

Anja Kopač Mrak, Tatjana Rakar

## Redistributivna pravičnost v slovenskem sistemu socialne varnosti: od zaslužnosti k preverjeni potrebi?

*POVZETEK:* Spremenjen družbenoekonomski kontekst, predvsem spremenjena struktura trga delovne sile, procesi globalizacije, demografske spremembe in spremembe v neformalni sferi, vodijo k zaostrovanju odnosa med trgom delovne sile in sistemi socialne varnosti ter k iskanju novega ravnovesja, ki bi zagotavljalo ekonomsko učinkovitost in socialno varnost. V članku avtorici analizirata spremembe slovenske socialne politike na področju zagotavljanja socialne varnosti brezposelnim osebam v zadnjih dveh desetletjih in njene učinke v praksi. Pri tem se osredotočata na vprašanje implementirane redistributivne pravičnosti. Vpeljana načela redistributivne pravičnosti namreč določajo temeljne cilje redistribucije, njene mehanizme in institucionalne spremenljivke ter tako opredeljujejo naravo socialne politike in posledično tudi njene blaginjske izide (npr. stopnjo revščine, socialne izključenosti, socialne neenakosti).

*KLJUČNE BESEDE:* socialna varnost, brezposelne osebe, načela redistributivne pravičnosti

### 1 Uvod

Spremenjen družbenoekonomski kontekst, predvsem spremenjena struktura trga delovne sile, procesi globalizacije, demografske spremembe in spremembe v neformalni sferi, vodijo k zaostrovanju odnosa med trgom delovne sile in sistemi socialne varnosti ter k iskanju novega ravnovesja, ki bi zagotavljalo ekonomsko učinkovitost in socialno varnost. Danes se tako poudarja predvsem strategija aktivacije (tj. doseganje višje stopnje aktivnosti in zaposlenosti) hkrati z varno prožnostjo (angl. flexicurity). Slednja pomeni prožnejšo regulacijo ob hkratnem zagotavljanju socialne varnosti. Vpeljevanje načela aktivacije in varne prožnosti zahteva preoblikovanje obstoječih sistemov socialne varnosti, trga delovne sile in njune medsebojne povezanosti.

Članek analizira spremembe slovenske socialne politike na področju zagotavljanja socialne varnosti brezposelnim osebam v zadnjih dveh desetletjih in njene učinke v praksi. Osredotoča se na vprašanje zagotavljanja dohodkovne varnosti s strani sistema socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti in sistema socialnih pomoči, ne analizira pa tudi učinkov aktivne politike zaposlovanja. Izhaja namreč iz predpostavke, da

je za učinkovito in uspešno aktivno politiko zaposlovanja nujni predpogoj zagotavljanje osnovne socialne varnosti.

V ospredju analize sta vprašanji, na osnovi katerih redistributivnih načel pravičnosti (tj. preverjena potreba, reciprociteta, enakopravnost) se v slovenskem sistemu socialne varnosti zagotavlja dohodkovna varnost brezposelnim osebam in katero načelo prevladuje. Nadalje nas zanima, ali so se ta načela spremenila in če so se, kakšne so posledice. Prav redistributivna načela pravičnosti namreč določajo temeljne cilje redistribucije, njene mehanizme in institucionalne spremenljivke ter tako opredeljujejo naravo socialne politike in posledično tudi njene blaginjske izide (npr. stopnjo revščine, socialne izključenosti, socialne neenakosti). Zato so bistvenega pomena za razumevanje socialne politike in njenih posledic v globalnem okolju.

## **2 Država proti trgu: v kolikšni meri je dopuščena državna intervencija, na kakšni osnovi se izvaja in katere so njene značilnosti?**

Temeljno vprašanje razvoja socialne politike od njenih začetkov pa vse do danes je, kako daleč se lahko država vmeša v delovanje trga in kako naj to stori, da bo dosegla ravnotežje med (ekonomsko) učinkovitostjo in (socialno) varnostjo. V kapitalističnih družbah velja trg delovne sile za temeljni (in tudi najučinkovitejši) mehanizem distribucije in alokacije delovne sile, a mu tudi bolj liberalno usmerjeni ekonomisti priznavajo nekatere slabosti, ki zahtevajo določeno mero regulacije in se odražajo v ekonomskih (npr. slaba prožnost ponudbe, slab pretok informacij) in socialnih posledicah.<sup>1</sup> Med slednjimi bi veljalo izpostaviti predvsem neenak položaj in neenake možnosti različnih družbenih skupin ter brezposelnost.

Eno najpomembnejših orodij države (blaginje) pri odpravljanju posledic delovanja trga je socialna politika. Z njo država posega v delovanje tržnih mehanizmov z alokacijo in redistribucijo materialnih dobrin in storitev, ki jih razporeja med socialnimi skupinami glede na cilje in kriterije, ki so družbeno določeni. Pri tem se naslanja na prevladujoče vrednostne usmeritve (načela), ki določajo cilje in strategije politik (Kopač 2004). Med temeljna načela socialne politike lahko štejemo: enakost, svobodo, pravičnost, potrebo in pravico, ki pa so različno operacionalizirane na levem in desnem polu političnega kontinuuma (Kopač 2004; Blakemore 1998).

Ena temeljnih socialnih pravic je pravica do socialne varnosti, ki se v sodobnih državah zagotavlja prek sistemov socialne varnosti. Ti predstavljajo pomemben redistributivni mehanizem, s katerim država (blaginje) posega v distribucijsko in alokacijsko vlogo trga delovne sile. Trg in sistem socialne varnosti skupaj določata razporeditev virov znotraj družbe, tipe spodbud, ki so na voljo posameznikom pri njihovih ekonomskih odločitvah, in vplivata na splošni družbeni razvoj (npr. ekonomsko emancipacijo žensk, gibanja v stopnjah rodnosti, pričakovano življenjsko starost). Njuna povezanost

---

1. Več o tem v Rus (1990), Barr (1998), Svetlik in Trbanc (2002).

je tako izjemnega pomena za uspešno delovanje in splošno blaginjo sodobnih družb (Sarfati 2002; Laroque 2001).

Socialna politika skuša socialne disfunkcije delovanja trga delovne sile omiliti predvsem z zagotavljanjem temeljnih pogojev, ki omogočajo posameznikom participacijo na trgu delovne sile, in zagotavljanjem socialne varnosti v primeru njihove začasne (starševstvo, bolezen) ali trajne (starost, invalidnost) izključenosti s trga. Poleg sistemov socialne varnosti imajo pomembno varovalno funkcijo tudi drugi sistemi, na primer sistem minimalnih plač, ki zagotavlja mejo najnižje plačanega dela, in pravice iz delovnega razmerja, ki postavljajo temelje odnosov med delodajalci in delojemalci.<sup>2</sup>

Države (blaginje) posegajo v delovanje trgov delovne sile in s socialno politiko izvajajo redistribucijo dobrin in storitev na podlagi različnih redistributivnih načel pravičnosti. V grobem ločimo tri različna načela, in sicer: načelo preverjene potrebe (angl. need), načelo enakopravnosti (angl. equality) in načelo proporcionalne enakosti/reciprocitete (angl. equity) oziroma meritokratsko načelo (Deutsch 1975; Schwinger 1980 v Clasen in Van Oorschot 2002). Sprejeta temeljna načela določajo cilje redistribucije, njene mehanizme in institucionalne spremenljivke sistemov socialne varnosti (Palier 2000, 2001)<sup>3</sup> ter tako opredeljujejo naravo socialne politike in blaginjske izide držav blaginje. Znotraj različnih tipov držav blaginje ali, kot jih poimenuje Esping-Andersen (1990, 1996, 1999), režimov držav blaginje najdemo vpeljana različna načela redistributivne pravičnosti, ki so podrobneje predstavljena v Tabeli 1.<sup>4</sup>

- 
2. Razlikujemo lahko dva pojma: pojem socialna varnost, ki se nanaša na sisteme socialne varnosti v različnih primerih začasne ali trajne izključenosti s trga delovne sile, in pojem varnosti oziroma socialne zaščite, ki je širši, saj poleg sistemov socialne varnosti vključuje tudi sistem minimalnih plač, pravice iz delovnega razmerja in davčni sistem. Slednji poleg področja ožje socialne politike vključuje tudi industrijske odnose in davčno politiko.
  3. Institucionalne spremenljivke sistemov socialne varnosti so način dostopa do prejemkov, struktura prejemkov ter način financiranja, upravljanja in nadzora (Palier 2001: 119).
  4. Predstavljene povezave med načeli redistributivne pravičnosti in sistemi socialne varnosti so idealnotipske; v realnosti najdemo številne variacije in kombinacije.

