

Vsebina

| | |
|--|-----|
| Predgovor | 7 |
| Kazalo | 9 |
| Kratice in okrajšave | 13 |
| Uvod | 15 |
| 1. IZHODIŠČA UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA | 17 |
| 1.1. Opredelitev univerzalnega temeljnega dohodka | 18 |
| 1.2. Namen in cilji univerzalnega temeljnega dohodka | 22 |
| 1.3. Razvojni vidik univerzalnega temeljnega dohodka | 26 |
| 1.4. Teorije o univerzalnem temeljnem dohodku | 35 |
| 1.5. Univerzalni temeljni dohodek v praksi | 39 |
| 1.6. Različne oblike univerzalnega temeljnega dohodka | 48 |
| 1.7. Prednosti in slabosti univerzalnega temeljnega dohodka | 59 |
| 1.8. Financiranje univerzalnega temeljnega dohodka | 72 |
| 1.9. Trg dela in univerzalni temeljni dohodek | 85 |
| 2. PRAVNI VIDIKI UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA | 95 |
| 2.1. Teorije prava in koncept univerzalnega temeljnega dohodka | 96 |
| 2.2. Vpliv univerzalnega temeljnega dohodka na socialno državo | 105 |
| 2.3. Socialne pravice in univerzalni temeljni dohodek | 111 |
| 2.4. Univerzalni temeljni dohodek in pravne vrednote | 124 |
| 2.5. Univerzalni temeljni dohodek in socialne vrednote | 148 |
| 2.6. Cilji socialne varnosti in univerzalni temeljni dohodek | 173 |
| 2.7. Normativna ureditev univerzalnega temeljnega dohodka | 184 |

| | |
|---|-----|
| 3. VPLIV UVEDBE UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA NA OBSTOJEČI SISTEM SOCIALNE VARNOSTI | 191 |
| 3.1. Socialna zavarovanja in univerzalni temeljni dohodek | 192 |
| 3.2. Socialno varstvo in univerzalni temeljni dohodek | 197 |
| 3.3. Družinski prejemki in univerzalni temeljni dohodek | 200 |
| Sklepne misli | 203 |
| Povzetek | 211 |
| Summary | 214 |
| Literatura | 218 |
| Stvarno kazalo | 249 |
| O avtorjih | 252 |

Predgovor

Zamisel o univerzalnem temeljnem dohodku tvori kontroverzen koncept, ki že več stoletij ohranja interes strokovne in splošne javnosti, vendar ob tem ne doseže znanstveno, strokovno in politično utemeljenega konsenza ali širše podpore v družbi ter posledično ne doživi pomembnih aplikativnih dimenzij. Sodobne razprave o problematiki univerzalnega temeljnega dohodka se na eni strani usmerjajo v utemeljevanje tega koncepta kot perspektivnega, strateško pomembnega in razvojnega orodja za vzpostavitev nove družbe, na drugi strani pa izpostavljajo nevarnost tega koncepta kot pragmatičnega, utopičnega in neustreznega sredstva za učinkovito reševanje aktualnih izzivov. V zamisli o univerzalnem temeljnem dohodku je mogoče prepoznati zlasti težnje po doseganju višje stopnje individualne svobode in enakosti v družbi, hkrati je mogoče prepoznati težnje po razvoju univerzalne države blaginje, prav tako pa je v tej zamisli mogoče prepoznati težnje po zmanjševanju vloge države, s končnimi učinki ohranjanja revščine, socialne nepravilnosti, povečanja neenakosti v družbi in razvoja pasivnega državljanstva. Svojevrstno naravo univerzalnega temeljnega dohodka in njegovo širino potrjuje tudi dejstvo, da se tako prizadevanja za uvedbo tega koncepta v različnih oblikah kot tudi nasprotovanja tej zamisli razvijajo povsem neodvisno od stopnje ekonomske in socialne razvitosti ali oblike družbene ureditve v posamezni državi.

