

---

Božena Bratuž, Maja Breznik, Srečo Dragoš, Sebastijan Horvat, Ivan Ketiš, Vesna Leskošek, Fani Al-Mansour, Marko Marinčič, Aldo Milohnič, Rastko Močnik, Bojan Regvar, Janja Roblek, Milan Rejc, Matjaž Veselko

# PRIHODNOST JAVNEGA SEKTORJA

Ljubljana, Mirovni inštitut

marec 2013

---

---

Zbornik je izšel ob forumu Mirovnega inštituta 8. marca 2013 v Ljubljani.

Uredila: Maja Breznik



---

---

## KAZALO:

### *Uvod*

**Ali si socialno državo lahko privoščimo?** (Maja Breznik)

### *Socialno varstvo*

**Socialna država na razpotju** (Bojan Regvar)

### *Socialno varstvo*

**Socialna država, socialno varstvo** (Vesna Leskošek in Srečo Dragoš)

### *Šolstvo*

**Varčevalni ukrepi od predšolske vzgoje in izobraževanja do srednje šole**

(Božena Bratuž, Ivan Ketiš, Fani Al-Mansour, Milan Rejc)

### *Zdravstvo*

**Zdravstveni sistem kot del javnega sektorja v primežu varčevanja**

(Matjaž Veselko)

### *Sodstvo*

(Janja Roblek)

### *Kultura*

**Gospe in gospodje, zdani! stemnilo se je!** (Aldo Milohnič in Sebastijan Horvat)

### *Znanost*

(Rastko Močnik in Maja Breznik)

### *Visoko šolstvo*

**Univerzitetna avtonomija in javni interes** (Marko Marinčič)

---



Maja Breznik

## **ALI SI SOCIALNO DRŽAVO LAHKO PRIVOŠČIMO?**

Pravilen odgovor na to vprašanje je, da je samo vprašanje napačno postavljeno. Ustrezno vprašanje je, ali hočemo, da ima vsak posameznik dostop do eksistenčne varnosti in za življenje nujno potrebnih dobrin (pitne vode, zdrave prehrane, obleke, stanovanja ...), do varne starosti, zdravja, izobraževanja, znanosti in kulture. Ko si odgovarjamo na to vprašanje, tudi vemo, da dejansko izbiramo med barbarstvom in civilizacijo.

Ko si odgovorimo na to vprašanje, je naša naslednja ugotovitev, da je v enaki meri pomemben tudi način uresničevanja teh ciljev. Naravne danosti, produkcijski razvoj in tehnični napredek, denimo, omejujejo zastavljene cilje: določajo, denimo, ali nam bo za primerno stanovanje rabila koliba ali ogrevano stanovanje s tekočo vodo in z internetnim priključkom. Deklarirani cilji so hkrati zgodovinsko določeni in posledice politične odločitve: zato socialna država ni zbirka vnaprej definiranih javnih dobrin, temveč obstaja v mehanizmih družbene solidarnosti, na katerih temelji zagotavljanje dogovorjenih »javnih« dobrin. Te javne dobrine se oblikujejo in zagotavljajo preko mehanizmov družbene solidarnosti. Če pa preložimo skrb za te dobrine na posameznika, odpravimo mehanizme družbene solidarnosti in tako izgubimo tudi socialno državo. Socialna država torej ni seznam pravic ali dobrin, do katerih naj bi bil upravičen vsak posameznik, temveč je v samih mehanizmih družbene solidarnosti.

Argument, da je zmanjkalo denarja za financiranje javnih storitev, da si socialne države ne moremo privoščiti, je zgolj zavajanje. Ker se obseg socialne države in način zagotavljanja javnih dobrin stalno spreminjata, je slabo stanje v javnih storitvah izključna posledica slabega upravljanja teh področij. Tisti, ki trdijo, da ti sistemi niso vzdržni, da so preveč zapravljivi, nas hočejo samo prepričati, da moramo odpraviti mehanizme družbene solidarnosti in z njimi tudi socialno državo.

Avtorji in avtorice prispevkov so ljudje, ki delajo v javnih storitvah in od znotraj opazujejo preoblikovanje in upravljanje teh sistemov. Drug za drugim ugotavljajo, da država ni več sposobna ustrezno upravljati teh področij. Ugotavljajo tudi, da je javni sektor pognalo na rob ali čezenj nedavno radikalno zmanjšanje proračunskih sredstev; a tudi preteklo neodgovorno upravljanje teh področij, katerih višek so bili ukrepi zadnje vlade, je že pred proračunskimi ukrepi opravilo pomemben del. Prav ljudje, ki delajo na teh področjih, pogosto niso mogli sodelovati pri upravljanju svojih institucij, zato so te osebne analize ali pogledi »od znotraj« bistven prispevek k razpravi, ali še hočemo socialno državo in kakšen javni sektor želimo imeti. Za to razpravo je čas več kot primeren. Prispevki ugotavljajo, da so ljudje nekoč nedvomno imeli univerzalni dostop do zdravstvenega in pravnega varstva, socialne varnosti, izobraževanja in znanstvenega in kulturnega razvoja. Danes smo ta univerzalni dostop že odpravili – nespodbitno v praksi, a grozi nam, da ga bomo kmalu odpravili tudi v predpisih, v načelih, se pravi, tudi »na papirju«.

Takšen odnos do javnih storitev in socialne države je pravzaprav hudodelski. V mednarodnih primerjavah lahko vidimo, da razvitost javnega sektorja, splošni dostop do javnih storitev in sorazmerna družbena egalitarnost uvrščajo Slovenijo visoko na seznamu ocen OZN o človekovem razvoju, pred druge države z višjim bruto družbenim proizvodom (BDP). Zaradi tega je bilo življenje v Sloveniji kvalitetnejše kakor v nekaterih bogatejših državah. Institucije socialne države so postale tudi del naše tradicije, kar nas nedvomno povezuje v občestvo bolj kakor »kulturnacionalizem«. Morda nas je ravno vse to uspavalo pred realnimi grožnjami socialni državi.

Preden se je vsak lotil analize svojega področja, smo pripravili vprašalnik, zato da bi bile analize čim bolj izčrpne in med seboj primerljive. Zbornik prispevkov pa ima nedvomno tudi veliko pomanjkljivosti. Vsi sodelujoči smo pisali prispevke v prostem času, zato smo bili omejeni pri zbiranju podatkov in v temeljitosti analiz. Tudi nam ni uspelo, da bi pritegnili sodelavce z vseh področij, ki bi jih morali vključiti. Vsak prispevek je za povrh potrebno brati kot stališče avtorja besedila, saj doslej ni bilo širših javnih razprav, kjer bi se taki premisleki lahko javno oblikovali. Zbornik je gradivo, ki želi spodbuditi takšno javno razpravo. Knjižica je tudi naš skupni prispevek za družbeni razvoj, ki bo varoval blaginjo vsakega posameznika in ne bo vodil v še hujšo revščino.

Bojan Regvar

## **SOCIALNA DRŽAVA NA RAZPOTJU**

V članku bom opisal stanje socialne države, ki ni zavidljivo, ki potrebuje aktivno upravljanje, realne cilje in zaradi obsega problemov celo nov model reševanja nakopičenih problemov, ki se bo odmaknil od ustaljenega vzorca varčevanja in krčenja javnega sektorja, saj obseg zaposlenosti v socialnem varstvu že sedaj dosega samo 42% povprečne zaposlenosti na tem področju v primerjavi s povprečjem zaposlenosti na področju socialne varnosti v EU.

### **NEPRIJETNI PODATKI O SOCIALNEM STANJU SLOVENCEV**

Po zadnjih podatkih (SURs, leto 2011) je bilo v Sloveniji 13,6 odstotkov ljudi pod mejo revščine (273.000 ljudi); v skupnem številu novih ocen pogleda na revščino in socialno izključenost (raziskava SILC) pa skupaj že 386.000 oseb, kar je 19,3 odstotkov populacije. Stanje se v letu 2012 in 2013 še poslabšuje, napovedi za letošnje leto pa kažejo, da bo k povečanju revščine prispeval tudi javni sektor in srednji razred, ki se bo v Sloveniji zmanjšal zaradi varčevalnih ukrepov. Meja revščine za posameznika je v višini 600 EUR prejemkov mesečno in ker je povprečna izplačana starostna pokojnina v Sloveniji 615 EUR (ZPIZ, januar 2013), bo velik del upokojencev padel pod mejo revščine, če se bo meja revščine nekoliko dvignila zaradi spremembe dviga cen in novih izračunov. Otroški dodatki in državne štipendije za otroke so se v letu 2012 močno zmanjšali, državne pokojnine, varstveni dodatki za stare in nekatere druge pomoči pa so skoraj izginile. **Revščino ali socialno izključenost pozna praktično vsak peti Slovenec, Slovenka.**

V letu 2013 se glede na postavljeno mejo revščine s tem problemom sooča štiri članska družina z enim zaposlenim, ki ne zasluži več kot 1.260 EUR mesečno, z dvema otrokoma in eno nezaposleno osebo. Teh družin je po sprejetih varčevalnih ukrepih Vlade RS vse več. Ta znesek v osnovi predstavlja plačo visoko izobraženega strokovnjaka v javni upravi, kulturi, znanosti, šolstvu, socialnem varstvu ipd.

V lanskem letu je z uvedbo Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev socialne transferje izgubilo skoraj 185.000 ljudi. Gre za izgubo 104.000 prejemnikov otroških dodatkov, 23.000 prejemnikov državnih štipendij za dijake in študente, 38.000 prejemnikov varstvenih dodatkov, 16.000 prejemnikov državnih pokojnin in 6.000 prejemnikov denarnih socialnih pomoči (*opomba: podatki se nanašajo na razlike od decembra 2011 do oktobra 2012 in se dnevno spreminjajo*). Zamude v izdaji odločb zaradi prevelike birokratizacije so postale običajne. Hkrati gre za varčevalni poseg, ki prizadene najšibkejši sloj slovenske družbe.

Zakon o uravnoteženju javnih financ in spremembe socialnih transferjev je močno omejil prehrano otrok v šolah, kar je bilo potrebno popraviti na interventen način. Pri tem se je izkazal »ad hoc« sistem vladanja z interventnimi ukrepi.

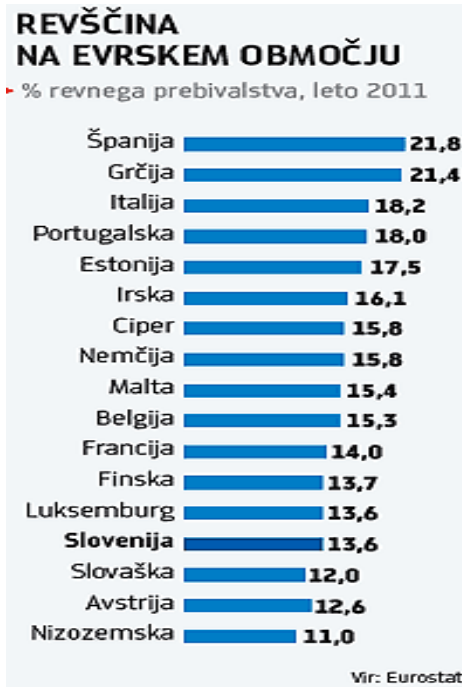
Mednarodne primerjave Slovenije postavijo dejansko stanje v drugačno luč. Res je, da smo v EU glede podatkov v relativno dobrem položaju, vendar nam izkušnje iz sveta kažejo, da so pri spreminjanju standarda ljudi mogoči hitri zasuki tudi v večjih državah. Prehod sodobne Grčije v skorajšnjo državo tretjega sveta se je zgodil praktično v dveh letih, po dveh izrednih volitvah, po evropskih zahtevah za prestrukturiranje posojil in številnih stavkah. Grki morajo sorodnikom nositi osnovne zdravstvene pripomočke in hrano v bolnico in še posebej plačevati za osnovno oskrbo, na transferje pa so že skoraj pozabili. Podobnost Slovenije z grškimi težavami še ni izrazita, žal pa težave urejanja socialnega varstva kažejo trend navzdol, zato bo za obrat negativnega trenda potreben novi razmislek o socialni državi, ki utegne biti buren in težek za vse udeležence.

Eden od pozabljenih paradoksov obdobja tranzicije in zgodovine večjih sprememb na socialnem področju je podatek, da je strošek tranzicije v srednji in vzhodni Evropi (s populacijo 320 milijonov ljudi) predstavljal tudi 50 milijonov novih revnih ljudi. Ta trditev se opira na enotni prag absolutne revščine v višini 120 ameriških dolarjev prihodkov v enem mesecu in na primerjavo med obdobji 1987 - 1988 in 1992 - 1993. Z upoštevanjem istega praga lahko trdimo, da se je v obdobju od leta 1987 do leta 1994 delež revnih povzpел na 18 odstotkov vsega prebivalstva v celotni regiji.

Podobna izkušnja je t.i. *ruska kriza* (začela se je leta 1997): v letu 1998 je kriza z razpadom valutnega in bančnega sistema ustvarila dodatnih 44 milijonov revnih ljudi po nižjih kriterijih, hkrati pa je v tem času obubožal skorajda celotni srednji razred, ki naj bi bil zaradi svoje izobrazbe, znanja in načina razmišljanja gibal razvoj nove Rusije. Spremembe so torej lahko velike, lahko se zgodijo v veliki regiji in zato se lahko zgodijo tudi v Sloveniji. Za spremembo socialnega stanja v t.i. Vzhodni Evropi in Rusiji je bilo potrebnih vsaj deset let in zelo težke reforme.

Ne glede na želje posameznikov, so problemi socialne države rešljivi samo v daljšem časovnem obdobju, zato so obljube posameznih politikov o kratkih rokih nične. Pogledati je potrebno programe strank ali vlade, v katerih bodo postavili cilje in načrtali procese za področje urejanja socialne države.





Res je, da je vlada RS v letu 2012 preprečila vsaj dva dejavnika naraščanja revščine. Vlada je v okviru pogajanj o pokojninski reformi želela uvesti izbris dodatnih 280.000 prejemnikov sredstev iz pokojninskega sistema, ki niso vplačevali v pokojninski sistem (232. člen obstoječega ZPIZ, 161. člen predloga pokojninske reforme), pri čemer so s pokojninsko reformo želeli privarčevati še dodatnih 440 milijonov EUR. Šlo je za prejemnike pokojnin ljudi iz nekdanje Jugoslavije, udeležence NOB, prejemnike državnih pokojnin, delavce v invalidskih podjetjih, kmete in mnoge druge, skupaj 55 kategorij prejemnikov. Praktično na zadnji seji pogajanj o pokojninski reformi so ta predlog umaknili na predlog opozicije in civilnih združenj. Pri predlogu je šlo za opustitev načela socialne države in solidarnosti, ki bi, če bi bil sprejet, zelo verjetno v kratkem času ustvaril še dodatnih 100.000 revnih.

Drugi dejavnik je bila zahteva stranke Desus pri pripravi proračuna za leti 2013 in 2014, da se zagotovijo dodatna sredstva za upokojene in vsaj minimalno usklajevanje nizkih pokojnin, čeprav je bil večji del vlade zelo proti. S sprejetim delnim usklajevanjem se je doseglo, da je določen del upokojenecv ostal v bližini meje revščine ali malo nad njo.

Vsi varčevalni ukrepi vlade so možnosti za izboljševanje socialnega stanja in regulacijo revščine napačno usmerili. **Povečanje potreb in čakalnih vrst uporabnikov socialnega varstva ni mogoče interpretirati na veliko načinov, ampak kot osnoven indikator uspešnosti dela vlade.**

Težko je graditi socialno državo – lažje jo je bilo krčiti z brezkompromisnim varčevanjem. To smo videli v mandatu zadnje vlade. Dejstva govorijo svoje: od 1.300.000 izdanih odločb v letu 2012 glede socialnih transferjev in subvencij je večina

prejemnikov na tak ali drugačen način prikrajšanih, približno 185.000 povsem izločenih. Varčevanje pri socialnih transferjih in vse druge težave so neposredni vzrok za rast revščine v Sloveniji. Dejstvo je, da se tako grobega načina uveljavitve sprememb na področju socialnih transferjev, ki ga je uveljavil Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, ne spomnimo. Evropski cilji so znani in pri nas zanikani. Udeleženci slovenske vstaje so že večkrat povedali svoje in sicer: »**Ohranitev socialne države je imperativ**«.

## **GLAVNI RAZLOGI ZA RAZPAD IN VZVODI ZA OHRANITEV SOCIALNE DRŽAVE**

Socialna država je pridobitev sodobne civilizacije - socialne pravice so prepoznane kot človekove pravice in vrednota evropske ureditve. Primerno bi bilo, da bi ob naraščajočih težavah vlada predstavila konkretne ukrepe glede vprašanja tveganja revščine in socialne izključenosti v letu 2013 in pozneje; žal se to ni zgodilo in ostaja odprto vprašanje.

Glavni razlog za večletno krčenje socialne države je prevladujoče stališče, da je socialno varstvo strošek, kar je paradoks že preživete medsektorske analize (*gospodarstvo kot zaželeni pridobitni del in javna poraba kot nezaželeni potrošni del*), ki škodljivo vpliva na finančno stabilnost slovenske družbe, ker naj bi bile socialne pravice ljudi preveč radodarne in škodljive. Med potrebami ljudi in voljo države je zato nasprotje, ki ga je potrebno dolgoročno rešiti.

Slovenski ekonomski in zato tudi socialni problemi so vsekakor večji, kot je videti iz mednarodne primerjave; znano dejstvo je, da bi se revščina v Sloveniji brez upoštevanja transferjev dvignila na 24,2 odstotka (SURS, 2012), kar pa je za evropsko državo že praktično nesprejemljivo in izraz popolnega poraza vseh sektorskih politik. Socialni transferji so vsekakor samo gasili akutni požar, kar vemo od leta 2008: z omejevanjem transferjev pa hodimo naproti tem neslavnim rekordom in povsem stran od evropskih ciljev, ki so povezani z aktivnimi politikami zmanjševanja obsega revščine.

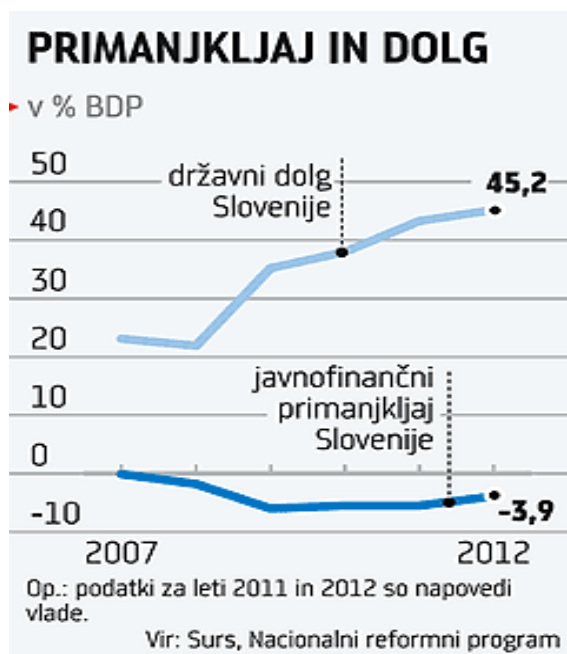
Obseg zadolženost Slovenije je 53 odstotkov BDP, svetovne bonitetne agencije pa menijo, da je dejanski dolg Slovenije 73 odstotkov. Tudi če je resnica zaradi različne metodologije merjenja nekje vmes, težave z zadolženostjo trčijo ob omejeno sposobnost odplačevanja dolga, ki se je še zmanjšala zaradi upada gospodarske rasti in strukturnih problemov, bolj kot bi si želeli.

Vladna ekonomska politika je v predlogu proračuna za leto 2013 zaobšla mnenje Mednarodnega denarnega sklada in Svetovne banke, ki menita, da krčenje javne porabe dokazljivo vodi v nižjo gospodarsko rast, višjo brezposelnost in povečan finančni vzvod države. Med 173 primeri fiskalnega varčevanja v zadnjih 30 letih je ugotovljena statistična povezanost med varčevalnimi politikami in recesijo.

Podatki World Economic Outlook (2012) to pojasnujejo. Zmanjšanje javne porabe spodbudi zaviranje gospodarske rasti. Vsak 1 odstotek zmanjšanja javne porabe v povprečju povzroči od 0,4 do 1,2 odstotka padca gospodarske aktivnosti, vendar v posameznih primerih slabše organiziranih držav s strukturnimi problemi lahko pride tudi do 1,7 odstotnega padca gospodarske aktivnosti. **Samo z varčevanjem krize ne bo mogoče premagati, zato je glavna ovira socialne države dalj časa neuspešna ekonomska politika te države.** Države, ki so samo z linearnim varčevanjem zniževale proračunski primanjkljaj, imajo večji padec gospodarske aktivnosti, kot so predvidevali: med njimi je tudi Slovenija. Zadnje napovedi evropskih institucij so jasne. Slovenija je gospodarski in finančni bolnik brez recepta za okrevanje. Slovenska pokojninska reforma bo učinkovala kvečjemu na srednji rok, dodatno varčevanje pa na poglobljanje recesije vpliva takoj.

Trend varčevanja vodi v začarani krog zmanjšane povpraševanja, ki zmanjšuje gospodarsko aktivnost, ki zopet zmanjšuje povpraševanje, ki je odvisno od davkov in prispevkov in vodi v nove gospodarske težave, če ne že kar v bankrotu države. Zaradi teh znanih dejstev evropski analitiki zlahka govorijo o visoki verjetnosti slabih gospodarskih trendov v Sloveniji, kar so februarja 2013 objavili v uradnih poročilih Evropske komisije.

Zaradi slabšega stanja bo treba socialni mir v Sloveniji dejansko zagotoviti z novo paradigmo socialne države, sicer bo celoten političen sistem stopil v daljše obdobje nestabilnosti. Morebitni socialni nemiri, daljša politična nestabilnost in morebitno predčasne volitve predstavljajo nezaželen scenarij reševanja gospodarske in socialne krize.



V ekonomiji obstaja poseben paradoks o državah s solidnimi mednarodnimi kazalci in hkrati slabimi gospodarstvi, neskladja pa se vidijo v trendih, ki zadevajo rast uporabnikov socialnega varstva. Čeprav smo v deležih BDP mogoče nekoliko podpovprečno zadolženi v primerjavi z mnogimi članicami EU, je obseg dolga že tolikšen, da je potrebno najemati nova posojila za odplačevanje starih dolgov.

## **PREDLOG ZA NOV MODEL SOCIALNE DRŽAVE**

Vsi bomo prej ali slej morali razumeti, da povečevanje obsega birokratskega dela na področju socialnega varstva ob sočasnem dolgoročnem zniževanju sredstev ali morebitna privatizacija javnega sektorja ne zagotavlja učinkovitosti socialne države. **Nujne spremembe socialne države ni več mogoče doseči z izboljšanjem obstoječega stanja, temveč z novim modelom.** Z istim modelom delovanja javnih služb in povečanjem obsega sredstev za namen obstoječe strukture ne bo trajnih rešitev. Povečevanje obsega sredstev za javne službe ne bo rešilo vzročnih problemov socialne države, temveč bo samo blažilo sedanje akutno stanje. Tudi ne drži, da je obseg zaposlenih v socialnem varstvu prevelik, saj na socialno varstvenem področju predstavlja samo 42 odstotkov povprečne zaposlenosti v tem sektorju v EU. **Resnica je, da je ta sektor kadrovsko podhranjen, podfinanciran in administrativno nepotrebno zapleten.**

Čeprav je gospodarska politika osnova za dobro socialno politiko, brez usklajenosti obeh sektorjev ne bo mogoče rešiti nakopičenih težav. Brez ustrezne socialne politike tudi ne bo gospodarske rasti. Žal velja na tem področju enostaven aksiom, da **gospodarske rasti ne more biti brez blaginje ljudi.** Čeprav to ni priljubljeno - **reforme so potrebne zaradi sedanjega stanja in drvenja proti vrhuncu socialne krize.** Kozmetične spremembe sektorja socialnega varstva ne bodo več dosegle zelenih rezultatov.



