

SOCIALNA VARNOST

SPLOŠNI DEL

(Študijsko gradivo)

VŠSD, Ljubljana, 2000

1. NASTANEK IN RAZVOJ SOCIALNE VARNOSTI

1.1 UVOD

Z vidika socialnega dela predstavlja socialna varnost obliko socialne preskrbe prebivalstva.

Potreba po varnosti je ena od temeljnih človekovih potreb. Ljudje so sposobni predvidevati bodoče dogodke, ki jih lahko prizadenejo in se nanje pripraviti. Pripraviti se je mogoče predvsem za primer materialnega pomanjkanja. Zato nekateri avtorji menijo, da je socialna varnost v bistvu materialna varnost. (Alfandari: 36, Berghman: 252)

Načini zagotavljanja socialne varnosti so bili v teku zgodovine in so še danes različni: samopomoč, solidarnost v družini in širši skupnosti, obveznost skrbeti za odvisne in podrejene, dobrodelnost, individualno varčevanje, kolektivno varčevanje v vzajemnih blagajnah in podobnih oblikah, komercialno zavarovanje, gospodarske naložbe itd.

Nastanek industrijskega načina proizvodnje in kapitalističnega družbenega reda je povzročil velike spremembe v tradicionalnih načinih zagotavljanja socialne varnosti, ki so postali nezadostni oziroma neustrezni. Pojavilo se je vprašanje, kako zagotoviti preživetje velikemu številu delavcev, kadar ti iz različnih razlogov kot so bolezen, invalidnost, starost, brezposelnost itd., ne morejo (več) delati.

Rešitve so bile različne, odvisne od političnih in ekonomskih razmer, tradicije in kulture, demografskega položaja, sindikalne organiziranosti in drugih dejavnikov. Največji vpliv na nastanek sistemov socialne varnosti je imela uvedba socialnega zavarovanja v Nemčiji ob koncu 19. stoletja, ki v mednarodnem merilu velja za začetek sodobnih javnih sistemov socialne varnosti.

1.2 SOCIALNO ZAVAROVANJE

Socialno zavarovanje (*social insurance*) izhaja iz nekaterih tradicionalnih oblik preskrbe za obdobja, ko si ljudje ne morejo pridobivati sredstev za preživljanje. Te tradicionalne oblike so predvsem: individualno varčevanje, vzajemno varčevanje, odgovornost delodajalca in komercialno zavarovanje. (1)

Individualno varčevanje delavcev za hude čase je bilo enostaven, vendar nezadosten način zagotavljanja socialne varnosti. S sredstvi, privarčevanimi od nizkih mezd, se ni bilo mogoče preživljati v primeru dalj časa trajajoče nezmožnosti za delo ali daljše brezposelnosti. Varčevanje je neučinkovito tudi ob monetarni nestabilnosti.

Vzajemno varčevanje delavcev v društvih za vzajemno pomoč je imelo namen pomagati članom v primeru bolezni, nesreče in smrti z delnim plačilom stroškov. Slabost tega načina je bila, da zbrana sredstva niso zadoščala ob hkratnem nastopu večjega števila socialnih primerov, n. pr. ob množični nesreči v rudniku. Poleg tega so mnoga od teh društev začela poslovati na komercialnih temeljih.

Delodajalci so bili delavcem odgovorni za škodo zaradi nesreč pri delu sprva po splošnih načelih odškodninske odgovornosti. To pomeni, da so morali delavci pri uveljavljanju odškodnine dokazovati, da je do nesreče prišlo po krivdi delodajalca. Kasneje se je razvila teorija profesionalnega rizika, po kateri ima delavec pravico do odškodnine, ne da bi moral dokazati krivdo delodajalca. Delodajalec je postal objektivno odgovoren kot lastnik nevarnih delovnih naprav. Ta teorija je postala temelj predpisov o zavarovanju za nesreče pri delu. Delodajalci so se za to odgovornost zavarovali pri komercialnih zavarovalnicah.

Raznih oblik komercialnega zavarovanja, kot je n. pr. življensko zavarovanje, so se posluževali tudi delavci. Ker zavarovalnice poslujejo po gospodarskih načelih, zavarovalne premije prilagajajo stopnji tveganja. Predvidevanja zavarovalnic temelje na aktuarskih izračunih. Za tiste osebe, pri katerih je verjetnost nastopa zavarovanega primera največja, je zavarovanje (pre)drago.

Opisani načini (samo)pomoči za hude čase v različnih oblikah še vedno dopolnjujejo obstoječe sisteme socialne varnosti.

Prvi zakoni s področja socialnega zavarovanja so bili sprejeti v Nemčiji na pobudo kanclerja Bismarcka: leta 1883 zakon o bolniškem zavarovanju, leta 1884 zakon o zavarovanju za nesreče pri delu in leta 1889 zakon o zavarovanju za primer invalidnosti in starosti. Vse tri panoge zavarovanja so bile obvezne za industrijske delavce. Organizacija bolniškega zavarovanja je bila zaupana blagajnam vzajemne pomoči, ki so jih upravljali delavci, organizacija zavarovanja za nesrečo pri delu delodajalskim združenjem, zavarovanje za starost in smrt pa pokrajinskim organom – državi.

Nemški sistem so povzele in dopolnile nekatere druge države. V Združenem Kraljestvu je bilo obvezno socialno zavarovanje uvedeno leta 1911. Kot prva država je v socialno zavarovanje vključilo zavarovanje za primer brezposelnosti. Družinske dajatve so bile najprej uvedene v Belgiji leta 1930 in v Franciji leta 1932.

Za socialno zavarovanje je značilno, da je predpisano z zakonom. Zavarovalno razmerje nastane ne glede na voljo zavarovanca. Obveznost je eno najpomembnejših načel socialnega zavarovanja. Z njim se doseže, da je zavarovan širok krog oseb. Tako so vključeni tudi tisti, ki se sami ne bi zavarovali, ker se jim bolezen, invalidnost, starost in drugi zavarovani primeri zdijo malo verjetni (invalidnost) ali zelo oddaljeni (starost) ali pa imajo v najbolj aktivnem življenjskem obdobju druge izdatke (n. pr. za reševanje stanovanjskega problema), ki se jim zdijo pomembnejši od izdatkov za socialno zavarovanje. Veliko število zavarovancev omogoča enakomernejšo porazdelitev stroškov nastalih zaradi nastopa zavarovanih primerov.

Funkcija obveznega socialnega zavarovanja je zavezati zavarovance k varčevanju za pokritje zavarovanih socialnih primerov. Pogoj za uveljavljanje pravic iz socialnega zavarovanja je plačevanje prispevkov. Denarne pravice iz socialnega zavarovanja so praviloma sorazmerne prispevkom (n. pr.: starostna pokojnina, nadomestilo za odsotnost z dela v primeru bolezni). Poleg tega ima socialno zavarovanje distributivno funkcijo. Zavarovanci kot prispevek za socialno zavarovanje plačujejo enak delež svoje plače oziroma drugih dohodkov. Ker so dohodki različni, so nominalne višine prispevkov različne. Sistemi socialnega zavarovanja pogosto vsebujejo socialne korektive, ki določajo odmero najnižje oziroma najvišje dajatve za posamezne zavarovane primere (n. pr.: najnižja in najvišja pokojninska osnova).

Značilnost socialnih zavarovanj je kombinacija socialnih in zavarovalnih kriterijev. Socialni kriterij se izkazuje skozi zmožnost zavarovanca prispevati v zavarovanje ne glede na stopnjo rizičnosti in predvidene stroške, skozi določitev najnižjih možnih prejemkov in različnih socialnih dodatkov, zavarovalni kriterij pa skozi upoštevanje načela sorazmernosti med vplačanimi prispevki, trajanjem vplačevanja prispevkov in višino dajatve ter skozi specifičen način financiranja, kjer stroške zavarovanj pokrivajo tako zaposleni zavarovanci kot tudi njihovi delodajalci. (Kalčič: 18)

1.3. SOCIALNO VARSTVO

Drugi koncept zagotavljanja socialne varnosti je socialno varstvo (*social assistance*). (2) Funkcija socialnega varstva je zagotoviti najnujnejša sredstva za življenje tistim, ki za to ne zmorejo poskrbeti sami. Namenjeno je vsemu prebivalstvu, ne samo zaposlenim. Za pridobitev pomoči iz socialnega varstva ni potrebno poprejšnje plačevanje prispevkov. Zgodovinsko gledano je socialno varstvo starejše od socialnega zavarovanja. Pravno urejeno in vključeno v javne sisteme socialne varnosti pa je bilo kot zadnje področje socialne varnosti. Mnenja o tem, ali socialno varstvo sodi v sistem socialne varnosti niso povsem enotna. Dajatve in storitve socialnega varstva so odvisne od potreb upravičencev. Potrebe je treba dokazati. Socialno varstvo se ne financira iz prispevkov ampak iz državnih sredstev.

Za probleme revščine se je ob začetku 20. stoletja zanimal britanski državnik Churchill. Poznal je Rowntree-jevo študijo o revnih v Yorku. V nekem pismu iz leta 1908 je primerjal nemško socialno zavarovanje z razmerami v Angliji. Ugotavljal je, da v Angliji obstaja ogromen obseg zasebne in prostovoljne pomoči, pomoči, ki jih članom nudijo razna združenja in sindikati ipd. Angleški sistem je fleksibilen in spontan in - kot pravi - morda celo ekonomičen. Nemški pa ima pred njim veliko prednost v tem, da zajame vsakogar. (iz delavskega razreda - Op. AKV) Churchill je predlagal, da se angleški socialni aparat dopolni z razmeroma nizkimi varovalkami za vse, da bi povezali prednosti obeh sistemov.

K nastajanju socialnega varstva so prispevale priprave na 2. svetovno vojno. Lord Beveridge, ugleden ekonomist, je izdelal poročilo in načrt bodoče ureditve socialnega področja. Izhajal je iz svobode pred pomanjkanjem (*freedom from need*). Minimalni prejemki naj bi bili zagotovljeni vsem. Pod določeni nacionalni minimum naj ne bi padel nihče, zaposlen ali brezposeln, zdrav ali bolan, v času vdovstva ali starosti. (Parrot: 372). Beveridgev načrt se je izkazal kot odlično propagandno oz. motivacijsko sredstvo v vojni. Dajal je namreč upanje za boljše, varnejše, dostojnejše življenje po vojni.

Beveridgev načrt je bil temelj za urejanje socialne varnosti v mednarodnih dokumentih, ki so bili sprejeti med in po 2. svetovni vojni. Pravice s področja socialne varnosti so vsebovane med drugim v Splošni deklaraciji o pravicah človeka.

1.4 SOCIALNA VARNOST

1.4.1. Pojem

“Definicija socialne varnosti v najširšem smislu obsega pokritje vseh socialnih primerov, vključno s primeri socialne ogroženosti ali pomanjkanja, ne glede na to, ali se sistem uresničuje v okviru socialnih zavarovanj ali socialnega varstva.” (Kalčič: 17) Sodobni pojem socialne varnosti (*social security*) združuje socialno zavarovanje in socialno varstvo.

V nekaterih državah v sistemu socialne varnosti prevladujejo značilnosti socialnega zavarovanja, v drugih značilnosti socialnega varstva. Sisteme socialne varnosti, v katerih je poudarek na socialnem zavarovanju, na kratko označujemo kot Bismarckove sisteme socialne varnosti. Tiste, ki so namenjeni vsemu prebivalstvu, vendar pa nudijo le določen nujen obseg pomoči, imenujemo ‘Beveridgeve’ sisteme socialne varnosti.

