemi kot dejanski Urugvaj, kar parcialno izključne drugotne javnopolitične in strukturne dejavnike, ki poleg implementacije Plana Ceibal so-vplivajo na trajektorijo razvoja kot vmesni dejavnik, ki bi lahko direktno vplival na zmanjšanje stopnje revščine in neenakosti.

Grafikon 1 prikazuje vpliv programa Plan Ceibal na stopnjo revščine in nivo dohodkovne neenakosti z aplikacijo sintetično-kontrolne cenilke. Trdna, neprekinjena krivulja na grafikonu prikazuje dejansko stopnjo revščine in neenakosti skozi čas, medtem ko prekinjena krivulja prikazuje sintetične stopnje revščine in neenakosti v hipotetični odsotnosti programa, kot konveksno in linearno kombinacijo atributov drugih držav, ki tovrstnega programa niso uvedle. Empirične ocene modela predlagajo slično in razmeroma podobno stopnjo revščine in neenakosti pred uvedbo programa med Urugvajem in njegovo kontrolno skupino. Uvedba programa je povezana z znatnim, vztrajnim in rapidnim upadom dohodkovne neenakosti in revščine. Vrednosti sintetičnih in dejanskih stopenj revščine in neenakosti pred uvedbo programa so skoraj popolnoma identične, kar nam pove, da konveksna kombinacija atributov kontrolne skupine razmeroma dobro zajema trend ekonomskega in socialnega razvoja Urugvaja. V prvem letu po uvedbi programa ocenjujemo, da se je vrednost Ginijevega koeficienta dohodkovne neenakosti zanemarljivo zmanjšala. V drugem letu po uvedbi, opažamo zmanjšanje koeficienta, kot odziv na program, za približno eno indeksno točko. Trend upada vrednosti koeficienta se nadaljuje vse do zadnjega leta v vzorcu (i.e. 2019), kjer

opazamo, da se je na račun programa dohodkovna neenakost, kot jo zajema Ginijev koeficient, zmanjšala za nekaj več kot 2 bazični točki oz. za nekaj več kot 5 % glede na vrednost koeficienta neenakosti v kontrolni skupini.

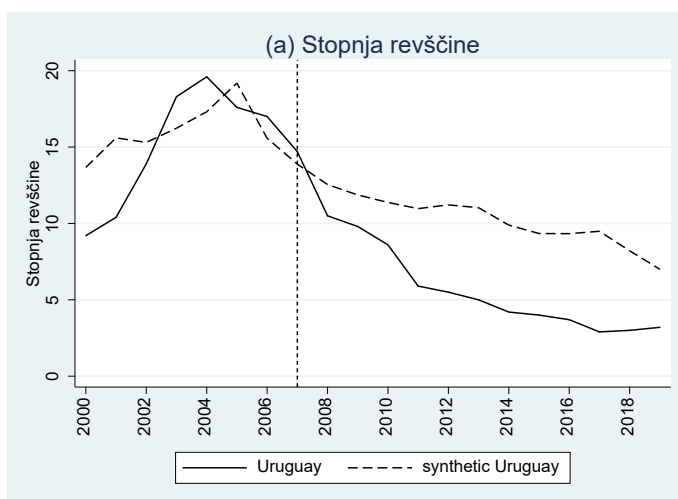
**Tabela 4: Kovariantne aritmetične sredine**

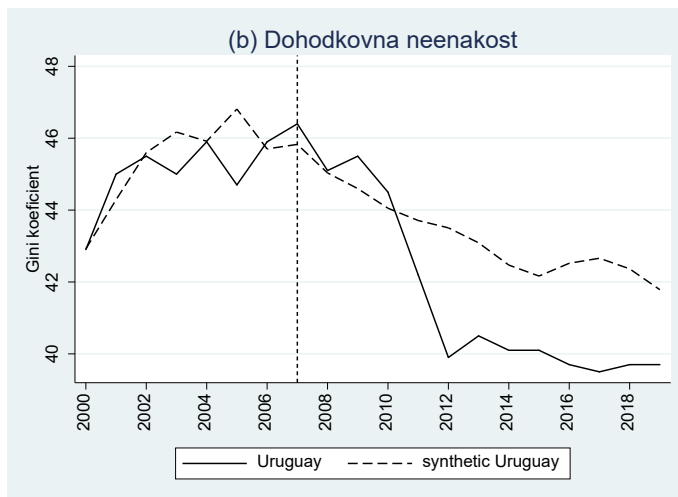
	Stopnja revščine		Dohodkovna neenakost	
	Urugvaj	Sintetični Urugvaj	Urugvaj	Sintetični Urugvaj
RMSPE	2.998		0.954	
<b>Panel A: Odložene vrednosti odvisne spremenljivke</b>				
Y v letu 2000	9.2	13.67	42.9	42.92
Y v letu 2002	13.9	15.31	45.5	45.59
Y v letu 2004	19.6	17.31	45.9	45.91
Y v letu 2006	17	15.58	45.9	45.70
Y v letu 2007	14.7	13.89	46.4	45.82
<b>Panel B: Makroekonomske in institucionalne spremenljivke</b>				
Log BDP per capita	9.54	9.66	9.54	9.57
Log delež storitev v BDP	4.10	3.99	4.10	4.08
Log trgovinska odprtost v deležu BDP	3.88	4.50	3.87	3.934
Indeks človekovega razvoja	0.75	0.76	0.75	0.75
Civilnopravna ureditev	1	1	1	0.772
<b>Panel C: Geografske spremenljivke</b>				
Zemljepisna dolžina	-32.80	29.93	-32.80	17.14
Zemljepisna širina	-56.01	-9.28	-56.01	-18.32
Biotska kakovost zemlje	68.98	51.83	68.97	35.90
Delež območja znotraj 100 km obale	37.47	5.12	37.47	32.37
Raznolikost terena	0.44	0.65	0.435	0.861
Log površina	9.77	9.91	9.77	10.52
Južna Amerika	1	0.306	1	0.508
Vlažna subtropska klima	1	0	1	0
Zmerna oceanska klima	0	0.306	0	0.248
Mediteranska klima vročih poletij	0	0	0	0.228
Mediteranska klima toplih poletij	0	0	0	0
<b>Panel D: Demografske spremenljivke</b>				
Stopnja rodnosti	2.15	1.74	2.15	2.24
Pričakovana življenjska starost ob rojstvu	75.38	72.32	75.38	73.52

Še bolj izrazit upad ocenjujemo pri stopnji revščine. Empirične ocene modela s sintetično kontrolno cenilko nam ravno tako povedo, da so dejanske in sintetične stopnje revščine med Urugvajem in njegovo kontrolno skupino razmeroma dobro usklajene pred uvedbo programa. Ocenjena povprečna kvadrirana predikcijska napaka znaša približno 3 %, kar je dovolj nizek prag za razmeroma učinkovito

sklepanje o posledicah programa z vidika revščine. V letu pred implementacijo programa (i.e. 2007) opazimo, da sta dejanska in sintetična stopnja revščine nekje na ravni 14 %. Že v prvem letu implementacije programa ocenjujemo, da glede na kontrolno skupino, stopnja revščine upade za približno 2 odstotni točki. V časovnem razponu petih letih po uvedbi programa, se razlika med sintetično in dejansko stopnjo revščine poveča na 6 odstotnih točk in vztraja v stabilni vnemi na tej ravni do desetega post-intervencijskega leta. Ocenjeno zmanjšanje stopnje revščine je razmeroma veliko in nakazuje na izrazito učinkovitost programa v zmanjšanju dohodkovnih razlik med posameznimi dohodkovnimi razredi.

