

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Jasmina Vodeb

Mentor: red. prof. dr. Zinka Kolarič

SISTEM DENARNIH SOCIALNIH POMOČI

Diplomsko delo

Ljubljana, avgust 2003

UVOD	3
I. TEORETIČNI DEL	4
1. Socialna politika – opredelitev pojma	5
2. Socialna politika v Evropi oziroma tipi sistemov blaginje v Evropi.....	10
3. Socialna politika in njen razvoj v Sloveniji	16
4. Socialno varstvo	20
4.1 Opredelitev socialnega varstva.....	20
4.2 Pravice iz socialnega varstva.....	21
4.3 Socialnovarstvenestoritve.....	22
4.4 Socialnovarstvene dajatve oziroma denarna socialna pomoč	24
4.4.1. Socialnovarstvenedajatve	24
4.4.2. Denarna socialna pomoč	25
II. ANALIZA IN INTERPRETACIJA PODATKOV O SOCIALNO-VARSTVENIH DAJATVAH OZIROMA DENARNIH SOCIALNIH POMOČEH	28
1. Cilji.....	28
2. Hipoteze	29
3. Metode za preverjanje hipotez	31
4. Prikaz in interpretacija podatkov.....	31
III. SKLEPNE UGOTOVITVE	48
LITERATURA IN VIRI	52

UVOD

»Jaz sem tukaj zato, ker verjamem, da mišljenje in vedenje lahko in morata spremeniti nepravico in trpljenje, ki se mora zmanjšati. Naš svet je majhen, toda ima sobo za vse nas, da živimo skupaj in da izboljšamo kvaliteto življenja za naše ljudi v miru in lepoti.«

(Indira Gandhi)

Za pisanje diplomskega dela o področju oziroma tematiki denarnih socialnih pomoči sem se odločila zaradi več razlogov. Eden izmed njih je bilo osebno vprašanje, kako je v Sloveniji v današnjem času poskrbljeno za ljudi, ki se – navadno ne zaradi lastne krivde – znajdejo v socialni stiski, iz katere ni lahkega izhoda.

Verjetno bi dobila marsikakšen odgovor od ljudi, ki so takšne stiske izkusili ali pa jih še okušajo na lastni koži, vendar je bil moj namen pogledati drugo plat zvona. Poskušala sem preučiti, kako država preko svojih instrumentov socialne politike zagotavlja socialno varnost, ki naj bi bila ena izmed temeljnih človekovih pravic – torej zagotovljena vsakemu.

Pri zagotavljanju socialne varnosti posameznikom in distribuciji sredstev ljudem v stiski ima v Sloveniji pomembno vlogo država oziroma v okviru le-te Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Prav zato sem se odločila preučiti sistem denarnih socialnih pomoči, ki ga zagotavlja država prek omenjenega ministrstva. Zanimalo me je predvsem, komu so te pomoči namenjene, v kakšni višini ter kako se sistem spreminja.

Za analizo sem vzela obdobje desetih let: od leta 1993 do danes, torej leta 2003. To je obdobje samostojne Slovenije, ki pa že vstopa v nov sistem Evropske unije. Moj namen oziroma namen tega diplomskega dela ni bila napoved stanja na področju socialne politike ali sistema denarnih socialnih pomoči v prihodnje, temveč pregled ali morda celo evalvacija zadnjih desetih let.

Naloga je razdeljena na dva dela, teoretičnega in empiričnega. V teoretičnem delu sem poskušala predstaviti predvsem dve področji, ki sta zelo pomembni za lažje razumevanje in umestitev sistema denarnih socialnih pomoči v Sloveniji, kar je predmet empiričnega dela.

Gre za področji socialne politike ter socialnega varstva. Obe področji sta v teoretičnem delu podrobneje opredeljeni. Pri opredelitvi socialne politike se nisem omejila le na opredeljevanje slovenskega stanja oziroma slovenske socialne politike, pač pa sem se zadeve lotila širše. V začetku sem natančneje definirala sam pojem socialne politike, v nadaljevanju sem opisala socialno politiko oziroma tipe sistemov blaginje v evropskem prostoru, kamor sem na koncu teoretičnega dela poskušala umestiti tudi Slovenijo. Predstavila sem tudi razvoj in zgodovino slovenske socialne politike, saj je le-ta podlaga današnjih razmer, tudi pojmovanja Slovenije kot socialne države.

V empiričnem delu sem poskušala s pomočjo podatkov dobiti jasnejšo sliko sistema denarnih socialnih pomoči v Sloveniji. Ta sistem namreč predstavlja temeljni instrument socialne države za zagotavljanje socialne varnosti posameznikom poleg sistema obveznih zavarovanj (definicija socialne države je podrobneje opredeljena v teoretičnem delu naloge). Ker me je zanimal trend padanja oziroma naraščanja tako prejemnikov kot višine denarne socialne pomoči v desetletnem obdobju, sem se »znašla« v obdobju dveh zakonov o socialnem varstvu oziroma v zakonskih predpisih le-teh. To desetletno obdobje sem zato razdelila na obdobje pred spremenjenim zakonom oziroma spremembami in dopolnitvami zakona o socialnem varstvu (pred uveljavitvijo, septembra 2001) ter na obdobje veljave spremenjenega zakona o socialnem varstvu. Tako sem lahko ugotavljala tudi spremembe, ki jih je spremenjeni zakon prinesel prejemnikom pomoči, pri čemer sem sklepala, da gre za pozitivne spremembe (v smislu višine denarne pomoči, več prejemnikov, nižji cenzus).

Rdeča nit celotnega diplomskega dela, tako teoretičnega kot empiričnega, je vprašanje: ali je Slovenija socialna država? V ustavi že piše tako, delček prakse pa je predstavljen v nadaljevanju naloge, predvsem v empiričnem delu.

I. TEORETIČNI DEL

1. Socialna politika – opredelitev pojma

»Socialna politika je sistem prizadevanj in ukrepov države, družbe in posameznikov za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer ogroženih družbenih skupin in posameznikov« (Kresal, 1998: 11)

Kljub zgoraj predstavljeni enostavni definiciji pa je koncept socialne politike zelo kompleksen, saj zajema zelo široka področja. V grobem ga lahko opredelimo na štiri načine (Kolarič, predavanja: 2000/2001). Govorimo lahko o socialni politiki (social policy) kot alokaciji določenih dobrin in storitev posameznikom. Gre za programe in ukrepe, s katerimi država posega v družbo na različnih področjih, pri čemer zagotavlja socialno varnost¹ in socialno blaginjo² posameznikom oziroma državljanom. Druga opredelitev obravnava socialno politiko kot regulacijo razmerij med različnimi akterji, ki nastopajo v sferah trga, države ali civilne družbe.

Socialno politiko lahko razumemo tudi v smislu politike v ožjem pomenu besede, kot igro interesov in moči med političnimi akterji, katerih končni cilj je oblast. V tem primeru relevantnost družbenih problemov presojujejo politični akterji glede na število točk, ki jim jih lahko določeno ravnanje prinese (v smislu glasov volivcev). Zadnja opredelitev pa govori o socialni politiki kot znanstveni disciplini: bodisi kot evalvaciji (v smislu učinkovitosti oziroma uspešnosti različnih programov), značilni bolj za anglosaška področja, bodisi kot analizi življenjskih pogojev ljudi, razširjeni znotraj nemškega družboslovja. (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

¹ »Socialna varnost« (angl. social security) pomeni, da posamezniku država zagotavlja ohranjanje relativnega družbenega položaja preko sistema socialnih zavarovanj ter eksistenčni minimum. Instrumenti, s katerimi država zagotavlja eksistenčni minimum, so sistemi socialnih pomoči, ki imajo obliko denarnih pomoči oziroma denarnih transferjev, ter s sistemom socialnih zavarovanj. (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

² »Socialna blaginja« (angl. social welfare): vključuje t. i. »nacionalni minimum« v smislu določene količine in vrst storitev, ki jih država zagotavlja vsem državljanom pod enakimi pogoji. (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

V nadaljevanju si bomo podrobneje pogledali prvo in drugo opredelitev – socialno politiko kot alokacijo dobrin in/ali storitev ter socialno politiko kot regulacijo odnosov med akterji – saj sta le-ti najbolj relevantni za razumevanje empiričnega dela naloge, ki temelji na teh dveh opredelitvah.

Torej, kot sem že omenila, država z alokacijo dobrin, sredstev oziroma storitev zagotavlja socialno varnost in socialno blaginjo. »Naloga socialne politike je zagotavljanje socialne varnosti prebivalstva in s tem vzdrževanje ravnotežja v socialni reprodukciji.« (Svetlik v Bohinc in Rajgelj, 2003: 6)

Država izvaja socialno politiko s pomočjo neposrednih sredstev – denarni transferji in zagotavljanje storitev javnih služb – kot tudi posrednih sredstev, kot so zakonske uredbe, s katerimi veže posameznike, da se zavarujejo proti socialnim tveganjem, in podjetja, da zagotavljajo ustrezno socialno varnost zaposlenih. S finančnimi oziroma davčnimi sredstvi posredno spodbuja posameznike in podjetja k socialnovarstvenim ukrepom ter neprofitne organizacije k zagotavljanju socialnih storitev. (Svetlik v Bohinc in Rajgelj, 2003: 6)

Seveda se višina sredstev, namenjenih za izvajanje socialne politike, močno razlikuje med državami. »Obseg delovanja socialne politike je odvisen od materialnih zmožnosti, od razpoložljivih sredstev, ki jih je gospodarstvo na določeni stopnji razvoja sposobno dati, in od politične volje vladajoče družbe.« (Kresal, 1998: 11)

»Socialna politika alocira in distribuira dobrine in storitve gospodinjstvom in posameznikom na podlagi predvidevanih potreb ljudi, ki jih kategorizira.« (Bolderson in Mabbet, 2002:53) Gre torej za neki način odzivanja na potrebe posameznikov, ki izvirajo iz socialnih stisk. Odzive lahko povežemo z enim od treh temeljnih načel redistributivne pravičnosti: potreba, pravičnost in enakost. (Deutsch v Clasen in Oorschot, 2001: 4)

Prvi tip odziva temelji na principu preverjene potrebe³. Namenjen je lajšanju revščine, vendar samo od trenutka, ko ni več zagotovljena minimalna raven preživetja.

³ Princip preverjene potrebe (angl. means tested): osnovni princip dodeljevanja sredstev in zagotavljanja socialne varnosti v smislu odpravljanja eksistenčne krize (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

Ta odziv redistribuiranja virov le v najnujnejših primerih. V praksi socialne varnosti je najbolj značilen instrument za uporabo »resnične potrebe« preverjanje upravičenosti. Drugi tip odziva deluje po načelu pravičnosti (imenovanem tudi načelo vzajemnosti oziroma recipročnosti⁴). Namenjen je ohranitvi življenjskega standarda; torej potrebo vidi »že« tedaj, ko je ogrožena raven življenjskega standarda. Vire redistribuiranja po ključu: več prispevaš, več dobiš. Ta tip odziva ustvarja razlike v začetnih statusih ljudi. Tretji tip odziva pa ne vidi potrebe kot problem najnižjega ali spremenjenega življenjskega standarda, ampak jo jemlje kot širši položaj državljanov, torej kot problem splošnega blaginje. Namen tega tipa odziva, ki sloni na načelu enakosti⁵, ni podpiranje državljanov v stiski, ampak promoviranje blaginje vseh. Načelo enakosti se kaže v tem, da imajo vsi državljani pravico do skupnega standarda blaginje. (Deutsch v Clasen in Oorschot, 2001: 4–5)

Na ravni vladnega sistema blaginje je bilo načelo potrebe upoštevano kot prevladujoč vpliv politične usmeritve v državah z liberalnim tipom države blaginje⁶; načelo pravičnosti prevladuje v državah konzervativnega tipa države blaginje⁷; načelo enakosti pa se pojavlja samo še v državah s socialdemokratskim tipom države blaginje.⁸ (Esping-Andersen v Clasen in Oorschot, 2001: 5)

⁴ Načelo recipročnosti/reciprocitete: vezano na sisteme socialnih zavarovanj, posledično na trg dela ter se tako nanaša le na zaposlene (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

⁵ Načelo enakosti lahko imenujemo tudi načelo univerzalnosti. Gre za načelo, po katerem imajo vsi državljani (ne le npr. zaposleni) dostop do določenih sredstev, dobrin, storitev pod enakimi pogoji. (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

⁶ Države, za katere je značilen liberalen tip sistema blaginje, so: Anglija, ZDA, Avstralija, Nova Zelandija (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

⁷ Konzervativno-korporativistični tip sistema blaginje je najbolj zastopan v Nemčiji (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

⁸ Socialnodemokratski tip sistema blaginje je značilen za skandinavske dežele (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

Tipe sistemov blaginje bom podrobneje prikazala v naslednjem poglavju, na tem mestu pa bi se osredotočila na že v začetku omenjen, drugi vidik socialne politike, in sicer na socialno politiko kot regulacijo razmerij med akterji iz treh sfer trikotnika blaginje.

Kljub temu, da se morda zdi, da socialno varnost zagotavlja samo država, pa še zdaleč ni tako. Država ni edini, ampak le eden izmed treh akterjev v »blaginjskem trikotniku«. Koncept trikotnika blaginje je sestavljen iz treh sfer – trga, države in civilne družbe – iz katerih pridobimo vire oziroma sredstva za zadovoljitev naših potreb. Vsaka od navedenih sfer funkcionira preko svojega instrumenta oziroma medija: medij trga je denar, države moč, medij civilne družbe pa je solidarnost. (Kolarič, 2002:15)

Pa si podrobneje pogledjmo vsako izmed treh sfer. Na trgu si posameznik lahko zagotovi socialno varnost le v primeru, če ima denar, da določene storitve plača. Govorimo o privatnih (= zasebnih) profitnih akterjih: podjetjih in ostalih privatnih profitnih organizacijah⁹, ki svoje storitve posamezniku zaračunajo. (Kolarič, predavanja: 2000/2001).

