

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA SOCIALNO DELO

Davor DOMINKUŠ

Analiza socialnega varstva v Republiki Sloveniji v luči sprememb  
evropskih socialnih politik

Magistrsko delo

Mentor: Izr. prof. dr. Vito Flaker

Somentorica: Doc. dr. Maša Filipovič Hrast,

Študijski program:

Socialno delo v skupnosti

Ljubljana, 2016



## PODATKI O MAGISTRSKI NALOGI

Ime in priimek: Davor Dominkuš

Naslov magistrske naloge: Analiza socialnega varstva v Republiki Sloveniji v luči sprememb evropskih socialnih politik

Mentor: Izr. prof. dr. Vito Flaker

Somentorica: Doc. dr. Maša Filipovič Hrast,

Kraj: Ljubljana

Leto: 2016

Število strani: 138

Število preglednic: 5

Število slik: 16

**Ključne besede:** blaginja, blaginjski sistem, minimalni dohodek, socialno varstvo, socialna izključenost, socialne storitve, socialne naložbe, socialna kohezija

## INFORMATION ON MASTER THESIS

Name and Surname: Davor Dominkuš

The title of master thesis: Analysis of Social Assistance in the Republic of Slovenia in the Light of Changes in the European Social Policy

Mentor: Assoc. prof. Vito Flaker, Ph. D

Co-mentor: Assist. prof. Maša Filipovič Hrast, Ph. D

Location: Ljubljana

Year: 2016

Number of Pages: 138

Number of tables: 5

Number of figures: 16

**Keywords:** welfare, welfare system, minimum income, social protection, social exclusion, social services, social investment, social cohesion



Zasebno bogastvo temelji na javni revščini!

Thomas Piketty



## KAZALO

|                                                                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 UVOD .....                                                                                                                       | 1  |
| 2 PREDSTAVITEV CILJEV NALOGE IN RAZISKOVALNIH VPRAŠANJ .....                                                                       | 4  |
| 3 POJMOVNO TEORETIČNA IZHODIŠČA .....                                                                                              | 7  |
| 3.1 OPREDELITEV PODROČIJ IN VSEBIN, POVEZANIH Z BLAGINJO .....                                                                     | 7  |
| 3.1.1 BLAGINJA .....                                                                                                               | 7  |
| 3.1.2 DRŽAVA BLAGINJE/SOCIALNA DRŽAVA .....                                                                                        | 8  |
| 3.1.3 BLAGINJSKE TIPOLOGIJE .....                                                                                                  | 10 |
| 3.1.4 MEŠANI BLAGINJSKI SISTEM - PREHOD OD »DRŽAVE BLAGINJE« V<br>»DRUŽBO BLAGINJE« .....                                          | 15 |
| 3.2 ZNAČILNOSTI SOCIALNEGA VARSTVA KOT ENEGA OD PROGRAMOV<br>DRŽAVE BLAGINJE V REPUBLIKI SLOVENIJ .....                            | 17 |
| 3.2.1 BLAGINJSKI REŽIM V SAMOSTOJNI SLOVENIJI .....                                                                                | 17 |
| 3.2.2 OPREDELITEV PODROČJA IN VSEBINE SOCIALNEGA VARSTVA V RS ..                                                                   | 19 |
| 3.2.3 OSNOVNE ZNAČILNOSTI ZAKONODAJE O SOCIALNEM VARSTVU,<br>SPREJETE PO LETU 1992 .....                                           | 21 |
| 3.2.3.1 OPREDELITEV NOSILNIH ELEMENTOV SOCIALNEGA VARSTVA .....                                                                    | 23 |
| 3.2.4 OPREDELITEV PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA V SLOVENSKE<br>SOCIALNOVARSTVENI TEORIJI .....                                       | 35 |
| 3.3 EVROPSKA UREDITEV SISTEMA SOCIALNEGA VARSTVA .....                                                                             | 39 |
| 3.3.1 PREGLED SPLOŠNE UREDITVE PODROČJA SOCIALNE POLITIKE V EU ..                                                                  | 40 |
| 3.3.2 SOCIALNO VARSTVO V EU .....                                                                                                  | 41 |
| 3.3.3 SOCIALNE STORITVE SPLOŠNEGA POMENA .....                                                                                     | 46 |
| 3.4 PREDSTAVITEV NEKATERIH EU POBUD S PODROČJA SOCIALNEGA<br>VARSTVA (BOJA PROTI REVŠČINI IN SOCIALNI IZKLJUČENOSTI) .....         | 50 |
| 3.4.1 STRATEGIJA AKTIVNEGA VKLJUČEVANJA .....                                                                                      | 52 |
| 3.4.2 EVROPSKA PLATFORMA PROTI REVŠČINI IN SOCIALNI<br>IZKLJUČENOSTI: EVROPSKI OKVIR ZA SOCIALNO IN TERITORIALNO<br>KOHEZIJO ..... | 55 |

|                                                                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.4.3 PAKET SOCIALNIH NALOŽB .....                                                                                                                                              | 59  |
| 3.4.4 EVROPSKI STEBER SOCIALNIH PRAVIC .....                                                                                                                                    | 60  |
| 4. METODOLOŠKI DEL .....                                                                                                                                                        | 62  |
| 4.1 UVODNA POJASNILA .....                                                                                                                                                      | 62  |
| 4.2 STANJE V RS IN EU, PREDSTAVITEV IZBRANIH ANALITSKIH<br>DOKUMENTOV IN ANALIZA STATISTIČNIH KAZALNIKOV UČINKOVITOSTI<br>SISTEMA SOCIALNE VARNOSTI IN SOCIALNEGA VARSTVA ..... | 65  |
| 4.2.1 POROČILA UMAR O IZDATKIH ZA SOCIALNO ZAŠČITO .....                                                                                                                        | 66  |
| 4.2.2 UGOTOVITVE ŠTUDIJ O SOCIALNEM POLOŽAJU V SLOVENIJI V LETIH<br>PO UVELJAVITVI »NOVE SOCIALNE ZAKONODAJE (2013)« .....                                                      | 68  |
| 4.2.3 POROČILO EK O UČINKOVITOSTI URESNIČEVANJA STRATEGIJE<br>AKTIVNEGA VKLJUČEVANJA .....                                                                                      | 69  |
| 4.2.4 POROČILA EK O MINIMALNEM DOHODKU V EVROPSKIH DRŽAVAH IN<br>EU .....                                                                                                       | 72  |
| 4.2.5 POROČILO O SOCIALNIH NALOŽBAH V EU .....                                                                                                                                  | 77  |
| 4.2.6 POROČILO SVETOVNE BANKE O STANJU BLAGINJE V DRŽAVAH EU .....                                                                                                              | 79  |
| 4.2.7 POROČILA O KREPITVI »SKUPNOSTNEGA PRISTOPA« V EU .....                                                                                                                    | 83  |
| 4.3 ANALIZA IZDATKOV ZA SOCIALNO ZAŠČITO IN NJIHOVE<br>UČINKOVITOSTI V POVEZAVI Z REVŠČINO IN SOCIALNO IZKLJUČENOSTJO<br>.....                                                  | 87  |
| 4.3.1 NAMEN ANALIZE IN VIRI PODATKOV .....                                                                                                                                      | 87  |
| 4.3.2 IZDATKI ZA SOCIALNO ZAŠČITO PO NAMENU IN OBSEGU .....                                                                                                                     | 92  |
| 5 RAZPRAVA .....                                                                                                                                                                | 104 |
| 5.1 TRENDI V EU .....                                                                                                                                                           | 104 |
| 5.2 STANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI .....                                                                                                                                          | 111 |
| 5.3 SKLEP .....                                                                                                                                                                 | 120 |
| POVZETEK .....                                                                                                                                                                  | 127 |
| SUMMARY .....                                                                                                                                                                   | 128 |



## KAZALO SLIK

|                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Slika 1: Struktura socialne izključenosti v RS leta 2014.....                                                                                        | 91  |
| Slika 2: Delež izdatkov za socialno zaščito v BDP v obdobju 2000-2014.....                                                                           | 92  |
| Slika 3: Delež izdatkov za socialno zaščito v celotnih javnofinančnih izdatkih v obdobju 2006-2014.....                                              | 93  |
| Slika 4: Struktura celotnih izdatkov za socialno zaščito v državah EU, 2013.....                                                                     | 94  |
| Slika 5: Struktura celotnih izdatkov za socialno zaščito po blaginjskih sistemih, 2013 .....                                                         | 94  |
| Slika 6: Celotni izdatki za socialno zaščito na prebivalca v paritetah kupne moči, države EU28, 2013.....                                            | 95  |
| Slika 7: Izdatki za stanovanje in socialno izključenost na prebivalca v paritetah kupne moči, države EU28 .....                                      | 95  |
| Slika 8: Sprememba deleža izdatkov za socialno zaščito v BDP pred in med obdobjem krize .....                                                        | 96  |
| Slika 9: Sprememba deleža izdatkov za starost v celotnih izdatkih za socialno zaščito v obdobju od 2006 do 2013 v državah EU .....                   | 97  |
| Slika 10: Sprememba deleža izdatkov za socialno izključenost v celotnih izdatkih za socialno zaščito v obdobju 2006 do 2013 v državah EU .....       | 98  |
| Slika 11: Primerjava gibanja stopnje tveganja socialne izključenosti v Sloveniji in po blaginjskih sistemih v obdobju 2005-2014 .....                | 99  |
| Slika 12: Primerjava gibanja stopnje tveganja revščine v Sloveniji in po blaginjskih sistemih v obdobju 2005-2014.....                               | 100 |
| Slika 13: Stopnja tveganja socialne izključenosti v primerjavi z BDP na prebivalca po kupni moči v državah EU in blaginjskih sistemih, 2014.....     | 101 |
| Slika 14: Delež izdatkov za socialno zaščito in BDP na prebivalca po kupni moči v državah EU in blaginjskih sistemih, 2013.....                      | 101 |
| Slika 15: Delež izdatkov za stanovanje in socialno izključenost ter BDP na prebivalca po kupni moči v državah EU in blaginjskih sistemih, 2013 ..... | 102 |
| Slika 16: Delež izdatkov za socialno zaščito in stopnja tveganja socialne izključenosti v državah EU in blaginjskih sistemih, 2013.....              | 103 |

## KAZALO PREGLEDNIC

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Preglednica 1: Pet vrst »svetovnih« blaginjskih režimov .....                                              | 13 |
| Preglednica 2: Pregled osnovnih značilnosti socialnovarstvenih storitev v veljavni zakonodaji.....         | 30 |
| Preglednica 3: Izdatki za socialno zaščito v Sloveniji in državah EU, v % BDP.....                         | 67 |
| Preglednica 4: Stopnja tveganja socialne izključenosti, Slovenija.....                                     | 67 |
| Preglednica 5: Primerjave blaginjskih režimov političnega upravljanja in teritorialne organiziranosti..... | 85 |

## 1 UVOD

Zakon o socialnem varstvu (sprejet leta 1992) je eden prvih zakonov s širšega področja socialne varnosti, sprejetih v samostojni Sloveniji. Zasnovan je bil tako, da je celovito urejal področje socialnovarstvenih dajatev (prejemke) in socialnovarstvenih storitev. Zakon je bil zamišljen kot neke vrste prehodni predpis (Ramovš 1995), njegovi avtorji pa so načrtovali, da bo v relativno kratkem času dodelan in dopolnjen skladno z novimi usmeritvami, ki naj bi bile v »samostojni« državi sprejete v sklopu celovitega urejanja sistema socialne politike oziroma definiranja bodočega značaja »socialne države«, za katero je bila Republika Slovenija razglašena z uvodnim členom ustave.

Zakon o socialnem varstvu (v nadaljevanju ZSV) je v določeni meri pomenil kontinuiteto socialnovarstvene ureditve iz obdobja tako imenovanega »samoupravnega socializma«. Ena ključnih ambicij takratnega resornega ministrstva je bila, da bi z novo ureditvijo zagotovili predvsem pluralizacijo ponudbe socialnovarstvenih storitev in njihovih izvajalcev, hkrati pa je bilo v sistem socialnega varstva uvedeno tudi načelo subsidiarnosti ter tako prenesen del odgovornosti za učinkovito reševanje socialnih težav in stisk iz države na posameznike in družine ter njihovo socialno okolje.

Za obdobje priprave in sprejema ZSV je bilo značilno prepričanje, da bo »rahljanje« pristojnosti države zagotovljeno s spodbujanjem razvoja »samopomočnih organizacij« in »pluralizacijo izvajalcev in programov« ter da bo tako povzročena konkurenca med javnimi in zasebnimi izvajalci bistveno dvignila raven kakovosti storitev in njihovo raznovrstnost, kar naj bi uporabnikom omogočilo, da bodo glede na osebne prioritete in potrebe lahko izbirali med raznovrstnimi vsebinami in ponudniki storitev (Ramovš 1995). Obenem z uvedbo »pluralizacije« in subsidiarnosti, pa je bila izvedena močna centralizacija sistema, saj je bila večina pristojnosti s področja socialnega varstva iz lokalne ravni prenesena na državo.

ZSV je definiral sedem vrst socialnovarstvenih storitev, ki so bile natančneje opredeljene šele s Pravilnikom o standardih socialnovarstvenih storitev, ki je bil sprejet leta 1995. Z zakonom in pravilnikom so bili normativi in standardi storitev določeni predvsem tako, da so omogočali nadzor države nad vstopnimi pogoji in postopki izvajanja, vpliv uporabnikov in izvajalskih organizacij na prilagajanje posameznih elementov standarda in normativa, način njihovega izvajanja in merjenje učinkov pa je bil (oziroma je še vedno)

minimalen. Pri definiranju pogojev in načinov izvajanja posameznih storitev je zakon vzpostavil odločilno vlogo države (oziroma financerja). Z zakonodajo iz devetdesetih let prejšnjega stoletja smo pri nas uveljavili tako imenovano obliko birokratskega načrtovanja na področju izvajanja socialnih služb (Rus, 1999).

Ključne vsebinske spremembe, ki so sledile v letih po sprejemu in začetku izvajanja zakona, so se nanašale predvsem na področje socialnovarstvenih dajatev (prejemkov), zlasti denarne socialne pomoči, bistveno manj pa na samo vsebino različnih drugih ukrepov (storitev in programov), namenjenih ljudem v težavah oziroma stiskah. Takšna usmeritev je vrhunec dosegla leta 2010, ko je bilo s sprejemom zakona o socialnovarstvenih prejemkih dokončno ločeno področje denarnih dajatev (prejemkov) od področja »vsebinskega« oziroma storitvenega dela socialnega varstva. Da bi posodobilo tudi ta del zakona, je resorno ministrstvo v istem letu pripravilo osnutek zakona o socialno varstveni dejavnosti. Po njegovi javni predstavitvi se zaradi številnih odprtih vprašanj, vezanih na novo opredelitev storitev in organizacijo sistema, pa tudi na vodenje, upravljanje in lastnino socialnovarstvenih zavodov ter s tem povezano nasprotovanja strokovne javnosti, delo pri pripravi zakona ni nadaljevalo.

Leta 2004 se je Republika Slovenija kot polnopravna članica pridružila EU in s tem sprejela tudi njen pravni red. Skladno z njim je področje socialne zaščite in z njim tudi socialnega varstva pristojnost posamezne države članice, na ravni EU pa se izvaja predvsem koordinacija (usklajevanje) posameznih sistemov socialne varnosti in izmenjava dobrih praks posameznih članic na podlagi »metode odprte koordinacije«. V sklopu slednje imajo države članice jasno definirano nalogo in obvezo, da spremljajo gibanja na področjih socialne zaščite in da o njih redno poročajo Evropski komisiji, ki jih je dolžna analizirati in primerjati ter članicam tudi predlagati določene ukrepe za izboljšanje stanja v njihovi državah, za kar lahko države dobijo ustrezno finančno pomoč iz različnih evropskih skladov.

Vprašanje, ki sem ga zastavil v nalogi, je, v kakšno smer se razvija slovenska socialnovarstvena zakonodaja in v kakšni meri omogoča učinkovito reševanje različnih težav in stisk, v katerih se znajdejo posamezniki, družine in družbene skupine, ki so izpostavljene tveganju revščine in socialne izključenosti, oziroma kako oblikovati zakonodajni okvir na področju socialnega varstva, da se bo izboljšala njegoa učinkovitost in kakovost pred-

vsem s stališča reševanja stisk najranljivejših uporabnikov sistema pa tudi drugih skupin prebivalstva, ki se občasno ali začasno znajdejo v različnih vrstah socialnih težav. Okvir za možne sistemske spremembe sem preveril s primerjavo aktualnih (spreminjajočih se) evropskih pristopov na področju socialne varnosti (blaginjskih režimov) in predlogov za vsebinske oz. paradigmatske spremembe, ki se na področju socialnega varstva (*social assistance/care*) oziroma boja proti socialni izključenosti in revščini oblikujejo na ravni EU.

S primerjavo različnih podatkov in trendov sem želel v nalogi ugotoviti, ali se slovenski sistem socialnega varstva glede na svoj značaj, organiziranost, značilnosti vodenja in upravljanja, vsebinsko naravnost in značilnosti financiranja približuje ali oddaljuje od trendov, ki so značilni za druge evropske države. Glede na Ramovševo trditev o prehodnem značaju ureditve iz leta 1992 (Ramovš 1995) in številne pomanjkljivosti obstoječe zakonodajne ureditve, predvsem na storitvenem področju, ki jih navaja Flaker (2015), ter ob ugotovitvah IRSSV socialnem položaju v RS (IRSSV 2016) verjetno lahko sprejmemo trditev, da z modernizacijo celotne ureditve socialnega varstva že močno zamujamo. Zato je zelo pomembno ali bomo v naši državi oblikovali normativne podlage socialnega varstva tako, da bomo ob upoštevanju sprememb na trgu dela, demografskih sprememb in drugačne vloge države na področju socialne varnosti lahko kos nalogam, ki nas čakajo na področju boja proti revščini in socialni izključenosti. Ugotoviti moramo, kaj bi bile lahko alternative obstoječemu sistemu za katerega je značilen »demokratski deficit« pri vodenju in upravljanju (Flaker 2015) in ali je pot v smeri tako imenovanega mešanega blaginjskega sistema (»welfare mix-a«), ki predstavlja kompleksno interakcijo in spreminjajočo se soodvisnost petih področij v družbi: države, trga, institucije socialne varnosti, civilne družbe, družine (Marin 2014), možna rešitev (tudi na ožjem področju socialnega varstva) ali pa je glede na spreminjajoče se značilnosti blaginjskih režimov in politične usmeritve EU treba iskati drugačne možnosti razvoja v prihodnosti. Pomembno vprašanje je povezano tudi s prihodnjo naravo sistema socialnega varstva. Dejstvo je namreč, da so se njegov rezidualni značaj in ciljnost (targetiranost) pomoči v obdobju zadnje gospodarske

krize okrepili in da se lahko razvije v smeri manjše univerzalnosti ali celo kategoričnega<sup>1</sup> značaja.

Na izhodiščno vprašanje naloge sem skušal odgovoriti s primerjavo ključnih evropskih strateških usmeritev, oblikovanih v zadnjih petnajstih letih, in njihovega uveljavljanja v blaginjskih sistemih, ustaljenih v EU. Pri tem sem izhajal iz definicije sistemov blaginje, kot jih je v izhodišču definirala Esping-Anders (1990, 1999), kasneje pa dopolnili številni avtorji.

Posebno pozornost sem posvetil tudi blaginjski ureditvi, ki obstaja v Republiki Sloveniji<sup>2</sup>. Novi predpisi, ki jih bomo pripravljali na področju socialne varnosti, socialnega varstva in javnih služb nasploh, bodo morali določiti drugačen vsebinski okvir in mehanizme za izvajanje, načrtovanje in upravljanje sistema, pri tem pa bo treba vzpostaviti tudi drugačne pogoje, ki bodo omogočali bolj demokratično in učinkovito sodelovanje centralne države, lokalnih skupnosti, uporabnikov, izvajalcev in financerjev.

## 2 PREDSTAVITEV CILJEV NALOGE IN RAZISKOVALNIH VPRAŠANJ

Socialno varstvo predstavlja enega od programov socialne države, ki po svojem obsegu in izdatkih ni velik, je pa izredno pomemben, saj kot zadnji v vrsti programov socialne varnosti omogoča različne oblike pomoči v denarju in naravi tistim, ki se zaradi raznih razlogov znajdejo brez sredstev za preživetje oziroma v položaju revščine in socialne izključenosti (Flaker 2015).

Kljub relativno skromnim izdatkom za to vejo socialne varnosti (podatki ESPROS), kar je skupno skoraj vsem evropskim državam, tudi na tem področju obstajajo velike razlike glede pogojev, načinov in učinkovitosti uporabe sredstev. Države po navadi sredstva za to področje namenjajo za zagotavljanje minimalnega dohodka in nekaterih drugih namenskih transferjev in subvencij za najrevnejše oz. za financiranje različnih storitev, ki so povezane s pomočjo in podporo prejemnikom denarnih socialnih pomoči. Lahko bi rekli, da se velikodušnost in učinkovitost posameznih blaginjskih režimov v Evropi, pa tudi po

---

<sup>1</sup> Pojem kategoričnosti v nalogi uporabljam v pomenu, kot ga razlaga Strban, in sicer gre za tiste vrste prejemkov in storitev, ki so namenjene določenim kategorijam prebivalstva npr. invalidom (Strban 2010)

<sup>2</sup> Pojma socialna država in država blaginje sta v nalogi obravnavana kot sinonim.

svetu, zrcali ravno v obsegu in kakovosti porabe sredstev s področja socialnega varstva. S kakovostjo mislim predvsem na dejstvo, v kakšni meri dajatve in storitve s tega področja zmanjšujejo oz. odpravljajo stopnjo tveganja revščine in socialne izključenosti ter v kakšni meri prejemnikom omogočajo, da se integrirajo v družbo in si predvsem preko dela in zaposlitve zagotavljajo kakovostno življenje.

Z Lizbonsko strategijo, ki je bila sprejeta za obdobje od leta 2000 do 2010, si je EU določila zelo ambiciozne načrte na področju zmanjševanja revščine in socialne izključenosti. Do leta 2010 naj bi bila v Evropi, skladno s cilji te strategije, revščina v celoti odpravljena. To se kljub relativno visoki gospodarski rasti v tem obdobju ni zgodilo. Celo nasprotno, večina ciljev, ki naj bi Evropo vodili v smer svetovno najbolj dinamične, na znanju zasnovane ekonomije, se do leta 2010 ni uresničila (Cantillon 2011). Evropska unija je zato leta 2010 sprejela novo, še bolj ambiciozno strategijo »Evropa 2020« s podnaslovom Strategija za pametno, vzdržno in vključujočo rast. Med sedmimi ključnimi področji, definiranimi v tej strategiji, je kot zadnje, sedmo področje definirana tudi Evropska platforma proti revščini in socialni izključenosti. Prvič v zgodovini EU je bil kot jasen, merljiv cilj definirana odločitev, da se do leta 2020 število ljudi, ki živijo pod mejo tveganja revščine, zmanjša za 20 milijonov glede na stanje iz leta 2008. Po šestih letih izvajanja strategije se revščina ne le ni zmanjšala, ampak so se države članice od tega cilja tudi bistveno oddaljile. Število oseb, ki živijo pod pragom tveganja revščine, se je praktično povsod povečalo in se je, kot kaže, le komaj opazno spreminjalo po letu 2014, ko je evropsko gospodarstvo začelo okrevati in so se kazalci gospodarske rasti obrnili navzgor. Glede na mlačen odziv držav članic se iz perspektive članstva v odboru za socialno zaščito zdi, da so cilji, povezani z odpravo revščine in socialne izključenosti, bolj deklarativne narave in da evropsko politiko bolj kot blaginja njenih prebivalcev zanima fiskalna vzdržnost, solventnost finančnega sektorja in položaj finančnih elit.

Od konca 70-tih let prejšnjega stoletja smo priča tako imenovani »neoliberalni ofenzivi« proti kapitalistični socialni državi, kakršna je bila zgrajena po drugi svetovni vojni. Pritiski, ki so se najprej začeli v ZDA in Veliki Britaniji, so se prenesli tudi na druge države oz. na njihove blaginjske sisteme. Teze o tem, da je socialna država potratna in neučinkovita ter da zavira gospodarsko pobudo, posledično pa tudi zaposlovanje in s tem povezano zmanjševanje izdatkov za blaginjske sisteme, so močno vplivale ne samo na dejanski po-

ložaj številnih skupin prebivalstva, ampak tudi na ukinjanje različnih storitev, ki so bile organizirane kot javna služba.

Evropa je še vedno območje sveta, ki namenja največji delež BDP socialni zaščiti (Marin 2015), dejstvo pa je, da se ti izdatki čedalje bolj omejujejo. Tez o tem, da je treba spremeniti vlogo in pristojnosti države na področju socialne zaščite, ne podpirajo samo kapital in desne politične opcije, ampak tudi različni teoretiki tako z levega kot desnega političnega pola (npr.: N. Barr, A. Giddens, B. Marin, J. Palme, F. Vandenbrucke). V zadnjem obdobju številni politiki v Evropi odkrito zagovarjajo tezo o koncu socialne države, kot smo jo poznali do konca prejšnjega stoletja. Nizozemska vlada oz. njihov kralj sta tako leta 2013 napovedala preobrazbo iz države blaginje v tako imenovano participatorno družbo, v kateri naj bi se prebivalstvo v večji meri zanašalo na lastne moči in svoje socialne mreže (Vranken 2016). Tudi predsednik britanske konservativne vlade Cameron je v svojem znanem govoru leta 2014 kot enega prioriternih ciljev izpostavil prehod v tako imenovano »veliko družbo« (*big society*), v kateri naj bi bila vloga države na področju socialne zaščite bistveno manjša kot do zdaj, okrepili pa naj bi se dobrodelnost in vloga civilne družbe (Greve 2015).

Vprašanje, ki sem ga preverjal, je, ali med različnimi blaginjskimi sistemi v Evropi še obstajajo pomembne razlike oziroma ali pa se razlike med temi sistemi zaradi različnih okoliščin zmanjšujejo in se čedalje bolj približujejo modelu, v katerem je pomen trga, civilne družbe, dobrodelnosti in socialnih mrež pri zagotavljanju socialne varnosti pomembnejši od vloge države in njenih programov.

S tem so povezana naslednja raziskovalna vprašanja :

- Kakšne so osnovne značilnosti gibanj, povezanih s financiranjem socialne zaščite in socialnega varstva v EU in RS v obdobju pred in med zadnjo gospodarsko krizo?
- Ali lahko na podlagi sprememb višine in strukture izdatkov za socialno zaščito/socialno varstvo v EU in RS ter njihovih kvalitativnih učinkov sklepamo, da se države na področju socialne zaščite oziroma blaginje gibljejo v smeri zmanjševanja univerzalnosti in krepite selektivnosti/usmerjenosti ter omejevanja izdatkov za to področje?



- Kakšno vlogo ima EK pri definiranju nacionalnih prioritet na področju socialne zaščite in socialnega varstva?
- Kakšni so učinki slovenskega sistema socialnega varstva v primerjavi z drugimi evropskimi sistemi in kakšne so značilnosti približevanja slovenskega socialnega varstva »evropski agendi«, predvsem z vidika rezidualnosti in subsidiarnosti oziroma vloge in pomena države in lokalne skupnosti pri zagotavljanju programov s področja socialnega varstva?

### 3 POJMOVNO TEORETIČNA IZHODIŠČA

#### 3.1 OPREDELITEV PODROČIJ IN VSEBIN, POVEZANIH Z BLAGINJO

##### 3.1.1 BLAGINJA

Blaginja, kakovost življenja in blagostanje so izrazi, ki jih v vsakdanjem govoru pogosto uporabljamo kot sinonime. Pojem blaginje lahko opredelimo na več načinov, najpogosteje pa ga povezujemo s konceptom socialne varnosti. Različni avtorji (mdr. Greve 2015) izpostavljajo v razpravah o blaginji dve perspektivi, in sicer makro/družbeno raven in mikro/individualno raven. Po Greveovem mnenju je pomembno, da oba pogleda povežemo in da so komponente, ki sestavljajo vsebino blaginje, definirane dovolj »široko«. Živeti dobro pomeni ne samo imeti ustrezno ekonomsko in socialno varnost ter dostop do različnih storitev, ampak tudi subjektiven občutek sreče in zadovoljstva. To je po Greveu mogoče v družbi, ki se razvija tako, da se posamezniki v njej počutijo dobro in jo vidijo kot primerno za življenje, čeprav imajo različne interese in pričakovanja. Če izhajamo iz takšnega pogleda, je blagostanje posameznika tako objektivno kot subjektivno močno povezano z vlogo države (blaginje).

Države lahko zagotavljajo blaginjo na različne načine, v nadaljevanju pa bom izpostavil tri ključne pristope pri zagotavljanju socialne varnosti, in sicer na podlagi: a) potreb, b) zaslug/upravičenj ali c) enakosti (Greve 2015).

- Pristop, pri katerem se potrebe posameznikov ali skupin rešuje glede na njihov dohodek in premoženje, je po navadi omejen na najbolj ogrožene in izpostavljene posameznike ter skupine. Določeni prejemki so lahko zagotovljeni tudi skupinam

z višjimi dohodki (srednjim slojem). Navadno gre za sredstva, ki jih zbirajo z davki in jih za različne namene prerazporejajo različnim skupinam prebivalstva.

- b) Blaginja oziroma prejemki na podlagi »zaslug/upravičenj« so vezani predvsem na zavarovalne sisteme. Posameznik, ki je bil v določenem obdobju zaposlen, lahko pozneje koristi določena upravičenja iz tega statusa.
- c) Prejemki, ki temeljijo na enakosti, so zagotovljeni vsem, ki izpolnjujejo določene pogoje. Ti pogoji so lahko omejujoči in selektivni ali pa splošni in univerzalni.

V praksi se ti trije pristopi kombinirajo, čeprav v določenih ureditvah/državah po navadi prevladuje eden od naštetih principov. Ko se v sistemu blaginje določi, kdo je upravičen do prejemka/pomoči, je treba določiti tudi višino/obseg prejemka, po navadi na podlagi t.i. stopnje nadomeščanja (*replacement rate*) oziroma razmerja med zbranimi in izplačanimi transferji, višina prejemka, ki se dodeli posamezniku ali skupini, pa govori o raddarnosti države oziroma sistema.

Kljub jasno določenim pravilom in višini prejemka ni nujno, da jih ljudje (posamezniki ali skupine) tudi dejansko uveljavijo (*take-up*). Govorimo o »stopnji uveljavljanja« (določene pravice) (*take-up rate*), na podlagi katere lahko ugotovimo, da v posameznem okolju niso vsi pripravljeni sprejeti tega, kar jim sistem omogoča, saj je koriščenje določenih dajatev in pravic velikokrat povezano tudi z določeno stigmo.

Posamezno dajatev ali prejemek s področja socialne varnosti je moč zagotoviti v obliki denarja ali v naravi. Na to, kaj je bolj učinkovito, obstaja veliko različnih pogledov. Prejemke v denarju ali naravi je mogoče uporabiti tudi za preventivne namene, npr. za promocijo zdravega življenjskega sloga, in ne samo za pomoč v kritičnih situacijah.

### 3.1.2 DRŽAVA BLAGINJE/SOCIALNA DRŽAVA

Država blaginje je posebna oblika kapitalistične države, ki se je kot rezultat boja delavcev za svoje pravice uveljavila v razvitem kapitalizmu po drugi svetovni vojni (Greve 2015). Korenine nastanka moderne države blaginje segajo precej daleč v preteklost, vendar jih najpogosteje povezujemo z zahtevami delavskega razreda od 19. stoletja naprej.

Eden prvih takšnih primerov je Kraljevina Prusija, v kateri je kancler Bismarck zaradi pritiskov organiziranega delavstva začel uvajati sistem socialnih zavarovanj, s katerimi

naj bi zaščitil delavce in njihove družinske člane pred nekaterimi ključnimi družbenimi tveganji, predvsem pa zagotovil socialno varnost v starosti in zdravstveno varstvo za zaposlene. Uvajanju socialnih zavarovanj za delavno aktivne v Nemčiji so sledile številne druge vlade po svetu, predvsem pa v Evropi (Kuhnlein Sander 2012), ki so do začetka druge svetovne vojne v različnem obsegu vpeljale sheme obveznih socialnih zavarovanj za primer starosti, bolezni, nesreče pri delu in brezposelnosti s katerimi naj bi »blažile« učinke kapitalističnega proizvodnega načina oziroma učinkov trga.

Začetki kapitalistične države blaginje so v veliki meri povezani tudi s fordističnim načinom proizvodnje kot obliko prevladujočega načina kapitalistične (industrijske) proizvodnje v prvi polovici 20. stoletja in reformami, ki jih je v času velike ekonomske krize v tridesetih letih prejšnjega stoletja s svojo politiko New Deala uvedel ameriški predsednik Franklin Delano Roosevelt (Pribac 2010). Obrat, ki ga je v zvezi z vlogo države v kapitalizmu začel Roosevelt, je dosegel svoj višek v obdobju po drugi svetovni vojni, ko je Keynes izpostavil nalogo države kot ključnega regulatorja pri uravnavanju ekonomskih (in tudi drugih) tokov fordistične, kapitalistične produkcije (Pribac 2010) in s tem tudi odprl možnosti za posege države na neekonomskih področjih.

Tretji pomemben vir, s katerim številni teoretiki povezujejo nastanek sodobne države blaginje, je poročilo britanskega ekonomista in socialnega reformatorja lorda Beveridga iz leta 1942. V tem poročilu je kot ključne cilje kapitalistične države (blaginje) izpostavil boj s pomanjkanjem, boleznijo, nevednostjo, revščino in brezposelnostjo. Država naj bi z delovanjem oziroma interveniranjem na področjih, ki zadevajo proizvodnjo in razdeljevanje blaginje (Mandič 2008), razširila svoje do takrat prevladujoče funkcije, ki so bile predvsem represivne in ekonomske narave. Prav obdobje druge svetovne vojne je zlasti v Evropi s posledicami vojnega opustošenja na eni strani in željo po spodbujanju večje družbene solidarnosti bistveno pospešilo razvoj »države blaginje« (Kuhnlein Sander 2012).

Skladno z opisanimi izhodišči so si razvite evropske kapitalistične države po drugi svetovni vojni kot svoje ključno blaginjsko delovanje določile pristojnosti na področju izobraževanja, zdravja, zaposlovanja, dohodkovne varnosti in bivalnih pogojev.

Koncepta socialne države in države blaginje sta ozko povezana. V teoriji ju pojasnjujejo v ožjem in širšem pomenu (Greve 2015). V ožjem pomenu gre za vlogo države po drugi svetovni vojni na prej naštetih področjih. V širšem pomenu pa je »država blaginje« po-

sebna oblika države oziroma družbene organiziranosti kapitalizma, ki je kot rezultat delavskega boja specifična oblika premoščanja razlik med delom in kapitalom oziroma »korekcija napak trga«. Dejstvo je, da ustrezne dostopnosti do nekaterih dobrin in storitev ni mogoče uravnavati samo preko trga, saj bi lahko bile brez primerne regulacije in intervencije države nekaterim skupinam prebivalstva te popolnoma nedostopne. Obseg in področja intervencij se med državami močno razlikujejo in temeljijo na argumentaciji, na kakšen način je napake trga mogoče najboljše odpraviti. Različni pristopi v zvezi s tem tudi v veliki meri pojasnjujejo razlike v blaginjskih režimih (Greve 2015).

Država blaginje naj bi imela tri ključne funkcije: redistribucijo, izvajanje socialnih naložb in medgeneracijsko transmisijo (Greve 2015).

Državo blaginje lahko torej opredelimo kot entiteto, ki zagotavlja blaginjo svojim državljanom in pomaga družbi in posameznikom odpravljati negativne učinke oz. napake trga. Države se močno razlikujejo po načinu, po katerem organizirajo, strukturirajo, zagotavljajo in financirajo blaginjo (Greve 2015). Glede na te značilnosti jih lahko razvrstimo v različne blaginjske tipe.

### 3.1.3 BLAGINJSKE TIPOLOGIJE

V teoriji so v preteklosti obstajali številni poizkusi razvrščanja držav blaginje glede na različne značilnosti načina, vsebine in obsega zagotavljanja blaginje. Eno prvih in splošno priznanih tipologij je leta 1990 uvedel Esping-Andersen, ki je v svojem klasičnem delu »*Trije svetovi kapitalistične blaginje*« kot ključne kriterije za razvrstitev držav uporabil stopnjo dekomodifikacije, socialno stratifikacijo in delitev vlog med zasebnimi in javnimi nosilci pri zagotavljanju blaginje (Esping-Andersen 1990).

Za razumevanje Esping-Andersenove tipologije je ključen pojem »dekomodifikacija« (razblagovljenje), ki določa, kakšno stopnjo neodvisnosti od trga dela omogoča država posamezniku (Filipovič Hrast 2015), oziroma z drugimi besedami, kako je poskrbljeno za temeljne potrebe posameznika tudi takrat, ko ni vključen v trg dela.

Glede na našete kriterije je v prvi različici svoje klasifikacije (Esping-Andersen 1990) definiral tri tipe držav blaginje, ki jih povzemam v nadaljevanju.

**Liberalna država blaginje.** Sistem socialne zaščite v liberalni državi blaginje bi najbolje pojasnili s pojmom rezidualnosti. Višina večine prejemkov je relativno nizka in ima omejeno trajanje, velik poudarek pa je na oblikah socialnih pomoči, ki so odvisne od dohodkov in premoženja (*means tested*). Skupna značilnost tega sistema je, da je socialna zaščita na starost skromna in da se kaže v precej nizkih državnih pokojninah. Raven dekomodifikacije je nizka. Za otroke in starše je na razpolago relativno malo storitev in prejemkov. Trg dela je bistveno manj reguliran kot v drugih blaginjskih sistemih, delež zaposlenih žensk pa je višji kot v konzervativni socialni državi. Tipični predstavniki naj bi bili ZDA, Kanada, Avstralija, Velika Britanija.

**Konzervativna država blaginje.** Za konzervativno državo blaginje so značilni velikodušno odmerjeni socialni prejemki, zavarovanje za brezposelnost in za primer invalidnosti, ki izhajajo iz obveznih zavarovanj zaposlenih. Konzervativna socialna država velja za korporacijsko državo blaginje. Za ta sistem je značilen vpliv cerkve, ki se kaže tudi skozi željo ohranjati tradicionalno družino, sistem prejemkov pa spodbuja materinstvo. Na področju socialnih pomoči velja načelo subsidiarnosti, država namreč zagotavlja pomoč, ko so kapacitete družine izčrpane. V zvezi z delovnimi razmerji imajo pomembno vlogo kolektivna pogajanja. Vključenost žensk in starejših na trgu dela je relativno nizka. Tipične predstavnice so Nemčija, Francija, Avstrija.

**Socialno demokratski blaginjski sistem.** Za socialdemokratsko državo blaginje je značilen obsežen in celovit sistem socialne zaščite. Na visoko raven socialne varnosti kažejo med drugim velikodušno odmerjena nadomestila za brezposelnost in tudi visoka državna pokojninska shema, visoka raven socialnih prejemkov je posledica visokih davkov. Stopnja dekomodifikacije je visoka. Socialdemokratska država spodbuja ukrepe aktivne politike zaposlovanja, udeležba žensk na trgu dela je visoka, kar omogočajo tudi velikodušno odmerjeni starševski in družinski prejemki. Tipične predstavnice so skandinavske države.

Opisani sistemi so idealni tipi. Posamezne države je težko v celoti umestiti znotraj posameznega sistema. Esping-Andersen je tudi sam v kasnejših analizah dodal še nekatere druge kriterije za določanje posameznih tipov države blaginje, predvsem stopnjo univerzalnosti transferjev in vpliv številnih drugih akterjev pri zagotavljanju blaginje.

Pri sklicevanju na Esping-Andersena je treba poudariti, da so njegova začetna dela, posvečena vprašanju države blaginje, temeljila predvsem na ugotovitvah v zvezi z razdelje-

vanjem materialnih dajatev, manj pa na sistemu storitev, ki jih zagotavljajo v posameznih blaginjskih režimih.

Kljub upoštevanju in odobravanju je Esping-Andersenova klasifikacija doživela tudi številne kritike, ki so se v prvi vrsti nanašale na pomen oziroma uporabo dekomodifikacije kot enega osrednjih kriterijev (Kolarič 2011).

Številni teoretiki so kritizirali Esping-Andersenovo tipologijo držav blaginje tudi z argumentom, da je države težko razdeliti v posamezne idealne tipe, kot jih je opredelil omenjeni avtor. Natančnejše proučevanje nam namreč pokaže (Arts in Gellissen 2002), da obstajajo bolj ali manj mešani sistemi in da čiste klasifikacije niso možne. Arts in Gellissen poudarjata, da je omenjeno ugotovitev priznal tudi sam Esping-Andersen. Avtorja ugotavljata, da je blaginjska tipologija v veliki meri odvisna tudi od zgodovinskega izročila. Pomemben zaključek Artsa in Gellissena je, da je socialnodemokratski režim blaginje najbolj učinkovit pri zmanjševanju neenakosti v družbi, posebej pa je pomembna njuna ugotovitev, da je ta režim uspešen tudi pri doseganju ciljev, ki si jih zastavljajo drugi blaginjski režimi, na primer zmanjševanje revščine, ki je ena od prioritet liberalnega blaginjskega režima, in promocija stabilnosti in socialne integracije, ki je pomemben cilj konservativno-korporativne države blaginje. Avtorja posebej izpostavljata ugotovitev Korpja in Palmeja iz leta 1998, po katerem institucionalne razlike vodijo do paradoksa redistribucije. »Bolj ko so transferji usmerjeni v revne in bolj kot si država prizadeva za oblikovanje enakosti s pomočjo izenačenih transferjev, manj se revščina zmanjšuje oziroma bolj se obstoječa neenakost ohranja« (Arts in Gellissen, 2002).

Po izročilu Esping-Andersenove tipologije so klasifikacijo dopolnjevali tudi drugi avtorji. Konservativni model so na primer dodatno razčlenili oziroma dopolnili s tako imenovanim južno evropskim režimom blaginje, v katerega so uvrščene predvsem Španija, Italija in Portugalska. Za zagotavljanje blaginje je pri tem režimu značilna pomembna vloga družine.

Seveda blaginjski sistemi niso omejeni samo na evropski prostor. Na podlagi kriterijev, ki jih je uporabil Esping-Andersen in so jih pozneje nadgradili tudi drugi teoretiki, so v posamezne tipologije skušali razvrstiti tudi režime na globalni/svetovni ravni. Zanimivo Greveovo klasifikacijo prikazujem v nadaljevanju.

Preglednica 1: Pet vrst »svetovnih« blaginjskih režimov

|                                                   | Social-<br>demokratski<br>v Skandinaviji        | Krščansko<br>demokratski v<br>kontinentalni<br>Evropi                                               | Liberalni<br>anglo-<br>saksonski                                                                                                               | Problaginjski<br>konservativni<br>v vzhodni Aziji                                                                                                     | Proti-<br>blaginjski<br>konservativni<br>v latinski<br>Ameriki                                                                                           |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Dominantna ideologija</b>                      | social-<br>demokratska                          | krščansko<br>demokratska                                                                            | Liberalna<br>neoliberalna                                                                                                                      | pro-blaginjska<br>konservativna                                                                                                                       | proti-<br>blaginjska<br>konservativna                                                                                                                    |
| <b>Dominantna mešanica blaginjskih inštitucij</b> | univerzalna<br>soc. varnost in<br>soc. storitve | Bismarckovo<br>soc. zavarova-<br>nje, soc. stori-<br>tve izvajajo<br>NVO                            | dajatve odvi-<br>sne od premo-<br>ženja in do-<br>hodkov, ome-<br>jena soc. zava-<br>rovanja, pod-<br>jetniško izva-<br>janje soc.<br>storitev | univerzalne<br>soc. naložbe v<br>izobraževanje,<br>zdravstvo in<br>stanovanjsko<br>področje, Bis-<br>marckovo soc.<br>zavarovanje,<br>podporni skladi | Bismarckovo<br>soc. zavarova-<br>nje in podporni<br>skladi, univer-<br>zalna in od<br>dohodka odvi-<br>sne soc. stori-<br>tve, zdravstve-<br>ne storitve |
| <b>Poudarek na:</b>                               |                                                 |                                                                                                     |                                                                                                                                                |                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                          |
| - državi                                          | močen                                           | močan                                                                                               | šibak                                                                                                                                          | narašča                                                                                                                                               | upada                                                                                                                                                    |
| - trgu                                            | šibak                                           | šibak                                                                                               | močan                                                                                                                                          | upada                                                                                                                                                 | narašča                                                                                                                                                  |
| - družini                                         | šibak                                           | močan                                                                                               | šibak                                                                                                                                          | močan                                                                                                                                                 | močan                                                                                                                                                    |
| - posamezniku                                     | močan                                           | šibak                                                                                               | močan                                                                                                                                          | šibak                                                                                                                                                 | šibak                                                                                                                                                    |
|                                                   |                                                 |                                                                                                     |                                                                                                                                                |                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                          |
| <b>Stopnja dekomodifikacije</b>                   | visoka                                          | srednja                                                                                             | nizka                                                                                                                                          | srednje nizka                                                                                                                                         | srednje nizka                                                                                                                                            |
| <b>Stopnja stratifikacije</b>                     | nizka                                           | srednja                                                                                             | visoka                                                                                                                                         | srednja                                                                                                                                               | zelo visoka                                                                                                                                              |
| <b>Stopnja individualizacije</b>                  | visoka                                          | nizka                                                                                               | visoka                                                                                                                                         | srednja                                                                                                                                               | srednja                                                                                                                                                  |
| <b>Nekaj tipičnih držav iz posameznih režimov</b> | Švedska, Nor-<br>veška, Finska,<br>Danska       | Nemčija,<br>Avstrija, Ni-<br>zozemska,<br>Francija, Itali-<br>ja, Španija,<br>Češka, Slove-<br>nija | ZDA, Avstra-<br>lija, Kanada,<br>UK                                                                                                            | Južna Koreja,<br>Japonska,<br>Tajvan, Male-<br>zija, Singapur<br>in druge                                                                             | Čile, Argenti-<br>na, Brazilija<br>Urugvaj                                                                                                               |

Prirejeno po Greveju 2015:32

Za razumevanje specifičnosti ureditev »socialnega varstva« in njegovih ključnih izzivov v evropskem prostoru bom v nadaljevanju uporabljal klasifikacijo iz slovenske blaginjske teorije (Kolarič 2002; Filipovič Hrast in Mandič 2015).

**Liberalni sistem blaginje (anglo-saksonski)** nalaga odgovornost za blaginjo predvsem trgu in družini, vloga države v tem sistemu je rezidualna, posreduje takrat, ko odpove trg in družina. Radodarnost pri denarnih transferjih, ki temeljijo na preverjanju dohodkov in premoženja, je manjša kot v skandinavskih državah, kar se posledično kaže v višji stopnji tveganja revščine. Socialne storitve ponujajo predvsem na trgu. Univerzalnost je majhna, v ospredju je učinkovitost izvajanja storitev.

**Korporativistični (centralno evropski) sistem blaginje** daje prednost družini, ki je nosilni člen zagotavljanja blaginje. Država pri tem intenzivno sodeluje, vendar predvsem preko vloge družine. Pomembno vlogo pri upravljanju sistema imajo pogajanja socialnih partnerjev. Bismarckov sistem socialnih zavarovanj je prevladujoč način zagotavljanja socialne varnosti, predvsem pri zaposlenih. Vloga trga je relativno omejena.