Izraz ‘socialna varnost’ je bil v predpisih uporabljen že prej, preden je dobil današnji pomen. V pravni ureditvi je bil prvič uporabljen v ZDA leta 1935 (Social Security Act), vendar še ni obsegal vseh danes priznanih socialnih primerov.

Socialna varnost predstavlja pomemben del socialne politike.
Pravica do socialne varnosti je priznana v mednarodnih dokumentih, ki obravnavajo
človekove pravice in vključena v ustave številnih držav, tudi v ustavo Republike Slovenije.

1.2.4. Splošne značilnosti razvoja socialne varnosti

Značilnosti razvoja socialne varnosti so generalizacija, ekspanzija in internacionalizacija.

Generalizacija pomeni širjenje kroga upravičencev socialne varnosti. Socialno zavarovanje za časa Bismarcka je bilo tipično delavsko zavarovanje. Postopoma so bili v sisteme socialne varnosti vključeni drugi sloji prebivalstva. Danes krog upravičencev v državah z razvitim sistemom socialne varnosti obsega praktično vse prebivalstvo.

Ekspanzija pomeni vsebinsko širjenje socialne varnosti. Socialni primeri, ki jih pokriva socialna varnost ter obseg predpisanih dajatev in storitev so postajali vedno popolnejši. Od konca sedemdesetih let, ko se je upočasnil gospodarski razvoj, se je ekspanzija socialne varnosti ustavila oziroma preoblikovala. Pogoji za uveljavitev mnogih dajatev so se poosttrili, višina dajatev se je znižala. Po drugi strani pa se kaže težnja po vključevanju novih socialnih primerov v sisteme socialne varnosti.

Internationalizacijo socialne varnosti je povzročilo zaposlovanje delavcev izven lastne države. Pravice do socialne varnosti na podlagi pogojev, ki so jih delavci migranti izpolnili v dveh ali več različnih državah, so države najprej urejale z dvostanskimi sporazumi. K internacionalizaciji socialne varnosti je prispevala ustanovitev Mednarodne organizacije dela (MOD, ILO) leta 1919. MOD je sprejela več konvencij, ki obravnavajo posamezna področja socialne varnosti delavcev migrantov. Posebno pomembna pa je konvencija MOD št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti iz leta 1952, ki je še danes mednarodni temelj pravne ureditve socialne varnosti.

V zadnjem času k internacionalizaciji oziroma 'evropeizaciji' Socialne varnosti prispeva Evropska zveza/ unija. V večini sedanjih petnajst držav članic je raven socialne varnosti visoka, kar pomeni visoke stroške delovne sile. Te države hočejo zagotoviti, da nove države članice ne bi z nizkimi socialnimi izdatki za nizko raven socialne varnosti (socialni dumping) izvajale nelegalne konkurence znotraj EU.

K razvoju socialne varnosti vpliva tudi razvoj strok, ki zagotavljajo storitve socialne varnosti, n. pr. socialnega dela na področju socialnega varstva ali medicine na področju zdravstvenega zavarovanja.

1.4.2 Oris razvoja socialne varnosti v Sloveniji

Razvoj socialne varnosti v Sloveniji je bil odvisen od političnega in gospodarskega položaja na sedanjem ozemlju Republike Slovenije.

Avstro-Ogrska je zelo hitro prevzela nemški model socialnega zavarovanja. Leta 1887 je bil sprejet zakon o obveznem zavarovanju za nesreče pri delu in leta 1888 je bilo uzakonjeno bolniško zavarovanje delavcev.

V Kraljevini SHS oziroma Jugoslaviji je bil leta 1922 sprejet zakon o delavskem zavarovanju, ki je predvideval štiri vrste zavarovanja: bolniško zavarovanje; invalidsko zavarovanje za primer nesreče pri delu; pokojninsko zavarovanje za onemoglost, starost in smrt; in zavarovanje za primer brezposelnosti, ki naj bi se uredilo kasneje. Starostno zavarovanje, ki bi moralo biti po tem zakonu uvedeno 1925, je bilo uvedeno šele 1937. (Radovan: 170)

V republiki Jugoslaviji je ustava iz leta 1946 dala podlago uvedbi socialnega zavarovanja za delavce in uslužbenke. Socialno zavarovanje je bilo najprej podržavljeno z zakonom iz leta 1946 in 1950. S predpisi iz leta 1952 in 1953 pa je socialno zavarovanje spet prešlo iz državne uprave na zavode za socialno zavarovanje. V Ljubljani je bil zavod za socialno

zavarovanje ustanovljen leta 1952 in je obstajal vse do leta 1972. Že v začetku petdesetih let se je začel sistem socialnega zavarovanja razvijati po panogah.

Do leta 1963 je država s popolno zakonodajo do podrobnosti urejala celotno področje socialnega zavarovanja. Na podlagi ustave iz leta 1963 in zakonodaje, ki ji je sledila, je služba socialnega zavarovanja postala avtonomna, upravljali so jo zavarovanci neposredno, kar je bilo v skladu s tedaj veljavnimi načeli samoupravljanja. Po letu 1971 je socialno zavarovanje v večji meri prešlo v pristojnost republik. Ustanovljene so bile samoupravne interesne skupnosti za posamezna področja socialnega zavarovanja. (Radovan: 170-173) Krog zavarovancev se je postopno širil od delavcev in uslužbencev na druge državljane. Za kmete so sprva veljali posebni predpisi.

Ob razpadu SFRJ je bilo socialno zavarovanje v celoti urejeno s predpisi posameznih republik, le na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja je bil v veljavi tudi zvezni zakon.

Republika Slovenija v ustavi med človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami navaja pravico do socialne varnosti pod pogoji določenimi z zakonom ter do obveznega zdravstvenega zavarovanja, pokojninskega, invalidskega ter drugega socialnega zavarovanja (5Razvoj socialne varnosti je v različ. čl.). Razmeroma kmalu po osamosvojitvi je z zakoni uredila področje socialne varnosti: zavarovanje za primer brezposelnosti že leta 1991, zdravstveno zavarovanje, pokojninsko in invalidsko zavarovanje in socialno varstvo leta 1992 in družinsko varstvo leta 1993.

1.4.5 Socialna zaščita

Na socialni položaj posameznikov, družin in širših skupnosti poleg sistema socialne varnosti vplivajo tudi predpisi z drugih področij, n. pr. stanovanjskega, davkov itd. Za označitev najširšega obsega ukrepov, ki upoštevajo različne potrebe in različen materialni položaj ljudi, se je začel uporabljati izraz socialna zaščita (*social protection*).

Na razvoj socialne varnosti so vplivale gospodarske, socialne in politične razmere, kultura, vrednote in drugo. V posameznih državah je različno potekal. To je vplivalo tudi na terminologijo in vsebino posameznih pojmov v socialni varnosti. Pojmi socialno zavarovanje, socialno varstvo, socialna varnost in socialna zaščita bi utegnili imeti v različnih tekstih različen pomen.

2. POJEM 'SOCIALNI PRIMER'

2.1 RIZIK (3)

Življenje prinaša nevarnosti, izzive, priložnosti, tveganja, ki se lahko bolj ali manj ugodno iztečejo. Nekatera tveganja prevzemajo ljudje prostovoljno, zaradi zabave, pričakovanega dobička, preizkušanja svojih sposobnosti in drugih razlogov. To so namenoma prevzeti, izbrani riziki, ki jih je treba razlikovati od prizadetih, pretrpljenih rizikov (Alfandari: 29), to je nesrečnih dogodkov, ki zadenejo posameznike oziroma ožje ali širše skupnosti.

Pojem rizika se je v Franciji pojavil sredi 16. stoletja in je povezan z zavarovanjem za 'srečo na morju'. (Hesse: 5) Izraz 'sreča' ima v tem času nevtralen pomen. Lahko je 'dobra sreča' ali 'sreča kriva', kot pri nas pravi pesnik. Posledice nesreč so morali prizadeti prenašati predvsem sami. Šele v 18. stoletju so industrijska revolucija in družbene spremembe povzročile bolj kolektiven pristop k obravnavanju rizikov. Razlogi za to so bili predvsem trije. Najprej humanizacija rizika. Nesreče so iz kazni božje vedno bolj postajale dogodki, ki jih je mogoče predvideti, k čemur so prispevali začetki statistike. Nadalje vidnost rizika, ker je o nesrečah v novih, mehaniziranih tovarnah z veliko zaposlenimi začel poročati tisk. Tretji razlog je bil odpor do divjega kapitalizma, ki je povzročil pauperizacijo in nevarnost socialne revolucije. (Hesse: 8-10)

Ob nastopu rizika nastane škoda. Škoda je izguba v bodočnosti. Škoda ima vrednotno/aksiološko, časovno in prostorsko dimenzijo. Bistvo škode določajo vrednote, ki jih ni mogoče oceniti, n. pr. zdravje. Od trenutka, ko nastopi, se škoda kaže kot izguba v bodočnosti, kar je v bistvu negotovo. Škoda, ki jo utrpi posameznik, odseva v prostoru na druge osebe, včasih po vsem svetu. Gre za reflektiranje, prenašanje škode (*reflection of damage*) (Viaene: 54-57). Brezposelnost n. pr. ne povzroča težav samo brezposelni osebi, ampak vpliva tudi na položaj njenega partnerja in otrok. Isto velja za invalidnost. (Viaene: 59)

Rizik je bodoči in negotov dogodek. Za primer nastopa rizika je mogoče skleniti zavarovalno pogodbo. Zavarovalna pogodba je ena izmed pogodb o tveganju (o prevzemu rizika). (Cigoj: 294) Tvegana je pogodba samo z gledišča posamezne pogodbe. V svojem poslovanju z zavarovanci v celoti pa zavarovalnica po navadi ne tvega. Zaradi tega nekateri ugovarjajo, češ zavarovalna pogodba ni tvegana, kajti zavarovalnica sklepa veliko število pogodb in po verjetnostnih računih izračuna poprečno število zavarovanih primerov, tako da ve, kakšen rizik prevzame s temi pogodbami. (Cigoj: 302)

Dogodek, glede na katerega se sklene zavarovanje (zavarovalni primer), mora biti bodoč, negotov in neodvisen od izključne volje pogodbenikov. (Zakon o obligacijskih razmerjih, 898. čl., 1. odst.) Prav iz opredelitve takih dogodkov pa izvirajo bistvene razlike med socialnim zavarovanjem in zavarovalnimi posli.

Socialno zavarovanje je za socialni primer, ki je eden od temeljnih pojmov socialne varnosti, v začetku uporabljalo opredelitev, vzeto iz individualnega komercialnega zavarovanja. V sistemu socialne varnosti civilnopravna opredelitev socialnega primera ne ustreza. Socialni primer je v socialni varnosti ne le bodoče in negotovo dejstvo, ampak je lahko tudi že dejansko nastalo stanje. Imamo celo hotene socialne primere, kot je na primer rojstvo otroka (Radovan: 155)

2.2. SOCIALNI PRIMER

Pojem socialnega rizika oziroma socialnega primera je širši od pojma rizika v zavarovalništvu. Socialni primer v sistemu socialne varnosti se od rizika v zavarovalništvu razlikuje v dveh pogledih. S pravnega vidika je razlika v tem, kar navaja Radovan, namreč da ni v celoti negotov in neodvisen od volje zavarovancev oziroma upravičencev, da se lahko nanaša tudi na že nastalo stanje in da poleg rizika vključuje tudi potrebo.