**Tabela 1: Idealnotipska povezanost med temeljnimi parametri sistemov socialne varnosti in različnimi tipi države blaginje**

Tip države blaginje	Liberalni	Konservativno-korporativistični	Socialdemokratski
Splošno načelo redistributivne pravičnosti	(Preverjena) potreba	Proporcionalna enakost	Enakopravnost
Alternativni izrazi na področju načel socialne politike	Selektivnost	Reciprociteta Kontribucija Proporcionalnost Ekvivalenca Zasluznost Načelo zavarovanja	Univerzalizem Brezpogojnost
Izhodišče intervence	Nedoseganje minimalnih standardov	Izguba zasluženega standarda	Nedoseganje splošnega standarda kakovosti življenja
Tip socialnih pravic	Temeljijo na revščini	Temeljijo na reciprociteti	Temeljijo na državljanstvu
Tradicija sistemov socialne varnosti	Sistem socialne pomoči	Sistem socialnega zavarovanja	Prejemki, namenjeni posameznim kategorijam, in univerzalni prejemki
Osnovni cilj sistemov socialne varnosti	Zmanjšanje revščine	Ohranitev družbenega statusa	Promoviranje splošne kakovosti življenja (oziroma blaginje)
Idealnotipske značilnosti oziroma institucionalne spremenljivke socialne varnosti (mehanizem financiranja, upravljanja in nadzora ter struktura prejemkov in dostop do njih)	Financirano iz davkov  Odgovornost države  Minimalni prejemki  Preverjena potreba	Financirano s (socialnimi) prispevki  Sodelovanje socialnih partnerjev  Prejemki so ali pavšalni po logiki Beveridgea ali povezani z višino vplačil po logiki Bismarcka <sup>5</sup>  Status (delo)	Financirano iz davkov  Odgovornost države in lokalnih skupnosti  Prejemki blizu pavšalnih (flat-rate)  Državljanstvo (stalno prebivališče)

*Vir: Prirejeno po Clasen in Van Ooeschot (2002: 94) ter Palier (2001:119) v Kopač (2004: 40).*

V liberalnem tipu države blaginje (Esping-Andersen 1990, 1996, 1999) se redistribucija izvaja na osnovi načela preverjene potrebe, pri čemer je osnovni cilj odprava revščine, mehanizem pa ugotavljanje potrebe po dejanski pomoči za preživetje (angl. means-testing), s katerim želi država doseči, da so do ugodnosti iz naslova socialnih

5. Gre za razliko med univerzalnim Beveridgeovim načelom, kjer gre za univerzalne pavšalne prejemke (angl. flate-rate), in Bismarckovim načelom, kjer gre za od višine vplačanih prispevkov odvisne kontributivne prejemke (angl. earnings-related).

pravic upravičeni zgolj tisti, ki pomoč tudi dejansko potrebujejo. Socialni prejemki imajo v primerjavi s participacijo na trgu delovne sile izrazito subsidiarno naravo. Gre za rezidualno socialno politiko (Titmuss 1958), kjer prevladuje vertikalna redistribucija na osnovi »državne solidarnosti«, ki se izvaja s progresivno lestvico splošnega sistema obdavčenja (Laroque 2001; Kopač 2002). Prevladujejo sistemi socialnih pomoči. Ta tip države blaginje se je v evropskem prostoru vzpostavil v Veliki Britaniji.

Konservativno-korporativistični tip države blaginje (Esping-Andersen 1990, 1996, 1999) oziroma industrijski/meritokratski model (Titmuss 1958) varuje posameznike pred izgubo njihovega pridobljenega družbenega položaja, in sicer predvsem z vzpostavljenimi sistemi obveznega socialnega zavarovanja, v katerih so socialne pravice (njihova višina in trajanje) določene po načelu zaslužnosti/reciprocitete in kjer je očitna povezanost med višino plače, prispevki in prejemki (angl. earnings/employment-related benefits). Socialni primeri se nanašajo na bolj ali manj tipične problemske situacije, ki izhajajo iz dogajanj na trgu delovne sile. Sem sodijo primeri nesposobnosti za delo (invalidnost, bolezen, nesreče), primeri brezposelnosti in tipično »nedelovni« življenjski cikli (materinstvo, starost, otroštvo, šolanje itd.). Sistemi socialnega zavarovanja zagotavljajo visoko stopnjo socialne varnosti zaposlenim, predvsem na varovanem, tj. primarnem segmentu trga delovne sile. Gre za horizontalno solidarnost oziroma po mnenju Laroque (2001) »profesionalno solidarnost« in redistribucijo med predhodno zaposlenimi delavci. Tipične predstavnice tega tipa države blaginje so kontinentalne evropske države (Nemčija, Avstrija, Francija, Belgija), medtem ko naj bi južne sredozemske države (Italija, Španija, Portugalska) tvorile podskupino oziroma svoj tip – t. i. južni evropski model (Ferrera 1996).

V socialdemokratskem tipu države blaginje (Esping-Andersen 1990, 1996, 1999) država proaktivno spodbuja splošno blaginjo z vzpostavljenim načelom enakopravnosti prek zagotavljanja univerzalnih (državljskih) socialnih pravic. Do socialnih prejemkov, ki so (ponavadi) določeni v pavšalnih zneskih – podobno kot v liberalnem tipu države blaginje, vendar s pomembno razliko, to je višino prejemkov, ki je znatno višja kot v liberalnem tipu – so upravičeni vsi državljani ali posamezne kategorije državljanov, neodvisno od dosežkov na trgu delovne sile. V socialdemokratskem tipu države blaginje, ki ga je Titmuss (1958) poimenoval institucionalni model, so prejemki določeni na način, ki zagotavlja splošno (in ne minimalno) raven socialne varnosti vsem državljanom. Ta tip države blaginje se je vzpostavil v skandinavskih oziroma širše nordijskih državah.

V splošnem velja, da imajo v večini evropskih držav vzpostavljena oba tipična sistema socialne varnosti, to je sistem socialnega zavarovanja in sistem socialnih pomoči. Njuno medsebojno prepletanje pa je različno v posameznih tipih držav blaginje. Socialno varnost države zagotavljajo prek t. i. dvostopenjskega sistema socialne varnosti (angl. dual welfare concept) (Kopač 2002, 2004). Velja poudariti, da so sistemi socialne varnosti močno povezani s trgom delovne sile oziroma predstavljajo pomemben mehanizem njegove regulacije, saj z opredeljenimi ugodnostmi (oziroma pravicami) varujejo posameznike in spodbujajo njihovo participacijo na trgu delovne sile.<sup>6</sup> Sistem

6. Vplivi sistemov socialne varnosti na delovanje trga delovne sile so številni, pri čemer raz-

socialnega zavarovanja spodbuja participacijo na trgu delovne sile predvsem z vpeljanim načelom zaslužnosti, ki nagraduje posameznikove dosežke na trgu delovne sile in tako igra (posredno) vlogo motivatorja za sodelovanje na trgu. Podobno tudi sistemi socialnih pomoči, ki ponavadi prejemnike stigmatizirajo in jih postavljajo na družbeno obrobje (jih marginalizirajo), vplivajo na vključevanje vseh za delo sposobnih na trg delovne sile. Kateri sistem prevladuje v posamezni državi blaginje, je odvisno od ciljev socialne politike in prevladujočih vrednostnih usmeritev oziroma od splošno sprejetih načel redistributivne pravičnosti. Ti pa posledično določajo položaj posameznikov in različnih družbenih kategorij ter tako določajo blaginjske izide.

Eden najbolj očitnih izidov je prav stopnja tveganja za revščino. Ta se v državah EU giblje med 10 in 21 % (EC 2006).<sup>7</sup> Najvišja je na Slovaškem, kjer naj bi v tveganju za revščino živelo kar 21 % vseh ljudi; sledi ji Velika Britanija, predstavnica liberalnega tipa države blaginje, kjer je ta delež tri odstotne točke nižji (18 %). Najnižja stopnja tveganja za revščino je v državah socialdemokratskega tipa države blaginje (Švedska, Danska, Finska) kjer je 11-odstotna, srednje vrednosti pa dosegajo kontinentalne države, predstavnice konservativno-korporativističnega tipa države blaginje. Tako v Nemčiji v tveganju za revščino živi 16 % prebivalcev, v Franciji pa 14 %. Presenetljivo je bila leta 2003 najnižja stopnja tveganja za revščino prav v Sloveniji, in sicer 10 % (EC 2006). K temu bistveno prispevajo sistemi socialne varnosti. Stopnja tveganja za revščino je namreč – če ne upoštevamo vpliva socialnih transferjev – izrazito višja; giblje se med 17 in 33 % (EC 2006). Največji vpliv na zniževanje stopnje tveganja za revščino imajo sistemi socialne varnosti v državah predstavnicah socialdemokratskih in konservativno-korporativističnih režimov. Tako je na Švedskem in v Nemčiji ta razkorak 17 odstotnih točk, v Veliki Britaniji, predstavnici liberalnega režima, pa le 11 odstotnih točk (EC 2006).<sup>8</sup> Zanimivo pa je, da je ta razkorak v Sloveniji le šest odstotnih točk. Podobno sliko najdemo v primeru dohodkovne neenakosti. Gini koeficient<sup>9</sup> je tako najvišji v Litvi (36), sledi ji Velika Britanija z vrednostjo 34, medtem ko države blaginje, ki jih ponavadi umeščamo v osrednji bazen oziroma meritokratski model (npr. Nemčija in Francija), dosegajo srednje vrednosti, to je okoli 28; najnižje vrednosti so v skandinavskih državah: na Švedskem je vrednost gini koeficienta 23 in na Danskem 24. Podobno se pri neenakosti odreže tudi Slovenija, ki ima izmerjen gini koeficient v vrednosti 22 (EC 2006).