## ***Blažitev revščine - temelj družbe solidarnosti***

Evropa si je na tem področju zastavila cilj: 20 milijonov manj revnih v EU do leta 2020.

Cilj zmanjševanja revščine si je s primernimi ukrepi potrebno zastaviti tudi pri nas. Čeprav so bile nekatere reforme v preteklosti sprejete kot nezaželene in škodljive, je obseg problemov tolikšen, da brez reform ne bo mogoče rešiti nakopičenih problemov.

Ena najpomembnejših novosti, ki jih je prinesla strategija »Evropa 2020«, je nov skupni cilj na področju boja proti revščini in socialni izključenosti: zmanjšanje števila Evropejcev, ki živijo pod nacionalno mejo revščine za 25 odstotkov in rešitev več kot 20 milijonov ljudi v Evropi iz revščine. V sporočilu komisije »Evropska platforma proti revščini in socialni izključenosti: evropski okvir za socialno in teritorialno kohezijo« (COM(2010) 0758) je nova vodilna pobuda »doseči skupno zavezo držav članic, institucij EU in ključnih zainteresiranih strani v boju proti revščini in socialni izključenosti« in »okrepitev že dolgo obstoječega sodelovanja med državami članicami na področju socialne varnosti«. Odslej bodo morale države članice v nacionalnih programih reform poročati o napredku, ki so ga dosegle pri prizadevanjih za socialni cilj strategije Evropa 2020.

Ukrep blaženja obstoječe revščine bi lahko takoj implementirali kot interventne ukrepe v zakonih, ki urejajo *socialne transferje*. Spremembo obstoječih kriterijev za delitev vseh transferjev je mogoče urediti po hitrem postopku. Socialne transferje in evidentirani del subvencij je konec leta 2011 prejelo 578.000 ljudi, kar pomeni, da se vsem izdajajo odločbe o upravičenosti in se po novem tudi temeljito preverja premoženjsko stanje. Centri za socialno delo, ki predstavljajo t.i. »*enotno vstopno točko*«, niso v celoti zmožni zagotoviti tekočega poslovanja. Enotna vstopna točka se je zaradi izvedbe izkazala za napako, zato je ta sistem potrebno spremeniti in poenostaviti, del postopkov povezanih z najenostavnejšimi subvencijami pa prenesti na Davčno upravo RS, ki lahko odločbo o olajšavah ali otroškem dodatku izda ob sami dohodninski odločbi. S tem se preneha potreba po izdaji morda do 500.000 odločb, vezanih na dohodkovne cenzuse na leto, v socialnih službah pa je potrebno ohraniti instrumente, ki še omogočajo socialno delo in primerne ukrepe za izboljšanje socialnega stanja ljudi. Gre za ukrep poenostavitve, ki morebiti lahko zajame celo več subvencij ali transferjev.

Pri tem gre za zmanjšanje administrativnih pritiskov na upravne službe, ki o socialnih transferjih odločajo in preverjajo povezanost upravičencev z njihovim dejanskim dohodkovnim položajem.

Blažitev revščine s spremembo kriterijev za delitev socialnih transferjev je enostavno tehnično dejanje, ki lahko močno poveča javno porabo, vendar je tak ukrep učinkovit samo kratkoročno.

Strategija dolgoročnega odpravljanja revščine ima povsem druge zahteve. Strategijo zmanjševanja problema revščine v Sloveniji je potrebno vnesti v dolgoročneje okvire gospodarskih in družbenih sprememb, od katerih marsikatera predstavlja korenit poseg v dosedanjo družbeno ureditev.

Predlogov in strategij za to področje smo imeli že veliko. Dejstvo je, da zadevajo več ravni in več sektorjev; praviloma jih zberejo na nekaj sto straneh gosto popisane tekst, vendar do sedaj s tovrstnimi dokumenti nismo prišli do bistvenih premikov, predvsem pa se politika ni osredotočila na ključna vprašanja.

Ključno vprašanje reševanja socialne krize je seveda zaposlovanje. Seveda je želja vseh, da se zaposlujejo za nedoločen čas in za primerno plačo, vendar je to v času teh ekonomskih težav zelo oddaljen cilj in težko dosegljiva želja.

## **NEKAJ IZHODIŠČ ZA RAZMISLEK**

V nadaljevanju predstavljam nekaj ključnih izzivov urejanja socialne države, ki so pred nami. Politika je glede teh vprašanj že sprta in kar je najhujše – narejenega je malo. To, kar je bilo narejenega - varčevanje in interventni ukrepi za zmanjšanje javne porabe - je poslabšalo socialni položaj Slovencev in Slovenk. Obseg problemov je žal že tolikšen, da bo potrebno poiskati nov model socialne države.

### ***a) Uvedba instituta malega dela kot pomoč pri zmanjševanju revščine***

Najnovejša Resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. novembra 2011 o Evropski platformi proti revščini in socialni izključenosti (T7-0495/2011) odločno poziva, naj se pri nacionalnih prizadevanjih v prihodnjih letih na prvo mesto postavi zmanjšanje revščine in socialna vključenost.

Zaradi večjega tveganja revščine, zniževanja dohodkov ljudi, krčenja obsega srednjega sloja in nižanja povprečnih pokojnin bo možnost ljudi za preživetje potrebno dopolniti z institutom t.i. »*malega dela*«, ki bo povezan s sistemom socialnih transferjev. Čeprav je bil predlog na referendumu zavržen, čeprav so ga kritiki (*sindikati, intelektualci, mladi*) očrnili, čeprav dejansko predstavlja visoko tveganje za izkoriščanje prekarne delo, je institut »*malo delo*« vsaj nekakšna oblika zagotovitve socialne varnosti za pomemben del prebivalstva Slovenije.

Izvajanje tega instituta bo vsekakor povzročilo tudi negativne posledice in vsekakor tudi izkoriščanje prekarne delo, vendar žal s socialnimi transferji in omejenimi finančnimi možnostmi ni več mogoče reševati tako velikega deleža prebivalstva, ki živi pod ali povsem na robu tveganja revščine.

Transferji so namenjeni blažitvi krize za prehodna obdobja, za vse revne in socialno izključene pa bo potrebno poiskati druge oblike. Ker je v Sloveniji že 386.000 ljudi, ki živijo na robu revščine in socialne izključenosti, bo potrebno razviti vzdržni model za zagotovitev socialne varnosti teh ljudi. Zakonsko bo potrebno oblikovati ciljno usmerjenost tega ukrepa, predvideti evalvacijo in sprotno prilagajanje zakona ter čim večjo varstvo pred izkoriščanjem prekarnega dela.

Verjetno si vsi želimo boljši ali bolj inovativen predlog. Žal je znana alternativa temu predlogu povečanje socialnih transferjev in povečanje javne porabe. Ob upoštevanju realnega položaja gospodarskega sektorja in razmerja med prejemniki vseh vrst transferjev, celotnega javnega sektorja, celotnega pokojninskega sistema in obstoječega davčnega sistema lahko vidimo, da se z obstoječim sistemom ne moremo rešiti socialnih problemov.

### ***b) Pospešeno črpanje evropskih sredstev***

Oktober 2011 je Evropska komisija predlagala program za socialne spremembe in inovacije, ki bo tri obstoječe instrumente združil v skupni program: Progress (za učinkovito usklajevanje politike med državami članicami na področju zaposlovanja in socialne politike), Eures (za čezmejno širjenje informacij o prostih delovnih mest in zagotavljanje informacij, podpore in napotkov pri iskanju zaposlitve po vsej Evropi) in evropski mikrofinančni instrument Progress. Brez izkoriščanja teh platform bo treba poiskati druge vire. Morda nove davke, morda višje trošarine, morda višjo dohodnino ali višji DDV. Vendar to bo samo odložilo naš temeljni problem: nezmožnost lokalne samouprave za vpliv na socialni standard ljudi.

Ustanovitev ene od oblik regij za močnejše črpanje evropskih sredstev je imperativ pospešenega črpanja. Predlogi za ustanovitev regij imajo dolgo zgodovino. Vsekakor pa so v ožjem smislu povezani s črpanjem sredstev iz evropskih skladov. V RS je 212 občin, ki so po javno dostopnih podatkih zadolžene za 642 milijonov EUR, izvajajo pa približno 300 nalog iz približno 150 zakonov. Po javno dostopnih podatkih se je samo od leta 2010 zadolženost občin povečala praktično za 200 milijonov EUR. V pomembni meri ravno občine financirajo družbene dejavnosti: vrtce, šole, socialno varstveno dejavnost. Operativna nesposobnost malih občin in njihova prezadolženost je pomemben vir omejevanja socialne varnosti na lokalni ravni, črpanje sredstev iz evropskih virov pa je zato zelo omejeno. Brez posega v to strukturo ne bo korenitih sprememb.

Z ustanovitvijo regij bi mogoče ustavili procese zadolževanja in vsaj poskusili obrnili trend s spremembo nalog, omejitvijo zakonodaje, poenostavitvami in povečanim črpanjem evropskih sredstev.

Novi predlog proračuna Evropske unije s predvidenim proračunom za Slovenijo je do leta 2020 opredeljen v vrednosti 2,8 milijarde EUR in bo v pomembni meri namenjen socialni varnosti. Pridobitev in smiselna poraba teh sredstev s sedanjo uradniško in organizacijsko strukturo ni mogoča. Pomemben del teh sredstev bomo morda izgubili, zato bo treba črpanje sredstev sistemsko urediti. S kozmetičnimi posegi menjave nekaterih odgovornih ali samo ministrov, se bo cilj učinkovitosti črpanja sredstev samo oddaljeval.

### ***c) Preprečevanje ali pa vsaj priprava na negativne trende prihodnosti***

Do leta 2030 bo delež ljudi, starih 65 let ali več, predvidoma med 10,4 in 37,3 odstotka v Evropi. Podatki tudi kažejo, da starejše zelo pogosto tare revščina in marginalizacija ter visoki stroški zdravljenja in oskrbe. Glede na padec pokojnine v deležu plače in sedanjo višino povprečne pokojnine (615 EUR, ZPIZ, januar 2013), ki je zelo blizu meji revščine, je Slovenija temu tveganju v prihodnosti zelo izpostavljena.

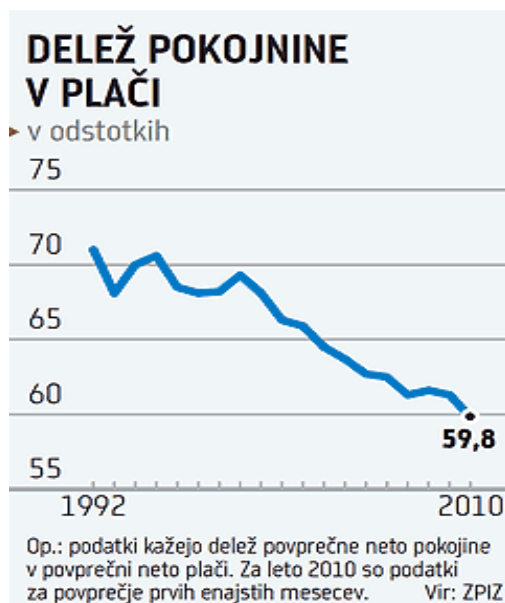
Pri dolgoročnem urejanju varstva starejših je najbolj izpostavljeno tveganje socialne države v naslednjem obdobju. V Sloveniji se populacija stara, demografski trend staranja bo močno obremenjeval konkurenčnost in bo vplival na ekonomske trende in težave pri izplačevanju pokojnin. O tem govorimo že desetletje in demografski trendi so znani.

Pričakuje se, da se bo ocena stroška varstva starejših oziroma dolgotrajne oskrbe do leta 2020 dvignila na 550 milijonov EUR letno, kar pomeni, da je potrebno te stroške načrtno obvladovati, spremljati in aktivno upravljati celoten sistem varstva starejših. Nujen je sprejem osnovnega zakona za področje dolgotrajne oskrbe, ki bo omogočal delo na tem področju, s podzakonskimi akti pa regulirati sistem skladno z razpoložljivimi možnostmi.

Od leta 2004 je bilo v obravnavi pet predlogov zakonov, ki so urejali področje dolgotrajne oskrbe starih. Ker je ukrepanje zaradi demografskih trendov največje tveganje stabilnosti socialnega varstva, se je potrebno lotiti ukrepov.

Padec višine pokojnin glede na povprečno plačo, hitra rast neaktivnega prebivalstva, predvsem pa upokojencev (589.436 upokojencev, ZPIZ januar 2013), in hitra rast števila nezaposlenih so povzročili dodatno nesorazmerje med zavarovanci in upokojenci: v letu 2012 je bilo to razmerje 1 upokojenec na 1,46 zavarovanca, kar je resno opozorilo za pripravo na finančne težave varstva starejših. Delež plače v pokojnini (januar 2013) je 57 odstotkov in se vztrajno manjša že dve desetletji, kar kaže spodnja slika.





#### ***e) Kadrovsko razčiščevanje, skladno vsaj z minimalnimi strokovnimi merili***

Krčenje socialne države in potrebo po ukrepanju moramo uveljaviti tudi na kadrovskem področju. Kako sicer negativne trende obrniti s kadri (*politiki, visokimi državnimi uradniki*), ki so težave ustvarili, ni jasno, zato so kadrovske spremembe na področju socialne politike nujne. Imenovanje ministrov in generalnih direktorjev na najvišja mesta po političnem principu ter uveljavljanje volje generalnih sekretarjev političnih strank pri imenovanju ljudi na nižje položaje v socialnem varstvu je ortodoksna logika, za katero v iskanju poti iz krize ni več prostora.

Vlada iz obdobja 2008–2011 ni bila naklonjena grobim kadrovskim posegom na področju socialnega varstva v javnih zavodih in na najvišjih uradniških položajih. Vlada iz obdobja 2012–2013 problema s kadrovanjem ni imela in je brezkompromisno kadrovala svoje ljudi v številne javne zavode in druge najvišje položaje; na spletni strani je celo objavila seznam ljudi za odstrel, kar je povzel tudi časopis Mladina.

Da v dvajsetih letih nismo bili sposobni uveljaviti etične in strokovne drže pri javnih razpisih na najvišja uradniška mesta ali pa na mesta izvršnih direktorjev malih javnih zavodov, nas postavlja ob bok eksotičnim državam, ne pa evropski praksi postavljanja najbolj usposobljenih in kvalitetnih ljudi. Politika vpliva na kadrovske zadeve celo v nevladnih organizacijah, kar je norost; da večino izgub in težav v javnih zavodih ustvarijo direktorji, ki prihajajo iz politike, pa je žalostna posledica.

## SKLEP

**Naloga prihodnje vlade je, da prepreči, da postanemo zgleden primer države, ki zaradi zadnjih nekaj vlad drvi med države tretjega sveta.**

Socialno državo si danes vsak drugače razlaga. Najdemo veliko predlogov za nov model socialne države. Pogovarjamo se o univerzalnem temeljnem dohodku, o izboljševanju procesov dela na področju socialnega varstva, o povečevanju transferjev kot osnovne interventne oblike gašenja kritičnega stanja. Vsi ti predlogi spadajo v model povečevanja vloge in stroškov države.

Model vzpostavljanja socialnega podjetništva, ciljno usmerjenih javnih del, zaposlovanje mladih, ki se financira iz evropskih skladov, so srednjeročni programi, ki nimajo zagotovljene dolgoročne stabilnosti, temveč v veliki meri delujejo le, dokler trajajo sheme subvencij iz javnih virov ali mednarodnih skladov. Čeprav ni težko napisati novega programa boja proti revščini in zbrati morda nekaj sto ukrepov za preprečevanje revščine (npr. *stanovanjski del reševanja problemov mladih, problemi zdravstvenega zavarovanja, pokojninski sistem za tiste, ki niso vplačevali sredstev, problemi invalidskega področja itn.*), je v osnovi tak program mogoče napisati samo na račun javne porabe ali pa s poskusom uvajanja novega modela socialne države. Morda med politiki še vedno kdo verjame, da je rešitev enostavna, hitra ali cenejša. Vendar ni tako.

**Bodoče rešitve imajo skupni imenovalec: solidarnost, ciljno usmerjena sredstva, dolgoročni cilji, samoregulacija in odgovornost za ravnanje.**

Če kdo čaka, da se bodo stvari že nekako izšle, ga čaka neprijetna resnica. Nezadovoljstvo ljudi na množičnih protestih mora vsem odpreti oči. Po Slovencih in Slovenkah se je v letu 2012 razlival solzivec, sem in tja je »*padel kakšen pendrek*«, zaradi izgube pravne in socialne države izgubljamostvo in ponos.

Res je, da potrebujemo nov model, toda začeti moramo pri osnovi. Povedati moramo, da nižanje socialnih pravic ni prava pot za reševanje krize. Socialna država ni stvar preteklosti, temveč stvar civilizacijskega standarda in solidarnosti. Grčija je nazoren primer, kakšne so posledice, ko razpade javni sistem. Grki v bolnico nosijo svoja zdravila, posteljnino in hrano, del psihiatričnih bolnic je ostal brez osnovne oskrbe, mladi so ostali brez prihodnosti, socialna država je preteklost. Jih bomo posnemali?

**Ker srednji sloj odrivamo na družbeni rob, počasi tonemo vsi.** Z več družbene neenakosti prihaja tudi več kriminala in drugih negativnih posledic. Tudi nam grozijo vrste čakajočih pred praznimi skladišči humanitarnih organizacij, nasilje na ulicah in izgubljena generacija mladih, ki se bo morala sprijazniti z revščino. To je treba preprečiti.

Problemov ni mogoče več reševati na zdajšnji način in ne more ga obvladati sedanja mreža javnih služb. Potrebno bodo korenite družbene spremembe, daljši čas in pogum za uresničitev tega cilja.

## **SOCIALNA DRŽAVA, SOCIALNO VARSTVO**

### **Kateri so glavni problemi, ki bremenijo vaše področje ne glede na varčevalne ukrepe?**

- Zmanjševanje in ukinjanje socialnih pravic.
- Strukturne reforme in institucionalne prilagoditve, ki se kažejo v spremembi odnosa do socialnih pravic, do dostopnosti do storitev in programov, v spremembi centrov za socialno delo v upravne enote, torej gledanje na probleme človeka zgolj kot na upravne težave, ki se jih lahko reši z odločitvijo upravnega organa.
- Spremenjen besednjak o socialni državi: najbolj je značilna uporaba sintagme socialni transferji namesto denarnih socialnih pravic, potem spremenjen govor o prejemnikih socialnih denarnih prejemkov kot o parazitih in goljufih itd.
- Povezava med delom in socialnimi pravicami (iz *welfare* v *workfare*). Sicer so se socialne pravice vedno vezale na delo, saj so se delile na tiste, ki jih prejema delavka, delavec, in tiste, ki jih prejema brezposelni. Če si hotel uveljaviti denarne socialne pravice, je bil pogoj prijava na zavodu za zaposlovanje. Sedaj pa je delo postalo glavno sredstvo resocializacije in edino, ki lahko pripomore k moralnim in odgovornim posameznikom, posameznicam. Če prejemaš denarno pomoč, moraš tudi kaj delati, vsaj za dobrodelne organizacije; če delaš, naj bi dobil nekaj več denarja itd.

### **Katera so glavna nerešena strokovna vprašanja na vašem področju?**

- Vprašanje deinstitutionalizacije, ki je povezano s skupnostno skrbjo. Vsak človek ima pravico živeti v skupnosti, ki si jo izbere, in tam mora prejemati tudi podporo in asistenco za življenje, če jo potrebuje.
- Vprašanje osebne asistencije za ljudi z dolgotrajnimi težavami (hendikep, duševno zdravje, funkcionalna ali intelektualna oviranost, starost), da bi lahko ostali v skupnosti, kjer živijo, in ne bi bili prisiljeni odhajati v institucije.
- Nekateri se borijo za individualizirano financiranje – da ima človek z dolgotrajno težavo pravico dobiti denar in sam odločati, za kaj ga bo porabil, katere storitve si bo kupil. Temu nasprotujeva, ker gre za uveljavljanje pravice do izbire (ne pa vpliva) in potrošništva, ki ustvarja trg storitev, na katerem potrošniki izbirajo in kupujejo.
- Vprašanje dostopnosti storitev – tako fizične kot socialne (uveljavljanje ideje, da nekaj lahko uporabljaš in da je to tudi zate – npr. večina brezdomcev hodi v ambulanto za osebe brez zdravstvenega zavarovanja, čeprav imajo nekateri urejeno zdravstveno

zavarovanje, ker jih tam bolje sprejmejo, medtem ko jih v zdravstvenih domovih pogosto odklanjajo ali šikanirajo).

- Vprašanje neprofitnosti storitev – kaj je neprofitno v tej ideologiji javno-zasebnega partnerstva? Gre za precej kompleksen problem, ki se dobro vidi pri domovih za stare: so neprofitni, kar naj bi pomenilo, da se dobiček ne sme porabiti za plače, temveč za dejavnost. Plačo direktorju določa upravni odbor (ali nadzorni svet ipd.), ki jo določi daleč nad plačami v javnem sektorju.

### **Kako ocenjujete dosedanje privatizacijo na vašem področju?**

Do sedaj smo se ji kar uspešno izognili, vendar meniva, da prihaja na zadnja vrata. V pripravi je namreč reforma centrov za socialno delo, pri čemer gre za precej kompleksno strokovno vprašanje. Na centrih za socialno delo se ukvarjajo tako s pomočjo kot tudi z nadzorom, saj veliko njihovih storitev izhaja iz zakonov, ki določajo poseganje v življenja ljudi (npr. odvzem otroka v primeru zanemarjanja, nasilja). Te dejavnosti naj bi prenesli na regijsko ravne, medtem ko naj bi delo z ljudmi ostalo na lokalni ravni, kar pomeni, da bodo lahko to, kar ostane na lokalni ravni, privatizirali, ker država tega ne bo videla kot nujnega.

Kljub temu drži, da se je prva tako imenovana pluralizacija zgodila že leta 1992, ko je bil sprejet nov Zakon o socialnem varstvu, ki je uvedel *welfare mix*, se pravi, da lahko na področju socialnega varstva storitve zagotavlja javni, zasebni in nevladni sektor.

### **Kakšne so posledice varčevalnih ukrepov na delovanje ustanov na vašem področju?**

Ne vem, natančnih informacij nimava. Naj omeniva denarne socialne pravice, ki se ne bodo usklajevale z inflacijo, ker ne bodo uskladili minimalni dohodek. Stalno se tudi sliši, da je potrebno »socialne transferje« še krčiti, vendar doslej še ni bil predstavljen tak predlog.

### **Kako ocenjujete druge reformne posege (spremembe normativov, združevanja ustanov, opuščanje programov ipd.)?**

Združevanje ustanov na tem področju se mi ne zdi sporno, mogoče je birokracije res preveč. Vsak center za socialno delo, če je še tako majhen (do 10 zaposlenih), ima direktorja in računovodstvo in vse, kar sodi zraven. Racionaliziranje uprave naju ne zanima. Ni primerov združevanja, ki bi lahko imelo nevarne učinke. Kar je nevarno, je opuščanje programov: na tem področju že dlje časa dobro deluje sistem petletnega

financiranja programov nevladnih organizacij. Govori se, da jih bo pri naslednjem razpisu veliko odpadlo, vendar še ni znano koliko.

**Kako bodo varčevalni ukrepi vplivali na splošen dostop do zdravstvenega varstva, pravne in socialne varnosti, na dostop do izobraževanja ter na dostop do rezultatov znanstvenega in kulturnega dela?**

Brez dvoma bodo slabšali dostopnost do storitev in programov na področju socialnega varstva. Že sedaj kolegice pripovedujejo, da ljudje pridejo iz oddaljenih hribovitih koncev Ljubljane peš na center za socialno delo, ker nimajo denarja za avtobus – to je lahko tudi 10-15 km. Ne gre le za krčenje, temveč za preprečevanje, da bi ljudje sploh lahko prišli do storitev.