Vpliv posameznikov na nastanek, trajanje in druge okoliščine socialnega primera je odvisen od vrste socialnega primera. Poškodba pri delu je n. pr. manj odvisna od volje poškodovanega kot brezposelnost od volje brezposelnega. (4)

Revščina ni dogodek, ampak stanje, ki se lahko prenaša iz generacije v generacijo.

Razliko med rizikom in potrebo (*fr.: besoin*) analizira Alfandari (32). Rizik je bodoče dejstvo, potreba lahko že obstaja. Potreba je preskrbovalna (*fr.: alimentaire*), rizik se nanaša na povračilo škode. Odškodnina je lahko različna (n. pr. nominalno nadomestilo plače za čas odsotnosti z dela zaradi bolezni je odvisno od višine plače), pokritje potrebe je načeloma enako. Slednje je subsidiarno glede na druge vire. Razlikovanje med rizikom in potrebo se ujema s temeljnim razlikovanjem med socialnim zavarovanjem in socialnim varstvom.

Druga razlika med rizikom in socialnim primerom, ki je v bistvu socialnopolitična, pa je v tem, da je socialni primer 'socialen', to je da ga država kot takega prepozna in vključi v javni sistem socialne varnosti. Kateri dogodki, ki prizadenejo človeka, so v posameznem sistemu priznani kot socialni primeri, je v določeni meri odvisno od zakonodajalca.

'Socialni' značaj socialnega rizika oziroma socialnega primera je izšel iz ekonomskih prizadevanj, da se ohrani delovna sposobnost delavcev. Socialna zaščita je bila prikazana kot donosna za podjetje in gospodarstvo nasploh. (Alfandari: 38) Za tiste, ki so se preživljali samo s plačo, je nastop invalidnosti, brezposelnosti ali starosti pomenil izgubo edinega vira dohodka in celo revščino. Grožnja, da industrijski delavec izgubi dohodek, je sama po sebi temelj sistemov socialnega zavarovanja. Dejstvo, da je materialna ogroženost (*income need*) nastopila takorekoč avtomatično, kadar je nastal kateri od teh rizikov, je omogočilo zpostaviti zavarovalne sheme, ki so se nanašale na te rizike, ne da bi bilo treba preverjati dejanske potrebe, kar se zahteva v primeru dobrodelnosti ali socialnega varstva (*social assistance*) (Berghman: 252)

Alfandari (:35) navaja, da je 'socialne rizike' mogoče opredeliti na tri načine. Kot socialne rizike lahko smatramo tiste, ki prizadenejo skupino posameznikov, na primer vojna, naravne nesreče. Socialni rizik je lahko tudi tisti, ki ga povzroči skupnost (*fr.: collectivité*), na primer politika ali uprava z ekonomskimi ukrepi. Tretja razlaga je, da je socialni rizik tisti, ki ga prevzame kolektivni organ (: 5). To zadnjo razlago sprejema pravo socialne varnosti. Kolektivni organi, ki prevzemajo socialne primere, so izvajalci socialne varnosti.

Reflektiranje škode je razlog, da so nekateri riziki pokriti z obveznim sistemom in se upravičeno imenujejo socialni. To so tisti, za katere družbe menijo, da se morajo zavarovati proti učinkom njihove prenesene škode. Obvezno socialno zavarovanje pokriva smo tiste rizike, za katere politika meni, da je potrebno nadzorovati njihovo reflektirano/ preneseno škodo. (Berghman:255)

Čeprav je socialni primer eden temeljnih pojmov socialne varnosti (Radovan: 155, Kalčič: 15), ni jasno definiran. Alfandari (:34) ugotavlja, da pravna definicija socialnega rizika sploh ne obstaja. Celo konvencija MOD št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti socialnih rizikov ne definira, ampak jih le našteva. (Alfandari: 36) Pregled konvencije pokaže, da opredeljuje posamezne skupine dajatev socialne varnosti, splošnega pojma socialnega primera pa res ne definira. Konvencija št. 102 navaja devet skupin dajatev ob nastopu socialnih primerov in sicer: zdravstveno varstvo (8. čl.); nadomestilo za čas bolezni (14. čl.); dajatve za

čas brezposelnosti (20. čl.); dajatve za starost (26. čl., 1. odst.); dajatve za primer nesreče pri delu in poklicne bolezni (32. čl.); družinske dajatve (40. čl.); dajatve za primer materinstva (47. čl.); dajatve za invalidnost (54. čl.); dajatve družinskim članom za primer smrti hranilca družine (60. čl.). (5) Ne vključuje dajatev za primer materialne ogroženosti ali pomanjkanja oziroma potrebe (*need*). Zato je ponekod sporno ali pojem socialne varnosti obsega tudi denarne in druge pomoči, ki se priznavajo na podlagi ugotavljanja nujne potrebe posameznika ali družine do pomoči. V številnih državah definirajo socialno varnost v najširšem smislu tako, da obsega vse socialne primere, vključno s primeri socialne ogroženosti ali pomanjkanja (revščine), ne glede na to ali se sistem izvaja v okviru socialnih zavarovanj ali socialnega varstva. (Bubnov-Škoberne 1993:13)

Razne primerjalne analize sistemov socialne varnosti – predvsem v evropskih državah – navajajo socialne primere izhajajoč iz konvencije 102, katerim večinoma dodajo tudi socialni primer potrebe (*need*), opisujejo dajatve socialne varnosti za te primere, v definicijo pojma socialnega primera pa se običajno ne spuščajo. (6) Socialne primere je možno določiti posredno, iz opisa dajatev in upravičencev.

Slovenski avtorji se pri opredeljevanju socialnega primera večinoma sklicujejo na A. Radovana (:155): »Vse dogodke, ki prizadenejo v takšni ali drugačni obliki človeka, imenujemo socialne primere (tudi rizike). Če so ti socialni primeri zavarovani, uporabljamo zanje tudi izraz zavarovani primer. Za pokritje teh primerov je treba izdelati ustrezen sistem socialne varnosti, to je povračilo za posledice različnih dogodkov, ki prizadenejo človeka.« To zelo široko definicijo Radovan omejuje z navedbo, da imajo ti dogodki vpliv na ekonomski položaj posameznika, ker povzročajo zmanjšanje njegovega dohodka in povečanje njegovih izdatkov. Z drugimi besedami pove isto, kot 20 let kasneje ugotavljata Alfandari (:36), ki pravi, da se zdi socialni rizik vezan na ekonomsko škodo, tako da bi ga lahko imenovali ekonomski rizik; ali Berghman (:252), ki meni, da se socialna varnost v končni posledici ukvarja s potrebo (*need*) in da je za socialnimi riziki materialna potreba, potreba po dohodkih oziroma prejemkih.

Radovanova definicija je iz obdobja ekspanzije socialne varnosti. Namen pokriti vse dogodke, ki v takšni ali drugačni obliki (materialno) prizadenejo človeka, je cilj socialne varnosti, ki ni bil nikjer dosežen. Obstajajo različni nacionalni sistemi socialne varnosti, ki pokrivajo večje ali manjše število socialnih primerov.

Socialne primere, ki jih pokriva sistem socialne varnosti, Radovan deli na fizične rizike in ekonomske rizike. Posledica ekonomskih rizikov je izguba ali zmanjšanje dohodka oziroma plače. Pri fizičnih rizikih je prizadeta delovna sposobnost: delimo jih na profesionalne, to so: nesreče pri delu in poklicne bolezni, ter na fiziološke: bolezni, materinstvo, starost in smrt. Ekonomski socialni primer nastopi takrat, ko prizadeti ne najde dela. To je brezposelnost. Socialni primeri so tudi dogodki, ki vnašajo spremembe v družinske razmere (rojstvo otroka), to so družinska bremena.

Spremembe v položaju posameznika povzročajo tudi družbene krize, vojne, naravne katastrofe, ki prizadenejo hkrati večje število ljudi. To so kolektivni riziki. (Radovan: 155, 156) Zelo podobno socialne primere deli Kalčič (:15), le da fizične rizike imenuje tudi osebne.

Kateri riziki so v posameznem nacionalnem sistemu uvrščeni med socialne primere, je odvisno od zgodovinskega razvoja, ekonomskih razmer, političnih odločitev in drugih dejavnikov. (Glej Hesse: 20-24) Čeprav konvencija MOD št. 102 podaja izhodišča za ureditev sistemov socialne varnosti, so med njimi vendarle precejšnje razlike v vsebini. Potrebi po stanovanju in izobraževanju sta v nekaterih sistemih vključena v socialno varnost. Pojem socialnega primera se s časom spreminja. Nastajajo novi; glede nekaterih pa kaže, da so postali manj pomembni - n. pr. vdovstvo, ker se večina žensk zaposli in imajo pravice iz svojega dela.

2.3. NOVI SOCIALNI PRIMERI

2.3.1 Nastanek novih socialnih primerov

Razvoj znanosti in tehnike ter konec »tridesetih slavnih« (*trente glorieuses*), kot Francozi imenujejo približno tridesetletno obdobje gospodarske rasti in hkratnega napredovanja socialne varnosti, ki je trajalo od konca 2. svetovne vojne do naftne krize ob koncu sedemdesetih let, sta povzročila nastanek novih rizikov in novih socialnih primerov. Po eni strani so človeštvo začeli ogrožati dotlej neznani riziki, po drugi pa so znani socialni primeri dobili nove značilnosti in obseg, kar jih je toliko spremenilo, da je mogoče govoriti o novih socialnih primerih.

Za sodobno 'družbo tveganja' so značilni novi riziki. Ne samo, da ni mogoče matematično izračunavati verjetnosti, da novi riziki nastopijo, ne da se niti predvidevati, kakšni bodo. Te nove in nepredvidljive rizike povzroča človek sam (Beck: 16). To so proizvedeni (*angl.: manufactured*) riziki. Na primer: "bolezen norih krav" – BSE v Veliki Britaniji, zastrupljanje prašičev in piščancev z dioksinom v Belgiji, segrevanje ozračja, ozonska luknja in klimatske spremembe, černobilska katastrofa, možne zlorabe genske tehnologije in podobne nevarnosti. To so riziki, ki jih ni mogoče zavarovati. V določenem smislu so 'socialni', saj prizadenejo veliko število ljudi, lahko celotno človeštvo in tudi nastopajo zaradi delovanja 'skupnosti': znanosti, ekonomije, politike. Sistemi socialne varnosti teh rizikov ne vključujejo. Prej ali slej pa jih bodo morali na ta ali oni način upoštevati, saj je očitno, da materialno in tudi drugače prizadevajo veliko število ljudi. Reflektirana škoda, ki izhaja iz takih rizikov, je ogromna. Verjetno bo znana šele prihodnjim generacijam.

"Novi" socialni primeri nastopajo zaradi ekonomskih in družbenih sprememb. Evropski inštitut za socialno varnost je na konferenci leta 1996 kot nove socialne rizike obravnaval 'družinski rizik', odvisnost oziroma potrebo po negi in brezposelnost. Nobeden od teh socialnih primerov sam po sebi ni nov, nove pa so okoliščine, v katerih se pojavljajo in število ljudi, ki jih ti primeri prizadevajo.

2.3.2. »Družinski socialni primer«

Sociološke raziskave kažejo, da v Evropi in drugih državah zahodnega/ razvitega sveta prihaja do velikih sprememb v družini.