---

lični teoretiki tem vplivom pripisujejo različne vrednostne predznake. Več o tem v Schmid in dr. (1992), Kopač (2002) in Hall in Soskic 2001.

7. Podatki se nanašajo na leto 2003 in so bili objavljeni v Dodatku I k poročilu »Social Inclusion in Europe 2006«.
8. Omenjene odstotne točke so izračunane na podlagi podatkov o stopnji tveganja za revščino pred socialnimi transferji z izjemo pokojnin in stopnjo tveganja za revščino po izplačilu vseh socialnih transferjev. Vir podatkov je Dodatek I k poročilu »Social Inclusion in Europe 2006«.
9. Neenakost porazdelitve dohodka prikazujemo z gini koeficientom. Ta pokaže, kako je dohodek porazdeljen med prebivalce, pri čemer velja: nižji kot je koeficient, bolj enakomerna je porazdelitev, in višji kot je koeficient, bolj neenakomerna je porazdelitev.

### 3 Ključni izzivi sistemov socialne varnosti

Med najpomembnejše izzive oziroma vzroke za krizo države blaginje različni teoretiki uvrščajo sklope medsebojno povezanih dejavnikov, ki se nanašajo predvsem na strukturne spremembe v ekonomski sferi (tj. deindustrializacija, tehnološke revolucije), procese globalizacije, demografske spremembe ter spremembe v sferi družine in gospodinjstev (Sarfati 2002; Kopač 2004: 48–63).

Prvi dejavniki se nanašajo na spremenjeno strukturo trgov delovne sile, ki ruši osnovne pogoje delovanja sistemov socialnega zavarovanja (tj. polna zaposlenost in normalne zaposlitvene razmere) ter oblikuje nova tveganja in negotovosti predvsem v obliki netrajnih oziroma začasnih oblik zaposlitve. Drugi sklop, torej procesi globalizacije, zaostčuje predvsem konkurenčnost v svetovnem merilu (angl. global wage competition) in postavlja pod vprašaj način financiranja socialne varnosti (predvsem) prek sistema socialnih prispevkov, ki so vezani na zaslužke iz dela. Zahtevajo pogostejše in hitrejše odzivanje na spremembe v okolju (tj. fleksibilnost) ter vodijo k povečani stopnji odvisnosti med prej bolj ali manj neodvisnimi nacionalnimi sistemi in k njihovemu medsebojnemu povezovanju (npr. Evropska monetarna unija). To posledično zmanjšuje (tudi) njihovo suverenost in možnost nadzora (na različnih področjih politike). Tretji, demografski sklop dejavnikov se nanaša predvsem na proces staranja v razvitih (predvsem zahodnih) družbah, ki je povezan z nizko stopnjo rodnosti in povečano pričakovano življenjsko dobo, ki ob povečani stopnji brezposelnosti (in tudi drugih oblikah neaktivnosti, zlasti povečani stopnji različnih oblik in stopenj invalidnosti ter velikem deležu neformalnega dela) zaostčuje razmerje med aktivno in neaktivno populacijo, kar povzroča vedno večjo ekonomsko (fiskalno) krizo obstoječe države blaginje. Poleg omenjenih sprememb so pomemben izziv za državo blaginje tudi spremembe v neformalni sferi, zlasti sferi družine in gospodinjstev, kjer se povečuje delež enostarševskih družin, število gospodinjstev z zgolj enim članom ter vse večja potreba po usklajevanju družinskega dela in kariere, ki izhaja iz povečane stopnje zaposlenosti žensk (Sarfati 2002; Kopač 2004).

Razlogi za krizo države blaginje so medsebojno povezani in vplivajo na delovanje trga delovne sile, kar je pomemben izziv za reformo sistemov socialne varnosti. Obstoječe razmere namreč povzročajo finančno krizo, oblikujejo nove družbene kategorije uporabnikov (predvsem ženske) oziroma nove ranljive skupine (predvsem mlade) in ustvarjajo nova tveganja (netipične oblike zaposlitev, potreba po usklajevanju delovnih in družinskih obveznosti, po vedno novem znanju in kompetencah), s katerimi se srečujejo posamezniki in družbene skupine.

Koncept socialne varnosti, ki temelji na standardni obliki zaposlitve (to je zaposlitev za nedoločen in polni delovni čas) in na predpostavki, da si je večina ljudi sposobna zagotoviti socialno varnost s plačevanjem prispevkov v svojem aktivnem obdobju (tj. socialna politika, temelječa na načelu socialnega zavarovanja), danes ni več primeren. Primeren ni tako z vidika ekonomskih (finančnih) zmožnosti države blaginje kot tudi ne z vidika potreb posameznikov. V pogojih postindustrijske družbe (Bagguley 1994) poleg potrebe po zagotavljanju osnovne dohodkovne varnosti v ospredje stopa tudi potreba po znanju in kompetencah, ki posameznikom omogoča zaposljivost v prožnem okolju.



Denarni prejemki, ki so opredeljeni v sistemu socialnega zavarovanja in temeljijo na predhodni kontinuirani zaposlitvi ter so namenjeni nadomeščanju izgubljenega dohodka med (kratkotrajno) izključenostjo s trga delovne sile, danes posameznikom ne omogočajo več osnovne dohodkovne varnosti in ne zadoščajo za njegovo aktivno vključevanje v družbo. Spremembe sistemov socialne varnosti, predvsem sistemov obveznega socialnega zavarovanja, so tako nujne, predvsem v smeri prilagajanja spremenjeni strukturi trga delovne sile. Poleg zagotavljanja osnovne dohodkovne varnosti mora država ustvarjati tudi in predvsem možnosti/priložnosti za vključevanje posameznikov v negotovo, visoko turbulentno okolje, pri čemer je človeški kapital najpomembnejši mehanizem posameznikov za soočanje z novodobnimi tveganji. V socialno politiko se vpeljuje načelo aktivacije oziroma aktiviranja, ki poudarja pomen dela/zaposlitve kot temeljnega mehanizma za preprečevanje izključenosti in promoviranje družbene vključenosti. Načelo spreminja temeljno paradigmo socialne politike (Kopač 2004, 2005), saj pomeni premik od zagotavljanja varnosti (tj. redistribucije dohodka) k zagotavljanju participacije oziroma priložnosti (Van Berkel in Møller 2002; Van Berkel in dr. 1999). Govorimo o premiku od »pasivne« k »aktivni« oziroma aktivacijski socialni politiki, kar povzroča spremembe v sistemih socialne varnosti in v njihovi povezanosti s trgom delovne sile. Na ravni odnosa med posameznikom in državo se ta premik odraža v vzpostavljenem recipročnem odnosu med pravicami in obveznostmi (Kopač 2004, 2005).

Po mnenju Pascuala (2002) se oblikuje »nov model družbene intervencije«, ki temelji na spremenjenih družbenih konceptih. Koncept brezposelnosti se spreminja od razumevanja brezposelnosti kot strukturnega problema pomanjkanja delovnih mest k razumevanju brezposelnosti kot individualnega problema pomanjkanja zaposljivosti. Koncept varnosti se spreminja od zagotavljanja »varstva pred tveganji« k razumevanju varnosti kot »sposobnosti za spremembo«. Kolektivna odgovornost države blaginje kot osnove za intervencijo na trg delovne sile se odmika poudarjeni odgovornosti posameznika za lastni blagor. Tako lahko govorimo o »novi politiki blaginje« (Jordan 1998), o premiku od »keynesianske države blaginje« k »schumpeterjanski državi dela« (Jessop 1994) ter o premiku od »države blaginje« k »državi dela« oziroma od »kompenzacijske države blaginje« k »aktivacijski državi blaginje« (Geldof 1999).

#### **4 Aktivacijska socialna politika v praksi – sprememba slovenskega sistema socialne varnosti za primer brezposelnosti**

V Sloveniji je od leta 1974 po vzoru evropskih držav, predvsem Nemčije, urejen sistem dvostopenjskega sistema socialne varnosti za primer brezposelnosti. Znotraj sistema je prevladoval sistem obveznega socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti,<sup>10</sup> dopolnjeval pa ga je sistem socialnih pomoči.<sup>11</sup> V socializmu sistem ni

---

10. Sistem obveznega socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti ureja Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti.

11. Sistem socialnih pomoči je opredeljen z Zakonom o socialnem varstvu, kjer je določena pravica do denarne socialne pomoči.



igral pomembne vloge, predstavljal pa je pomembno institucionalno izhodišče, ki je omogočalo razmeroma miren prehod v tržno gospodarstvo v začetku devetdesetih let oziroma je nudil sorazmerno visoko stopnjo socialne varnosti naraščajočemu deležu brezposelnih oseb. Temeljlil je na meritokratskem oziroma zavarovalnem načelu, ki je brezposelnim osebam omogočal ohranitev njihovega pridobljenega družbenega položaja za čas, ko so brez svoje krivde ali proti svoji volji ostali brez zaposlitve.

