

Majda Hrženjak

## DELO KOT VSAKO DRUGO IN HKRATI KOT NOBENO DRUGO Strategije urejanja skrbstvenega dela na domu

*Potem ko je v Evropi po drugi svetovni vojni z vzponom sistemov blaginje neformalno plačano skrbstveno delo v zasebnih gospodinjstvih skoraj povsem izginilo, se v zadnjih desetletjih izrazito povečuje, ker se s prestrukturiranjem vloge države v družbeni reprodukciji to delo znova individualizira in privatizira. Takšno delo ima številne specifičnosti, kot so: izvajanje v zasebni sferi gospodinjstev; fragmentacija, fleksibilizacija in informalizacija; feminizacija in etnizacija; družbena razurednotenost, hkrati pa nima jasnega statusa v moderni delovni zakonodaji. Članek analizira izbrane transnacionalne in nacionalne strategije, tudi slovensko, ki promovirajo regulacijo plačanega skrbstvenega dela v zasebnih gospodinjstvih z vidika kakovosti zaposlitev in skrbstvenih storitev.*

*Ključne besede: staranje, skrbstveni režimi, neplačano delo, spol, trg dela, politike, siva ekonomija.*

Dr. Majda Hrženjak, sociologinja, deluje kot višja znanstvena sodelavka na področju socialnih politik, študij spolov in študija kulture na Mirovnem inštitutu v Ljubljani. Kontakt: majda.hrzenjak@guest.arnes.si.

### WORK LIKE ANY OTHER, WORK LIKE NO OTHER – REGULATION STRATEGIES OF HOME BASED CARE WORK

*While after the World War II, paid care work in private households has almost disappeared because of the rising welfare systems, in last decades it is again in steep increase all over the Europe given the restructuring of the role of state in social reproduction which leads to individualization and reprivatisation of care work. This work is marked by multiple peculiarities such as: location in private sphere of households; fragmentation, flexibilisation and informalization; feminization and ethnicization; social devaluation, and at the same time it has no clear status in modern labour legislation. The article analyzes selected transnational and national strategies, including the Slovenian one, which promote regulation of home based care work from the perspectives of quality of employments and care services.*

*Keywords: care regimes, unpaid work, gender, labour market, policies, grey economy.*

Majda Hrženjak, PhD., a sociologist, is a research fellow in the fields of social policies, gender studies and cultural studies at the Peace Institute, Institute for Contemporary Social and Political Studies, Metelkova 6, 1000 Ljubljana. Contact: majda.hrzenjak@guest.arnes.si.

## Uvod: položaj in spremembe skrbstvenega dela v kapitalizmu

Z vzponom industrijskega kapitalizma v 19. stoletju je družbena reprodukcija<sup>1</sup> organizirana na podlagi spolne pogodbe, ki predpostavlja dve ločeni sferi življenja: sfero hranitelja družine, ki služi družinsko plačo in svobodno deluje v javni sferi politike in ekonomije, ter sfero skrbnice družine, gospodinje in vzgojiteljice otrok, ki izvaja neplačano nujno delo družbene reprodukcije v kontekstu nuklearne heteroseksualne družine, morda na trgu dela pridobiva sekundarno plačo in je upravičena do socialnega državljanstva prek moža. Za produktivno delo velja le mezдно delo, ki proizvaja presežek in dobiček za delodajalca, zato je opredeljeno kot družbeno priznано delo, ki ustvarja novo vrednost, v nasprotju s tem pa je nemezdno skrbstveno delo znotraj doma, ki ni vključeno v sistem trga in dobička, ovrednoteno kot neproduktivno nedelo, prosti čas in potrošnja (Burcar 2009). Ideološki mehanizem, ki legitimizira tako delitev, je naturalizacija skrbstvenega dela, ki predpostavlja, da ženske to delo opravljajo po svoji naravni funkciji in iz ljubezni (Federici 2012).

Ta model razmerja med produktivnim in reproduktivnim delom, ki je ustrezal fordističnim pogojem produkcije, se je po drugi svetovni vojni spreminjal. Vzpon sistemov blaginje, v katerih država delno prevzema zagotavljanje javnih skrbstvenih storitev, je omogočil delno transformacijo neplačanega dela žensk v plačano delo. Delna socializacija in poblagovljenje

<sup>1</sup> Z družbeno reprodukcijo označujemo dnevno in medgeneracijsko reprodukcijo ljudi, ki vključuje zadovoljevanje fizičnih, psiholoških in socialnih potreb ljudi, s posebno pozornostjo do tistih, ki si jih ne morejo zagotoviti sami, kot so otroci, starejši obnemogli, bolni in hendikepirani.

skrbstvenega dela vodi v vzpostavljanje (feminiziranih) delovnih mest v sektorju socialnih storitev in v vse večje vključevanje žensk na trg dela. To je z vidika enakosti spolov opredeljeno kot prioriteta, saj plačano delo ženskam omogoča socialno državljanstvo.

Glede na različne blaginjske sisteme v Evropski uniji države različno strukturirajo delitev skrbstvenega dela med državo, trgov in družino. Ne glede na to pa se od osemdesetih let 20. stoletja v večini držav obseg plačanega skrbstvenega dela v zasebnih gospodinjstvih povečuje (Angermann, Eichhorst 2013). To lahko označimo kot procese vnovične individualizacije, refamilizacije in reprivatizacije skrbstvenega dela. Razloge za to je na strani povpraševanja treba iskati v vse večjih skrbstvenih potrebah, povezanih s staranjem prebivalstva, v spremembah postmoderne družine, povečevanju vključenosti žensk na trg dela in odsotnosti učinkovitih politik integracije reproduktivnega in produktivnega dela, ki bi ženske razbremenile »dvojnega delovnega dne«. Na strani ponudbe so poglobitveni razlogi večanje strukturne brezposelnosti ter lokalnih in globalnih ekonomskih neenakosti in z njimi povezana feminizacija migracij.