Za na videz enostavno zamislijo o zagotavljanju brezpogojnega temeljnega dohodka za vsakega posameznika dejansko najdemo izjemno kompleksen in večdimenzionalen koncept, ki je tako v teoriji kot v praksi pogosto predmet nepravilnega razumevanja, parcialnega utemeljevanja in tudi poenostavljanja. Univerzalni temeljni dohodek je zelo zahteven redistributiven mehanizem, ki ga ni mogoče povsem enopomensko opredeliti in katerega pozitivni in negativni učinki so odvisni od pravnih, socialnih, ekonomskih, političnih in tudi širših družbenih pogojev, v okviru katerih bi bil ta sistem uveden. Zlasti v sodobnih in demokratičnih družbenih ureditvah bi bili učinki morebitne uvedbe pravega univerzalnega temeljnega dohodka radikalni in bi imeli širši vpliv na nadaljnji razvoj pravne in socialne države ter družbe blaginje.

Temeljni namen knjige je zato omogočiti natančnejše in celovito poznavanje vseh značilnosti in zlasti pravnih učinkov univerzalnega temeljnega dohodka kot kompleksnega in interdisciplinarnega sistema ter na tej podlagi prispevati tudi k njegovi pravilnejši konceptualizaciji, tako v teoretskem kot v empiričnem diskurzu strokovne in splošne javnosti.