Znotraj sistema obveznega socialnega zavarovanja sta bila opredeljena dva prejemka, denarno nadomestilo in denarna pomoč. Slednjo so zakonske spremembe, sprejete leta 2006, ukinile. Denarno nadomestilo vse od začetka leta 1974 izraža zavarovalno oziroma kontributivno načelo, saj sta njegova višina in trajanje vezana na višino preteklih osebnih dohodkov ter trajanje predhodne zaposlitve, medtem ko je bila denarna pomoč mešanica meritokratskega načela in načela preverjene potrebe. Podobno kot pri denarnem nadomestilu je bil ključni pogoj za pridobitev pravice do denarne pomoči predhodna zaposlitev oziroma prenehanje pravice do prejemanja denarnega nadomestila, pri čemer pa je brezposelna oseba morala izkazati tudi potrebo po pomoči. Višina denarnih sredstev oziroma sredstev družine tako ni smela presežati administrativno določenega denarnega in premoženjskega cenzusa. Podobno tudi višina denarne pomoči ni bila vezana na višino preteklega osebnega dohodka, temveč je bila standardizirana in enaka za vse upravičence. Tako opredeljeni denarni prejemek, ki ima značilnosti sistema socialnega zavarovanja in sistema socialnih pomoči, sta poznali le Nemčija in Slovenija, vendar sta ga obe državi v začetku novega tisočletja ukinili; tako sta v sistemu socialnega zavarovanja vzpostavili čisto kontributivno oziroma zavarovalno načelo in denarno nadomestilo ločili od drugih socialnih prejemkov, opredeljenih v sistemu socialnih pomoči.

Sistem zavarovanja za primer brezposelnosti, vzpostavljen leta 1991,<sup>12</sup> je omogočal razmeroma visoko dohodkovno varnost, mnogo manj pa je bil učinkovit pri nudenju pomoči pri iskanju zaposlitve in pri nadzoru nad izpolnjevanjem obveznosti s strani brezposelnih oseb. Sistem je namreč v socialističnem obdobju deloval predvsem v smeri dodeljevanja pravic, obveznosti bolj ali manj zaposljivih posameznikov pa niso bile pomembne (Kopač 2004). Naraščanje stopnje brezposelnosti in zviševanje finančnih posredovanj države je sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja sprožilo razprave o potrebnih spremembah sistema socialnega zavarovanja. Vse glasnejši so postali zagovorniki negativnega vpliva sistema socialnega zavarovanja na zaposlovanje. Omenjene razprave, pa tudi sprejeta evropska strategija zaposlovanja in drugi pomembni mednarodni dokumenti, še zlasti s strani OECD-ja sprejeta strategija zaposlovanja (Job Study 1994), so pripeljali do številnih zakonskih dopolnil in leta 1998 tudi do sprejema novega Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Slednji je bil leta 2006 tudi že prenovljen.<sup>13</sup> Z uvedenimi spremembami je država zmanjševala pred-

12. Leta 1991 je bil sprejet nov Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. list RS, št. 5/91).

13. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (1991, 1992, 1993, 1994, 1997, 1998, 2001, 2002, 2004, 2006, 2007).

vsem finančna bremena, medtem ko strukture sistema socialne varnosti ni prilagodila spremembam na trgu delovne sile.

Sprejete spremembe tako lahko razdelimo v tri časovna obdobja, zaznamovana z najpomembnejšimi zakonskimi spremembami: prvo obdobje med letoma 1991 in 1997, drugo med letoma 1998 in 2005 ter tretje po letu 2006.

**V prvem obdobju (1991–1997)** so se spremembe nanašale predvsem na dohodkovni položaj brezposelnih oseb, medtem ko se njihov socialnopravni položaj ni bistveno spreminjal. Tako so bili na primer leta 1993 ukinjeni denarni dodatki za odvisne družinske člane, leta 1994 se je trajanje denarne pomoči omejilo na šest mesecev, medtem ko so pogoji za pridobitev denarnih prejemkov v vsem obdobju ostajali bolj ali manj nespremenjeni ter so odražali izrazito nesorazmerje med pravicami in obveznostmi brezposelnih oseb. Znotraj sistema socialnega zavarovanja je bila pravica do denarnega nadomestila opredeljena in tudi implementirana kot pravica, temelječa predvsem na načelu zaslužnosti. Zaposlene osebe so bile torej do denarnega nadomestila upravičene predvsem na podlagi vplačanih prispevkov (tj. trajanja predhodne zaposlitve), in ne na podlagi svojega vedenja med brezposelnostjo. Pogoji, kot so zmožnost za delo in pripravljenost za ponovno zaposlitev, niso bili jasno izraženi. Sistem socialnega zavarovanja je bil zasnovan tako, da je ščitil predvsem interese posameznika in njegovo pravico do svobodne izbire zaposlitve, medtem ko so bili interesi širše družbe, da se posameznik čim hitreje vključi v sfero dela, zanemarjeni.

**Spremembe, sprejete leta 1998**, so poleg sprememb na področju dohodkovne varnosti vpeljale tudi pomembne novosti na področju socialnopravnega položaja brezposelnih oseb. Njihov cilj je bil vzpostavitev »pravičnejšega« razmerja med pravicami in obveznostmi brezposelnih oseb. Spremenjeni so bili predvsem pogoji za pridobitev in ohranitev pravice do denarnih prejemkov (tj. denarnega nadomestila in denarne pomoči) med brezposelnostjo ter zaostrene sankcije. V splošnem bi lahko rekli, da so zakonske spremembe vzpostavile primarno odgovornost brezposelnih oseb za nastali položaj in njegovo razrešitev ter povezale upravičenost do denarnih prejemkov s posameznikovo pripravljenostjo do ponovne zaposlitve, katero so vezale na pogoj razpoložljivosti za delo, aktivnega iskanja zaposlitve, sodelovanja v ukrepih aktivne politike zaposlovanja in pripravljenosti sprejeti ustrezno oziroma primerno zaposlitev. Posameznikova pravica do svobodne izbire zaposlitve se je tako omejila z določitvijo ustrezne ali primerne zaposlitve, ki ni bila več vezana na izobrazbo brezposelne osebe, temveč na zahtevnost delovnega mesta, ki ga je brezposelna oseba opravljala pred nastopom brezposelnosti. Zakon je leta 1998 kot ustrezno določil zaposlitev (za določen ali nedoločen delovni čas), katere zahtevnost je enaka zahtevnosti na delovnem mestu, ki ga je brezposelna oseba opravljala pred nastopom brezposelnosti, medtem ko je za primerno veljalo delovno mesto z eno stopnjo nižjo zahtevnostjo. Poleg pogoja zahtevnosti delovnega mesta je ustreznost oziroma primernost zaposlitve odvisna tudi od oddaljenosti delovnega mesta od stalnega bivališča brezposelne osebe. V primeru ustrezne zaposlitve ta ne sme biti oddaljena več kot eno uro vožnje v eno smer z javnim prevoznim sredstvom, v primeru primerne pa ne več kot eno uro in pol.

Zakon iz leta 1998 je potrebno predhodno dobo zavarovanja s predhodnih devetih mesecev v obdobju zadnjih 12 mesecev podaljšal na 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih in znižal dohodkovno varnost brezposelnih oseb. Maksimalno trajanje denarnega nadomestila je z dveh let (za osebe z 20 ali več leti delovne dobe) omejil na eno leto. Izjema so ostali le starejši od 55 let, ki imajo dopoljenih več kot 25 let delovne dobe (glej Tabela 2). Ukinjena je bila tudi možnost izplačila denarnega nadomestila v enkratnem znesku in možnost podaljšane izplačevanja denarnega nadomestila za brezposelne, katerim do izpolnitve pogojev za upokojitev manjkajo največ tri leta (tj. možnost 2 + 3). Ta možnost je bila vpeljana pri prejemnikih denarne pomoči, kjer je bilo ob splošni zaostritvi dohodkovnega cenzusa (tj. vpeljava koncepta premoženjskega cenzusa) trajanje denarne pomoči podaljšano na maksimalno 15 mesecev. Osnova za odmero višine denarnega nadomestila je ostala nespremenjena, to je povprečni mesečni dohodek, pri čemer se je upoštevano obdobje s treh povečalo na 12 mesecev. Degresivna odmera, to je 70 % odmerjene osnove za prve tri mesece trajanja brezposelnosti in 60 % v nadaljevanju, je ostala nespremenjena. Zvišala se je najnižja višina denarnega nadomestila – z 80 na 100 % zjamčene plače, maksimalna višina pa se je s štirikratnika znižala na trikratnik tako določenega najnižjega nadomestila.