Tabela 5 prikazuje kompozicijo sintetičnih kontrolnih skupin za Urugvaj, ki najbolj reproducirajo trajektorijo stopnje revščine in dohodkovne neenakosti pred uvedbo programa Plan Ceibal. Ker je kombinacija atributov in karakteristik sintetičnega Urugvaja sestavljena na podlagi ekstrapolacije znotraj konveksnega loka z aditivno strukturo uteži, je vsota uteži pri posamezni odvisni spremenljivki po pravilu vedno enaka ena. Izkaže se, da dejansko stopnjo revščine Urugvaja pred uvedbo Plana Ceibal najbolj sintetizirata Madžarska (69 %) in Peru (31 %). Na drugi strani trajektorijo dohodkovne neenakosti, merjeno z Ginijevim koeficientom pred uvedbo programa, najbolj reproducirajo Brazilija (26 %), Latvija (25 %), Peru (25 %), Izrael (23 %), Islandija (1 %) ter v manjši meri tudi Švica (manj kot 1%). Tovrstne uteži so izračunane na podlagi semi-definitne matrike  $\mathbf{V}$  pomožnih spremenljivk v fazi učenja podobnosti (i.e. training stage) ter ustrezne konstrukcije  $\mathbf{W}$  matrike v validacijski fazi.





Grafikon 1: Vpliv programa Plan Ceibal na stopnjo revščine in dohodkovne neenakosti

Vir: lasten.

Tabela 5: Sintetične kontrolne skupine

	Stopnja revščine	Dohodkovna neenakost
Argentina	0	0
Avstralija	0	0
Avstrija	0	0
Belgija	0	0
Brazilija	0	0.26
Kanada	0	0
Čile	0	0
Češka Republika	0	0
Danska	0	0
Finska	0	0
Francija	0	0
Nemčija	0	0
Grčija	0	0
Madžarska	0.69	0
Islandija	0	0.01
Irska	0	0
Izrael	0	0.23
Italija	0	0
Japonska	0	0
Južna Koreja	0	0
Latvija	0	0.25
Luksemburg	0	0
Mehika	0	0

	Stopnja revščine	Dohodkovna neenakost
Nizozemska	0	0
Norveška	0	0
Peru	0.31	0.25
Poljska	0	0
Portugalska	0	0
Slovaška	0	0
Slovenija	0	0
Španija	0	0
Švedska	0	0
Švica	0	<0.01
Turčija	0	0
Velika Britanija	0	0
ZDA	0	0

### 5.3 Preverjanje robustnosti

Empirične ocene na podlagi diferenčno-diferenčne in sintetično-kontrolne cenilke nam izpostavljajo izrazito zmanjšanje stopnje revščine in dohodkovne neenakosti v obdobju po uvedbi programa Plan Ceibal. Konkretnije nam sintetično-kontrolne ocene pokažejo, da se je stopnja revščine zmanjšala za 6 odstotnih točk glede na kontrolno skupino, medtem ko se je dohodkovna neenakost zmanjšala za približno 2 bazični točki Ginijevega koeficienta. Temeljno vprašanje, ki se poraja pri sintetično-kontrolnih ocenah, zadeva statistično značilnost ocenjenega upada revščine in neenakosti. V ta namen uporabimo dva načina placebo analize za bolj podrobno preučitev statistične značilnosti pridobljenih ocen, kar nam omogoča oceniti tako znatnost kot tudi učinkovitost programa pri zmanjševanju razlik v ekonomskem in socialnem razvoju med posameznimi dohodkovnimi razredi.

#### 5.3.1 Prostorska placebo analiza

Kot prvi način preverjanja robustnosti rezultatov uporabimo prostorsko placebo analizo. Da bi ugotovili, ali je učinek programa na stopnjo revščine in dohodkovne neenakosti statistično značilen, pripišemo intervencijo vsem drugim državam v celotnem vzorcu, razen Urugvaju s preprosto binarno permutacijo. Logika tovrstnega empiričnega pristopa je preprosta. V kolikor je zmanjšanje revščine zaznано tudi v drugih državah v istem post-intervencijskem obdobju, potem postane precej verjetno, da ocenjeni učinek sprožajo bodisi časovni trendi, ki so skupni vsem ostalim državam ali pa drugi tipi javnih politik, ki niso povezani s Plan Ceibal. Če je ugotovljen takšen vzorec na podlagi permutacije intervencije, potem je naš sklep, da

sintetično-kontrolna analiza ne ponuja zadostnih dokazov za statistično značilen učinek programa na revščino in neenakosti. Če ugotovimo, da je zmanjšanje revščine in neenakosti po letu 2007 razmeroma unikatno v Urugvaju, medtem ko ni zaznavno v vzorcu drugih držav, potem sklepanje o statističnih značilnostih programa postane bolj smiselno in varno.

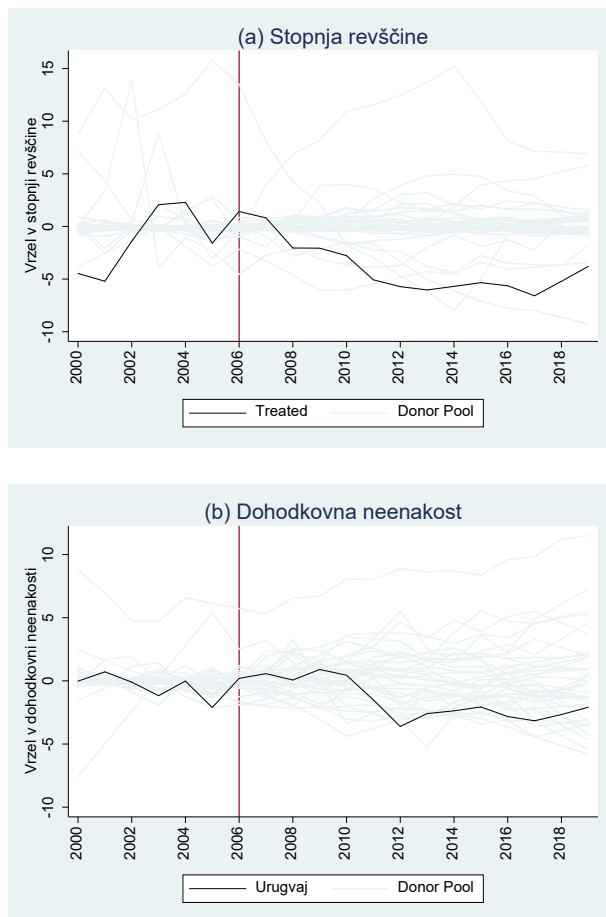
V skladu z dosedanjo notacijo v modelu predpostavimo, da  $\hat{\lambda}_{1,t>T_0}$  zajema vpliv programa bodisi na revščino ali neenakost v post-intervencijskem obdobju, kjer po pravilu velja  $t > T_0$ . Naj bo distribucija placebo učinkov programa opisana v obliki  $\hat{\lambda}_{1,t>T_0}^{Placebo} = \{\hat{\lambda}_{j,t>T_0} : j \neq 1\}$ . Z premestitvijo Urugvaja, kot tretirane države, v vzorec držav za nabor kontrolne skupine in permutacijo programa na preostale države, sestavimo distribucijo placebo učinkov, kjer želimo ugotoviti delež držav, ki imajo ocenjen post-intervencijski kvazi-učinek programa vsaj toliko visok kot Urugvaj v istem časovnem razdobju. Z neparametričnim testom, ki ga predlagajo Cavallo et. al. (2013) ter Galiani in Quistorff (2017) brez predpostavljjanja kakršnekoli oblike distribucijsko stohastičnih napak izračunamo pripadajočo dvostransko p-vrednost.

$$\mathbb{P}(\lambda) = Pr(|\hat{\lambda}_{1,t>T_0}^{Placebo}| \geq |\hat{\lambda}_{1,t>T_0}|) = \frac{\sum_{j \neq 1} 1 \cdot (|\hat{\lambda}_{j,t>T_0}| \geq |\hat{\lambda}_{1,t>T_0}|)}{J}$$