Kot poudarja Morel (2013), povečanje plačanega reproduktivnega dela v zasebnih gospodinjstvih strukturira tudi država s socialnimi in zaposlovalnimi politikami, ki vplivajo na povpraševanje in ponudbo. Vloga države v družbeni reprodukciji se spreminja od zagotavljanja javnih skrbstvenih storitev k podeljevanju delnih denarnih nadomestil (*cash-for-care*), s katerimi si uporabnik sam zagotovi potrebno storitev na trgu (Ungerson, Yeandle 2007).

Hkrati s tem implementirajo specifične politike, ki z različnimi shemami javnih subvencij (vavčerske sheme, davčne oprostitve in spodbude za nakup storitev) aktivno promovirajo povpraševanje predvsem na področjih otroškega varstva, pomoči starejšim in gospodinjstkih del z motivi ustvarjanja novih delovnih mest, zmanjševanja sive ekonomije in odzivanja na nove reproduktivne potrebe sodobnih družb, zlasti na potrebe po usklajevanju dela in družine (Farvaque 2012). Strukturne spremembe sistemov blaginje, ki težijo k omejitvi javnih stroškov za socialno reprodukcijo, vpeljujejo premestitve odgovornosti za zagotavljanje skrbstvenih potreb prebivalstva od njihove socializacije k privatiziranim tržnim rešitvam. Čeprav država z vzpostavljanjem javnih storitev družbene reprodukcije neplačano delo žensk delno socializira in skrb vzpostavlja kot javno dobro posebnega družbenega pomena, pa uvajanje tržnih mehanizmov (to predpostavlja, da avtonomni posamezniki na trgu samostojno izbirajo svoje rešitve) potisne to delo nazaj v zasebno sfero družine in individualne odgovornosti, skrbstvene storitve pa vzpostavlja kot tržne potrošne dobrine (Mahon, Robinson 2011).

Povečanje plačanega skrbstvenega dela v zasebnih gospodinjstvih poleg vnovične marginalizacije in privatizacije področja skrbi pomeni tudi vrnitev »starih« izključenosti iz socialnega državljanstva, vezanega na participacijo na formalnem trgu dela tistih, ki to delo opravljajo. V Evropi so to v vse večjem številu migrantke in lokalne brezposelne ali revne ženske, ki jim neformalni trgi skrbstvenega dela pomenijo strategijo preživetja. Delo neformalnih plačanih skrbstvenih delavk v zasebnih gospodinjstvih je namreč ilegalno, kriminalizirano, ne omogoča socialne varnosti na podlagi delovne dobe in pokojnine, povečuje tveganje revščine v starosti in ekonomske odvisnosti od partnerja ter utrjuje trdovratni vzorec feminizacije in privatizacije skrbstvenega dela. Globalizacija skrbstvenega dela, ki smo ji v Evropi priče v zadnjih desetletjih, razkriva, da so evropske družbe za svojo reprodukcijo odvisne od (globalnih) strukturnih neenakosti glede na spol, etničnost/raso in razred. Te neenakosti še krepijo evropski migracijski in zaposlovalni režimi, ki proizvajajo negotove državljske in delovne statute.

Probleme konfliktnega razmerja med organizacijo produktivnega in reproduktivnega dela poskušajo reševati aktualne transnacionalne in nacionalne strategije, in sicer na presečišču socialnih in zaposlovalnih politik. Namen članka je analizirati izbrane transnacionalne in nacionalne strategije, ki promovirajo regulacijo plačanega skrbstvenega dela v zasebnih gospodinjstvih z vidika (de)segmentacije trga dela.

V prvem delu članek analizira plačano skrbstveno delo v gospodinjstvih v kontekstu študij o procesih fragmentacije, fleksibilizacije in prekarizacije sodobnega trga dela ter pokaže, da se takšno delo po številnih merilih umešča v nestandardne, fleksibilne in negotove oblike dela. V

drugem delu članek analizira, kako se diskurzi in strategije Evropske komisije in Mednarodne organizacije dela (ILO) s spodbujanjem regulacije tega področja odzivajo na to situacijo: katere probleme rešujejo, s kakšnimi motivi in rešitvami ter potencialnimi posledicami za kakovost delovnih razmer in skrbstvenih storitev. V tretjem delu članek predstavi primere praks v EU, v sklepu pa je refleksija o aktualnih spremembah regulacije osebnega dopolnilnega dela kot »slovenskega poizkusa« zmanjšanja sive ekonomije na tem področju, implicitno pa tudi regulacije plačanega skrbstvenega dela v gospodinjstvih.

### »Delo kot vsako drugo in hkrati kot nobeno drugo«

Opredelitve plačanega skrbstvenega dela v gospodinjstvih se od države do države razlikujejo (številne države pa definicije sploh nimajo) in vključujejo širok razpon opravil: od skrbstvenih aktivnosti, kot so varstvo otrok, nega bolnih, pomoč starejšim, asistenca hendikepiranim, dolgotrajna nega, do gospodinjskih opravil, kot so čiščenje, kuhanje, nakupovanje, pospravljanje, vrtnarjenje; nekatere države v definicijo vključujejo tudi inštrukcije na domu, domača popravila in računalniško podporo. Evropska komisija opredeljuje takšno delo kot »osebne storitve in storitve za gospodinjstva (*personal and household services-PHS*), ki obsegajo širok nabor aktivnosti, ki pripomorejo k blaginji družin in posameznikov na domu« (European Commission 2012), in vključuje vse naštete aktivnosti. Kljub širini opredelitve pa študije kažejo, da se večina teh del nanaša na gospodinjenje in skrb za odvisne člane družine (Tomei 2011). Širina in nacionalna raznovrstnost definicij in pa dejstvo, da takšno delo pogosto nima svoje kategorije v statistikah, pač pa je del širših kategorij, onemogočajo oblikovanje natančne kvantitativne ocene o obsegu.