**Tabela 2: Trajanje denarnega nadomestila**

Trajanje zaposlitve oziroma zavarovanja za primer brezposelnosti	Trajanje denarnega nadomestila
Od 1 do 5 let	3 mesece
Od 5 do 15 let	6 mesecev
Od 15 do 25 let	9 mesecev
Več kot 25 let	12 mesecev
Več kot 25 let in starost čez 50 let	18 mesecev
Več kot 25 let in starost čez 55 let	24 mesecev

*Vir: Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti<sup>14</sup>*

Z željo po jasnejši opredelitvi obveznosti brezposelnih oseb in večjem nadzoru nad njihovimi aktivnostmi je zakon vpeljal instrument zaposlitvenega načrta, ki predstavlja pogodbo, kjer so natančneje določene obveznosti brezposelnih oseb. V skladu s temeljnim ciljem zakona, to je vzpostavitev recipročnega odnosa med pravicami in obveznostmi brezposelnih oseb, so se zaostriale tudi sankcije za neizpolnjevanje temeljnih pogojev, povezanih predvsem z vedenjem brezposelne osebe med brezposelnostjo. Brezposelna oseba tako izgubi pravico do prejemanja denarnega nadomestila in denarne pomoči, če ni na voljo za zaposlitev, če ne išče aktivno zaposlitve in če ne sprejme ustrezne zaposlitve ali če s svojim ravnanjem povzroči odklonitev zaposlitve s strani delodajalca. Pravico izgubi tudi, če odkloni vključitev v program aktivne politike zaposlovanja ali če krši druge obveznosti, sprejete z zaposlitvenim načrtom.

14. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB). Uradno prečiščeno besedilo – Ur. list RS, št. 107/2006.

Poleg popolnega odvzema pravice do denarnega nadomestila brezposelna oseba, ki ne sprejme primerne zaposlitve ali začasnega dela v primeru višje sile, za dva meseca izgubi 50 odstotkov denarnega nadomestila.

Opisane sprejete spremembe so tako vzpostavile novo razmerje med pravicami in obveznostmi brezposelnih oseb, pri čemer so pravico do socialne varnosti med brezposelnostjo vezale na pravico oziroma dolžnost posameznika do dela. Pravica do dohodkovne varnosti je postala pogojevana s posameznikovo pripravljenostjo do zaposlitve oziroma aktivnega reševanja svoje situacije – torej omejena predvsem na tiste, ki si jo z vidika širšega družbenega interesa tudi zaslužijo (angl. *deserving unemployed/poor*). Pravica tako ni več »brezpogojna« oziroma ni vezana zgolj na plačilo zadostne količine socialnih prispevkov, temveč postaja vse bolj povezana z izpolnjevanjem obveznosti, ki se nanašajo na zaposlitev in možnost njene pridobitve. Dolžnost do dela oziroma sodelovanja na trgu delovne sile postaja ključni pogoj za posameznikovo upravičenost do socialnih prejemkov in drugih ugodnosti, opredeljenih v sistemih socialne varnosti. Osrednjost dela v svojem bistvu prinaša določeno stopnjo deregulacije trga delovne sile, ki je očitna pri opredelitvi koncepta ustrezne in primerne zaposlitve. Koncept dekomodifikacije tako postopno nadomešča koncept rekomodifikacije,<sup>15</sup> prispeva pa tudi k redefiniranju in redistribuciji dela (Kopač 2004). Trend poudarjanja pomena plačanega dela in posameznikove odgovornosti za lastni blagor je značilnost aktivacijskega načela, ki se vpeljuje v socialne politike postmodernih družb.

**Zakonske spremembe, sprejete leta 2006,**<sup>16</sup> predstavljajo nadaljevanje aktivacijskega trenda, predvsem v smeri večjega poudarjanja pomena dela, ki se odraža v omejevanju pravice do svobodne izbire zaposlitve in povečevanju deregulacije trga delovne sile. Brezposelne osebe, prijavljene na Zavodu RS za zaposlovanje več kot tri mesece, so tako dolžne sprejeti zaposlitev, ki je po zahtevnosti eno stopnjo nižja od tiste, ki so jo opravljale pred nastopom brezposelnosti, po preteku šestih mesecev pa tudi zaposlitev, ki je od njihove pretekle zaposlitve nižja za dve stopnji, če ni brezposelnih oseb, za katere bi bila taka zaposlitev ustrezna. Zakon uvaja tudi določbo »primerne del«, za katerega se šteje vsako delo, ki po mnenju rehabilitacijske komisije ustreza telesnim in duševnim zmožnostim brezposelne osebe. Brezposelnim, ki odklonijo primerno delo po podjemni ali avtorski pogodbi ali primerno začasno ali občasno humanitarno delo, se denarno nadomestilo za dva meseca zniža za 50 %. Brezposelnim osebam se znižuje tudi dohodkovna varnost, saj sprememba zakona ukinja denarno pomoč, do katere so bile upravičene brezposelne osebe, ki so potrebovale pomoč za preživetje tudi po koncu prejemanja denarnega nadomestila. Ukinitve denarne pomoči bodo občutili predvsem tisti, ki jim do upokojitve manjkajo največ tri leta, saj so bili do nje upravičeni vse do izpolnitve upokojitvenih pogojev. Namesto prejemanja denarne

---

15. Koncept dekomodifikacije pomeni neodvisnost posameznikovega družbenega položaja od trga in je po Esping-Andersenu (1990) eno osnovnih meril za razvrščanje držav v režime države blaginje. Pojem rekomodifikacija pa nasprotno pomeni ponovno poudarjanje primarne vloge trga delovne sile pri zagotavljanju blaginje posameznikov in gospodinjstev.

16. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, Ur. list, RS, št. 107/2006.

pomoči zakon za omenjeno kategorijo brezposelnih predvideva možnost plačevanja prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Višina denarnega nadomestila je po novem vezana na minimalno plačo, ki se usklajuje enkrat letno (januarja) za indeks cen življenjskih potrebščin za zadnjih 12 mesecev. Za brezposelne osebe, ki se jim je izteklo prejemanje denarnega nadomestila ali do njega sploh niso upravičene in potrebujejo pomoč za preživetje, je tako po novem na voljo le denarna socialna pomoč, opredeljena v Zakonu o socialnem varstvu.<sup>17</sup>

Zakon o socialnem varstvu je podobno kot Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti doživel številne spremembe,<sup>18</sup> katerih cilj je bilo predvsem poudariti subsidiarno naravo denarne socialne pomoči ter vzpostavitev jasnega odnosa med pravicami in obveznostmi. Tako so že spremembe leta 2001 pri za delo sposobnih posameznikih vpeljale pogojevanje upravičenosti do denarne socialne pomoči z njihovo razpoložljivostjo za zaposlitev, in sicer na podlagi vzpostavitve povezanosti med evidencami brezposelnih oseb, ki jih vodi Zavod RS za zaposlovanje, in upravičenostjo do denarne socialne pomoči, ki jo izplačujejo centri za socialno delo.

Novjše spremembe Zakona o socialnem varstvu, ki so nastale v povezavi s spremembami Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti in so stopile v veljavo januarja 2007,<sup>19</sup> bistveno spreminjajo položaj prejemnikov denarne socialne pomoči na trgu delovne sile. V skladu z liberalno logiko, kjer je vloga socialne pomoči izrazito subsidiarna in kjer je trg delovne sile ključni mehanizem alokacije in distribucije delovne sile, država nima več nikakršne vloge varovanja posameznikovega družbenega položaja, ampak zgolj zagotavljanja minimalnih eksistenčnih pogojev, so prejemniki denarne socialne pomoči primorani sprejeti kakršno koli zaposlitev ali primerno delo po podjemni ali avtorski pogodbi, po treh mesecih prejemanja pa tudi začasno ali občasno humanitarno ali drugo podobno delo. Omenjena zakonska določba predstavlja popolno deregulacijo trga delovne sile za prejemnike denarne socialne pomoči in jim hkrati omejuje možnost svobodne izbire zaposlitve. Po mnenju zakonodajalca naj bi bila kakršna koli zaposlitev boljša od nikakršne, saj naj bi brezposelnim omogočala pridobivanje potrebnih delovnih veščin in jim tako odpirala vrata v svet dela. Zakon vsebuje številne nove člene, ki se nanašajo na pogoje za pridobitev in ohranitev denarne socialne pomoči ter katerih osnovni cilj je preprečevanje možnih zlorab. Pogoji za pridobitev in ohranitev pravic, ki se ne vežejo na premoženjski in dohodkovni status prosilca, so izenačeni s tistimi v Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, jasneje pa je opredeljeno tudi institucionalno sodelovanje med Zavodom RS za zaposlovanje in centri za socialno delo.