**Famialiristični (južno evropski) blaginjski sistem** je v marsičem podoben konzervativno- centralno evropskemu, hkrati pa je veliko manj radodaren in uravnotežen. Družina je pomemben akter izvajanja oskrbe in nege, pri čemer pa ji država nudi malo podpore. Upravljanje sistema je partikularistično in klientelistično. Dohodkovna neenakost in stopnja revščine sta precej višji kot v drugih sistemih.

**Socialnodemokratski (skandinavski) sistem:** zanj je značilna prevladujoča vloga države, ki prevzema odgovornosti, ki so v drugih sistemih prepuščene trgu ali družini. Ukrepi socialne politike so večinoma univerzalni in namenjene širokemu krogu prebivalstva, in čeprav se je redistribucija v zadnjih letih nekoliko zmanjšala, ostaja še vedno najvišja med vsemi evropskimi blaginjskimi sistemi. Ta sistem je radodaren in bistveno zmanjšuje tveganje revščine. Pri upravljanju sodelujeta država in lokalne skupnosti, ki imajo relativno visoko avtonomijo, pomembna pa je tudi vloga javnega sektorja.

**Post socialistični (tranzicijski) blaginjski sistemi.** V teoriji obstaja več pogledov na to, kako klasificirati blaginjo v novih članicah EU oz. bivših članicah socialističnega sistema. Številni raziskovalci zagovarjajo stališče, da režim v teh državah še ni konsolidiran, drugi ugotavljajo, da je v posameznih državah možno ugotoviti značilnosti več sistemov, ki so običajni v posameznih državah EU, tretji pa del teh držav (višegrajsko skupino) uvrščajo v konservativni blaginjski sistem.

Ne glede na njihove razlike je skupna značilnost teh sistemov dejstvo, da so oblikovani zato, da zaščitijo ljudi pred tveganji v zvezi z brezposelnostjo, zdravjem, starostjo, revščino, socialno izključenostjo in starševskimi obvezami. Najpomembnejše razlike med njimi se nanašajo na vlogo ključnih akterjev v tako imenovanem blaginjskem trikotniku, ki ga oblikujejo trg, država in civilna družba.



### 3.1.4 MEŠANI BLAGINJSKI SISTEM - PREHOD OD »DRŽAVE BLAGINJE« V »DRUŽBO BLAGINJE«

V družboslovju se pojem oziroma koncept mešane blaginje (*welfare mix*) uporablja precej nedosledno. Nekateri avtorji s tem konceptom označujejo spreminjajoča se razmerja in vloge ključnih akterjev v tako imenovanem blaginjskem trikotniku države, trga in civilne družbe. Druga skupina avtorjev (Marin 2013) pa s tem pojmom označuje nov koncept blaginje, ki naj bi označeval prehod od »države blaginje« (*welfare state*) v »družbo blaginje« (*welfare society*) v katerem se poleg naštetih treh akterjev pojavljajo še drugi pomembni deležniki. V nadaljevanju bom skušal na kratko predstaviti koncept mešanega sistema blaginje, kot so ga razvili raziskovalci znotraj »Evropskega centra za socialne raziskave« na Dunaju (European Centre for Social Welfare Policy and Research Vienna).

Ob koncu prejšnjega stoletja je postajalo čedalje bolj jasno (Marin 2013), da zaradi različnih razlogov, kot so, na primer, spremembe na trgu dela in pri demografski sliki ni več možno zagotoviti delovanja klasične države blaginje na način in v obsegu, ki bi zagotavljal socialno varnost za večino njenih prebivalcev. Po letu 1990 je nekaj znanstvenikov in raziskovalcev začelo utemeljevati bolj pluralen pristop pri zagotavljanju blaginje. Namesto o državi blaginje so začeli govoriti o družbi blaginje. Ključna vloga pri zagotavljanju blaginje za prebivalstvo naj bi se iz države prenesla na različne dodatne akterje, blaginjski trikotnik pa naj bi se pomembno razširil. Mešani blaginjski režim naj bi se odražal kot organizirani blaginjski pluralizem, ki ga je kot novo paradigmo prevzela tako leva kot desna politika (npr. Gidens in New labour v Veliki Britaniji).

Eno prvih pomembnih publikacij na to temo sta leta 1993, pod okriljem Evropskega centra za socialne raziskave uredila Adalbert Evers in Ivan Svetlik.

Evers (1993) ugotavlja, da so se prve teorije o blaginjskem pluralizmu pojavile v Veliki Britaniji sredi 70-tih let prejšnjega stoletja. Tovrstne razprave so nastale predvsem v zvezi z vprašanjem razvoja prostovoljnega nevladnega sektorja v odnosu do države blaginje. Zelo pomembno je, da se takrat začete razprave niso nanašale samo na vprašanje učinkovitosti socialne politike oz. države blaginje, ampak tudi na vprašanje socialne pravičnosti in demokratične participacije. Ključna kritika pri tem je bila, da so blaginjski sistemi, ki so zasnovani na prevladi države, enodimenzionalni. Zaradi dominantne vloge države in

odsotnosti demokratičnega odločanja naj bi bili ti sistemi preveč rigidni oz. nepripravljeni na spremembe, ko so nujno potrebne.

Pomembna ugotovitev Eversa v zvezi z razpravami o blaginjskem pluralizmu je, da so jih desne politične opcije sprejele z bistveno več naklonjenosti kot levo usmerjeni politični predstavniki, ki so bili do tega pristopa skeptični oziroma celo odklonilni. Tak odklonilen odnos je še dodatno spodbudil vpliv, ki ga je na spremembo britanskega blaginjskega modela imela vlada Margaret Thatcher.

Eversova ugotovitev o tem, da je sprememba blaginjskih politik v veliki meri vezana ne samo na vprašanje učinkovitosti, ampak tudi na načine vodenja, odločanja in upravljanja (demokratične procedure) na področju socialne zaščite, je zelo pomembna predvsem z vidika uvajanja načela subsidiarnosti na področju socialnega varstva. Svoj poudarek o pomenu »demokratičnosti odločanja« ilustrira s takrat malo znano ugotovitvijo, da je proces odločanja na področju programov socialnega varstva v skandinavskih državah izjemno decentraliziran. Sredstva, ki jih centralne vlade zagotavljajo občinam, po navadi niso strogo namenska, zato imajo občine veliko možnosti, da porabijo sredstva v skladu s lokalnimi potrebami. Demokratizacija socialne zaščite pa je povezana tudi z zagotavljanjem večjega vpliva uporabnikov na način in vrsto izvajanja storitev oz. pomoči, ki so jim zagotavljane.

Evers tudi ugotavlja, da se pripombe v zvezi s socialno pravičnostjo nanašajo predvsem na ugotovitev, da so do takrat prevladujoče, preveč univerzalne sheme spregledale potrebo po bolj individualnem pristopu oziroma obravnavi, ki naj bi v večji meri upoštevala uporabnika. Zato ne preseneča, da so prve razprave o mešanih blaginjskih sistemih sovpadale z gibanji za deinstitutionalizacijo in individualizacijo storitev na področju socialnega varstva.

Nosilci ideje o blaginjskem pluralizmu (Marin 2013) definirajo mešani blaginjski model kot kompleksno interakcijo petih komplementarnih delov družbe: države, trga, institucij socialne varnosti, civilne družbe in prostovoljskih organizacij ter ožjih socialnih mrež oz. družine. Za novi koncept naj bi bil značilen dinamičen odnos med temi deležniki, ki temeljijo na permanentnih procesih reform, reorganizacij in konstantnih inovacijah. Ključna naloga novega pristopa naj bi bilo nenehno optimiziranje med posameznimi za blaginjo odgovornimi sektorji družbe, tako da bi ti skupaj zagotavljali optimalne rešitve.

Skladno s takšnim konceptom naj bi imele nacionalne vlade še vedno ključno vlogo predvsem pri oblikovanju zakonodaje in strateških dokumentov (Marin 2013). Pri tem pa morajo zagotavljati stalne procese konzultacije in vključevanja drugih deležnikov pri pripravi teh dokumentov. Ključna novost mešanega blaginjskega modela naj bi bila promocija tretjega sektorja, zanj pa naj bi bilo značilno oblikovanje javno-zasebnih partnerstev, kompleksnih storitev na področju preventive, zagovorništva in podpore različnim ranljivim skupinam. Za razvoj mešanega blaginjskega modela je nadvse pomembno tudi redefiniranje sodelovanja nevladnih organizacij oz. civilne družbe, vključno z družinami in gospodinjstvi, ki so hkrati uporabniki socialnih storitev in tudi njihovi izvajalci.

## 3.2 ZNAČILNOSTI SOCIALNEGA VARSTVA KOT ENEGA OD PROGRAMOV DRŽAVE BLAGINJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

### 3.2.1 BLAGINJSKI REŽIM V SAMOSTOJNI SLOVENIJI

Slovenski blaginjski režim temelji na enem od najzgodnejših evropskih izročil. Njegovi začetki segajo v čas Avstro-Ogrskega cesarstva, ki je konec 19. stoletja vpeljalo prve sheme obveznih socialni zavarovanj za tveganja povezana z zdravjem, nesrečo pri delu in starostjo (Kuhnle in Sander 2010). Bismarckovo izročilo se je nadaljevalo tudi v času Kraljevine Jugoslavije za katero je bil sicer značilen velik razkorak med takrat sprejeto, relativno moderno normativno ureditvijo in nedoslednim dejanskim uresničevanjem sprejete zakonodaje (Milošević Arnold 2003). Tudi socialistična federativna Jugoslavija, ki je nastala po drugi svetovni vojni, je svoj sistem socialne politike v precejšni meri gradila na tradiciji obveznih socialnih zavarovanj, kakršna so bila za delovno aktivno prebivalstvo uvedena v centralni Evropi.

Za čas »socialistične Jugoslavije« so značilna tri obdobja razvoja socialne politike (Kolarič 2009). V prvem, ki je trajalo od nastanka države do sredine 50-tih let, je na tem področju ključne naloge sprejemala vladajoča Komunistična partija na federalni ravni. V obdobju do konca 60-tih let so nosilno vlogo prevzele republiške vlade, ki so razvile moderne institucije socialne zaščite in mreže različnih izvajalcev storitev. V času od začetka 70-tih let vse do razpada države pa so bile številne naloge socialne politike prenesene na lokalno (občinsko) raven in v podjetja (organizacije združenega dela). Za to obdobje je značilen tako imenovani proces »podružbljanja« socialne politike, v kateri naj bi imeli ljudje čim večji vpliv na vprašanja, ki jih neposredno zadevajo (Milošević Arnold

2003). Cilj je bil razviti mrežo javnih izvajalcev, ki naj bi v največji možni meri odgovarjali na potrebe na lokalni ravni oziroma potrebe zaposlenih (delovnih ljudi) v podjetjih. Pluralizacija blaginjske politike se je v tem obdobju kazala tudi z uvajanjem različnih ukrepov (prejemki in storitve), ki naj bi krepili sposobnost družin pri skrbi za njihove člane, ter z uvajanjem prvih sistemskih ukrepov za spodbujanje razvoja prostovoljnih organizacij in društev na področju socialnega varstva (Kolarič 2009).

Kljub prizadevanju za uvajanje samoupravnega sistema tudi na področje socialne politike (zlasti v zadnjih dveh desetletjih obstoja države), je bila skupna značilnost »blaginjske« politike v federativni Jugoslaviji prevladujoča vloga države (na vseh ravneh politične organiziranosti), ki je bila lastnik, financer in nadzornik ustanov in organizacij, ki so skrbale za redistribucijo socialnih dajatev in izvajanje storitev, namenjenih blaginji prebivalstva.

Dominantna vloga države se je ohranila (in v nekaterih elementih celo okrepila) tudi v prvih letih po osamosvojitvi. Tudi na začetku drugega desetletja 21. stoletja naj bi bila država za večino prebivalstva, sodeč po rezultatih javnomnenjskih raziskav, najbolj odgovorna za blaginjo državljanov (Filipovič, Rakar 2015).

Slovenski blaginjski sistem se je v prvih desetih letih samostojnosti oblikoval kot dualni model, sestavljen iz elementov centralno evropskega, konservativnega in skandinavskega blaginjskega režima. Sistem obveznih socialnih zavarovanj je predstavljal osnovni način zagotavljanja socialne varnosti za zaposlene in njihove družinske člane, obenem pa je bil močan javni sektor glavni izvajalec dostopnih javnih socialnih storitev (Kolarič 2011). Za blaginjski sistem so bile v tem obdobju značilne srednja stopnja dekomodifikacije, razmeroma visoka stopnja defamilizacije in nizka stopnja privatizacije.

Po letu 2000, ko je Slovenija postala članica EU, je slovenski blaginjski sistem postopoma začel izgubljati nekatere značilnosti skandinavskega blaginjskega sistema. Za to obdobje je značilno zmanjševanje javnih izdatkov za socialno zaščito in večja privatizacija (predvsem v obliki javno-zasebnih partnerstev) nekaterih javnih služb. V tem obdobju naj bi tudi družina začela v večji meri prevzemati nekatere skrbstvene naloge, predvsem oskrbo starejših in nemočnih (Kolarič 2011).

Dodatno se je vloga države pri zagotavljanju blaginje spremenila z začetkom gospodarske krize leta 2008. S sprejetjem vrste »varčevalnih« ukrepov v letu 2012 so se v veliki meri zmanjšali tisti izdatki za socialno zaščito, ki so imeli bolj univerzalen značaj, velik del odgovornosti za blaginjo (zlasti nižjega srednjega sloja) pa je bil, v nasprotju s pričakovanji ljudi, prenesen na družine in dobrodelne organizacije (Filipovič, Rakar 2015).

### 3.2.2 OPREDELITEV PODROČJA IN VSEBINE SOCIALNEGA VARSTVA V RS

Socialno varstvo kot rezidualen sistem prejemkov in storitev, ki so zagotovljene glede na potrebe posameznika ali družbenih skupin, je znotraj področja socialne varnosti relativno nov koncept, ki se je v evropskem prostoru začel uveljavljati v šestdesetih letih prejšnjega stoletja (Bubnov Škoberne 2010). V slovenskem prostoru so termin »socialno varstvo« začeli uporabljati ob koncu prejšnje družbeno politične ureditve, in sicer kot nadgradnjo koncepta »socialnega skrbstva«, njegova vpeljava pa je bila tesno povezana s procesom »podružbljanja« sistemov socialne varnosti. S podružbljanjem »socialne dejavnosti« naj bi v socialističnem samoupravnem sistemu poudarili njeno preventivno plat in univerzalno naravnost ter presegli pretežno usmerjenost »socialnega skrbstva« na tiste posameznike in skupine, ki so jih prizadeli različni socialni problemi (Milošević Arnold 2003).

Tudi sistem socialnega varstva v samostojni Sloveniji je zasnovan na usmeritvi, da se preseže tradicija socialnoskrbstvenega pristopa, ki je bil oblikovan kot kategoričen sistem dajatev in pomoči, namenjen predvsem posameznikom s »posebnimi potrebami«, ki zaradi različnih razlogov niso bili zaposljivi. Ramovš (1995) vsebino socialnega skrbstva v času »samoupravnega socializma« razlaga kot organizirano javno skrb družbe za »izmet« na proizvodnem področju (brezposelni, invalidi, bolni) in za ljudi, ki niso bili sposobni funkcionirati na medčloveškem področju (razbite družine, zasvojene osebe, osebe z motnjami vedenja).

Takšen kategoričen pristop, ki se nanaša na pomoč »posebnim« skupinam ljudi, naj bi bil močno stigmatizirajoč in tudi eden od ključnih razlogov, da smo v Sloveniji po letu 1992 pojem »socialno skrbstvo« nadomestili z izrazom »socialno varstvo«, ki naj bi tudi na deklarativni ravni kazal na njegov drugačen, po svoji vsebini in namenu bolj univerzalen značaj tega specifičnega področja socialne varnosti (Milošević Arnold, Poštrak 2003; Bubnov Škoberne 2010).

V slovenski teoriji se področje socialnega varstva pogosto prikazuje kot eno od področij socialne varnosti, ki ga je treba razumeti v ožjem in širšem pomenu (Milošević Arnold, Poštrak 2003), pogosto pa pri uporabi izraza socialno varstvo prihaja do nejasne razmejitve s pojmom socialna zaščita.

Socialno varstvo v (naj)ožjem pomenu bi lahko pojasnili s pojmom socialno skrbstvo (*social care*), torej sistemom različnih oblik pomoči v denarju, naravi in storitvah, namenjenih specifičnim, socialno najbolj ogroženim skupinam za uspešno opravljanje socialnih vlog in udejstvovanje v družbenem okolju (Milošević Arnold, Poštrak 2003). Socialno varstvo v širšem pomenu se skladno z nekaterimi opredelitvami enači s pojmom socialne zaščite (*social protection*) in se nanaša na zadovoljevanje socialnih, izobraževalnih, zdravstvenih in stanovanjskih potreb prebivalstva (Milošević Arnold, Poštrak 2003).

Ena ključnih značilnosti sistema socialnega skrbstva (in socialnega varstva) v času socializma, ki je zagotavljal dajatve in storitve, je bila podobno kot v ostalih socialističnih blaginjskih režimih predvsem dominantna vloga države (na različnih ravneh politične organiziranosti) in javnih (državnih) izvajalcev, ki so bili povezani v »razvejano institucionalno strukturo poklicnih služb in ustanov« (Ramovš 1995). Prevladujoča vloga države pri zagotavljanju pomoči in podpore ljudem v stiskah in težavah naj bi se kazala skoraj na vseh področjih, z izjemo varstva oseb z invalidnostjo in ljudi z dolgotrajnimi težavami v duševnem razvoju, za katere so zlasti od konca sedemdesetih in v osemdesetih letih prejšnjega stoletja nastale številne civilnodružbene organizacije.

Vsebinsko je bilo področje socialnega varstva od osamosvojitve naprej urejeno predvsem z dvema predpisoma, in sicer večkrat dopolnjenim Zakonom o socialnem varstvu (1992) in že v času »socializma« sprejetim Zakonom o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (1983). Leta 2010 sta bila na tem področju sprejeta še dva predpisa, ki sta na novo uredila predvsem področje denarnih dajatev, in sicer Zakon o socialnovarstvenih prejemkih in Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev.

Z začetno ureditvijo področja v samostojni Sloveniji je bila ohranjena delitev na pomoč osebam z invalidnostjo, ki niso bile zaposljive (težavami v duševnem in telesnem razvoju) in na sistem splošnejših, univerzalnih oblik pomoči, ki so namenjene vsem tistim prebivalcem, ki se občasno ali v krajšem obdobju znajdejo v socialnih težavah oziroma stiskah.

Kot sem poudaril že v uvodu, je bil ZSV, ki je bil sprejet konec leta 1992, po eni strani, pripravljen na pozitivnem izročilu prejšnjega (samoupravno socialističnega) sistema, po drugi strani pa so bile z njim uvedene pomembne spremembe, kot je bila močna centralizacija in etatizacija ter uvedba načela subsidiarnosti. Značilnost »novega« sistema je bila tudi pluralizacijo področja, usmerjena v uvajanje raznovrstnejših oblik in vrst pomoči ter povečanje števila različnih izvajalcev storitev. Zlasti na slednjem področju naj bi nova zakonodaja dala podlago za promocijo in razvoj zasebne dejavnosti in različnih civilno družbenih pobud, hkrati pa naj bi zakon spodbudil tudi razvoj neformalne pomoči in samopomoči v družinah, gospodinjstvih in lokalnih skupnostih.

Temeljna ideja zakona je bila univerzalna dostopnost do storitev in dajatev za vse, ki se znajdejo v socialnih težavah oziroma stiskah, vendar šele potem, ko so izčrpane vse druge možnosti za pomoč v drugih sistemih socialne varnosti in v družini (načelo subsidiarnosti). Država (ministrstvo pristojno za socialne zadeve) ima skladno z določili zakona še vedno pomembno oziroma ključno vlogo pri organiziranju izvajalskih mrež, financiranju dejavnosti, pri določanju standardov in pri nadzoru nad sistemom. V primerjavi s pristojnostmi centralne države so pristojnosti lokalnih skupnosti bistveno manjše. Centralizacija socialnega varstva je bila ena bistvenih sprememb v primerjavi z ureditvijo iz časov »samoupravnega socializma«. Po eni strani, naj bi po navedbah avtorjev nove ureditve (Ramovš 1995), na ta način zagotovili dostopnost in dosegljivost pravic na celotnem območju države (ne glede na razvitost lokalnega okolja), po drugi strani pa se takrat sprejetemu ZSV pozna, da je bil pripravljen na začetku osamosvojitve, ko še ni bilo jasno, kakšna bo bodoča politična organiziranost države (na nacionalnem, pokrajinskem, lokalnem nivoju) in kakšne bodo pristojnosti posameznih ravni politične organiziranosti.

### 3.2.3 OSNOVNE ZNAČILNOSTI ZAKONODAJE O SOCIALNEM VARSTVU, SPREJETE PO LETU 1992

Ključne novosti, ki jih je vseboval ZSV iz leta 1992<sup>3</sup>, so bile nova delitev nalog in pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo, spodbujanje pluralizacije izvajalcev in oblik pomoči (zasebniki, NVO, humanitarne organizacije), ponudba novih vrst storitev na

---

<sup>3</sup> Za podrobnejši pregled formalno-pravne ureditve sistema socialnega varstva v pričujoči nalogi sem uporabil uradno prečiščeno besedilo Zakona o socialnem varstvu, objavljeno v Uradnem listu RS št. 3 iz leta 2007.

tem področju, drugačna razmejitev pristojnosti in odgovornosti s področji zdravstva in izobraževanja, nova ureditev vodenja in upravljanja izvajalskih organizacij in uvedba novosti, povezanih z avtonomijo stroke, kot sta ustanovitev socialne zbornice in inštituta za socialno varstvo.

Avtorji ZSV so, kot sem že povedal, z njegovim poimenovanjem želeli prekiniti s tradicijo kategorične naravnosti, ki naj bi jo posebej oblikoval koncept oziroma termin »socialno skrbstvo«, čeprav pojem »socialno varstvo«, nikjer v zakonu ni natančneje definiran.

Zakon je bil od sprejema predmet številnih sprememb, vendar se prvih devet uvodnih členov ni spremenilo vse do pomladi leta 2016.

Z ZSV so natančneje določeni predvsem upravičenci oziroma varovane osebe, vrste in oblike pomoči oziroma značilnosti socialnih pravic, nosilci in izvajalci sistema, postopki za uveljavljanje pravic in njihovo financiranje.

Na splošno velja, da se na področju socialnega varstva pomoč posameznikom in skupinam lahko zagotavlja v denarju (denarne socialne pomoči), v naravi (hrana, obleka, boni) ali v storitvah (informiranje, svetovanje, osebna pomoč) (Straban 2010).

Skladno s tem so v zakonu urejena tri osnovna oziroma nosilna področja (elementi) socialnega varstva:

- področje »socialnovarstvenih dajatev« (v prvi varianti denarna pomoč, denarni dodatek in subvencija stanarine/stanovanjski dodatek ter doplačilo socialnovarstvenim dajatvam, kasneje redna in izredna denarna socialna pomoč in varstveni dodatek),
- področje »socialnovarstvenih storitev« in
- področje »javnih pooblastil«, za izvajanje katerih država oziroma zakoni iz posameznih področji zavežejo izvajalce znotraj sistema socialnega varstva.

Poleg tega pa zakon ureja tudi podporne dejavnosti socialnega varstva, kamor sodijo načrtovanje oz. priprava nacionalnega načrta socialnega varstva, znanstvenoraziskovalna dejavnost in osnova za zagotavljanje in razvoj strokovnosti, s čimer je predvsem povezana podlaga za ustanovitev in delovanja socialne zbornice.



### 3.2.3.1 OPREDELITEV NOSILNIH ELEMENTOV SOCIALNEGA VARSTVA

Splošne značilnosti področja socialnega varstva so opisane v uvodnem poglavju ZSV (splošne določbe). Ključne sestavine socialnega varstva, ki jih zakon v tem poglavju določa, so:

- vsebina in elementi socialnega varstva (1. in 3. člen),
- naloge in pristojnosti države (2. člen),
- načela socialnega varstva (4. člen),
- upravičenci (1. in 5. člen),
- podporne dejavnosti, potrebne za delovanje sistema socialnega varstva (6. člen) in
- povezava socialnovarstvenega področja z drugimi področji socialne politike oziroma socialne zaščite (9. člen)

Uvodni člen definira socialno varstvo kot »dejavnost, ki obsega preprečevanje in reševanje socialne problematike posameznikov, družin in skupin prebivalstva«. Socialna problematika se izraža v obliki težav in stisk, pri čemer ta pojem v samem zakonu ni natančneje pojasnjen.

Skladno z vsebino prvega člena je storitveni del namenjen tako preventivi (preprečevanju) socialne problematike kot tudi njenemu odpravljanju. Nikjer v zakonu ni pojasnjeno, kaj je »socialna problematika« oziroma jo opredeljujejo pojmi, kot sta »socialne stiske in težave«. Nekatere »težave« so sicer našteje v poglavju, ki podrobneje opisuje socialnovarstvene storitve, s čimer si lahko posredno razlagamo vsebino (ključnih) socialnih stisk in težav s področja socialnega varstva.

Reševanje socialne problematike je upravičencem zagotovljeno v obliki socialnovarstvenih pravic, ki so pojasnjene v 3. členu. Pravice se nanašajo na storitve in ukrepe ter dajatve, predvsem na denarno socialno pomoč, ki je namenjena tistim posameznikom, ki si materialne varnosti sami ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ne morejo vplivati. Dejstvo, da so socialnovarstvene dajatve in storitve po ZSV definirane kot socialne pravice, je zelo pomembno predvsem v delu, ki se nanaša na socialnovarstvene storitve, ki v Evropi niso povsod opredeljene kot državljanska pravica.

V uvodnih določbah zakonodajalec poudarja univerzalni značaj področja socialnega varstva tudi z definiranjem upravičencev, ki so skladno z zakonom vsi državljani RS, ki se znajdejo v socialnih težavah, pod določenimi pogoji pa tudi tujci s stalnim prebivališčem v državi oziroma tudi tisti, ki so v Sloveniji začasno.

Za razliko od storitev in dajatev, ki so kot socialnovarstvena pravica navedene v uvodnih členih zakona, pa so javna pooblastila, ki se ne izvajajo vedno v obliki pravic, pojasnjena šele v 49. členu, in sicer so to naloge, ki jih izvajalcem v socialnem varstvu (predvsem centrom za socialno delo) nalagajo in določajo drugi predpisi, predvsem tisti s področja varstva otrok, družine in invalidnih oseb.

Načela socialnega varstva so opredeljena v 4. členu. Zakon pravi, »da se pravice do storitev in denarne socialne pomoči uveljavljajo po načelih enake dostopnosti in proste izbire oblik za vse upravičence pod pogoji, ki jih določa zakon«.

V uvodnem delu zakona je tudi močno poudarjena centralizacija celotnega področja socialnega varstva. Skladno z 2. členom je namreč država odgovorna za delovanje in razvoj izvajalskih organizacij, za pluralizacijo izvajalcev in vsebin ter za podrobnejše definiranje prednostnih razvojnih področij, mrež javnih služb, specifičnih potreb posameznih območij in za strategije razvoja celotnega področja socialnovarstvene dejavnosti, ki naj bi bile opredeljene v socialnovarstvenemu načrtu oziroma programu, ki ga sprejema Državni zbor. V zakonu ni nobenih zavezujočih in podrobnejših določil o tem, kako se načrt pripravlja, ali o tem, da bi bilo treba podobne načrte sprejeti tudi na nižjih ravneh politične organiziranosti.

Pomembno določilo uvodnega dela zakona je zapisano v 9. členu, ki določa, »da je treba preprečevanje socialnovarstvene ogroženosti prebivalstva zagotavljati tudi s sistemskimi ukrepi na drugih področjih, predvsem tistih, ki zadevajo zaposlovanje, izobraževanje, zdravstvo in stanovanjsko področje«, vendar pa zakon ne predvideva mehanizma in načinov usklajevanja teh področij s socialnim varstvom.

Posredno bi lahko iz dikcije devetega člene zakona tudi sklepali, da je področje socialnega varstva zadnja varnostna mreža, s katero družba (država, lokalna skupnost) poskrbi za tiste člane, ki svojega socialnega položaja niso uspeli zagotoviti sami ali s pomočjo ukrepov na drugih področjih socialne zaščite.

#### 3.2.3.1.1 Socialnovarstvene dajatve

V posebnem poglavju je zakon iz leta 1992 urejal področje denarnih dajatev oziroma denarne pomoči. Za razliko od storitvenega dela je bilo to poglavje predmet relativno pogostih sprememb. Morda najbolj pomembna je bila sprejeta leta 2001, ko je bil v Sloveniji po zgledu razvitih evropskih (socialnih) držav uveden koncept »minimalnega dohodka«, kot garantiranega prejemka, ki ga država zagotovi osebam brez dohodkov, da si lahko krijejo minimalne življenjske potrebe. Novi prejemek je bil poimenovan »denarna socialna pomoč«, izplačeval pa se je lahko kot redna ali izredna pomoč. Z uvedbo koncepta minimalnega dohodka je zakonodajalec dodatno izpostavil njegovo odvisnost od dohodkov in delno tudi premoženja upravičenca. S spremembami, ki so bile sprejete leta 2001, pa je resorno ministrstvo skušalo pasivni ukrep prejetanja denarne socialne pomoči nadgraditi z aktivacijskim pristopom. Skupaj z upravičenci do denarne socialne pomoči lahko pristojni center za socialno delo pripravi poseben individualiziran program, ki naj bi odpravil razloge za njihovo odvisnost od socialnih prejemkov, pri tem pa naj bi se socialne službe v večji meri povezovale s službami zaposlovanja (pristojnimi uradi za delo). Slednje naj bi predvsem preko vključevanja upravičencev v ukrepe aktivne politike zaposlovanja poskrbele za njihovo vrnitev v svet dela oziroma na zaposlitveni trg. Aktivacijska usmeritev, zapisana v poglavju o denarni socialni pomoči, pa pri spremembi ZSV ni bila ustrezno dopolnjena v poglavju, s katerim so bile urejene socialnovarstvene storitev.

Do leta 2004 je Zakon urejal tudi doplačila socialnih najemnin, ki pa je bilo po tem letu preneseno v pristojnost resorja, ki se ukvarja s stanovanjskim področjem. V istem letu je bila sprejeta tudi Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilu socialnovarstvenih storitev (Ur. L. št.: 110/2004), s katero so urejene podrobnosti oprostitev plačevanja za socialno ogrožene uporabnike storitev, ki jih morajo doplačevati skladno z ZSV.

Od leta 2010 naprej denarne dajatve na področju socialnega varstva niso več urejene v skupnem predpisu, ampak njihovo vsebino in postopke dodeljevanja ureja Zakon o socialnovarstvenih prejemkih in Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Skladno z vsebino teh predpisov obsegajo socialnovarstvene dajatve redno in izredno denarno socialno pomoč, varstveni dodatek in doplačila socialnovarstvenih storitev.

Ambicija takratne Vlade je bila modernizirati celotno področje socialnega varstva. Zakonska ureditev področja zagotavljanja socialnih pomoči v denarju in naravi je bila z no-

vo zakonodajo ločena od zagotavljanja pomoči v obliki storitev. Center za socialno delo je z novo ureditvijo postal enotna vstopna točka za vse denarne pravice, ki se izplačujejo iz javnih sredstev, z novo zakonodajo pa naj bi se predvsem poenostavili postopki odločanja in poenotila merila ter postopki za njihovo izplačevanje. Cilj nove ureditve je bil zagotoviti večjo preglednost, pravičnost in preprečiti zlorabe oziroma kopičenje transferjev ter spodbujati upravičence do različnih transferjev k aktivnemu reševanju njihovega socialnega položaja.

Z novo ureditvijo sta bili vpeljeni dve obliki denarne socialne pomoči, in sicer »prehodna ali začasna denarna socialna pomoč« kot kratkotrajen prejemek, namenjena predvsem delovno sposobnim oziroma zaposljivim upravičencem, ki so ga lahko dopolnili z aktivacijskim dodatkom (ki je bil kot novost uveden s spremembo zakonodaje leta 2010). Aktivacijski dodatek, ki se izplačuje v dveh višinah glede na obseg mesečne aktivnosti prejemnika, naj bi prejemnike denarne socialne pomoči spodbujala k aktivnemu iskanju zaposlitve oziroma kakršnihkoli aktivnosti v zvezi z izboljšanjem zaposlitvenih možnosti in jim zagotavljal tudi boljši materialni položaj.

Upravičenci do »trajne denarne socialne pomoči«, ki je lahko dopolnjena z varstvenim dodatkom, pa naj bi bile osebe, ki so trajno nezaposljive oziroma starejše od 63 ali 65 let. Prejemniki varstvenega dodatka so lahko tudi ljudje, ki prejemajo kakršen drug prejemek, ki je namenjen preživetju in je nižji od cenzusa za ta dodatek (različne vrste pokojnin, nadomestilo za invalidnost, ipd), vključno s plačo zaposlenih, s čemer naj bi se lahko teoretično izboljšal tudi materialni položaj tako imenovanih »revnih zaposlenih«.

Ključni problem nove zakonodaje se je kljub višjim zneskom denarnih pomoči in širitvi kroga potencialnih upravičencev pokazal v dodatnem stopnjevanju načela subsidiarnosti, saj so bili nekateri pogoji za dodeljevanje pomoči strožji, in pa v prenosu dveh pravic iz sistema pokojninskega varstva v sistem socialnega varstva. Zakonodajalec je namreč uveljavil zamisel, da se iz sistema pokojninskega zavarovanja izločijo vsi prejemki, ki ne temeljijo na vplačanih prispevkih. Na ta način je bila državna pokojnina, ki je bila univerzalna pravica za vse ljudi nad določeno starostno mejo, ki niso izpolnjevali pogojev za druge vrste pokojnin, ukinjena oziroma vključena v trajno denarno socialno pomoč. Krog upravičencev do varstvenega dodatka, ki je bil ravno tako prenesen v sistem socialnega varstva in je bil prvotno namenjen samo prejemnikom raznih vrst pokojnin, se je sicer

razširil, vendar pa so se bistveno zaostрили pogoji za njegovo prejemanje, kar je povzročilo drastičen upad njegovih prejemnikov med upokoјenci (IRSSV 2016).

Tri leta po sprejemu Zakona o socialnovarstvenih prejemkih (2013) je bila iz sistema zdravstvenega zavarovanja v sistem socialnega varstva prenesena še pravica do pogrebne in posmrtnine, kar je pomenilo ukinitve še ene univerzalne pravice in njen prenos v sistem dajatev, ki so odvisne od dohodka in premoženja prejemnika.

Z novo ureditvijo področja denarnih socialnih pomoči leta 2010 je takratna Vlada želela dodatno okrepiti tudi tako imenovano »aktivacijsko paradigmo« in še bolj poudarila potrebo po preseganju pasivnega pristopa pri reševanju revščine in socialne izključenosti posameznikov, ki so izločeni iz trga dela in prejemajo različne denarne transferje. Z novo zakonodaja je le delno spodbudila povezovanje socialnih in zaposlovalnih služb. Številni predvideni ukrepi za materialne spodbude in nagrajevanje prejemnikov transferjev ter aktivno sodelovanje delodajalcev pri zaposlovanju prejemnikov se niso izvajali tudi zaradi dejstva, da nov zakon o socialnovarstveni dejavnosti ni bil pripravljen in sprejet.

#### 3.2.3.1.2 Socialnovarstvene storitve

Socialno varstvene storitve, kot so opredeljene v ZSV, po svojem namenu sledijo logiki zdravstvenega varstva. Storitve se namreč delijo na preventivne in kurativne, čeprav se slednji termin ne uporablja eksplicitno. V zakonu je kot prva »javna storitev« zelo na splošno definirana socialna preventiva, opisana je zelo okvirno in nenatančno, opredeljene niso vsebine, ne oblike, niti nosilci socialnovarstvene preventive, ravno tako niso omenjene ravni izvajanja socialne preventive.

»Kurativne storitve«, se pravi tiste storitve, ki so namenjene odpravljanju socialnih težav in stisk, so opredeljene in razčlenjene bolj natančno, čeprav so tudi v tem delu zakona številne pomanjkljivosti in nelogičnosti (Flaker 2015). Zakon določa šest takšnih storitev: prvo socialno pomoč; osebno pomoč; pomoč družini; institucionalno varstvo; vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji in pomoč delavcem v podjetjih.

**Prva socialna pomoč** je temeljna storitev, s katero se zagotavlja brezplačno informiranje in svetovanje vsem, ki se znajdejo v socialnih težavah in stiskah na območju RS.

**Osebna pomoč** je ravno tako univerzalno dostopna in brezplačna storitev, namenjena posamezniku, ki se znajde v socialni stiski, poleg poglobljenega svetovanja lahko z njo potencialnim uporabnikom zagotavljajo tudi druge oblike podpore (urejanje in vodenje) pri reševanju socialnih težav.

**Pomoč družini** je storitev, v sklopu katere se izvajajo tri vrste pomoči: pomoč družini za dom, pomoč na domu in socialni servis. *Pomoč družini za dom* je v osnovi primerljiva z storitvijo osebna pomoč in predstavlja poglobljeno brezplačno svetovanje in pomoč družini v težavah; *pomoč na domu* zagotavlja socialno oskrbo oziroma pomoč posameznikom in družinam, ki zaradi starosti, invalidnosti oziroma drugih razlogov ne morejo izvajati različnih dnevnih opravil, za razliko od vseh prej naštetih storitev pa se slednja delno doplačuje in je v pristojnosti lokalne skupnosti; *socialni servis* zajema pomoč pri hišnih opravilih za ljudi, ki so začasno ali trajno nezmožni, da bi jih samostojno izvajali, organizirana je zunaj mreže javne službe in se v celoti plačuje. Zadnji dve storitvi sodita po svoji vsebini v sklop tako imenovane dolgotrajne oskrbe, kar velja tudi za naslednjo storitev, imenovano institucionalno varstvo.

**Institucionalno varstvo** ZSV definira kot obliko pomoči, ki nadomešča bivanje v lastnem domu oziroma družini, organizira se v različnih oblikah (v zavodu, drugi družini, v drugi organizirani obliki) in se po svoji vsebini močno razlikuje glede na to, kateri skupini uporabnikov je namenjena (otrokom in mladini, odraslim ali starejšim ljudem). Leta 2004 je bila s spremembo ZSV v sklopu institucionalnega varstva dodatno uvedena še nova oskrbna storitev, poimenovana »družinski pomočnik«, ki se izvaja kot alternativa storitvi institucionalnega varstva, in sicer na domu uporabnika in se tudi (do)plačuje.

**Vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji** je storitev, namenjena okupaciji in socialnemu vključevanju oseb s telesno in duševno prizadetostjo, ki niso zaposljivi pod rednimi ali posebnimi pogoji. Ta storitev je namenjena uporabnikom, ki si morajo pridobiti poseben status po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih ter je zanje v celoti brezplačna.

ZSV omogoča delodajalcem, da za svoje zaposlene izvajajo posebno socialnovarstveno storitev **pomoč delavcem v podjetjih**, v sklopu katere lahko nudijo zaposlenim pomoč ob izgubi dela in zaposlitve, ob odhodu v pokoj ali pri urejanju zadev v zvezi s statusom invalida ter še v nekaterih drugih primerih. Gre za storitev, ki se v praksi praktično ne

izvaja, pomeni pa neko vrsto kontinuitete iz časa socializma, ko naj bi v sklopu »podružbljanja socialne dejavnosti« določene naloge iz tega področja prenašali na delovne organizacije.

V ZSV so vse našteje storitve definirane zelo splošno in okvirno, zato je s posebnim členom določeno, da morajo biti standardi in normativi podrobneje urejeni z posebnim podzakonskim aktom, ki ga sprejema minister, pristojen za socialno varstvo. Prvi pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev je bil sprejet relativno pozno, kar pet let po sprejemu temeljnega predpisa.

Do leta 2016 celotno poglavje ZSV, ki se nanaša na storitveni del, razen umestitve družinskega pomočnika, ni doživelo nobenih večjih sprememb, poskus temeljitejše modernizacije v letu 2010 pa je bil iz različnih razlogov ustavljen. S tem v zvezi je treba posebej poudariti, da je tudi širši formalno pravni okvir, ki ureja področje javnih storitev (socialnih storitev splošnega pomena) oziroma javnih služb zastarel. V zadnjih petindvajsetih letih kljub nekaterim poskusom ni prišlo do pomembnejše vsebinske spremembe »Zakona o zavodih«, ki je temeljni sistemski predpis na tem področju.

Uvodoma sem poudaril, da je takratno resorno ministrstvo z leta 1992 sprejetim ZSV želelo zagotoviti večjo dostopnost do različnih oblik pomoči za ljudi v težavah in stiskah ter poudariti univerzalnosti sistema socialnega varstva, tako glede potencialnih uporabnikov, ki jih naslavlja, kot tudi glede ponudbe storitev za reševanje njihovih težav. Pri tem pa je le delno uspelo, predvsem zaradi visoke stopnje centralizacije, ki se kaže tako na področju določanja mrež, financiranja in omejevanja avtonomije izvajalcev, kot tudi v prikritem »skrbstvenem pristopu«, ki se izhaja iz kategoričnega pristopa pri najbolj kompleksnih storitvah.

Preglednica 2: Pregled osnovnih značilnosti socialnovarstvenih storitev v veljavni zakonodaji

| Ime storitve                          | Členitev/<br>sestavljenost           | Vsebina                                                     | Izvajalec/<br>organizator                                                             | Financer                                      | Značaj                                         |
|---------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <b>Socialna preventiva</b>            | ni členitve, čeprav bi bila potrebna | nedefinirana/<br>nejasna                                    | CSD/država                                                                            | proračun RS                                   | univerzalni/<br>brezplačna                     |
| <b>Prva socialna pomoč</b>            | ni členitve                          | svetovanje                                                  | CSD/država                                                                            | proračun RS                                   | univerzalni/<br>brezplačna                     |
| <b>Osebnna pomoč</b>                  | ni členitve                          | svetovanje, urejanje, vodenje                               | CSD/država                                                                            | proračun RS                                   | univerzalni/<br>brezplačna                     |
| <b>Pomoč družini</b>                  | pomoč družini za dom                 | svetovanje, urejanje, vodenje                               | CSD/država                                                                            | proračun RS                                   | kategoričen/<br>brezplačna                     |
|                                       | pomoč na domu                        | socialna oskrba/dolgotrajna oskrba                          | javni in zasebni izvajalci s koncesijo/občina                                         | proračun občin, zasebna sredstva              | kategoričen/<br>plačljiv                       |
|                                       | socialni servis                      | pomoč pri hišnih opravilih/ dolgotrajna oskrba              | javni in zasebni izvajalci z dovoljenjem za delo/ občina                              | zasebna sredstva                              | kategoričen/<br>plačljiv                       |
| <b>Institucionalno varstvo</b>        | v zavodu                             | nastanitev z zdravstveno in socialno oskrbo                 | javni in zasebni izvajalci s koncesijo/država                                         | proračun RS, proračun občin, zasebna sredstva | univerzalni/<br>kategoričen/<br>delno plačljiv |
|                                       | v drugi družini                      | nastanitev z oskrbo                                         | zasebni izvajalci na podlagi posebnega dovoljenja ali neposredne pogodbe s CSD/država | proračun občin, zasebna sredstva              | kategoričen/<br>plačljiv                       |
|                                       | v drugi organizirani obliki          | nastanitev z zdravstveno in socialno oskrbo                 | javni in zasebni izvajalci s koncesijo/država                                         | proračun občin, zasebna sredstva              | kategoričen/<br>delno plačljiv                 |
|                                       | družinski pomočnik                   | socialna oskrba/dolgotrajna oskrba                          | zasebni izvajalci izbrani s posebnim postopkom/država                                 | proračun RS in občin, zasebna sredstva        | kategoričen/<br>delno plačljiv                 |
| <b>Vodenje, varstvo in zaposlitve</b> | ni členitve, čeprav bi bila potrebna | zaposlitvene in okupacijske dejavnosti pod posebnimi pogoji | javni in zasebni izvajalci/ država                                                    | proračun RS                                   | kategoričen/<br>brezplačen                     |
| <b>Pomoč delavcem v podjetjih</b>     | ni členitve,                         | svetovanje in urejanje                                      | zasebni izvajalci/ delodajalci                                                        | zasebna oziroma sredstva delodajalcev         | kategoričen/<br>plačljiv                       |



Paradoks sedanje ureditve socialnovarstvenih storitev je, da je ta nastala kot poskus alternativnega načina reševanja socialnih problemov in težav posameznikov, družin in skupin, kot je veljal v »socialističnem obdobju«, a je v svoji praktični izvedbi postala relativno rigidna in enosmerna. V izhodišču ta ureditev še vedno temelji na medicinskem pristopu (delitev na preventivo, kurativo) in predpostavlja, da mora obstajati določeno stanje »ogroženosti«, da se začnejo ukrepi pomoči in podpore lahko izvajati. Sedanji socialnovarstveni sistem je še daleč od tega, da bi posameznik prišel po nasvet, podporo in pomoč, ko ga v to še niso prisilile okoliščine (Flaker 2015).

Togo določeni normativi in ozko predpisana vsebina onemogočajo kreativnost in inovativnost pri oblikovanju individualiziranih rešitev, ki so vedno specifične in praviloma za vsakega uporabnika različne. Čeprav sedanja ureditev zasleduje logiko stopnjevanja intenzivnosti in kompleksnosti (Flaker 2015), pa ne omogoča povezovanja storitev in njihovega intenziviranja znotraj okolja, v katerem uporabnik dejansko prebiva, saj najbolj kompleksne in sestavljene storitve namreč predvidevajo prehod v institucionalno okolje (ustanovo).

Dodaten problem predstavlja dejstvo, da so bile vse veljavne storitve oblikovane pred časom, ko smo se v Sloveniji začeli srečavati z izrazito brezposelnostjo in z njo povezano revščino. Prejemniki denarnih pomoči so ob koncu prejšnjega stoletja postali najbolj številčni klienti centrov za socialno delo (in so še vedno) (Milošević Arnold 2003), najbolj pogost in v velikem številu primerov tudi edini možen odgovor na njihove težave pa je bilo predvsem zagotavljanje denarnih transferjev.

#### 3.2.3.1.3 Posebna oblika storitev v socialnem varstvu – socialnovarstveni programi

Storitveni del zakona vse do sprememb ZSV v letu 2016 ni ustrezno urejal področja socialnovarstvenih programov, ki so jih zlasti nevladne organizacije kot posebno obliko socialnovarstvenih storitev začele intenzivneje izvajati od leta 2000 naprej. S tem neustreznim poimenovanjem (Flaker 2015) naj bi v sistem socialnega varstva uvedli in uredili vsebino tistih specifičnih storitev, ki ne predstavljajo pravice po zakonu in so za razliko od šestih temeljnih »kurativnih storitev« v večji meri oblikovane glede na potrebe posameznika v stiski, ki se nahaja v specifičnem lokalnem socialnem okolju. Poleg tega so socialnovarstveni programi tudi bistveno bolj fleksibilno financirani, čeprav kot glavni vir

še vedno prevladujejo sredstva proračuna RS. Pri njihovem načrtovanju in izvajanju naj bi imele glavno vlogo nevladne organizacije (tretji sektor), ki naj bi bile v povezavi z lokalnim okoljem (občino) sposobne hitro in učinkovito poiskati ustrezen odgovor na znane specifične težave in stiske ranljivih skupin.

