

Razlike med slovenskimi regijami pri uresničevanju ekonomskih in socialnih pravic*

*Jernej Letnar Čerňič**, Robert Drobnič****

POVZETEK

Ekonomске in socialne pravice zagotavljajo posameznikom eksistenčni minimum, da se lahko samouresničujejo v življenju. Izhajajo iz vrednot človekovega dostojanstva, enakosti in solidarnosti. Države nosijo obveznosti, da vsem svojim prebivalcem zagotavljajo vsaj osnovno jedro ekonomskih in socialnih pravic. V pričujočem članku preučujemo ali se ekonomske in socialne pravice v različnih slovenskih razvojnih regijah zagotavljajo v različnem obsegu oziroma na različnih ravneh. Razpravljamo o tem, ali je to posledica različne stopnje razvitosti slovenskih regij in drugih razlogov in ali bi bolj usklajena ter učinkovita politika skladnega regionalnega razvoja pozitivno vplivala na uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic.

Ključne besede: Ekonomske pravice, socialne pravice, regionalna politika, regionalni razvoj, razvojne regije, Slovenija

Differences between regions in Slovenia in the realization of socio-economic rights

ABSTRACT

Socio-economic rights grant individuals with an existential minimum to be able to lead self-fulfilling life. They are derived from

* Prispevek je bil pripravljen v okviru raziskovalnega projekta Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije z naslovom *Holistični pristop k spoštovanju človekovih pravic v gospodarstvu: normativna reforma slovenskega in mednarodnega pravnega reda* (ARRS, št. JP-1790).

** Izredni profesor, Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije, jernej.letnar@gmail.com

*** Docent, Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije, robert.drobnic@gmail.com.

the values of human dignity, equality and solidarity. States have an obligation to provide at least some core of their socio-economic rights to all their inhabitants. The present article establishes whether economic and social rights in different Slovenian regions are provided in different scope or at different levels. It determines whether this can be ascribed to the different levels of development of the Slovenian regions, and to some other reasons, and whether a more coordinated and effective policy of coherent regional development would have a positive impact on the realization of economic and social rights.

Key words: Economic rights, social rights, regional policy, regional development, development regions, Slovenia.

1. Uvod

Slovenska država je po tipu državne ureditve unitarna država, saj njena suverenost izvira predvsem iz njenega središča. Lokalna samouprava v slovenskem ustavnem redu deluje vzporedno z državno upravo. Slovenski ustavni red zavezuje slovensko državo, da na vsem svojem ozemlju spoštuje, varuje in uresničuje vse človekove pravice in temeljne svoboščine, tako državljske in politične kot tudi ekonomske ter socialne pravice. Skrbno uresničevanje vseh človekovih pravic je življenjskega pomena za delovanje in obstoj slovenske države. Državljske in politične pravice posameznikom omogočajo, da vsaj teoretično živijo v državi, ki temelji na vladavini prava in poštenosti institucij demokratične in pravne države. Ekonomske in socialne pravice posameznikom zagotavljajo eksistenčni minimum, da se lahko samouresničujejo v življenju. Izhajajo iz vrednot človekovega dostojanstva, enakosti in solidarnosti. Države nosijo obveznost, da vsem svojim prebivalcem zagotavljajo vsaj neko jedro ekonomskih in socialnih pravic. Če posameznik nima zagotovljenega osnovnega dostopa do zdravstvenega varstva, izobraževanja, dela, dostojne nastanitve, hrane in vode, bo v življenju težko skrbel in se zanimal za kaj drugega kot za svoje preživetje.

Država mora zato zagotavljati, da ima vsak posameznik enake začetne možnosti in zmožnosti za samouresničenje v življenju tako, da mu zagotavlja dostojanstvene pogoje za bivanje, izobraževanje, zdravstveno varstvo, prehrano, skupaj z vse bolj pomemb-

no vodo. Slovenska država ekonomske in socialne pravice primerjalno zagotavlja dobro, saj zaseda visoko petindvajseto mesto na indeksu človekovega razvoja Združenih narodov z indeksom 0,890.¹ Bruto domači proizvod na prebivalca (v tekočih cenah) v Sloveniji je v zadnjih letih naraščal, od 16.552 Eur v letu 2016 do 22.083 Eur v letu 2018.² Vendar se znotraj slovenske države težave pojavljajo pri zagotavljanju enakomernega gospodarskega in človekovega razvoja v vseh regijah, saj različni kazalniki kažejo na različne ravni varovanja in uresničevanja človekovih pravic. Ekonomske in socialne pravice pogojujejo posameznikovo samouresničevanje v življenju. Dojemanje kakovosti življenja je zagotovo zelo subjektivno, odvisno tudi od dogodkov v zasebnem življenju, vendar nam kazalniki o ravni določenih ekonomskih in socialnih pravic v slovenskih regijah kažejo zaskrbljujoče stanje človekovega razvoja v različnih slovenskih regijah. Raven in obseg uresničevanja socialnih in ekonomskih pravic sta v Sloveniji pogojena z regijo, kjer posameznik živi.

Slovenija je za namen zbiranja statističnih podatkov razdeljena na dvanajst regij³, in sicer: Gorenjska, Goriška, Koroška, Osrednjeslovenska, Obalno-kraška, Jugovzhodna Slovenija, Podravska, Posavska, Pomurska, Primorsko-notranjska, Savinjska in Zasavska. Različne raziskave ugotavljajo, da ljudje na različnih koncih Slovenije živijo različno dobro (*Statistični urad RS, Regije v številkah: Statistični portret slovenskih regij 2018*). Statistični podatki dokazujejo, da se raven socialnih in ekonomskih pravic razlikuje od regije do regije. Ali imajo vsi ljudje v slovenskih regijah enake možnosti, da se samouresničijo v življenju? Ali imajo vsi posamezniki dostop do enako kakovostnega izobraževanja ali zdravstvenega varstva? Ali imajo otroci, ki se rodijo denimo v Šempetru pri Novi Gorici, v Cerkljah na Gorenjskem in Sveti Trojici v Podravlju enake možnosti, da se v življenju samouresničijo? Ali država zagotavlja vsem otrokom po Sloveniji enake ali pa vsaj podobne možnosti, da zaživijo polno življenje? Ali se na vseh koncih slovenske države zagotavlja enaka kakovost storitev izobraževanja, zdravstvenega

¹ Slovenia: human development indicators. United nations development reports, e-vir.

² Statistični urad Republike Slovenije, BDP in gospodarska rast 2018, e-vir.

³ Poleg statističnih regij je Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja uvedel in opredelil tudi pojem »razvojne regije«, ki je »v enovito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter na kateri je mogoče zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev«; 6. člen ZSRR. Razvojne regije, ki jih je ravno tako 12, imajo za razvojne namene svoje posvetovalne, usklajevalne in odločevalske organe.

in socialnega varstva, storitev prevoza, dostopa do osnovnih potrebščin, kot so hrana, voda in dostojno prebivališče ter dostopa do dela in delovnih mest?

Slovenske regije se praviloma razlikujejo po stopnji gospodarskega in človekovega razvoja. Utopično je pričakovati, da bo država na vsakem njenem delu zagotavljala povsem enake storitve, vendar mora zagotoviti primerljiv standard. Enako država na primer nima posebnega vpliva na to, v kakšni družini se rodi otrok. Če se otrok rodi v družini uspešnih poslovnih ljudi, bo verjetno imel več možnosti za samouresničevanje, kot če se rodi v družini mame samohranilke.⁴ V pričujočem prispevku zato obravnavamo naslednje raziskovalno vprašanje: Ali se ekonomske in socialne pravice v različnih slovenskih razvojnih regijah zagotavljajo v različnem obsegu oziroma na različnih ravneh? Skušali bomo torej najti odgovor na vprašanje, ali se ekonomske in socialne pravice v različnih regijah zagotavljajo v različnem obsegu in ali je to predvsem zaradi različne stopnje razvitosti slovenskih regij. Članek je razdeljen na štiri glavne dele. V drugem delu obravnava metodologijo in pregled literature, pri čemer v tretjem delu opredeljujemo pojem ekonomskih in socialnih pravic. V četrtem delu opisujemo in analiziramo razvojne kazalnike in kazalnike blaginje po slovenskih statističnih regijah in njihov odnos do ekonomskih in socialnih pravic. V petem delu pa pojasnimo razloge za neenakomeren razvoj slovenskih regij. V zaključku predlagamo nekaj ukrepov in strategij, kako izboljšati sedanje stanje.