17. Zakon o socialnem varstvu (uradno prečiščeno besedilo) (ZSV-UPB2), Ur. list RS, št. 3/2007.

18. Zakon o socialnem varstvu (1992, 1993, 1994, 1999, 2000, 2001, 2002, 2004, 2006, 2007).

19. Zakon o socialnem varstvu, Ur. list RS, št. 3/2007.

## 5 Dejanski učinki sprememb v praksi – znižanje socialne varnosti brezposelnih oseb

Spremembe, sprejete v zadnjih dveh desetletjih, katerih ključni cilj je bila vzpostavitve recipročnega odnosa med pravicami in obveznostmi brezposelnih oseb oziroma omejitev t. i. »prostovoljnega« vztrajanja v brezposelnosti, so pomembno zmanjšale število upravičencev do denarnih prejemkov, skrajšale povprečno trajanje upravičenosti do denarnih prejemkov in tudi čas njihovega dejanskega prejemanja. Pomembno se je spremenila tudi starostna struktura prejemnikov, predvsem v smeri povečanja deleža starejših na račun mlajših.

Podatki, prikazani v Tabeli 3, jasno kažejo, da se je delež registrirano brezposelnih oseb, upravičenih do denarnega nadomestila in denarne pomoči, zmanjševal vse od leta 1992, ko je znašal 45 %. V obdobju največje rasti stopnje registrirane brezposelnosti med letoma 1991 in 1994 se je število upravičencev sicer povečalo, a se to ni odrazilo v višjem deležu upravičencev do denarnih prejemkov v vsej populaciji registrirano brezposelnih oseb. Povečano število prejemnikov je sicer bolj izjema kot pravilo. Največji upad števila prejemnikov denarnih nadomestil se je zgodil leta 2000, ko so se pričeli kazati učinki spremenjene zakonodaje iz leta 1998. Na število prejemnikov denarnih prejemkov poleg zakonskih določb seveda vplivata tudi sam priliv in odliv iz brezposelnosti.<sup>20</sup> V zadnjem obravnavanem obdobju glede na strukturo brezposelnih oseb med novo prijavljenimi brezposelnimi osebami, ki so upravičene do denarnega nadomestila, prevladujejo osebe, katerih zaposlitev je bila prekinjena zaradi izteka zaposlitve za določen čas, sledijo jim osebe, katerih zaposlitev je bila prekinjena zaradi stečaja ali katerih delo je postalo trajno nepotrebno (Spruk in dr. 2006).

**Tabela 3: Prejemniki denarnega nadomestila in denarne pomoči**

Leto	Denarno nadomestilo (povprečne vrednosti)	Denarna pomoč (povprečne vrednosti)	Deleži prejemnikov denarnega nadomestila in denarne pomoči med vsemi prijavljenimi brezposelnimi
1992*	32.533	18.229	45,0
1993*	42.582	20.052	43,1
1994	37.458	15.996	42,1
1996	31.424	4.919	30,3
1998	37.734	2.818	32,6
2000	27.264	3.737	29,1
2002	18.743	5.473	23,6
2004	16.142	6.083	23,9
2006	17.203	5.477	26,4
Junij 2007	15.600	2.321	24,4

Vir: ZRSZ (2000), Sprunk in dr. (2006), MDDSZ (2008) \* Vrednosti se nanašajo na december.

20. Več o tem v Analizi prejemnikov denarnega nadomestila in denarne pomoči v obdobju I–VI 2006 (Spruk in dr. 2006).

Kot je razvidno iz Tabele 3, je bilo junija 2007 med vsemi registriranimi brezposelnimi osebami le 24,4 % takih, ki so prejeli denarno nadomestilo ali denarno pomoč. Raven dohodkovne varnosti brezposelnih oseb se je tako bistveno zmanjšala, kar je še posebej zaskrbljujoče, če upoštevamo zmanjševanje števila brezposelnih oseb, upravičenih do denarnih socialnih pomoči, opredeljenih v sistemu socialnih pomoči. Podatke, prikazane v zgornji tabeli, lahko še podkrepimo s podatki MDDSZ (2008), ki kažejo, da se je na podlagi spremenjenega Zakona o socialnem varstvu<sup>21</sup> število brezposelnih oseb, ki so prejemniki denarnih socialnih pomoči, s 44.898 v juliju 2006 zmanjšalo na 31.654 istega meseca leta 2007. Delež brezposelnih oseb med prejemniki denarnih socialnih pomoči se je vse do leta 2006 gibal okoli 80 % (julija 2004 je bilo med upravičenci denarnih socialnih pomoči 82,66 % brezposelnih, julija 2005 jih je bilo 81 % in julija 2006 le 79,19 %), leta 2007 pa je ta delež glede na podatke za julij padel pod 70 % (69,99%) (MDDSZ 2008).

Poleg zmanjšanja števila upravičencev do denarnih prejemkov v sistemu socialnega zavarovanja in sistemu socialnih pomoči se je skrajšalo tudi povprečno trajanje upravičenosti do denarnih prejemkov in čas dejanskega prejemanja. Povprečno trajanje upravičenosti do denarnega nadomestila je odvisno od zakonskih določb in strukture priliva. Povprečno trajanje odmerjene upravičenosti do denarnega nadomestila se je skrajševalo vse od leta 2000 in je leta 2003 znašalo v povprečju 7,2 meseca. V zadnjem obravnavanem obdobju pa se zaradi povečanega priliva trajno presežnih delavcev in delavcev, katerih zaposlitev je bila prekinjena zaradi stečaja, ki so praviloma starejši in upravičeni do daljšega trajanja denarnih nadomestil, povprečno trajanje povečuje; v prvi polovici leta 2006 je znašalo 9,5 meseca (Spruk in dr. 2006). Učinke zakonskih sprememb bolje od kazalca povprečnega trajanja upravičenosti do denarnih prejemkov kaže podatek o povprečnem trajanju dejanskega prejemanja denarnih prejemkov. Ta poleg dinamike trga delovne sile prikazuje tudi in predvsem učinkovitost implementacije zakonskih sprememb. Podatki o dejanskem povprečnem trajanju denarnih prejemkov, ki so prikazani v Tabeli 4, kažejo, da se povprečno trajanje obeh denarnih prejemkov znatno zmanjšuje, kar pomeni, da je zakonska novela iz leta 1998 uspela v večji meri vezati pravico do socialne varnosti na posameznikovo pripravljenost do (ponovne) zaposlitve. To nikakor ni slabo, odpira pa se vprašanje o stopnji rekomodifikacije delovne sile ter primarni vlogi države in njene socialne politike v odnosu do trga delovne sile.

---

21. Zakon o socialnem varstvu, Ur. list RS, št. 3/2007.



**Tabela 4: Povprečno trajanje dejanskega prejemanja denarnih nadomestil in denarnih pomoči (v %)**

Leto	Povprečno dejansko trajanje upravičenosti do denarnega nadomestila (v mesecih)	Povprečno dejansko trajanje upravičenosti do denarne pomoči (v mesecih)
2000	22,3	*
Junij 2004	14,1	11
Junij 2005	10,0	8,5
Junij 2006	9,4	7,5

Vir: Spruk in dr. (2006)

Poleg sprememb v trajanju denarnih prejemkov se spreminja tudi starostna struktura prejemnikov. V zadnjem obdobju se med prejemniki denarnih nadomestil občutno povečuje delež starejših od 50 let. Ta je leta 2004 znašal 42,8 %, v prvi polovici leta 2006 pa se je povzpел že na 53 %. Kot kažejo podatki, ki so prikazani v Tabeli 5, se je v obdobju 2004–2006 povečal izključno delež najstarejših med prejemniki denarnih nadomestil, medtem ko se je delež vseh drugih kategorij zmanjšal, najbolj delež najmlajših, starih med 18 in 25 let. Ta je leta 2004 znašal 5,2 %, julija 2006 pa le še 2,6 % (Spruk in dr. 2006).

**Tabela 5: Starostna struktura upravičencev do denarnega nadomestila in denarne pomoči (v %)**

Leto / Starost	2004		2005		30. 6. 2006	
	DN	DP	DN	DP	DN	DP
nad 18 do 25 let	5,2	13,5	3,9	13,4	2,6	9,2
nad 25 do 30 let	8,5	19,5	7,6	20,2	7,3	20,6
nad 30 do 40 let	18,5	27,8	16,3	26,9	15,5	27,3
nad 40 do 50 let	25,0	24,3	24,0	22,7	21,6	23,2
nad 50 let	42,8	14,9	48,2	16,8	53,0	19,8

Vir: Spruk in dr. (2006: 12, 17)

Znižanje deleža vseh starostnih kategorij razen deleža najstarejših med prejemniki denarnih nadomestil je izjemno problematično, predvsem ob upoštevanju dejstva, da največji priliv v brezposelnost predstavljajo ljudje, katerim se je iztekla zaposlitev za določen čas – približno 37 % v letu 2006 (ZRSZ 2007); med njimi prevladujejo stari med 25 in 40 let – teh je kar 48,8 % (Spruk in dr. 2006). To kaže, da postaja pravica do denarnega nadomestila vse bolj privilegij starejših in da sistem socialne varnosti ni prilagojen spremenjenim razmeram na trgu delovne sile, saj vedno manjšemu deležu brezposelnih uspe izpolnjevati pogoje za pridobitev denarnega nadomestila, vezane na predhodno trajanje zaposlitve. To je razumljivo, saj med novimi zaposlitvami prevladujejo zaposlitve za določen čas (okoli 80 %),<sup>22</sup> pri čemer je njihovo povprečno trajanje zgolj šest mesecev.