Glavne tendence v spreminjanju družine v evropskih državah so: več samskih gospodinjstev; več mater samohranilk; manj porok; spreminjajoča se rodnost; več rojstev izven zakonske zveze; skupno bivanje; istospolni pari. (Hatland, Skevik: 74-81).

Za Slovenijo zelo podobne tendence ugotavlja Poročilo o človekovem razvoju – Slovenija 1998, ki navaja, da se v Sloveniji že dlje časa kažejo spremembe v družinskem in zakonskem življenju. Prihaja do zniževanja povprečnega števila članov gospodinjstva, upadanja števila porok, upadanja števila otrok na eno žensko, naraščanja števila otrok, rojenih izven zakonske zveze, zviševanja povprečne starosti matere ob rojstvu prvega otroka ter do upadanja razvez zakonskih skupnosti. (Poročilo: 18) Razen razveznosti, ki je med najnižjimi v Evropi (Poročilo :19), potekajo spremembe v družinskem življenju precej podobno kot v drugih modernih družbah.

Udeležba žensk v svetu dela kljub naraščajoči brezposelnosti postaja vedno večja. V delovnem pravu velja prepoved diskriminacije na področju zaposlovanja in dela, predpisana s konvencijo MOD št. 111. Načelo enakega obravnavanja delavcev in delavk posebno dosledno izvaja Evropska skupnost. Model družine, iz kakršnega izhaja konvencija MOD št. 102, to je zaposleni hranilec družine z nezaposleno, vzdrževano ženo in dvema otrokoma, ne ustreza več oziroma je v nasprotju z evropskimi normami. Formalna enakost spolov ne pomeni dejanske svobode in enakopravnosti. Krhkost zakonske zveze ustvarja nov 'družinski rizik' revščine številnih žensk in otrok. Schulties (:93) navaja podatek, da se četrtini žensk v starosti 26-35 let po razvezi zakonske zveze življenska raven dramatično zniža, kar se zgodi samo 4 % moških. Preživnine so večkrat (pre)nizke. Zelo pogost pojav je, da odsotni roditelj – običajno gre za očeta – po razvezi zakonske zveze ali v primeru rojstva otroka izven zakonske zveze ne plačuje preživnine. V mnogih državah v takih primerih preživnine izplačuje upravičencem država, ki nato uveljavlja terjatve do preživninskega zavezanca. V Sloveniji je tak način uveden z novelo zakona o jamstvenem in preživninskem skladu Republike Slovenije.

Preživninske obveznosti staršev do otrok ureja družinsko pravo. Hatland in Skevik (:84) pravita, da s tem, ko država prevzame breme izplačevanja in izterjevanja preživnin, namesto delitve bremen med staršema pride do delitve vzdrževanja med privatno in javno sfero. Za Schulties-a (:95) pa je to znak, da se 'družinska nesreča' (*fr.: l'accident familial*) začneja polagoma priznavati na analogen način kot nesreča pri delu, to je kot socialni primer, katerega verjetnost je mogoče izračunati. Neuspeh zakonske zveze je možno prevesti v 'socialni rizik'.

Čeprav ni zelo verjetno, da bi sistemi socialne varnosti vključili neuspeh zakonske zveze ali materialne težave enoroditeljskih družin med samostojne socialne primere, je dejstvo, da gre za dogodke, ki imajo nekatere značilnosti socialnih primerov. Poleg tega, da je možno izračunavati verjetnost, gre za dogodke, ki vplivajo na materialni položaj prizadetih, zadenejo veliko število ljudi, prenesena škoda je nedvomno velika. V Sloveniji so taki primeri v sistemu socialne varnosti posredno pokriti z nekaterimi oblikami pomoči družini v socialnem varstvu.

2.3.3 Socialni primer odvisnosti

Po projekcijah Svetovne zdravstvene organizacije bo delež starih ljudi, ki potrebujejo pomoč ljudi v aktivni življenski dobi narastel od 12 % leta 1995 na 17 % leta 2025. (WHO, cit. po Schneider: 33). Evropske projekcije so še mnogo slabše. Značilnosti evropskih držav v zvezi s skrbjo za stare so: Število starih in predvsem zelo starih ljudi se povečuje in se bo še povečevalo. Možnosti, da družina in bližnja okolica (*fr.: entourage*) prevzame skrb za stare, se zmanjšujejo. Stroški skrbi se bodo še povečevali zaradi medicinskega modela, v katerem prevladuje težnja k zdravljenju. Možnosti javne skrbi se zmanjšujejo zaradi proračunskih razlogov. V škarjah med potrebami in možnostmi se odvisnost od tuje pomoči, ki je bila opredeljena kot potreba, spreminja v rizik. (Bouget: 117, 118)

V Sloveniji je bilo leta 1995 19% prebivalstva mlajšega od 15 let in 12% starejšega od 64 let. (Poročilo 98: 20) Po projekcijah prebivalstva naj bi bil delež starih nad 65 let: leta 1999 – 13,6; leta 2009 – 15,8, leta 2019 – 18,5%. (Statistični letopis 84-86) Poprečno število članov gospodinjstva je bilo ob popisu prebivalstva leta 1991 – 3,1 (Poročilo 98 :18)

Potreba po negi se kaže kot nesposobnost opravljati določena opravila, ki so nujna za življenje. Ni tipičen socialni primer kot so bolezen, starost ali invalidnost. Socialni položaj oseb, ki potrebujejo nego, je spremljajoči (*attendant*) primer, ki izhaja iz konteksta drugih, prej navedenih socialnih primerov. (Schulte: 170) Odvisnost je težko definirati. Največkrat se

ocenjuje kot praviloma trajna nezmožnost, da oseba sama, brez pomoči tretjega, zmore vsaj tri od naslednjih štirih skupin opravil: vstati in iti spat, gibati se v stanovanju, se umivati in oblačiti, hraniti se. (Bouget:120)

Znano je, da je Nemčija uvedla ločeno panogo socialnega zavarovanja – zavarovanje za nego (*Pflegeversicherung*) v institucionalnem in administrativnem okviru zdravstvenega zavarovanja. Splošni učinek naj bi bil prenos stroškov dolgotrajne nege od posameznika, ki potrebuje pomoč in njegove družine, na sklade socialnega zavarovanja za dolgotrajno nego, ki so financirani s prispevki obvezno zavarovanih prebivalcev in njihovih delodajalcev. (Schulte: 178) Nega (*care*) pomeni pomoč pri izvajanju aktivnosti vsakodnevnega življenja. (*ADL – activities of daily living*) Potrebna je zaradi odvisnosti, ki je praviloma posledica telesne ali duševne bolezni ali katerekoli prizadetosti, povezane s starostjo. Čeprav so stari večinski uporabniki, zavarovanje za nego pokriva osebe vseh starosti, ki potrebujejo nego. (Schulte: 182) Glavni načeli pri dodeljevanju dajatev sta: Prevenција in rehabilitacija imata prednost pred nego. Nega na domu ima prednost pred institucionalno nego. Tudi Schulte opozarja na šibke možnosti družin, da bi skrbele za svoje odvisne člane. Pritisk nanje je večkrat tak, da so same potrebne pomoči. (162)

Nemčija ni edina država, ki v zadnjih letih ureja problem odvisnosti oziroma (dolgo)trajne potrebe po negi (*long-term care*). Novi pristopi so značilni tudi za Avstrijo, Združeno Kraljestvo in Francijo. Avstrija in Združeno kraljestvo sta bolj naklonjeni financiranju z davki, Nemčija in Francija pa se bolj opirata na pristope socialnega zavarovanja. Novejši razvoj evropske politike na področju dolgotrajne skrbi kaže, da so različni odzivi pogojeni z institucionalno dediščino posameznih držav. (Schneider: 42) Schneider-jeva (:69) glede rizika odvisnosti navaja, da empirični podatki v mnogih državah kažejo povečane napore za zmanjševanje stroškov z zelo različnimi pristopi, od tržnih strategij zagotavljanja uslug do ponovnega 'podružinjenja' nege (*refamiliarisation of care*) in racioniranja uslug javnega sektorja.

Socialni primer odvisnosti je razkril veliko ekonomsko vrednost neformalne pomoči in naraščanje socialnih izdatkov, povezanih s povečanjem pričakovanega trajanja življenja. (Bouget: 129) S položajem družinskih članov ali drugih oseb, ki nudijo nego, se socialna varnost praviloma ne ukvarja, čeprav so te osebe – v večini ženske – zelo obremenjene. Za razliko od skrbi za otroke se obseg pomoči, ki jo je treba zagotavljati starim, s časom ne zmanjšuje, ampak narašča.

V Sloveniji je socialni primer potrebe po negi za posamezne skupine zavarovancev oziroma upravičencev vsebovan v več zakonih: zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, zakonu o socialnem varstvu, zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb.

2.3.4 Socialni primer (dolgotrajne) brezposelnosti

Brezposelnost je socialni primer, ker stanje brezposelnosti povzroči, da oseba ne more z delom ustvarjati zaslužka, saj ne more dobiti primerne zaposlitve. Zaradi socialnega primera brezposelnosti posameznik izgubi dohodek oziroma ne more ustvarjati pričakovanega dohodka. (Bubnov-Škoberne: 37) Trajanje brezposelnosti je po naravi stvari omejeno. Pričakuje se, da bo brezposelna oseba našla zaposlitev, samozaposlitev ali drug vir preživljanja.

Brezposelnost se je spremenila iz kratkotrajnega v dolgotrajni socialni primer. Kot ugotavlja C. Gillion, ki je opravila evropsko primerjalno analizo različnih vidikov brezposelnosti v obdobju 1975-1995, so razlike med državami velike, velike pa so tudi razlike med različnimi skupinami brezposelnih, posebno tistih z ali brez družinskih obveznosti.

(Gillion: 222) Past brezposelnosti je nevarna za družine, ki lahko s kakršnimkoli zanje primernim delom zaslužijo manj kot znašajo denarne pomoči. Po njenem mnenju (: 226) je nadomestila in pomoči za brezposelne treba nadomestiti z enotnim sistemom dajatev, ki bodo vzpodbujale iskanje zaposlitve v zgodnjem obdobju brezposelnosti in zagotavljale materialno pomoč družinam v primeru dolgotrajne brezposelnosti. Na makroekonomski ravni pa bi evropske države lahko tvegale bolj ekspansionistično ekonomsko politiko in dovolile spremembo stopnje brezposelnosti, ki ne pospešuje inflacije. (*NAIRU – The Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*).

Kot je ugotovila Evropska komisija leta 1992, je dober in učinkovit sistem socialne varnosti največjega pomena, da delavci sprejmejo mobilnost in fleksibilnost trga delovne sile. (López López: 237) Primerjava 'evropskega socialnega kapitalizma' (Gough: 80) z ameriškim žal kaže, da evropski sistemi socialne varnosti izrivajo manj produktivne s trga delovne sile. Za razliko od ZDA je v Evropi manjša verjetnost, da delavec postane brezposeln, a zelo velika, da brezposeln ostane. (Neuburg: 220) Značilnosti evropskega trga delovne sile so visoka in dolgotrajna brezposelnost, posebno med mladino in ženskami, nizka stopnja izhoda iz brezposelnosti, majhna povezanost med ekonomsko rastjo in ustvarjanjem zaposlitev. (Meulders, Plasman: 23) Bolj velikodušne socialne dajatve prispevajo k evrosklerozi: množični brezposelnosti in socialni izključenosti. (Gough: 92)

Zadnja novela slovenskega zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti gre v smer aktivne politike zaposlovanja v prvi fazi brezposelnosti oziroma že v času, ko so presežni delavci na čakanju in še v delovnem razmerju. Iz statističnih podatkov Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje pa izhaja, da ima v Sloveniji socialni primer brezposelnosti tipične 'evropske' značilnosti. Več kot polovica brezposelnih ima ta status več kot eno leto, so dolgotrajno brezposelni, med njimi pa je velik delež tistih, ki so brez zaposlitve že več let.

