

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Tadeja Jurinec**

**Reforma sistema socialno varstvenih prejemkov kot  
odmik od načela socialne države**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2014**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**

**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Tadeja Jurinec**

**Mentorica: doc. dr. Barbara Rajgelj**

**Reforma sistema socialno varstvenih prejemkov kot  
odmik od načela socialne države**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2014**

*Zahvaljujem se družini in fantu za podporo tekom študijskih let ter še posebej za vse spodbudne besede in pozitivne misli v času pisanja diplomskega dela.*

*Velika zahvala gre mentorici doc. dr. Barbari Rajgelj za številne koristne nasvete, usmeritve ter strokovno pomoč pri izdelavi tega diplomskega dela.*

## **Reforma sistema socialno varstvenih prejemkov kot odmik od načela socialne države**

Na socialni položaj ljudi v družbi pomembno in odločilno vplivajo sistemi socialne varnosti, ki jih v skladu s socialno politiko organizira država. Leta 2012 je Slovenija pretresla obširna socialna reforma, ki je za področje socialne varnosti pomenila veliko spremembo. Veljati sta začela dva zakona, in sicer Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in Zakon o socialno varstvenih prejemkih. V diplomskem delu predstavljam spremembe in novosti, ki sta jih prinesla omenjena zakona, vendar se pri tem osredotočam na zgolj tri denarne socialno varstvene prejemke: denarno socialno pomoč, varstveni dodatek in državno pokojnino. Gre za prejemke, ki varujejo najbolj ogrožene posameznike in družbene skupine, zaradi česar so spremembe le-teh toliko bolj rizične za prejemnike.

Spremembe na področju socialno varstvenih prejemkov bom analizirala v razmerju do socialne države. Ta ima v času spremenjenih družbeno ekonomskih razmer, v kakršnih se je znašla Slovenija (demografski pritiski, gospodarska kriza), še posebej pomembno vlogo, saj mora zaščititi tiste posameznike in družbene skupine, ki so najbolj izpostavljeni revščini in bremenom krize. Vendar so se izdatki za socialno varnost z novo socialno zakonodajo zmanjšali, posledično pa je močno upadlo število upravičencev do socialno varstvenih prejemkov.

**Ključne besede:** socialna država, sistem socialne varnosti, nova socialna zakonodaja, denarna socialna pomoč, varstveni dodatek, državna pokojnina.

## **Reform of the social security benefits system as a deviation from the principle of the social state**

The social status of people in the society is decisively influenced by the social security system, which is organized in line with the social policy of the state. In 2012, Slovenia was shaken by a broad social reform, which constituted a mayor change in the field of social security. Two new laws entered into force, namely the Exercise of Rights to Public Funds Act and the Financial Social Assistance Act. This thesis presents the changes and innovations brought about by the aforementioned Acts, with a focus on three financial social security benefits: financial social assistance, pension support and state pension. These are the benefits that protect the most vulnerable individuals and social groups, therefor any changes to them pose a risk to the recipients.

This thesis analyses social benefits in relation to the social state. During the time of changed social and economic conditions Slovenia is currently in (demographic pressures, economic crisis), the social state plays a particularly important role, as it must protect those individuals and social groups that are most at risk of poverty and the burden of the crisis. However, expenditure on social security was reduced with the new social legislation and consequently, the number of beneficiaries of social security benefits was severely decreased.

**Keywords:** social state, social security system, new social legislation, financial social assistance, pension support, state pension.

## **Kazalo vsebine**

1	UVOD.....	7
1.1	Opredelitev cilja in namena preučevanja.....	7
1.2	Struktura diplomske naloge.....	9
1.3	Metodologija.....	10
2	SOCIALNA DRŽAVA.....	11
2.1	Socialna politika.....	12
2.2	Socialna država in država blaginje.....	13
2.3	Načelo socialne države in ustavno pravo.....	15
2.3.1	Doktrina o pozitivnih obveznostih države.....	17
2.4	Razmerje med socialno državo, socialno politiko in trgom dela.....	18
3	SOCIALNA VARNOST.....	21
3.1	Splošne značilnosti sistemov socialnih zavarovanj in sistemov socialnega varstva.....	23
3.2	Sistem socialne varnosti v slovenski ureditvi.....	25
4	ANALIZA TREH DENARNIH SOCIALNO VARSTVENIH PREJEMKOV.....	27
4.1	Pomen prejemkov za ohranitev socialne države.....	27
4.2	Zgodovinski razvoj socialno varstvenih prejemkov.....	31
4.2.1	Denarna socialna pomoč.....	31
4.2.2	Varstveni dodatek.....	31
4.2.3	Državna pokojnina.....	33
5	REFORMA SISTEMA SOCIALNO VARSTVENIH PREJEMKOV IZ LETA 2012....	35
5.1	Splošno o reformi.....	35
5.2	Ključne zakonske spremembe na področju denarne socialne pomoči.....	38

5.2.1	Posledice ključnih sprememb v številkah .....	51
5.3	Ključne zakonske spremembe na področju varstvenega dodatka .....	52
5.3.1	Posledice ključnih sprememb v številkah .....	59
6	»POPRAVKI« NOVE SOCIALNE ZAKONODAJE IZ LETA 2014 .....	61
6.1	Popravki na področju denarne socialne pomoči .....	62
6.2	Popravki na področju varstvenega dodatka .....	64
7	SKLEP .....	67
8	LITERATURA .....	72

## **Kazalo slik**

Slika 4.1:	Primerjava med stopnjo tveganja revščine v Sloveniji in EU.....	28
Slika 4.2:	Osebe pod pragom tveganja revščine ali socialno izključene osebe v Sloveniji .....	29
Slika 4.3:	Vpliv socialnih transferjev na stopnjo tveganja revščine v Sloveniji .....	30