Skladno z veljavno Resolucijo NPSV 2013-2020 (Ur. l. RS št. 39/2013), »se mreže socialnovarstvenih programov« izvajajo na naslednjih področjih:

- mreža programov za preprečevanje nasilja, programov za pomoč žrtvam nasilja in programov za delo s povzročitelji nasilja;
- mreža programov na področju zasvojenosti, namenjenih uporabnikom prepovedanih drog in osebam, ki so se znašle v socialnih stiskah zaradi alkoholizma ali drugih oblik zasvojenosti,
- mreža programov na področju duševnega zdravja,
- mreža programov za brezdomce,
- mreža programov za otroke in mladostnike, prikrajšane za primerno družinsko življenje, ter mreža programov, namenjenih otrokom in mladostnikom s težavami v odraščanju,
- mreža programov za starejše, ki so ogroženi s socialno izključenostjo ali potrebujejo podporo in pomoč v vsakodnevnem življenju, vključno s programi pomoči in podpore za dementne osebe in njihove svojce, ter medgeneracijska središča,
- mreža programov za podporno bivanje invalidov in mreža drugih specializiranih programov za organizacijo in spodbujanje neodvisnega življenja invalidov,
- mreža specializiranih programov psihosocialne pomoči otrokom, odraslim ali družinam, namenjena razreševanju osebnostnih problemov,
- mreža programov za socialno vključevanje/vključenost Romov,
- mreža drugih programov, ki so namenjeni odpravljanju socialnih stisk ljudi (prosilci za mednarodno zaščito, begunci, ekonomski migranti in njihovi družinski člani, bivši zaporniki, osebe v postopku deložacije, podpora umirajočim in njih-

vim svojem ter žalujočim, žrtve zlorab in trgovine z ljudmi, žrtve prometnih nesreč) (op. cit.: 4675-4677).

### **Organiziranost mrež izvajalcev, njihovo upravljanje in sodelovanje z lokalnim okoljem**

Že nekajkrat sem omenil, da so bile rešitve v ZSV iz 1992 zamišljene kot prehodne, a se zaradi različnih okoliščin kljub pomanjkljivostim niso spremenile. To predvsem velja za centralizacijo sistema, ki naj bi bila utemeljena z obdobjem tranzicije ob koncu prejšnjega stoletja in prizadevanjem, da se ljudem omogoči enak dostop do storitev in dajatev ne glede na razvitost lokalnega okolja. Dejavnosti socialnega varstva naj bi se sicer vedno izvajale v konkretnem lokalnem okolju, ki bi moralo imeti na njihovo organiziranost, vsebino in izvajanje pomemben vpliv.

Skladno z veljavnim zakonom ima država ključno vlogo pri načrtovanju mreže centrov za socialno delo, ki so zasnovani kot nosilni izvajalci socialne dejavnosti v lokalnem okolju. Izvajalci institucionalnega varstva otrok in mladine ter odraslih s posebnimi potrebami, ki so ravno tako v pristojnosti države, so organizirani po regionalnem principu. Institucionalno varstvo starejših in oseb, vključenih v varstveno delovne centre, je prav tako v pristojnosti države in se v nekaterih delih države v celoti izvaja na lokalnem nivoju, ponekod pa ima mreža izvajalcev bolj regijski značaj. V pristojnosti lokalne skupnosti je samo mreža izvajalcev pomoči na domu, pa še ta se v večini primerov naslanja na obstoječe državne izvajalce. Premajhna povezanost s kompetentnim lokalnim okoljem je prav gotovo ena ključnih pomanjkljivosti slovenskega socialnega varstva.

Organiziranost mrež izvajalcev ne izhaja iz aktualne komunalne ureditve (občine), ampak iz strukturiranosti upravnih enot, se pravi podaljška države pri izvajanju različnih administrativnih nalog. Mreža upravnih enot je oblikovana po zgledu organiziranosti nekdanjih občin. V nekaterih primerih se območji upravne enote in občine pokrivata, v večini primerov pa ena upravna enota pokriva območje več občin.

#### **3.2.3.1.4 Načrtovanje na področju socialnega varstva - resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva**

Kot sem že povedal, določa drugi člen veljavnega zakona obvezo države, da pripravi in sprejema socialnovarstveni program, s katerim določa strategijo in prednostna področja

razvoja socialnega varstva, določa mreže javnih služb in ugotavlja specifične potrebe in možnosti v določenih delih države.

Nacionalni program socialnega varstva je bil prvič sprejet relativno pozno, in sicer leta 2000 za obdobje do leta 2005, temu programu pa sta sledila še dva dokumenta za obdobje od 2006 do 2010 in od 2013 do 2020.

Aktualna Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013 do 2020 (ReNPSV 2013) se vsebinsko navezuje na določila Zakona, v nekaterih elementih pa ga bistveno razširi in dopolni. V uvodu Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva (V nadaljevanju: ReNPSV) je namreč podana bolj kompleksna definicija področja socialnega varstva, ki veliko natančneje kot sam zakon definira vsebine socialnega varstva glede na njegov namen, sestavine, načela, vodila, izvajalce in zakonske podlage.

Resolucija kot ključne elemente sistema socialnega varstva definira preventivne in kurativne storitve, socialnovarstvene programe, socialnovarstvene prejemke/dajatve in javna pooblastila na področju socialnega varstva.

Opredelitev v resoluciji tudi jasno umesti področje socialnega varstva v širši kontekst socialne zaščite in definira odgovornost za izvajanje socialnega varstva znotraj trikotnika, ki ga sestavljajo država in lokalna skupnost, izvajalske organizacije in civilna družba (posameznik, družina, družbene skupine).

Skladno z dikcijo aktualne resolucije, ki jo dobesedno navajam v nadaljevanju, je »namen sistema socialnega varstva v RS omogočiti socialno varnost in socialno vključenost vseh državljanov in drugih prebivalcev RS. Država in lokalne skupnosti so v okviru politik socialnega varstva dolžne zagotavljati pogoje, v katerih posamezniki lahko v povezavi z drugimi osebami v družinskem, delovnem in bivalnem okolju ustvarjalno sodelujejo in uresničujejo svoje razvojne možnosti ter s svojo dejavnostjo dosegajo raven kakovosti življenja, ki je primerljiva s kakovostjo življenja drugih prebivalcev Slovenije in ustreza merilom človeškega dostojanstva. Kadar si posamezniki in družine ne morejo sami zagotoviti socialne varnosti, so upravičeni do pomoči, ki jo v okviru aktivne socialne politike zagotavljata država in lokalna skupnost.

### **Sistem socialnega varstva sestavljajo naslednji elementi:**

- storitve, programe in druge oblike pomoči, katerih namen je preprečevati nastajanje socialnih stisk in težav,
- storitve, programe, prejemke in druge oblike pomoči, ki so namenjeni reševanju socialnih stisk in težav,
- javna pooblastila, naloge in ukrepi, ki jih izvajalcem socialnega varstva nalagajo zakoni in drugi predpisi,
- načrtovanje, razvoj, spremljanje in evalvacijo vseh elementov sistema socialnega varstva in socialne zaščite.

### **V izvajanje sistema socialnega varstva so vključeni:**

- država, lokalne skupnosti in institucije socialnega zavarovanja kot regulatorji in financerji,
- javne, zasebne neprofitne in nevladne organizacije kot izvajalci,
- posamezniki, družina, sorodstvo, organizacije za samopomoč, prostovoljske organizacije in drugi, ki sestavljajo socialna omrežja uporabnikov sistema socialnega varstva, pri programih, namenjenih invalidom, pa še zlasti invalidske in humanitarne organizacije.« (op.cit.: 1.Uvod)

Po svoji vsebini in programski naravnosti predstavlja Re NPSV sodobnejši dokument od veljavnega ZSV, saj temelji na sodobnejših vsebinskih izhodiščih in dvajsetletnem razvoju sistema socialnega varstva in je v številnih elementih že bistveno nadgradila zakon, vendar pa ravno neskladje z veljavnim ZSV ne omogoča njene učinkovite implementacije.

#### **3.2.4 OPREDELITEV PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA V SLOVENSKI SOCIALNOVARSTVENI TEORIJ**

V predhodnih poglavjih sem predstavil glavne značilnosti ureditve področja socialnega varstva v veljavnih normativnih aktih, v nadaljevanju pa bom na kratko prikazal tudi nekatere poglede in teoretična razmišljanja o področju socialnega varstvu, kot so ga zapisali Jože Ramovš, Vida Milošević Arnold, Anjuta Bubnov Škobrne in Grega Strbanter Vito Flaker.

Vsi naštetí avtorji v svojih predstavítvah področja socialnega varstva sledijo zaporedju socialna politika, socialna varnost in socialno varstvo, pri čemer predstavlja socialna politika najbolj splošen okvir, v katerem se združujejo posamezna področja »socialnega«, kot so socialna zaštita, socialna varnost in tudi socialno varstvo, vendar pa se pri pojasnjevanju posameznih pojmov nekoliko ločijo. Ključno vprašanje, ki si ga zastavljam v zvezi z njihovimi pogledi, je vezano na vprašanje razmerja med kategoričnostjo in univerzalnostjo tega sistema oziroma rezidualnim značajem tega dela sistema socialne varnosti v RS.

Jože Ramovš je skupaj z nekaterimi drugimi strokovnjaki in sodelavci odigral ključno vlogo pri pripravi ZSV, sprejetega leta 1992. V svojem temeljnem delu »Slovenska sociala med včeraj in jutri« iz leta 1991, ki ga je dopolnil leta 1995, pri opredelitvi socialnega varstva izhaja iz slikovite primerjave, v kateri označi sistem socialnega varstva kot zadnji vagon socialne politike. Naloga socialnega varstva je, da poskrbi za vse tiste, ki so »izpadli« iz »predhodnih vagonov«. Kot zadnje med sektorji socialne politike mora socialno varstvo poskrbeti za potnike, ki se jim zaradi različnih razlogov ni uspelo obdržati v sprednjem delu kompozicije, pomembna pa je ugotovitev, da je lahko zadnji vagon močno prenatrpan, če celotna kompozicija ne deluje dobro (Ramovš 1995). Socialno varstvo ima na takšen način predvsem rezidualni značaj, čeprav se njegovo delovanje oziroma namen ne omejuje samo na »posebne skupine«, ampak na vse tiste, ki se kadar koli znajdejo v (objektivnih) socialnih težavah oziroma v (subjektivni) stiski, torej ga za razliko od »kategoričnosti« socialnega skrbstva definira predvsem skozi elemente njegove univerzalnosti.

Ramovš socialne težave definira kot materialne in odnosne (medčloveške), ki zadevajo tako posameznika kot družbene skupine, oziroma socialno varstvo opiše kot »sistem dejavnosti na državni in civilno družbeni ravni, ki je namenjena reševanju materialne in medčloveške ali odnosne socialne problematike ter preprečevanju socialne patologije pri posamezniku, skupinah in na nacionalni ravni« (Ramovš 1995: op. cit. 151).

Naloge socialnega varstva so torej materialna in odnosna pomoč oziroma odziv na materialne in odnosne težave in stiske, pri čemer je težava dosledno definirana kot objektivno stanje, stiska pa je subjektivno doživljanje težave. Njegovi izvajalci so javni/državni (na različnih ravneh), zasebniki, dobrodelné in humanitarne organizacije in

različne oblike laične samopomoči, kar vse skupaj pri Ramovšu predstavlja tako imenovano »pluralistično socialo«.

Ključne naloge države v kontekstu Ramovševih pogledov je zagotavljanje pogojev za pluralizem, strateško načrtovanje in nadzor nad izvajanjem dejavnosti. Za strokovnost morajo skrbeti predvsem strokovnjaki sami, zlasti pa socialna zbornica kot neke vrste transmisija med državo in strokovnjaki.

Ramovš tudi zagovarja izvajanje socialnovarstvene dejavnosti na ravni lokalne skupnosti (občinska socialna služba) in posebej izpostavlja potrebo po pluralnem pristopu na lokalni ravni, saj se po njegovem vsebine in načini ukrepanja razlikujejo v mestnem (urbanem) ali ruralnem območju.

Sestavine, (elemente) socialnega varstva so (Ramovš 1995) opredeljene kot vrste socialnovarstvenega delovanja, in sicer se delijo na socialno preventivo, ki je splošna ali primarna in neposredna ali sekundarna, socialno kurativo (konkretno reševanje stisk in težav) ter socialno oskrbo (ljudi z nerešljivimi težavami).

Milošević Arnoldova loči socialno varstvo v širšem in ožjem pomenu. Po njenem je ključna naloga tega področja socialne varnosti, uresničevanje specifičnih, programov, pravic in dajatev, s katerimi se državljanom zagotavlja osnovna socialna varnost (Milošević Arnold, Postrak 2003).

Čeprav načeloma izpostavlja subsidiarnost sistema socialnega varstva, »posameznik si svojo socialno varnost in socialno varnost družine načeloma zagotavlja sam« (Milošević Arnold, Postrak 2003), pa je njeno pojmovanje socialnega varstva univerzalno in nima tako močnega rezidualnega značaja.

Tudi zanjo je bistvo socialnega varstva koncept pomoči, vendar ne le kot skrajna (temeljna in nujna pomoč) oziroma kot končno ukrepanje za tiste, ki ostanejo prepuščeni sami sebi, ampak kot pomoč vsem, ki jo potrebujejo, da si zagotovijo dobro počutje in blagostanje.

Miloševićeva loči »socialni problem«, ki je posledica motenj in protislovij v delovanju družbenih struktur, in »socialno težavo«, ki jo razume kot individualni vidik socialnega problema (Milošević Arnold, Postrak 2003).

Bubnov Škoberne definira socialno varstvo kot sistem pomoči v naravi (storitve in stvarne dajatve) in denarju, ki se po posebnem postopku ugotavljanja upravičenosti zagotavlja posameznikom, družinam in skupinam prebivalstva (Bubnov Škoberne 2010). Sistem socialnega varstva naj bi za razliko od socialnega skrbstva, ki ga definira kot podsistem socialnega varstva (Bubnov Škoberne 2010), imel univerzalno naravo, saj je namenjen vsakomur, ki se znajde v socialni stiski, medtem ko je sistem socialnega skrbstva naslavljaj predvsem posameznike z določeno oviranostjo oziroma invalidnostjo. Ključna značilnost socialnega varstva je po njenem mnenju ravno individualizirano ugotavljanje upravičenosti do pravic, ki jih omogoča, in hkrati tudi individualizirano, nestandardizirano izvajanje teh pravic.

Po mnenju Strbana je podlaga za pravice iz sistema socialnega varstva zapisana v Evropski socialni listini in v vrsti drugih (ne)zavezujočih pravnih mednarodnih aktov. Dejstvo je, da imajo države relativno veliko avtonomijo pri določanju obsega teh pravic, saj je področje socialnih pomoči izključeno iz sistema uredb, ki se nanašajo na koordinacijo evropskih sistemov socialne varnosti (Strban 2010).

Strban posebej izpostavlja subsidiarno naravo sistema socialnega varstva pri nas predvsem v povezavi s črpanjem denarnih dajatev, saj morajo posamezniki in družine izčrpati vse možnosti zagotavljanja preživetja z lastnimi močmi, preden se obrnejo po pomoč, ki jim je zagotovljena s pravili socialnega varstva. V svojih besedilih se ne ukvarja posebej s pravnimi vidiki socialno varstvenih storitev, ampak ugotavlja, da so te namenjene predvsem preprečevanju, lažšanju ali odpravljanju socialnih (objektivnih) težav oziroma (subjektivnih) stisk ogroženim skupinam prebivalstva (Strban 2010).

Tudi za Flakerja ima sistem socialnega varstva rezidualno naravo in je del sistema socialne varnosti, ki pa ga ne pojmuje zgolj in samo kot »zadnji korektiv socialne ogroženosti« v smislu »izpada iz socialnih mrež«, ampak tudi kot pomoč v tistih situacijah, ki jih drugi mehanizmi (socialne varnosti) ne morejo predvideti (Flaker 2015).

Socialno varstvo je torej subsidiaren in korektiven sistem socialne varnosti, ki pa ima hkrati elemente univerzalnosti oziroma dostopnosti za vse, ki se znajdejo v okoliščinah ogroženosti.



Njegova subsidiarnost in drugačnost se kaže v dopolnjevanju formalnih in neformalnih sistemov socialne varnosti (odzivanje na socialne stiske, ko odpovejo formalni mehanizmi javnih socialnih zavarovanj, pa tudi mehanizmi družine, ožje lokalne skupnosti, socialnih omrežji in drugih neformalnih sistemov).

Ogroženost, na katero odgovarja sistem socialnega varstva, je materialna, fizična ali socialna.

Flaker definira naslednje sestavne elemente sistema socialnega varstva (Flaker 2015: 32):

- storitve so opravila, ki jih po naročilu uporabnika ali na podlagi javnih pooblastil izvajajo strokovni delavci v socialnem varstvu, zato da bi preprečevali socialno ogroženost ali izboljševali kakovost življenja;
- programi so praviloma kolektivne dejavnosti, ki jih izvajalci socialnega varstva z vnaprej določenimi cilji organizirajo za preprečevanje in reševanje socialnih stisk skupin prebivalstva ;
- sredstva so materialna in druga sredstva, ki jih ljudem zagotavljajo za socialno varnost in boljše življenje ali pa za zagotavljanje storitev in programov ter za njihovo uspešno izvedbo;
- ureditve so (netelesni) učinki dejavnosti socialnega varstva, ki spreminjajo položaj uporabnika in njegove odnose z drugimi v smeri večje socialne varnosti in krepitve moči uporabnika.(op. cit. 32)

### 3.3 EVROPSKA UREDITEV SISTEMA SOCIALNEGA VARSTVA

Sistemi socialne varnosti v evropskih državah so zgrajeni na različnih tradicijah in konceptualnih izhodiščih. Čeprav je področje pomoči, ki jih pri nas zagotavljamo znotraj sistema socialnega varstva, v nacionalnih zakonodajah evropskih držav urejeno zelo raznoliko (Strban 2010), pa zanje veljajo nekatere skupne značilnosti, kot so subsidiarna narava, financiranje iz državnih in občinskih proračunov in njihova individualizirana narava (prikrojenost potrebam posameznika). V razmerah ko se kljub splošni gospodarski rasti število brezposelnih, socialno izključenih in tistih, ki živijo pod mejo tveganja revščine, povečuje, skušajo države članice EU sprejemati bolj usklajene politike, s katerimi bi takšno stanje izboljšale. Poznavanje posebnosti ureditve v državah članicah in primerjava z dobrimi evropskimi praksami lahko bistveno pripomore k oblikovanju učinkovitejšega sistema socialnega varstva v RS.

### 3.3.1 PREGLED SPLOŠNE UREDITVE PODROČJA SOCIALNE POLITIKE V EU

Evropski integracijski procesi, ki so se začeli sredi prejšnjega stoletja, so imeli predvsem ekonomske cilje. Proti koncu prejšnjega stoletja pa so države članice v temeljne dokumente EU začele vključevati čedalje več vsebin iz socialnega področja. Postopoma (Lizbonska pogodba) so cilji, povezani z blaginjo njenih prebivalcev, polno zaposlenostjo in socialnim napredkom, postajali čedalje pomembnejši (Strban 2010).

Pravni red EU je urejen s primarno zakonodajo, kamor sodijo ustanovne pogodbe, in sekundarno zakonodajo, ki jo sestavljajo pravno zavezujoči in nezavezujoči akti.

Skladno s pravno ureditvijo EU države članice ohranjajo primarne pristojnosti glede organiziranosti sistemov socialne varnosti na svojem ozemlju, EU lahko le dopolnjuje in podpira aktivnosti držav članic (Strban 2010).

Koncept socialne zaščite v evropskem prostoru se nanaša na široko področje dajatev in storitev na socialnem, izobraževalnem, zdravstvenem in stanovanjskem področju.

Ključne naloge s področja socialne varnosti, ki se izvajajo na ravni EU, so: koordinacija sistemov socialne varnosti, financiranje razvojnih projektov iz evropskih strukturnih skladov in izmenjava dobrih praks, medsebojno učenje in statistično spremljanje ter analize na tem področju. Razen koordinacije sistemov socialne varnosti in financiranja iz skladov se večina naštetih nalog izvaja v okviru tako imenovane (socialne) odprte metode koordinacije.

**Odperta metoda koordinacije** (v nadaljevanju OMK) je bila oblikovana kot poseben instrument sodelovanja med državami članicami EU v Lizbonski strategiji iz leta 2000. V uradni razlagi EK je pojasnjena kot oblika »mehkega zakona«, kjer gre za način sodelovanja med državami članicami pri oblikovanju politik, ki se ne nanašajo na sprejemanje zavezujočih zakonodajnih ukrepov, ki bi jih članice morale vnesti v svojo zakonodajo. OMK se uporablja na področjih, ki so v pristojnosti DČ, kot na primer socialna zaščita, zaposlovanje, izobraževanje in usposabljanje.

Glavne značilnosti OMK so:

- skupno identificiranje in definiranje ciljev, ki jih je treba doseči,
- skupno oblikovanje merskih instrumentov,

- primerjave med DČ in izmenjave dobrih praks.

Socialna OMK, ki je bila definirana leta 2005, se nanaša na področje pokojnin, boja proti revščini in socialni izključenosti in zagotavljanju kakovostnega ter dosegljivega sistema zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe.

Evropski parlament in evropsko sodišče nimata nobene vloge v procesu OMK.

### 3.3.2 SOCIALNO VARSTVO V EU

Področje različnih oblik socialnega skrbstva ima v Evropi relativno dolgo tradicijo. Številni strokovnjaki povezujejo nastanek prvih oblik socialnega skrbstva z nastankom razredne družbe, njegov razvoj pa je bil v veliki meri povezan z vlogo religije na tem področju. Zgodovinsko se nastanek javnega socialnega skrbstva umešča v 17. in 18. stoletje (Milošević Arnold, Poštrak 2003; Bubnov Škobrne 2010) z zakonodajo, ki je bila sprejeta na območju današnje Velike Britanije, njegov razvoj pa je bil izrazito hiter po drugi svetovni vojni.

Sodobno socialno varstvo sodi v širše področje socialne varnosti in socialne zaščite, za označitev vsebine socialnega varstva, kot ga pojmuje pri nas, pa se znotraj DČ uporabljajo različni izrazi, kot so *social care*, *social assistance* ali *social welfare* oziroma celo *social work* (Milošević Arnold, Poštrak 2003).

Zakonodaja in posamezne rešitve na področju »socialnega varstva« se znotraj držav članic zelo razlikujejo in so močno povezane z kulturo, zgodovino in številnimi drugimi nacionalnimi značilnostmi. Ključna značilnost, ki velja skoraj za vse države (razen Grčije in delno Italije), pa je, da države v svojih sistemih socialnega varstva (najbolj) revnim in socialno izključenim skupinam prebivalstva, ki so brez sredstev za preživetje, zagotavljajo določeno obliko denarne pomoči, ki je vezana na koncept tako imenovanega »minimalnega dohodka«, ter da večina držav zagotavlja v povezavi s tem prejemkom ali pa neodvisno od njega tudi osnovni nabor storitev za svoje prebivalce, ki se znajdejo v socialnih težavah, te pa so praviloma organizirane na ravni lokalnih skupnosti.

Pomembno dejstvo je, da prav koncept minimalnega dohodka, ki je uveljavljen znotraj EU, »igra ključno vlogo pri odpravljanju najhujših učinkov revščine in socialne izključenosti v večini držav« (Frazer 2016). Če lahko pri temeljni dajatvi za ljudi brez dohodkov

(minimalni dohodek) najdemo kar nekaj skupnih značilnosti, ki nam omogočajo primerljivost med nacionalnimi sistemi, pa so v primeru »socialnih storitev« razlike bistveno večje.

Kljub uveljavitvi minimalnega dohodka pa za skoraj vse države članice velja, da imajo še veliko možnosti za razvoj bolj integriranega in po osebni meri oblikovanega pristopa pri reševanju socialne izključenosti tistih, ki so pretežno ali v celoti odvisni od socialnih transferjev in so izključeni iz trga dela. V zvezi s tem je EK pripravila več dokumentov, ki jih bom predstavil v nadaljevanju.

Tisti del vsebinskega okvirja socialnega varstva v EU, ki se nanaša na denarne dajatve, je bistveno lažje definirati kot tistega, ki se nanaša na socialnovarstvene storitve. V različnih časovnih obdobjih oziroma v drugih kontekstih se pojavljajo različna poimenovanja in vsebinske opredelitve. V zadnjem obdobju pa se za storitveni del uveljavlja pojem osebne socialne storitve, kar pomeni, da se te storitve nanašajo na posameznika in njegove potrebe. V večini primerov osebne socialne storitve financirajo in zagotavljajo preko javnih ali nevladnih agencij, pogosto v neprofitni obliki, lahko pa tudi preko profitnih zasebnih izvajalcev, del teh storitev pa se izvaja tudi v obliki neplačanega, neformalnega dela, ki ga opravljajo družinski člani, prijatelji in sosedje ali neplačani prostovoljci (Munday 2005).

Osebne socialne storitve lahko zagotavljajo v povezavi z drugimi storitvami, kot so predvsem zdravstvene in izobraževalne, pogosto tudi v povezavi z ukrepi aktivne politike zaposlovanja. V številnih primerih je zagotavljanje bazičnih socialnih prejemkov, kot so npr. denarne pomoči, tesno povezano z izvajanjem osebnih socialnih storitev. V takšnih primerih se pogosto zlasti v vzhodnoevropskih državah uporablja skupen izraz *social assistance* (Munday 2005), kar bi lahko istovetili s socialnim varstvom, kot je to definirano pri nas.

Med državami obstajajo razlike glede vrste storitev, njihovega obsega in potencialnih uporabnikov, ki jih naslavlja. V večini držav osebne socialne storitve naslavlja otroke in družine, starejše, osebe z invalidnostjo, pa tudi osebe z različnimi zdravstvenimi težavami. Med njimi so lahko tudi begunci, prosilci za azil in druge rizične skupine. Osebne socialne storitve se lahko izvajajo v domačem okolju, v dnevnik oblikah ali tudi v zaprtih institucijah, čeprav je v za evropski prostor značilen splošni trend zmanjševanja institucionalnih storitev.

Izvajalci osebnih socialnih storitev so javni in zasebni, med strokovnimi profili pa prevladujejo socialni delavci, oskrbovalci oz. drugi poklici s področja družboslovja.

### 3.3.2.1 Podobnosti in razlike med evropskimi sistemi socialnega varstva

Da bi bolje razumeli situacijo v Evropi, bom poskušal poiskati skupne točke in razlike med državami članicami EU. Že v prvih odmevih na klasično tipologijo evropskih blaginjskih režimov Esping- Andersena, ki jo je avtor utemeljil predvsem na prevladujočih oblikah zagotavljanja denarnih transferjev, so se pojavili poizkusi razvrščanja držav tudi glede na osnovne značilnosti zagotavljanja socialnih storitev.

Kot eden ključnih kriterijev za določitev tipologije storitvenih socialnih sistemov (sistemov socialnega varstva) naj bi med seboj primerjali vlogo štirih ključnih sektorjev, ki zagotavljajo socialne storitve. Prvi je neformalni sektor, znotraj katerega so socialne storitve zagotovljene brezplačno, in sicer znotraj mrež pomoči, ki jih omogočajo družine, prijatelji in sosedje. Kljub težavam pri definiranju njihovega obsega je to v vseh evropskih državah še vedno pomemben vir socialne pomoči. Drugi pomemben sklop izvajalcev tvorijo prostovoljni neprofitni sektor. V to področje lahko vključimo različne formalizirane skupine za samopomoč, nevladne organizacije, ki izvajajo neplačano pomoč, prostovoljce, ki delujejo izven formalnih shem, in nekatere nove oblike neprofitnih organizacij. V tretjo skupino spadajo izvajalci v tako imenovanem sektorju države, ki so organizirani na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Gre za plačane strokovne izvajalce, ki delujejo v različnih sektorjih, npr. v zdravstvu, socialni zaščiti in izobraževanju. V četrto skupino spadajo izvajalci socialnih storitev v profitnem sektorju, ki v nekaterih državah močno narašča. Ključni cilj teh izvajalcev je pridobitev profita oziroma ustvarjanje presežka tudi na področju socialnih storitev.

Na podlagi nekaterih skupnih značilnosti lahko evropske države glede na način zagotavljanja socialnih storitev razdelimo v štiri skupine, in sicer (Munday 2005) na:

1. Skandinavski model izvajanja socialnih storitev. Ta model temelji na načelih univerzalizma, storitve se zagotavljajo za prebivalce v času rizičnih dogodkov, so ljudem v večini primerov na razpolago brezplačno in se financirajo iz splošnih davkov. V tovrstnih ureditvah imajo lokalne oblasti ključno vlogo pri načrtovanju in zagotavljanju storitev, pri čemer je vloga NVO in neprofitnih organizacij rela-

tivno majhna. Z vidika uporabnikov se zagotavlja širok nabor kakovostnih storitev, z velikim poudarkom na pravicah uporabnikov storitev. V zadnjih letih je zaradi učinkov ekonomske krize prišlo do nekaterih sprememb v tem modelu, predvsem z zmanjševanjem univerzalizma in povečevanjem participacije in pomena NVO, ki so udeležene kot izvajalci storitev.

2. Druga skupina so države z prevladujočim modelom socialne oskrbe znotraj družine. V to skupino spadajo predvsem mediteranske države, za katere je značilna omejeno angažiranje države pri zagotavljanju storitev in poudarek na krščanskem izročilu odgovornosti in pristojnosti družine pri zagotavljanju oskrbe in pomoči, v katero se vključujejo tudi NVO, ki izhajajo predvsem iz cerkvene tradicije. V tem sistemu si bogatejši zagotavljajo plačane storitve. V tovrstni ureditvi so zlasti angažirane ženske, ki imajo zato tudi slabše možnosti za vstop na trg dela. Pravice uporabnikov storitev niso jasne. Država zagotavlja predvsem osnovne (rudimentarne) storitve.
3. Tretjo skupino držav sestavljajo tiste, v katerih prevladuje model, odvisen od dohodka prejemnikov. Povezuje se predvsem z Veliko Britanijo in Republiko Irsko. V tej ureditvi se je država umaknila iz neposrednega zagotavljanja storitev. Njena vloga je predvsem sklepanje pogodb z različnimi izvajalci, ki zagotavljajo storitve predvsem za najbolj odvisne skupine uporabnikov z omejenimi finančnimi viri. V tem sistemu igrajo pomembno vlogo profitni izvajalci in NVO. Za to ureditev so pomembne tudi različne oblike javno zasebnih partnerstev in kontinuirana usmeritev v privatizacijo izvajanj socialnih storitev.
4. Četrti je srednje in severnoevropski subsidiarni model. Model subsidiarnosti je izrazito močan v Nemčiji in na Nizozemskem, kjer država prenaša pristojnosti za izvajanje teh storitev predvsem na majhno število dobro organiziranih NVO, ki so pogosto povezane s cerkvijo. Država igra pomembno vlogo pri financiranju njihovega dela, pomembno vlogo imajo na primarni ravni tudi družine. Med temi državami obstajajo pomembne razlike pri zagotavljanju storitev za specifične skupine prebivalstva, kot so npr. otroci ali starejši.

K naštetim štirim skupinam bi lahko po mnenju Mundaya pogojno dodali še peto skupino držav, v katero bi umestili nekdanje socialistične države, pri katerih se v različnem obsegu pojavljajo značilnosti iz prej naštetih modelov.

Funkcije osebnih socialnih storitev lahko razdelimo po njihovih značilnostih v šest skupin (Munday 2005):

1. Zagotavljanje oskrbe in podpore, ki je osrednja funkcija vseh sistemov OSS, razlikuje pa se glede na to, komu in v kakšnih okoliščinah je namenjena.
2. Zaščita ranljivih skupin pred zlorabo in izkoriščanjem.
3. Regulacija, preko katere država regulira trg socialnih storitev, tako da zagotavlja monitoring in definira standarde za njihovo izvajanje.
4. Koordinacija in razvoj, saj je zaradi omejenih javnih virov treba nenehno iskati nove in z učinkovito koordinacijo optimalno izrabljati obstoječe vire.
5. Socialna kontrola, ki je povezana predvsem z uveljavljanjem družbenih norm, pravil in postopkov za nekatere skupine, kot so na primer mladoletni prestopniki, bivši zaporniki, osebe s težavami v duševnem zdravju, pri čemer številni strokovnjaki opozarjajo, da socialne kontrola ne sme biti sestavni del storitev na tem področju.
6. Socialna integracija je tesno povezana z paradigmo socialnega vključevanja različnih ranljivih skupin, pri kateri naj bi osebne socialne storitve odigrale eno ključnih vlog.

Vsebina, obseg in formalna ureditev socialnih storitev, ki se v obliki osebnih socialnih storitev zagotavljajo v EU, se med državami, kot to kažejo številne analize (Alfredson 2000) močno razlikujejo. Skupna značilnost tega področja, ki je veljala že v času pred ekonomsko krizo pa je, da so bolj decentralizirane in da jih izvajajo različni izvajalci, med katerimi prevladuje neprofitni in nevladni sektor, v največji meri tudi financirane iz javnih sredstev oziroma s strani države (Alfredson 2000). V številnih državah so potencialnim uporabnikom socialne storitve zagotovljene v obliki z zakonom določenih pravic, medtem ko se drugje obseg pravic razlikuje med regijami in lokalnimi skupnostmi znotraj

posamezne države. Na splošno je decentralizacija ocenjena kot pozitiven vsebinski trend in se je ne razume kot umik države iz tega področja.

Kljub velikim razlikam med državami pa so po mnenju številnih raziskovalcev na tem področju ključni izzivi podobni. Povezani so predvsem z izboljšanjem kakovosti in učinkovitosti, pri tem pa so izpostavljena predvsem naslednja področja: večja profesionalizacija tako formalnih kot neformalnih izvajalcev; izboljšana koordinacija in sodelovanje med različnimi izvajalci teh storitev; spodbujanje inovativnosti med izvajalci in izmenjava dobrih praks na meddržavni ravni (Alfredson 2000).

### 3.3.3 SOCIALNE STORITVE SPLOŠNEGA POMENA

Za razumevanje specifičnosti ureditve in izvajanja socialno (varstvenih) storitev v evropskem prostoru je pomembno tudi razumevanje koncepta »socialnih storitev splošnega pomena« (social services of general interest), ki je zlasti v RS premalo poznan. Kot sem že povedal, v dokumentih EU ni formalno pravne definicije socialnih (javnih) storitev.

Ureditev v EU razlikuje med storitvami, ki so »splošnega pomena«, in ostalimi storitvami. Okvirno se področje storitev splošnega pomena deli na dva sklopa, in sicer na »gospodarske storitve (javnega) splošnega pomena« in na »socialne storitve splošnega pomena«.

Storitve splošnega pomena so ključne za kakovost življenja ljudi. »Storitve splošnega gospodarskega pomena« so v določeni meri regulirane in imajo ekonomski značaj. »Socialne storitve splošnega pomena« pa imajo izrazito socialni značaj, saj so neposredno povezane z blagostanjem in socialno varnostjo prebivalstva.

V prvo skupino sodijo storitve s področja prometa, telekomunikacij, preskrbe z vodo in energijo ipd., ki so pomembne za najširšo javnost in so lahko profitnega značaja, v drugo skupino pa sodijo praviloma neprofitne javne storitve, namenjene predvsem določenim skupinam in posameznikom.

V poročilu EK o socialnih storitvah splošnega pomena (v nadaljevanju: SSSP) iz aprila 2006 so te storitve razdeljene v dve veliki skupini (SPC 2010: 4).



»Prvo veliko skupino socialnih storitev tvorijo socialna zavarovanja, in sicer obvezni in dopolnilni sistemi socialnih zavarovanj v različnih organizacijskih oblikah (vzajemni ali poklicni), ki zajemajo temeljna življenjska tveganja, povezana z zdravjem, staranjem, poklicnimi boleznimi in nesrečami pri delu, brezposelnostjo, upokojitvijo in invalidnostjo.

Drugo skupino sestavljajo tiste temeljne socialne storitve, ki so osebam zagotovljene neposredno. Te storitve imajo preventivno vlogo in krepijo socialne povezanosti ter omogočajo osebno pomoč za lažjo vključitev v družbo in varovanje temeljnih pravic posameznikov.

Splošne značilnosti teh storitev so, da vključujejo in omogočajo pomoč osebam pri obvladovanju neposrednih življenjskih izzivov ali kriz (kot so zadolženost, brezposelnost, zasvojenost, razpad družine).

Zajemajo dejavnosti, ki osebam omogočijo, da se popolnoma vključijo v družbo (rehabilitacija, usposabljanje za priseljence) in zlasti na trg dela (usposabljanje, pomoč pri iskanju nove zaposlitve). Te storitve tudi dopolnjujejo in podpirajo vlogo družine pri oskrbi otrok in starejših.

V sklopu SSSP so tudi tiste dejavnosti, katerih cilj je vključevanje oseb z dolgotrajnimi zdravstvenimi težavami ali invalidnostjo.

V sklop socialnih storitev splošnega pomena je zajeto tudi zagotavljanje socialnih stanovanj in namestitve, ki socialno prikrajšanim ali zapostavljenim osebam omogoča dostop do primerne bivanja.« (op. cit. 4)

V istem dokumentu je opredeljen tudi namen in cilji SSSP, in sicer so te storitve (SPC 2010):

- »Usmerjene k posameznikom in oblikovane tako, da odgovarjajo na osnovne človeške potrebe zlasti tistih uporabnikov, ki so v ranljivem položaju.
- Omogočajo zaščito pred splošnimi in posebnimi življenjskimi tveganji ter pomagajo pri osebnih težavah ali krizah.

- Zagotovljene so tudi družinam v kontekstu spreminjanja družinskih vzorcev ter pomagajo pri skrbi za mlajše in starejše družinske člane, invalide in zagotavljajo nadomestila za morebitne pomanjkljivosti v družinah.
- So ključnega pomena za varstvo temeljnih človekovih pravic in človeškega dostojanstva.
- Imajo preventivno in družbeno povezovalno vlogo, ki je namenjena celotnemu prebivalstvu, ne glede na premoženje ali dohodek.
- Prispevajo k nediskriminaciji, enakosti med spoloma, varovanju zdravja ljudi, izboljšanju življenjskega standarda in kakovosti življenja ter zagotavljanju enakih možnosti za vse, s čimer krepijo zmožnost posameznikov, da polno sodelujejo v družbi.

Specifičnost SSSP se kaže tudi v načinih njihove organizacije, izvajanja in financiranja:

- SSSP morajo biti celovite in usmerjene k posamezniku ter oblikovane in zagotovljene celostno, da bi izpolnile različne potrebe ljudi kot posameznikov.
- Pogosto vključujejo osebno razmerje med uporabnikom in izvajalcem storitev.
- Pri definiranju in izvajanju storitve mora biti upoštevana raznovrstnost uporabnikov.
- Pri odzivanju na potrebe ranljivih uporabnikov je za SSSP pogosto značilen nesimetričen odnos med izvajalci in upravičenci, ki se razlikuje od poslovnega odnosa dobavitelj-potrošnik.
- Ker te storitve pogosto izhajajo iz lokalnih kulturnih tradicij, se izberejo ustrezno prilagojene rešitve, ki upoštevajo posebnosti lokalnih razmer ter zagotavljajo bližino med izvajalcem storitve in uporabnikom, z zagotavljanjem enakega dostopa do storitev na celotnem območju.
- Ponudniki storitev pogosto potrebujejo precejšnjo avtonomijo pri odgovarjanju na raznovrstno in razvijajočo se naravo socialnih potreb.
- Te storitve na splošno temeljijo na načelu solidarnosti in so zelo odvisne od javnega financiranja, ki zagotovi enakost dostopa ne glede na premoženje ali dohodek.
- Neprofitni izvajalci storitev in tudi prostovoljci pogosto igrajo pomembno vlogo pri izvajanju SSSP in s tem izražajo zmožnost za aktivno državljanstvo ter prispe-

vajo k socialnemu vključevanju, družbeni povezanosti lokalnih skupnosti in medgeneracijski solidarnosti.« (op. cit. 6-7)

V zvezi s približevanjem nacionalnih ureditev so pomembna tudi načela kakovosti SSSP, ki so bila leta 2010 sprejeta na ravni EK, v dokumentu z naslovom »**Evropski nezavezujoči okvir za zagotavljanje kakovosti na področju socialnih storitev splošnega pomena**«. Odbor za socialno zaščito, ki je dokument pripravil, je želel razviti enotno razumevanje kakovosti socialnih storitev in pospešiti izmenjavo izkušenj in dobrih praks na tem področju.

Dokument je namenjen nosilcem javnega odločanja na nacionalni, regionalni in lokalni ravni oziroma vsem tistim, ki se ukvarjajo z razvojem, organiziranjem, financiranjem in zagotavljanjem socialnih storitev kot tudi izvajalcem storitev in njihovim uporabnikom.

Dve ključni poglavji v dokumentu opredeljujeta krovna načela kakovosti in načela za različne dimenzije zagotavljanja SSSP. Krovna načela so:

- razpoložljivost,
- dostopnost (fizična dostopnost),
- dosegljivost (finančna dostopnost),
- usmerjenost k posamezniku,
- celovitost/vsestranskost,
- kontinuiranost,
- usmerjenost k (merljivim) ciljem.

Načela za različne dimenzije zagotavljanja SSSP so razdeljena v tri skupine:

Načela za urejanje razmerja med izvajalci in uporabniki:

- spoštovanje uporabnikovih pravic,
- sodelovanje in opolnomočenje.

Načela za urejanje razmerja med izvajalci, administracijo, socialnimi partnerji in ostalimi deležniki:

- sodelovanje,
- dobro vodenje in upravljanje.

Načela kakovosti za področje človeških virov in materialne pogoje SSSP:

- primerno delovno okolje in dobri delovni pogoji,
- primerna infrastruktura.

Čeprav je okvir, ki ga evropska priporočila določajo v zvezi s socialnimi storitvami splošnega pomena, bistveno širši od vsebine in namena socialno varstvenih storitev, pa je njegovo razumevanje in poznavanje ključnega pomena za ustrezno ureditev nacionalnih socialno varstvenih (storitvenih) sistemov.

### 3.4 PREDSTAVITEV NEKATERIH EU POBUD S PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA (BOJA PROTI REVŠČINI IN SOCIALNI IZKLJUČENOSTI)

Spoštovanje človeškega dostojanstva in socialni razvoj, ki vključuje boj proti socialni izključenosti, socialno pravičnost ter celostno socialno zaščito, so temeljna načela EU. V različnih strateških dokumentih, sprejetih tako na ravni EU kot tudi na ravni države članice so v zvezi s tem zapisani jasni in konkretni cilji, ki jih Evropska komisija in države članice spremljajo z vrsto indikatorjev oziroma o njihovem doseganju razpravljajo v sklopu tako imenovane odprte metode koordinacije (OMK).

Vloga EU in možnost njenega vplivanja na politike posameznih držav se lahko kaže na več načinov. Prvi način predstavlja neposredni vpliv, ki ga v EU v sklopu pravnega reda skupnosti določa skupna zakonodaja, predpisi, načela in sodne prakse. Drugi je tako imenovana »mehka zakonodaja«, kamor sodi OMK, tretjega pa predstavlja določanje prioritet in pristopov za njihovo doseganje. Te strateške usmeritve in paradigmatike prioritete pomembno sooblikujejo nacionalne politike.

V nadaljevanju bom po kronološkem vrstnem redu predstavil več pobud oziroma strateških dokumentov EK s področja boja proti revščini in socialni izključenosti, ki so nastale od leta 2008 naprej. Med najpomembnejšimi so: »Strategija aktivnega vključevanja« (EK 2008), »Evropska platforma za boj proti revščini in socialni izključenosti« (EK 2010) in »Paketa socialnih naložb« (EK a 2013).

Kljub visoki gospodarski rasti in zmanjševanju brezposelnosti se v obdobju po letu 2000 niso uresničevali visoko postavljeni cilji EU v zvezi z zmanjševanjem revščine in socialne izključenosti. Tudi v najbolj razvitih državah ni bilo opaznega premika v smeri zelenih

sprememb. Da bi ponovno mobilizirali različne deležnike in spodbudili države članice k integriranim ukrepom na področju boja proti revščini in socialni izključenosti, so v EK tik pred začetkom krize 2008 pripravili dokument z naslovom »Strategija aktivnega vključevanja« (EK 2008). Gre za predlog tristebnega modela reševanja problema revščine in socialne izključenosti, ki temelji na ustrezni dohodkovni podpori, vključujočem trgu delovne sile in dostopu do kakovostnih socialnih storitev. Države članice naj bi tako komisija spodbudila, da s celovitim in usklajenim pristopom pomagajo vsem tistim, ki so izključeni iz aktivnega življenja, so brezposelni oziroma nimajo pogojev za ponovno aktivno vključevanje v življenje v svojem domačem okolju.

Leta 2010 se je izteklo obdobje uresničevanja Lizbonske strategije. V času njenega izvajanja državam članicam ni uspelo doseči zastavljenih ciljev na področju boja proti revščini. EU je še isto leto sprejela novo strategijo z naslovom »Evropa 2020«. Njen ključni cilj je »pametna, vzdržna in vključujoča rast«. Med prioritetami tega dokumenta je bil kot poseben del strategije pripravljen načrt za ukrepe proti revščini z naslovom »Evropska platforma za boj proti revščini in socialni izključenosti« (EK 2010). Dokument v ključnih elementih nadaljuje zasnovo »Strategije aktivnega vključevanja« (EK a 2013), ki pa jo z več dodatnimi komponentami še nadgradi. Prvič od obstoja skupnosti so v tej strategiji jasno zapisani tudi konkretni cilji, ki se nanašajo na boj proti revščini in zmanjševanju števila ljudi, ki živijo pod mejo tveganja revščine, in sicer za najmanj 20 milijonov do konca obdobja veljavnosti strategije.

Leta 2013 je EK dopolnila aktivnosti, ki jih je načrtovala v evropski platformi s predlogom za uveljavljanje tako imenovani »paketa socialnih naložb«. Bistvo tega pristopa je, da se izdatki za področje socialne zaščite ne obravnavajo kot strošek, ampak kot naložba za razvoj. Takšna usmeritev temelji na ugotovitvah, da je zgodnje in učinkovito vlaganje na področju izobraževanja, razvoja človeških virov in zdravstvenega varstva ključnega pomena za uspešen gospodarski razvoj in za boj proti učinkom ekonomske krize. Številne študije kažejo, da so izdatki, povezani z blaženjem učinkov socialne izključenosti, bistveno večji kot zgodnje naložbe v človeški kapital.

