



**OCENA UČINKOV IZVAJANJA NOVE SOCIALNE  
ZAKONODAJE**

Končno poročilo

Ljubljana, 28. februar 2013

Naročnik: **MDDSZ, Direktorat za socialne zadeve in Direktorat za družino**  
Kotnikova 28  
1000 Ljubljana

Skrbnici naloge pri naročniku: mag. Martina Trbanc, Urška Trtnik

Št. pogodbe: 4060-62/2011, 41023-28/2012

Izvajalec: **Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo**  
Rimska 8  
1000 Ljubljana

Skrbnice naloge pri izvajalcu: mag. Simona Smolej, dr. Polona Dremelj, mag. Ružica Boškić

Naslov poročila: **Ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje**

Avtorice poročila: dr. Polona Dremelj (IRSSV)  
mag. Simona Smolej (IRSSV)  
mag. Ružica Boškić (IRSSV)  
Tamara Narat, univ. dipl. soc. (IRSSV)  
dr. Liljana Rihter (FSD)  
Nadja Kovač, univ. dipl. soc. (IRSSV)  
mag. Barbara Kobal Tomc (IRSSV)

Lektoriranje: eStar, Danaja Pečnik, s. p.  
Orehova cesta 62 c  
2312 Orehova vas

Št. delovnega poročila: 2/2013

Datum izdaje poročila: 28. 2. 2013

Številka izdaje: 01

Kopije: Skrbnici naloge na MDDSZ (1-krat tiskana različica)  
Skrbnica pogodbe na MDDSZ (1-krat tiskana različica)  
Arhiv IRSSV (1-krat)  
Prosti izvodi z dovoljenjem naročnika

Odgovorna oseba: mag. Barbara Kobal Tomc, direktorica IRSSV

## **POVZETEK**

Osnovni namen naloge »Ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje« je bil preveriti prve učinke izvajanja nove socialne zakonodaje in pridobiti oceno teh učinkov. S 1. 1. 2012 sta se začela uporabljati dva zakona, Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in Zakon o socialnovarstvenih prejemkih. Zakona sta dodobra posegla v zakonodajo, ki je do tedaj urejala socialne in družinske prejemke ter subvencije, in v sistem pravic, ki se zagotavljajo iz javnih sredstev, prinesla pomembne spremembe. V skladu s prizadevanji Slovenije po konsolidaciji javnih financ sta bila uveljavljena tudi dva interventna zakona, ki sta še nadalje posegla na področje pravic iz javnih sredstev. Prvi, Zakon o dodatnih interventnih ukrepih, se je začel uporabljati s 1. 1. 2012, torej na isti dan kot nova socialna zakonodaja. Drugi, Zakon o uravnoteženju javnih financ, se je začel uporabljati 31. 5. 2012.

To pomeni, da učinki nove socialne zakonodaje za zdaj še niso v celoti vidni, saj na področju socialnega varstva in na področju družinske politike že od začetka izvajanja veljajo tudi začasni interventni ukrepi. V nalogi tako podajamo oceno stanja na osnovi spremenjene zakonske ureditve glede na opažanja področnih strokovnjakov in strokovne javnosti ter na osnovi dosegljivih kvantitativnih podatkov za posamezen denarni prejemek. V sklepnem delu predlagamo nekaj izhodišč za spremembe socialne zakonodaje.

**KLJUČNE BESEDE:** socialna zakonodaja, otroški dodatek, denarna socialna pomoč, varstveni dodatek, državna štipendija.

## **SUMMARY**

Basic purpose of the assignment entitled »Evaluation of the effects of the new social legislation« was to examine the first effects of the new social legislation. The new Slovenian social legislation came into force on 1<sup>st</sup> January 2012 with two acts, the Exercise of Rights to Public Funds Act and the Social Protection Benefits Act. The implementation of the two acts brought great changes in the field of social and family benefits and subsidies. At the time of the adoption of the new legislation the economic crisis also brought the need for the fiscal consolidation in Slovenia. Therefore, two interventional acts were adopted, which have also influenced the situation on the social care and family care fields. The first, Act of Intervention Step because of Economic Crises for 2012, came into force on 1<sup>st</sup> January 2012, i. e. the same day as the new social legislation. The second, Fiscal Balance Act, came into force on 31<sup>st</sup> May 2012.

This means that the effects of the new social legislation could not be fully assessed at this time because the intervention measures were implemented at the same time as the new acts. In this report we have therefore analysed the new legislation regarding the previous legislation and assessed the current situation on the basis of the observations of field experts and professionals, and based on the currently available quantitative data. In the concluding section we suggest some starting points for changes of the social legislation in the future.

**KEY WORDS:** social legislation, child allowance, financial social assistance, income support for pensioners and people long-term incapable of work, state scholarship.

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

### KRATICE ZAKONOV

- ZD** Zakon o dedovanju. Ur. l. SRS, št. 15/1976, 23/1978, 17/1991-I-ZUDE, 13/1994-ZN, 40/1994 Odl. US: U-I-3/93-17, 82/1994-ZN-B, 117/2000 Odl. US: U-I-330/97-28, 67/2001, 83/2001-OZ
- ZDIU12** Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012. Ur. l. RS, št. 110/2011, 40/2012, 43/2012
- ZDoh-2** Zakon o dohodnini. Ur. l. RS, št. 117/2006, 33/2007 Odl. US: U-I-198/05-12, 45/2007 Odl. US: U-I-260/04-28, 90/2007, 10/2008, 78/2008, 92/2008, 125/2008, 20/2009, 10/2010, 13/2010, 28/2010-UPB5, 43/2010, 51/2010-UPB6, 106/2010, 9/2011-ZUKD-1, 13/2011-UPB7, 9/2012 Odl. US: U-I-18/11-10, 24/2012, 30/2012, 40/2012-ZUJF, 71/2012 Odl. US: U-I-76/11-15, 75/2012, 94/2012, 102/2012
- ZDPre** Zakon o družinskih prejemkih. Ur. l. RS, št. 65/1993, 71/1994, 73/1995, 26/1999, 97/2001-ZSDP
- ZDVTDP** Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb. Ur. l. SRS, št. 41/1983, 114/2006-ZUTPG, 122/2007 Odl. US: U-I-11/07-45, 61/2010-ZSVarPre, 110/2011-ZDIU12, 40/2012-ZUJF
- ZPCP-2D** Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu. Ur. l. RS, št. 57/2012
- ZPIZ-1** Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Ur. l. RS, št. 106/1999, 72/2000, 81/2000-ZPSV-C, 124/2000, 109/2001, 83/2002 Odl. US: U-I-178/02-14, 108/2002, 110/2002-ZISDU-1, 112/2002 Skl.US: U-I-307/98-38, 26/2003-UPB1, 40/2003 Odl. US: U-I-273/00-13, 63/2003, 63/2003 Odl. US: U-I-57/00-51, 133/2003 Odl. US: U-I-36/00-52, 135/2003, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 20/2004-UPB2, 54/2004-ZDoh-1 (56/2004 popr., 62/2004 popr., 63/2004 popr.), 63/2004-ZZRZI, 136/2004 Odl. US: U-I-273/01-21,68/2005 Odl. US: U-I-29/04-19, 72/2005, 104/2005-UPB3, 69/2006, 109/2006-UPB4, 112/2006 Odl. US: U-I-358/04-13, 114/2006-ZUTPG, 91/2007 Skl.US: U-I-325/05-5, 10/2008-ZVarDod, 98/2009-ZIUZGK, 27/2010 Odl. US: U-I-40/09-15, 38/2010-ZUKN, 61/2010-ZSVarPre, 79/2010-ZPKDPIZ, 94/2010-ZIU, 84/2011 Odl. US: U-I-245/10-13, U-I-181/10-6, Up-1002/10-7, 94/2011 Odl. US: U-I-287/10-11, 105/2011, 110/2011-ZDIU12, 40/2012-ZUJF, 55/2012 Skl.US: U-I-162/12-5, Up-626/12-5, 96/2012-ZPIZ-2
- ZSDP** Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih. Ur. l. RS, št. 110/2006-UPB2, 114/2006-ZUTPG, 122/2007 Odl. US: U-I-11/07-45, 10/2008, 62/2010-ZUPJS, 40/2012-ZUJF
- ZSV** Zakon o socialnem varstvu. Ur. l. RS, št. 54/1992 (56/1992 popr.), 42/1994 Odl. US: U-I-137/93-24, 1/1999-ZNIDC, 41/1999, 60/1999 Odl. US: U-I-273/98, 36/2000-ZPDZC, 54/2000-ZUOPP, 26/2001, 110/2002-ZIRD, 2/2004 (7/2004 popr.), 36/2004-UPB1, 69/2005 Odl. US: U-I-97/05-32, 21/2006 Odl. US: U-I-116/03-22, 105/2006, 114/2006-ZUTPG,

3/2007-UPB2 (23/2007 popr., 41/2007 popr.), 122/2007 Odl. US: U-I-11/07-45, 61/2010-ZSVarPre, 62/2010-ZUPJS, 57/2012

**ZSVarPre** Zakon o socialnovarstvenih prejemkih. Ur. l. RS, št. 61/2010, 40/2011, 110/2011, 40/2012, 14/2013

**ZŠolPre** Zakon o šolski prehrani. Ur. l. RS, št. 43/2010, št. 62/2010-ZUPJS, 27/2012 Odl. US: U-I-189/10-13, 40/2012-ZUJF

**ZŠolPre-1** Zakon o šolski prehrani. Ur. l. RS, št. 3/2013

**ZŠtip** Zakon o štipendiranju. Ur. l. RS, št. 59/2007 (63/2007 popr.), 40/2009

**ZUJF** Zakon za uravnoteženje javnih financ. Ur. l. RS, št. 40/2012, 55/2012

**ZUPJS** Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Ur. l. RS, št. 62/2010, 40/2011, 40/2012, 57/2012, 14/2013

**ZUTPG** Zakon o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji. Ur. l. RS, št. 114/2006, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.), 10/2008-ZVarDod, 71/2008, 73/2008, 98/2009-ZIUZGK, 62/2010-ZUPJS, 85/2010, 94/2010-ZIU, 110/2011-ZDIU12, 40/2012-ZUJF, 96/2012-ZPIZ-2

**ZVarDod** Zakon o varstvenem dodatku. Ur. l. RS, št. 10/2008, 61/2010

**ZZRZI** Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov. Ur. l. RS, št. 63/2004, 16/2007-UPB2, 14/2009 Odl. US: U-I-36/06-18, 84/2011 Odl. US: U-I-245/10-13, U-I-181/10-6, Up-1002/10-7, 87/2011, 96/2012-ZPIZ-2

**ZZZDR** Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih. Ur. l. SRS, št. 15/1976, 30/1986-ZNP (20/1988 popr.), 1/1989, 14/1989, RS, št. 13/1994-ZN, 82/1994-ZN-B, 29/1995-ZPDF, 26/1999-ZPP, 60/1999 Odl. US: U-I-273/98, 70/2000-ZZNPOB, 64/2001, 110/2002-ZIRD, 42/2003 Odl. US: U-I-312/00-40, 16/2004, 69/2004-UPB1, 101/2007 Odl. US: U-I-328/05-12, 122/2007 Odl. US: U-I-11/07-45, 90/2011 Odl. US: U-I-85/10-10, 84/2012 Odl. US: U-I-30/12-12

**ZZZDR-C** Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih. Ur. l. RS, št. 16/2004

**ZZZPB** Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Ur. l. RS, št. 5/1991, 12/1992, 12/1993-ZUPDN93, 71/1993 (2/1994 popr.), 38/1994, 80/1997 Odl. US: U-I-343/94, 69/1998, 97/2001-ZSDP, 67/2002, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 63/2004-ZZRZI, 79/2006, 107/2006-UPB1, 114/2006-ZUTPG, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.), 51/2010 Odl. US: U-I-159/07-22, 80/2010-ZUTD

## **SEZNAM OSTALIH UPORABLJENIH KRATIC**

<b>APZ</b>	aktivna politika zaposlovanja
<b>CSD</b>	center za socialno delo
<b>DOS</b>	Dijaška organizacija Slovenije
<b>DSP</b>	denarna socialna pomoč
<b>DURS</b>	Davčna uprava RS
<b>EGP</b>	Evropski gospodarski prostor
<b>EMŠO</b>	enotna matična številka občana
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>EUR</b>	evro
<b>FSD</b>	Fakulteta za socialno delo
<b>GURS</b>	Geodetska uprava RS
<b>ISCSD</b>	Informacijski sistem centrov za socialno delo
<b>MDDSZ</b>	Ministrstvo RS za delo, družino in socialne zadeve
<b>MF</b>	Ministrstvo RS za finance
<b>MIZKŠ</b>	Ministrstvo RS za izobraževanje, znanost, kulturo in šport
<b>MOL</b>	Mestna občina Ljubljana
<b>OD</b>	otroški dodatek
<b>RS</b>	Republika Slovenija
<b>SURS</b>	Statistični urad RS
<b>ŠOS</b>	Študentska organizacija Slovenije
<b>ZN</b>	Združeni narodi
<b>ZPIZ</b>	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije
<b>ZRSZ</b>	Zavod RS za zaposlovanje

Uporabljeni izrazi, zapisani v moški slovnični obliki, so uporabljeni kot nevtralni za ženske in moške.

Besedilo je lektorirano.

## ZAHVALA SODELUJOČIM

Za sodelovanje pri nastajanju poročila »**Ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje**« se zahvaljujemo:

- sodelujočim na fokusnih skupinah s CSD:  
CSD Ajdovščina (Urška Ličen), CSD Črnomelj (Martina Horvat), CSD Domžale (Nataša Keršič), CSD Gornja Radgona (Barbara Štiblar, Darja Arih Slaček), CSD Grosuplje (Bojana Tizmanar Javornik), CSD Idrija (Marjeta Simonič), CSD Ilirska Bistrica (Orjana Jursinovič), CSD Izola (Lara Harcet), CSD Jesenice (Anita Bregar), CSD Koper (Ana Geržina Mlakar, Jasna Stanič), CSD Krško (Martina Radišek, Tatjana Pleteršnik), CSD Ljubljana Bežigrad (Andreja Verstovšek, Dijana Dremelj), CSD Ljubljana Šiška (Peter Boštic, Milena Hvale), CSD Ljutomer (Cvetka Bogdan), CSD Logatec (Urška Nagode), CSD Maribor (Jožef Tivadar, Dajana Voh, Jadranka Tkalec), CSD Metlika (Maja Brinc, Vesna Štukelj), CSD Murska Sobota (Danijela Cug), CSD Nova Gorica (Gabrijela Mogerli), CSD Novo mesto (Barbara Vidrih), CSD Ormož (Martina Novak, Milena Luskovič), CSD Piran (Monika Kopic), CSD Ptuj (Katja Kovše, Mirjana Oravec, Irena Horvat Rimele), CSD Radovljica (Sabina Jenko), CSD Ravne na Koroškem (Dragica Mazej), CSD Ribnica (Bernarda Drobnič, Nina Levstek), CSD Sežana (Minka Kos, Anita Gregorc), CSD Tolmin (Tatjana Vencelj), CSD Trbovlje (Nataša Pavlovič), CSD Trebnje (Andreja Selšek), CSD Velenje (Darinka Špacapan, Urška Antlejš), CSD Vrhnika (Ana Kreft);
- sodelujočim na fokusni skupini s pravniki z Ministrstva RS za delo, družino in socialne zadeve: Barbari Starič Strajnar, Marjetki Kovšca, Marku Bučarju;
- sodelujočim v intervjujih: društvu Družinska pobuda (Tomaž Merše), Dijaški organizaciji Slovenije (Alen Hliš in Klemen Peran), Študentski organizaciji Slovenije (Aleš Kramer);
- predstavnikom podjetja RAIS, Računalniške aplikacije in svetovanje, d. o. o., podjetju Comland, d. o. o., in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za posredovane podatke in pojasnila.

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOŠKI OKVIR NALOGE.....</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>KAZALNIKI ZA OCENO UČINKOV NOVE SOCIALNE ZAKONODAJE .....</b>	<b>14</b>
	<b>3.1 Organizacija dela na CSD po uvedbi nove socialne zakonodaje .....</b>	<b>24</b>
<b>4</b>	<b>ANALIZA SPREMEMB NA PODROČJU DENARNIH PREJEMKOV.....</b>	<b>27</b>
	<b>4.1 Otroški dodatek .....</b>	<b>27</b>
	4.1.1 Opredelitev ključnih zakonskih sprememb .....	29
	4.1.2 Podatki o sredstvih in prejemnikih otroškega dodatka.....	37
	<b>4.2 Denarna socialna pomoč .....</b>	<b>40</b>
	4.2.1 Opredelitev ključnih zakonskih sprememb .....	41
	4.2.2 Podatki o sredstvih in prejemnikih DSP.....	47
	<b>4.3 Varstveni dodatek.....</b>	<b>55</b>
	4.3.1 Opredelitev ključnih zakonskih sprememb .....	55
	4.3.2 Podatki o sredstvih in prejemnikih varstvenega dodatka .....	60
	<b>4.4 Državna štipendija .....</b>	<b>65</b>
	4.4.1 Opredelitev ključnih zakonskih sprememb .....	65
	4.4.2 Podatki o sredstvih in prejemnikih državne štipendije .....	68
<b>5</b>	<b>OCENA UČINKOV NOVE SOCIALNE ZAKONODAJE NA RAZLIČNE KATEGORIJE PREBIVALSTVA .</b>	<b>71</b>
	<b>5.1 Spremembe materialnega položaja družin .....</b>	<b>71</b>
	<b>5.2 Spremembe materialnega položaja posameznikov .....</b>	<b>73</b>
	5.2.1 Negativne spremembe .....	73
	5.2.2 Pozitivne spremembe.....	74
<b>6</b>	<b>SKLEPNE MISLI IN IZHODIŠČA ZA POPRAVKE NOVE SOCIALNE ZAKONODAJE IN POSTOPKOV. 75</b>	



## KAZALO PREGLEDNIC

<i>Preglednica 1: Kazalniki in podatki za 1. horizontalni cilj</i> .....	14
<i>Preglednica 2: Kazalniki in podatki za 2. horizontalni cilj</i> .....	16
<i>Preglednica 3: Kazalniki in podatki za 3. horizontalni cilj</i> .....	18
<i>Preglednica 4: Dohodkovni razredi otroškega dodatka po ZSDP in ZUPJS</i> .....	33
<i>Preglednica 5: Višina otroških dodatkov po razredih po ZSDP in ZUPJS</i> .....	34
<i>Preglednica 6: Število prejemnikov otroškega dodatka v decembru 2011 (le mladoletni prejemniki) in v novembru 2012 (stanje na dan 9. 12. 2012)</i> .....	37
<i>Preglednica 7: Razlika v razredih pri upravičencih do otroškega dodatka decembra 2011 in januarja 2012 – isti prejemnik v dveh časovnih točkah</i> .....	38
<i>Preglednica 8: Sredstva za otroški dodatek</i> .....	39
<i>Preglednica 9: Dohodkovni razredi za plačilo vrtca in otroški dodatek</i> .....	39
<i>Preglednica 10: Razlika v razredih OD in plačila vrtca</i> .....	40
<i>Preglednica 11: Število pozitivno rešenih vlog za izredno DSP, skupni znesek sredstev za izredno DSP in povprečna višina izredne DSP po posameznih mesecih v letih 2011 in 2012</i> .....	45
<i>Preglednica 12: Število pozitivno rešenih vlog za DSP, skupni znesek sredstev za DSP in povprečna višina DSP po posameznih mesecih v letih 2011 in 2012</i> .....	48
<i>Preglednica 13: Število odobrenih in neodobrenih pravic (januar 2012)</i> .....	49
<i>Preglednica 14: Razlogi za neodobritev pravice do DSP (januar 2012)</i> .....	49
<i>Preglednica 15: Višina DSP v primerjavi z decembrom 2011 (januar 2012)</i> .....	49
<i>Preglednica 16: Višina znižanja DSP (januar 2012)</i> .....	50
<i>Preglednica 17: Razlogi za znižanje višine DSP (januar 2012)</i> .....	50
<i>Preglednica 18: Višina DSP v primerjavi z decembrom 2011 po posameznih »tipih družin« (januar 2012)</i> .....	51
<i>Preglednica 19: Število odobrenih in neodobrenih pravic enostarševske družine (januar 2012)</i> .....	51
<i>Preglednica 20: Razlogi za znižanje DSP, enostarševske družine (januar 2012)</i> .....	52
<i>Preglednica 21: Višina znižanja DSP, enostarševske družine (januar 2012)</i> .....	52
<i>Preglednica 22: Število odobrenih in neodobrenih pravic, velike družine (januar 2012)</i> .....	52
<i>Preglednica 23: Razlogi za neodobritev pravice do DSP, velike družine (januar 2012)</i> .....	53
<i>Preglednica 24: Število odobrenih in neodobrenih pravic po tipih velikih družin (januar 2012)</i> .....	53
<i>Preglednica 25: Primer znižanja višine DSP za družino s 7 otroki</i> .....	53
<i>Preglednica 26: Višina znižanja DSP, velike družine (januar 2012)</i> .....	54
<i>Preglednica 27: Razlogi za znižanje višine DSP, velike družine (januar 2012)</i> .....	54
<i>Preglednica 28: Višina izplačanih sredstev v EUR za varstveni dodatek (mesečni podatki za 2011 in 2012)</i> .....	60
<i>Preglednica 30: Število prejemnikov varstvenega dodatka (mesečni podatki za 2012)</i> .....	<b>Napaka!</b>
<b>Zaznamek ni definiran.</b>	
<i>Preglednica 29: Povprečni mesečni znesek varstvenega dodatka v EUR (2011, 2012)</i> .....	60
<i>Preglednica 31: Število prejemnikov varstvenega dodatka (mesečni podatki za 2012)</i> .....	61
<i>Preglednica 32: Število prejemnikov varstvenega dodatka po starostnih kategorijah (2011, 2012)</i> ....	63
<i>Preglednica 33: Število prejemnikov državnih štipendij in povprečna višina državne štipendije za leto 2011 in leto 2012</i> .....	69
<i>Preglednica 34: Število odobrenih pravic za državno štipendijo po posameznih mesecih v letih 2011 in 2012</i> .....	70
<i>Preglednica 35: Sredstva, namenjena državnim štipendijam (v mio. EUR)</i> .....	70

# 1 UVOD

Državni zbor je leta 2010 sprejel Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (v nadaljevanju: ZUPJS) in Zakon o socialnovarstvenih prejemkih (v nadaljevanju: ZSVarPre), ki sta se začela uporabljati v začetku leta 2012. Zakona sta dodobra posegla v zakonodajo, ki je do tedaj urejala socialne pa tudi družinske transferje in subvencije ter sta v sistem pravic, ki se zagotavljajo iz javnih sredstev, prinesla pomembne spremembe.

Ministrstvo RS za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: MDDSZ) je poleti 2012 na Inštitutu RS za socialno varstvo (v nadaljevanju: IRSSV) naročilo študijo »Ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje« s ciljem preveriti prve učinke izvajanja nove socialne zakonodaje, pridobiti oceno teh učinkov, ugotoviti, ali so zaznani učinki v skladu z zastavljenimi cilji, identificirati kategorije prebivalstva, na katere ima uvedba nove socialne zakonodaje največji učinek (tako v pozitivnem kot negativnem smislu), ter identificirati tiste vrste dohodkov in premoženja, ki pri novem načinu ugotavljanja materialnega položaja posameznikov in družin v največji meri vplivajo na upravičenost do določene pravice iz javnih sredstev in njeno višino.

Izvedbo naloge sta naročila in financirala dva direktorata MDDSZ. Osnovno vprašanje Direktorata za socialne zadeve je, kakšni so učinki nove socialne zakonodaje nasploh, medtem ko je osnovno vprašanje Direktorata za družino osredotočeno na učinke nove socialne zakonodaje na družine. Ker se odgovora na obe vprašanji prepletata in se zakonodaja nanaša tako na posameznike kot na družine, sta obe vprašanji zajeti v enotnem poročilu, pri čemer je del, ki se nanaša na interes Direktorata za družino in ga ta tudi financira, zajet v poglavju o otroških dodatkih (podpoglavje 4.1.), skupaj z ostalimi ugotovitvami pa tudi v ostalih poglavjih, zlasti v poglavju o kategorijah, ki se jim je najbolj spremenil materialni položaj, in v sklepnem delu s predlogi.

Poročilo »Ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje« je nastajalo v več fazah. Najprej smo iz kompleksno zastavljenih ciljev nove socialne zakonodaje izluščili tri horizontalne cilje:

- racionalizacija proračunskih odhodkov in večja preglednost dodeljevanja socialnih prejemkov,
- večja ciljnost in učinkovitost socialnih prejemkov ter
- vzpostavitev prijaznejšega, enostavnejšega in preglednejšega sistema ter hitrejše in bolj ekonomično odločanje o pravicah.

Na tej osnovi smo oblikovali kazalnike za spremljanje doseganja zastavljenih ciljev ter oceno učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje. S temi kazalniki skušamo ugotoviti, ali so učinki izvajanja nove zakonodaje v skladu s cilji, ki si jih je država z vpeljavo novega sistema uveljavljanja pravic iz javnih sredstev zastavila.

Kazalniki in zbrani podatki za spremljanje doseganja zastavljenih ciljev ter ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje so predstavljeni v poglavju 3. Ugotovitve v tem delu poročila večinoma temeljijo na analizi pravnih predpisov in kvalitativni analizi podatkov. Za kazalnike, pri katerih za podatkovno oporo potrebujemo kvantitativne podatke iz informacijskega sistema CSD, pa so informacije predstavljene v naslednjih poglavjih, v glavnem v poglavju 4. V nadaljevanju tretjega poglavja predstavljamo nekaj poudarkov iz fokusnih skupin s strokovnimi delavci CSD, ki presegajo

okvir oblikovanih kazalnikov, so pa po našem mnenju zelo povedni in smo jih zato želeli predstaviti (podpoglavje 3.1.)

V četrtem poglavju se nahaja analiza zakonskih sprememb, ki se nanašajo na štiri prejemke, in sicer na: otroški dodatek, denarno socialno pomoč, varstveni dodatek in državno štipendijo. Analizirali smo predvsem tiste zakonske spremembe, ki pomembno vplivajo na upravičenost in odmero višine posamezne pravice. Posamezna zakonska določila, ki so veljala pred uvedbo nove socialne zakonodaje, in določila, ki za vsakega od prejemkov veljajo sedaj, so podrobno predstavljena v prilogi 1. V nadaljevanju četrtega poglavja sledi predstavitev statističnih podatkov o posameznem prejemku ter interpretacija sprememb s pomočjo kvalitativnih podatkov, pridobljenih s pomočjo fokusnih skupin.

Na osnovi teh podatkov smo identificirali kategorije prebivalstva, za katere predvidevamo, da se je zaradi uvedbe nove socialne zakonodaje spremenil njihov materialni položaj (tako v negativnem kot v pozitivnem smislu). Te kategorije podrobneje predstavljamo v poglavju 5.

V zadnjem delu pričujočega poročila predstavljamo nekaj predlogov oziroma izhodišč, ki bi jih bilo pri korekcijah zakonodaje smiselno upoštevati, in sklepne misli, kjer podajamo splošno oceno doseganja posameznega horizontalnega cilja in oceno učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje.

## 2 METODOLOŠKI OKVIR NALOGE

Kot je bilo omenjeno že uvodoma, je namen naloge oceniti učinke izvajanja nove socialne zakonodaje, in sicer ali so ugotovljeni učinki v skladu z zastavljenimi cilji nove zakonodaje, katerim skupinam prebivalcev se je zaradi uvedbe nove socialne zakonodaje poslabšal ali izboljšal materialni položaj in ali sta se zaradi drugačnega (doslednega) načina upoštevanja različnih vrst materialnih sredstev posameznikov in družin (dohodki, premoženje, prihranki ipd.) spremenila število in struktura upravičencev do denarnih prejemkov.

Pri opredelitvi ciljev nove socialne zakonodaje smo izhajali iz dveh dokumentov:

- spremnega teksta (Uvoda) predloga ZUPJS in predloga ZSVarPre z dne 12. 3. 2010 in
- objavljene novice o splošnih ciljih predlaganih sprememb, ki je bila na spletnem mestu MDDSZ ([http://www.mddsz.gov.si/nc/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/12106/6365/](http://www.mddsz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/12106/6365/)) objavljena dne 29. 4. 2010.

Na osnovi teh dokumentov smo opredelili tri horizontalne cilje (racionalizacija in večja preglednost proračunskih odhodkov pri dodeljevanju socialnih prejemkov, večja ciljnost in učinkovitost socialnih prejemkov ter vzpostavitev prijaznejšega, enostavnejšega in preglednejšega sistema ter hitrejše in bolj ekonomično odločanje o pravicah) in več podciljev. Kazalniki, ki smo jih oblikovali za merjenje posameznih ciljev, so natančneje opredeljeni v tretjem poglavju.

Merjenje učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje na temelju zastavljenih kazalnikov lahko v osnovi razdelimo na dva dela: kvalitativno analizo podatkov, pridobljenih s fokusnimi skupinami, in kvantitativno analizo podatkov o upravičencih in sredstvih za denarno socialno pomoč, otroški dodatek, varstveni dodatek in štipendije.

### 1. Kvalitativna analiza podatkov, pridobljenih s fokusnimi skupinami

Izvedli smo pet fokusnih skupin, eno s pravniki na MDDSZ, ki delajo na področju pritožb, ostale štiri pa smo izvedli s strokovnimi delavci CSD. Slednje smo organizirali na štirih različnih lokacijah (Novo mesto, Maribor, Ljubljana in Koper), vanje pa smo vključili predstavnike vseh regij<sup>1</sup>:

- fokusno skupino v Novem mestu smo izvedli 9. 10. 2012, v njej pa so sodelovali predstavniki treh regij (dolenjske, posavske in obljublanske 2), in sicer 10 strokovnih delavcev iz CSD Črnomelj, Grosuplje, Krško, Metlika, Novo mesto, Ribnica in Trebnje;
- fokusno skupino v Mariboru smo izvedli 11. 10. 2012, v njej pa so sodelovali predstavniki štirih regij (pomurske, štajerske, koroške in celjske), in sicer 14 strokovnih delavcev iz CSD Murska Sobota, Maribor, Gornja Radgona, Ormož, Ravne na Koroškem, Ptuj, Ljutomer in Velenje;
- fokusno skupino v Ljubljani smo izvedli 16. 10. 2012, v njej pa so sodelovali predstavniki treh regij (ljublanske, obljublanske 1 in 2 ter gorenjske), in sicer 10 strokovnih delavcev iz CSD Logatec, Trbovlje, Jesenice, Radovljica, Vrhnika, Domžale, Ljubljana Šiška in Ljubljana Bežigrad;

---

<sup>1</sup> Upoštevali smo porazdelitev, ki se uporablja pri dejavnostih regijskih koordinatorjev v okviru CSD. Dostopno na: <http://www.scsd.si/koordinatorji-za-preprecevanje-nasilja.html> (07. 1. 2013).

- fokusno skupino v Kopru smo izvedli 18. 10. 2012, na njej pa so sodelovali predstavniki treh regij (primorske, goriške in obljublanske 2), in sicer 11 strokovnih delavcev iz CSD: Ajdovščina, Idrija, Ilirska Bistrica, Izola, Koper, Nova Gorica, Piran, Sežana in Tolmin.

Udeležencem fokusnih skupin smo pred izvedbo pogovora poslali okvirne teme pogovora, ki so se nanašale na tehnični in vsebinski vidik uvedbe nove socialne zakonodaje, in sicer:

1. Trenutno stanje z vlogami za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev na vašem CSD
2. Izobraževanja in usposabljanja za nov sistem uveljavljanja pravic iz javnih sredstev ter pretok informacij
3. Ocena, mnenje, izkušnje (ključne prednosti/izboljšave ter slabosti/pomanjkljivosti) z novim sistemom uveljavljanja pravic iz javnih sredstev s tehničnega vidika
4. Uvedba novih definicij in zakonskih določb v novo socialno zakonodajo – njihova jasnost in smiselnost
5. Vaše zaznave, izkušnje in ocene glede tega, kako se kažejo prvi učinki nove socialne zakonodaje na uporabnikih
6. Predlogi popravkov, sprememb, dodelav nove socialne zakonodaje
7. Ali na izvajanje nove socialne zakonodaje vplivajo tudi ukrepi za uravnoteženje javnih financ?

Informacijski sistem (ISCSD 2) se je od uvedbe postopno izboljševal, prilagajal in izpopolnjeval, zato so bili nekateri problemi, ki so bili izpostavljeni na fokusnih skupinah (in so omenjeni v poročilu), ob izdaji končnega poročila že odpravljeni.

Izvedli smo tudi 3 intervjuje, in sicer:

- s predstavnikoma DOS (Klemen Peran, Alen Hliš, prisoten pa je bil tudi predstavnik ŠOS Aleš Kramer) dne 19. 12. 2012,
- s predstavnikom društva Družinska pobuda (Tomaž Merše) dne 7. 1. 2013 in
- dodatni intervju s predstavnikom ŠOS (Aleš Kramer) dne 13. 2. 2013.

Ugotovitve fokusnih skupin in intervjujev so smiselno predstavljene po posameznih poglavjih.

## **2. Kvantitativna analiza podatkov o upravičencih in sredstvih za denarno socialno pomoč, otroški dodatek, varstveni dodatek in štipendije**

Za podatke o denarni socialni pomoči, varstveni dodatek, otroški dodatek in državne štipendije smo zaprosili upravljavca centralne zbirke podatkov o pravicah iz javnih sredstev (MDDSZ), podatke o varstvenem dodatku za leto 2011 pa smo pridobili na ZPIZ.

Pomemben del poročila je tudi analiza zakonskih določil, ki so za posamezne prejemke, zagotovljene iz javnih sredstev, veljala pred 1. 1. 2012 in po uvedbi nove socialne zakonodaje s 1. 1. 2012.

### 3 KAZALNIKI ZA OCENO UČINKOV NOVE SOCIALNE ZAKONODAJE

V tem poglavju predstavljamo uresničevanje treh horizontalnih ciljev. Pod vsakim ciljem se nahaja preglednica s kazalniki, viri podatkov in podatki. Pri vsakem od kazalnikov naj bi bili v zadnjem stolpcu navedeni podatki, s katerimi merimo posamezen kazalnik. Ker je podatke za nekatere kazalnike težko na kratko prikazati v preglednici, so pa del nadaljnjih poglavij pričujočega poročila, smo pri teh kazalnikih v stolpcu »PODATKI« navedli le, v katerem poglavju se podatki za ta kazalnik nahajajo. Splošna ocena doseganja posameznega horizontalnega cilja je prikazana v sklepnem delu poročila.