Civilna družba, to je tisti del družbe, ki je izven trga in države, je razdeljena na neformalni sektor, »preprosto rečeno`družino'« (Evers, 1993: 4), kamor uvrščamo neformalne socialne mreže (družina, sorodstvo, sosedstvo, prijatelji), ter privatne neprofitne organizacije¹⁰. Le-te niso ustanovljene s strani države: gre za privatne pravne fizične osebe, ki niso ustanovljene za maksimizacijo dobička, pač pa delujejo v/za splošno družbeno dobro. Zaradi tega dejstva jim država priznava določene olajšave oziroma bonitete (npr. ne plačajo davka od dobička iz dejavnosti). (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

⁹ Pod pojem privatne profitne organizacije štejemo npr. privatne vrtce, privatne profitne domove za ostarele, privatne zdravnike (brez koncesije), privatne zavarovalnice ... (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

¹⁰ Privatne neprofitne organizacije imajo naslednje značilnosti: so zasebne (institucionalno ločene od države, njihovi ustanovitelji oziroma lastniki so zasebne fizične in pravne osebe), so neprofitne (osnovni smisel njihovega obstoja je delovanje v splošne družbeno koristne namene), so organizacije (izoblikovano imajo osnovno organizacijsko strukturo in pravila, ki veljajo za vse, ki so vanje vključeni), so prostovoljne (članstvo v njih ni zakonsko obvezno, pritegnejo pa večji ali manjši časovni ali denarni vložek volonterjev. (Kolarič in drugi, 2002:6)

Država, po Kolaričevi, igra v trikotniku dvojno vlogo. Na eni strani sama zagotavlja socialno varnost preko javnega sektorja oziroma ustanavljanja javnih zavodov, kjer so storitve dostopne vsem državljanom pod enakimi pogoji, ter preko sistema obveznih državnih sistemov socialnih zavarovanj¹¹. Na drugi strani pa lahko (preko nacionalnega programa) država vzpostavi razmerje z drugimi akterji. Torej, za določene storitve ne ustanovi »svojih« javnih zavodov, pač pa izvajanje prenese na bodisi privatne neprofitne bodisi privatne profitne organizacije, s katerimi ponavadi sklene koncesijsko pogodbo¹². Seveda stvari od tod naprej ne potekajo brez nadzora države: le-ta še vedno opravlja funkcijo organizatorja, »financerja« in kontrolorja. Za dejavnosti, ki jih prenese na druge akterje, določa kriterije oziroma standarde, postavlja pogoje (v smislu, kakšne storitve bo neki privatni proizvajalec ponujal, za kakšen/kolikšen krog uporabnikov) in lahko podeljuje licence oziroma druga dovoljenja. Obenem sofinancira različne dejavnosti ter, kot sem že omenila, daje različne bonitete in olajšave privatnim organizacijam, ki na neki način prevzamejo breme, ki bi ga sicer imela država, če bi vse dejavnosti izvajala sama, preko javnih zavodov. Prav tako nudi podporo neformalnim socialnim mrežam, npr. družini z družinskimi prejemki.¹³ (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

Seveda pa je razmerje med akterji, v smislu, kdo zagotavlja največjo socialno varnost oziroma »na koga« (na katero sfero) se lahko posamezniki obrnejo v stiski, odvisno od več dejavnikov. »Določeno razmerje med sektorji (sferami) se spreminja s časom, po državah in celo znotraj storitev«. (Johnson v Evers in Svetlik, 1993: 60)

¹¹ Država s sistemom socialnih zavarovanj – invalidsko, zdravstveno, pokojninsko in za primer brezposelnosti – jamči posamezniku nadomestilo za morebitno izgubo dohodka v štirih rizičnih situacijah: invalidnost, bolezen, starost, brezposelnost (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

¹² Koncesijska pogodba je pogodba med državo in nejavnim proizvajalcem, v kateri je določeno, koliko in katere storitve bo nejavni proizvajalec zagotovil za državo in koliko sredstev mu bo država v ta namen plačala. (Kolarič in drugi, 2002: 144)

¹³ Pod družinske prejemke štejemo: pravico do otroškega dodatka, dodatek za nego otroka, pomoč ob rojstvu otroka, starševski dodatek, dodatek za veliko družino in delno plačilo za izgubljen dohodek (vir: Izvajanje strategije socialnega vključevanja s poročilom o uresničevanju programa boja proti revščini in socialni izključenosti (sprejeto na 69. seji Vlade Republike Slovenije dne 4. aprila 2002)).

V nadaljevanju si bomo torej pogledali stanje v evropskih državah v smislu tipov sistemov blaginje.

2. Socialna politika v Evropi oziroma tipi sistemov blaginje v Evropi

Kljub splošno razširjenemu prepričanju, da v Evropi obstaja t. i. evropski socialni model, ki združuje posamezne evropske države oziroma članice EU¹⁴ in jim daje skupno identiteto, v nasprotju z liberalnim sistemom blaginje (npr. v ZDA), je tovrstno razumevanje daleč od resnice. Sistemi socialne varnosti se znotraj Evropske unije med seboj močno razlikujejo. (Moreno, 2002: 91) Podrobneje gledano, je evropski socialni model »bolj raznovrsten kot kalejdoskop sedimentov in posebnosti«. (Ferrera v Moreno, 2001: 91)

V uvodu tega poglavja bi rada opozorila na koncepte, ki so si med seboj podobni, se čestokrat mešajo, a jih ne gre enačiti. Gre za pojme, kot so socialna varnost, socialna blaginja in socialna država ter država blaginje. Predvsem v angleških tekstih je večkrat omenjen (kar) pojem države blaginje (welfare state) kot substitut socialni državi. »Kljub formulacijam številnih tipologij, ki so poskušale definirati pojem socialne blaginje, v literaturi ni ustrezne oziroma enotne opredelitve tega področja.« (Midgley, 1997)

Lahko bi rekli, da sta socialna varnost (glej tudi opombi 1 in 2) in socialna blaginja na neki način sestavini socialne države oziroma države blaginje. Socialna država je namreč tista država, ki posamezniku zagotavlja socialno varnost, pri čemer mu zagotavlja eksistenčni minimum in ohranjanje relativnega družbenega položaja. Njeni instrumenti za doseg te »ciljev« oziroma socialne varnosti so obvezni sistemi socialnih zavarovanj. Vključenost v socialna zavarovanja je obvezna za vse zaposlene oziroma »vključenost v sisteme socialnih zavarovanj tako zagotavlja upravičenost do denarnih dajatev ob nastopu socialnega primera«

¹⁴ EU daje skupne smernice na področju socialne politike. Dokaz za to so številne listine, kodeksi, protokoli in priporočila Evropske unije in drugih evropskih asociacij (Evropska socialna listina, Evropski kodeks o socialni varnosti, Evropska listina o socialnem in zdravstvenem varstvu, Bela knjiga evropske socialne politike, Komunikacija Komisije EU o modernizaciji in izboljševanju socialne varnosti v EU, Amsterdamska deklaracija o socialni kakovosti v Evropi idr.) (vir: N A C I O N A L N I P R O G R A M socialnega varstva do leta 2005 (NPSV))

(Offe, Mückenberger in Ostner v Boljka, 2003: 36). Ta sistem je v funkciji ohranjanja obstoječega sistema oziroma neenakosti v obstoječi družbi. Tipičen primer socialne države je Nemčija s svojim konzervativno-korporativističnim sistemom blaginje (ne sistemom socialne blaginje). Socialna blaginja pa je cilj držav blaginje. Država blaginje namreč preko svojih instrumentov s sistemom javnih služb zagotavlja storitve, tudi socialnovarstvene po principu univerzalnosti, torej dostopno vsem državljanom pod enakimi pogoji. Socialna blaginja predstavlja torej zagotovljen nacionalni minimum s strani države (blaginje) po legitimacijskem principu socialne pravičnosti oziroma pravične neenakosti. Tipičen primer države blaginje, ki svojim državljanom zagotavlja opisano socialno blaginjo, je Švedska; v isto skupino pa lahko štejemo vse skandinavske države.

(Kolarič, predavanja: 2000/2001)

O državah blaginje obstaja več teorij in kategorizacij. Za začetek si pogledajmo Giddensovo¹⁵, ki je zelo splošna, pa vendar podaja osnovne značilnosti različnih tipov blaginj.

»Evropske tipe države blaginje lahko razdelimo na štiri institucionalne skupine, ki imajo skupno zgodovinsko ozadje, cilje in strukturo.« (Giddens, 1998: 15) Giddens tako loči britanski, skandinavski, srednjeevropski in južnoevropski tip države blaginje.

Britanski sistem poudarja pravice do socialnega (in zdravstvenega) varstva, vendar se bolj nagiba k plačnemu sistemu varstva. Skandinavski tip države blaginje je univerzalno naravnani. Z zelo visokimi davčnimi stopnjami zagotavlja širokogrudne socialne pravice in bogat javni sektor storitev. Veliko manjše vložke v javne socialne storitve od skandinavskega tipa ima srednjeevropski sistem, ki pa ima (zato) bogatejše druge vire socialnih ugodnosti, financirane pretežno s strani delodajalcev. Te ugodnosti temeljijo na prispevkih za socialno varstvo. Najbolj podoben srednjeevropskemu sistemu je južnoevropski, ki pa je manj vsestranski in zagotavlja nižjo stopnjo socialne varnosti. (Giddens, 1998: 16)

Preden se spustimo v podrobnejšo in v študijah socialne blaginje večkrat navajano kategorizacijo – Esping-Andersonovo tipologijo sistemov blaginje –, si za lažje nadaljnje

¹⁵ Giddens je to kategorizacijo povzel po Scharpf - u (vir: Fritz W. Scharpf, *Flexible Integration* v Ian Christie *Eurovisions*, London, Demos 1998)

razumevanje pogledjmo malo starejšo Titmussovo klasifikacijo modelov socialne politike. Gre za opis treh modelov: rezidualnega, industrijskega/meritokratskega in institucionalnega redistributivnega. (Titmuss v Rus, 1990: 171)

Rezidualni model socialne politike ureja le tiste probleme posameznikov, ki jih ne moreta reševati niti trg niti družina. Industrijski, meritokratski model regulira probleme socialne blaginje na področju tržne ekonomije, pri čemer se socialne potrebe zadovoljujejo na podlagi prispevkov zaposlenih; institucionalni oziroma redistributivni model pa zagotavlja univerzalistične programe storitev vsem državljanom, glede na njihove potrebe, ne na njihove prispevke. Zadnji model teži k socialni enakosti državljanov. (Titmuss v Rus, 1990: 171)

Država igra v rezidualnem modelu vlogo dopolnila samopomoči, saj država daje pomoč le tistim, ki si ne morejo pomagati. »Prednost pred socialno solidarnostjo ima prosto delovanje trga«. (Esping-Andersen v Shalev, 1996: 10). V industrijskem/meritokratskem modelu (ki ga Esping-Andersen preimenuje v korporativistični model/tip, ker je značilen za države s konzervativno-korporativističnim tipom sistema blaginje) socialna politika dopolnjuje ekonomsko varnost, ki si jo posameznik zagotavlja z delom. Država posamezniku zagotavlja socialno varnost tudi v primeru začasne izključenosti iz delovnega procesa (v rizičnih situacijah, kot so invalidnost, bolezen, starost ali brezposelnost). Na podlagi prispevkov tako s strani delojemalcev kot delodajalcev nastane kolektivna solidarnost, iz katere izhaja lojalnost do podjetja. Povsem drugačno vlogo pa igra socialna politika v institucionalnem oziroma redistributivnem modelu socialne politike, saj temelji na socialni pravičnosti ter univerzalnih programih, ki »pokrivajo« vse državljanke, ter tako predstavlja integrativno silo v družbi. (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

Na tem mestu se bom vrnila na že omenjeni koncept trikotnika blaginje, saj Esping-Andersen svojo tipologijo treh sistemov blaginje – liberalni tip, korporativistični tip in socialnodemokratski tip – kategorizira glede na hierarhijo sfer, ki vlada v določenem sistemu: »Države blaginje¹⁶ se razlikujejo med seboj predvsem zaradi različnih principov (pojmovanja) pravic in stratifikacije. To se odraža v kvalitativno drugačni uredbi oziroma razmerjih med državo, trgom in družino. Variacije držav blaginje zatorej niso linearno

¹⁶ Pri čemer avtor misli na tipe sistemov blaginje

distribuirane, pač pa porazdeljene v sklopih glede na tipe režimov.«

(Esping-Andersen, 1992: 11)

V prvi tip sistema blaginje tako Esping-Andersen uvršča države z liberalnim tipom sistemema blaginje. V liberalnem tipu oziroma sistemu (značilnem v Evropi predvsem za Veliko Britanijo; sicer pa tudi za ZDA, Avstralijo, Novo Zelandijo ...) igra centralno vlogo trg, medtem ko sta vlogi sfere države in družine le obrobni. Dominantna oblika solidarnosti je individualna. (Esping-Andersen, 2000: 85)

Pa si pogledjmo, kaj liberalni sistem ponuja posamezniku: le-ta (vsakdo) si lahko pridobi dobrine oziroma storitve, ki jih potrebuje, na trgu (kupi stvari pri privatnih profitnih organizacijah). Če finančno ne zmore, si dobrine oziroma storitve lahko zagotovi v sferi civilne družbe – vendar ne v okviru družine, ampak v privatnih neprofitnih organizacijah. Le za tiste, ki »padejo« tudi iz mrež lokalnih neprofitnih organizacij, poskrbi država. (Kolarič, 2002: 58) Socialni politiki takšnega tipa pravimo rezidualna, saj igra država rezidualno, obrobno vlogo v smislu zagotavljanja socialne varnosti. Pomoč države – le tistim, ki si ne morejo pomagati sami – je namreč minimalna, časovno omejena, stigmatizirajoča ter sloneča na že omenjenem principu preverjene potrebe (means tested).

(Kolarič, predavanja: 2000/2001)

V drugi sklop oziroma konzervativno-korporativistični sistem blaginje¹⁷ uvršča Esping-Andersen Nemčijo, Avstrijo, Francijo in Italijo. Trdi, da v teh državah ni nikoli prevladovala »liberalna obsedenost tržne učinkovitosti«. (Esping-Andersen, 1992: 11)

Najpomembnejšo vlogo v blaginjskem trikotniku igra družina. Njena vloga je torej centralna, pri čemer govorimo o družini, v kateri je ponavadi moški (mož, oče) zaposlen (»male –bread winner family«) in s tem vključen v sistem obveznega zavarovanja, s čimer je zagotovljena socialna varnost celotne družine. Vloga trga, obrobna, države pa le pomožna. Takó dominantno mesto solidarnosti kot dominantna oblika solidarnosti sta vezana na družino. (Esping-Andersen, 2000: 85)

¹⁷ Imenovan tudi industrijski oziroma meritokratski model (po Titmussu) deluje po principu reciprocitete

Verjetno prav zaradi zadnje posebnosti omenjenega sistema Kolaričeva oblikuje drugačno hierarhijo sfer v tem sistemu blaginje. Največjo vlogo pripisuje trgu, ki pa ni pravi trg, ampak neke vrste »kvazi« trg (bolj podoben trgu dela), saj je socialna varnost vezana na status zaposlenosti (in ne na državljanski status – značilnost socialdemokratskega sistema). Vloga države je v tem tipu večja kot v liberalnem tipu, a mnogo manjša kot (v nadaljevanju opredeljenem) socialdemokratskem modelu. Država na neki način igra dvojno vlogo: na eni strani »prisili« vse zaposlene, da se zavarujejo (gre za sistem obveznega zavarovanja za delojemalce in delodajalce) ter tako lahko na osnovi teh prispevkov kupujejo na »trgu«; na drugi strani pa država poskrbi tudi za tiste, ki ne morejo na »trg« oziroma trajno izpadejo z njega. Tem zagotovi določene storitve preko privatnih - neprofitnih organizacij. (Kolarič, 2002: 58-59) Torej je vloga družine po tem pojmovanju sicer pomembna, a ne centralna kot v prej omenjeni Esping-Andersen klasifikaciji, saj je vezana na obvezni sistem zavarovanja, ki je zagotovljen s strani države.

Država pa je vsekakor ključni akter v socialdemokratskem sistemu blaginje, kjer predstavlja tudi dominantno mesto solidarnosti. Vlogi družine in trga sta obrobni. (Esping-Andersen, 2000:85) Državi z najbolj tipičnim socialdemokratskim sistemom blaginje sta Švedska in Norveška, zraven pa lahko štejemo tudi Dansko in Finsko. (Esping-Andersen, 1992: 112) Država preko močnega javnega sektorja skrbi za zadovoljitev vseh potreb in zagotavlja socialno varnost posameznikov. Če kdo od posameznikov želi več, kot mu ponuja javni sistem, si dobrine ali storitve lahko kupi na trgu. Vloga civilne družbe je v tem institucionalnem, redistributivnem sistemu, slonečem na načelu univerzalnosti, na zadnjem mestu. (Kolarič, 2002:59)

Esping-Andersenova klasifikacija treh sistemov je bila deležna tudi številnih kritik in dodatkov. Kar nekaj avtorjev je dodalo anglo-saškemu liberalnemu, kontinentalnemu konzervativno-korporativističnemu ter nordijskemu social-demokratskemu še četrti, južno evropski oziroma mediteranski blaginjski režim. (Moreno, 2002: 93)

Kolaričeva mediteranski tip sistema blaginje imenuje katoliški tip, ker naj bi bila v državah tega tipa (Italija, Španija, Portugalska) civilna družba zelo religiozna. V blaginjskem trikotniku igra ključno vlogo, saj je v teh državah pomen družine in sorodstva izredno velik. Socialna politika v teh državah deluje po načelu subsidiarnosti. To pomeni, da se socialna

varnost zagotavlja najprej na najnižji ravni oziroma na ravni družine, sorodstva, privatnih neprofitnih organizacij (večina cerkvenih); država nastopi šele, ko odpove tudi trg.