2. Metodologija in pregled literature

V prispevku smo uporabili metode družboslovnega raziskovanja, predvsem analitično-deduktivno metodo, ki smo jo dopolnili s primerjalno in normativno metodo. Preučevali smo relevantne monografske publikacije, izvirne znanstvene članke, poročila in statistične empirične podatke. Slednje smo s pomočjo analitično-deduktivne metode analizirali in jih dopolnili s primerjalno in normativno metodo. V prispevku se osredotočamo predvsem na tiste kazalnike, ki jih kot osnovne opredeljujejo že Združeni narodi oziroma preko indeksa človekovega razvoja ter tiste, ki jih

⁴ Letnar Černič, 2018, e-vir.

za spremljanje regionalnega razvoja in razlik med slovenskimi regijami uporabljata Statistični urad Republike Slovenije (SURS) in Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). Razlike med slovenskimi regijami izhajajo že iz pregleda analiz, na primer poročila »Regije v številkah«, ki poroča, da je bil delež smrti zaradi bolezni obtočil v 2016 največji v pomurski in primorsko-notranjski statistični regiji (44 %), delež smrti zaradi rakavih obolenj pa v zasavski statistični regiji (37 %)«⁵, da je tveganje revščine najvišje v posavski, podravski, savinjski, zasavski in pomurski regiji, medtem ko je v regijah zahodne Slovenije nižje (Prav tam).⁶ Podobno se po raziskavi novinarjev tednika *Moje Finance* najbolje oziroma bolje živi v občinah na Gorenjskem kot v občinah iz vzhodnega dela Slovenije.⁷

3. Pojem in opredelitev ekonomskih in socialnih pravic

Ekonomске in socialne pravice tvorijo poleg državljanskih in političnih pravic dve poglavitni skupini varstva človekovih pravic. Utemeljujejo jih vrednote enakosti, solidarnosti in predvsem človekovega dostojanstva. Sen zagovarja tezo, da je »prikrajšanost zmožnosti ... pomembnejša kot merilo zapostavljenosti, kot je nizek dohodek, saj je le-ta samo instrumentalno pomemben, pri čemer je njegova izvedbena vrednost pogojena s številnimi družbenimi in gospodarskimi okoliščinami«. ⁸ Sen je zaradi tega razvil pojem enakost zmožnosti (»equality of capabilities«), ki sporoča, da morajo imeti posamezniki najprej zagotovljene osnove zmožnosti, da se lahko opolnomočijo v življenju.⁹ Države so zato zavezane, da zagotavljajo vsaj razumno jedro ekonomskih in socialnih pravic, saj tako uresničujejo individualno in kolektivno naravo človekovega dostojanstva. Ekonomске in socialne pravice omogočajo, da lahko posamezniki uresničujejo državljanske in politične pravice.

Ekonomске in socialne pravice posameznikov zagotavljajo možnosti, da se samouresničijo v življenju. Med državljanskimi in političnimi ter ekonomskimi in socialnimi pravicami obsta-

⁵ Regije v številkah, 2018, SURS, e-vir, str. 8.

⁶ Prav tam.

⁷ Milič, 2018, e-vir.

⁸ Sen, 1999, str. 131.

⁹ Prav tam.

ja vrsto razlik. Državlanske in politične pravice ustvarjajo takojšnje državne obveznosti za uresničitev, medtem ko gre pri ekonomskih in socialnih pravicah za postopne obveznosti, ki jih države uresničujejo postopoma čez daljše časovno obdobje. Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah v 1. odstavku 2. člena denimo določa, da »Vsaka država pogodbenica tega Pakta se zavezuje, da bo sama ter z mednarodno pomočjo in sodelovanjem, zlasti na ekonomskem in tehničnem področju, v največji mogoči meri izkoristila vire, s katerimi razpolaga in z vsemi ustreznimi sredstvi, všteti zlasti zakonodajne ukrepe skrbela, da bi bilo postopoma doseženo polno uresničenje pravic, ki so priznane v tem Paktu.«¹⁰ Jezik tega odstavka je zelo dvoumen, saj vsebuje vrsto pomensko odprtih besednih zvez, kot je denimo »da bi bilo postopoma doseženo polno uresničenje pravic«. Ekonomske in socialne pravice zato ne ustvarjajo takojšnjih obveznosti za države, temveč zgolj postopne. V teoriji prava človekovih pravic ekonomske in socialne pravice razlagamo kot tiste, ki praviloma ustvarjajo državne obveznosti prizadevanja, in ne obveznosti kot rezultat denimo politične in državljanske pravice.¹¹ Ekonomske in socialne pravice zato praviloma niso iztočljive pred sodišči, seveda z nekaj izjemami. V primerjalno pravnem sistemu je najbolj znana sodna praksa vrhovnih oziroma ustavnih sodišč iz Južnoafriške Republike, Indije in Kolumbije. Ena od izjem je tudi slovenski pravni red, ki na podlagi področne zakonodaje omogoča uveljavljanje socialnih in ekonomskih pravic pred specializiranimi delovnimi in socialnimi sodišči. Posamezniki lahko tako v slovenskem pravnem redu uveljavljajo vsaj nekatere socialne in ekonomske pravice pred upravnimi organi in sodišči.

Uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic je praviloma odvisno od proračunskih sredstev, s katerimi razpolaga država. Bolj kot so finančna sredstva obširna, širši obseg ekonomskih in socialnih pravic lahko država zagotavlja. Država, ki ima izrazito omejena proračunska sredstva, težko zagotavlja vsaj minimalno raven ekonomskih in socialnih pravic. V takšnih primerih se minimalna raven ekonomskih in socialnih pravic lahko zagotavlja s pomočjo razvojne pomoči. V teoriji in v praksi najvišjih doma-

¹⁰ Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, 3. januar 1976.

¹¹ Craven in Langford, 2014; Coomans, 2014; Sisay, 2013.

čih sodišč se je zato razvilo stališče, da morajo države zagotavljati vsaj minimalno in razumno jedro ekonomskih in socialnih pravic, ki lahko zagotovijo osnovne storitve, ki so potrebne za dostojno življenje posameznikov. Šele, ko ima posameznik zagotovljene osnovne potrebščine, se lahko v življenju samouresniči tako, da se posveti stvarjem in ciljem, ki ga veselijo.

Zaradi obsežne narave ekonomskih in socialnih pravic smo se v prispevku osredotočili le na nekatere, in sicer na pravice do dela, zdravja in izobraževanja. Za te tri pravice smo se odločili zaradi pomembnosti določb teh področij v Ustavi RS in zaradi tega, ker vsa tri področja pomembno prispevajo k vsesplošnemu družbenemu razvoju. Družba, ki je v svoji osnovi zdrava in ki je izobražena oziroma ima kvaliteten izobraževalni sistem ter je na teh dveh podlagah sposobna delati, ustvarjalno delovati in ustvarjati kvalitetna delovna mesta, ima več možnosti za (postopno) ureničevanje tudi drugih ekonomskih in socialnih pravic ter za svoj nadaljnji vsesplošni razvoj. Poleg tega so te pravice tudi tiste, ki jih med osnovne opredeljujejo že Združeni narodi in so med drugimi vključene v indeks človekovega razvoja. Prispevek zato obravnava predvsem stanje v Sloveniji, kot odraz zagotavljanja teh pravic v slovenskih regijah.