Po oceni Evropske komisije<sup>2</sup> je bilo leta 2011 v EU v sektorju »osebne storitve in storitve za gospodinjstva« formalno zaposlenih 7,5 milijona oseb (European Commission 2012). Ker se večina teh storitev izvaja v sivi ekonomiji (npr. v Španiji in Italiji ocenjujejo, da je obseg sive ekonomije 70 %, v Nemčiji pa kar 90 % – Farvaque 2012), je mogoče predvidevati, da je število oseb, ki delujejo v tem sektorju, občutno večje. To kaže, da takšno delo kljub svoji številčnosti nima jasnega statusa v moderni delovni zakonodaji in je *de facto* izključeno iz formalnih regulacij in mehanizmov njihovih uveljavitev.

Zaposlovalne oblike in statusi na tem področju dela so zelo raznovrstni: delodajalec je lahko bodisi neposredno gospodinjstvo bodisi javna ali zasebna agencija, prek katere gospodinjstvo najame delavko. V drugem primeru gre za triangularni zaposlitveni odnos; delavka ima lahko status samozaposlene ali opravlja to delo prek javnih del ali je vključena v kakšno drugo obliko priložnostnega dela; glede na visok delež sive ekonomije pa je večina delavk brez zaposlitvenega statusa, delovne pogodbe in socialnih pravic iz dela.

Pri neposrednem zaposlovanju delavke je ureditev dela, tudi kar zadeva vprašanja počitka, dopusta, bolniške, porodniške ipd., fleksibilna, negotova in stvar medsebojnega dogovora, pri tem pa je razmerje moči med gospodinjstvom in delavko izrazito asimetrično. Zato se triangularni zaposlitveni odnos prek agencije kaže kot bolj regulirana opcija, čeprav študije pričajo tudi, da agencije velikokrat kršijo delovno zakonodajo (Tomei 2011). Tudi položaji in statusi delavke so raznovrstni: lahko je državljanica, upokojenka ali brezposelna ali to delo opravlja poleg rednega dela; sicer pa na tem področju v Evropi prevladujejo migrantke, bodisi z dokumenti bodisi brez njih. Ni naključje, da se v to delo rekrutirajo številne migrantke brez dokumentov, saj njihova izključenost iz socialnih pravic pomeni cenejšo delovno silo tako za gospodinjstva kot za agencije (Vosko 2010). Delavka lahko dela za več gospodinjstev hkrati ali je zaposlena v enem gospodinjstvu, kjer lahko dela polni ali krajši delovni čas ali pa je pri gospodinjstvu nastanjena in je njen delovni dan raztegnjen na 24 ur.

<sup>2</sup> V oceni so bile upoštevane kategorije NACE, ki merijo: 97 – »zaposlitve neposredno v zasebnih gospodinjstvih«; 88 – »socialne storitve brez namestitve«; 96 – »druge osebne storitve«; 82 – »druge podporne storitve« in 78 – »aktivnosti, povezane z zaposlovanjem«.

To kaže na visoko stopnjo fleksibilnosti in fragmentacije takšnega dela, ki ju narava skrbstvenega dela, ki zahteva razpoložljivost in aktivnost ob različnih delih dneva ter opravljanje številnih aktivnosti hkrati (npr. varstvo, nega in čiščenje), še intenzivira. Delovni čas je zato bodisi predolg bodisi prekratek in fragmentiran. Opredelitve dela so lahko zelo široke, nedefinirane in spremenljive. Delavka je npr. zaposlena kot varuška, hkrati pa ji gospodinjstvo naloži tudi čiščenje, ali pa je zaposlena za nekajurno pomoč starejšim, to pa se občasno raztegne v nočno varstvo in nego. Čeprav so delavke v zasebni sferi gospodinjstva izpostavljene zlorabam, saj opravljajo težaška fizična dela (dvigovanja bremen, dela na višini in dela s kemikalijam), in to celo v času nosečnosti, po porodu in v starosti, je varstvo pri delu na tem področju izrazito neurejeno (ILO 2010 a).

Kot poseben problem se kaže dejstvo, da delo poteka v zasebni sferi gospodinjstva. Zaradi tega je delavka v ranljivem položaju izoliranosti in odsotnosti kolektivnega organiziranja. Delovna inšpekcija ima omejena pooblastila za nadzor delovnih razmer v zasebni sferi, zato je delavka prepuščena arbitrarnostim delodajalcev. Odnos med delavko in delodajalcem je obremenjen z napetostmi, ki jih povzročajo socialne razlike med delavko in člani gospodinjstva ob hkratni tesni fizični bližini in intimnosti, ki je v naravi skrbstvenega dela. Pogosto ima delavka v gospodinjstvu ambivalenten status »članice družine«, s katerim delodajalec vpliva na njeno razpoložljivost, skrbnost, pripravljenost na žrtvovanje in brezplačne usluge (Bakan, Stasiulis 1997). Enopomenske razmejitve med javnim in zasebnim, domom in delovnim mestom ter delodajalcem in zaposlenim so na tem področju dela razrahljane. Poleg tega je neformalno skrbstveno delo večkratno družbeno stigmatizirano: kot družbeno nepriznано nedelo, ki ga ženske v družini opravljajo brezplačno, kot nekvalificirano delo, kot neformalno, »ilegalno« delo ter kot feminizirano in etnizirano delo z reminiscencami na služabništvo.