#### 1. HORIZONTALNI CILJ

#### **RACIONALIZACIJA IN VEČJA PREGLEDNOST PRORAČUNSKIH ODHODKOV PRI DODELJEVANJU SOCIALNIH PREJEMKOV**

##### PODCILJI

1. a Preprečevanje kopičenja socialnih pravic (prejemkov, subvencij in plačil)<sup>2</sup>
1. b Odprava sistema povezanih pravic
1. c Zmanjšane možnosti izkoriščanja sistema in zlorab

*Preglednica 1: Kazalniki in podatki za 1. horizontalni cilj*

KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
Višina mesečnih sredstev za naslednje socialne prejemke: <ul style="list-style-type: none"><li>- otroški dodatek</li><li>- DSP</li><li>- varstveni dodatek</li><li>- državna štipendija</li></ul>	MDDSZ/Baza ISCS1 in 2, ZPIZ (varstveni dodatek 2011)	V poglavju 4
Mesečno število prejemnikov posameznih socialnih prejemkov: <ul style="list-style-type: none"><li>- otroškega dodatka</li><li>- DSP</li><li>- varstvenega dodatka</li><li>- državne štipendije</li></ul>	MDDSZ/Baza ISCS1 in 2, ZPIZ (varstveni dodatek 2011)	V poglavju 4
Identifikacija tistih sivih lis, ki tudi z novo socialno zakonodajo »dopuščajo« zlorabe in izkoriščanje sistema	Fokusna skupina CSD in fokusna skupina MDDSZ	Iz razgovora s strokovnimi delavci na CSD ter pravniki na MDDSZ je razvidno, da se v praksi še pojavljajo zlorabe na naslednjih področjih: <ul style="list-style-type: none"><li>- pri izpodbijanju avtomatskega obstoja zunajzakonske skupnosti oziroma dokazovanju neobstoja zunajzakonske skupnosti ljudje pogosto pričajo neresnično;</li><li>- dohodki in premoženje, ki jih imajo</li></ul>

<sup>2</sup> Kot ena izmed rešitev, h kateri je med drugim usmerjena nova socialna zakonodaja, je v Uvodu predloga ZSVarPre navedeno tudi *preprečevanje kopičenja socialnih pravic*, čeprav pravice iz javnih sredstev, na katere se nanaša nova socialna zakonodaja, presegajo ta okvir.

KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
		<p>vlagatelji in njihovi družinski člani v tujini, se tudi po novi zakonodaji v veliko primerih ne upoštevajo, ker do podatkov o teh dohodkih in premoženju strokovni delavci ne morejo avtomatsko dostopati, razen če jih ne navede uporabnik sam;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- primeri, da vlagatelji pred vložitvijo vloge dvignejo prihranke z računov;</li> <li>- fiktivno sklepanje tržnih najemnin za stanovanje zaradi pridobitve subvencije najemnine.</li> </ul>
Število/delež prejemnikov DSP in varstvenega dodatka po stari zakonodaji, ki zdaj, ob upoštevanju vseh dohodkov in premoženja, vendar v realno nespremenjeni situaciji, do DSP oziroma VD niso več upravičeni	MDDSZ/Baza ISCSD1 in 2, ZPIZ (varstveni dodatek 2011)	Januarja 2012 je bilo v primerjavi z mesecem prej odobrenih 10 % manj pravic do redne denarne socialne pomoči. Slaba četrtnina teh vlog je bila neodobrenih zaradi upoštevanja premoženja vlagatelja (in povezanih oseb), 19 % zaradi upoštevanja dohodkov in otroškega dodatka vlagatelja (in povezanih oseb), slabih 15 % pa zaradi upoštevanja dohodkov in premoženja vlagatelja (in povezanih oseb).
Identifikacija vrst dohodkov in premoženja, ki v največjem obsegu vplivajo na to, da nekdo ni več upravičen do DSP ali do VD	Fokusna skupina CSD	N.p.
Število oseb, ki so se odpovedale pravici do varstvenega dodatka	ZPIZ, MDDSZ, fokusna skupina CSD	16.100 oseb (9.972 <sup>3</sup> do 31. 12. 2011 na ZPIZ, v 2012 6.100 na CSD)

Za oceno doseganja podciljev, kot so preprečevanje kopičenja socialnih pravic (prejemkov, subvencij in plačil), odprava sistema povezanih pravic in zmanjšane možnosti izkoriščanja sistema in zlorab, nismo oblikovali posebnih kazalnikov, saj se je zakonodajalec s sprejetjem nove socialne zakonodaje (ZUPJS in ZSVarPre) v večji meri že približal izpolnitvi teh ciljev, in sicer z uvedbo enotne vstopne točke, vrstnim redom uveljavljanja pravic (vštevanjem že pridobljene pravice v dohodek pri ugotavljanju upravičenosti oziroma višine naslednje pravice) ter dostopom do uradnih zbirk podatkov o dohodkih in premoženju oseb. K doseganju teh ciljev prispeva tudi enotna definicija oseb, ki se upoštevajo pri preverjanju materialnega položaja (10. člen ZUPJS), razen za ugotavljanje dohodka pri upravičenosti do denarne socialne pomoči, varstvenega dodatka, subvencije najemnine, razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev in plačila prispevka za zdravstveno zavarovanje. Enotni postopek uveljavljanja pravic iz javnih sredstev in zmanjšanje možnosti izkoriščanja sistema in zlorab, ki je opredeljen od 34. do 38. člena ZUPJS, že sam po sebi preprečuje kopičenje pravic, ker gre za enoten sistem uveljavljanja pravic. V ZUPJS je precej členov namenjenih kontrolnim mehanizmom (prim. 34. člen, 42. člen, 42. a, 42. b, 43.–45. člen ZUPJS), ki so izpostavljeni močnim kritikam strokovne javnosti (predvsem stroke socialnega dela). Nadzorna funkcija strokovnih delavcev na CSD naj bi bila namreč v nasprotju s temeljnimi koncepti socialnega dela, kjer naj bi ob vzpostavitvi delovnega odnosa strokovni delavec in uporabnik (vlagatelj) imela partnerski vlogi<sup>4</sup>. V postopku

<sup>3</sup> Vir: Anton Dobrina, ZPIZ.

<sup>4</sup> Čačinovič Vogrinčič, Gabi, Kobal, Leonida, Mešl, Nina in Miran Možina. 2008. *Vzpostavljanje delovnega odnosa in osebne stika*. Zbirka Katalog socialnega dela. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo Univerze v Ljubljani; Rihter, Liljana.

uvveljavljanja pravic je vse manj neposrednega socialnega dela, več pa je ukvarjanja s podatki o materialnem stanju vlagatelja in njegove družine.

## 2. HORIZONTALNI CILJ

### VEČJA CILJNOST IN UČINKOVITOST SOCIALNIH PREJEMKOV

#### PODCILJI

- 2. a Vzpostavitev učinkovitejšega sistema dodeljevanja socialnih pravic
- 2. b Vzpostavitev pravičnejšega sistema dodeljevanja pravic iz javnih sredstev
- 2. c Povišanje DSP na raven, ki zagotavlja pokrivanje minimalnih življenjskih stroškov
- 2. d Večje stimulacije za delo – spodbujanje brezposelnih prejemnikov DSP k večji delovni aktivnosti z dodatkom za aktivnost
- 2. e Uvedba pomoči pri reševanju okoliščin, ki vplivajo na začasno nezaposljivost posebne skupine brezposelnih upravičencev do DSP, ki so začasno nezaposljivi zaradi težav v duševnem zdravju, težav z odvisnostjo in podobnih težav

Preglednica 2: Kazalniki in podatki za 2. horizontalni cilj

KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
Določitev višjega osnovnega zneska minimalnega dohodka za zadovoljevanje minimalnih potreb, ki omogoča preživetje odrasle samske osebe, ki je podlaga za določitev višine DSP	Pregled zakonodaje	Višji osnovni znesek minimalnega dohodka (288,81 EUR) je določen v 8. členu ZSVarPre. V praksi se znesek 288,81 EUR nikoli ni uporabljal kot osnovni znesek minimalnega dohodka, saj se je s 1. 1. 2012 začel uporabljati ZDIU12, ki je v 4. členu osnovni znesek minimalnega dohodka za leto 2012 znižal na 260,00 EUR. Maja 2012 je začel veljati ZUJF, ki je v 152. členu podaljšal začasno znižanje tega zneska do 31. 12. 2014. Omeniti je treba, da je znesek minimalnega dohodka nižji od izračunanih minimalnih življenjskih stroškov, ki so bili podlaga za določitev zneska – 385,05 EUR (obrazložitev iz predloga ZSVarPre z dne 12. 3. 2010: znesek izračunanih minimalnih življenjskih stroškov se zaradi realno nizke minimalne in povprečne plače in nesprejemljivega razmerja med DSP in najnižjimi plačami oziroma med socialnim varstvom in trgom dela upošteva v višini 75 %). Znesek 288,81 EUR je tako za 25 % nižji od zneska minimalnih življenjskih stroškov, znesek 260,00 EUR pa je nižji celo za 32,5 %. Osnovni znesek minimalnega dohodka se usklajuje enkrat letno v mesecu januarju v skladu z ZUTPG. Ne glede na to določbo mora MDDSZ najmanj vsakih pet let ugotoviti višino minimalnih življenjskih stroškov. Če razlika med višino veljavnega osnovnega zneska minimalnega dohodka in višino na novo ugotovljenih minimalnih življenjskih stroškov presega 20 %, določi novo višino osnovnega zneska minimalnega dohodka. Višina osnovnega zneska

2011. Slovenian social assistance legislation in the era of paradigmatic changes of social work concepts: incentive or obstacle. V: Salustowicz, Piotr (ur.). *Soziale Arbeit zwischen Kontrolle und Solidarität. Auf der Suche nach dem neuen Sozialen*. Warszawa; Bielefeld: Societas Pars Mundi Publishing, str. 171–192.



KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
		minimalnega dohodka se je v času uporabe nove socialne zakonodaje uskladila le enkrat, in sicer znaša od 1. januarja 2013 261,56 EUR <sup>5</sup> .
Uvedba stimulacij za delo za prejemnike DSP	Pregled zakonodaje, fokusna skupina CSD, fokusna skupina MDDSZ	<p>Stimulacije za delo za prejemnike DSP so predvidene v 26. členu ZSVarPre in omogočajo višji znesek DSP, kar naj bi motiviralo upravičence do DSP za delovno aktivnost. Zvišanje DSP je odvisno od tega, ali je oseba delovno aktivna v obsegu od 60 do 128 ur na mesec ali v obsegu več kot 128 ur na mesec.</p> <p>Ukrep je glede na predhodno zakonodajo (obrazložitev iz predloga ZSVarPre z dne 12. 3. 2010), v kateri so bile predvidene delovne obveznosti prejemnika DSP, ki so se težko izvajale v praksi, za upravičence bolj stimulativen. Določilo, da se ob nesprejetju dela na Zavodu RS za zaposlovanje oziroma ne vključitvi v ukrepe aktivne politike zaposlovanja, to šteje kot krivdni razlog (28. člen ZSVarPre), še vedno ostaja.</p> <p>Strokovni delavci na CSD imajo glede uvedbe te stimulacije deljena mnenja; nekateri jo ocenjujejo kot pozitivno, nekateri pa opozarjajo, da je ta stimulacija samo za tiste, ki dobijo zaposlitev, ne stimulira pa tistih, ki delajo prostovoljno. Posamezni sogovorniki na CSD navajajo, da je primerov, ko lahko osebe uveljavljajo večjo DSP zaradi delovne aktivnosti, malo.</p> <p>Tudi sogovorniki na MDDSZ navajajo, da je namen tega ukrepa dober (motivirati ljudi za zaposlitev), vendar niso povsem prepričani o pozitivnih učinkih. Težave opažajo v primerih, ko ni znano, koliko časa bo oseba zaposlena, če dobi zaposlitev preko APZ (na primer za 2 meseca), in na CSD podatke o tem dobijo z zamikom. V tem primeru težko dodelijo dodatek vnaprej.</p>
Uvedba pomoči pri reševanju okoliščin, ki vplivajo na začasno nezaposljivost posebnih skupin brezposelnih upravičencev do DSP	Pregled zakonodaje	V 35. členu ZSVarPre je navedena možnost sklenitve dogovora o aktivnem reševanju socialne problematike (na primer vključitev v psihosocialno rehabilitacijo, zdravljenje ipd.), pri čemer ima upravičenec pravico do povračila dejanskih stroškov, ki nastanejo zaradi izvrševanja dogovora.
Mesečno število prejemnikov posameznega socialnega prejemka po demografskih kazalnikih (za vsak socialni prejemek posebej glede na demografske podatke, ki obstajajo za leto 2011 in 2012)	MDDSZ/Baza ISCS1 in 2, ZPIZ (varstveni dodatek 2011)	V poglavju 4
Identifikacija skupin prebivalstva, ki so »za las« izpadle iz sistema socialnih prejemkov	Fokusna skupina CSD	V poglavju 5

<sup>5</sup> Sklep o usklajeni višini minimalnega dohodka od januarja 2013, dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20138&stevilka=231>, februar 2013.

KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
(izkušnje/vtisi strokovnih delavcev)		
Identifikacija skupin prebivalstva, ki se jim je po uveljavitvi ZSVarPre in ZUPJS materialno stanje spremenilo (izkušnje/vtisi strokovnih delavcev)	Fokusna skupina CSD	V poglavju 5

### 3. HORIZONTALNI CILJ

**VZPOSTAVITEV PRIJAZNEJŠEGA, ENOSTAVNEJŠEGA IN PREGLEDNEJŠEGA SISTEMA TER HITREJŠE IN BOLJ EKONOMIČNO ODLOČANJE O PRAVICAH**

#### PODCILJI

- 3. a Vzpostavitev preglednejšega in enostavnejšega sistema za uporabnika
- 3. b Vzpostavitev enostavnejšega sistema za pristojni organ
- 3. c Vzpostavitev centralne evidence pravic iz javnih sredstev (povezava informacijskih sistemov, vzpostavitev enega mesta odločanja, poenotenje elementov, ki vplivajo na odločitev o socialnih pravicah)
- 3. d Odprava zakonskih nejasnosti in praznin
- 3. e Uvedba novih definicij na področjih, ki sedaj niso dobro urejena (na primer zunajzakonska skupnost, enostarševska družina)

*Preglednica 3: Kazalniki in podatki za 3. horizontalni cilj*

KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
Čas, ki ga strokovni delavec porabi od vloge do odločitve o pravici (pred spremembo zakonodaje in zdaj)	Fokusna skupina CSD	O skrajšanju časa od začetka obdelave vloge do izdaje odločbe o pravici/pravicah bi težko govorili. Mnenja strokovnih delavcev na CSD o tem so različna. Ena izmed sogovornic ocenjuje, da je čas od začetka obdelave vloge do izdaje odločbe o pravici krajši, saj hkrati (z eno odločbo) lahko odloči o več pravicah. Največ sogovornikov ocenjuje, da porabijo več časa kot pred uvedbo novega sistema, saj morajo sedaj veliko več preverjati, iskati in čakati. Na podatke o materialnem položaju (dohodkih, premoženju in prihrankih) vlagatelja in družinskih članov čakajo nekaj dni, določene podatke pa strokovni delavci iščejo sami (na primer vrednost traktorjev, starejših vozil, vrednost nekaterih delnic itd.), kar jim vzame precej časa. Posebej dolg je postopek, če je v družini veliko družinskih članov z veliko različnimi vrstami dohodkov in premoženja. Nekaj sogovornikov tako ugotavlja, da je čas obdelave vloge (do izdaje odločbe) lahko zelo različen. Odvisen je od števila družinskih članov vlagatelja in od »razpršenosti« njihovega dohodka in premoženja.

KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
		<p>Pravniki na MDDSZ ob tem pojasnjujejo, da informacijski sistem sedaj za večino dohodkov/premoženja osebe/družine omogoča avtomatski prenos podatkov. Ob doslednem pridobivanju in preverjanju teh podatkov pred uveljavitvijo nove zakonodaje bi strokovni delavci porabili bistveno več časa, kot ga porabijo sedaj.</p> <p>Strokovni delavci omenjajo še, da v celotnem procesu odločanja o pravicah sedaj veliko več časa porabijo za iskanje in preverjanje podatkov kot za pogovor z uporabniki, kar so v večji meri počeli pred letom 2012. Ocenjujejo, da imajo veliko manj časa za neposredno socialno delo z uporabniki. Predvsem je to problematično pri uveljavljanju pravice do DSP – prej so imeli strokovni delavci pri oddaji vloge čas, da so se pogovorili z uporabnikom in pri tem ugotovili, ali potrebuje še druge vrste pomoči.</p>
<p>Najpogostejše/največje težave (v sistemu za izračun pravic, z uporabniki, na ravni celotnega CSD, v komunikaciji z MDDSZ, v procesu preoblikovanja sistema (izobraževanja, pretok informacij), s samim procesom odločanja ...)), s katerimi se strokovni delavci na CSD srečujejo po uvedbi nove zakonodaje</p>	<p>Fokusna skupina CSD</p>	<p>Iz odgovorov strokovnih delavcev na CSD lahko povzamemo, da so bila začetna izobraževanja o novi socialni zakonodaji, novem sistemu uveljavljanja pravic iz javnih sredstev in novi računalniški aplikaciji dokaj neučinkovita, saj so bila izvedena pred začetkom izvajanja nove socialne zakonodaje, ko strokovni delavci še niso imeli konkretnih izkušenj z novim sistemom, niso imeli vpogleda vanj in tudi niso imeli posebnih vprašanj v zvezi z njim. Ta izobraževanja ocenjujejo kot zelo teoretična, abstraktna, površinska. Izobraževanja, ki so se odvijala v januarju 2012 in kasneje, pa ocenjujejo kot kakovostna, koristna in uporabna, vendar opozarjajo, da jih je bilo premalo, da so bila na voljo le omejenemu številu strokovnih delavcev ter da je bilo na posameznem izobraževanju za kakovosten in učinkovit izobraževalni proces preveč udeležencev.</p> <p>Večina sogovornikov iz CSD meni, da bi bila dodatna izobraževanja potrebna, tako vsebinska kot tudi tehnična – aplikativna. Predvsem bi potrebovali izobraževanja, sugestije, kako reševati konkretne primere, in nek generalni pregled vseh sprememb v sistemu, ki se so zgodile od začetka uveljavitve nove zakonodaje. Poseben primanjkljaj oziroma potrebo po dodatnih izobraževanjih izražajo zaposleni, ki so z uvedbo nove socialne zakonodaje na CSD prišli iz občin.</p> <p>Za dodatne informacije glej <i>poglavje 3.1</i> in podatke pri kazalniku <i>Mnenje, ocena delovanja informacijskega sistema in povezljivosti baz</i>.</p>
<p>Mnenje stroke (na CSD in pravnikov na MDDSZ) o tem, katere nejasnosti in praznine zakona odpravljata in ali so postopki poenostavljeni</p>	<p>Fokusna skupina CSD, fokusna skupina MDDSZ</p>	<p>Jasnega mnenja o tem, ali so celotni <u>postopki uveljavljanja in odločanja o pravicah iz javnih sredstev</u> poenostavljeni, iz odgovorov strokovnih delavcev na CSD ni bilo mogoče dobiti. Nekatere spremembe pomenijo poenostavitev za uporabnike, druge ne; večinoma pa nov način ne pomeni poenostavitve dela za strokovne delavce. Nekaj težav se pojavlja tudi zaradi tega, ker je ZUJF dodatno vpeljal spremembe, zaradi katerih se je precej povečalo število odločb.</p>

KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
		<p>Glavne <i>pozitivne spremembe</i> v zvezi s samim postopkom vidijo strokovni delavci CSD v:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>enotni vstopni točki</i>, kar je lažje za uporabnike, saj jim ni treba vlagati vlog na različnih institucijah;</li> <li>- <i>tem, da uporabnikom ni treba vpisovati dohodkov</i>.</li> </ul> <p>Enotno vstopno točko in odločanje na enem mestu kot pozitivno spremembo v zvezi s samim postopkom omenjajo tudi sogovorniki na fokusni skupini na MDDSZ. Pri tem opozarjajo na problem, če oseba hkrati vloži vlogo za več prejemkov in subvencij in strokovni delavec ali informacijski sistem naredi napako. V tem primeru lahko oseba izgubi vse pravice, ne pa le ene, kot če bi o vsaki pravici odločali posebej.</p> <p>Kot <i>glavne pomanjkljivosti v postopkih</i> nekateri strokovni delavci na CSD navajajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>prehiter začetek izvajanja zakonodaje</i>, saj je sistem <i>zelo kompleksen</i>: strokovnim delavcem je velike težave pri izvajanju postopkov povzročalo dejstvo, da je bil začetek izvajanja zakonodaje na področju, ki je tako kompleksno in poleg tega vsebuje veliko novih tehničnih in informacijskih rešitev, prehiter; zdaj se sicer napake odpravljajo sproti, vendar postopki niso poenostavljeni; ob uvedbi tako kompleksnega sistema bi bil potreben pilotni preizkus;</li> <li>- <i>postopek odločanja za strokovne delavce ni enostaven</i>: za različne pravice se namreč upoštevajo različni deleži vštevanja dohodkov in premoženja; dodeljujejo se za različna obdobja; zato so se pojavili predlogi za poenotenje upoštevavanja višine dohodkov in obdobj;</li> <li>- <i>potrebne je veliko pomoči uporabnikom ob izpolnjevanju vlog</i>: uporabniki velikokrat iščejo pomoč informatorjev na CSD, ker vloge sami ne znajo/ne zmorejo v celoti izpolniti, redko so vloge popolne (manj težav je na prvih dveh straneh vloge); na vlogah manjka prostor za morebitne opombe delavcev na CSD, kot je to bilo prej; zato nekateri strokovni delavci predlagajo, da se to doda; vloga za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev bi morala biti dostopna tudi v italijanskem in madžarskem jeziku;</li> <li>- <i>malo elektronskih vlog</i>: strokovni delavci ugotavljajo, da je elektronskih vlog malo, verjetno tudi zaradi že prej navedene pomanjkljivosti velike kompleksnosti vloge;</li> <li>- <i>odločanje v primeru novih rojstev</i>: strokovni delavci CSD opozarjajo, da je zgolj v primeru novih rojstev mogoče dati vlogo za uveljavljanje pravic za nazaj, vendar se pojavljajo problemi, ker informacijski sistem tega še ne podpira v celoti. Na nekaterih CSD vloge zato čakajo, na drugih pa po navodilih MDDSZ to delajo vnaprej, na izjavo stranke, ko bo sistem podprt, pa bodo mogoča izplačila;</li> <li>- <i>več odločb na posameznika in družino in (ne)razumljivost odločb</i>: kar je deloma posledica sprejetja ZUJF pa tudi tega, da pravice veljajo za</li> </ul>

KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
		<p>različna časovna obdobja; s tem se povečajo stroški za delo, pošto in papir; odločbe so nerazumljive (ker so dolge), velikokrat uporabniki (predvsem starejši ali ob poračunih) in tudi institucije pridejo po dodatne razlage (na primer šole glede subvencij malic in kosil); naslednja težava je v tem, da se že izdane odločbe spreminjajo zaradi spreminjanja navodil in je potrebnega veliko časa, da se to razloži uporabnikom;</p> <p>- <i>ISCSD 2 ne podpira seznamov po uradni dolžnosti:</i> zaradi te pomanjkljivosti novega sistema strokovni delavci opozarjajo, da so v sistemu lahko tudi napačne odločbe.</p> <p>Ugotavljamo, da postopki uveljavljanja pravic niso toliko poenostavljeni, kot je bilo pričakovati. Nekaj je sicer še začetnih težav, ki se bodo sčasoma odpravile, dodatno kompleksnost pa so v sistemu sprožila določila ZUJF, nekaj pa je določil v ZSVarPre in ZUPJS, ki bi terjala razmislek (poenotenje obdobja dodeljevanja pravic in upoštevanja dohodkov in premoženja; kompleksnost in razumljivost odločb).</p> <p>Nekatere <u>zakonske nejasnosti in praznine</u> so bile odpravljene že z uvedbo novih definicij – glej podatke pri kazalniku <i>Uvedba novih definicij</i>, poleg tega pa je nova zakonodaja prinesla še drugačen način ugotavljanja dohodka iz dejavnosti in iz kmetijstva; podaljšan je bil rok za porabo dodeljene izredne DSP in rok za predložitev dokazila o njeni namenski porabi ter omilitev kaznovanja zaradi nenamenske porabe te pomoči; dodana je bila nova oseba, ki se lahko šteje kot prva odrasla oseba v družini, če gre za nasilje v družini, itd.</p> <p>Novosti v zvezi z izredno DSP strokovni delavci ocenjujejo kot dobre. Uvedba novega načina ugotavljanja dohodka iz dejavnosti in kmetijstva je po mnenju pravnikov na MDDSZ in strokovnih delavcev na CSD preveč splošna, ker so situacije lahko zelo različne (na primer oseba je lahko bila pol leta samozaposlena in je imela le pol leta status samostojnega podjetnika, šteje pa se ji 75 % letne minimalne plače; nekatere osebe ne morejo zapreti dejavnosti, ker imajo zablokirane račune; zlorabe nekaterih samostojnih podjetnikov, ki ne izkazujejo »pravih« dohodkov, ipd.)</p>
Izboljšanje zakonskih določb (zunajzakonska skupnost, enostarševska družina itd.)	Pregled zakonodaje, fokusna skupina CSD, fokusna skupina MDDSZ	<p><i>Enostarševska družina.</i> V ZSDP je v 66. členu enostarševska družina opredeljena kot »... skupnost enega od staršev z otroki, kadar roditeljsko pravico, skladno s posebnim zakonom, izvršuje sam. Kot enostarševska družina se ne šteje skupnost, če je tisti od staršev, ki sam izvršuje roditeljsko pravico, osnoval novo življenjsko skupnost«. V ZUPJS pa se po 10. členu v enostarševske družine šteje »... skupnost enega izmed staršev z otroki, kadar je drugi od staršev umrl in otrok po njem prejemkov za preživljanje ne prejema ali kadar je drugi od staršev neznan ali kadar otrok po drugem izmed staršev prejemkov za preživljanje dejansko ne prejema«.</p> <p>V javnosti in tudi ponekod v stroki socialnega dela velja</p>

KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
		<p>prepričanje, da je nova socialna zakonodaja prinesla poostreno definicijo enostarševske družine, zato je pomembna razjasnitev, kako in kdaj je prišlo do opredelitve enostarševske družine, kot se sedaj uporablja. Ključno pri opredelitvi enostarševske družine je izvrševanje roditeljske pravice. Poleg opredelitev iz ZSDP in ZUPJS je pomembna opredelitev izvrševanja roditeljske pravice v 113. členu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-C), ki je začel veljati 1. 5. 2004<sup>6</sup>. ZZZDR-C določa, da oba starša izvršujeta roditeljsko pravico tudi takrat, kadar ne živita skupaj in ne opravljata oba varstva in vzgoje otrok. Laično povedano, otrok ima oba starša tudi po razvezi, in tudi če starša ne živita skupaj, sta oba še vedno dolžna izvrševati roditeljsko pravico. To pomeni, da je že od 1. 5. 2004 do izjemne višine otroškega dodatka upravičen samo tisti vlagatelj, ki roditeljsko pravico izvršuje sam. Spremembe oziroma poostrene definicije torej ni prinesla nova socialna zakonodaja in ZUPJS, ampak je veljala v zakonodaji že prej. Z ZUPJS je tako prišlo le do izboljšanja zakonske določbe.</p> <p>Pri uveljavljanju pravice do DSP je bilo pred uvedbo nove socialne zakonodaje v praksi težko preverjati obstoj enostarševske družine, ki pa tudi ni bila enoznačno opredeljena. Z ZUPJS pa je prišlo do opredelitve enostarševske družine tudi pri uveljavljanju pravice do DSP.</p> <p><i>Zunajzakonska skupnost.</i> V 10. členu ZUPJS je navedena zakonska domneva, da med dvema osebama, ki nista sklenili zakonske zveze, obstaja zunajzakonska skupnost, ne glede na njen čas trajanja, če se rodi skupni otrok ali sta posvojili otroka in ne gre za enostarševsko družino in ni razlogov, zaradi katerih bi bila zakonska skupnost neveljavna. Oseba mora tako sama dokazati, da ne živi v zunajzakonski skupnosti.</p> <p>Pravniki na MDDSZ ocenjujejo, da nov »obrnjen« način dokazovanja zunajzakonske skupnosti pomeni razbremenitev za CSD. Gre namreč za obrnjeno dokazovanje (stranka mora dokazati neobstoj, drugače se avtomatsko šteje obstoj, saj v določenih primerih obstaja avtomatska domneva o obstoju zunajzakonske skupnosti).</p>
Mnenje, ocena delovanja informacijskega sistema in povezljivosti baz (ali vse baze podatkov delujejo, ali so se z uveljavitvijo tega sistema hkrati korigirale/izpopolnile primarne baze (na primer GURS), ali so strokovnim delavcem dostopne in podatke iz njih lahko uporabljajo)	Fokusna skupina CSD, fokusna skupina MDDSZ	<p>Večina strokovnih delavcev na CSD je mnenja, da je nov informacijski sistem dobro zamišljen; njegove prednosti pa se bodo pokazale šele, ko bo deloval v celoti.</p> <p>V času izvedbe fokusnih skupin (oktober 2012) so strokovni delavci kot problem izpostavljali zlasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nekatere baze podatkov o dohodkih in premoženju niso posodobljene in ne kažejo realnega stanja (na primer baza GURS, ZRSZ, baza šolajočih se oseb, ZZSZ);</li> <li>- nekatere podatke o premoženju morajo na CSD iskati »ročno« ali pošiljati poizvedbe (na primer vrednost</li> </ul>

<sup>6</sup> V: Okrožnica MDDSZ vsem CSD z dne 19. 8. 2009. Zadeva: Izjemna višina otroškega dodatka za otroke iz enostarševskih družin.

KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
		<p>traktorjev, plovil, nekaterih delnic), kar je pri osebah – družinah, ki imajo veliko tovrstnega premoženja, zelo zamudno;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nekateri podatki o pravicah iz starševskega varstva niso povezani z ISCS2;</li> <li>- večdnevno čakanje na podatke o premoženju/dohodkih podaljšuje čas od vložitve vloge do izdaje določbe;</li> <li>- če želi strokovni delavec potem, ko je odločba o pravici že izdana, pogledati podatke o dohodkih in premoženju, na osnovi katerih je sistem odločal o pravici, mora za to vpisati razlog. Strokovni delavci so izrazili željo in potrebo po tem, da bi jim bil omogočen avtomatski vpogled za nazaj brez vpisovanja razloga;</li> <li>- ISCS2 nadgrajujejo – tehnično posodablja ob torkih in četrkih (od 16. ure dalje), ko na CSD večinoma v popoldanskem času obravnavajo vloge; na CSD predlagajo, naj posodabljanje sistema izvajajo ob drugih dnevih (na primer ob sredah popoldne);</li> <li>- na občinah, šolah in v vrtcih imajo vpogled v določene podatke iz ISCS2: v prehodnem obdobju so iz teh institucij imeli na CSD veliko klicev, saj podatkov/sprememb v sistemu na teh institucijah niso videli takoj ali pa so za razumevanje podatkov iz sistema ISCS2 potrebovali dodatna pojasnila.</li> </ul> <p>Pravniki na MDDSZ v zvezi z delovanjem informacijskega sistema pojasnjujejo, da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- je ZUPJS pozitivno vplival na vzpostavitev novih baz (na primer baza šolajočih se oseb) in na kakovost nekaterih obstoječih baz podatkov, saj se te čistijo, ugotavljajo se napake, ker ljudje sporočajo spremembe (na primer baza GURS: ljudje sporočajo spremembe, popravke, ugovore upravljavcu baze zaradi vpliva podatkov na odločanje o pravicah);</li> <li>- se zavedajo nepopolnosti, zastarelosti nekaterih baz (na primer ZPIZ);</li> <li>- so vse baze, ki obstajajo in so za izvajanje ZUPJS potrebne, strokovnim delavcem na CSD dostopne;</li> <li>- strokovni delavci na CSD podatkov DURS ne morejo in ne smejo spreminjati, podatke iz drugih baz pa lahko popravijo, če vlagatelj predloži dokazilo o spremembi;</li> <li>- z bazami, ki se avtomatsko prenesejo v izračun pravice, strokovni delavci nimajo težav, problematične so baze, ki jih mora strokovni delavec sam poiskati, saj lahko pozabi/spregleda določen vir in ga ne upošteva pri izračunu pravice.</li> </ul>
Uvedba enotne vstopne točke za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev	Pregled zakonodaje, fokusna skupina CSD	<p>O pravicah (denarnih prejemkih in subvencijah) iz javnih sredstev odločajo CSD, ki so z novo socialno zakonodajo postali enotna vstopna točka za uveljavljanja pravic iz javnih sredstev.</p> <p>Strokovni delavci na CSD enotno vstopno točko ocenjujejo kot pozivno spremembo, saj uporabnikom ni treba vlog vlagati na različnih institucijah, kar je do njih prijaznejše.</p>

KAZALNIKI	VIR PODATKOV	PODATKI
Uvedba enotne evidence pravic iz javnih sredstev	Pregled zakonodaje, fokusna skupina MDDSZ	Z uveljavitvijo enotne vstopne točke so CSD dobili možnost pregleda nad vsemi pravicami iz javnih sredstev, ki jih določena oseba/družina prejema. Pravniki na MDDSZ ocenjujejo, da je zakonodaja na ta način preprečila podvajanje in prepletanje pravic, omogočila pa je pregled nad celotno družino in njihovim materialnim stanjem.
Uvedba enotne definicije dohodkov in premoženja za izračun upravičenosti do pravic iz javnih sredstev	Pregled zakonodaje, fokusna skupina CSD, fokusna skupina MDDSZ	Členi od 12 do 20 ZUPJS določajo enotno definicijo dohodkov in premoženja, ki se upoštevajo pri ugotavljanju materialnega položaja osebe oziroma družine, medtem ko način upoštevanja dohodkov in premoženja ni povsem enoten. Pri uveljavljanju pravic se upoštevajo dohodki v preteklem koledarskem letu, razen za ugotavljanje upravičenosti do DSP, varstvenega dodatka, subvencije najemnine, pravice do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev in pravice do plačila prispevka za zdravstveno zavarovanje, kjer se upošteva obdobje, določeno po ZSVarPre. Strokovni delavci na CSD opozarjajo na probleme v praksi ob upoštevanju 15. člena ZUPJS glede upoštevanja dohodkov na osnovi zadnje odločbe o odmeri dohodnine. Če namreč DURS ni izdal dohodninske odločbe za preteklo leto, CSD upošteva dohodke za predpreteklo obdobje. Na problematičnost upoštevanja dohodkov iz predpreteklega obdobja, če dohodninska odločba za preteklo leto na primer zaradi prenizkih dohodkov ni bila izdana, opozarjajo tudi pravniki iz MDDSZ, saj imajo lahko posamezniki zaradi brezposelnosti, stečajev itd. bistveno slabše dohodkovno stanje kot pred dvema letoma. Strokovni delavci na CSD hkrati opozarjajo, da se za različne pravice upoštevajo različni deleži vštevanja dohodkov in premoženja; dodeljujejo pa se za različna obdobja. Glede na to želijo in predlagajo poenotenje načinov ugotavljanja (obdobji vštevanja) dohodkov, kar bi prispevalo tudi k poenostavitvi postopkov na CSD.