## **Kazalo tabel**

Tabela 5.1:	Predlagana ekvivalenčna lestvica za določanje minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana po ZSVarPre.....	42
Tabela 5.2:	Primeri velikosti primerne stanovanja oziroma stanovanjske hiše: .....	46
Tabela 6.1:	Ekvivalenčna lestvica, ki se trenutno uporablja za določanje minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana .....	63

# 1 UVOD

Slovenijo so v zadnjem času pretresle številne spremembe zakonodaje na skoraj vseh družbenih področjih, pri čemer so bile nekatere pozitivne, druge negativne. Leto 2013 je na primer zaznamovala izvedba nekaterih dolgo odlašanih strukturnih reform (izvajati se je začela nova pokojninska zakonodaja, sprejeta je bila reforma trga dela, usmerjena k zmanjšanju rigidnosti delovne zakonodaje in segmentacije trga dela, začela se je sanacija bančnega sistema), ki je pokazala prve znake gospodarskega okrevanja. Kljub pozitivnim premikom v zadnjem letu pa je gospodarska kriza Slovenijo prizadela bolj kot druge države članice Evropske unije. To se odraža na zmanjšani gospodarski aktivnosti, ohromljenem finančnem sistemu, nestabilnih javnih financah, močnem padcu konkurenčnosti ter posledično močno zmanjšani materialni blaginji prebivalstva. Podatki kažejo, da tudi kazalniki kakovosti življenja stagnirajo od leta 2012. Blaginjo prebivalstva v Sloveniji ogrožata še »javnofinančna nevezdržnost sistemov socialne varnosti zaradi demografskih pritiskov in njihova neprilagojenost spremenjenim razmeram v družbi« (UMAR 2014a, 5).

Res je, da so spremenjene družbeno-ekonomske razmere (demografski pritiski, gospodarska kriza) zahtevale spremembe tudi na področju socialne zakonodaje. Tako je leta 2009 takratno Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (sedaj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, v nadaljevanju: Ministrstvo) začelo pripravljati celovito reformo socialne zakonodaje, ki je za slovensko socialno državo pomenila veliko spremembo. Zakonodajalec je želel z uvedbo nove socialne zakonodaje pravično prerazporediti prejemke – »ohraniti materialni položaj družin ter izboljšati materialni položaj najbolj materialno ogroženih skupin prebivalstva« (Dremelj in drugi 2013, 75). Vendar reforma socialne zakonodaje v Sloveniji ni prinesla zelenih učinkov; njene posledice so bile v večji meri negativne in so v revščino potisnile še več ljudi.

## 1.1 Opredelitev cilja in namena preučevanja

Leta 2010 je Državni zbor sprejel dva pomembna zakona, Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/2010) in Zakon o socialno varstvenih prejemkih (Uradni list RS, št. 61/2010), ki sta se začela uporabljati s 1. januarjem 2012. »Zakona sta dodobra posegla v zakonodajo, ki je do tedaj urejala socialne pa tudi družinske transferje in

subvencije, ter sta v sistem pravic, ki se zagotavljajo iz javnih sredstev, prinesla pomembne spremembe« (Dremelj in drugi 2013, 10).

V diplomskem delu želim raziskati temeljne spremembe, ki sta jih omenjena zakona prinesla na področje socialne varnosti, ter analizirati posledice teh sprememb za socialni položaj posameznikov in družbenih skupin. Ker je bil eden temeljnih ciljev omenjenih zakonov vezan na spremembe na področju denarne socialne pomoči ter na »poenotenje s spremembami zakonodaje na področju pokojninskega zavarovanja (prenos pravice do varstvenega dodatka in državne pokojnine iz pokojninskega področja v sistem socialno varstvenih prejemkov)« (MDDSZEM 2010, 27), se bom pri analizi sprememb osredotočila na zgolj tri denarne prejemke, tj. denarno socialno pomoč, varstveni dodatek in državno pokojnino. Poleg tega gre za denarne prejemke, ki varujejo najbolj ogrožene posameznike in družbene skupine – tiste, ki so najbolj izpostavljeni revščini in bremenom krize. Seveda oba zakona prinašata številne druge, prav tako pomembne spremembe, ki so za naravo te naloge preobsežne, zato bodo le omenjene, ne bom pa jih podrobneje razčlenjevala in analizirala.

Spremembe na področju socialno varstvenih prejemkov bom analizirala v razmerju do socialne države, katere pomembna naloga je zmanjševanje oziroma izravnava socialnih razlik (Šturm 2002). Predvsem me bodo zanimale posledice, ki so jih uveljavljene spremembe socialne zakonodaje prinesle za materialni in socialni položaj posameznikov in družbenih skupin.

Ker so se negativni učinki spremenjene socialne zakonodaje začeli zelo hitro kazati in so bili mogoče še bolj »drastični«, kot je pričakovalo Ministrstvo, je Državni zbor v začetku oktobra 2013 sprejel spremembe in dopolnitve Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev ter spremembe in dopolnitve Zakona o socialno varstvenih prejemkih, pri katerih gre predvsem za hitre in nujne ukrepe, potrebne za to, da se izboljša položaj tistih posameznikov in družbenih skupin, ki so jih spremembe socialne zakonodaje najbolj prizadele (MDDSZEM 2014č). V zvezi s tem bom predstavila ključne »popravke« socialne zakonodaje, ki so v določeni meri začeli veljati s 1. januarjem 2014, v popolnosti pa bodo uveljavljeni s septembrom 2014.