### **Mednarodni diskurzi o regulaciji skrbstvenega dela v zasebnih domovih: ILO in Evropska komisija**

Na to področje posegata dva mednarodna akterja, Evropska komisija in ILO. Z različnimi priporočili in predlogi politik spodbujata regulacijo skrbstvenega dela v zasebnih domovih.

Na podlagi večletnega pritiska mednarodnih organizacij migrantskih skrbstvenih delavk, ki so delovale v koaliciji z raziskovalkami s področja dela, migracij in spolov, je ILO leta 2011 sprejela *Konvencijo 189: Dostojno delo za skrbstvene delavke* (ILO 2010 b). Konvencija nedvoumno opredeljuje skrbstveno delo v zasebnih domovih kot vsako drugo delo, in osebe, ki to delo opravljajo, kot delavke. Predvideva specifično zaščito, temeljne pravice in minimalne standarde za to delo, ki se nanašajo na informacije o pogojih zaposlitve, število ur dela, plačilo v skladu z regulacijami o minimalni plači, prepoved plačevanja v naravi, varnost in zdravje pri delu, socialno zaščito, tudi na pravice iz materinstva, možnosti kolektivnega organiziranja in pritožbe ter prepoved otroškega dela. Posebej obravnava tudi položaj live-in<sup>3</sup> in migrantskih delavk ter zasebnih agencij. Poseg ILO je osredotočen na zaščito delavk in učinkovito regulacijo področja dela z njegovim vključevanjem v delovno zakonodajo ob prepoznavanju njegove kompatibilnosti z zaposlitvenim odnosom in hkrati njegovih specifičnosti.

ILO promovira zaščito skrbstvenih delavk, motivi Evropske komisije pa so: spodbujanje sektorja »osebne storitve in storitve za gospodinjstva«, ustvarjanje novih delovnih mest z razvojem nizko kvalificiranih zaposlitev v storitvenem sektorju ob hkratnem prestrukturiranju javnega sektorja socialnih storitev. Predvideva rast mikropodjetij in samozaposlovanje v formalni ekonomiji (European Commission 2012).

<sup>3</sup> Pojem live-in skrbstvene delavke je uveljavljen v literaturi o skrbstvenem delu v zasebnih domovih in se nanaša na tisto obliko dela, v kateri skrbstvena delavka živi v družini, v kateri dela. Ker v slovenščini ni mogoče najti ustreznega prevoda, uporabljamo ta izraz v angleškem originalu.

Spodbujanje razvoja sektorja »osebne storitve in storitve za gospodinjstva« je bilo prvič mogoče zaslediti leta 1993 v dokumentu *White Paper »Growth, competitiveness, employment«*,<sup>4</sup> ki se osredotoča na problem brezposelnosti, ki je bila že takrat ocenjena kot visoka, zlasti med nizko izobraženimi. Evropska komisija poleg fleksibilizacije trga dela priporoča omejitve predpisanih stroškov dela za delodajalce, ki so po oceni Evropske komisije ključni dejavnik omejevanja ustvarjanja novih delovnih mest, zlasti v delovno intenzivnem, nizko kvalificiranem servisnem sektorju, hkrati pa visoki stroški dela spodbujajo sivo ekonomijo. Ta priporočila so bila namenjena zlasti Danski, Nizozemski, Belgiji, Franciji in Nemčiji – vse te države so v naslednjih letih v različnih oblikah vzpostavile mehanizme državnega subvencioniranja in spodbujanja sektorja »osebne storitve in storitve za gospodinjstva«.

Dokument identificira potencialna področja ustvarjanja novih delovnih mest za nizko izobražene v »lokalnih storitvah« za otroke, starejše, hendikepirane, dolgotrajno nego in gospodinjstva opravila. Ta področja definira kot področja »novih socialnih potreb«, ki nastajajo zaradi intenzivnega zaposlovanja žensk, ki niso več razpoložljive za opravljanje neplačanega dela doma. Dokument izpostavlja, da je EU pred izzivi naraščanja populacij, starejših od 65 in 80, skrb in dolgotrajna nega v neformalni obliki pa zaradi zaposlenosti žensk nista mogoči. To pomeni velik pritisk na javne socialne storitve in stroške. Poleg tega je v dokumentu zapisano, da se trg ne more ustrezno odzvati na nove socialne potrebe, ker to na strani povpraševanja preprečujejo visoki stroški dela, na strani ponudbe pa odpor do takšnega dela zaradi njegove degradacije. Zato, sklene Evropska komisija v *White paper*, »je razvoj teh storitev prepuščen bodisi sivi ekonomiji bodisi je javno financiran, to pa je drago« (European Commission 1993: 19). Dokument poziva države članice k razvoju pobud, ki bi spodbujale povpraševanje: »pobud, kot so davčne olajšave in izdajanje lokalnih vavčerjev namesto zagotavljanja socialnih storitev bodisi delodajalcev bodisi lokalnih oblasti« (*ibid.*).

Evropska zaposlovalna strategija (European Commission 1997) in Lizbonska strategija (European Commission 2000) pomenita obrat k rekomodifikaciji vseh delovnih družbe in zlasti spodbujanju zaposlovanja žensk. Pri tem ima razvoj sektorja »osebne storitve in storitve za gospodinjstva« dvojno vlogo: ženskam omogoča skrbstvene storitve, da se lahko vključijo v plačano delo, in pomeni vir novih delovnih mest za ženske, saj so prav ženske, ki še niso vključene v trg dela, posebej predvidene kot delavke v tem sektorju. Vprašanje kakovosti dela v tem izrazito fleksibilnem, fragmentiranem ter spolno in etnično segregiranem področju dela ni obravnavano; kot tudi ne dejstvo, da sektor »osebne storitve in storitve za gospodinjstva« vpliva na ženske zelo različno, odvisno od njihovega socialno-ekonomskega položaja, in da utrjujejo spolne stereotipe o skrbstvenem delu.