### 3.1 Organizacija dela na CSD po uvedbi nove socialne zakonodaje

S CSD smo oktobra 2012 izvedli več fokusnih skupin (več v *Metodološki okvir naloge*). Pogovori so bili zelo obsežni, polni neprecenljivih informacij in podatkov, ki so jih sogovorniki podelili z nami. Večino njihovih izkušenj, mnenj in ocen smo strnili v zgoraj prikazane preglednice s kazalniki in podatki, nekaj pa je takih, ki presegajo okvir oblikovanih kazalnikov. Nekaj poudarkov iz fokusnih skupin s strokovnimi delavci CSD, ki so po našem mnenju še posebej povedni in ne sodijo v okvir kazalnikov, zato predstavljamo v nadaljevanju tega poglavja.

Glede na odgovore strokovnih delavcev so imeli v oktobru 2012 na večini sodelujočih CSD zaostanke pri izdaji odločb. Na največ CSD so imeli v teku obravnave vloge izpred dveh mesecev, na dveh CSD pa v času izvedbe fokusnih skupin niso imeli izdanih niti vseh odločb iz decembra 2011. Nekaj sogovornikov je omenilo, da imajo vse vloge vnesene v informacijski sistem, z izdajo odločb pa



zamujajo, saj čakajo podatke o dohodkih in premoženju vlagatelja oziroma družine, dopolnitve vlog ali pa so v zaostanku zaradi reševanja pritožb. Najpogostejši razlogi za zaostanke so naslednji:

- povečan obseg dela (več vlog): strokovni delavci so izpostavili predvsem povečanje števila vlog za štipendije, DSP in osnovno zdravstveno zavarovanje (na enem CSD se je tako na primer v avgustu 2012 v primerjavi z julijem 2012 za več kot 100 % povišalo število vlog – julija so beležili 70 vlog, avgusta pa 150 vlog);
- pomanjkanje kadra, kar je še posebej problematično, kadar je kdo od zaposlenih na bolniškem dopustu (pojav izgorelosti in dolgotrajnih bolniških odsotnosti);
- tehnične omejitve: strokovni delavci opozarjajo, da morajo za pridobitev podatkov s »pladnja B51<sup>7</sup>« čakati približno od tri do štiri dni, poleg tega za vsako osebo iz iste družine podatke o dohodkih in premoženju pridobivajo posebej, kar celoten postopek odločanja o pravicah iz javnih sredstev podaljša;
- pomanjkanje potrebnega znanja in informacij, kar je bilo problematično predvsem na začetku uvedbe nove socialne zakonodaje, ko so se strokovni delavci, še posebej pa novi sodelavci, ki so na CSD prišli iz občin, šele dobro seznanili z novim sistemom uveljavljanja pravic iz javnih sredstev.

Z namenom, da zaradi zaostankov pri reševanju vlog ne bi bile prikrajšane določene posebej ogrožene kategorije posameznikov, na CSD določene vloge obravnavajo prednostno. Največkrat prednostno obravnavajo vloge za DSP (zlasti za izredne DSP) ter zaradi aktualnosti (raziskavo smo namreč izvedli v mesecu oktobru) tudi vloge za subvencijo malice in kosila ter znižano plačilo vrtca. Nekateri sogovorniki so v zvezi s tem omenili, da se prioritete skozi leto spreminjajo. Na nekaterih CSD so med »stalnimi« prednostnimi vlogami navedli še vloge za osnovno zdravstveno zavarovanje in varstveni dodatek.

V zvezi z zaostanki pri izdaji odločb o pravicah in prioriternih vlogah so strokovni delavci povedali še, da se količina prispelih vlog skozi različna obdobja spreminja. V času izvedbe fokusnih skupin (oktober 2012) so ocenili, da se bodo zaostanki v decembru 2012 še povečali zaradi pričakovanih novih vlog za znižano plačilo vrtca, otroške dodatke in DSP. Redki so bili mnjenja, da jim bo v doglednem času uspelo rešiti vse vloge oziroma izdati odločbe za vse prispele vloge; nekateri ocenjujejo, da jim bo uspelo rešiti vse vložene vloge maja ali pa junija 2013.

Z namenom čim hitrejšega in čim bolj tekočega opravljanja dela so se na določenih CSD organizirali tako, da posamezen strokovni delavec rešuje le vloge za eno pravico (kar pomeni, da obravnava na primer samo vloge za DSP in za izredno DSP) ali pa nekaj pravic (na primer nekateri strokovni delavci obravnavajo pravice, ki so opredeljene v ZSVarPre, nekateri pa »letne pravice«, ki so opredeljene v ZUPJS), ne pa za vse pravice iz javnih sredstev, kakršna so bila navodila MDDSZ. Sogovorniki ocenjujejo, da s specializacijo dela obravnava vlog poteka hitreje, saj strokovni delavec pravico ali nekaj pravic, ki jih obravnava, bolje pozna oziroma pozna vse podrobnosti v zvezi z njimi, se nanje dobro spozna, kar mu omogoča, da vloge tudi hitreje reši. Poleg tega se jim zdi sporno, da bi novi sodelavci iz občin, ki običajno niso strokovni delavci po ZSV, odločali o pravicah iz javnih sredstev in na primer opravljali razgovore z vlagatelji za DSP, kar pomeni poleg odločanja o pravicah tudi opravljanje socialnega dela.

---

<sup>7</sup> Ekstrakt dejstev oziroma baza po 51. členu ZUPJS.

Strokovni delavci so poudarili, da bi bile za hitrejše reševanje vlog in odločanje o pravicah nujne kadrovske okrepitve na CSD (mogoče tudi s prerazporeditvijo strokovnih delavcev po CSD). Velik del strokovnih delavcev si želi, da bi bilo delo organizirano na način, ki bi dopuščal specializacijo dela le na določenih pravicah iz javnih sredstev. Zavzemajo se tudi za to, da bi odločanje o izredni DSP potekalo na način, ki bi omogočal takojšnjo izdajo določbe (ne pa nekajdnevno čakanje na podatke).

## 4 ANALIZA SPREMEMB NA PODROČJU DENARNIH PREJEMKOV

V nadaljevanju predstavljamo analizo sprememb, ki se nanašajo na štiri denarne prejemke, in sicer na: otroški dodatek, denarno socialno pomoč, varstveni dodatek in državno štipendijo. Za vsak prejemek predstavljamo ključne spremembe v zakonodaji, ki se nanašajo na upravičenost do prejemka in odmero njegove višine. Sledi interpretacija sprememb na osnovi kvalitativnih podatkov, pridobljenih s pomočjo fokusnih skupin in nekaterih statističnih podatkov.

Poročilu so priložene preglednice (priloga 1), v katerih so predstavljena ključna zakonska določila za vsakega od štirih prejemkov, ki pomembno vplivajo na upravičenost in odmero pravice. V preglednicah opredeljujemo funkcijo posameznega prejemka, upravičenost do njega, postopek oziroma način določitve njegove višine, obseg dohodkov in premoženja, ki se pri tem upoštevajo, osebe, ki se štejejo kot družinski člani vlagatelja, obdobje dodelitve pravice in še nekatera določila, ki so za opredelitev posamezne pravice pomembna.

V nalogi nismo posebej obravnavali subvencij, ki so opredeljene v 6. členu ZUPJS. Ker pa tudi subvencije lahko vplivajo na materialni položaj družin, so na nekaterih mestih za potrebe obravnave položaja družin po novi socialni zakonodaji subvencije malice, kosila in vrtca omenjene v poglavju o otroških dodatkih.

### 4.1 OTROŠKI DODATEK

#### Funkcija otroškega dodatka – instrument družinske politike ali socialnovarstvene politike

Otroški dodatek je po ZSDP »samostojen« prejemek in torej ni spadal v enotni sistem uveljavljanja pravic iz javnih sredstev. Po uvedbi nove socialne zakonodaje pa je postal del enotnega sistema uveljavljanja pravic iz javnih sredstev.

Umestitev otroškega dodatka in drugih pravic v vrstni red uveljavljanja je lahko pomembno vprašanje s stališča analize sektorskih politik in je tudi pomembno ideološko vprašanje. Sektorske politike imajo na voljo dve vrsti ukrepov – storitve in denarne prejemke. Otroški dodatek kot eden od denarnih prejemkov ima lahko pomembno vlogo v okviru družinske politike<sup>8</sup> in je kot družinski prejemek pomemben del progresivnih družinskih politik. Otroške dodatke ločimo glede na njihov namen na *univerzalne* in *selektivne* otroške dodatke (Stropnik 2005, 69)<sup>9</sup>. V primeru, da govorimo o ukrepu družinske politike, so otroški dodatki univerzalni, saj je *osrednji namen družinske politike blažiti poslabšanje materialnega položaja družin z otroki v primerjavi s položajem posameznikov in družin brez otrok*. Če pa želimo z otroškimi dodatki doseči tudi socialnovarstvene cilje, torej izboljšati položaj družin z nižjimi dohodki in zmanjšati revščino, pa so otroški dodatki selektivni. Selektivni otroški

---

<sup>8</sup> Družinska politika pa je pomemben steber socialne politike v širšem razumevanju in kamor vštevamo tudi stanovanjsko, zdravstveno in izobraževalno politiko – več o tem glej Rus, Veljko. 1990. *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Domus.

<sup>9</sup> Stropnik, Nada. 2005. Materialna kakovost življenja otrok in mladine V: *Otroci in mladina v prehodni družbi* (ur.) Črnak Meglič, Andreja. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport – Urad RS za mladino, Založba Aristej.

datki so odvisni od družinskih dohodkov in vrstnega reda rojstev otrok. Njihov pomen pa je razviden iz ravni dohodkov, kjer preneha upravičenost do omenjene pravice (Stropnik 1998, 2)<sup>10</sup>.

Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji (1993)<sup>11</sup> kot temeljni akt s področja družinske politike v RS predvideva uveljavitev univerzalnih otroških dodatkov. Tega cilja se zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ni nikoli realiziralo (Stropnik 2005). V Sloveniji imamo zato selektivne otroške dodatke, vendar se je njihova selektivnost od leta 1993, ko so bili del sistema socialnega varstva, precej omilila. V obdobju, ko so bili otroški dodatki del socialnega varstva, so bili upravičenci le otroci iz družin z dohodkom na družinskega člana do 43 % povprečne neto plače. Stropnik navaja, da je šele Zakon o družinskih prejemkih (ZDPre<sup>12</sup>) leta 1994 vpeljal »prave« otroške dodatke, saj je zajel širši krog upravičencev: od maja 1996 do aprila 1999 so otroški dodatek prejeli otroci iz družin z dohodkom na družinskega člana do 110 % povprečne bruto plače; ta meja se je maja 1999 sicer nekoliko znižala, in sicer na 99 % povprečne plače (Stropnik 2005, 69).

Osnovna funkcija otroškega dodatka kot ukrepa s področja družinske politike je torej ta, da se ohrani oziroma blaži poslabšanje materialnega položaja družin z otroki v primerjavi s posamezniki in gospodinjstvi brez otrok. V raziskavi o rodnosti, ki jo je IRSSV izvedel v letu 2010, so anketiranci v spletni anketi navajali, da je pri odločitvi za drugega in nadaljnje otroke zanje pomemben dejavnik ta, da se jim ob povečanju družine ne bi poslabšal materialni položaj (Rakar idr. 2010<sup>13</sup>). Slovenija se uvršča med države z nizko stopnjo rodnosti in vprašanje, kako zvišati nataliteto, predstavlja pomembno družbeno vprašanje. Otroški dodatek ima kot družinski prejemek tudi *razvojno funkcijo* in pomemben psihološki učinek na starše (v primerjavi z davčno olajšavo za vzdrževanega družinskega člana<sup>14</sup>), zato je sporočilo, ki ga država prebivalcem daje z umestitvijo otroškega dodatka<sup>15</sup> v sistem pravic iz javnih sredstev, pomembno, saj se zdi, da postaja po svoji naravi socialnovarstveni prejemek. (Analiza v nadaljevanju tega poglavja kaže, da v resnici otroški dodatek sam po sebi ni postal nič bolj socialnovarstveni prejemek, kot je bil pred uveljavitvijo nove socialne zakonodaje, ampak da je v svojih učinkih potencialno bolj problematičen učinek otroškega dodatka na druge pravice.)

Če je otroški dodatek instrument družinske politike in naj bi imel tudi razvojno funkcijo, je poleg tega, kdo je upravičen do otroškega dodatka in kakšne so višine otroških dodatkov, pomembno tudi vprašanje, kaj se všteva v osnovo za izračun otroškega dodatka (podrobneje o razlikah glede na prejšnjo in sedanjo zakonodajo glej podpoglavji 4.1.1 d in 4.1.1 e). V tem primeru vštevanje velikosti stanovanja, v katerem družina živi (nad določeno kvadraturo), in vrednost enega avtomobila (nad

---

<sup>10</sup> Stropnik, Nada. 1998. *Analiza izvajanja Resolucije o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji (I. del)*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

<sup>11</sup> *Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji (1993)*. Dostopno na: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/resolucija\\_druzina.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/resolucija_druzina.pdf), 12. 2. 2013.

<sup>12</sup> Zakon o družinskih prejemkih (ZDPre). Ur. l. RS, št. 65/1993, 71/1994, 73/1995, 26/1999, 97/2001-ZSDP.

<sup>13</sup> Rakar, Tatjana, Stropnik, Nada, Boškič, Ružica, Dremelj, Polona, Nagode, Mateja in Nadja Kovač. 2010. *Raziskava o vplivih veljavnih ukrepov družinske politike na odločanje za otroke*. Končno poročilo. Ljubljana: IRSSV.

<sup>14</sup> Za razliko od davčnih olajšav je otroški dodatek konkretni denarni prejemek in ima zato na starše drugačen psihološki učinek. Psihološki učinek se kaže zlasti v tem, da se starši pogosto ne zavedajo, kakšnih ugodnosti so deležni prek davčne olajšave za družinskega člana v dohodninski zakonodaji. Otroški dodatek pa kot konkreten denarni prejemek pogosto razumejo kot del razpoložljivega mesečnega dohodka družine. V raziskavi o vplivu veljavnih ukrepov družinske politike na odločanje za otroke se je pokazalo (zlasti v spletni anketi, ko so anketiranci sami vpisovali ukrepe), da starši niso dobro seznanjeni z ukrepi družinske politike.

<sup>15</sup> V tem poglavju govorimo o otroškem dodatku, vendar je vprašanje, kaj je družinski prejemek in kaj socialnovarstveni prejemek, širše.

določeno vrednostjo) pri odmeri višine prejemka negativno prispevata k svojemu smotru. Za dvostarševsko družino z enim otrokom je na primer stanovanje v velikosti 120 m<sup>2</sup> preveliko, če pa se rodi še en otrok, pa bo to isto stanovanje po kvadraturi ustrezno in se njegova vrednost pri odmeri ne bo upoštevala. Pri družinskih prejemkih bi bilo zato primerneje, da se stanovanje, v katerem družina živi (ne glede na kvadraturu), in družinsko osebno vozilo (na primer en avto v družini) ne všteta v osnovo za izračun.

Glede na zapisano in glede na dejstvo, da v danih družbenih razmerah verjetno ne moremo pričakovati univerzalnega otroškega dodatka, predlagamo, da postane otroški dodatek spet samostojni prejemek, kot je bil pred uveljavitvijo ZUPJS, in ne učinkuje na druge pravice iz javnih sredstev. Predlog o tem, kakšen naj bo otroški dodatek, smo podali že v nalogi *Priprava strokovnih podlag za novo resolucijo o družinski politiki* (Boškić idr. 2012, 140<sup>16</sup>), in sicer naj bo otroški dodatek namenjen vsakemu otroku (univerzalistični princip), vendar po stopenjski lestvici, saj taka ureditev predstavlja tudi kontinuiteto zapisanemu v Resoluciji o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji iz leta 1993.

Gledano s stališča spremljanja položaja družin v Sloveniji pa ima sistem uveljavljanja pravic iz javnih sredstev na enem mestu pomembno prednost – omogoča spremljanje celotne družine. Glede na to, da podatkovna baza to omogoča, bi jo bilo smotrno ohraniti tudi po tem, če/ko bi otroški dodatek izločili iz vrstnega reda uveljavljanja pravic iz javnih sredstev.

#### **4.1.1 Opredelitev ključnih zakonskih sprememb**

##### Analiza nove socialne zakonodaje glede na prejšnjo ureditev

S stališča ocene učinkov nove socialne zakonodaje je pomembno vprašanje, ali vrstni red prejemkov, kot so opredeljeni v novi socialni zakonodaji, vpliva na različen dostop do otroškega dodatka po prejšnjem in sedanjem sistemu. Ker je otroški dodatek na prvem mestu uveljavljanja pravic in ker se za vse otroke v družini, ki so po kriteriju starosti (glej spodaj) upravičeni do otroškega dodatka, ta odmeri v istem razredu (višine pa so lahko glede na status različne), druge pravice ne vplivajo na višino otroškega dodatka, ki ga/jih družina prejme za otroka/otroke.

Treba pa je opozoriti na nekaj posledic, ki jih je umestitev otroškega dodatka v vrstni red uveljavljanja pravic iz javnih sredstev prinesla z vidika otrok:

- Ker je otroški dodatek na prvem mestu v vrstnem redu uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, vpliva na upravičenost do višine ostalih pravic. V primerih, ko družine zaradi prejetja otroškega dodatka oziroma zaradi vštovanja otroškega dodatka v dohodek družine presežejo dohodkovni cenzus in zato niso upravičene do socialnovarstvenih prejemkov, je to lahko problematično (glej poglavje o DSP). Čeprav so po vsej nacionalni zakonodaji in mednarodnih političnih dokumentih (na primer Konvencija ZN o otrokovih pravicah<sup>17</sup>) starši dolžni preživljati svoje otroke, se v danem primeru zdi, kot da sedanja ureditev ni niti v duhu

<sup>16</sup> Boškić, Ružica, Rakar, Tatjana, Narat, Tamara in Barbara Kopal Tomc. 2012. *Priprava strokovnih podlag za novo resolucijo o družinski politiki*. Končno poročilo. Ljubljana: IRSSV.

<sup>17</sup> *Konvencija ZN o otrokovih pravicah (1989)*. Dostopno na: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=105>, 12. 2. 2013.

Konvencije ZN o otrokovih pravicah niti v duhu Programa za otroke in mladino 2006–2016<sup>18</sup>. Strokovni delavci CSD so navedeno problematizirali na način, da po sedanji ureditvi otroci preživljajo starše (predvsem se to kaže v družinah z veliko otroki – poglavje o DSP). S tega stališča je umeščenost otroškega dodatka v sistem uveljavljanja pravic iz javnih sredstev slaba rešitev.

Vseeno pa je treba opozoriti, da smo imeli v Sloveniji že prej situacijo, da je bil otroški dodatek prejemek, ki je za določene družine pomenil glavni vir preživljanja. Že Stropnik (2005) je opozarjala na velik vpliv otroškega dodatka na izboljšanje materialnega položaja družin, v raziskavi o revščini družin z otroki (Črnak Meglič idr. 2009<sup>19</sup>) pa se je to za družine iz prvega in drugega razreda otroškega dodatka pri analizi prihodkov družin jasno pokazalo. To pomeni, da je imel otroški dodatek že pred uveljavitvijo nove socialne zakonodaje pomembno socialnovarstveno funkcijo in je pomembno prispeval k izboljšanju materialnega položaja družin, zlasti tistih z nižjimi prejemki. Da bi se temu ognili, so nekateri v procesu sprejemanja nove socialne zakonodaje zagovarjali postavitve otroškega dodatka na drugo mesto v vrstnem redu uveljavljanja pravic. Vendar pa to vseeno ni v skladu z usmeritvami obstoječe Resolucije o temeljnih oblikovanju družinske politike v RS, saj bi se otroški dodatek verjetno s tem še bolj približal funkciji socialnovarstvenega prejemka, zato predlagamo ureditev otroškega dodatka kot samostojnega prejemka.

- Vrtni red uveljavljanja pravic, po katerem je otroški dodatek prvi prejemek, državna štipendija pa zadnji prejemek, postavlja pri uveljavljanju pravic do javnih sredstev v neenak položaj otroke znotraj iste družine, saj se med dohodke družine pri izračunu državne štipendije všteta tudi otroški dodatek mlajšega sorojenca oziroma sorojencev. Študenti znotraj družin so tako pri osnovi za izračun prejemka v neenakem položaju glede na brate in sestre, ki jim je bil odmerjen otroški dodatek. Nadalje pa so v slabšem položaju tudi vrtčevski otroci, saj se subvencije za nižano plačilo vrtca odmerjajo glede na povprečni mesečni dohodek na osebo v družini. Pri odmeri subvencije za nižano plačilo vrtca se namreč v dohodek družine štejejo tudi otroški dodatki vseh otrok v družini kot tudi državna štipendija, če jo prejema njihov starejši brat ali sestra (in še DSP, če jo družina prejema).

#### **a. Starostna meja pri uveljavljanju pravice do otroškega dodatka**

Pred uvedbo nove socialne zakonodaje so bili do otroškega dodatka upravičeni starši otrok oziroma otroci tudi po starosti 18 let, če so imeli status učenca, vajenca, dijaka ali študenta, vendar najdlje do 26. leta starosti. Izjemoma so bili upravičeni do otroškega dodatka tudi starejši od 26. let, če so se šolali ali če zaradi daljše bolezni ali poškodbe ali služenja vojaškega roka med šolanjem niso končali šolanja v predpisanem roku. V teh primerih so lahko upravičenci otroški dodatek prejeli do zaključka šolanja, ki se je zaradi navedenih razlogov podaljšalo.

Po ZUPJS je do otroškega dodatka upravičen starš otroka oziroma otrok do dopolnjenega 18. leta starosti, ne glede na njegov status.

<sup>18</sup> Program za otroke in mladino 2006–2016 (2006). Dostopno na: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/pom2006\\_2016\\_splet\\_241006.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/pom2006_2016_splet_241006.pdf), 12. 2. 2013.

<sup>19</sup> Črnak Meglič, Andreja, Boškič, Ružica, Nagode, Mateja, Rakar, Tatjana, Boljka, Urban in Liljana Rihter. 2009. *Revščina in socialna izključenost med družinami z otroki. Materialni in nematerialni obraz revščine*. Končno poročilo. Ljubljana: IRSSV.

Strokovni delavci CSD na splošno niso imeli pripomb na to, da otroškega dodatka ne morejo prejemati starejši od 18 let. Imeli pa so pomisleke o tem, da mladoletni roditelji ne morejo več prejemati otroškega dodatka, kljub temu da se šolajo. Pravniki na MDDSZ omejitve starosti prejemanja otroškega dodatka na osebe, ki so otroci po Konvenciji ZN o otrokovih pravicah (do 18. leta), ocenjujejo pozitivno, saj skupaj z novo ureditvijo sistema državnih štipendij onemogočajo podvajanje prejemkov.

#### **b. Družinski člani (povezane osebe) – enostarševska družina**

Pred uvedbo in po uvedbi nove socialne zakonodaje se med družinske člane oziroma povezane osebe, za katere se ugotavlja dolžnost preživljanja in s tem dohodek, štejejo iste osebe oziroma družinski člani. ZUPJS prinaša natančnejšo opredelitev enostarševske družine. V ZSDP je v 66. členu enostarševska družina opredeljena kot »... skupnost enega od staršev z otroki, kadar roditeljsko pravico, skladno s posebnim zakonom, izvršuje sam. Kot enostarševska družina se ne šteje skupnost, če je tisti od staršev, ki sam izvršuje roditeljsko pravico, osnoval novo življenjsko skupnost«. V ZUPJS pa se po 10. členu v enostarševske družine šteje »... skupnost enega izmed staršev z otroki, kadar je drugi od staršev umrl in otrok po njem prejemkov za preživljanje ne prejema ali je drugi od staršev neznan ali kadar otrok po drugem izmed staršev prejemkov za preživljanje dejansko ne prejema«. Za otroški dodatek je ta podatek pomemben v dveh točkah – kateri dohodki in katero premoženje se všttevajo v osnovo za izračun otroškega dodatka (povezane osebe) in pri vprašanju izjemne višine otroškega dodatka za enostarševske družine za +10 %.

V javnosti in tudi ponekod v stroki socialnega dela velja prepričanje, da je nova socialna zakonodaja prinesla poostreno definicijo enostarševske družine, zato je pomembna razjasnitev, kako in kdaj je prišlo do opredelitve enostarševske družine, kot se sedaj uporablja. Ključno pri opredelitvi enostarševske družine je izvrševanje roditeljske pravice. Tako je poleg opredelitve enostarševske družine v ZSDP in ZUPJS pomembna tudi opredelitev izvrševanja roditeljske pravice iz 113. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-C), ki je začel veljati s 1. 5. 2004<sup>20</sup>. ZZZDR-C določa, da oba starša izvršujeta roditeljsko pravico, tudi kadar ne živita skupaj in ne opravljata oba varstva in vzgoje otrok. Laično povedano, otrok ima oba starša tudi po razvezi, in tudi če starša ne živita skupaj, sta oba še vedno dolžna izvrševati roditeljsko pravico, če komu od njiju ta ni odvzeta. To pomeni, da je že od 1. 5. 2004 do izjemne višine otroškega dodatka upravičen samo tisti vlagatelj, ki roditeljsko pravico izvršuje sam. Spremembe oziroma poostrene definicije torej ni prinesla nova socialna zakonodaja in ZUPJS, ampak je veljala v zakonodaji že prej.

Ker so po ocenah strokovnih delavcev in pravnikov na MDDSZ »resnične« enostarševske družine v slabšem položaju od ostalih družin, se nekateri strokovni delavci z novo opredelitvijo enostarševske družine ne strinjajo in ocenjujejo, da bi morala biti kot enostarševska družina opredeljena vsaka družina, v kateri otroci živijo z enim staršem, ne glede na to, ali drugi starš zanj plačuje preživnino ali ne<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> V: Okrožnica MDDSZ vsem CSD z dne 19. 8. 2009. Zadeva: Izjemna višina otroškega dodatka za otroke iz enostarševskih družin.

<sup>21</sup> Vprašanje izplačevanja preživnin je tisto, ki v praksi še vedno povzroča težave, vendar pri tem ne gre za vprašanje nove socialne zakonodaje, ampak za širše vprašanje.

Pomembna novost, ki jo prinaša nova socialna zakonodaja, je domneva o obstoju zunajzakonske skupnosti. To pomeni, da se domneva, da obstaja med dvema oseba, ki nista sklenili zakonske zveze, zunajzakonska skupnost, ne glede na njen čas trajanja, če se jima rodi skupni otrok ali sta posvojili otroka in ne gre za enostarševsko družino in ni razlogov, zaradi katerih bi bila zakonska skupnost neveljavna. Ne glede na to domnevo, lahko oseba izpodbija zakonsko domnevo obstoja zunajzakonske skupnosti tako, da dokazuje, da ne živi v zunajzakonski skupnosti. Na fokusnih skupinah se je pokazalo, da so prakse dokazovanja po CSD zelo različne:

- s pričami (strokovni delavci opozarjajo na kriva pričanja),
- z izjavo na zapisnik (strokovni delavci opozarjajo na krive izjave),
- preverjanje z odhodom na teren,
- strokovni delavci vprašajo po preživitvi in izkaže se, da zunajzakonska skupnost ne obstaja.

Na nekaj CSD so v primerih, ko so vedeli, da stranke krivo pričajo, na policijo podali sum storitve kaznivega dejanja, vendar po njihovih informacijah te ovadbe nikoli niso prišle do tožilstva, kar jih je demotiviralo in teh ovadb ne podajajo več. Na področju praks dokazovanja neobstoja zunajzakonskih skupnosti bi bilo tako smiselno poiskati poenotene rešitve, kar bi strokovnim delavcem olajšalo delo.

Vendarle pa so opozorili tudi, da je uvedba nove socialne zakonodaje kar nekaj družin spodbudila, da so navedli zunajzakonske partnerje na vlogah za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, ki jih prej niso. Določen delež znižanj višine otroškega dodatka pripisujejo tudi temu razlogu, saj tako niso več upravičeni do dodatka za življenje v enostarševski družini. Strokovni delavci na CSD pa ocenjujejo, da mnogi ljudje tudi po uvedbi nove socialne zakonodaje preračunajo, ali se jim bolj izplača uveljavljati pravice kot enostarševska družina ali zunajzakonska skupnost.

### **c. Način izračuna višine otroškega dodatka**

Razlika v izračunu višine otroškega dodatka pred uveljavitvijo in po uveljavitvi nove socialne zakonodaje se nanaša na opredelitev višine povprečnih mesečnih dohodkov na družinskega člana v odstotkih od povprečne plače. V ZSDP ni opredeljeno, da gre za neto plačo, medtem ko v ZUPJS je. Spremenile so se tudi višine povprečnih mesečnih dohodkov na družinskega člana, po katerih se upravičenci do otroškega dodatka umeščajo v posamezne razrede. Na primer v prvi razred prejemnikov otroškega dodatka so se po ZSDP uvrščali prejemniki, katerih povprečni mesečni dohodek na družinskega člana v odstotkih od bruto povprečne plače je bil nižji od 15 %. Po ZUPJS znaša prag 18 %. Razlike v višinah dohodkov za posamezni razred se nato nadaljujejo, vendar le do 99 %, kar je prag za upravičenost do otroškega dodatka po obeh zakonih.



Preglednica 4: Dohodkovni razredi otroškega dodatka po ZSDP in ZUPJS

Dohodki po ZSDP	Dohodki na družinskega člana po ZUPJS
Dohodek na družinskega člana v bruto % povprečne plače	Povprečni mesečni dohodek na osebo v % od neto povprečne plače
do 15 %	do 18 %
nad 15 % do 25 %	nad 18 % do 30 %
nad 25 % do 30 %	nad 30 % do 36 %
nad 30 % do 35 %	nad 36 % do 42 %
nad 35 % do 45 %	nad 42 % do 53 %
nad 45 % do 55 %	nad 53 % do 64 %
nad 55 % do 75 %	nad 64 % do 82 %
nad 75 % do 99 %	nad 82 % do 99 %

Vir: ZSDP, ZUPJS.

Glede na to, da je otroški dodatek prvi prejemek v vrstnem redu uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, je, gledano le na ravni otroškega dodatka, za družine v slabšem materialnem položaju po novi socialni zakonodaji sprememba pozitivna – do višjega zneska glede na dohodke družine pridejo družine z nižjim dohodkom na družinskega člana. Če pa gledamo otroški dodatek v sistemu uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, pri čemer se otroški dodatek pri uveljavljanju drugih pravic všteva v dohodek družin, pa se lahko ta pozitivna sprememba izniči ali pa stanje za družine celo poslabša (glej poglavje o DSP). Širše – če na otroški dodatek gledamo kot na ukrep družinske politike (in ne le kot na enega od prejemkov znotraj sistema socialnih prejemkov in znotraj cilja nekopičenja prejemkov), pozitiven učinek glede višine dohodka na družinskega člana za odmero višine otroškega dodatka izničijo posledice na ravni subvencij – družine z vrtčevskimi otroki se zaradi vštevanja otroškega dodatka v dohodek družine pri izračunu subvencije vrtca lahko uvrstijo za en razred višje (oziroma v višji razred).

Otroški dodatek vpliva tudi na možnost pridobitve subvencije kosila in malice. Slednja je v osnovi predmet ZŠolPre in v času sprejemanja nove socialne zakonodaje je bil cenzus za dostop do kosila v takrat veljavnem zakonu postavljen zelo nizko. ZŠolPre v 17. členu opredeljuje, da so do subvencije za kosilo upravičeni učenci, če je v odločbi za dodelitev pravice do otroškega dodatka ugotovljeni dohodek na družinskega člana do vključno 5 % povprečne plače. Ker je zakonodajalec že tedaj ugotovil, da je meja postavljena zelo nizko, je ZUJPS dohodkovni cenzus dvignil na 18 % neto povprečne plače. Na osnovi 141. člena ZUJF je bila od 1.9.2012 ukinjena dodatna subvencija v višini 1/6 cene malice, v istem členu pa je še določeno, da je od 1. 9. 2012 dalje do splošne subvencije upravičen samo tisti učenec, ki mu je z odločbo CSD priznana pravica do dodatne subvencije v višini 1/3 cene malice. V času priprave poročila o oceni učinkov nove socialne zakonodaje je MDDSZ skupaj z MIZKŠ pripravilo spremembe zakona o šolski prehrani in se tako odzvalo na težave, do katerih je prihajalo v zadnjem času pri dostopu do subvencionirane šolske prehrane. Število otrok in dijakov, ki so bili upravičeni do subvencije, je bilo namreč znatno nižje kot v preteklih letih. ZŠolPre-1, ki je bil sprejet 7. 1. 2013, v 25. členu določa, da za proračunski leti 2013 in 2014 pripada subvencija malice naslednjim učencem in dijakom: »Učencem, pri katerih povprečni mesečni dohodek na osebo, ugotovljen v odločbi o otroškem dodatku, ne presega 53 % neto povprečne plače v RS, pripada subvencija malice v višini cene malice.

Dijakom, pri katerih povprečni mesečni dohodek na osebo, ugotovljen v odločbi o otroškem dodatku oziroma državni štipendiji, znaša:

- do 42 % neto povprečne plače v RS, pripada subvencija malice v višini cene malice;
- nad 42 do 53 % neto povprečne plače v RS, pripada subvencija malice v višini 70 % cene malice;
- nad 53 do 64 % neto povprečne plače v RS, pripada subvencija malice v višini 40 % cene malice.

Subvencija malice pripada učencem in dijakom, ki so v rejništvu ali so prosilci za mednarodno zaščito, v višini cene malice.«

V 26. členu ZŠolPre-1 pa sta opredeljena meja dohodkov in postopek za ugotavljanje upravičenosti do subvencije za kosilo. V skladu s 26. členom za proračunski leti 2013 in 2014 pripada subvencija kosila učencem, pri katerih povprečni mesečni dohodek na osebo, ugotovljen v odločbi o otroškem dodatku, ne presega 18 % neto povprečne plače v RS.

Druga novost pri višini otroškega dodatka se nanaša na šolski status otroka. Tako po ZUPJS kot po ZSDP je višina otroškega dodatka odvisna od vrstnega reda otrok v družini, ZUPJS pa višino prejemka zvišuje tudi za otroke, ki obiskujejo srednjo šolo, vendar najdalj do 18. leta. To pomeni, da so po novi socialni zakonodaji dijaki do 18. leta starosti upravičeni do višjega otroškega dodatka, kot so bili prej. Ta sprememba gre v korak z drugačno opredelitvijo državnih štipendij, do katerih sedaj osebe, ki so mlajše od 18 let, niso upravičene (glej poglavje o državnih štipendijah).

ZUPJS prinaša tudi nekoliko višje zneske otroških dodatkov za predšolske in osnovnošolske otroke.