Največji problem današnje socialne varnosti niso klasični včerajšnji riziki, n. pr. začasna brezposelnost ali nezmožnost za delo, ampak izključenost iz družbe blaginje milijonov ljudi, ki veljajo za nekoristne. (Viaene: 68)

3. DAJATVE/ PREJEMKI IN STORITVE SOCIALNE VARNOSTI

Ob nastopu socialnega primera lahko upravičenci iz sistema socialne varnosti pridobijo predvidene dajatve in storitve. Izraz 'dajatev' izhaja s stališča izvajalca socialne varnosti, ki je upravičencu dolžan nekaj dati. Namesto izraza 'dajatev' se uporablja tudi izraz 'prejemek', ki je uporabnikom jasnejši. Bolj je razvidno, da gre za to, kar iz sistema socialne varnosti prejmejo.

Dajatve in storitve socialne varnosti so različne po obliki in trajanju.

Dajatve iz sistema socialne varnosti so največkrat denarne, n. pr. nadomestilo plače med začasno zadržanostjo z dela iz zdravstvenih razlogov, pokojnina, otroški dodatek, pogrebna. Lahko so tudi v naravi (naturalne). Pomoč za opremo novorojenca je lahko zavitek z najnujnejšo opremo za novorojenca ali denarna pomoč. Dajatve po zakonu o socialnem varstvu se izplačujejo praviloma v denarju, v utemeljenih primerih pa se lahko izplačajo kot boni, naročilnice, plačila računov ipd. Za dajatve, ki so dodeljene na ta način, se uporablja tudi izraz 'dajatve v funkcionalni obliki'. Center za socialno delo n. pr. lahko odloči, da se starševski dodatek dodeli v funkcionalni obliki, če tako zahtevajo koristi otroka. V funkcionalni obliki namesto v denarni se lahko dodelijo dajatve, ki imajo socialnovarstveni značaj. Denarnih dajatev iz socialnih zavarovanj, n. pr. pokojnine, ni mogoče dodeljevati v funkcionalni obliki.

Dajatve socialne varnosti so lahko enkratne (pomoč za novorojenca, pogrebna ...) ali periodične (otroški dodatek, dodatek za pomoč in postrežbo ...), lahko so kratkoročne (denarno nadomestilo v primeru brezposelnosti, odpravnina za vdovo oziroma vdovca ...) ali dolgoročne (starostna pokojnina, invalidnina...).

Dajatve socialne varnosti izplačujejo oziroma dodeljujejo nosilci oziroma izvajalci sistema socialne varnosti.

Storitve socialne varnosti so uporabnikom praviloma zagotovljene tako, da nosilci posameznih panog socialne varnosti iz zbranih prispevkov financirajo izvajanje storitev. To je najbolj razvidno v zdravstvenem zavarovanju, kjer je zavarovanim osebam zagotovljeno plačilo zdravstvenih storitev, ki jih izvajajo zdravstveni zavodi in zasebni zdravstveni delavci.

V nekaterih panogah socialne varnosti prevladujejo dajatve (pokojninsko zavarovanje, družinski prejemki), v drugih storitve (zdravstveno zavarovanje); v nekaterih so dajatve pretežno dolgoročne (pokojninsko zavarovanje), v drugih kratkoročne (zavarovanje za primer brezposelnosti).

Poudarek na dajatvah oziroma storitvah ter pretežno kratkoročni ali dolgoročni značaj panog socialne varnosti vpliva na potrebe po socialni infrastrukturi in na financiranje posameznih panog socialne varnosti.

4. UPORABNIKI SOCIALNE VARNOSTI

Krog uporabnikov socialne varnosti je v posameznih državah različno širok. V Evropi, kjer je v večini držav uveljavljen model 'socialnega kapitalizma' (Gough: 80), so nekatere dajatve in storitve socialne varnosti dostopne takorekoč vsemu prebivalstvu. Po Room-u (257) v državah Evropske zveze velja, da ima vsak državljan pravico do osnovnega živjenskega standarda in pravico sodelovati v glavnih socialnih in delovnih institucijah družbe. Evropski pravni sistemi socialne varnosti, vključno s slovenskim, temeljijo na mednarodnih aktih in nacionalnih ustavah, ki nalagajo državi, da skrbi za uresničevanje pravice do socialne varnosti za večino prebivalstva. (Bubnov-Škoberne:96). V drugih delih sveta, tudi v ZDA, kjer je bil pojem socialna varnost prvič uporabljen v zakonu, sistemi socialne varnosti niso tako univerzalni.

Krog uporabnikov je različen tudi na posameznih področjih ali panogah socialne varnosti. V Sloveniji je krog zavarovancev najožji v zavarovanju za brezposelnost. Za brezposelnost so obvezno zavarovani le delavci v delovnem razmerju (ZZZPB, 2. čl.), drugi delovno aktivni prebivalci se lahko zavarujejo prostovoljno. V pokojninskem in invalidskem zavarovanju je krog širši, še širši pa je v zdravstvenem zavarovanju. Upravičenec do nekaterih storitev socialnega varstva pa je lahko celo "vsakdo, ki se znajde v socialni stiski in težavi". (ZSV, 14. čl.)

V socialnem zavarovanju so zavarovanci tisti, ki so zavarovani na temelju svojega dela in plačujejo prispevek za zavarovanje in tisti, ki imajo kakšen drug pravni položaj, na podlagi katerega jih med obvezno zavarovane uvršča zakon. Poleg zavarovancev so lahko zavarovani tudi njihovi družinski člani. Zavarovanci in njihovi družinski člani so zavarovane osebe.

Zavarovanci so zavarovani izvirno (originarno), to je na temelju svojega lastnega statusa. Njihovi družinski člani pa so zavarovani izvedeno (derivativno), 'po zavarovancu', to je zaradi sorodstvene vezi z zavarovancem.

Na področju socialnega varstva ni zavarovancev oziroma zavarovanih oseb, pri katerih bi obstajala posebna pravna vez z nosilcem zavarovanja. Uporabniki so vsi tisti, ki nimajo sredstev za preživljanje ali so v drugih stiskah in težavah, ob katerih imajo pravico do pomoči ne glede na plačane prispevke.

Razvoj socialne varnosti poteka v smeri generalizacije, a predvsem pri zagotavljanju najnujnejših pravic.

5. NOSILCI IN IZVAJALCI SOCIALNE VARNOSTI

Nosilci javnega sistema socialne varnosti so praviloma samostojne organizacije. V nekdanjih socialističnih državah je bila služba socialnega zavarovanja oziroma socialne varnosti državna, vendar je v tedanji Jugoslaviji podržavljenje socialnega zavarovanja trajalo le kratek čas v začetku petdesetih let. V Sloveniji so nosilci socialnih zavarovanj javni zavodi. Nosilec obveznega zdravstvenega zavarovanja je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. (ZZVZZ, 12. čl., 3. odst.) Nosilec in izvajalec pokojninskega in invalidskega zavarovanja je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. (ZPIZ, 10. čl., 1. odst.) Strokovne naloge, ki se nanašajo na zaposlovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti in izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja opravlja Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. (ZZZPB, 4. čl.) Družinske prejemke izplačujejo centri za socialno delo, ki so javni socialno varstveni zavodi. Centri za socialno delo in drugi javni socialno varstveni zavodi opravljajo tudi javno službo na področju socialnega varstva.

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije je hkrati nosilec in izvajalec pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije zdravstvene dejavnosti ne more opravljati. Izvajalci storitev zdravstvenega varstva so

zdravstveni zavodi. Poleg javnih zavodov, ki so nosilci oziroma izvajalci javne službe socialne varnosti, lahko dajatve in storitve socialne varnosti v širšem smislu izvajajo tudi drugi zavodi, gospodarske družbe, nevladne organizacije, zasebniki itd. Vloga in položaj teh izvajalcev sta na posameznih področjih socialne varnosti različna.

Prostovoljno zdravstveno ter pokojninsko invalidsko zavarovanje izvajajo zavarovalnice in druge gospodarske družbe in pokojninski skladi. Zavarovalnica je pravna oseba, ki na trgu samostojno opravlja dejavnost zavarovanja oseb in premoženja oziroma pozavarovanja kot svojo izključno dejavnost ter nastopa v pravnoorganizacijski obliki po zakonu o zavarovalništvu. (ZZav, 3. čl., 5. al.). Pokojninski sklad je pravna oseba s sedežem na območju Republike Slovenije, ki izvaja dodatno zavarovanje po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. (ZPIZ, 11. čl., 3. odst.) S prostovoljnim zavarovanjem si zavarovanci zagotovijo večji obseg pravic. Prostovoljno se lahko tudi zavarujejo osebe, ki niso vključene v obvezno socialno zavarovanje.

Na nekaterih področjih socialne varnosti pristojni organ lahko s koncesijo prepusti opravljanje storitev javne službe pravnim ali fizičnim osebam. Ta možnost n. pr. v Sloveniji obstaja v socialnem varstvu (ZSV, 41. čl.) ter na področju zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti (ZZZPB, 6. čl.). Tudi zdravstvena dejavnost se lahko izvaja na ta način.

Socialna dejavnost izven mreže javne službe je najbolj razvita na področju socialnega varstva. Opravljajo jo dobrodelne organizacije, organizacije za samopomoč in invalidske organizacije ter zasebniki. Če socialno dejavnost izvajajo različni nosilci, govorimo o pluralni blaginji (welfare pluralism) oziroma o pluralni sociali. Različni izvajalci lahko ponudijo različne storitve, prilagojene specifičnim potrebam posameznih uporabnikov.

6. FINANCIRANJE SOCIALNE VARNOSTI

Glavna načina financiranja socialne varnosti sta financiranje s prispevki ali financiranje z davki (iz proračuna).

Financiranje s prispevki je značilno za socialna zavarovanja. Prispevke plačujejo zavarovanci. Če so zavarovanci delavci/ delojemalci, so zavezanci za plačevanje prispevkov tudi njihovi delodajalci. Razmerje med obveznostmi enih ali drugih je lahko različno. Delodajalci so zavezani k večjim prispevkom predvsem za tiste zavarovane socialne primere, na katere lahko vplivajo oziroma za tiste, za katere so objektivno odgovorni. To so n. pr. poškodbe pri delu.

Za financiranje socialnega zavarovanja velja načelo vzajemnosti in solidarnosti. Vsakdo prispeva v odstotkih enak delež, toda glede na različne dohodke razumljivo v različnih absolutnih zneskih. (Radovan: 194)

Zaradi gospodarskih in ekonomskih gibanj nastajajo težave pri financiranju socialnih zavarovanj. Prispevke plačujejo zavarovanci, katerih število se je zaradi visoke brezposelnosti zmanjšalo. Manjše število zaposlenih pomeni manj prispevkov za vse panoge socialnega zavarovanja. Izdatki za socialno varnost pa rastejo, ker narašča delež brezposelnih, ker naraščata število upokojencev in čas prejemanja pokojnine in ker se povečujejo pričakovanja na področju zdravstvenega standarda.