Zagotavljanje pravic iz vseh treh navedenih področij torej določa že Ustava Republike Slovenije. Poglejmo najprej področje dela oziroma zaposlovanja. Ob tem moramo najprej razumeti, da »pravica do dela« ni absolutna pravica. Ustava RS v 66. členu (varstvo dela) določa: »Država ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo«. ¹² Ustava pa v 49. členu govori tudi o svobodi dela in določa: »Zagotovljena je svoboda dela. Vsakdo prosto izbira zaposlitev. Vsakomur je pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto. Prisilno delo je prepovedano«. ¹³ Tako ustavna pravica do svobode dela, kot tudi ustavna določba glede ustvarjanja možnosti za zaposlovanje, se seveda zagotavljata na celotnem teritoriju RS, skladno z zakonskimi določbami, na primer Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Določba, da je vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto, je z vidika enakopravne

¹² Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ14, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ50, 68/06 - UZ121,140,143, 47/13 - UZ148, 47/13 - UZ90,97,99 in 75/16 - UZ70a., 66. člen.

¹³ Prav tam, 49. člen.

obravnave zelo pomembna in bistvena. Ustavne določbe o delu so sicer praviloma programske in splošne narave, a državo vendarle zavezujejo, da si prizadeva ustvarjati enake možnosti za delo v vseh slovenskih regijah. Vendar ali sta število in kvaliteta delovnih mest (in s tem tudi dostopnost do teh) v manj razvitih, pretežno ruralnih območjih enaka kot v razvitih urbanih središčih? Ali so možnosti za zaposlovanje in za delo v manj razvitih, pretežno ruralnih območjih enake kot v razvitih urbanih središčih? Če niso, nas zanima ali oziroma kako se država trudi, da bi ustvarila »enakost zmožnosti«. Slovenska država se od samega nastanka naprej sooča z izjemnimi težavami pri ustvarjanju delovnih mest v vzho-
dnem delu Slovenije, zaradi česar so dobršen del prebivalstva vsakodnevno vozi na delo v Republiko Avstrijo.

Glede področja zdravja, 51. člen Ustave RS govori o pravici do zdravstvenega varstva; "Vsakdo ima pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon. Zakon določa pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev. Nikogar ni mogoče prisiliti k zdravljenju, razen v primerih, ki jih določa zakon."¹⁴ Zagotavljanje zdravstvenega varstva je pomembna ustavna kategorija, četudi je splošne in programske narave, in država pravico do zdravstvenega varstva zagotavlja na podlagi zakona. Vendar ali država to pravico zagotavlja v polni meri povsod, tako v manj razvitih, pretežno ruralnih območjih, kot v razvitih urbanih središčih? Slovenska država preko plačevanja obveznega zavarovanja za pripadnike najranljivejših skupin sicer zagotavlja razumno jedro pravice do zdravstvenega varstva. A težave so pojavljajo pri zagotavljanju dostopnosti do enako kakovostnega zdravstvenega varstva v slovenskih regijah.

Tudi glede izobraževanja in šolanja govori 57. člen Ustave: "Izobraževanje je svobodno. Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev. Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo."¹⁵ V praksi država dejansko zagotavlja možnosti, da si državljani lahko pridobijo izobrazbo. Vprašanje pa je, ali država te možnosti ustvarja enako dobro povsod, tako v manj razvitih, pretežno ruralnih območjih, kot v razvitih urbanih središčih? Dostop do izobraževanja je pomemben za vsakega posameznika, ne glede na njegov socialni status. Prav tako je izobraževanje pomembno za vsako državo, še

¹⁴ Prav tam, 51. člen.

¹⁵ Prav tam, 57. člen.

posebej za Slovenijo, ki lahko svoj razvojni gospodarski preboj izvede le s pomočjo ustvarjalnosti, na primer na visoko zahtevnih nišnih produktih, in s tem povratno vpliva na vsesplošno blaginjo in razvoj.¹⁶ izpostavlja tezo, »da ima izobraženost in z njo povezana ustvarjalnost zelo velik vpliv na regionalno členitev nekega ozemlja in njegovo upravno razdelitev«. Pravica do izobraževanja je sicer zagotovljena v vseh slovenskih regijah, a na to, da izobraževanje ni enako kakovostno povsod po Sloveniji, v praksi nakužejo odločitve staršev, ki vpisujejo otroke v tiste šole, ki so bolj kakovostne.

Zanimajo nas podatki, na podlagi katerih bi lahko sklepali, ali je uresničevanje teh pravic na manj razvitih območjih resnično zapostavljeno. In kdo ter na kakšen način si prizadeva, da ne bi bilo zapostavljeno. Zagotavljanje ekonomskih in socialnih pravic je tesno povezano z blaginjo prebivalstva. Ne-uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic se kaže tudi v stopnji revščine, dostopnosti do izobraževanja, pa tudi v dostopnosti prebivalcev do storitev, ki bi jih morale enakomerno zagotavljati državne oziroma občinske oblasti.

V Sloveniji najdemo veliko število primerov, ko se prebivalcem v manjših mestih oziroma naseljih oziroma v ekonomsko šibkejših predelih države zmanjšuje dostopnost do nekaterih storitev, ki so vezane na ekonomske pravice, na primer ukinjanje lokalnih enot pošte, banke, bankomatov, slabšanje dostopnosti do zdravstvenih storitev in podobno. Slovenske regije se denimo občutno razlikujejo po deležu smrti zaradi bolezni. V primerih izgubljanja ekonomskih pravic v odročnejših krajih se zdi, kot da določene interesne skupine narekujejo dostop do pravic oziroma jih na teh območjih omejujejo. Hkrati ljudje na teh območjih izgubljajo možnosti za zaposlitve, zdravje in izobraževanje. Vloga države pa je v tem, da bi vsem morala zagotavljati uresničevanje pravic. Bo torej na za kapital manj privlačnih območjih le ta ostal ključni dejavnik, ki bo narekoval stopnjo oz. obseg zagotavljanja pravic državljanov, samo zato ker so ta območja manj razvita in manj poseljena? Koliko moči ima tu država, da z aktivnejšo in med ministrskimi resorji bolj povezano regionalno politiko, postopoma zagotovi polno uresničenje pravic na območju celotne države?

¹⁶ Malačič, 2007, str. 7.

4. Razvojni kazalniki in kazalniki blaginje po slovenskih statističnih regijah in njihov odnos do ekonomskih in socialnih pravic

Blaginja prebivalstva je eden glavnih razvojnih ciljev v sodobnih državah. Države pa so si med seboj zelo različne, tako v družbeno ekonomskem kot v teritorialnem smislu. Poleg tega so nekatere države bistveno bolj urbane, druge pa so bistveno bolj ruralne. Relief in razpršena poselitev prebivalstva sta tista dejavnika, ki še dodatno vplivata na različno stopnjo uveljavljanja ekonomskih in socialnih pravic. In Slovenija je prav takšna država, kjer že sama reliefna raznolikost in razpršena poselitev prebivalstva bistveno vplivata na blaginjo, s tem pa posredno tudi na zagotavljanje ekonomskih in socialnih pravic. Zato je spremljanje razvoja posameznih območij oziroma regij še posebej pomembno. Pri spremljanju regionalnega razvoja se navadno poslužujemo več kazalnikov. Razvoj regij na primer lahko spremljamo preko sinteznih kazalnikov kot je Indeks razvojne ogroženosti regij IRO¹⁷ ali pa na primer Indeks blaginje.¹⁸ Pri tem opozarjamo, da je pri spremljanju regionalnega razvoja treba ločiti tako imenovane ekonomske kazalnike in kazalnike, ki kažejo na blaginjo. »Nekatere regije, ki so po ekonomskih kazalnikih uspešnejše in manj razvojno ogrožene, imajo nižjo blaginjo kot bi pričakovali glede na njihovo ekonomsko uspešnost (na primer Jugovzhodna Slovenija) oziroma obratno (na primer primorsko – notranjska regija). Jugovzhodna Slovenija je namreč med najmanj razvojno ogroženimi regijami zaradi ugodnih gospodarskih kazalnikov, medtem ko je po blaginji prebivalstva podpovprečna. To potrjuje ugotovitev o večdimenzionalnosti pojma blaginje, saj ta ni odvisna le od dohodkov, pač pa nanjo vplivajo še drugi dejavniki kakovosti življenja in subjektivno zaznavanje blaginje.«¹⁹ Vse tri izbrane kategorije ekonomskih in socialnih pravic (do dela, zdravja in izobraževanja) pomembno vplivajo na zaznavanje blaginje.