## Nacionalne regulacije

V Evropi je mogoče prepoznati različne modele regulacije skrbstvenega dela v zasebnih gospodinjstvih. Francija, Belgija in Avstrija so vpeljale vavčerski sistem. Francija, ki je regulacijo uvedla že leta 1987, z oprostitvijo plačevanja socialnih prispevkov in dodatno davčno olajšavo za najem varuške subvencionira direktno zaposlitev skrbstvene delavke (zaposli jo gospodinjstvo). Nizko izobražene in starejše brezposelne ženske ter migrantke so bile posebej predvidene za ta dela. Dva milijona ljudi je zaposlenih v tem sektorju, od tega 91 % žensk; 21 % migrantk v Franciji dela na tem področju in samo 3,8 % domačink (Morel 2013). Evalvacije kritično opozarjajo, da približno 70 % zaposlenih dela za skrajšan delovni čas, večina med njimi za majhno število ur (v povprečju za 12 ur na teden), pri tem pa so

<sup>4</sup> Za namene analize smo pregledali tele dokumente Evropske komisije: *White Paper »Growth, competitiveness, employment«* (European Commission 1993), *White Paper »European social policy – A way forward for the Union«* (European Commission 1994), *The European Employment Strategy: recent progress and prospects for the future* (European Commission 1995) in »Commission staff working document on exploiting the employment potential of the personal and household services« (European Commission 2012).

v francoskem sistemu socialne varnosti zaposleni za kratek delovni čas upravičeni samo do omejene socialne zaščite. Plače so zelo nizke in 85 % žensk direktno zaposlujejo gospodinjstva, posledici tega pa sta izoliranost in nezaščitenost delavk. Evalvacije opozarjajo tudi, da je skrbstveno delo, ki so ga v javnem sektorju opravljale izobražene delavke, s to regulacijo defprofesionalizirano (*ibid.*).

V Belgiji so uvedli vavčerski sistem leta 1994, da bi ustvarili delovna mesta za dolgotrajno brezposelne. Prek vavčerja država subvencionira plačo delavke, dodatno so leta 2004 uvedli davčno olajšavo na nakup vavčerjev. Evalvacije kažejo, da je od 149.827 zaposlenih v tem sektorju 97 % žensk. Samo 12 % jih dela za polni delovni čas, 64 % jih dela za skrajšan delovni čas in 24 % za zelo kratek delovni čas. Kritiki poudarjajo, da se s takimi subvencijami javna sredstva prenesejo v prid bogatejših slojev, ki so na strani uporabnikov, ne pa npr. k delavki ali delodajalcu, ki bi tudi prevzemal odgovornost za zagotavljanje kakovostnih delovnih mest (Morel 2013).

Skandinavske države – Danska, Finska in Švedska – so vpeljale model davčnih olajšav. Dansko shemo, ki je s subvencijami zmanjšala stroške dela za 50 %, so vzpostavili leta 1994 in z njo so hoteli omejiti sivo ekonomijo, ustvariti delovna mesta za migrantke in nizko izobražene ter izboljšati blaginjo družin z otroki in starejših. Leta 2004 so shemo, razen za starejše uporabnike, opustili, ker se je pokazalo, da gre razdelitev javnih subvencij predvsem v prid bogatejšim slojem (Kvist *et al.* 2012). Z novo shemo, uvedeno leta 2013, subvencionirajo obnovitvena dela in gospodinjsko pomoč na domu v višini tretjine stroškov.

Finska je leta 1997 poskusno in na nacionalni ravni leta 2001 s podobnimi cilji z davčnimi oprostitvami znižala stroške dela do 45 % za skrbstvene delavke, ki so zaposlene v javnih ali tržnih agencijah, in za 15 % v primeru direktnih zaposlitev v gospodinjstvu. Poleg skrbstvenega dela shema vključuje tudi obnovitvena dela in popravila. Ugotavljajo, da shemo uporabljajo zlasti starejši od 75 let, podjetniki, lastniki nepremičnin, dvostarševske družine in visoko izobraženi ter da 48 % uporabnikov pripada višjemu razredu.

Švedska je leta 2007 uvedla 50-odstotno davčno oprostitvev za zaposlitev skrbstvene delavke na domu, vendar samo, če gre za davčno registriranega ponudnika storitev. V evalvaciji ugotavljajo, da je med ponudniki storitev 40 % samozaposlenih (Kvist *et al.* 2012).

Nemčija je v devetdesetih letih družinam z dvema otrokoma, mlajšima od 10 let, omogočala oprostitvev plačila davka za redno in polno zaposleno skrbstveno delavko. Leta 1997 so umaknili pogoj dveh otrok, pozneje pa opustili tudi pogoj zaposlitve delavke za polni delovni čas. Da bi ustvarili nove zaposlitve in zmanjšali sivo ekonomijo, so s Hartzovo reformo leta 2002 uvedli regulacijo majhnih del (*mini jobs*), ki ne smejo presegati določene višine dohodka na mesec. Ta dela so povsem oproščena plačevanja socialnih prispevkov tako za delavca kot za delodajalca, vendar delavci od malega dela tudi nimajo zavarovanja za brezposelnost ter zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja. Ena od kategorij malih del se neposredno nanaša na zaposlitev skrbstvenih delavk v zasebnih gospodinjstvih, za katero gospodinjstvo dobi 10 % davčne olajšave od stroškov najema. To pomeni, da je jedro reforme finančna subvencija povpraševanja, hkrati pa so umaknjeni vsi pogoji, pod katerimi lahko gospodinjstva zaposlujejo skrbstvene delavke. Hkrati država vpelje tudi shemo, po kateri gospodinjstva dobijo 20-odstotno davčno olajšavo za stroške najema delavke, ki je zaposlena pri agenciji (Jaehrling 2004). Motiv uvedbe malih del je imel izrazito spolno dimenzijo, saj sta bila namena z nizkimi javnimi stroški omogočati usklajevanja dela in družine za zaposlene ženske in spodbujati ženske k vnovičnemu vstopu na trg dela.