Ljubljana, januar 2015

Avtorja

Kazalo

| | |
|--|----|
| Kratice in okrajšave | 13 |
| Uvod | 15 |
| 1. IZHODIŠČA UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA | 17 |
| 1.1. Opredelitev univerzalnega temeljnega dohodka | 18 |
| 1.1.1. Splošna in pravna definicija UTD | 18 |
| 1.1.2. Celostni koncept sistema UTD | 19 |
| 1.1.3. Povezanost UTD s sorodnimi mehanizmi | 20 |
| 1.2. Namen in cilji univerzalnega temeljnega dohodka | 22 |
| 1.2.1. Temeljni namen UTD | 23 |
| 1.2.2. Osnovni cilji UTD | 24 |
| 1.3. Razvojni vidik univerzalnega temeljnega dohodka | 26 |
| 1.3.1. Razlogi za nastanek in ohranjanje zamisli o UTD | 26 |
| 1.3.2. Zgodovinski razvoj koncepta UTD | 27 |
| 1.3.3. Pomen UTD v luči sodobnih razvojnih trendov | 29 |
| 1.3.4. Aktualnost problematike UTD | 30 |
| 1.3.5. Prihodnost zamisli o UTD | 33 |
| 1.4. Teorije o univerzalnem temeljnem dohodku | 35 |
| 1.4.1. Temeljne systemske in razvojne teorije o UTD | 35 |
| 1.4.2. Kritika ključnih teorij o UTD | 37 |
| 1.5. Univerzalni temeljni dohodek v praksi | 39 |
| 1.5.1. Primeri uvajanja in zavračanja UTD v nekaterih državah | 40 |
| 1.5.2. Dejavniki spodbujanja in oviranja uvedbe UTD | 44 |
| 1.5.3. Pogoji za implementacijo in delovanje sistema UTD | 45 |
| 1.6. Različne oblike univerzalnega temeljnega dohodka | 48 |
| 1.6.1. Izvorna oziroma nepogojena oblika UTD | 48 |
| 1.6.2. Selektivne oblike UTD | 50 |
| 1.6.3. Pogojene oblike UTD | 51 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 1.6.4. | Kategorične oblike UTD | 53 |
| 1.6.5. | Parcialne oblike UTD | 55 |
| 1.6.6. | Neindividualne oblike UTD | 56 |
| 1.6.7. | Kontributivne oblike UTD | 57 |
| 1.6.8. | Netrajne oblike UTD | 58 |
| 1.6.9. | Segmentirane oblike UTD | 58 |
| 1.7. | Prednosti in slabosti univerzalnega temeljnega dohodka | 59 |
| 1.7.1. | Prednosti in priložnosti sistema UTD | 59 |
| 1.7.2. | Slabosti in nevarnosti sistema UTD | 65 |
| 1.8. | Financiranje univerzalnega temeljnega dohodka | 72 |
| 1.8.1. | UTD kot element kohezije ekonomske in socialne politike .. | 72 |
| 1.8.2. | Problematika redistribucije dohodka z mehanizmom UTD... | 73 |
| 1.8.3. | Načini in oblike financiranja UTD | 76 |
| 1.8.4. | Izzivi stroškovnih učinkov UTD | 77 |
| 1.8.5. | Zagotavljanje sredstev za financiranje UTD | 79 |
| 1.8.6. | Vplivi UTD na davčni sistem | 82 |
| 1.9. | Trg dela in univerzalni temeljni dohodek | 85 |
| 1.9.1. | Učinki UTD na nadaljnji razvoj trga dela | 85 |
| 1.9.2. | Problematika brezposelnosti in UTD | 88 |
| 1.9.3. | Pravica do dela in pravica do UTD | 89 |
| 1.9.4. | Vplivi UTD na spremembe delovnih razmerij | 91 |
| 1.9.5. | Učinki UTD na obstoječi sistem plač | 92 |
| 2. | PRAVNI VIDIKI UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA | 95 |
| 2.1. | Teorije prava in koncept univerzalnega temeljnega dohodka | 96 |
| 2.1.1. | Utemeljevanje UTD s pomočjo teorij naravnega prava | 96 |
| 2.1.2. | Teorije pozitivnega prava in koncept UTD | 99 |
| 2.1.3. | Zamisel o UTD in teorije sociološkega pravoznanstva | 101 |
| 2.1.4. | Kritična teorija prava v odnosu do teorij o UTD | 103 |
| 2.1.5. | Umestitev UTD v teorije sintetičnega pojmovanja prava | 104 |
| 2.2. | Vpliv univerzalnega temeljnega dohodka na socialno državo | 105 |
| 2.2.1. | Udejanjanje načel socialne pravne države s pomočjo UTD .. | 105 |
| 2.2.2. | Kršitev načel socialne pravne države z mehanizmom UTD .. | 108 |
| 2.2.3. | Vpliv UTD na nadaljnji razvoj države blaginje | 108 |
| 2.3. | Socialne pravice in univerzalni temeljni dohodek | 111 |
| 2.3.1. | Pravica do UTD kot socialna pravica | 111 |
| 2.3.2. | Vpliv UTD na uveljavljanje socialnih pravic | 114 |
| 2.3.3. | Pravica do UTD in veljavne socialnopravne norme | 117 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 2.4. | Univerzalni temeljni dohodek in pravne vrednote | 124 |
| 2.4.1. | Temeljna načela pravne države in UTD | 124 |
| 2.4.2. | Vpliv UTD na zagotavljanje pravne varnosti | 128 |
| 2.4.3. | UTD v odnosu do različnih meril pravičnosti | 133 |
| 2.4.4. | Procesi nadaljnje demokratizacije in UTD | 138 |
| 2.4.5. | UTD kot sredstvo ohranjanja miru | 141 |
| 2.4.6. | Individualna in družbena svoboda ter UTD | 143 |
| 2.4.7. | Vpliv UTD na zagotavljanje reda v družbi | 146 |
| 2.5. | Univerzalni temeljni dohodek in socialne vrednote | 148 |
| 2.5.1. | Varovanje človekovega dostojanstva s pomočjo UTD | 148 |
| 2.5.2. | Učinki UTD na zagotavljanje socialne pravičnosti | 151 |
| 2.5.3. | Udejanjanje načela solidarnosti s pomočjo UTD | 156 |
| 2.5.4. | Kršitev načela vzajemnosti z mehanizmom UTD | 159 |
| 2.5.5. | Vpliv UTD na udejanjanje in kršitev načela enakosti | 161 |
| 2.5.6. | UTD v odnosu do individualne in družbene odgovornosti ... | 171 |
| 2.6. | Cilji socialne varnosti in univerzalni temeljni dohodek | 173 |
| 2.6.1. | Zagotavljanje socialne varnosti s pomočjo UTD | 173 |
| 2.6.2. | UTD v vlogi proaktivne in preventivne socialne zaščite | 174 |
| 2.6.3. | Problematika nepovezanosti UTD s socialnimi primeri | 175 |
| 2.6.4. | UTD v odnosu do sodobnih socialnih tveganj | 175 |
| 2.6.5. | Vpliv UTD na zmanjševanje revščine | 176 |
| 2.6.6. | UTD kot sredstvo v boju proti socialni izključenosti | 181 |
| 2.6.7. | Vpliv UTD na odvisnost subjektov od države in družbe | 183 |
| 2.7. | Normativna ureditev univerzalnega temeljnega dohodka | 184 |
| 2.7.1. | Pravna ureditev sistema UTD | 184 |
| 2.7.2. | Pravni subjekti pravic v sistemu UTD | 184 |
| 2.7.3. | Vrste, obseg in vsebina pravic v sistemu UTD | 185 |
| 2.7.4. | Pravni subjekti obveznosti v sistemu UTD | 186 |
| 2.7.5. | Vrste, obseg in vsebina obveznosti v sistemu UTD | 187 |
| 2.7.6. | Pravna razmerja med subjekti v sistemu UTD | 188 |
| 2.7.7. | Nosilec in upravljalec sistema UTD | 189 |
| 2.7.8. | Nastanek in prenehanje pravic iz sistema UTD | 189 |
| 2.7.9. | Uveljavljanje in varstvo pravic iz sistema UTD | 190 |
| 3. | VPLIV UVEDBE UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA NA OBSTOJEČI SISTEM SOCIALNE VARNOSTI | 191 |
| 3.1. | Socialna zavarovanja in univerzalni temeljni dohodek | 192 |
| 3.1.1. | Vpliv UTD na pravno ureditev socialnih zavarovanj | 192 |
| 3.1.2. | Učinki uvedbe UTD na pravni položaj upravičencev | 196 |