V istem letu je EK objavila dokument z naslovom »Komunike za krepitev socialne dimenzije EMU« (EK b 2013). S tem dokumentom je komisija vpeljala redno in sistematično spremljanje kazalnikov na področju zaposlovanja in socialnega razvoja v državah, ki

so združene v monetarno unijo. Preglednica indikatorjev na podlagi tega dokumenta je bila prvič uporabljena v okviru evropskega semestra 2014. Osredotoča se na pregled zaposlovalnih in socialnih trendov, ki bi lahko ogrozili delovanje EMU, zmanjševali zaposlovanje in socialno povezanost ter tekmovalnost in vzdržen razvoj v državah članicah. Z rednim spremljanjem posameznih indikatorjev naj bi v članicah EMU in EU učinkoviteje razumeli zakonitosti razvoja in z ustreznimi analitičnimi orodji napovedali določene negativne trende, na podlagi katerih bi lahko hitro in učinkovito ukrepali za njihovo omilitv oziroma zmanjšanje. Preglednico sestavlja vrsta indikatorjev s področja zaposlovanja in socialne varnosti, najpomembnejši pa so naslednji:

- stopnja brezposelnosti,
- brezposelnost mladih in delež tistih, ki so vključeni v izobraževanje, usposabljanje in zaposlovanje,
- razpoložljivi dohodek gospodinjestev,
- stopnja tveganja revščine,
- dohodkovne neenakosti.

Preglednica vključuje poleg članic EMU tudi druge države članice in jim omogoča medsebojno primerjavo oziroma primerjave z evropskimi povprečji.

Zadnji v vrsti dokumentov, ki jih na kratko predstavljam, je pobuda EK, pripravljena v začetku leta 2016 za oblikovanje evropskega stebra socialnih pravic, s katerim želi komisija med državami članicami, ki sestavljajo evropsko ekonomsko in monetarno unijo (EMU), oblikovati podlage za poenotenje socialnih politik. Dokument izhaja iz prepričanja, da je uspešna gospodarska rast tesno povezana z vključujočim trgom dela, primerno ravno socialne zaščite in trajnostno okoljsko politiko.

#### 3.4.1 STRATEGIJA AKTIVNEGA VKLJUČEVANJA

EU si je leta 2000 z Lizbonsko strategijo, poleg drugih nalog, zadala tudi izjemno ambiciozne načrte pri odpravljanju revščine. Kljub relativno ugodnim ekonomskim razmeram, ki so bile značilne za obdobje do leta 2008, pa načrti v zavezi z zmanjševanjem brezposelnosti in revščine niso bili doseženi oziroma so bili doseženi rezultati minimalni. Za ta čas je bilo značilno prepričanje, da bo rast na področju zaposlovanja bistveno (avtomatično) prispevala tudi k odpravljanju revščine in socialne izključenosti, kar pa se dejansko ni zgodilo.

Da bi pospešila procese, povezane z zmanjševanjem brezposelnosti in revščine, je komisija državam članicam konec leta 2008 posredovala priporočilo oziroma predlog strategije z naslovom » Priporočilo komisije o aktivnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela« (EK 2008).

Namen in vsebina dokumenta, ki je bil objavljen tudi v Uradnem listu EU dne 18. 11. 2008, je povzet v naslednjem odstavku:

»Trdoživost revščine in brezposelnosti ter vedno bolj zapletena večkratna prikrajšanost zahtevajo celostne, integrirane politične pristope. Da bi posodobili sisteme socialne zaščite, je treba ustrezno dohodkovno podporo združiti s povezavo s trgom dela in dostopom do kakovostnih storitev v okviru celostne strategije dejavnega vključevanja. Ta strategija v celoti dopolnjuje pristop prožne varnosti in obenem zajema ljudi, izključene s trga dela. Ker omogoča večjo aktivacijo in mobilnost delovne sile, prispeva k lizbonski strategiji in pomeni gradnik v socialni razsežnosti strategije EU za trajnostni razvoj. (op cit.: 46)«

Osnovna zamisel strategije je, da države članice EU osebam, ki so izključene s trga dela in živijo v revščini, omogočijo vrnitev na trg dela in dostojno življenje s celovito podporo na treh področjih:

- Z zagotavljanjem ustrezne dohodkovne podpore, tako da se v večji meri povezuje različne vrste in oblike transferjev, predvsem pa dodatno spodbuja prejemnike, ki so delovno aktivni.
- Z zagotavljanjem vključujočega trga dela in politik zaposlovanja, ki naslavljajo predvsem tiste osebe, ki imajo najbolj otežen dostop do dela in zaposlitve.
- Z zagotavljanjem dostopa do kakovostnih socialnih storitev, ki omogočajo aktivno socialno participacijo.

V priporočilu Komisije države članice posebej pozivajo, da pripravijo celovite nacionalne strategije, v katerih naj bi poskrbeli predvsem za sinergijo različnih področij. Države naj bi tudi poskrbele za integrirano uresničevanje takšnih nacionalnih strategij in zagotovile koordinacijo med različnimi nivoji političnega odločanja, pri tem pa posebej poskrbele za aktivno sodelovanje civilnodružbenih organizacij in sprotno spremljanje učinkovitosti izvajanja strategij. Za aktivno vključevanje naj bi bil značilen tudi vseživljenjski pristop,

kar pomeni, da je treba zagotoviti ustrezno podporo in pomoč ljudem v vseh obdobjih njihovega življenja.

#### 3.4.1.1 Trije stebri strategija aktivnega vključevanja

##### **Ustrezna dohodkovna podpora – minimalni dohodek**

Minimalni dohodek je namenjen osebam, ki niso zaposlene in nimajo sredstev za preživetje, predstavlja eno ključnih socialnih pravic in je eden od temeljev socialne države. Ključni izzivi, s katerim se srečuje večina države članice, so po mnenju EK povezani z naslednjimi ugotovitvami:

- da je višina minimalnega dohodka v večini držav prenizka za »spodobno preživetje« oziroma da ne zadošča za kritje vseh ključnih osnovnih potreb (blaga in storitev) posameznika ali družine,
- da so postopki za njegovo pridobitev včasih preveč zapleteni in nerazumljivi in da ga zaradi tega ljudje v stiski pogosto ne uporabljajo,
- da prejemanje minimalnega dohodka ne sme biti pogojevano s sprejemanjem kakršnekoli zaposlitve ter da mora hkrati ohranjati ustrezno razmerje do minimalne plače<sup>4</sup>.

##### **Dostop do zaposlitve – vključujoč trg dela**

Kakovostna zaposlitev in trajna možnost ohranjanja zaposlitvenega statusa sta ključni za učinkovito socialno vključenost in ekonomsko neodvisnost. V preteklih letih se je na območju EU vse preveč zagovarjal pristop »najprej delo« ne glede na kakovost zaposlitve, ponujenih osebam, ki so bile odvisne od socialnih prejemkov. Takšno enodimenzionalno razumevanje dela oziroma zaposlitve za vsako ceno je v nasprotju z izhodišči strategije aktivnega vključevanja. V sklopu strategije je zato poseben poudarek na aktivacijskih programih, ki temeljijo na načelih človekovih pravic, dostopu do kakovostne zaposlitve, dlje trajajoči zaposlitveni podpori tistim, ki so bili izključeni iz trga dela, in vseživljenjskemu izobraževanju. Ključno je spoznanje, da je vrnitev v svet dela težja, dlje kot so ljudje izključeni iz trga. Zato je individualiziran pristop, ki temelji na usklajenem in po-

---

<sup>4</sup> Čeprav komisija v dokumentu ne opredeljuje višine minimalnega dohodka, pa je Evropski parlament leta 2010 sprejel priporočilo, da naj bi ta znašal 60% mediane dohodka v posamezni državi:  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0233+0+DOC+PDF+V0//EN>



vezanem aktivnem iskanju zaposlitve, svetovanju in zaposlitvenem usposabljanju, ključen za uspeh.

### **Dostop do ustreznih storitev**

Dostop do kakovostnih javnih storitev, kot so zdravstveno varstvo, izobraževanje in usposabljanje, otroško varstvo in varstvo starejših, so ključ za zagotavljanje temeljnih pravic in dostojanstva ljudi. Za uspešno strategijo socialnega vključevanja je pomembno, da imajo vsi ljudje zagotovljen dostop do kakovostnih ekonomskih in socialnih storitev ter da so te storitve razpoložljive in dosegljive.

### **3.4.2 EVROPSKA PLATFORMA PROTI REVŠČINI IN SOCIALNI IZKLJUČENOSTI: EVROPSKI OKVIR ZA SOCIALNO IN TERITORIALNO KOHEZIJO**

Leta 2010 je EU sprejela »Strategijo 2020«, katere ključni cilj je bil »pametna, zelena in vključujoča rast«. V sklopu te strategije je bil prvič tudi jasno definiran poseben cilj, skladno s katerim naj bi na območju celotne EU za najmanj 20 milijonov zmanjšali število tistih, ki živijo pod pragom tveganja revščine.

Z definiranjem konkretnih priporočil, zapisanih v »Evropski platformi proti revščini in socialni izključenosti« (EK 2010), je želela EK prispevati k poglobljenemu in načrtnejšemu reševanju izzivov boja proti revščini znotraj strategije Evropa 2020. Komisija je v dokumentu opredelila naslednja prednostna področja delovanja:

- izvajanje ukrepov na celotnem spektru politik;
- večja in učinkovitejša izraba sredstev EU v podporo socialni vključenosti;
- spodbujanje socialnih inovacij na podlagi dejanskih podatkov;
- partnersko delo in izraba potenciala socialnega gospodarstva;
- izboljšano usklajevanje politik med državami članicami.

#### **Izvajanje ukrepov na celotnem spektru politik**

EK ugotavlja, da je revščina večdimenzionalni problem, ki ga sestavljajo različni elementi. Med najpomembnejšimi so pomanjkanje materialnih virov za dostojno življenje; slaba možnost dostopa do stanovanj in do primernih storitev, kot sta zdravstvo in izobraževanje; izključenost iz trga dela oziroma opravljanje slabo plačanih del nizke kakovosti.

Da bi učinkovito razreševali revščino, je treba po mnenju komisije preseči ozke sektorske pristope in uskladiti ter povezati ukrepanje na področju različnih politik.

Pri materialnih virih je treba skrbeti tako za primerno raven minimalnega dohodka kot za vzdržnost in primernost sistemov, kakršen je pokojninski, ki je ključnega pomena za reševanje problema revščine starejših.

Na področju dostopa do kakovostnih storitev je pomembno, da države pri načrtovanju vključijo tako področje preventive in zgodnjega ukrepanja kot tudi kurativne ukrepe. To velja zlasti za področje zdravja oziroma za ustrezno povezovanje zdravstvenih in socialnih storitev.

Ustrezna zaposlitev je po mnenju EK najzanesljivejši izhod iz revščine. Pomembno je doseganje ciljev na področju zaposlovanja obeh spolov. Kakovostne zaposlitve so mogoče samo na podlagi novih znanj in spretnosti, ki bodo potencialnim delojemalcem izboljšale možnosti za pridobivanje novih delovnih mest. V povezavi z zaposlovanjem je zlasti pomembno, da se razvijejo ustrezni pristopi za vključevanje tistih, ki so najbolj oddaljeni od trga dela. Ti ljudje rabijo poleg ustreznih znanj in veščin tudi okrepljeno socialno podporo, s katero se lahko ponovno vključijo v zaposlitev. Kombinacija aktivnih in pasivnih ukrepov je predpogoj za njihovo zaposlovanje.

Politika izobraževanja in usposabljanja mladih naj bi spodbujala vertikalno mobilnost mladih in omogočala izhod iz razmer prikrajšanosti in neenakosti. V tem kontekstu je zlasti pomembna predšolska vzgoja, ki jo je treba razumeti kot naložbo, ki se najbolj obrestuje prav mladim. Zato je zelo pomembno, da se čim več otrok pred četrtem letom starosti vključi v ustrezne nacionalne sheme vzgoje in varstva. Z vidika učinkovitega izobraževanja je pomembno tudi preprečevanje osipa na vseh ravneh izobraževanja, pri čemer je treba pravočasno ukrepati še posebej v primerih, ko so mladi izključeni tako iz sistema zaposlovanja kot tudi iz sistema izobraževanja.

V sklopu povezovanja različnih politik je pomembno tudi ukrepanje na področju migracijskih in proti diskriminacijskih politik. Ustrezna integracija migrantov je lahko pomemben element pri reševanju gospodarskih in demografskih vprašanj, vendar predstavlja po drugi strani tudi velik ekonomski in socialni izziv za države članice EU. Še posebej je pomembna celostna politika, ki vključuje vse generacije migrantov.

Z vidika proti diskriminacijskih politik so zlasti pomembni pristopi na področju enakosti spolov ter preprečevanja diskriminacije in socialne izključenosti ljudi, ki se srečujejo z invalidnostjo oziroma dolgotrajnimi težavami v duševnem zdravju. Enako velja za posamezne etnične skupine, med katerimi so najbolj izpostavljeni Romi, ki so v nekaterih državah EU po oceni komisije še vedno pogosto žrtve različnih oblik diskriminacije.

Brezdomstvo in stanovanjska prikrajšanost predstavljata eno najbolj skrajnih oblik revščine in socialne izključenosti. S tega vidika je preprečevanje in premagovanje brezdomstva oziroma neustreznih nastanitev eden ključnih elementov strategij socialnega vključevanja.

Za preprečevanje socialne izključenosti je velikega pomena tudi ustrezen razvoj in dostop na področju infrastrukturnih storitev, kot so promet, energetika in informacijske tehnologije. Še posebej dostop do informacijskih in komunikacijskih tehnologij lahko predstavlja izboljšanje življenjskih priložnosti in možnosti za zaposlitev, hkrati pa lahko tudi pomeni izboljšanje možnosti za razvoj novih pristopov na področju nege in oskrbe oziroma pomoči različnim ogroženim skupinam prebivalstva. Za socialno izključene in ranljive skupine prebivalstva je pomemben tudi dostop do finančnih storitev, ki je predpogoj za zaposlitev, podjetniško pobudo in dostop do drugih storitev.

### **Večja in učinkovitejša poraba sredstev iz različnih skladov EU**

Proračun EU naj bi v največji možni meri podpiral uresničevanje ciljev Evropa 2020. Pri tem evropska komisija izpostavlja predvsem smotno in racionalno porabo in inovativne pristope, ki naj bi v največji možni meri prispevali h učinkoviti, uspešni in pravični porabi javnih sredstev za socialno zaščito. Za cilje, ki so povezani z evropsko platformo proti revščini in socialni izključenosti, so zlasti pomembna sredstva Evropskega socialnega sklada, Evropskega sklada za regionalni razvoj, delno pa tudi Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Poleg sredstev omenjenih skladov naj bi bila za področje socialne vključenosti pomembna tudi sredstva iz Evropskega sklada za vključevanje tretjih držav in Evropskega sklada za begunce. Za boj proti revščini in socialni izključenosti in za večje ustvarjanje delovnih mest se uporabljajo tudi sredstva programa Progres. Sredstva iz tega programa so namenjena tudi za spodbujanje medsebojnega učenja in razvoj socialnih inovacij.

## **Spodbujanje socialnih inovacij in reform**

V obdobju do leta 2020 se posebna zaveza EU nanaša na spodbujanje inovacij in posodobitev socialnih politik z medsebojnim učenjem in prenosom dobrih praks. V okviru teh prizadevanj je zelo pomembno, da so načrti za posodobitev posameznih področij socialne zaščite utemeljeni na zanesljivih podatkih in da se uresničevanje predlogov reform ves čas spremlja. Enako velja tudi za socialno eksperimentiranje oziroma preizkušanje in uvajanje novih pristopov v socialnem varstvu oziroma na področju socialne zaščite. EK posebej opozarja države članice, da sta za izvajanje socialnega eksperimentiranja in uvajanja inovacij izrednega pomena skrbna in kakovostna priprava in izbor.

## **Spodbujanje partnerskega pristopa in socialnega podjetništva**

Za doseganje ciljev na področju boja proti revščini in socialni izključenosti je po mnenju komisije izjemno pomembno razvijanje novih partnerstev tako na vertikalni kot horizontalni ravni. Zelo pomembno je, da se pri tem povežejo različne politične ravni (nacionalna, regionalna, lokalna) in preko obstoječih mehanizmov EU tudi države članice med seboj (npr. preko odbora regij). V kontekstu sklepanja novih partnerstev in razvoja socialnega podjetništva je izrednega pomena tudi vključevanje nevladnih organizacij v tovrstna prizadevanja. Poleg nevladnih organizacij pa naj bi si države članice v čim večji meri prizadevale za aktivno participacijo tistih ljudi, ki sami živijo v revščini.

Socialna podjetja so v času sprejemanja dokumenta (leta 2010) predstavljala že 10 odstotkov vsega evropskega gospodarstva s skupno več kot 11 milijoni zaposlenih. Države članice bi morale ta trend dodatno spodbujati in čim bolj učinkovito odpravljati pravne in praktične ovire za razvoj socialnega podjetništva. Za razvoj socialnega podjetništva je velikega pomena tudi spodbujanje in razvoj prostovoljstva in ustanavljanje različnih fundacij, ki naj bi z raziskavami in analizo politik s področja boja proti revščini in socialni izključenosti skrbele tudi za ozaveščanje.

EK je v izhodiščih »Evropske platforme za boj proti revščini in socialni izključenosti« posebej izpostavila pomen oblikovanja in razvoja kazalnikov (indikatorjev) socialnega napredka. Komisija je tudi priporočila, da naj se cilji in strategije s tega področja jasno zapišejo v nacionalnih reformnih programih (NRP). Komisija se je posebej zavezala, da

bo redno spremljala uresničevanje nacionalnih ciljev in ocenjevala napredek na tem področju ter poudarila pomen koordinacije, ki poteka v sklopu socialne OMK.

### 3.4.3 PAKET SOCIALNIH NALOŽB

V uvodu sem citiral ugotovitev (Greve 2015), da je ena od funkcij sodobne države blaginje tudi njena usmerjenost v socialne naložbe. Številni strokovnjaki koncept socialnih naložb pojmujejo precej širše, kot ga je v svojem strateškem dokumentu iz leta 2013 opredelila Evropska komisija. Socialne naložbe Greve (2015) na primer pojmuje kot eno od mogočih razvojnih paradigem socialne države, poleg neoliberalne in kenezijanske paradigme. Če je za zadnjo kot ključna vrednota značilna socialna enakost, možnost zaposlitve za vse in visoka stopnja dekomodifikacije, je za neoliberalno državo ključna vrednota individualna odgovornost, kakršnakoli zaposlitev in aktivacija. Za paradigmo socialne države, ki naj bi temeljila na naložbenem pristopu, pa so ključne vrednote socialna vključenost, kakovostne zaposlitve, enake možnosti in pristop, po katerem se je bolje pripraviti, kot popravljati.

Leta 2013 je Evropska komisija Strategijo aktivnega vključevanja in platformo za boj proti revščini in socialni izključenosti dopolnila še s tako imenovano »Strategijo socialnih naložb« (EK, a 2013). Bistvo novega pristopa (*social investment approach*) je, da se na izdatke za socialno zaščito ne gleda kot na »strošek« ampak kot na naložbo za razvoj. Skladno s to usmeritvijo so države, ki zgodaj in učinkovito vlagajo v izobraževanje, zdravje in oskrbo svojih prebivalcev, bistveno uspešnejše v svojem gospodarskem razvoju in v boju z izzivi ekonomske krize. Številne raziskave namreč kažejo, da so izdatki, povezani z blaženjem učinkov socialne izključenosti, bistveno večji kot pa vlaganja v človeški kapital.

Rigorozni varčevalni ukrepi so se po mnenju EK izkazali kot neprimeren odgovor na krizo, zato so prav naložbe v dostopne in vključujoče storitve bistvenega pomena za ohranjanje in razvoj socialne varnosti na območju EU. V zvezi s tem so zelo pomembni naložbeni projekti, ki se lahko financirajo iz različnih evropskih skladov, stalno spremljanje kazalcev ekonomskega in socialnega razvoja ter celovito in konkretno oblikovanje nacionalnih ciljev in strategij za njihovo doseganje.

Ključni argument socialno naložbenega pristopa je torej, da dobro načrtovane in oblikovane socialne politike prispevajo k ekonomski rasti in hkrati ščitijo ljudi pred revščino oziroma da učinkujejo kot stabilizatorji gospodarstva. Takšen pristop temelji na tezi, da je namen blaginjskih sistemov predvsem zagotavljanje socialni naložb, socialne varnosti in stabilnosti gospodarstva. EK v svojem dokumentu zagovarja tezo, da sta ekonomska in socialna politika bolj povezana, kot se zdi, socialne naložbe pa krepijo trenutne in bodoče potencialne ljudi, kar pomeni, da imajo ukrepi socialne politike ne samo neposredne takojšnje učinke, ampak pomenijo tudi vračilo vlaganj čez čas, predvsem skozi izboljšanje možnosti za zaposlitev. Socialne naložbe naj bi ljudem omogočile, da se uspešno soočijo z življenjskimi izzivi, kar je seveda bistveno bolj učinkovito kot popraviljanje posledic za nazaj.

Zlasti pomembno je stališče, da je za uspeh socialnih naložb ključno, da z njimi začnemo čim prej, zlasti pri izobraževanju in vzgoji otrok, ter da nato z njimi nadaljujemo tako v obliki ukrepov APZ, vseživljenjskega izobraževanja in usposabljanja, kakor tudi na področju rehabilitacije, zdravstva in dolgotrajne oskrbe. Zelo pomembno je, da ta pristop naslavlja ranljive skupine in da jim skupaj z drugimi pristopi omogoča celovito in vzajemno podporo pri vključevanju v družbo. Pristop EK v primeru socialnih naložb je močno povezan tudi z izboljševanjem učinkovitosti na področju socialne zaščite in z izzivi družbenih in demografskih sprememb v evropskem prostoru.

Pomembno je, da se koncept socialnih naložb nanaša na celotno življenjsko obdobje posameznika in da predstavlja kontinuum ukrepov, ki se začnejo že v otroštvu, se nadaljujejo v času zaposlitvene starosti, starševstva in tudi v dobi starosti. Hkrati se morajo ti ukrepi povezovati z drugimi ukrepi socialne politike, tako da se dopolnjujejo in med seboj krepijo. PSN naj bi bil tudi način, s katerim naj bi evropske države dosegle cilje, ki so si jih zastavile v strategiji Evropa 2020. Pri tem naj bi si pomagale tudi z ustreznim črpanjem sredstev iz evropskih strukturnih skladov.

#### 3.4.4 EVROPSKI STEBER SOCIALNIH PRAVIC

Marca 2016 je Evropska komisija državam članicam posredovala v obravnavo dokumente, s katerimi je začela proces posvetovanja o evropskem stebru socialnih pravic (EK 2016). Ambicija komisije je, da bi znotraj držav članic evropske ekonomske in monetarne unije (EMU) oblikovali podlage za poenotenje socialnih politik, predvsem za tiste člani-

ce, ki sodijo v območje uporabe evra. Dokument izhaja iz prepričanja, da je uspešna gospodarska rast tesno povezana z vključujočim trgom dela, primerno ravno socialne zaščite in trajnostno okoljsko politiko. Komisija ugotavlja, da EU premaguje eno najhujših kriz v zadnjih desetletjih, ki je na vse države članice močno vplivala s svojimi političnimi, gospodarskimi in socialnimi posledicami. Kljub temu, da so države članice z ukrepi na področju socialne politike, po mnenju komisije, uspele do določene mere blažiti učinke krize, pa se je vseeno povečala brezposelnost, revščina in pritisk na javne finance. Kriza je močno vplivala na spremembe v družbenih strukturah, družinskih in delovnih vzorcih, dodatno je spodbudila razmah novih oblik dela, vplivala na večanje neenakosti, njeni učinki pa so še bolj izraziti zaradi demografskih sprememb, zlasti povečevanja deleža starejšega prebivalstva. Komisija zato predlaga, da se socialne politike držav članic EMU oblikujejo v smeri naložb v človeški kapital, ki bodo ljudem omogočile dostojno življenje, zmanjševale socialna tveganja, razvoj njihovih talentov ter učinkovito spreminjanje osebnega in poklicnega statusa.

Namen oblikovanja »evropskega stebra socialnih pravic« je določitev temeljnih načel za delovanje trga dela in področja socialne varnosti. Načela temeljijo na treh glavnih točkah:

- Enake možnosti in enak dostop do trga dela, ki vključujejo razvoj znanja in spretnosti ter vseživljenjskega učenja, ki omogoča več zaposlitvenih priložnosti oz. zaposljivost in lažje prehajanje med različnimi statusi.
- Pošteni delovni pogoji, s katerimi naj bi vzpostavili ustrezno ravnotežje med pravicami in obveznostmi delavcev in delodajalcev, kar naj bi omogočilo večjo prilagodljivost podjetij, lažje ustvarjanje novih delovnih mest, njihovo spreminjanje in prehajanje med njimi.
- Ustrezna in vzdržna socialna zaščita, ki vključuje dostop do kakovostnih osnovnih storitev, vključno z otroškim in zdravstvenim varstvom ter dolgotrajno oskrbo. S tem naj bi zagotovili dostojno življenje in zaščito pred ključnimi življenjskimi tveganji, kar naj bi tudi izboljšalo možnosti za zaposlovanje.

Osnovna zamisel je večje približevanje sistemov socialne zaščite v evro območju. Komisija ugotavlja, da med državami članicami obstajajo v zvezi s tem velike razlike in da se je treba o teh razlikah odkrito pogovoriti v luči sprememb tako v Evropi kot v svetu. Po

prepričanju komisije naj bi razprava o stebru socialnih pravic pripomogla k razširitvi in poglobljanju socialnih pravic, kar bi dolgoročno koristilo posameznikom, podjetjem in celotni družbi. Da bi dosegli zastavljen namen, komisija predlaga, da se razprava o stebru socialnih pravic osredotoči na tri področja, in sicer:

- Ocena sedanjega pravnega reda EU tako z vidika njegove trenutne ureditve in veljavnosti kot z vidika možnih izboljšav oziroma sprememb.
- Znotraj drugega področja naj bi države opravile razmislek o tem, kako na področje dela in zaposlitve vplivajo demografska gibanja, nove tehnologije in drugi dejavniki, ki so odločujoči za delovno življenje. Pri tem naj bi zlasti spodbujali socialne inovacije in izmenjavo dosedanjih dobrih praks.
- Tretje področje je načelna razprava o smiselnosti evropskega stebra socialnih pravic, predvsem v kontekstu njegovega obsega in vsebin. V okviru te razprave naj bi se tudi članice zunaj evro območja odločile, ali želijo biti udeležene v stebru.

Razprava na vseh treh področjih naj bi bila končana v letu 2016, komisija pa naj bi končni predlog stebra pripravila v začetku leta 2017.

#### 4. METODOLOŠKI DEL

##### 4.1 UVODNA POJASNILA

Številna dejstva, nekatera preverjam tudi v pričujoči nalogi, kažejo, da se vloga države pri zagotavljanju blaginje v EU spreminja. Te spremembe bistveno vplivajo tudi na področje boja proti revščini in socialni izključenosti. Različne evropske sisteme storitev in dajatev, ki se zagotavljajo ljudem brez ali s premalo sredstvi za preživetje, lahko kljub njihovim posebnostim primerjamo z (enim delom) našim sistemom socialnega varstva in čeprav so bolj ali manj rezidualnega značaja, imajo pomembno vlogo pri zagotavljanju minimalne življenjske ravni za vse tiste posameznike in skupine, ki se zaradi različnih razlogov znajdejo brez sredstev za preživetje (Frazer 2015). Prav s pomočjo »socialno varstvenih dajatev« (minimalnega dohodka) in z njimi povezanih storitev naj bi se te skupine ponovno vrnile na trg dela in si same zagotavljale socialno varnost. Če pa to ni mogoče, naj bi jim z vključitvijo v socialnovarstvene programe izboljšali kakovost življenja.



Podatki EK (SPC 2015) kažejo, da je gospodarska kriza, ki se je začela leta 2008, v nekaterih evropskih državah pospešila omejevanje sredstev za socialno varstvo in stopnjevala rezidualno naravnost teh sistemov. Postopno gospodarsko okrevanje, ki smo mu priča od leta 2014 naprej, je priložnost za (re)definiranje evropskih in tudi nacionalnih usmeritev na področju socialne politike.

Glede na sedanje stanje in mogoče prihodnje trende sem si v izhodišču naloge zastavil naslednja raziskovalna vprašanja:

- Kakšne so osnovne značilnosti gibanj, povezanih s financiranjem socialne zaščite in socialnega varstva v EU in RS v obdobju pred in med zadnjo gospodarsko krizo?
- Ali lahko na podlagi sprememb višine in strukture izdatkov za socialno zaščito/socialno varstvo v EU in RS ter njihovih kvalitativnih učinkov sklepamo, da se države na področju socialne zaščite oziroma blaginje gibljejo v smeri zmanjševanja univerzalnosti in krepitve selektivnosti/usmerjenosti ter omejevanja izdatkov za to področje?
- Kakšno vlogo ima EK pri definiranju nacionalnih prioritet na področju socialne zaščite in socialnega varstva?
- Kakšni so učinki slovenskega sistema socialnega varstva v primerjavi z drugimi evropskimi sistemi in kakšne so značilnosti približevanja slovenskega socialnega varstva »evropski agendi«, predvsem z vidika rezidualnosti in subsidiarnosti oziroma vloge in pomena države in lokalne skupnosti pri zagotavljanju programov s področja socialnega varstva?

V prvih poglavjih sem predstavil nekaj pomembnih pobud EK, ki naj bi države članice spodbujale, da bi ustrezneje in učinkovito zmanjševale revščino in socialno izključenost. Kljub priporočilom in spremljanju gibanj na tem področju se stanje spreminja počasi, oziroma v nekaterih državah se celo slabša, kar ugotavlja v različnih poročilih tudi EK. Še več, Vranken (2016) ugotavlja, da so varčevalni ukrepi in omejevanje izdatkov za socialno državo v času gospodarske krize povzročili, da se revščina v nekaterih državah širi iz »tradicionalnih rizičnih skupin« tudi na predstavnike srednjega razreda.

Storitve, usmerjene v aktivacijo, socialno vključevanje, deinstitucionalizacijo in socialno naložbeni pristop na eni strani in ustrezno razviti sistemi dohodkovne podpore na drugi strani naj bi bili ključ za izboljšanje kakovostnega življenja za vse, ki se v določenem obdobju življenja znajdejo v socialnih težavah, iz katerih se ne morejo rešiti brez pomoči in podpore mehanizmov socialne države.

Moje stališče je, da se lahko pobude in predlogi EK v posameznih blaginjskih sistemih oziroma paradigmatiskih konceptih socialne politike uveljavljajo na različne načine in z različnim učinkom. Usmeritev v »socialno naložbeni pristop« lahko na primer temelji na široko dostopnih, univerzalno zasnovanih politikah, lahko pa je usmerjena na omejene rešitve za skupine ljudi z največjimi potrebami. Ta pristop v smeri tako imenovane »aktivacijske države blaginje« bolj poudarja dolžnosti in obveznosti državljanov kot pa njihove univerzalne socialne pravice (Vranken 2016). Takšna usmerjenost je povezana z izrazito rezidualnim konceptom socialne politike oziroma socialnega varstva, za katerega je značilno, da država (oziroma socialne službe) posreduje samo v primeru, ko trg, družina in primerna socialna omrežja v celoti odpovedo. Reforme, ki so jih sprejele nekatere države članice EU, vse bolj temeljijo na »pogojevanju« različnih oblik pomoči. Njihovi prejemniki naj bi namreč v zameno za javno pomoč prevzeli različne obveznosti (na primer neplačane oblike dela).

Alternativa rezidualnemu pristopu je ohranjanje »institucionalnega« pristopa blaginjskega sistema (Esping-Andersen 1990), ki izhaja iz koncepta univerzalnih socialnih pravic, iz vaja pa jih individualizirano.

Izrazito rezidualen pristop na področju socialnega varstva lahko prispeva k ohranjanju okoliščin in pogojev, ki botrujejo revščini in socialni izključenosti. Pogosto ne omogoča izhoda iz »začaranega kroga revščine in socialne izključenosti«, predvsem za »najzahtevnejše uporabnike«. Selektiven/usmerjen pristop pa je lahko celo ovira za »zgodnje ukrepanje« in strukturno preventivo. Pomoč ponudi šele takrat, ko so za uspešne in učinkovite rešitve potrebni številni in kompleksni ukrepi, ki pa terjajo več denarnih sredstev (Vranken 2016). Rezultat je lahko dodatna segregacija, izločanje in celo neobravnava uporabnikov, ki se nahajajo v najbolj zahtevnih in zapletenih situacijah. Zaradi kompleksnosti okoliščin, v katerih se znajdejo prejemniki pomoči, je njihova »aktivacija« in krepitev njihove moči pogosto dolgotrajen proces, socialne službe, od katerih se pričakujejo hitri

rezultati in imajo na razpolago omejene vire, pa ga pogosto ne morejo izvajati in včasih tudi posledično nočejo sprejeti.

Pristop, v katerem so oblike pomoči zasnovane na konceptu univerzalnih pravic in aktivni participaciji prejemnika/uporabnika ter možnosti zgodnejšega ukrepanja, pa lahko po drugi strani pomeni tudi možnost za premagovanje okoliščin, ki pogojujejo ohranjanje revščine in socialne izključenosti (Kolarič 2011). Krepitev moči prejemnikov naj bi temeljila na pomoči v storitvah in denarju, ki ni pogojevana in na podlagi katere naj bi se ti izvili iz primeža revščine in socialne izključenosti.

Ključno praktično vprašanje, ki sicer presega okvir pričujoče naloge, je torej, kateri so tisti elementi sistema socialnega varstva, ki v povezavi z drugimi resornimi politikami omogočajo trajen in dolgoročno učinkovit izhod iz položaja revščine in socialne izključenosti. Kako oblikovati nove rešitve, ki bodo kljub razvoju družbe v smeri mešanih blaginjskih sistemov omogočale bolj emancipiran pristop v socialnem varstvu?

#### 4.2 STANJE V RS IN EU, PREDSTAVITEV IZBRANIH ANALITSKIH DOKUMENTOV IN ANALIZA STATISTIČNIH KAZALNIKOV UČINKOVITOSTI SISTEMA SOCIALNE VARNOSTI IN SOCIALNEGA VARSTVA

Učinkovanje oziroma rezultate sistemov socialne varnosti in socialnega varstva lahko spremljamo v številnih poročilih, ki jih v slovenskem in mednarodnem prostoru pripravljajo in objavljajo različne ustanove in organizacije.

V Sloveniji so za spremljanje obsega in kakovosti izdatkov za socialno varnost in stanje na področju revščine in socialne izključenosti ključna redna poročila, ki jih pripravljata SURS in UMAR, za ožje področje socialnega varstva pa poročila IRSSV.

V prostoru EU so to redna in posebna poročila EK in njenih ekspertnih skupin, poročila OECD, Svetovne banke in različnih nevladnih organizacij, ki spremljajo učinke na specifičnih področjih. Z analizo posameznih segmentov delovanja sistemov socialne varnosti in socialnega varstva se ukvarjajo tudi številni inštituti in raziskovalne skupine, ki delujejo samostojno ali pa v sklopu univerz oziroma fakultet.

Za primerjave in analize so pomembni zlasti podatki, ki jih Evropski statistični urad (EUROSTAT) zbira in spremlja v sklopu paketov kot sta ESSPROS in COFOG.

Ključni kazalniki blaginje se praviloma nanašajo na denarne dajatve oziroma indikatorje materialne indikatorje, v bistveno manjši meri jih prikazuje merjenje ustreznost in kakovosti socialnih storitev. Za to je veliko razlogov, eden od njih je tudi različno razumevanje koncepta kakovosti socialnih storitev in z njim povezanih indikatorjev.

#### 4.2.1 POROČILA UMAR O IZDATKIH ZA SOCIALNO ZAŠČITO

Blaginjo in blagostanje lahko ugotavljamo na subjektivni in objektivni ravni, številne raziskave so pokazale, da je na podlagi dobro izdelanih indikatorjev mogoče dokaj učinkovito meriti objektivno in subjektivno blaginjo.

Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) je že pred leti dal pobudo za ustanovitev konzorcija štirih institucij, v katerem poleg njega sodelujejo še Statistični urad Republike Slovenije (SURS), Agencija Republike Slovenije za okolje (ARSO) in Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ). Ta konzorcij spremljajo blaginjo v Republiki Sloveniji s kazalniki, ki merijo materialno, družbeno in okoljsko blaginjo. Podatki za obdobje od leta 2011 do 2013 kažejo, da se je ob koncu obdobja zmanjšala predvsem materialna blaginja in to kot posledica upadanja gospodarske aktivnosti, vladnih varčevalnih ukrepov in učinkov socialne zakonodaje.

»Poročilo o razvoju« je sestavni del redne analitične dejavnosti UMAR. V njem se enkrat na leto predstavi uresničevanje Strategije razvoja Slovenije (SRS), ki je bila sprejeta leta 2005. Poročilo sestavljata dva dela, prvi prinaša pregled uresničevanja SRS na področju štirih razvojnih prioritet, drugi delu pa podrobneje predstavlja napredek po kazalnikih razvoja Slovenije. Poročilo stanje v Sloveniji primerja tudi s stanjem v državah EU.

Zadnje »Poročilo o razvoju 2016«, (UMAR 2016) ugotavlja, »da so se izdatki za socialno zaščito po naraščanju v začetku krize leta 2008 v letih 2012 in 2013 dejansko znižali, tako zaradi spremembe socialne zakonodaje kot tudi zaradi interventnih ukrepov, ki jih je Državni zbor sprejel leta 2012. Predvsem zaradi precejšnjega padca gospodarske aktivnosti v začetku krize so se izdatki za socialno zaščito v deležu BDP sicer povečali iz 21 % v letu 2008 na 24,9 % v letu 2013. V strukturi skupnih izdatkov predstavljajo največji del izdatki za starost (42,3 % oziroma 10,3 % BDP), ki so se v obdobju 2008–2013 povečali tako zaradi demografskih razlogov kot tudi zaradi večjega števila prejemnikov pokojnin pred uveljavitvijo pokojninske reforme v letu 2013. Slovenija po

ugotovitvah UMAR sicer spada med države, kjer so izdatki za socialno zaščito nekoliko nižji od povprečja EU, hkrati pa zagotavljajo relativno dobro socialno varnost, dostopen sistem zdravstva in tudi sorazmerno dostopen sistem dolgotrajne oskrbe.« (op. cit.: 133)

Preglednica 3: Izdatki za socialno zaščito v Sloveniji in državah EU, (v % BDP)

|           | 2000 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Slovenija | 27,5 | 22,6 | 20,9 | 21,0 | 23,7 | 24,4 | 24,5 | 24,9 | 24,9 |
| EU        | np   | np   | np   | 27,0 | 29,9 | 29,7 | 29,4 | 29,8 | np   |

Vir: Umar 2016

V zvezi s stanjem revščine in socialne izključenosti poročilo iz leta 2016 (UMAR 2016) ugotavlja, da se je »delež socialno izključenih oseb v RS po letu 2005 povečal, vendar je še vedno pod povprečjem EU. Stopnja tveganja socialne izključenosti se je po povečanju v letu 2010, leta 2014 ustalila in v primerjavi z letom 2013 ostala nespremenjena (20,4 %), pod povprečjem EU (24,4 %)«(op.cit.:61). Po navedbah UMAR, ki temeljijo na podatkih SURS, je bilo »tveganju socialne izključenosti leta 2014 izpostavljenih 410.000 ljudi, kar je za 49.000 več kot leta 2008. Tveganje socialne izključenosti se je v obdobju krize povečalo pri vseh treh komponentah socialne izključenosti. Stopnja tveganja revščine je ostala po povečanju v obdobju krize leta 2014 nespremenjena in je še vedno pod povprečjem EU, čeprav se je naša prednost močno zmanjšala. Tveganju revščine je bilo leta 2014 v RS izpostavljenih okrog 290.000 oseb.« (op.cit.:61)

Preglednica 4: Stopnja tveganja socialne izključenosti, Slovenija, (v % prebivalstva)

|                                                                            | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Stopnja tveganja socialne izključenosti                                    | 18,5 | 17,1 | 17,1 | 18,5 | 17,1 | 18,3 | 19,3 | 19,6 | 20,4 | 20,4 |
| Stopnja tveganja revščine                                                  | 12,2 | 11,6 | 11,5 | 12,3 | 11,3 | 12,7 | 13,6 | 13,5 | 14,5 | 14,5 |
| Stopnja težke materialne prikrajšanosti (4 od 9 elementov)                 | 5,1  | 5,1  | 5,1  | 6,7  | 6,1  | 5,9  | 6,1  | 6,6  | 6,7  | 6,6  |
| Delež oseb, ki živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo | 8,6  | 6,9  | 7,2  | 6,7  | 5,6  | 6,9  | 7,6  | 7,5  | 8,0  | 8,7  |

Vir: Eurostat

#### 4.2.2 UGOTOVITVE ŠTUDIJE O SOCIALNEM POLOŽAJU V SLOVENIJI V LETIH PO UVELJAVITVI »NOVE SOCIALNE ZAKONODAJE (2013)«

Na pobudo Odbora Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide ima Inštitut RS za socialno varstvo po naročilu ministrstva, pristojnega za socialne zadeve, nalogo, da vsako leto izdela študijo o socialnem položaju v Sloveniji in jo med drugimi posreduje tudi Državnemu zboru in Državnemu svetu.

V nadaljevanju povzemam ključne ugotovitve in predloge iz obeh poročil na podlagi dveh do sedaj opravljenih obsežnih analiz.

Inštitut ugotavlja, da je gospodarska kriza močno prizadela RS, saj v prvem obdobju krize od 2008 do 2010 Slovenija beleži četrti največji padec BDP med vsemi državami članicami EU. Hkrati je za Slovenijo značilen izjemen porast registrirane brezposelnosti kot tudi bistveno višja stopnja anketne brezposelnosti. Takšna gibanja so imela močan vpliv na porast dveh indikatorjev, povezanih z revščino in s socialno izključenostjo. V obdobju od 2008 do 2014 se je stopnja tveganja revščine iz 12,3 povzpela na 14,5<sup>5</sup> odstotka. Enako velja tudi za stopnjo tveganja socialne izključenosti, ki je iz 17,1 v letu 2008 narasla na 20,4 odstotka v letu 2014. Raziskovalci inštituta pa ugotavljajo, da je Sloveniji kljub varčevalnim ukrepom in interventni zakonodaji v času krize uspelo zaščititi posamezne ranljive skupine oziroma osebe z nizkimi dohodki. Kljub številnim javnim kritikam je za Slovenijo še vedno značilno precej dobro delovanje sistema socialnega varstva, kar ilustrirajo podatki o vplivu socialnih transferjev na zmanjšanje tveganja revščine. V povprečju so v državah EU socialni transferji zmanjševali tveganje revščine za 34,1 odstotka, v Sloveniji pa so socialni transferji zmanjšali stopnjo tveganja revščine za 42,2 odstotka (SURs b 2016).

Študija, ki jo je pripravil inštitut, tudi ugotavlja, da je ministrstvo, pristojno za socialne zadeve, hitro reagiralo na nekatere pomanjkljivosti leta 2012 uveljavljenega paketa nove socialne zakonodaje in tako že ob koncu leta 2013 in v letu 2014 pomembno vplivalo na izboljšanje materialnega položaja socialno najbolj ogroženih. Tu gre predvsem za rešitve na področju otroškega dodatka in štipendij za mladoletne dijakke, za drugačen način poplačevanja prejetih denarnih socialnih pomoči in varstvenega dodatka in za

---

<sup>5</sup> Po podatkih SURs iz julija 2016 se je v letu 2015 stopnja tveganja revščine nekoliko znižala in znašala 14,3.

spodbujanje prejemnikov denarne socialne pomoči k aktiviranju oziroma prejemanju aktivacijskega dodatka. Te spremembe in naraščanje brezposelnosti so močno vplivali tudi na naraščanje povprečnega mesečnega števila prejemnikov denarne socialne pomoči, ki je iz 68.000 v letu 2013 naraslo na 80.641 v letu 2015. Hkrati pa na inštitutu ugotavljajo, da je število delovno aktivnih upravičencev do denarne socialne pomoči relativno nizko in da je naraščanje števila prejemnikov aktivacijskega dodatka premajhno, saj je konec leta 2015 znašalo samo 7,6 odstotka.

Za nadaljnje delo na področju socialnega varstva je izredno pomembna ugotovitev inštituta, da se kljub gospodarskemu okrevanju in gospodarski rasti v letih 2014 in 2015 število oseb, ki so dolgotrajno brezposelne oziroma tistih, ki so dolgotrajno izpostavljeni tveganju revščine ne zmanjšuje. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je po anketi o delovni sili tako v obdobju od leta 2008 do 2014 povečala z 1,9 na kar 5,3 odstotka. Po podatkih Republiškega zavoda za zaposlovanje pa je spomladi leta 2015 znašalo povprečno trajanje brezposelnosti kar 24,3 mesecev. Enak trend velja tudi za stopnjo dolgotrajnega tveganja revščine, ki se je s 7,7 v letu 2008 povečala na 9,5 odstotka v letu 2014<sup>6</sup>. Študiji ugotavljata, da dolgotrajna odvisnost od prejemanja socialnih transferjev kaže na dokaj slabe možnosti za zaposlitev prejemnikov in tudi, da se revščina znotraj nekaterih ranljivih skupin stabilizira v preveliki meri. Takšno stanje dokazuje, da revščine in socialne izključenosti ni mogoče reševati samo s socialnimi transferji. Reševanje je mogoče predvsem na področju socialne aktivacije in učinkovite politike zaposlovanja. Pomembne so možnosti za zaposlovanje oziroma zagotavljanje novih delovnih mest za prejemnike socialnih transferjev, ki so navadno tudi slabše izobraženi in usposobljeni. Poleg dostopnih socialnih storitev in krepitev moči prejemnikov ter ustrezne ravni socialnih transferjev je izjemnega pomena tudi razvijanje zaposlitvenih možnosti v okviru socialnega podjetništva.

#### 4.2.3 POROČILO EK O UČINKOVITOSTI URESNIČEVANJA STRATEGIJE AKTIVNEGA VKLJUČEVANJA

Cilj oktobra leta 2008 objavljene »Strategije aktivnega vključevanja«, ki so jo podprli tudi Evropski parlament in vse države članice EU, je bil ljudem brez dela, ki niso vključeni v družbo, omogočiti, da bi se lahko ponovno zaposlili in aktivno sodelovali v svo-

---

<sup>6</sup> Po podatkih SURS iz julija 2016 se je v letu 2015 ta delež znižal in znaša 8,1.

jem lokalnem okolju. Čeprav je imela strategija ob sprejetju široko načelno podporo, pa kasneje opravljene analize EK in nekaterih nevladnih organizacij (EAPN 2010) kažejo, da se uresničuje prepočasi, še več, v času gospodarske krize se je v velikem številu držav EU povečala brezposelnost in število tistih, ki živijo pod mejo tveganja revščine. Kljub pozitivnim premikom v nekaterih državah članicah bi morali po letu 2015, da bi dosegli cilje, sprejete v strategiji EU 2020, namesto za 20 milijonov zmanjšati število revnih za 27 milijonov (Vranken 2016).

Da bi države članice dodatno spodbudila k učinkovitejšemu ukrepanju, je EK leta 2013 (EK 2013) objavila celovito poročilo o uresničevanju »Strategije aktivnega vključevanja«. V nadaljevanju povzemam bistvene elemente poročila.