## 1.2 Struktura diplomske naloge

V prvih dveh poglavjih bom predstavila osnovne pojme in koncepte, ki so pomembni za analizo raziskovalnega problema. Opredelila bom pojem socialne države, natančno pojasnila načelo socialne države ter razložila, na kakšen način le-to obvezuje državo pri zagotavljanju socialnih pravic. Prav tako bom razložila pojme, kot so socialna politika, država blaginje, ter pojasnila različna razmerja med njimi. V nadaljevanju se bom osredotočila na pojem socialne varnosti, pojasnila, kako so tvorjeni različni državni sistemi socialne varnosti, ter predstavila splošne značilnosti sistemov socialnih zavarovanj in socialnega varstva. Ob tem bom na kratko razložila, kako so »socialne pravice in njim ustrezno pravno urejene obveznosti in odgovornosti udeležencev socialnih razmerij« urejene v Sloveniji (Vodovnik 2009, 129).

V četrtem poglavju bom natančno predstavila izbrane denarne socialno varstvene prejemke, denarno socialno pomoč, varstveni dodatek in državno pokojnino, in sicer najprej skozi zgodovinski razvoj in nato še glede na sedanjo zakonsko ureditev prejemka. S pomočjo nekaterih statističnih podatkov bom pojasnila pomen teh prejemkov za ohranitev socialne države.

V petem poglavju bom predstavila temeljne spremembe socialne zakonodaje na področju denarne socialne pomoči, varstvenega dodatka in državne pokojnine. S povzemanjem ugotovitev Inštituta RS za socialno varstvo, ki je v letu 2013 pripravilo »Oceno učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje«, bom osvetlila najpomembnejše posledice, ki so jih spremembe prinesle za posameznike in družbene skupine.

Šesto poglavje je namenjeno predstavitvi novih sprememb socialne zakonodaje iz leta 2014, katerih namen je odprava »nekaterih nelogičnosti, ki so se pokazale v letu in pol« (MDDSZEM 2013b), ter uveljavitev najnujnejših sprememb za izboljšanje socialnega položaja najbolj ogroženih skupin prebivalstva.

Zaključila bom s kritičnim premislekom o (pre)številnih spremembah socialne zakonodaje v razmeroma kratkem obdobju in v času, ko je prebivalstvo Republike Slovenije močno prizadela gospodarska kriza, ter opozorila na posledice, ki jih nenehno spreminjanje socialne zakonodaje prinaša za trdnost in učinkovitost socialnega sistema v državi.

### 1.3 Metodologija

Pri obravnavi raziskovalnega problema si bom pomagala z analizo primarnih in sekundarnih virov, ki jih bom ves čas kombinirano uporabljala. Sekundarni viri mi bodo v pomoč predvsem pri predstavitvi in razlagi ključnih pojmov (socialna država, socialna politika, država blaginje ipd.) ter tudi na nekaterih drugih mestih v nalogi, kjer bom svoje ugotovitve utemeljevala na podlagi že pridobljenega teoretičnega znanja.

Pri predstavitvi sprememb socialne zakonodaje bom analizirala predvsem državne pravne akte, največ s področja sociale (Zakon o socialnem varstvu, Uradni list RS, št. 3/2007, Zakon o socialno varstvenih prejemkih, Uradni list RS, št. 61/2010, Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, Uradni list RS, št. 62/2010) ter s področja delovnih razmerij in pravic iz dela (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št. 109/2006, Zakon o varstvenem dodatku, Uradni list RS, št. 10/2008), pa še nekatere druge, ki so posredno povezani z obravnavanimi spremembami (npr. Zakon o dedovanju, Uradni list SRS, št. 15/76).

V veliko pomoč mi bodo tudi dokumenti, kot so predlogi zakonov za prvo obravnavo, kjer predlagatelj obširno pojasni trenutno stanje določene ureditve, slabosti in prednosti ter celovito in podrobno opiše razloge za sprejem določenega zakona.

Prav tako bom veliko podatkov črpala iz poročila Inštituta RS za socialno varstvo z naslovom »Ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje«, kjer so spremembe in posledice nove socialne zakonodaje zelo podrobno razčlenjene in analizirane. Ta dokument je služil tudi kot podlaga za spremembe in dopolnitve socialne zakonodaje, ki so začele veljati z letošnjim letom.

## 2 SOCIALNA DRŽAVA

Različni avtorji pojem oziroma koncept socialne države opredeljujejo različno, saj ga preučujejo iz različnih zornih kotov in v razmerju do različnih drugih pojmov in konceptov. Kljub tej različnosti na splošno velja, da se »pojem socialne države (ang. social state) uporablja za državo, ki s svojo zakonodajo in drugimi aktivnostmi skrbi in je odgovorna za zadovoljevanje socialnih potreb in socialnih interesov prebivalstva« (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 28).

Socialna država ima svoje korenine v času industrializacije, čeprav prve ukrepe za zaščito revnih in odpravo revščine najdemo že v 16. stoletju, ko so v Veliki Britaniji sprejeli prvi zakon o revnih (Poor Law), ki se je skozi stoletja spreminjal in dopolnjeval. »Z razvojem delavskega in drugih gibanj v 19. in 20. stoletju, ki so se zavzemala za uveljavitev socialnih in ekonomskih pravic, je postalo področje urejanja teh pravic samostojno področje socialne politike in se je po drugi svetovni vojni oblikovalo v koncept socialne države« (Leskošek in drugi 2013, 152). Prvo poseganje države v delovanje tržnih mehanizmov lahko povežemo s potrebo po najnujnejšem varstvu zaposlenih pred njihovim čezmernim izčrpavanjem v industriji, medtem ko sodobni sistemi socialne varnosti varujejo širok krog oseb pred različnimi nesrečnimi razmerami (npr. invalidnostjo, starostjo, boleznijo, brezposelnostjo ipd.), »zaradi katerih sta prizadeti preživljanje in/ali človeško dostojanstvo posameznika in njegove družine« (Vodovnik 2009, 129).