| | |
|--|-----|
| 3.2. Socialno varstvo in univerzalni temeljni dohodek | 197 |
| 3.2.1. Vpliv UTD na pravno ureditev socialnega varstva | 197 |
| 3.2.2. Učinki uvedbe UTD na pravni položaj upravičencev | 199 |
| 3.3. Družinski prejemki in univerzalni temeljni dohodek | 200 |
| 3.3.1. Vpliv UTD na pravno ureditev družinskih prejemkov | 200 |
| 3.3.2. Učinki uvedbe UTD na pravni položaj upravičencev | 202 |
| Sklepne misli | 203 |
| Povzetek | 211 |
| Summary | 214 |
| Literatura | 218 |
| Stvarno kazalo | 249 |
| O avtorjih | 252 |

Uvod

Namen in vloga univerzalnega temeljnega dohodka sta v izhodišču lahko argumentirana zgolj v širšem kontekstu aktualnih izzivov in danih pogojev, v katerih delujejo vzpostavljeni sodobni sistemi socialne varnosti.

Tradicionalni sistemi socialne varnosti ohranjajo učinkovitost delovanja in izpolnjujejo svoje poslanstvo, vendar se v okviru sodobnih razvojnih trendov vse bolj soočajo z naraščajočimi preobremenitvami zaradi posledic neugodnih demografskih gibanj, finančnih neravnovesij in sprememb na trgu dela. Na nacionalni ravni so najpomembnejši strateški problemi, ki imajo negativen vpliv tudi na sisteme socialne varnosti, nizka stopnja gospodarske rasti, prešibka povezanost tržnega gospodarstva in države blaginje, prenizka stopnja mednarodne konkurenčnosti ter šibka usklajenost ciljev ekonomske in socialne politike. Temeljni razlogi za te probleme izvirajo iz nizkega deleža ekonomsko aktivnega prebivalstva, prenizke stopnje investicij v razvoj človeškega kapitala, nepravočasnega strukturnega prilagajanja spremembam, neustreznih varčevalnih ukrepov, nizke stopnje investicij v razvoj, raziskave in inoviranje ter šibke povezanosti med razvojno vizijo, strategijo in politiko ter operativnimi cilji in ukrepi. Posledice, ki neposredno in posredno bremenijo sisteme socialne varnosti, se kažejo v medsebojno povezanih problemih previsoke stopnje revščine, socialne izključenosti in brezposelnosti. Hkrati pa so tradicionalni sistemi socialne varnosti pod dodatnimi pritiski tudi zaradi spremenjene narave socialnih tveganj, pojava novih oblik socialnih primerov, fleksibilizacije trga dela in ne nazadnje večje individualizacije družbe.