Med ekonomisti, sociologi in politiki je veliko razprav o tako imenovani 'krizi socialne varnosti', zlasti glede tega ali je socialna varnost vzrok ali posledica krize. Dejstvo je, da izdatki za socialno varnost naraščajo v vseh razvitih državah. V Sloveniji je leta 1997 delež javnih izdatkov za socialno varnost znašal 24% bruto domačega proizvoda. (Poročilo 98: 94)

Socialno varstvo se financira predvsem z davki. Slovenski zakon o socialnem varstvu določa, da se socialno varstvena dejavnost financira iz proračuna republike in občine. (97. čl., 1. odst.) Glavni del financiranja je zagotovljen iz republiških sredstev.

Kjer je več nosilcev socialne varnosti, je tudi več različnih virov financiranja. V Sloveniji se sredstva za financiranje socialno varstvene dejavnosti zagotavljajo tudi s plačili storitev, s prispevki dobrodelnih organizacij in organizacij za samopomoč ter invalidskih organizacij, s prispevki donatorjev in iz drugih virov. (ZSV, 97. čl., 2. odst.)

Problematika financiranja socialne varnosti je odvisna tudi od tega ali gre za financiranje kratkoročnih ali dolgoročnih dajatev. Dokladni (pay-as-you-go) način financiranja pokojninskega zavarovanja, po katerem se iz prispevkov delovno aktivnih zavarovancev izplačujejo pokojnine sočasnim upokojencem, temelji na solidarnosti med generacijami. Občutljiv je za razmerje med številom aktivnih zavarovancev in upokojencev, ki se v daljših razdobjih lahko zelo spremenijo.

V zdravstvenem zavarovanju so razlogi za naraščanje stroškov tudi v razvoju zdravstvene dejavnosti, ki lahko ponudi vedno kakovostnejše in običajno dražje storitve.

Pomemben razlog za težave pri financiranju socialne varnosti je, da se izdatki za to področje prikazujejo le kot strošek in ne kot 'investicija v ljudi' ter v kakovost življenja.

Pri prostovoljnih komercialnih zavarovanjih ni solidarnosti. Prispevki oziroma zavarovalne premije zavisijo od zneska, za katerega se zavarovanec zavaruje, oziroma od zavarovanega 'paketa', kot pravijo v nekaterih zavarovalnicah. Vprašanje je, kaj je v takem financiranju 'socialnega'.

7. PANOGE SOCIALNE VARNOSTI

Socialni primeri ter pravice do dajatev in storitev, ki izhajajo iz njih, so v skladu s svojimi značilnostmi (kratkoročnost oz. dolgoročnost, poudarek na denarnih dajatvah oz. storitvah itd.) povezani v panoge socialne varnosti. Pravice za posamezen socialni primer so lahko zagotovljene tudi v dveh ali več panogah. Organiziranost področij socialne varnosti po panogah je v sistemih socialne varnosti v posameznostih različna, kar zavisijo od razmer v posamezni državi. V Sloveniji je javni sistem socialne varnosti organiziran v pet panog: zdravstveno zavarovanje, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti, družinsko varstvo in socialno varstvo. Vsaka panoga je pravno urejena s svojim krovnim zakonom, ki določa s to panogo zajete socialne primere, pripadajoče pravice, krog uporabnikov, nosilce in izvajalce, financiranje ter uveljavljanje pravic.

1. Zdravstveno zavarovanje ureja zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Ur. l. RS, 9/92, 13/93, 14/96, 29/98, 6/99, 99/01). Obvezno zdravstveno zavarovanje vključuje naslednje socialne primere: bolezen, poškodbo, poškodbo pri delu, poklicno bolezen, porod in smrt. Dajatve in storitve so kratkoročne, poudarek je na storitvah. Krog zavarovanih oseb je širok. Zavarovani so dejansko vsi tisti, ki v Sloveniji prebivajo in imajo kakšen vir dohodka in njihovi družinski člani. Zavarovani so tudi državljani Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Sloveniji, ki niso zavarovanci iz drugega naslova. Financira se predvsem s prispevki zavarovancev in njihovih delodajalcev.

2. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje ureja Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur.l. RS, 106/99, 72/00, 81/00, 124/00, 109/02). Socialni primeri pokojninskega in invalidskega zavarovanja so starost, invalidnost, smrt, telesna okvara, potreba po stalni pomoči in postrežbi. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje je dolgoročno. Zavarovani primeri so predvidoma trajni oziroma dokončni. Poudarek je na denarnih dajatvah. Krog zavarovancev je ožji kot v zdravstvenem zavarovanju in je vezan na opravljanje pridobitne

djavnosti, ki prinaša neko minimalno višino rednega dohodka. Po zavarovancih so zavarovani njihovi družinski člani. Glavni vir financiranja so prispevki zavarovancev in delodajalcev.

3. Zavarovanje za primer brezposelnosti ureja zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS 5/91, 12/92, 71/93, 38/94, 69/98) Socialni primer je brezposelnost.

To zavarovanje je izrazito kratkoročno. Trajanje dajatev in storitev je časovno omejeno. Poudarek, ki je bil nekoč na denarnih dajatvah, se prenaša na storitve – ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Obvezno so za brezposelnost zavarovani samo delavci v (odvisnem) delovnem razmerju. Financira se s prispevki.

4. Družinsko varstvo je urejeno z zakonom o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Ur. l. RS 97/01). Zakon ne opredeljuje socialnih primerov, temveč našteva dajatve, ki jih lahko uveljavijo upravičenci. To so: starševski dopust in starševsko nadomestilo ter družinski prejemki. Iz analize dajatev izhaja, da so socialni primeri družinskega varstva: porod, rojstvo otroka ter nega in varstvo otroka in pa vzdrževanje otrok. Porod in nega otroka sta za delovno aktivne, ki uveljavljajo denarno nadomestilo za čas starševskega dopusta, zavarovana socialna primera, ki se financirata s prispevkom zavarovancev in delodajalcev. Ostali družinski prejemki se financirajo iz proračuna. Panoga družinskega varstva združuje elemente socialnega zavarovanja in socialnega varstva. Dajatve so pretežno kratkoročne. Krog upravičencev je za različne dajatve različno širok.

5. Socialno varstvo je urejeno z zakonom o socialnem varstvu (Ur. l. RS 54/92, 13/93, 41/99, 26/01). Socialni primeri po tem zakonu so socialne stiske in težave in materialna ogroženost. V primeru stisk in težav je mogoče uveljaviti predpisane storitve. Socialno varstvene storitve so po vsebini strokovna dejavnost predvsem socialnih delavcev ter psihologov, pedagogov, defektologov in drugih strokovnih delavcev v socialnem varstvu. Ob materialni ogroženosti se s socialno varstvenimi dajatvami upravičencu zagotavljajo sredstva za preživetje. Denarne dajatve socialnega varstva so odvisne od dohodka oziroma premoženjskih razmer upravičencev. Dajatve in storitve socialnega varstva so praviloma kratkoročne. Financira se z davki. Krog uporabnikov je najširši, saj je upravičenec do nekaterih storitev socialnega varstva lahko 'vsakdo, ki se znajde v socialni stiski in težavi'.

8. PRAVNI VIRI SOCIALNE VARNOSTI

8.1 UVOD

Sistemi socialne varnosti so urejeni s številnimi mednarodnimi predpisi in s predpisi posameznih držav. Vire prava socialne varnosti delimo na mednarodne (zunanje, eksterne) vire in na notranje (državne, interne) vire. Pravna ureditev socialne varnosti v različnih državah ima nekatere skupne poteze, posebno v državah, ki pripadajo istemu osnovnemu konceptu socialne varnosti, bodisi Bismarckovemu bodisi Beveridgevemu. Skupne značilnosti izvirajo tudi iz sprejemanja mednarodnih norm socialne varnosti. Ne glede na to ima socialna varnost, ki je moderno nadaljevanje tradicionalnega izražanja vzajemnosti in solidarnosti med ljudmi, toliko nacionalnih posebnosti, da popolno 'poenotenje' javnih sistemov socialne varnosti v dogledni prihodnosti ni mogoče.

Razvoj prava socialne varnosti je povezan z razvojem delovnega prava. Hierarhija virov socialne varnost podobna kot v delovnem pravu.

8.2 MEDNARODNI VIRI PRAVA SOCIALNE VARNOSTI

Mednarodne vire prava socialne varnosti delimo na univerzalne, multilateralne ali večstranske in bilateralne ali dvostranske.

8.2.1 Univerzalni viri socialne varnosti

Univerzalni viri socialne varnosti so tisti, ki jih sprejemajo univerzalne mednarodne organizacije in ki jih lahko ratificirajo in s tem vključijo v svoj pravni red vse države sveta.

Najpomembnejša univerzalna mednarodna organizacija je Organizacija združenih narodov (OZN). Od njenih aktov je za socialno varnost pomembna Splošna deklaracija o pravicah človeka (ki sama kot deklaracija ni pravno obvezna, a ima velik političen in moralni pomen), na podlagi katere sta bila leta 1966 sprejeta Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah in Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. Leta 1971 ju je ratificirala nekdanja SFRJ. Ko je Slovenija postala članica OZN, je kot samostojna država sprejela vse obveznosti do mednarodnih pogodb, ki so zavezovale prejšnjo državo.

Za socialno varnost najpomembnejši univerzalni pravni viri so konvencije in priporočila Mednarodne organizacije dela (MOD ali z angl. kratico ILO). MOD je specializirana agencija OZN za področje dela in socialne varnosti. Ko je Slovenija postala članica MOD, je sprejela obveznosti do vseh konvencij in priporočil, ki jih je ratificirala nekdanja SFRJ. Konvencije MOD urejajo vprašanja dela in socialne varnosti. Konvencije so pravno obvezne, priporočila pravno niso obvezna.

Od konvencij MOD s področja socialne varnosti ima posebno mesto konvencija št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti, ki je bila sprejeta leta 1952. To konvencijo je treba šteti za univerzalno tako glede težnje po pokritju vseh socialnih primerov kot tudi glede širjenja kroga uporabnikov. (Kyovsky, Radovan. 313)

Konvencija MOD št. 102 obravnava naslednjih devet skupin dajatev:

- zdravstveno varstvo,
- nadomestila za čas bolezni,
- dajatve za čas brezposelnosti,
- dajatve za starost,
- dajatve za primer materinstva,
- dajatve za nesreče pri delu in poklicne bolezni,
- družinske dajatve,
- dajatve družinskim članom v primeru smrti hranilca družine,
- dajatve za invalidnost.

Naštete dajatve vključujejo vse socialne primere oziroma panoge socialne varnosti, ki jih poznajo obstoječi javni/ državni sistemi socialne varnosti, z izjemo panoge socialnega varstva. Konvencija št. 102 izrecno ne vključuje dajatev za primer materialne ogroženosti, torej pomanjkanja ali potrebe (*need*). S to izjemo je uporabnikom zagotovljena socialna varnost "od zibeli do groba". Po slovenskih predpisih od paketa za novorojenca do pogrebne.

Krog uporabnikov je konvencija določila na podlagi statističnih podatkov, pri čemer glede na socialne primere ureja varstvo delavcev, varstvo aktivnega prebivalstva in varstvo celotnega prebivalstva (Kyovsky, Radovan: 342).