(Kolarič, 2002: 60)

Esping-Andersen v svoji tipologiji »spregleda« tudi sistem blaginje v nekdanjih socialističnih državah. Na tem mestu se ne bi spuščali v podrobno analizo socialne politike, ki je bila prisotna v času komunizma, torej okoli štirideset let v socialističnih državah. Ker pa je verjetno prav ta tip ključnega pomena za nadaljnje razumevanje socialne politike (in njenega razvoja) v Sloveniji, naj omenim nekaj osnovnih karakteristik državno-socialističnega oziroma, kot ga imenuje Kolaričeva, etatističnega sistema.

V blaginjskem trikotniku etatističnega modela blaginje je igrala dominantno vlogo sfera države. Država je bila lastnik, financer in nadzornik javnega sektorja. (Kolarič, 2002: 60) To dejstvo je slonelo na osnovnem načelu socialističnih dežel: »Vse bo zagotovila država.« Trga legalno ni bilo, seveda pa tega ne moremo trditi za sivi in črni trg. Sistem blaginje je deloval po dveh načelih – univerzalnosti in reciprocitete. (Kolarič, predavanja: 2000/2001). Omenjeni načeli sta se na neki način prekrivali. Močno je bil namreč uveljavljen koncept polne zaposlenosti, kar je pomenilo, da se pravice (temelječe na principu reciprocitete) delavca niso dosti razlikovale od pravic državljana, saj so bili tako rekoč vsi državljani zaposleni. (Wagener, 2002: 155)

Seveda, klasičnega etatističnega modela po padcu komunizma ni nikjer več. Vloga države se je v vseh nekdanjih socialističnih državah močno zmanjšala, pri čemer je šlo za kolaps izredno močnega javnega sektorja.

Močan javni sektor je izgubljal veljavo, njegovo mesto pa je prevzemal (in še prevzema) privatni sektor, kar pa (upoštevajoč še druge dejavnike¹⁸) pomeni manjšo stopnjo socialne varnosti. (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

Ob vsaj petih različnih tipih sistemov blaginje je torej nesmiselno govoriti o enotnem evropskem socialnem modelu. Pri tem se moramo zavedati, da teh pet sistemov predstavlja

¹⁸ Npr. liberalizacijo trga delovne sile, s katero je začela padati delovna aktivnost ter naraščati brezposelnost; povečal se je obseg revščine in socialnih razlik. (Črnak Meglič, 1998: 10)

teoretske modele oziroma idealne tipe, v katere pa v praksi (povsem) ne spada nobena država. Esping-Andersen navaja primer Danske in Finske, ki naj bi bili predstavnici socialdemokratskega sistema z dominantno vlogo države, s pokojninskim sistemom, v katerem igra odločilno vlogo trg. (Esping-Andersen, 1992: 113)

3. Socialna politika in njen razvoj v Sloveniji

Slovenije pod prejšnjim naslovom Socialna politika v Evropi oziroma tipi sistemov blaginje v Evropi nisem izpustila namenoma, ampak zato, ker bi slovensko socialno politiko zelo težko uvrstili v katerikoli izmed petih omenjenih modelov oziroma tipov sistemov blaginje. Zato bom poskušala v tem kratkem poglavju osvetliti fenomen socialne politike na slovenskih tleh.

»Skupne zgodovinske korenine so v vzhodnoevropskih in srednjeevropskih državah vplivale na razvoj socialne politike, ki je združevala elemente dveh temeljnih tipov socialne politike v zahodni Evropi: konzervativno-korporativističnega in socialdemokratskega.« (Črnak Meglič, 1998: 9) Razmere v Sloveniji so bile še najbolj podobne socialdemokratskemu tipu države blaginje, s to razliko, da je država s pomočjo zakonov vzdrževala močno socialno funkcijo podjetij. (Svetlik v Črnak Meglič, 1998: 9) Od devetdesetih let prejšnjega stoletja dalje pa se postopoma vnašajo elementi konzervativno-korporativističnega tipa socialne politike. Vloga države pri zagotavljanju socialne varnosti se zmanjšuje; pri zagotavljanju socialnih transferjev se zožuje na vzdrževanje obveznih zavarovalniških shem, v katere so vključeni vsi zaposleni ter na zagotavljanje minimalne podpore oziroma zaščite najrevnejših.

(Črnak Meglič, 1998: 10)

Kolaričeva pa opredeljuje razvoj socialne politike v Sloveniji od druge svetovne vojne do osemdesetih let prejšnjega stoletja preko treh faz oziroma tipov socialne politike: »politikratskega«, »administrativnega« tipa socialne politike ter »lokalne –samoupravne« socialne politike. (Kolarič, 1992: 15)

Pred pojavom »politikratskega« tipa socialne politike, ki je trajal dobrih deset let po vojni (1945–1955), je v Sloveniji vladal tip blaginje z dominantno vlogo sfere civilne družbe, še posebno družine, pomembna pa je bila tudi vloga Cerkve, tudi v smislu ustanavljanja in vodenja dobredelnih organizacij. Posameznik si je določene dobrine in storitve

(npr. zdravstvene) lahko zagotavljal na trgu, a je moral za to (sproti) plačati. Leta 1922 je bil sprejet zakon o delavskem zavarovanju¹⁹, ki se je v polnosti izvajal šele leta 1937.

Država je imela le obrobno, rezidualno, vlogo pri zagotavljanju socialne varnosti. (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

Majhna vloga države pa se je znatno povečala, celo tako, da je postala dominantna, po končani drugi svetovni vojni oziroma na prehodu iz agrarne v industrijsko družbo, v obdobju »politikratskega« tipa socialne politike. Ta je bila formirana s strani države in partijskih voditeljev, katerih namen je bil formalno organiziranje ter nadzor nad družbenim življenjem. (Kolarič, 1992: 15) Vse socialnopolitične odločitve je sprejemal zvezni državno-partijski vrh, zato tudi ime tega tipa socialne politike: »politikratski«. (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

Celotna družbena oziroma »societalna politika je bila pravzaprav socialna politika« (Lakičevič v Kolarič, 1992: 15). Ta je bila usmerjena predvsem v dajanje pomoči žrtvam vojne in v vključevanje posameznih skupin (še posebno žensk) v nove družbene procese. V tem času urbanizacije in industrializacije se je oblikoval koncept kolektivne socialne varnosti. Vedno pomembnejše so postajale javne oziroma državne institucije, ki so bile financirane direktno iz proračuna. Leta 1946 je bil ustanovljen sklad za socialno zavarovanje. Ob tako močnem javnem sektorju²⁰ je postala, prej dominantna, vloga družine odveč; ista usoda pa je doletela tudi prostovoljna združenja. (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

Za obdobjem »politikratskega« tipa socialne politike govorimo o obdobju t. i. »administrativnega« tipa, ki je »vztrajal« vse do sedemdesetih let. Socialnopolitične odločitve, ki so jih pri prejšnjem tipu sprejemali v partijskem vrhu, so bile prenesene na raven republiške administracije, kar je bila posledica procesa decentralizacije nekdanje države.

¹⁹ Zakon o zavarovanju delavcev, ki je urejal zavarovanje za bolezni, nezgode, onemoglost, starost in smrt, je določal minimalne pogoje zavarovanja vseh delavcev, dopuščal pa je nadaljevanje vsakršnega specialnega zavarovanja, ki je dajalo zavarovancem boljše ali vsaj enake možnosti socialnega zavarovanja (Kresal, 1998: 166)

²⁰ Javni sektor se je še okrepil v času t. i. administrativnega tipa socialne politike. Zamenjal je vlogo zasebnega, neformalnega sektorja (družine, sorodnikov, sosedov), saj je bil cilj socialne politike »spraviti« vse otroke v vrtce, starejše oziroma onemogle v domove za ostarele, invalide v invalidske ustanove ... (Kolarič, 1992:18)

Socialna politika je bila usmerjena v razvijanje formalno organiziranih in profesionaliziranih javnih institucij in organizacij na vseh področjih (izobraževanje, kultura, šport ...). Vir financiranja so bili skladi, ki so se polnili iz obveznih prispevkov delojemalcev in delodajalcev. To je bil tudi čas modernizacije na področju socialne politike (od nabav nove opreme iz zahodnega sveta, novih pristopov na različnih področjih, šol (za socialne delavce, medicinske sestre)) . (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

V tem času so se ustanovljale tudi prostovoljne organizacije (Rdeči križ, zveze upokojencev, invalidov...), financirane s strani republiške administracije. S tem, ko jih je finančno podpirala jih je tudi nadzorovala. (Kolarič, 1992: 18)

Vse do leta 1985 pa je bilo v Sloveniji t. i. obdobje »lokalne –samoupravne« socialne politike. Socialnopolitične odločitve so se oblikovale na ravneh lokalne administracije in podjetij. Z ustavo leta 1974 so bile uvedene samoupravne interesne skupnosti (SISI)²¹, ki so se financirale iz skladov za različna področja.

Kljub temu da se je denar zbiral na lokalni oziroma občinski ravni (obstajalo je 62 občin), saj je posameznik plačeval prispevke v občini, kjer je stanoval, se je nekaj denarja »vrnilo« na republiško raven in naknadno redistribuiralo občinam, ki so imele manj sredstev oziroma same niso bile sposobne zbrati sredstev za izvajanje storitev. (Kolarič, 1992: 18-19) V tem času govorimo tudi o eksploziji nastajanja prostovoljnih organizacij in društev; sprejet je bil tudi zakon o društvih. Sicer pa je za to obdobje oziroma tip »lokalne –samoupravne« socialne politike značilna težnja po lokalni zaprtosti in samozadostnosti. (Kolarič, predavanja: 2000/2001)

V devetdesetih letih je prišlo do spremembe celotnega gospodarskega sistema, kar je posledično porušilo tudi ravnotežje v socialni produkciji ter povzročilo spremembe v socialni politiki. Le-te v Sloveniji niso bile tako radikalne in nagle kot v drugih postsocialističnih državah. Vloga države se je v teh deželah zelo zmanjšala pri zagotavljanju obsega in ravni socialnih transferjev, česar za Slovenijo ne bi mogli trditi. Le-ta je po družbeni transformaciji

²¹Samoupravne interesne skupnosti so bile sestavljene iz producentov socialnih storitev na eni strani ter uporabnikov le-teh na drugi strani. Šlo je za neposreden dialog med obojimi brez posredovanja države. (Svetlik v Kolarič, 1992: 18)

ohranila sistem socialnih dajatev v dokaj nespremenjenem obsegu; le z minimalnimi popravki je bil prenesen v novo zakonodajo in sistemske ureditev. (Črnak Meglič, 1998: 9–10)

V obdobju tranzicije v Sloveniji, po podatkih sodeč, ni prišlo do radikalnih posegov v sisteme socialnih dajatev oziroma transferjev. Njihov obseg se je po letu 1990 na agregatni ravni celo povečal. (Črnak Meglič, 1998: 12) V letu 1991 je obseg socialnih transferjev znašal 3,4 odstotkov BDP-ja in se je do leta 1994 povečeval, in sicer do višine 4,1 odstotka BDP-ja.²² Če primerjamo te deleže z deleži BDP-ja, namenjenega za sistem socialne varnosti v preteklosti, ugotovimo, da je bil v času »administrativnega« tipa socialne politike manjši, saj je znašal le 2,2 odstotka, zato pa je bil mnogo višji v času »lokalne –samoupravne« socialne politike, saj je višina socialnih dajatev leta 1970 predstavljala kar 5,97 odstotkov BDP-ja²³.

Država ima preko javnega sektorja še vedno pomembno vlogo pri zagotavljanju različnih storitev, saj je na marsikaterem področju ostala prevladujoča ali celo monopolna izvajalka.

Ni še povsem začela odpirati prostora drugim izvajalcem, privatnim neprofitnim ali komercialnim organizacijam in formalnim mrežam. (Črnak Meglič, 1998:13).

Torej »spremembe v socialni politiki v Sloveniji niso hitre, temveč postopne in izhajajo iz obstoječega stanja in njegove korekcije in ne negacije« (Črnak Meglič, 1998:10). Ta način prilagajanja verjetno ni tako vprašljiv kot trend »kopiranja« tipov drugih evropskih držav, npr. konzervativno- korporativističnega. »...Spremembe, do katerih prihaja, so dokaj nekonsistentne in ne temeljijo na celoviti razvojni strategiji. Skušajo se pragmatično prilagajati prevladujočemu (konzervativno- korporativističnemu) tipu socialne politike v državah kontinentalne Evrope in premalo upoštevajo specifične nacionalne razmere.« (Črnak Meglič, 1998: 10)

Kakorkoli že, Slovenija bo imela še veliko dela pri oblikovanju in vzpostavitvi socialne politike, ki bo na eni strani upoštevala specifičnosti lastne države, njene preteklosti in potreb ter želja državljanov, na drugi strani pa ugodila zahtevam in priporočilom EU, kamor s »polno paro hitimo«. Ob vsem tem se bo seveda srečevala s številnimi problemi, ki niso vsi le

²² Vir podatkov: *Bilance javnega financiranja v letih 1991–1995 in realizacija za leto 1996*, Ministrstvo za finance RS v Črnak Meglič, 1998:12)

²³ Podatki so povzeti po članku Kolaričeve: *From socialist to postsocialist social policy*, str.17

nacionalno specifični, ampak so značilni za dobršen del Evrope. Govorim o splošnem povečanju revščine in socialnih razlik ter socialne izključenosti pretežno kot posledice staranja prebivalstva ter brezposelnosti. Slednja je nujna posledica sistema, katerega cilj ni umetno vzdrževanje polne zaposlenosti, pač pa liberalizacija trga, ki naj bi odpirala nove priložnosti. Vprašanje, ki se mi tu postavlja, je komu jih odpira, oziroma še bolj pereče – kaj se zgodi s tistimi, ki jim jih ne (ki so bodisi starejši, bodisi bolni, morda invalidi ali pa morda le nimajo (ustrezne) izobrazbe, posledično službe).

4. Socialno varstvo

4.1 Opredelitev socialnega varstva

Pravni vir je *Zakon o socialnem varstvu* (ZSV, Uradni list RS, št. 54/92, 56/92, 13/93, 42/94, 1/99, 41/99, 54/00 in 26/01)

Za poenostavitev sicer zelo kompleksnega pojma oziroma sistema socialnega varstva si za uvod pogledjmo zelo enostavno Bohinčevo definicijo: »Socialnovarstvena dejavnost obsega preprečevanje in reševanje socialne problematike posameznikov, družin in skupin prebivalstva.« (Bohinc in Rajgelj, 2003: 85)

Področja socialnega varstva so v *Nacionalnem programu socialnega varstva (NPSV) do leta 2005*²⁴ opredeljena kot sklop (oziroma eden od sklopov) socialne varnosti, ki temelji na socialni pravičnosti, solidarnosti ter na načelih enake dostopnosti in proste izbire oblik. Temeljno izhodišče ukrepov na področju socialnega varstva je zagotavljanje dostojanstva in enakih možnosti ter preprečevanje socialne izključenosti.

Sistem socialnega varstva je v NPSV-u opredeljen kot sistem ukrepov, namenjenih preprečevanju in razreševanju socialne problematike posameznikov, družin in skupin prebivalstva, ki se zaradi različnih razlogov znajdejo v socialnih stiskah in težavah ali v rizičnih življenjskih situacijah. Zaradi tega ne morejo avtonomno sodelovati v družbenem

²⁴ Nacionalni program socialnega varstva, sprejet marca 2000; dostopen preko:
http://www.gov.si/mddsz/pdf/nac_prog_soc_varstva.pdf, 19.8.2003

okolju in so prikrajšani pri zadovoljevanju svojih socialnih potreb ter pri zagotavljanju temeljnih človekovih pravic. Njihov položaj in pravice urejajo zakoni.