V skladu s predlogi strategije bi morale države članice pripraviti celovite nacionalne strategije, razdelane na lokalni, regionalni in državni ravni. Predpogoj za njihovo uspešno implementacijo je izpeljava nekaterih sistemskih sprememb:

- Vzpostavitev enotnih vstopnih točk, ki zagotavljajo poenostavljen dostop do storitev in prejemkov, namenjenih socialno izključenim osebam. Povezali naj bi se izvajalci na področju zaposlovanja in tisti, ki zagotavljajo socialne prejemke in osebne socialne storitve.
- Poenostavitev postopkov, ki omogočajo dostop do socialnih pravic in storitev.
- Vzpostavitev integriranih informacijskih sistemov, ki zagotavljajo individualiziran in celovit pristop in odpravljajo podvajanje in neučinkovitost sistemov za reševanje stisk socialno izključenih.
- Učinkovitejše sodelovanje in koordinacija med lokalnimi, regionalnimi in nacionalnimi oblastmi.

Skupine z največ tveganja na področju revščine in socialne izključenosti so mladi in starejši brezposelni (zlasti brezposelnost in socialna izključenost med mladimi v EU se je v obdobju po letu 2008 močno povečala), migranti in pripadniki etničnih manjšin, osebe z nizko ravniyo izobrazbe in usposobljenosti, osebe, ki so se znašle v takšnem položaju zaradi invalidnosti, duševnih in drugih kroničnih bolezni, družinskih razmer ipd.



Večini posameznikov iz prej naštetih skupin so skupne nekatere osebne značilnosti, kot je pomanjkanje motivacije, delovnih izkušenj in navad, življenjskih in družbenih veščin, včasih pa tudi nepripravljenost za delo zaradi prejemanja različnih oblik »podpor in subvencij«. Temu se pogosto pridružijo tudi regionalni in lokalni faktorji, kot so oddaljenost in slabša dostopnost nekaterih, predvsem ruralnih območij, slaba transportna in druga komunalna infrastruktura. Ko navedenim razlogom dodamo še pomanjkanje delovnih mest in izrazito selektivnost delodajalcev, postane jasno, kako kompleksna in zahtevna je delovna in socialna integracija dolgotrajno brezposelnih in socialno izključenih ljudi.

### **Strategije za uspešno aktivno vključevanje**

V svojem poročilu EK navaja, da številni primeri dokazujejo, da so pri obravnavi socialno izključenih najboljši pristopi, ki postavljajo v središče posameznika in njegove posebnosti. Individualiziran pristop, ki temelji na kontinuiteti in posredovanju ob »pravem času«, mora biti celovit in ne povezan samo z zaposljivostjo. Zato je pomembno, da zagotavljamo reden stik z enim strokovnjakom, s ključno osebo, s pomočjo katere je treba izdelati dolgoročen načrt podpore in sodelovanja.

### **Partnerstva pri podpori socialno izključenim**

Poleg ustreznega pristopa na individualni ravni je treba oblikovati aktivna partnerstva s številnimi drugimi partnerji oziroma deležniki, saj je le tako mogoče premagovati različne ovire pri učinkovitem delovnem in socialnem vključevanju ljudi, odrinjenih na rob družbe. Učinkovito sodelovanje z lokalno skupnostjo, izobraževalnimi, socialnimi in zdravstvenimi ustanovami ter drugimi socialnimi partnerji je ključnega pomena za uspešno socialno vključevanje in zaposlovanje dolgotrajnih prejemnikov transferjev. V razmerah, ko ni ustreznih javnih nosilcev tovrstnih služb, je treba predvideti možnosti in omogočiti razvoj privatnih izvajalcev, ki pa morajo zagotavljati enako dostopnost, dosegljivost in kakovost kot javni izvajalci. Za vse pa mora veljati naravnost na jasno merljive cilje njihovega delovanja.

Posebno poglavje pri razvoju ustreznih partnerstev predstavlja izboljšanje sodelovanja z delodajalci, zlasti pri zmanjševanju predsodkov pri zaposlovanju prejemnikov socialnih transferjev in oseb, ki so bile dalj časa izključene s trga dela. Pri tem so mogoči različni

pristopi glede na velikost delodajalca oziroma organiziranost njihovih kadrovskih (*human resource*) služb.

Tisti, ki uspešno ukrepajo na področju brezposelnosti in socialni izključenosti, ugotavljajo, da so najučinkovitejši pristopi, ki temeljijo na intenzivnem, po meri posameznika narejenem programu. Ta pa vključuje dolžnosti in zaveze na obeh straneh. Zelo pomembno je, da so rešitve povezane z lokalnim okoljem in značilnostmi lokalnega trga dela, saj se vse prevečkrat pozabljajo možnosti in priložnosti, ki jih ponuja socialno podjetništvo. Pomanjkanje kakovostnih delovnih mest pri »tradicionalnih« delodajalcih je ena ključnih težav, s katero se srečujejo vsi tisti, ki delujejo na področju socialnega vključevanja, zato je poleg intenzivnega in inovativnega sodelovanja z obstoječimi delodajalci pomembno tudi širjenje novih oblik in vrst zaposlovanja v socialni ekonomiji, vključno z novimi oblikami aktivnosti, ki niso neposredno vezane na zaposlitev.

#### 4.2.4 POROČILA EK O MINIMALNEM DOHODKU V EVROPSKIH DRŽAVAH IN EU

Evropska mreža za socialno politiko je bila ustanovljena leta 2014 z namenom, da EK zagotavlja neodvisna poročila in analize o izvajanju socialnih politik.

Leta 2015 je EK objavila študijo ESPN o minimalnem dohodku (ESPN 2016), ki je bila izvedena v 35 evropskih državah, poleg DČ EU še v Srbiji, Norveški, Makedoniji, Švici, Islandiji, Turčiji in v Lihtenštajnu. Z raziskavo so želeli ugotoviti:

- kako učinkovite in ustrezne so evropske sheme minimalnega dohodka in kakšno je število oseb, ki ga uporablja (*take up*),
- kako učinkovite so sheme minimalnega dohodka pri preprečevanju revščine in socialne izključenosti,
- kako se minimalni dohodek povezuje z drugimi prejemki in storitvami in
- kako podpira vključevanje prejemnikov na trg dela.

Skupina raziskovalcev je oblikovala tudi delovno definicijo minimalnega dohodka, po kateri je to dohodek, ki se zagotavlja delovno sposobnemu prebivalstvu in s katerim se na osnovi preverjanja dohodkov in premoženja osebam zagotavljajo sredstva za preživetje (gre za osebe, ki niso upravičene do plačil iz socialnih zavarovanj ali so jim ta plačila že potekla). V skladu s to definicijo je minimalni dohodek zadnja v vrsti rešitev, ki jo država

(ali pokrajina) zagotavlja kot osnovni standard za preživetje posameznikov in njihovih družinskih članov, ko ti nimajo nobenih drugih virov za ustrezno finančno oporo.

Evropske države so bile glede na način zagotavljanja minimalnega dohodka razdeljene v pet skupin (med katerimi je včasih težko potegniti jasno ločnico). To so:

- Enostavne in široko zasnovane sheme, ki so namenjene vsem brez sredstev za preživetje (BE, CY, CZ, DK, EE, ES (samo v Baskiji), FI, IT (samo dežele na severu), LU, NL, SE, SI in SK).
- Enostavne, ne kategorične sheme (tiste, ki se ne nanašajo na posamezne kategorije prebivalstva, kot so na primer enostarševske družine), ki pa so kljub temu omejene pri pokrivanju populacije, ki ji je prejemek zagotovljen (AT, EL, ES (samo pet pokrajin), HR, HU, LT, PT).
- Splošne sheme prejemkov, ki se zagotavljajo kot zadnji vir, vključujejo pa tudi določene kategorične prejeme in ki pokrivajo večino tistih oseb, ki potrebujejo podporo (DE, FI (dodatna socialna pomoč), IT (predvsem nekatere pokrajine na jugu), LV, PL, UK).
- Kompleksne mreže različnih kategorij prejemkov, ki se med sabo prekrivajo, vendar dosežejo večino ljudi, ki potrebujejo pomoč in podporo (FR, IE, MT, RO), in
- zelo omejene, delne sheme, ki pokrijejo samo določeno kategorije oseb, ki potrebujejo podporo in pomoč (BG).

Raziskovalci ugotavljajo, da je v večini držav raven minimalnega dohodka opazno pod mejo tveganja revščine, zaradi česar je učinek minimalnega dohodka na zmanjševanje revščine precej omejen. To se je še posebej izkazalo v obdobju po letu 2009, ko so številne države višino minimalnega dohodka omejevale zaradi finančne krize, takšnih je bilo v raziskavi kar enajst (SI je v skupini tistih petih držav, v katerih se je znesek povečal).

V preteklih letih je EK poudarjala, da morajo biti sheme minimalnega dohodka povezane z pristopom aktivnega vključevanja, z dostopom do vključujočega trga dela in z dostopom do kakovostnih socialnih storitev, tako da bi minimalni dohodek prejemnikom omogočal boljšo socialno integracijo, zaposlovanje in odpravo socialne izključenosti.

Kljub takšni usmeritvi so raziskovalci v skoraj polovici držav ugotovili, da je povezava z aktivno politiko zaposlovanja na načelni ravni zagotovljena, vendar pa je bil dostop do kakovostnih socialnih storitev bistveno slabši, zaradi česar so tudi učinki povezovanja z ukrepi aktivne politike zaposlovanja manjši.

V večini držav se kaže tudi trend dolgotrajne odvisnosti ljudi od prejetja minimalnega dohodka. Pogosto je ta pojav povezan z določenimi skupinami prebivalstva, kar po oceni študije predstavlja poseben izziv za države. Slabo zdravstveno stanje, nizka izobrazba, nizke kvalifikacije, težave s šolanjem in varstvom otrok so razlogi, zaradi katerih se prejemniki ne morejo uspešno vključiti v zaposlitev/usposabljanje in so dolgotrajno odvisni od socialnih prejemkov.

V nekaterih državah je bila ugotovljena tudi izrazita povezava med prejetjem minimalnega dohodka in delom prejemnikov na sivem trgu oziroma v neformalnih oblikah zaposlitve.

Učinkovita povezava shem zagotavljanja minimalnega dohodka z dostopom do kakovostnih socialnih storitev je bila ugotovljena samo v štirih državah (med njimi je tudi SI), v večini držav pa je dostop do stanovanj, zdravstva, izobraževanja in varstva otrok za najrevnejše neustrezen. Po mnenju raziskovalcev je zato zelo pomemben izboljššan dostop preko enotnih vstopnih točk ter koordinacija in integrirano načrtovanje med različnimi sektorji socialne zaščite.

Ko so raziskovalci primerjali države, ki so bile v posamezne skupine uvrščene glede na način zagotavljanja minimalnega dohodka, so ugotovili, da so tisti iz prve skupine v povprečju zagotavljali najprimernejšo raven minimalnega dohodka. Večina držav v tej skupini je tudi zagotovila celostno kritje ljudi (take-up), ki potrebujejo minimalni dohodek.

Raziskavi je ugotovila, da imajo sheme minimalnega dohodka ključno vlogo pri odpravljanju učinkov revščine in socialne izključenosti v večini evropskih držav. Še posebej je treba poudariti, da so po letu 2009 v velikem številu držav uvedli omejitve glede višine dohodka in obsega populacije, ki ga prejema. Lahko bi celo rekli, da so bili trendi v času krize praviloma negativni. Posebej zaskrbljujoče je dejstvo, da je v velikem številu držav premalo poudarka na razvoju integriranih in ciljnih pristopov, ki bi prejemnikom socialnih prispevkov zagotovili vključitev v družbo in na trg dela.

Glede na ugotovitve raziskave so bila oblikovana tudi priporočila za evropske države, po katerih bi morale zagotavljanje univerzalnega in ustreznega minimalnega dohodka za vse, ki ga potrebujejo, postati glavna prioriteta socialnih politik v evropskih državah, še posebej v luči uresničevanja ciljev strategije Evropa 2020 in nacionalnih prioritet, ki jih DČ oblikujejo v »nacionalnih reformnih programih«(NRP), sprejetih v sklopu evropskega semestra. Ustrezne in učinkovite oblike socialne zaščite najrevnejših skupin prebivalstva so preizkusni kamen evropske socialne politike, v kateri so sheme minimalnega dohodka zadnja oblika pomoči tistim, ki živijo pod mejo revščine. Zato bi bilo treba zagotoviti redno spremljanje situacije na tem področju in definirati minimalne standarde, s katerimi bi DČ EU zagotovile primerno raven minimalnega dohodka.

Minimalni dohodek bi moral igrati eno ključnih vlog pri zmanjševanju revščine in doseganju ciljev strategije »Evropa 2020«, s katero smo v Evropi želeli zmanjšati število revnih za 20 milijonov. Spremljanje in izboljševanje stanja na področju minimalnega dohodka mora biti še naprej ena ključnih prioritet držav, ki nimajo ustreznega sistema. Ugotavljanje stanja na področju minimalnega dohodka bi moralo biti pomembno tudi za odločanje EK o tem, katerim DČ bo namenila finančno pomoč.

Vse države, ki nimajo uvedenega rednega, preglednega in učinkovitega mehanizma usklajevanja vrednosti minimalnega dohodka na letni ravni, bi morale to popraviti in v mehanizmi upoštevati inflacijo oziroma rast življenjskih stroškov.

Da bi države zagotovile izboljšano kritje števila oseb, ki bi morale prejemati minimalni dohodek, pa ga iz različnih razlogov ne prejemajo, bi morale uvesti naslednje spremembe:

- Države, ki imajo kompleksne in fragmentarne sisteme, bi morale poenostaviti postopke in razviti celostne sisteme.
- Države z nizko ravnijo kritja bi morale ponovno oceniti pogoje za pridobivanje minimalnega dohodka, tako da bi pokrile večje število prejemnikov.
- Države, ki iz prejetja minimalnega dohodka izključujejo pomembne skupine revnih, npr. brezdomce, begunce, prosilce za azil, migrante brez dokumentov, Rome, bi morale dopolniti svoje sheme, tako da bi pokrile tudi te skupine.

- Države z visoko ravnijo administrativne diskrecije v svojih sistemih minimalnega dohodka bi morale raven diskrecije znižati in oblikovati pregledne in konsistentne kriterije, ki bi hkrati omogočali tudi učinkovite pritožbene postopke.
- Zmanjševanje ne uveljavljanja (non take up) pravic. Vse države, ki tega še nimajo, bi morale zagotoviti mehanizme, s katerimi bi spremljali »ne uveljavljanje« pravic do transferjev in analizirati razloge za takšno stanje. Takšne države bi morale pripraviti strategije, s katerimi bi izboljšali uveljavljanje pravic in tudi redno spremljati učinkovitost takih strategij.
- EK in SPC bi morali raziskovati in promovirati učinkovite načine, s katerimi bi zagotavljali ustreznost minimalnega dohodka in možnost, da se minimalni dohodek uporablja kot sredstvo za vključevanje prejemnikov v zaposlitev in zmanjševanje revščine .
- Promocija aktivnega vključevanja. Da bi zagotovili promocijo aktivnega vključevanja, bi morale tiste države, ki tega še niso naredile, oblikovati ukrepe in pristope, s katerimi bi prejemnike minimalnega dohodka v večji meri vključile v ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Z aktivacijskimi ukrepi naj zanje izdelajo individualizirane in celovite programe podpore. Pri tem so pomembne kakovostne podporne storitve, ki so ravno tako kot finančne spodbude ključne za učinkovitost ukrepov APZ. Tiste države, ki še nimajo kakovostne povezave med zagotavljanjem minimalnega dohodka in dostopa do kakovostnih storitev, bi morale zagotoviti tudi redno spremljanje napredka na tem področju. Države brez učinkovite koordinacije med agencijami oziroma ustanovami, ki so zadolžene za zagotavljanje minimalnega dohodka, tistimi za izvajanje ukrepov APZ in tistimi, ki zagotavljajo kakovostne socialne storitve, bi morale temu posvetiti posebno pozornost in si prizadevati za poenostavitev postopkov za prejemnike tudi tako, da bi promovirale tako imenovane enotne vstopne točke, kjer bi integrirano zagotavljale pomoč in podporo prejemnikom minimalnega dohodka.
- Države morajo razviti primerna orodja, s katerimi bodo lahko ocenjevale učinkovitost ukrepov za vključevanje prejemnikov minimalnega dohodka v zaposlovanje.

- Izmenjava dobrih praks in medsebojno učenje. EK in SPC bi morala zagotavljati diseminacijo dobrih praks in uspešnih rešitev na področju zagotavljanja minimalnega dohodka, predvsem v zvezi s priporočili, ki so bila oblikovana v poročilu.

#### 4.2.5 POROČILO O SOCIALNIH NALOŽBAH V EU

Dve leti po tem, ko je EK javnosti predstavila pobudo za promocijo pristopa, ki temelji na »Paketu socialnih naložb« (EK 2013), je komisija zaprosila skupino strokovnjakov, da pripravi poročilo o uresničevanju te pobude v državah članicah in nekaterih drugih evropskih državah. (ESPN 2015)

Poleg splošnega pregleda stanja na področju socialnih naložb v posameznih državah naj bi se nacionalna poročila še posebej osredotočila na naslednja tri vprašanja:

- V kakšni meri socialne politike posameznih držav spodbujajo zgodnji razvoj otrok?
- V kakšni meri socialne politike posameznih držav spodbujajo vključevanje staršev, še posebej mater na trg dela?
- V kakšni meri socialne politike držav omogočajo ustrezno podporo in pomoč tistim, ki so izključeni iz družbenega življenja in trga dela?

Zaradi narave naloge se bom osredotočil predvsem na ugotovitve poročila, ki se nanašajo na zadnje vprašanje.

Na podlagi analize izvajanja socialno naložbenega pristopa so bile države razdeljene v tri skupine.

- V prvi so tiste, ki so že razvile ustrezen pristop na področju socialnih naložb in ga še nadgrajujejo, tako da z njim dosegajo ustrezne učinke na različnih področjih.
- V drugi skupini držav so tiste, ki se zavedajo pomena takšnega pristopa in so ga začele izvajati na določenih področjih socialne politike, vendar ga še vedno niso v celoti sprejele.
- V tretji skupini so države, kjer ni zaznati kakršnegakoli pomembnega napredka ali premikov v zvezi implementacijo paketa socialnih naložb.

V prvi skupini je 13 držav, med katerimi je tudi RS. V zvezi z našo državo ugotavljajo, da smo ta pristop učinkovito implementirali v različnih političnih dokumentih, ki se nanašajo na področje otrok, mladine, družin in tudi trga dela. Obstaja tudi sorazmerno visoka kore-

lacija med strateškimi usmeritvami in zakonodajo ter njeno implementacijo, predvsem na področju izobraževanja otrok, skrbi za razvoj otrok in zaščite staršev. Po ugotovitvah EK oziroma raziskovalnega poročila bi lahko Slovenija v zvezi s promocijo ukrepov socialnih naložb bolj učinkovito črpala sredstva iz evropskih strukturnih skladov.

Za PSN naj bi bila značilna individualizirana in integrirana obravnava ter povezovanje storitev in prejemkov, kar naj bi povečalo učinkovitost socialno varstvenih pristopov. S tem v zvezi naj bi bili še posebej pomembni poenostavljeni postopki za pridobitev storitev in denarnih pravic oziroma uvajanje tako imenovanih enotnih vstopnih točk. Iz analize ESPN izhaja, da večina držav še ni v zadostni meri uveljavila takšnih rešitev. V obravnavanem obdobju so bili nekateri primeri dobrih praks prej izjema kot pravilo.

Druga pomembna ugotovitev analize je, da imajo države pri uveljavljanju PSN velike težave s povezovanjem institucij političnega odločanja na horizontalni in vertikalni ravni, kar je še posebej pomembno v državah z močno regionalno avtonomijo. Tudi izraba evropskih strukturnih skladov za pospeševanje PSN je bila relativno majhna.

V zvezi s podporo politike novemu pristopu analitiki ugotavljajo, da je bila na področju socialne zaščite bolj v ospredju politika fiskalne konsolidacije in zmanjševanja javnega primanjkljaja kot pa naložbeni pristop in razvoj. Pomembna je ugotovitev, da je fiskalna konsolidacija bistveno omejila razpoložljiva sredstva, namenjena za razvoj človeškega in socialnega kapitala, in to v kar petnajstih državah, zajetih v analizi. Namesto splošnih oziroma univerzalnih pristopov, so se v večini držav odločili za bolj ciljane (targetirane) politike pomoči in podpore socialno ogroženemu prebivalstvu. Posledica takšne usmeritve je bilo omejevanje ali prelaganje uveljavljanja socialno naložbenega pristopa na kasnejši čas in predvsem kratkoročno ukrepanje s pasivnimi ukrepi socialne politike.

V poročilu so kot ključna področja, na katerih bi morale države razvijati naložbeni pristop, naštet predšolska in šolska vzgoja in izobraževanje otrok in mladine, promocija in razvoj različnih storitev za starše, razvoj preventive in zgodnje rehabilitacije na področju dolgotrajne oskrbe in posebni ukrepi v zvezi z zaščito mater in nosečnic.

Poročilo v zvezi s tretjim vprašanjem navaja tudi nekaj pomembnih opozoril, med katerimi zlasti izpostavlja dejstvo, da so se prejemki za brezposelne v času krize v številnih državah bistveno znižali in da se je znižal tudi čas njihovega prejemanja. To je posredno



povečalo pritisk na denarne socialne pomoči (minimalni dohodek), katerih raven pa je v večini držav neustrezna. Posledica je visok porast revščine med brezposelnimi, kar od držav članic terja, da ponovno ocenijo svojo politiko na področju nadomestil za brezposelnost in tudi na področju minimalnega dohodka.

Tudi pri izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja študija ugotavlja velike razlike med državami. Medtem ko imajo nekatere dolgo tradicijo na tem področju in dosegajo tudi relativno dobre rezultate, pa je v skoraj polovici evropskih držav (predvsem v novih članicah) stanje bistveno slabše. Slovenija ja v tem delu izpostavljena kot primer dobre prakse, saj naj bi v času, ko je potekala raziskava, sprejela pomembne spremembe v zakonodaji, ki omogočajo boljše sodelovanje med izvajalci ukrepov aktivne politike zaposlovanja in socialnih storitev.

#### 4.2.6 POROČILO SVETOVNE BANKE O STANJU BLAGINJE V DRŽAVAH EU

V svojem poročilu o ekonomskem okrevanju držav EU jeseni 2015 Svetovna banka ugotavlja (SB 2015), da je revščina v državah EU kljub opaznemu gospodarskemu okrevanju še vedno relativno visoka oziroma se prepočasi zmanjšuje. Večjo pojavnost revščine ugotavljajo predvsem med mladimi, ki so zaključili izobraževanje, vendar se ne morejo vključiti na trg dela. Brezposelnost in neaktivnost mladih je zlasti visoka v nekaterih južnoevropskih in tranzicijskih državah. Pri tem v poročilu zlasti poudarjajo dejstvo, da bo nezaposlenost med mladimi lahko vplivala tudi na njihovo prihodnjo socialno varnost, predvsem zaradi tega, ker bodo zaradi kratkega obdobja plačevanja prispevkov v pokojninske sklade v starosti dobivali relativno nizke dohodke.

Svetovna banka ugotavlja, da države članice EU v primerjavi z državami OECD v povprečju namenjajo bistveno višji delež BDP za »socialne izdatke«. Med 28 članicami EU jih kar 17 namenja za izdatke socialne zaščite več od povprečja OECD. Izdatki za socialno varstvo (*social assistance*) predstavljajo na splošno v evropskih državah relativno majhen delež v primerjavi z ostalimi izdatki za socialno zaščito, vendar pa pomembno vplivajo na zaščito materialno prikrajšanih in na naložbe za preprečevanje revščine.

SB deli celotne izdatke za socialno zaščito v tri glavne skupine. V prvo sodijo izdatki za socialna zavarovanja, ki zaposlenim osebam omogočajo kompenziranje tveganj v zvezi z boleznijo, invalidnostjo in starostjo. Izdatki za starost (pokojnine) po pravilu predstavljajo

največji del sredstev v tej skupini. Drugo skupino izdatkov predstavljajo tisti, ki so namenjeni tako imenovanim programom socialnega varstva (*social assistance*). V to skupino sodijo minimalni dohodek, stanovanjske subvencije, prejemki za otroke in družino ter subvencije, povezane z nabavo različnih energentov. Tovrstni izdatki so lahko odvisni od premoženja prejemnikov (*means tested*), lahko pa so namenski (kategorični), kot so na primer prejemki za različne skupine invalidov. Med izdatke v tej skupini sodijo tudi izdatki za storitve, namenjene prejemnikom transferjev. Tretjo skupino predstavljajo izdatki povezani z brezposelnostjo, vanje pa so vključeni prejemki v času brezposelnosti in izdatki za ukrepe aktivne politike zaposlovanja.

Po metodologiji, ki jo je uporabila SB so med izdatke, ki so jih primerjali v analizi poleg neposredne finančne pomoči najrevnejšim skupinam prebivalstva (med katerimi so v ospredju sheme minimalnega dohodka), vključili tudi izdatke za financiranje aktivacijskih programov za tiste prejemnike, ki se lahko zaposlijo. V »socialne izdatke« so uvrstili še prejemke za otroke in sredstva, namenjene različnim skupinam invalidnih oseb, ki naj bi jim omogočala njihovo vključevanje na trg dela.

Iz analize izhaja, da izdatki za socialno varstvo v državah članicah EU segajo od 9 odstotkov skupnih izdatkov za socialno zaščito v državah, kot sta Portugalska in Poljska, pa do 35 odstotkov vseh izdatkov v državah, kot sta Danska in Švedska.

Svetovna banka ugotavlja, da ne moremo govoriti o enotnem modelu evropske socialne države (države blaginje), zato je pripravila drugačno klasifikacijo blaginjskih sistemov, v kateri je poudarila predvsem učinkovitost in obseg izdatkov ter na podlagi tega razvrstila evropske države v štiri skupine. Za takšno (poenostavljeno) razvrstitev je uporabila (na podlagi podatkov o izdatkih in učinkih iz leta 2012 in 2013 ESPROS in EU SILC) dva kriterija, in sicer delež izdatkov za socialno zaščito v BDP na eni strani in učinkovitost sredstev »socialnega varstva« (*social assistance*) pri pomoči in podpori najbolj revnim skupinam prebivalstva (kritje revnih) na drugi strani.

Države, ki porabijo več kot 16 odstotkov BDP za področje socialne zaščite, so uvrščene v skupino z visoko porabo, države, ki z izdatki za socialno varstvo pokrijejo 60 odstotkov od 20 odstotkov najrevnejšega prebivalstva med vsem prebivalstvom, so uvrščene v skupino z visokim kritjem na področju socialnega varstva. Na podlagi kombiniranja obeh kriterijev so države razvrščene v štiri skupine:

1. *Socialne države z visoko uravnoteženostjo izdatkov in kritja* na področju socialnega varstva. V to skupino sodijo: Avstrija, Belgija, Ciper, Danska, Francija, Finska, Madžarska, Irska, Luksemburg, Nizozemska, Slovenija, Švedska in Velika Britanija. Za te države je značilno ne samo zagotavljanje ustreznih prejemkov za najrevnejše, ampak tudi številne socialne storitve, namenjene svetovanju, asistenci in iskanju zaposlitve ter pomoči najrevnejšim. Zanje je značilna velika raznovrstnost programov za podporo in pomoč revnim, hkrati pa tudi velika občutljivost za zmanjševanje virov v primerih gospodarskih pretresov, ključni izziv pa je, kako zagotoviti finančno vzdržnost sistemov socialne politike tudi ob padcu BDP.
2. *Okrnjene socialne države z visokim deležem porabe za socialno zaščito in omejenimi učinki.* V to skupino se uvrščajo Grčija, Portugalska, Španija in Italija. V primerih teh držav se velik del sredstev namenja za socialna zavarovanja, manj pa za programe, namenjene najrevnejšim skupinam prebivalstva.
3. *Socialne države z nizko/majhno uravnoteženostjo izdatkov in kritja* na področju socialnega varstva. Gre za države, ki sodijo v skupino tako imenovanih tranzicijskih držav: Latvijo, Litvo, Romunijo, Slovaško z izjemo Malte, ki še reformirajo svoje sisteme socialne varnosti in kljub relativno majhnim izdatkom še vedno uspešno krijejo potrebe najrevnejših skupin prebivalstva.
4. *Omejene socialne države z majhnim deležem izdatkov in nizkimi kritji revnih.* V tej skupini so Bolgarija, Hrvaška, Češka Republika, Poljska in Estonija. Tudi v tem primeru gre za skupino tranzicijskih držav, ki pa so na področju socialnega varstva sprejele drugačne usmeritve, predvsem v smeri omejevanja izdatkov države.

SB ugotavlja, da višji izdatki za področje socialnega varstva ne pomenijo avtomatično boljšega kritja potreb tistih, ki se znajdejo v revščini. Podatki namreč kažejo, da so nekatere države z nižjimi izdatki uspešnejše pri izvajanju programov pomoči najrevnejšim. Učinkovitost sistemov je močno odvisna od tega, ali so posamezne vrste izdatkov povezane z ugotavljanjem premoženja, ali pa so prejemki kategorični oziroma univerzalni. Največji delež izdatkov predstavljajo izdatki za otroke in družine, predvsem zaradi tega, ker imajo v večini primerov bolj univerzalno naravo. Primerjava izdatkov za socialno varstvo kaže, da znotraj evropskih držav delujejo različni sistemi dodeljevanja transferjev na podlagi premoženja (*means-testing*).

V poročilu SB ugotavlja, da so nekateri družinski prejemki oziroma prejemki za otroke porabljeni neučinkovito, saj jih zaradi njihove univerzalne narave prejemajo tudi najboga-tejši. Zlasti izrazit je bil ta pojav v baltskih državah, ki sodijo v skupino držav z nizkimi izdatki za socialno zaščito, in v Belgiji, ki sodi v skupino držav z visokimi izdatki za so-cialno zaščito.

Po mnenju analitikov SB je odlivanje družinskih prejemkov v smer relativno bogatih dru-žin eden glavnih razlogov za neučinkovito porabo sredstev, tako v državah z visoko rav-nijo izdatkov, kot v skupini držav z nizko ravniyo izdatkov za socialno varstvo.

SB tudi ugotavlja, da so pri zmanjševanju revščine najbolj uspešne države, ki za socialno varstvo namenjajo relativno visok delež sredstev.

V poročilu SB tudi analizira gibanje izdatkov držav v obdobju pred krizo in med krizo. Čeprav bi bilo logično, da so izdatki v času gospodarske rasti nižji in v času krize višji pa ugotavljajo, da je večina evropskih držav v času gospodarske krize pomembno zmanjšala izdatke za najrevnejše, kar pa ne velja za države iz skupine velikih porabnic sredstev za socialno zaščito, med katerimi je zmanjšala svoje izdatke samo Slovenija. Med tistimi državami, ki so izdatke zmanjšale v obdobju pred krizo in ga nato povečale v času krize so Francija, Nemčija in Velika Britanija. Za razliko od izdatkov za socialno varstvo so bili v času krize izdatki vezani na socialna zavarovanja v vseh državah dokaj stabilni.

V zvezi z analizo učinkovitosti izvajanja programov za revne v posameznih skupinah držav EU banka ugotavlja, da so učinkoviti programi socialnega varstva zelo pomembni pri zaščiti najrevnejših in njihovem vračanju na trg dela, v zvezi z možnimi izboljšavami je SB pripravila štiri priporočila, in sicer:

- Dosledno uveljavljanje sheme zagotovljenega minimalnega dohodka za najrevnejše posameznike in družine. To priporočilo po navedbah SB še posebej velja za Italijo in Grčijo, ki še vedno nimata nacionalnih shem minimalnega dohodka oziroma ustreznih nacionalnih načrtov in ciljev v zvezi z zmanjšanjem revščine in socialne izključenosti.
- Drugo priporočilo se nanaša na zagotavljanje učinkovite in primerne ravni socialnih transferjev v času ekonomskih kriz. Zagotavljanje primerne ravni dohodkov je ključnega pomena za tiste družine, ki so izgubile delo in zaposlitev in ki nimajo do-

stopa do transferjev iz naslova zavarovanja za brezposelnost, ali nimajo družinskih članov, ki bi prejeli druge redne dohodke, kot so na primer pokojnine. Države v času ekonomskih kriz ne bi smele zaostrovati kriterijev za denarne prejemke ali jih kakorkoli omejevati.

- Tretje priporočilo se nanaša na nesmotrno uporabo sredstev za socialno varstvo, ker se ti delno zagotavljajo tudi bogatejšim skupinam prebivalstva. Kot izpostavlja SB je to zlasti problem pri univerzalnem otroškem dodatku v nekaterih državah. Boljša ciljnost transferjev naj bi omogočala tudi več sredstev za tako imenovane naložbe na področju socialne zaščite oziroma preusmerjanje v bolj intenzivno delo z revnimi.
- Zadnje priporočilo se nanaša na ugotovitev, da države v času ekonomske rasti ne pripravljajo ustreznih prilagoditev sistemov socialne zaščite oziroma socialnega varstva. Zato SB priporoča, da se za iskanje učinkovitih rešitev za zmanjševanje revščine in socialne izključenosti države pripravljajo dolgoročno in strateško, ne pa takrat ko jih to vodi v nepremišljene in neučinkovite rešitve.

#### 4.2.7 POROČILA O KREPITVI »SKUPNOSTNEGA PRISTOPA« V EU

V sklopu »peer review« seminarjev kot specifične oblike metode odprte koordinacije skuša EK promovirati izmenjavo dobrih praks na področju socialnega varstva. Eden zanimivejših in odmevnejših seminarjev z naslovom »*Social community teams against poverty*« (EK b 2016), ki se je ukvarjal s krepitvijo vloge lokalnega okolja pri učinkovitejšem socialnem varstvu, je bil v začetku leta 2016 na Nizozemskem.

V obdobju gospodarske krize se je namreč veliko evropskih pobud za učinkovitejše izvajanje ukrepov oziroma politik socialnega varstva usmerjalo v spodbujanje in razvoj skupnostnih pristopov. Zagovorniki takšne predloge utemeljujejo z boljšo in učinkovitejšo usmerjenostjo na posameznika, ki živi v konkretnih lokalnih razmerah, in z večjo odgovornostjo lokalnega okolja. Manj eksplicitno pa poudarjajo denarne posledice, prenos finančne odgovornosti iz države na lokalno skupnost, možno deprofesionalizacijo in krepitev »rezidualne« namesto »institucionalne« funkcije blaginjske politike oziroma socialnega varstva (Vranken 2016).

Lokalna okolja in v njih sodelujoči deležniki naj bi znali pripraviti programe podpore in pomoči, ki so bolj po meri prejemnikov oziroma uporabnikov transferjev in storitev. S tem v zvezi se zlasti kaže potreba po večjem povezovanju različnih služb v lokalnem okolju, kot so na primer sociala, zdravstvo, izobraževanje in zaposlovanje, ter po boljšem sodelovanju različnih akterjev, od javnih socialnih servisov do nevladnih organizacij, profitnih organizacij in različnih volonterskih socialnih mrež. V teoriji in praksi čedalje več govorimo o novih oblikah socialnega upravljanja (*social governance*), ki ga izrazito promovirajo nekatere evropske države (npr. Nizozemska) (Vranken 2016). Ključna priporočila seminarja so bila naslednja:

Skupnostni pristop je lahko ekonomičen, učinkovit in vzdržen inštrument v boju z revščino pod pogojem, da vključi vse potrebne deležnike, med katerimi so najpomembnejši ljudje z izkušnjo revščine, nevladne organizacije in delodajalci. V njem morajo sodelovati visoko usposobljeni profesionalci, ki sestavljajo interdisciplinarne time, v katerih imajo odločilno vlogo socialni delavci. Krepitev moči uporabnikov v tem procesu je zelo pomembna, pri čemer je treba krepiti zastopanje in zagovorništvo ter vključevanje v nove socialne mreže. Pri spodbujanju razvoja skupnostnih timov je treba posebej upoštevati dejstvo, da obstajajo med lokalnimi skupnostmi velike razlike glede virov, ki jih imajo na razpolago. Zato je treba spodbujati vertikalno in horizontalno sodelovanje. Sistematično je treba spremljati učinke izvajanja takšnih pristopov in skrbeti za ustrezno koordinacijo prakse in političnih rešitev, ki vključuje stalno sodelovanje predstavnikov politike, administracije, nevladnih organizacij in lokalne skupnosti.

Promocija skupnostnega pristopa je tesno povezana s predlogi za nove načine vodenja in upravljanje v državi blaginje.

Država blaginje se, kot sem že večkrat poudaril, nenehno spreminja, močno pa se spreminjajo tudi načini, kako je organizirana in vodena. Pojavljajo se pojmi, kot so mreže, koordinacije in delegiranje (Greve 2015), države preskušajo nove oblike in načine političnega upravljanja na področju socialne politike.

Harvey (2005) opisuje prehod od koncepta vladanja (*government*) h konceptu političnega upravljanja (*governance*) kot eno pomembnih značilnosti neoliberalizma. Upravljanje se namreč pogosto sprevrže v javnosti velikokrat prikrito dogovarjanje politike in korporativnih (gospodarskih) interesov, in sicer na račun drugih deležnikov oziroma akterjev

»upravljanja«. Za promocijo političnega upravljanja (governance) je med drugim značilno tudi zmanjševanje pomena in vloge demokratičnih institucij v procesu odločanja in vse večja vloga prava oziroma sodišč.

Veliko teoretikov se strinja, da je pojem političnega upravljanja, kot se uporablja v sodobni teoriji in praksi, precej nejasen in da praktično ni definicije, s katero bi se vsi strinjali. Greve (2015) ga pojasnjuje v treh različnih oblikah, in sicer kot anarhijo menjave, hierarhijo odrejanja in heterogenost samoorganizacije. Prva oblika se nanaša na razmerja in odnose na trgu, druga na vodenje države, tretja pa na delovanje različnih mrež v civilni družbi. Ko se spreminja upravljanje, se spreminjajo tudi razmerja med akterji, ki nastopajo v blaginjskem trikotniku.

Preglednica 5: Primerjave blaginjskih režimov, političnega upravljanja in teritorialne organiziranosti ter sposobnosti inovacij

| Blaginjski model/režim   | Geografsko območje                     | Teritorialna organiziranost                          | Politično upravljanje                | Odnos med državo in tretjim sektorjem  | Sposobnost za inovacije          |
|--------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------|
| <b>Skandinavski</b>      | sever Evrope                           | lokalna avtonomija znotraj centralne organiziranosti | participativno in upravno mešano     | prevladujoča vloga države              | visoka zmožnost inovacij         |
| <b>Korporativistični</b> | Kontinentalna (stara centralna) Evropa | centralno regionalno                                 | korporativistično                    | aktivna subsidiarnost                  | inovacije se izvajajo z zamikom  |
| <b>Liberalni</b>         | anglo-saksonske države                 | centralno                                            | pluralno in korporativistično mešano | tržni model in rezidualna vloga države | proaktivna deregulacija          |
| <b>Družinski</b>         | jug Evrope                             | regionalno                                           | populistično in klientelistično      | pasivna subsidiarnost                  | fragmentirane inovacije          |
| <b>Prehodni</b>          | centralno in vzhodne evropske države   | prehodna-mešana                                      | diverzificirano težko definirati     | diverzificirano težko definirati       | diverzificirano težko definirati |

Vir: Poročilo IMPROVE, Oosterlynck et al, 2013: str 32

Pojem političnega upravljanja se pogosto povezuje z učinkovitostjo socialne države predvsem na različnih ravneh politične organiziranosti. Zlasti neoliberalni pristopi na tem področju zagovarjajo tezo, da je treba učinkovitost povečati tako, da se čim več odgovorno-

sti prenese na lokalno skupnost, v tem kontekstu se oblikuje tudi nova paradigma, ki namesto o državi blaginje govori o aktivni družbi blaginje (Oosterlynck in drugi 2013).

Za razliko od Harveya vidi skupina raziskovalcev v projektu IMPROVE (Oosterlynck in drugi 2013), ki ga je za modernizacijo sistemov socialne zaščite do konca leta 2015 financirala EK, velik potencial za bolj učinkovito izvajanje in uveljavljanje inovacij na področju socialne politike in socialnega varstva, seveda pod pogojem, da gre za demokratičen proces, s katerim se doseže uskladitev interesov deležnikov, ki načrtujejo financirajo in izvajajo ukrepe na področju socialnega varstva.

Ista skupina tudi ugotavlja, da je sposobnost posameznih držav blaginje uveljavljati inovativne pristope na področju socialne politike močno odvisna od prevladujočega načina upravljanja teh sistemov. V zvezi s tem je skupina objavila zanimiv pregled, ki s primerjanjem posameznih blaginjskih režimov, prevladujočih načinov političnega upravljanja znotraj njih in s teritorialno organiziranostjo ugotavlja, kakšna je sposobnost uvajanja socialnih inovacij v posameznih režimih. Iz analize se vidi, da ima največjo sposobnost za izvajanje inovacij na področju socialnega varstva univerzalni skandinavski blaginjski sistem, v katerem se sredstva sicer zbirajo na nacionalni ravni, z njimi pa avtonomno razpolagajo lokalne skupnosti. Inovacijska sposobnost v drugih blaginjskih sistemih je slabša, skandinavskemu modelu pa se najbolj približa centralno evropski (korporativistični).

Pregled je lahko zlasti koristen za države, ki sodijo v tranzicijski blaginjski sistem, saj jim omogoča lažjo pripravo in načrtovanje sistemskih rešitev, s katerimi bi zagotovili izboljšanje kakovosti in učinkovitosti svojih sistemov socialnega varstva.



## 4.3 ANALIZA IZDATKOV ZA SOCIALNO ZAŠČITO IN NJIHOVE UČINKOVITOSTI V POVEZAVI Z REVŠČINO IN SOCIALNO IZKLJUČENOSTJO

### 4.3.1 NAMEN ANALIZE IN VIRI PODATKOV

Namen analize je prikazati strukturo in višino izdatkov za socialno zaščito pri posameznih tipih blaginjskih sistemov v državah EU (upošteval sem še podatke za Norveško) in njihove učinke na zmanjševanje tveganja revščine in socialne izključenosti v zadnjih letih. V zvezi s tem sem skušal preveriti domnevo, da se kljub nekaterim znakom približevanja države v posameznih skupinah blaginjskih režimov pomembno razlikujejo glede na višino, strukturo in učinkovitost izdatkov, namenjenih predvsem za podporo socialno najbolj ogroženih oziroma tistih, ki živijo pod mejo tveganja revščine.

V sklopu prikazanih podatkov me je posebej zanimalo, kam je mogoče uvrstiti Slovenijo in katerim sistemom blaginjskih režimov je najbližja.

Glede na blaginjske sisteme, prikazane v uvodu, so države razvrščene na naslednje modele:

- **Skandinavski:** Švedska, Norveška, Finska, Danska (v slikah označeno z sivo barvo)
- **Korporativistični, centralnoevropski:** Nemčija, Avstrija, Nizozemska, Belgija, Francija, Luksemburg (v slikah označeno z oranžno barvo)
- **Južnoevropski, familiaristični:** Španija, Italija, Grčija, Malta, Ciper (v slikah označeno z modro barvo)
- **Liberalni:** Velika Britanija, Irska (v slikah označeno z zeleno barvo)
- **Tranzicijski:** Litva, Latvija, Estonija, Madžarska, Romunija, Bolgarija, Hrvaška, Češka Republika, Poljska, Slovaška, Slovenija (v slikah označeno z črno barvo)

Za vse primerjave oziroma analizo sem uporabil podatke EUROSTATA, ki so javno dostopni za obdobje od 2000 do 2014 ali krajše obdobje, če podatki niso na razpolago, in sicer:

- Podatke o bruto domačem proizvodu na prebivalca v paritetah kupne moči (v nadaljevanju PKM);

- Podatke o izdatkih za socialno zaščito po metodologiji ESSPROS<sup>7</sup>, ki jih uporabljajo za analizo izdatkov po področjih socialne zaščite;
- Podatke o izdatkih za sektor država po metodologiji COFOG.
- Podatki o stopnji tveganja revščine in stopnji socialne izključenosti (AROP) so prikazani na podlagi veljavne metodologije EU-SILC in so pojasnjeni v nadaljevanju, nanašajo pa se na obdobje 2006 do 2014.

Metodološko pojasnilo o metodologiji ESSPROS (SURS, 2016):

**Socialna zaščita** obsega po metodologiji ESSPROS vsa posredovanja javnih in zasebnih institucij, ki gospodinjstvom ali posameznikom olajšajo breme določenih tveganj ali potreb. Tveganja ali potrebe oziroma področja opazovanja so: bolezen in zdravstveno varstvo, invalidnost, starost, smrt hranitelja družine, družina in otroci, brezposelnost, nastanitve in druge oblike socialne izključenosti.

**Glavne kategorije izdatkov** programov socialne zaščite so socialni prejemki, upravni stroški, transferji drugim programom in drugi izdatki. Statistično so zajeti skoraj v popolnosti, vendar pa ne vključujejo tistega dela socialnega varstva, ki se financira z zasebnimi sredstvi. Pomanjkljivi so še podatki o socialnih prejemkih, ki jih financirajo občine. Tako niso zajeti dodatki za najemnino (ki se lahko izplačuje prejemnikom socialnovarstvenih dajatev) in pomoči socialnega varstva, specifičnih za občine. Pomanjkljivi so tudi podatki za področje nastanitve. Po definiciji metodologije ESSPROS namreč v to področje poleg že omenjenega dodatka za najemnino sodi tudi razlika med ekonomsko in neprofitno najemnino: osnovno merilo za uvrstitev pomoči v področje nastanitve je preverjanje premoženjskega stanja. Zaradi izrazite neselektivnosti dodeljenih stanovanj z neprofitno najemnino po socialnem merilu tudi te razlike niso vključene v opazovanje.

V posamezna področja socialne zaščite so po metodologiji ESSPROS vključeni naslednji socialni prejemki:

- **bolezen in zdravstveno varstvo:** prejemki, povezani s telesno ali z duševno obolevnostjo, in zdravstveno varstvo, ki pomeni ohranjanje, ozdravljenje ali izboljšanje zdravja varovanih oseb, ne glede na izvor zdravstvenih težav (predvsem nadomestila za primer zadržanosti z dela zaradi bolezni, zdravstveno varstvo in zdravila);

---

<sup>7</sup> Ang. European system of integrated social protection statistics

- **invalidnost:** prejemki, povezani z nezmožnostjo sodelovanja v ekonomskih in socialnih aktivnostih telesno ali duševno prizadetih oseb (predvsem invalidske pokojnine osebam pod določeno starostjo in blago ter storitve invalidnim osebam);
- **starost:** prejemki, povezani s starostjo (predvsem starostne pokojnine, invalidske in družinske pokojnine osebam nad določeno starostjo, ter blago in storitve, povezane s starostjo);
- **smrt hranitelja družine:** prejemki, povezani s smrtjo družinskega člana (predvsem družinske pokojnine osebam pod določeno starostjo);
- **družina in otroci:** prejemki, povezani z nosečnostjo, rojstvom otroka, s posvojitvijo, z vzgojo otrok in vzdrževanjem drugih družinskih članov (predvsem nadomestila plač med porodniškim dopustom in otroški dodatki);
- **brezposelnost:** prejemki, povezani z brezposelnostjo (predvsem nadomestila za primer brezposelnosti in poklicno izobraževanje);
- **nastanitev:** prejemki, povezani s stroški nastanitve;
- **druge oblike socialne izključenosti:** prejemki, namenjeni revnim in drugim skupinam socialno izključenih oseb, če jih ne moremo uvrstiti v nobeno drugo področje.