**Po celotnem področju javnih storitev se širijo »prekarna« delovna razmerja. Kako gledate na ta pojav? Ali bodo varčevalni ukrepi še okrepili to težnjo?**

Seveda, to je jasno; jasno pa je tudi, da je potrebno zagotoviti stabilne zaposlitve, ki omogočajo stabilnejše življenjske poteke.

**Kako naj bi se po vašem mnenju morale vaše področje razvijati v prihodnosti?**

Okrepiti socialne pravice, mogoče uvesti UTD, če je vsaj na meji revščine, ker je drugače škodljiv (univerzalni denarni dodatki so boljši, ker jih dobijo vsi in ni razprav okoli zaslužnih in nezaslužnih in niso *means tested*, ni treba dokazovati upravičenosti). Potem izvesti deinstitutionalizacijo totalnih skrbstvenih ustanov na področjih, kjer ni razvitih drugih alternativ, hkrati pa okrepiti skupnostno skrb s poudarkom na skupnostnih službah.

Še pomembnejši je odgovor na vprašanje, česa ne smemo storiti. Ne smemo nadaljevati z obstoječim trendom zmanjševanja sredstev za socialno državo. Neoliberalna histerija glede ustvarjanja »vitke« države ima daleč najhujše posledice ravno na socialnem področju, saj je že sedaj, torej še pred zadnjim varčevalnim udarom trenutne vlade, socialna varnost v Sloveniji podpovprečno razvita v primerjavi z evropskimi državami. In vse to ni v nikakršni povezavi z izmeničnimi konjunktarno-depresivnimi cikli v gospodarstvu, pač pa izključno od vladnih politik redistribucije državnih sredstev oziroma razvrščanja prioritet. To je glavni razlog, da se nam zaskrbljujoč obseg revščine znotraj nekaterih najbolj ogroženih kategorij prebivalstva ni prav nič zmanjšal niti v času največjega gospodarskega razcveta v slovenski zgodovini, torej v letih pred današnjo krizo, kot prikazuje spodnja tabela.

Stopnja tveganja revščine glede na tip  
gospodinjstva, letno

Tip gospodinjstva	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Enočlansko: moški	31,8	35,3	35,1	36,8	35,9	30,3
Enočlansko: ženske	49,8	46,4	42,7	44,6	47,3	44,7
Enostarševsko: z vsaj enim vzdrževanim otrokom	25,4	22,2	28,9	30,3	29,7	34,1

Vir: Surs 2010

Vsakič ko neoliberalni politiki in ekonomisti vzklíkajo, »kje jemati, da bi dajali«, se moramo zavedati dveh zadev. Prvič, da je vprašanje lažno, saj v trenutku, ko ga izrečejo, ga ne zastavljajo kot vprašanje za odpiranje razprave o zbiranju in trošenju javnih sredstev, temveč kot zapiranje razprave z odgovorom, na katerega so že odgovorili. In drugič, za betoniranje že narejenih prioritete, med katerimi ni socialnega vprašanja.

Za kako nesmiseln izgovor gre pri trditvah, da si v kriznih časih pač ne moremo privoščiti sredstev za socialno državo, je mogoče videti na spodnjih dveh tabelah. V prvi, ki prikazuje prispevke za socialno varnost, je primerjava prispevkov, ki jih vplačujejo zaposleni in delodajalci; v drugi pa so prikazani odhodki države za nezaposlene in za socialno varnost (kjer niso vštete pokojnine):<sup>1</sup>

*Prispevki za socialno varnost (BJF 2012)*

(v: mio EUR)	1992	1994	1996	1998	2006	2009	2011	2012*	Skupaj
<b>Skupaj</b>	876,9	1.440,9	1.753,3	2.091,1	4.231,2	5.161,3	5.267,6	1.783,8	64.646,0
<b>prispevki zaposlenih</b>	430,1	691,9	926,1	1.155,1	2.262,9	2.743,2	2.774,0	915,9	34.335,3
<b>prispevki delodajalcev</b>	410,1	691,8	743,2	815,3	1.682,8	2.037,1	2.060,3	704,5	25.929,8

\* za 2012: do vključno aprila

<sup>1</sup> BJF 2012 = *Bilten javnih financ*, XIV, 9, september '12. RS: Ministrstvo za finance.

*Transferi posameznikom in gospodinjstvom – transferi nezaposlenim in transferi za zagotavljanje socialne varnosti (BJF 2012)*

<b>ODHODEK</b> (v: mio EUR)	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b> *	<b>Skupaj</b>
<b>transferji nezaposlenim</b>	54,1	72,7	52,8	82,9	96,9	150,0	243,6	77,6	1.981,2
<b>transferji za socialno varnost</b>	35,0	76,7	114,9	143,1	345,2	381,7	384,4	120,4	4.659,8

\* za 2012: do vključno aprila

Iz tabele o prispevkih za socialno varnost vidimo, da so slovenske delavke in delavci od leta 1996 naprej začeli plačevati za socialno varnost občutno višje zneske od tistih, ki jih plačujejo delodajalci, ker se je omenjenega leta prispevna stopnja za pokojninsko in invalidsko zavarovanje znižala za delodajalce s 15,5 odstotka na 8,85 odstotka. Ta razbremenitev delodajalcev naj bi seveda oživila gospodarsko poslovanje in posredno koristila polnjenju državnega proračuna, ki naj bi s tem lažje poskrbel tudi za socialnovarstvene potrebe. Kljub temu smo se znašli v najhujši gospodarski krizi v zadnjih nekaj desetletjih in kljub temu je država najprej začela varčevati na osnovnih socialnih pomočeh. Če omenjeno razliko med vplačili delavcev in delodajalcev primerjamo s stroški za socialno varnost iz druge tabele o transferih, vidimo, da so delodajalci v zadnjih dveh desetletjih (zaradi pol nižje prispevne stopnje od tiste, ki jo plačujejo delavci) vplačali za socialno varnost 8.405,5 milijonov evrov nižji znesek od delavcev – ta delodajalski »prihranek« iz naslova državnih olajšav pa je kar za 1.764,5 milijona evrov večji od vseh državnih transferjev za nezaposlene in za socialno varnost v zadnjih dvajsetih letih.

Skratka, vprašanje »kje jemati, da bi dajali«, je vprašanje o prioritetah in ne o pomanjkanju sredstev. Vitka država ni posledica pomanjkanja, pač pa napačne diete.

## **VARČEVALNI UKREPI OD PREDŠOLSKE VZGOJE IN IZOBRAŽEVANJA DO SREDNJE ŠOLE**

*Poročilo o učinkih varčevalnih ukrepov v predšolski vzgoji in izobraževanju je pripravila ga. Božena Bratuž, predsednica skupnosti vrtcev Slovenije; poročilo za osnovne in glasbene šole je pripravil g. Milan Rejc, predsednik Združenja ravnateljic in ravnateljev osnovnega in glasbenega šolstva Slovenije; poročilo za srednje šole pa je prispevala ga. Fani Al-Mansour, predsednica Zveze srednjih šol in dijaških domov Slovenije. Poročilo za srednje šole je dopolnilo še nekaj drugih ravnateljev, ki niso želeli biti imenovani, in Ivan Ketiš, nekdanji ravnatelj Srednje elektro-računalniške šole Maribor, ki je vsa tri poročila tudi združil in vsebinsko uredil.*

### **Varčevalni ukrepi v predšolski vzgoji in izobraževanju**

Dejavnost predšolske vzgoje in izobraževanja je mlada dejavnost z najkrajšo zgodovino. Ni obvezna dejavnost in nima enotnega nacionalnega programa. Delo z najmlajšimi zahteva tesno prepletanje vzgojno-izobraževalnega procesa z nego in varstvom, zato s svojim delom posega tudi na področje sociale in zdravstva.

Veliko obveznosti v ponudbi programov in z njimi povezanimi standardi in normativi je že določenih v zakonih, a kljub temu je predšolska vzgoja in izobraževanje dejavnost, ki jo v celoti financirajo lokalne skupnosti, zato se v praksi uporabljajo zelo različni pristopi. Lokalne skupnosti preko svojih političnih akterjev različno izvajajo svoje obveznosti, predvsem pa pogosto obseg in kakovost ponudbe prilagajajo svojim trenutnim finančnim možnostim.

Predšolska vzgoja in izobraževanje je stalno predmet pogajanj med MIZKŠ in lokalno skupnostjo. Slednja lahko, v okviru ohlapnih zakonskih predpisov ali norm, ureja področje nekoliko po svoje. Finančni problemi v lokalni skupnosti se zato lahko odrazijo v zahtevah, da vrtci popustijo pri normativih in posledično zmanjšajo kakovost.

Predšolska dejavnost je morala, ne glede na sedanje varčevalne ukrepe, že prilagajati svoje delo težavam v lokalnih skupnostih, zato je že doslej krčila tako obseg kakor tudi druge standarde in normative. Višji standardi in normativi zvišujejo cene programov, zato so že vsa leta veliki pritiski, da se standardi znižajo. Upravičen je strah, da bodo v bodoče programi predšolske vzgoje in izobraževanja omejeni le na najnujnejše usluge. Dostop do predšolske vzgoje in izobraževanja bo odvisen od finančne zmožnosti posameznika, kar bo zagotovo še bolj poglobilo prepad med bogatimi in revnimi.

Ne glede na končni obseg posameznega varčevalnega ukrepa že sami ukrepi vnašajo nemir in negotovost med zaposlene in neizogibno slabšajo pogoje za kakovostno izvedbo programov. Povsem jasno je, da je za zahtevami po povečanju števila otrok v oddelkih kakor tudi povečanja delovnih obvez vzgojiteljev želja po zmanjšanju stroškov za vrtce in odpuščanje tako nastalih presežnih delavcev. Vprašanje, ali lahko vzgojitelj



ustrezno nadzira vse otroke, ki so mu jih starši zaupali, financerja ne zanima. V praksi zato vsi sprejeti ukrepi bistveno slabšajo delo v predšolski dejavnosti in nimajo ustreznih učinkov tam, kjer so jih napovedovali.

Doslej še noben ukrep ni bil le začasen, navkljub mnogim zagotovitvam, temveč se je, ko je bil enkrat potrjen, spremenil v običajen standard. Da je to res, lahko dokažemo s pred leti potrjenim fleksibilnim normativom, ki je omogočal občinam, da lahko v skladu s potrebami sprejmejo v vsak oddelek še dva otroke poleg zakonsko predpisanega števila otrok. Ta začasni ukrep se je spremenil v običajno pravilo in danes ni vrtca, ki ga ne bi izkoristil. Možnost reševanja v stiski se je spremenila v standard.

Najbolj problematično je, da lahko vsak politik, ki bodisi zabrede v finančne težave ali ima preprosto drugačne prioritete, posega v standarde in normative. Pri ohlapni zakonodaji ni niti možnosti niti primerne instance, da bi lahko kršitve lokalne skupnosti sankcionirali. Tako bi lahko, na primer, v vrtcih oblikovali starostno heterogene skupine, če bi starši to želeli, a namesto tega vrtci raje oblikujejo starostno homogene skupine, ker lahko vanje po normativih vključijo več otrok.

Gre za absurden sistem, v katerem država predpisuje standarde in normative, lokalna skupnost vrtce financira, a nihče pa preverja, kako se izvajajo. Zato je neupoštevanje normativov in kršitev financiranja pravzaprav pričakovano.

Na ta način se ustvarja videz, da sploh ni pomembno, kako posegamo v standarde in normative. Pri tem sta najbolj pogosti tarči, poleg materialnih pogojev, prostora in opreme, dovoljeno število otrok v posameznem starostnem obdobju in kadrovski pogoji za delo z najmlajšimi generacijami. Vsako strokovno teoretično podlago lahko spodnese še tako pritlehni politik.

Nikakor ni sprejemljivo, da se lahko vsaka vladajoča politična skupina spomni, da bi zavode ali ustanove združila, zato da jih naslednja spet loči in naslednja za njo spet združi in tako v nedogled, kar zahteva velike napore pri reorganizaciji in ustvarja visoke nepotrebne stroške. Najpomembnejše pa je skrajno nezadovoljstvo zaposlenih, ki je stranski učinek takih avantur.

Predšolska dejavnost sodi med neobvezne programe in je zato odvisna od povpraševanja in trenutnih potreb staršev. Zaradi tega so lahko mnoga delovna razmerja prekarna, saj so odvisna od projektov ali trenutnih programov.

Možnostim navkljub se privatizacija ni razmahnila do mere, ki so si jo nekateri morda želeli. Obsojanja vredna je vsaka privatizacija, ki jo žene želja po zaslužku. Privatni vrtci so sicer različno uspešni, enako kot tudi javni.

Prihodnost predšolske vzgoje in izobraževanja bi morala biti manj odvisna od trenutnih osebnih želja lokalnih političnih veljakov in mnogo bolj odvisna od strokovnih teoretičnih podlag in bogatih ter pestrih praks. Država/družba bi morala vedeti, kaj želi na področju predšolske dejavnosti zagotavljati vsakemu od najmlajših državljanov in v

skladu s tem sprejeti takšen program in obseg, ki ne bo vedno znova tarča, če bo lokalna skupnost zašla v finančne težave.

### **Varčevalni ukrepi v osnovnem šolstvu**

Spremembe, povezane z varčevanjem, so do neke mere pričakovane. Težava je, da jih želijo uvesti na vrat na nos. To prinaša nestrokovne rešitve in manjšo kakovost dela.

Zaradi napovedanih sprememb normativov, ki jih napovedujejo v obliki povečanja učne obveze z 22 na 26 učnih ur in drugih povečanj normativov, so seveda v ospredju zaposlitve delavcev, ki bodo s tem postali odveč in jih bo treba odpustiti. Nemir in negotovost pred prihodnostjo, ki se vse bolj čuti med vsemi zaposlenimi, negativno vpliva na delo in načrtovanje dela po šolah.

Med eno poglavitnih nerešenih vprašanj sodi razmerje med učno in delovno obveznostjo strokovnih delavcev. To vprašanje ni rešeno že desetletja in predstavlja nenehen vir trenj in sporov med zaposlenimi. Velik problem pa predstavlja tudi podcenjenost večine delovnih mest na šolskem področju. To se kaže na vseh področjih, v odnosu med vodstvenimi in drugimi delavci, v neprimerno nizkih plačah poslovnih sekretarjev in računovodij, da o tehničnem kadru niti ne govorimo.

Med najpomembnejša nerešena strokovna vprašanja na našem področju sodijo: vloga nacionalnih preizkusov znanja, ocenjevanje, izbirnost, izbirni predmeti, vpis v srednje šole in bralna pismenost. Pri nacionalnih preizkusih znanja ne uspemo ustrezno opredeliti pomena rezultatov. Vrsto let se pogovarjamo, kateri so bolj in manj pomembni predmeti, kako jih ocenjevati, kakšne so razlike med številčnimi in opisnimi ocenami. Izbirnosti predmetov velikokrat dajemo premajhen pomen in celo omalovažujemo ocene teh predmetov. Pri vpisu v srednje šole se dijaki pogosto ravnaajo po logiki preživetja in se ne ozirajo na primernost usmeritve.

Privatizacija še ni pomembno segla na področje osnovnega šolstva, saj se program osnovnošolskega izobraževanja večinoma izvaja v okviru javnega šolstva. Waldorfske, Montessori in katoliške šole v Sloveniji sicer obstajajo, vendar jih je malo. Javna osnovna šola se vedno bolj posveča individualizaciji pri pouku in drugim sodobnim prijemom vzgojno-izobraževalnega dela, zato lahko sodobna osnovna šola nudi učencem vse, kar mladostnik potrebuje za svoj razvoj.

Varčevalni ukrepi bodo omejili dostop do izobraževanja, kar pomeni razslojevanje družbe in nastajanje elitnih šol, ki bodo dosegljive le bogatim družinam. Pomembno merilo za vpis bo finančna sposobnost otrokovih staršev.

Poleg tega bodo varčevalni ukrepi okrepili prekarne oblike zaposlovanja. Prekarne oziroma občasne zaposlitve slabšajo socialni položaj delavcev, saj jih postavljajo v zelo

podrejen odnos glede na delodajalce. Osnovne šole odločno nasprotujejo širjenju takih oblik zaposlovanja.

V prihodnje bi predvsem morali k vsem spremembam pristopiti premišljeno in v dialogu, ki se mora opirati na zaupanje in medsebojno spoštovanje med oblastjo, izvajalci in uporabniki. Sedaj tega ni. Sedanja oblast je žal gluha za vsa stališča in mnenja stroke, ki jih ignorira in ukrepa samovoljno. Edino merilo ji je denar, ki ga je prej dolga leta nespametno zapravljala in razmetavala.

### **Varčevalni ukrepi v srednjem šolstvu**

Varčevalni ukrepi, ki, mimogrede, niso usklajeni s kolektivno pogodbo za javni sektor, bodo imeli daljnosežne in tudi nekatere nepopravljive posledice. Zavodi bodo zaradi pomanjkanja sredstev varčevali tudi pri opremi, kar bo vplivalo na ustvarjalnost učiteljev. Ukrepi so sicer že demoralizirali učitelje. Zmanjšuje se obseg individualnih obravnav, zmanjšuje se ustvarjalnost, kakovost in učinkovitost. Omejitev zaposlovanja, ki preprečuje tudi nadomeščanje kadrov, ki se upokojujejo, povzroča probleme celo pri izvajanju osnovne dejavnosti. Povečala se bo brezposelnost, saj bo sprememba normativov povzročila odpuščanje učiteljev.

Varčevalni ukrepi imajo še celo vrsto drugih negativnih posledic. Nimamo na voljo enotnih kriterijev oziroma izhodišč za izvajanje varčevalnih ukrepov, zato je praktično nemogoče pripraviti resne finančne načrte. Prizadeto je tekoče in investicijsko vzdrževanje in realizacije del in nalog, ki niso zajete v financiranju, a jih zahteva zakonodaja (notranja revizija, plačilo stavbnega zemljišča ...).

Pod krinko varčevanja MIZKŠ združuje tudi šole, ki nimajo nič skupnega. S takimi združevanji uresničuje MIZKŠ drugačne (politične in/ali zasebne) cilje. Gre za združevanja brez analiz in strokovnih argumentov in brez upoštevanja zakonodaje. V postopkih niso sodelovali deležniki, ki bi morali, saj MIZKŠ ni zanimalo njihovo mnenje. S popolnoma istimi argumenti so v nekaterih primerih šole ločili iz centrov (Kranj), v drugih primerih pa so jih združili (Maribor).

V centrih so šole brez denarja in odločanja. Brez finančne avtonomije šole niso več motivirane za promocijo deficitarnih programov in poklicev. V svetih zavodov odloča moč (število delegatov posamezne enote) in ne stroka. Deležniki v postopkih ne morejo niti izbrati ravnatelja svoje enote.

Delovanje nekaterih novih centrov je zato dražje, kot je bilo prej delovanje samostojnih šol in zato v popolnem nasprotju z varčevalnimi ukrepi. Posebej je to izrazito v primerih, ko so v center združili šole na velikih razdaljah. Tako so denimo v Mariboru združili v center tri šole, ki jih sicer ničesar ne povezuje, na razdalji 13,4 in 7,5 km od sedeža centra. Poleg začetnih stroškov (sprememba celostnih podob, žigov, preoblikovanja spletnih aplikacij MIZKŠ) so se povečali stalni stroški, kot so potni stroški za tedenske

kolegije. Za plače vodilnih delavcev gre več denarja kot pred združitvijo, saj je pri sicer enakem številu eden od prejšnjih ravnateljev postal direktor. Pojavili so se problemi z dostavo računov in naročenega materiala. Zaradi številnih enot v centru se je povečalo število sestankov ter podaljšalo trajanje sestankov in sej sveta zavoda. Zaradi sestankovanj zmanjkuje časa za pomembne operativne naloge v posamezni šoli.

MIZKŠ ni analiziralo obstoječega finančnega stanja, ni predstavilo novosti (ceno na glavo dijaka ter razrez postavk, kaj ta cena vsebuje), oblikovalo je mrežo šol brez predhodnih analiz obstoječega stanja in vizije, kaj bo po združevanju/razdruževanju posameznih šol oziroma šol znotraj zavodov. MIZKŠ ne seznanja direktorje/ravnatelje z novostmi, ki so pomembne za funkcioniranje zavodov (finančni ukrepi, načrtovane spremembe ...). Šole nimajo jasnih navodil glede uresničevanja ZUJF in Zakona o izvrševanju proračuna.

S posameznimi enostranskimi ukrepi uresničuje MIZKŠ politiko »deli in vladaj«. Ministrstvo, na eni strani, s spremembami na področju zunanega preverjanja znanja postavlja strokovne šole v podrejen položaj v primerjavi s splošnimi gimnazijami, na drugi strani pa omejitve vpisa v splošne gimnazije utemeljuje s skrbjo za poklicne in strokovne šole.

Matura bi naj bila po novem enotna in bi se izvajala na treh nivojih: na prvem in na drugem nivoju bi jo lahko opravljali le gimnazijci, na tretjem pa dijaki strokovnih šol. Za vpis na univerzo bi bila obvezna matura na prvem ali drugem nivoju. Dijaki strokovnih šol so se doslej lahko vpisali na univerzo s poklicno maturo in opravljenim dodatnim – petim predmetom. Zaradi omenjene spremembe pričakujejo ravnatelji zmanjšanje vpisa v strokovne šole.

Da tudi pri omejitvi vpisa v splošne gimnazije ne gre za skrb za strokovne in poklicne šole in ukrep, ki naj bi po razlagi MIZKŠ povečal vpis v poklicne in strokovne šole, kaže razpis za vpis v šolsko leto 2013/14. Kako razložiti dejstvo, da ob deklarirani skrbi za poklicne šole MIZKŠ ukinja v nekaterih šolah vpis v programe, ki dajejo izobrazbo za deficitarne poklice (v Mariboru je tak program program elektrotehnik PTI). Deficitarnost omenjenega poklica potrjujeta s številkami tako Zavod za zaposlovanje kot Območna obrtna zbornica. Tako zmedene politike ni mogoče racionalno razložiti. Morda gre pri vsem tudi za neznanje in pomanjkanje izkušenj kadrov, ki to politiko vodijo, saj je bila temeljna referenca za njihovo imenovanje strankarska pripadnost.

Javne šole so kakovostne in omogočajo izobraževanje tudi revnemu sloju prebivalstva in marginalnim skupinam. Zaradi morebitne državne podpore privatnim institucijam pa se lahko znajdejo javni zavodi brez potrebnih finančnih sredstev za delovanje. Privatnim šolam še vedno povečujejo vpis, celo z lažnimi argumenti. Javnim šolam ga za isto področje zmanjšujejo (splošne gimnazije).

Posegi, kot so spremembe normativov, združevanja ustanov in opuščanje programov, so premalo preiščeni in niso usklajeni s posameznimi ustanovami in z reprezentativnim sindikatom (SVIZ).

Vsaka sprememba bi morala nastati na podlagi tehtnih analiz trenutnega stanja, načrtovanih sprememb in skrbno načrtovane vizije. Združevanje ustanov bo povzročalo tudi odpuščanje zaposlenih (le prvo leto po združitvi ima novo nastala institucija moratorij na odpuščanje).

Varčevalni ukrepi bodo šole prisili v prekarne oblike zaposlovanja, ki jim srednje šole sicer nasprotujejo.

Pri posegih gre za korak nazaj v kakovosti delovanja vseh javnih institucij. Že utečene dobre prakse državni uradniki uničujejo in brez dokazov ali celo pod krinko varčevalnih ukrepov ponujajo in vsiljujejo dražje in slabše rešitve. To bo vsekakor imelo dolgoročne negativne posledice na gospodarstvo Slovenije.