Storitve in dajatve, ki jih zagotavlja sistem socialnega varstva so po nacionalnem programu (NSPV) namenjene posebnemu varstvu najbolj ranljivih skupin prebivalstva ter zagotavljanju pomoči pri preživetju tistim, ki so brez sredstev za preživljanje in trajno nezmožni za delo ali si ne morejo zagotoviti sredstev za preživljanje iz razlogov, na katere ne morejo vplivati. (glej NSPV, dostopno preko http://www.gov.si/mddsz/pdf/nac_prog_soc_varstva.pdf, 19.8.2003)

Podrobne opredelitve socialnega varstva najdemo tudi na spletnih straneh ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, kjer je podrobneje opredeljen tudi pojem socialne varnosti:

V Republiki Sloveniji smo sprejeli definicijo socialne varnosti kot pravico posameznika, da je zavarovan za naslednja tveganja, za primer: bolezni, nezaposlenosti, starosti, poškodbe pri delu, invalidnosti, materinstva, preživljanja otrok ter dajatve družinskim članom po smrti osebe, ki preživlja družino in pravice, ki so v Sloveniji urejene z Zakonom o socialnem varstvu. Država je po določbah Ustave Republike Slovenije dolžna urediti obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje in skrbeti za njihovo delovanje. Hkrati pa je dolžna varovati družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino ter za to ustvarjati potrebne razmere.

(dostopno preko <http://www.sigov.si/mddsz/sociala/predstavitev.htm>, 19.8.2003.)

4.2 Pravice iz socialnega varstva

Pravice iz socialnega varstva obsegajo tako storitve kot dajatve. Storitve in ukrepi ²⁵so namenjeni preprečevanju in odpravljanju socialnih stisk in težav posameznikov, družin in skupin prebivalstva, medtem ko so dajatve namenjene tistim posameznikom, ki si sami

²⁵ Storitve in ukrepi, kot tudi celotno delovanje je pod strokovnim in upravnim nadzorom, ki je bil organiziran v okviru sektorja za socialno varstvo in katerega naloga je organiziranje in zagotavljanje strokovno nadzorne dejavnosti.

materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ne morejo vplivati. (Bohinc in Rajgelj, 2003: 85)

Pri uveljavljanju pravice do storitev in dajatev socialnega varstva se upošteva načelo enake dostopnosti in proste izbire oblik za vse upravičence pod pogoji, ki jih določa zakon. (Bohinc in Rajgelj, 2003: 85) Lahko bi torej rekli, da velja načelo univerzalnosti.

Načelo univerzalnosti potrjuje tudi dejstvo, da so upravičenci (po zakonu) *državljeni Republike Slovenije*, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji. To pravico imajo tudi tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje v Sloveniji. (Bohinc in Rajgelj, 2003: 85)

Država preko sistema socialnega varstva skrbi za preprečevanje socialnovarstvene ogroženosti vseh državljanov. S sistemskimi ukrepi na področju davčne politike, zaposlovanja in dela, štipendijske politike, stanovanjske politike, družinske politike, zdravstva, vzgoje in izobraževanja in na drugih področjih vpliva na socialni položaj prebivalcev kakor tudi na razvoj demografsko ogroženih območij. (Bohinc in Rajgelj, 2003: 86)

4.3 Socialnovarstvene storitve²⁶

Zakon o socialnem varstvu določa več vrst socialno varstvenih storitev, ki morajo biti dostopne zaradi pomoči posamezniku, družini in skupini pri reševanju osebnih stisk, pri nujenju oskrbe, varstva, vzgoje in usposabljanja. Socialnovarstvene storitve se nudijo zaradi preprečevanja socialnih stisk in težav ter zaradi odpravljanja socialnih stisk in težav. Za preprečevanje socialnih stisk in težav Zakon o socialnem varstvu določa storitev socialne preventive, ki obsega aktivnosti in pomoč za samopomoč posamezniku, družini in skupinam prebivalstva. Za odpravljanje že obstoječih stisk in težav določa zakon več vrst storitev, ki obsegajo: *svetovanje posamezniku, pomoč družini, institucionalno varstvo, organizirano skrb z vodenjem in varstvom ter zaposlitvijo pod posebnimi pogoji ter pomoč delavcem*.

Pod svetovanje posamezniku Bohinc navaja *prvo socialno pomoč*, ki obsega pomoč pri prepoznavanju in opredelitvi socialne stiske in težave (seznanitev upravičenca z vsemi

²⁶ Vse pod naslovom 4.3 *Socialnovarstvene storitve*, z izjemo storitve svetovanja posamezniku, je povzeto po spletnih straneh MDDSZ, dostopno preko:

http://www.sigov.si/mddsz/sociala/socialnovarstvene_storitve.htm, 19.8.2003

možnimi oblikami socialnovarstvenih storitev in dajatev, ki jih lahko uveljavi...) ter *osebno pomoč* v smislu svetovanja, urejanja in vodenja z namenom, da bi posamezniku omogočili izboljšanje socialnih zmožnosti. (Bohinc in Rajgelj, 2003: 86)

Pomoč družini po zakonu obsega *pomoč za dom* (strokovno svetovanje družini za urejanje odnosov in funkcioniranje družine), *pomoč na domu* (socialna oskrba invalidnih, starejših in drugih oseb) in *socialni servis* (pomoč pri hišnih in drugih opravilih v določenih primerih, zlasti ob rojstvu, bolezni, invalidnosti, starosti, nesreči).

Institucionalno varstvo obsega po zakonu vse oblike pomoči v zavodu, v drugi družini ali v drugi organizirani obliki, z namenom odrasli osebi ali otroku, ki varstvo potrebuje, nadomestiti ali dopolniti funkcijo doma in lastne družine. V to je všteto bivanje, prehrana, varstvo in zdravstveno varstvo. Otrokom in mladostnikom je glede na njihove potrebe zagotovljena še vzgoja in priprava na življenje, otrokom z motnjami v duševnem razvoju pa tudi usposabljanje, oskrba in vodenje. Institucionalno varstvo je organizirano v javnih socialnovarstvenih zavodih in v drugih socialnovarstvenih zavodih.

Organizirana skrb z vodenjem in varstvom ter zaposlitvijo pod posebnimi pogoji je namenjena odraslim telesno in/ali duševno prizadetim osebam in se izvaja v varstveno delovnih centrih, ki imajo status javnega socialnovarstvenega zavoda.

Pomoč delavcem (bodisi v podjetjih, zavodih ali pri drugih delodajalcih) je namenjena reševanju osebnih težav, ki jih imajo delavci v zvezi z delom in, prenehanjem delovnega razmerja. Obsega tudi pomoč pri uveljavljanju pravic iz zdravstvenega, pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter otroškega in družinskega varstva.

Zakon o socialnem varstvu določa, da imajo storitve naravo pravice. Pravice do storitev se uveljavljajo po načelih enake dostopnosti in proste izbire oblik za vse upravičence pod pogoji, ki jih določa zakon, in po načelih socialne pravičnosti²⁷.

²⁷ Torej lahko govorimo o načelu enakosti oziroma univerzalnosti

4.4 Socialnovarstvene dajatve oziroma denarna socialna pomoč

Do marca 2001, ko je državni zbor sprejel spremembe in dopolnitve zakona o socialnem varstvu oziroma do uveljavitve, septembra 2001, so se s socialnovarstvenimi dajatvami upravičencu zagotavljala sredstva za preživetje. Dajatvi po še »nespremenjenem« zakonu sta bili **denarna pomoč kot edini vir preživljanja in denarni dodatek**.

4.4.1 Socialnovarstvene dajatve²⁸

Do **denarne pomoči kot edinega vira preživljanja**, so bile upravičene osebe, ki so bile trajno nezmožne za delo²⁹, in osebe, starejše od 60 let, če so bile brez vsakršnih dohodkov oziroma prejemkov, brez premoženja ter niso imele nikogar, ki bi jih bil dolžan in sposoben preživljati ter so živele doma.

Denarna pomoč kot edini vir preživljanja je znašala 60 % zjamčene plače in se je izplačevala, dokler so trajale okoliščine, ki so bile podlaga za odločitev. Ta znesek se je lahko povečal za 30 % zaradi tuje nege in pomoči ter za višino najemnine v neprofitnem stanovanju (če je bil upravičenec do dajatve dolžan plačevati najemnino za stanovanje.). Upravičencu se je enkrat letno namenila enkratna denarna pomoč kot edini vir preživljanja, v funkcionalni obliki.³⁰

Do **denarnega dodatka** pa je bila pred dopolnitvijo zakona upravičena oseba in njeni družinski člani, ki si začasno niso mogli zagotoviti sredstev za preživetje, iz razlogov, na katere niso mogli vplivati.

²⁸ Vse pod naslovom 4.4.1. *Socialnovarstvenedajatve* je povzeto po študijskem gradivu za socialno pravo (Bohinc in Rajgelj, 2003)

²⁹ Trajno nezmožnost za delo je oseba, ki je mlajša od 60 let, dokazovala z izvedenskim mnenjem pristojne komisije v skladu s posebnim zakonom.

³⁰ Funkcionalna oblika: sredstva, namenjena za kurjavo, obleko itd. v višini enomesečne pomoči (vir: Program boja proti revščini in socialni izključenosti)

Posameznik je bil upravičen do denarnega dodatka, če mesečni dohodek na družinskega člana ni dosegel doseže višine, ki je znašala za otroke do dopolnjenega 6. leta starosti 29 % zjamčene plače; od 7. leta starosti do dopolnjenega 14. leta 34 % zjamčene plače; od 15. leta starosti do zaključka rednega šolanja 42 % zjamčene plače in za odrasle osebe 52 % zjamčene plače.

Višina denarnega dodatka se je določila kot razlika med dohodki na družinskega člana in zneskom, določenim po merilih za denarni dodatek.

Upravičencu, ki je bil trajno nezmožen za delo in mu je bila za osnovne življenjske potrebe nujna pomoč drugega, se je zaradi dodatnih stroškov denarni dodatek povečal za 30 % denarne pomoči kot edinega vira preživljanja. Prav tako se je denarni dodatek povečal upravičencu do dajatve, ki je bil dolžan plačevati najemnino za stanovanje, in sicer za višino najemnine, ki bi jo bil plačeval v socialnem oziroma neprofitnem stanovanju.

Center za socialno delo je lahko upravičencem dodelil denarni dodatek za premostitev trenutne materialne ogroženosti, mimo pogojev.

Denarni dodatek se je dodelil za določen čas, največ za obdobje šestih mesecev. Denarni dodatek se je ponovno dodelil, če se okoliščine, ki so bile podlaga za dodelitev in določitev višine denarnega dodatka, niso spremenile.

4.4.2 Denarna socialna pomoč³¹

Spremenjeni zakon oziroma dopolnitve predhodnega zakona o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 26/01) pa je uvedel nekaj bistvenih novosti. Med drugim se je spremenil in preimenoval celoten sistem socialnih dajatev. Danes torej ne govorimo več o socialnovarstvenih dajatvah, ampak o denarni socialni pomoči.

³¹ Povzeto po spletnih straneh MDDSZ, dostopno preko:

http://www.sigov.si/mddsz/sociala/dsp_pojmi.htm, 19.8.2003

Definicija denarne socialne pomoči je po spremenjenem zakonu naslednja:

*Denarno socialno pomoč, s katero se upravičencu za čas bivanja v Republiki Sloveniji zagotavljajo sredstva za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje.*³²

Na podlagi dopolnjenega zakona o socialnem varstvu govorimo o štirih vrstah denarne pomoči³³:

1. Denarna socialna pomoč – za obdobje: se dodeli za določen čas, glede na okoliščine. Prvič se lahko dodeli za tri mesece, ponovno pa za največ šest mesecev. Za obdobje enega leta pa se dodeli, če je upravičenec starejši od 60 let ali pa zaradi bolezni ali invalidnosti ali drugih okoliščin ni mogoče pričakovati izboljšanja socialnega statusa upravičenca.

2. Denarna socialna pomoč – trajna: do nje je upravičena oseba, trajno nezmožna za delo, ali oseba, starejša od 60 let, če je brez vsakršnih dohodkov oziroma prejemkov, brez premoženja ter nima nikogar, ki bi jo bil dolžan in sposoben preživljati, ter živi doma. Trajno nezmožnost ugotavlja invalidska komisija po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

3. Izredna denarna pomoč– za obdobje³⁴: se lahko dodeli v izrednih okoliščinah; tudi v primerih, ko upravičenec sicer presega cenzus za dodelitev socialne pomoči, a se je (iz razlogov, na katere ni mogel vplivati) znašel v materialni stiski oziroma ogroženosti.

4. Izredna socialna pomoč – enkratna: se razlikuje od izredne denarne pomoči za obdobje le v dodeljenem enkratnem znesku (ker gre za trenutno materialno ogroženost).

³² vir: Izvajanje strategije socialnega vključevanja s poročilom o uresničevanju programa boja proti revščini in socialni izključenosti (sprejeto na 69. seji Vlade Republike Slovenije dne 4. aprila 2002)

³³ Torej ne več dve: denarna pomoč kot edini vir preživljanja in denarni dodatek. Slednjega po spremenjenem zakonu ni več, denarno pomoč kot edini vir preživljanja pa lahko enačimo z trajno denarno socialno pomočjo.

³⁴ Dodeli se jo za obdobje, kar pomeni za materialno ogroženost, ki bo trajala več kot dva meseca.

Za upravičence denarnih pomoči se štejejo državljani RS, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji. Upravičeni do denarnih pomoči pa so tudi tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje v Sloveniji, in osebe, ki jim to pravico priznavajo mednarodni akti, ki obvezujejo RS. (21. člen, Ur. list SR. št. 26/01)

Do denarne socialne pomoči so upravičene osebe, ki si zase in za svoje družinske člane (oboji se štejejo kot upravičenci) ne morejo zagotoviti sredstev v višini minimalnega dohodka. (21. a člen, Ur. list SR. št. 26/01)

S podrobno opredelitvijo denarne socialne pomoči končujem teoretični del diplomskega dela. Le-ta je bil vsebinsko razdeljen na dva dela. Prvi del je bil bolj teoretsko–analitske narave, saj sem v njem poskušala na teoretičnem nivoju opredeliti pojem socialne politike, ga nato postaviti v kontekst Evrope ter v nadaljevanju Slovenije. Drugi del (po vsebinski plati), ki je zajemal opredelitve sistema socialnega varstva ter oblike denarnih socialnih pomoči, je bil pretežno pravne narave in je služil za podlago sledečemu empiričnemu delu diplomskega dela. V njem si bomo s pomočjo podatkov, prikazanih v tabelah in grafih, pogledali kako in komu so, teoretično že opredeljene, denarne socialne pomoči dodeljene v realnosti oziroma praksi.

II. ANALIZA IN INTERPRETACIJA PODATKOV O SOCIALNOVARSTVENIH DAJATVAH OZIROMA DENARNIH SOCIALNIH POMOČEH

1. Cilji

Glavni cilj empiričnega dela naloge je **prikazati sistem denarnih socialnih pomoči v desetletnem obdobju: 1993–2003**. Pri tem me zanima predvsem trend naraščanja oziroma padanja višine denarnih pomoči ter števila prejemnikov le-teh.

Leta 2001 je prišlo do sprememb oziroma dopolnitve zakona o socialnem varstvu; uvedeno je bilo drugačno pojmovanje in oblika denarnih pomoči³⁵. To posledično vpliva na bolj kompleksno sliko denarnih socialnih pomoči. Obdobje 1993–2003 sem zato razdelila na dva dela: obdobje pred uvedbo spremenjenega zakona in obdobje po uvedbi spremenjenega zakona. Tako sem prišla do »spremenjenega« cilja: **preučiti spremembe, ki jih je prinesel spremenjeni zakon, v smislu višine in števila prejemnikov denarnih pomoči ter strukture le-teh**. V nalogi bom torej skušala ugotoviti, ali spremenjeni zakon predvideva višje denarne pomoči, za več prejemnikov ter za drugačno strukturo (socialni status) prejemnikov ali pa ohranja status quo, torej, da bistvenih sprememb, razen oblike, ni.