Posledice navedenih kompleksnih in večdimenzionalnih razvojnih trendov ustvarjajo zahteve po krepitvi vseh temeljnih načel pravne in socialne države. Nacionalni sistemi socialne varnosti se pri tem soočajo z izzivi ohranitve svoje vloge in povečanja uspešnosti pri udejanjanju socialne pravičnosti ter krepitve načel solidarnosti in vzajemnosti ter tudi enakosti. Vzporedno z nacionalnimi zahtevami po zagotavljanju trajnostnega socialnega razvoja pa se na ravni Evropske unije v tem kontekstu oblikujejo trendi vzpostavljanja enotnejše socialne politike in spodbujanja večje kohezije posameznih modelov socialne varnosti, kar zahteva njihovo transparentnost, enostavnost in fleksibilnost. Za doseganje

temeljnih ciljev socialne varnosti je zato na nacionalni ravni treba ohranjati in razvijati učinkovite in dinamične sisteme socialne varnosti, ki bodo lahko sledili sodobnim strateškim usmeritvam tako evropske kot nacionalne socialne politike in zagotavljali trajnostni socialni razvoj.

V okviru predstavljenih pogojev in izzivov se oblikujejo različni predlogi za prestrukturiranje, nadgradnjo in redefiniranje obstoječih sistemov socialne varnosti. Med njimi so pogosta tudi vprašanja o (ne)utemeljenosti potrebe po uvedbi univerzalnega temeljnega dohodka, na katera je mogoče odgovoriti na podlagi celovitega vpogleda v značilnosti in pravne učinke tega sistema.

1. IZHODIŠČA UNIVERZALNEGA TEMELJNEGA DOHODKA

- 1.1. Opredelitev univerzalnega temeljnega dohodka
- 1.2. Namen in cilji univerzalnega temeljnega dohodka
- 1.3. Razvojni vidik univerzalnega temeljnega dohodka
- 1.4. Teorije o univerzalnem temeljnem dohodku
- 1.5. Univerzalni temeljni dohodek v praksi
- 1.6. Različne oblike univerzalnega temeljnega dohodka
- 1.7. Prednosti in slabosti univerzalnega temeljnega dohodka
- 1.8. Financiranje univerzalnega temeljnega dohodka
- 1.9. Trg dela in univerzalni temeljni dohodek

1.1. Opredelitev univerzalnega temeljnega dohodka

Za izhodiščno opredelitev univerzalnega temeljnega dohodka (UTD) je uvodoma treba predstaviti njegovo splošno in pravno definicijo ter tudi celostni koncept tega sistema kot predpostavljenega dela sistema socialne varnosti. Za vsebinsko opredelitev UTD je hkrati pomembno poznavanje temeljnih razlik in skupnih značilnosti UTD ter njemu sorodnih sistemov.

1.1.1. Splošna in pravna definicija UTD

Na podlagi klasične oziroma temeljne definicije je UTD v izvornem pojmovanju opredeljen kot dohodek, ki ga država oziroma politična skupnost izplačuje individualno, trajno, v poenoteni višini in rednih časovnih presledkih vsem svojim prebivalcem oziroma članom skupnosti, in sicer ne da bi pri tem zahtevala sedanjo ali preteklo ekonomsko aktivnost oziroma katero izmed drugih oblik družbeno koristnih aktivnosti ali pripravljenost sprejeti ponujeno delo in ne da bi preverjala premoženjsko stanje in dohodke posameznika.¹ V izhodišču je UTD v svoji čisti oziroma izvorni obliki povsem nepogojen in kot tak predstavlja tudi *de facto* pravi UTD, ki temelji na načelih univerzalnosti, individualnosti, brezpogojnosti, permanentnosti in sukcesivnosti.² Vzporedno z utemeljitvijo na navedenih načelih bi UTD moral zagotavljati ustrezno višino sredstev za človeka dostojno življenje, preprečevati revščino in omogočati socialno vključenost vsakega posameznika ter na tej podlagi udejanjati emancipacijski UTD.³ V okviru pravnoteoretske definicije je UTD v izhodiščni obliki torej mogoče opredeliti kot univerzalen, nepogojen, individualen in reden temeljni dohodek z značilno *sui generis* pravno naravo, ki je neodvisen tako od socialnega kot ekonomskega položaja upravičenca ter ni pogojen z nastankom socialnega primera in dejanskimi potrebami po socialni varnosti ali izpostavljenostjo socialnim tveganjem in s katerim se v skladu z načelom univerzalnosti in neselektivnosti vsakomur zagotavlja temeljna dohodkovna in socialna varnost ter na tej podlagi ohranja človekovo dostojanstvo.