Zametki miselnosti, na kateri je utemeljena socialna država, torej niso povezani s socialističnimi idejami in marksizmom, kot je pogosto javno mnenje in zaradi česar je v sedanjem času (tudi v Sloveniji<sup>1</sup>) socialna država podvržena številnim napadom in kritikam. »Večina tistih, ki so socialno državo zagovarjali, ni problematizirala ekonomske in politične moči kapitala« (Leskošek in drugi 2013, 154). Vsekakor pa je socialna država »nastajala pod močnim vplivom levih intelektualnih in političnih elit« (Leskošek in drugi 2013, 152).

Briggs (2000) socialno državo opredeljuje kot državo, ki na organiziran način uporablja svojo moč »prek mehanizma oblikovanja politike in njene implementacije«, z namenom korekcije posledic delovanja tržnih sil. Pri tem ima tri ključne cilje – prvič: »zagotavljanje minimalnega dohodka posameznikom in družinam, ne glede na tržno vrednost njihovega dela ali premoženja«; drugič: zmanjševanje nevarnosti tveganj na trgu delovne sile, ko gre za različne

---

<sup>1</sup> V Sloveniji socialno državo »povezujejo s socializmom in komunizmom, čeprav zgodovinski razvoj pokaže, da gre za izum kapitalizma« (Leskošek in drugi 2013, 152).

primere nesposobnosti za delo (invalidnost, bolezen, nesreče), primere brezposelnosti ali tipične »nedelavne« življenjske cikle (materinstvo, starost, otroštvo, šolanje); in tretjič: »zagotavljanje vsem državljanom, ne glede na njihov status ali razred, socialne storitve in dobrine v skladu z vnaprej dogovorjeno nacionalno ravno, ki je lahko določena kot optimum ali minimum« (v Kopač 2004, 7–8). Mnenja o tem, ali se sodobni sistemi socialne varnosti nagibajo v smer zagotavljanja socialnega minimuma ali socialnega optimuma, so različna. Po Coxovem mnenju (1998) se »države blaginje vse bolj odmikajo od ideje zagotavljanja optimalne ravni pomoči. Namesto tega se uveljavlja ideja, da naj bi država blaginje zagotavljala predvsem minimalno raven pomoči« (v Kopač 2004, 8). Ta vidik oziroma cilj socialne države je v veliki meri odvisen tudi od tega, ali se pogovarjamo o »socialni državi« ali »državi (družbi) blaginje«, dveh pomembnih, vendar različnih pojmov<sup>2</sup>.

## 2.1 Socialna politika

Iz opredelitev socialne države in socialne politike je razvidno, da gre za dva neposredno povezana koncepta. Rus (1990, 373) pravi, da si »socialne politike ne moremo zamišljati brez socialne države«, vendar velja tudi obratno – socialne države ni brez socialne politike, ki deluje kot korektor, regulator oziroma kompenzator tržnih mehanizmov. Socialna politika je torej nekakšen instrument socialne države, preko katerega ta opravlja svojo funkcijo (Trbanc 1992).

Med strokovnjaki ni splošnega soglasja o definiciji socialne politike. Predvsem ameriški avtorji opredeljujejo socialno politiko zelo ozko, in sicer po njihovem mnenju spadajo v socialno politiko programi socialnega zavarovanja, ki so namenjeni socialno šibkim slojem prebivalstva (gre predvsem za programe, s katerimi se zagotavljajo minimalni standardi na področjih prehrane, zdravja, izobraževanja, stanovanja). »Večina evropskih avtorjev pojmuje socialno politiko širše, kot sklop politik in ukrepov, usmerjenih v reguliranje blaginje celotne populacije. Socialna politika naj ne bi več skrbela le za socialno varnost (ogroženega dela) prebivalstva, ampak tudi za kvaliteto življenja celotnega prebivalstva« (Trbanc 1992, 97). »Socialna politika posega v delovanje tržnih mehanizmov z alokacijo in redistribucijo materialnih dobrin in storitev, katere razporeja med socialnimi skupinami, glede na cilje in kriterije, ki so družbeno določeni« (Ignjatović v Kopač 2004, 8). Minimalni standardi oziroma

---

<sup>2</sup> Več o razlikovanju med socialno državo in državo blaginje bom pojasnila v nadaljevanju naloge.

programi (npr. socialna podpora revnim, nadomestila za primer brezposelnosti ali invalidnosti, starostne pokojnine ipd.) so splošno razširjeni in sprejeti, medtem ko je dejanski obseg socialnih pravic ter tudi obseg dohodkov in storitev, ki jih priznane pravice vsebujejo, odvisen od vsake posamezne države (Trbanc 1992).

Socialna politika se v evropskih državah oblikuje na nacionalni ravni, pri čemer se upošteva zgodovinski razvoj, ekonomske možnosti, socialno stanje in politične usmeritve v določenem obdobju posamezne države (Bubnov Škoberne in Strban 2010). Hkrati se socialna politika oblikuje na ravni Evropske unije, ki s svojimi primarnimi in sekundarnimi pravnimi viri oblikuje »skupna pravila in načela, ki jih morajo pri uporabi nacionalnih zakonov spoštovati vsi nacionalni javni organi, ustanove socialne varnosti in sodišča. Določbe EU o koordinaciji socialne varnosti ne nadomeščajo nacionalnih sistemov socialne varnosti z enotnim evropskim sistemom, pač pa zagotavljajo njihovo koordinacijo« (Evropska komisija 2010, 8).

»V zadnjih desetletjih se socialne politike preusmerjajo od pasivnih ukrepov, s katerimi se posameznikom brez sredstev zagotavljajo pravice do denarnih dajatev in storitev, k ukrepom, ki temeljijo na primernem razmerju med pravicami subjektov socialnih pravic (upravičencev do socialnih denarnih dajatev) ter obveznostmi teh upravičencev in socialnih služb«, ki morajo določiti aktivne oblike reševanja socialnih stisk (npr. s programi usposabljanja, izobraževanja, dela, zdravljenja, ipd.) (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 30).