Oba cilja bosta pripomogla k odgovoru na vprašanje: ali je upravičeno govoriti o Slovenji kot socialni državi tudi v praktičnem smislu, na ravni denarnih socialnih pomoči kot temeljnem instrumentu socialne države poleg sistema obveznih zavarovanj.

³⁵ Podrobneje razloženo v teoretičnem delu: strani 21, 22

2. Hipoteze

Na podlagi omenjenih ciljev sem za obdobje 1993–2003 oblikovala **štiri hipoteze**, ki jih bom kasneje preverjala preko podatkov, prikazanih v tabelah in grafih, ter jih bodisi potrdila bodisi zavrnila. Hipoteze so naslednje:

Hipoteza 1: Število prejemnikov socialnovarstvenih dajatev oziroma denarne socialne pomoči³⁶ se je vse obdobje povečevalo.

Predvidevam, da se je število prejemnikov oziroma upravičencev³⁷ socialnovarstvenih dajatev oziroma denarne socialne pomoči vse obdobje desetih let – od leta 1993 do danes – povečevalo. To je obdobje, ki je bilo zaznamovano s številno brezposelnostjo, kar posledično vpliva na precejšnje število ljudi, ki ostanejo brez vsakršnih dohodkov in tako (lahko) postanejo upravičenci denarnih socialnih pomoči. Na drugi strani pa imamo tudi zaposlene ljudi, ki sicer dobivajo mesečno plačilo – plačo (ali pa tudi ne: v primerih pred stečaji podjetij...), a ta ne zadošča za preživetje, posebno, če morajo vzdrževati (še) družino oziroma otroke.

³⁶ Pojem socialnovarstvenih dajatev se nanaša na obdobje pred uveljavitvijo zakona o socialnem varstvu (1993-2001); pojem denarne socialne pomoči pa na spremenjeni zakon.

³⁷ Spremenjeni zakon o socialnem varstvu specifično opredeljuje in loči med seboj vloge *vlagatelja*, *prejemnika* in *upravičenca*. *Vlagatelj* je oseba, ki na centru za socialno delo vloži vlogo za pridobitev denarne socialne pomoči zase in/ali za svoje družinske člane; *prejemnik* je oseba, ki je upravičena do izplačila denarne socialne pomoči (zase in/ali za svoje družinske člane). Denarna socialna pomoč se zaradi varstva koristi upravičenca z njegovim soglasjem lahko izplačuje osebi, ki za upravičenca skrbi, ali zavodu, v katerem upravičenec biva. Pod pojmom *upravičenci* upoštevamo vse prejemnike denarne socialne pomoči in njihove družinske člane (odrasli in otroci), ki jih upoštevamo pri izračunu dodeljene denarne socialne pomoči (dostopno preko http://www.sigov.si/mddsz/sociala/dsp_pojmi.htm, 19.08.2003)

Hipoteza 2: Višina socialnovarstvenih dajatev oziroma denarne socialne pomoči se je vse obdobje povečevala.

Trdim, da se je višina socialnovarstvenih dajatev v obdobju od leta 1993 do 2001 povečevala zaradi splošne rasti cen življenjskih stroškov. Isti razlog bi navedla tudi za leta po uveljavitvi spremenjenega zakona o socialnem varstvu oziroma za denarno socialno pomoč.

Hipoteza 3: Po letu 2001, sprejetju spremenjenega zakona o socialnem varstvu³⁸, je bilo prejemnikov denarne pomoči več kot v obdobju 1993 – 2001.

Menim, da je prejemnikov po spremenjenem zakonu o socialnem varstvu oziroma spremembah in dopolnitvah več kot v obdobju pred uveljavitvijo oziroma v letih 1993 – 2001. Razlog zato je nižji cenzus, ki ne temelji več na zajamčeni plači.

Hipoteza 4: Struktura prejemnikov glede na socialni status je bila po letu 2001 drugačna kot v obdobju 1993 – 2001.

Predvidevam, da se je struktura prejemnikov glede na socialni status spremenila po uvedbi spremenjenega zakona zaradi uvedbe štirih vrst oziroma oblik denarnih pomoči. Posamezniki, ki so prej izpolnjevali pogoje za denarni dodatek (pogoji za denarno pomoč kot edini vir preživljanja so bili zelo specifični ter niso bili namenjeni »širšemu krogu«), sedaj lahko pomoč dobijo v eni izmed treh oblik socialne denarne pomoči. Zaradi nižjega cenzusa pa se bo za pomoč odločilo in, dobilo več (bodočih) prejemnikov, kar lahko tudi vpliva na drugačno socialno strukturo upravičencev oziroma prejemnikov po spremenjenem zakonu.

³⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu, Uradni list RS, št. 26/01

3. Metode za preverjanje hipotez

Za ugotavljanje resničnosti hipotez – o denarnih socialnih pomočeh – ter potrjevanje oziroma zavrnitev le-teh sem uporabila metodo ***sekundarne analize podatkov***. Primarni podatki, ki sem jih uporabljala, so iz različnih virov, vse pa sem dobila preko Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, in sicer bodisi preko njegovih publikacij (1. *Program boja proti revščini in socialni izključenosti (2000)* ter 2. *Izvajanje strategije socialnega vključevanja s poročilom o uresničevanju programa boja proti revščini in socialni izključenosti (2002)*) bodisi preko njegovih spletnih strani (dostopno preko <http://www.gov.si/mddsz>). Nekaj statističnih podatkov, dosegljivih preko sistema IS-CSD³⁹, pa sem dobila neposredno iz omenjenega ministrstva, sektorja za socialne zadeve. Izjema so le podatki za leto 1999, ki sem jih črpala iz Statističnega letopisa 2001. Podrobneje so viri podatkov navedeni pod vsako tabelo, ki sem jo (pre)oblikovala na osnovi dobljenih podatkov.

4. Prikaz in interpretacija podatkov

Za večjo preglednost interpretacije podatkov s pomočjo tabel in grafov sem se odločila slediti vrstnemu redu zastavljenih hipotez. Torej začela sem pri prvi hipotezi, s pomočjo tabel in grafov pojasnila dane podatke in rezultate, nato pa sem na podlagi le teh bodisi potrdila bodisi zavrnila zastavljeno – prvo – hipotezo. Tako sem nadaljevala do zadnje, četrte hipoteze.

³⁹ IS-CSD: je nov informacijski sistem, ki podpira centralno podatkovno bazo za področja socialnovarstvenih dajatev, družinskih prejemkov, preživnin, rejnin in posvojitev na centrih za socialno delo in na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve ter izvajanje mesečnih obdelav podatkov za centralna izplačila družinskih prejemkov, socialnovarstvenih dajatev in rejnin. Pomemben sklop spremenjenega sistema IS-CSD je tudi sklop denarnih socialnih pomoči (DSP). Centri za socialno delo so ga začeli uporabljati septembra 2001. Vzporedno s prejšnjim programom je deloval do konca decembra 2001, popolnoma samostojno pa deluje od januarja 2002. Sistem IS-CSD omogoča v okviru denarnih socialnih pomoči med drugim tudi centralno zbiranje podatkov; tako so na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, v sektorju za socialne zadeve v letu 2002 pripravili in vsebinsko definirali redne mesečne statistike denarnih socialnih pomoči, ki so dosegljive prek sistema IS-CSD (povzeto po spletni strani: http://www.sigov.si/mddsz/sociala/dsp_razvoj.htm, 19.8.2003)

Za obdobje po uveljavitvi spremenjenega zakona sem upoštevala zaradi lažje preglednosti in primerljivosti le koledarsko leto 2002. Zato so v analizi izpuščeni meseci od septembra do decembra 2001 kakor tudi nekaj mesecev v letu 2003, za katere bi lahko dobila podatke.

1. hipoteza: Število prejemnikov socialnovarstvenih dajatev oziroma denarne socialne pomoči se je v vsem obdobju povečevalo:

a) Obdobje 1993 – 2001

Tabela 1.1: Povprečno mesečno število prejemnikov denarne pomoči kot edinega vira preživljanja za obdobje 1993–2001

leto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
prejemniki	1.664	1.610	1.558	1.494	1.402	1.334	1.230	1.178	1.132

Vir: različni viri⁴⁰

* za leto 2001 so všteti le meseci od januarja do avgusta⁴¹

Iz zgornje tabele je razvidno, da je število prejemnikov denarne pomoči kot edinega vira preživljanja iz leta v leto padalo. Od leta 1993, ko je bilo povprečno mesečno število prejemnikov omenjene pomoči kar 1664, se je le-to postopno zmanjševalo in v letu 2001 je bilo prejemnikov denarne pomoči kot edinega vira dohodka (povprečno mesečno) le še 1132. Delež prejemnikov denarne pomoči se je torej v obdobju od leta 1993 do leta 2001 zmanjšal za več kot 30 % oziroma skoraj 32 %.

Moje predvidevanje, da se je število prejemnikov vseh socialnovarstvenih dajatev, torej tudi denarne pomoči kot edinega vira preživljanja, ves čas povečevalo, je torej za primer denarne pomoči kot edinega vira preživljanja za obdobje 1993–2001, zmotno. To pomeni, da moram

⁴⁰ 1.vir: za obdobje 1993–98: Publikacija: Program boja proti revščini in socialni izključenosti Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2000

2.vir: za leto 1999: Statistični letopis, 2001

3.vir: za leti 2000 in 2001: Publikacija: Izvajanje strategije socialnega vključevanja s poročilom o uresničevanju programa boja proti revščini in socialni izključenosti (sprejeto na 69. seji Vlade Republike Slovenije dne 4. aprila 2002)

⁴¹ Septembra 2001 stopi v veljavo spremenjeni zakon o socialnem varstvu, ki predvideva drugačne oblike socialnih pomoči; posledica so nezdržljivi podatki

na tem mestu vsaj delno zavriniti zastavljeno hipotezo. Delno zato, ker (še) ne vemo, kaj se je v istem obdobju pa tudi kasneje (po uveljavitvi zakona) »dogajalo« oziroma, kakšen je bil trend padanja/ naraščanja prejemnikov denarnega dodatka. Prav tako si moramo pogledati še stanje na področju socialne denarne pomoči po spremenjenem zakonu.

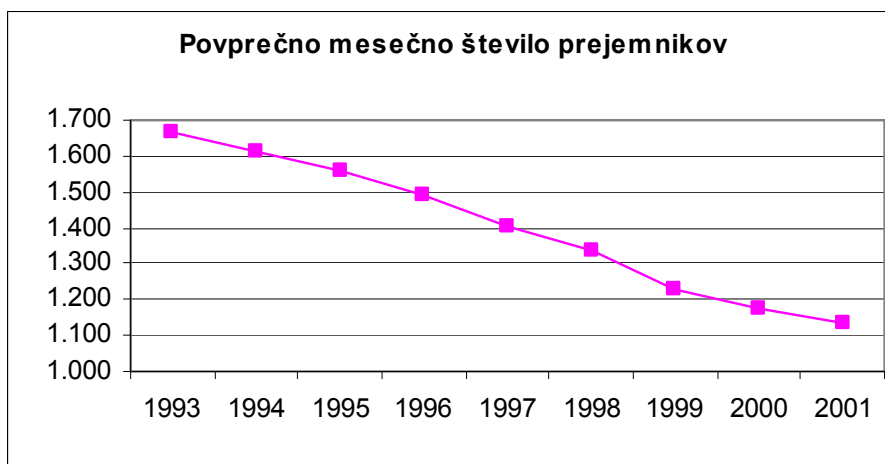
Pa si sedaj pogledajmo možne vsebinske vzroke (po mojem hipotetičnem sklepanju nepredvidenega) padanja števila prejemnikov denarne pomoči kot edinega vira preživljanja. Za začetek lahko ponovimo že v teoriji opisano dejstvo, da so pogoji za pridobitev tovrstne pomoči zelo strogi, saj je ta pomoč namenjena res le ljudem bodisi starejšim od 60 let bodisi trajno nezmožnim za delo, pod pogojem, da so brez vsakršnih dohodkov oziroma prejemkov, brez premoženja ter nimajo nikogar, ki jih bil dolžan preživljati. Teh pogojev pa marsikdo ne izpolnjuje (več) tudi zaradi morebitnega prejemanja sredstev iz naslova spremenjenega zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih⁴² ali pa morda iz naslova državne pokojnine⁴³. Sklepamo torej lahko, da je (tudi nekdanji) prejemnik uspel dobiti sredstva že na kakšnem »drugem naslovu«, torej ne v obliki socialne denarne pomoči kot edinega vira dohodka. Zdi se, da neki vir imajo. Morda so nekateri bili v času denacionalizacije upravičeni do vračila nacionaliziranega premoženja. Kakorkoli že, po podatkih sodeč, je od leta 1993 do

⁴² Leta 2001 je bilo sprejeto besedilo spremenjenega Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP), ki je začel veljati s 1.1.2003. S tem zakonom naj bi se maksimirale otrokove koristi; z družinskimi dajatvami pa naj bi se izboljšal materialni položaj družin z nižjimi dohodki. Primer tipičnega prejemka, ki lajša denarno stisko, je (npr.) starševski dodatek, ki predstavlja denarno pomoč staršem, kadar po rojstvu otroka niso upravičeni do starševskega nadomestila po ZSDP (brezposelne osebe, študentski ali dijaški status) (Bohinc in Rajgelj, 2003: 94 in 99)

⁴³ Državna pokojnina je v RS nov institut, uveden šele s spremenjenim Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ) ter spremembami in dopolnitvami zakona v decembru 1999. Državna pokojnina, vsebinsko gledano, ni pravica, temelječa na delu oz. na doseženem dohodku, od katerega so bili v določenem obdobju plačani prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje; gre za neko vrsto nacionalne pokojnine, do katere je upravičena vsaka oseba, ki nima pravice do pokojnine po slovenskih predpisih, iz tujega javnega pokojninskega sistema oz. po drugih predpisih, njeni lastni dohodki ne presegajo cenzusa za pridobitev pravice do varstvenega dodatka po ZPIZ, je dopolnila 65 let starosti, je med 15. in 65. letom starosti najmanj 30 let prebivala v Sloveniji, ima stalno prebivališče v RS. Znesek državne pokojnine je za vse upravičence enak. Znaša 33,3 % najnižje pokojninske osnove. (Bohinc in Rajgelj, 2003: 44–45)

2001 število prejemnikov močno upadlo, vzroki pa so lahko različni. Nekaj sem jih navedla, seveda pa ne izključujem možnosti, da obstaja še kakšen.

Graf 1.1: Trend povprečnega mesečnega števila prejemnikov denarne pomoči kot edinega vira preživljanja za obdobje: 1993–2001



Graf 1.1. le še nazorneje kot tabela 1.1. prikazuje trend padanja prejemnikov denarne pomoči kot edinega vira preživljanja v obdobju 1993–2001, kar se kaže v izrazito padajoči funkciji. Zastavljena hipoteza, da je število prejemnikov denarne socialne pomoči kot edinega vira preživljanja, v obdobju od leta 1993 do 2001, naraščalo, torej ne drži.