*Preglednica 5: Višina otroških dodatkov po razredih po ZSDP in ZUPJS*

Znesek otroškega dodatka za posameznega otroka v € po ZSDP			Znesek otroškega dodatka za otroka v € po ZUPJS					
			Otrok do konca osnovne šole ali do 18. leta			Otrok v srednji šoli, vendar najdalj do 18. leta		
1. otrok	2. otrok	3. in naslednji otrok	1. otrok	2. otrok	3. in naslednji otrok	1. otrok	2. otrok	3. in naslednji otrok
102,37	112,62	122,86	114,31	125,73	137,18	168,31	179,73	243,55
87,53	96,77	105,94	97,73	108,04	118,28	142,73	153,04	206,88
66,72	74,56	82,38	74,48	83,25	91,98	110,48	119,25	162,89
52,62	60,04	67,60	58,75	67,03	75,47	85,75	94,03	128,58
43,02	50,21	57,35	48,04	56,06	64,03	68,04	76,06	103,27
27,26	34,12	40,94	30,44	38,10	45,71	43,44	51,10	71,17
20,44	27,26	34,12	22,83	30,44	38,10	28,83	36,44	49,65
17,80	24,62	31,44	19,88	27,50	35,11	19,88	27,50	34,69

Vir: ZSDP, ZUPJS.

Začasno spremembo na področju otroških dodatkov prinaša tudi ZUJF, ki začasno ukinja sedmi in osmi razred otroškega dodatka, tako da do konca leta 2014 otroški dodatek prejemajo le starši otrok oziroma otroci, pri katerih povprečni mesečni dohodek na družinskega člana v odstotkih od neto povprečne plače ne presega 64 %. V času trajanja ZUJF sta zneska za peti in šesti razred otroškega dodatka znižana, vendar ne pod višino, kot je veljala po ZSDP. Ob navajanju vpliva ZUJF na otroške dodatke je zanimivo dejstvo, da ZUJF ni posegel v že izdane odločbe za otroške dodatke za nazaj,

medtem ko je že izdane odločbe za subvencijo vrtca ZUJF nadomestil z izdajo novih. To pomeni, da so mnoge družine ob tem, da ZUJF (začasno) posega v obe pravici, dobile nove odločbe za subvencijo vrtca, ki so nadomestile že izdane odločbe za tekoče leto. Za otroške dodatke pa ZUJF ni posegel v že izdane odločbe (razen če je prišlo do sprememb, glej 4.1.1).

Strokovni delavci CSD niso imeli pripomb glede spremembe v dohodkih na družinskega člana in glede višine otroških dodatkov po razredih.

**d. Dohodki (in prejemki), ki se upoštevajo pri odmeri višine otroškega dodatka in način njihovega upoštevanja**

V ZSDP so bili dohodki, ki se upoštevajo pri izračunu višine otroškega dodatka, opredeljeni v bruto zneskih, medtem ko se po ZUPJS upoštevajo neto razpoložljivi dohodki (po odštetju davkov in obveznih prispevkov ter normiranih oziroma dejanskih stroškov).

Razlike pred sprejetjem in po sprejetju nove socialne zakonodaje se pojavljajo tudi v načinu/višini upoštevanja določenih dohodkov. Na primer po ZSDP se je kot dohodek iz dejavnosti upošteval dobiček, ugotovljen na osnovi davčnega obračuna, povečan za plačane prispevke za socialno varnost. ZUPJS podrobneje opredeljuje izjeme oziroma način upoštevanja dohodka iz dejavnosti za osebe, ki so šele začele opravljati dejavnost ali ne dosegajo minimalne plače. Enako velja tudi za dohodke iz kmetijske dejavnosti. Po ZUPJS se ugotavlja razloge, zaradi katerih oseba ne more obdelovati kmetijskega ali gozdnega zemljišča – to so bolezen, invalidnost in druge osebne okoliščine, na katere oseba ni mogla vplivati. Poleg tega se kot neutemeljen razlog uveljavljanja nezmožnosti obdelovanja zemljišča šteje za ženske starost nad 63 in za moške starost nad 65 let.

Pomembna novost ZUPJS je, da se v lastni dohodek družine pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev med drugim všttevajo tudi otroški dodatek, denarna socialna pomoč, varstveni dodatek in državna štipendija. Ker je otroški dodatek prvi v vrstnem redu, se pri odmeri višine otroškega dodatka ti prejemki ne všttevajo v dohodek družine, saj so ostali prejemki v vrstnem redu uveljavljanja pravic iz javnih sredstev za otroškim dodatkom. Še vedno pa se v lastni dohodek družine ne vštteva prejemkov, ki so namenjeni kritju posebnih potreb (na primer dodatek za veliko družino, dodatek za pomoč in postrežbo).

Strokovni delavci na CSD so kot problem pri vrstah dohodkov, ki se všttevajo v dohodek družine, izpostavili vlogo začasnih prejemkov (na primer delo prek študentskega servisa) na odmero otroškega dodatka. Navajajo, da všttevanje tega dohodka prinaša manjšo motivacijo za lastno aktivnost za izboljšanje materialnega položaja dijakov in študentov, in da zato všttevanje prejemkov iz študentskega dela prinaša slabo sporočilo mladim v družinah. Smiselno bi bilo, da se določen znesek začasnih prejemkov izvzame/ne vštteva v dohodek družine, saj se s tem ohrani motivacija za lastno aktivnost pri zagotavljanju ustreznega materialnega položaja.

Nevšttevanje anuitet stanovanjskih kreditov pri izračunu dohodkov in prejemkov družin, ki vplivajo na upravičenost in odmero višine do otroškega dodatka, je za družine zelo neugodno. Odplačevanje

stanovanjskega kredita za reševanje stanovanjskega vprašanja<sup>22</sup> družine pomeni veliko finančno breme in znižanje mesečnega razpoložljivega dohodka, kar pa se v dohodkih sploh ne vidi. Stanovanjski kredit bi bilo smiselno upoštevati tudi pri izračunu višine subvencij za vrtec, saj lahko strošek vrtca za družine predstavlja kar veliko finančno breme. Ker je predšolska vzgoja domena lokalnih skupnosti, imajo občine različne oblike pomoči staršem pri varstvu predšolskih otrok. Enega od primerov dobre prakse iz preteklosti pri vprašanju stanovanjskega kredita je predstavljal MOL, ki je ob dokazilu plačevanja stanovanjskega kredita povečal subvencijo oziroma za starše znižal plačilo vrtca za en dohodkovni razred. Ob uvedbi ZUPJS pa je tudi omenjena občina omejila to ugodnost za otroke do šestega razreda plačila vrtca, kar pomeni, da je zdaj ta ugodnost selektivna in bolj socialnovarstveno naravnana kot prej, ko je veljala za vse družine s stanovanjskim kreditom. Nekateri strokovni delavci ljubljanskih CSD opozarjajo, da so ob tem izpadli mnogi otroci, saj imajo družine z nižjimi dohodki, ki tudi pri plačilu vrtca padejo v nižje razrede, bolj redko stanovanjske kredite in so bolj redko lastnice stanovanja.

#### **e. Upoštevanje premoženja pri upravičenosti do otroškega dodatka**

Ena največjih sprememb nove socialne zakonodaje na področju opredelitve otroških dodatkov je upoštevanje premoženja družine pri upravičenosti do otroškega dodatka. Po ZSDP se premoženje ni upoštevalo pri upravičenosti do otroškega dodatka, medtem ko se po ZUPJS upošteva tako nepremično kot premično premoženje družine. ZUPJS za vsako ugotovljeno premoženje določa višino in način upoštevanja premoženja ter opredeljuje premoženje, ki se ne upošteva pri odmeri otroškega dodatka. Premoženje se upošteva tako, da se dohodki oseb (op. v družini) povečajo za fiktivno določen dohodek, in sicer v višini letnega zneska obresti, izračunanih od vrednosti premoženja, ki se upošteva na dan vložitve vloge. Pri tem se upošteva povprečna letna obrestna mera za gospodinjstva za vezane vloge nad 1 letom do 2 leti za leto pred vložitvijo vloge po podatkih Banke Slovenije (19. člen). Od aprila 2012 ta znaša 3,86 %.

V fokusnih skupinah s strokovnimi delavci je bilo izpostavljeno, da premoženje nima velikega vpliva na upravičenost in višino otroškega dodatka. Po drugi strani pa so opozorili, da je kar nekaj družin ravno zaradi vštovanja premoženja v osnovo za izračun sedaj upravičenih do nižjega otroškega dodatka kot prej. Zaradi vštovanja premoženja večinoma niso izpadli iz upravičenosti do otroškega dodatka, ampak so padli v višji razred. Strokovni delavci, ki otroški dodatek razumejo bolj kot socialni prejemek, vštovanje premoženja v dohodek družine pri upravičenosti in odmeri otroškega dodatka ocenjujejo kot pozitivno novost. Nasprotno pa strokovni delavci, ki vidijo otroški dodatek bolj kot ukrep družinske politike, ocenjujejo, da upoštevanje premoženja prispeva k izgubi funkcije tega prejemka. Še zlasti opozarjajo na negativen vpliv premoženja in dohodkov, ki se upoštevajo pri ugotavljanju upravičenosti in odmeri višine otroškega dodatka. Družine, ki odplačujejo stanovanjski kredit za nepremičnino, v kateri živijo, so sedaj v slabšem položaju. Pri otroških dodatkih je področje vpliva nepremičnin aktualno za družine, ki živijo v nekoliko večjih nepremičninah, kot so opredeljene po novi socialni zakonodaji – kar pomeni tudi vštovanje določene kvadrature (nad to, ki je določena glede na število družinskih članov) v dohodek.

---

<sup>22</sup> Težave reševanja stanovanjskega vprašanja so širše in se nanašajo na ukrepe stanovanjske politike, reševanje pa je možno tudi v okviru dohodninskih olajšav za reševanje stanovanjskega vprašanja, ki pa jih v RS žal več nimamo.

#### 4.1.2 Podatki o sredstvih in prejemnikih otroškega dodatka

Kot je razvidno iz analize zakonskih sprememb, je prišlo pri upravičenosti do otroškega dodatka z novo socialno zakonodajo do sprememb, ki lahko vplivajo na dostop do tega prejema. Najpomembnejši sta starost za upravičenost do otroškega dodatka do 18 let in upoštevanje več različnih dohodkov in premoženja pri ugotavljanju upravičenosti in odmeri višine prejema.

*Preglednica 6: Število prejemnikov otroškega dodatka v decembru 2011 (le mladoletni prejemniki) in v novembru 2012 (stanje na dan 9. 12. 2012)*

Razred OD	1	2	3	4	5	6	7	8	SKUPAJ
<b>December 2011</b>	45.409	48.044	28.256	29.143	51.318	37.301	40.213	16.393	<b>296.077</b>
	15 %	16 %	10 %	10 %	17 %	13 %	14 %	6 %	100 %
<b>November 2012</b>	35.971	41.919	28.211	32.007	55.273	41.011	24.209	9.271	<b>267.872</b>
	13 %	16 %	11 %	12 %	21 %	15 %	9 %	3 %	100 %

Vir: ISCS2.

Opomba: Za leto 2011 so bili zaradi primerljivosti vključeni le mladoletni prejemniki OD.

Podatki kažejo, da je bilo decembra 2011 do otroškega dodatka upravičenih 296.077 mladoletnih oseb, novembra 2012 pa 267.872 oseb. Eden od razlogov za zmanjšanje števila prejemnikov gre iskati v uvedbi ZUJF, kar se vidi zlasti v zmanjšanju števila prejemnikov v sedmem in osmem razredu, ki ju ta interventni zakon ukinja. V teh dveh razredih je bilo decembra 2011 23.126 manj prejemnikov otroškega dodatka kot novembra 2012. Ker ZUJF na področju otroških dodatkov ni prinesel vnovičnega izračuna že po ZUPJS odmerjenega otroškega dodatka, se je njegov vpliv zato pokazal le pri tistih vlagateljih, pri katerih je prišlo do sprememb v okoliščinah, ki vplivajo na upravičenost do pravice (na primer rojstvo novega otroka, prehod iz vrtca v šolo). CSD je tem vlagateljem izdal novo/drugačno odločbo o pravici oziroma odločbo o spremembi priznane pravice. Največ takih odločb je bilo izdanih zaradi prehoda otrok iz vrtca v šolo, torej v drugi polovici leta 2012.

Če pogledamo prvih šest razredov otroškega dodatka, ugotovimo, da je bilo decembra 2011 skupaj 239.471 prejemnikov, novembra 2012 pa 234.392, kar je 5.079 manj. Kaj je razlog za to, brez dodatnega vpogleda v bazo podatkov ni mogoče oceniti. Glede na to, da je povprečna plača v Sloveniji v tem času ostala praktično enaka<sup>23</sup>, povečala pa se je stopnja registriranih brezposelnih<sup>24</sup>, lahko sklepamo, da se število prejemnikov ni zmanjšalo zaradi višjih dohodkov na družinskega člana zaradi plač. Možen odgovor bi lahko iskali v upoštevanju premoženja pri upravičenosti do otroškega dodatka, saj socialni delavci ob ugotavljanju upravičenosti do pravic iz javnih sredstev opažajo zelo veliko premoženja in prihrankov vlagateljev. Vendar pa ocenjujejo, da je vpliv premoženja in prihrankov na odmero otroškega dodatka zelo majhen in da prinese v večini primerov le padec v nižji razred otroškega dodatka. Razloga pa zagotovo ne gre iskati v številu otrok v posameznih kohortah, saj je bilo leta 2011 v RS 899 manj otrok, starih od 0 do 18 let kot leta 2012<sup>25</sup>, število prejemnikov otroškega dodatka pa je višje.

<sup>23</sup> SURS. Dostopno na: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=5062](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5062), 12. 2. 2013.

<sup>24</sup> SURS. Dostopno na: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>, 12. 2. 2013.

<sup>25</sup> IRSSV, Baza podatkov o otrocih. Dostopno na: <http://www.irsv.si/otroci/index.php/demografija/prebivalstvo/teviloprebivalstva-glede-na-starostno-strukturo>, 12. 2. 2013.

Poleg gibanja števila prejemnikov otroškega dodatka je ob uvedbi nove zakonodaje pomembno vprašanje tudi, ali so po spremembi upravičeni do nižjih ali višjih prejemkov glede na staro zakonodajo. V preglednici 7 so podatki za 153.887 upravičencev do otroškega dodatka decembra 2011 in januarja 2012.

*Preglednica 7: Razlika v razredih pri upravičencih do otroškega dodatka decembra 2011 in januarja 2012 – isti prejemnik v dveh časovnih točkah*

Razlika v razredih	Število
-7	3
-6	26
-5	65
-4	252
-3	729
-2	2.173
-1	18.267
0	93.852
1	27.130
2	7460
3	2621
4	924
5	268
6	97
7	20
<b>Skupaj</b>	<b>153.887</b>

Vir: ISCS2.

Opomba: Primerjava je narejena na stanje priznanih pravic v decembru 2011 (ZSDP) in januarju 2012 (ZUPJS). Pripravljena je na osnovi EMŠO-jev otrok. V primerjavi je 153.887 otrok, ki so imeli pravico v obeh presečnih mesecih.

Razlaga: -7 pomeni, da ima pravico OD v januarju 2012 za 7 dohodkovnih razredov nižjo kot v decembru 2011.

Podatki iz preglednice 7 za presečno množico otrok kažejo, da je velika večina prejemnikov po uvedbi ZUPJS kljub različnemu načinu odmere višine otroškega dodatka in vštevanja premoženja ostala v istem razredu (93.852 ali 60,99 %). Za 38.520 otrok (25,03 %) je bil z januarjem 2012 po uvedbi ZUPJS odmerjen višji razred otroškega dodatka, kar pomeni nižji znesek. Največ, 27.130, se jih je uvrstilo za en razred više. Ta podatek je skladen z opažanji strokovnih delavcev CSD, da so po uvedbi nove socialne zakonodaje višine izplačanih otroških dodatkov nižje kot po prejšnji ureditvi. Na osnovi pričevanj strokovnih delavcev CSD in analize zakonodaje v delu, kjer je opredeljeno, kaj vse se upošteva v osnovo za izračun pravice do otroškega dodatka, ocenjujemo, da gre razlog za to iskati zlasti v upoštevanju premoženja in prihrankov, ki se po prejšnjem sistemu niso upoštevali v osnovi za izračun te pravice.

21.515 osebami oziroma 13,98 % iz presečne množice prejemnikov, ki imajo pravico v obeh presečnih mesecih, pa je bil v januarju 2012 odmerjen nižji razred otroškega dodatka, kar pomeni višji znesek. Od tega je bil 18.267 (11,87 %) upravičencem odmerjen višji znesek otroškega dodatka za en dohodkovni razred, kar pomeni, da so bili uvrščeni en razred nižje. Predvidevamo, da je do dviga

prišlo zaradi spremenjenih dohodkovnih razredov, ki jih ZUPJS prinaša glede na ZSDP (glej preglednico 4 v tem poglavju), ki je za prejemnike ugodnejši.

Ker so po ZUPJS do otroškega dodatka upravičeni starši otrok oziroma otroci, stari do 18 let, po ZSDP pa so bili upravičeni tudi starejši, ni presenetljivo, da se je znesek, ki ga je RS izplačala za otroške dodatke, v 2012 znižal. Največji delež znižanja sredstev za otroški dodatek v letu 2012 glede na 2011 (21,9 %) je posledica spremembe starosti za upravičenost do prejemka, kar pomeni znatno znižanje števila prejemnikov.

*Preglednica 8: Sredstva za otroški dodatek*

Leto	Sredstva v EUR
2006	241.109.265
2007	245.811.678
2008	275.706.554
2009	287.206.776
2010	289.562.424
2011	293.738.066
2012	229.458.996

Vir: ŠOS povzeto po MF, Državni proračun 1992–2012.

#### Otroški dodatek in znižanje plačila vrtca

Plačilo vrtca se določi glede na povprečni mesečni dohodek na družinskega člana. Podatki iz preglednice 9 kažejo, da so po ZUPJS dohodkovni razredi za subvencijo vrtca in otroški dodatek usklajeni – enaki. To pomeni, da bi se ob enaki dohodkovni osnovi za izračun otroškega dodatka in znižanega plačila vrtca vlagatelj uvrstil v isti dohodkovni razred otroškega dodatka in vrtca.

*Preglednica 9: Dohodkovni razredi za plačilo vrtca in otroški dodatek*

Plačilo vrtca		Otroški dodatek	
Dohodkovni razred	Povprečni mesečni dohodek na osebo v % od neto povprečne plače	Dohodkovni razred	Povprečni mesečni dohodek na osebo v % od neto povprečne plače
1	do 18 %	1	do 18 %
2	nad 18 % do 30 %	2	nad 18 % do 30 %
3	nad 30 % do 36 %	3	nad 30 % do 36 %
4	nad 36 % do 42 %	4	nad 36 % do 42 %
5	nad 42 % do 53 %	5	nad 42 % do 53 %
6	nad 53 % do 64 %	6	nad 53 % do 64 %
7	nad 64 % do 82 %	7	nad 64 % do 82 %
8	nad 82 % do 99 %	8	nad 82 % do 99 %
9	nad 99 %		

Vir: ZUPJS.

Podatki o tem, v katere razrede se uvrščajo upravičenci do znižanega plačila vrtca glede na uvrstitev v dohodkovni razred otroškega dodatka, so predstavljeni v preglednici 10.

Preglednica 10: Razlika v razredih OD in plačila vrtca

Razlika v razredih	Število
-4	1
-3	8
-2	24
-1	108
0	38.082
1	19.634
2	684
3	108
4	14
5	2
6	3
7	1
<b>Skupaj</b>	<b>58.669</b>

Vir: ISCS2.

Opomba: Primerjava je narejena na stanje priznanih pravic v maju 2012 (pred uveljavitvijo ZUJF).

Razlaga: -4 pomeni, da ima za pravico subvencije vrtca za 4 razrede nižji razred kot za pravico OD.

Razvidno je, da je 38.082 otrok uvrščenih v isti razred otroškega dodatka in plačila vrtca (64,9 %). 20.446 vlagateljev je uvrščenih v višji dohodkovni razred za plačilo vrtca v primerjavi z uvrstitvijo v dohodkovni razred otroškega dodatka (34,8 %), večina za en razred (19.634). Kot je razvidno iz preglednice 9, so dohodkovni razredi za plačilo vrtca in otroški dodatek enaki, zato bi lahko sklepali, da bodo ob istem dohodku na družinskega člana pri odmeri višine otroškega dodatka in plačila vrtca uvrščeni v isti dohodkovni razred. Upoštevati pa je treba, da se v osnovo za odmero plačila vrtca v dohodek družine všteto tudi vsi prejemki, ki jih družina prejema iz javnih sredstev (na primer zneski otroških dodatkov in državnih štipendij vseh otrok iz družine, denarna socialna pomoč, če jo družina prejema). Zato prihaja pri tretjini upravičencev do uvrstitve v višji razred plačila vrtca kot otroškega dodatka.

Za 141 otrok (0,2 %) je višina plačila vrtca odmerjena v nižjih razredih glede na razrede otroškega dodatka. V teh primerih gre običajno za dodatne subvencije lokalnih skupnosti – na primer že prej omenjena ugodnost na območju MOL za otroke v spodnjih šestih dohodkovnih razredih za plačilo vrtca, ki se jim pri odmeri dodatno upošteva stanovanjski kredit, ki prinese znižanje plačila vrtca za en razred.

## 4.2 DENARNA SOCIALNA POMOČ

Pravica do DSP<sup>26</sup> je bila pred uveljavitvijo nove socialne zakonodaje opredeljena v Zakonu o socialnem varstvu, zdaj pa to področje ureja ZSVarPre (v povezavi z ZUPJS). Razloge za sprejem ZSVarPre v letu 2010 lahko razvrstimo v sedem skupin<sup>27</sup>, večino med njimi obravnavamo v pričujoči

<sup>26</sup> Denarna socialna pomoč je socialnovarstveni prejemek, namenjen tistim posameznikom ali posameznicam, ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati (ZSVarPre). Z denarno socialno pomočjo se upravičencu do nje za čas prebivanja v RS zagotavljajo sredstva za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje (4. člen ZSVarPre).

<sup>27</sup> Glej Predlog zakona o socialnovarstvenih prejemkih (MDDSZ) z dne 12. 3. 2010.



analizi. V tem poglavju se osredotočamo predvsem na dve skupini razlogov, in sicer na izboljšave nekaterih zakonskih določb v pogledu odprave določenih pravnih praznin pri dodeljevanju DSP ter uvajanje novih spodbud zaposlovanja upravičencev do DSP in sodelovanja med CSD in ZRSZ pri obravnavi posebne skupine brezposelnih upravičencev do DSP in drugih brezposelnih oseb.

V nadaljevanju je predstavljena analiza pravnih podlag, ki se nanašajo na pravico do DSP pred spremembo zakonodaje in po njeni spremembi, pri tem pa so izpostavljene ključne spremembe v zakonodaji, ki se kažejo v upravičenosti do DSP oziroma pri odmeri njene višine. Nekatero omenjene spremembe (na primer uvedba zakonske domneve obstoja zunajzakonske skupnosti, nova definicija enostarševske družine) se nanašajo tudi na druge pravice iz javnih sredstev (ne le na DSP) in so zato omenjene tudi na drugih mestih v poročilu.

#### **4.2.1 Opredelitev ključnih zakonskih sprememb**

##### **a. Uvedba zakonske domneve obstoja zunajzakonske skupnosti**

Glej podpoglavje 4.1 Otroški dodatek.

##### **b. Nova definicija enostarševske družine**

Pri uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči je bilo pred uvedbo nove socialne zakonodaje v praksi težko preverjati določene okoliščine, med njimi tudi dejanski obstoj enostarševske družine. V ZUPJS je enostarševska družina opredeljena enoznačno, saj se šteje kot »skupnost enega od staršev z otroki, kadar je drugi od staršev umrl in otrok po njem ne dobiva prejemkov za preživljanje ali kadar je drugi od staršev neznan ali kadar otrok po drugem od staršev prejemkov za preživljanje dejansko ne dobiva (9. člen)«. Ta definicija se upošteva tudi pri uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči.

##### **c. Dodana nova oseba, ki se lahko šteje kot prva odrasla oseba v družini, če gre za nasilje v družini**

Kot prva odrasla oseba v družini (samska oseba) se šteje polnoletna oseba, dokler so jo starši v skladu s predpisi, ki urejajo dolžnost preživljanja, dolžni preživljati, in ki v življenjski skupnosti zaradi nasilja v družini, zaradi katerega so sproženi ali tečejo postopki v skladu s predpisi, ki urejajo nasilje v družini, ni več dejansko povezana z njimi (26. člen ZSVarPre).

##### **d. Nekateri »novi« dohodki, ki štejejo v lastni dohodek**

Pred uvedbo nove socialne zakonodaje so se v lastni dohodek po ZSV (27. člen) šteli naslednji dohodki: dediščine, darila, dohodki in prejemki, ki so viri dohodnine, ter vsi drugi dohodki in prejemki, čeprav niso obdavčljivi, prejeti doma oziroma v tujini. Štela so se tudi sredstva za tujo nego in pomoč, ki jih dobiva oseba, za katero skrbi oseba, ki uveljavlja pravico do denarne socialne pomoči, ali njen družinski član. Če je oseba, ki je uveljavljala pravico do denarne pomoči, oziroma njen družinski član dokazal, da nego in pomoč nudi v drugačni vrednosti, se je v lastni dohodek štela višina sredstev za tujo nego in pomoč, ki jih je prejela oseba, za katero je skrbel, v tej vrednosti. V lastni

dohodek rejniške družine se je štela tudi nagrada za otroka v rejništvu, ki jo prejema rejniška družina. V lastni dohodek so se šteli tudi posredno ugotovljeni dohodki in prejemki, ki jih samska oseba oziroma družina ni izkazovala, pa se je ugotovilo, da v določeni višini plačuje za blago ali storitve, ki niso povezane s preživetjem, česar z ugotovljenim lastnim dohodkom ne bi zmogla.

Po 15. in 16. členu ZUPJS in 12. členom ZSVarPre se v primerjavi s prejšnjo zakonodajo med drugimi dohodki v lastni dohodek štejejo tudi:

- preživnina, nadomestilo preživnine in drugi prejemki, prejeti na osnovi izvršilnega pravnega naslova z namenom kritja življenjskih stroškov otrok in pastorkov iz 9. člena tega zakona, do višine minimalnega dohodka, ki bi jim pripadal, če ne bi imeli drugih dohodkov, razen v primeru dokazila, da jih upravičenec iz razlogov, na katere ne more vplivati, ne prejema;
- otroški dodatek;
- dodatek za aktivnost;
- varstveni dodatek;
- pomoč v obliki denarnih sredstev, namenjena za preživetje, zmanjšana za višino minimalnega dohodka, ki bi pripadal posamezni osebi, če ne bi imela drugih dohodkov, kot ga določa ZSVarPre, razen pomoči v obliki denarnih sredstev, za katere dajalec sredstev opredeli namen porabe;
- pomoči v obliki denarnih sredstev, ki jih pomoči potrebne osebe prejmejo od dobrodelnih ustanov, katerih ustanovitev in poslovanje sta skladna z zakonom, ki ureja ustanove, namenjene za preživetje, zmanjšane za višino minimalnega dohodka, ki bi pripadal posamezni osebi, če ne bi imela drugih dohodkov, kot ga določa ZSVarPre, razen pomoči v obliki denarnih sredstev, za katere dajalec sredstev opredeli namen porabe;
- pomoči, ki jih socialno ali drugače ogrožene osebe prejmejo od lokalne skupnosti v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo, namenjene za preživetje, zmanjšane za višino minimalnega dohodka, ki bi pripadal posameznemu upravičencu oziroma družinskemu članu, če ne bi imel drugih dohodkov.

Z uveljavitvijo nove socialne zakonodaje je prišlo do nekaterih sprememb tudi pri dohodkih, ki se ne upoštevajo v dohodek družine. Po ZSV (27. člen) se v lastni dohodek niso šteli naslednjih dohodki:

- dodatek za pomoč in postrežbo in drugi prejemki za nego in pomoč<sup>28</sup>,
- otroški dodatek,
- dodatek za nego otroka,
- pomoč za opremo novorojenca,
- stroški za prevoz na delo in prehrano med delom,
- štipendije in drugi prejemki, ki so namenjeni ali omogočajo usposabljanje ali izobraževanje,
- sredstva, namenjena odpravi posledic elementarne nesreče,
- denarne socialne pomoči po tem zakonu in po predpisih samoupravnih lokalnih skupnosti.

Pravniki na MDDSZ navajajo, da gre za nov način upoštevanja dohodkov. Nova socialna zakonodaja uvaja vrstni red uveljavljanja pravic, in sicer v tem vrstnem redu: najprej otroški dodatek, sledijo denarna socialna pomoč, varstveni dodatek in štipendija. Ker se otroški dodatek všteva v dohodek družine, se je cenzus za otroke pri uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči nekoliko zvišal.

---

<sup>28</sup> Ne glede na to določilo se v lastni dohodek štejejo tudi sredstva za tujo nego in pomoč, ki jih dobiva oseba, za katero skrbi oseba, ki uveljavlja pravico do DSP ali njen družinski član (27. člen ZSV).

Glede upoštevanja preživnine v lastni dohodek vlagatelja oziroma družine pravniki menijo, da je meja postavljena zelo visoko (do višine minimalnega dohodka), višina preživnin pa je redko nad to mejo. Iz tega izhaja, da se v večini primerov preživnina v celoti všteva v lastni dohodek družine.

Strokovni delavci na CSD opozarjajo na probleme pri vštevanju otroškega dodatka v lastni dohodek. To je problematično predvsem pri enostarševskih družinah, kjer lahko odrasla brezposelna oseba (ki ne prejema več nadomestila za brezposelnost) zaradi otroškega dodatka izgubi pravico do denarne socialne pomoči. Strokovni delavci menijo, da je situacija sporna, saj odrasla oseba nima svojih sredstev za preživljanje (DSP), temveč živi s prejemki, ki so namenjeni preživljanju, vzgoji in izobraževanju otrok (otroški dodatek).

**e. Nova definicija o tem, kdaj se izplačana preživnina odšteje od lastnega dohodka**

ZSV v 12. členu ni opredelil obdobja, za katerega se izplačana preživnina odšteje od lastnega dohodka. ZUPJS pa v 15. in 16. členu določa, da se od lastnega dohodka, v obdobju treh koledarskih mesecev pred mesecem vložitve vloge, odšteje izplačana preživnina v povprečni mesečni višini, vendar največ v višini izvršljivega pravnega naslova oziroma dogovora.

**f. Uvedba novega načina ugotavljanja dohodka iz dejavnosti<sup>29</sup>**

Delna novost<sup>30</sup> pri ugotavljanju dohodka iz dejavnosti je v ZSVarPre opredeljena v 15. členu, in sicer: »Če je upravičenec dejavnost šele začel opravljati ali če je njegov mesečni dohodek iz dejavnosti nižji od višine bruto minimalne plače, se kot njegov dohodek upošteva dohodek v višini 75 odstotkov bruto minimalne plače.«

Pravniki z MDDSZ menijo, da je ta opredelitev preveč splošna, saj so situacije v praksi zelo različne. Oseba je bila na primer pol leta zaposlena in pol leta imela status samostojnega podjetnika. V tem primeru ni prav, da se mu 75 % bruto minimalne plače upošteva za celo leto. Potrebno bi bilo sorazmerno upoštevanje glede na čas opravljanja dejavnosti.

Tudi strokovni delavci na CSD opozarjajo na problematičnost te opredelitve. Veliko ljudi se znajde v stiski in nočejo prenehati z dejavnostjo, kljub temu da imajo izgubo dohodka. Nekateri dejavnosti tudi ne morejo zapreti, ker imajo zaradi dolgov zablokirane račune. Na drugi strani pa opozarjajo tudi na zlorabe, predvsem v primerih, ko samostojni podjetniki ne izkazujejo prihodkov, njihovo materialno stanje pa je lahko bistveno boljše (delo na črno – brez računov).

**g. Določitev spodnje meje prihrankov oziroma premoženja pri odločanju o zmanjšanju ali za nedodelitev denarne socialne pomoči**

V 31. členu, ki določa, da se CSD lahko odloči, da se denarna socialna pomoč ne dodeli ali se dodeli v nižjem znesku samski osebi ali družini, za katero je mogoče sklepati, da ji je dohodek v višini

<sup>29</sup> Enako določilo se nanaša tudi na dohodek iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti (glej 16. člen ZSVarPre).

<sup>30</sup> Pravilnik o metodologiji za upoštevanje dohodka iz dejavnosti za pridobitev pravice do DSP (Ur. l. RS 64/2001, 42/2007) je pred uvedbo nove socialne zakonodaje v 5. členu določal, da za posameznika, ki uveljavlja pravico do DSP in je dejavnost šele začel opravljati, kot mesečni dohodek iz dejavnosti šteje minimalna plača, znana na dan vložitve vloge, zmanjšana za akontacijo dohodnine in prispevke za socialno varnost.

minimalnega dohodka v celoti ali delno zagotovljen, ker ima prihranke, ki omogočajo preživetje, oziroma premoženje, ki se upošteva po tem zakonu, ki ne dosega višine prihrankov ali vrednosti premoženja iz 27. člena zakona (13.780,00 EUR), je v primerjavi s prejšnjo zakonodajo (ZSV, 31. člen)<sup>31</sup> določena spodnja meja prihrankov, in sicer nad 500 EUR za samsko osebo in nad 1.500 EUR za družino.

Strokovni delavci na CSD v določitvi spodnje meje prihrankov oziroma premoženja, ki se upošteva pri odločanju o zmanjšanju in o nedodelitvi denarne socialne pomoči, ne vidijo težav. Slednje se jim pojavljajo predvsem pri odločanju o dodelitvi denarne socialne pomoči zaradi proste presoje, saj se težko odločijo. Nekateri menijo, da bi potrebovali navodila ali vsaj sugestije glede odločanja.

**h. Pogoji za dodelitev izredne denarne socialne pomoči upravičencem do varstvenega dodatka in višina izredne denarne socialne pomoči**

ZSVarPre določa, da se lahko izredna denarna socialna pomoč glede na potrebe samske osebe, ki je upravičena do varstvenega dodatka, ali družine, v kateri sta dva družinska člana upravičena do varstvenega dodatka, dodeli le za namen, ki je različen od namena dodelitve varstvenega dodatka (33. člen).

V primerjavi s prejšnjo zakonodajo ZSVarPre spreminja višino izredne denarne socialne pomoči na letni ravni, in sicer ta ne sme presegati višine petih minimalnih dohodkov samske osebe ali družine (po ZSV višine dveh minimalnih dohodkov). Razlika je tudi v tem, da se od višine petih minimalnih dohodkov samske osebe ali družine, lahko višina treh njenih minimalnih dohodkov dodeli le za namen, ki je različen od namena dodelitve varstvenega dodatka (33. člen).

Ne glede na to določbo pa višina izredne denarne socialne pomoči v enem koledarskem letu za: 1. samsko osebo, ki je upravičena do varstvenega dodatka, ali družino, v kateri sta dva družinska člana upravičena do varstvenega dodatka, ne sme presegati višine njenega minimalnega dohodka; 2. družino, v kateri je le en družinski član upravičen do varstvenega dodatka, pa ne sme presegati višine dveh njenih minimalnih dohodkov (33. člen).