Metodološko pojasnilo o metodologiji COFOG (SURS, 2014):

Klasifikacija COFOG se uporablja za analiziranje strukture izdatkov sektorja država. Področje socialne zaščite zajema večinoma podobne kategorije kot po metodologiji ESSPROS, vendar pa pod prvo kategorijo (bolezen in invalidnost) zajema zgolj izdatke za bolezni in invalidnost, ne vključuje pa celotnih izdatkov za zdravstveno varstvo, zato je agregatna raven javnih izdatkov za socialno zaščito po metodologiji COFOG nižja kot po kategoriji ESSPROS. Razlika je še v tem, da izdatki za raziskave in razvoj na področju socialne zaščite po ESSPROS niso zajeti, vendar pa so ti za področje socialne zaščite zelo nizki.

- **10 Socialna zaščita**
- 101 Bolezen in invalidnost
- 102 Starost
- 103 Preživeli družinski člani

- 104 Družine in otroci
- 105 Brezposelnost
- 106 Stanovanja
- 107 Druge oblike socialne izključenosti
- 108 RR na področju socialne zaščite
- 109 Druge dejavnosti s področja socialne zaščite

Metodološko pojasnilo o kazalnikih revščine in socialne izključenosti (SURs 2016)

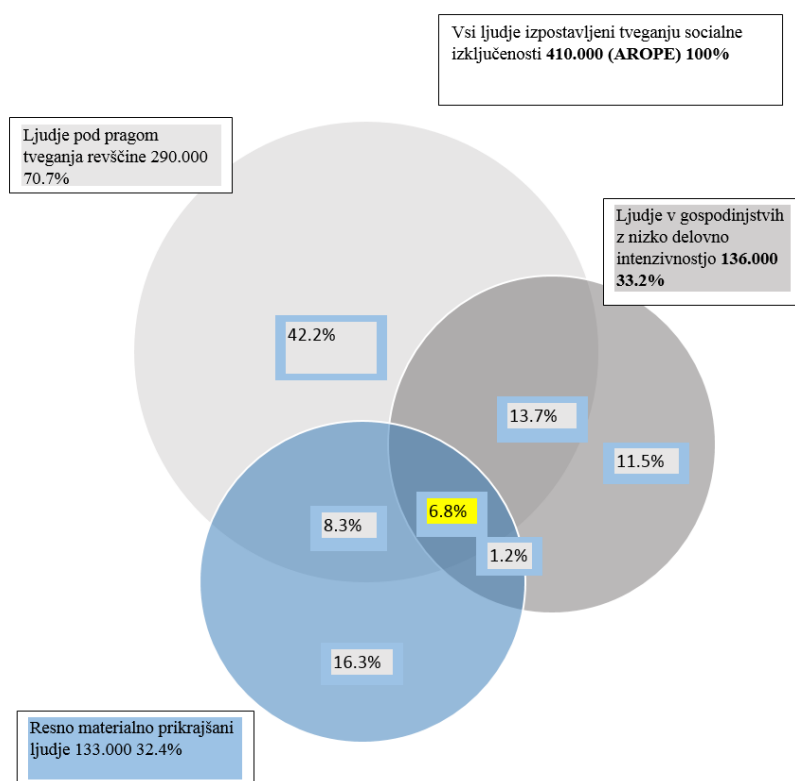
Skladno z metodološkimi pojasnili SURs je **stopnja tveganja revščine** (AROP) relati ven kazalnik, ki izhaja iz distribucije razpoložljivih dohodkov v gospodinjstvih (v razpoložljive dohodke štejemo dohodke iz dela, pokojnine, različna nadomestila in socialne transferje, pa tudi obresti, dividende in prejete denarne transferje drugih gospodinjstev). Po statističnem dogovoru predstavlja prag tveganja revščine 60 % mediane ekvivalentnega razpoložljivega neto dohodka vseh gospodinjstev (ob upoštevanju OECD prilagojene ekvivalenčne lestvice). Za osebe, ki živijo v gospodinjstvih, ki so po dohodkih pod pragom tveganja revščine, velja, da tvegajo revščino, njihov delež v populaciji pa predstavlja stopnjo tveganja revščine. Prag tveganja revščine je tako odvisen predvsem od višine in distribucije razpoložljivega dohodka v posamezni državi (pri čemer se upoštevajo dohodki v letu pred tistim, na katerega se nanaša izračun), relativna stopnja tveganja revščine pa je odvisna od razpoložljivega dohodka, njegove distribucije in tudi od sestave gospodinjstev.

**Stopnja tveganja socialne izključenosti** (AROPe) je kazalnik sestavljen iz treh indikatorjev, in sicer deleža oseb, ki so pod nacionalno mejo relativnega tveganja revščine, so resno materialno prikrajšani ali živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo. Stopnja resne materialne prikrajšanosti prikazuje delež oseb v gospodinjstvih, ki izkazujejo vsaj 4 od 9 elementov materialne prikrajšanosti, ki jih ugotavljamo z anketo EU-SILC. To so: zamuda pri plačilu hipoteke ali najemnine, pri plačevanju rednih stanovanjskih stroškov, obrokov za kredit ali drugih posojil; zmožnost gospodinjstva, da si vsi člani privoščijo enotedenske letne počitnice zunaj doma; zmožnost mesnega ali enakovrednega vegetarijanskega obroka vsaj vsak drugi dan; zmožnost poravnave nepričakovanih izdatkov; fiksni ali mobilni telefon; barvni televizor; pralni stroj; osebni avtomobil; primerno ogrevano stanovanje. Delež oseb, ki živijo v

gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo, zajema tiste, ki živijo v gospodinjstvih, v katerih so odrasli člani (18-59 let) v letu pred anketo (EU-SILC) delali manj kot 20 % potencialnega delovnega časa.

Da bi nazorneje pojasnil indikatorje za ugotavljanje socialne izključenosti v nadaljevanju natančneje prikazujem podatke za to področje iz poročila SURS o revščini in socialni izključenosti v RS za leto 2014. Statistični urad ugotavlja, da je bilo izpostavljen tveganju socialne izključenosti skupaj 410.000 prebivalcev Slovenije, od teh jih je bilo največ takih, ki so živeli pod pragom tveganja revščine 290.000 ali okvirno 70,7 %, 136.000 ali 33,2% ljudi je živel v gospodinjstvih z nizko delovno intenzivnostjo, 133.000 ljudi oziroma 32,4% pa je bilo resno materialno prikrajšanih. Med vsemi, ki so bili socialno izključeni je bilo skupaj 30% ali 123.000 tistih, pri katerih je prišlo do prekrivanja v dveh ali treh dimenzijah socialne izključenosti, od tega 6,8% oziroma 28.000 ljudi, ki so bili hkrati izpostavljeni tveganju revščine, nizki delovni intenzivnost in resni materialni prikrajšanosti.

Slika 1: Struktura socialne izključenosti v RS leta 2014

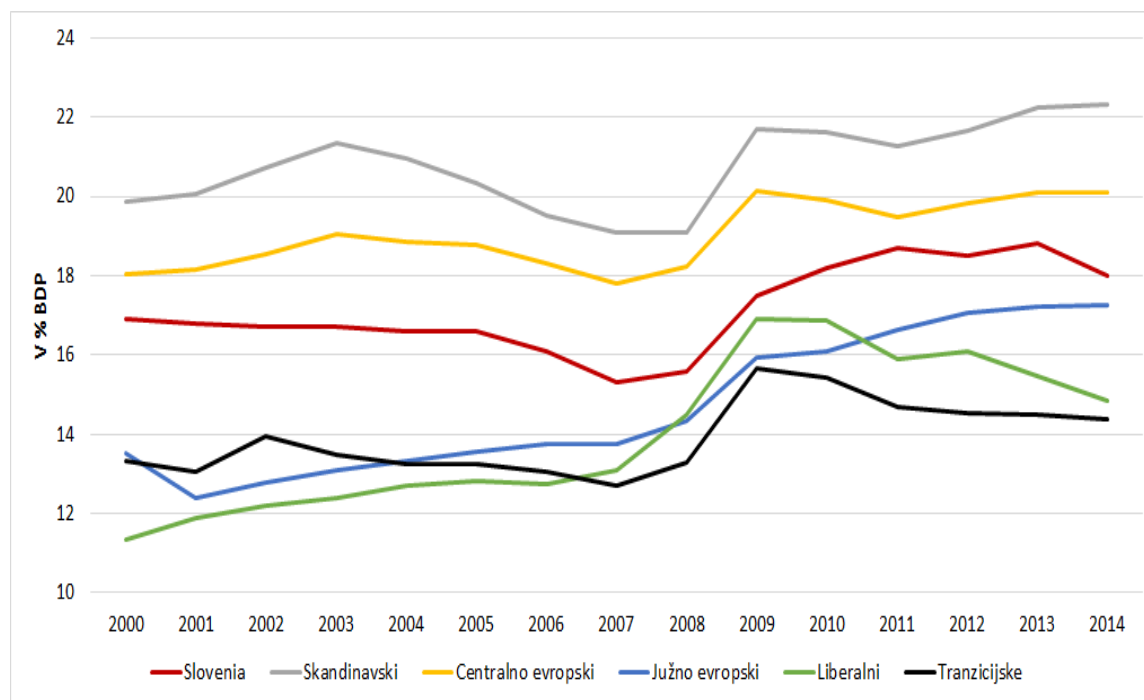


Vir: SURS, 2015

#### 4.3.2 IZDATKI ZA SOCIALNO ZAŠČITO PO NAMENU IN OBSEGU

##### Gibanja izdatkov za socialno zaščito v EU in RS po namenih

Slika 2: Delež izdatkov za socialno zaščito v BDP v obdobju 2000-2014



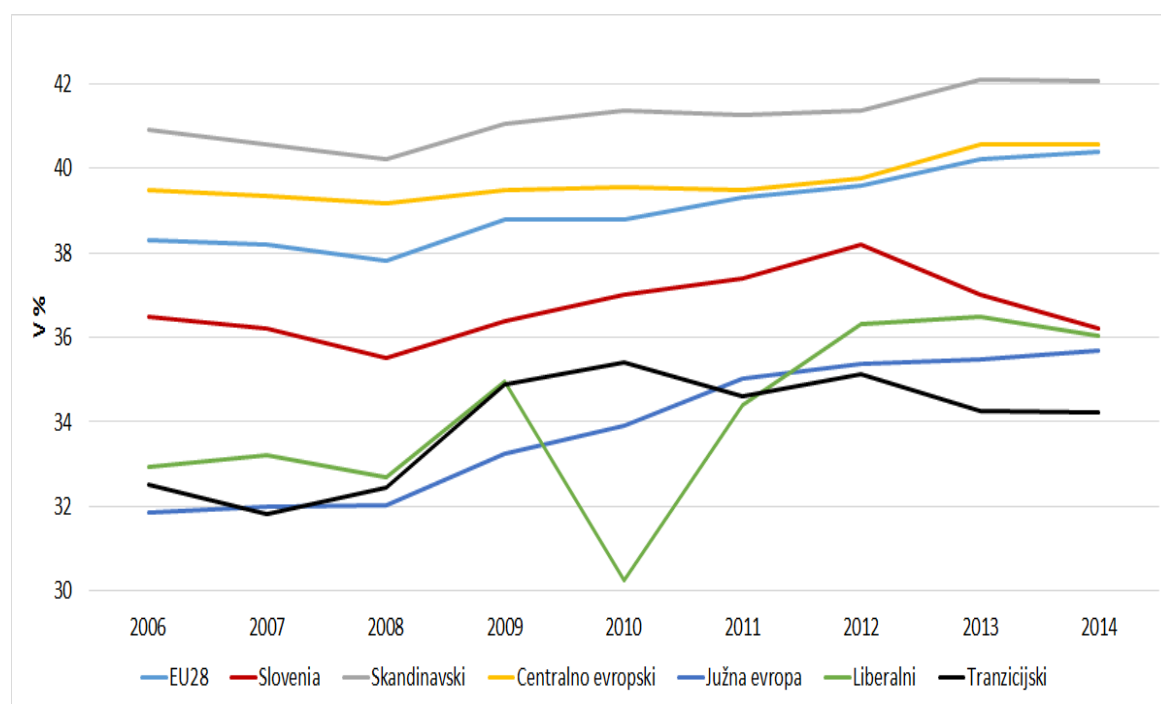
Vir: Eurostat (COFOG); lastni preračuni.

Na sliki 2 so prikazani izdatki za socialno zaščito sektorja države po metodologiji CO-FOG po različnih tipih blaginjskih sistemov v EU. Iz prikaza lahko razberemo, da obstajajo med različnimi blaginjskimi sistemi pomembne razlike v obsegu izdatkov. Skupina skandinavskih in centralnoevropskih držav se povsem razlikuje od preostalih. Še vedno velja, da države v skandinavskem sistemu za socialno zaščito namenijo največji delež BDP, države v drugih blaginjskih sistemih, predvsem tiste v liberalnem, južnoevropskem in tranzicijskem, pa bistveno zaostajajo. Slovenija je po svojih značilnostih na sredini, med obema prevladujočima skupinama. V obdobju po letu 2011 so skandinavske in centralnoevropske države še povečale delež izdatkov za socialno zaščito, medtem ko se je v liberalnih in tranzicijskih državah, vključno s Slovenijo, delež znižal. Razvidno je torej, da se razlike v blaginjskih sistemih v zadnjih letih še povečujejo.

Podobno kaže slika 3, ki prikazuje delež izdatkov za socialno zaščito v celotnih javnofinančnih izdatkih. Po letu 2012 so se razlike v deležih med blaginjskimi sistemi močno povečale. Medtem ko so skandinavske, centralno in južnoevropske države rahlo povečale

skupna sredstva, pa so ta izrazito upadla v liberalnih (predvsem na račun Irske) in v tranzicijskih državah. Slovenija izstopa po visokem znižanju deleža izdatkov (v veliki meri zaradi uvedbe ZUJF). Znižanje je bilo še bistveno večje kot v povprečju v tranzicijskih državah in nas je močno približalo liberalnim in južneevropskim državam.

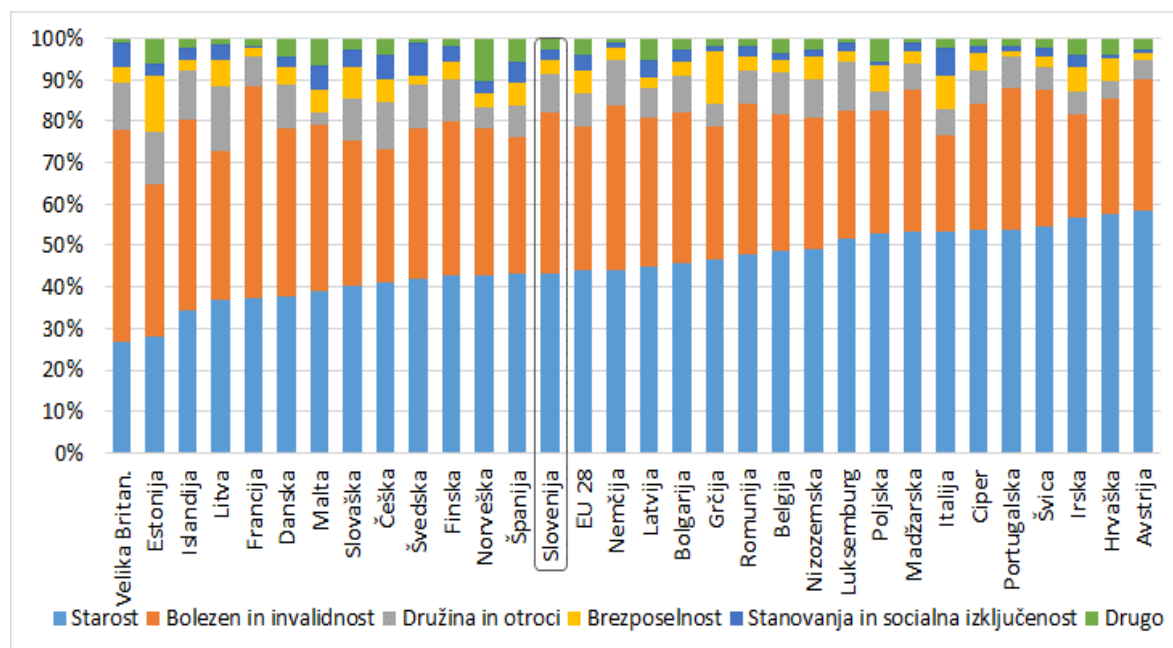
Slika 3: Delež izdatkov za socialno zaščito v celotnih javnofinančnih izdatkih v obdobju 2006-2014



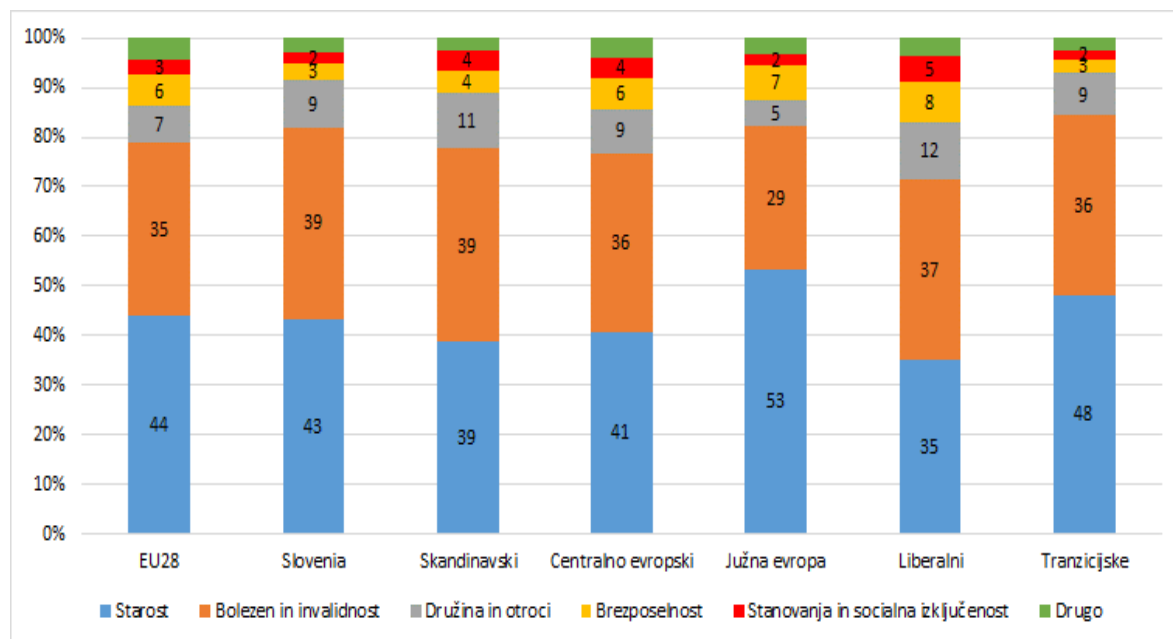
Vir: Eurostat (COFOG); lastni preračuni.

Na naslednjih dveh slikah (4 in 5) je prikazana struktura izdatkov za socialno zaščito po posameznih evropskih državah in po skupinah blaginjskih režimov. Razlike v strukturah se kažejo v relativno primerljivih deležih izdatkov pri kategoriji izdatkov za starost in zdravje (pri čemer je za južno evropske države značilen pomembno višji delež sredstev za pokojnine). Čeprav so deleži izdatkov za druga področja bistveno manjši, pa so razlike med njimi veliko večje, zlasti pri tistih, ki so namenjeni brezposelnim in socialno izključenim. V strukturi izdatkov je Slovenija bolj primerljiva s skupino tranzicijskih držav, za katere so značilni sorazmerno nizki izdatki za brezposelne in socialno izključene.

Slika 4: Struktura celotnih izdatkov za socialno zaščito v državah EU, 2013

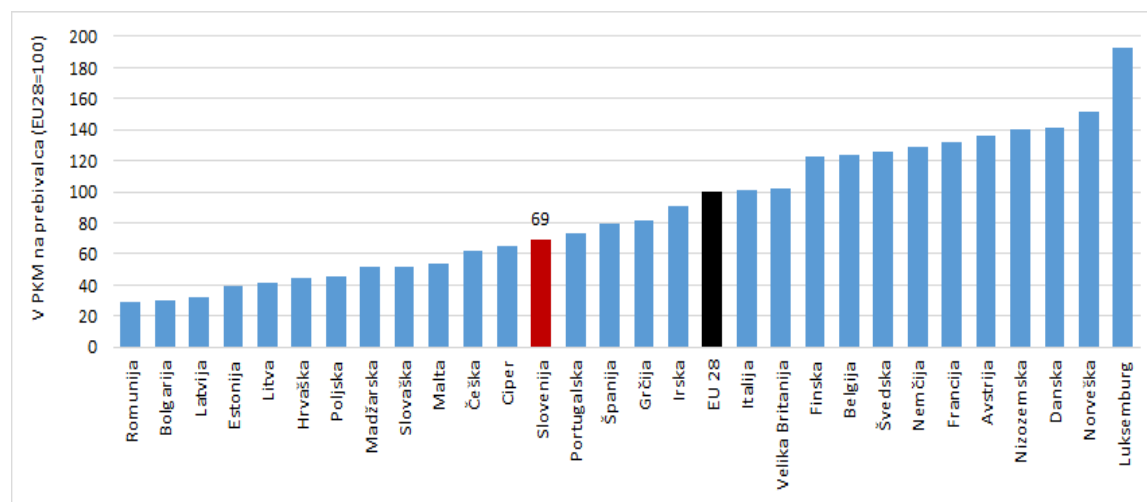


Slika 5: Struktura celotnih izdatkov za socialno zaščito po blaginjskih sistemih, 2013





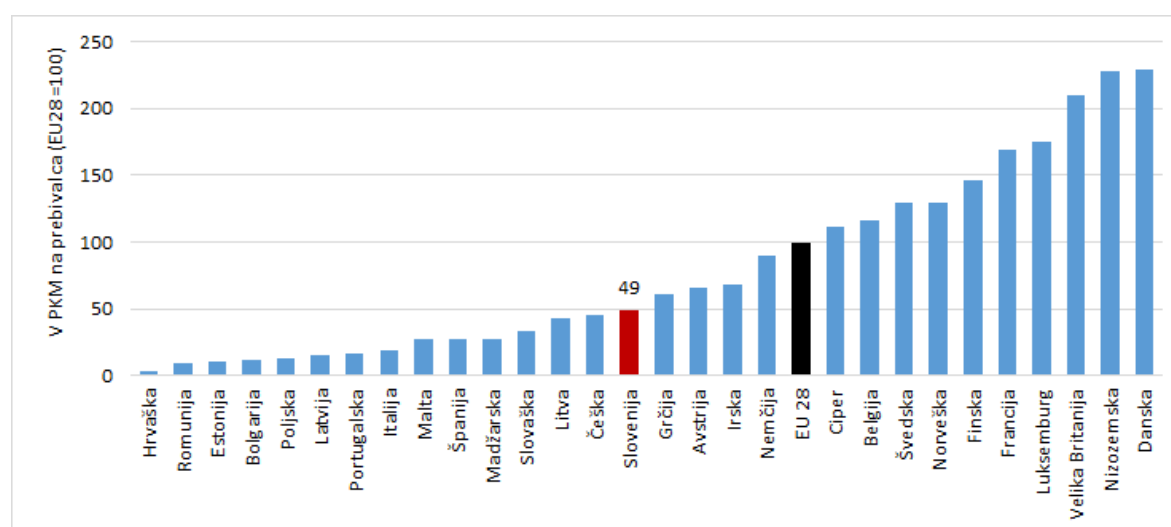
Slika 6: Celotni izdatki za socialno zaščito na prebivalca v paritetah kupne moči, države EU28, 2013



Vir: Eurostat (ESPROSS); lastni preračuni.

Slika 6 prikazuje izdatke za socialno zaščito glede na kupno moč prebivalstva oziroma bogastvo v posamezni državi. Razlike v državah članicah so v tem primeru še bolj izrazite; najrevnejša Romunija namenja skoraj šestkrat manj od najbogatejšega Luksemburga ali Nizozemske. Slovenija v tem prikazu pomembno zaostaja za povprečjem EU, in sicer za več kot 30 odstotkov. Med državami, ki sodijo v južnoevropski blaginjski sistem, je samo Italija nad EU povprečjem, nadpovprečne izdatke pa imajo vse skandinavske in srednjeevropske države, vključno z Veliko Britanijo.

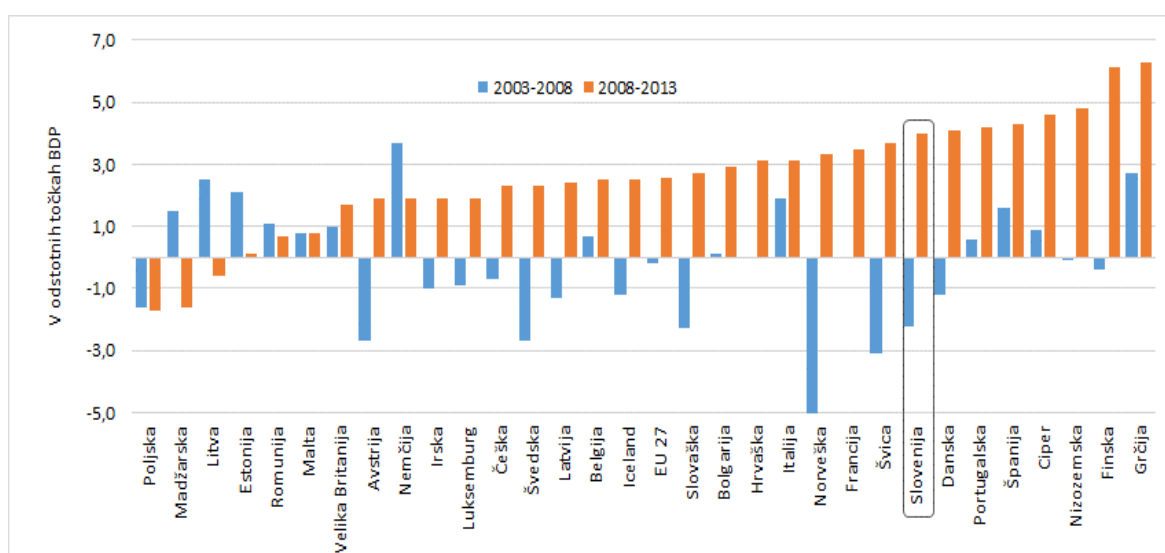
Slika 7: Izdatki za stanovanje in socialno izključenost na prebivalca v paritetah kupne moči, države EU28



Vir: Eurostat (ESPROSS); lastni preračuni.

Tudi primerjava izdatkov v ožjem segmentu socialne izključenosti in subvencije stanarin na sliki 7, ki se v osnovi pokriva z dejavnostjo socialnega varstva, nam kaže velike razlike med posameznimi državami članicami in blaginjskimi sistemi. Razlike med tistimi, ki namenjajo najmanj, in tistimi, ki namenjajo za to področje največ, so še večje kot v primeru skupnih izdatkov za socialno zaščito. Vse države, ki sodijo v tranzicijski blaginjski sistem, in večina tistih, ki sodijo v skupino južноеvropskega blaginjskega sistema, so pod povprečjem EU. Tudi v tem primeru je Slovenija pod evropskim povprečjem, saj dosega manj kot 50 odstotkov povprečja. Zanimiva je uvrstitev Velike Britanije, ki bi jo lahko razložili s sistemom za katerega je značilna izrazito liberalna politika na trgu dela (zaposlovanja) z enostavnimi postopki odpuščanja, ki pa vseeno zagotavlja določene sredstva za preživetje brezposelnih (subvencije stanarin in denarne pomoči)<sup>8</sup>.

Slika 8: Sprememba deleža izdatkov za socialno zaščito v BDP pred in med obdobjem krize



Vir: Eurostat (ESPROSS); lastni preračuni.

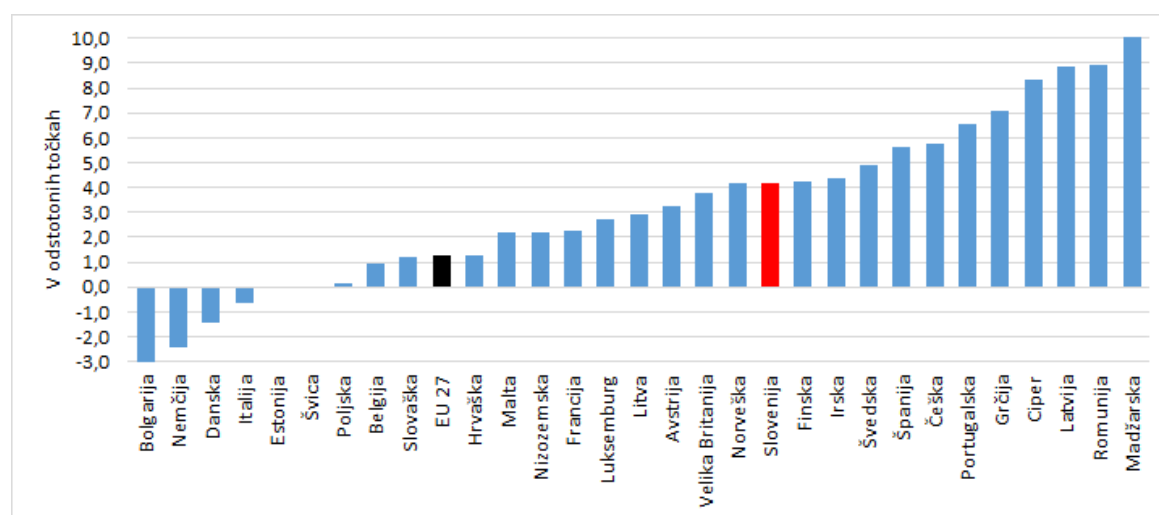
Slika 8 prikazuje gibanje izdatkov za socialno zaščito v deležu BDP v obdobju gospodarske rasti (2003–2008) in v obdobju po začetku gospodarske krize (2008–2013). Iz prikaza izhaja, da je kar 12 DČ EU (vključno s Slovenijo) v obdobju pred krizo znižalo izdatke za socialno zaščito. Zanimiv je podatek, da so med njimi vse skandinavske države (tudi Norveška). Po začetku gospodarske recesije se je trend obrnil, praktično povsod so se izdatki povečali. Slovenija je svoje izdatke dvignila bolj od povprečja EU. Med vsemi

<sup>8</sup> Domnevne zlorabe britanske ureditve socialnih transferjev, ki naj bi jo izvajali predvsem delavci iz novih DČ, so bile eden najgalsnejših argumentov konzervativcev za izstop VB iz EU.

evropskimi državami je Poljska edina, ki je zmanjševala izdatke tako v obdobju pred krizo kot v času krize.

Iz prikaza v sliki 9 izhaja, da so se v strukturi celotnih izdatkov za socialno zaščito razmerja pred in med krizo obrnila predvsem v prid dviga izdatkov za starost, se pravi enega od ključnih »tradicionalnih« socialnih tveganj. To se je zgodilo v vseh DČ, razen v petih, delež spremembe pa je bil zelo različen, in sicer v razponu od ene pa do desetih odstotnih točk.

Slika 9: Sprememba deleža izdatkov za starost v celotnih izdatkih za socialno zaščito v obdobju od 2006 do 2013 v državah EU



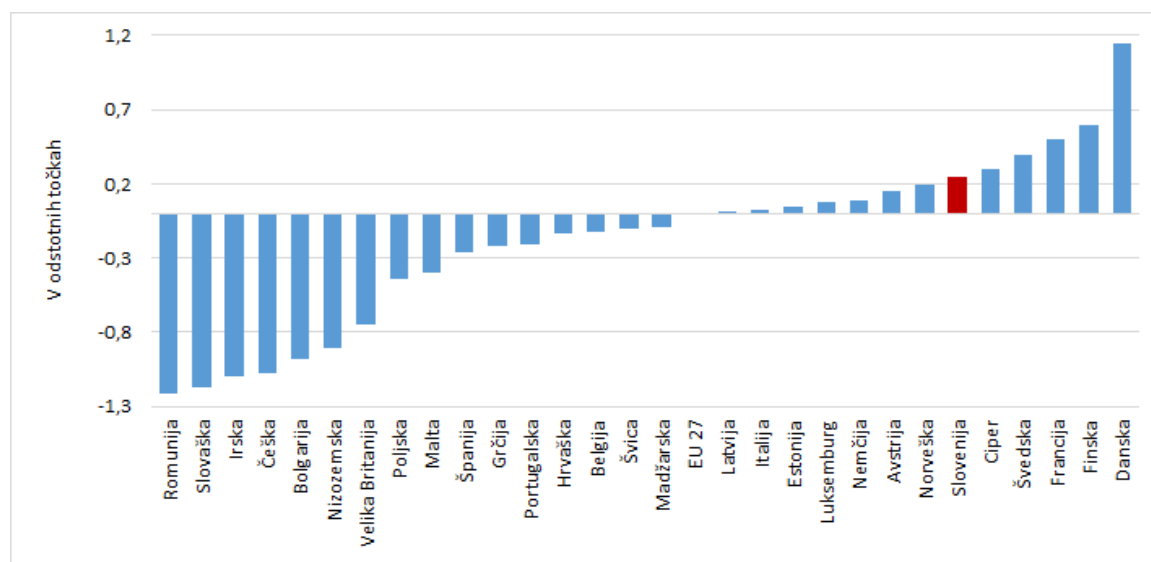
Vir: Eurostat (ESPROSS); lastni preračuni.

Iz podatkov na sliki 10 lahko sklepamo, da so države ravnale drugače na področju izdatkov za najrevnejše, v tem primeru je namreč več kot polovica DČ svoje izdatke zmanjšala. Slovenija je v skupini tistih, ki so povečali svoje izdatke, povečale pa so jih tudi vse skandinavske države. Med tistimi, ki so v istem obdobju povečali izdatke za socialno izključenost, so štiri države, ki so v istem obdobju zmanjšale izdatke za starost. Razpon sprememb je bistveno manjši kot pri izdatkih za starost, kjer je znašal kar 13 odstotkov, medtem ko se je pri izdatkih za socialno izključenost gibal samo v razponu treh odstotkov.

Primerjalni pregled izdatkov za socialno zaščito kaže, da se je v povprečju obseg izdatkov v strukturi BDP v obdobju po začetku krize 2008 v državah članicah EU povečeval. Za večino DČ pa velja, da so se zlasti izrazito povečevali izdatki za starost (pokojnine),

medtem ko so se druga področja socialne varnosti celo zmanjševala ali povečevala le neznatno. Slovenija sodi v tisto skupino držav, kjer so izdatki v strukturi BDP porasli, in to predvsem na račun izdatkov za starost, v bistveno manjšem osegu pa tudi izdatkov za socialno izključenost.

Slika 10: Sprememba deleža izdatkov za socialno izključenost v celotnih izdatkih za socialno zaščito v obdobju 2006 do 2013 v državah EU



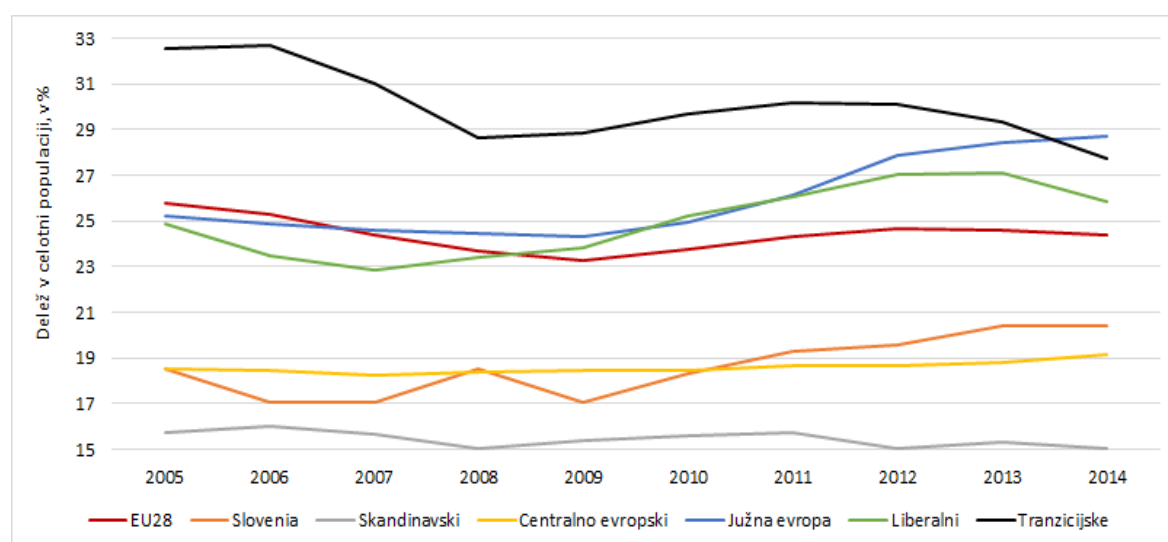
Vir: Eurostat (ESPROSS); lastni preračuni.

Trend, ki ga zaznavamo skoraj v vseh državah EU na področju socialnih transferjev, je povezan z zmanjševanjem tistih prejemkov, ki so bili namenjeni izdatkom za brezposelnost in usmerjeni k srednjemu sloju ob hkratnem ohranjanju ravni transferjev za socialno najbolj ogrožene. Socialni transferji so tako dobivali čedalje močnejši rezidualni značaj in so po svoje tudi prispevali k zmanjševanju enakosti in socialne povezanosti v družbi.

V obdobju po letu 2014, ko se je gospodarska aktivnost v EU okrepila, bi DČ verjetno morale preveriti ustreznost takšnih usmeritev in jih spremeniti tudi v kontekstu prizadevanj za uveljavitev paradigme socialnih naložb. To zlasti velja za spodbujanje dostopnosti do različnih storitev, kot so predšolska vzgoja, izobraževanje in zdravstvo ter prejemkov v naravi (npr. nadomestil za šolsko prehrano ali prevoze učencev, dijakov in študentov). Podatki o stopnji tveganja revščine in trajanju socialne izključenosti namreč kažejo, da je mobilnost prejemnikov bistveno boljša v državah z bolj »univerzalno« shemo socialnih transferjev, tako tistih v denarju kot tistih v naravi.

Agregatni podatki o deležih oseb, ki živijo pod pragom tveganja socialne izključenosti v posameznih blaginjskih sistemih, so prikazani na sliki 11 in kažejo na velike razlike v EU, saj je razlika med najuspešnejšimi (skandinavske države) in tistimi, kjer so deleži revnih največji (tranzicijske države), skoraj 100 odstotna. Gibanja v prikazanem obdobju kažejo, da države, ki namenjajo več za socialno zaščito in socialno izključenost, dosegajo tudi boljše rezultate pri zmanjševanju revščine in socialne izključenosti. V obdobju krize je socialna izključenost najbolj narasla med južnoevropskimi državami, nekoliko pa se je povečala tudi v RS, kar je tudi razumljivo, saj Slovenija sodi med tiste države, ki jih je gospodarska kriza najbolj prizadela. Glede na gibanja od začetka krize pa do konca obdobja se je socialna izključenost zmanjšala le v tranzicijskih državah, v skupini skandinavskih držav pa je ostala praktično na enaki ravni.

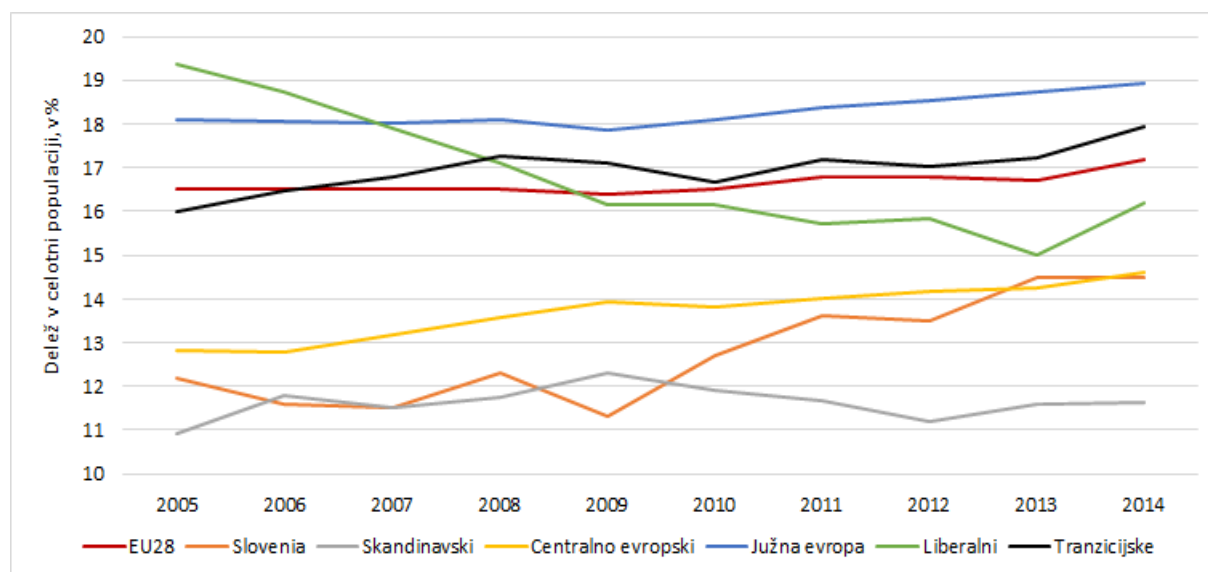
Slika 11: Primerjava gibanja stopnje tveganja socialne izključenosti v Sloveniji in po blaginjskih sistemih v obdobju 2005-2014



Vir: Eurostat (EU-SILC); lastni preračuni.

Podatki o osebah, ki živijo pod pragom tveganja revščine (slika 12) so nekoliko drugačni in kažejo, da je število oseb pod pragom tveganja revščine po letu 2012 naraslo v praktično vseh skupinah držav. Skandinavske in centralnoevropske države so s svojimi sistemi pomoči bolj uspešne od drugih, čeprav je razlika med obema sistemoma precejšnja, v primeru pomoči najrevnejšim pa so izrazito odpovedali sistemi podpore v južnoevropskih državah. Razlika med najbolj uspešnimi in tistimi, ki so najmanj učinkoviti, je v tem primeru nekoliko manjša. V povprečju je tveganje revščine naraslo v vseh blaginjskih režimih, kar je izredno zaskrbljujoče dejstvo, saj kaže, da so se države bistveno oddaljile od ciljev strategije »Evropa 2020«.

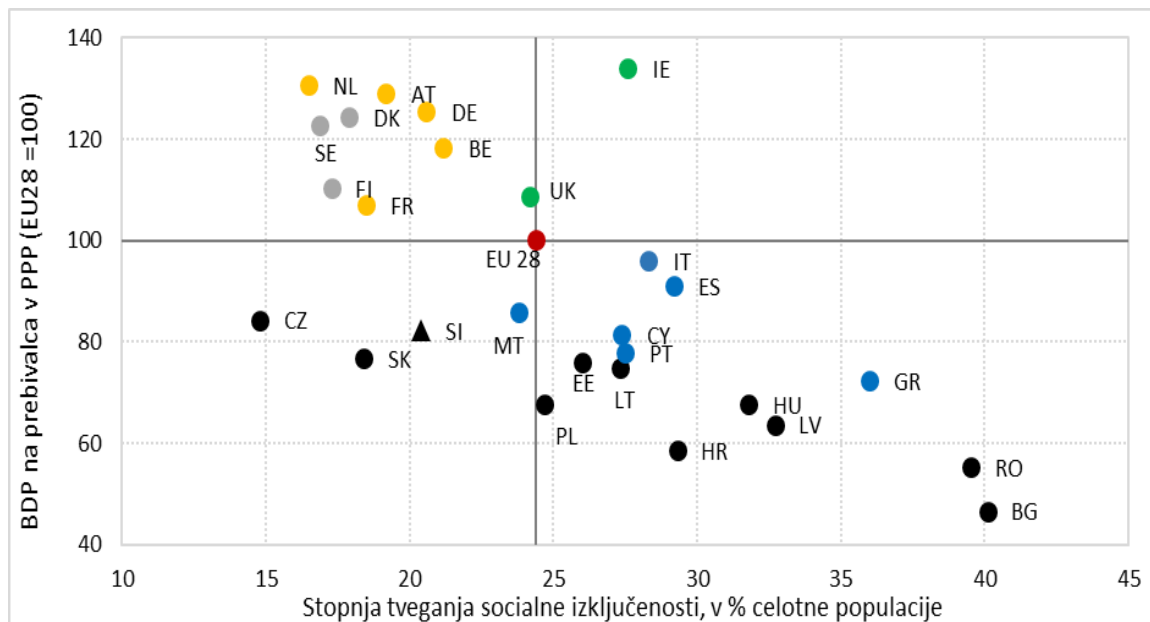
Slika 12: Primerjava gibanja stopnje tveganja revščine v Sloveniji in po blaginjskih sistemih v obdobju 2005-2014



Vir: Eurostat (EU-SILC); lastni preračuni.

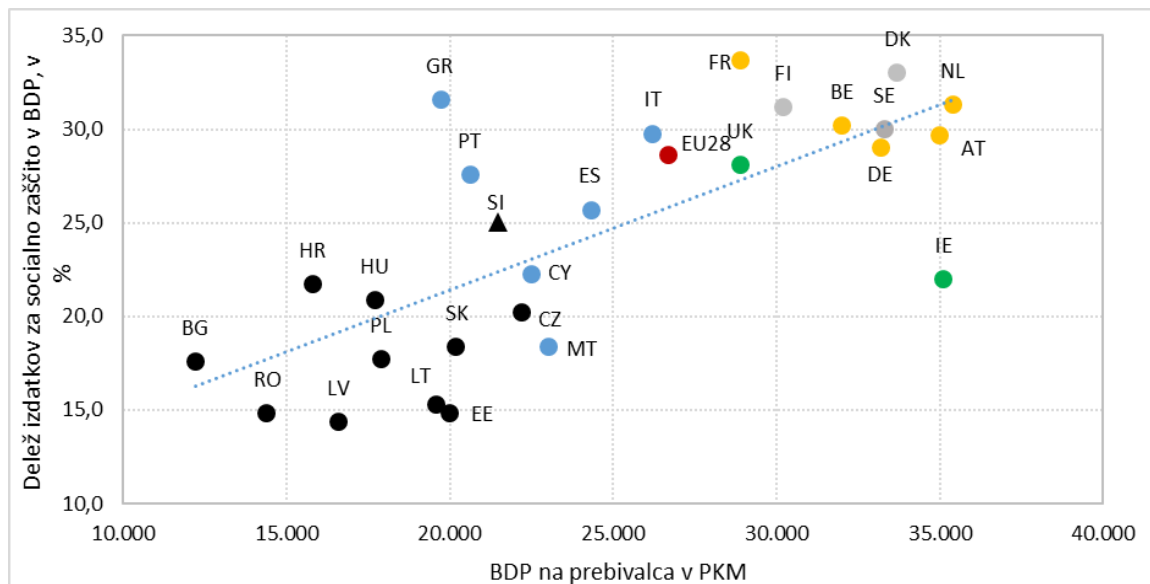
Slika 13 prikazuje stopnjo tveganja socialne izključenosti glede na razvitost držav članic EU. Glede na povprečje EU28 so države razvrščene v štiri skupine. V prvi, relativno homogeni skupini, so visoko razvite države s srednjeevropskim in skandinavskim blaginjskim sistemom in z nadpovprečno kupno močjo prebivalstva. Zanje je značilno relativno nizko tveganje socialne izključenosti. Edina izjema znotraj te skupine je Velika Britanija, ki je glede na razvitost oziroma bogastvo nad EU povprečjem, glede na stopnjo tveganja socialne izključenosti pa je kljub svoji visoki gospodarski razvitosti na meji povprečja v EU. V drugi skupini, ki naj bi predstavljala države z nadpovprečno razvitostjo in tudi nadpovprečno stopnjo tveganja revščine, je samo Republika Irska, ki ima kljub visoki razvitosti višjo stopnjo socialne izključenosti, kot to velja za večino najrazvitejših evropskih držav. V tretji skupini so tri tranzicijske države in Malta, ki glede na blaginjski režim sodi v skupino južноеvropskih držav. Za to skupino je značilna dokaj nizka stopnja tveganja socialne izključenosti ob podpovprečni gospodarski razvitosti. V največjo skupino držav z nadpovprečno stopnjo tveganja socialne izključenosti in relativno nižjo razvitostjo oziroma manjšo kupno močjo prebivalstva sodi večina tranzicijskih in južноеvropskih držav. Razlike med razvitostjo in stopnjo tveganja socialne izključenosti so v tej skupini najvišje, saj so države bistveno bolj razpršene kot v prvi skupini.