Prepričani smo, da bomo z nestrokovnimi varčevalnimi ukrepi poglobili revščino ter posledično tudi otežili dostop do izobraževanja; ogrožena bo socialna varnost prebivalcev.

Države EU kljub finančnim težavam ne »klestijo« področja izobraževanja, nasprotno, sredstva za izobraževanje povečujejo, saj se zavedajo, da je to prihodnost države: za razliko od Slovenije, kjer so varčevalni ukrepi najbolj udarili po šolstvu.

Matjaž Veselko

## **ZDRAVSTVENI SISTEM KOT DEL JAVNEGA SEKTORJA V PRIMEŽU VARČEVANJA**

### **Izhodišča**

Zdravstveni sistem v prejšnjem režimu je bil primerjalno, strokovno organizacijsko boljši kot v marsikateri razvitejši državi zahodnega sveta. Vsaj teoretično je bil enako dosegljiv vsakomur. Bil je vzdržen, ker je bil praktično na vrhu družbenih prioritet. Vedno so se našla sredstva za pokritje stroškov. Če ni zmogla država kot lastnik, so razvoj radodarno sofinancirala večja državna podjetja z donacijami za opremo in izobraževanje. Zdravstveni delavci se z ekonomskimi vidiki zagotavljanja zdravstvenega varstva nismo ukvarjali, še manj s poslovanjem – vsaj ne resno.

Po osamosvojitvi in spremembi družbenega sistema iz socialističnega v tržno-kapitalističnega je zdravstvo v RS ohranilo isto mrežo zdravstvenih ustanov, isto organizacijsko strukturo, isti sistem posloводства in financiranja in, kar je najbolj anahronistično, ohranilo je isto iluzijo absolutne pravice vsakogar do najboljše zdravstvene oskrbe ne glede na vložena sredstva. To iluzijo še vedno gojimo vsi deležniki v zdravstvu: država/politika, plačnik/zavarovalnica, izvajalci/zdravstveni delavci in uporabniki/državljeni, zato se vsi poizkusi sprememb sistema vsakokrat nekje ustavijo.

Po letu 1991 je bilo zdravstvo RS kruto, nepripravljeno in neprilagojeno vrženo v svet, ki ga kroji trg. Pričakovanja so ostala ista. Predvsem finančno stanje se je s krizo zadnjih treh let izrazito poslabšalo. Plačnik zdravstvenih storitev pričakuje isti nivo storitev, čeprav se obseg sredstev, ki so na voljo, zmanjšuje. Tipična so neutemeljena zagotavljanja s strani ZZZS, MZ in politike: zmanjšali bomo obseg sredstev, zmanjšali bomo število zdravstvenih delavcev, obseg in nivo storitev pa mora ostati isti ali se celo povečati in izboljšati.

### **Trenutno stanje**

Realno se BDP s krizo niža, sorazmerno z njim tudi obseg sredstev obveznega in dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, novih oblik dodatnega zdravstvenega zavarovanja z vključitvijo zavarovalnic (ne glede na lastništvo), olajšav za donacije in fundacije pa država ne spodbuja. Časi, ko so nefarmacevtska podjetja z donacijami in sponzorstvi financirala nakupe opreme in investicije, so že zdavnaj mimo.

Po mojem mnenju izvira večina problemov, zaradi katerih so zdravstvene ustanove v lastništvu države nelikvidne, iz vztrajanja pri načinu financiranja zdravstvenih storitev. Čeprav formalno drugače, zdravstvena blagajna ZZZS in tudi blagajne dopolnilnega zavarovanja vidijo financiranje kot sistem proračunskega financiranja zdravstvenih storitev. Z izvajalci se sicer vsako leto pogajajo o cenah in obsegu storitev, a s položaja močnejšega in s ciljem, da uokvirijo obseg zdravstvenega varstva svojim finančnim zmožnostim, pri čemer vztrajajo pri predpostavki, ki je politično in medijsko podprta z zahtevo, da pravice uporabnikov ne smejo biti zmanjšane. Zato najprej izvajalci in nazadnje tudi uporabniki potegnemo kratko. Dogovorjene (beri določene) cene storitev že dolgo ne pokrivajo niti tekočih stroškov, v cene ni všteta realna amortizacija opreme, investicijsko vzdrževanje, izobraževanje in uvajanje novih metod zdravljenja; cena se za nameček oblikuje na predpostavki, da država kot lastnik zdravstvenih ustanov iz proračuna poskrbi za osnovne investicije v zidove in opremo. Cena storitve bi morala izhajati iz realnih stroškovnih postavk, kjer bi morali biti všteti vsi realni stroški, razen stroškov, ki jih iz proračuna pokriva država.

Nujno je poiskati možnosti dodatnih virov sredstev za zdravstvo ob obveznem in dopolnilnem zdravstvenem zavarovanju: lahko s povečanjem stopnje obveznega prispevka, uvedbo davkov na nezdrave razvade in tvegane načine življenja, ki se nato res uporabijo v zdravstvenem sistemu in zasebna sredstva za nadstandardne oblike storitev. Če zadostnega obsega sredstev za sedanji nivo storitev tudi s temi posegi nismo sposobni zagotoviti, je nujna uvedba košarice za zagotovljen obseg in nivo storitev za vse državljane, storitve izven košarice ali višji nivo storitev pa bi doplačali (iz proračuna, iz dodatnih zavarovanj, fundacij in podobno, kot v vseh razvitih državah).

Država kot lastnik javnih zdravstvenih ustanov je tudi investitor v stavbe in opremo. Kot investitor pogosto podlega političnim in lobističnim interesom, strokovni so največkrat le primeren izgovor za nepojmljive in predimenzionirane ali pa neustrezne in nekvalitetno zasnovane, pripravljene in izvedene investicije v zidove, računalniško in drugo opremo itd., s katerimi služijo gradbena in druga, pretežno nemedicinska podjetja in kar praktično vedno spremlja taka ali drugačna oblika korupcije. Ne gre samo za denar, ki lahko gre neposredno v žepo, niti samo za to, da so ogromna sredstva locirana neoptimalno ali celo nepotrebno, gre za to, da so to navadno investicije, ki nato terjajo dodatne kadre, dodatno opremo, vzdrževanje in podobno, kar dodatno siromaši sklad, namenjen neposredno zdravstvenim storitvam.

Država kot lastnik javnih zdravstvenih zavodov in posredno tudi monopolne zdravstvene blagajne ne uspe več usmerjati razvoja zdravstva pri nas. Deloma ga, kakor sem navedel v prejšnjem odstavku, vodijo najrazličnejši interesi zunaj zdravstvenega sistema, deloma je rezultat vrtilčarskega prizadevanja posameznih strok, ki ne temelji na resnih in natančnih strokovnih analizah, temveč na trenutnih političnih ali kapitalških navezah posameznih angažiranih predstavnikov stroke. Te kapitalsko-politične-strokovne in lokalno-interesne naveze so tiste, ki določajo organizacijo in razvoj stroke, ne glede na analize kompetentnih strokovnih teles, zato imamo ponekod porodnišnice,

ki jih ne rabimo, opremo, ki je brez kvalificiranega kadra, prostore, ki so brez opreme in kadrov, drugod pa opremo in kadre, ki so slabo izkoriščeni. Tu ne stroka ne ministrstvo nima zadostnega vpliva, kar smo v bližnji preteklosti že večkrat videli. Poleg tega odločitve redko temeljijo na analizah stanja, še manj na simulacijah načrtovanih sprememb.

Zato nimamo na analizah in stroki utemeljene mreže zdravstvenih ustanov (niti javnih niti zasebnih), nimamo mreže zdravnikov, nimamo za vso državo istih strokovno organizacijskih standardov, nimamo vizije razvoja posameznih strok in organiziranosti posameznih zdravstvenih dejavnosti, imamo trenutno premajhno število zdravnikov, kmalu pa jih bo, zaradi hiperprodukcije na dveh medicinskih fakultetah v RS, celo preveč. Pravzaprav nimamo niti enotne ideje, kaj šele definicije, kakšno in koliko javnega zdravstva rabimo, koliko si ga lahko privoščimo ter kdo in koliko ga lahko izvaja (javne ustanove in zasebniki). Vlade in zdravstveni ministri se menjajo, problemi pa ostajajo in se kopičijo.

### **Kateri so glavni problemi, ki bremenijo vaše področje ne glede na varčevalne ukrepe ?**

- Cena storitev je dogovorna in ne upošteva realnih stroškov materiala, ne vključuje realne amortizacije opreme in stroškov investicijskega vzdrževanja. Cena se vsako leto določa dogovorno, pri čemer kupec storitve (zdravstvena blagajna) s podporo politike nastopa s pozicije močnejšega na račun izvajalcev, pri čemer ob že večletnem zaporednem krčenju sredstev zahteva enak obseg storitev ob enaki ali boljši ravni.
- »Kupec storitev« izkorišča pozicijo močnejšega, da v primeru pomanjkanja sredstev med letom enostransko zniža obseg sredstev za isti obseg storitev, namesto da bi zmanjšal obseg storitev pri isti ceni storitve.
- Ker cena storitev ne pokriva amortizacije opreme, vlaganja v tehnološko modernizacijo in potrebno investicijsko vzdrževanje izvajamo zdravstvene storitve s pretežno zastarelo diagnostično in terapevtsko opremo na meji varnosti za bolnika; opreme ne moremo nadomeščati v okviru priporočenih standardov, izvajamo pa jih v slabo in neredno vzdrževanih in modernim organizacijsko-tehničnim zahtevam neprilagojenih delovnih prostorih.
- Zaradi minimalnih sredstev za izobraževanje in zaradi cene storitve, ki ne vključuje stroškov izobraževanja, razvoja stroke in nujne kontrole kvalitete storitev, smo pri razvoju stroke večinoma odvisni od donacij farmacevtskih firm in proizvajalcev opreme, kar nedvomno povečuje – na prvi pogled v skupno dobro upravičljiva – korupcijska tveganja, ki pa imajo dolgoročno nedvomno negativni učinek na poslovanje in posledično tudi na stroko.



- Vsaka dodatna nova diagnostična in terapevtska oprema, vsaka investicija v širitev dejavnosti, vsaka dodatna (administrativna, organizacijska ali strokovna) dejavnost ali širitev dejavnosti zahteva dodaten kader. Zaradi nekajletne restriktivne kadrovske politike se do skrajnosti preobremenjuje obstoječi kader.
- Zaradi restrikcij nadurnih oblik dela je potrebno organizacijo dela prilagajati kadrovskim zmožnostim, zaradi česar so oprema in operacijski prostori neracionalno izrabljeni.
- Ker so direktorji javnih zdravstvenih zavodov (in posredno njim podrejeni vodstveni kader) odvisni od politike, se na zgoraj opisane probleme ne morejo primerno poslovno organizacijsko odzvati, zato se zgoraj navedeno stanje vse od osamosvojitve ohranja in slabša. V nasprotju s splošnim pričakovanjem, da naj bi politika s svojim vplivom povečala odgovorno upravljanje sredstev v zdravstvu, se z vsakim posegom politike odgovornost upravljalcev na vseh nivojih, od, denimo, generalnega direktorja do nižjega menedžmenta, zmanjšujejo kompetence za odgovorno delo in se zmanjšujejo možnosti za strokovno-organizacijsko in poslovno učinkovitost.

### **Katera so glavna nerešena strokovna vprašanja na vašem področju?**

Sodeč po poznavanju svoje ožje (travmatologija) in malo širše stroke (kirurgija), smo strokovno primerljivi z razvito centralno in zahodno Evropo in za zdaj še uspemo slediti razvojnim trendom. Glede na že vsaj triletno zaporedno krčenje sredstev pa je ogroženo prav to, saj smo vedno bolj odvisni od donacij, sistemskega vlaganja v spremljanje razvojnih trendov pa praktično ni več. Če bo taka situacija trajala še nekaj let, bo potrebno veliko let, da se strokovnemu vrhu ponovno približamo.

Najbolj zaostajamo na strokovno-organizacijskem področju predvsem zaradi slabe, neenotne in na državnem nivoju nedorečene informacijske infrastrukture. Zaradi tega je oteženo nadziranje in načrtovanje kvalitete in stroškov zdravstvene dejavnosti, arhiviranje in uporaba arhiviranih podatkov za strokovne analize in raziskave in kvalitetnejša neposredna obravnava pacienta.

### **Kako ocenjujete dosedanjo privatizacijo na vašem področju?**

Predvsem je popolnoma stihijska in nedorečena. Pri tem ima slovenska družba po mojem mnenju zastarel pogled na privatno v zdravstvu, nekakšen neutemeljen prastrah, da to pomeni v prvi vrsti zaslužkarstvo zasebnikov, drugič pa neenakost pri zdravstveni obravnavi. Ni nujno, da to drži, če država sprejme ukrepe, ki to onemogočajo. Po zgledu ni treba daleč. Najbolj kvalitetni in najbolj dostopni zdravstveni sistemi so v Avstriji, Nemčiji, skandinavskih državah in vsi vključujejo v zdravstveni sistem najrazličnejše oblike zasebnega: od zavarovanj, lastništva ustanov do zasebnikov izvajalcev.

Nujno bi se morale vključiti v sistem zdravstvenega zavarovanja še druge zavarovalnice z različnimi programi osnovnih in dodatnih zavarovanj. Dobrodošel bi bil, poleg državnega, kateri koli drugi kapital, ki bi investiral v moderno opremljene zdravstvene ustanove ali modernizacijo obstoječih ustanov in bi s tem razbremenil državo. Politika se mora odločiti, kateri in kolikšni del zdravstva mora ostati v državni lasti.

### **Kakšne so posledice varčevalnih ukrepov na delovanje ustanov na vašem področju?**

Storitveni del zdravstva se ne financira iz proračuna, temveč večinoma iz prispevkov, ki se zbirajo v obeh zdravstvenih blagajnah. Država nastopa v javnem zdravstvu predvsem kot lastnik zdravstvenih ustanov in porok solidarnosti. Ko je zdravstvena blagajna včasih imela presežke, se je država pojavljala predvsem kot interesent teh presežnih sredstev. Zdravstvo se financira pretežno iz namensko zbranih prispevkov zdravstvene blagajne, zato ga po nepotrebnem obravnavamo kot druge proračunske dejavnosti, ki so skoraj v celoti financirane iz proračuna. S finančno krizo se namreč samodejno zmanjšuje priliv sredstev, ki se zbirajo po prispevni stopnji. Zato se delež sredstev za zdravstvo krči že več let, od samega začetka krize. Ukrepi ZUJF-a so zato za zdravstveno dejavnost nepotrebni, pravzaprav samo dodatno obremenjujejo zdravstvo s tem, da z omejevanjem, denimo, kadrovske in poslovne politike, poslovodstvu jemljejo iz rok še tistih nekaj vzvodov, s katerimi lahko vplivajo na zmanjševanje neposrednih negativnih učinkov finančne krize. Niso pa ukrepi ZUJF-a tisti, ki bi neposredno pomembno vplivali na sam finančni položaj zdravstvenega sektorja. Nanjo vplivajo predvsem posredno, ker se s krčenjem javnega sektorja zmanjšuje priliv v zdravstveno blagajno.

### **Kako ocenjujete druge reformne posege (spremembe normativov, združevanja ustanov, opuščanje programov ipd.)?**

Država z ukrepi ZUJF-a ni neposredno posegla v zdravstvene normative, programe itd.

### **Kako bodo varčevalni ukrepi vplivali na splošen dostop do zdravstvenega varstva?**

Varčevalni ukrepi neposredno vplivajo predvsem na zmanjšani obseg sredstev za zdravstvo. Ob obstoječih fiksnih stroških in ob enakem obsegu zagotovljenih zdravstvenih storitev, se bo postopoma začela zmanjševati kvaliteta storitev. To bo imelo dolgoročno posledice na poslabševanje zdravja, s tem pa tudi splošne ekonomske posledice.

Drugi učinek bo podaljšanje čakalnih vrst za določene zdravstvene storitve. Tu bo treba določiti strokovno-družbene prioritete, saj nima vsaka storitev za zdravje in sposobnost za delo enakih posledic (npr. rakava obolenja, poškodbe in okvare lokomotorne aparata ipd.).

Že sedaj uporabljamo pretežno zamortizirano opremo, ki se zato pogosto kviri in povečuje stroške. Za obnovo opreme bo sredstev še manj, torej bomo kmalu uporabljali tudi zastarelo opremo.

Možnosti usposabljanja so odvisne od sponzorskih sredstev, sistemska sredstva so že sedaj zmanjšana na minimum in ne zadoščajo niti za nujna, z zakoni predpisana usposabljanja. Ker jih protikorupcijska zakonodaja že sedaj omejuje, se bo tudi z varčevanjem zmanjšal interes sponzorjev za financiranje strokovnih srečanj in izobraževanj. To pomeni počasno, a zanesljivo izgubljanje stika s stroko.

**Po celotnem področju javnih storitev se širijo »prekarna« delovna razmerja. Kako gledate na ta pojav? Ali bodo varčevalni ukrepi še okrepili to težnjo?**

Podpiram spremembe delovne zakonodaje tudi v zdravstvu. Povečana fleksibilnost zaposlovanja bo povečala možnosti za zaposlovanje tudi v zdravstvu.

**Kako naj bi se po vašem mnenju morale vaše področje razvijati v prihodnosti?**

Dojemanje, da je zdravstvena dejavnost samo javni strošek in ne gospodarska dejavnost, je napačno. Kvalitetno zdravstvo, javno ali zasebno, nima le posrednega pozitivnega učinka na narodno gospodarstvo (z ohranjanjem in izboljševanjem zdravja delovnega prebivalstva), temveč je lahko, kakor kažejo zgledi v tujini, pomembna in celo izvozna gospodarska panoga. Slovenija ima dovolj kvalitetnih kadrov, da bi lahko zdravstvene storitve izvažala s prodajanjem storitev tujcem, in to od doma, tako kot nekoč v okviru SFRJ, sodelovanje z zdraviliškim turizmom pa bi lahko imelo celo multiplikativne učinke.

Država bi lahko s svojimi ukrepi in vlaganji spodbujala skupaj z zasebnim kapitalom investicije v zdravstvo kot gospodarsko uspešno dejavnost z veliko dodano vrednostjo, s katero bi zadržali kvalitetni zdravstveni kader (ki ga bo ob dveh medicinskih fakultetah že v bližnji prihodnosti za samo slovenske potrebe preveč) doma, stroški presežnega izobraževanja pa bi se nam s tem bogato poplačali, namesto da ga poklanjamo drugim. Med ukrepe države sodi seveda vzpostavljanje pogojev dela in sistem nagrajevanja, ki bo tudi v javnem zdravstvu motiviral zaposlene k čim večji kvaliteti in obsegu storitev, ne glede na uporabnika (zavarovanca ali doplačnika ali samoplačnika).

Janja Roblek

## **SODSTVO**

Najprej bi želela pojasniti, da je sodstvo skladno z določili Ustave RS (2. odstavek 3. člena) ena od treh vej oblasti in ne del javnega sektorja, čeprav sicer pogosto deli enako usodo, tudi glede varčevalnih ukrepov.

### **1. Kateri so glavni problemi, ki bremenijo vaše področje ne glede na varčevalne ukrepe?**

Eden izmed glavnih bremen, na katerega sodstvo nima vpliva, je število vloženi zadev na sodišča. Slovensko sodstvo na leto prejme več kot 1.000.000 novih zadev, kar pomeni, da ima praktično vsak drugi državljan oziroma prebivalec Republike Slovenije vsaj eno zadevo na sodišču. Tu smo v samem vrhu po številu zadev na prebivalca v Evropi.

Drugi problem je nejasna zakonodaja, ki se nenehno spreminja. Zakonodaja se sprejema na hitro, brez resnih strokovnih analiz, večkrat celo brez sodelovanja strokovne javnosti, zato je potrebno stalno spreminjanje, kar pa povzroča nove zaplete zaradi nekonsistentnosti in nasprotovanj znotraj posamičnih zakonov in med njimi.

Naslednje težave so z vročanjem sodnih pošiljk. Še vedno se soočamo z vse mogočimi načini izogibanja vročitvam sodnih pošiljk in rednega prihajanja na sodne obravnave (tudi s predložitvami raznih potrdil, na primer, zdravniških spričeval itn.), zaradi česar se podaljšuje trajanje sodnih postopkov.

### **2. Katera so glavna nerešena strokovna vprašanja na vašem področju?**

Tu je sodstvo verjetno nekoliko posebno. Ko sodna praksa naleti na nek problem, o njem tudi odloči, seveda pa to poteka na več stopnjah od odločitve sodišča prve stopnje preko odločanja o pritožbi na višjih sodiščih do odločanja o izrednih pravnih sredstvih na Vrhovnem sodišču. O najpomembnejših vprašanjih za sodno prakso lahko Vrhovno sodišče sprejme načelno pravno mnenje, ki postane zgled nižjim sodiščem pri odločanju v konkretnih zadevah. Glede na specifično naravo sodnega dela to seveda zahteva kar nekaj časa in predvsem večje število zadev, ki obravnavajo enako vprašanje.

### **3. Kako ocenjujete dosedanje privatizacijo na vašem področju?**

Tudi tu je sodstvo v posebnem položaju, saj si ni mogoče zamisliti, da bi sodišča privatizirali. Prihaja pa do prenosa pristojnosti nekaterih zadev iz morda doslej izključno državne pristojnosti na posebne organe: denimo, opravljanje določenih izvršilnih dejanj na sodne izvršitelje, prenos nekaterih pristojnosti s sodišč na notarje (doslej overitve, sodne depozite, zavarovanja denarnih terjatev, v prihodnosti morda nesporne

zapuščinske postopke<sup>2</sup>) vendar tudi v teh primerih ne gre za „čisto privatizacijo“, pač pa imajo tudi navedeni organi javna pooblastila in morajo delovati posebej skrbno.

#### **4. Kakšne so posledice varčevalnih ukrepov na delovanje ustanov na vašem področju?**

Za letošnje leto se je bistveno znižal obseg proračunskih sredstev za sodstvo, kar bo nedvomno imelo posledice. Prva konkretna posledica se je že zgodila s 1. januarjem, ker se je ustavil projekt Lukenda in je prenehalo delovno razmerje 260 strokovnim sodelavcem, kar je v precejšnji meri onemogočilo uresničitev enega od ključnih ciljev sodstva, to je razbremenitev sodnikov in prenos nesodniških opravil na najnižji možni nivo odločanja. Občutno so se zmanjšala sredstva sodišč za materialne stroške in investicije. Še posebej zaskrbljujoče je, da so se s tem bistveno zmanjšala sredstva za izobraževanje sodnikov in sodnega osebja, kar ima nedvomno lahko posledice, ki ne bodo zgolj kratkotrajne narave. Zmanjšal se je tudi obseg sredstev za stroške sodnih postopkov, kar bo nedvomno vplivalo na načrtovan obseg dela sodišč v prihodnjem in v naslednjih letih. Ne nazadnje so se zmanjšala tudi sredstva za plače, tako sodnikov kot sodnega osebja.

#### **5. Kako ocenjujete druge reformne posege (spremembe normativov, združevanja ustanov, opuščanje programov ipd)?**

Najbolj je sodstvo prizadela nepričakovana takojšnja ukinitve projekta Lukenda (projekta odprave sodnih zaostankov). Gre za vladni projekt, ki naj bi z začasnim povečanjem števila zaposlenih prispeval k čim hitrejši odpravi sodnih zaostankov. Gre namreč za edini projekt v javnem sektorju v širšem smislu, ki je bil s koncem leta 2012 ukinjen. Glede usode vseh drugih projektov, ki so potekali na posameznih področjih v letu 2012, se še pogajajo. Na raznih področjih, denimo, raziskovanja, v šolstvu, znanosti in kulturi je potekalo več različnih (npr. raziskovalnih) projektov. Po mojih informacijah iz medijev in od nekaterih znancev, ki so v teh institucijah zaposleni, jim nikjer ni bilo treba takoj zaključiti s projektom in se s pristojnim z ministrstvom o usodi projektov še pogajajo, a sodstvo te možnosti ni imelo. Sodstvo je moralo zapustiti 260 visoko usposobljenih strokovnih sodelavcev, kar bo imelo nujno za posledico, da se uspešni rezultati zadnjih let in pomembno krajšanje časa reševanja zadev ne bodo mogli nadaljevati v takšnem obsegu, kot so se doslej.