Tabela 1.2: Povprečno mesečno število prejemnikov denarnega dodatka za obdobje 1993–2001

leto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
prejemniki	17.804	20.788	24.908	29.988	34.242	33.017	31.966	32.777	33.627

Vir: trije viri⁴⁰

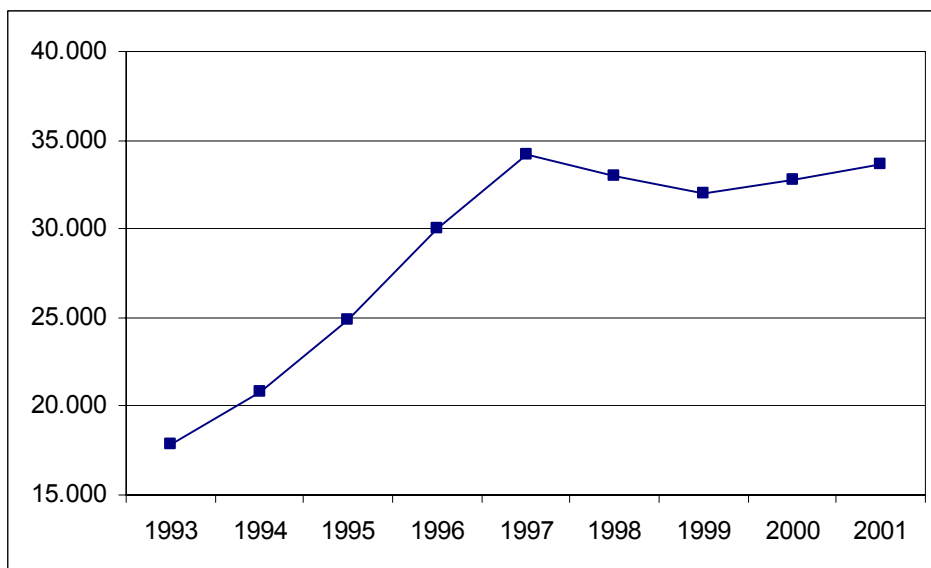
*za leto 2001 so všteti le meseci od januarja do avgusta⁴¹

Tako iz tabele 1.2 kot iz grafa 1.2 pa lahko razberemo, da je število prejemnikov denarnega dodatka (za razliko od prejemnikov denarne pomoči kot edinega vira dohodka) iz leta v leto naraščalo. Tako je leta 1997 v povprečju prejelo denarni dodatek že 92 % več prejemnikov oziroma upravičencev kot leta 1993. Le leta 1998 ter leta 1999 se je število rahlo zmanjšalo

glede na prejšnje leto. V predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu se ocenjuje, da so k zmanjšanju števila prejemnikov pripomogli zlasti ukrepi, ki jih je na začetku leta 1998 sprejelo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki so prejemnikom denarnega dodatka dali prednost pri vključevanju v aktivno politiko zaposlovanja: javna dela in programe izobraževanja za brezposelne in spodbujali prejemnike k iskanju in sprejemanju dela.

Na tem mestu lahko torej potrdim hipotezo, seveda le deloma (le tisti del, ki se nanaša na število prejemnikov denarnega dodatka), da se je število prejemnikov denarnega dodatka za obdobju 1993–2001 povečevalo. Izjema sta leti 1998 in 1999, a ti ne vplivata bistveno na pozitiven trend naraščanja prejemnikov denarnega dodatka.

Graf 1.2: Trend povprečnega mesečnega števila prejemnikov denarnega dodatka za obdobje 1993–2001



b) leto 2002

Tabela 1. 3: Povprečno mesečno število prejemnikov denarnih socialnih pomoči v letu 2002

mesec	jan.	feb.	mar.	apr.	maj.	jun.	jul.	avg.	sep.	okt.	nov.	dec.
prejemniki	36.346	37.266	38.803	40.635	40.331	41.224	38.731	40.328	40.206	41.782	44.255	47.168

Vir: prirejeno po tabeli, dostopni preko http://www.sigov.si/mddsz/pdf/dsp_tabela2.pdf, 19.8.2003

Iz tabele 1.3 je moč razbrati trend naraščanja prejemnikov denarnih socialnih pomoči⁴⁴ (povprečno mesečno število prejemnikov) v letu 2002. Od januarja do konca leta 2002 je število naraslo za skoraj 11.000 prejemnikov (natančneje 10.822).

Že iz tabele – še nazorneje pa to prikazuje graf 1.3. – pa je razvidno, da ne gre za linearen trend naraščanja, pač pa za postopno naraščanje z vmesnimi fazami padanja krivulje oziroma funkcije.

Naraščajoč trend oziroma naraščajoča krivulja je (vsebinsko) posledica padanja cenzusa za pridobitev denarne socialne pomoči. Šele s 1.1. 2003 namreč govorimo o popolni uveljavitvi zakona, kar pomeni, da šele od tega datuma naprej prva odrasla oseba v družini oziroma samska oseba⁴⁵ pridobi celoten znesek osnovnega minimalnega dohodka, kar znaša 43.522 sit. Do 1. 7. 2002 se kot višina minimalnega dohodka za prvo odraslo osebo v družini uporablja merilo 0,8 v razmerju do osnovnega zneska minimalnega dohodka, v obdobju od 1. 7. 2002 do 1. 1. 2003 pa merilo 0,9 (glej 20. člen spremenjenega zakona o socialnem varstvu⁴⁶). Višina denarne pomoči je torej enaka višini minimalnega dohodka, le ta pa hkrati predstavlja tudi cenzus, do katerega je možno pridobiti socialno pomoč.

⁴⁴ Denarne socialne pomoči po spremenjenem zakonu zajemajo štiri oblike pomoči:

1. Denarna socialna pomoč – za obdobje
 2. Denarna socialna pomoč – trajna
 3. Izredna denarna pomoč – za obdobje
 4. Izredna socialna pomoč – enkratna
- za podrobnosti glej teoretični del str. 21, 22

⁴⁵ Višine minimalnega dohodka do katere je možno pridobiti socialno denarno pomoč od 1.2. 2003 so: za samsko osebo in prvo odraslo osebo v družini: 43.522 tolarjev, za vsako naslednjo odraslo osebo v družini: 30.465 tolarjev, za otroka: 13.057 tolarjev, povišanje za enostarševsko družino: 13.057 tolarjev, dodatek za najemnico: največ 10.881 tolarjev

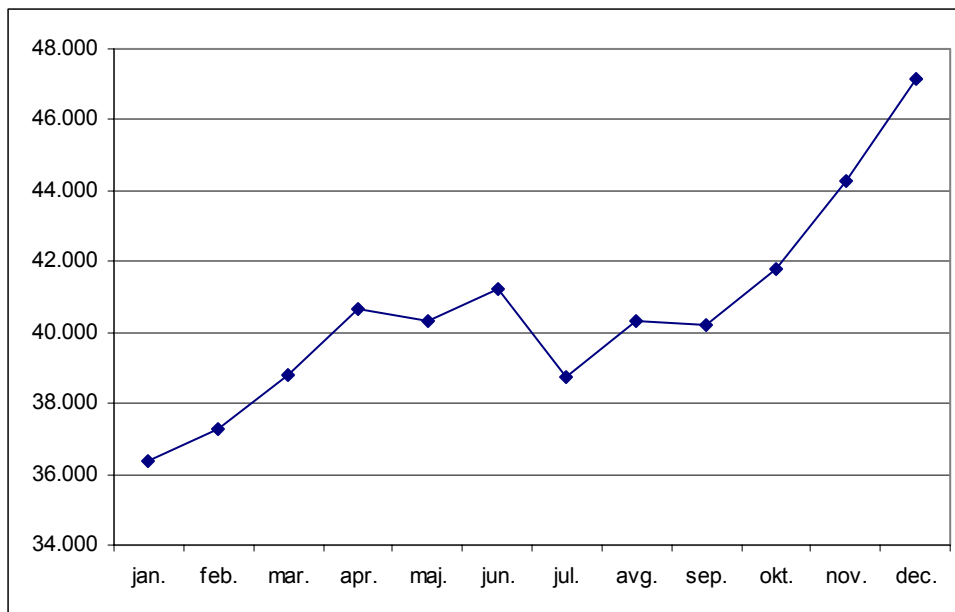
⁴⁶ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu, Uradni list RS, št. 26/01

Graf 1.3. nazorno prikazuje lomne točke. Torej od julija 2002 naprej, ko se spremeni oziroma poviša merilo iz 0,8 na 0,9 v odnosu do minimalnega dohodka opazimo, da se tudi število upravičencev poveča.

Izrazito padanje krivulje in s tem števila upravičencev iz junija na julij si morda lahko razlagamo z dopusti, medtem ko nagel porast v jesenskih mesecih lahko vsebinsko interpretiramo kot posledico več dejavnikov: od stroškov, povezanih s šolo oziroma z vrteci za otroke upravičencev, do stroškov kurjave do tega, da se upravičencem pridruži marsikateri študent, ki izgubi status, a (še) nima lastnih virov dohodka.

Torej v tem delu oziroma v letu 2002 število upravičencev oziroma prejemnikov narašča, kar potrjuje zastavljeno hipotezo.

Graf 1.3: Trend mesečnega števila prejemnikov denarnih socialnih pomoči v letu 2002



2. hipoteza: Višina socialnovarstvenih dajatev oziroma denarne socialne pomoči se je vse obdobje povečevala.

a) obdobje 1993–2001

Tabela 2.1: Povprečna mesečna višina denarne pomoči kot edinega vira preživljanja za obdobje 1993–2001

leto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
višina	15.901	17.211	19.219	20.705	21.929	23.178	24.187	25.530	27.223

Vir: različni viri⁴⁰

*za leto 2001 so všteti le meseci od januarja do avgusta⁴¹

Iz tabele je razvidno, da res lahko govorimo o naraščanju povprečne mesečne višine denarne pomoči kot edinega vira preživljanja, v obdobju pred uveljavitvijo spremenjenega zakona oziroma od leta 1993 do leta 2001. Od leta 1993 se je višina postopno zvišala s 15.901 sit na kar 27.223 sit, kar je za več kot 41%. Tudi graf kaže na skoraj linearen trend naraščanja krivulje.

Pa vendar nam tabela in graf zatajita vsebinsko dejstvo, da je pravzaprav višina denarne pomoči kot edinega vira preživljanja, realno gledano, padala: »Višina denarne pomoči kot edinega vira preživljanja, ki je odvisna le od zajamčene plače, se je vse obdobje⁴⁷ od leta 1993 realno zniževala – povečevala se je počasneje, kot so rasle cene življenjskih potrebščin.« (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZSV, 2000)

Nominalno se je torej višina denarne pomoči kot edinega vira preživljanja v obdobju 1993–2001 povečevala, realno pa ne, ker je bila vezana na zajamčeno plačo, ki se je v istem obdobju zniževala. Torej hipotezo lahko »tehnično« potrdim, v smislu, da so se zneski, namenjeni pomoči, zviševali, ne morem pa trditi, da so se realno povečali glede na cene življenjskih stroškov.

⁴⁷ Mišljeno je obdobje od leta 1993–1998

Graf 2.1: Trend povprečne mesečne višine denarne pomoči kot edinega vira dohodka za obd. 1993–2001

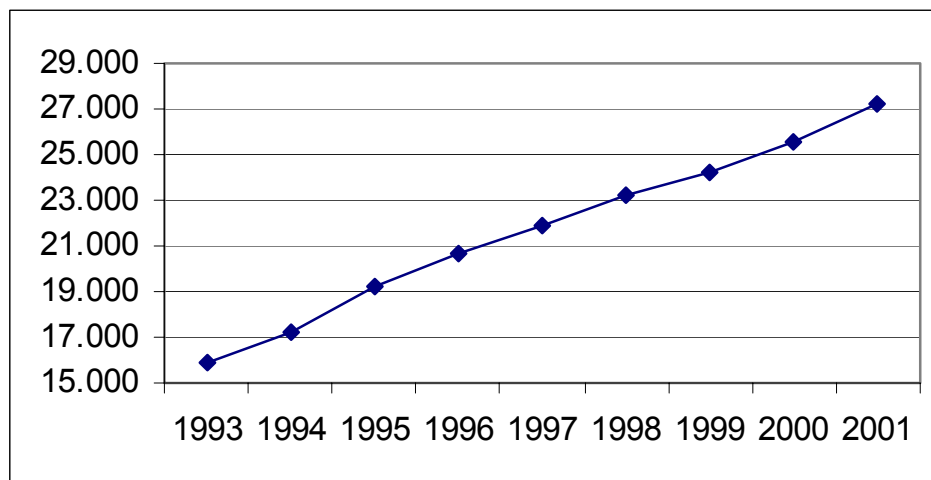


Tabela 2.2: Povprečno mesečna višina denarnega dodatka za obdobje 1993–2001

leto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
višina	10.199	13.474	16.809	18.999	20.861	21.793	22.347	24.219	26.202

Vir: različni viri⁴⁰

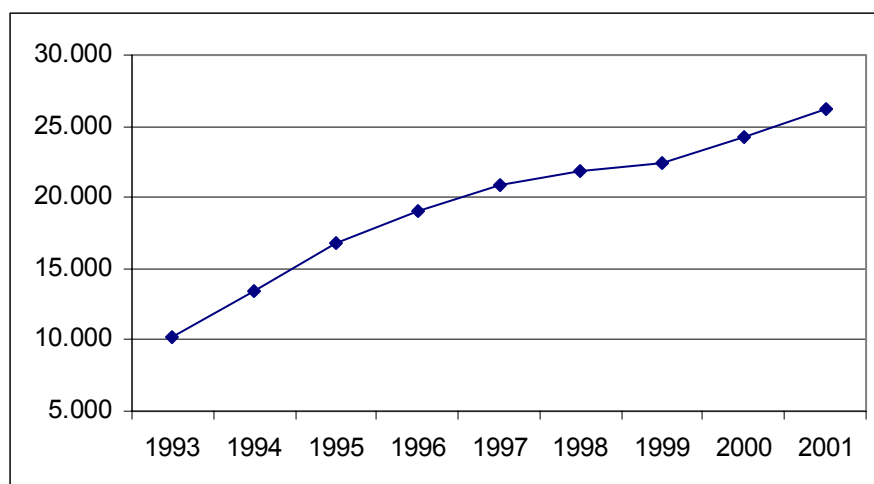
*za leto 2001 so všteti le meseci od januarja do avgusta⁴¹

Tudi pri denarnem dodatku oziroma povprečni mesečni višini le-tega gre za skoraj linearno naraščanje. Denarni dodatek se je od leta 1993 do leta 2001 postopno zviševal do višine 26.202 sit, torej se je zvišal za kar 157 % prvotne vrednosti (10.199 sit).

Povprečni znesek denarnega dodatka pa se je tudi realno (ne le nominalno povečeval). Tudi ta je bil, tako kot denarna pomoč kot edini vir preživljanja, vezan na zajamčeno plačo, vendar pa je bil odvisen tudi od dejanskega dohodka prejemnika.

V tem primeru – primeru višine denarnega dodatka v obdobju 1993–2001 lahko torej trdim, da je šlo za povečevanje le te – tako v nominalnem kot realnem smislu (glede na cene življenjskih stroškov).