22. Avgusta 2006 je bilo 78,5 % vseh novih zaposlitev za določen čas (Ignjatović 2006).

Kot je prikazano v Tabeli 5, med prejemniki denarnih pomoči večji delež predstavljajo kategorije mlajše populacije, znaten upad pa je zaznati v deležu starih med 18 in 25 let. Leta 2004 je delež v tej najmlajši starostni kategoriji znašal 13,5 %, junija 2006 pa le še 9,2 %. Med prejemniki denarnih pomoči v splošnem prevladuje delež starih med 30 in 40 let (okoli 27 %), sledijo pa jim stari med 40 in 50 let. Ti podatki z vidika zagotavljanja socialne varnosti žal nimajo velike teže, saj so spremembe, sprejete leta 2006, pravico do denarne pomoči ukinile. Zanimivo pa je, da podobno sliko starostne strukture najdemo tudi pri prejemnikih denarne socialne pomoči, kjer se zmanjšujejo deleži vseh starostnih kategorij mlajše populacije, najbolj pa starih med 18 in 21 let, nekoliko pa se povečujejo deleži v starostnih kategorijah starejše populacije, predvsem delež srednje generacije (stari med 27 in 45 let). Podatki so prikazani v Tabeli 6.

**Tabela 6: Starostna struktura upravičencev do denarne socialne pomoči**

	Julij 2002	Julij 2004	Julij 2005	Julij 2006	Julij 2007
do 18 let	0,20	0,12	0,12	0,10	0,09
18–21 let	24,20	20,61	18,25	16,60	11,75
22–26 let	23,66	25,15	25,10	24,41	22,15
27–45 let	31,80	33,08	34,46	35,63	39,07
46–59 let	15,96	16,78	17,69	18,82	21,86
60–64 let	1,96	1,91	1,99	1,95	2,26
65–79 let	1,80	1,90	1,90	1,99	2,24
Nad 80 let	0,42	0,46	0,50	0,50	0,58

Vir: MDDSZ (2008a)

Glede na podatke o prilivu brezposelnih oseb, kjer prevladuje delež tistih, ki jim je prenehala zaposlitev za določen čas, in smeri spreminjanja starostne strukture prejemnikov denarnih nadomestil, kjer prevladuje delež starejših od 50 let, lahko sklepamo, da si bo vedno večji delež brezposelnih oseb moral zagotavljati osnovno dohodkovno varnost v sistemu socialnih pomoči.

## 6 Zaključek – od načela zaslužnosti k preverjeni potrebi?

Na osnovi prikazanega lahko zaključimo, da so spremembe, vpeljane v slovenski sistem socialne varnosti za primer brezposelnosti v zadnjih dveh desetletjih, pomembno spremenile socialnopravni in dohodkovni položaj brezposelnih oseb. Splošna pravica do socialne varnosti med brezposelnostjo je postala odvisna od posameznikove pripravljenosti do (ponovne) zaposlitve, znižala se je raven dohodkovne varnosti, močno pa se je omejila tudi pravica posameznika do svobodne izbire zaposlitve. Pogojevanje blaginje z delom ob hkratnem zmanjševanju pravice do svobodne izbire zaposlitve je vodilo k deregulaciji trga delovne sile, vloga države blaginje se je preusmerila od zagotavljanja socialne varnosti med brezposelnostjo k oblikovanju pravega odnosa do dela in preprečevanju pasivnosti brezposelnih, s čimer se je stopnja socialnega nadzora znotraj blaginjskega sistema močno povečala. Do pogojevanje socialne varnosti med

brezposelnostjo so tako postali upravičeni le tisti brezposelni, ki se vedejo v skladu s pričakovanju države (t. i. *deserving poor/unemployed*). Omenjene spremembe so tako najočitnejše izražene pri najbolj ranljivih posameznikih, to je prejemnikih denarnih socialnih pomoči, opredeljenih v sistemu socialnih pomoči.

Trend zaostrovanja pravice do socialne varnosti in blaginje, tj. premik od brezposojne k pogojevani blaginji, je očiten povsod, znotraj vseh blaginjskih režimov, razlika je le v stopnji in načinu zaščite položaja ranljivih skupin. V skladu s prevladujočim konceptom razvojne pogojenosti (angl. *path-dependency*, Pierson 1994) je pričakovati, da vpeljane spremembe ne spreminjajo v preteklosti vzpostavljenega razmerja med državo in trgom, ampak se spreminja le narava te intervence. V primeru sprememb, vpeljanih v slovenski sistem socialne varnosti za primer brezposelnosti, pa je ta teza do določene mere vprašljiva. Za slovenski sistem socialne varnosti je bila v devetdesetih letih prejšnjega stoletja značilna postopnost uvajanja sprememb v smeri pogojevanja pravice do socialne varnosti z delom oziroma pripravljenostjo do ponovne zaposlitve, pri čemer se je ohranjalo varstvo posameznikovega pridobljenega poklicnega položaja. Pravica do svobodne izbire zaposlitve brezposelne osebe je bila varovana z zakonsko določeno ustrezno in primerno zaposlitvijo, ki je varovala posameznikov pridobljeni poklicni položaj. Zadnje spremembe, sprejete leta 2006, pa so razmerje med posameznikom in trgom pomembno prevesile v prid slednjega. Stopnja zaščite posameznikovega pridobljenega poklicnega položaja se je namreč z zaostritvijo ustrezne oziroma primerne zaposlitve in z vpeljavo instituta primerne dela pomembno zmanjšala. Stopnja zahtevane komodifikacije delovne sile brezposelnih oseb se je povečala, predvsem pri tistih brezposelnih, ki živijo v pomanjkanju in so upravičeni do prejemanja denarne socialne pomoči. V primeru slednjih se poraja vprašanje, ali ostaja ključna naloga socialne politike zaščita ranljivih skupin ali pa se ta preusmerja k zadovoljevanju potreb trga delovne sile.

Zakonske spremembe pa same po sebi niso posegle v meritokratsko načelo redistribucije. To še vedno ostaja temeljno načelo sistema socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti, saj ostaja zavarovanje za primer brezposelnosti obvezno za vse zaposlene, denarno nadomestilo kot ključni denarni prejemek pa vezano na višino pretekle plače in trajanje zaposlitve. Kljub temu lahko na podlagi vztrajnega zmanjševanja deleža registrirano brezposelnih oseb, ki so upravičene do denarnega nadomestila, sklepamo, da postaja omenjeno načelo znotraj sistema socialne varnosti za primer brezposelnosti vedno bolj postransko. K temu je pomembno prispevala spremenjena struktura trga delovne sile, kjer se povečuje delež nestandardnih zaposlitev, predvsem zaposlitev, katerih trajanje je krajše od enega leta, ki posameznikom ne omogočajo izpolnitve osnovnih pogojev za pridobitev pravice do denarnega nadomestila. To velja še zlasti za mlade, ki se najpogosteje znajdejo v takih oblikah zaposlitve. Na podlagi podatkov o starostni strukturi upravičencev do denarnega nadomestila lahko trdimo, da postaja pravica do denarnega nadomestila vse bolj privilegij starejših, medtem ko si morajo preostale starostne kategorije to zagotoviti same, po pomoč, opredeljeno v sistemu socialnih pomoči, pa se lahko obrnejo le v skrajnem primeru. Znotraj celotnega sistema socialne varnosti za primer brezposelnosti se tako povečuje pomen sistema

socialne pomoči, kar pomeni, da država izvaja redistribucijo dohodka predvsem na podlagi načela preverjene potrebe. Vloga socialne politike pri zagotavljanju socialne varnosti brezposelnih oseb je tako vse bolj rezidualna in v tem pogledu podobna politiki, značilni za liberalne države blaginje.

Slovenije na podlagi teh podatkov nikakor ne moremo umestiti v liberalni tip države blaginje, saj se naše ugotovitve nanašajo le na zagotavljanje socialne varnosti brezposelnih, ne upoštevajo pa širših značilnosti trga delovne sile kot tudi ne aktivne politike zaposlovanja in širše celotnega sistema blaginje.<sup>23</sup> Analize celotnega slovenskega sistema blaginje so namreč pokazale, da se je ta v zadnjih dvajsetih letih vzpostavil kot dualni model z elementi socialdemokratskega in konservativno-korporativističnega sistema blaginje (Kolarič in dr. 2008). Ne glede na to pa imajo naše ugotovitve pomembno indikativno vlogo, zato bo zanimivo spremljati nadaljnji razvoj in blaginjske izide. Vsekakor pa je pomemben zaključek, da odsotnost reforme, ki bi sisteme socialne varnosti prilagodila spremenjeni strukturi trga delovne sile, vodi k rezidualizaciji socialne politike. Država tako s svojo politiko socialne varnosti v primeru brezposelnosti ne prispeva k večji solidarnosti v družbi, iskanje ravnovesja med (ekonomsko) učinkovitostjo in (socialno) varnostjo pa se preveša v prid svobodnejšega delovanja tržnih mehanizmov. To občutijo predvsem mladi in tisti, ki glede na svoj položaj na trgu delovne sile potrebujejo največ pomoči in zaščite s strani države. To se bo v prihodnje zaradi sedanje gospodarske in finančne krize še zaostrilo.