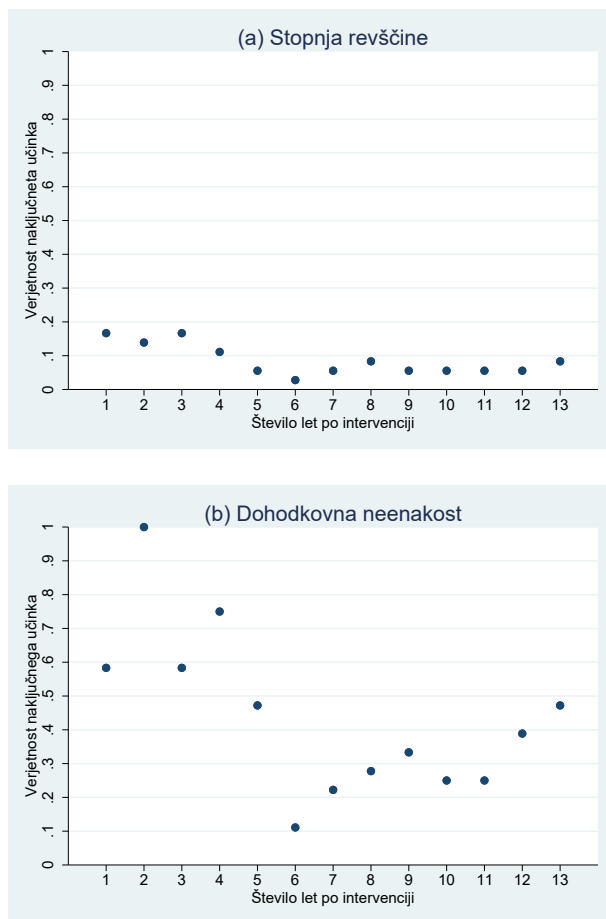
kadar je intervencija determinirana na podlagi loterije ali naključne treatment selekcije, potem ocenjena p-vrednost uteleša klasično sklepanje na podlagi randomizacije. V kolikor intervencija ni določena po naključju, se gornja p-vrednost lahko interpretira kot proporcionalni delež držav iz kontrolnega vzorca, ki ima ocenjen kvazi-učinek programa Plan Ceibal vsaj toliko visok kot učinek, ki ga ocenimo za Urugvaj. Z invertiranjem p-vrednosti je istočasno mogoče sestavi tudi pripadajoče intervale zaupanja kot pokažeta Firpo in Possebom (2018).

Grafikon 2 prikazuje distribucijo placebo učinkov programa s pripadajočimi p-vrednostmi za stopnjo revščine in dohodkovne neenakosti. Pri distribuciji učinka vertikalna os predstavlja vrzel v posamezni odvisni spremenljivki, pri čemer opazamo, da je učinek programa na stopnjo revščine nekoliko unikatni in izjemen glede preučevanja vpliva na stopnjo revščine ter nekoliko manj pri dohodkovni neenakosti, kjer je še vedno prisotna očitna vrzel pred in po intervenciji. Ocenjene p-vrednosti nam pokažejo, da je delež držav z ocenjenim kvazi-učinkom med 15 in

17 % v prvih treh letih intervencije, medtem ko pade pod 10 % do zadnjega post-intervencijskega leta. Glede na konvencionalen 10 % prag statistične značilnosti lahko sklepamo, da je ocenjena verjetnost, da se je učinek zgodil, naključno majhna, s čimer lahko smiselno sklepamo, da je program dosegel razmeroma visoko stopnjo učinkovitosti pri zmanjševanju stopnje revščine, ki vsebuje močne karakteristike permanentnosti. Na drugi strani ocenjena p-vrednost glede dohodkovne neenakosti izkazuje padajoč trend do šestega leta po intervenciji, kjer doseže 10 % prag statistične značilnosti. Po šestem letu se p-vrednost obrne navzgor, kar nakazuje, da skozi čas program prične izgubljati dobršno mero učinkovitosti pri zmanjševanju neenakosti. Obrat verjetnosti nam torej pokaže, da je, za razliko od permanentnega učinka na stopnjo revščine, program dosegel začasen, a še vedno relativno močan vpliv na zmanjševanje stopnje neenakosti.







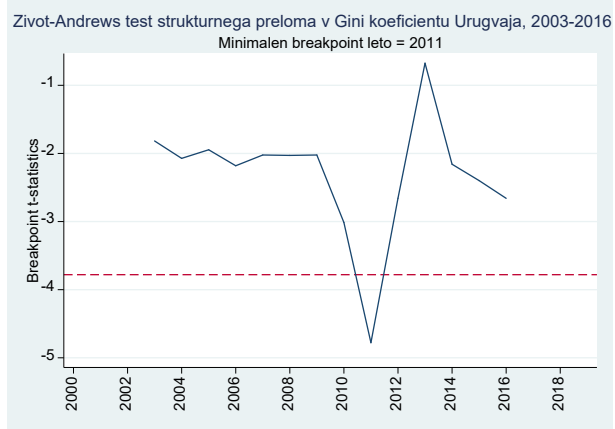
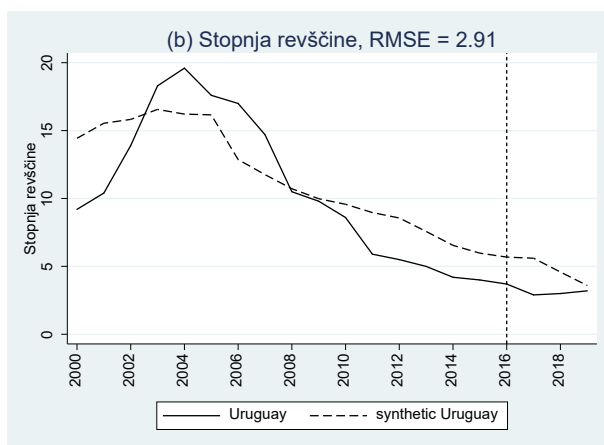
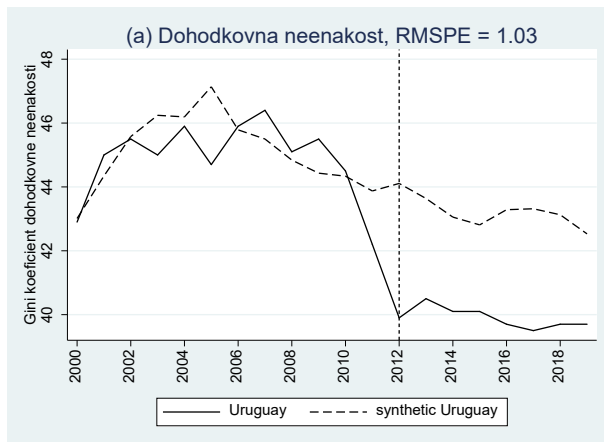
Grafikon 2: Prostorska placebo analiza Plan Ceibal intervencije

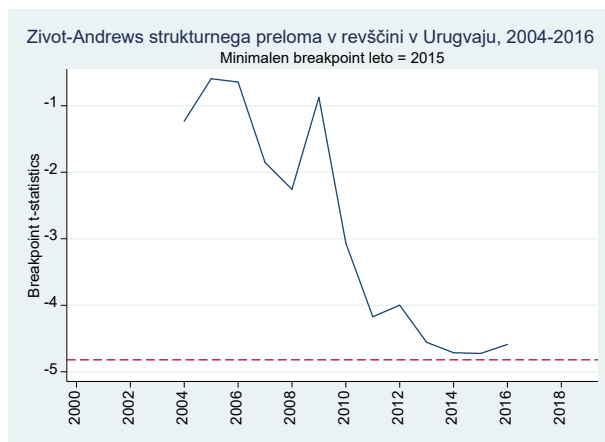
Vir: lasten.