Slika 13: Stopnja tveganja socialne izključenosti v primerjavi z BDP na prebivalca po kupni moči v državah EU in blaginjskih sistemih, 2014



Vir: Eurostat (EU-SILC); lastni preračuni.

Slika 14: Delež izdatkov za socialno zaščito in BDP na prebivalca po kupni moči v državah EU in blaginjskih sistemih, 2013



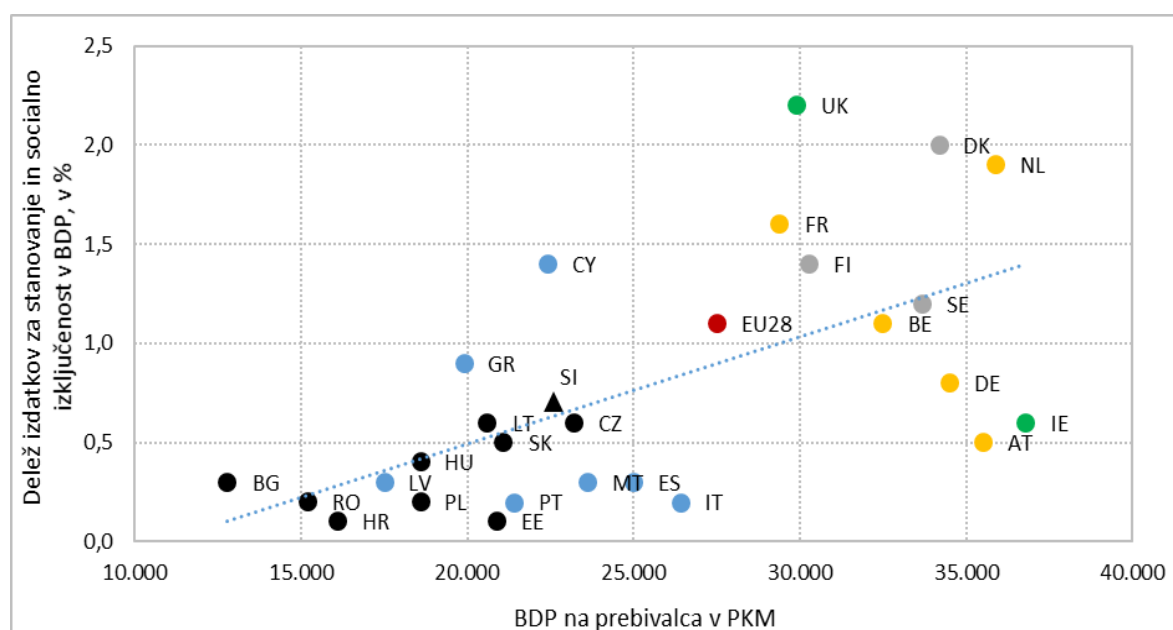
Vir: Eurostat (EU-SILC); lastni preračuni.

Iz slike 14 je razvidno, da države, ki sodijo v skandinavski in srednjeevropski sistem namenijo v povprečju precej večji delež BDP za socialno zaščito. Vse tranzicijske države

bistveno zaostajajo za najbolj razvitimi evropskimi državami, pri čemer so največje razlike med Bolgarijo in Romunijo na spodnjem delu lestvice in Dansko ter Nizozemsko na zgornjem delu. Slovenija se po deležu izdatkov za socialno zaščito uvršča pred vse tranzicijske države, glede na razvitost pa med države, ki sodijo v južnoevropski blaginjski sistem. Glede na gospodarsko razvitost obe državi liberalnega blaginjskega sistema odstopata po sorazmerno nižjem deležu BDP, ki ga namenita za socialno zaščito.

Slika 15 prikazuje delež izdatkov za stanovanje in socialno izključenost v primerjavi z BDP. Evropske države so glede na blaginjske sisteme, v katere sodijo, razporejene podobno kot po celotnih izdatkih za socialno zaščito, vendar so razlike med njimi opazno večje. Tudi v tem primeru je Slovenija uvrščena med tiste tranzicijske države, ki namenjajo za področje socialne izključenosti več kot druge tranzicijske države, vendar za povprečjem EU28 zaostajamo še bolj kot po celotnih izdatkih za socialno zaščito.

Slika 15: Delež izdatkov za stanovanje in socialno izključenost ter BDP na prebivalca po kupni moči v državah EU in blaginjskih sistemih, 2013

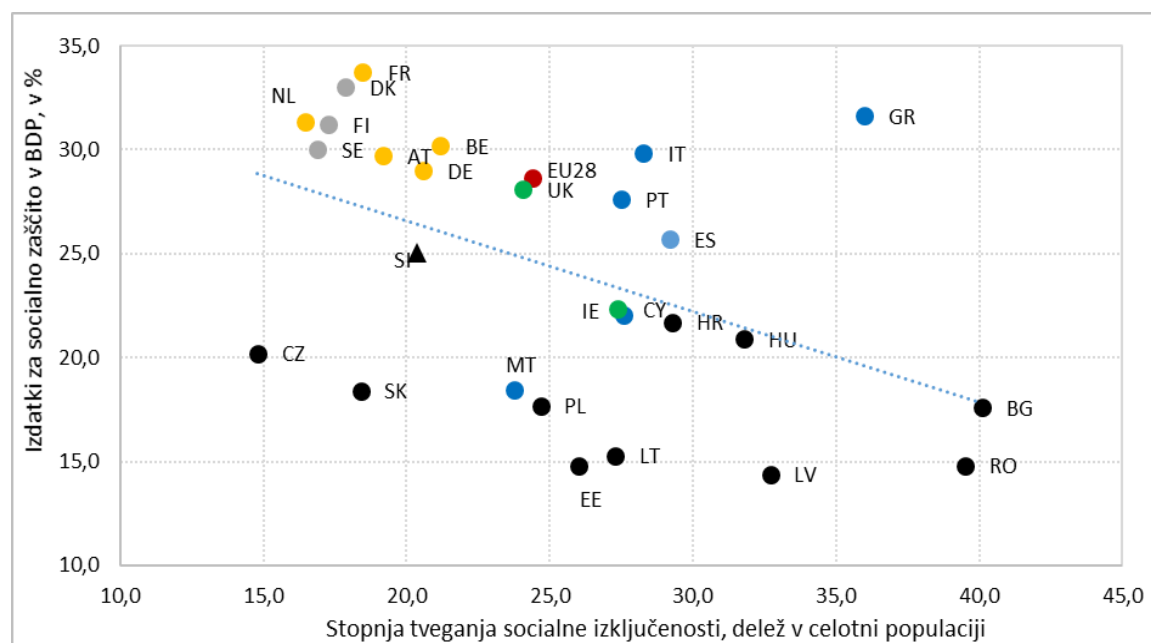


Vir: Eurostat (EU-SILC); lastni preračuni.

Pri interpretaciji razvrstitve blaginjskih sistemov v tem prikazu je treba upoštevati dejstvo, da je v razvitih evropskih državah delež oseb, ki dobivajo subvencije za stanovanje, bistveno višji kot v večini tranzicijskih držav (vključno s Slovenijo), kjer je lastniška struktura drugačna, saj prevladujejo lastniška stanovanja. Na sliki močno izstopa razlika med Veliko Britanijo in Republiko Irsko, ki sta uvrščeni v liberalni blaginjski sistem.



Slika 16: Delež izdatkov za socialno zaščito in stopnja tveganja socialne izključenosti v državah EU in blaginjskih sistemih, 2013



Vir: Eurostat (EU-SILC); lastni preračuni.

Iz slike 16 lahko razberemo, da ima večina držav, ki namenja sorazmerno velik delež BDP za socialno zaščito, nizko stopnjo tveganja socialne izključenosti. Za južne evropske države, ki namenjajo relativno velik delež izdatkov za socialno zaščito, je kljub temu značilno, da je tveganje socialne izključenosti visoko. To lahko pojasnimo s strukturo izdatkov. Iz slike 5 namreč izhaja, da je skupen delež izdatkov za stanovanja in socialno izključenost dokaj nizek. Za Slovenijo je značilno, da je glede na celotne izdatke za socialno zaščito delež populacije pod mejo tveganja socialne izključenosti precej nizek, vendar še vedno bistveno večji kot na Češkem in Slovaškem, ki za izdatke, povezane s socialno izključenostjo, namenjata celo nižji odstotek sredstev BDP. Glede na povprečje EU28 lahko ugotovimo, da ima Slovenija relativno učinkovit sistem socialnega varstva, saj glede na vložena sredstva dosega boljše rezultate kot večina evropskih držav, pri tem pa moramo upoštevati dejstvo, da je Slovenija tudi med državami z najnižjo dohodkovno neenakostjo, kar seveda pomembno vpliva na vrednosti indikatorjev, povezanih z ugotavljanjem revščine.

## 5 RAZPRAVA

### 5.1 TRENDI V EU

V svojem razmišljanju o prihodnosti »evropskega socialnega modela« se Bernd Marin (2015) nekoliko cinično naveže na Giddensovo ugotovitev, »da evropski socialni model ni povsem evropski, ni čisto socialen in niti ni model«. Rešitve in institucije evropske socialne države je namreč mogoče najti v večini razvitih industrijskih držav, vključno z ZDA. Evropski socialni model ni povsem socialen, ker je predvsem odvisen od ekonomskega napredka in ekonomske redistribucije od premožnih k revnim. Model ni enoten, ker so med evropskimi državami velike razlike, tako v naravi njihovih blaginjskih sistemov, kot v stopnjah neenakosti in v številnih drugih elementih.

Toda to, kar je po Marinovem mnenju najbolj pomembno, je dejstvo, da Evropa po svojih dosežkih ne odstopa bistveno od drugih industrijskih držav ne po ekonomskem delovanju ne po socialnih rezultatih. Zanj so namreč značilni nizka gospodarska rast, upadajoča produktivnost, podzaposlenost in množična neaktivnost, materialna deprivacija, revščina, socialna izključenost in hitro rastoča neenakost. Ustvarjanje novih delovnih mest je bistveno slabše kot v ZDA ali na Japonskem. Na začetku tega desetletja je bilo v 28 državah članicah EU kar 27 milijonov brezposelnih oseb, 34 milijonov gospodinjev ni imelo delovno aktivnih članov in več kot 100 milijonov odraslih oseb ni bilo delovno aktivnih. V istem obdobju je bilo 42 milijonov Evropejcev izpostavljenih resni materialni deprivaciji, 81 milijonov pa jih je živelo pod mejo tveganja revščine. Marin trdi, da je bilo zlato obdobje evropske socialne države med leti 1945 in 1973, od takrat naprej pa so učinki države blaginje neprestano slabeli, in sicer kot posledica zmanjševanja proračunov in varčevalnih ukrepov kljub temu, da so izdatki, povezani s socialno zaščito, še vedno med najvišjimi na svetu (Marin, 2015).

Slabljenje moči evropske socialne države ima številne vzroke, eno ključnih dejstev pa je, da sovпада s krepitvijo neoliberalne ekonomske politike, z njenimi pritiski v smeri krepitve trga kot ključnega regulatorja kapitalističnega sistema. Trend, ki se je v EU začel ob koncu sedemdesetih in v začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja, je bil najprej najizrazitejši v Veliki Britaniji. Ena temeljnih programskih postavk vlade Margaret Thatcher je bila, da razsipna in neučinkovita socialna država slabi konkurenčnost in podjetniško pobudo britanskega gospodarstva.

Postopna slabitev tradicionalne socialne države sovпада tudi s spremembo prevladujočega načina kapitalistične proizvodnje v razvitih kapitalističnih državah. Nekoč prevladujoči fordistični način produkcije so ob koncu prejšnjega stoletja čedalje bolj nadomeščali postindustrijski (postfordistični) načini kapitalistične proizvodnje, v katerih so storitvene dejavnosti začele prevladovati nad materialno proizvodnjo, tradicionalne delovno intenzivne proizvodne panoge pa so z uveljavljanjem informacijsko komunikacijskih tehnologij začele izrivati kognitivne dejavnosti (Močnik 2010). Posledica tega procesa je tudi čedalje manj trajnih delovnih mest, ki so na razpolago, ter povečanje negotovih (prekarnih), začasnih oblik dela in zaposlitev (Močnik 2010). Skupni učinek vseh naštetih sprememb (ki ga na tem mestu ne bom podrobneje analiziral) je zmanjšanje povezanosti, sodelovanja in solidarnosti med »starim« in »novim« delavstvom, ki slabi njun odpor intresom neoliberalnega kapitala.

Moč, ki si jo je pridobila neoliberalna paradigma, je samo še oslabila sposobnost »socialne države«, da bi poiskala ustreznejše odgovore na izzive demografskih gibanj (demografsko staranje prebivalstva) in na čedalje večje pritiske »tretje generacije« v smer pre-razporejanja izdatkov za socialno zaščito v korist izdatkov za starost.

Od sredine sedemdesetih let prejšnjega stoletja pa praktično vse do njegovega konca je bila dejavnost EU oziroma EK na področju boja proti revščini in socialni izključenosti zelo omejena (Vranken 2016). Tik pred letom 2000 je začela EU na deklarativni ravni krepiti tudi svojo socialno vlogo (Amsterdamska pogodba 1999) oziroma postavljati poleg gospodarskih ciljev tudi cilje, ki naj bi izboljšali blaginjo njenih prebivalcev in povečali družbeno povezanost (Lizbonska strategija 2000). Nekatere nacionalne države so, spodbujene s temi dokumenti, kot odgovor težnjam po zmanjševanju izdatkov za socialno državo, začele intenzivneje iskati nove pristope in rešitve, povezane z večjimi izdatki za demografsko staranje prebivalstva, z visoko strukturno brezposelnostjo in naraščajočo revščino. Eden od pristopov, ki je postal aktualen zlasti v zadnjem desetletju in ki naj bi prinesel boljše rezultate na različnih področjih socialne zaščite, je izdelava tako imenovane »strategije socialnih naložb«.

V istem obdobju se je v strokovni in politični javnosti začel pojavljati pojem, »aktivacijska država blaginje«. Ta naj bi zagotovila premik od pasivne socialne zaščite in varnih delovnih mest k varnim zaposlitvam in socialnim naložbam, katerih cilj je predvsem kre-

pitev »človeškega kapitala« (Cantillon 2011). Številne analize in strokovne razprave evropskih teoretikov sicer načelno kažejo pozitiven odnos do takšne naravnosti socialne politike, a opozarjajo, da lahko tovrstna usmeritev na področju obravnave najrevnejših in socialno izključenih da rezultat samo v kombinaciji z ustrezno dohodkovno podporo in dostopom do vključujočih socialnih storitev. V nadaljevanju na kratko predstavljam nekaj kritičnih razmišljanj, povezanih s tako imenovanim paradoksom socialnih naložb.

Že pred pobudo EK (2013), s katero naj bi evropske države iz prevladujočega redistributivnega pristopa, na področju socialne politike prešle na naložbeni pristop, je bil socialno naložbeni pristop v strokovni javnosti predmet polemičnih razprav. Tako številni teoretiki (npr. Nolan in tudi Van Der Brucke) ugotavljajo, da je sistem socialnih naložb šele v nastajanju in da je v zvezi z njim še vrsta nejasnosti (Nolan 2013). Po njihovem mnenju je koncept socialnih naložb pomemben zaradi spremembe političnega fokusa od porabe k naložbam. To naj bi prineslo tudi spremembo v načinu primerjanja uspešnosti posameznih držav blaginje. Namesto merjenja učinkovitosti porabe naj bi se v večji meri obrnili k merjenju učinkovitosti naložb. Model socialnih naložb temelji na pričakovanju, da se bodo vložena sredstva sčasoma obrestovala in povrnila v bistveno večjem deležu. Takšno pričakovanje spodbujajo različni dokazi, a celo v skandinavskih državah, v katerih naj bi model socialnih naložb veljal že bistveno prej, kot je postal »splošna evropska paradigma«, se o pozitivnih učinkih ne strinjajo popolnoma. Ključno vprašanje z vidika koncepta je, kakšna je razlika med socialno naložbo v primerjavi z drugimi oblikami socialne porabe (Nolan 2013). V ekonomski teoriji je naložba trošenje za dobrino, ki bo uporabljena za produkcijo v prihodnosti. Naložbe torej predstavljajo odloženo potrošnjo, s katero naj bi povečali produktivnost. Socialne naložbe pa same po sebi ne zagotavljajo večje prihodnje produktivnosti.

Nolan (2013) si v zvezi z konceptom socialnih naložb kot eno ključnih vprašanj zastavlja premislek o tem, ali je lahko glavni argument za njihovo upravičenost predvsem pričakovani prihodnji ekonomski učinek. Ko govorimo o socialnih naložbah, bi bilo dobro namreč izpostaviti tudi pričakovane socialne učinke, ne pa zgolj ekonomskih. Druga pomembna dilema se nanaša na vprašanje, kako je koncept socialnih naložb povezan z aktualno strukturo porabe sodobne socialne države, ki se čedalje bolj nagiba v smer povečevanja obsega izdatkov za kritje socialne varnosti starejših. Izdatki za pokojnine, zdravstvene storitve in dolgotrajno oskrbo so namreč prevladujoči delež v izdatkih sodobnih

blaginjskih sistemov. Ali lahko tudi pri starejših govorimo o socialnih naložbah, ali pa to velja predvsem za vlaganja v predšolsko in šolsko izobraževanje oziroma v otroke in mladino? Ekonomski učinki tovrstnih naložb se lahko močno razlikujejo, zaradi česar pri socialnih naložbah ne bi smeli poudarjati samo njihovega potencialnega prihodnjega ekonomskega učinka. Argumentacija, ki utemeljuje socialno naložbeni pristop na področju socialne zaščite, bi morala biti širša in bi se morala nanašati tudi na njegove učinke na področju socialnega vključevanja in uresničevanja socialnih pravic. Nolan (2013) zato predlaga, da se utemeljitev za uvajanje socialnih naložb razširi iz preproste in nekoliko poenostavljene ekonomske perspektive na širši socialni okvir.

Tudi znana evropska družboslovka Bea Cantillon (2011) je v začetku tega desetletja polemizirala z usmeritvijo v tako imenovano politiko socialnih naložb, pri čemer ugotavlja, da socialno varstvo oziroma socialna zaščita v evropskem kontekstu ni samo sredstvo za zmanjševanje revščine, ampak tudi sredstvo za preprečevanje revščine. Cantillonova opozarja na nekatere spremembe v pristopu države blaginje k vprašanju zmanjševanja revščine in socialne izključenosti. Predvsem to velja za programe aktivacije, s katerimi naj bi zagotovili premik od pasivnih oblik socialne zaščite in varne zaposlitve k socialnim naložbam in krepitvi človeškega kapitala. Kljub številnim pobudam strokovnjakov za paradigmatški premik pa podatki kažejo, da se revščina v razvitem kapitalističnem svetu ne zmanjšuje. Cantillonova navaja podatke iz analize OECD za obdobje med letoma 1995 in 2008, ki kažejo, da se je revščina ali povečala ali pa v nekaterih državah, kot je Francija, ostala na približno enaki ravni.

Podobno kažejo tudi podatki Eurostata, po katerih se stopnje tveganja revščine niso bistveno spremenile oziroma zmanjšale. To velja tudi za tiste skupine prebivalstva, ki so bolj izpostavljene tveganju revščine. Celo obratno, empirični podatki kažejo, da so bile najbogatejše evropske države najmanj uspešne pri odpravljanju finančne revščine med delovno sposobno populacijo. Socialno naložbena paradigma, ki prevladuje v zadnjem obdobju, še vedno ni uspešna.

Bea Cantillon (2011) ugotavlja, da je prehod od tako imenovane redistributivne države blaginje k državi socialnih naložb težavnejši, kot se je zdelo na prvi pogled, in to je tudi razlog za negativne trende na področju revščine. Po njenem bi bilo treba v zvezi s tem opraviti še dodatne analize, vendar pa ugotavlja, da so kljub vsemu skandinavske države

pri svojih prizadevanjih, da bi povečale enakost in izboljšale izobraževanje in vključevanje na trg dela, uspešnejše, saj zmanjšujejo tudi revščino. Pomembna je njena misel, da politike socialnih naložb ni mogoče zagotavljati brez ustrezne kombinacije s primernimi denarnimi transferji in dostopom do kakovostnih storitev. Osebe, ki živijo pod mejo ali ob meji tveganja revščine, imajo namreč bistveno manjše možnosti, ko želijo uspeti v izobraževanju, na delovnem mestu ali v družinskem življenju. Ustrezna materialna varnost in primerna redistribucija virov sta torej pogoj za uveljavljanje strategije socialnih naložb.

Vendar pa podatki (EK 2015) vsaj za zdaj kažejo, da je želja po finančni konsolidaciji nacionalnih proračunov tudi zaradi pritiska evropskih finančnih institucij v večini DČ zmagala nad naložbenim pristopom.

Ko razmišljamo o socialno naložbeni poti kot eni od alternativ socialne države pa je treba upoštevati tudi dejstvo, da v neoliberalnem kapitalizmu (ki ga regulira predvsem trg) delavke in delavci na trgu ne ponujajo več »delovne sile«, ampak »človeški kapital« (Močnik, 2010). Argumenti za socialno naložbeni pristop torej ne morejo in ne smejo biti samo ekonomski, pač pa tudi in predvsem socialni. Zato bi morala biti sestavni del naložbenega pristopa tudi sprememba vsebine, načina in koncepta izvajanja »naložbenih socialnih storitev« na področju socialnega dela, vzgoje, izobraževanja, dolgotrajne oskrbe, pa tudi zdravstvenih storitev. Nov koncept bi moral krepiť emancipatorni potencial in moč uporabnikov ter vzpostaviti drugačen odnos med njimi in strokovnjaki. Če nekoliko parafraziram Flakerja (2012), bi morali »posredno« strokovno delo, za katerega sta značilni birokratizacija in ekonomizacija, na vseh naštetih področjih socialne zaščite preoblikovati v »neposredno« strokovno delo, ki temelji na enakopravnosti in krepitvi zavezništva med uporabniki in strokovnjaki.

Pomembno vprašanje, povezano s težnjami k zmanjševanju izdatkov za socialno državo, je, ali je lahko obdobje varčevanja in zaostrovanja pogojev za dajatve in storitve in čedalje večje poudarjanje pomena krepitve selektivnega in targetiranega pristopa, tudi priložnost za razvoj novih (inovativnih), alternativnih, bolj učinkovitih in bolj vključujočih oblik izvajanja pomoči in podpore socialno izključenim in revnim.

V sklopu sprememb evropskih socialnih politik se ena takšnih priložnosti kaže v povezavi z »razbremenjevanjem« centralne države in prenosom njenih pristojnosti in odgovornosti za zagotavljanje blaginje državljanom na lokalno skupnost. Nove rešitve bi lahko iskali

predvsem v razvoju drugačnih oblik »upravljanja« socialnega varstva, oziroma v sodelovanju in koordinaciji različnih deležnikov na lokalni ravni. Čeprav so lahko predlogi za prenos odgovornosti na lokalno raven povezani z željo po večji rezidualnosti socialno varstvenih politik in tudi z varčevanjem, pa izkušnje skandinavskih držav kažejo (Vranken 2016), da to ni nujno in da lahko demokratično organizirani procesi upravljanja socialnega varstva prispevajo k bolj inovativnim politikam na tem področju in tako zagotavljajo boljše rešitve za popraviljanje položaja socialno ogroženih. Nove oblike upravljanja so zlasti v urbanih okoljih lahko povezane s preseganjem stare politične kulture, ki temelji na modelih »repzentativne demokracije«, in z uveljavljanjem drugačnih, bolj participatornih načinov, v katerih različni lokalni akterji sodelujejo bodisi ad hoc ali pa razvijejo stalnejše sodelovanje. Prenos odgovornosti za socialno varnost iz centralne države na lokalno raven je lahko priložnost za novo »podružbljanje« socialne politike, za razvoj in krepitev pomena družbenih gibanj in oblikovanje drugačne delitve vlog in nalog pri zagotavljanju blaginje.

Blaginjska politika v razvitem svetu se bo verjetno čedalje bolj gibala v smeri mešanega blaginjskega sistema (welfare mix), v katerem bo država izgubljala dominantno vlogo. Ključno vprašanje pa je seveda, kako se bodo pristojnosti in naloge države prerazporedile med ostale akterje. Flaker (2015)<sup>9</sup> in Stubbs (2015) sicer trdita, da se vse bolj kaže, da je pobudo prevzel trg, a hkrati opozarjata, da je še vedno veliko možnosti za alternativne rešitve. Zlasti Stubbs poudarja, da so socialne storitve v spreminjajoči se blaginjski paradigmi čedalje bolj podvržene »poblagovljenju« oziroma zakonitostim, ki veljajo na trgu, kar povečuje neenakosti pri dostopanju do njih. Ljudje/uporabniki, ki so nezadovoljni s storitvami se lahko skupaj z njihovimi izvajalci združujejo v gibanja in prav nova družbeno gibanja lahko omogočajo drugačno interakcijo med državo, trgom in mrežami na področju socialnega varstva. Novo paradigmo, ki mora krepiti vlogo uporabnikov (pri načr-

---

<sup>9</sup>Nevarnost komercializacije in izločanja zahtevnih uporabnikov znotraj nabora socialno varstvenih pomoči, ki niso opredeljene kot pravica, ampak kot možnost izbire, se lepo kaže na primeru izvajanja socialnovarstvenih programov znotraj nevladnih organizacij, ki delujejo v sistemu socialnega varstva, predvsem na področju pomoči osebam z dolgotrajnimi težavami v duševnem zdravju. Kot pojasnjuje Flaker (2015), je do komercializacije na tem področju prišlo zaradi uveljavitve tržnih interesov pri teh izvajalcih. Po eni strani sredstva, ki so bila na razpolago, niso zadoščala za tiste uporabnike, ki potrebujejo več storitev, po drugi strani pa je prevladala logika trga, po kateri je treba pridobiti čim več sredstev za čim manj vloženega dela.

tovanju, upravljanju izvajanju in vrednotenju storitev) bomo zato po mnenju Flakerja<sup>10</sup> (2015) zagotovili z demokratizacijo socialnega varstva in ne s pluralizacijo.

Krepitev socialne dimenzije EU je v obdobju, ko gospodarstvo okrevaja, na resni preizkušnji. Glede na to, da so do konca strategije »Evropa 2020« ostala le slaba štiri leta, je iluzorno pričakovati uresničitev ambicioznih ciljev »Evropske platforme boja proti revščini in socialni izključenosti« na ravni celotne EU, je pa zelo pomembno, da se slabitev socialne države ustavi in da začnemo iskati nove, učinkovitejše odgovore na izzive, povezane z naraščajočo brezposelnostjo, revščino in socialno izključenostjo ter demografskimi spremembami.

Evropska komisija je v zadnjih letih oblikovala številne formalne mehanizme za spremljanje ciljev strategije Evropa 2020, med katerimi je najpomembnejši tako imenovani cikel »evropskega semestra«. Kljub vsem deklarativnim zavezam na področju socialne varnosti pa se zdi, da so ekonomski cilji še vedno pomembnejša prioriteta tako komisije kot večine DČ. Kljub temu, da smo lahko do »napredka v zadnjih letih« kritični, pa je treba priznati dejstvo, da si EK prizadeva redno spremljati trende na področju socialne varnosti, »institucionalizirati« vpliv in vključevanje predstavnikov različnih interesnih skupin na sprejemanje strateških političnih usmeritev. EK predstavlja dobre izkušnje DČ na različnih dogodkih, na svojih spletnih straneh pa redno objavlja publikacije<sup>11</sup> področja boja proti revščini in socialni izključenosti. Relativno veliko denarja namenja spodbujanju različnih inovativnih projektov, ki pa vsaj za zdaj, ne kažejo pomembnih dejanskih premikov.

Resničnih premikov pri izboljševanju socialnega položaja številnih Evropejcev pa ne bo mogoče doseči brez demokratizacije odločanja znotraj EU oziroma brez povečevanja

---

<sup>10</sup>Akterje znotraj mešane blaginje lahko razdelimo na tiste, ki zagotavljajo vire, in tiste, ki na podlagi teh virov izvajajo storitve oziroma pomoč, vmes pa so strukture, ki odločajo o razporeditvi virov in določanju/odločanju o izvajalcih. V teoriji se v zvezi s tem omenjajo predvsem država (vključno s svojimi javnimi izvajalci), trg oziroma privatni (ne)profitni izvajalci in tretji (nevladni/neprofitni) sektor, torej neformalni izvajalci. Flaker (2015) svojo matriko sestavi tako, da kombinira vire in izvajalce v kompleksni mreži, ki je sestavljena iz države, gibanj, socialnih mrež in trga. V njegovi razpravi se lastništvo (materialnih) virov socialnega varstva postavlja kot ključno vprašanje. Prezrtje gibanj kot enega ključnih akterjev zagotavljanja blaginje se zdi Flakerju ena pomembnejših pomanjkljivosti aktualnih razprav o prihodnosti blaginje v času (neo)liberalnih pritiskov.

<sup>11</sup><http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en> /Poverty and social exclusion



organiziranega političnega pritiska tistih, ki v svojih rokah ne držijo nobenih vzvodov finančne moči in kapitala. Ena takšnih priložnosti se ponuja tudi z letos začeto razpravo o evropskem stebru socialnih pravic.

## 5.2 STANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

V drugem členu slovenske ustave je zapisano, da je Slovenija pravna in socialna država. Poleg Španije in Nemčije je naša država med vsemi članicami EU edina s takšno ustavno določbo (Bubnov Škoberne 2010). Drugače od določil nemške ustave v naši ustavi ni nikjer posebej pojasnjeno, na katere vsebine se nanaša ustavno načelo »socialne države«. Zato ga je po mnenju ustavnih pravnikov treba interpretirati v povezavi z določbami, ki govorijo o zaposlitvi in delu, o socialnih pravicah v širšem pomenu, o varstvu družine in otrok, izobraževanju in stanovanju. V petdesetem členu je zapisano, da je državljanom RS zagotovljena pravica do socialne varnosti, iz istega člena, ki govori o socialnih pravicah, pa izhaja, da se blaginja državljanom omogoča predvsem na podlagi obveznih socialnih zavarovanj (zdravstveno, pokojninsko in invalidsko). Vsa našeta področja so skupaj s posebno skrbjo, ki jo ustava zagotavlja osebam z invalidnostjo, ključna za blaginjo prebivalstva (Bubnov Škoberne 2010).

Številni teoretiki ugotavljajo, da se slovenska socialna država oziroma blaginjski režim čedalje bolj oddaljuje od razmeroma egalitarnega in velikodušnega sistema, ki je bil značilen za prva leta naše samostojnosti (Kolarič 2013; Filipovič Hrast in Rakar 2015). Močnik celo ocenjuje, da je podobno temeljito demontažo »socialne države«, kot se je zgodila v Veliki Britaniji v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, načrtovala tudi slovenska desna vlada sredi prejšnjega desetletja, vendar so ji to preprečili predvsem zelo aktivni sindikati (Močnik 2010).

Slovenska tranzicija je bila manj dramatična in bolj postopna kot v večini drugih postsocialističnih držav. Kljub temu, da je praktično celotno prvo polovico obdobja samostojnosti državo vodila levo sredinska koalicija, pa je v tem obdobju na obeh straneh političnega pola obstajal konsenz o vsebini in obsegu »socialne države«, tudi po zaslugi močnega vpliva civilne družbe. Takšno usmeritev je podpirala tudi najširša javnost (Filipovič Hrast in Rakar 2015).

Pomembne spremembe v smeri večje liberalizacije oziroma rekonstrukcije in refamilizacije naj bi se začele dogajati v času gospodarske rasti po letu 2000 oziroma vladavine desne vlade med leti 2004 in 2008 (Kolarič 2011), vendar pa se predlogi za večje reformne spremembe niso uresničili.

Slovenskem blaginjski model je oblikovan na izročilu centralnoevropskega/ korporativističnega sistema, čeprav vsebuje tudi elemente univerzalnega, skandinavskega sistema (Kolarič 2011). Zavarovanja tradicionalnih socialnih tveganj (bolezen, starost, poškodba pri delu, starševstva, brezposelnost) temeljijo na vplačanih prispevkih v sisteme obveznih socialnih zavarovanj in so individualna pravica. Področje socialnega varstva se financira iz zbranih davkov in v trenutni ureditvi funkcionira kot rezidualen sistem dajatev in storitev, ki nastopijo takrat, ko sistemi obveznih socialnih zavarovanj in drugi mehanizmi vključno z družino odpovejo oziroma niso zadostni. Tako kot sistemi socialnih zavarovanj je tudi področje socialnega varstva močno centralizirano in se izvaja od zgoraj navzdol. Zato lokalne skupnosti nimajo tako rekoč nobenega vpliva na njegovo vodenje in upravljanje. Bolj kot interesi uporabnikov so pri upravljanju sistema upoštevani interesi različnih drugih skupin, predvsem poklicnih izvajalcev. Pomanjkanje možnosti demokratičnega upravljanja na vseh ravneh odločanja, je po moji oceni ena ključnih pomanjkljivosti slovenskega blaginjskega sistema.

Že od konca prejšnjega stoletja se predvsem zaradi demografskega staranja prebivalstva kaže potreba po reševanju nekaterih novih socialnih tveganj. Prav na primeru priprave nove zakonodaje s področja dolgotrajne oskrbe je očitno, da slovenskim političnim strankam ni jasno, v kateri smeri naj bi se gibale nove rešitve na področju socialne (blaginjske) politike, in da niso sposobne preseči interesov posameznih skupin, ki imajo na tem področju svojo vlogo. Podobno neodločno se lotevajo tudi drugih vsebinskih sklopov znotraj socialnega varstva, kar v prvi vrsti velja za procese deinstitutionalizacije. Takšna neodločnost še bolj preseneča, ker nas k spremembam že nekaj let spodbuja tudi EK in nam poleg konkretnih predlogov zagotavlja tudi sredstva iz različnih skladov, s katerimi bi reforme lahko izpeljali.

Težave povezane s spremembami na področju blaginjske politike (in tudi socialnega varstva) lahko lepo ponazorimo s paradoksom dolgotrajne oskrbe: zakon, ki naj bi celovito uredil to področje se namreč pripravlja že več kot petnajst let.

Kot sem že povedal, sodi potreba po dolgotrajni oskrbi v skupino tako imenovanih novih socialnih tveganj, povezanih z demografskim staranjem. V sedanji ureditvi se prevladujoči del javnih sredstev za financiranje pravic dolgotrajne oskrbe zbere skozi obvezna socialna zavarovanja (zdravstveni in pokojninski sistem), medtem ko se dejanske storitve pomoči in podpore (in tudi del finančnih upravičenj) uporabnikom zagotavljajo v socialno varstvenem sistemu. V svojem bistvu je pomoč s področja dolgotrajne oskrbe individualizirana, in se tradicionalno izvaja v domačem okolju oziroma v družini. Posameznik ali družina zaprosita za »javno podporo«, ko jo sama (skupaj z socialnimi mrežami, lahko pa tudi trgov) ne moreta več zagotavljati ali, kot ugotavlja Flaker (2016), takrat ko je presežen »prag subsidiarnosti«. Pogoji za uveljavljanje pomoči v vseh treh socialnih sistemih s področja dolgotrajne oskrbe so določeni različno in niso povezani z »objektivnim« ugotavljanjem (ne)sposobnosti socialne mreže (družine), da zagotovi pomoč<sup>12</sup>.

Če nekoliko poenostavim razlago postoka za vstop v sedanji sistem dolgotrajne oskrbe, se v primeru ZPIZ o pravici do dodatka za pomoč in postrežbo odloča na podlagi strogih pravil in postopka pred posebno komisijo. V primeru zdravstvenega varstva gre pri pravicah s področja dolgotrajne oskrbe predvsem za subjektivno odločitev zdravnika, v primeru socialnega varstva pa odločitev delno temelji na mnenju obeh nosilcev socialnega zavarovanja in na subjektivni oceni upravičenosti, na katero vpliva plačilna sposobnost ključnega financerja (občine ali uporabnika samega). Sistem socialnega varstva, v katerem ima prednost institucionalna obravnava, torej lahko poleg tistih uporabnikov iz socialnih zavarovanj, ki izpolnjujejo pogoje zavarovalnic, vključi tudi tiste uporabnike, ki izpadejo oziroma še ne izpolnjujejo pogojev iz zdravstvenega ali pokojninskega sistema. Paradoks aktualne ureditve je, da se najbolj kompleksna in celovita pomoč izvaja predvsem v institucijah<sup>13</sup> in da izvajalci socialnovarstvene dolgotrajne oskrbe obema zavarovalnicama lahko »izstavijo račun za nazaj« za vse tiste uporabnike, ki jih vključijo v svoj program izvajanja pomoči. Takšno ravnanje izvajalcev socialnega varstva pa nosilci zavarovanj »kaznujejo« z nenehnim omejevanjem finančnih virov.

---

<sup>12</sup> Po Flakerjevih analizah znaša prag subsidiarnosti do katerega družina še uspe zagotavljati pomoč okvirno 105 ur pomoči mesečno (2016)

<sup>13</sup> Del posameznikov, ki izpadejo ali ne morejo koristiti zdravstvene in pokojninske pravice, ker ne dosegaajo praga za vstop v ta dva sistema in se ne vključijo v institucionalno varstvo, pokrije socialnovarstveni sistem pomoči na domu.

Posledica je nezadovoljstvo vseh akterjev, vključno z uporabniki, saj morajo čedalje več prispevati za doplačila dragih institucionalnih storitev, ki jih javnih sistemi ne financirajo v zadostni meri.

Predlagana nova ureditev področja dolgotrajne oskrbe poskuša združiti vse akterje sedanje ureditve v novo vejo socialne varnosti, ki naj bi temeljila na posebnem obveznem zavarovanju in drugačnem ugotavljanju potreb, načrtovanju rešitev in izvajanju pomoči, pri vseh teh postopkih pa naj bi bil enakopravno udeležen tudi uporabnik. Do novega »integriranega« sistema, ki bi imel lahko številne prednosti, pa nikakor ne pride, saj nosilec političnega odločanja ne uspe »prepričati« sedanjih najpomembnejših akterjev, da bi se uskladili o ključnih vprašanjih. Posledica takšnega stanja je, da se povečujejo izdatki za drag institucionalni sistem, prag subsidiarnosti v družini pa se nenehno zvišuje.

Slovenija je bila ena od evropskih držav, ki jih je recesija najbolj prizadela (UMAR 2016). Kljub povečanju skupnih izdatkov za socialno zaščito v deležu BDP po letu 2008 se je stopnja tveganja revščine in socialne izključenosti pomembno povečevala (SURs b 2016). Z varčevalnimi ukrepi iz leta 2012 in na novo uveljavljenimi predpisi je bil prizadet zlasti nižji srednji sloj (Filipovič Hrast in Rakar 2015), saj so bili »začasno« zmanjšani ali ukinjeni nekateri prej univerzalni transferji na področju predšolske vzgoje, izobraževanja in družinskih prejemkov. S spremembami socialne zakonodaje so bile sicer v istem obdobju uvedene tudi nekatere dodatne subvencije, ki so izboljšale stanje na področju socialne stanovanjske politike in prevozov srednješolske mladine in študentov, imele pa so le omejen doseg.

Sistem denarnih dajatev, ki se zagotavljajo na podlagi ZSV, se je od sprejema zakona naprej spreminjal precej pogostejše kot storitveni del. Ključni spremembi sta se zgodili leta 2001, ko je bil s spremembami zakona tudi pri nas uveden koncept minimalnega dohodka (pogosto se zamenjuje z minimalno plačo) in leta 2010, ko je celoten sklop socialnovarstvenih dajatev začel urejati poseben predpis »Zakon o socialnovarstvenih prejemkih« (Ur.l. RS št. 61/2010). Ta sprememba je bila opravljena hkrati s pripravo in sprejemom »Zakona o uveljavljanju prejemkov iz javnih sredstev« (Ur.l. RS št. 62/2010), ki je poenotil postopke v zvezi z izplačevanjem tistih pravic iz javnih sredstev, ki nimajo kategoričnega značaja in ne temeljijo na vplačanih prispevkih v socialna zavarovanja.

Z uvedbo minimalnega dohodka smo v RS sledili usmeritvi večine DČ EU, ki imajo v svojih ureditvah zagotovljen minimalni prejemek za vse tiste, ki se iz najrazličnejših razlogov znajdejo brez sredstev ali z nezadostnimi sredstvi za preživetje. Ključno vprašanje minimalnega dohodka je povezano z njegovo finančno ustreznostjo in z obsegom kritja potencialnih prejemnikov. Po ugotovitvah EK (ESPN 2016) v večini evropskih držav ta dva kriterija minimalnega dohodka še zmeraj nista ustrezna. Prejemek naj bi bil začasen, njegova višina pa naj bi bila določena tako, da bi upravičencem hkrati zagotavljala preživetje in jih spodbujala k vrnitvi na trg dela. S sprejetjem koncepta minimalnega dohodka smo tudi pri nas začeli intenzivneje spodbujati »zaposlitveno aktivacijo« njegovih prejemnikov, korigirali pa smo tudi ureditev prejemkov za brezposelne. Denarna pomoč zanje, ki je bila prej posebna pravica na podlagi predpisov iz zavarovanja za brezposelnost, se je prenesla v sistem denarnih socialnih pomoči.

Ključna sprememba, ki se je zgodila z Zakonom o socialnovarstvenih prejemkih iz leta 2010, je prenos državne pokojnine in varstvenega dodatka iz pokojninskega sistema v sistem socialnovarstvenih prejemkov. Bistveno se je dvignil tudi znesek denarne socialne pomoči, uvedel je tudi aktivacijski dodatek. V istem letu je bila namreč pripravljena tudi obsežna reforma pokojninskega sistema, eden od njenih ciljev pa je bil tudi prenos vseh tistih pravic, ki ne izhajajo iz vplačanih prispevkov, v druge sisteme socialne varnosti. Varstveni dodatek je bil z novo ureditvijo namenjen vsem tistim ljudem, ki si socialne varnosti ne morejo zagotoviti z delom oziroma zaposlitvijo, bodisi zaradi starosti ali zaradi invalidnosti. Po pokojninski zakonodaji iz obdobja pred sprejemom tako imenovanega »paketa nove socialne zakonodaje« so ga dobivali samo prejemniki določenih vrst pokojnin. Za novi zakon je bila višina denarne socialne pomoči izračunana po posebni metodologiji in določena v razmerju do minimalne plače tako, da je za samsko osebo znašala približno 50% neto zneska minimalne plače, skupaj z maksimalnim aktivacijskim dodatkom pa več kot 80% takrat veljavne neto minimalne plače. Nova ureditev denarne socialne pomoči je poleg višjih zneskov za posamezne skupine upravičencev zagotovila tudi bistveno boljši dostop do različnih javnih storitev, predvsem zdravstvenih in vzgojno izobraževalnih, okrepila pa naj bi tudi povezavo in sodelovanje centrov za socialno delo z uradi za delo.

V zvezi z »novo« ureditvijo področja socialnih prejemkov pa je treba posebej izpostaviti problem, ki je nastal zaradi zakonskega določila, ki omogoča zaznambo premoženja pre-

jemnikov trajnih socialnih transferjev (trajne denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka). Zaradi zakonske norme, ki ureja dedovanje in po kateri velja omejitev dedovanja prejemnikov denarnih socialnih transferjev, je ta določba povzročila drastičen upad števila prejemnikov varstvenega dodatka. Skladno z ureditvijo, ki sicer velja že od leta 1976, lahko država po smrti prejemnika (trajne) denarne socialne pomoči ali varstvenega dodatka pod določenimi pogoji uveljavlja povrnitev dela izplačanih sredstev iz prejemnikove zapuščine. Zaradi strahu pred »izgubo premoženja« številni potencialni prejemniki varstvenega dodatka kljub višjim zneskom pomoči in možnosti dodatne pridobitve nekaterih funkcionalnih transferjev (dodatek za pomoč in postrežbo) niso zaprosili zanje. Število prejemnikov varstvenega dodatka se je v prvem letu izvajanja novega zakona zmanjšalo za več kot dve tretjini. Čeprav sta oba zakona po letu 2010 doživela številne spremembe, ki so tudi po ugotovitvah analiz IRSSV (2016) močno izboljšale položaj prejemnikov denarnih transferjev, pa vprašanje »ne uporabe« (non take up) varstvenega dodatka zaradi potencialne obveznosti vračanja po prejemnikovi smrti še vedno ni ustrezno rešeno. To je še zlasti pomembno zaradi dejstva, da je skupina starejših samskih ljudi med tistimi, ki so v RS najbolj izpostavljeni tveganju revščine (SURS b 2016).

ZSV, ki je bil zasnovan ob osamosvojitvi in sprejet leta 1992, v bistvenih elementih še vedno velja. Iz paradigme »podružbljanja« socialne politike, ki se je urejala predvsem na lokalni (občinski) ravni in je bila značilna za konec obdobja samoupravnega socializma (Milošević Arnold 2003), smo po osamosvojitvi praktično čez noč stopili v sistem socialnega varstva, v katerem je država prevzela vse ključne funkcije, predvsem iz strahu, kot navaja Ramovš (1995), da zagotavljanje »socialnih pomoči« ne bi bilo odvisno od občin. Takratni zakon je bil namreč sprejet v specifičnih okoliščinah, ki so jih oblikovale predvsem ekonomske in socialne posledice razpada nekdanje skupne države, izrazita rast brezposelnosti, revščine in socialne izključenost. Prizadele so zlasti nekatera območja države, blažili pa smo jih predvsem z zagotavljanjem denarnih transferjev in z zgodnjim upokojevanjem.

Skrb za blaginjo ljudi je glede na veljavno formalno pravno slovensko ureditev tudi sicer predvsem naloga države, pristojnosti lokalne skupnosti so močno omejene, kar velja tudi za področje socialnega varstva. Sedanji zakon o lokalni samoupravi v 21. členu kot eno od izvirnih pristojnosti določa (ZLS 1994), da občina: »pospešuje službe socialnega skrbstva za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene,

invalide in ostarele.« Če je zakonodajalec z uporabo pojma »socialnega skrbstva« mislil resno, to očitno kaže na kategoričen značaj pomoči, ki naj bi jo zagotavljala lokalna skupnost, manj jasno pa je, kaj je mišljeno s »pospeševanjem služb«. V vsakem primeru pa zakonska norma spodbuja občine, da »skrb pospešujejo« predvsem preko mrež formalnih izvajalcev (služb). Ob nejasni in nepopolni zakonodaji je pomembno tudi dejstvo, da v Sloveniji prevladujejo relativno majhne enote lokalne samouprave (občine).