### **Položaj in aktualne regulacije plačanega skrbstvenega dela v zasebnih gospodinjstvih v Sloveniji**

Tako kot drugod po Evropi se tudi v Sloveniji gospodinjstva spopadajo s skrbstvenim primanjkljajem s strategijo plačane pomoči na domu, predvsem na področju sive ekonomije.

Empirična raziskava<sup>5</sup> je pokazala, da je leta 2009 uporabljalo storitve plačane pomoči na domu 5 % ali 34.251 gospodinjstev,<sup>6</sup> od tega kar 81 % za gospodinjstva dela in čiščenje, 23 % za oskrbo ostarelih in 10 % za varstvo otrok (Hrženjak 2010).<sup>7</sup> Ker večina tega dela poteka na področju sive ekonomije in je sankcionirano, je verjetno, da je pojav bolj razširjen, vendar ga kriminalizacija potiska v nevidnost. Najmanjši delež gospodinjstev uporablja tržne čistilne in skrbstvene servise (7 %), saj so dragi in dostopni premožnim. Dvaindvajset odstotkov storitev zagotavlja javni sistem pomoči na domu, ki omogoča storitve samo starejšim od 65 let in kronično bolnim. Kar 71 % storitev pa se izvaja na področju sive ekonomije. V tem segmentu v 44,2 % gospodinjstev storitve izvaja upokojenka, v 24,4 % gospodinjstev to delo poleg redne službe opravlja zaposlena oseba, v 17,4 % gospodinjstev pa brezposelna oseba. Gre torej za družbene skupine, ki so strukturno izpostavljene velikemu tveganju revščine. To kaže, da siva ekonomija skrbstvenega dela akterkam pomeni strategijo preživetja (*ibid.*). Za posameznice obstajajo možnosti legalizacije neformalnega plačanega skrbstvenega dela na domu v obliki samozaposlitve in osebnega dopolnilnega dela.

Leta 2014 je država intervenirala z novim Zakonom o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (2014). Ta predvideva zaostrene sankcije in mehanizme pregona delavk in gospodinjstev, ki na tak način rešujejo svoje eksistenčne in skrbstvene potrebe. Hkrati pa z uvedbo vrednotnic, ki v okviru instituta osebnega dopolnilnega dela (ODD), kamor se poleg številnih drugih priložnostnih neskrbstvenih del umeščajo tudi »dela pomoči v gospodinjstvu in njim podobna dela«, kot so »občasna pomoč v gospodinjstvu in pomoč pri vzdrževanju stanovanja, hiše, počitniške hiše in podobno«, »občasno varstvo otrok in pomoč starejšim, bolnim in invalidom na domu«<sup>8</sup>, predvideva uveljavljanje socialne varnosti delavke in jasneje določena razmerja med gospodinjstvom in delavko. Kot je argumentirano v utemeljitvi zakona<sup>9</sup>, nova regulacija upošteva načelo »vsako delo šteje«, se pravi, da je treba od vsakega dela, tudi od ODD, ki je bilo do zdaj izjema, plačevati prispevke za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje. Mesečno vrednotnico v vrednosti 9 evrov (od tega je 7 evrov namenjenih prispevku za pokojninsko, 2 evra pa za zdravstveno zavarovanje) bodo z letom 2015 za tiste, ki opravljajo skrbstvena dela v zasebnih gospodinjstvih, plačevala gospodinjstva, za druge oblike ODD pa izvajalci sami. Omejitev, da prihodek iz naslova ODD v polletju koledarskega ne sme presegati dveh mesečnih povprečnih plač, in omejena socialna varnost iz naslova te oblike dela umeščata ODD v nemški model malih del.

## Razprava

Tako priporočila Evropske komisije kot nacionalne sheme regulacije skrbstvenega dela na domu doživljajo številne analize in kritike (Jaehrling 2004, Farvaque 2012, Morel 2013). Vsem nacionalnim shemam je skupno, da subvencionirajo potrošnjo. S shemami subvencioniranja potrošnje država strukturira trg in ureja pogodbeno razmerja na trgu. To vpliva tako na trg dela kot na socialne storitve. Evalvacijske študije kažejo, da se s privatizacijo skrbstvenega dela na domu, še zlasti v primerih, ko omogoča, da gospodinjstvo neposredno postane delodajalec, država umika od odgovornosti za nadzor nad delovnimi razmerami, regulacijo dela s

<sup>5</sup> Center za javnomnenjske raziskave na Fakulteti za družbene vede UL je marca 2009 izvedel telefonsko anketo na statistično reprezentativnem vzorcu 2677 gospodinjstev. V anketi smo poleg demografskih vprašanj in odnosa gospodinjstev do plačane pomoči na domu spraševali, ali gospodinjstva uporabljajo takšno pomoč, katero obliko, za katero storitev, v kolikšnem obsegu, zakaj, koliko plačujejo, kakšna je etnična, starostna in zaposlitvena struktura zaposlenih, kako so našli delavko in kakšen je odnos med njimi. Raziskava je potekala v okviru temeljnega raziskovalnega projekta *Neformalno plačano reproduktivno delo: Trendi v Sloveniji in EU* (J6-0958).