V nadaljevanju prikazujemo še nekatere podatke o izredni denarni socialni pomoči. Če pogledamo število pozitivno rešenih vlog za izredno denarno socialno pomoč v letu 2012, ugotovimo, da se je njihovo število v primerjavi z letom 2011 znižalo za dobrih 31 %, skupni znesek za ta namen se je v primerjavi z letom prej znižal za dobrih 19 %, medtem ko se je povprečni znesek izredne denarne socialne pomoči zvišal za dobrih 19,6 % oziroma za slabih 49 EUR.

---

<sup>31</sup> ZSV v 31. členu ni določal spodnje meje prihrankov oziroma premoženja pri odločanju o zmanjšanju ali za nedodelitev DSP.

Preglednica 11: Število pozitivno rešenih vlog za izredno DSP, skupni znesek sredstev za izredno DSP in povprečna višina izredne DSP po posameznih mesecih v letih 2011 in 2012<sup>32</sup>

	Število vlog		Skupni znesek (vsota) v EUR		Povprečna višina izredne DSP v EUR	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
1. januar	5.300	2.262	1.342.933	665.324	253,38	294,13
1. februar	6.526	3.618	1.681.708	1.046.606	257,69	289,28
1. marec	5.460	3.756	1.393.910	1.105.350	255,29	294,29
1. april	5.634	3.765	1.442.049	1.101.499	255,95	292,56
1. maj	4.454	3.107	1.128.367	915.949	253,34	294,80
1. junij	4.381	3.215	1.104.530	961.257	252,12	298,99
1. julij	3.967	3.180	1.007.990	968.031	254,09	304,41
1. avgust	3.638	3.347	926.893	1.012.780	254,78	302,59
1. september	3.875	3.179	984.230	975.126	253,99	306,74
1. oktober	4.903	3.493	1.227.539	1.056.731	250,36	302,53
1. november	4.931	3.659	1.226.163	1.078.391	248,66	294,72
1. december	5.394	3.627	1.340.837	1.069.588	248,58	294,90
<b>Skupaj</b>	<b>58.463</b>	<b>40.208</b>	<b>14.807.149</b>	<b>11.956.633</b>	<b>248,58</b>	<b>297,37</b>

Opombe:

Analiza za leto 2011 je narejena glede na priznane pravice po ZSV, vir podatkov je ISCS, stanje na dan 27. 12. 2012.

Analiza za leto 2012 je narejena glede na priznane pravice po ZUPJS, vir podatkov je ISCS2, stanje na dan 21. 12. 2012.

**i. Podaljšanje roka za porabo dodeljene izredne denarne socialne pomoči in roka za predložitev dokazila o njeni namenski porabi ter skrajšanje roka za nedodelitev izredne denarne socialne pomoči zaradi nedokazane namenske porabe te pomoči**

Rok za porabo dodeljene izredne DSP se je z novo zakonodajo podaljšal s 15 na 30 dni, medtem ko se je rok za predložitev dokazila o njeni namenski porabi podaljšal s 15 na 45 dni. ZSVarPre v 34. členu določa, da je upravičenec do izredne DSP dolžan prejeti pomoč porabiti za namen, za katerega mu je bila dodeljena, v roku 30 dni po prejetju pomoči oziroma do vložitve nove vloge, če je ta vložena pred potekom tega roka. Dokazila o porabi sredstev je upravičenec dolžan predložiti pristojnemu CSD v roku 45 dni po prejetju izredne denarne socialne pomoči oziroma najkasneje ob vložitvi nove vloge za izredno denarno socialno pomoč, če je novo vlogo vložil pred potekom roka. Če upravičenec do izredne denarne socialne pomoči dokazila ne predloži v roku ali pa se iz dokazil ugotovi, da pomoč ni bila namensko porabljena ali ni bila porabljena v roku, ni upravičen do izredne denarne socialne pomoči 14 mesecev po mesecu prejema izredne denarne socialne pomoči. Po Zakonu o socialnem varstvu je rok za nedodelitev izredne denarne socialne pomoči zaradi nedokazane namenske porabe znašal 18 mesecev.

ZSVarPre v 67. členu še določa, da mora upravičenec do izredne denarne socialne pomoči, ki mu je bila pravica priznana pred začetkom uporabe tega zakona, dokazila o porabi sredstev predložiti v roku 15 dni po prejetju pomoči. Če upravičenec tega ne stori ali pa se iz dokazil ugotovi, da pomoč ni bila namensko porabljena ali ni bila porabljena v zahtevanem roku, ni upravičen do izredne denarne

<sup>32</sup> Analizo je pripravilo podjetje RAIS, d. o. o.

socialne pomoči po tem zakonu 14 mesecev po mesecu prejema izredne denarne socialne pomoči po ZSV.

Strokovni delavci na CSD te novitete ocenjujejo pozitivno.

**j. Zvišanje starosti pri obdobju dodeljevanja denarne socialne pomoči**

ZSV je v 33. členu določal, da se denarna socialna pomoč lahko dodeli največ za obdobje enega leta, če zaradi starosti nad 60 let, bolezni ali invalidnosti ali drugih okoliščin ni mogoče pričakovati izboljšanja socialnega položaja upravičenca. Ta člen pa je določal tudi, da se upravičencu, ki je trajno nezmožen za delo in ki je brez vsakršnih dohodkov oziroma prejemkov ter brez premoženja in nima nikogar, ki bi ga bil dolžan in sposoben preživljati, in živi doma, dodeli trajna denarna socialna pomoč.

Z uveljavitvijo ZSVarPre se je starostna meja za dodelitev denarne socialne pomoči za obdobje enega leta in za dodelitev trajne denarne socialne pomoči spremenila, in sicer nad 63 let za ženske in nad 65 let za moške (36. člen).

**k. Zaznamba prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine upravičenca do DSP v korist RS**

Če je upravičenec do trajne denarne socialne pomoči ali upravičenec, ki je v zadnjih treh letih pred vložitvijo vloge prejel denarno socialno pomoč najmanj štiriindvajsetkrat, lastnik nepremičnine, se mu z odločbo o upravičenosti do denarne socialne pomoči prepove odtujiti in obremeniti nepremičnino, katere lastnik je, v korist RS (36. člen ZSVarPre).

Podobno določilo se uporablja tudi v primerih upravičencev do denarne socialne pomoči, ki so lastniki stanovanja, katerega vrednost nad vrednostjo primernega stanovanja, določene v 24. členu ZSVarPre, presega višino 53 osnovnih zneskov minimalnega dohodka. 27. člen ZSVarPre določa, da se denarna socialna pomoč dodeli samski osebi ali družini, ki ima v lasti stanovanje, v katerem samska oseba ali družina živi, katerega vrednost nad vrednostjo primernega stanovanja, določene v 24. členu tega zakona, presega višino 53 osnovnih zneskov minimalnega dohodka in je v zadnjih 18 mesecih denarno socialno pomoč prejela več kot dvanajstkrat in soglašava z vpisom prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine, katere lastnik ali lastnica je, v zemljiško knjigo v korist RS ter izpolnjuje ostale pogoje za upravičenost do denarne socialne pomoči po tem zakonu.

Strokovni delavci na CSD menijo, da je bil nekaj časa zaradi teh določb prisoten strah pri osebah, ki so želele uveljaviti pravico do denarne socialne pomoči. Sčasoma so na te določbe pozabili, kljub temu pa strokovni delavci pričakujejo, da se bo v letu 2013 pojavil problem, ko bodo upravičencem do denarne socialne pomoči, ki so lastniki stanovanj, katerih vrednost je nad vrednostjo primernega stanovanja, dali v podpis soglasje za vpis prepovedi odtujitve in obremenitve te nepremičnine.

**I. Uvajanje novih spodbud zaposlovanja upravičencev do denarne socialne pomoči in sodelovanja med CSD in Zavodom RS za zaposlovanje pri obravnavi posebne skupine brezposelnih upravičencev do DSP in drugih brezposelnih oseb**

V okviru spodbud zaposlovanja upravičencev do denarne socialne pomoči je nova socialna zakonodaja vpeljala dodatek za delovno aktivnost, tj. dodatek k minimalnemu dohodku delovno aktivne samske osebe ali posameznega družinskega člana, namenjen spodbujanju k delu ali ohranjanju motivacije za delo. V skladu s tem so se z ZSVarPre (26. člen) spremenila merila za določitev višine minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana v razmerju do osnovnega zneska minimalnega dohodka, in sicer:

- prva odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu od 60 do 128 ur na mesec: 1,28 (vsota osnovnega ponderja 1 in dodatka za delovno aktivnost 0,28);
- prva odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu več kot 128 ur na mesec: 1,56 (vsota osnovnega ponderja 1 in dodatka za delovno aktivnost 0,56);
- vsaka naslednja odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu več kot 128 ur na mesec: 0,78 (vsota osnovnega ponderja 0,5 in polovičnega ponderja dodatka za delovno aktivnost prve odrasle osebe, ki je delovno aktivna v enakem obsegu ur na mesec, 0,28);
- vsaka naslednja odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu od 60 do 128 ur na mesec: 0,64 (vsota osnovnega ponderja 0,5 in polovičnega ponderja dodatka za delovno aktivnost prve odrasle osebe, ki je delovno aktivna v enakem obsegu ur na mesec, 0,14).

Pravniki na MDDSZ menijo, da je dodatek za delovno aktivnost v nekaterih primerih težko ugotavljati, na primer če je oseba zaposlena za določen čas ali pa v okviru programov APZ. V teh primerih se podatke pridobi »za nazaj«. Prav tako ni vnaprej jasno, koliko časa bo oseba zaposlena. V teh primerih je težko določiti dodatek za delovno aktivnost. Te spodbude so bile dobro zastavljene, vendar se v praksi pojavlja kar nekaj težav pri njihovi določitvi. Strokovni delavci na CSD to ureditev večinoma pozdravljajo, predlagajo pa, da bi določene stimulacije uvedli tudi za tiste, ki opravljajo prostovoljsko delo.

Medsebojno sodelovanje Zavoda RS za zaposlovanje in CSD v smislu izmenjave nujno potrebnih osebnih podatkov pri obravnavi posebne skupine brezposelnih upravičencev do denarne socialne pomoči in drugih brezposelnih oseb, ki so začasno nezaposljive zaradi težav v duševnem zdravju, težav z odvisnostjo ter večjih socialnih in drugih podobnih težav, z namenom razrešitve okoliščin, ki vplivajo na njihovo začasno nezaposljivost, je opredeljeno v 40. členu ZSVarPre.

#### **4.2.2 Podatki o sredstvih in prejemnikih DSP<sup>33</sup>**

V nadaljevanju so prikazani nekateri podatki o sredstvih in prejemnikih DSP v letih 2011 in 2012. Podatki o številu vlog za denarno socialno pomoč za leti 2011 in 2012 kažejo, da se je skupno število pozitivno rešenih vlog v letu 2012 znižalo za dobrih 6,4 %. Znižanje je najvišje v prvih dveh mesecih leta 2012, kar lahko pripišemo nekaterim spremembam<sup>34</sup> pri odločanju do pravice za DSP, ki sta jih

<sup>33</sup> Podatki v nadaljevanju ne vključujejo podatkov o izredni denarni socialni pomoči.

<sup>34</sup> Nov sistem za odločanje o pravicah iz javnih sredstev, zakonske spremembe pri odločanju o pravicah, veliko število vlog za pravice na CSD ipd.

prinesla ZSVarPre in ZUPJS, ki sta se začela uporabljati s 1. 1. 2012. Skupni znesek sredstev za denarno socialno pomoč se je v letu 2012 v primerjavi z letom 2011 znižal za dobra 2,8 %. V zadnjih opazovanih mesecih leta 2012 se razlika v primerjavi z letom 2011 manjša. Povprečna vrednost denarne socialne pomoči se je v letu 2012 v primerjavi z letom prej zvišala za slabe 3 % oziroma za slabih 7 EUR.

*Preglednica 12: Število pozitivno rešenih vlog za DSP, skupni znesek sredstev za DSP in povprečna višina DSP po posameznih mesecih v letih 2011 in 2012*

	Število vlog		Skupni znesek (vsota) v EUR		Povprečna višina DSP v EUR	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>1. januar</b>	49.409	44.758	11.221.324	10.537.544	227,11	235,43
<b>1. februar</b>	49.603	45.580	11.305.130	10.710.390	227,91	234,98
<b>1. marec</b>	49.743	46.131	11.351.954	10.860.556	228,21	235,43
<b>1. april</b>	49.788	45.788	11.377.841	10.826.697	228,53	236,45
<b>1. maj</b>	48.565	45.297	11.125.525	10.757.397	229,09	237,49
<b>1. junij</b>	47.759	45.224	10.960.306	10.767.202	229,49	238,09
<b>1. julij</b>	46.938	43.100	10.796.324	10.312.427	230,01	239,27
<b>1. avgust</b>	46.080	43.557	10.632.112	10.449.128	230,73	239,90
<b>1. september</b>	45.259	43.494	10.481.681	10.447.509	231,59	240,21
<b>1. oktober</b>	44.514	42.238	10.333.954	10.286.856	232,15	243,55
<b>1. november</b>	45.325	43.225	10.492.616	10.471.580	231,50	242,26
<b>1. december</b>	45.680	43.581	10.582.883	10.521.562	231,67	241,43
<b>Skupaj</b>	<b>568.663</b>	<b>531.973</b>	<b>130.661.651</b>	<b>126.948.848</b>	<b>231,67</b>	<b>238,64</b>

Opombe:

Analiza za leto 2011 je narejena glede na priznane pravice po ZSV, vir podatkov je ISCS2, stanje na dan 27. 12. 2012.

Analiza za leto 2012 je narejena glede na priznane pravice po ZUPJS, vir podatkov je ISCS2, stanje na dan 21. 12. 2012.

Analiza ne vključuje podatkov o izredni denarni socialni pomoči.

V nadaljevanju prikazujemo še primerjavo po odločbah za redno DSP<sup>35</sup> po obeh zakonih, ZSV (stanje december 2011) in ZUPJS (stanje januar 2012). Namen primerjave je ugotoviti, do kakšnih odstopanj je prišlo v številu odločb zaradi uveljavitve nove socialne zakonodaje in tudi zaradi novega informacijskega sistema, ki omogoča črpanje podatkov iz drugih baz podatkov (Centralni register prebivalstva: podatki o povezanih osebah, DURS: podatki o dohodkih, GURS: podatki o nepremičninah (glej 51. člen ZUPJS)).

Izhodišče za izbor podatkov<sup>36</sup> so bile odobrene pravice za DSP z veljavnostjo pravice v decembru 2011. Po EMŠO-ju vlagatelja smo poiskali, kako je bila pravica rešena po ZUPJS (januar 2012).

<sup>35</sup> Pravica ne vključuje pravice do izredne denarne pomoči.

<sup>36</sup> Vir podatkov o pravicah do DSP je ISCS2, izbor podatkov je opravilo podjetje RAIS, Računalniške aplikacije in svetovanje, d. o. o., izračune pa je pripravil IRSSV.



*Preglednica 13: Število odobrenih in neodobrenih pravic (januar 2012)*

	Število pravic	Odstotek
Odobrena pravica do DSP	37.299	90,01
Neodobrena pravica do DSP	4.142	9,99
<b>Skupaj</b>	<b>41.441</b>	<b>100</b>

Podatki kažejo, da je bilo januarja 2012 v primerjavi z decembrom 2011 odobrenih 10 % manj pravic do redne DSP. Preglednica v nadaljevanju prikazuje razloge, zakaj pravica ni bila odobrena. Ugotavljamo, da je bila polovica teh vlog neodobrenih zaradi premoženja vlagatelja (in povezanih oseb)<sup>37</sup>, 19 % zaradi upoštevanja dohodkov in otroškega dodatka vlagatelja (in povezanih oseb) skupaj, 15 % zaradi upoštevanja dohodkov vlagatelja (in povezanih oseb), dobre 4 % zaradi različnih kombinacij dohodkov in premoženja, dobrih 11 % vlog pa ni bilo odobrenih zaradi drugih razlogov, med katerimi prevladujejo krivdni razlogi.

*Preglednica 14: Razlogi za neodobritev pravice do DSP (januar 2012)*

	Število neodobrenih pravic	Odstotek glede na neodobrene pravice	Odstotek glede na vse odločbe
Premoženje	2097	50,63	5,06
Kombinacija: dohodek, OD	791	19,10	1,91
Dohodek	622	15,02	1,50
Različne kombinacije dohodkov in premoženja	170	4,10	0,41
Drugi razlogi za ukinitvev	462	11,15	1,11
<b>Skupaj</b>	<b>4142</b>	<b>100</b>	<b>10</b>

Nadalje ugotavljamo, da se je januarja 2012 23,4 % vlagateljem višina DSP v primerjavi z mesecem prej znižala, na drugi strani pa se je višina DSP dobrima dvema tretjinama vlagateljem zvišala.

*Preglednica 15: Višina DSP v primerjavi z decembrom 2011 (januar 2012)*

	Število pravic	Odstotek
Povišanje	27.598	66,60
Nespremenjeno	5	0,01
Znižanje	9.696	23,40
Neodobreno	4.142	9,99
<b>Skupaj</b>	<b>41.441</b>	<b>100</b>

Preglednici v nadaljevanju se nanašata le na tiste pravice, kjer je prišlo do znižanja višine DSP. Ugotavljamo, da se je denarna socialna pomoč v večini primerov (dobrih 63 %) znižala v višini do 50 EUR, med 50 in 100 EUR pa se je znižala dobrim 16 % vlagateljev.

<sup>37</sup> Oseba ima premoženje, ki dosega ali presega 13.780 EUR.

Preglednica 16: Višina znižanja DSP (januar 2012)

	Število pravic	Odstotek
Do 50 EUR	6.143	63,36
50 do 100 EUR	1.607	16,57
100 do 150 EUR	908	9,36
150 do 200 EUR	491	5,06
200 do 250 EUR	249	2,57
250 EUR in več	298	3,07
<b>Skupaj</b>	<b>9.696</b>	<b>100</b>

Dobrim 40 % vlagateljev se je višina DSP znižala zaradi upoštevanja dohodka in otroškega dodatka (vlagatelja in povezanih oseb), slabim 15 % vlagateljev se je višina DSP znižala zaradi upoštevanja dohodka (vlagatelja in povezanih oseb), slabim 10 % vlagateljev pa zaradi upoštevanja otroškega dodatka. Slabi četrtini vlagateljev (23,7 %) se je višina DSP znižala zaradi drugih razlogov. Med te »razloge« lahko uvrstimo samske osebe med dopolnjenim 18. in dopolnjenim 26. letom starosti, prijavljene na ZRSZ v evidenci brezposelnih oseb oziroma v evidenci iskalcev zaposlitve, ki imajo prijavljeno stalno prebivališče na istem naslovu kot starši ali dejansko prebivajo z njimi. Po novi socialni zakonodaji so slednji upravičeni do 0,7 zneska minimalnega dohodka (kar trenutno znaša 182 EUR denarne socialne pomoči), po prejšnjem sistemu pa so bili upravičenci večinoma vodeni kot prva odrasla oseba v družini (samsko gospodinjstvo) (merilo za določitev višine minimalnega dohodka je 1) in so bili tako upravičeni do polnega zneska DSP, ki je decembra 2011 znašal 230,61 EUR.

Med druge razloge za znižanje lahko uvrstimo tudi spremembo »tipa družine« vlagatelja v času uveljavljanja pravice. Na primer v decembru 2011 sta pravico do DSP uveljavljala zakonca oziroma partnerja (brez otrok), v januarju 2012 pa je pravico do DSP uveljavljala samska oseba.

Preglednica 17: Razlogi za znižanje višine DSP (januar 2012)

	Število pravic	Odstotek
Dohodek	1.436	14,81
OD	954	9,84
Oskrba	665	6,86
Kombinacija: OD, dohodek	3.899	40,21
Različne kombinacije denarnih sredstev	439	4,53
Drugi razlogi za znižanje	2.303	23,75
<b>Skupaj</b>	<b>9.696</b>	<b>100</b>

Če pogledamo naslednjo preglednico (preglednica 18), ki prikazuje spremembo v višini DSP za posamezne tipe družin oziroma gospodinjstev, lahko ugotovimo, da se je z uvedbo nove socialne zakonodaje za večino oseb, ki živijo same (slabih 81 %), višina DSP zvišala. Na drugi strani pa se je višina DSP znižala več kot dvema tretjinama enostarševskih družin z enim ali dvema otrokoma in slabima dvema tretjinama (64,8 %) enostarševskih družin s tremi otroki in več. Pri dvostarševskih družinah pa kaže, da se je slabi polovici družin z enim ali dvema otrokoma višina DSP zvišala (ob tem ne gre zanemariti podatka, da dobrih 28 % dvostarševskih družin z enim ali dvema otrokoma ni več upravičenih do DSP), dobri polovici družin s tremi otroki in več pa se je višina DSP znižala.

Ugotavljamo tudi, da se je višina DSP znižala zakoncema (partnerjema) brez otrok, razloge za to znižanje pa smo pojasnili že pri prejšnji preglednici.

*Preglednica 18: Višina DSP v primerjavi z decembrom 2011 po posameznih »tipih družin« (januar 2012)*

	Samska oseba		Enostarševska družina (1 ali 2 otroka)		Enostarševska družina (3 otroci in več)		Dvostarševska družina (1 ali 2 otroka)		Dvostarševska družina (3 otroci in več)		Zakonca, partnerja brez otrok	
	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%
Povišanje	23.887	80,7	1.130	21,9	99	22,8	1.615	49,8	354	29,3	513	29,2
Ni sprememb	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0,1
Znižanje	3.572	12,1	3.578	69,3	281	64,8	709	21,8	667	55,1	889	50,6
Neodobreno	2.139	7,2	456	8,8	54	12,4	921	28,4	189	15,6	353	20,1
<b>Skupaj</b>	<b>29.600</b>	<b>100</b>	<b>5.165</b>	<b>100</b>	<b>434</b>	<b>100</b>	<b>3.246</b>	<b>100</b>	<b>1.210</b>	<b>100</b>	<b>1.756</b>	<b>100</b>

Glede na ugotovitve o znižanju DSP pri velikem številu enostarševskih in velikih družin, v nadaljevanju podrobneje predstavljamo podatke o upravičenosti teh družin do denarne socialne pomoči v mesecu januarju 2012 (v primerjavi z decembrom 2011). Med velike družine prištevamo družine s tremi in več otroki.

#### **Enostarševske družine**

Januarja 2012 je bilo v primerjavi z decembrom 2011 dobrih 9 % manj enostarševskih družin upravičenih do denarne socialne pomoči. Slabih 39 % teh družin ni bilo upravičenih do denarne socialne pomoči zaradi upoštevanja dohodka in otroškega dodatka, dobrih 36 % zaradi upoštevanja kombinacije dohodka, premoženja in otroškega dodatka, dobrih 10 % pa zaradi upoštevanja dohodka in premoženja.

*Preglednica 19: Število odobrenih in neodobrenih pravic enostarševske družine (januar 2012)*

	Število pravic	Odstotek
Povišanje	1.229	21,95
Ni sprememb	1	0,02
Znižanje	3.859	68,92
Neodobreno	510	9,11
<b>Skupaj</b>	<b>5.599</b>	<b>100</b>

Dobri dve tretjini enostarševskih družin (68,9 %) je bilo januarja 2012 upravičenih do nižje denarne socialne pomoči. Večina le-teh je bila do nižje DSP upravičena zaradi upoštevanja kombinacije otroškega dodatka in dohodka, slabih 13 % družin pa zaradi upoštevanja otroškega dodatka.

*Preglednica 20: Razlogi za znižanje DSP, enostarševske družine (januar 2012)*

	<b>Število pravic</b>	<b>Odstotek</b>
Dohodek	133	3,45
OD	490	12,70
Kombinacija: OD, dohodek	3.063	79,37
Drugo	173	4,48
<b>Skupaj</b>	<b>3.859</b>	<b>100</b>

Preglednica 21 se nanaša le na tiste pravice, kjer je prišlo do znižanja višine DSP. Ugotavljamo, da se je DSP za slabih 48 % enostarševskih družin znižala v višini do 50 EUR, med 50 in 100 EUR se je znižala dobrim 27 % enostarševskih družin, med 100 in 150 EUR pa se je denarna socialna pomoč znižala dobrim 13 % enostarševskih družin.

*Preglednica 21: Višina znižanja DSP, enostarševske družine (januar 2012)*

	<b>Število pravic</b>	<b>Odstotek</b>
Do 50 EUR	1.840	47,69
50 do 100 EUR	1.057	27,38
100 do 150 EUR	514	13,32
150 do 200 EUR	231	5,98
200 do 250 EUR	114	2,95
250 EUR in več	103	2,67
<b>Skupaj</b>	<b>3.859</b>	<b>100</b>

## **Velike družine**

Januarja 2012 je bilo v primerjavi z decembrom 2011 slabih 15 % manj velikih družin upravičenih do denarne socialne pomoči. Med njimi je bilo 22 % enostarševskih družin in 78 % dvostarševskih družin.

*Preglednica 22: Število odobrenih in neodobrenih pravic, velike družine (januar 2012)*

	<b>Število pravic</b>	<b>Odstotek</b>
Povišanje	453	27,55
Znižanje	948	57,66
Neodobreno	243	14,78
<b>Skupaj</b>	<b>1.644</b>	<b>100</b>

Med velikimi družinami, ki niso bile upravičene do DSP, jih dobrih 49 % ni bilo upravičenih zaradi upoštevanja dohodka in otroškega dodatka, dobrih 37 % zaradi upoštevanja kombinacije dohodka, premoženja in otroškega dodatka, slabih 11 % pa zaradi upoštevanja premoženja.

Preglednica 23: Razlogi za neodobritev pravice do DSP, velike družine (januar 2012)

	Število pravic	Odstotek
Kombinacija: dohodek, premoženje, OD	91	37,45
Kombinacija: dohodek, OD	120	49,38
Premoženje	26	10,70
Drugi razlogi za ne odobritev	6	2,47
<b>Skupaj</b>	<b>243</b>	<b>100</b>

Dobrim 57 % velikih družin se je znesek DSP januarja 2012 znižal. Če pogledamo po posameznih tipih velikih družin, ugotovimo, da se je višina prejete denarne socialne pomoči januarja 2012 v primerjavi z mesecem prej znižala dobrim 71 % enostarševskih družin z najmanj štirimi otroki in dobrim 62 % enostarševskih družin s tremi otroki. Višina prejete denarne socialne pomoči se je znižala tudi dobrim 60 % dvostarševskih družin s štirimi ali več otroki in dobri polovici dvostarševskih družin s tremi otroki.

Preglednica 24: Število odobrenih in neodobrenih pravic po tipih velikih družin (januar 2012)

	Povišanje		Znižanje		Neodobreno		Skupaj	
	Število	Odstotek	Število	Odstotek	Število	Odstotek	Število	Odstotek
Enostarševska, 3 otroci	75	23,51	199	62,38	45	14,11	319	100
Enostarševska, 4 otroci ali več	24	20,87	82	71,30	9	7,83	115	100
Dvostarševska, 3 otroci	220	31,79	353	51,01	119	17,20	692	100
Dvostarševska, 4 otroci ali več	134	25,87	314	60,62	70	13,51	518	100
<b>Skupaj</b>	<b>453</b>	<b>27,55</b>	<b>948</b>	<b>57,66</b>	<b>243</b>	<b>14,78</b>	<b>1.644</b>	<b>100</b>

V preglednici 25 predstavljamo primer znižanja DSP zaradi OD za družino s sedmimi otroki, ki je brez drugih dohodkov, prihrankov in premoženja. Po novi socialni zakonodaji je družina upravičena do višjega zneska OD (višjih ponderji za posamezne otroke v družini), zaradi upoštevanja zneska OD pri ugotavljanju upravičenosti do DSP pa je družina v primerjavi z letom prej (pred uvedbo nove socialne zakonodaje) upravičena do nižjega zneska DSP. Skupno je ta družina upravičena do dobrih 8 % nižjih prejemkov kot pred uvedbo nove socialne zakonodaje.

Preglednica 25: Primer znižanja višine DSP za družino s 7 otroki

	December 2011	Januar 2012
Znesek OD	829,29 EUR	1008,25 EUR
Znesek DSP	343,75 EUR	645,71 EUR
Skupaj	1475 EUR	1352 EUR
<b>Razlika</b>	<b>+ 123 EUR</b>	<b>- 123 EUR</b>

Preglednici 26 in 27 se nanašata le na tiste pravice, kjer je prišlo do znižanja višine DSP. Ugotavljamo, da se je za dobrih 35 % velikih družin DSP znižala v višini do 50 EUR, med 50 in 100 EUR se je znižala slabim 29 % velikih družin, za 250 EUR in več pa se je DSP znižala kar 10 % velikih družin.

*Preglednica 26: Višina znižanja DSP, velike družine (januar 2012)*

	Število pravic	Odstotek
Do 50 EUR	334	35,23
50 do 100 EUR	273	28,80
100 do 150 EUR	126	13,29
150 do 200 EUR	70	7,38
200 do 250 EUR	50	5,27
250 EUR in več	95	10,02
<b>Skupaj</b>	<b>948</b>	<b>100</b>

Slabih 63 % velikih družin je bilo januarja 2012 upravičenih do nižje denarne socialne pomoči zaradi upoštevanja kombinacije otroškega dodatka in dohodka, dobrih 35 % družin pa zaradi upoštevanja otroškega dodatka.

*Preglednica 27: Razlogi za znižanje višine DSP, velike družine (januar 2012)*

	Število pravic	Odstotek
OD	336	35,44
Kombinacija: OD, dohodek	594	62,66
Drugo	18	1,90
<b>Skupaj</b>	<b>948</b>	<b>100</b>

Primerjava odobrenih pravic do »redne« DSP v decembru 2011 in januarju 2012 je pokazala, da je bilo zaradi uvedbe nove socialne zakonodaje odobrenih 10 % manj pravic. Ključni razlogi za ta upad se kažejo v upoštevanju premoženja, dohodkov in otroškega dodatka v lastni dohodek družine. Zakonske podlage za upoštevanje dohodkov in premoženja se niso bistveno spremenile (z novo socialno zakonodajo se v lastni dohodek štejejo nekateri »novi« dohodki (glej podpoglavje 4.2.1, točka d.), uveden je bil nekoliko drugačen način ugotavljanja dohodka iz dejavnosti (glej podpoglavje 4.2.1, točka f.)), spremenil pa se je način dostopanja do podatkov o dohodkih in premoženju upravičencev do DSP. Pomembna sprememba, ki jo je prinesla nova socialna zakonodaja, se kaže še v upoštevanju otroškega dodatka v lastni dohodek družine, ki uveljavlja pravico do DSP. Ta sprememba je pomembno vplivala na upravičenost in višino denarne socialne pomoči družin, še posebej enostarševskih in velikih družin. Podatki kažejo, da se je zaradi upoštevanja otroškega dodatka višina DSP znižala slabim 13 % enostarševskih družin in dobrim 35 % velikih družin (med velike družine so vštete tudi enostarševske družine s tremi in več otroki).

## 4.3 VARSTVENI DODATEK

Pred uveljavitvijo nove socialne zakonodaje je bil varstveni dodatek po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, mesečni denarni dodatek k pokojnini, nižji od mejnega zneska, ki se je priznal pod pogojem, da je uživalec pokojnine izpolnjeval dohodkovni in premoženjski cenzus. Z uveljavitvijo ZSVarPre in ZUPJS je bil varstveni dodatek izločen iz sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, prešel pa je med socialnovarstvene prejemke za tiste, ki si lastne materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ne morejo vplivati.

### 4.3.1 Opredelitev ključnih zakonskih sprememb

- a. Ena ključnih sprememb se nanaša na **opredelitev upravičencev do varstvenega dodatka**.

Po prejšnji ureditvi so bili do varstvenega dodatka upravičeni **uživalci starostne, invalidske, vdovske in družinske pokojnine** s stalnim prebivališčem v RS, katerih pokojnina ni dosegala mejnega zneska (81,6 % najnižje pokojninske osnove<sup>38</sup>), če skupaj z družinskimi člani niso imeli drugih dohodkov in premoženja, ki bi zadoščali za preživetje. Uživalec pokojnine, ki je bila nižja od mejnega zneska, je bil le možni upravičenec do varstvenega dodatka. Na ZPIZ so ugotavljali še, ali dohodki in premoženje vseh družinskih članov (razen pri osebah v celodnevem institucionalnem varstvu, pri katerih so upoštevali le njene dohodke in premoženje) presegajo dohodkovni in premoženjski cenzus. Če dohodki in premoženje niso presegali cenzusov, je oseba dobila varstveni dodatek.

V skladu z novo socialno zakonodajo so do varstvenega dodatka upravičene osebe:

- **ki so trajno nezaposljive ali trajno nezmožne za delo ali so starejše od 63 let (ženske) oziroma od 65 let (moški)** in
- ki so upravičene do denarne socialne pomoči oziroma bi do nje lahko bile upravičene ali
- katerih lastni dohodek oziroma lastni dohodek družine presega višino njihovega minimalnega dohodka oziroma seštevka minimalnih dohodkov posameznih družinskih članov družine in zaradi tega niso upravičene do DSP, ne presega pa višine njihovega minimalnega dohodka oziroma seštevka minimalnih dohodkov posameznih družinskih članov družine za varstveni dodatek.

Nova zakonodaja upravičenost do varstvenega dodatka pogojuje z nezaposljivostjo oziroma nezmožnostjo za delo, kar vlagatelji dokazujejo z odločbo ustreznega organa ali pa z doseženo starostjo 63 oziroma 65 let. Ženske, ki so mlajše od 63 let, in moški, mlajši od 65 let, tako niso več upravičeni do tega dodatka (razen če nimajo statusa invalida ali katero drugo odločbo, ki dokazuje nezaposljivost ali nezmožnost za delo), ne glede na to, ali so upokojenci ali ne. Po ZPIZ-1 so namreč varstveni dodatek lahko prejeli uživalci najnižjih pokojnin, zavarovanih za celotni obseg pravic, ne glede na starost.

ZSVarPre določa, da so poleg že omenjenih starejših od 63 oziroma 65 let do varstvenega dodatka upravičene tudi mlajše osebe, ki so trajno nezaposljive ali trajno nezmožne za delo. Tu je treba opozoriti na določena **terminološka neskladja in nejasnosti**. V praksi na CSD kot podatek o trajni nezaposljivosti osebe ali njeni nezmožnosti za delo v največji meri upoštevajo odločbe o statusu

---

<sup>38</sup> Mejni znesek za leto 2011 za pridobitev pravice: 449,75 EUR (Ur. l. RS, št. 12/11).

invalida po ZVDTP in odločbe o statusu invalida I. stopnje po ZPIZ-1. Oba omenjena zakona pa trajne nezaposljivosti ali trajne nezmožnosti za delo ne omenjata. ZVDTPZ govori o nezmožnosti za samostojno življenje in delo, ZPIZ-1 pa govori o popolni nezmožnosti za delo. Terminologijo v ZSVarPre bi bilo torej treba ustrezno poenotiti oziroma uskladiti z omenjenima zakonoma. Termina »trajno« ne uporablja niti ZZRZI, po katerem ZRSZ izdaja odločbe o nezaposljivosti oseb zaradi invalidnosti in jih tudi lahko upoštevajo pri ugotavljanju upravičenosti do varstvenega dodatka, še poudarjajo na ZRSZ<sup>39</sup>.