Po podatkih SURS (SURS 2015) ima med 211 občinami v RS več kot polovica (108) manj kot 5.000 prebivalcev, med njimi pa je kar 25 takšnih, ki jih imajo manj kot 2.000. Izrazito majhne občine s svojim profesionalnim aparatom niso kos izvajanju kompleksnih in zahtevnih nalog na področju socialnega varstva, njihova formalna organiziranost pa je pogosto ovira za zagotavljanje ustrezne dostopnosti, dosegljivosti in razpoložljivosti storitev tudi na področjih izobraževalnih, zaposlovalnih in zdravstvenih javnih služb, predvsem pa premalo spodbuja povezovanje in sodelovanje med njimi. Vendar problem ni samo v organiziranosti in kadrovski podhranjenosti, ampak tudi v potrebi po drugačnem delovanju lokalne samouprave (Vranken 2016). Z novimi možnostmi aktivne participacije in z demokratičnim upravljanjem bi morali zagotoviti mobilizacijo lokalnega prebivalstva na področju socialnega varstva oziroma boja proti revščini in socialni izključenosti.

Odločitev o centralizaciji in etatizaciji sistema socialnega varstva je bila v času osamosvojitve verjetno upravičena, saj so javno organizirane mreže izvajalcev omogočale dovolj enakomerno zagotavljanje pravic in pomoči ter odzivanje na ključne potrebe ljudi na celotnem območju države. Sčasoma pa je takšna sistemska ureditev začela kazati tudi svoje slabosti: slabšanje kakovosti storitev, birokratizacijo, nefleksibilnost in predvsem premajhen vpliv uporabnikov oziroma njihovo pasivnost. Kljub naštetim slabostim in številnim spremembam, med katerimi so najpomembnejše tiste na področju trga dela in demografije, ter vstopu Slovenije v nove mednarodne povezave, pa se ZSV v delu, ki se nanaša na organiziranost sistema socialnega varstva, njegovo upravljanje, vsebino storitev, izvajalce in financiranje v vseh teh letih praktično ni spremenil.

Poleg izrazite centralizacije je bilo s sprejetjem ZSV v letu 1992 v slovenskem socialnem varstvu uveljavljeno tudi načela subsidiarnosti. Tudi logika subsidiarnosti poteka na zelo specifičen način, saj med državo in družino oziroma primarnimi socialnimi mrežami praktično ni vmesnih struktur. Celoten sistem deluje tako, da se odgovornost za težak

socialni položaj posameznika in družine prehitro prenese na državo in njene »pooblaščenec« izvajalce, ki v lokalnih okoljih pogosto ne morejo zagotoviti sodelovanja različnih akterjev, s pomočjo katerih bi učinkovito blažili konkretne težave in stiske. Država je nase prevzela vse ključne naloge, obveznosti in v veliki meri tudi odgovornost. Pretirana centralizacija, premajhna vloga lokalnih skupnosti in pomanjkanje vmesne ravni politične organiziranosti ter relativna nerazvitost (oziroma specifična razvitost) tretjega sektorja, praktično onemogočajo kontinuirano stopnjevanje pomoči v zaporedju posameznik, družina, ožje lokalno okolje/socialne mreže, občina, pokrajina, država.

Tudi storitveni sistem socialnega varstva ima, podobno kot sistem socialnih denarnih dajatev, izrazito rezidualen značaj. Sistem, ki v osnovi izhaja iz vsebinske delitve storitev v zdravstvenem sistemu (socialna preventiva in socialna kurativa)<sup>14</sup>, temelji sicer na stopnjevanju intenzivnosti in strukturiranosti pomoči (Flaker 2015), njegova ključna pomanjkljivost pa je, da ne omogoča stopnjevanja pomoči v domačem okolju. V trenutku, ko uporabnik potrebuje intenzivno in kompleksno podporo in pomoč, se mora odločiti za prehod k institucionalnim oblikam storitev. Slabost sedanje ureditve na storitvenem področju je tudi njena rigidnost, ki ne omogoča členitve in fleksibilnosti izvajanja storitev (Flaker 2015) ter povezovanja javnih in nejavnih akterjev na različnih ravneh, predvsem na lokalni. Favoriziranje izvajalcev v škodo uporabnikov se kaže tudi v načinu financiranja storitev, denar namreč ne sledi uporabniku, ampak gre predvsem k izvajalcu. Uporabniki ne morejo vplivati na izvajanje storitev in nimajo možnosti za skupno iskanje specifičnih inovativnih rešitev, ki bi izhajale iz posebnosti njihovega okolja in njihovih potreb.

Za veljavno ureditev sistema socialnovarstvenih storitev je še zmeraj značilno, da jo v preveliki meri določajo in oblikujejo predvsem država in izvajalci (Flaker 2015).

Sprememba sedanjega sistema socialnega varstva v smeri učinkovitejšega zagotavljanja podpore in pomoči ljudem, ki se znajdejo v socialnih stiskah in težavah, namreč ni povezana samo s spremembami temeljnega predpisa, ampak je odvisna tudi od ustrezne politične organiziranosti na lokalni (in regionalni) ravni. Če želimo stanje na tem področju izboljšati, moramo reorganizirati tako mrežo lokalne samouprave kakor tudi mreže različnih formalnih in neformalnih izvajalcev pomoči.

---

<sup>14</sup>Prva v vrsti z zakonom določenih socialno varstvenih storitev (ki naj bi imela predvsem informativni in svetovalni značaj) nas že s svojim, precej ponesrečnim poimenovanjem »prva socialna pomoč« opozarja, da je treba po pomoč priti po tem, »ko je stiska že natopila«.



Usklajeno povezovanje in sodelovanje akterjev ter demokratično upravljanje področij, ki sem jih naštel, ni pomembno samo v primeru, ko govorimo o boju proti revščini, socialni izključenosti in o spodbujanju zaposlovanja socialno zapostavljenih, ampak tudi v kontekstu učinkovite pomoči na področju dolgotrajne oskrbe in socialnega vključevanja ljudi z invalidnostjo in dolgotrajnimi težavami v duševnem zdravju. V zvezi s tem je treba posebej poudariti tudi potrebo po drugačnem načrtovanju ukrepov, ki se izvajajo v lokalnem okolju. Posebej nujno je »preventivno« delovanje na različnih področjih socialnega varstva, ki je mogoče predvsem z univerzalno dostopnimi storitvami informiranja in svetovanja, ki tudi zmanjšujejo stigmatizirajočo naravo sedanjih oblik pomoči. Vsi našeti ukrepi bi lahko zmanjšali birokratizacijo strokovnega dela in zagotovili enakopravnejše sodelovanje uporabnikov v vseh fazah nudenja podpore in pomoči.

Vzpostavljane novih struktur, povezovanje različnih deležnikov in neposredno delo v skupnosti je pomembno tudi za krepitev diskrecije in skupne odgovornosti uporabnikov in izvajalcev ter za razvoj inovativnih pristopov in spodbujanje eksperimentov na tem področju. Dejstvo je, da je v fokusu nacionalne politike predvsem formalna ureditev, ki pa onemogoča iskanje rešitev po meri uporabnika v socialnem varstvu.

Nacionalni program socialnega varstva se pripravlja po načelu od zgoraj navzdol, implementirali pa naj bi ga od spodaj navzgor. Pretirana centralizacija sistema socialnega varstva se očitno kaže tudi v procesu načrtovanja, saj bi bilo treba potrebe najprej identificirati v lokalnem okolju, se nato dogovoriti o prioritetah in načrt njihove izvedbe uskladiti na nacionalni ravni, potem pa ga implementirati na nacionalnem in lokalnem nivoju.

Drugačno upravljanje s socialnim varstvom in načrtovanje od spodaj navzgor bi zagotavljalo tudi drugačno lastništvo sprejetih usmeritev. V primeru, ko bi mehanizem financiranja zahteval od lokalne skupnosti demokratično in vključujoče načrtovanje njenih »projektov«, in poročanje, ki temelji na rezultatih, bi to pomenilo tudi drugačen angažma na lokalni ravni in večjo povezanost različnih akterjev (NVO) z lokalnim prostorom. Večja pristojnost oziroma kompetentnost lokalne skupnosti pomeni tudi večjo odgovornost, hkrati pa večjo možnost, da skupaj z drugimi deležniki načrtuje in izvaja socialnovarstveno politiko po meri uporabnika. Lastništvo virov bi se tako premaknilo k ljudem, država pa bi lahko še vedno imela kompetence, da korigira pristranske odločitve lokalne skupno-

sti. Načrtovanje bi bilo kontinuiran proces, saj je treba situacijo nenehno spremljati, in presoјati, predvsem pa preverjati in sproti izboljševati učinke.

### 5.3 SKLEP

Na začetku naloge sem postavil pet raziskovalnih vprašanj, povezanih z blaginjo in socialnim varstvom v EU in Sloveniji. V nadaljevanju jih povzemam in nanje na kratko dogovarjam.

*Kakšne so osnovne značilnosti gibanj, povezanih s financiranjem socialne zaščite in socialnega varstva v EU in RS v obdobju pred in med zadnjo gospodarsko krizo?*

Kljub izraziti ambiciji EK, da bi se sistemi socialne varnosti bolj zblíževali, lahko iz kvalitativnih in kvantitativnih podatkov razberemo, da so v EU še vedno velike razlike v obsegu in kakovosti blaginje, ki jo njenim prebivalcev zagotavljajo posamezne države. EK na svojih spletnih straneh navaja podatek (EK c 2016) da so najučinkovitejši sistemi uspeli s svojimi ukrepi leta 2011 znižati tveganje revščine kar za 60%, medtem ko je bilo znižanje v najmanj učinkovitih manjše od 15% (EU povprečje znaša 35%).

Tipologija sistemov blaginje, ki je nastala na osnovi Esping-Andersenovega predloga iz leta 1990, je še vedno uporabna. Iz analitičnega dela naloge je vidno, da tvorijo države, ki jih uvrščamo v skandinavski in srednjeevropski blaginjski sistem, dokaj homogeno skupino tako po obsegu izdatkov kot po pozitivnih učinkih dajatev in drugih oblik pomoči in podpore, namenjenih najbolj socialno ogroženim. Države, ki so razvrščene v liberalni, južnoevropski/famialiristični in tranzicijski blaginjski sistem, so v povprečju bistveno manj uspešne pri zmanjševanju revščine in socialne izključenosti. Nekoliko boljši rezultati sicer veljajo za države v liberalnem blaginjskem sistemu, bistveno slabši pa so pri tistih, ki sodijo v južnoevropski in tranzicijski blaginjski sistem. Zlasti za slednjo skupino držav velja, da so med njimi velike razlike, ne le v odnosu do drugih skupin, ampak tudi med državami znotraj skupine. Za vse sisteme socialne zaščite je značilno, da so se v času gospodarske krize močno okrepili izdatki za tako imenovana tradicionalna socialna tveganja (povezana predvsem s starostjo oziroma pokojninami), medtem ko so se sredstva za revne in socialno izključene v povprečju celo nekoliko zmanjšala in uporabljala bolj usmerjeno.

Kljub realnemu zmanjšanju BDP, ki se je leta 2013 spustil na raven iz leta 2003 (UMAR 2016), empirični podatki in analize različnih inštitucij kažejo, da Slovenija drugače od večine tranzicijskih držav še vedno namenja relativno velik delež BDP za socialno zaščito in da je zanjo značilna relativno uspešna politika denarnih socialnih transferjev, ki dosežejo svoje naslovnike in zmanjšujejo tveganje revščine in socialne izključenost (SURs b 2016).

Trendi zadnjih let v Sloveniji kažejo zlasti zaskrbljujoče dejstvo, da je čas prejemanja transferjev relativno dolg in da se posledično dolgotrajna brezposelnost za nekatere skupine prejemnikov povečuje (SURs b 2016). Izhajajoč iz tega podatka lahko sklepamo, da sistem povezovanja storitev in prejemkov na področju socialnega varstva in zaposlovanja ne deluje učinkovito in da v strateških dokumentih načelno sprejeta »aktivacijska paradigma« zaradi več razlogov ne daje konkretnih učinkov zmanjševanja števila dolgotrajno brezposelnih.

*Ali lahko na podlagi sprememb višine in strukture izdatkov za socialno zaščito/socialno varstvo v EU in RS ter njihovih kvalitativnih učinkov sklepamo, da države na področju socialne zaščite oziroma blaginje zmanjšujejo univerzalnost in krepijo selektivnost/usmerjenost ter omejevanje izdatkov za to področje?*

Podatki EK kažejo, da so se številni indikatorji s področja socialne zaščite, še zlasti pa tisti, ki se nanašajo na revščino in socialno izključenost, v času ekonomske krize poslabšali zlasti občutno v nekaterih državah (SPC 2015). Zmanjševanje univerzalnega dostopa do socialnih dajatev in storitev je bilo v času krize v državah EU pogost trend, kar v veliki meri velja tudi za Slovenijo, in sicer predvsem v primeru dajatev, precej manj pa v primeru storitev (EK 2016). Kljub indikatorjem, ki Slovenijo še vedno uvrščajo nad EU povprečje pa se naša država, po podatkih EK za leto 2013, nahaja v tisti skupini držav, v kateri so se »indikatorji socialne zaščite« poslabšali na največ področjih (SPC 2015).

EK v svojih poročilih ugotavlja, da so se tudi izdatki in z njimi vključenost brezposelnih v programe aktivne politike v istem obdobju pomembno zmanjšali v skoraj polovici DČ, med temi je tudi Slovenija. Posledica je podaljševanje dolgotrajne brezposelnosti med najrevnejšimi in dolgotrajna odvisnost od socialnih transferjev. Vlade številnih evropskih držav so dale prednost finančni konsolidaciji pred zmanjševanjem revščine. Paradigma celostne obravnave in integriranega pristopa pri premagovanju brezposelnosti in socialne

izključenosti, ki je bila zapisana v ključnih strateških dokumentih EU, se ni uveljavila (EAPN, 2010).

Iz omejenega in ozko usmerjenega sistema socialnih pomoči bi bilo treba preiti na širši koncept, ki bi z določenimi dajatvami, zlasti tistimi, namenjenimi otrokom in družini, dosegel tudi srednji razred. S tem bi dosegli dva cilja: zmanjšali bi stigmo, ki jo lahko prinesejo transferji, hkrati pa bi povečali predvsem potenciale mladih družin in izboljšali družbeno kohezijo.

Podobno velja tudi za storitve, ki bi morale postati bolj univerzalne in bi se morale bolj navezati na koncepte socialnih naložb. Socialne naložbe pa bi morale imeti tako ekonomske kot socialne cilje. Javne storitve morajo biti namreč vključujoče, saj je njihov značaj kljub individualiziranosti predvsem močno univerzalen. To zlasti velja za storitve svetovanja, osebne podpore in koordinacije.

*Kakšno vlogo ima EK pri definiranju nacionalnih prioritet na področju socialne zaščite in socialnega varstva?*

Institucije EU in Evropska komisija kot njena izvršilna veja so v preteklosti pripravile številne strateške dokumente, ki naj bi zagotavljali boljšo družbeno povezanost in blaginjo za vse prebivalce držav članic. Dejstvo je, da se v povprečju oziroma v nekaterih državah izrazito oddaljujemo tako od prvih zelo splošnih predlogov in ciljev, ki so bili zapisani v Lizbonski strategiji, kot tudi od zelo konkretnih in izmerljivih ciljev strategije »Evropa 2020«. Kljub velikemu konsenzu pri sprejemanju ciljev, njihovi konkretnosti, finančnim sredstvom, ki so na razpolago, in dodelanim mehanizmom njihovega spremljanja se dejanske razmere prepočasi ali pa sploh ne spreminjajo. Stanje na področju revščine in socialne izključenosti se slabša, tako v obdobjih gospodarske rasti kot v kriznih časih. Po eni strani so skupni evropski in nacionalni »socialni strateški cilji« natančno razdelani, po drugi strani pa njihovo ne uresničevanje, za razliko od strogih fiskalnih ciljev, ni nikoli sankcionirano. Kljub pogosto poudarjeni »evropski socialni dimenziji« se zdi, da je ekonomski vidik evropske povezave in izpolnjevanje »fiskalnih« pravil v razmerah globalnega kapitalizma pomembnejša skrb EU in njenih institucij, kar se je lepo pokazalo v primeru Grčije, pa tudi v primeru naše države.

Da bi spodbudila drugačen pristop na področju socialne zaščite in posredno omilila varčevalne ukrepe evropskih držav na področju boja proti brezposelnosti in socialni izključenosti, je EK v času krize začela promovirati predlog o naložbenem pristopu na področju socialne zaščite. Kljub relativno veliki načelni podpori v političnih in strokovnih krogih pa se novi koncept, kot to kažejo podatki EK, uveljavlja zelo počasi.

V obdobju po letu 2010 je bila v sklopu tako imenovanega »evropskega semestra« uvedena obveznost držav, da redno pripravijo vsakoletne predloge »Nacionalnih reformnih programov« (NRP). Pripravo in izvajanje teh dokumentov redno in natančno spremljajo različna telesa EU pa tudi številne nevladne organizacije. Zamisel celotnega procesa naj bi temeljila na demokratični pripravi in ocenjevanju izvajanja tovrstnih načrtov. Kljub temu, da bi morali biti ukrepi za zmanjševanje revščine v povezavi z zmanjševanjem brezposelnosti ena od pomembnih sestavin teh dokumentov, pa se v praksi kaže, da služijo predvsem obvladovanju izdatkov sektorja države in nadzoru nad morebitnim previsokim zunanjim dolgom nacionalnih proračunov.

Eno ključnih vprašanj v zvezi s poenotenjem in vplivom EU na socialne politike DČ, je povezano z razpravo o »Evropskem stebru socialnih pravic«, ki poteka v letu 2016. Čeprav se dokument, ki pokriva vsa ključna področja socialne politike, v prvi vrsti nanaša na članice EMU, ki uporabljajo evro (evro območje) dopušča pa možnost, da ga sprejmejo tudi tiste DČ, ki (še) niso v evro območju. Želja avtorjev predloga stebra je spodbuditi konvergenco ureditev na področju trga dela in socialne varnosti oziroma doseči konsenz o »potrebnih reformah na teh področjih« (EK 2016).

*Kakšni so učinki slovenskega sistema socialnega varstva v primerjavi z drugimi evropskimi sistemi in kakšne so značilnosti približevanja slovenskega socialnega varstva »evropski agendi«, predvsem z vidika rezidualnosti in subsidiarnosti oziroma vloge in pomena države in lokalne skupnosti pri zagotavljanju programov s področja socialnega varstva?*

V času približevanja Slovenije EU je bil pri nas sprejet prvi nacionalni program boja proti revščini in socialni izključenosti (1999) in (2000) nacionalni program socialnega varstva do leta 2005. Kasneje so tema dokumentoma sledili številni strateški dokumenti, ki so bili pripravljeni na podlagi nacionalnih zavez ali pa v zvezi z obveznostmi, ki so izhajale iz našega članstva v EU. Cilji, povezani z bojem proti revščini in socialni izključenosti ter z

modernizacijo celotnega sistema socialnega varstva, so bili v teh dokumentih vedno zelo pomembni. Kot sem že večkrat opozoril, pa so se posegi v zakonodajo nanašali predvsem na področje denarnih dajatev, ne pa tudi na vsebino in organiziranost storitvenega dela sistema socialnega varstva.

Primerjave z drugimi državami EU v analitičnem delu naloge nam kažejo, da je slovenski sistem socialne zaščite in socialnega varstva kljub nekoliko nižjim izdatkom v primerjavi s povprečjem v EU relativno učinkovit pri zniževanju revščine in socialne izključenosti. Kljub ugotovitvi, da v primerjavi z večino tranzicijskih držav še vedno izkazujemo boljše rezultate pa se je, tudi po navedbah EK (SPC 2015), stanje na nekaterih področjih, kot sta revščina otrok in dolgotrajno brezposelnost v primerjavi z obdobjem pred krizo občutno poslabšalo.

Veljavni sistem socialnega varstva vsebinsko ureja tri velika področja: revščino in socialno izključenost, del invalidskega varstva in skrbi za ljudi z dolgotrajnimi težavami v duševnem zdravju ter področje dolgotrajne oskrbe. Čeprav so ta področja med seboj v marsičem povezana in se prepletajo, pa so po drugi strani tudi zelo posebna in specifična.

Dejstvo je, da številnih vsebinskih priporočil in pobud, ki se pripravljajo na ravni EU in ki jih je treba vedno uveljaviti glede na nacionalne posebnosti, velikokrat zaradi številnih političnih, sistemskih, organizacijskih in finančnih ovir v RS ne uveljavljamo v zadostni meri. Kljub dejstvu, da smo te pobude pogosto zapisali tudi v nacionalne strateške usmeritve vključno s programi črpanja sredstev iz evropskih skladov se aktualne pobude v zvezi z zmanjševanjem socialne izključenosti/aktivacijo, modernizacijo dolgotrajne oskrbe in dezinstitutionalizacijo izvajajo prepočasi ali pa se sploh ne izvajajo.

Področje socialnega varstva v širšem pomenu v programih slovenskih političnih strank (na nacionalni in lokalni ravni) nikoli ni imelo (naj)pomembnejšega mesta. Njihova pozornost je v glavnem še vedno usmerjena predvsem na tradicionalna socialna tveganja (socialna varnost v starosti, bolezen, brezposelnost), ki so v veliki meri tudi prioritete najširše javnosti. Posledica pomanjkanje jasnega političnega koncepta in usmeritev na državni ravni, tudi znotraj pristojnega ministrstva se kaže v številnih pritiskih za »privatizacijo in komercializacijo« nekaterih področji socialnega varstva (npr. institucionalno varstvo). Večina civilnih organizacij, ki bi lahko nastopila kot oblika političnega pritiska, pa se omejuje predvsem na ohranjanje že doseženega (področje posebnih potreb) ali pa so

se umaknila v področje kulturnega boja (LGBT). V »izpraznjeni« prostor so predvsem na področju revščine in socialne izključenosti vstopile različne »humanitarne organizacije«, ki pa posredno, tudi s podporo in donacijami gospodarskih subjektov, dodatno slabijo vlogo in pomen socialne države in podpirajo agendo liberalne politike.

Številna vsebinska področja socialnega varstva, predvsem pa izzive dolgotrajne revščine in socialne izključenosti je treba začeti reševati sistemsko, aktivno in inovativno, tudi skozi re-definirano paradigmo »socialno naložbenega pristopa« in »socialne aktivacije prejemnikov denarnih transferjev«. Nova formalno pravna ureditev socialnega varstva bi zato morala več pristojnosti prenesti na lokalno raven, omogočiti več univerzalnih ukrepov in z bolj demokratičnim upravljanjem področje zagotoviti boljše sodelovanje uporabnikov in strokovnjakov.

Prevelik poudarek na pasivnih ukrepih (socialnih transferjih in dobrodelnosti) revščino lahko sicer začasno omili, ne bo pa je dolgoročno zmanjšal. Poleg velike odgovornosti politike oziroma centralne in lokalne države bo preoblikovanje obstoječega sistema lahko uspešno le ob aktivnem sodelovanju potencialnih (nezadovoljnih) uporabnikov in drugih akterjev, kot so uporabniška združenja in humanitarne organizacije, delodajalci (tudi nastajajoči segment socialnega podjetništva), javni in zasebni izvajalci ter strokovne institucije.

Slovenski blaginjski sistem je v času krize doživel številne spremembe, ki so močno vplivale na njegov značaj. Varčevalni ukrepi in omejevanje nekaterih univerzalnih pravic so v nasprotju s pričakovanjem ljudi zmanjšale vlogo države pri zagotavljanju blaginje (Filipovič Hrast, Rakar 2016).

Tudi na področju socialnega varstva so se v obdobju krize zgodile številne spremembe, ki so zlasti v prvem letu izvajanja tako imenovane nove socialne zakonodaje zaostrele pogoje za dostop številnih denarnih pravic.

Že pred pojavom krize so se zaradi hitrih demografskih sprememb pojavila nekatera nova družbena tveganja, povezana predvsem s staranjem prebivalstva, na katera pa politične elite že vrsto let ne najdejo odgovora.

S podobnimi dilemami, ki so posledica demografskih sprememb, sprememb na trgu dela (negotove zaposlitve, prevlada storitvenih dejavnosti in pomanjkanje delovnih mest) in

omejenimi učinki sistemov obveznih socialnih zavarovanj, se srečujemo tako v Sloveniji kot tudi v drugih evropskih državah. Kljub specifični vlogi EU na področju socialne varnosti, ki je predvsem usklajevalna, poskuša EK vpeljati različne rešitve, s katerimi naj bi vplivala na krepitev »socialne dimenzije« v Evropi. V vseh ključnih evropskih dokumentih je krepitev blaginje prebivalstva povezana z ekonomsko uspešnostjo in trajnostno okoljsko politiko.

Razprava o predlogu »evropskega stebra socialnih pravic«, ki je poskus odgovora EU na aktualne spremembe na trgu dela, globalne gospodarske spremembe in učinke ekonomske krize, je priložnost, da tudi v RS dosežemo politični konsenz o smereh razvoja slovenske socialne politike in razpravljamo tudi o tako »radikalnih rešitvah«, kot se na prvi pogled zdi uvedba univerzalnega temeljnega dohodka.

S podobnimi dilemami kot celotna slovenska socialna politika se srečuje tudi področje socialnega varstva, ki je v času krize trčilo ob omejitve zastarele zakonodaje, ki otežuje praktične rešitve. Nujna modernizacija socialnega varstva zlasti na področju storitev bi morala potekati v smeri večje demokratizacije sistema, krepitev vpliva in moči lokalnega okolja ter iz drugačne vloge strokovnih delavcev s tega področja. Izkušnje številnih tujih sistemov (Oosterlynck in drugi 2013) in konkretni slovenski predlogi (Flaker 2015) usmerjajo v pomoč in podporo, ki jo zagotavljajo predvsem javno financiranimi programi, vendar pa se ti prilagajajo okolju, kjer živijo ljudje s svojimi specifičnimi potrebami.



## POVZETEK

Zakon o socialnem varstvu je eden prvih zakonov iz širšega področja socialne varnosti, sprejetih v samostojni Sloveniji. Zakon je v določeni meri pomenil kontinuiteto socialno-varstvene ureditve iz obdobja »samoupravnega socializma«, hkrati pa je uveljavil dve bistveni spremembi, in sicer centralizacijo sistema in uvedel načelo subsidiarnosti, s katerim je prenesel del odgovornosti za učinkovito reševanje socialnih težav in stisk z države na posameznike in družine ter njihovo socialno okolje. Avtorji zakona so z novo ureditvijo želeli zagotoviti tudi večjo pluralizacijo ponudbe storitev in izvajalcev na tem področju. Ključne vsebinske spremembe, ki so sledile v letih po sprejemu in začetku izvajanja zakona, so se nanašale predvsem na področje socialnovarstvenih dajatev, bistveno manj pa na vsebino različnih drugih ukrepov, namenjenih ljudem v stiski.

Leta 2004 se je Republika Slovenija kot polnopravna članica pridružila EU in s tem sprejela tudi njen pravni red. Skladno z njim, je področje socialne zaščite in socialnega varstva pristojnost posamezne države članice, na ravni EU pa se izvaja predvsem koordinacija posameznih sistemov socialne varnosti ter izmenjava dobrih praks in učenje med posameznimi članicami na podlagi »odprte metode koordinacije«.

V nalogi ugotavljam, da so v EU še vedno izredno velike razlike v obsegu in kakovosti blaginje, ki jo prebivalcem zagotavljajo posamezne države. Iz analitičnega dela naloge izhaja, da tvorijo države, ki jih uvrščamo v skandinavski in centralnoevropski sistem blaginje dokaj homogeno skupino, tako po obsegu izdatkov, kot po učinkih ukrepov, namenjenih najbolj socialno ogroženim, saj v povprečju dosegajo najboljše rezultate. Druge tri skupine blaginjskih sistemov oziroma držav, ki so razvrščene v njih, se bistveno razlikujejo po uspešnosti in učinkovitosti. Zlasti za skupino tranzicijskih držav je značilno, da obstajajo velike razlike ne le v odnosu do drugih skupin držav, ampak tudi med njimi samimi.

Empirični podatki in analize različnih inštitucij kažejo, da Slovenija za razliko od večine tranzicijskih držav namenja relativno velik delež BDP za socialno zaščito in da je zanjo značilna tudi dokaj uspešna pomoč socialno izključenim skupinam prebivalstva. Trendi zadnjih let pa razkrivajo zaskrbljujoče dejstvo, da se čas prejemanja transferjev podaljšuje in da se je obdobje dolgotrajne brezposelnosti, revščine in socialne izključenosti za nekatere skupine prejemnikov pomembno povečalo.

Ena od pomembnih ugotovitev v nalogi je, da z modernizacijo in celovito ureditvijo socialnega varstva pri nas že močno zamujamo. Zato je zelo pomembno, na kakšnih izhodiščih in kako hitro bo zasnovan nov sistem. Ali ga bomo gradili na temeljih univerzalnosti ali pa bomo izbrali bolj ciljan ali celo kategoričen pristop in vztrajali na njegovem pretežno rezidualnem značaju.

Mogoča alternativa sedanjemu režimu zagotavljanja blaginje v RS je tako imenovani mešani blaginjski sistem, ki lahko s kompleksnim in učinkovitim sodelovanjem različnih akterjev (država/lokalna skupnost, trg, institucije socialne varnosti, civilna družba, družina/posameznik) in z demokratičnim upravljanjem najde inovativne poti za reševanje kompleksne problematike revščine. Lahko pa se kot alternativa ponudi pot v smeri liberalizacije, s slabitvijo države in večanjem vloge trga in tudi zasebne pobude. Dejstvo je, da imamo kot polnopravna članica EU veliko možnosti za vpogled v različne sisteme in prakse in da lahko nove rešitve oblikujemo na podlagi najboljše delujočih sistemov.

Izzive dolgotrajne revščine in socialne izključenosti je nujno treba začeti reševati aktivno in inovativno, tudi skozi paradigmo »socialno naložbenega pristopa« in aktivacije prejemnikov transferjev. Pri tem pa je treba hkrati s krepitvijo moči uporabnikov zagotoviti tudi njihovo ustrezno dohodkovno podporo in dostop do različnih javnih storitev. Poleg velike odgovornosti centralne in lokalne ravni države bo sistem socialnega varstva mogoče uspešno modernizirati samo ob demokratični participaciji vseh drugih akterjev sistema, kot so delodajalci (socialno podjetništvo), javni in zasebni izvajalci, nevladne in uporabniške organizacije ter strokovne institucije.

## SUMMARY

The Social Security Act was one of the first laws of the wider field of social security, adopted in independent Slovenia. The law to a certain extent represents the continuity of social protection regimes in the period of "self-management socialism", but on the other hand one of its priority tasks was in particular to provide the pluralization of social welfare services and their providers and to transferee responsibility to effectively address social problems from the state to the individuals and their families and social environment. Key changes that followed in the years after the adoption and implementation of the Act were related mainly to the area of social welfare benefits, much less on the content of the various other measures aimed at the poor and needy.

In 2004, the Republic of Slovenia joined to the EU and thereby also adopted its legislation. In accordance with this, the field of social protection and social security is within the competence of the individual Member States. Responsibility on the EU level is mainly coordination of social security systems and the exchange of good practices and learning between states on the basis of "OMC".

The paper notes that in the EU there are still very large differences in the extent and quality of welfare provided to the people in its member states. It is clear from the point of the analytical part of paper that work states within the Scandinavian and Central European welfare system are fairly homogenous group both in terms of expenditure and successful impact of measures aimed at the most disadvantaged groups. The states in the remaining three groups of welfare systems are fundamentally different in performance and efficiency. This is especially true for a group of countries in transition. There are significant differences not only in relation to other welfare regimes, but also among them.

Empirical data and analysis of the various institutions show that Slovenia unlike most transitional states spends relatively high proportion of GDP on social protection and that there it is also a relatively successful in assistance to socially excluded groups. Recent trends in Slovenia show the alarming fact that the period for receiving transfers is prolonging. It is also true that the period of long-term unemployment, poverty and social exclusion for certain groups of benefit recipients increased significantly.

One of the important findings in the thesis is that the modernization and comprehensive regulation of social protection in our country is already delayed. In regard to that it is important on what foundations new system is going to be built and how fast it will be designed. Whether it will be built on the foundations of universality, or we are going to choose more categorical approach and insist on its residual orientation. As a possible alternative to the current system it is also possible to take the path towards the so-called welfare mixed system, which can be characterized by a complex and effective participation of different actors (state/local government, market, social security institutions, civil society, family/individual) and democratic governance, providing innovative ways to solve complex problems of poverty. However possible alternative could be also a path towards liberalization, with the weakening of the state and increasing role of the market and private initiative. The fact is that Slovenia, as a full member of the EU has many op-

portunities for insight into the various systems and their best practices and that new solutions should be built on the good working systems.

It is an urgent need to actively and innovatively address the challenges of long-term poverty and social exclusion. One of the possible ways is the use of paradigm of "social investment approach." With excessive focus only on activation approach, poverty will not be automatically decreased, beside the empowerment of users, it will be also important to ensure the adequate income support. In addition to the great responsibility of central and local government, the successful modernization of social protection system will be ensured only by the democratic participation of all other players in the system, such as employers (social entrepreneurship), public and private providers, NGOs and user organizations and households and families.

## LITERATURA

1. Atkinson, B., E. Marlier. 2010. Income and living conditions in Europe. Luxembourg: Eurostat.
2. Bouget, D. (ur.). 2015. Social Investment in Europe. A study of national policies. EC.
3. Clasen, J. 1999. Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods. Oxford: Blackwell.
4. Crowley, S., M. Stanojević. 2011. Varieties of capitalism, power resources and historical legacies. Explaining the Slovenian exception. *Politics and society* 39 (2): pp. 268–295.
5. Dragoš, Srečo (1996): "Kontekstualizacija socialnih inovacij." V: *Socialno delo*, 35, 2, str. 159-175.
6. Esping- Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
7. Evers, A., R. Haverinen, K. Leichsenring, Wistow, G. 1997. *Developing Quality in Personal Social Services*. England: Aldershot: Ashgate.
8. Evers, A., I. Svetlik (Eds.). 1993. *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Vienna: European Centre Vienna.
9. Ferlie, E., C. Pollitt. 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
10. Filipovič Hrast, M., V. Hlebec. 2015. *Staranje prebivalstva: oskrba, blaginja in solidarnost*. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
11. Filipovič Hrast, M., M. Ignjatović. 2014. Slovenia: an equal society despite the transition. V: NOLAN, Brian (ur.). *Changing inequalities and societal impacts in rich countries : thirty countries' experiences*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press.

12. Filipovic Hrast, M, Rakar.T 2015. The Future of the Slovenian Welfare State and Challenges to Solidarity, paper for ESPAnet Conference, Odense, Denmark
13. Flaker, V. 2012. Direktno socialno delo, Ljubljana: Založbe \*cf.
14. Flaker, V. 2016. Prispevek k taksonomiji socialnega dela in varstva. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
15. Frazer, H., E. Marlier, I. Nicaise. 2010. *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020*. London: Garant.
16. Guardiancich, I. 2011. Slovenian social policy in a consensual political system: The dilemmas of a delayed transition. In *Welfare states in transition. 20 years after the Yugoslav welfare model*, edited by M. Sambolieva, and S. Dohnert, pp. 310–344. Sophia: Friedrich ErbertStiftung.
17. Greve, B. 2015. Welfare and the Welfare State. Present and future. London and New York: by Routledge.
18. Harvey, D. 2012. Kratka zgodovina neoliberalizma. Ljubljana: Sudia Humanitatis.
19. Kirn, G. (ur.). 2010. Postfordizem: razprave o sodobnem kapitalizmu. Ljubljana: Mirovni inštitut.
20. Kolarič, Z., A. Kopač, and T. Rakar. 2009. The Slovene welfare system: gradual reform instead of shock treatment. In *The handbook of European welfare systems*, edited by K. Schubert, S. Hegelich, and U. Bazant, pp. 444–461. London: New York: Routledge.
21. Kolarič, Z. 2011. Medgeneracijska solidarnost v primežu reform evropskih držav blaginje. In *Blaginja pod pritiski demografskih sprememb*, edited by S. Mandič, and M. Filipovič Hrast. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Kolarič, Z., A. Kopač, and T. Rakar. 2011. 'Welfare states in transition: the development of the welfare system in Slovenia', in *Welfare states in transition: 20 years after the Yugoslav welfare model*, edited by S. Dehnert, and M. Stambolieva, pp. 288–309. Sofia: Friedrich Ebert Foundation.

23. Kuhnle, S., A. Sander. 2010. The emergence of the western welfare state. In *The Oxford Handbook of the welfare state*, edit by F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson, pp. 61–80. Oxford: Oxford University Press
24. Hlebec, V. (ur.).2009. *Starejši ljudje v družbi sprememb*, (Dialogi, letn. 10). Maribor: Aristej.
25. Mandič, S., M. Filipovič Hrast. 2011. *Blaginja pod pritiski demografskih sprememb*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Marlier, E., Natali, D., Van Dam, R. *Europe 2020 Towards a More Social EU*. Brussels: P.I.E. Peter Lang S.A. 2010.
27. Marin, B. 2013. *Welfare in an Idle Society? Reinventing Retirement, Work, Wealth, Health, and Welfare*. Vienna: Ashgate.
28. Marin, B. (ed.). 2015. *The Future of Welfare in a Global Europe: Marin, B. No »European Social Model« in Europe? A Polemic Statement of Disappointment by a Critical Proponent*, pp. 459-489.Vienna: Ashgate.
29. Milošević Arnold, V., M. Poštrak. 2003. *Uvod v socialno delo*. Ljubljana: Študentska založba.
30. Ramovš, J. 1995. *Slovenska sociala med včeraj in jutri*. Ljubljana: Inštitut Antona Trstenjaka.
31. Rus, V. 1999. *Novi javni MGTM*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Taylor – Gobby, P. 2004. *Making a European Welfare State*. Oxford: Blackwell.

#### **Internetni viri:**

1. Cantillon, B. 2011. The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. Journal of European social policy 21.Pridobljeno na: [esp.sage pub.com](http://esp.sage pub.com) at Narodna Univ Kniznica on May 20, 2016

2. EAPN – European Anti Poverty Network. 2011. Active Inclusion: Making It Happen! Pridobljeno 20. 4. 2016 na: <http://www.eapn.eu/en/news-and-publications/publications/eapn-books/active-inclusion-making-it-happen>
3. EK - Evropska komisija 2008; PRIPOROČILO KOMISIJE z dne 3. oktobra 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela Pridobljeno 15. 4. 2016 na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008H0867&from=EN>
4. EK - Evropska komisija 2010; Evropska platforma proti revščini in socialni izključenosti: evropski okvir za socialno in teritorialno kohezijo , Pridobljeno 15. 4. 2016 na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0758&from=SL>
5. EK - Evropska komisija a 2013: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020. Pridobljeno 15. 4. 2016 na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes>
6. EK - Evropska komisija b 2013: STRENGTHENING THE SOCIAL DIMENSION OF THE ECONOMIC AND MONETARY UNION. Pridobljeno 15. 4. 2016 na: [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002\\_1-emu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf)
7. EK – Evropska Komisija. a 2016: **Towards a European Pillar of Social Rights.** Pridobljeno 15. 4. 2016 na: [http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights\\_en](http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en)
8. EK - Evropska komisija b 2016: Peer Review: Social community teams against poverty. Pridobljeno 15. 4. 2016 na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=2334&furtherNews=yes>
9. EK - Evropska komisija c 2016: Poverty and social exclusion. Pridobljeno 15. 6. 2016 na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>



10. ESPN - European Social Policy Network. (2015). Social Investment in Europe A study of national policies 2015. Pridobljeno na:  
<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=30&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=ESPNSocInv>
11. ESPN - European Social Policy Network. 2016. Minimum Income Schemes in Europe, A study of national policies 2015. Pridobljeno 13. 4. 2016 na:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=sl&catId=1135&newsId=2506&furtherNews=yes>
12. Flaker, V. 2016. Kdaj po po.moč - vprašanje praga subsidiarnosti, Pridobljeno 3. 8. 2016: <http://vitoflakeragenda.blogspot.si>
13. Munday, B. 2005. European social services: A map of characteristics and trends, University of Kent. Pridobljeno 3. 4. 2016 na:  
[http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj2tKOShLXNAhUFOxQKHQUdCksQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hiproweb.org%2Ffileadmin%2Fcdroms%2FKit\\_Formation\\_Services%2Fdocuments%2FAdditional%2FC-Community\\_services\\_for\\_persons\\_with\\_disabilities%2FC-11\\_Social\\_Services\\_EU\\_map\\_Munday\\_B.doc&usg=AFQjCNFv9FjONXSje4PGHw9lBa5H1T6SHA&bvm=bv.124817099,d.bGg](http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj2tKOShLXNAhUFOxQKHQUdCksQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hiproweb.org%2Ffileadmin%2Fcdroms%2FKit_Formation_Services%2Fdocuments%2FAdditional%2FC-Community_services_for_persons_with_disabilities%2FC-11_Social_Services_EU_map_Munday_B.doc&usg=AFQjCNFv9FjONXSje4PGHw9lBa5H1T6SHA&bvm=bv.124817099,d.bGg)
14. Oosterlynck, S. et.al. 2013. Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation: welfare mix, welfare models and rescaling. Pridobljeno 15. 4. 2016 na: <https://ideas.repec.org/p/hdl/improv/1312.html>
15. ReNPSV – Resolucija o Nacionalnem planu Socialnega varstva 2016-2015. 2016. Pridobljeno 15. 4. 2016 na <https://www.uradni-list.si/1/content?id=125979>
16. SB – Svetovna Banka. 2015. EU Regular Economic Report: Sustaining Recovery, Improving Living Standards (Fall 2015) (102089). **Pridobljeno 2. 5. 2016 na:**  
<http://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/eurer>
17. SPC – Social Policy Committee. 2010. Nezavezujoči evropski okvir kakovosti. Pridobljeno 15. 4. 2016 na:

[http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.../eu\\_okvir\\_kakovosti\\_soc\\_storitve.doc](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.../eu_okvir_kakovosti_soc_storitve.doc)

18. SPC 2015 Social Protection Performance Monitor (SPPM) dashboard results. Pridobljeno 5.6. 2016; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=en/>
19. SURS – Statistični urad Republike Slovenije. 2014. Metodološka pojasnila 2014. Pridobljeno 20. 3. 2016 na: <http://www.stat.si/statweb/glavnanavigacija/metode-in-klasifikacije/metodoloska-pojasnila>
20. SURS - Statistični urad Republike Slovenije 2015: Slovenske občine v številkah. Pridobljeno 15. 4. 2016 na: <http://www.stat.si/statweb/prikazinovico?id=5200&idp=20&headerbar=17>
21. SURS – Statistični urad Republike Slovenije. a 2016. Metodološka pojasnila 2016. Pridobljeno 5. 4. 2016 na: <http://www.stat.si/statweb/glavnanavigacija/metode-in-klasifikacije/metodoloska-pojasnila>
22. SURS - Statistični urad Republike Slovenije b 2016: Kazalniki dohodkovne revščine 2015. Pridobljeno 15. 12. 2016 na: <http://www.stat.si/StatWeb/prikazinovico?id=6070&idp=10&headerbar=>
23. UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj. Poročilo o razvoju 2016. *Pridobljeno 20. 5. 2016 na:* [http://www.umar.gov.si/publikacije/porocilo\\_o\\_razvoju/publikacija/zapisi/porocilo\\_o\\_razvoju\\_2016/35/?tx\\_ttnews%5Bsyear%5D=2016&cHash=357a49795d](http://www.umar.gov.si/publikacije/porocilo_o_razvoju/publikacija/zapisi/porocilo_o_razvoju_2016/35/?tx_ttnews%5Bsyear%5D=2016&cHash=357a49795d)
24. Vranken, J. 2016. , Social Community Teams (SCT) Against Poverty in the Netherlands, Discussion paper, Peer Review on Social Community Teams Against Poverty, Netherlands 2016. Pridobljeno 25. 4. 2016 na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=2334&furtherNews=yes>
25. ZSV - Zakon o socialnem varstvu. 2007. Uradni list RS, št. 3/2007 - uradno prečiščeno besedilo 2. Pridobljeno 15. 3. 2016 na: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=77822>

26. ZLS, Zakon o lokalni samoupravi 1994 (Uradni list RS, št. [94/07](#) – uradno prečiščeno besedilo, [76/08](#), [79/09](#), [51/10](#), [40/12](#) – ZUJF in [14/15](#) – ZUUJFO). Pridobljeno na spletu 12. 4. 2016:  
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>

#### Seznam kratic:

#### Države članice EU po vrstnem redu pristopa:

BE – Belgija  
DK – Danska  
DE – Nemčija  
IE – Irska  
EL – Grčija  
ES – Španija  
FR – Francija  
IT – Italija  
LU – Luksemburg  
NL – Nizozemska  
AT – Avstrija  
PT – Portugalska  
FI – Finska  
SE – Švedska  
UK – Združeno kraljestvo  
CZ – Republika Češka  
EE – Estonija  
CY – Ciper  
LV – Litva  
LT – Latvija  
HU – Madžarska  
MT – Malta  
PL – Poljska  
SI – Slovenija  
SK – Slovaška  
BG – Bolgarija  
RO – Romunija  
HR – Hrvaška  
ZDA – Združene države Amerike

Ustanove in druge okrajšave :

AROP – Tveganje socialne izključenosti  
ARSO – Agencija RS za okolje  
APZ – aktivna politika zaposlovanja  
BDP – bruto domači proizvod  
COFOG – Klasifikacija funkcij države (metodologija OECD)  
CSD – Center za socialno delo  
DČ – države članice  
EK – Evropska komisija  
EMU – Ekonomska in monetarna unija  
ESPN – Evropska mreža za socialno politiko  
ESSPROS – evropski sistem integriranih socialnih statistik  
EU – Evropska unija  
EU-SILC – evropska statistika dohodkov in življenjskih pogojev  
EUROSTAT – Evropski statistični urad  
IKT – informacijsko komunikacijske tehnologije  
IMPROVE – evropska raziskovalna mreža za raziskovanje revščine, socialnih politik in socialne inovacije  
IRSSV – Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo  
LGBT – istospolno usmerjena skupnost  
MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti  
NIJZ – Nacionalni inštitut za javno zdravje  
NPSV – nacionalni program socialnega varstva  
NRP – nacionalni reformni program  
NVO – nevladne organizacije  
OECD – Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj  
OMK – odprta metoda koordinacije  
OSS – osebne socialne storitve  
PKM – pariteta kupne moči  
PSN – paket socialnih naložb  
RS – Republika Slovenija  
SB – Svetovna banka  
SPC – Odbor za socialno zaščito  
SRS – strategija razvoja Slovenije  
SSSP – socialne storitve splošnega pomena  
SURS – Statistični urad RS  
UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj  
ZSV – Zakon o socialnem varstvu  
ZUJF – Zakon o uravnoteženju javnih financ