### 5.3.2 Časovna placebo analiza

Kot drugi način preverjanja robustnosti ocenjenega učinka programa Plan Ceibal na revščino in dohodkovno neenakost, uporabimo pristop časovne placebo analize. Iz statistične literature jasno izhaja, da je uporaba tehnike statističnega sklepanja v primerjalnih študijah velik izziv zaradi majhnosti vzorcev, hkrati pa tudi zaradi odsotnosti naključnega določanja intervencij in naključne selekcije tretiranih in kontrolnih vzorcev. S sistematizacijo procesa ocenjevanja kontrafaktnega scenarija lahko še vedno uporabimo številne tehnike falsifikacije, pri čemer skušamo testirati

zaupanje v sintetično-kontrolno cenilko, v kolikor bi pridobili različne učinke ali učinke različnih magnitud, če bi časovni lok intervencije aplicirali na datume, ko se intervencija ni zgodila. Konkretnjeje bi naše zaupanje v interno veljavnost sintetično-kontrolne cenilke hitro izginilo, če bi tovrstna metoda razkrila primerljivo velike učinke, ko bi cenilko aplicirali na datume, ko ni bila implementirana. Kot pokažeta Heckman in Hotz (1989) ter Abadie et.al. (2015) bi takšen poskus falsifikacije lahko imenovali časovna placebo analiza (i.e. in-time placebo analysis). Z drugimi besedami, v našem primeru želimo falsificirati učinke programa Plan Ceibal s časovno permutacijo intervencije v letih, ko se ni zgodila. V tem oziru temeljni problem izhaja iz izbire leta permutacije, kajti izbira je lahko docela arbitrarna. Namesto ad izbire leta za stopnjo revščine in dohodkovne neenakosti izračunamo Zivot in Andrews (2002) test strukturnega preloma s fiksno distribucijo testne statistike točke strukturne preloma (Hahn in Shi 2017), ki dovoljuje prelom tako v regresijski konstanti kot tudi v trendu neenakosti in revščine. Dalje, s tovrstnim testnim pristopom identificiramo leto v preučevanem obdobju, kjer testna statistika za prisotnost strukturnega preloma doseže svojo absolutno najvišjo vrednost, ki presega vsaj 10 % prag statistične značilnosti. Za raven dohodkovne neenakosti Zivot-Andrewsov test indicira leto 2011, kot leto z najbolj zajetnim strukturnim prelomom, medtem ko je za stopnjo revščine najbolj znaten prelom zaznan v letu 2015. V skladu z notacijo modela, nastavimo prvo post-treatment leto kot  $T_0 + 1$ , glede na leti preloma. V obeh primerih in v obeh letih testna statistika za strukturni prelom doseže 10 % prag statistične značilnosti, kar izpostavlja jasne karakteristike strukturnega preloma. V naslednjem koraku apliciramo sintetično-kontrolno cenilko na identificirani leti strukturnega preloma kot poskus falsifikacije bazičnega učinka intervencije. Grafikon 3 prikazuje rezultate časovne placebo analize. V obeh primerih ugotovimo, da se korenjena povprečna predikcijska napaka znatno poveča glede na izhodiščno analizo. Linearna kombinacija atributov držav v kontrolni skupini se niti v prvi niti v drugi specifikaciji ne ujema v zadostni meri z trajektorijo revščine in neenakosti dejanskega Urugvaja. V skladu z našimi pričakovanji, časovna placebo analiza jasno pokaže, da se dejanski prelom med revščino ter neenakostjo dejanskega in sintetičnega Urugvaja prične odvijati v letu 2008, ki predstavlja  $T_0 + 1$  začetno post-intervencijsko obdobje. Na podlagi časovne placebo analize, kot poskusa falsifikacije učinka, je torej smiselno sklepati, da ocenjenega učinka s tovrstnim metodološkim pristopom ni možno falsificirati.





**Grafikon 3: Časovna placebo analiza učinkov programa Plan Ceibal**

Vir: lasten.

## 6 Zaključek

Pandemija covid-19 je, prvič po letu 1990, povzročila dvig revščine na globalni ravni in hkrati pospešila trend naraščajoče neenakosti. Najnovejše ocene kažejo, da bi lahko do konca leta 2022 pandemija v revščino potisnila 8 % globalne populacije. V tem poglavju diskutiramo o prispevku pametnih javno-političnih pristopov k zmanjševanju revščine, neenakosti in prekarnosti zaposlovanja. V aprilu leta 2020 je bilo iz procesa izobraževanja izključenih 1.6 milijarde otrok. V luči tovrstnih trendov je temeljno vprašanje, ki se postavlja snovalcem politik ter civilni družbi, kako na najbolj efektiven način doseči bolj egalitarno razdelitev dohodka, nižjo stopnjo revščine, bolj inkluziven trg dela ter višji človekov razvoj. Čeprav je tovrstno vprašanje po svoji naravi zahtevno, nam izkušnje javnih politik iz preteklih let lahko ponudijo dobro izhodišče za bolj izčrpno identifikacijo vpliva programa, skupaj z empirično analizo. V ta namen ocenjujemo prispevek obsežnega programa Plan Ceibal, ki je bil implementiran v Urugvaju leta 2007 k trajektoriji ekonomskega in socialnega razvoja. Program predstavlja eno izmed najbolj obsežnih intervencij spodbujanja digitalne pismenosti med otroci in adolescenti, z enakomernim in vnaprej zagotovljenim dostopom do digitalne tehnologije in visoko-hitrostnega interneta.

Na podlagi vzorca 38 držav, opazovanih v obdobju med leti 2000 in 2019, z metodami diferenčno-diferenčne ter sintetično-kontrolne cenilke. ocenjujemo učinek programa na več dimenzij ekonomskega in socialnega razvoja. Ugotavljamo, da je program ustvaril izrazito pozitiven učinek na ekonomski in socialni razvoj. Na podlagi empiričnih ocen diferenčno-diferenčnih in sintetično-kontrolnih specifikacij lahko sklepamo, da se je glede na kontrolno skupino držav, kjer tovrsten program ni bil uveden, stopnja revščine in neenakosti zmanjšala. Ravno tako se je zmanjšal delež ranljivih oz. prekarne zaposlitev, medtem ko se je indeks človekovega razvoja bistveno hitreje povečal kot v kontrolni skupini. Ocenjeni učinki niso povezani z neopazovano prostorsko ali časovno heterogenostjo. Na podlagi sintetično-kontrolne ocen sklepamo, da se je dohodkovna neenakost Urugvaja zmanjšala za 5 % glede na kontrolno skupino, medtem ko se je stopnja revščine zmanjšala za 6 % od zadnjega leta v vzorcu. S časovno in prostorsko analizo falsifikacije pokažemo, da post-intervencijska vrzel med Urugvajem in njegovimi sintetično-kontrolnimi skupinami ni pripisana diferencialnim strukturnih in javnopolitičnim spremembam, ki so se odvijale v distinktivnih letih, ko ni bilo implementacija programa. Sočasno prostorska placebo analiza razkrije pomembne časovne nianse učinka programa. Medtem ko je učinek programa na stopnjo revščine močan in permanenten, je učinek na dohodkovno neenakost bolj prehodne narave, kar predstavlja pomembno sporočilo za snovalce politik.

Analiza dokazuje, da so pametne strategije zmanjševanja dohodkovne neenakosti in revščine, ki spodbujajo investicije v znanje in človeški kapital, bistveno bolj učinkovite od prerazdelitvenih fiskalnih in regulatornih politik, ki interesnim skupinam pogosto omogočajo visok vzvod za spodbujanje neinstitucionaliziranih vplivov na zakonodajalca ali agencije ter organe v sestavi, ki uveljavljajo regulatorna pravila, spodbujajo proces iskanja rent iz naslov izjem in privilegijev, in kljub dobrim namenom ne spodbujajo inkluzivnega socialnega in ekonomskega razvoja.