## **2.2 Socialna država in država blaginje**

O državi blaginje (ang. welfare state) »se je začelo razpravljati v času velike gospodarske krize v tridesetih letih 20. stoletja, ko je tedanji ameriški predsednik F. D. Roosevelt opozoril, da vloga države ni samo v tem, da s prisilnimi sredstvi zagotavlja izvajanje pravnega reda (država policist), temveč je tudi v tem, da skrbi za blaginjo prebivalstva« (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 29).

Podobno kot pri pojmih socialne države in socialne politike, tudi ni enotne definicije ali mnenja o tem, kaj zajema pojem »države blaginje« in v čem se razlikuje od pojma »socialne države«, kljub temu pa obstaja močna povezava med vsemi temi pojmi. Na primer socialno politiko v ožjem kontekstu, kot jo opredeljujejo ameriški avtorji, lahko povežemo s pojmom socialne države, medtem ko socialno politiko v širšem kontekstu, kot jo opredeljujejo evropski avtorji, lahko povežemo z državo blaginje. V bistvu gre za dva tipa socialne politike,

ki ju Rus (1990) imenuje »zavarovalni« in »blaginjski« tip socialne politike, in na podlagi katerih definira socialno državo in državo blaginje. Zavarovalna socialna politika (značilna za socialno državo) je usmerjena v zmanjševanje tveganj na trgu delovne sile in deluje predvsem na področju socialnega varstva in zavarovalništva. Cilj blaginjske socialne politike (značilne za državo blaginje) pa je socialna blaginja celotne populacije, kar skuša doseči s ponudbo številnih storitev na področju družbenih dejavnosti (v Trbanc 1992, 97).

Kolarič (1990) meni, da je pomembna ali celo ključna razlika med socialno državo in državo blaginje v samem izhodišču njunega razumevanja. »Socialna država izhaja iz delavcev, ki se preživljajo z denarjem, ki ga dobijo od svoje participacije na trgu delovne sile, država blaginje pa iz državljanov, ki imajo priznane socialne pravice« (v Trbanc 1992, 98). Funkcija socialne države je neposredno vezana na delovanje trga delovne sile, in sicer »nastopa kot dodatni mehanizem distribucije sredstev, nujnih za zagotovitev socialne varnosti«, ter kompenzira že nastale probleme in izgube. Za razliko od tega je država blaginje utemeljena na načelu socialnega državljanstva, »katerega bistvo je, da država zagotavlja vsem svojim državljanom osnovno obliko blaginje v obliki socialnih pravic«. Tudi država blaginje ima kompenzacijsko funkcijo, vendar »njen osnovni instrument niso denarna nadomestila na temelju zavarovanja, temveč je to neposredna oskrba državljanov z javnimi dobrinami in storitvami na temelju splošne obdavčitve« (Kolarič v Trbanc 1992, 98). Še ena pomembna lastnost države blaginje, po kateri se bistveno razlikuje od socialne države, je strategija preventivnega delovanja – preden pride do možnih socialnih problemov. To zagotavlja s pomočjo zaščitne zakonodaje v sferi dela, potrošnje, stanovanj, naravnega okolja, zdravja pa tudi z dobrinami na področju izobraževanja, zdravstva, prostega časa, komunikacij ipd. (prav tam).

Podobno Kopač (2013) vidi glavno distinkcijo med pojmom v tem, da socialna država zagotavlja predvsem dohodkovno varnost preko sistema socialne varnosti, država blaginje pa poleg dohodkovne varnosti vsebuje tudi storitve, s katerimi se vsem pod enakimi pogoji zagotavlja socialna blaginja (to so različne javne storitve, povezane s predšolsko vzgojo, izobraževanjem, stanovanjsko politiko, varstvom otrok in mladine ipd).

Lahko bi rekli, da je država blaginje zasnovana bolj univerzalno in ponuja »še nekaj več« kot zgolj minimalno socialno varnost. Rus (1990) med drugim navaja, da sta za socialno državo značilni varnost in pravičnost, za državo blaginje pa sreča in kakovost življenja. Socialna država se uresničuje preko pravnega sistema oziroma zunanjih dejavnikov, družba blaginje pa

z družino, sindikalnim organiziranjem, socialnim podjetništvom, civilno družbo oziroma notranjimi dejavniki (v Bubnov Škoberne in Strban 2010, 29).

### **2.3 Načelo socialne države in ustavno pravo**

Načelo socialne države izrecno določajo ustave nekaterih evropskih držav (npr. ustava Nemčije in Španije), med katerimi je tudi slovenska (Bubnov Škoberne in Strban 2010). Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava RS) »je kot temeljni pravno-politični akt izhodišče pravnega urejanja vseh pomembnih družbenih razmerij, torej tudi socialne varnosti. S tega vidika so za pravno urejanje socialne varnosti pomembna splošna določila ustave (načela) ter tudi njene konkretne določbe v drugih delih ustave« (Vodovnik 2009, 130).

Načelo socialne države je splošno in temeljno ustavno načelo<sup>3</sup> (Šturm 2002). »Pomeni zahtevo po ustrezni skrbi države za materialno in socialno varnost državljanov« (Kovač 2010, 15). »Načelo socialne države izhaja iz spoznanja, da ne zadostuje le določitev civilnih in političnih pravic, saj te mnogim posameznikom v praksi dejansko niso enako dostopne« zaradi različnosti izhodiščnih položajev. »Zato so potrebni aktivni ukrepi države v korist socialno šibkejših posameznikov ali skupin« (Šturm 2002, 94). Socialna država torej mora »namesto formalne enakosti posameznika zagotavljati materialno enakost, tj. dejansko enakost možnosti pri učinkovitem uresničevanju vseh posameznih pravic v praksi« (prav tam). Različno obravnavanje v tem smislu (utemeljeno na načelu socialne države) ne pomeni nedopustnega razlikovanja, ampak omogoča uveljavitev dejanske enakosti med posamezniki, ki so v različnih socialnih položajih. »Iz prakse ustavnega sodišča izhaja, da »priviligiranje« socialno šibkejših slojev prebivalstva (tj. določanje dodatnih ali večjih pravic) ne pomeni kršitve načela enakosti« (Šturm 2002, 95).