V letu 2017 se je pripravljala in na Vladi RS sprejela Strategijo razvoja Slovenije do leta 2030²⁰, upošteva pomen indeksa človekovega razvoja. Ker je stopnja razvitosti države kot celote hkrati teri-

¹⁷ Za več glej: Pečar, 2018.

¹⁸ Za več glej: Pečar, 2017b.

¹⁹ Pečar, 2017b, str. 24-26.

²⁰ Za ključne poudarke glej: URL: <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Kljucni-poudarki.pdf>

torialna kategorija, državo oziroma njeno razvojno stopnjo namreč opredeljujejo posamezna območja oziroma regije, bi v takšnem strateškem dokumentu pričakovali tudi teritorialno dimenzijo načrtovanja razvoja države. Natančnejši pregled pa presenetljivo pokaže, da dokument ne opredeljuje jasnih teritorialnih razvojnih načrtov in ne razvojnih kazalnikov na ravni slovenskih razvojnih oziroma statističnih regij. Sprašujemo se, na kakšen način si lahko torej predstavljamo uresničevanje skladnega regionalnega razvoja, če ključni strateški dokument države ne prepozna pomembnosti regionalnega razvoja kot pomembnega razvojnega dejavnika države in s tem hkrati tudi pomembnosti spremljanja uresničevanja razvoja posameznih območij in s tem tudi pravic na posameznih območjih države. S tem, ko tovrstni strateški dokumenti eksplicitno ne narekujejo spremljanja in medsebojnega primerjanja posameznih območij, se lahko implicitno razume, da se že vnaprej dopušča odprt prostor za takšno uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic, ki se ne morejo v popolnosti uresničevati za vse državljane oziroma za celotno ozemlje Republike Slovenije. Prva pot h korekciji razvojnih politik bi morala biti v celostni strateški analizi posameznih območij na podlagi regijskih kazalnikov, kar šele lahko pripelje k priporočilom za korekcijo in sistemsko vgraditev ukrepov razvojnih politik države.

4.1. Pregled kazalnikov po regijah

V nadaljevanju bomo pregledali nekaj ključnih kazalnikov iz statističnih podatkov²¹, ki pokažejo stanje, vezano na pravice do zdravja, do izobraževanja in do dela oz. z njim povezane socialne varnosti:

a) Število oseb pod pragom revščine se je v letu 2016 gibalo od 8,7 odstotkov v Obalno kraški regiji, pa kar do 17,3 odstotkov v Posavski regiji;²²

b) Največji delež smrti zaradi bolezni obtočil je bil v letu 2016 v Pomurski in Primorsko-notranjski regiji;²³

c) Delež gospodinjstev, ki so prejemale denarno ali materialno pomoč dobrodelnih organizacij je bil v letu 2016 največji v zasavski statistični regiji;²⁴

²¹ Regije v številkah, SURS, 2018, e-vir.

²² Prav tam, str. 8.

²³ Prav tam.

²⁴ Prav tam.

d) Največja poraba antidepressivov (dnevni odmerki na 1000 prebivalcev) je bila v Zasavski (75), Koroški (68), Goriški (68), Pomurski (64) in Podravske (64) regiji, najmanjša pa v Osrednjeslovenski regiji in sicer 51;²⁵

e) Število diplomantov na 1.000 prebivalcev je bilo najmanjše v Obalno kraški, Pomurski, Posavski in Zasavski regiji (med 12 in 13), največje pa v Osrednjeslovenski regiji (17);²⁶

f) Povprečna mesečna neto plača je bila najnižja v primorsko-notranjski regiji, Zasavski in Pomurski, od 925 EUR do 940 EUR; daleč najvišja pa v Osrednjeslovenski regiji, 1.118 EUR;²⁷

g) 80.600 delovno aktivnih oseb prihaja na delo v osrednjeslovensko statistično regijo;²⁸

h) 19.700 delovno aktivnih oseb s prebivališčem v osrednjeslovenski regiji odhaja na delo v druge regije;²⁹

i) Velika večina hitrorastočih podjetij je v 2016 delovala zgolj v 4 regijah, kar tretjina vseh podjetij je delovalo v Osrednjeslovenski regiji;³⁰

j) Bruto domači proizvod se je gibal od najmanjšega 10.443 EUR za Zasavje do največjega 27.644 EUR za Osrednjeslovensko regijo;³¹

k) Daleč največ turističnih zmogljivosti imajo bolj razvite regije; Gorenjska, Obalno kraška, Savinjska, Osrednjeslovenska in Goriška;³²

l) Osrednjeslovenska regija je izstopala po najnižji povprečni starosti prebivalstva, to je 41,5 let, najvišja je v Pomurju, to je 44,5 let;³³

m) Goriška je izstopala po številu osebnih avtomobilov na 1.000 prebivalcev;³⁴

n) Vsak četrti prebivalec je živel v osrednjeslovenski regiji.³⁵

Za lažje razumevanje teh podatkov naj še ponazorimo razvojno stopnjo posamezne statistične regije, kar je v Tabeli 1 ponazorjeno z Indeksom razvojne ogroženosti (IRO), kot aritmetične

²⁵ Prav tam, str. 9.

²⁶ Prav tam, str. 10.

²⁷ Prav tam, str. 12.

²⁸ Prav tam, str. 13.

²⁹ Prav tam.

³⁰ Prav tam, str. 14.

³¹ Prav tam.

³² Prav tam, str. 18.

³³ Prav tam, str. 36.

³⁴ Prav tam, str. 42.

³⁵ Prav tam, str. 6.

sredine standardiziranih kazalnikov, izražene kot indeks ravni. Zgoraj navedeni podatki, ki se nanašajo na zdravje, izobraževanje in delo oziroma socialno varnost in povedo, da so primerjalno na teh področjih izrazito slabše prav tiste regije, ki pri indeksu razvojne ogroženosti regij zavzemajo mesta najbolj razvojno ogroženih regij. Pri tem moramo dodati še metodološko pojasnilo, da je indeks razvojne ogroženosti regij izračunan na podlagi 14 kazalnikov iz naslednjih vsebin: gospodarska aktivnost, produktivnost, dohodek, zaposlenost, investicije, brezposelnost mladih, izobrazba, raziskave in razvoj, čiščenje voda, varovana območja, naravne nesreče, brezposelnost, staranje in poseljenost.³⁶

Tabela 1: Razvrstitev regij glede na Indeks razvojne ogroženosti (IRO) v letu 2018

REGIJE	Indeks razvojne ogroženosti (IRO)	Razvrstitev
SLOVENIJA	100	-
Pomurje	155,6	1
Zasavska	118,0	2
Primorsko-notranjska	117,3	3
Podravska	117,1	4
Koroška	112,2	5
Posavska	108,4	6
Goriška	99,4	7
Savinjska	93,8	8
Obalno-kraška	87,9	9
Jugovzhodna Slovenija	81,1	10
Gorenjska	68,6	11
Osrednjeslovenska	40,6	12

Vir: Pečar, 2018, Tabela 21, str. 28

Zagotavljanje ekonomskih in socialnih pravic je tesno povezano tudi s stopnjo revščine. Iz podatkov SURS za leto 2018 razberemo, da je bila »stopnja tveganja revščine v letu 2018 najvišja v pomurski (16,5 %) statistični regiji; sledili sta ji podravska in za-

³⁶ Metodologija izračuna indeksa je opredeljena v: Pečar, 2018, str. 7-20.

savska statistična regija (v vsaki 15,6 %).³⁷ Slednje regije so bile v vrhu tudi glede stopnje tveganja socialne izključenosti.³⁸ Tudi pri teh dveh kazalnikih se kot najslabše pojavljajo tiste regije, ki so manj razvite oziroma, ki imajo višjo stopnjo razvojne ogroženosti.