## Literatura

- Abadie, A. in Gardeazabal, J. (2003). The economic costs of conflict: A case study of the Basque Country. *American Economic Review*, 93(1), 113-132.
- Abadie, A., Diamond, A. in Hainmueller, J. (2010). Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program. *Journal of the American Statistical Association*, 105(490), 493-505.
- Abadie, A., Diamond, A. in Hainmueller, J. (2015). Comparative politics and the synthetic control method. *American Journal of Political Science*, 59(2), 495-510.

- Ahlfeldt, G. M. (2018). Weights to Address Non-parallel Trends in Panel Difference-in-differences Models. *CE.Sifo Economic Studies*, 64(2), 216-240.
- Alesina, A. in Ardagna, S. (2010). Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. *Tax Policy and the Economy*, 24(1): 35-68.
- Alesina, A. in Perotti, R. (1995). The political economy of budget deficits. *IMF Staff Papers*, 42(1), 1-31.
- Arellano, M. in Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *The Review of Economic Studies*, 58(2), 277-297.
- Barro, R. J. (2001). Human capital and growth. *American Economic Review*, 91(2), 12-17.
- Barro, R. J. in Lee J. W. (2013). A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010. *Journal of Development Economics* 104, 184-198.
- Becker, G. S. (1962). Investment in human capital: A theoretical analysis. *Journal of Political Economy*, 70(5), Part 2, 9-49.
- Becker, G. S., Murphy K. M. in Tamura, R. (1990). Human capital, fertility, and economic growth. *Journal of Political Economy*, 98(5), Part 2, S12-S37.
- Bernal-Verdugo, L. E., Furceri, D. in Guillaume, D. M. (2012). Labor market flexibility and unemployment: new empirical evidence of static and dynamic effects. *Comparative Economic Studies*, 54(2), 251-273.
- Billmeier, A. in Nannicini, T. (2013). Assessing economic liberalization episodes: A synthetic control approach. *Review of Economics and Statistics*, 95(3), 983-1001.
- Boskin, M. J. (2020). Are Large Deficits and Debt Dangerous?. *AEA Papers and Proceedings*, vol. 110, 145-48.
- Botero, J. C., Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. in Shleifer, A. (2004). The regulation of labor. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(4), 1339-1382.
- Botosaru, I. in Ferman, B. (2019). On the role of covariates in the synthetic control method. *The Econometrics Journal*, 22(2), 117-130.
- Calderón, C. in Chong, A. (2009). A. Labor market institutions and income inequality: An empirical exploration. *Public Choice*, 138(1), 65-81.
- Callaway, B. in Sant'Anna P. H. C. (2020). Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, (225), 200-230.
- Cavallo, E., Galiani, S. Noy, I. in Pantano, J. (2013). Catastrophic natural disasters and economic growth. *Review of Economics and Statistics*, 95(5), 1549-1561.
- Cohen, D. in Soto, M. (2007). Growth and human capital: good data, good results. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 51-76.
- Conley, T. G. in Taber, C. R. (2011). Inference with “difference in differences” with a small number of policy changes. *The Review of Economics and Statistics*, 93(1), 113-125.
- Cuñat, A. in Melitz, M. J. (2012). Volatility, labor market flexibility, and the pattern of comparative advantage. *Journal of the European Economic Association*, 10(2), 225-254.
- Dal Bó, E. (2006). Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203-225.
- De Melo, G., Machado, A. in Miranda, A. (2014). *The impact of a one laptop per child program on learning: Evidence from Uruguay*. Discussion Paper No. 8489. Institute for the Study of Labor.
- Donald, S. G. in Lang, K. (2007). Inference with difference-in-differences and other panel data. *The Review of Economics and Statistics*, 89(2), 221-233.
- Feenstra, R. C., Inklaar, R. in Timmer, M. P. (2015). The next generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182.
- Ferman, B. (2021). On the properties of the synthetic control estimator with many periods and many controls. *Journal of the American Statistical Association*, (166), 1764-1772.
- Ferreira, F. in Ravallion, M. (2009). Poverty and inequality: a global context. V: Salvedra, W.; Nolan, B. in Smeeding, T. (ur.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality* (str. 1-68). Oxford.
- Firpo, S. in Possebom, V. (2018). Synthetic control method: Inference, sensitivity analysis and confidence sets. *Journal of Causal Inference*, 6(2). doi: 10.1515/jci-2016-0026
- Freeman, R. B. (1992). Labor market institutions and policies: help or hindrance to economic development?. *The World Bank Economic Review*, 6(Supp. 1), 117-144.

- Frenette, M., Green, D. A. in Milligan, K. (2009). Taxes, transfers, and Canadian income inequality. *Canadian Public Policy*, 35(4), 389-411.
- Galiani, S. in Quistorff, B. (2017). The synth\_runner package: Utilities to automate synthetic control estimation using synth. *The Stata Journal*, 17(4), 834-849.
- García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E. in Prados, M. J. (2017). *Quantifying the life-cycle benefits of a prototypical early childhood program*. Working Paper No. 23479. National Bureau of Economic Research.
- Goodman-Bacon, A. (2021). Difference-in-differences with variation in treatment timing. *Journal of Econometrics*, (225), 254-277.
- Hahn, J. in Shi, R. (2017). Synthetic control and inference. *Econometrics*, 5(4), 1-12.
- Halleröd, B., Ekbrand, H. in Bengtsson, M. (2015). In-work poverty and labour market trajectories: Poverty risks among the working population in 22 European countries. *Journal of European Social Policy*, 25(5), 473-488.
- Hausman, J. A. in Taylor, W. E. (1981). Panel data and unobservable individual effects. *Econometrica*, (49), 1377-1398.
- Heckman, J. J. in Carneiro, P. (2003). *Human capital policy*. Working Paper No. 9495, National Bureau of Economic Research.
- Heckman, J. J. in Hotz, V. J. (1989). Choosing among alternative nonexperimental methods for estimating the impact of social programs: The case of manpower training. *Journal of the American Statistical Association*, 84(408), 862-874.
- Helm, D. (2006). Regulatory reform, capture, and the regulatory burden. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 169-185.
- Kovač, M. in Spruk, R. (2016). Institutional development, transaction costs and economic growth: evidence from a cross-country investigation. *Journal of Institutional Economics*, 12(1), 129-159.
- Laffont, J.-J. in Tirole, J. (1991). The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1089-1127.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. in Vishny, R. W. (1998). Law and finance. *Journal of Political Economy*, 106(6), 1113-1155.
- Leigh, A. (2008). Do redistributive state taxes reduce inequality?. *National Tax Journal*, 61(1), 81-104.
- Li, K. T. (2020). Statistical inference for average treatment effects estimated by synthetic control methods. *Journal of the American Statistical Association*, 115(532), 2068-2083.
- Lucas, R. E. (2015). Human capital and growth. *American Economic Review*, 105(5), 85-88.
- Mora, R., in Reggio, I. (2019). Alternative diff-in-diffs estimators with several pretreatment periods. *Econometric Reviews*, 38(5), 465-486.
- Nicoletti, G. in Scarpetta, S. (2003). Regulation, productivity and growth: OECD evidence. *Economic Policy*, 18(36), 9-72.
- North, D. C. (1987). Institutions, transaction costs and economic growth. *Economic Inquiry*, 25(3), 419-428.
- Nunn, N. in Puga, D. (2012). Ruggedness: The blessing of bad geography in Africa. *Review of Economics and Statistics*, 94(1), 20-36.
- Olper, A., Curzi, D. in Swinnen, J. (2018). Trade liberalization and child mortality: a synthetic control method. *World Development*, 110, 394-410.
- Peel, M. C., Finlayson, B. L. in McMahon, T. A. (2007). Updated world map of the Köppen-Geiger climate classification. *Hydrology and Earth System Sciences*, 11(5), 1633-1644.
- Perry, I. (2017). California is working: the effects of California's public policy on jobs and the economy since 2011. Working Paper, UC Berkeley Center for Labor Research and Education.
- Ranis, G., in Stewart, F. (2000). Strategies for success in human development. *Journal of Human Development*, 1(1), 49-69.
- Rivoir, A.-L. (2009). Innovación para la inclusión digital. El Plan Ceibal en Uruguay. *Revista Mediaciones Sociales*, (4), 299-328.
- Ryan, A. M., Kontopantelis, E., Linden, A. in Burgess, J. F. Jr. (2019). Now trending: Coping with non-parallel trends in difference-in-differences analysis. *Statistical Methods in Medical Research*, 28(12), 3697-3711.