Glede na 54. člen ZSVarPre trajno nezmožnost za delo ugotavlja invalidska komisija po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, trajno nezaposljivost pa rehabilitacijska komisija oziroma izvajalec zaposlitvene rehabilitacije po ZZRZI oziroma drug ustrezen organ, in to po predpisih, ki urejajo status invalidov.

**Če oseba izpolnjuje zgoraj navedene pogoje upravičenosti, vendar je vključena v celodnevno institucionalno oskrbo, ni upravičena do varstvenega dodatka.** Ta sprememba izhaja iz nove funkcije varstvenega dodatka; namenjen je namreč kritju življenjskih stroškov, ki se jim na dolgi rok ni mogoče izogniti oziroma ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju (stroškom z vzdrževanjem stanovanja, nadomeščanjem trajnih potrošnih dobrin ipd.). ZSVarPre sicer nikjer izrecno ne določa, da osebe v celodnevnom institucionalnem varstvu niso upravičene do varstvenega dodatka, vendar v praksi te osebe ne morejo več dobiti varstvenega dodatka. Gre za zelo pomembno spremembo v primerjavi z določili, ki so za upravičenost do varstvenega dodatka veljala pred uveljavitvijo ZSVarPre in ZUPJS, ko so bile osebe, vključene v institucionalno varstvo, prav tako upravičene do varstvenega dodatka.

Pomembna novost v zvezi z upravičenci do varstvenega dodatka je tudi ta, da so po novi socialni zakonodaji do varstvenega dodatka upravičeni **kmečki upokojnenci in obrtniki z nizkimi pokojninami in druge osebe v materialni stiski, ki so nezaposljive ali nezmožne za delo.** Omenjene kategorije pred letom 2012 niso mogle dostopati do omenjenega dodatka.

b. Naslednja pomembna sprememba je v **načinu odmere višine varstvenega dodatka.**

Po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, je bila **višina varstvenega dodatka k starostni in invalidski pokojnini odvisna od dopolnjene pokojninske dobe, k vdovski in družinski pokojnini pa od števila uživalcev teh pokojnin.** Natančen način odmere višine varstvenega dodatka je opredeljen v točki »VIŠINA VARSTVENEGA DODATKA« preglednice »Ključna zakonska določila, ki pomembno vplivajo na upravičenost in odmero pravice do varstvenega dodatka«, ki se nahaja v prilogi 1.

**Po uveljavitvi ZSVarPre in ZUPJS se višina varstvenega dodatka odmeri na osnovi višine minimalnega dohodka.** Višina minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana za ugotavljanje upravičenosti do varstvenega dodatka se v razmerju do osnovnega zneska minimalnega dohodka<sup>40</sup> določi na enak način, kot to velja za ugotavljanje upravičenosti do DSP in glede na določila 50. člena ZSVarPre. Natančnejši način določitve višine varstvenega dodatka je opredeljen v točki »VIŠINA VARSTVENEGA DODATKA« preglednice »Ključna zakonska določila, ki pomembno vplivajo na

<sup>39</sup> Telefonski pogovor s Sanjo Belec, ZRSZ.

<sup>40</sup> Glede na ZSVarPre osnovni znesek minimalnega dohodka za odraslo samsko osebo znaša 288,81 EUR in se usklajuje po zakonu, ki ureja usklajevanje transferjev posameznikom in gospodinjstvom v RS. Po uveljavitvi ZDIU12 in kasneje ZUJF se je znižal na 260 EUR.



upravičenost in odmero pravice do varstvenega dodatka«, ki se nahaja v prilogi 1, na splošno pa velja, da se **upravičencem do varstvenega dodatka:**

- **višina minimalnega dohodka (260 EUR) poveča za 0,73 osnovnega zneska minimalnega dohodka (189,8 EUR) za samsko osebo**, za edino odraslo osebo v družini in za odraslo osebo v družini, v kateri njen odrasli družinski član izpolnjuje pogoje upravičenosti do varstvenega dodatka in mu pripada nižji minimalni dohodek;
- **višina minimalnega dohodka (130 EUR) poveča za 0,36 osnovnega zneska minimalnega dohodka (93,6 EUR) za odraslo osebo v družini**, v kateri njen odrasli družinski član izpolnjuje pogoje upravičenosti do varstvenega dodatka in mu pripada višji minimalni dohodek ali ima status aktivne osebe.

Višina varstvenega dodatka se določi kot razlika med ugotovljenimi dohodki upravičenca in družinskih članov ter višino minimalnega dohodka oziroma seštevka minimalnih dohodkov posameznih družinskih članov družine za varstveni dodatek.

- c. Razlike najdemo v upoštevanju **dohodkov, ki se štejejo kot dohodek upravičenca in družinskih članov, načinu in obdobju upoštevanja teh dohodkov pri odmeri varstvenega dodatka ter upoštevanju krivdnih razlogov.**

Pred uveljavitvijo ZSVarPre in ZUPJS so se v dohodek šteli prejemki, ki jih imajo uživalec pokojnine in družinski člani iz delovnega razmerja, dohodek iz samostojne dejavnosti, dohodek od kmetijskih in gozdnih zemljišč, dohodek od premoženja in drugi dohodki, od katerih se plačuje davek, pokojnine in dodatki k pokojnini ter vojaška invalidnina iz tujine, invalidnine in druge dajatve po predpisih o vojaških invalidih in civilnih invalidih vojne, prejemki iz prostovoljnega zavarovanja, prejemki iz starostnega zavarovanja kmetov, preživnine ter drugi prejemki razen tistih, za katere je s posebnimi predpisi določeno, da se pri ugotavljanju premoženjskega stanja ne upoštevajo. Med skupne dohodke se niso vštevali: dodatek za pomoč in postrežbo, invalidnina in letni dodatek k pokojnini.

**Nova socialna zakonodaja je uvedla enotno definicijo dohodkov in prejemkov, ki se upoštevajo kot dohodek upravičenca in družinskih članov pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Glede na to se tudi pri odmeri varstvenega dodatka upoštevajo nekateri dohodki in prejemki, ki se po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, niso upoštevali.** Celoten seznam dohodkov in prejemkov, ki se štejejo pod »lastni dohodek« pri odmeri pravice do varstvenega dodatka se nahaja v preglednici »Ključna zakonska določila, ki pomembno vplivajo na upravičenost in odmero pravice do varstvenega dodatka« pod točko »DOHODKI« v prilogi 1, na tem mestu pa kot nove dohodke izpostavljam le:

- invalidnino;
- sredstva za nego in pomoč ter druge oblike denarnih nadomestil, ki jih prejema oseba, za katero skrbi oseba, ki se upošteva pri ugotavljanju materialnega položaja, razen če stranka dokaže drugače;
- prejemke za delo pripornikov in obsojencev;
- pomoči v obliki denarnih sredstev od invalidskih, humanitarnih organizacij, dobrotelnih ustanov, prejete kot pomoč za preživetje (upošteva se znesek, zmanjšan za cenzus samske osebe ali družine za denarno socialno pomoč), razen pomoči v obliki denarnih sredstev, za katere dajalec sredstev opredeli namen porabe;

- pomoči, namenjene za preživetje, zmanjšane za višino minimalnega dohodka, ki bi pripadal posameznemu upravičencu oziroma družinskemu članu, če ne bi imel drugih dohodkov, ki jih socialno ali drugače ogrožene osebe prejmejo od lokalne skupnosti;
- plačila za vodenje knjigovodstva na kmetijah.

Pomembna novost v zvezi z dohodkom iz dejavnosti ter dohodkom iz kmetijske in gozdarske dejavnosti je ta, da v primeru, če je posameznik dejavnost šele začel opravljati in je na tej podlagi tudi vključen v obvezno zavarovanje ali če je njegov dohodek iz dejavnosti nižji od višine bruto minimalne plače, se kot njegov dohodek upošteva dohodek v višini 75 % bruto minimalne plače.

Z uveljavitvijo nove socialne zakonodaje lahko CSD s soglasjem upravičenca pozove osebe, ki so ga dolžne preživljati, k sklenitvi notarskega zapisa o preživljanju, kar se šteje kot dohodek (preživnina) upravičenca in se upošteva pri odmeri višine varstvenega dodatka. Nepripravljenost oziroma neodzivnost na poziv k sklenitvi dogovora o preživljanju se šteje kot krivdni razlog za nedodelitev oziroma neupravičenost do prejetja varstvenega dodatka. ZSVarPre v 28. členu opredeljuje še več krivdnih razlogov, ki pa so relevantni predvsem kot razlogi za nedodelitev oziroma neupravičenost do DSP pri posamezni osebi v družini. Upoštevanje krivdnih razlogov za nedodelitev oziroma neupravičenost do varstvenega dodatka je v primerjavi z določbami, ki so v veljave v predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, novost.

V lastni dohodek upravičenca in družinskih članov pri ugotavljanju upravičenosti in odmeri višine varstvenega dodatka se tako po uveljavitvi nove socialne zakonodaje šteje več dohodkov in prejemkov. **Razlika pa je tudi v obdobju upoštevanja dohodka**, saj so se po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, dohodki in vrednost premoženja vlagatelja in družinskih članov upoštevali po stanju v koledarskem letu pred letom ugotavljanja upravičenosti do varstvenega dodatka, po novi socialni zakonodaji pa se pri ugotavljanju lastnega dohodka samske osebe ali družine upošteva stanje v obdobju treh koledarskih mesecev pred mesecem vložitve vloge (predvsem periodični dohodki), pri upoštevanju ostalih dohodkov pa se upošteva stanje na letni ravni – podatki iz odločb o odmeri dohodnine.

d. Razlike najdemo v obsegu **premoženja, ki se upošteva pri odmeri varstvenega dodatka.**

Po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, se je pri odločanju o upravičenosti do varstvenega dodatka štelo naslednje premoženje vlagatelja in družine:

- stanovanjske hiše, stanovanja, poslovne stavbe in poslovni prostori razen stanovanjske hiše ali stanovanja, ki služi kot stalno prebivališče uživalca pokojnine in njegovih družinskih članov;
- prostori za počitek in rekreacijo;
- kmetijska in gozdna zemljišča s katastrskim dohodkom nad višino, ki je v tekočem letu določena kot podlaga za vključitev v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje; ter
- drugo obdavčljivo nepremično premoženje.

Po uveljavitvi ZSVarPre in ZUPJS se za odmero varstvenega dodatka upošteva vse premično in nepremično premoženje, in sicer:

- vse nepremično premoženje;
- osebna in druga vozila;
- vodna plovila;

- lastniški deleži gospodarskih družb ali zadrug;
- vrednostni papirji, denarna sredstva na transakcijskem ali drugem računu, kadar ne predstavljajo dohodkov, ki niso oproščeni plačila dohodnine;
- hranilne vloge in druga denarna sredstva (prihranki) ter
- drugo premoženje, s katerim upravičenec razpolaga na dan vložitve vloge.

**Upoštevanje vrednosti vozil, plovil, traktorjev, lastniških deležev v gospodarskih družbah, vrednostnih papirjev ter sredstev na transakcijskem ali drugem računu** upravičenca in družine je pri odmeri varstvenega dodatka pomembna sprememba glede na določbe, ki so v zvezi s tem veljale v predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Vrednost premoženja so na ZPIZ ugotavljali po stanju v koledarskem letu pred letom ugotavljanja upravičenosti do varstvenega dodatka. Po uveljavitvi nove socialne zakonodaje pa ugotavljajo vrednost premoženja, s katerim upravičenec razpolaga, na dan vložitve vloge, v primeru pridobitve premoženja v obdobju od vložitve vloge do izdaje odločbe pa na dan pridobitve.

**e. Razlike so v veljavnosti pravice.**

Pravica do varstvenega dodatka je po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, prenehala s prvim dnem naslednjega meseca po prenehanju pogojev za njeno uživanje. To pomeni, da so upravičenci dodatek prejeli do takrat, ko so bili do njega upravičeni, brez vmesnega vnovičnega vlaganja vloge. Po ZSVarPre pa se **varstveni dodatek upravičencem dodeli za določeno obdobje ali pa trajno**. V prehodnem obdobju so na CSD pravico do varstvenega dodatka dodeljevali za eno leto, potem pa je morala oseba znova vložiti vlogo za uveljavitev pravice do varstvenega dodatka. Po pojasnilih pravnikov z MDDSZ so z letom 2013 možne tudi izdaje trajnih odločb o upravičenosti.

**f. Z uvrstitvijo varstvenega dodatka med socialnovarstvene prejemke po ZSVarPre je ta podvržen zaznambi prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine in omejitvi pri dedovanju.**

**Če je upravičenec do varstvenega dodatka lastnik nepremičnine, se mu z odločbo o upravičenosti do varstvenega dodatka prepove odtujiti in obremeniti nepremičnino**, katere lastnik je, v korist RS. Zakon o dedovanju (ZD) pa v 128. členu določa, da se **dedovanje premoženja osebe, ki je uživala pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu**, omeji do višine vrednosti prejete pomoči. V prejeto pomoč se šteje tudi varstveni dodatek. Varstveni dodatek po ZPIZ-1 ni bil podvržen zaznambi na premoženje prejemnika in omejitvi dedovanja, zato gre za zelo pomembno novost. V tem lahko iščemo tudi razloge, zakaj se je okrog 16.100 oseb (9.972<sup>41</sup> do 31. 12. 2011 na ZPIZ, v 2012 6.100 na CSD), ki so bile po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, upravičene do varstvenega dodatka, odpovedalo tej pravici.

---

<sup>41</sup> V: Anton Dobrina, ZPIZ.

#### 4.3.2 Podatki o sredstvih in prejemnikih varstvenega dodatka

Preglednica 28: Višina izplačanih sredstev v EUR za varstveni dodatek (mesečni podatki za 2011 in 2012)

Mesec	2011				2012	
	VD k starostnim pokojnikom	VD k invalidskim pokojnikom	VD k družinskim in vdovskim pokojnikom	VD po E-uredbi	Skupaj	Skupaj
Januar	1.311.154,41	1.228.839,28	1.977.277,22	13.642,13	<b>4.530.913,04</b>	<b>1.688.691</b>
Februar	1.344.875,79	1.247.578,56	2.001.244,36	9.893,27	<b>4.603.591,98</b>	<b>1.693.121</b>
Marec	1.322.228,30	1.238.549,54	1.993.312,57	9.893,27	<b>4.563.983,68</b>	<b>1.705.130</b>
April	1.301.232,41	1.213.578,30	1.967.078,46	9.893,27	<b>4.491.782,44</b>	<b>1.712.959</b>
Maj	1.271.500,59	1.227.668,66	1.962.617,68	9.893,27	<b>4.471.680,20</b>	<b>1.723.705</b>
Junij	1.271.686,27	1.220.152,69	1.939.106,30	9.893,27	<b>4.440.838,53</b>	<b>1.740.497</b>
Julij	1.276.175,01	1.195.018,42	1.936.451,55	10.292,72	<b>4.417.937,70</b>	<b>1.718.078</b>
Avgust	1.326.825,91	1.241.620,34	1.921.931,77	11.891,41	<b>4.502.269,43</b>	<b>1.731.069</b>
September	1.463.982,28	1.340.728,19	2.046.420,36	22.316,66	<b>4.873.447,49</b>	<b>1.739.364</b>
Oktober	1.413.790,88	1.276.432,09	1.960.482,96	11.002,40	<b>4.661.708,33</b>	<b>1.382.283</b>
November	1.364.645,74	1.283.294,69	2.019.124,19	10.760,39	<b>4.677.825,01</b>	<b>1.322.869</b>
December	1.348.953,36	1.229.338,94	1.956.080,83	11.771,78	<b>4.546.144,91</b>	<b>1.324.404</b>

VD – varstveni dodatek.

Vir: Za leto 2011 glavna knjiga ZPIZ; za leto 2012 ISCS2.

Podatki ZPIZ kažejo, da je bilo v letu 2011 za izplačila varstvenih dodatkov namenjenih v povprečju 4.565.176,90 EUR na mesec. Podatki, ki smo jih pridobili za leto 2012, pa kažejo močan upad sredstev za ta namen. V letu 2012 je bilo namreč za izplačila varstvenih dodatkov na mesec namenjenih v povprečju le 1.623.514,17 EUR. Sredstva, ki jih je izplačal ZPIZ v letu 2012 za akontacije varstvenih dodatkov, v to vsoto niso šteta; upoštevana so le izplačila na osnovi odločb, ki so jih izdali CSD. Razlika v povprečni mesečni višini izplačanih sredstev za varstvene dodatke med letoma 2011 in 2012 je 2.941.662,73 EUR, kar na letni ravni predstavlja zmanjšanje za 35.299.952,74 EUR.

Preglednica 29: Povprečni mesečni znesek varstvenega dodatka v EUR (2011, 2012)

Mesec	2011				2012	
	VD k starostnim pokojnikom	VD k invalidskim pokojnikom	VD k družinskim in vdovskim pokojnikom	VD po E-uredbi	Povprečni znesek VD	Povprečni znesek VD
Januar	87,39	80,42	106,43	165,90	92,56	126,94
Februar	91,68	83,32	109,97	167,68	96,13	127,01
Marec	89,35	81,81	108,10	167,68	94,24	127,16
April	89,26	81,73	108,17	167,68	94,21	127,39
Maj	89,20	81,69	108,20	167,68	94,19	127,57
Junij	89,09	81,65	108,26	167,68	94,17	128,01
Julij	89,08	81,61	108,30	168,73	94,17	128,65
Avgust	89,04	81,64	108,36	169,64	94,18	129,37
September	88,90	81,61	108,30	169,90	94,01	129,47
Oktober	88,83	81,65	108,36	169,26	93,98	132,49
November	88,56	81,67	108,44	168,13	93,97	133,13
December	88,56	81,62	108,52	168,00	93,99	134,53

Vir: Za leto 2011 Mesečni statistični pregledi. Dostopno na: <http://www.zpiz.si/wps/wcm/connect/ZPIZ+INTERNET/ZPIZ/PrvaStran/Publikacije/Mesecnistatisticnipregledi/>; za leto 2012 ISCS2.

Tudi podatki o povprečnih mesečnih zneskih varstvenih dodatkov v letih 2011 in 2012 kažejo pomembne razlike. V letu 2011 je povprečni znesek varstvenega dodatka znašal 94,15 EUR, v letu 2012 pa 129,31 EUR. Povprečna višina varstvenega dodatka se je tako zvišala za dobrih 35 EUR. V povprečju so v letu 2011 najnižji varstveni dodatek prejeli prejemniki invalidske pokojnine, najvišjega pa (če zanemarimo prejemnike varstvenega dodatka po E-uredbi, ki jih je bilo v letu 2011 le nekaj čez 60) prejemniki vdovske in družinske pokojnine. Povprečni znesek varstvenega dodatka se je v letu 2012 iz meseca v mesec višal ter v decembru 2012 znašal dobrih 134 EUR. Razlika med povprečnim zneskom decembra 2011 in decembra 2012 tako znaša celo 40,54 EUR. Podatki kažejo, da prejemniki varstvenega dodatka, ki jih je sicer bistveno manj kot v letu 2011 (glej preglednico 30), v povprečju dobijo višji znesek.

*Preglednica 30: Število prejemnikov varstvenega dodatka (mesečni podatki za 2011) ...*

Mesec v letu 2011	... k starostnim pokojninam	... k invalidskim pokojninam	... k družinskim in vdovskim pokojninam	... po E-uredbi	Skupaj
Januar	14.281	14.832	18.008	60	<b>47.181</b>
Februar	14.251	14.810	17.971	59	<b>47.091</b>
Marec	14.230	14.768	17.962	59	<b>47.019</b>
April	14.202	14.725	17.911	59	<b>46.897</b>
Maj	14.152	14.699	17.880	59	<b>46.790</b>
Junij	14.081	14.658	17.797	59	<b>46.595</b>
Julij	14.041	14.613	17.726	61	<b>46.441</b>
Avgust	14.020	14.578	17.647	61	<b>46.306</b>
September	14.186	14.709	17.519	64	<b>46.478</b>
Oktober	14.320	14.752	17.442	65	<b>46.579</b>
November	14.378	14.788	17.626	64	<b>46.856</b>
December	14.353	14.753	17.582	64	<b>46.752</b>

Vir: ZPIZ, Mesečni statistični pregledi. Dostopno na: [http://www.zpiz.si/wps/wcm/connect/ZPIZ+INTERNET/ZPIZ/Prva Stran/Publikacije/Mesecnistatisticnipregledi/](http://www.zpiz.si/wps/wcm/connect/ZPIZ+INTERNET/ZPIZ/Prva+Stran/Publikacije/Mesecnistatisticnipregledi/).

Ob koncu leta 2011 je varstveni dodatek k pokojnini prejelo 46.752 oseb. Mesečno povprečje števila prejemnikov varstvenega dodatka za leto 2011 pa znaša 46.746, od tega je bilo največ varstvenih dodatkov izplačanih uživalcem družinske ali vdovske pokojnine.

*Preglednica 30: Število prejemnikov varstvenega dodatka (mesečni podatki za 2012)*

Mesec v letu 2012	Število prejemnikov akontacije varstvenega dodatka (izplačevalec ZPIZ)	Število prejemnikov varstvenega dodatka (po ZSVarPre)
Januar	37.482	13.727
Februar	36.941	13.757
Marec	35.707	13.840
April	30.699	13.878
Maj	24.360	13.944
Junij	17.567	14.035
Julij	12.205	13.788
Avgust	7.334	13.821
September	2.582	13.881
Oktober	501	10.802
November	269	10.328
December	n.p.	10.386

Vir: Za število prejemnikov akontacije varstvenega dodatka Anton Dobrina, ZPIZ; za število prejemnikov varstvenega dodatka ISCS2.

V letu 2012 je bilo na osnovi odločb CSD na mesec povprečno 13.016 prejemnikov varstvenega dodatka. Največ prejemnikov je bilo v juniju, in sicer 14.035, najmanj pa v decembru (10.386). Večji upad števila prejemnikov varstvenega dodatka je opaziti v mesecu oktobru. Če v posameznem mesecu k številu prejemnikov varstvenega dodatka na osnovi odločb CSD prištejemo število prejemnikov akontacij varstvenega dodatka, ki jih je izplačeval ZPIZ, je bilo predvsem v začetku leta »skupnih prejemnikov« tega dodatka bistveno več. Pri seštevanju obeh podatkov moramo sicer upoštevati metodološki zadržek (podatek o številu prejemnikov akontacij se nanaša na število izplačanih akontacij v posameznem mesecu, število prejemnikov varstvenega dodatka pa pomeni število prejemnikov na osnovi izdanih odločb za posamezni mesec, pri čemer ni znano, v katerem mesecu je bil varstveni dodatek dejansko izplačan), zato poudarjamo, da je podatek o »skupnem številu prejemnikov« varstvenega dodatka zgolj ilustrativen. Število prejemnikov akontacij se je iz meseca v mesec nižalo, skladno z vse večjim številom izdanih odločb na CSD. Novembra 2012 so tako na ZPIZ izplačali le še 269 akontacij varstvenih dodatkov.

Če primerjamo podatka o številu prejemnikov varstvenega dodatka decembra 2011 (46.752) in decembra 2012 (10.386), lahko ugotovimo, da se je število prejemnikov zmanjšalo za dobre tri četrtine. Razlogi za tako korenit upad so različni, izhajajo pa iz:

- povsem nove opredelitve varstvenega dodatka: varstveni dodatek je po uveljavitvi ZUPJS in ZSVarPre postal samostojna socialnovarstvena pravica z vsemi značilnostmi tovrstnih pravic (na primer podvrženost zaznambi na nepremičnino in omejitvi pri dedovanju), spremenila pa se je tudi njegova funkcija: namenjen je kritju življenjskih stroškov, ki se jim na dolgi rok ni mogoče izogniti oziroma ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju (stroškom z vzdrževanjem stanovanja, nadomeščanjem trajnih potrošnih dobrin ipd.), in sicer samo za osebe, ki so nezmožne za delo ali nezaposljive (osebe z ustrežno odločbo ali osebe v starosti nad 63 oziroma 65 let);
- zakonskih sprememb pri uveljavljanju pravice do varstvenega dodatka oziroma za vse pravice iz javnih sredstev ter
- novega informacijskega sistema, ki ga CSD uporabljajo v postopku uveljavljanja pravic iz javnih sredstev: ta strokovnemu delavcu omogoča, da za večino dohodkov in premoženja vlagatelja in njegove družine avtomatsko pridobi podatke, kar pomeni natančnejši pregled nad materialnim stanjem družine in doslednejše upoštevanje vseh dohodkov in premoženja.

Zakonske spremembe, v katerih lahko iščemo ključne razloge za tako velik upad števila prejemnikov varstvenega dodatka, smo navedli že zgoraj. V nadaljevanju na kratko še enkrat izpostavljam le najbolj ključne, dodajamo pa še nekaj ugotovitev strokovnih delavcev CSD, s katerimi tudi lahko pojasnimo upad števila prejemnikov varstvenega dodatka:

- Drugačni pogoji upravičenosti do prejemka (starostna omejitev)

Do varstvenega dodatka so upravičene ženske, ki so stare 63 let ali več, in moški, stari 65 let ali več, ter osebe mlajše od 63/65 let, ki so trajno nezaposljive ali nezmožne za delo. Preglednica 32 nam kaže starostno strukturo prejemnikov varstvenega dodatka v letih 2011 in 2012. Med prejemnicami varstvenega dodatka v letu 2011 je bilo 8.745 mlajših od 63 let, med prejemniki pa 8.292 mlajših od 65 let. Skupaj je bilo tako kar 17.037 prejemnikov, ki starostnemu pogoju upravičenosti do varstvenega dodatka po ZSVarPre ne zadostijo več. Pri tem ne vemo, koliko od teh oseb je trajno nezaposljivih ali nezmožnih za delo, zato

predvidevamo, da je število tistih, ki so zaradi novega starostnega pogoja upravičenosti avtomatsko postali neupravičeni do varstvenega dodatka, nekoliko nižje.

Podatki o starostni strukturi prejemnikov varstvenega dodatka za leto 2012, ki kažejo, da je bilo med prejemniki tega dodatka v letu 2012 le 3.882 oseb mlajših od 63 (ženske) oziroma 65 (moški) let. Upad prejemnikov varstvenega dodatka v tej starostni skupini (mlajši od 63 oziroma 65 let) je 77,22 %, medtem ko je v starejši populaciji 67,96 %. Ocenjujemo, da sta glavna razloga za tako drastičen upad prejemnikov varstvenega dodatka v mlajši starostni skupini starostna omejitev upravičenosti do varstvenega dodatka (upokojene osebe, mlajše od 63/65 let) in »izpad« prejemnikov družinskih pokojnin.

*Preglednica 31: Število prejemnikov varstvenega dodatka po starostnih kategorijah (2011, 2012)*

2011					2012	
Starost v letih	Moški	Starost v letih	Ženske	Skupaj	Starost v letih	Skupaj
0–64	8.292	0–62	8.745	17.037	0–62/64	3.882
65 +	6.171	63 +	22.334	28.505	63/65 +	9.134
Skupaj	14.463	Skupaj	32.283	46.746	Skupaj	13.016

Vir: Za leto 2011 ZPIZ; za leto 2012 ISCS2D.

Tudi strokovni delavci na CSD kot kategorijo prebivalstva, ki je izpadla iz upravičenosti do varstvenega dodatka, omenjajo upokojence v starosti okrog 60 let ali nekaj let manj, ki so pred letom 2012 zaradi nizke pokojnine prejeli še varstveni dodatek, posebej pa izpostavljajo osebe, ki so prejemale varstveni dodatek k vdovski pokojnini (večinoma ženske, ki so bile gospodinje). Po uveljavitvi nove socialne zakonodaje do tega niso več upravičene. Materialni položaj teh oseb so strokovni delavci na CSD izpostavili kot posebej zaskrbljujoč.

V tem kontekstu omenjajo tudi osebe v enaki starostni skupini kot prej omenjena kategorija, ki so izgubile zaposlitev. Nadomestila za brezposelnost ne prejema več, niso pa trajno nezaposljive ali trajno nezmožne za delo in niso upokojene. Gre pa za težko zaposljive osebe, ki niso upravičene do varstvenega dodatka, tako da izmed denarnih prejemkov, ki se izplačujejo iz javnih sredstev, lahko dobijo le DSP. Za to kategorijo prebivalstva zato predlagajo ustrezno zvišanje DSP.

- Drugačni pogoji upravičenosti do prejemka (osebe v celodnevem institucionalnem varstvu)

Tudi če oseba izpolnjuje starostni pogoj upravičenosti ali če je trajno nezaposljiva ali nezmožna za delo, vendar je vključena v celodnevno institucionalno oskrbo, ni upravičena do varstvenega dodatka. Podatka o tem, koliko oseb, vključenih v tako oskrbo, je pred letom 2012 prejelo varstveni dodatek, ni bilo moč pridobiti, vendar ocenjujemo, da je pomemben delež »bivših« prejemnikov tega dodatka sedaj neupravičenih do njega prav zaradi omenjenega razloga.

- Upoštevanje večjega obsega dohodkov, prejemkov in premoženja

Nova socialna zakonodaja je uvedla enotno definicijo dohodkov, prejemkov in premoženja, ki se upoštevajo kot dohodek upravičenca in družinskih članov pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Glede na to se tudi pri odmeri varstvenega dodatka upoštevajo nekateri dohodki,

prejemki in premoženje, ki se po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, niso všteli.

Obseg dohodkov, prejemkov in premoženja, ki se pri odmeri varstvenega dodatka upoštevajo po novi socialni zakonodaji, je večji, kar je tudi eden od razlogov za znižanje števila prejemnikov tega dodatka.

O večjem obsegu dohodkov, prejemkov in premoženja, ki se sedaj pri odmeri varstvenega dodatka upoštevajo, so veliko razpravljali tudi sogovorniki v fokusnih skupinah. Kot kategorijo ljudi, ki zaradi večjega obsega zajetja dohodkov, prejemkov in premoženja ni več upravičena do varstvenega dodatka, omenjajo predvsem starejše oziroma upokojece, ki imajo sicer nizke dohodke (pokojnine), vendar imajo določeno premoženje (na primer nepremičnine, vozilo), sklenjen notarski zapis o preživljanju in/ali prihranke, ki vplivajo na to, da niso več upravičeni do varstvenega dodatka. Po njihovih izkušnjah gre v več primerih za t. i. mrtvo premoženje; premoženje, ki ga oseba ne more prodati; kjer gre na primer za majhne podedovane deleže premoženja, ki ga uživajo drugi dediči in podobno. Ob tem je potrebno pojasniti, da strokovni delavec v takem primeru lahko sam presodi, ali si oseba s takim premoženjem lahko izboljša svoj materialni položaj ali ne ter se, glede na to, odloči, ali ga bo pri odmeri pravice upošteval ali ne.

Tako sogovorniki na CSD kot tudi pravniki z MDDSZ so izpostavili pomen sklenjenih dogovorov (notarskih zapisov) o preživljanju. Ti se upoštevajo pri odločanju o varstvenem dodatku, kar za določen delež prejemnikov tega dodatka po stari ureditvi sedaj pomeni znižanje dodatka ali pa preseganje cenzusa oziroma izgubo pravice.

Na srečanju udeležencev ene izmed fokusnih skupin so strokovni delavci CSD kot problematično izpostavili upoštevanje nagrad za trajno nezaposljive ali trajno nezmožne za delo, ki so vključeni v programe socialnega vključevanja ali varstveno-delovne centre, kot lastnega dohodka vlagatelja oziroma družinskih članov, kar seveda vpliva na pridobitev oziroma odmero višine varstvenega dodatka. Tudi nevladne organizacije in drugi izvajalci omenjenih programov po pripovedih predstavnikov CSD menijo, da ta noviteta ni ustrezna.

- Zaznamba prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine prejemnika varstvenega dodatka v korist RS in omejitve pri dedovanju

Če je upravičenec do varstvenega dodatka lastnik nepremičnine, se mu z odločbo o upravičenosti do varstvenega dodatka prepove odtujiti in obremeniti nepremičnino, katere lastnik je, v korist RS. ZD pa v 128. členu določa, da se dedovanje premoženja osebe, ki je uživala varstveni dodatek, omeji do višine vrednosti prejete pomoči. V tem lahko iščemo tudi razloge, zakaj se je okrog 16.100 oseb, ki so bile po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, upravičene do varstvenega dodatka, odpovedalo tej pravici.

Strokovni delavci iz CSD ugotavljajo, da so odpovedi varstvenemu dodatku posledica novega določila v zvezi z zaznambo na premoženje oziroma vračanjem prejemka s strani potomcev, ki velja za to pravico. Opozarjajo na hudo stisko nekaterih, ki so se odpovedali varstvenemu dodatku, in menijo, da bo potrebno v prihodnje več terenskega dela, s čimer bi se prepričali, kako ti ljudje res živijo.



## 4.4 DRŽAVNA ŠTIPENDIJA

Eden od namenov nove socialne zakonodaje je bil med drugimi tudi ta, da se o pravicah odloča na enem mestu, v okviru pristojnih CSD. V tem oziru uveljavitev ZUPJS na področju državnih štipendij ni prinesla bistvenih sprememb, saj po sprejetju ZŠtip od leta 2007 o dodelitvi državne štipendije odloča pristojni CSD; pred tem je področje državnih štipendij opredeljeval Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB) in v skladu s tem je o dodeljevanju državnih štipendij odločal ZRSZ. Ne glede na to pa je nova ureditev socialne zakonodaje prinesla številne spremembe glede opredelitve upravičencev do državne štipendije, glede načina odmere državne štipendije, v načinu upoštevanja skupnega premoženja družine ter glede upoštevanja premoženja. Navedene spremembe so podrobneje opisane v nadaljevanju.

### 4.4.1 Opredelitev ključnih zakonskih sprememb

- a. Prva pomembna sprememba, ki jo velja omeniti, se nanaša na **opredelitev upravičencev do državne štipendije**.

Pomembna novost nove socialne zakonodaje pri opredelitvi upravičencev do državne štipendije vključuje **spremembo starostne meje in cenzusa za dodelitev štipendije**.