Da je tveganje revščine po slovenskih regijah neenakomerno razporejeno, je prikazano na Sliki 1, ki jo je pripravil SURS.

Slika 1: Stopnja tveganja revščine, statistične regije, Slovenija, 2018



Vir: Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2018, SURS, 2019, e-vir.

Stopnja revščine ni samo odraz stanja prebivalstva, ki je brez dela oziroma zaposlitve. Vse več državljanov Slovenije je podvrženo revščini navkljub prejemanju plačila za delo, ki ga opravljajo. Podatki o povprečni plači posameznika v posamezni regiji so tudi zato eden bistvenih pokazateljev regijske blaginje, le ta pa je hkrati pomemben dejavnik oz. pospeševalec polnejšega zagotavljanja ekonomskih in socialnih pravic. Po podatkih SURS je osrednjeslovenska regija imela v letu 2016 najvišjo povprečno neto

³⁷ Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2018, SURS, 2019, e-vir.

³⁸ Prav tam.

plačo na zaposleno osebo 1.118 EUR, najnižjo pa pomurska 940 EUR, zasavska 933 EUR in primorsko-notranjska z 925 EUR.³⁹

UMAR v poročilu za leto 2019 sporoča, da »Stopnja brezposelnosti se je po visoki rasti v obdobju krize od leta 2014 hitro zniževala in je precej pod povprečjem EU.«⁴⁰ Ne glede na trend pa najvišja stopnja brezposelnosti skozi leta ostaja najvišja v istih, manj razvitih regijah, na vzhodnem delu Slovenije. V 2019 je bila povprečna letna stopnja registrirane brezposelnosti najvišja v Pomurski (12,4%), Podravski regiji (8,9%), Posavski (8,8), Zasavski (8,5%) in Savinjski regiji (8,5%).⁴¹

Področje zdravja obsega širok spekter možnega nabora kazalnikov, ki lahko pojasnjujejo uresničevanje obsega zagotavljanja ekonomskih in socialnih pravic. Poglejmo najprej kazalnik pričakovanega trajanja življenja ob rojstvu. Podatki za obdobje 2011-2015 kažejo, da se je pričakovano trajanje življenja ob rojstvu za Slovenijo (za moške in ženske skupaj) povečalo iz 79,8 let v letu 2011 na 80,6 let v letu 2015.⁴² Hkrati podatki kažejo, da je bilo najvišje pričakovano trajanje življenja ob rojstvu skupaj za moške in ženske v letu 2015 v Osrednjeslovenski regiji in na Gorenjskem (81,5 let), najnižje pa v Zasavski in Podravski regiji (79,1 let) ter v Pomurski, Posavski in Savinjski regiji (79,4 let), povprečje za Slovenijo pa je 80,6 let.⁴³ Zdravje kot predpogoj za samouresničevanje posameznikov se kaže tudi v bolniških odsotnostih. Po podatkih Nacionalnega inštituta za javno zdravje, je v letu 2017 povprečna bolniška odsotnost v Sloveniji trajala 15,6 dneva.⁴⁴ Na ravni regij je bila povprečna bolniška odsotnost najdaljša v koroški statistični regiji (moški: 18,4 dneva; ženske: 27,8 dneva), najkrajša pa v osrednjeslovenski statistični regiji (moški: 10,5 dneva; ženske: 17,6 dneva).⁴⁵ Z vidika dejavnosti so imeli najdaljšo povprečno bolniško odsotnost v Sloveniji zaposleni v rudarstvu (25,7 dneva).⁴⁶

Struktura zaposlenosti v zdravstvu po regijah pokaže naslednjo sliko.⁴⁷ Največ zdravnikov zaposlenih v zdravstvu na 100.000

³⁹ Regije v številkah, SURS, 2018, e-vir, str. 12.

⁴⁰ UMAR, 2019, str. 115.

⁴¹ Zavod Republike Slovenija za zaposlovanje, 2019, e-vir.

⁴² Pečar, 2017a, str. 13.

⁴³ Prav tam.

⁴⁴ SURS, Posebna objava, 2019.

⁴⁵ Prav tam.

⁴⁶ Prav tam.

⁴⁷ NIJZ, Zdravje v regiji, 2018, e vir, stanje na dan 31.12.2016.

prebivalcev imata osrednjeslovenska regija s 431,7 in obalno kraška s 336,6 zdravniki, najmanj pa primorsko-notranjsko regija s 136,9 zdravniki, zasavska s 177,5 ter posavska s 195,5 zdravniki.⁴⁸ Največ zobozdravnikov zaposlenih v zdravstvu na 100.000 prebivalcev imata Goriška regija s 86,5 in osrednjeslovenska z 80,7 zobozdravniki, najmanj pa jugovzhodna regija s 57,5, Savinjska s 58,1 ter posavska s 59,5 zobozdravniki.⁴⁹ Največ farmacevtov zaposlenih v zdravstvu na 100.000 prebivalcev imata in osrednjeslovenska s 73,4 farmacevti in obalno kraška regija s 71,6, najmanj pa pomurska s 54,4, koroška s 56,3 in primorsko-notranjska s 57 in farmacevti.⁵⁰ Največ medicinskih sester na 100.000 prebivalcev imata osrednjeslovenska regija s 390,6 in koroška s 342,2, najmanj pa primorsko-notranjsko regija z 144,5, zasavska z 179,2 in posavska z 215,3 medicinskimi sestrami.⁵¹ Največ zdravstvenih tehnikov zaposlenih v zdravstvu na 100.000 prebivalcev imata osrednjeslovenska regija s 791,8 in pomurska regija s 778,8, najmanj pa primorsko-notranjsko regija s 378,4, posavska s 455,8 in gorenjska s 458,1 zdravstvenimi tehnikami.⁵² Tudi kazalnik prekomerne prehranjenosti odraslih pokaže, da je le ta večja v vzhodnem delu države, v manj razvitih regijah.⁵³ Prav tako podatki o prekomerni prehranjenosti otrok pokažejo, da je le ta večja v vzhodnem delu države, v manj razvitih regijah.⁵⁴ Prav tako je stopnja bolnišničnih obravnav zaradi bolezni neposredno pripisljivih alkoholu, pri osebah starih 15 let in več (na 100.000 prebivalcev), višja v vzhodnem delu države in v manj razvitih regijah.⁵⁵

Pri kazalniku izobrazba podatki za delež zaposlenih s terciarno izobrazbo kažejo, da je povprečno za Republiko Slovenijo ta delež leta 2015 znašal 31,8 odstotkov, pri tem je bil daleč najvišji v osrednjeslovenski regiji in sicer 39,4 odstotkov (drugi najvišji za gorenjsko je bil 32,2 odstotkov).⁵⁶ Najnižji delež je imela v letu

⁴⁸ Prav tam.

⁴⁹ Prav tam.

⁵⁰ Prav tam.

⁵¹ Prav tam.

⁵² Prav tam.