- Stiglitz, J. E. (2015) The origins of inequality, and policies to contain it. *National Tax Journal*, 68(2), 425-448.
- Sumner, A., Hoy, C. in Ortiz-Juarez, Eduardo (2020). *Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty*. No. /43. WIDER Working Paper.
- Temple, J. (1999). A positive effect of human capital on growth. *Economics Letters*, 65(1), 131-134.
- Zidán, E. R.in Teliz, F. A. (2011). Implementación del Plan Ceibal en Uruguay: revisión de investigaciones y desafíos de mejora. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 4(2), 55-71.
- Zivot, E., in Andrews, D. W. K. (2002). Further evidence on the great crash, the oil-price shock, and the unit-root hypothesis. *Journal of Business & Economic Statistics*, 20(1), 25-44.



## Stvarno kazalo

### B

bruto družbeni proizvod (BDP)

239, 245, 246, 247, 249, 261, 274, 277, 278,  
280, 282, 284, 434, 494, 518, 545, 546, 621,  
639, 704, 705

### C

covid-19

40, 83, 85, 95, 110, 134, 137, 138, 139, 142,  
146, 156, 169, 180, 181, 182, 198, 207, 214,  
278, 281, 282, 291, 297, 309, 316, 378, 418,  
427, 428, 495, 503, 552, 553, 557, 590, 612,  
624, 625, 664, 671, 675, 687, 714

### Č

človekove pravice

7, 9, 10, 11, 12, 24, 39, 43, 46, 47, 51, 52,  
55, 56, 61, 64, 80, 89, 91, 92, 93, 96, 97, 98,  
99, 100, 101, 103, 104, 106, 107, 108, 110,  
111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 123,  
127, 134, 141, 142, 153, 155, 156, 157, 158,  
162, 178, 182, 192, 194, 197, 198, 205, 206,  
224, 233, 243, 244, 255, 259, 297, 300, 304,  
307, 309, 310, 311, 322, 335, 541, 544, 549,  
550, 622, 627

človekovo dostojanstvo

10, 12, 16, 20, 22, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 56,  
98, 99, 100, 114, 117, 621, 644

### D

debirokratizacija

119, 123, 131, 136, 138, 139, 140, 141, 147

delovno razmerje

114, 115, 116, 377, 380, 441, 443, 444, 445,  
446, 447, 448, 449, 450, 452, 454, 455, 458,  
459, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 575,  
580, 581, 583

demokracija

43, 51, 126, 149, 237, 243, 244, 269, 292,  
418, 426

demokratski egalitarizem

415, 417, 418, 422, 423, 434

denarna socialna pomoč

129, 516, 517, 520, 522, 523, 526, 527, 532,  
655, 657, 659, 659, 660, 661

digitalizacija

85, 119, 123, 136, 139, 141, 142, 148, 149,  
150, 423, 433, 643, 674, 676, 678, 679

digitalna vključenost

643, 669, 671, 673, 674, 675, 676, 677, 678,  
680

digitalne kompetence

669, 671, 674, 676, 677, 678, 679, 680

dohodkovna neenakost  
235, 236, 237, 239, 240, 241, 242, 244, 245,  
246, 247, 250, 251, 253, 254, 255, 256, 258,  
261, 262, 274, 277, 281, 284, 347, 353, 423,  
424, 478, 493, 496, 497, 525, 528, 685, 687,  
688, 689, 690, 697, 698, 699, 700, 701, 702,  
703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711,  
712, 713, 715

dostojno delo  
235, 236, 371, 373, 375, 441, 447, 466, 467,  
468

družbena neenakost  
235, 236, 237, 242, 247, 250, 251, 252, 253,  
259, 260, 274, 278, 341, 348, 363, 427, 428,  
432, 541, 543, 544, 546, 547, 555, 565

družbena odgovornost  
233, 236, 242, 243, 244, 248, 249, 250, 251,  
253, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 297, 300,  
304, 305, 307, 309, 310, 311, 312, 313, 314,  
315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 558

država (družba) blaginje  
43, 47, 48, 50, 191, 192, 195, 196, 197, 199,  
201, 205, 214, 509, 511, 512, 514, 516, 517,  
518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526,  
527, 528, 536, 537

državlanski dohodek  
415, 426, 427, 428, 429, 430, 431

## E

ekonometrična analiza  
342, 351, 685

ekonomska demokracija  
233, 236, 242, 244, 247, 248, 249, 250, 253,  
255, 261

ekonomske (in socialne) pravice  
51, 53, 55, 153, 155, 156, 161, 166, 167, 171,  
172, 178, 181, 182, 183, 335

empatija  
53, 56, 327, 330, 332, 334

etnolingvistika  
606

evalvacija javnih politik  
685

Evropska konvencija o socialni varnosti  
168, 169

Evropska konvencija o varstvu človekovih  
prav (EKČP)  
7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19,  
20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 34,  
39, 40, 93, 98, 101, 107, 113, 153, 156, 157,  
161, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 182, 197,  
466

Evropska socialna listina (spremenjena)  
(ESL, MESL)  
9, 11, 77, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 92, 93, 98,  
112, 116, 147, 153, 156, 157, 158, 159, 160,  
161, 162, 163, 168, 169, 172, 175, 178, 182,  
197, 198, 200, 207, 208, 211, 377, 378

Evropski kodeks o socialni varnosti  
159, 168, 169

Evropski odbor za socialne pravice (EOSP)  
9, 75, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 116, 156,  
158, 160, 161, 162, 163, 182, 377, 378, 381,  
382

Evropski steber socialnih pravic (ESSP)  
93, 116, 153, 169, 170, 174, 175, 176, 177,  
178, 182, 235, 247, 377, 431, 467, 630

Evropsko sodišče za človekove pravice  
(ESČP)  
7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19,  
20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31,  
32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 55, 93,  
96, 98, 107, 108, 109, 113, 134, 156, 161,  
163, 164, 165, 166, 167, 168, 182, 224, 335,  
604

## F

finančna participacija zaposlenih  
247, 249, 253, 261

## G

Ginijev koeficient (količnik)  
239, 240, 241, 353, 424, 496, 497, 697, 698,  
700, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 713

gospodarska rast  
116, 235, 237, 239, 244, 245, 249, 251, 262,  
339, 348, 349, 354, 365, 373, 518, 547, 688,  
689

gospodarske javne službe  
59, 62, 63, 64, 66, 73

## I

identiteta  
139, 142, 143, 522, 523, 532, 595, 597, 598,  
600, 602, 603, 604

informativni izračuni pri socialnih prejemkih  
131, 136, 148

inkluziven razvoj  
685, 687, 688, 689, 691, 715

invalidnost  
27, 30, 31, 35, 55, 82, 102, 104, 109, 139,  
146, 168, 169, 171, 202, 206, 394, 426, 455,  
569, 571, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 580,  
581, 582, 583, 584, 585, 587, 588, 589

invalidska pokojnina  
17, 30, 385, 387, 389, 391, 392, 394, 395,  
398, 400, 402, 403, 408, 409, 410, 587, 588

izredna denarna socialna pomoč  
290, 516, 562, 658, 660, 661

iztožljivost pravic  
81, 97, 112, 153, 155, 163, 189, 192, 193,  
195, 206

## J

javne službe  
59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 71, 73, 74,  
195, 201, 207, 209, 210, 214, 215, 334

javni interes  
61, 66, 67, 105, 110, 122, 123, 124, 126,  
127, 128, 129, 130, 134, 135, 136, 146, 148,  
149, 297, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305,  
306, 329, 335