Ker gre pri načelu socialne države za splošno ustavno načelo, je potrebna nadaljnja konkretnejša pojmovna opredelitev in razgraditev. Ta je na ustavnopravni ravni mogoča na dva načina; prvič, z razvijanjem posameznih (pod)načel iz splošnega načela socialne države, in drugič, z izpeljavo načela socialne države prek drugih ustavnih določb. »Izpeljavo načela socialne države na ustavnopravni ravni predstavljajo posamezne druge ustavne določbe, predvsem v okviru poglavja o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter o

---

<sup>3</sup> »Slovenija je pravna in socialna država« (2. člen Ustave RS).

gospodarskih in socialnih razmerjih« (Šturm 2002, 91). Gre za tiste ustavne »določbe, ki zagotavljajo posamezne temeljne socialne pravice kot človekove pravice, ob tem pa tudi določbe, iz katerih sicer ne izhajajo posamezne človekove pravice, državo pa vendar zavezujejo k določenemu aktivnemu ravnanju (ustvarjanju možnosti) za zagotovitev določenih socialnih dobrin (prav tam). Pri tem so najpomembnejše ustavne določbe v zvezi z zaposlitvijo in delom (49. člen o svobodi dela, 66. člen o varstvu dela, 75. člen o soodločanju, 76. člen o sindikalni svobodi, 77. člen o pravici do stavke) in v zvezi s socialno varnostjo (50. člen o pravici do socialne varnosti, 51. člen o pravici do zdravstvenega varstva, 52. člen o pravicah invalidov) ter tudi določbe o varstvu družine, starševstva in otrok (53. člen o zakonski zvezi in družini, 54. člen o pravicah in dolžnosti staršev, 55. člen o svobodnem odločanju glede rojstva otrok ter 56. člen o pravicah otrok), določbe o izobrazbi (57. člen) in o stanovanju (78. člen) (Šturm 2002).

Za nalogo, v kateri bom analizirala spremembe zakonodaje na področju socialno varstvenih prejemkov, je še posebej pomembna pravica do socialne varnosti, ki je »v slovenski ustavi izrecno priznana kot človekova pravica« in je izpeljana iz načela socialne države (Šturm 2002, 518). Opredeljena je v 50. členu Ustave RS<sup>4</sup>.

Pojem pravice do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena je široko zasnovan in pokriva tako temeljne pravice v zvezi z zaposlitvijo in delom kot tudi pravice, ki v primeru nastopa različnih socialnih rizikov posamezniku zagotavljajo možnost preživetja in dostojnega življenja. Socialna tveganja oziroma socialni riziki (tudi socialni primeri) so povezani z izgubo dohodka ali povečanjem stroškov (npr. bolezen, nosečnost, materinstvo, starševstvo, invalidnost, telesna okvara, starost, nesreče pri delu in poklicne bolezni, brezposelnost, invalidnost, smrt ipd.)<sup>5</sup> (Šturm 2002).

---

<sup>4</sup> »Državljeni imajo pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine. Država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje. Vojnim veteranom in žrtvam vojnega nasilja je zagotovljeno posebno varstvo v skladu z zakonom« (50. člen Ustave RS).

<sup>5</sup> *Socialna tveganja, ki jih odpravlja sistem socialne varnosti, delimo na osebna (fizična) in ekonomska. Pri osebnih so to najpogosteje izgubljena ali zmanjšana delovna zmožnost. Vzroki za njihovo uresničitev so lahko poklicne aktivnosti osebe (poškodba pri delu, poklicna bolezen) ali pa so nepoklicne narave. Ekonomski rizik nastopi takrat, ko delavec sicer ohrani delovno zmožnost, vendar zaradi gospodarskih okoliščin ne more preživljati sebe in svoje družine. Vzrok je lahko neuspešno poslovanje samozaposlene osebe, izguba zaposlitve ali sprememba v družinskih razmerah, t. i. družinska bremena npr. rojstvo otroka, ločitev staršev ipd.). Do ekonomskih tveganj lahko pride tudi zaradi širših družbenih sprememb (npr. družbena kriza) (Vodovnik 2009, 129).*



»V prvem odstavku 50. člena določena pravica do socialne varnosti je najbolj splošna in temeljna« (Šturm 2002, 520), zato so tudi tukaj potrebne nadaljnje, konkretnije opredeljene pravice in področja varovanja. Tako Ustava RS v drugem odstavku 50. člena določa obveznost države, da z ustreznimi zakoni »uredi obvezno zdravstveno, pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter druga socialna zavarovanja ter skrbi za njihovo delovanje. Med zavarovanimi osebami posebej omenja vojne veterane in žrtve vojnega nasilja« (Vodovnik 2009, 130). Prav tako je posebej urejena splošna pravica oseb do zdravstvenega varstva, položaj invalidnih oseb, varstvo družine, materinstva, očetovstva otrok in mladine, pravica o svobodnem odločanju o rojstvih otrok ter posebno varstvo in skrb otrok, še posebej otrok in mladoletnikov brez staršev<sup>6</sup> (Šturm 2002).