⁵³ Za več glej: Prekomerna prehranjenost odraslih: http://obcine.nijz.si/Vsebina.aspx?leto=2019&ClanekNaslov=K2_9

⁵⁴ Za več glej: Prekomerna prehranjenost otrok: http://obcine.nijz.si/Vsebina.aspx?leto=2019&ClanekNaslov=K2_2

⁵⁵ Za več glej: NIJZ: <http://obcine.nijz.si/Dokumenti/pdf/2016/Zdravje%20v%20ob%c4%8dini%202016.pdf>

⁵⁶ Pečar, 2017a, str. 18.

2015 pomurska regija in sicer 24,1 odstotkov.⁵⁷ Zanimivo pa je, da se je delež zaposlenih s terciarno izobrazbo v vseh 12 regijah v letih 2011 do 2015 povečal, v povprečju za 4,8 odstotne točke, daleč največ v osrednjeslovenski regiji (za 5,6 odstotne točke, sledi ji regija jugovzhodna Slovenija s 4,9 odstotne točke), najmanj pa se je povečal na Koroškem, in sicer za 3,7 odstotne točke in v Pomurju, za 3,8 odstotne točke.⁵⁸ Zanimiva pa je tudi ugotovitev UMAR glede zadovoljstva z življenjem. Na lestvici zadovoljstva z življenjem na regionalni ravni od 0 (povsem nezadovoljen) do 10 (zelo zadovoljen) se je pokazalo, da so najbolj zadovoljni z življenjem prebivalci osrednjeslovenske regije, z oceno 7,2, najmanj pa so z življenjem zadovoljni prebivalci pomurske, koroške in zassavske regije, vsi z oceno 6,7.⁵⁹

Pravica do dela in socialne varnosti, pravica do zdravja in pravica do izobrazbe se skozi zgoraj navedene kazalnike v različnih regijah zagotavljajo različno. Zdi se, da stanje, ki se kaže v regijah, odraža raven zagotavljanja teh pravic. Lahko bi domnevali, da se prebivalcem v regijah s slabšimi predmetnimi kazalniki, ekonomske in socialne pravice zagotavljajo v omejenem obsegu oziroma v manjšem obsegu, kot se zagotavljajo v bolj razvitih regijah. Vendar moramo pri takšnem razmisleku upoštevati še t.i. preselitveni dejavnik. Številni prebivalci določene regije so imeli možnosti uresničevanja svojih pravic, na primer do izobraževanja, sicer ne v svoji matični regiji, in so se zato v bolj razvito regijo na primer priselili že kot študentje in potem tam tudi ostali in dobili zaposlitev. Ne glede na navedeno, pa je v regijah z višjo stopnjo razvitosti več tudi možnosti za delo in zaposlitev, več možnosti za izobraževanje in več možnosti za zdravo življenje. S tem pa je tudi več možnosti za zagotavljanje ekonomskih in socialnih pravic v polnejši meri. Več in bolj sistematično načrtovanje vlaganja razvojnih sredstev v posamezne manj razvite regije bi pomenilo tudi pozitivne spremembe pri zagotavljanju pravic v večji meri tudi v manj razvitih regijah.

Že samo imenovanje »ekonomske in socialne pravice« pove, da le te niso zgolj normativno pravna kategorija, ampak da je od njih odvisna ekonomska in socialna slika posameznikov, na določenem območju pa ekonomska in socialna slika skupnosti, torej

⁵⁷ Prav tam.

⁵⁸ Prav tam.

⁵⁹ Pečar, 2017a, str. 24-25.

naselij, mest, regij. Kako pa naj se odpravijo razlike med slovenskimi regijami pri uresničevanju ekonomskih in socialnih pravic? Kateri so tisti mehanizmi? Ko govorimo o razlikah med slovenskimi regijami, govorimo o regionalnem razvoju in o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Načine za odpravo razlik bi tako moral nakazati že Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja oziroma razvojna politika na tem področju. Po pregledu predmetnega zakona lahko ugotovimo, da ima le ta predvidene številne ukrepe in inštrumente, ampak da je med njimi veliko takšnih, ki bodo delovali le v primeru, če jih bo hkrati podprlo več ministrstev. Uspešnost regionalne politike je namreč odvisna od uspešnosti koordinacije različnih razvojnih politik posameznih ministrstev.

5. Razlogi za neenakomeren razvoj slovenskih regij

Razlogi za neenakomerno raven zagotavljanja izbranih socialnih in ekonomskih pravic v slovenskih regijah so večplastni. Povezani so tudi z odsotnostjo holističnih javnih politik za enakomeren regionalni razvoj. Zakaj torej regije vzhodne Slovenije po kakovosti življenjskega standarda zaostajajo za regijami zahodne Slovenije? Teorija denimo pojasnjuje razlike v gospodarskem in človekovem razvoju držav s štirimi dejavniki: geografskimi, kulturnimi, gospodarskimi dejavniki ter prisotnostjo in kakovostjo institucij.⁶⁰ Max Weber je v svojem delu *Protestantska etika in duh kapitalizma* iz leta 1905 zagovarjal, da so pokrajine v današnji severni Nemčiji dosegle gospodarski in človekov razvoj prav zaradi protestantske etike in visokih delovnih navad.⁶¹ Gallop, Sachs in Mellinger so utemeljevali, da je geografski položaj tisti, ki pojasnjuje razlike med državami.⁶² Engerman in Sokoloff sta poudarjala pomembno razpoložljivost naravnih virov.⁶³ Acemoglu, Johnson in Robinson v svojem prispevku »Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth« zagovarjajo, da je prisotnost institucij ključna za gospodarski in človekov razvoj.⁶⁴ Te kazalnike, ki vključujejo kulturo, običaje, tradicijo in delovne na-

⁶⁰ Letnar Černič, 2018, e-vir.

⁶¹ Weber, 1988.

⁶² Gallop, Sachs, Mellinger, 1999.

⁶³ Engerman, Sokoloff, 2002.

⁶⁴ Acemoglu, Johnson, Robinson, 2004.

vade na gospodarski in družbeni razvoj držav, je seveda možno le delno prenesti na raven regij. Težko je objektivno trditi, da so ljudje v zahodni Sloveniji bolj delavni kot v vzhodni Sloveniji, kot tudi da geografski položaj območja in reliefna raznolikost območja pojasnjujeta neenakomerno raven socialnih in ekonomskih pravic v slovenskih regijah. Lahko pa se vprašamo ali odsotnost institucij demokratične in pravne države ter njihova kakovost lahko vpliva na različno razvitost slovenskih regij.

Prvič, slovenska država je ob odsotnosti pokrajin in večje ekonomske in politične moči manj razvitih regij izrazito centralizirana. Že res, da obstaja kar 212 občin, ki naj bi uresničevale in zadovoljevale lokalne potrebe družbenega pomena. A večina teh občin se spopada s pomankanjem (virov) financiranja, ki bi jim v večji meri omogočale zadovoljevati lokalne interese. Hkrati občine razpolagajo z različnimi viri prihodkov, zaradi česar se medsebojno drastično razlikujejo po možnostih zagotavljanja socialnih in ekonomskih pravic. Pokrajine ostajajo le mrtva ustavna določba, saj si večina deležnikov in drugih ravni javne uprave ne želi odpovedati svojim pristojnostim. Malačič navaja, da je »Regionalna razčlenjenost nekega ozemlja oziroma države rezultat številnih dejavnikov in dolgotrajnega razvoja. Hkrati se ta razčlenjenost povezuje in prepleta z upravno razdelitvijo. Tako za regionalno kot upravno členitev in njuno vitalnost pa je zelo pomemben nabor in splet elementov ustvarjalnosti. V Sloveniji so ti preveč koncentrirani v centralni regiji. Zato bi bilo treba zasnovati šest do osem močnih pokrajin kot protiutež centru. Samo takšne pokrajine bi imele dovolj ustvarjalnih potencialov za uspešen in trajen razvoj«⁶⁵. Seveda je optimalno število pokrajin stvar posebno skrbnega analitskega pristopa, vizije združevanja pristojnosti oziroma prenašanja dela pristojnosti z države na pokrajino in z občin na pokrajino ter na koncu politične odločitve, kar pa ni predmet našega proučevanja. Ne glede na to pa je potrebno dati možnost že sedanjim razvojnim regijam, ki že imajo svoje posvetovalno odločevalske organe (tripartitne »regijske razvojne svete«, ki jih sestavljajo predstavniki občin, regijskega gospodarstva in regijskih nevladnih organizacij in »svete regij«, ki jih sestavljajo župani posameznih razvojnih regij), da v večji meri načrtujejo in tudi vsaj delno udeležujejo svojo lastno razvojno usmeritev, v smeri razvojnih specializacij regije