Konvencija št. 102 je bila sprejeta z namenom, da bi jo ratificiralo čim več držav, tudi tiste, v katerih socialna varnost še ni dosegla ravni, kakršno postavlja konvencija. Zato so imele države možnost, da ob ratifikaciji izključijo posamezne dele konvencije. To je storila tudi SFRJ, ki je ob ratifikaciji izključila poglavji o družinskih dajatvah in dajatvah za invalidnost.

Ko je bila konvencija sprejeta, je na področju socialne varnosti veljal koncept edinega hranilca družine. Tipiski upravičenec je bil za večino dajatev moški z ženo in dvema otrokoma, za primer smrti hranilca družine vdova z dvema otrokoma in za primer materinstva ženska. Pojem 'soproga' je po konvenciji 102 definiran kot 'žena, ki jo vzdržuje mož'. Družinske razmere in položaj žensk v svetu dela so se od takrat bistveno spremenili in konvencija prihaja v nasprotje z novejšimi predpisi, ki izhajajo iz enakopravnosti spolov na področju dela in socialne varnosti. Ne glede na to ostaja konvencija MOD št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti še danes temeljni mednarodni dokument na, na katerega se opirajo tudi sodobni multilateralni akti socialne varnosti.

8.2.2 Večstranski / multilateralni viri socialne varnosti

Multilateralni viri socialne varnosti veljajo v več državah. Običajno gre za države posamezne svetovne regije. Za Slovenijo so pomembni multilateralni viri, ki so jih sprejele evropske mednarodne organizacije: Svet Evrope in Evropska zveza. (7)

8.2.2.1 Predpisi Sveta Evrope

Svet Evrope je bil ustanovljen leta 1949; je politična organizacija evropskih držav, posebno je dejaven na področju človekovih pravic. Že leta 1950 je sprejel Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic, ki jo je Slovenija ratificirala leta 1994. Za področje socialne varnosti je pomembna Evropska socialna listina (*European Social Charter*), ki je bila sprejeta leta 1961 in kasneje dopolnjena z več protokoli. Revidirano Evropsko socialno listino je Slovenija ratificirala leta 1999. (Ur. l. RS 24/99, MP 7/99)

Evropska socialna listina ureja pravice s področja delovnega prava in socialne varnosti. Med drugim določa pravico do varstva zdravja (11. čl.), pravico do socialne varnosti (12. čl.), pravico do socialne in zdravstvene pomoči (13. čl.), pravico do uživanja storitev socialnih služb (14. čl.), pravico telesno ali duševno prizadetih oseb do poklicnega usposabljanja in poklicne in socialne rehabilitacije (15. čl.), pravico družine do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva (16. čl.) in pravico mater in otrok do socialnega in ekonomskega varstva (17. čl.), pravico starejših oseb do socialnega varstva (23. čl.) in pravico do varstva pred revščino in socialno izključenostjo (30. čl.).

Za utemeljitev pomena socialnega dela je posebno pomemben 14. člen: "Da bi zagotovile učinkovito izvajanje pravice do uživanja storitev socialnih služb, se pogodbene stranke zavezujejo, da bodo: 1. Vzpodbujale ali organizirale službe, ki bodo uporabljale **metode socialnega dela** in prispevale k blaginji in razvoju tako posameznikov kot tudi skupin v družbi ter k njihovem prilagajanju na socialno okolje; 2. Spodbujale sodelovanje posameznikov in prostovoljnih ali drugih organizacij pri ustanavljanju in vzdrževanju takšnih služb."

8.2.2.2 Predpisi Evropske skupnosti (EU)

Evropska skupnost oziroma Evropska zveza (*European Union – EU*) je mednarodna organizacija, ki ima predvsem gospodarske cilje. Za njen nastanek je pomembna Rimska pogodba (*Treaty of Rome*) iz leta 1957. Med državami članicami je vzpostavljen svoboden pretok blaga, uslug, oseb in kapitala. Socialni vidiki Evropske zveze so povezani predvsem s pretokom oseb - delavcev. Slovenija še ni članica Evropske zveze. Ker si prizadeva za

sprejem, svojo zakonodajo vsebinsko prilagaja zahtevam Evropske zveze. Predpisi Evropske zveze še niso formalni vir prava socialne varnosti v Sloveniji.

Ob ustanovitvi Evropske skupnosti je veljalo pričakovanje, da bo socialni razvoj sam po sebi sledil gospodarskemu napredku, kar pa se ni zgodilo. V zadnjem obdobju je Evropska zveza začela namenjati socialnim vprašanjem nekaj več pozornosti.

Celotno pravo Evropske zveze se deli na primarno in sekundarno pravo.

Primarno pravo sprejemajo države članice. Tvorijo ga Pogodbe (*Treaties*) in njihove spremembe in dopolnitve, s katerimi so članice ustanovile in nadalje razvijale Evropsko zvezo.

Sekundarno pravo je pravo, ki ga sprejemajo organi Evropske zveze. To so predvsem uredbe (*regulations*), smernice oz. navodila ali direktive (*directives*) ter priporočila, odločbe in drugi akti. Najpomembnejše so uredbe, ki so pravno obvezne ter določajo cilje in način, kako naj države cilje dosežejo. Direktive so prav tako obvezne, vendar predpisujejo samo cilj, ki ga morajo države članice doseči, njim samim pa je prepuščeno, kako ga bodo uresničile. Če so nacionalni predpisi v nasprotju z uredbo Evropske skupnosti, je treba uporabiti uredbo. Direktive niso neposredno uporabljive, temveč se za njihovo učinkovanje zahteva zakonodajna (ali drugačna) akcija držav članic. (Ilešič: 147)

Teoretiki pravo Ekonomske zveze ločijo tudi na tako imenovano "trdo" in "mehko" pravo. Prvo je obvezno, drugo predstavlja predvsem neobvezna priporočila, cilje, programska načela in podobno. Gospodarski predpisi imajo "trdo" obliko, medtem ko sodi pravo socialne varnosti Evropske zveze v največji meri med "mehko pravo", ki ga države članice niso dolžne neposredno uresničiti in praviloma državljanom ne zagotavlja subjektivnih socialnih pravic.

Leta 1989 je Evropska Skupnost sprejela Listino o temeljnih socialnih pravicah delavcev (*Community Charter of Fundamental Rights of Workers*), ki pa je programskega značaja in ni pravno obvezujoča (*legally binding*).

V Maastrichtu je bila leta 1991 sklenjena Pogodba o Evropski zvezi (*Treaty on European Union*) - Maastrichtska pogodba, s katero so pogodbenice ustanovile Evropsko zvezo (unijo). V Maastrichtu so države članice z izjemo Velike Britanije sprejele tudi Sporazum o socialni politiki (*Agreement on Social Policy*) z namenom uresničevanja Socialne listine o pravicah delavcev iz leta 1989. Sporazum o socialni politiki predstavlja največji poseg Evropske zveze na socialno področje (Schulte: 48) Cilji, določeni v 1. členu, so naslednji: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenskega standarda in delovnih razmer, primerna socialna zaščita (*protection*), dialog med menedžmentom in zaposlenimi, razvoj človeških virov za trajno visoko stopnjo zaposlenosti in boj proti socialni izključenosti. V ta namen Skupnost in države članice izvajajo ukrepe, ki upoštevajo raznolikost praks v posameznih državah članicah, zlasti na področju pogodbenih odnosov, in upoštevajo nujnost, da gospodarstvo Skupnosti ostane konkurenčno.

Nadaljnje spremembe so bile sprejete leta 1997 z Amsterdamsko pogodbo (*Treaty of Amsterdam*). Sporazum o socialni politiki iz Maastrichta je bil v Amsterdamu skoraj dobesedno vključen v Pogodbo o Evropski skupnosti. Sprejela ga je sprejela tudi Velika Britanija.

Zadnje spremembe so bile sprejete s Pogodbo iz Nice.

V prečiščenem besedilu primarno pravo Evropske skupnosti oziroma Evropske zveze zdaj tvorita Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (*Treaty establishing the European Community – TEEC*) in Pogodba o Evropski zvezi (*Treaty on European Union – TEU*).

V Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti so za socialno področje pomembni predvsem poglavje XI: Socialna politika, izobraževanje, poklicno usposabljanje in mladina ter Sklepi o zaposlovanju.

Za socialno varnost je v sedanjem obdobju od »trdih« predpisov najpomembnejša Uredba št. 1408 o uporabi programov (*schemes*) socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene

osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti. Uredba št.1408 je bila sprejeta leta 1971 in kasneje dopolnjena. Ob uporabi uredbe je Evropsko sodišče razvilo obsežno prakso, ki rešuje številna teoretična in praktična vprašanja socialne varnosti na območju Evropske zveze.

Uredba nima za cilj, da bi ustvarila enakost v vsakem pogledu, ampak da bi dosegla enako obravnavanje tujih in domačih delavcev v državi članici. (Pennings, 182) Temeljno izhodišče je, da zaposleni in samozaposleni zaradi tega, ker so se "gibali" na območju več držav članic, ne smejo biti glede socialne varnosti na slabšem kot tisti, ki so vse svoje delovno aktivno obdobje prebili samo na ozemlju ene članice.

Uredba (4. čl., 1. odst.) se nanaša na naslednja področja socialne varnosti:

- a) dajatve oziroma ugodnosti (*benefits*) za primer bolezni in materinstva
- b) dajatve za invalidnost, vtevti tiste, ki so namenjene ohranjanju ali izboljšanju možnosti pridobivanja zaslužka
- c) dajatve za starost
- d) dajatve za preživele (*survivors' benefits*)
- e) dajatve za poškodbe pri delu in poklicne bolezni
- f) dajatve ob smrti (*death grants*)
- g) nadomestila/ dajatve za primer brezposelnosti
- h) družinske dajatve

Izrecno je določeno, da se uredba ne uporablja za socialno varstvo (*assistance*) in zdravstveno varstvo, za programe ugodnosti za žrtve vojne ali njenih posledic in za posebne sisteme za državne uradnike ali osebe, ki se obravnavajo kot take (4. čl., 4. odst.)

Nekatere dajatve imajo tako značilnosti državnega socialnega varstva (*public assistance*) kot značilnosti tradicionalnih dajatev socialne varnosti. (zavarovanja). To so tako imenovane hibridne dajatve (Pennings: 32), imenovane tudi mešane dajatve.

Zaradi vključevanja v Evropsko zvezo bo morala Slovenija upoštevati tudi mnoge druge njene predpise in zahteve. Reforme na področju socialne varnosti v Sloveniji, n. pr. sprememba pokojninske zakonodaje, niso bile potrebne izrecno zaradi pravne uskladitve z akti Evropske zveze, ampak zaradi slovenskih razmer na tem področju in zato, ker so spremembe v sistemu socialne varnosti potrebne, da bo Slovenija lahko izpolnila ekonomske kriterije za vstop v Evropsko zvezo.

8.2.3 Bilateralni viri socialne varnosti

Bistvo dvostranskih pogodb o socialni varnosti je v tem, da državi sopogodbenci obravnavata državljane druge pogodbene stranke enako kot svoje lastne. Slovenijo vežejo dvostranske mednarodne pogodbe o socialni varnosti s številnimi predvsem evropskimi državami. Nekatere je podpisala kot samostojna država: z Avstrijo, Hrvaško, Italijo, Nemčijo, Švico. Še več je držav, pri katerih je Slovenija prevzela nasledstvo pogodb o socialni varnosti, ki jih je sklenila SFRJ. Po stanju 1. 11. 1999 je Slovenija prevzela nasledstvo sporazumov o socialni varnosti, ki so veljali v SFRJ, v naslednjih državah: Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Francija, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska, Norveška, Poljska, Slovaška, Švedska, Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske.