Načelo socialne države je zavezujoče, kar pomeni, da zavezuje državo in njene državne organe, da ga upoštevajo – »zakonodajalec pri oblikovanju pravnega reda, izvršilna oblast pri njegovem izvrševanju ter sodna oblast pri uporabi in interpretaciji predpisov« (Šturm 2002, 94). »Pri tem je posebej pomemben položaj in pristojnost ustavnega sodišča, ko odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin« (Vodovnik 2009, 22). Treba je poudariti, da ima zakonodajalec »široko polje proste presoje« pri določitvi načina izvrševanja načela socialne države, kar ustavno sodišče upošteva, zato je ustavnosodna presoja zadržana. »V okviru ustavne pritožbe kršitve načela socialne države ni mogoče uveljavljati, saj ne gre za eno od človekovih pravic ali temeljnih svoboščin<sup>7</sup>; ustavno pritožbo je zato treba utemeljiti s kršitvijo kakšne od temeljnih socialnih pravic, ki jih Ustava zagotavlja kot človekove pravice ali temeljne svoboščine« (Šturm 2002, 96).

### **2.3.1 Doktrina o pozitivnih obveznostih države**

Evropski model demokracije, ki mu pripada Slovenija, je model socialno-liberalne ustavne demokracije. Teršek ključne elemente tega modela demokracije vidi v ustavnem sodstvu, temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah ter doktrini o pozitivnih obveznostih države, ki presega klasični liberalizem in omogoča razvoj pristne socialne države (Teršek 2004). V omenjenem modelu temeljne človekove pravice in svoboščine, kot tudi druga temeljna ustavna načela, nimajo samo t. i. negativnega statusa, pač pa tudi pozitivnega. To pomeni, da država ne nosi odgovornosti samo v smislu, da s svojim aktivnim ravnanjem ne sme posegati

---

<sup>6</sup> 51.–56. člen Ustave RS.

<sup>7</sup> »Pri načelu socialne države gre za splošno pravno načelo in ne neposredno eno od človekovih pravic, katerim v skladu s 15. členom Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in druge posege« (Šturm 2002, 96).

ali kršiti temeljnih pravic in svoboščin. Pozitivni status temeljnih pravic in svoboščin »vzpostavlja politično odgovornost in pravno obveznost države, da z aktivnimi ukrepi zagotavlja najboljšo kakovost pravnega varstva temeljnih pravic in svoboščin ter hkrati lajša njihovo učinkovito uresničevanje v družbeni praksi« (Teršek 2009, 2).

V Sloveniji je varovanje temeljnih pravic in svoboščin kot pozitivna obveznost države, ustavno načelo, določeno v 5. členu Ustave RS<sup>8</sup>. »Tako kot za druge temeljne pravice tudi za socialne pravice velja, da mora država z aktivnimi ukrepi zagotoviti kakovost njihove zaščite in njihovega uresničevanja v praksi. Če tega ne stori, krši Ustavo. Njena odgovornost je v tem oziru objektivna in sistemska, kar pomeni, da je država objektivno odgovorna za vzpostavitev sistema socialne države in za njegovo delovanje« (Teršek 2008, 6). Kot opozarja Teršek, pri vzpostavljanju sistema socialne države ter s tem ustreznih programov in zakonodaje ne gre za »dobro voljo« države ali njeno »nadstandardno skrbnost«, pač pa za izpolnjevanje njene nujne ustavne obveznosti (Teršek 2008, 8).

Načelo socialne države je bilo ustavno in zakonsko urejeno že pred uveljavitvijo nove ustavne ureditve v letu 1991 in je državljanom zagotavljalo sorazmerno široke pravice. Določba 5. člena Ustave RS »opozarja na to, da ima oženje državljanom zagotovljenih pravic v prejšnji ustavni ureditvi svoje legitimne meje. Pregloboki in nesorazmerni posegi v prej zagotovljene pravice so v nasprotju z ustavo. Sum, da gre za takšne nesorazmerne posege, bi lahko bil utemeljen zlasti na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, kjer je prišlo do radikalnega poslabšanja pravnega položaja zavarovancev«, opozarja Vodovnik (2009, 39). Enako lahko sumimo v primeru reforme socialne zakonodaje iz leta 2012, ki je močno posegla v obstoječi sistem socialne varnosti in precej zmanjšala število upravičencev do socialno varstvenih prejemkov.

## **2.4 Razmerje med socialno državo, socialno politiko in trgom dela**

V zadnjem času smo priča pomembnim spremembam na področju razumevanja in dojemanja paradigme socialne politike, pri čemer ne gre samo za slovenski, temveč za vseevropski trend.

---

<sup>8</sup> *Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Skrbi za avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za slovenske izseljence in zdomce, ter pospešuje njihove stike z domovino. Skrbi za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine ter ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije. Slovenci brez slovenskega državljanstva lahko uživajo v Sloveniji posebne pravice in ugodnosti. Vrsto in obseg teh pravic in ugodnosti določa zakon (5. člen Ustave RS).*

Socialna politika je vse bolj podrejena ekonomiji, kar najbolje ponazarja sprememba blaginjske paradigme iz *welfare* v *workfare* (socialno državo<sup>9</sup> nadomesti delovna država) (Leskošek in drugi 2013). Kopač (2004) zagovarja tezo, da se socialna politika v sodobnih družbah premika od zagotavljanja varnosti s pomočjo dohodka k zagotavljanju participacije s pomočjo dela. Princip aktivacije se pojavlja v vseh razvitih državah, njegova implementacija pa je odvisna od socialno političnih režimov oziroma tipov države blaginje.

Aktivacija kot cilj se kaže v prizadevanju za polno zaposlenost in socialno vključenost. V ta namen politika uporablja različne strategije in ukrepe. Na ravni posameznikov so to predvsem strategije in programi, usmerjeni k preprečevanju pasivnosti za delo zmožnih upravičencev do socialnih prejemkov, ter strategije, usmerjene k dviganju stopnje zaposljivosti posameznikov, izključenih s trga delovne sile. Na ravni sistema pa sta to spodbujanje dela ter oblikovanje in ohranjanje delovnih mest (Kopač 2004).