⁶⁵ Malačič, 2007, str. 18.

oziroma v smeri razvoja teorije ustvarjalnih regij. Možnost uresničitve slednjega bi bila mnogo večja ob manjšem številu večjih regij oziroma pokrajin, saj je potrebno za doseg kvalificiranega pojmovanja ustvarjalne regije imeti dovolj infrastrukturnega, gospodarskega in izobrazbeno kadrovskega potenciala. Predpogoj za to pa je dvig ravni zagotavljanja ekonomskih in socialnih pravic v manj razvitih regijah.

Samoupravne lokalne skupnosti torej nezadostno omogočajo zagotavljanje enakomernega gospodarskega in človekovega razvoja. Razen sistema upravnih enot, ki so kot podaljšana roka države, organizirana po teritorialnem principu, so številne državne in paradržavne institucije, z nekaj izjemami, skoraj izključno skoncentrirane v središču slovenske države. Takšna organizacija javne uprave tudi pogojuje raven (nekaterih) socialnih in ekonomskih pravic, ki je praviloma višja oziroma najvišja v osrednjeslovenski regiji, kjer se nahajajo pomembnejše institucije slovenske pravne države, še posebej v izvršilni in zakonodajni veji oblasti. Osebni dohodki so v javni upravi praviloma v povprečju višji v primerjavi z zasebnim sektorjem, kar tudi pripomore k boljšem socialno-ekonomskem položaju prebivalcev osrednjeslovenske regije, kot tudi k višjim virom prihodkov občin v Osrednjeslovenski regiji. Res je, da je zaposlitveni bazen Osrednjeslovenske regije velik in da tudi veliko dnevnih migrantov iz drugih regij uživa razvojno stopnjo razvitosti te regije, vendar takšen sistem na dolgi rok ni vzdržen, saj ni trajnosten; odraža neurejenost stanovanjske politike in hkrati prisiljuje ljudi, da na netrajnosten način uporabijo znaten del svojega časa za vožnjo od doma do službe in nazaj, pri tem onesnažujejo okolje, zmanjkuje pa jim časa, da bi bolje skrbeli za svoje zdravje, izobraževanje in ustvarjalnost, ki je nujna za kreiranje novih delovnih mest v lokalnih okoljih. Sodna veja oblasti je po drugi strani geografsko razpršena po celotni državi, seveda z vrhom znova v centru države, kar pa tudi odstopa od nekaterih dobrih praks primerljivih držav. Hkrati niso dosegljivi podatki o uspešnosti posameznih okrajnih, okrožnih in višjih sodišč. Nekateri avtorji sicer trdijo, da nekatera sodišča bolj kršijo človekove pravice kot druga, a za zanesljivo analizo bi bilo potrebno izvesti celovito holistično študijo.

Drugič, primarno obveznost za uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic nosi država, skupaj z vlogo lokalnih skupnosti na področju negospodarskih javnih služb. Občine iz vzhodnega dela

Slovenije se praviloma soočajo s težavami, kako prispevati k boljšemu socialno-ekonomskemu položaju svojih prebivalcev, zato jim ga ne uspe zagotavljati v enaki meri kot občine iz zahodne Slovenije. Slovenska država po drugi strani ne zapolnjuje te praznine, saj so praviloma vse javne storitve povezane z ekonomskimi in socialnimi pravicami težje dostope v vzhodnem delu Slovenije. Potrebno je zato tudi razmisliti o reformi financiranja lokalne samouprave in občinam oziroma regijam omogočiti samostojne vire financiranja.

Tretjič, ugotavljamo, da so podatki, ki kažejo stanje v regijah, posledica težav pri usklajevanju resorskih politik. Če že strategija razvoja Slovenije ne opredeljuje cilja usklajenega planiranja in delovanja teh politik s ciljem skladnega regionalnega razvoja, kateri dokument pa naj ga opredeli? Ugotavljamo, da trenutno obstaja le Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki pa nima vzvodov, da bi resorje „prisilil“ v načrtovanje ukrepov, ki bi skupaj imeli pozitivne učinke sinergije v smeri spodbujanja skladnega regionalnega razvoja in posledično tudi enakomernega zagotavljanja ekonomskih in socialnih pravic na celotnem teritoriju države. Zato razvojne politike pogosto ostanejo mrtva črka na papirju.

Cetrtrič, enakomerno zagotavljanje razvojnih spodbud v vseh regijah je cilj, od katerega pa se glede na kazalnike, v Sloveniji oddaljujemo. Ena največjih težav je odsotnost razvojnega proračuna za posamezno regijo. Ker pokrajin v Sloveniji nimamo (čeprav jih Ustava RS določa), tudi regijskih oziroma pokrajinskih proračunov nimamo. Razvojna sredstva se tako dodeljujejo na podlagi različnih kriterijev, ki jih uporabljajo različna resorna ministrstva. Za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja se uporabljajo v veliki večini le razvojna sredstva EU, predvsem sredstva evropske kohezijske politike, ki pa naj bi bila pravzaprav le dodatna razvojna sredstva (»additionality principle«). Bazičnih integralnih razvojnih sredstev pa pravzaprav ni. Tako kot tudi v organizacijskih strukturah posameznih vlad Republike Slovenije praktično ni zaslediti ministrstva za regionalni razvoj, ki bi imel v proračunu načrtovana obsežnejša integralna sredstva, namenjena le za spodbujanje regionalnega razvoja, če že ni moči za uskladitev resorne politike do te mere, da bi skupaj občutno prispevale k manjšim razlikam med regijami in s tem tudi k enakomernejšemu zagotavljanju pravic državljanom v vseh regijah.

Ključni cilj je zato enakomerno zagotavljanje razvojnih spodbud, da bi se postopno zagotovila vsaj približno enaka raven ekonomskih in socialnih pravic na celotnem področju. Država bi lahko tako postopoma izpolnila svoje ustavne in mednarodno-pravne obveznosti s področja ekonomskih in socialnih pravic. Zato je treba različnim organom izvršilne oblasti omogočiti dostop do vseh potrebnih podatkov, ki bi jim omogočale sprejemanje najbolj meritornih odločitev. Kot tudi je potrebno razmisliti o institucionalni reformi slovenske javne uprave in jo bolje približati ljudem na vseh koncih Slovenije. Le tako se bo lahko raven ekonomskih in socialnih pravic v najbolj zaostalih regijah slovenske države postopoma zvišala.