---

<sup>2</sup> Odločitve o vprašanih, kjer med strankami ali dediči obstoji spor (glede dedne pravice, veljavnosti oporoke ali obsega zapuščine) so pridržane sodišču, saj notar rešuje le nesporne zadeve, kjer med strankami obstoji dogovor oziroma soglasje (sklepanje pogodb, dednih dogovorov itn.).

## **6. Kako bodo varčevalni ukrepi vplivali na splošen dostop do zdravstvenega varstva, pravne in socialne varnosti, na dostop do izobraževanja ter na dostop do rezultatov znanstvenega in kulturnega dela?**

Pri tem odgovoru se bom omejila zgolj na vpliv varčevalnih ukrepov na dostop do pravne varnosti.

Zagotovo bodo varčevalni ukrepi s tolikšnim zmanjšanjem sredstev za sodstvo glede na pretekla leta in z ukinitvijo projekta Lukenda povzročili, da sodišča ne bodo mogla zagotavljati odločanja v razumnem roku in torej spoštovanja 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah. Zato bo morda še več postopkov pred Evropskim sodiščem za človekove pravice v Strasbourgu in bo država še večkrat morala plačati odškodnine, ker sodstvu ne bo zagotovila pogojev, da bi lahko izvajalo 6. člen konvencije. Varčevalni ukrepi bodo imeli tudi neposreden vpliv, saj se bodo glede na zmanjšan obseg sredstev zmanjšala tudi sredstva za stroške sodnih postopkov, zato se bo zmanjšalo število rešenih zadev oziroma se pričakovani roki za rešitve zadev ne bodo več krajšali. Pri postopkih bo prihajalo do najrazličnejših zapletov, ker sodišča ne bodo mogla plačati izvedencev, tolmačev in zagovornikov po uradni dolžnosti. Omejila so se tudi sredstva za brezplačno pravno pomoč socialno šibkim osebam, ki si ne morejo privoščiti pravnega zastopanja in svetovanja. S tem se bo zmanjšala pravna varnost.

## **7. Po celotnem področju javnih storitev se širijo „prekarna“ delovna razmerja. Kako gledate na ta pojav? Ali bodo varčevalni ukrepi še okrepili to težnjo?**

Na področju sodstva je bil projekt Lukenda z 31. 12. 2012 že zaključen, delovnih razmerij za določen čas (razen nadomeščanj med daljšimi bolniškimi ali porodniškimi odsotnostmi) pa v sodstvu ni.

## **8. Kako naj bi se po vašem mnenju morale vaše področje razvijati v prihodnosti?**

Zagotovo je eden od ukrepov ali prioritet na področju sodstva povečanje števila podpornega osebja in postopno zmanjšanje števila sodnikov, saj smo po podatkih CEPEJ ([www.coe.int/CEPEJ](http://www.coe.int/CEPEJ)) še vedno v samem vrhu med državami po številu sodnikov na prebivalca. Sodnika je nujno razbremeniti nesodniških opravil in prenesti vsa opravila, ki niso sojenje, na najnižji možni nivo pristojnosti sodnega osebja (strokovnih sodelavcev, sodniških pomočnikov in vpisničarjev). Okrepiti je potrebno zaupanje v sodstvo, s tem da bosta najprej drugi veji oblasti spoštovali sodne odločbe, potem pa tudi državljani, pravne in fizične osebe. Sodstvo samo pa mora z izvajanjem svojih z Ustavo RS in zakoni določenih pristojnosti, s svojo pokončno držo, odločnostjo in argumentiranimi odločitvami takšno ravnanje in odnos tudi dosledno zahtevati.

Aldo Milohnič in Sebastijan Horvat

## **GOSPE IN GOSPODJE, ZDANILO STEMNILO SE JE!**

### **KULTURA V ČASU VARČEVALNIH UKREPOV SLOVENSKE VLADE**

*»V himni se še kar postavljamo v položaj naroda, ki prezeba nekje v temni noči, in 'hrepeni dočakat dan'. Gospe in gospodje, zdanilo se je že. Čas je, da se začnemo obnašati svetlemu dnevu primerno!«*  
(Minister Žiga Turk na nedavnem posvetu o kulturi v Državnem svetu)

#### **Varčevalni ukrepi in njihove posledice za javni interes v kulturi**

Minister za kulturo (in druge »superstrukturne« zadeve) je močno dvignil pritisk kulturnim delavcem, ko je v začetku oktobra lani napovedal radikalno znižanje sredstev za kulturo: v letu 2013 naj bi bilo 17 odstotkov manj sredstev glede na leto 2011 oziroma 10 odstotkov manj kot v letu 2012. Na ministrove besede, da je zaradi teh varčevalnih posegov vlade »osebno prizadet«, se je Branimir Štrukelj, glavni tajnik Sindikata vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (SVIZ), odzval s sporočilom, naj se raje »odločno postavi za izobraževanje, znanost in kulturo v tej državi, ki se pred našimi očmi sesuvajo, ne pa da joka pred kamerami«. Minister Žiga Turk je namreč radikalno krčenje sredstev za kulturo predstavil kot naravno nesrečo, višjo silo, s katero se je treba sprijazniti, ker je udarila kot strela z jasnega. Prizadeti se lahko le vdajo v usodo in poskušajo prepričati najhujše. Posnemajo naj njegov zgled in se kot on podredijo predsedniku vlade, ki ga Turk očitno ima za absolutnega poveljnika ministrske četice in ne le za prvega med vsemi ministri. Čeprav je bil ministrov ugled tudi pred tem že dodobra omajan, se je z izjavo dokončno diskreditiral v očeh tistih, ki naj bi jim služil. Z nespametnim vodenjem resorja si je nazadnje prislužil tudi interpelacijo, ki so jo pravkar napovedali v eni izmed opozicijskih strank.

Čez nekaj tednov, 23. oktobra 2012, se je minister Turk udeležil seje Nacionalnega sveta za kulturo (NSK), kar mu sicer do takrat ni bilo v navadi, a tokrat je voda že tekla v grlo. Tam je povedal, da »se obetata predvsem 12,5 odstotno zmanjšanje mase za plače v javnih zavodih ter obenem povečanje deleža sredstev za investicije«. Poleg tega je minister napovedal »rahlo rast sredstev za varstvo naravne in kulturne dediščine, 15 odstotno zmanjšanje sredstev za umetniške programe in medije ter 8 odstotno zmanjšanje za produkcijo nevladnih organizacij«. Znižanje sredstev za kulturo v celoti pa naj bi bilo, pravi minister, med 7 in 8 odstotkov. Po novejših podatkih, ki jih je v intervjuju za *Pogleda* (23. januarja 2013) navedla Barbara Koželj Podlogar, v. d. generalne direktorice direktorata za ustvarjalnost MIZKŠ, »v proračunih 2013 in 2014 ostajajo sredstva enaka kot v rebalansu proračuna 2012, kjer so se sredstva za programe

sicer znižala za približno 20 odstotkov«. Povedala je tudi to, da se »javnim zavodom na področju kulture masa sredstev znižuje za okoli 7 odstotkov, kar skupaj zajema plače, materialne stroške in splošne stroške delovanja«.

Na posvetu »Kultura včeraj, danes, jutri« (Državni svet, 7. februarja 2013) je minister Turk ponosno našteval dosežke MIZKŠ na področju kulture (večina projektov, ki jih je omenil, se je sicer začela že v času prejšnje vlade) in ob tem po katonovsko večkrat ponovil, da »kultura je« in da ji pod njegovim ministrovanjem gre zelo dobro. Če bi minister po svojem nagovoru ostal na posvetu in prisluhnil drugim govorcem in govorkam, bi slišal nekaj, kar bolj spominja na razdejanje Kartagine kakor na kulturni razcvet. Slišal bi, denimo, Tino Kosi, direktorico celjskega gledališča in predsednico kolegija direktorjev slovenskih gledališč, ki je opozorila na nevdržno negotovost in nejasnost poslovanja, s katero se soočajo slovenska gledališča po ukrepih sedanje vlade. Sredi prejšnjega leta so tako vodstva gledališč dobila navodilo, da morajo svoje programe izvajati v minimalnem obsegu, saj so jim programska sredstva zmanjšali za približno petino. Vlada in minister za kulturo se očitno ne zavedata (ali pa namenoma nočeta vedeti), da se v poklicnih gledaliških programih načrtujejo dve ali več let vnaprej, da morajo za izvajanje svojih programov pravočasno zagotoviti (in plačati) avtorske pravice in prevode dramskih besedil, da se morajo vnaprej dogovoriti s številnimi zunanjimi sodelavci in z njimi skleniti avtorske pogodbe (nekatero vsebujejo tudi določbe o predvidenem obsegu sredstev za izdelavo scenografije, kostumografije, rekvizite itn.), da morajo abonmaje najaviti nekaj mesecev pred začetkom sezone, ki je sredi koledarskega leta in se zaključi šele naslednje leto itn.

Podobne težave z izvajanjem programa imajo tudi druge kulturne institucije. Muzeju sodobne umetnosti, ki se je pod prejšnjo vlado vselil v prenovljeno stavbo na Metelkovi, zdajšnja vlada ne da dovolj sredstev za izvajanje programa. Muzej je iz tega naredil projekt »Sedanost in prisotnost – ponovitev 1« (ki so mu sledile »ponovitve«). Za projekt so sicer navedli več razlogov, a najpomembnejši je bil, da je »reciklaža postala [njihova] edina možnost delovanja«, kajti ne Muzej sodobne umetnosti ne Moderna galerija »zaradi drastičnega zmanjševanja sredstev za program v letošnjem letu [2012] skorajda ne moreta več proizvajati novih razstav in izdajati katalogov«.

Posebna zgodba je zmanjšanje sredstev za plače; ta sredstva naj bi se v gledaliških institucijah po besedah Tine Kosi zmanjšala za 10 odstotkov v letu 2013 glede na plače po odločbah v letu 2012 ali kar 12,5 odstotkov glede na izplačane plače v prejšnjem letu. Odgovorne v javnih zavodih je vlada tako postavila pred nemogočo dilemo, da morajo izbrati med kršenjem veljavne zakonodaje (nižanje plač brez pravne podlage, zaradi česar lahko oškodovani delavci vložijo tožbe) in odpuščanjem (zaradi česar ne bodo mogli izpeljati že sprejetega programa). Hamlet pač ni monodrama, kot se je slikovito izrazila, in za izvedbo te svetovne klasike ne zadošča le en igralec.



S tem je povezan tudi zloglasni (po mnenju mnogih tudi nezakoniti) sklep vlade, da morajo direktorji javnih zavodov pridobiti soglasje financerja in sveta zavoda, preden sklenejo avtorsko pogodbo z zunanjim sodelavcem ali sodelavko. »Ali vlada meni, da so vodstva javnih zavodov nesposobna presojeti, koliko in katere umetniške sodelavce potrebujejo za izvajanje svojega programa?«, se je vprašala Tina Kosi. Tudi manj poučenim bi namreč moralo biti jasno, da zavodi preprosto morajo skleniti določeno število avtorskih pogodb, kajti le redka gledališča imajo zaposlenega režiserja, nobeno pa nima zaposlenih dramatikov, prevajalcev, scenografov, kostumografov, avtorjev glasbe itn. Poleg tega je omenjeni sklep vlade v očitnem nasprotju s 4. odstavkom 31. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK), v katerem je povsem nedvoumno zapisano: »Javni zavod dobi javna sredstva v skupnem znesku, v okviru katerega v skladu z akti zavoda samostojno odloča.« Poleg te očitne kršitve 31. člena ZUJIK lahko navedemo tudi mnenje predsednika Nacionalnega sveta za kulturo Mirana Zupaniča, ki je v delovnem gradivu za 16. sejo NSK (17. aprila 2012) opozoril na nezakonitost sklepa vlade o prepovedi sklepanja avtorskih pogodb: »Sklep, ki ga je vlada sprejela 8. marca in določa, da je v 'javnem sektorju od dneva sprejema tega sklepa do preklica prepovedano sklepanje vseh avtorskih in svetovalnih pogodb', ni bil objavljen v Uradnem listu in zato po občih pravnih standardih ni veljaven.« Ta akt, ki ga je sicer vlada pozneje nekoliko omilila zaradi splošnega neodobravanja, ni le pravni spodrseljaj in »kontrol-frikovsko« nagajanje vodstvom javnih zavodov, temveč ogroža eksistenčni položaj približno 2.500 samozaposlenih v kulturi in 500 samozaposlenih v medijih, ki z delom v javnih zavodih ustvarjajo pomemben del svojih prihodkov. »S tem je [vlada] umetnike in vse druge ustvarjalce segregirala v položaj drugorazrednih državljanov, ki jim je v javno financiranih ustanovah onemogočeno uresničiti temeljno pravico do dela«, je še povedal Zupanič.

Dosedanji varčevalni ukrepi razpadajoče aktualne vlade so že naredili veliko škode javnemu sektorju v kulturi. Kolegij direktorjev slovenskih gledališč je ugotovil, da »cilj vladnih ukrepov ni varčevanje ali racionalizacija javnih financ in javnega sektorja, temveč predvsem zmanjšanje števila zaposlenih v javnem sektorju ne glede na ceno in na škodljive posledice, ki jih bo to lahko imelo«. Dragica Turjak, predsednica Nacionalnega sveta za knjižnično dejavnost (NSKD), prav tako ugotavlja, »da se pogoji delovanja javnih knjižnic v zadnjih letih slabšajo« in da je zmanjšanje financiranja »že pustilo posledice na knjižničnih zbirkah«. Za nameček vlada že od aprila lani ni imenovala nove članice in člane NSKD, čeprav je bil kandidacijski postopek že zdavnaj končan.

Podobna usoda kakor javne zavode v kulturi je doletela tudi Javno agencijo za knjigo Republike Slovenije (JAK) in Slovenski filmski center (SFC), ki skrbita za uresničevanje javnega interesa na dveh pomembnih področjih kulturnega ustvarjanja – založniške dejavnosti in filma. Po sprejetju rebalansa proračuna za leto 2012 in Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) je namreč resorno ministrstvo prepolovilo sredstva za plače zaposlenih na obeh javnih agencijah, tako da imajo zdaj iz javnega proračuna

zagotovljena sredstva za samo po tri zaposlene, za druge uslužbence pa naj bi agenciji dobili sredstva iz drugih virov.<sup>3</sup> Od javne službe je absurdno zahtevati, da bo za stroške delovanja pridobivala sredstva na trgu ali iz evropskih razpisov in tega ne počne nobena primerljiva agencija v Evropi, je brezuspešno vladi razlagal tedanji direktor JAK Slavko Pregl. Poleg tega je vlada agencijama zmanjšala tudi sredstva za programske dejavnosti, javne pozive in razpise. SFC je v letu 2012 živel s kar polovico manj denarja kot v letu 2011 – s približno štiri milijonov evrov, kar po besedah direktorja Jožka Rutarja ni niti povprečen proračun enega samega francoskega filma. Vladno siromašenje slovenske filmske produkcije je začela že Pahorjeva vlada, ki je v septembru 2011 zmanjšala proračun SFC za milijon in pol evrov, še bolj zagnano pa se je tega lotila sedanja vlada, ki je spomladi z rebalansom proračuna in ZUJF-om osrednjemu financerju slovenskega filma odvzela tri milijone evrov in še 300.000 evrov za plače zaposlenih, ob koncu leta pa še 700.000 evrov, ker center ni smel vsote predstaviti z ene postavke na drugo v proračunu.

Cinični komentar tega vladnega razdejanja založniške in filmske produkcije bi bil, da so na JAK in SCF lahko srečni, da sploh še obstajajo, kajti na začetku je minister Turk govoril o ukinitvi obeh agencij, a jih je pozneje pomilostil. Nobenega usmiljenja pa ni pokazal do nekaterih drugih javnih institucij v kulturi, kot sta bili, denimo, komaj ustanovljeni Center sodobnih plesnih umetnosti, ki je bil edini javni zavod na področju sodobnega plesa, in Slovenskega kulturno-informacijskega centra v Avstriji (SKICA), ki je v enem samem letu svojega delovanja izvedel 23 projektov, uspešno zastopal projekt Evropske prestolnice kulture Maribor, kjer je bilo največ obiskovalcev prav iz Avstrije, vzpostavil program kulturne rezidence na Dunaju itn.

Vlada je iskala načine varčevanja v javnem sektorju tudi z združevanjem kulturnih institucij. Zadnje čase poslušamo govorice o možni združitvi novogoriškega in koprškega gledališča, a še niso potrjene. Pri politiki združevanja javnih zavodov v kulturi je še vedno glavni »racionalizator« ljubljanski župan Zoran Janković, ki je vse v Ljubljani delujoče splošne knjižnice (vključno s Slovansko knjižnico in Trubarjevo hišo literature) združil v Mestno knjižnico; Mestni muzej, Tobačni muzej, Plečnikovo hišo in kar šest

---

<sup>3</sup> Da bi nekako zapolnila luknjo v lastnem proračunu, je agencija JAK prenesla stroške dela zaposlenih na prosilce za subvencije. Od januarja 2013 se tako v razpisih pojavlja določba, da morajo prijavitelji poravnati takso, ki je določena v »Tarifi za izvajanje storitev Javne agencije za knjigo Republike Slovenije« (UL RS 4/2013). Ta akt, ki ga je 10. januarja 2013 sprejel Svet JAK (začel je veljati dan po objavi v Uradnem listu RS, ki je bila 18. januarja 2013), odreja plačilo taks za »obdelavo prijave na razpis ali poziv« od 15 do celo 200 evrov. Poleg tega morajo izbrani prijavitelji plačati od dveh (fizične osebe) do kar štirih odstotkov (pravne osebe) pogodbenega zneska sofinanciranja za »usklajevanje, pripravo in sklenitev pogodbe, izvedbo plačila, nadzor izvajanja pogodbe, analizo zaključnega poročila«. V razpisnem besedilu je navedeno, da med upravičene stroške izvajalca sodijo tudi stroški, ki so nastali na osnovi omenjene tarife. Neposredni učinek tarife je torej *de facto* zmanjšanje sredstev za izvedbo projektov in programov od dveh do štirih odstotkov ter dodatna obremenitev prijaviteljev s plačilom »prijavnine«, ki jo morajo poravnati v vsakem primeru in se jim ta sredstva v primeru, da na razpisu niso bili izbrani, ne povrnejo. Posredni učinek pa je vpeljava nevarne prakse, ki utegne postati priročni izhod v sili tudi za druge izvajalce javne službe, ki bi jih lahko v prihodnje doletelo podobno zmanjšanje proračunskih sredstev zavoljo »varčevalnih ukrepov« vlade. Končno ceno teh izsiljenih ukrepov bodo v vsakem primeru morali plačati tisti, ki so jim podpore namenjene – izvajalci kulturnih programov in projektov.

galerij pa je združil v Zavod Muzej in galerije mesta Ljubljane. Vlada te združevalne vneme na ljubljanskem Magistratu (še) ni dohitela, kljub temu pa je, priznajmo, ukinila kar samostojno ministrstvo za kulturo; od februarja 2012 je v skladu z Zakonom o Vladi RS (ZVRS-F) delovna področja nekdanjega Ministrstva za kulturo prevzelo MIZKŠ, ki so mu nadeli ironični naziv »superministrstvo« (čeprav bi bil nemara bolj primeren izraz »superstrukturno ministrstvo« ali pa »ministrstvo za superstrukturo« – s parafrazo znane Marxove topike). Zadnje čase so se sicer pojavile pobude za ponovno vzpostavitev samostojnega ministrstva za kulturo, toda o tem je prezgodaj govoriti, saj je usoda te pobude odvisna od sestave prihodnje vlade.

Usodo javnega sektorja v kulturi deli tudi nevladni sektor, ki so mu dosednji varčevalni ukrepi vlade prizadejali že veliko škode. Spomnimo se samo na ustavitev postopka javnega razpisa za izbor kulturnih projektov na področju uprizoritvenih umetnosti.<sup>4</sup> Nenavadno je, da ministrstvo za kulturo, ki nevladnim organizacijam namenja le drobtinice (približno tri odstotke proračuna za kulturo), najprej skoraj eno leto zavlačuje s končno odločitvijo o razpisnih predlogih, potem pa kar ustavi postopek in obljubljenih sredstev ne razdeli. Nezaslišano nagajanje nevladnim organizacijam – mnogim med njimi je celo isto ministrstvo uradno podelilo status društev in neprofitnih zavodov, ki delujejo v javnem interesu – se ni zgodilo le v primeru tega spodletelega razpisa; ministrstvo je namreč v letu 2012 ukinilo še nekaj javnih razpisov, ki so bili pomembni za sofinanciranje dejavnosti nevladnega sektorja v kulturi (npr. razpis na področju kulturne dediščine, razpis za sofinanciranja projektov, ki so bili izbrani na evropskem razpisu Kultura, razpis za programe usposabljanja itn.). Da ne gre za posamične izpade, temveč načrtna dejanja, ki bodo zelo verjetno še bolj pogosta v prihodnje, kaže osnutek novele ZUJIK (ki je v javni razpravi do 8. marca 2013). MIZKŠ želi dosedanje samovoljno ustavljanje postopkov še zakonsko upravičiti: 104. členu je ministrstvo dodalo nov odstavek, ki določa, da minister lahko ustavi postopek javnega poziva ali javnega razpisa. Konec tega odstavka krasa cinična določba, da se »vloga prispela na javni poziv ali javni razpis na zahtevo stranke vrne«. Kdo bo prijaviteljem, ki jih je minister potegnil za nos z ustavitvijo postopka, povrnil nastalo škodo (npr. propadle koprodukcije, sesutje načrtovanih festivalskih in drugih programov ipd., ne nazadnje tudi stroške za pripravo vlog na razpise), očitno ni vprašanje, s katerim bi si predlagatelj zakona posebej belil glavo.

Prav vse, ki odločajo o kulturni politiki v tej državi, bi vendarle morale skrbeti vsaj to, kako bodo varčevalni ukrepi vplivali na dostopnost kulture. V statističnem poročilu o materialnem položaju kulture v Sloveniji, ki ga je pripravila Brigita Lipovšek iz Sektorja za analize, strategije in kulturni sistem nekdanjega Ministrstva za kulturo, najdemo zaskrbljujoče podatke o gibanju izdatkov gospodinjestev za kulturo. Nominalni zneski skupnih izdatkov gospodinjestev za kulturo se sicer stalno povečujejo (tudi ker so cene

---

<sup>4</sup> Več o tem v izjavi za javnost Asociacije, društva nevladnih organizacij in samostojnih ustvarjalcev na področju kulture in umetnosti z dne 2. oktobra 2012 (<http://www.asociacija.si/slo/archives/975>), v katerem so podrobno orisane številne proceduralne napake, ki si jih je resorno ministrstvo privoščilo pri izvedbi tega razpisa.

vstopnic za kulturne dogodke, knjige, časopise itn. iz leta v leto višje), a delež sredstev, ki ga gospodinjstva namenijo za kulturna blaga in storitve glede na povprečno porabo gospodinjstev in glede na BDP v primerjavi s prejšnjimi leti, pa je, nasprotno, vse nižji.