## K

kolektivna pogajanja  
55, 255, 371, 373, 375, 376, 377, 378, 379,  
380, 381, 382

kolektivna pogodba  
117, 371, 376, 377, 378, 379, 381, 382, 454,  
460, 461, 464, 466, 469

kolektivne pritožbe  
9, 75, 83, 86, 157, 160, 161, 163, 182, 378

krožna ekonomija  
541, 545, 553, 555

## L

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah  
64, 93, 98, 101, 112, 123, 126, 153, 169,  
171, 172, 173, 174, 175, 182, 221, 223, 224

## M

medgeneracijska odgovornost  
327

Mednarodna konvencija o pravicah invalidov  
MKPI  
569, 573, 574

## N

načelo medgeneracijske solidarnosti  
105, 109, 327, 334, 385

načelo socialne države  
48, 53, 54, 55, 56, 104, 105, 106, 114, 189,  
192, 195, 196, 197, 199, 200, 209, 334, 335,  
336, 621, 677

načelo vzajemnosti  
105, 106, 385

nadnacionalna socialna država  
210

najnižja pokojnina  
107, 108, 385, 387, 399, 400, 401, 402, 403,  
404, 405, 408, 409, 528

najnižja pokojninska osnova  
385, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394,  
395, 396, 397, 399, 401, 403, 408, 409, 410

nefinančno poročanje  
260, 297, 305, 307

nestandardne oblike dela  
272, 374, 375, 376, 380, 381, 382, 441, 443,  
444, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 455,  
458, 466, 467, 468, 469

## O

odpust obveznosti  
475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483,  
484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 493,  
500, 501, 502, 504

osebni stečaj  
475, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484,  
485, 486, 487, 488, 489, 491, 492, 493, 499,  
500, 501, 502, 504

osnovna šola  
475, 504, 610

## P

pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim  
časom  
115, 350, 374, 375, 441, 443, 444, 445, 446,  
448, 449, 455, 456, 457, 458, 468, 469, 658

pogodba o zaposlitvi za določen čas  
115, 245, 423, 441, 445, 448, 449, 450, 451,  
452, 456, 460, 469

pokojninska doba  
33, 107, 108, 385, 387, 390, 392, 393, 394,  
395, 396, 397, 401, 403, 404, 405, 406, 407,  
408, 409, 411, 412, 576

- pokojninsko in invalidsko zavarovanje  
103, 104, 106, 107, 108, 201, 202, 206, 387,  
388, 389, 390, 392, 394, 398, 399, 400, 401,  
402, 405, 406, 407, 408, 410, 411, 412, 413,  
575, 576, 578, 580, 582, 585, 588
- pravica do dela  
15, 81, 112, 114, 115, 116, 159, 167
- pravica do digitalne vključenosti  
676
- pravica do spoštovanja zasebnega in  
družinskega življenja  
12, 20, 21, 164, 165
- pravica do hrane  
541, 549, 550, 551, 563, 565
- pravica do kolektivnega pogajanja  
371, 376, 377, 378, 380, 381, 382
- pravica do mirnega uživanja premoženja  
29, 38, 165
- pravica dostop do pitne vode  
20, 21, 92, 289, 314, 687
- pravica do pokojnine  
23, 25, 33, 105, 106, 107, 108, 162, 194,  
201, 388, 400, 412
- pravica do sindikalnega združevanja  
371, 376, 377
- pravica do socialne varnosti  
81, 100, 103, 104, 105, 106, 112, 114, 130,  
155, 159, 162, 169, 172, 173, 174, 192, 196,  
197, 198, 199, 200, 201, 202, 204, 207, 208,  
209, 211, 214, 414, 436
- pravica do socialnega varstva  
9, 13, 82, 200, 207, 208, 209, 213, 588, 658
- pravica do varstva pred revščino in socialno  
izključenostjo  
75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 86, 87, 92,  
112, 117, 118, 157, 159, 162, 207
- pravica do zdravstvenega varstva  
110, 111, 114, 196, 198, 205, 206, 544
- pravna država  
43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55,  
56, 61, 66, 126, 135, 196, 198, 199, 243,  
297, 398
- pravna mobilnost  
339, 342, 355, 356, 357, 358, 365
- prehranska revščina  
541, 543, 545, 548, 549, 551, 553, 562, 563,  
565
- prekarno delo  
243, 245, 252, 351, 371, 373, 374, 375, 381,  
429, 444, 445, 446, 447, 449, 466, 467, 468,  
469
- prekarnost  
7, 13, 15, 21, 245, 350, 359, 371, 375, 376,  
377, 428, 441, 444, 445, 446, 447, 449, 450,  
452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460,  
461, 462, 465, 468, 469, 712
- prepoved diskriminacije  
7, 9, 12, 18, 19, 40, 99, 101, 102, 166, 201,  
227, 452, 575
- prikrito delovno razmerje  
441, 448, 450, 454, 459, 463, 464, 465, 466,  
468
- primarno pravo Evropske unije EU  
59, 62, 63, 64, 69, 71, 73, 171, 219, 223, 225
- primerno stanovanje  
92, 421, 513, 550, 619, 622, 624, 625, 627,  
628, 629, 630, 631, 633, 634, 644, 645
- pristojnosti Evropske unije EU  
59, 62, 63, 64, 68, 69, 169, 172, 173, 175
- procesna jamstva  
97, 119, 134, 135, 141, 143, 147
- ## R
- ranljive skupine  
82, 85, 119, 121, 124, 127, 128, 135, 142,  
145, 146, 149, 150, 204, 205, 327, 329, 330,  
335, 509, 511, 514, 518, 521, 523, 529, 530,  
536, 579, 584, 611, 622, 624, 631, 635, 636,  
643, 645, 663, 664, 665, 668, 676
- redistribucija  
189, 251, 262, 354, 365, 366, 415, 417, 418,  
486, 541, 545, 547, 553, 554, 555, 556, 565,  
687, 688
- revizija smotrnosti poslovanja  
653
- Romi romsko  
20, 21, 86, 595, 601, 603, 604, 605, 606,  
607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615
- ## S
- samozadostnost  
75, 80, 82, 84, 85
- samozaposleni  
116, 176, 203, 213, 252, 374, 377, 378, 404,  
443, 444, 445, 448, 463, 464, 465, 467, 469,  
590, 591, 699
- sekundarno pravo EU  
224, 225
- službe storitve splošnega gospodarskega  
pomena  
59, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72,  
73
- socialna ekonomija  
233, 236, 242, 244, 246, 248, 250, 251, 253,  
258, 261, 262

## socialna izključenost

9, 10, 45, 54, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 100, 103, 106, 108, 111, 113, 115, 116, 117, 118, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 162, 164, 168, 169, 170, 172, 174, 176, 180, 181, 189, 200, 203, 207, 208, 211, 212, 213, 215, 233, 235, 236, 237, 241, 242, 247, 281, 283, 284, 341, 374, 509, 511, 512, 513, 514, 515, 519, 520, 595, 597, 598, 599, 600, 608, 609, 610, 615, 619, 622, 624, 625, 629, 630, 631, 632, 633, 643, 645, 653, 655, 658, 661, 662, 663, 664, 667