6. Zaključek

Različne raziskave in analize kažejo, da se ekonomske in socialne pravice v slovenskih regijah uresničujejo neenakomerno. Zagotavljajo se v različnem obsegu oziroma na različnih ravneh in to je predvsem posledica različne stopnje razvitosti slovenskih regij. Otrok, ki se rodi v družini v osrednjeslovenski regiji, bo imel praviloma boljše možnost za samouresničitev kot otrok, ki se je rodil v kateri od drugih regij. Več posameznikov umre zaradi bolezni v regijah vzhodne Slovenije. Polnejše uresničevanje ekonomskih in socialni pravic pomeni zmožnost za samouresničitev posameznikov. Pomemben sestavni del samouresničitve je ustvarjalnost. Sodobne tehnološke možnosti posamezniku dajejo veliko možnosti za ustvarjalnost. Ustvarjalni posamezniki so tisti, ki lahko generirajo ustvarjalne regije, te pa učinkovite in uspešne države. Eden od dejavnikov, ki negativno vplivajo na sedanje stanje, je neenakomerni oziroma neskladen regionalni razvoj, ki je navkljub dosedanjim prizadevanjem Republike Slovenije še vedno eden od ključnih izzivov razvoja in blaginje prebivalcev Slovenije. Uspeh regionalnega razvoja je odvisen predvsem od (ne)usklajenosti resornih politik v institucijah slovenske države. Od osamosvojitve naprej je večina teh institucij skoncentrirana v osrednjeslovenski regiji in vodi centralistično politiko, ki se le delno ozira na slabšo raven socialno-ekonomskih pravic v drugih regijah. Institucije slovenske demokratične in pravne države si morajo prizadevati za polno uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic na vsem svojem ozemlju. Zato predlagamo razpršitev institucij slovenske de-

mokratske in pravne države v različne regije, nekako po zgledu Republike Češke, kjer so (če pogledamo na primer sodišča) najvišja sodišča, češko Ustavno sodišče, Vrhovno sodišče in Vrhovno upravno sodišče locirana v drugem največjem mestu, Brno. Cilj slovenske države je zato izboljšati stanje blaginje v regijah oziroma vsaj zagotoviti, da se stopnja blaginje ne bo zmanjševala. Istočasno predlagamo stalno usklajevanje resornih politik oziroma drugačno organiziranost izvršilne veje oblasti, takšno, ki bo zagotovilo: učinkovito načrtovanje ukrepov različnih resorjev, njihovo spremljanje in vrednotenje ter zagotovitev določenega obsega sredstev tistemu resorju, ki bo imel pristojnost in moč uskladiti ministrske politike med seboj ali pa ki bo sam imel pristojnost dodeljevati ta sredstva, na podlagi predhodno sprejetih ukrepov, s strani izvršilne ali zakonodajne veje oblasti. Predlagamo tudi, da se k obstoječim kazalnikom merjenja regijske razvitosti ustrezno umesti tudi kazalnik, ki bo prikazoval stopnjo (ne)uresničevanja ekonomskih in socialnih pravic državljanov.

VIRI IN LITERATURA

MONOGRAFIJE

- Alemahu Yeshanew, S. (2013). *The Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in the African Regional Human Rights System*. Cambridge, Antwerp and Portland: Intersentia.
- Coomans, F. (ed.). (2006) *Justiciability of Economic and Social Rights*. Antwerp: Intersentia.
- Craven, M., Langford, M. (2014). *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Pečar, J. (2018). Indeks razvojne ogroženosti regij 2014-2020: metodologija izračuna: delovni zvezek UMAR. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- Pečar, J. (2017a). *Kako živimo v regijah: delovni zvezek UMAR*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- Regije v številkah, Statistični portret slovenskih regij 2018. SURS, 12. 4. 2018. URL: <https://www.stat.si/statweb/News/Index/7324>, 20. 2. 2020.
- Stopnja tveganja revščine v 2018 glede na 2017 nespremenjena (13,3 %), prag tveganja revščine višji: Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2018. (2019). Ljubljana: Republika Slovenija, Statistični urad. URL: <https://www.stat.si/StatWeb/PDF/PrikaziPDF.aspx?id=8175&lang=sl>, 1.3.2020.
- Strategija Razvoja Slovenije 2030: Vlada RS, (2017). Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/izvajanje-strategije-razvoja-slovenije-2030/>, 1.3.2020.
- Weber, M. (1988). *Protestantska etika in duh kapitalizma*. Ljubljana, Studia humanitatis.
- V letu 2018 med delovno aktivnimi osebami 85 % zaposlenih in 12 % samozaposlenih: Posebna objava. (2019). Ljubljana: Republika Slovenija, Statistični urad. URL: <https://www.stat.si/StatWeb/PDF/PrikaziPDF.aspx?id=8071&lang=sl>.
- Članki v revijah
- Gallop, J. L., Sachs, J. D., Mellinger, A. D. (1999). *Geography and Economic Development*. *International Regional Science Review*, Vol. 22., št. 2, str. 179–232.

- Engerman, S. L., Sokoloff, K. L. (2002). Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies, NBER Working Paper No. 9259.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. (2004). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, NBER Working Paper No. 10481.
- Malačič, J. (2007). Ustvarjalnost slovenskih regij in njen vpliv na oblikovanje pokrajin. Uprava, letn. V, št. 4.
- Pečar J. (2017b). Spremljanje regionalnega razvoja. V: Regionalni razvoj 6: Prostor, regija, razvoj / Nared, J., Polajnar Horvat, K. in Razpotnik Visković, N. (ur.). Ljubljana: Založba ZRC.
- Poročilo o razvoju. (2019). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2019/Porocilo_o_razvoju_2019.pdf.
- Bednaš, M. et al. (2018). Development Report 2018. Ljubljana: IMAD. URL: http://www.umar.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2018/aPOR2018_splet_novo.pdf.
- Regions in figures: statistical portrait of Slovene regions 2018. (2018). Ljubljana: Republic of Slovenia, Statistical Office. URL: https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/9960/regions_in%20Figures_2018.pdf.
- Income and poverty indicators, Slovenia, 2014: unchanged at-risk-of-poverty rate in 2014 (14.5%); household income slightly higher. Statistical Office of the Republic of Slovenia, 9. 10. 2015. URL: <https://www.stat.si/StatWeb/en/News/Index/5426>, 15. 2. 2020.

PRAVNI VIRI

- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, 3. januar 1976.
- Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ14, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ50, 68/06 - UZ121,140,143, 47/13 - UZ148, 47/13 - UZ90,97,99 in 75/16 - UZ70a.

SPLETNI VIRI

- Letnar Černič, J. Zakaj Slovenija zaostaja za Nemčijo? Ius-info, 1. 6. 2018. URL: <http://www.iusinfo.si/DnevneVsebine/Kolumna.aspx?id=221967>, 20. 2. 2020.
- Milič M. Kje v Sloveniji se najbolje živi v letu 2018?, Razkrivamo lestvico 212 občin! Moje Finance, 15. 10. 2018. URL: <https://mojefinance.finance.si/8939584>, 20. 2. 2020.
- Telesni fitness otrok, občine, Slovenija 2016. NIJZ. URL: http://obcine.nijz.si/Vsebinska.aspx?leto=2018&ClanekNaslov=K2_1, 20. 2. 2020.
- Kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti, Slovenija, 2018: stopnja tveganja revščine v 2018 glede na 2017 nespremenjena (13,3 %), prag tveganja revščine višji. SURS, 13. 6. 2019. URL: <https://www.stat.si/statweb/News/Index/8175>, 20. 2. 2020.
- Nacionalni inštitut za javno zdravje - NIJZ. 2018. Podatki. Zdravje v regiji, 2018. URL: <http://obcine.nijz.si/?leto=2018>, 15.1.2020.
- Slovenia: human development indicators. United nations development reports. URL: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SVN>, 20. 2. 2020.
- Slovenske statistične regije in občine v številkah. SURS. URL: <https://www.stat.si/obcine>, 20. 2. 2020.
- Statistični urad Republike Slovenije, BDP in gospodarska rast 2018, <https://www.stat.si/StatWeb/Field/Index/1/29>, 20. 2. 2020
- Zavod RS za zaposlovanje, Stopnja registrirane brezposelnosti po statističnih regijah, 2019, URL: https://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/stopnja_registrirane_brezposelnosti, 1.3.2020.