Po ureditvi, ki je pred letom 2012 urejala državne štipendije, so bile do njih upravičene osebe s statusom dijaka in statusom študenta. Po uveljavitvi ZUPJS mladoletni dijaki niso več upravičeni do državne štipendije; namesto omenjenega prejemka lahko po novem prejemo nekoliko višji otroški dodatek. Državne štipendije so po ZUPJS namenjene le polnoletnim osebam – torej tudi dijakom, če so dopolnili 18 let, predvsem pa študentom. Glede tega so mnenja med strokovnimi delavci CSD deljena – nekateri se s to spremembo strinjajo, drugi pa ji nasprotujejo, ker naj bi bili dijaki sedaj v slabšem položaju, kot so bili pred uvedbo ZUPJS. Na večini fokusnih skupin so strokovni delavci CSD med kategorijami oseb, katerih položaj se je po uveljavitvi nove socialne zakonodaje poslabšal, pogosto izpostavili ravno dijake, stare od 15 do 18 let. Po njihovem mnenju so mladoletni dijaki resda upravičeni do nekoliko višjega otroškega dodatka, ki naj bi predstavljal kompenzacijo za odvzem pravice do državne štipendije, ampak ta naj bi bil le za malenkost višji in še zdaleč ne tako visok, kot če bi dobili državno štipendijo. Po mnenju DOS pa je problematično tudi to, da višjega otroškega dodatka kot nadomestilo za štipendijo ne prejme dijak sam, ampak njegova družina. S tem denarjem tako praviloma razpolagajo starši in ne nujno dijak sam (DOS 2011)<sup>42</sup>.

Problem poslabšanja položaja družin z dijaki je bil izpostavljen tudi v intervjujih, ki smo jih za potrebe te naloge opravili s predstavniki DOS, ŠOS in društva Družinska pobuda. Predstavniki ŠOS ocenjuje, da na primer mladoletni dijak, ki se uvršča v najnižji dohodkovni razred, sedaj dobi otroški dodatek v višini 160 EUR, pred uvedbo nove socialne zakonodaje pa je prejemal štipendijo v znesku 140 EUR in otroški dodatek v višini 80 EUR, kar pomeni, da sedaj prejema približno 60 EUR manj kot prej.

Med mladoletnimi dijaki so, kot so navajali nekateri strokovni delavci CSD, na slabšem predvsem tisti, ki bivajo v dijaškem domu, saj so stroški šolanja za te dijake višji kot za tiste, ki v času šolanja bivajo doma. Pri tem predstavniki DOS izpostavlja, da se je določeno število dijakov izpisalo iz dijaških

---

<sup>42</sup> DOS. 2011. *Gradivo za medije: »Dijaki brez štipendij in socialni krediti namesto socialne pomoči«*. Ljubljana.

domov, saj so stroški šolanja in namestitve za nekatere družine z otroki, ki po novi socialni zakonodaji niso več upravičene do enakih prejemkov kot prej oziroma so do njih upravičene v manjšem obsegu, preveliki. S podatki o tem, koliko je bilo takih dijakov, ne razpolagajo.

Po mnenju strokovnih delavcev na CSD so po novi socialni zakonodaji na boljšem študenti, ki prejemajo državno štipendijo, saj je ta v primerjavi z ostalimi denarnimi prejemki precej visoka. Predstavniki društva Družinska pobuda pa opozarja, da je v primerjavi s prejšnjo ureditvijo položaj študentov, ki so bili upravičeni tako do državne štipendije kot otroškega dodatka, slabši.

Večina strokovnih delavcev na CSD predlaga, da **bi morali biti tudi mladoletni dijaki upravičeni do državne štipendije**, kar bi bilo možno udejanjiti v primeru, če bi študentom nekoliko znižali državno štipendijo in ta del sredstev namenili mladoletnim dijakom.

Glede cenusa za pridobitev štipendije je pred spremembo socialne zakonodaje ZŠtip določal, da se državne štipendije dodelijo kandidatom, pri katerih povprečni mesečni dohodek na družinskega člana v preteklem koledarskem letu pred vložitvijo vloge ne presega **65 % minimalne bruto plače** na družinskega člana v istem obdobju.

Po novi ureditvi se državnih štipendij ne izračunava več glede na minimalno plačo na družinskega člana, ampak se upošteva neto povprečno plačo na osebo. To je pozitivna sprememba, saj je zaradi upoštevanja neto povprečne plače namesto minimalne plače cenzus za pridobitev državne štipendije višji. Težko pa ocenimo, ali so upravičenci do državne štipendije z vidika celotnega sistema uveljavljanja pravic na boljšem, saj so državne štipendije glede na vrstni red uveljavljanja pravic iz javnih sredstev na zadnjem mestu.

Po ZUPJS so torej do državne štipendije upravičeni polnoletni dijaki in študenti, pri katerih povprečni mesečni dohodek na osebo<sup>43</sup> v preteklem koledarskem letu pred vložitvijo vloge ne presega **64 % neto povprečne plače** v istem obdobju. V skladu s spremembami in dopolnitvami ZUPJS se je začasno cenzus nekoliko znižal, in sicer bodo do začetka šolskega ali študijskega leta 2013/2014 do državne štipendije upravičeni tisti, pri katerih povprečni mesečni dohodek na osebo v koledarskem letu pred vložitvijo vloge ne presega **53 % neto povprečne plače** na osebo v istem obdobju. ZUJF je omenjeno znižanje cenusa še podaljšal do začetka šolskega ali študijskega leta 2014/2015.

Pred uvedbo ZUPJS je ZŠtip pozitivno diskriminiral tiste kandidate za pridobitev štipendije, ki so se šolali ali študirali izven kraja svojega stalnega prebivališča, tiste, ki so prihajali iz enostarševskih družin, in kandidate s posebnimi potrebami oziroma kandidate, katerih sorojenci so osebe s posebnimi potrebami. Za omenjene kategorije kandidatov je bil po stari ureditvi cenzus za pridobitev državne štipendije postavljen nekoliko višje kot za ostale kandidate: od 66 do 68 % minimalne bruto plače na družinskega člana za tiste kandidate, ki so se šolali ali študirali izven kraja svojega stalnega prebivališča, in do 70 % minimalne bruto plače na družinskega člana v primeru kandidatov iz enostarševskih družin ali kandidatov s posebnimi potrebami, kar pa nova socialna zakonodaja opušča.

Ena od novosti, ki jo je prinesel ZUPJS, je tudi ta, da do državne štipendije niso več upravičeni študentje iz tujine, ampak le državljani RS.

---

<sup>43</sup> Uporabljena je enaka dikcija kot v ZUPJS, gre pa za povprečni mesečni dohodek na *družinskega člana*.

b. Naslednja pomembna sprememba se nanaša na **način odmere višine državne štipendije**.

Osnovna državna štipendija se je pred uvedbo nove socialne zakonodaje lahko povišala za dodatek glede na dohodek v družini štipendista<sup>44</sup>, dodatek za vrsto in področje izobraževanja, dodatek za učni oziroma študijski uspeh in za dodatek za izobraževanje zunaj stalnega prebivališča v smislu dodatka za bivanje in za prevoz v primestnem ali medkrajevnem prometu.

Z uveljavitvijo ZUPJS se je ukinil dodatek glede na dohodek v družini štipendista, višina drugih prej navedenih dodatkov pa se je nekoliko povišala. Po novem se višina državne štipendije določi na osnovi dohodkovne lestvice. Višina državne štipendije je tako odvisna od tega, v kateri dohodkovni razred za štipendijo se kandidat glede na povprečni mesečni dohodek na družinskega člana uvršča, pri čemer tisti v nižjih dohodkovnih razredih dobijo višjo državno štipendijo, tisti v višjih dohodkovnih razredih pa nižjo (glej prilogo 1, preglednico 4 »Ključna zakonska določila, ki pomembno vplivajo na upravičenost in odmero pravice do državne štipendije«).

Nova zakonodaja ukinja tudi dodatek za prevoz v primestnem ali medkrajevnem prometu. Po ZPCP-2D so sedaj vsi dijaki in študenti, ki niso zaposleni, upravičeni do subvencioniranega prevoza dijakov in študentov, če je njihovo bivališče najmanj 5 km oddaljeno od kraja izobraževanja<sup>45</sup>. V skladu z omenjenim zakonom upravičenec plača subvencionirano mesečno vozovnico po enotni subvencionirani ceni glede na razred oddaljenosti:

- 1. razred oddaljenosti: upravičenec potuje na razdalji do vključno 60 km; v tem primeru znaša cena subvencionirane mesečne vozovnice 20 EUR<sup>46</sup>;
- 2. razred oddaljenosti: upravičenec potuje na razdalji več kot 60 do vključno 90 km; v tem primeru znaša cena subvencionirane mesečne vozovnice 30 EUR;
- 3. razred oddaljenosti: upravičenec potuje na razdalji več kot 90 km; v tem primeru znaša cena subvencionirane mesečne vozovnice 50 EUR.

ZUPJS določa, da v kolikor oseba pri državni štipendiji uveljavlja dodatek za izobraževanje izven kraja stalnega prebivališča, ne more uveljavljati subvencije prevoza. Pravniki z MDDSZ odobravajo novost, ki jo prinaša Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu glede ukinitve dodatka za prevoz v primestnem ali medkrajevnem prometu, in da imajo sedaj namesto tega vsi dijaki in študenti, ki niso zaposleni, pravico do subvencioniranega prevoza. Z omenjeno noviteto se strinjajo tudi predstavniki DOS in ŠOS.

Z uvedbo nove socialne zakonodaje se je osnovni znesek državne štipendije povišal. Državna štipendija brez dodatkov je pred uveljavitvijo nove socialne zakonodaje znašala 36 EUR za dijaka in 54 EUR za študenta. Po ZUPJS pa se ta znesek glede na različne dohodkovne razrede giblje od najmanj 70 EUR do največ 190 EUR.

---

<sup>44</sup> Dodatek glede na dohodek v družini štipendista se določi tako, da se upoštevajo povprečni mesečni dohodki na družinskega člana v preteklem koledarskem letu v primerjavi z zneskom minimalne plače v istem obdobju, in znaša: a) če je dohodek na družinskega člana do vključno 25 % minimalne plače 51 EUR; b) če je dohodek na družinskega člana nad 25 % do vključno 40 % minimalne plače 41 EUR; c) če je dohodek na družinskega člana nad 40 % do vključno 50 % minimalne plače 30 EUR; d) če je dohodek na družinskega člana nad 50 % do vključno 60 % minimalne plače 20 EUR.

<sup>45</sup> Razdalja med krajem bivanja in krajem izobraževanja pomeni najkrajšo razdaljo od naslova nepremičnine, v kateri upravičenec biva, do naslova nepremičnine, v kateri se upravičenec izobražuje (ZPCP-2D).

<sup>46</sup> Način in metodologijo izračuna cen polne cene subvencionirane mesečne vozovnice in cene subvencionirane mesečne vozovnice, ki jo plača upravičenec, predpiše minister (ZPCP-2D).

c. Ena ključnih sprememb je tudi **v načinu upoštevanja skupnega dohodka družine.**

Poglavitna razlika pri upoštevanju dohodka prejemnika državne štipendije in njegovih družinskih članov je po sprejetju nove socialne zakonodaje v tem, da se sedaj poleg dohodkov, ki so se upoštevali že po ZŠtip, upoštevajo še dodatni dohodki (glej prilogo 1, preglednico 4 »Ključna zakonska določila, ki pomembno vplivajo na upravičenost in odmero pravice do državne štipendije«).

Med dohodke prejemnika državne štipendije se po novem šteje delo, opravljeno preko študentskega servisa, brez zmanjšanja za posebno osebno olajšavo<sup>47</sup>, kot je to določal ZŠtip pred uveljavitvijo ZUPJS. Po podatkih ŠOS se s tem več kot 57 % študentom in dijakom, ki letno zaslužijo do 2.000 EUR, celotni zaslužek od študentskega dela všteva v dohodek družine in imajo zato omejen dostop do pridobitve štipendije (ŠOS 2012, 47)<sup>48</sup>.

Bistvena novost, ki jo prinaša nova socialna zakonodaja, je tudi vrstni red uveljavljanja pravic. Na tem mestu nekateri strokovni delavci CSD opozarjajo, da zaradi denarne socialne pomoči, ki je po vrstnem redu uveljavljanja pravic pred državnimi štipendijami, **sistem fiktivno izračuna denarno socialno pomoč, s čimer se ta šteje v dohodek kandidata za štipendijo**, čeprav je v resnici ne prejema. Nekateri osebe tako niso upravičene do državne štipendije ali pa je ta nižja. Če pa se upravičenec do državne štipendije preživlja sam, se mu zaradi vrstnega reda pravic najprej dodeli denarna socialna pomoč in šele nato, če izpolnjuje pogoje za to, tudi državna štipendija. To je sporno v dveh točkah, saj pravici med seboj nista primerljivi: a) namen in funkcija obeh pravic se med seboj bistveno razlikujeta – denarna socialna pomoč je namenjena zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb, državna štipendija pa kritju stroškov za izobraževanje; b) koriščenje denarne socialne pomoči ima posledice, saj je podvržena omejitvi pri dedovanju in prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine prejemnika pravice v korist RS, medtem ko za državno štipendijo to ne velja.

Zaradi navedenih razlogov nekateri **strokovni delavci CSD predlagajo, da se državne štipendije ločijo od enotnega sistema pravic iz javnih sredstev.**

d. Nenazadnje je pomembna sprememba tudi **upoštevanje skupnega premoženja družine.**

ZUPJS je uvedel pomembno novost, ki je prejšnja zakonodaja ni poznala. Po novem se poleg dohodka družine upošteva še premoženje družine. Po ZUPJS premoženje predstavlja vse nepremično premoženje, osebna in druga vozila, vodna plovila, lastniške deleže gospodarskih družb ali zadrug, vrednostne papirje, denarna sredstva na transakcijskem ali drugem računu, kadar ne predstavljajo dohodka skladno z 12. členom ZUPJS, hranilne vloge in druga denarna sredstva (prihranki) ter drugo premoženje, s katerim upravičenec razpolaga na dan vložitve vloge, v primeru pridobitve premoženja po vložitvi vloge do izdaje odločbe pa na dan pridobitve.

#### **4.4.2 Podatki o sredstvih in prejemnikih državne štipendije**

V letu 2012 se je število prejemnikov državnih štipendij glede na leto 2011 zmanjšalo za tretjino. Zmanjšanje števila upravičencev gre predvsem na račun mladoletnih dijakov, ki po novi socialni zakonodaji niso več upravičeni do državne štipendije. Podatki za leto 2013 kažejo na nadaljnje

<sup>47</sup> Upošteva se dohodek po zmanjšanju za normirane stroške.

<sup>48</sup> ŠOS. 2012. *Štipendije. Gradivo s področja štipendijske politike*. Ljubljana: ŠOS.

zniževanje števila prejemnikov državne štipendije, vendar moramo ob tem opozoriti, da so podatki za leto 2013 začasni in prikazujejo zgolj stanje do meseca januarja.

*Preglednica 32: Število prejemnikov državnih štipendij in povprečna višina državne štipendije za leto 2011 in leto 2012*

	2011		2012		2013	
	Št.	Povprečna štipendija	Št.	Povprečna štipendija	Št.	Povprečna štipendija
<b>Dijaki</b>	24.935	145	10.211	151,56	8.137	191,06
<b>Študenti</b>	16.647	181	18.647	184,76	15.897	230,50
<b>Skupaj</b>	<b>41.582</b>		<b>28.858</b>		<b>24.034</b>	

Vir: MDDSZ 2013.

Na drugi strani pa podatki kažejo na povišanje števila državnih štipendij med študenti v letu 2012 v primerjavi z letom 2011. Delno lahko to pripišemo povišanju cenzusa za pridobitev državne štipendije. Vsekakor pa to ni poglobljeni razlog, saj ne gre za veliko povišanje cenzusa: s 486,3 EUR v letu 2011 na 525,5 EUR v letu 2012. Ocenjujemo, da je za poglobljeno analizo in interpretacijo podatkov in nakazanih sprememb pri državnih štipendijah za leto 2012 še prezgodaj, saj v tem letu še niso dokončno opazni vsi učinki ZUPJS. Ker so upravičenci vloge za državne štipendije vložili v začetku šolskega leta 2011/2012, torej še preden se je začel uporabljati ZUPJS, so pri tistih študentih, ki na CSD niso javili spremembe stanja ali vložili nove vloge za pridobitev državne štipendije, ostale odločbe nespremenjene do konca šolskega leta, torej do septembra 2012. To potrjujejo tudi podatki, prikazani v preglednici 34, saj do septembra ne beležimo večjega upada števila odobrenih pravic (z izjemo meseca julija, kar je posledica ZUJF). Septembra pa so bile vse vloge odobrene in odločene v skladu z novo socialno zakonodajo, ko so iz podatkov že razvidni prvi vplivi ZUPJS. Število odobrenih vlog je v tem mesecu upadlo, kar lahko pripišemo novemu načinu upoštevanja premoženja in dohodkov. Pri študentih je na odobritev pravice v veliki meri vplivalo celotno upoštevanje študentskega dela v cenzus, brez zmanjšanja za posebno osebno olajšavo. Pričakujemo lahko, da se bo število štipendistov v letu 2013 v primerjavi z letom 2012 zmanjšalo, na kar nakazujejo že začasni podatki za leto 2013.

Preglednica 33: Število odobrenih pravic za državno štipendijo po posameznih mesecih v letih 2011 in 2012

	2011		2012	
	Dijak	Študent	Dijak	Študent
Januar	16.079	26.074	15.299	6.538
<b>Skupaj</b>	<b>42.153</b>		<b>21.837</b>	
Februar	16.171	26.137	14.894	6.605
<b>Skupaj</b>	<b>42.308</b>		<b>21.499</b>	
Marec	16.287	26.234	14.720	6.866
<b>Skupaj</b>	<b>42.521</b>		<b>21.586</b>	
April	26.350	16.330	7.053	14.470
<b>Skupaj</b>	<b>42.680</b>		<b>21.523</b>	
Maj	16.393	26.427	7.254	14.347
<b>Skupaj</b>	<b>42.820</b>		<b>21.601</b>	
Junij	16.449	26.469	7.436	14.234
<b>Skupaj</b>	<b>42.918</b>		<b>21.670</b>	
Julij	16.446	19.319	14.155	2.978
<b>Skupaj</b>	<b>35.765</b>		<b>17.133</b>	
Avgust	16.434	19.321	3.298	14.105
<b>Skupaj</b>	<b>35.755</b>		<b>17.403</b>	
September	29.997	16.418	3	14.086
<b>Skupaj</b>	<b>46.415</b>		<b>14.089</b>	
Oktober	30.661	19.390	n. p.	n. p.
<b>Skupaj</b>	<b>50.051</b>		/	
November	19.841	30.955	n. p.	n. p.
<b>Skupaj</b>	<b>50.796</b>		/	
December	19.874	30.981	n. p.	n. p.
<b>Skupaj</b>	<b>50.855</b>		/	

Vir: ISCS2 in ISCS2D.

Višina državne štipendije se je v letu 2012 v primerjavi z letom 2011 povišala tako pri dijakih kot pri študentih; pri slednjih predvsem na račun zmanjšanja sredstev za otroške dodatke. Tudi v letu 2013 je opazen trend naraščanja povprečne višine državne štipendije pri obeh kategorijah prejemnikov.

Preglednica 34: Sredstva, namenjena državnim štipendijam (v mio. EUR)

Leto	Sredstva
2008	66,07
2009	66,30
2010	74,08
2011	82,26
2012	85,79

Vir: MDDSZ, 2013.

Glede na to, da je število upravičencev do državne štipendije izrazito upadlo, je nekoliko presenetljivo, da se je znesek, ki ga je RS izplačala za državne štipendije v letu 2012, povišal za 4,3 % v primerjavi z letom 2011, vendar kot smo že omenili, bo treba za natančnejše analize na področju državnih štipendij še nekoliko počakati.

## 5 OCENA UČINKOV NOVE SOCIALNE ZAKONODAJE NA RAZLIČNE KATEGORIJE PREBIVALSTVA

Na osnovi analize zakonskih sprememb pri posameznih prejemkih, mnenj strokovnih delavcev na CSD in pravnikov na MDDSZ, opravljenih intervjujev in pridobljenih statističnih podatkov smo oblikovali nabor kategorij prebivalstva, za katere predvidevamo, da se jim je zaradi uveljavitve nove socialne zakonodaje spremenil materialni oziroma socialni položaj.

### 5.1 Spremembe materialnega položaja družin

Glede na zakonske spremembe posameznih prejemkov bi lahko rekli, da so posamezni prejemki za družine po novi socialni zakonodaji ugodnejši. Tako so na primer dijaki upravičeni do nekoliko višjih zneskov otroškega dodatka, hkrati pa niso več upravičeni do štipendije. Nova socialna zakonodaja je tudi cenzus za dodelitev kosila postavila višje, kot je zapisan v osnovnem Zakonu o šolski prehrani (ZŠolPre). Tudi dohodkovni razredi za plačilo vrtca so postavljeni tako, da je do znižanega plačila lahko še vedno upravičena vsaka družina. Znesek štipendij je višji. Pri uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči so se zvišali ponderji za otroke.

Če torej gledamo posamezne pravice iz javnih sredstev, ki se nanašajo na družine, ločeno, lahko ugotovimo, da je zakonodajalec z uvedbo nove socialne zakonodaje (glej poglavje 4) želel ohraniti obstoječi materialni položaj družin. Kljub temu pa za nekatere tipe družin ugotavljamo, da so po uvedbi nove socialne zakonodaje v slabšem materialnem položaju kot prej. Razloge za to lahko združimo v dve kategoriji:

- vrstni red prejemkov in vštevanje zneska predhodnih prejemkov v osnovo za nadaljnje pravice ima za posledico součinkovanje, ki ga zakonodajalec ni v celoti predvidel;
- upoštevanje premoženja in prihrankov pri upravičenosti in odmeri višine posamezne pravice.

Kljub temu da zakonodajalec ni predvidel poslabšanja materialnega položaja družin, pa se je v fokusnih skupinah na CSD pokazalo, da strokovni delavci zaznavajo točno določene tipe družin, ki so z uvedbo nove socialne zakonodaje v slabšem materialnem položaju. Nekatere njihove ocene smo lahko tudi potrdili s kvantitativnimi podatki (glej poglavje o DSP). Izpostavljamo štiri tipe družin, za katere ugotavljamo očiten vpliv nove socialne zakonodaje na njihov materialni oziroma socialni položaj.

#### a. Enostarševske družine

Z uvedbo nove socialne zakonodaje so po mnenju strokovnih delavcev in pravnikov na MDDSZ v slabšem položaju kot pred letom 2012 **enostarševske družine**, in sicer zaradi:

- vštevanja preživnine v lastni dohodek družine pri uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči;
- vštevanja otroškega dodatka v lastni dohodek družine pri uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči;

- nižjega zvišanja ponderja za enostarševsko družino pri uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči (v primeru enega ali dveh otrok<sup>49</sup>).

#### **b. Družine s krediti za reševanje stanovanjskega vprašanja in družine v najemnih stanovanjih**

Strokovni delavci zaznavajo, da so v slabšem položaju tudi **družine, ki imajo kredite za reševanje stanovanjskega vprašanja**. Družine imajo zaradi stanovanjskih kreditov nižji razpoložljivi neto dohodek, kar pa se ne upošteva pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, medtem ko se stanovanje (če je »preveliko«) všteva v dohodke pri odmeri pravic. Nova socialna zakonodaja pa ni prinesla sprememb ali izboljšala materialnega položaja **družinam v najemnih stanovanjih**, ki imajo zaradi plačevanja najemnin (zlasti tržnih) tudi nižji razpoložljivi neto dohodek od ostalih družin.

#### **c. Družine z dijaki**

Slabši položaj strokovni delavci na CSD ter predstavniki DOS, ŠOS in društva Družinska pobuda opažajo tudi v **družinah z dijaki** (starost med 15 in 18 let), predvsem zaradi izgube štipendij, kljub temu da se je otroški dodatek nekoliko zvišal. Ni pa se zvišal toliko, da bi nadomestil znesek izgubljene štipendije. Poleg tega otrok otroškega dodatka ne prejme na svoj osebni račun, kot je to veljalo pri državni štipendiji, ampak s tem zneskom razpolaga njegova družina.

Ob tem je treba pojasniti, da so dijaki poleg višjega otroškega dodatka s spremembo Zakona o cestnem prometu v letu 2012 upravičeni tudi do subvencioniranega prevoza. V skladu z omenjeno noviteto upravičenec plača subvencionirano mesečno vozovnico po enotni subvencionirani ceni glede na razred oddaljenosti (sprememba sicer velja za vse, tako za dijake kot študente, ki niso zaposleni in če je njihovo bivališče najmanj pet km oddaljeno od kraja izobraževanja). Vendar pa višji otroški dodatek za dijake in subvencija prevoza še vedno ne nadomestita v zadostni meri izgube državne štipendije za populacijo dijakov.

#### **d. Velike družine**

Pri uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči so v slabšem materialnem položaju kot prej tudi družine z več otroki, če poleg otroškega dodatka uveljavljajo še kako drugo pravico, saj se otroški dodatek všteva v lastni dohodek družine. Januarja 2012 je bilo v primerjavi z decembrom 2011 tako slabih 15 % manj velikih družin upravičenih do denarne socialne pomoči. Med velikimi družinami, ki niso bile upravičene do DSP, dobrih 49 % ni bilo upravičenih zaradi upoštevanja dohodka in otroškega dodatka, dobrih 37 % pa zaradi upoštevanja kombinacije dohodka, premoženja in otroškega dodatka. Poleg tega se je več kot polovici velikih družin znesek DSP januarja 2012 znižal. 63 % velikih družin, pri katerih je prišlo do znižanja DSP, se je januarja 2012 v primerjavi z decembrom 2011 DSP znižal zaradi kombinacije otroškega dodatka in dohodka, dobrim 35 % družin pa zaradi upoštevanja otroškega dodatka v osnovi za odmero (glej poglavje 4).

---

<sup>49</sup> Pred uvedbo nove socialne zakonodaje je ZSV določal, da se višina minimalnega dohodka za enostarševsko družino poveča za 30 % osnovnega zneska minimalnega dohodka (25. a člen). ZSVarPre pa v 26. členu določa, da se v primeru otroka iz 9. člena tega zakona višina minimalnega dohodka za enostarševsko družino za vsakega takega otroka poveča za 10 % osnovnega zneska minimalnega dohodka iz 8. člena tega zakona.



## 5.2 Spremembe materialnega položaja posameznikov

### 5.2.1 Negativne spremembe

**Starejše osebe**, ki ne prejemajo (več) varstvenega dodatka, bodisi zaradi odpovedi varstvenemu dodatku (najverjetneje zaradi zaznambe na nepremičnini in omejitve dedovanja v korist RS) ali zaradi tega, ker do njega niso več upravičene zaradi:

- drugačnih pogojev upravičenosti (nezaposljivost ali nezmožnost za delo (ustrezna odločba ali starost 63/65+) in neupravičenost do dodatka za osebe v celodnevem institucionalnem varstvu) in
- upoštevanja večjega obsega dohodkov, prejemkov in premoženja v dohodek vlagatelja in njegove družine (tako strokovni delavci na CSD kot tudi pravniki na MDDSZ posebej omenjajo starejše oziroma upokojene, ki imajo sicer nizke dohodke (pokojnine), vendar imajo določeno premoženje (na primer nepremičnine, vozilo), sklenjen notarski zapis o preživljanju in/ali prihranke, ki vplivajo na to, da niso več upravičeni do varstvenega dodatka. Po njihovih izkušnjah gre v več primerih za t. i. mrtvo premoženje; premoženje, ki ga oseba ne more prodati; kjer gre na primer za majhne podedovane deleže premoženja, ki ga uživajo drugi dediči in podobno. Ob tem je potrebno pojasnilo, da strokovni delavec v takem primeru lahko sam presodi, ali si oseba s takim premoženjem lahko izboljša svoj materialni položaj ali ne ter se, glede na to, odloči, ali ga bo pri odmeri pravice upošteval ali ne.

Kot kategorijo prebivalstva, ki je z uveljavitvijo nove socialne zakonodaje izpadla iz upravičenosti do varstvenega dodatka, je treba posebej izpostaviti **upokojene v starosti do 63/65 let**, ki so pred letom 2012 zaradi nizke pokojnine prejemali varstveni dodatek, sedaj pa do njega niso več upravičeni. Strokovni delavci na CSD posebej omenjajo osebe, ki so prejemale varstveni dodatek k vdovski pokojnini (večinoma ženske, ki so bile gospodinje), ki je lahko zelo nizka. Oceno strokovnih delavcev o nizkih vdovskih pokojninah lahko potrdi podatek, da so bili v letu 2011 najvišji povprečni mesečni zneski varstvenih dodatkov izplačani prav prejemnikom vdovske ali družinske pokojnine<sup>50</sup>, kar pomeni, da so tovrstne pokojnine v povprečju najnižje oziroma je v splošnem materialni položaj prejemnikov teh pokojnin nekoliko slabši kot materialni položaj ostalih upokojencev.

Kot kategorijo oseb, ki tudi po uveljavitvi nove socialne zakonodaje ostaja zelo materialno ogrožena, strokovni delavci na CSD izpostavljajo **osebe po 50. letu starosti (do 63/65 let), ki so izgubile zaposlitev**, nadomestila za brezposelnost ne prejemajo več, niso pa trajno nezaposljive ali trajno nezmožne za delo in niso upokojene. Gre za težko zaposljive osebe, ki niso upravičene do varstvenega dodatka, tako da izmed denarnih prejemkov, ki se izplačujejo iz javnih sredstev, lahko dobijo le DSP.

V obdobju, ko je država sprejela ZUPJS in ZSVarPre, je bil v postopkih sprejemanja tudi Zakon o malem delu<sup>51</sup>, ki je bil kasneje na referendumu zavržen. Materialni položaj bi si osebe iz zgoraj omenjenih kategorij prebivalstva, ki bi še lahko delale, najverjetneje uspele vsaj nekoliko izboljšati

---

<sup>50</sup> Glej preglednico 29.

<sup>51</sup> *Zakon o malem delu. Predlog zakona – javna obravnava.* Spletno mesto MDDSZ. Dostopno na: [www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/.../ZMT-12032010.doc](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/.../ZMT-12032010.doc)

tudi z malim delom. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju trga dela<sup>52</sup>, ki ga je Državni zbor sprejel marca 2013, pa možnost začasnega ali občasnega dela daje le upokojujencem.

Kot kategorijo prebivalstva, pri katerih zaznavamo poslabšanje materialnega položaja, izpostavljamo tudi **odrasle osebe, ki živijo z (zunaj)zakonskim partnerjem brez otrok** in uveljavljajo pravico do denarne socialne pomoči. Z ZSVarPre se je znižalo merilo za določitev višine minimalnega dohodka za drugo osebo v družini (z 0,7 na 0,5<sup>53</sup>). Podatki za 2012 glede na leto 2011 kažejo, da se je višina DSP znižala kar pri polovici zakoncev (partnerjev) brez otrok (glej poglavje o DSP).

### 5.2.2 Pozitivne spremembe

Kot kategorijo prebivalstva, za katero je uveljavitev nove socialne zakonodaje pomenila pozitivno spremembo njihovega materialnega oziroma socialnega položaja, strokovni delavci izpostavljajo **osebe brez dohodkov, prihrankov in premoženja**. Pred uveljavitvijo nove socialne zakonodaje so bili upravičeni do DSP v višini 230,61 EUR, sedaj pa je ta znesek višji (po ZSVarPre 288,81 EUR, po ZDIU12 in ZUJF 260,00 EUR). Poleg tega imajo možnost zvišanja DSP z dodatkom za aktivnost (zvišanje ponderja za 0,28 ali 0,56), če so delovno aktivni.

Strokovni delavci CSD so izpostavili izboljššan položaj **študentov**, saj so sedaj upravičeni do višje državne štipendije kot pred uvedbo ZUPJS. Osnovni znesek državne štipendije je pred uveljavitvijo nove socialne zakonodaje za študente znašal 54 EUR, po ZUJPS pa se ta znesek glede na različne dohodkovne razrede giblje od najmanj 70 EUR do največ 190 EUR. Povprečni znesek državne štipendije se je v letu 2012 povišal, in sicer se je s 184,76 EUR v letu 2011 dvignil na 206,32 EUR v letu 2012. Povprečna višina državne štipendije se je v letu 2013 še nekoliko povišala in znaša 230,5 EUR<sup>54</sup>.

Poleg tega imajo **nekateri skupine študentov dodatne ugodnosti**: na primer študenti po 26. letu starosti, ki aktivno rešujejo svojo zaposlitveno situacijo in so na Zavodu RS za zaposlovanje prijavljeni v evidenco iskalcev zaposlitve. Ti lahko hkrati prejemajo denarno socialno pomoč in državno štipendijo ter imajo pravico do plačila prispevka za zdravstveno zavarovanje.

---

<sup>52</sup> Dostopno na: <http://imss.dz-rs.si/imis/89d2f5c95a71ed36ea9a.pdf>.

<sup>53</sup> Glede na spremembo v strukturi porabe, kjer izdatki za hrano in brezalkoholne pijače predstavljajo manj kot eno petino, je zakonodajalec znižal utež za vsako naslednjo odraslo osebo v družini z 0,7 na 0,5 (Predlog Zakona o socialnovarstvenih prejemkih).

<sup>54</sup> Za leto 2013 so podatki začasni.

## 6 SKLEPNE MISLI IN IZHODIŠČA ZA POPRAVKE NOVE SOCIALNE ZAKONODAJE IN POSTOPKOV

Osnovni namen poročila »Ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje« je bil preveriti prve učinke izvajanja nove socialne zakonodaje in pridobiti oceno teh učinkov. Želeli smo ugotoviti, ali so zaznani učinki v skladu z zastavljenimi cilji, identificirati kategorije prebivalstva, na katere ima uvedba nove socialne zakonodaje največji učinek, ter identificirati tiste vrste dohodkov in premoženja, ki pri novem načinu ugotavljanja materialnega položaja posameznikov in družin v največji meri vplivajo na upravičenost do določene pravice iz javnih sredstev in njeno višino.

S 1. 1. 2012 sta se začela uporabljati dva zakona, Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in Zakon o socialnovarstvenih prejemkih. Zakona sta dodobra posegla v zakonodajo, ki je do tedaj urejala socialne pa tudi družinske transferje in subvencije ter v sistem pravic, ki se zagotavljajo iz javnih sredstev, prinesla pomembne spremembe. V skladu s prizadevanji Slovenije po konsolidaciji javnih financ sta bila uveljavljena tudi dva interventna zakona, ki sta še nadalje posegla na področje pravic iz javnih sredstev. Prvi, Zakon o dodatnih interventnih ukrepih, se je začel uporabljati s 1. 1. 2012, torej na isti dan kot nova socialna zakonodaja. Drugi, Zakon o uravnoveženju javnih financ, se je začel uporabljati z 31. 5. 2012. To pomeni, da učinki nove socialne zakonodaje za zdaj še niso v celoti vidni, saj na področju socialnega varstva in na področju družinske politike že od začetka izvajanja veljajo tudi začasni interventni ukrepi. V nalogi tako podajamo oceno stanja na osnovi spremenjene zakonske ureditve, glede na opažanja področnih strokovnjakov in strokovne javnosti ter na osnovi dosegljivih kvantitativnih podatkov za posamezen denarni prejemek. Na mestih, kjer je možno razločiti, ali gre za vpliv nove socialne zakonodaje ali vpliv interventne zakonodaje, smo to posebej označili.