¹ Povzeto po Van Parijs, 2000, str. 3 do 10.

² Več o temeljnih značilnostih UTD glej v Raventós, 2007.

³ Evropska državljanska pobuda o univerzalnem temeljnem dohodku, 2013.

Koncept UTD poleg opredeljene izvorne oziroma čiste oblike UTD, ki je povsem nepogojena, v širšem pomenu vključuje tudi vrsto izvedenih oziroma derivativnih različic, *id est* neizvornih oziroma specifičnih oblik UTD, ki so praviloma pogojene ali selektivne. V kontekstu tovrstnih izvedenih oblik je UTD mogoče definirati kot vrsto pogojenega ali selektivnega temeljnega dohodka, ki je praviloma neodvisen od nastanka socialnega primera ter socialnega in ekonomskega položaja posameznega upravičenca. V izvedenih oblikah je UTD lahko utemeljen bodisi kot različno pogojen, kategoričen ali selektiven dohodek bodisi kot parcialen, netrajen, neindividualen ali pa segmentiran dohodek. Temeljne razlike med izvorno in izvedenimi oblikami UTD se torej nanašajo na različen krog upravičencev, drugačne pogoje za dostop do pravice, različen obseg in vrsto pravice ter v izhodišču zlasti na spremenjene značilnosti UTD kot svojevrstne dajatve. Raznolikost oblik UTD sicer pomembno razširja ta koncept, vendar se s stopnjevanjem pogojenosti in selektivnosti tovrstni dohodek vse bolj oddaljuje od lastne doktrine in osnovnega namena ter se tako približuje že uveljavljenim mehanizmom v okviru obstoječih sistemov socialne varnosti. Posledično UTD v izvedenih različicah ni utemeljiv kot *de facto* pravi UTD.

1.1.2. Celostni koncept sistema UTD

Sistem UTD je mogoče predstaviti kot individualen koncept, vendar je celovito utemeljiv zgolj v odnosu do obstoječih sistemov socialne varnosti, saj je kot povsem samostojen sistem ali pa le kot nadgradnja obstoječih sistemov v praksi *de iure* in *de facto* neizvedljiv. Sistem UTD je pravno lahko opredeljen kot predpostavljene podsistem sistema socialne varnosti, iz katerega bi se na podlagi udejanjanja temeljne pravice do socialne varnosti in tudi pravice do osebnega dostojanstva zagotavljala pravica do nepogojenega in univerzalnega temeljnega dohodka, in sicer neodvisno od nastanka socialnega primera ter socialnega in ekonomskega položaja upravičenca, potreb ali izpostavljenosti socialnim tveganjem. Glede na svojo pravno naravo je UTD znotraj sistemov socialne varnosti koncept *sui generis*, ki ima sicer v večji meri naravo nacionalne, univerzalne socialne varnosti kot pa socialnega varstva oziroma socialnih pomoči in še v manjši meri socialnih zavarovanj, vendar vsebuje zgolj nekatere posamezne elemente veljavnih sistemov in ga vsebinsko zato ni mogoče umestiti v nobenega izmed njih. Pravna narava UTD kot netradicionalne oblike socialne varnosti je lahko najbližje dajatvam iz demogrant sistemov socialne varnosti, ki so za vse upravičence praviloma določene v enotnem obsegu in hkrati niso pogojene s premoženjem, statusom ali dohodki posameznika. Vendar pa je *differentia specifica* ta, da predpostavljena pravica do UTD ni pogojena z nastankom socialnega primera. Koncept UTD