## Literatura

- Bagguley, Paul (1994): *Prisoners of the Beveridge dream? The political mobilisation of the poor against contemporary welfare regimes*. V M. Langen (ur.): *The State of Welfare*. London, New York: Routledge.
- Baldwin, Peter (1990): *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barr, Nicholas (1998): *The Economics of the Welfare State*. 3rd Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Blakemore, Ken (1998): *Social Policy. An Introduction*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Clasen, Jochan (ur.) (2001): *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-national Perspective*. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.
- Clasen, Jochan, in Van Oorschot, Wim (2002): *Changing Principles in European Social Security*. *European Journal of Social Security*, 4 (2): 89–115.
- Deacon, Bob (2000): *Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare*. Geneva 2000 – The Next Step in Social Development, Occasional Paper no. 5.
- EC (European Commission) (2006): *Social Inclusion in Europe 2006*. Dostopno prek: [http://www.ec.europa.eu/employment\\_social](http://www.ec.europa.eu/employment_social) (13. 1. 2008).

23. Koncept sistema blaginje je širši koncept od koncepta države blaginje. Sfera države predstavlja zgolj del sistema blaginje, katerega sestavni del sta še sfera trga ter sfera civilne družbe in skupnosti (Kolarič in dr. 2002).

- Esping-Andersen, Goul (1990): *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Goul (1999): *Social Foundation of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Goul (ur.) (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptation in Global Economies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Ferrera, Maurizio (1996): *The Southern Model of Welfare in Social Europe*. *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17–37.
- Geldof, Dirk (1999): *New Activation Policies: Promissis and Risks*. V *Linking Welfare and Work. European Foundation of the improvement of Living and Working conditions*. Dublin.
- Goul Andersen, Jørgen, in Halvorsen, Knut (2002): *Changing Labour Markets, unemployment and unemployment policies in a citizenship perspective*. V J. Goul Andersen in dr. (ur.): *Europe's New State of Welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*. Bristol: The Policy Press.
- Goul Andersen, Jørgen, in Jensen, Per. H. (2002): *Employment and unemployment in Europe: overview and new trends*. V J. Goul Andersen in dr. (ur.): *Europe's New State of Welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*. Bristol: The Policy Press.
- Hall, Peter, in Soskice, David (ur.) (2001): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Ignjatović, Miroljub (2006): *Contribution to the EEO Autumn Review 2006 »Flexicurity«*. Dostopno prek: <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/Slovenia-FlexicurityAR06.pdf> (2. 6. 2008).
- Jessop, Bob (1994): *The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state*. V M. Langen (ur.): *The State of Welfare*. London, New York: Routledge.
- Jordan, Bill (1998): *The New Politics of Welfare: Social Justice in a Global Context*. London: Sage.
- Kolarič, Zinka, Črnak - Meglič, Andreja, in Vojnovič, Maja (2002): *Zasebne neprofitno-volonterske organizacije v mednarodni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kolarič, Zinka, Kopač, Anja, in Rakar, Tatjana (2008). *Schrittweise Reformierung Statt 'Schochtherapie': das Slowenische Wohlfahrtssystem*. V K. Schubert in dr. (ur.): *Europäische Wohlfahrtssysteme: ein Handbuch*: 569–593. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kopač, Anja (2002): *Pasivna politika zaposlovanja – sistemi socialne varnosti za primer brezposelnosti*. V I. Svetlik in dr. (ur.): *Politika zaposlovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kopač, Anja (2004): *Aktivacija – obrat v socialni politiki*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica Fakultete za družbene vede.
- Kopač, Anja (2005): *Aktivacija kot konvergentni in divergentni proces reforme države blaginje*. *Teorija in praksa*, 4 (6): 771–786.
- Laroque, Marie-France (2001): *The Changing world of work. ISSA – European regional meeting, Social Security and the Changing world of work*. Dresden, 23.–24. november 2001.
- MDDSZ (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve) (2008): *Število izplačanih denarnih socialnih pomoči za mesec glede na status vlagatelja*. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/si/statistika/denarna\\_socialna\\_pomoc/stevilo\\_izplacanih\\_dsp\\_za\\_mesec\\_glede\\_na\\_status\\_vlagatelja/](http://www.mddsz.gov.si/si/statistika/denarna_socialna_pomoc/stevilo_izplacanih_dsp_za_mesec_glede_na_status_vlagatelja/) (2. 6. 2008).

- MDDSZ (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve) (2008a): Število izplačanih denarnih socialnih pomoči za mesec glede na starost vlagatelja. Dostopno prek: [http://www.mdds.gov.si/si/statistika/denarna\\_socialna\\_pomoc/stevilo\\_izplacanih\\_dsp\\_za\\_mesec\\_glede\\_na\\_spol\\_in\\_starost\\_vlagatelja/](http://www.mdds.gov.si/si/statistika/denarna_socialna_pomoc/stevilo_izplacanih_dsp_za_mesec_glede_na_spol_in_starost_vlagatelja/) (2. 6. 2008).
- Palier, Bruno (2000): Beyond Retrenchment: Differences in sequences and in patterns of welfare state changes. ISSA – The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25.–27. september 2000.
- Palier, Bruno (2001): Beyond Retrenchment: four problems in current welfare state research and one suggestion how to overcome them. V J. Clasen (ur.): What Future for Social Security? The Hague, London, Boston: Kluwen Law International.
- Pascual, Amparo Serrano (2002): Are European activation policies converging? Contribution prepared for the IREC Conference, Aalborg, 28. avgust 2002. Dostopno prek: [http://www.socsci.auc.dk/irec/papers/Amparo\\_Serrano.pdf](http://www.socsci.auc.dk/irec/papers/Amparo_Serrano.pdf) (2. 6. 2008).
- Pierson, Paul (1994): Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rus, Veljko (1990): Socialna država in družba blaginje. Ljubljana: Inštitut za sociologijo.
- Sarfati, Hedva (2002): Labour Market and Social Protection Policies: Linkages and Interactions. V H. Sartafi in G. Bonoli (ur.): Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks? Hampshire, Burlington: Ashgate.
- Schmid, Günter, in dr. (1992): Unemployment Insurance and Active Labour Market Policy: An International Comparison of Financing Systems. Cheltenham, Brookfield: Edward Elgar.
- Spruk Viljem, in dr. (2006): Analiza prejemnikov denarnega nadomestila in denarne pomoči v obdobju I–VI 2006. Dostopno prek: <http://www.ess.gov.si/slo/Dejavnost/Analize/2006/AnalizaDNNDP1poll2006.pdf> (2. 6. 2008).
- Svetlik, Ivan, in Trbanc, Martina (2002): Oblikovanje, izvajanje in evalvacija politike zaposlovanja. V I. Svetlik in dr. (ur.): Politika zaposlovanja. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Titmuss, Richard M. (1958): Essays on the Welfare States. London: George Allen & Unwin.
- Van Berkel, Rik, in dr. (1999): Regulating the Unemployed: From protection to participation. V J. Lind in I. Hornemann Møller (ur.): Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-standard Employment in Europe. Aldershot, Burlington ZDA, Singapur, Sydney: Ashgate.
- Van Berkel, Rik, in Møller, Iver Hornemann (2002): The concept of activation. V Rik Van Berkel in I. H. Møller (ur.): Active social policies in the EU. Inclusion through participation? Bristol: The Policy Press.
- ZRSZ (Zavod RS za zaposlovanje) (2000): Letno poročilo za leto 1999. Dostopno prek: <http://www.ess.gov.si/slo/Predstavitev/LetnaPorocila/LetnaPorocila.htm> (2. 6. 2008).
- ZRSZ (Zavod RS za zaposlovanje) (2007): Letno poročilo za leto 2006. Dostopno prek: <http://www.ess.gov.si/slo/Predstavitev/LetnaPorocila/lp06/Slovenija/index.htm> (2. 6. 2008).
- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB). Uradno prečiščeno besedilo – Ur. list RS, št. 107/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006107&stevilka=4584> (3. 6. 2008).
- Zakon o socialnem varstvu (ZSV). Uradno prečiščeno besedilo – Ur. list RS, št. 3/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20073&stevilka=100> (3. 6. 2008).

**Naslov avtoric:**

**Doc. dr. Anja Kopač Mrak**

Fakulteta za družbene vede  
Kardeljeva pl. 5, 1000 Ljubljana  
Tel: 5805 204  
e-mail: [anja.kopac@fdv.uni-lj.si](mailto:anja.kopac@fdv.uni-lj.si)

**Doc. dr. Tatjana Rakar**

Inštitut RS za socialno varstvo  
Otroška opazovalnica  
Rimska 8, 1000 Ljubljana  
Tel: 2000 255  
e-mail: [tatjana.rakar@guest.arnes.si](mailto:tatjana.rakar@guest.arnes.si)