Leto	Skupni izdatki gospodinjstev za kulturo (v milijonih EUR)	Delež vseh povprečnih letnih porabljenih sredstev, ki jih gospodinjstva namenijo za kulturo (v %)	Povprečna letna porabljenega sredstva, ki jih gospodinjstva namenijo za kulturo glede na BDP (v %)
2000	359	4,71	1,93
2001	379	4,57	1,82
2002	405	4,54	1,75
2003	429	4,48	1,70
2004	464	4,43	1,71
2005	474	4,34	1,65
2006	486	4,27	1,56
2007	497	4,17	1,44
2008	558	4,15	1,50
2009	576	4,31	1,63

Vir: Statistične informacije Ministrstva za kulturo – Materialni položaj kulture v Sloveniji, 2011

Na podlagi teh podatkov lahko izpeljemo sklep, da poraba gospodinjstev za kulturo v povprečju zaostaja za porabo gospodinjstev za druge dobrine. Ali povedano drugače, gospodinjstva so pripravljena (ali prisiljena) porabiti sorazmerno več za druge dobrine, varčevati pa morajo pri kulturnih dobrinah. Če torej podatke o izdatkih gospodinjstev za kulturo ne obravnavamo ločeno, temveč jih primerjamo z izdatki gospodinjstev za druge dobrine in glede na BDP, ugotovimo, da nominalno naraščanje izdatkov za kulturo ne pomeni, da se povečuje tudi delež porabe gospodinjstev za kulturo glede na povprečno porabo gospodinjstev iz prejšnjih let – nasprotno, ta delež se zmanjšuje. Varčevalni ukrepi ne morejo imeti ugodnih učinkov na ta gibanja; lahko pričakujemo, da bodo gospodinjstva tudi v prihodnje dajala prednost nakupom najnujnejših življenjskih potrebščin pred nakupom kulturnih dobrin. Višje bodo cene vstopnic, knjig in časopisov, prej se bodo ljudje odpovedali obiskom gledaliških predstav in koncertnih prireditev, branju knjig in časopisov itn.

### **Fleksibilizacija zaposlovanja v kulturi**

Delež začasnih zaposlitev je med vsemi zaposlitvami v Sloveniji krepko nad povprečjem EU in že vrsto let nenehno narašča: delež začasnih zaposlitev je bil leta 2000 0,8 odstotka pod povprečjem EU (Slovenija: 12,8 odstotka; EU: 13,6 odstotka), leta 2011 pa se je razlika v deležu začasnih zaposlitev med Slovenijo in povprečjem EU povečala na

kar štiri odstotke (Slovenija: 18 odstotkov; EU: 14 odstotkov).<sup>5</sup> Po mnenju predlagatelja novega Zakona o delovnih razmerjih (ZDR), ki je že nekaj časa v javni razpravi, je vzrok vse bolj pogostega zaposlovanja za določen čas v preveč rigidnem varovanju zaposlitev za nedoločen čas. Sprememba ZDR naj bi vpeljala tako imenovano »prožno varnost« (flexicurity), ki naj bi pravico do delovnega mesta nadomestila s pravico do dela, ki jo je, po mnenju predlagatelja, možno zagotoviti z lažjim prehajanjem med delovnimi mesti, s poenostavitvijo postopkov sklepanja in prenehanja delovnih razmerij in podobno. Minister za delo Andrej Vizjak vidi težavo v tem, da zaposleni za nedoločen čas uživajo visoko stopnjo varnosti, medtem ko čedalje več novih iskalcev zaposlitve, zlasti mladih, ne morejo dobiti pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas in morajo sklepati začasna delovna razmerja. Če je usmeritev politike zaposlovanja v Sloveniji, da se zmanjša delež zaposlitev za določen čas in da se delodajalce spodbudi k zaposlovanju delavcev za nedoločen čas, bi ukrepi morali odvracati od sklepanja začasnih delovnih razmerij in spodbujati zaposlovanje za nedoločen čas. Da bi dosegli svoj cilj, bi morala zaposlitev za nedoločen čas ohraniti osnovno varnost, kajti le tako bi bili ukrepi politike zaposlovanja smiselni. Zakaj bi se namreč borili za ohranitev instituta zaposlitve za nedoločen čas, če naj bi ta zaposlitev izgubila bistvene značilnosti trajnejše in relativno varne oblike zaposlitve? Ukrep, ki ga predvideva sprememba ZDR je tudi uvedba kvote zaposlenih za določen čas pri posameznem delodajalcu; ta poslej ne bo smel zaposliti več kot 15 odstotkov delavcev za določen čas.

Kako pa je s politiko zaposlovanja v kulturi? Predlog novega ZDR (54. člen) navaja primere, ko se pogodba o zaposlitvi »izjemoma sklene za določen čas« in med njimi najdemo tudi »pripravo oziroma izvedbo dela, ki je projektno organizirano«. Na večinoma projektno organizaciji dela v kulturi se sklicuje tudi predlagatelj novele ZUJIK. Kar je v ZDR, ki določa splošna »pravila igre« na področju zaposlovanja, zgolj »izjema«, naj bi bilo potemtakem na področju zaposlovanja v kulturi skorajda pravilo.

ZUJIK je že doslej omogočal (46. člen), da se v sistemizaciji določijo delovna mesta, za katera se delovna razmerja sklepajo za določen čas, z možnostjo veriženja pogodb. V predlaganih spremembah zakona je sicer predvideno, da se pogodba o zaposlitvi za določen čas spremeni v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, a to naj bi se zgodilo šele po dvajsetih letih. Poleg tega novela ZUJIK uvaja dodatne oblike prožnega dela v kulturi, npr. posebno zaposlitveno pogodbo namenjeno izvajanju posamezne kulturne storitve oziroma projektnega dela ter solistično pogodbo oziroma pogodbo za individualno strokovno dejavnost. Če bodo predlagane spremembe ZUJIK postale veljavne, se bodo plače delavcev v javnem sektorju kulture razdelile na fiksni in variabilni del: delavcem,

---

<sup>5</sup> Opomba urednice: Podatki so iz uvoda v predlog sprememb ZDR. Avtorji besedila so uporabili neroden izraz za statistično skupino, ki jo opisujejo. Ustrezen slovenski izraz je »zaposlitev za določen čas«, ki vključuje le tiste, ki delajo po pogodbi o zaposlitvi za določen čas in ne vključuje študentskega dela in drugih atipičnih oblik dela. Teh je v resnici veliko več: v letu 2011 je bil po podatkih Statističnega urada RS odstotek takih zaposlitev skoraj 40 odstotkov vseh zaposlenih (25 odstotkov zaposlenih za določen čas, 8 odstotkov samozaposlenih brez kmetov, 4 odstotke samozaposlenih kmetov, 3 odstotke zaposlenih s krajšim delovnim časom, 2 odstotka mikropodjetnikov).

ki bodo v določenem obdobju manj angažirani (ne po lastni krivdi, temveč »iz poslovnih razlogov«) se jim bo plača znižala do 20 odstotkov, tistim z nadpovprečno delovno obremenitvijo pa se bo plača za enak odstotek povečala. Delodajalec bo lahko nezasedenega delavca v kulturi – tudi brez njegovega soglasja – prerazporedil na drugo primerno delovno mesto ali pa ga celo »oddal« drugi kulturni instituciji, ki bi ga želela najeti.<sup>6</sup> Odslej bodo zaposleni na umetniških delovnih mestih (tudi strokovnih, kadar je tako določeno v sistemizaciji delovnih mest) morali vsakih pet let opraviti preizkus strokovne sposobnosti s preizkusom oziroma avdicijo, »pri čemer neuspešno opravljeno preverjanje pomeni razlog za prenehanje delovnega razmerja« (25. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah ZUJIK).<sup>7</sup> V obsežen nabor restriktivnih ukrepov za »discipliniranje« delovne sile v javnih zavodih sodi tudi uvedba absolutne konkurenčne prepovedi, ki ne bo veljala edinole za direktorje, če bodo dobili soglasje sveta zavoda (prej je to pravilo veljalo za vse delavce).

Položaj delavcev v nevladnem sektorju kulture je še veliko težji, saj je zaposlenih, zlasti tistih, ki imajo sklenjene pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, zanemarljivo malo.<sup>8</sup> Večina sodelavcev nevladnih organizacij je samozaposlenih ali samostojnih podjetnikov. Na tem področju je kulturna politika kontradiktorna: na eni strani spodbuja samozaposlovanje v kulturi kot del splošne usmeritve trenutne oblasti k fleksibilizaciji delovnih razmerij, po drugi strani pa jim z različnimi restriktivnimi ukrepi otežuje delo in slabša delovne in socialne pogoje. Med tovrstne ukrepe sodijo, denimo, omejevanje sklepanja avtorskih pogodb v javnem sektorju, kar posredno omejuje pravico do dela samozaposlenih v kulturi, ki pomemben del prihodkov ustvarjajo prav s priložnostnimi deli v javnem sektorju. Položaj samozaposlenih bo dodatno poslabšala tudi nova davčna zakonodaja.<sup>9</sup> Ko je bila lani sprejeta nova uredba o samozaposlenih v kulturi, so številna stanovska in poklicna združenja ugotovila, da je prikriti namen uredbe zmanjšanje števila samozaposlenih s pravico do plačila socialnih prispevkov iz proračuna, čeprav je to ministrstvo odločno zanikalo. In pri tem vztraja še danes, kot je pokazala nedavna

---

<sup>6</sup> Kdaj je možna prezaposlitev določa 34. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah ZUJIK, ki uvaja novi 54c. člen, ki vsebuje tudi definicijo »ustrezne zaposlitve« (kar je eden ključnih pogojev za prezaposlitev): »Ustrezna zaposlitev je zaposlitev, za katero se zahteva enaka vrsta in stopnja izobrazbe, kot se je zahtevala za opravljanje dela, za katero je imel delavec sklenjeno prejšnjo pogodbo o zaposlitvi, in za delovni čas, kot je bil dogovorjen po prejšnji pogodbi o zaposlitvi, ter kraj opravljanja dela ni oddaljen več kot tri ure vožnje v obe smeri z javnim prevoznim sredstvom ali z organiziranim prevozom delodajalca od kraja bivanja delavca.« Podobno definicijo »ustrezne zaposlitve« vsebuje tudi tretji odstavek 33. člena novega (predlaganega) ZDR.

<sup>7</sup> Podrobnosti preizkusa ureja 27. člen, ki je v trenutni različici dokaj ohlapen. Ugotavljanje sposobnosti naj bi izvedla komisija, ki jo imenuje direktor javnega zavoda. Če je ocena komisije negativna, sledi odpoved pogodbe o zaposlitvi na podlagi sklepa direktorja. Člen določa, da se mora pred izdajo sklepa delavca seznaniti z oceno ter mu omogočiti zagovor, vendar ostaja nejasno, pred kom naj bi se delavec zagovarjal (direktorjem, ki je izdal sklep, ali komisijo, ki je izdala oceno) ter kaj sploh lahko doseže z zagovorom? Vpeljuje se tudi zakonska podlaga, da se delavcu, ki se ga je zavod uspešno znebil s pomočjo neuspešnega preizkusa sposobnosti, odvzame tudi pravica do odpravnine – to se bo zgodilo v primeru, če delavec ne bo sprejel prezaposlitev na drugo delovno mesto (ki naj bi bilo »ustrezno«).

<sup>8</sup> Glej »Elaborat o delovanju, organiziranju in financiranju kulture in umetnostne produkcije v obdobju 2007–2010«, Društvo Asociacija, Ljubljana, december 2010.

<sup>9</sup> Glej »Ocena učinkov nove zakonodaje (Zakon o dohodnini, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju) na samozaposlene v kulturi«, Društvo Asociacija in Odprta zbornica za sodobno umetnost, Ljubljana, januar 2013.

izjava ministra Turka v Državnem svetu: »Samozaposlenih s pravico do plačila je bilo decembra 2011 1.514, decembra 2012 pa jih je bilo 1.515. Mnogo hrupa za nič manj, ampak za enega več.« Ministrova izjava je šolski primer zavajanja: povedal je podatek, ki mu ustreza, zamolčal pa podatek, ki mu ne ustreza, saj bi z njim razkril, da je njegova argumentacija na trhlih nogah. Minister namreč ni povedal, da je Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o samozaposlenih v kulturi začela veljati šele 8. septembra 2012 in bi bilo seveda nespametno pričakovati, da bi se lahko posledice te uredbe poznale že po treh mesecih.

## **Reforma javnega sektorja v kulturi**

O reformi javnega sektorja v kulturi se govori že vrsto let, v času, ko je Ministrstvo za kulturo vodila ministrica Majda Širca, je bila s tem namenom ustanovljena tudi posebna delovna skupina (Projektna skupina za implementacijo izhodišč za posodobitev in modernizacijo delovanja javnih zavodov na področju kulture), ki je delovala do leta 2011. Podobna delovna skupina se je sestajala tudi v letu 2012 in nekatere rešitve, ki jih je predlagala ta skupina, so zdaj vključene v predlog sprememb ZUJIK. V uvodu predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah ZUJIK piše: »Predlagane spremembe pomenijo zgolj začetek oziroma prvi del posodabljanja javnega sektorja, ki mu bo kasneje sledila še celotna prenova in bo vključevala predloge za obsežnejšo modernizacijo javnih zavodov, področne zakone s področja kulture in nevladni sektor.« Reformni posegi v javni sektor, ki jih prinaša predlagana novela ZUJIK, se nanašajo na delovna razmerja, financiranje in notranjo organizacijsko strukturo javnih zavodov. Predvidene spremembe delovnih razmerij smo na kratko že opisali, zdaj si oglejmo še predvidene spremembe na področju financiranja in delovanja javnih zavodov v kulturi.

Predlagane rešitve vzbujajo vtis, da se v javni sektor v kulturi želi vpeljati model, ki je sicer značilen za gospodarske družbe. Po novem se namreč daje veliko več pristojnosti financerju: vpeljuje se pojem večinskega financerja, ki bo poslej imel zagotovljeno večino v svetu zavoda. Ustanovitelj bo moral, denimo, preden bo imenoval direktorja javnega zavoda, kar dvakrat pridobiti soglasje večinskega financerja: najprej neposredno od večinskega financerja, potem pa še od sveta zavoda, v katerem ima večinski financer zagotovljeno večino (in torej vse vzvode odločanja v svojih rokah). K nalogam direktorja so zdaj dodali na prvo mesto »skrb za gospodarno ravnanje zavoda«. Novela ZUJIK odpira možnosti za komercializacijo programa javnega zavoda: določba, da »opravljanje drugih dejavnosti ne sme ogroziti izvajanja javne službe«, ki je zapisana v sedanjem 31. členu, so zdaj črtali, pridobivanje sredstev iz nejavnih virov (torej tudi na trgu) pa poslej ni več možnost, temveč izrecna zahteva (»pri določitvi javnih sredstev se upošteva tudi delež nejavnih virov, ki jih mora izvajalec doseči...«).<sup>10</sup> Hkrati z zahtevo po pridobivanju

---

<sup>10</sup> Ostala je le splošna določba, da se poleg sredstev, ki jih dobi od ustanovitelja in soustanoviteljev, »javni zavod financira tudi iz drugih javnih in nejavnih virov, ki jih pridobiva z opravljanjem javne službe oziroma dejavnosti«. V uvodu predlagatelj sicer pravi, da pričakovani delež nejavnih (tržnih) virov »ne sme vplivati na

sredstev na trgu, predlagatelj rahlja trdnost (so)ustanoviteljskih obveznosti do financiranja javnega zavoda, ki se bo poslej zagotavljalo le še »v okviru razpoložljivih proračunskih sredstev«. Težave javnih zavodov s spreminjanjem pogojev poslovanja sredi proračunskega leta, o katerih je govorila Tina Kosi v Državnem svetu, bodo s sprejetjem novele ZUJIK postale del njihovega vsakdanjika, kot je predvideno v novem zadnjem odstavku 31. člena, ki govori o zmanjšanju že odobrenih sredstev, kadar »se med proračunskim letom sredstva proračuna, namenjenega za kulturo, zaradi gospodarskih gibanj zmanjšajo«. <sup>11</sup> Poleg tega bo zdaj imel minister trdno zakonsko podlago, da kadarkoli ustavi postopek javnega poziva ali javnega razpisa, kar bo skoraj povsem onemogočilo ne le dolgoročno, temveč tudi kratkoročno načrtovanje programa javnih zavodov in nevladnih organizacij v kulturi. Zakonski predlog vpeljuje tudi možnost podeljevanja koncesij o upravljanju infrastrukture oziroma izvajanje javne službe – do česa to lahko pripelje, smo lahko videli na primeru znanosti in visokega šolstva. A tudi kadar se »stemni«, ni vse črno; novela ZUJIK prinaša tudi nekaj dobrih rešitev, med katerimi moramo omeniti zlasti vpeljavo tarifnega pravilnika, ki naj bi določil minimalno plačilo za posamezne vrste storitev oziroma avtorskega dela ter neposredne pogodbe, če je predmet sofinanciranja projekt ali program sofinanciran iz proračuna EU, saj je bila njegova kakovost in upravičenost do sofinanciranja že preverjena na javnem razpisu.

V organizacijskem smislu novela ZUJIK krepi položaj direktorjev v razmerju do delavcev in pušča odprta vrata za možnost politizacije svetov javnih zavodov. Ukinitiv strokovnega sveta kot zakonsko določenega organa javnega zavoda je prav tako tvegana rešitev, kajti naloga sveta zavoda, ki tako ostaja edino kolektivno upravno telo javnega zavoda, je nadzor poslovanja zavoda in se ne ukvarja s strokovnimi vprašanji. Zelo nenavadna je tudi razlaga, da bo z ukinitvijo pristojnosti sveta zavoda, da odloča o pritožbah delavcev, »varnost zaposlenih večja«. <sup>12</sup>

---

spremembo umetniškega oz. strokovnega poslanstva ali zmanjšanje kakovosti programov javnega zavoda«, toda to ostaja na deklarativni ravni, kajti prav to določbo, ki jo vsebuje sedanji ZUJIK, je zdaj črtal iz zakonskega besedila.

<sup>11</sup> »Če ob določitvi višine sredstev za financiranje javne službe oziroma dejavnosti, ki se izvaja na način javne službe proračun za tekoče leto še ni bil sprejet oziroma se med proračunskim letom sredstva proračuna, namenjenega za kulturo, zaradi gospodarskih gibanj zmanjšajo, lahko ustanovitelj oziroma soustanovitelj odloči o znižanju sredstev za financiranje programa javne službe oziroma dejavnosti, ki se izvaja na način javne službe, za tekoče proračunsko leto.«

<sup>12</sup> Navajamo iz obrazložitve k 19. členu novele ZUJIK: »[Č]rta se pristojnost odločanja o pritožbah delavcev, ki se nanašajo na pravice, obveznosti in odgovornosti delavcev iz delovnega razmerja, ker člani sveta v večini primerov nimajo znanja iz delovnopravnega področja. S tem ko ne bo več dvostopenjskega odločanja in bo delavec imel možnost takojšnje sprožitve sodnega postopka pred pristojnim delovnim oziroma socialnim sodiščem, bo hitreje prišlo do končne razrešitve sporov. Tako bo tudi varnost zaposlenih večja.« Zelo nenavadna je trditev o pravni neukosti članov sveta, saj 19. člen določa, da »ustanovitelj in večinski financer imenujeta svoje člane izmed *strokovnjakov* s področja dela javnega zavoda, financ in *pravnih zadev* po njihovem predhodnem soglasju« (mi poudarjamo).



## **In kdaj se bo zares zdanilo?**

Vprašanje je seveda retorično, čeprav ni tako zahtevno nanj odgovoriti. Dokler bo oblast poslušala predvsem samo sebe in tiste, ki so ji brezpogojno naklonjeni, bomo imeli kulturno politiko, ki sliši samo na eno uho in je gluha za menja in predloge tistih, ki položaj vidijo nekoliko drugače. Sedanja oblast namreč razume umetnike kot nekakšne uradnike, ki morajo biti hkrati tudi ustvarjalni. Še več, njihova kreativnost naj bi bila podobna ekonomski inovativnosti, ki je vredna toliko, kolikor se jo lahko stisne v ekonometrične obrazce in multiplikacijske koeficiente, kolikor se jo lahko patentira in valorizira na trgu. Približno tako, kot je (maja 2012 za časnik *Večer*) razložil svoje razumevanje kulture sedanji minister: »[K]ultura je bistvena sestavina kreativne ekonomije.« Kako torej v teh, kulturi nenaklonjenih časih, opredeliti javni interes v kulturi, ki ne bi bil zgolj ekonomsko merljiv? Izumiti bi bilo treba zakone, ki bi omogočali razmere, v katerih bi se spodbujala potentna in kritična umetnost, ne pa ustrezna, uporabna in funkcionalna. Umetnost navsezadnje mora biti neuporabna, da bi bila družbeno potrebna. Kdor v tem vidi zgolj paradoks, bo bržkone res verjel, da se je zdanilo, čeprav smo se znašli sredi globoke teme.

## ZNANOST

Znanstveni svet Javne agencije za raziskovalno dejavnost je v pismu javnosti sporočil, da so bila sredstva agencije glede na leto 2011 znižana za 21 milijonov EUR ali 14 odstotkov oziroma 3 krat več v primerjavi s povprečnim 5 odstotnim znižanjem državnega proračuna. V letu 2013 naj bi bila ta sredstva nižja še za 14 milijonov EUR. Zadnji podatki MITKŠ za postavko »Znanost in raziskovalna dejavnost« na sliki spodaj prikazujejo celo še nekoliko večje znižanje sredstev. Nejasna je še usoda 16 milijonov, ki jih ministrstvo prikazuje v proračunskih postavkah tako pri znanosti kakor pri visokem šolstvu. Ta denar je večina v Državnem zboru sicer namenila visokemu šolstvu. A tudi če bo znanost dobila del teh sredstev, to ne bo bistveno popravilo krivulje na sliki.

Slika 1: *Javno financiranje znanosti in raziskovalne dejavnosti 2011–2014*



Vir: MIZKŠ

V letu 2010 je agencija omogočala nekaj več kot 2.000 raziskovalnih mest v ekvivalentu polne zaposlitve: preko raziskovalnih programov (programsko financiranje programskih skupin) je agencija financirala pri članicah univerz in koncesionarjih 477 zaposlitev in 410 zaposlitev v javnih raziskovalnih zavodih. Preko temeljnih raziskovalnih projektov je agencija zagotavljala 260 zaposlitev in 970 usposabljanj mladih raziskovalcev. Po oceni znanstvenega sveta bo agencija zaradi znižanja sredstev financirala kakšnih 200 raziskovalcev manj; pomanjkanje finančnih sredstev bo reševala tudi z odlaganjem razpisov. Projekti za razpis, ki je bil objavljen v letu 2011, se bodo, denimo, začeli financirati šele jeseni leta 2013. Raziskave bodo tako v nekaterih primerih že zastarele, ko jih bodo šele začeli izvajati. Zmanjšanje sredstev za projektno raziskovanje bo onemogočilo dostop do raziskovanja mladim znanstvenikom in tistim, ki niso redno zaposleni kot javni uslužbenci.

Zmanjševanje denarja, namenjenega za raziskovanje, torej povzroča te učinke:

1. Ne prizadene ali manj prizadene tiste, ki so že tako in tako privilegirani (stalno zaposleni v javnih zavodih).
2. Zelo verjetno zavira razvoj novih problematik in vpeljava novih paradigem; vsekakor podpira težnje k teoretski stagnaciji.
3. Ovira (ali nemara ponekod celo onemogoča) kadrovske reprodukcije.
4. Utrjuje že tako pretoge hierarhične odnose in daje moč tistim, ki je (zaradi specifične organizacije univerz in raziskovalnih ustanov) že tako imajo preveč. Odnosom na področju znanosti daje pridih gerontokracije.
5. Onemogoča ali vsaj hudo otežuje kritiko znanstvene politike, saj privilegira privilegirane, ki nimajo interesa, da bi kritizirali; in izloča tiste, ki prinašajo novosti in so v deprivilegiranem položaju – se pravi, te, ki so najbolj zainteresirani in najboljše usposobljeni za kritiko sedanje znanstvene politike.
6. Krepi neformalne skupine moči in njihove povezave s skupinami, ki odločajo.