Analiza zakonske ureditve posameznih pravic iz javnih sredstev, v kolikor jih obravnavamo vsako posebej, kaže na to, da je zakonodajalec z uvedbo nove socialne zakonodaje (glej poglavje 4) želel ohraniti materialni položaj družin in izboljšati materialni položaj najbolj materialno ogroženim skupinam prebivalstva (prejemke pravično prerazporediti). Na to kažejo zlasti zvišanje osnovnega zneska minimalnega dohodka ter spremembe v dohodkovnih razredih in ponderjih za pridobitev pravic. Kljub temu pa glede na izdatke za posamezni prejemek in glede na druge pridobljene podatke ugotavljamo, da so predvsem zaradi vrstnega reda uveljavljanja pravic in posledično vštevanja zneska predhodnih prejemkov v osnovo za nadaljnje pravice ter upoštevanja premoženja in prihrankov pri upravičenosti in odmeri višine pravice nekatere kategorije družin in posameznikov po uvedbi nove socialne zakonodaje v slabšem materialnem položaju kot prej.

Spremenjen materialni položaj nekaterih tipov družin in skupin posameznikov zelo dobro pojasni primerjava odobrenih pravic do »redne« DSP v decembru 2011 in januarju 2012, ki je pokazala, da je bilo zaradi uvedbe nove socialne zakonodaje odobrenih 10 % manj pravic do DSP. Ključni razlogi za tak upad se kažejo v upoštevanju premoženja, dohodkov in otroškega dodatka v lastni dohodek družine. Zakonske podlage za upoštevanje dohodkov in premoženja pri uveljavljanju pravice do DSP se niso bistveno spremenile, uveden je bil nov način ugotavljanja dohodka iz dejavnosti in kmetijstva, spremenil pa se je način dostopanja do podatkov o dohodkih in premoženju upravičencev do DSP. Pomembna sprememba, ki jo je prinesla nova socialna zakonodaja, se kaže še v upoštevanju otroškega dodatka v lastni dohodek družine, ki uveljavlja pravico do DSP. Ta sprememba je pomembno vplivala na upravičenost in višino denarne socialne pomoči družin, še posebej

enostarševskih in velikih družin. Podatki kažejo, da se je zaradi upoštevanja otroškega dodatka višina DSP znižala slabim 13 % enostarševskih družin in dobrim 35 % velikih družin (med velike družine so vštete tudi enostarševske družine s tremi in več otroki).

V nadaljevanju podajamo splošno oceno doseganja ciljev, ki jih je zakonodajalec želel doseči s sprejetjem nove socialne zakonodaje. Pripravljena je za vsakega od treh horizontalnih ciljev posebej. Ob koncu sklepnih misli so navedena izhodišča za popravke nove socialne zakonodaje.

Zakonodajalec se je že s samim sprejetjem nove socialne zakonodaje v veliki meri približal izpolnitvi podciljev prvega horizontalnega cilja **Racionalizacija in večja preglednost proračunskih odhodkov pri dodeljevanju socialnih prejemkov**, in sicer s sprejetjem določenih vsebinskih in sistemskih novosti, kot so na primer uvedba enotne vstopne točke, vrstni red uveljavljanja pravic (z vštevanjem že pridobljene pravice v dohodek pri ugotavljanju upravičenosti oziroma višine nadaljnjih pravic), dostop do uradnih zbirk podatkov o dohodkih in premoženju oseb itd. K doseganju teh podciljev prispeva tudi enotna definicija oseb, ki se upoštevajo pri preverjanju materialnega položaja, razen za ugotavljanje dohodka pri upravičenosti do denarne socialne pomoči, varstvenega dodatka, subvencije najemnine, razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev in plačila prispevka za zdravstveno zavarovanje. Enotni postopek uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, ki je opredeljen v ZUPJS, še posebej vrstni red uveljavljanja pravic in vštevanje pridobljene pravice v dohodek vlagatelja oziroma družine, že sam po sebi preprečuje kopičenje pravic. K temu pripomore tudi okrepljena kontrolna funkcija strokovnih delavcev na CSD oziroma celotnega informacijskega sistema uveljavljanja pravic. V ZUPJS je namreč precej členov namenjenih kontrolnim mehanizmom, ki pa so izpostavljeni močnim kritikam strokovne javnosti. Nadzorna funkcija strokovnih delavcev na CSD naj bi bila namreč v nasprotju s temeljnimi koncepti socialnega dela, kjer naj bi ob vzpostavitvi delovnega odnosa strokovni delavec in uporabnik (vlagatelj) imela partnerski vlogi. V postopku uveljavljanja pravic je vse manj neposrednega socialnega dela, več pa je ukvarjanja s podatki o materialnem stanju vlagatelja in njegove družine.

V zvezi z racionalizacijo proračunskih odhodkov pri dodeljevanju prejemkov iz javnih sredstev lahko na osnovi pridobljenih podatkov ugotovimo, da se je višina izplačanih sredstev v ta namen znižala; pri nekaterih prejemkih zanemarljivo, pri nekaterih pa bistveno, razen pri državnih štipendijah, kjer je zaznati povečanje sredstev. Primerjava višine izplačanih sredstev za posamezne prejemke v letih 2011 in 2012 pokaže, da:

- se je višina sredstev za *otroške dodatke* v letu 2012 v primerjavi z letom 2011 zmanjšala za 64.279.070 EUR (21,9 %). Leta 2011 je bilo za otroške dodatke skupaj izplačanih 293.738.066 EUR, leta 2012 pa 229.458.996 EUR. V veliki meri zmanjšanje količine sredstev pripisujemo dejstvu, da so po uveljavitvi ZUPJS do otroškega dodatka upravičeni le mladoletni otroci;
- se je višina sredstev za izplačilo *rednih denarnih socialnih pomoči* v povprečju znižala za 309.400,17 EUR na mesec, kar na letni ravni pomeni zmanjšanje sredstev za 3.712.803,00 EUR (za 2,8 %). Višina sredstev za izplačilo *izrednih denarnih socialnih pomoči* pa se je v povprečju znižala za 237.543 EUR na mesec, kar na letni ravni pomeni znižanje sredstev za 2.850.516 EUR (za 19,3 %). Povprečna vrednost *redne denarne socialne pomoči* se je v letu 2012 v primerjavi z letom prej zvišala za slabe 3 % oziroma za slabih 7 EUR;
- se je višina sredstev za izplačilo *varstvenih dodatkov* v povprečju znižala za 2.941.662,73 EUR mesečno, kar na letni ravni pomeni zmanjšanje sredstev za 35.299.952,74 EUR (za 64,4 %). Drastično znižanje sredstev je posledica upada števila prejemnikov varstvenega dodatka za

dobre tri četrtine. Ob tem pa je treba izpostaviti, da se je povprečni znesek varstvenega dodatka zvišal za dobrih 35 EUR, kar pomeni, da tisti, ki so varstveni dodatek ohranili ali pridobili na novo, v povprečju prejemajo višji znesek kot v letu 2011;

- se je višina izplačanih sredstev za *državne štipendije* v letu 2012 v primerjavi z letom 2011 povišala za 4,3 %. Leta 2011 je bilo za državne štipendije skupaj izplačanih 82.260.000 EUR, leta 2012 pa 85.790.000 EUR. Povišanje sredstev je nekoliko presenetljivo glede na to, da se je število upravičencev do državne štipendije v letu 2012 v primerjavi z letom 2011 zmanjšalo za tretjino.

Tudi k izpolnitvi prvih dveh podciljev (vzpostavitev učinkovitejšega sistema dodeljevanja socialnih pravic in vzpostavitev pravičnejšega sistema dodeljevanja pravic iz javnih sredstev) drugega horizontalnega cilja ***Večja ciljnost in učinkovitost socialnih prejemkov*** se je zakonodajalec približal že s sprejetjem nove socialne zakonodaje, predvsem z uvedbo že omenjene enotne vstopne točke, vrstnega reda uveljavljanja pravic, enotnih meril in pogojev za uveljavljanje posameznih pravic iz javnih sredstev ter enotnega upoštevanja materialnega položaja vlagateljev z upoštevanjem premoženja. Čeprav upoštevanje premoženja vlagateljev na eni strani omogoča pravičnejše dodeljevanje pravic iz javnih sredstev, na drugi strani sproža vprašanje o pravičnosti upoštevanja tistega premoženja, ki so si ga ljudje ustvarili z delom. Slednje je za slovenski prostor še posebej pomembno ob dejstvu, da 77 %<sup>55</sup> ljudi v Sloveniji živi v lastnem stanovanju, ki pa lahko, če oseba živi sama, hitro presega vrednost primerne stanovanja in se tako upošteva pri odmeri pravice iz javnih sredstev.

Zakonodajalec je predvidel povišanje osnovnega zneska minimalnega dohodka na 288,81 EUR, kar je še vedno nižje (za 25 %) od izračunanih minimalnih stroškov, ki so v letu 2009 znašali 385,05 EUR<sup>56</sup>. Ta znesek pa se zaradi uveljavitve ZDIU12 s 1. 1. 2012 in kasneje ZUJF, ki sta znesek minimalnega dohodka določila v višini 260,00 EUR, še ni začel uporabljati. Iz navedenega izhaja, da je nova socialna zakonodaja osnovni znesek minimalnega dohodka dvignila za dobro petino glede na leto 2011 in se tako nekoliko približala zastavljenemu cilju »povišanje DSP na raven, ki zagotavlja pokrivanje minimalnih življenjskih stroškov«, vendar so interventni ukrepi preprečili, da bi njegova nova višina (288,81 EUR) sploh kdaj stopila v veljavo.

V okviru spodbud zaposlovanja upravičencev do denarne socialne pomoči je nova zakonodaja vpeljala dodatek za delovno aktivnost, tj. dodatek k minimalnemu dohodku delovno aktivne samske osebe ali posameznega družinskega člana, namenjen spodbujanju k delu ali ohranjanju motivacije za delo. V skladu s tem so se z ZSVarPre spremenila merila za določitev višine minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana v razmerju do osnovnega zneska minimalnega dohodka. Ukrep je v primerjavi s predhodno zakonodajo za upravičence bolj stimulativen, vendar pa se v praksi pojavlja nekaj problemov pri določitvi teh spodbud (glej kazalnik *Uvedba stimulacij za delo za prejemnike DSP*).

---

<sup>55</sup> V: SURS. Popis 2011.

<sup>56</sup> Navedeni znesek ni bil predlagan kot nov osnovni znesek minimalnega dohodka zaradi realno nizke minimalne plače (in tudi povprečne plače) in posledično nesprejemljivega razmerja med DSP in najnižjimi plačami. V skladu s tem je zakonodajalec predlagal znesek v višini 75 % izračunanega osnovnega minimalnega dohodka (Predlog Zakona o socialnovarstvenih prejemkih, 2010).

Na osnovi zbranih podatkov smo oblikovali nabor kategorij prebivalstva, za katere predvidevamo, da se jim je zaradi uveljavitve nove socialne zakonodaje spremenil materialni oziroma socialni položaj. Negativne spremembe lahko občutijo predvsem nekatere kategorije družin (enostarševske družine; družine, ki odplačujejo posojila za reševanje stanovanjskega vprašanja, družine z dijaki ter velike družine – kadar poleg otroškega dodatka uveljavljajo še katero drugo pravico) in posameznikov (starejše osebe, osebe v starosti nad 50 let do starosti 63 let (za ženske) oziroma 65 let (za moške), za katere ni mogoče pričakovati izboljšanja socialnega položaja oziroma so že upokojene; odrasle osebe, ki živijo z (zunaj)zakonskim partnerjem brez otrok). Pozitivne spremembe pa lahko občutijo osebe brez dohodkov in premoženja ter študenti.

Tretji horizontalni cilj, ki se nanaša na **vzpostavitev prijaznejšega, enostavnejšega in preglednejšega sistema ter na hitrejšo in bolj ekonomično odločanje o pravicah**, je bil v določenih točkah že uresničen, v določenih pa se pojavljajo težave.

Z vidika vzpostavitve preglednejšega in enostavnejšega sistema za uporabnike pomenijo enotna vstopna točka in odločanje na enem mestu pozitivno spremembo glede samega postopka uveljavljanja pravic, saj jim ni treba vlagati vlog na različnih institucijah, poleg tega pa jim tudi ni treba vpisovati podatkov o dohodkih in premoženju, razen tistih, ki niso vidni iz uradnih evidenc. Vloga za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev je enotna, tekom izvajanja nove socialne zakonodaje pa je zakonodajalec zaradi poenostavitve postopka za vlagatelja oblikoval še nekaj vlog za uveljavitve posameznih pravic (izredna DSP, vnovično uveljavljanje pravice do otroškega dodatka/subvencije vrtca, vloga za polnoletne dijake in študente).

Težave se pojavijo pri izpolnjevanju vlog, pri čemer uporabniki potrebujejo pomoč zaposlenih na CSD, vloge pa so velikokrat izpolnjene nepopolno. Uporabniki pogosto potrebujejo tudi dodatne razlage izdanih odločb.

O enostavnejšem sistemu uveljavljanja pravic iz javnih sredstev za pristojen organ bi težko podali enoznačno oceno. Večina strokovnih delavcev na CSD je mnenja, da je nov sistem dobro zamišljen, dobro zasnovan; njegove prednosti pa se bodo pokazale šele, ko bo deloval v celoti. Nova socialna zakonodaja se je namreč po njihovem mnenju začela prehitro izvajati – za tako obsežne in kompleksne spremembe, kot jih je prinesla, bi bilo namreč najprej treba izvesti pilotni projekt. O skrajšanem času od začetka obdelave vloge do izdaje odločbe bi težko govorili, saj večina strokovnih delavcev na CSD ocenjuje, da za to porabijo več časa kot pred uvedbo novega sistema. Nekaj sogovornikov tako ugotavlja, da je čas obdelave vloge (do izdaje odločbe) lahko zelo različen; odvisen pa je predvsem od števila družinskih članov vlagatelja (povezane osebe) in od »razpršenosti« njihovega dohodka in premoženja. Pravniki na MDDSZ ob tem pojasnjujejo, da informacijski sistem sedaj za večino dohodkov oziroma premoženja osebe oziroma družine omogoča avtomatski prenos podatkov. Ob doslednem pridobivanju in preverjanju podatkov o materialnem stanju vlagatelja in njegove družine pred uveljavitvijo nove zakonodaje bi strokovni delavci porabili bistveno več časa kot ga v ta namen porabijo sedaj. »Ukvarjanje« s podatki o materialnem stanju vlagatelja oziroma družine je bil v letu 2012 poleg vnovičnega izdajanja odločb zaradi ZUJF pri nekaterih pravicah eden izmed glavnih razlogov za zaostanke pri reševanju vlog. Poleg tega tudi postopek odločanja za strokovne delavce ni poenostavljen, saj se za različne pravice upoštevajo različni deleži vštevanja dohodkov in premoženja in tudi dodeljujejo se za različna obdobja. Strokovni delavci kot posebej

problematično izpostavljajo dejstvo, da imajo sedaj veliko manj časa za neposredno socialno delo z uporabniki.

Ugotavljamo, da postopki uveljavljanja pravic iz javnih sredstev niso toliko poenostavljeni in skrajšani, kot je bilo pričakovati. Nekaj je sicer začetnih težav, ki se bodo sčasoma odpravile, dodatno kompleksnost pa so v sistemu sprožila še določila ZUJF.

Glede preglednosti sistema velja, da je zakonodajalcu s spremembo nove socialne zakonodaje uspelo omogočiti pregled nad vsemi pravicami iz javnih sredstev, ki jih določena oseba oziroma družina prejema. Na ta način se je preprečilo podvajanje in prepletanje pravic, vzpostavil se je pregled nad materialnim stanjem celotne družine vlagatelja, kar smo izpostavili in problematizirali že pri oceni uresničevanja prvega horizontalnega cilja. Z novo socialno zakonodajo je bil uveden tudi nov informacijski sistem ISCS2, za katerega strokovni delavci na CSD navajajo vrsto pomanjkljivosti, ki pa jih MDDSZ sproti odpravlja. Nova socialna zakonodaja je vplivala tudi na vzpostavitev novih baz podatkov pri drugih institucijah (na primer baza šolajočih se oseb) in na kakovost nekaterih obstoječih baz podatkov (na primer baza GURS: ljudje sporočajo spremembe, popravke, ugovore upravljavcu baze zaradi vpliva podatkov na odločanje o pravicah).

Tretji horizontalni cilj se nanaša tudi na izboljšanje zakonskih določb v smislu odprave zakonskih nejasnosti in praznin. Nekatero zakonske nejasnosti in praznine so bile odpravljene že z uvedbo novih definicij (na primer zakonska domneva obstoja zunajzakonske skupnosti), poleg tega pa je nova zakonodaja prinesla še drugačen način ugotavljanja dohodka iz dejavnosti in iz kmetijstva; spremembe na področju izredne DSP; dodana je bila nova oseba, ki se lahko šteje kot prva odrasla oseba v družini, če gre za nasilje v družini, itd. Predvsem novosti v zvezi z izredno DSP strokovni delavci ocenjujejo kot dobre, medtem ko je po mnenju pravnikov z MDDSZ in strokovnih delavcev na CSD uvedba novega načina ugotavljanja dohodka iz dejavnosti in iz kmetijstva preveč splošna, ker so situacije lahko zelo različne. Pri tem bo treba trenutnim določilom dodati nekaj popravkov in dopolnil.

Na osnovi zbranih kvalitativnih in kvantitativnih podatkov ter analize zakonskih sprememb v nadaljevanju podajamo izhodišča za popravke nove socialne zakonodaje in postopkov.

#### **a. Osnovni znesek minimalnega dohodka**

Na osnovi ocene minimalnih življenjskih stroškov v Sloveniji v letu 2009<sup>57</sup> znašajo izračunani minimalni življenjski stroški, ki omogočajo preživetje samske odrasle osebe, 385,08 EUR. Vendar navedeni znesek ne predstavlja novega osnovnega zneska minimalnega dohodka<sup>58</sup>, ampak se ta znesek zaradi realno nizke minimalne plače (in tudi povprečne plače) in posledično nesprejemljivega razmerja med denarno socialno pomočjo in najnižjimi plačami oziroma med socialnim varstvom in trgom dela upošteva v višini 75 % le-tega oziroma v višini 288,81 EUR. ZDIU12 (v januarju 2012) in ZUJF (maja 2012) sta začasno (do 31. 12. 2014) ta znesek še znižala, in sicer na 260,00 EUR.

---

<sup>57</sup> Ocena minimalnih življenjskih stroškov v Sloveniji v letu 2009. Novinarska konferenca 24. 7. 2009. Spletno mesto MDDSZ. Dostopno na [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_pdf/240709-tk-min\\_zivlj\\_stroski.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/240709-tk-min_zivlj_stroski.pdf).

<sup>58</sup> Minimalni dohodek predstavlja višino sredstev za zadovoljevanje minimalnih potreb, ki omogoča preživetje odrasle samske osebe.

Osnovni znesek minimalnega dohodka (260,00 EUR), ki je osnova za odmero pravice do DSP in varstvenega dodatka, predstavlja dobri dve tretjini minimalnih življenjskih stroškov v Sloveniji, izračunanih za leto 2009. Prag tveganja revščine za enočlansko gospodinjstvo brez upoštevanja dohodka v naravi za leto 2011 znaša 600 EUR, z upoštevanjem dohodka v naravi pa 611 EUR<sup>59</sup>, od katerega pa je osnovni znesek minimalnega dohodka nižji za dobrih 56 oziroma 57 %. Podatki SURS o indeksu cen življenjskih stroškov pa kažejo, da so se cene za nekatere izdelke in storitve od leta 2009, ki je bilo leto, na osnovi katerega so bili izračunani minimalni življenjski stroški, do leta 2012 precej dvignile<sup>60</sup>. Glede na navedeno **predlagamo izdelavo nove ocene minimalnih življenjskih stroškov v Sloveniji ter prilagoditev osnovnega zneska minimalnega dohodka novim izračunom ali pa dvig osnovnega zneska minimalnega dohodka vsaj na višino izračunanih minimalnih življenjskih stroškov za leto 2009 (385,08 EUR).**

## **b. Vrstni red uveljavljanja pravic iz javnih sredstev**

Predlagamo vnovičen razmislek o umeščeni otroškega dodatka v enoten sistem pravic iz javnih sredstev, in sicer predvsem zaradi dveh razlogov:

- otroški dodatek v določenih primerih ne služi svoji celotni funkciji (preživljanje, vzgoja in izobraževanje), temveč ima zaradi vrstnega reda uveljavljanja pravic vlogo denarnega prejema, namenjenega preživljanju ne le otroka, ampak tudi drugih družinskih članov (glej podpoglavje 4.1);
- zaradi vrstnega reda uveljavljanja pravic so otroci v družini v neenakem položaju. Na eni strani starejši otroci v družini (študenti), na drugi strani pa mlajši otroci, ki obiskujejo vrtec. Pri prvih se v dohodek družine med drugim všttevajo tudi otroški dodatki mlajših sorojencev, pri zadnjih pa se v dohodek družine všttevajo tako otroški dodatki sorojencev kot tudi morebitna štipendija starejših sorojencev.

V povezavi z zgoraj navedenim je treba vnovič razmisliti **o vrstnem redu uveljavljanja pravic iz javnih sredstev na splošno (še posebej o umeščeni otroškega dodatka, plačila vrtca in državne štipendije v enoten sistem), zlasti pa o součinkovanju posameznih pravic.**

Strokovni delavci so izpostavili dve težavi, ki se pri uveljavljanju državne štipendije pojavljata zaradi vrstnega reda uveljavljanja pravic, in sicer:

- denarna socialna pomoč je glede na vrstni red uveljavljanja pravic pred državnimi štipendijami. Sistem zato kandidatu za pridobitev državne štipendije fiktivno izračuna denarno socialno pomoč, s čimer se ta šteje v njegov dohodek, čeprav je dejansko ne prejema. Nekatere osebe zato niso upravičene do državne štipendije oziroma je njen znesek nižji;
- če pa se kandidat za državno štipendijo preživlja sam, se mu zaradi vrstnega reda pravic namesto državne štipendije najprej dodeli denarna socialna pomoč in šele nato, če so kljub temu njegovi dohodki še vedno tako nizki, da izpolnjuje pogoje za to, lahko pridobi tudi državno štipendijo. To je vprašljivo, predvsem če na situacijo gledamo z vidika namena posameznih prejemkov, saj je osnovni namen denarne socialne pomoči zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb, državna štipendija pa je po definiciji namenjena za kritje

<sup>59</sup> SURS. Dostopno na spletnem portalu Si-STAT.

<sup>60</sup> SURS. Dostopno na spletnem portalu Si-STAT.



stroškov, ki nastanejo z izobraževalnim procesom. Državne štipendije imajo tudi razvojno funkcijo in s tem pomembno pripomorejo k izenačevanju dostopa do izobraževanja, ki ne temelji na finančnih zmožnostih, ampak na osebnih sposobnostih posameznika (Šebart idr. 2005<sup>61</sup>). Kot je zapisano v Sklepih Sveta Evropske unije »... štipendije lahko uspešno povečajo stopnjo udeležbe tistih, ki si ne morejo privoščiti kritja stroškov visokošolskega izobraževanja<sup>62</sup>«. S podeljevanjem državnih štipendij je posameznikom tako omogočena pravica do izobraževanja, utemeljena v Konvenciji ZN o otrokovih pravicah. Ker je izobrazba tista, ki lahko odločilno pripomore k temu, da posameznik preseže deprivilegirano okolje, v katerem živi, so prejemki, kot je na primer državna štipendija, še posebej pomembni in zato morajo biti pogoji za pridobitev državne štipendije oblikovani tako, da jo tisti, ki jo potrebujejo, tudi dobijo. Podelitev denarne socialne pomoči namesto državne štipendije je sporna že zato, ker se kot pravica razlikuje glede na namen, poleg tega pa je denarno socialno pomoč treba kasneje vračati oziroma je podvržena zaznambi na nepremičnini, kar pa za državne štipendije ne velja.

### c. Otroški dodatek

Osnovna funkcija otroškega dodatka kot ukrepa s področja družinske politike je, da se ohrani oziroma blaži poslabšanje materialnega položaja v primerjavi s posamezniki in gospodinjstvi brez otrok. Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji (1993)<sup>63</sup> kot temeljni akt s področja družinske politike v RS predvideva uveljavitev univerzalnih otroških dodatkov. Ta cilj je v danih družbenih razmerah nerealen, kljub temu pa je blaženje poslabšanja materialnega položaja gospodinjstev z otroki pomembno tudi v obdobjih gospodarskih kriz. Poleg tega ima otroški dodatek tudi razvojno funkcijo in ob rojstvu prvega otroka ni mogoče napovedovati končnega števila članov družine. **Pri odmeri otroškega dodatka naj se zato pri upoštevanju premoženja zaradi narave prejemka ne upošteva stanovanje, v katerem družina prebiva, ne glede na velikost stanovanja.**

Kot eden od najbolj perečih problemov pri dostopu do pravic iz javnih sredstev se je pokazalo odplačevanje kreditov za reševanje stanovanjskega vprašanja družin. V tem primeru je razpoložljivi mesečni dohodek družin precej nižji od izračunanega povprečnega dohodka, zato podatki o dohodkih ne odražajo realnega materialnega stanja družin. Glede na to, da se pri izračunu upravičenosti in višine pravic uporabljajo podatki kreditnih institucij<sup>64</sup>, bi bilo smiselno, da bi se upoštevalo tudi podatke o kreditih za reševanje stanovanjskega vprašanja in v skladu s tem **pri izračunu dohodkov za upravičenost do posameznih pravic odštelo zneske obrokov stanovanjskega kredita**. Podobno bi kazalo razmisliti tudi v primerih izračuna plačila vrtca, ki za družine predstavlja velik finančni izdatek.

---

<sup>61</sup> Šebart Kovač, Mojca, Gaber, Slavko in Alojz Pluško. 2005. Izobraževanje in izobraženost. V: Črnak Meglič, Andreja (ur.), *Otroci in mladina v prehodni družbi: analiza položaja v Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad RS za mladino. Maribor: Aristej (125–161).

<sup>62</sup> Ur. l. EU 2010/C, št. 135/02.

<sup>63</sup> *Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji (1993)*. Dostopno na: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/resolucija\\_druzina.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/resolucija_druzina.pdf), 12. 2. 2013.

<sup>64</sup> Podatki o prometu na transakcijskih računih, podatki o višini sredstev na varčevalnih računih, podatki o višini depozitov, podatki o premoženjskih pravicah iz poddepoja finančnih inštrumentov, podatke o lastništvu, vrednosti, nazivu in številu enot premoženja (51. člen ZUPJS).

#### **d. Upoštevanje dohodninske odločbe za predpreteklo leto**

ZUPJS v 15. členu določa način upoštevanja dohodka pri ugotavljanju upravičenosti do pravice iz javnih sredstev, razen pri ugotavljanju upravičenosti do DSP, varstvenega dodatka, subvencije najemnine, pravice do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev in do pravice do plačila prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje. Pri ugotavljanju dohodka se med drugimi upoštevajo tudi podatki iz odločb o odmeri dohodnine. 15. člen ZUPJS določa, da se pri ugotavljanju upravičenosti do pravice iz javnih sredstev primarno uporabijo podatki iz odločb o odmeri dohodnine in podatki iz davčnega obračuna akontacije dohodnine od dohodka iz dejavnosti za preteklo leto. Če ti podatki med odločanjem še niso na voljo, se upoštevajo podatki iz odločb o odmeri dohodnine in podatki iz davčnega obračuna akontacije dohodnine od dohodka iz dejavnosti za predpreteklo leto, preračunani na raven preteklega koledarskega leta, tako da se povečajo za rast neto povprečne plače na zaposlenega v obdobju januar–december preteklega leta v primerjavi z istim obdobjem predpreteklega leta.

To določilo je problematično v primerih, ko dohodki za preteklo leto niso znani zato, ker za upravičenca do pravic iz javnih sredstev v preteklem letu zaradi nizkih prihodkov ni bila izdana odločba o odmeri dohodnine. V tem primeru se upošteva odločbo o odmeri dohodnine za predpreteklo leto, ki ne odraža več realnega stanja.

**V takih primerih bi bilo treba v dogovoru z DURS najti ustrezno rešitev.**

#### **e. Upoštevanje priložnostnih dohodkov**

Upoštevanje priložnostnih dohodkov (na primer študentskega dela) v odmeri za izračun posamezne pravice lahko ob dejstvu, da se ti všttevajo v skupni dohodek družine, mlade demotivira pri aktivnostih za izboljšanje svojega materialnega položaja. **Predlagamo, da se pri odmeri pravice do DSP upošteva le določen del priložnostnih dohodkov.**

#### **f. Varstveni dodatek**

Po ZSVarPre je varstveni dodatek socialnovarstveni prejemek, namenjen tistim posameznikom, ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati. Z njim se upravičencu za čas prebivanja v RS zagotavljajo sredstva za kritje življenjskih stroškov, ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju in niso stroški za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb. Višina minimalnega dohodka za varstveni dodatek se prav tako kot za DSP določa v razmerju do osnovnega zneska minimalnega dohodka. Poleg tega se veliko določil, ki veljajo za ugotavljanje upravičenosti do DSP, smiselno uporablja tudi pri odmeri pravice do varstvenega dodatka. Kljub temu da ima varstveni dodatek drugačno funkcijo kot DSP, se glede na navedene stične točke obeh poraja vprašanje o smiselnosti obstoja posebnega prejemka – varstvenega dodatka, saj bi **lahko za upravičence do varstvenega dodatka znotraj sistema DSP oblikovali nova merila za določitev minimalnega dohodka in ustrezen dodatek** (podobno kot dodatek za delovno aktivnost).

Varstveni dodatek je kot socialnovarstveni prejemek podvržen zaznambi prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine prejemnika varstvenega dodatka v korist RS in omejitvi pri dedovanju.

Tudi zaradi omenjene novosti je prišlo do množičnih odpovedi varstvenega dodatka, kar je pri nekaterih osebah, ki so pred letom 2012 prejemale ta dodatek, povzročilo dodatno materialno stisko. **Glede na to predlagamo, da zaznamba na nepremično in omejitev dedovanja premoženja osebe, ki je prejela varstveni dodatek, začeta veljati šele po določenem obdobju (na primer po treh mesecih) prejemanja dodatka.** Na tak način država omogoči upravičencu in njegovim bližnjim – dedičem neko prehodno obdobje, ko se lahko dogovorijo, kako bodo reševali nastalo situacijo.

#### **g. Materialni položaj družin z dijaki**

Strokovni delavci CSD, predstavniki DOS, ŠOS in društva Družinska pobuda so opozorili na izrazito poslabšanje položaja mladoletnih dijakov, ki so zaradi nove socialne zakonodaje izpadli iz sistema štipendiranja. Ugotavljajo, da se je položaj družin z dijaki zaradi tega, ker se znesek otroških dodatkov ni zvišal v tolikšni meri, da bi nadoknadil izgubo štipendije, poslabšal. Po novi ureditvi so mladoletni dijaki sicer upravičeni do nekoliko višjega otroškega dodatka, vendar vpogled v socialno zakonodajo pove, da je ta znesek nižji, kot je bil prej, ko so hkrati prejeli otroški dodatek in štipendijo: na primer mladoletni dijak, ki se uvršča v najnižji dohodkovni razred, sedaj dobi OD v višini 160 EUR, pred uvedbo nove socialne zakonodaje pa je sprejemal štipendijo v znesku 140 EUR in OD v višini 80 EUR, kar pomeni, da sedaj prejema približno 60 EUR manj kot prej. **Glede na izpostavljeno predlagamo, da se mladoletnim dijakom ali vrne pravico do uveljavljanja državne štipendije ali pa naj se višina otroških dodatkov poviša do ravni, ki bi dejansko predstavljala kompenzacijo za izgubljeno štipendijo.**

#### **h. Osebe po 50. letu starosti do 63 let (ženske) oziroma do 65 let (moški)**

V poglavjih 4 in 5 smo že omenili nekaj starejših kategorij prebivalstva, ki se jim je zaradi uveljavitve nove socialne zakonodaje materialni položaj poslabšal ali pa jih je nova socialna zakonodaja »spregledala« (to pomeni, da tudi po uveljavitvi nove socialne zakonodaje ostajajo zelo materialno ogroženi). Gre za upokojence v starosti okrog 60 let, ki so pred letom 2012 zaradi nizke pokojnine poleg te prejeli še varstveni dodatek (na primer osebe, ki so prejemale varstveni dodatek k vdovski pokojnini). Po uveljavitvi nove socialne zakonodaje zaradi starostne omejitve upravičenosti do tega dodatka niso več upravičene. Strokovni delavci na CSD kot kategorijo oseb, ki tudi po uveljavitvi nove socialne zakonodaje ostaja zelo materialno ogrožena, izpostavljajo tudi osebe po 50. letu starosti (do 63/65 let), ki so izgubile zaposlitev in nadomestila za brezposelnost. Gre za težko zaposeljive osebe, ki od denarnih prejemkov, ki se izplačujejo iz javnih sredstev, lahko dobijo le DSP.

Taka ureditev se je oblikovala ob predpostavki, da si bosta omenjeni kategoriji oseb na osnovi malega dela lahko izboljšali svoj materialni položaj, vendar zaradi zavrnitve zakona na referendumu ni prišlo do uveljavitve malega dela. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela<sup>65</sup>, ki ga je Državni zbor sprejel marca 2013, pa možnost začasnega ali občasnega dela daje le upokojencem. **Glede na to predlagamo, da se višina minimalnega dohodka v razmerju do osnovnega zneska minimalnega dohodka (pri odmeri pravice do DSP) za starejše od 50 let<sup>66</sup> ter mlajše od 63 (ženske)**

<sup>65</sup> Dostopno na: <http://imss.dz-rs.si/imis/89d2f5c95a71ed36ea9a.pdf>.

<sup>66</sup> Osebe, starejše od 50 let in vsaj 3 mesece prijavljene v evidenci brezposelnih oseb, so definirane kot težje zaposeljive osebe. V: *Javno povabilo delodajalcem za izvedbo projekta v okviru programa »Zaposli.me/ Spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih brezposelnih oseb«*. ZRSZ. Dostopno na: [http://www.ess.gov.si/\\_files/3859/Zaposli\\_me\\_2012\\_Povabilo.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/3859/Zaposli_me_2012_Povabilo.pdf).

**oziroma 65 (moški) let zviša na osnovi dodatnih izračunov** (kar praktično pomeni, da se jim ponder za določitev višine minimalnega dohodka ustrezno zviša).

**i. Dodatek za delovno aktivnost upravičencev do DSP**

Strokovni delavci CSD so pozitivno ocenili uvedbo dodatka za delovno aktivnost upravičencev do DSP, predlagajo pa, da se kot delovno aktivne osebe štejejo tudi osebe, ki opravljajo prostovoljsko delo. V skladu s tem bi bilo smotrno premisliti, da se za osebe, ki opravljajo določene neformalne oblike dela (na primer prostovoljsko delo, družbeno koristno delo), **tudi uvedejo določene stimulacije.**