Graf 2.2: Trend povprečne mesečne višine denarnega dodatka za obdobje 1993–2001



b) leto 2002

Tabela 2.3: Mesečna višina denarnih socialnih pomoči v letu 2002

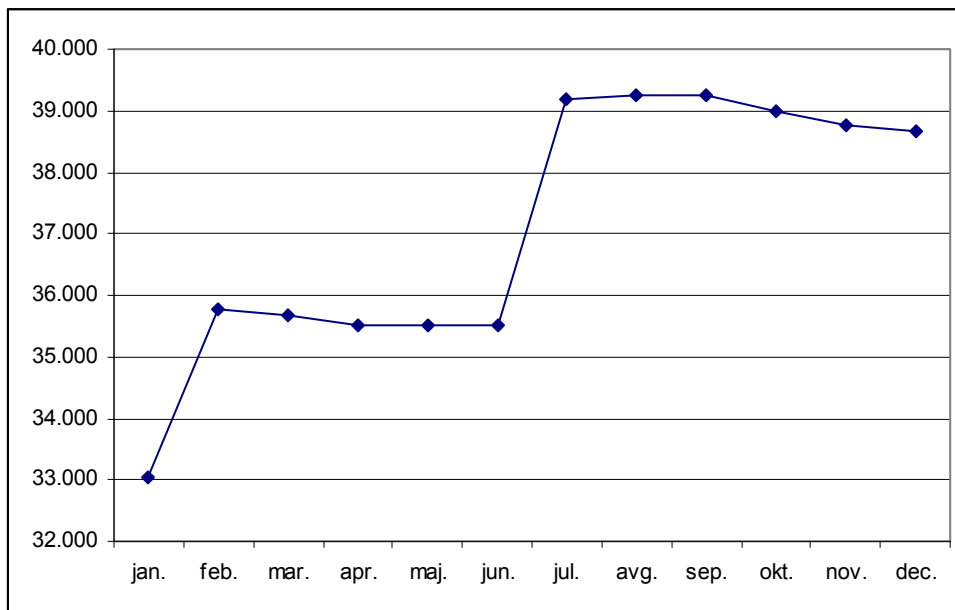
mesec	jan.	feb.	mar.	apr.	maj.	jun.	jul.	avg.	sep.	okt.	nov.	dec.
višina	33.038	35.779	35.677	35.509	35.511	35.522	39.196	39.239	39.260	39.005	38.755	38.682

Vir: prirejeno po tabeli, dostopni preko http://www.sigov.si/mddsz/pdf/dsp_tabela2.pdf, 19.8.2003

Iz tabele 2.3 pa je očitno, da se višina denarnih socialnih pomoči povečuje tudi po spremenjenem zakonu oziroma v koledarskem letu 2002. Od januarja do decembra 2002, torej v enem letu, se je povečala za 5644 sit, kar je za 17 %.

Graf 2.3. nazorno prikazuje štiri različne intervale naraščanja oziroma stagniranja (očitnejšega padanja ni) krivulje, ki prikazuje višino denarnih socialnih pomoči v letu 2002.

Graf 2.3: Trend mesečne višine denarnih socialnih pomoči v letu 2002



Že pri tabeli in grafu 1.3 sem omenila, da je višina denarnih pomoči enaka minimalnemu dohodku, ki pa doseže celoten znesek, torej 43.522 sit za prvo odraslo osebo v družini oziroma samsko osebo šele s 1.1. 2003. Do 1. 7. 2002 se kot višina minimalnega dohodka za prvo odraslo osebo v družini uporablja merilo 0,8 (v razmerju do osnovnega zneska minimalnega dohodka), kar je vzrok za strm premik krivulje navzgor v obdobju od 1. 7. 2002 dalje.

Nagel dvig višine denarnih socialnih pomoči v mesecu februarju pa verjetno lahko pripišemo vsakoletnemu usklajevanju osnovnega minimalnega dohodka. Le-ta se namreč v skladu z 22. členom Zakona o socialnem varstvu usklajuje enkrat letno, januarja za indeks cen življenjskih potrebščin.

Postavljena hipoteza, da višina denarnih socialnih pomoči narašča tudi po uvedbi spremenjenega zakona socialnem varstvu je torej potrjena.

3. hipoteza: Po letu 2001, sprejetju spremenjenega zakona o socialnem varstvu¹ je bilo prejemnikov denarne pomoči več kot v obdobju 1993–2001.

Tabela 3.1: Število prejemnikov socialno varstvenih dajatev in denarnih socialnih pomoči⁴⁸

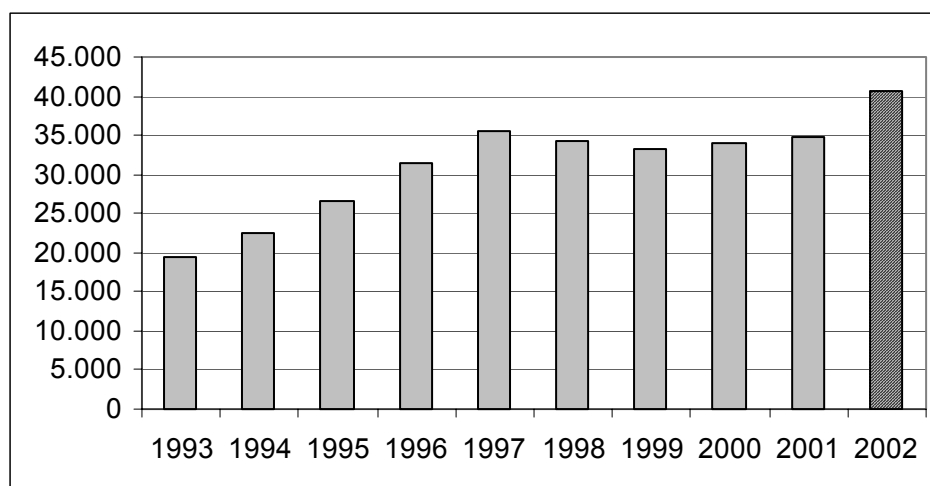
leto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002
vsota	19.468	22.398	26.466	31.482	35.644	34.351	33.196	33.955	34.759	40.590

Vir: za obdobje 1993–2001⁴⁰ ; za 2002 prirejeno po tabeli, dostopni preko http://www.sigov.si/mddsz/pdf/dsp_tabela2.pdf, 19.8.2003

*za leto 2001 so všteti le meseci od januarja do avgusta⁴¹

Iz tabele je razvidno, da je v letu 2002, ki v tej analizi predstavlja obdobje po spremenjenem zakonu, upravičencev oziroma prejemnikov denarnih socialnih pomoči več kot v katerem koli letu pred uveljavitvijo spremenjenega zakona. Število prejemnikov v letu 2002 se je od leta 1993 kar podvojilo.

Graf 3.1: Razmerje števila prejemnikov socialnovarstvenih dajatev: število prejemnikov denarnih socialnih pomoči



⁴⁸ Leta 1993–2001 vključujejo število prejemnikov socialnovarstvenih dajatev, torej vsoto prejemnikov denarne pomoči kot edinega vira preživljanja ter prejemnikov denarnega dodatka. Leto 2002 pa zajema seštevek prejemnikov vseh štirih oblik denarnih socialnih pomoči, torej denarno socialno pomoč – za obdobje, denarno socialno pomoč – trajno, izredno denarno pomoč – za obdobje ter izredno socialno pomoč – enkratno.

Glavni razlog je verjetno višina cenusa, saj je bil ta v času pred sprejetjem spremenjenega zakona vezan na zjamčeno plačo; posameznik ni smel preseči 52 % le-te za odobritev denarnega dodatka (zajamčena plača je od januarja 2000 znašala 40.941sit). Pogoj za pridobitev denarne socialne pomoči pa je bilo poleg trajne nezmožnosti za delo ali pa starosti nad 60 let, »stanje« brez vsakršnih dohodkov oziroma prejemkov, premoženja. Poleg tega je bil pogoj tudi dejstvo, da te osebe niso imele nikogar, ki bi jih bil dolžan in sposoben preživljati ter so živele doma. Takšne vrste pomoč, ki res nastopi v »zadnjem stadiju«, je danes zajeta v eni od štirih vrst pomoči, in sicer v t. i. *denarni socialni pomoči – trajni*. Za ostale tri vrste pomoči znotraj denarne socialne pomoči: denarno socialno pomoč – za obdobje, izredno denarno pomoč – za obdobje ter izredno denarno socialno pomoč – enkratno, pa je cenzus v višini minimalnega dohodka, in sicer od 1.1. 2003 v višini 43.522 sit za prvo odraslo osebo v družini oziroma samsko osebo. Eden od možnih vzrokov za povišano število prejemnikov je tudi dejstvo, da je krog upravičencev po spremenjenem zakonu razširjen tudi na osebe, ki lahko denarno pomoč uveljavljajo na podlagi mednarodnopravnih aktov, ki zavezujejo RS. Krog upravičencev se je verjetno povečal tudi zaradi razširitve oblik pomoči – iz dveh na štiri, posameznik sedaj lažje pridobi izredno denarno pomoč– enkratno. Ta je sicer le enkratna, a morda v trenutku stiske, odločilna.

Tretjo hipotezo lahko torej brez zadržkov potrdim.

4. hipoteza: Struktura prejemnikov glede na socialni status je bila po letu 2001 drugačna kot v obdobju 1993–2001.

Tabela 4.1: Delež prejemnikov socialne pomoči po socialnem statusu za december 2002

SOCIALNI STATUS	DSP za obdobje	IDSP za obdobje	IDSP–enkratna
zaposlen	1,20 %	16,08 %	15,94 %
brezposeln	89,63 %	58,60 %	57,35 %
nezmožen za delo	1,27 %	0,64 %	1,65 %
druge osebe, ostali⁴⁹	7,90 %	24,68 %	25,06 %
skupaj	100 %	100,00 %	100,00 %

Vir: prirejeno po *Podatkih o številu izplačanih denarno socialnih pomoči po statusu vlagatelja za mesec december 2003, MDDSZ, 2003*

⁴⁹ Pod kategorijo ostali so mišljeni prejemniki, ki sem jih v svoji analizi izpustila bodisi zaradi nekonsistentnosti s podatki iz leta 1998 bodisi zaradi preglednejše slike in lažjega razumevanja določenih izpostavljenih kategorij. Primeri kategorij: kmetijska dejavnost, s.p., upokojenec, na služenju vojaškega roka ...

DSP – denarna socialna pomoč⁵⁰

IDSP – izredna denarna socialna pomoč

Tabela 4.1 (še) ne prikazuje razmerja med stanjem strukture prejemnikov glede na socialni status pred in po spremenjenem zakonu in po njem, ampak prikazuje le stanje v mesecu decembru 2002. Na tem mestu sem jo (iz)postavila zaradi lažjega razumevanja kasnejših tabel in grafov. Iz tabele lahko razberemo deleže, ki jih posamezna denarna socialna pomoč namenja določenemu socialnemu statusu oziroma pripadnikom določenega socialnega statusa. Seveda je teh statusov mnogo več kot trije, ki sem jih sama na tem mestu izpostavila. Vendar pa so ti trije izpostavljeni zato, da bi ugotovila, kakšno je razmerje prejemnikov denarne socialne pomoči, ki so zaposleni, v odnosu do tistih, ki so brezposelni ali pa nezmožni za delo. Prav v ta namen sem v tabeli izpustila t. i. DSP- trajno, saj je le ta namenjena izključno starejšim osebam ali pa nezmožnim za delo, torej brez dohodkov in brez zaposlitve. Če poenostavim, DSP-trajna je izpuščena zato, ker želim primerjati med seboj upravičence denarnega dodatka po prejšnjem zakonu ter prejemnike denarnih socialnih pomoči po spremenjenem, pri čemer je DSP- trajna identična denarni pomoči kot edinemu viru dohodka po prejšnjem zakonu.

Zaradi večje preglednosti sem, za primerjavo zagotavljanja denarnih pomoči glede na socialni status prejemnikov, izbrala le dva meseca, in sicer december 2002 kot primer po spremenjenem zakonu ter december 1998 kot primer pred uveljavitvijo spremenjenega zakona o socialnem varstvu (glej spodnjo, 4.2. tabelo). Ob tem se zavedam, da je morda bilo gibanje upravičencev v ostalih mesecih drugačno kot v teh dveh, vendar menim, da večjih odstopanj ni.

Iz tabele 4.1 lahko torej razberemo, da je zaposlenim v materialni oziroma finančni stiski namenjena predvsem izredna denarna socialna pomoč, in sicer v obeh oblikah – kot enkratna in za daljše obdobje; medtem ko je denarna socialna pomoč za obdobje (DSP za obdobje) mišljena bolj kot pomoč brezposelnim osebam. Kljub temu dejstvu še vedno veliko brezposelnih oseb prejema izredno denarno socialno pomoč, saj je ta pomoč distribuirana prav nezaposlenim v višini skoraj 60 % (IDSP– za obdobje 58,60%; IDSP-enkratna 57,35 %)

⁵⁰ Za podrobnosti in opredelitve denarnih socialnih pomoči glej teoretični del str. 21, 22

Nezmožnim za delo je največkrat dodeljena izredna socialna pomoč-enkratna (1,65 %) pri čemer moramo vedeti, da takšne osebe navadno pridobijo denarno socialno pomoč-trajno, katere podatke sem, za potrebe kasnejše analize, izpustila.

Pa si sedaj pogledajmo primerjavo med zagotavljanjem denarnih pomoči glede na socialni status upravičencev pred uveljavitvijo spremenjenega zakona in po njej. Kot rečeno, tabela primerja leti 1998 in 2002, v obeh primerih sem izpostavila mesec december.

Tabela 4.2: Primerjava deležev prejemnikov socialne pomoči po socialnem statusu za med decembrom 1998 ter decembrom 2002

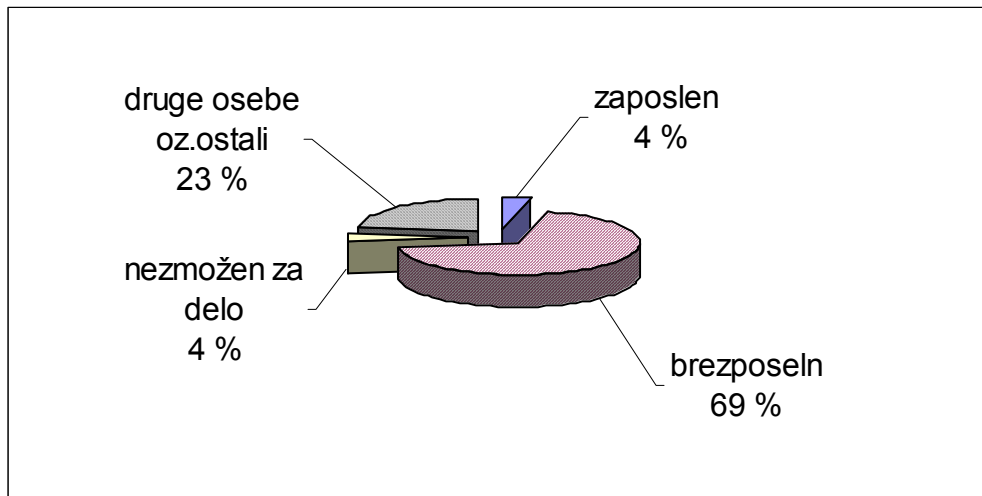
SOCIALNI STATUS	1998	2002
zaposlen	4 %	2 %
brezposeln	69 %	87 %
nezmožen za delo	4 %	1 %
druge osebe oz.ostali	23 %	9 %
skupaj	100 %	100 %

Vir: 1. za leto 2002 Prirejeno⁵¹ po *Podatkih o številu izplačanih denarnosocialnih pomoči po statusu vlagatelja za mesec december 2003, MDDSZ, 2003*

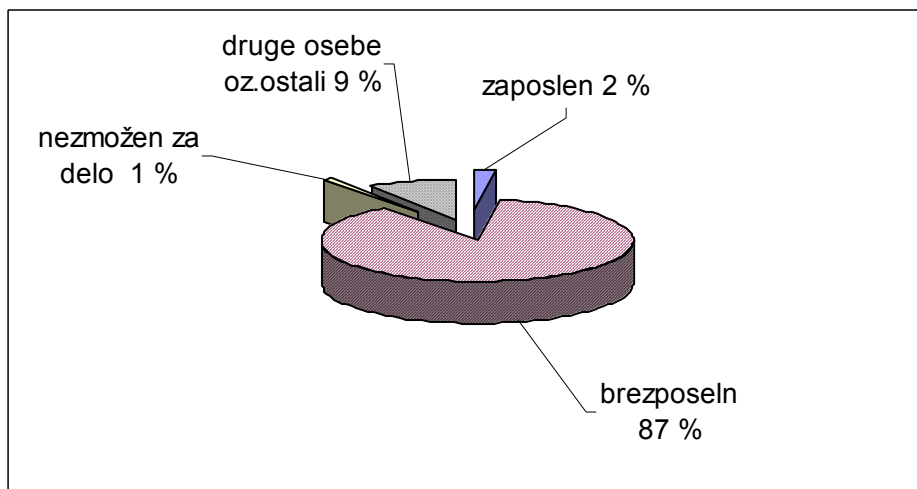
2. za leto 1998 pa prirejeno po tabeli 31: *Struktura upravičencev do denarnega dodatka glede na socialni status v publikaciji: Boj proti revščini in socialni izključenosti*

⁵¹ Pri letu 2002 gre za vsoto 3 oblik denarnih socialnih pomoči, torej vseh z izjemo trajne denarne socialne pomoči. Pri letu 1998 pa sem upoštevala le denarni dodatek, ne pa denarne pomoči kot edinega vira dohodka.