Nižanje sredstev je v nasprotju z usmeritvami Lizbonske strategije in Evrope 2020, ki določata postopno rast financiranja znanosti na 3 odstotke BDP. Slovenija se ni temu še niti približala, a je že začela delež za znanost radikalno zmanjševati. Doslej je »investiranje v znanost« veljalo za osnovo tehnološko prebojnega gospodarskega razvoja, nenadoma pa se je vlada z varčevalnimi ukrepi brez pojasnila odpovedala evropskemu paradnemu projektu. – Največjo ceno te vrste varčevanja bodo gotovo plačali mlajši znanstveniki in raziskovalci, ki lahko raziskujejo samo po projektih (ki nimajo stalne zaposlitve).

A ni vse v višini sredstev za znanost in v njihovem deležu v državnem proračunu. Še bolj pomembna je znanstvena politika – se pravi, kaj se s tem denarjem naredi.

V znanstveni politiki že dolgo poteka spopad, kdo bo za čigavo korist delal kakšno znanost. Vlade že desetletja določajo cilje raziskovalnega dela z nenavadnimi izrazi, kakršni so, na primer, »na znanju temelječa družba« ali »inovativna družba«. S temi parolami znanstvena politika pošilja raziskovalce na »družbeno koristno delo«: sili jih, da se odpovedujejo temeljnim raziskavam in se usmerjajo v znanstvene aplikacije z razvojem produktov, z izumi za neposredno uporabo v gospodarstvu in s tehnikami družbenega inženiringa v družboslovju in humanistiki. Z gospodarsko krizo so ti pritiski postali edina znanstvena politika. Tako v dokumentu *Evropa 2020* piše, da se mora znanost »bolj prilegati poslovnim dejavnostim in spodbudam za produktivnost«. Deset let starejši dokument Lizbonska strategija se je končal s sramotnim polomom. Politika, ki je napovedovala, da bo naredila Evropo »*the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world*«, se je za zdaj iztekla v grozljivo ekonomsko in socialno krizo. A namesto da bi se evropska komisija spopadla z vzroki za propad svoje politike, jo je v novem strateškem dokumentu *Evropa 2020* le preoblekla v nova gesla o »pametni rasti« in »pametni specializaciji«.

ARRS to usmeritev opredeljuje s splošnim ciljem znanstveno-raziskovalne dejavnosti: »povečanje globalne konkurenčnosti Slovenije s spodbujanjem inovativnosti in podjetniških vlaganj v raziskave«.

Usmerjenost v povečevanje konkurenčnosti je v tukajšnjih razmerah problematična. Iz izjav Gospodarske zbornice in drugih predstavnikov kapitala je namreč razvidno, da lahko slovenski kapitalizem doseže konkurenčnost zlasti ali celo samo z »zniževanjem stroškov dela« in s »fleksibilizacijo trga delovne sile«. To pomeni: z zniževanjem mezd, s slabšanjem življenjske ravni delovnih ljudi, z vse večjo negotovostjo za veliko večino prebivalstva, z odpravo socialne države.

Tudi podjetniška vlaganja v raziskave so problematična. Kakor ugotavlja Miroslav Stanojevič, v Sloveniji povečujejo produktivnost dela predvsem tako, da povečujejo intenzivnost dela. Sicer pa se zdi, da si individualni kapitali v splošnem prizadevajo, da bi preložili stroške raziskovanja na državo - to težnjo zasebnikov pa podpira vlada tako z znanstveno politiko kakor z visokošolsko politiko.

Glede na to, da slovenski kapital po svojih lastnih ocenah potrebuje zlasti srednje strokovno in poklicno izobraženo delovno silo, je vprašanje, koliko znanosti sploh potrebuje.<sup>13</sup> Ker tukajšnji kapital tudi meni, da ne potrebuje delovne sile s splošno (gimnazijsko) izobrazbo, je mogoče domnevati, da s »fleksibilnostjo« trga delovne sile misli zlasti na hitrejša in cenejša odpuščanja in na zaposlovanje za krajši čas, ne pa na kakšne bolj sofisticirane oblike zaposlovanja.

Ostane torej državno »spodbujanje inovativnosti« - ki pa je problematično, ker javna sredstva preusmerja v akumulacijo zasebnega kapitala.

Za sedanjo politiko je znanost podporna gospodarska dejavnost – in bi torej logično sodila pod Ministrstvo za gospodarstvo. In res je videti, da znanost in raziskovanje postopoma drsita pod okrilje Ministrstva za gospodarstvo: k temu vtisu, denimo, napeljuje načrt, da ukinejo pristojno vladno telo *Svet za znanost in tehnologijo* in ga združijo v *Svet za konkurenčnost* pri Ministrstvu za gospodarstvo.

Naslednji indic tega premika so manj opazni ocenjevalni kriteriji raziskovalcev pri ARRS, ki merijo uspešnost raziskovalcev po tem, koliko se udejstvijo gospodarstvu. ARRS meri »uspešnost« raziskovalcev z izjemno kompliciranim kvantitativnim izračunom, v katerem se poleg objav, citatov, patentov in drugega upoštevajo tudi sredstva, ki jih je raziskovalec pridobil mimo financiranja ARRS. Sredstva drugih ministrstev se mu štejejo s faktorjem 0,5, evropska sredstva s faktorjem 1, če pa pridobi sredstva iz gospodarstva, se mu sredstva povečajo s faktorjem 1,5. Ta kriterij nima nikakršne zveze z znanstvenim delom, kljub temu pa je lahko odločilen pri razdeljevanju raziskovalnih sredstev. Slika 2 prikazuje učinek spodbujanja gospodarskih investicij v raziskovanje z javnim sofinanciranjem ali z davčnimi olajšavami. Sredstva za raziskovanje so se v preteklih

---

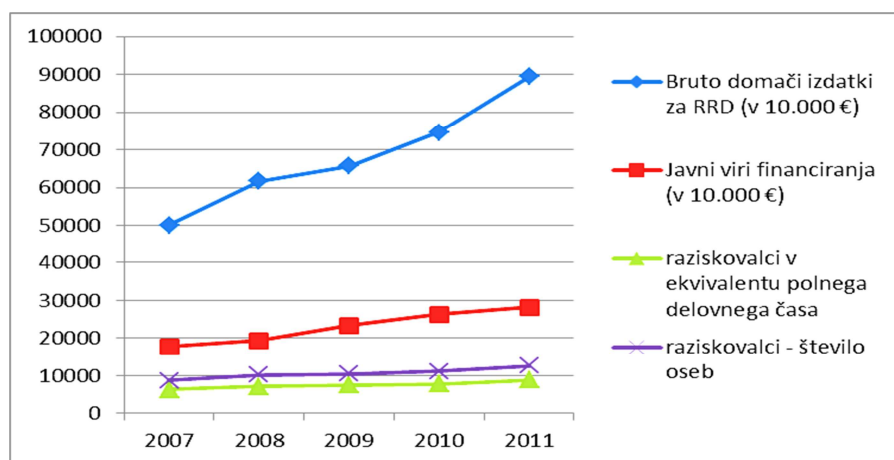
<sup>13</sup> »Alenka Avberšek, Gospodarska zbornica Slovenije: 'Zmanjšanje vpisa na splošne gimnazije na račun večjega vpisa v strokovne in poklicne šole je gotovo prava usmeritev [...]«. *Delo*, 13. februarja 2013.

letih, kot vidimo, povečevala veliko hitreje kakor samo število raziskovalcev. Medtem kot se je celota sredstev od leta 2007 povečala za indeks 180, je indeks rasti javnih sredstev manjši kakor 150, število raziskovalcev pa se je povečalo za indeks 140.

Javna sredstva zaostajajo za splošnim porastom sredstev za raziskovanje. Rast ekvivalenta polnega delovnega časa močno zaostaja za rastjo celotnih sredstev in tudi za rastjo javnih sredstev: to daje misliti na pospešeno vlaganje v raziskovalno infrastrukturo.

Omembe vredno je, da je število raziskovalk in raziskovalcev večje kakor obseg ekvivalentov polnega delovnega časa; in da se razlika med obema s časom in s politikami raznih vlad tako rekoč ne spreminja. Tega brez nadaljnjih raziskav ni mogoče interpretirati. Lahko pa postavimo dve domnevi: kakršnakoli že je struktura odnosov v raziskovalni sferi, je zelo stabilna ali celo toga; tisti, ki delujejo v znanstveni sferi, delajo tudi v drugih sferah in se domnevno financirajo tudi iz drugih virov. A če ta razlika nastaja zaradi visokošolskih učiteljic in učiteljev, ki so prvenstveno plačani za pedagoško delo, se zdi premajhna.

Slika 2: Bruto domači izdatki za raziskovalno in razvojno dejavnost ter število raziskovalcev



Vir: SURS

Večina znanstvenikov se je znanstveni politiki prilagodila, a niso bile redke tudi kritike »tehno-znanosti«, »akademskega kapitalizma« in »akademskega rentništva«: zdi pa se, da so avtorji kritik končali na kakšnih neuradnih seznamih oseb *all'antica*. Znanstveni politiki napačno razumejo znanost kot naravni vir, iz katerega uporabna znanost zajema za produkcijo inovacij, prototipov in patentov. Ne ukvarjajo se z vprašanjem, kakšno je razmerje med teoretsko produkcijo in aplikativnim raziskovanjem: ne upoštevajo, da so v teoretski produkciji predmet analize ideološke predpostavke, medtem ko aplikativno raziskovanje jemlje te predpostavke za svojo podlago in mu veljajo za samoumevne. Med teoretskim delom in aplikativno izpeljavo potemtakem obstaja nasprotje, ki vse dotlej, dokler je zagotovljena možnost teoretskega dela, odpira aplikativnemu raziskovanju

nova področja in hkrati preprečuje, da bi uporabna znanost povsem zatavala v ideološko servilnost.

Z onemogočanjem znanstvenega dela Slovenija samo sebe pripravlja za kolonialno odvisnost, ko bo morala znanje uvažati. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, denimo, napotuje kar na študije OECD in drugih mednarodnih institucij, ker nima lastnih analiz o učinkih varčevalnih ukrepov na prebivalstvo. Raziskovalna politika nagrajuje ideološki konformizem, zato je ekonomska kriza v glavnem presenetila raziskovalce, četudi so bili družbeni problemi že dolgo vidni, a se jih ni spodobilo raziskovati. Raziskovalci so se ukvarjali s kulturno asimilacijo migrantov in podrejeno vlogo žensk v parlamentarni demokraciji, ne pa z izkoriščanjem delavk in delavcev. Ukvarjali so se z nacionalno identiteto, ne pa z novimi oblikami gospodarske kvazi-kolonialne odvisnosti. Ukvarjali so se z e-življenjskimi stili, ne pa z omejevanjem dostopa do kulturnih in znanstvenih del v digitalnem okolju. Iz teh razlogov - ker se raziskovalci v preteklosti niso mogli ukvarjati s problemi, ki bi bili kakorkoli povezani z vzroki ekonomske krize - so družboslovci in humanisti povsem odpovedali pred vprašanji, ki jih postavlja ekonomska kriza. Če smo spremljali odzive na ekonomsko krizo, smo videli, da sta se v polemikah bili le dve teoretski šoli: keynesovska in neoliberalna ekonomska teorija s predlogi ekonomskih ukrepov, za katere se je že pokazalo, da niso učinkoviti ali da so celo pogubni. Raziskovalna politika dolga leta pred krizo ni niti za malo odprla vrata za inovativno raziskovanje, zato da bi lahko danes znanstveniki ponudili izvirne predloge. Slovenija mora zato hoditi po nasvete k mednarodnim institucijam, ki po vseh koncih sveta izvajajo eksperimente in ne nosijo odgovornosti, če se njihova eksperimentalna pričakovanja izneverijo.

Vseeno pa raziskovalci in raziskovalke niso izključno odgovorni za polom znanosti ob krizi. Znanstvena politika posredno cenzurira znanstveno delo, s tem da predpisuje tematike raziskav in da opravlja ideološko selekcijo med predloženimi projekti. A pri usmerjevalnem-cenzorskem delu in pri izbiri projektov vendarle sodelujejo tudi znanstveniki. Za polom znanosti so potemtakem odgovorni tako politiki kakor tisti znanstveniki, ki se z njimi povezujejo. Če uporabimo konjunkturni žargon, lahko rečemo, da so za zaton znanosti odgovorna klientelistična omrežja, ki jih sestavljajo politiki in znanstveniki. Odgovornost znanstvenikov je večja kakor odgovornost politikov. Tukajšnji politiki namreč bolj ali manj poslušno izvršujejo tisto, kar jim naročijo EU in mednarodne organizacije (OECD, MDS itn.), medtem ko bi jih znanstveniki morali opozoriti, da so te direktive neustrezne ali da celo škodijo. Tega niso storili. Samo ugibamo lahko, ali iz oportunitizma ali iz neznanja. Tako ali drugače pa je to porazno spričevalo za odločujočo hierarhijo v znanosti.

Ugotovimo lahko, da niti med krizo ARRS ni sposobna financirati projektov, ki se ukvarjajo s krizno problematiko na način, ki se nekoliko oddaljuje od prevladujočih (ideoloških) prijemov. To je verjetno posledica postopkov selekcije, pri katerih ocenjevalci pripadajo prevladujočemu (evropskemu) ideološkemu obzorju in zato niso

sposobni prepoznati znanstvene pomembnosti »manj ortodoksnih« projektov – ali pa mogoče to relevanto celo prepoznajo, a jo iz ideoloških razlogov izločijo.

Grožnja znanstvenemu raziskovanju sta tudi novi model »korporativnega upravljanja« v znanstvenih institucijah in z njim povezani predlog, da Zakon o javnih uslužbencih ne bi več veljal za raziskovalce. Predloga sta sicer iz strateškega dokumenta *Raziskovalna in inovacijska strategija Slovenije* (2011), ki ju je sprejela prejšnja vlada.<sup>14</sup> Sedanja vlada meni, da bi lahko »posvojila« *Raziskovalno in razvojno strategijo*, ki jo je sprejel parlament še pod prejšnjo večino, če bi jo malce popravila. Kaj natančno naj bi to pomenilo, ne vemo. Visoki uradniki so sicer bolj zgovorni po blogih: tako državni sekretar Borut Rončević piše, da bo v »drugi republiki« država kot »razsvetljeni absolutist« »pometla s svetimi kravami« (Politične tehnologije za drugo republiko). Avtor te razsvetljene zamisli sicer ni povedal, kdo naj bi bile »svete krave« in po kakšnih merilih jih bodo odstranili.

»Korporativno upravljanje« pomeni, da bodo lahko direktorji sami razdeljevali del denarja za raziskovanje in individualno sklepali pogodbe z raziskovalci in visokošolskimi učitelji, če Zakon o javnih uslužbencih zanje ne bo več veljal. Z drugimi besedami to pomeni, da bo znanstveni menedžment dobil precejšnje moč, ki jo bo po individualnih pogodbah delil s peščico znanstvenikov, na katere se bodo lepili projekti, privilegiji in časti, medtem ko bodo »raziskovalci na projektih« v še slabšem položaju.

Ti se morajo na projektih in programskih razpisih bojevati za raziskovalna sredstva s kolegicami in kolegi, ki imajo že zagotovljene vire preživljanja s pedagoškim delom. Visokošolski učitelji si z raziskovalnimi projektimi in programskimi viri zagotavljajo priboljšek k plači za delo, ki že vključuje tudi znanstveno delo ali bi vsaj moralo že vključevati tudi znanstveno raziskovanje. V določeni meri so ti morebiti dvakrat plačani za isto delo, medtem ko se raziskovalci pri projektih borijo, da sploh lahko delajo na področju znanosti.

---

<sup>14</sup> Nacionalni program visokega šolstva 2011–2020 vpeljuje korporativno upravljanje na visokošolske zavode (se pravi, še večjo centralizacijo, še hujšo avtoritarnost, še bolj togo hierarhijo) in daje zavodom pristojnosti, ki jih doslej niso imeli (samostojno sprejemanje študijskih programov brez zunanje akreditacije – akreditirali se bodo samo še zavodi v celoti; urejanje delovnih razmerij in določanje delovnih obveznosti, razvrščanje na delovna mesta ne glede na naziv, določanje dohodkov; itn.). Svet Nacionalne agencije za kakovost v visokem šolstvu je leta 2010 dvakrat zavrnil predlog Rastka Močnika, da bi med merila za akreditacijo zavodov vnesli zahtevo, da zavodi ustvarjajo »akademsko okolje«, se pravi, da nudijo institucionalno oporo akademskim procesom. Sedanja merila za akreditacijo so malone izključno administrativna. – Proces birokratizacije sicer poteka po vsej Evropi: »Kakor so 'evropski' politiki vsilili bolonjsko reformo univerzam, sedaj vrhunski 'evropski administratorji' univerzam in vladam vsiljujejo razna administrativna opravila, ki seveda niso zastoj in zahtevajo dodatna delovna mesta. Za te namene so organizirane razne neodvisne agencije za zagotavljanje kakovosti visokega šolstva. [...] V vseh teh dokumentih univerze obravnavajo kot podjetja, ki proizvajajo čim bolj poceni produkte za fleksibilni trg delovne sile. [...] Počasi se v univerzitetne pore vpija akademski kapitalizem. [...] Za vse te postopke potrebujete strateški menedžment, sedanja vodstvena struktura na naših univerzah prav zato sploh ni primerna niti nima ustrezne izobrazbe. Vsa ta opravila bi na univerzah zmoglo le korporativno vodstvo. Seveda bodo tudi tu zapleti. Ponekod podjetja in korporacijsko pravo le delno priznavajo človekove pravice.« (Leban, 2011.)

Eden ključnih problemov znanosti nasploh je financiranje po projektih, zaradi česar ni mogoče zagotoviti stabilnega znanstvenega dela. Raziskovalci neredko »skačejo« od enega raziskovalnega problema do drugega, glede na želje financerjev, ne da bi imeli čas, da se resnično poglobijo v problematike. Zato so v glavnem sposobni, da razvijejo zgolj pragmatične »rešitve« na raziskovalna vprašanja, ki so tako ali tako že vnaprej zastavljena ideološko ali aplikativno.

Histeriji »projektne dela« naj bi odpomoglo programsko financiranje. Na visokih šolah je programsko financiranje problematično iz že navedenega razloga, da bi že visokošolsko delo samo moralo poleg pedagoškega dela vsebovati tudi raziskovanje. Dodatno pa so programske raziskovalne skupine na visokošolskih zavodih problematične zato, ker so zgolj preslikava siceršnje kadrovske sestave zavodov oziroma njihovih enot. Ta kadrovska sestava pa ustreza kvečjemu pedagoškemu delu in ni narejena z raziskovalnimi nameni. Iz posebnih vzrokov, ki bi jih morali obdelati pri analizi visokošolskega področja, pa so kadrovske sestave na visokošolskih zavodih vse bolj učinek klientelističnih in podobnih odnosov, ki ne ustrezajo ne zahtevam pedagoškega dela ne zahtevam raziskovanja. Zato so programske skupine na visokošolskih zavodih zelo verjetno zelo slabo porabljajo javni denar. Omembe je vredno, da opozorila na te pomanjkljivosti niso ustavila ARRS, da ne bi financirala izrazito nekakovostnih programov na visokošolskih zavodih.

Znanstveni menedžment si je znal že zdaj izboriti prednost pred ostalimi delavkami in delavci v znanosti. Po zdajšnjem sistemu vsak raziskovalec dobi plačilo po fiksni ceni raziskovalne ure v obsegu največ 1700 ur. A iz tega pravila so izvzeti direktorji javnih raziskovalnih zavodov; takole piše v razpisih ARRS: »Vodja projekta mora imeti najmanj 170 prostih raziskovalnih ur na letnem nivoju, razen direktorjev javnih raziskovalnih zavodov.« Za direktorje ne velja zgornja meja največje dovoljene delovne obremenitve. Direktorji naj bi potemtakem bili sposobni opraviti več dela kakor vsi ostali smrtniki in naj bi bili zato upravičeni tudi do višjih dohodkov. Imena direktorjev pogosto najdemo na seznamih odobrenih projektov in programov, torej utegnejo k uspešni znanstveni karieri pomembno prispevati prav večšine iz znanstvenega menedžmenta.

Naslednja pomembna ovira je obsedenost z objektivno evalvacijo znanstvenega dela, ki zajema več postopkov: kvantifikacija podatkov za merjenje znanstvenega učinka vsakega znanstvenika s številom publikacij in citatov; ocenjevanje akademskih revij s »faktorjem vpliva«; mednarodno ocenjevanje univerz; mednarodno merjenje inovativnosti; in mednarodno ocenjevanje znanstvene »kompetitivnosti«. Elektronsko akademsko založništvo in upravljanje informacij je omogočilo zbiranje in obdelovanje velikanskih količin podatkov: ta tehnološka možnost sama je, zdi se, kar zadostni argument, da se indeks citiranosti in faktor vpliva uporabljata kot glavna elementa pri evalvaciji znanstvenega dela. Večina drugih argumentov (hegemonija anglosaksonskega prostora nad znanstvenim področjem, omejen čas zajemanja podatkov, koncentracija



moči v znanstvenem založništvu v rokah komercialnih založnikov<sup>15</sup>) govori proti uporabi takšnega ocenjevanja, a navkljub vsej kontroverznosti je institucionalna prisila dosegla, da je od te vrste ocenjevanja odvisna delitev raziskovalnih sredstev in mest na univerzi. Zanimiv podatek je, da so bile zaradi ocenjevanja raziskovalnega dela slovenske revije prisiljene, da se potegujejo za status indeksirane revije: prav zato skoraj 70 odstotkov slovenskih znanstvenih revij izhaja v tujih jezikih, med katerimi prevladuje angleščina. Tuje znanstvene založbe znajo ocenjevalni sistem odlično izkoristiti in so se razvile v industrijo z najvišjimi profitnimi stopnjami v založniškem sektorju. Te profite dosegajo z nadpovprečno rastjo cen svojih revij in uslug, četudi raziskovalci pogosto zastoj pišejo članke, zastoj recenzirajo druge članke in urejajo te revije. Cene tuje periodike in baz podatkov se hitro povečujejo tudi za Slovenijo, ki je leta 2008 namenila za to postavko 3.161.500 EUR, leta 2012 pa že 4.600.000 EUR. Kljub očitnemu izsiljevanju komercialnih založb slovenska znanstvena politika ni naredila niti drobnega koraka, da bi razvila alternativni založniški sistem prostega dostopa, s katerim bi bilo javno financirano znanstveno delo dostopno javnosti brez ovir.<sup>16</sup>

Državne, raziskovalne, univerzitetne politike »vključevanja v mednarodno znanstveno okolje« so paradokсно sprožile dva procesa: razpad tukajšnjega znanstvenega okolja in vključevanje v mednarodno znanstveno dejavnost na način podrejenosti. Proces sta povezana. Ob podrejenem vključevanju v svetovne znanstvene institucije so tukajšnje prakse opustile svoje specifične in zgodovinsko utemeljene logike dela in razvoja in so sprejele razne »prevladujoče« problematike, ki so jih izdelali in obdelovali drugod.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> »Minimalni standardi za izvolitev v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in visokošolskih sodelavcev na visokošolskih zavodih«, ki jih je predpisala NAKVIS, so te zahteve še okrepili. – Številne »indeksirane« publikacije nadzoruje transnacionalna Thomson Reuters; natančneje: njena znanstvena enota v oddelku Healthcare & Science business. Enota za znanost ima glavne pisarne v Philadelphiji, Londonu, Singapurju in Tokiu in zaposluje kakšnih 2400 ljudi v 20 deželah. Thomson Reuters se takole predstavlja: »Thomson Reuters je vodilni svetovni vir inteligentnih informacij za poslovni in poklicni svet. Povezujemo industrijsko izvedenstvo z inovativno tehnologijo in tako nudimo odločilne informacije vodilnim odločevalkam in odločevalcem na finančnih, pravnih, davčnih in računovodskih, zdravstvenih in znanstvenih trgih; poganja nas informacijska organizacija, ki je najbolj zaupanja vredna na svetu. Thomson Reuters ima sedež v New Yorku, opravlja večje dejavnosti v Londonu in Eaganu (Minnesota), zaposluje več kakor 55 000 ljudi in deluje v več kakor 100 deželah.« Leta 2009 so ustvarili 12,9 milijarde dolarjev dohodka, od tega v Amerikah 59 %, v Evropi, Srednjem vzhodu in Afriki 30 % in 11 % v Aziji. (Vir: spletna stran Thomson Reuters.) – Obstaja že kar obsežna bibliografija o tem, da "indeksirane" revije zahtevajo, da pisci navajajo spise, ki so bili objavljeni v teh revijah – in si s tem umetno zvišujejo indeks citiranosti. Znano je tudi, da za pogoj za »indeksacijo« od slovenskih revij zahtevajo, da se omejijo na lokalno in regionalno problematiko.