8.3. NOTRANJI VIRI SOCIALNE VARNOSTI

Določbe o socialni varnosti so vsebovane v Ustavi Republike Slovenije. V 2. členu je Republika Slovenija opredeljena kot pravna in socialna država. Načelo socialne države pomeni, da le-ta uresničuje kratkoročne in dolgoročne družbene in osebne socialne interese ter prek zakonodajnih in izvršilnih organov vodi tako politiko in sprejema tako zakonodajo, da bodo ustvarjeni pogoji za uresničevanje in varovanje socialnih interesov in potreb posameznikov in družbe kot celote. (Kalčič: 32) V poglavju o pravicah in temeljnih svobodah navaja svobodo dela (49. čl.), pravico do socialne varnosti vključno z državno urejenim obveznim zdravstvenim, pokojninskim in drugim socialnim zavarovanjem, pravico do posebnega varstva vojnih veteranov in žrtev vojnega nasila (50. čl.), pravico do zdravstvenega varstva (51. čl.) ter pravice invalidov (52. čl.) in pravice otrok do posebnega varstva in skrbi. V poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih navaja varstvo dela (66. čl.).

Socialni primeri, pravice, uporabniki, organizacija, financiranje in uveljavljanje pravic so urejeni s krovnimi zakoni za posamezne panoge socialne varnosti (zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih; zakon o socialnem varstvu. Financiranje ureja zakon o prispevkih za socialno varnost (Ur. l. 5/96, 34/96, 3/98, 81/00). Za posamezne panoge so pomembni še drugi zakoni, n. pr. zakon o zdravstveni dejavnosti (Ur. l. RS 9/92, 13/93, 37/95, 8/96) za zdravstveno zavarovanje. Na področju varstva invalidov je več zakonov, ki urejajo pravice posameznih skupin invalidnih oseb (Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami, 54/00; Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb, 41/83 in drugi). Določbe o socialni varnosti imajo tudi zakoni, ki urejajo druga področja, Tako zakon o policiji (Ur. l. RS 49/98) vsebuje nekatere posebne določbe o zdravstvenem in pokojninsko invalidskem zavarovanju policistov.

Sprejetih je tudi več podzakonskih aktov s področja socialne varnosti, n. pr. pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev, Ur. l. RS, 52/95, 19/99.

Od avtonomnih aktov socialne varnosti so najpomembnejši splošni akti nosilcev socialnega zavarovanja. Primeri: Statut zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ur. l. RS 10/99; Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja, Ur. l. RS 3/98, 90/98.

Nekaj določb o socialni varnosti vsebujejo tudi kolektivne pogodbe. Z njimi je urejeno nadomestilo za čas odsotnosti z dela, ki gre v breme delodajalcev.

Opombe:

- (1) Opis je v skrajšani obliki povzet po A. Radovan: Socialna varnost, 163-168
- (2) Pojem 'socialno varstvo' ima na drugih področjih vede o socialnem delu lahko nekoliko drugačne pomenske odtenke kot v socialni varnosti.
- (3) Rizik, pog. riziko: 1. *tveganje, nevarnost* 2. ekon. *možnost, da pride do škode, izgube v poslovanju // iur. možnost, da se zavarovana oseba ponesreči, zavarovani predmet poškoduje, uniči* (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 4. knj., SAZU, DZS, Ljubljana, 1985, 516, 517)
- (4) Bubnov-Škoberne: 30 »Posameznik lahko zaradi bolj ali manj utemeljenih razlogov s svojim ravnanjem povzroči ali prispeva k prenehanju delovnega razmerja in posledično k nastanku brezposelnosti. Zaposleni se lahko odloči za prenehanje delovnega razmerja zaradi objektivnih razlogov, ker se bo na primer preselil v drug kraj ali zaradi subjektivnih razlogov, ker se na primer želi zaposliti v drugi organizaciji na delovnem mestu, ki bo po njegovi oceni primernejše glede na njegove poklicne sposobnosti, glede plače, delovnih

pogojev ali iz drugih razlogov. – Samozaposleni je lahko prisiljen prenehati s samostojno dejavnostjo, ker ne ustvarja zadostnega dohodka za pokrivanje obveznosti ali pa ne želi več opravljati samostojne dejavnosti.- Trajanje brezposelnosti je lahko odvisno od volje brezposelne osebe. Voljo za zaposlitev kaže brezposelna oseba z aktivnim iskanjem zaposlitve, s pripravljenostjo sprejeti primerno zaposlitev in z vključitvijo v programe izobraževanja, usposabljanja in v druge ukrepe aktivne politike zaposlovanja, s katerimi ima brezposelna oseba boljše možnosti za zaposlitev.«

- (5) Slovenski tekst konvencije je iz publikacije Kyovsky, Radovan: Konvencije in priporočila Mednarodne organizacije dela, 1975
- (6) Glej n. pr.: Pieters, Schell, van Rooij, Vonk: Introduction into the Social Security Law of the Member State of the European Community, Bruylant - Brussel, Maklu - Antwerpen, 1990; Bedee, D'haese, Pertry, Rompelman (eds.): The International Guide to Social Security. A Country by Country Overview, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1995
- (7) Za integracijo zdaj petnajstih držav zahodne Evrope se uporabljajo različni izrazi, ki se nanašajo na različne faze integracije. Izrazi 'Evropske skupnosti', 'Evropska skupnost' (včasih z veliko začetnico) 'Evropska zveza' (včasih z veliko začetnico) ali 'Evropska Unija' (včasih z malo začetnico) se nanašajo na isto evropsko mednarodno organizacijo.

Viri

- E. Alfandari (1997), *L'évolution de la notion de risque social*, 29-52 v J. van Langendonck (ed.): *The New Social Risks/ Les Nouveaux Risques Sociaux*, Kluwer Law International
- U. Beck (1998), *Politics of Risk Society*, 9-22 v J. Franklin (ed.): *The Politics of Risk Society*, Polity Press, Cambridge
- H. Bedee, W. D'Haese, V. Pertry, A. J. Rompelman (eds.) (1995), *The International Guide to Social Security. A Country by Country Overview*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston
- J. Berghman (1997), *The New Social Risks: A Synthetic View*, 251-261 v J. van Langendonck (ed.): *The New Social Risks/ Les Nouveaux Risques Sociaux*, Kluwer Law International
- A. Bubnov-Škoberne (1997), *Pravni vidiki socialne varnosti za brezposelne*, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1997
- A. Bubnov-Škoberne (1993), *Predpisi o socialnem varstvu z uvodnimi pojasnili*, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana
- D. Bouget (1997), *Vieillesse, Dépendance et Protection Sociale*, v J. Langendonck (ed.) *The New Social Risks/ Les Nouveaux Risques Sociaux*, Kluwer Law International, 117-147
- S. Cigoj (1989), *Institucije obligacij*, Časopisni zavod uradni list Republike Slovenije, Ljubljana
- C. Gillion (1997), *Labour Market Changes and Social Security Western Europe, 1975-1995*, v J. Langendonck (ed.) *The New Social Risks/ Les Nouveaux Risques Sociaux*, Kluwer Law International, 213-236
- I. Gough (1997), *Social Aspects of the European Model and its Economic Consequences*, v W. Beck, L. van der Maesen, A. Walker (eds.) *The Social Quality of Europe*, Kluwer Law International, 79-96
- A. Hatland, A. Skevik (1997), *Changes in the Family*, v J. Langendonck (ed.) *The New Social Risks/ Les Nouveaux Risques Sociaux*, Kluwer Law International, 73-90
- Ph.-J. Hesse (1997), *Autour de l'histoire de la notion de risque*, 5-27 v J. van Langendonck (ed.): *The New Social Risks/ Les Nouveaux Risques Sociaux*, Kluwer Law International
- M. Kalčič (1996), *Socialna varnost*, Zavod za varstvo pri delu, Ljubljana
- R. Kyovsky, A. Radovan (1997), *Konvencije in priporočila Mednarodne organizacije dela s komentarjem*, Center za samoupravno normativno dejavnost, Ljubljana
- T. Lopez Lopez (1996) *Considerations on Labour Market Reforms and their Influence on Social Security Systems* v J. Langendonck (ed.) *The New Social Risks/ Les Nouveaux Risques Sociaux*, Kluwer Law International, 237-249
- Alec L. Parrott (1992), *Social security: does the wartime dream have to become a peacetime nightmare?*, ILR, vol 131, št. 3, str. 367-386
- F. Pennings (ed.) (1994) *Introduction to European Social Security Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer
- D. Pieters, J. Schell, J. van Rooij, G. Vonk (1990), *Introduction into the Social Security Law of the Member State of the European Community*, Bruylant - Brussel, Maklu - Antwerpen
- *Poročilo o človekovem razvoju. Slovenija 1998* (1999) ur. Matjaž Hanžek, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj,
- J. Ramovš (1995), *Slovenska sociala med včeraj in jutri*, 2. izd., Inštitut Antona Trstenjaka, Ljubljana
- G. Room (1997), *Social Quality in Europe: Perspectives on Social Exclusion*, v W. Beck, L. van der Maesen, A. Walker (eds.), v *The Social Quality of Europe*, Kluwer Law International, 255-262

- V. Rozman, A. Radovan (1978), *Delovna razmerja v združenem delu. Socialna varnost*, 3. izd., Center za samoupravno normativno dejavnost, Ljubljana
- U. Schneider (1999), *Germany's social long-term care insurance: Design, implementation and evaluation*, *International Social Security Review*, vol.52, 2, 31-74
- W. B. Schulte (1997), *Juridical Instruments of the European Union and the European Communities*, v Beck, L. van der Maesen, A. Walker (eds.), *The Social Quality of Europe*, Kluwer Law International
- F. Schultheis (1997), *Changement Familial, Régulation Étatique et Emergence d'un Nouveau 'Risque Familial'*, v J. van Langendonck (ed.): *The New Social Risks/ Les Nouveaux Risques Sociaux*, Kluwer Law International, 91-111
- *Slovar slovenskega knjižnega jezika*, 4. knj., (1985) SAZU, DZS, Ljubljana, 516, 517
- J. Viaene (1997), *The 'Securisation' of Social Security*, v J. van Langendonck (ed.): *The New Social Risks/ Les Nouveaux Risques Sociaux*, Kluwer Law International, 53-71

Vprašanja:

1. Opredelite pojem socialne varnosti
2. Opišite splošne značilnosti razvoja socialne varnosti
3. Opišite nastanek in značilnosti pojma rizika v komercialnem zavarovanju
4. Po čem se pojem socialnega primera razlikuje od pojma rizika?
5. Opišite pojem in delitev socialnih primerov po Radovanu
6. Novi socialni primeri
7. Katere vrste dajatev/ prejemkov in storitev socialne varnosti poznate?
8. Opredelite pojma 'zavarovanec' in 'zavarovana oseba'
9. Nosilci in izvajalci javne službe socialne varnosti v Sloveniji
10. Navedite in na kratko opišite panoge socialne varnosti v Sloveniji
11. Opišite sistem mednarodnih virov socialne varnosti, ki veljajo v Sloveniji
12. Opišite vsebino in pomen konvencije MOD št. 102
13. Kaj veste o Evropski socialni listini?
14. Kaj veste o uredbi EU št. 1408?
15. Opišite sistem notranjih virov socialne varnosti v Sloveniji