<sup>6</sup> Po podatkih popisa prebivalstva iz leta 2002 je bilo v Sloveniji 685.023 gospodinjstev.

<sup>7</sup> Ker se nekatere storitve medsebojno kombinirajo (zlasti pomoč starejšim in čiščenje), seštevek odstotnih deležev presega sto odstotkov.

<sup>8</sup> Pravilnik o osebnem dopolnilnem delu (2014).

<sup>9</sup> Predlog Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (2014).

kolektivnimi sporazumi, zaščito delavk, varovanjem instituta minimalne plače, definiranjem izobrazbenih pogojev dela, omogočanjem sindikalnega predstavništva ipd.

Subvencioniranje potrošnje se tako kaže kot aktivna deregulacija trga dela za specifične družbene skupine, kot so nizko izobraženi, dolgotrajno brezposelni, migrantke in ženske, to pa ustvarja neenakosti na trgu dela za visoko in nizko kvalificirana dela. Država s tem tudi omeji svoja pooblastila za zagotavljanje standardov kakovosti skrbstvenih storitev in dopušča neenakosti v geografski dostopnosti skrbstvenih storitev. Eden od pomembnih očitkov je, da logika subvencioniranja potrošnje namesto vzpostavljanja javnih, vsem dostopnih skrbstvenih kapacitet in prepoznavanja področja oskrbe kot javne dobrine, prerazdeljuje javna sredstva v prid premožnejšim uporabnikom (Morel 2013).

Kot še poudarja Morel (*ibid.*), ta logika regulacije kaže specifične družbene izbire: povečuje dohodkovne razlike, promovira socialno strukturo, utemeljeno na distinkciji med produktivnim in neproduktivnim delom, visoko in nizko izobraženimi, institucionalizira vse večji dualizem trga dela in legitimizira neenakosti v dostopu do skrbstvenih storitev. Tomei (2011) dodaja, da vse sheme perpetuirajo podobo skrbstvenega dela kot slabo plačanega, nizko kvalificiranega, fleksibilnega ženskega in migrantskega dela, torej kot nekvalitetnega področja dela.

Regulacija plačanega skrbstvenega dela na domu v Sloveniji, zlasti aktualne spremembe instituta ODD, ki jih implicitno lahko razumemo tudi kot delno regulacijo tega področja, kažejo pomembno odstopanje od prevladujočih regulacij v Evropi. Evropske nacionalne sheme predpostavljajo, da uporabnik plača subvencionirano ceno storitve, ki dosega raven cene na črnem trgu, država pa uporabniku subvencionira preostanek, ki najpogosteje obsega socialne dajatve od dela, nasprotno pa Slovenija ubere drugo pot: skrbstvene delavke v ODD sicer izvzame iz dajatev od ODD, vendar te dajatve preloži na uporabnika. Z vidika socialnih storitev taka ureditev ne zadovoljuje skrbstvenih potreb gospodinjstev z vzpostavljanjem raznovrstnih, alternativnih, vendar reguliranih mehanizmov, pač pa legitimizira privatizirane tržne rešitve v okviru ODD, saj država ni odgovorna za kakovost storitev in zaščito delavk.

Z vidika regulacije trga dela si država prizadeva zmanjšati sivo ekonomijo in delno omogočati omejen obseg socialnih pravic iz takšnega dela, ker pa ne subvencionira potrošnje (z izjemo starostnikov, ki lahko ob zdravniškem potrdilu prejema dodatek za pomoč in postrežbo), pač pa jo še dodatno obremeni, tudi zamudi priložnost za ustvarjanje novih delovnih mest na področju skrbstvenih storitev, na katerem se kažejo velike potrebe.

Namreč, da subvencioniranje skrbstvenega dela na domu ne vodi nujno v ustvarjanje prekarnih delovnih mest in redistribucijo javnih sredstev k premožnim, kaže prav slovenski primer državnega sofinanciranja storitev pomoči na domu za populacijo, starejšo od 65 let, ki jo izvajajo javni zavodi in podjetja s koncesijo. V tem primeru država oz. občina subvencionira približno dve tretjini stroška ure dela, razliko pa plača uporabnik. Evalvacijsko poročilo kaže, da je bilo leta 2013 93,9 % socialnih oskrbovalk redno zaposlenih, 5 % jih je bilo zaposlenih prek javnih del in samo 0,8 % prek drugih pogodbenih razmerij (samostojni podjetniki, ODD, pogodbeno delo). Delež zaposlitev za nedoločen čas se je povečal s 73,6 % v letu 2011 na 88,7 % v letu 2013 (Nagode *at al.* 2013).

Pomembna razlika v primerjavi s predstavljenimi primeri iz držav EU je ta, da v Sloveniji subvencije ne prejme potrošnik, pač pa javni zavod ali zavod s koncesijo, ki vstopa z občino v pogodbeno razmerje, v katerem prevzema odgovornost za organiziranje in kakovost storitev, profesionalne standarde (zaposleni imajo poklicno kvalifikacijo socialne oskrbovalke) in kakovost zaposlitve. To kaže, da ima državna subvencija skrbstvenega dela na domu povsem drugačne učinke na kakovost tako ustvarjenih delovnih mest, profesionalizacijo in ugled dela ter standarde in dostopnost storitev, če država oz. občine same prevzemajo odgovornost za zagotavljanje teh storitev v primerjavi s subvencioniranjem potrošnje in spodbujanjem tržnih mehanizmov. V tem primeru je del neplačanega skrbstvenega dela žensk socializiran in transformiran v plačane zaposlitve, skrbstvena storitev pa dobi status javne dobrine.