<sup>16</sup> Projekt za javni dostop do javno financiranega znanstvenega dela je bil izdelan, vendar ga ministrstva (v Pahorjevi vladi) niso hotela denarno podpreti. Raje so namenila več kakor sto tisoč evrov zasebni založbi Mladinska knjiga za komercialni razvoj elektronskega objavljanja.

<sup>17</sup> Navadno so to tudi modni trendi, ki so po definiciji kratke sape: z navezovanjem na modne muhe se reproducira podrejenost, saj z lovljenjem aktualizmov ni mogoče izdelati teoretskega polja in ni mogoče vzpostaviti dialoga z drugačnimi prijemi. Sem sodi, denimo, poplava raznih »studies«, ki so zavezani empiristični epistemologiji in torej zelo neprijazni teoretskemu delu – so pa uspešni v institucionalnih bojih (saj se bolj ali manj povezujejo z vladajočo ideologijo). (Za kritiko »študij«, gl. Močnik, 2009a: 387 in nasl.) – Nadalje sodi k vključevanju na način podrejenosti moda »postmodernizma«, ki je bila pri nas še zlasti groteskna, saj je iz druge roke (zlasti z anglofonskega področja) uvažala francoski »poststrukturalizem«, ki je bil deset, petnajst let poprej v Sloveniji na voljo iz »prve roke«. Tu je treba dodati, da je konservativnost raziskovalnih in akademskih institucij močno prispevala, da se teoretska produkcija iz šestdesetih in sedemdesetih let ni mogla institucionalizirati. Značilno je, da se je v istih konservativnih institucijah, ki so marginalizirale teoretsko

Tukajšnje prakse so se prisilno<sup>18</sup> podredile institucijam in praksam v središču svetovnega sistema; poslej tukajšnje delovanje ne poteka več po svoji lastni logiki, temveč po logiki, ki jo sprejema od zunaj in pri katere izdelavi ni sodelovalo.<sup>19</sup> Podrejena vključenost je dominantni »produkcijski odnos« tega znanstvenega dela: s tem se je temeljito znižala sposobnost dialoga – zlasti dialoga z drugimi znanstvenimi praksami v neposrednem okolju. Za lokalni dialog ni ne spodbud ne interesa: tukajšnji znanstveni prostor je zato razpadel, pogojev za teoretsko produkcijo ni več. Zato je v sedanjih akademskih in raziskovalnih ustanovah vse manj teorije – natančneje: teorija je samo še ostanek iz poprejšnjih obdobj. Ker se k temu pritakne še institucionalna logika zaprtih privilegiranih ustanov – je rezultat, da tukajšnje akademske in raziskovalne institucije sistematično preganjajo teorijo.

Odvisna integracija v svetovno znanstveno produkcijo povzroča analogne učinke kakor odvisna integracija perifernih gospodarstev v svetovne gospodarske tokove. Samir Amin je proces periferne podrejene gospodarske integracije opisal z besedami, ki lahko veljajo tudi za sedanje procese v tukajšnji znanosti in na univerzah:

Odsotnost komunikacije med sektorji /posameznega nacionalnega/ nerazvitega gospodarstva izhaja iz njegove razvezanosti (*désarticulation*). Razvita gospodarstva so koherentne celote in so sestavljena iz sektorjev, med katerimi potekajo intenzivne menjave. Zato so ti sektorji komplementarni in drug z drugim povezani /.../. V nasprotju s tem so nerazvita gospodarstva sestavljena iz sektorjev, ki brez povezave stojijo drug ob drugem in le marginalno menjujejo, saj je bistveni del njihovih menjav usmerjen navzven. /.../

Razvezanost (*désarticulation*) onemogoča, da bi razvoj v enem sektorju pospešil razvoj tudi v drugih. Ti pospeševalni učinki se prenašajo navzven, v dežele dobaviteljev: sektorji nerazvitega gospodarstva so videti kot podaljški razvitega vladajočega gospodarstva. /.../

Medtem ko je v središču rast enaka razvoju, saj integrira, pa na obrobju rast *ni* razvoj, saj razvezuje (*désarticule*). Na obrobju je rast, ki temelji na integraciji v svetovni trg, dobesedno *razvoj nerazvitosti*.<sup>20</sup>

---

produkcijo, brez posebnih težav uveljavila empiristična vulgarizacija in ideologizacija te teorije, takrat podprta z neoliberalnim svetovnim pohodom.

<sup>18</sup> V podrejanje sta jih prisilili državna politika (z zakoni in predpisi, zlasti pa z upravnimi praksami raziskovalne agencije in agencije za kakovost v visokem šolstvu) in politika visokošolskih zavodov, ki so si jo zamislila in so jo izvrševala njihova vodstva.

<sup>19</sup> To se sicer dogaja po vsej EU. Med uredniškim delom za zbornik, ki naj bi prinesel prispevke z znanstvenega srečanja na Evropskem univerzitetnem inštitutu v Firencah, je urednik (leta 2011) zahteval od slovenske sodelavke, naj »se nauči anglo-saksonskega načina pisanja«.

<sup>20</sup> Amin, 1971: 26 in 29.

Tudi discipline v tukajšnji znanosti se razvijajo v nerazvitost: lokalno ne komunicirajo med seboj, njihovi pospeševalni učinki se prenašajo navzven v dominantne centre. Vse bolj so zgolj še podaljški središčnih vladajočih znanstvenih in univerzitetnih ustanov.

Tukajšnji predpisi zelo veliko prispevajo k temu. Navedli smo že merila za razna točkovanja, ki od mladih ljudi v najbolj ustvarjalnem obdobju zahtevajo, da se ukvarjajo s prevladujočo problematiko na prevladujoči način in izdelke objavljajo v vladajočih aparatih svetovnega ideološkega gospodstva. S tem se uničuje ustvarjalnost – uničuje pa se zlasti tukajšnje znanstveno in teoretsko okolje, kolikor ga je sploh še ostalo. Natančneje: točkovalna obsedenost izganja ustvarjalnost in teoretsko produkcijo iz znanstvenih in univerzitetnih ustanov in ju preganja v alternativna okolja.

Nadalje predpisi onemogočajo, da bi tukajšnje znanstvene (in tudi visokošolske) ustanove uspešno ponujale svoje storitve na svetovnem trgu: silijo jih v odvisnost, v slabe kopije vladajočih znanstvenih in šolskih aparatov. Silijo jih v konkurenco tam, kjer ne morejo zmagati – in jim onemogočajo, da bi si ustvarjale monopolne niše.<sup>21</sup> Predpisi zlasti silijo tukajšnje znanstvene (in tudi visokošolske) ustanove, da se odpovedujejo tukajšnjim teoretskim tradicijam, postavljajo jih v odvisnost od ideološke cenzure v drugih državah in vsiljujejo čisto določen ideološki model znanstvenega procesa.

Boleč problem v znanosti je tudi očitno diskriminatorno obravnavanje raziskovalcev pri evropskih raziskovalnih projektih. Slovensko pristojno ministrstvo je naročilo študijo (glej Jasna Kuntner Salamon, *Raziskovalna diskriminacija v EU*, Delo, 10. 11. 2011), ki je pokazala, da prejemajo nove članice, Luksemburg in Portugalska le majhen finančni prispevek na projekt in da imajo manjše število koordinatorjev projektov v Sedmem okvirnem programu. Stare članice EU (Velika Britanija, Francija, Nemčija, Italija in Španija) pridobijo nasprotno veliko sredstev na projekt in imajo veliko koordinatorjev. Po tem razkritju nismo več slišali, da bi se slovenska znanstvena politika trudila kakor koli zavarovati interese slovenske znanosti ali preprečiti diskriminatorno obravnavanje.

---

<sup>21</sup> »Merila za akreditacijo in zunanjo evalvacijo visokošolskih zavodov in študijskih programov« Nacionalne agencije za kakovost v visokem šolstvu, 17. člen, točka 5: »program je mednarodno primerljiv; primerjava je narejena z najmanj tremi sorodnimi tujimi [*sic!*] programi iz različnih držav, od tega vsaj iz dveh držav članic Evropske unije; programi so v državi, kjer se izvajajo, ustrezno akreditirani oziroma priznani; primerljivost se izkazuje z učnimi izidi oziroma kompetencami, s formalno in vsebinsko sestavo programa, trajanjem študija in možnostmi za mednarodno sodelovanje; v primerjavi so opisane in utemeljene tudi razlike med predlaganim programom in sorodnimi programi.« – Očitna je prava groza pred izvirnostjo. Svet agencije je jeseni 2010 zavrnil spremembo v besedilu meril, ki bi omogočila vpeljavo izvernih in zato tudi zares »konkurenčnih« študijskih programov.

Marko Marinčič

## UNIVERZITETNA AVTONOMIJA IN JAVNI INTERES

14. aprila 2011 je Univerza v Ljubljani od Ustavnega sodišča dobila odgovor na skoraj tri leta star ustavni spor. Na njeno pritožbo, da Zakon o visokem šolstvu vladi ne daje osnove za omejevanje vpisa na izredni študij, je Ustavno sodišče odgovorilo z razveljavitvijo cele vrste določb Zakona o visokem šolstvu, ki zadevajo financiranje visokošolskega študija in vpisni režim. Sodba je lepo berljiva in jo priporočam vsakomur, ki ga skrbi prihodnost javnega visokega šolstva v Republiki Sloveniji. Če sta osnovno in srednje izobraževanje v Republiki Sloveniji dokaj čvrsto vpeta v sistem javnih storitev in če se javni zdravstveni sistem že dve desetletji razkraja po načelu nadzorovane stihije, je za javno visoko šolstvo mogoče trditi, da se kot sistem storitev razkraja v pravni praznini. Zaposleni v visokem šolstvu smo javni uslužbenci in delujemo na javnih zavodih, vendar ta hip v nobenem veljavnem aktu ni zabeleženo, v kakšnem smislu in v kolikšnem obsegu je naše delo sploh »javna služba«.

Ustava Republike Slovenije v 58. členu predvideva zakon, ki bi urejal financiranje državnih univerz. Državni zbor te zahteve ni uresničil vse od sprejema ustave decembra 1991. Dvajset let pozneje je ustavno sodišče zabeležilo neustavnost, vendar Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov ni hotelo razveljaviti, saj bi s tem ustanove finančno onemogočilo. Zato je zakonodajalcu postavilo devetmesečni rok za pripravo zakona o financiranju t. i. državnih univerz, ki bi določil tudi obseg in način izvajanja javne službe na teh institucijah. Rok je potekel približno ob menjavi vlade, februarja 2012. V letu, ki je sledilo, je bilo resorno ministrstvo zaposleno s privatizacijskimi načrti, vsakodnevnimi javnimi provokacijami in obsesivnim tvitanjem. Februarja 2012 je stranka Socialnih demokratov sredi vladne krize zoper ministra za izobraževanje, znanost, kulturo in šport dr. Žiga Turka naslovila interpelacijo. V odgovoru, ki izraža osebno užaljenost in ob nekaj slovničnih napakah ne skriva literarnih ambicij, minister interpelaciji očita, da ima njen »vpogled na družbo ... zadah prejšnjega stoletja«. Pritoži se tudi, da »verbalni in miselni delikt«, ki da mu ju očitajo, »sodita v prejšnje stoletje«. Kljub temu sklicevanju na Ustavo, četudi porojeno še pred koncem prejšnjega, ne očita, da je »naftalinsko«, »kubansko«, »samoupravno ali »nesramno«, temveč prizna, da imajo tožniki v tej točki »formalno« prav:

(4) neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča številka U-I-156/08-16

To drži, je pa potrebno postaviti v kontekst. Trenutno je neizpolnjenih veliko odločb ustavnega sodišča in rok za izpolnitev te zahteve je potekel že v mandatu prejšnje vlade!

Zakonska rešitev financiranja visokega šolstva zahteva odprto razpravo in doseganje konsenza z visokošolskimi deležniki v stabilnem okolju, kar v tem letu, ko smo izvajali nujne spremembe zakona in uredbe zaradi zaostrenih gospodarskih oziroma finančnih razmer ni bilo mogoče.

Predvsem pa je potrebno poudariti, da zakonska rešitev tega področja v nasprotju z neupravičenimi pričakovanji, ki jih nekateri razpihujejo, samo po sebi ne bo prinesla dodatnih sredstev v visoko šolstvo. (dr. Žiga Turk v odgovoru na interpelacijo, 26.2.2013, [http://www.mizks.gov.si/nc/si/medijsko\\_sredisce/novica/article//7983/](http://www.mizks.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article//7983/), obiskano 3.3.2013)

Resnici na ljubo rok za izpolnitev zahteve ni potekel v mandatu prejšnje vlade, temveč 14. februarja 2012, torej štiri dni po zaprisegi nove. Piscu odgovora se je izgovarjanje na dvodesetletno dobo neustavnosti očitno zdelo preveč banalno; pač pa se je prepustil ceneni resignaciji, ko je spomnil na človeško šibkost nosilcev političnih funkcij: »Trenutno je neizpolnenih veliko odločb ustavnega sodišča.«

Dvaindvajsetletna zamuda sama po sebi zbuja velika pričakovanja. Kakšno »razpihovanje«, je tu popolnoma odveč. Predvsem pa ta dolga doba razkriva notranje razloge, zakaj je tako težko najti stičišče med interesi univerze kot »avtonomne« institucije in med njenim javnim poslanstvom. Univerza se v ustavni spor ni podala zato, ker bi hotela uveljaviti visokošolski študij kot javno službo. Za spor se je odločila, da bi ubranila izredni študij kot nadomestni vir dohodka. Finančno stisko je v visokem šolstvu ustvarila politika, ki je leta 2004 v svežem navdušenju nad prihajajočo bolonjsko reformo uvedla »kosovno« financiranje visokošolskih zavodov in začela univerzam s programiranim zmanjševanjem javnih sredstev zagotavljati vedno večjo (finančno) »avtonomijo«. V skladu z neoliberalno doktrino »razpršenega financiranja« je univerze pognala v iskanje tržnih virov, te pa so brez posebnih pomislekov začele omejevati vpis na redni študij in ga tudi v zelo velikih deležih nadomeščati z izrednim študijem, ki naenkrat ni bil več »študij ob delu«, ki bi se izvajal v zmanjšanem obsegu, temveč predvsem samoplačniška oblika rednega študija, namenjena študentom, ki na rednem študiju niso izpolnili vpisnih pogojev.

Zanimiv je argument, ki ga je Univerza v Ljubljani uporabila v ustavni pritožbi: trdila je, da »obseg javne službe v visokem šolstvu ni opredeljen in da izvajanje izrednega študija ni del javne službe«. S tem je ustavno sodišče nehote izzvalo, da je začelo razmišljati o zakonski nedoločenosti javne službe v visokem šolstvu. Vprašanje, ali je univerza z opredelitvijo izrednega študija kot tržne dejavnosti izpričala privrženost neprofitni javni službi, puščam ob strani. Vsekakor pa je bila ocena Ustavnega sodišča drugačna: sodišče je ugotovilo, da »na podlagi razlage veljavnih predpisov ni mogoče odgovoriti na vprašanje, ali je izredni študij del javne službe ali ne.« (27. člen)

Predstavniki univerze so v odzivu na razsodbo lakonično zapisali, da je ustavno sodišče samo »razširilo problematiko na vprašanje, ali je izredni študij del javnih službe ali ne«, in da zanje odločitev ustavnega sodišča »ta trenutek nima konkretnih posledic«. (Delo, 3.5.2011) Bitke za samostojno določanje vpisnih mest pri samoplačniškem izrednem študiju univerza ni dobila. A tudi samoplačniškega »izrednega« študija ni izgubila - ne sicer zato, ker bi ga smela povsem avtonomno izvajati kot tržno dejavnost, temveč zato ker je zakonska materija nejasna.

Zakonska praznina, o kateri govori ta prispevek, ni plod politične inercije, temveč je izraz načrtnega zatajevanja. Če bi jo hoteli zapolniti, bi morali namreč dati jasen odgovor na vprašanje dostopnosti oz. plačljivosti visokošolskega študija. Tudi če bi bila vsa dejavnost »državnih« univerz z zakonom definirana kot javna služba, to samo po sebi nikakor ne bi pomenilo brezplačnega študija:

Prav tako blago oziroma storitve, ki jih v okviru javne službe nudi javni zavod, niso nujno v celoti plačane iz proračuna, ampak jih lahko v celoti ali delno plačajo njihovi uporabniki. Zato Ustavno sodišče niti na podlagi ugotovitev, da izredni študij izvajajo državne univerze in visoke šole ter da mora študent za izredni študij plačati šolnino ... , ne more sprejeti stališča, ali gre (pri izrednem študiju) za izvajanje javne službe ali ne. (U-I-156/08-16, 27. člen)

Implicitna težnja sodbe Ustavnega sodišča je omejevanje finančne avtonomije univerz pri širjenju samoplačniških oblik študija. Ustavno sodišče očitno bere 58. člen ustave, ki govori o avtonomiji državnih univerz in o ureditvi njihovega financiranja z zakonom, v povezavi s 57. členom: »Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.« To pomeni, da je avtonomija državnih univerz omejena z njihovo obveznostjo, da izvajajo čim bolj dostopne javne storitve. Prim. tudi skoraj dvajset let starih razglabljanja Ustavnega sodišča o univerzitetni avtonomiji U-I-34/94, zlasti 39. člen:

Te ustavne določbe dajejo državi pravico in dolžnost, da z zakoni do določene mere uredi tudi področje visokega šolstva. Tudi če bi bilo določbo o avtonomiji res treba razumeti kot pravico univerz, da si v celoti in povsem svobodno same predpisujejo način in obliko svojega delovanja, bi država po določbi tretjega odstavka 15. člena Ustave morala to pravico omejiti, kolikor je to potrebno zaradi uresničevanja pravic drugih, določenih v 57. členu Ustave. Država mora ustvarjati možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. To pomeni takšno izobrazbo, ki ustreza na eni strani željam posameznikov in na drugi strani njihovim sposobnostim ter potrebam in možnostim družbe. Iz te obveznosti države izhaja tudi njena obveznost, da za zagotovitev ustrezne izobrazbe ustanavlja »državne« univerze in visoke šole ter da ne preprečuje posameznikom ali pravnim osebam ustanavljati in upravljati šol tudi za pridobitev visokošolske izobrazbe. Pri tem lahko predpiše minimalne norme glede izobrazbe, ki jo dajejo take šole.

Vendar je mogoča tudi drugačna, zrcalno nasprotna argumentacija. Ob polemikah o izrednem študiju leta 2008 je dekan Pravne fakultete pojasnil, da izredni študij tistim študentom, ki niso bili sprejeti na redni študij, omogoča uveljavitev ustavne pravice iz 57. člena ustave; ta namreč »nedvomno obsega tudi to, da posameznik prosto izbere smer svojega študija in poklic, za katerega se bo izobraževal, pa tudi fakulteto, na kateri se bo izobraževal.« (Mladina, 19. 12. 2008, str. 30; prim. Z. Kodelja, »Ukinitev izrednega študija«, <http://www.razgledi.net/2009/01/07/ukinitev-izrednega-studija>).

Bistveno sporočilo rajsodbe Ustavnega sodišča iz leta 2011 je, da plačljivost študija ni odločilen kriterij za definicijo javne službe. »Javna služba« sama po sebi ne izključuje šolnin in drugih oblik profitnega delovanja. Podiplomski oz. doktorski študij se že dolgo izvaja kot državno sofinancirana oblika samoplačniškega izrednega študija; kot kaže, se sofinanciranje tega študija (t. i. Inovativna shema) s študijskim letom 2012/13 izteka, to pa lahko pomeni, da bodo morali stroške v celoti prevzeti študenti. S pristajanjem na naštete oblike samoplačniškega študija »državne« univerze izgubljajo edini in ključni argument proti koncesijskemu financiranju zasebnikov. Dokončno bi ga izgubile, če bi uveljavile korporativni model, ki ga je predvideval osnutek visokošolskega zakona iz leta 2008 (t. i. »Bohinčev« zakon, po katerem bi se univerza kot avtonomna ustanova ravnala po zasebnem (civilnem) in ne javnem (upravnem) pravu).

Nova visokošolska zakonodaja bo morala opredeliti tudi težavno razmerje med institucionalno avtonomijo univerz in avtonomijo raziskovanja, umetniškega ustvarjanja in poučevanja. Pričakovati je mogoče oster konflikt med univerzo, ki se iz fevdalne ustanove razvija v neoliberalno korporacijo, in akademskim delavcem, ki ima pravice javnega uslužbenca že zdaj pogosto samo na papirju. Nacionalni program visokega šolstva (2011) je predvidel »možnost izstopa« zaposlenih na univerzah iz sistema javnih uslužbencev. V prvotni različici je besedilo celo odkrito govorilo o »ločitvi med delovnim mestom in nazivom«. Odziv zaposlenih je bil buren, saj model napol formalnega razslojevanja, ki temelji na nepriznavanju habilitacijskih nazivov, že nekaj časa izkušajo na lastni koži. Visoko šolstvo je edini del javnega sektorja, v katerem se sistematično krši temeljno načelo Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, načelo »enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah«. (ZSPJS, Ur.l. RS, št. 56/2002, 1. člen) Visokošolski delavci so že znotraj veljavnega sistema javnih uslužbencev degradirani (asistent, ki izobražuje zdravnike, je za 10 plačnih razredov pod zdravnikom začetnikom), ob tem pa tudi med samimi delavci na univerzi čedalje bolj naraščata razkorak med nazivom in delovnim mestom (izredni profesor na delovnem mestu - in v plačnem razredu asistenta!) in razkorak med redno in pogodbeno zaposlenimi. Značilen primer je pogodbeni asistent brez zavarovanja, delovne dobe in drugih pravic, ki za uro poučevanja prejme 25 eur bruto, ob tem pa mora univerzi plačati habilitacijo, ki je nekakšna obvezna licenca za poučevanje, in doktorsko šolnino; oboje skupaj včasih preseže letni dohodek.

Spričo spontane komercializacije študija v zadnjem desetletju in pospešenega razslojevanja znotraj univerze je povsem na mestu svarilo, naj si od zakonske ureditve »javne službe« na univerzah ne obetamo preveč. Resignirana modrost odhajajočega ministra, ki se niti v nespoštovanju ustave ni dvignil nad politično povprečje, naj nam bo v spodbudo, da bomo zahtevali vsaj nekaj: načrt stabilnega javnega visokošolskega sistema, ki bo natančno določil obseg javnega financiranja, kriterije za koncesijsko *dopolnjevanje* tega sistema ter postavil jasno mejo med neprofitnimi in brezplačnimi javnimi ter finančno avtonomnimi zasebnimi ustanovami. Prvi korak bi lahko bila vključitev doktorskega študija v redno dejavnost univerz.