Graf 4.2.1: Deleži prejemnikov socialne pomoči po socialnem statusu za december 1998



Graf 4.2.2: Deleži prejemnikov socialne pomoči po socialnem statusu za december 2002



Tako s pomočjo tabele 4.2. kot obeh grafov 4.2.1. in 4.2.2. lahko razberemo, da se struktura prejemnikov po spremenjenem zakonu oziroma spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu razlikuje od strukture upravičencev po starem, še nespremenjenem zakonu. Torej lahko že na tem mestu potrdim zastavljeno hipotezo.

Denarni dodatek po nespremenjenem, »starem« zakonu je bil v veliki meri namenjen brezposelnim osebam: skoraj 70 % prejemnikov je bilo brezposelnih oseb, a še vedno ne v tolikšni meri kot sedanje socialne denarne pomoči (z izjemo trajne denarne socialne pomoči), ki namenjajo (skupaj) brezposelnim kar 87 % svojih sredstev. Delež zaposlenih kot prejemnikov denarne pomoči se je v letu 2002 zmanjšal s 4 % na 2 %, prav tako tudi delež za delo nezmožnih.

Nove oblike denarnih socialnih pomoči so v večji meri torej namenjene brezposelnim osebam, še bolj kot v predhodnem obdobju. Torej, struktura prejemnikov po socialnem statusu, po spremenjenem zakonu, se razlikuje od strukture pred uvedbo spremenjenega zakona, in sicer predvsem je več brezposelnih prejemnikov.

Prav omenjeno dejstvo pa Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve skrbi, saj večina brezposelnih, ki enkrat začnejo prejemati socialno denarno pomoč, ostanejo prejemniki dolgotrajno oziroma dolgoročno. Še posebej so problem (malo) starejši. V ta namen ministrstvo že pripravlja nov predlog zakona, v katerem bi bile predvidene subvencije delodajalcem za osebe, ki so prejemale denarno pomoč najmanj 24 mesecev ter so brezposelne najmanj 3 leta.

III. SKLEPNE UGOTOVITVE

Slovenija ima v ustavi zapisano, da je pravna in socialna država. »Socialnost« pa se v praksi kaže preko stopnje socialne varnosti v neki družbi oziroma državi. Država si pri zagotavljanju socialne varnosti pomaga s socialno politiko.

Pravica do socialne varnosti, ki je v ustavi RS v 50. členu zagotovljena vsem državljanom, je tudi v mednarodnopravnih aktih in v primerjalnopravnih ureditvah opredeljena kot temeljna človekova pravica. (Bohinc in Rajgelj, 2003: 6)

Država izvaja socialno politiko tudi s pomočjo »neposrednih sredstev« – denarnih transferjev. (Svetlik v Bohinc in Rajgelj, 2003: 6). V Sloveniji ima na tem področju pomembno vlogo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki skrbi za distribucijo finančnih sredstev v smislu denarnih socialnih pomoči v skladu z zakonom o socialnem varstvu. Denarne socialne pomoči so namenjene najbolj ogroženim posameznikom in njihovim družinam.

Do sprejetja spremenjenega zakona, natančneje sprememb in dopolnitev zakona o socialnem varstvu, s strani državnega zbora marca 2001 oziroma do uveljavitve, septembra 2001, je veljal (stari) zakon o socialnem varstvu, sprejet leta 1992. Zakon je v nespremenjeni obliki, vsaj kar zadeva socialnovarstvene dajatve, veljal sedem let.

Spremembe zakona so bile potrebne predvsem zaradi nezadostne višine socialnovarstvenih dajatev oziroma pomoči v primerjavi z minimalnimi življenjskimi stroški ter zaradi poenotenja zakonodaje s predpisi Evropske unije. Svet EU je junija 1992 sprejel *Priporočilo o skupnih merilih zagotavljanja zadostnih virov in socialne pomoči v sistemih socialne varnosti*, v katerem državam članicam priporoča, da v okviru boja proti socialni izključenosti priznajo in zagotovijo vsaki osebi pravico do zadostnih virov in do socialne pomoči, ki omogoča dostojno življenje, ter da na podlagi določil priporočila uredijo sistem socialne varnosti. (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu, 2000: 9,11)

Obdobje, ki sem ga v svoji kratki analizi preučevala – od leta 1993 do 2003 – je obdobje »dveh zakonov« o socialnem varstvu. Prvi je veljal od leta 1992 do leta 2001 drugi oziroma spremenjeni pa velja še danes, leta 2003.

V prvem obdobju, torej obdobju veljave zakona o socialnem varstvu iz leta 1992 na področju distribuiranja finančne pomoči, govorimo o sistemu socialno varstvenih dajatev. Sem prištevamo *denarno pomoč kot edini vir preživljanja*, ki je namenjena najbolj materialno ogroženim posameznikom, ter *denarni dodatek*.

V obdobju po sprejetju oziroma uveljavitvi spremenjenega zakona (o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu) pa govorimo o socialni denarni pomoči. Ta obsega štiri različne oblike pomoči: *denarno socialno pomoč – za obdobje*; *denarno socialno pomoč – trajno*; *izredno denarno pomoč – za obdobje* ter *izredno socialno pomoč – enkratno*.

V empiričnem delu naloge sem poskušala razbrati trend bodisi naraščaja bodisi padanja števila upravičencev oziroma prejemnikov denarnih socialnih pomoči v desetletnem obdobju od leta 1993 do leta 2003 ter višine denarne pomoči. Ker pa sem obravnavala dve različni obdobji, sem ju med seboj primerjala v smislu števila upravičencev oziroma prejemnikov, višine pomoči in strukture prejemnikov. Prišla sem do naslednjih ugotovitev:

*1. Delež prejemnikov denarne pomoči se je v obdobju od leta 1993 do leta 2001 zmanjšal za več kot 30 odstotkov, medtem ko se je število prejemnikov denarnega dodatka v istem obdobju povečevalo, nekaj časa (do leta 1998) celo (grafično) linearno navzgor. V obdobju po uveljavitvi spremenjenega zakona oziroma leta 2002 pa lahko govorimo o postopnem, a ne linearnem trendu naraščanja denarne socialne pomoči. Torej, **število prejemnikov socialnovarstvenih dajatev oziroma denarne socialne pomoči se je vse obdobje povečevalo z izjemo upravičencev denarne socialne pomoči kot edinega vira preživljanja v obdobju 1993–2001. Tako obdobje od leta 1993–2001, obdobje številne brezposelnosti, kot tudi današnje obdobje – ob vstopu v EU – je zaznamovano vsako leto z več prejemniki denarne socialne pomoči. Na tem mestu lahko govorimo bodisi o vse več revnih in pomoči potrebnih bodisi o zelo socialno naravnani državi, ki veliko sredstev namenja revnejšemu sloju prebivalcev.***

2. Višina socialnovarstvenih dajatev oziroma denarne socialne pomoči se je vse obdobje povečevala z rahlo izjemo pri denarni pomoči kot edinem viru preživljanja (v obdobju 1993–2001). Pri tej sicer gre za povečevanje višine pomoči, a le nominalno, ne pa tudi realno. Številke so res vsako leto višje, a ne toliko, da bi dohajale cene življenjskih stroškov. V letu 2002 (spremenjeni zakon) je višanje višine sredstev namenjenih pomoči postopno zaradi postopnega uvajanja zakona in prilaganja osnovnemu minimalnemu dohodku. Torej se višina pomoči ves čas povečuje, a kaj, ko jo druginja včasih prehit.

3. Nova »štiri-delna« oblika denarnih socialnih pomoči deli sredstva več prejemnikom kot prejšnje socialnovarstvenedajatve. Torej lahko rečemo, da je **v sedanjem obdobju po uvedbi spremenjenega zakona o socialnem varstvu prejemnikov denarne pomoči več kot v obdobju 1993–2001**. Na tem mestu se lahko vprašamo, ali je prejemnikov več zaradi spremenjenega zakona ali je zakon spremenjen zaradi več (potencialnih) prejemnikov.

4. Struktura prejemnikov glede na socialni status je bila po letu 2001 drugačna kot v obdobju 1993–2001. Zdi se, kot da je nov zakon bolj »pisan na kožo« brezposelnim osebam oziroma, da so socialne pomoči v veliki meri namenjene njim. Kakorkoli že, na ministrstvu že razmišljajo o spremenjenem predlogu zakona, ki bi brezposelnim namesto denarne pomoči omogočil zaposlitev s pomočjo subvencij delodajalcem (pod določenimi pogoji).

Torej, teoretično gledano ter po podatkih denarnih socialnih pomoči, država na slovenskih tleh skrbi tudi za ljudi v stiski. Brez zadržkov jo lahko imenujemo socialna država, saj ima dobro razvit sistem denarnih pomoči, ki je po spremenjenem zakonu leta 2001 še bolj kompleksen, vključuje več prejemnikov, pa tudi višina pomoči se vsaj nominalno, če že ne realno, iz leta v leto povečuje.

Slovenija je torej socialna država s svojstvenim tipom socialne politike, ki je z ozirom na tipe sistemov blaginje v evropskih državah še najbližje nekakšni mešanici konzervativno– korporativističnega in socialdemokratkega tipa sistema blaginje. Prvemu zaradi obveznega sistema zavarovanj ter sistema preučevanih denarnih socialnih pomoči; drugemu pa zaradi ponekod upoštevanega načela univerzalnosti, ki zagotavlja določene pravice vsem državljanom, in ne le zaposlenim; pravice namreč niso vezane na delo. Primer tega je državna pokojnina ter nekatere pravice iz starševskega varstva.

S pritrdilnim odgovorom na vprašanje, ali je Slovenija socialna država, zaključujem nalogo oziroma diplomsko delo. Upam, da mi je v teoretičnem delu – opredelitev pojma socialne politike, pojasnitev evropskih modelov le-te, umestitev slovenske politike – kot tudi empiričnem delu, z analizo sistema denarnih socialnih pomoči uspelo zadovoljivo odgovoriti na zastavljeno vprašanje.

Bojim pa se, da je včasih socialna stiska posameznikov močnejša od prizadevanja države, kako bi jo zmanjšala. Država se namreč loteva težav v globalnem smislu, kar pa ni vedno naklonjeno slehernemu posamezniku. Le ta lahko še vedno občuti hudo socialno stisko, potrebuje in išče pomoč, a je zaradi strogih pogojev sistema denarnih socialnih pomoči ne dobi. A to so morda le izjeme, ki potrjujejo sicer uspešen sistem denarnih socialnih pomoči in definicijo Slovenije kot socialne države.

IV. VIRI IN LITERATURA

1. **Bolderson, Helen, Deborah Mabbett (2002):** Non-Discriminating Social Policy? Policy scenarios for meeting needs without categorisation. V: Clasen, Jochen (ur.): What future for social security?: Debates and reforms in national and cross-national perspective. The Policy press, Bristol.
2. **Bohinc, Rado, Barbara Rajgelj (2003):** Socialno pravo, študijsko gradivo. FDV, Ljubljana.
3. **Boljka, Urban (2003):** Zagotavljanje materialne in socialne varnosti mladih v družbi tveganja: Diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
4. **Clasen, Jochen, Wim van Oorschot (2001):** Changing Principles and Designs in European Social Security. International Conference on European Social security and Global Politics, European Institute of Social Security, September 27–29 2001, Bergen, Norway.
5. **Črnak Meglič, Andreja (1998):** Socialni sistemi na preizkusu. V: Evropska socialna in zaposlovalna politika. Kalandrovo društvo. Ljubljana.
6. **Esping-Andersen, Gøsta (1992):** The Three Political Economies of the Welfare State. V: Kolberg, Jon Eivind (ur.): The Study of Welfare State Regimes. M. E. Sharpe, Inc., Armonk, New York.
7. **Esping-Andersen, Gøsta (2000):** Social Foundations of Postmodern Society. Oxford University Press, New York.
8. **Evers, Adalbert (1993):** The Welfare Mix Approach. Understanding the Pluralism of Welfare Systems. V: Evers, Adalbert, Ivan Svetlik (ur.): Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly. Avebury, European Center Vienna.
9. **Giddens, Anthony (2000):** Tretja pot: Obnova socialne demokracije. Orbis, Ljubljana.

10. **Kolarič, Zinka (1992):** From socialist to post-socialist social policy. V: Svetlik, Ivan (ur.): Social Policy in Slovenia. Avebury, Hampshire, England.
11. **Kolarič, Zinka (2000/2001):** Predavanja pri predmetu Sociologija socialne politike (neobjavljena). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
12. **Kolarič, Zinka, Andreja Črnak–Meglič in Maja Vojnovič (2002):** Zasebne neprofitno–volonterske organizacije v mednarodni perspektivi. FDV, Ljubljana.
13. **Kresal, France (1998):** Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji. Cankarjeva založba, Ljubljana.
14. **Midgley, James (1997):** Social Welfare in Global Context. Sage Publications, Inc., London.
15. **Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (2000):** Program boja proti revščini in socialni izključenosti. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana.
16. **Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (2000):** Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu. Novinarska konferenca Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve dne 31. januarja 2000 (neobjavljeno), Ljubljana.
17. **Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (2002):** Izvajanje strategije socialnega vključevanja s poročilom o uresničevanju programa boja proti revščini in socialni izključenosti (sprejeto na 69. seji Vlade Republike Slovenije dne 4. aprila 2002). Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana.
18. **Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (2000):** Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005 (NPSV). Dostopno preko http://www.gov.si/mdds/pdf/nac_prog_soc_varstva.pdf, 19.8.2003

19. **Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (2003):** Podatki o številu izplačanih denarno socialnih pomočeh po statusu vlagatelja za mesec 12/02. Interna baza podatkov Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana.
20. **Moreno, Luis (2002):** Europeanisation an Decentralisation of Welfare 'Safety Nets'. V: Clasen, Jochen (ur.): What future for social security?: Debates and reforms in national and cross-national perspective. The Policy press, Bristol.
21. **Rus, Veljko (1990):** Socialna država in družba blaginje. Domus, Ljubljana.
22. **Shalev, Michael (1996):** The Privatization of Social Policy?: Occupational Welfare and Welfare State in America, Scandinavia and Japan. St. Martin's press, New York.
23. **Statistični letopis (2001):** Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.
24. **Wagener, Hans Jürgen (2002):** The Welfare State in Transition Economies and Accession to the EU. V: West European Politics, 25(2):152-174.
25. **Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu,** Uradni list RS, št. 26/01.

Spletne strani *Ministrstva za delo družino in socialne zadeve:*

- <http://www.gov.si/mddsz>
- <http://www.sigov.si/mddsz/sociala/predstavitev.htm>, 19.8.2003.
- <http://www.sigov.si/mddsz/sociala/strategija.htm>, 19.8.2003.
- http://www.sigov.si/mddsz/sociala/dsp_pojmi.htm, 19.8.2003.
- http://www.sigov.si/mddsz/sociala/socialnovarstvene_storitve.htm, 19.8.2003
- http://www.sigov.si/mddsz/sociala/dsp_razvoj.htm, 19.8.2003
- http://www.sigov.si/mddsz/pdf/dsp_tabela2.pdf, 19.8.2003
- http://www.gov.si/mddsz/pdf/nac_prog_soc_varstva.pdf, 19.8.2003