Ključen, vendar rešljiv problem obstoječega sistema v Sloveniji je, da so skrbstvene potrebe prebivalstva precej večje, kot so kapacitete sistema. Zato se postavlja vprašanje: zakaj država ne prepozna možnosti sinergijskega učinkovanja skrbstvenih politik, politik enakosti in politik trga dela ter potencialov skrbstvenih storitev na domu za zmanjševanje sive ekonomije, ustvarjanje kakovostnih delovnih mest in odziv na vse večji skrbstveni primanjkljaj prek razširitve obstoječega sistema z razširjenim naborom uporabnikov in večjim obsegom skrbstvenih storitev?

## Viri

- Angermann, A., Eichhorst W. (2013), *Who cares for you at home? Personal and household services in Europe*. Bonn: IZA.
- Bakan, B. A., Stasiulis, D. (ur.) (1997), *Not one of the family: foreign domestic workers in Canada*. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- Burcar, L. (2009), Od socialistične k (neoliberalni) kapitalistični družbenoekonomski ureditvi: redefinicija državljanstva žensk. *Borec*, 61, 657/661: 296–331.
- European Commission (1993), White Paper »Growth, Competitiveness, Employment«. Dostopno na: [http://www.cvce.eu/en/obj/commission\\_white\\_paper\\_on\\_growth\\_competitiveness\\_and\\_employment\\_1993-en-b0633a76-4cd7-497f-9da1-4db3dbbb56e8.html](http://www.cvce.eu/en/obj/commission_white_paper_on_growth_competitiveness_and_employment_1993-en-b0633a76-4cd7-497f-9da1-4db3dbbb56e8.html) (10. 12. 2014).
- (1994), White Paper European Social Policy – A way forward for the Union. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/11119/> (12. 12. 2014).
- (1995), The European Employment Strategy: Recent progress and prospects for the future. Dostopno na <http://aei.pitt.edu/11119/> (12. 12. 2014).
- (2000), Lisbon Strategy. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/11119/> (12. 12. 2014).
- (2012), Commission Staff Working Document on Exploiting the Employment Potential of the Personal and Household Services. Dostopno na: <http://csdle.lex.unict.it/docs/labourweb/Commission-Staff-Working-Document-accompanying-the-document-COM-2012-173-Exploiting-the-employment-p/3215.aspx> (10. 12. 2014).
- Farvaque, N. (2012), *Developing personal and household services in the EU. A focus on housework activities*. Brussels: DG Employment, Social Affairs and Social Inclusion.
- Federici, S. (2012), *Revolution at point zero: housework, reproduction, and feminist struggle*. Oakland: PM Press.
- Hrzenjak, M. (2010), (Neformalno) skrbstveno delo in družbene neenakosti. *Teorija in praksa*, 47, 1: 156–171.
- ILO (2010 a), *Convention No. 189*. Dostopno na: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100\\_instrument\\_id:2551460](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:2551460) (20. 10. 2014).
- (2010 b), *Decent work for domestic workers*. Dostopno na: [http://ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/WCMS\\_104700/lang-en/index.htm](http://ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/WCMS_104700/lang-en/index.htm) (20. 10. 2014).
- Jaehrling, K. (2004), Political reforms in the domestic service sector – aims and impact. V: Favue-Chamoux, A. (ur.), *Domestic service and the formation of European identity: understanding the globalization of domestic work, 16th-21st century*. Berlin: Peter Lang (235–247).
- Kvist, E., Carbin, M., Harjunen, H. (2012), Domestic services or maid? Discourses on gender equality, work, and integration in Nordic policy debate. Dostopno na: <http://search.iminent.com/SearchTheWeb/v6/1033/toolbar/Result.aspx?q=Kvist%2C%20Elin%20Policy%20Reforms%20encouraging%20Paid%20Domestic%20Work.%20A%20Challenge%20or%20Necessity%20for%20Gender%20Equality&cs=web&p=1> (10. 12. 2014).
- Mahon, R., Robinson F. (ur.) (2011), *Feminist ethics and social policy: towards a new global political economy of care*. Vancouver, Toronto: UBC Press.
- Morel, N. (2013), Servants for the knowledge-based economy? The political economy of domestic services in Europe. Dostopno na: [http://www.sociology.su.se/polopoly\\_fs/1.180661.1403008694!/menu/standard/file/Morel-The%20political%20economy%20of%20domestic%20work%20in%20Europe.pdf](http://www.sociology.su.se/polopoly_fs/1.180661.1403008694!/menu/standard/file/Morel-The%20political%20economy%20of%20domestic%20work%20in%20Europe.pdf) (9. 10. 2014).
- Nagode, M., Lebar, L. Jakob Krejan, P. (2013), *Izvajanje pomoči na domu: analiza stanja v letu 2013*. Ljubljana: IRRSV.

- Pravilnik o osebnem dopolnilnem delu (2014). *Ur. l. RS*, št. 94/14. Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV12251> (26. 3. 2015).
- Predlog zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (2014). Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=117354> (9. 10. 2014).
- Tomei, M. (2011), Decent work for domestic workers: an achievable goal or wishful thinking? V: Shangeon, L., McCann, D. (ur.), *Regulating for decent work: new directions in labour market regulation*. New York: Palgrave Macmillan (255–291).
- Ungerson, C., Yeandle, S. (ur.) (2007), *Cash for care in developed welfare states*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Vosko F, L. (2010), *Managing the margins: gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment*. Oxford: University Press.
- Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (2014). *Ur. l. RS*, št. 12/07 – uradno prečiščeno besedilo, 29/10, 57/12, 21/13 – ZUTD-A in 32/14 – ZPDZC-1. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1555> (26. 3. 2015).