## socialna politika

25, 33, 35, 52, 59, 62, 96, 105, 153, 169, 171, 172, 175, 181, 205, 242, 259, 261, 267, 269, 274, 275, 276, 277, 285, 292, 374, 378, 402, 415, 420, 421, 422, 424, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 509, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 526, 535, 536, 541, 543, 544, 548, 549, 551, 553, 619, 655, 661, 664, 687, 688

## socialna pravičnost

36, 43, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 55, 56, 170, 176, 191, 223, 233, 243, 249, 251, 305, 435, 565

## socialni sporazum

202, 203, 210, 211, 212

## socialni transferji

95, 96, 104, 241, 242, 283, 285, 286, 443, 497, 501, 502, 512, 527, 532, 543, 545, 547, 548, 626, 637, 657, 658, 659, 661, 665, 666, 667

## socialno podjetništvo podjetje

192, 249, 250, 258

## socialna vključenost

48, 53, 73, 77, 81, 85, 87, 241, 247, 354, 581, 597, 600, 607, 619, 621, 622

## socialnovarstveni zahtevki

7, 17, 24, 39

## sociolingvistika

595

## sodelovanje delavcev pri upravljanju

256

## solidarnost

43, 46, 51, 52, 53, 55, 56, 74, 105, 106, 109, 192, 193, 195, 196, 200, 202, 203, 211, 215, 223, 258, 259, 327, 333, 380, 385, 387, 393, 401, 407, 409, 410, 412, 415, 417, 418, 431, 525, 527, 559

## stanovanjska revščina

619, 624, 626, 627, 629, 631, 632, 633, 638, 643, 645

## stopnja tveganja revščine

94, 95, 222, 236, 239, 241, 242, 283, 371, 373, 374, 375, 376, 381, 512, 514, 515, 516, 517, 528, 546, 547, 572, 573, 587, 619, 621, 625, 626, 630, 636, 637, 638, 639, 641, 643, 653, 655, 657, 658, 659, 661, 662, 663, 667

## stopnja tveganja socialne izključenosti

95, 118, 236, 242, 247, 573, 653, 655, 658, 662, 663, 664, 667

## subjekt javnega interesa SJI

297, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 309, 311, 313, 319, 321, 322

## svobodna gospodarska pobuda

66, 114, 215, 678, 679

## Š

## široko polje proste presoje

21, 25, 33, 34, 40, 70, 105, 110, 198, 200, 677

## T

## temeljne svoboščine

9, 10, 11, 12, 89, 91, 92, 93, 96, 97, 99, 101, 110, 117, 118

## trajnostno poročanje

297, 300, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 311, 313, 320, 321, 322

## U

## umetna inteligenca

141, 673

## univerzalne temeljne storitve

415, 432, 433, 434, 435, 436

## univerzalni temeljni dohodek

267, 269, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 415, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 435

## univerzalnost

98, 339, 342, 422, 423, 432, 433, 436, 529

## ustavne razsežnosti digitalne vključenosti

669, 676

## V

## varčevalni ukrepi

29, 38, 518, 588

## varovanje varstvo okolja

68, 73, 330, 606

## varstveni dodatek

108, 129, 130, 134, 137, 143, 290, 387, 394,  
395, 396, 397, 401, 407, 408, 409, 410, 413,  
501, 516, 547, 581, 585, 658, 659, 660, 661

## varstvo tržne konkurence

66, 378

## vdovska pokojnina

385, 387, 398, 399, 404, 407, 408, 409, 410,  
411

## vključujoča gospodarska rast

235, 249, 262, 339, 354, 365

## vladavina prava

10, 43, 45, 47, 51, 126, 243, 349

**Z**

## začasno agencijsko delo

115, 441, 448, 449, 458, 459, 460, 461, 462,  
468

začasno in občasno delo dijakov in študentov  
študentsko delo

441, 448, 449, 452, 453, 454, 468

## zagotovljena pokojnina

108, 385, 387, 392, 393, 394, 395, 396, 397,  
398, 400, 401, 403, 404, 407, 408, 409, 410

## zaposlitvena rehabilitacija

574, 575, 576, 577, 578, 579, 580

# SOCIALNA DRŽAVA IN REVŠČINA

**Povzetek** V Ustavi Republike Slovenije je določba, po kateri je Slovenija pravna in socialna država. Pobuda za izdajo te monografije je vzniknila iz spoznanja, da je v Sloveniji senzibilnost za pomanjkljivo upoštevanje načel socialne države precej manjša kot senzibilnost za kršitve načel pravne države. Majhna senzibilnost za neupoštevanje načel socialne države se med drugim kaže v dopuščanju revščine in socialne izključenosti ali, kot pravi avtor enega od prispevkov v monografiji, kaže se v obravnavanju revščine kot smole posameznika. In kaže se tudi v ustavnosodnih zadevah. Avtorice in avtorji prispevkov v monografiji poudarjajo, da je revščina večplasten in kompleksen socialni problem. Ne glede na razlike med državami in družbami velja, da revščina vedno prizadene dostojanstvo človeka. Avtorice in avtorji posameznih prispevkov v monografiji podajajo analizo stanja in predlagajo možne rešitve za različne probleme, ki so posledica revščine in družbene izključenosti. Gre za iskanje sistemske rešitve za zmanjšanje revščine v Sloveniji. Skratka, obravnava pravnih vidikov socialne države, sistemsko tematiziranje revščine, zmanjšanje revščine kot izziv za socialno politiko in ozaveščanje o revščini v Sloveniji, o čemer govorijo avtorji prispevkov v tej monografiji, so teme, ki predstavljajo teoretično in empirično podlago za uveljavljanje načel socialne države in ustavnih socialnih pravic.

**Ključne besede:**

revščina,  
socialna  
izključenost,  
blaginja,  
socialna država,  
ustava,  
dostojanstvo

# SOCIAL STATE AND POVERTY

**Abstract** The Constitution of the Republic of Slovenia contains a provision specifying that Slovenia is a legal and social state. The initiative for issuing this monograph arose from the recognition that in Slovenia, the sensitivity for insufficient compliance with the social state principles is significantly lower than the sensitivity for an infringement of the principles of the rule of law. Low sensitivity for the non-respect of the principles of the rule of law is illustrated, inter alia, by tolerating poverty and social exclusion, or according to one of the authors in the monograph, it is reflected in considering poverty as bad luck of the individual. It also manifests itself in constitutional matters. Authors of the articles in the monograph point out that poverty is a multifaceted and complex social problem. Regardless of the differences between countries and societies, poverty always affects the dignity of a person. Authors of individual articles provide an analysis of the situation and propose possible solutions to various problems resulting from poverty and social exclusion. It is about finding a systemic solution to reduce poverty in Slovenia. To conclude, discussing legal aspects of the social state, systemic thematization of poverty, reducing poverty as a challenge for social policy and promoting awareness of poverty in Slovenia, are topics addressed by the authors in this monograph which represent the theoretical and empirical basis for enforcing social state principles and constitutional social rights.

**Keywords:**

poverty,  
social exclusion,  
wellbeing,  
social state,  
Constitution,  
dignity





Posebna vrednost predložene publikacije izhaja iz dejstva, da so se okrog te knjige zbrali tako rekoč vsi strokovnjaki, ki se v Sloveniji ukvarjajo s problemi socialne države. V svojih prispevkih predstavljajo specifične raziskave, ki izpostavljajo ekonomske in pravne poglede ter analize s področij najnovejših disciplin, ki z znanstvenega vidika pristopajo k vprašanju intervencijske države.

*zasl. prof. dr.*

*Albin Izličar*

Monografija predstavlja pomemben prispevek k razumevanju problema revščine in socialne izključenosti.

*akad. zasl. prof. dr. dr. h.c. mult.*

*Janez Kranjc*



ZVEZA DRUŠTEV ZA  
GOSPODARSKO PRAVO  
SLOVENIJE



Univerza v Ljubljani



Pravna fakulteta  
Univerza v Ljubljani



Univerza v Mariboru

Pravna fakulteta