Leskošek pravi, da lahko na trend motiviranja prejemnikov denarnih prejemkov, da skušajo aktivno sodelovati na trgu delovne sile, pogledamo iz dveh popolnoma različnih perspektiv; najprej »kot pomoč ljudem, da se dvignejo nad status »odvisnosti«. Takšna je interpretacija številnih vlad, ki promovirajo politike aktivacije«. Po drugi strani pa lahko aktivacija pomeni »kaznovalni ukrep« za prejemnike socialnih dajatev in storitev, saj jih identificira (in s tem segregira) kot izkoriščevalce blaginjskega sistema, ki to počnejo zato, da lahko ostajajo leni. Pri tem gre predvsem za politični namen delegiranja odgovornosti na posameznike, ki ima za posledico spremembo paradigme socialne države. Ta se spreminja »iz države, utemeljene na pravicah, v državo, kjer je za denarne socialne dajatve potrebno delati«. Čeprav je »imeti delo« pomemben del posameznikove identitete in lastne vrednosti, to še ne pomeni, da bi morali biti zadovoljni z vsakršnim delom. Delo ni zgolj prazen menjalni mehanizem, ločen od kakršnih koli socialnih povezav in družbenih vezi, kot pogosto napačno zagovarjajo neoliberalisti. Pomembna je tudi socialna dimenzija dela. Celoten sistem blaginje se je tako strnil v pojem aktivacije, ki zajema vse od spodbujanja in motiviranja k aktivni udeležbi na trgu dela, preprečevanja odvisnosti od socialnih dajatev in storitev, do »moralnega oblikovanja domnevno nemoralnih nezaposlenih« (Leskošek in drugi 2013, 162–163).

Posledice čedalje večje podrejenosti socialne politike ekonomiji in s tem spremembo paradigme socialne države lahko dobro ilustriramo z novo socialno zakonodajo v Sloveniji, pri čemer sta ključna dva zakona, Zakon o socialno varstvenih prejemkih ter Zakon o

---

<sup>9</sup> Pojem »socialne države« je tukaj uporabljen v najbolj splošnem smislu in ne vsebuje distinkcije z »državo blaginje«.

uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, ki sta močno »načela« socialno državo. »Argumenti za krčenje socialnih pravic in za omejevanje dostopa do njih« ter dejanske spremembe, ki sta jih zakona prinesla, se utemeljujejo na prepričanjih o prejemnikih socialnih denarnih prejemkov kot pasivnih, neaktivnih, nemotiviranih posameznikih, ter na kritiki dotedanjega sistema socialne varnosti, ki naj bi bil preveč »radodaren« in bi naj omenjene lastnosti prejemnikov podpiral ali jih celo ustvarjal (Leskošek in drugi 2013, 165). Posledice sprememb nove socialne zakonodaje v Sloveniji bom natančno in podrobno analizirala v nadaljevanju naloge.

### 3 SOCIALNA VARNOST

Vodovnik opredeljuje socialno varnost kot »družbeno vrednoto, stanje človeške varnosti ter družbene stabilnosti. Z vidika družbene organiziranosti je to sistem razmerij, katerih značilnost je, da se v njihovem okviru osebam, katerih socialno stanje je prizadeto ali ogroženo, zagotavljata nujna gospodarska in druga pomoč na temelju socialnih pravic« (Vodovnik 2009, 129). Socialna varnost torej vključuje dajatve oziroma prejemke v denarju ali naravi, s katerimi se posameznikom in družinam zagotavlja dohodkovna varnost ter s tem razmere za osebni razvoj in življenje v blaginji (Bubnov Škoberne in Strban 2010).

»Socialne pravice in njim ustrezne pravno urejene obveznosti in odgovornosti udeležencev socialnih razmerij so v Sloveniji urejene v dveh organizacijskih in pravnih sistemih socialne varnosti« (Vodovnik 2009, 129), ki se dopolnjujeta oziroma sta komplementarna. »To sta sistem socialnih zavarovanj in sistem socialnega varstva« (prav tam). V okviru sistema socialnih zavarovanj »se udeležencem konkretnega socialnega zavarovanja (zdravstveno, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti, starševsko in otroško varstvo) zagotavljajo sredstva za zagotavljanje pravic zavarovancev ob nastanku socialnega primera« (Vodovnik 2009, 129). V okviru socialnega varstva pa se »zagotavljajo minimalne socialne pravice tistim, ki niso varovani pred posledicami nastanka socialnih primerov v okviru sistema socialnih zavarovanj« (Vodovnik 2009, 130).

Upravičenja državljanov, pri katerih se pojavljajo socialna tveganja ter obveznosti državljanov, da za delovanje sistema socialne varnosti zagotavljajo potrebna denarna sredstva, temeljijo na načelu vzajemnosti in solidarnosti, ki imata svoje »temelje v 2. členu Ustave RS, torej v opredelitvi, da je Slovenija socialna država« (Vodovnik 2009, 134). Načelo solidarnosti je načelo, »po katerem je vsakomur priznana pravica, da se mu iz javnih sredstev zagotavljajo najnujnejše življenjske dobrine, če iz objektivnih razlogov ne more sam ustrezno sodelovati pri zagotavljanju sredstev za socialno varnost s plačevanjem ustreznih davkov« (Vodovnik 2009, 134). Velja v obeh sferah sistema socialne varnosti, vendar je močnejše izraženo v sistemu socialnega varstva (Vodovnik 2009).

Po načelu vzajemnosti »so prispevki posameznika za socialno varnost v obliki različnih davščin odvisni zlasti od njegovih dohodkov in premoženjskih možnosti, uživanje pravic, s katerimi se upravičencem zagotavljajo koristne dobrine, pa ni v celoti odvisno od vplačanih prispevkov posameznika, temveč od njegovih dejanskih potreb« (Vodovnik 2009, 134). Načelo vzajemnosti je sestavljeno iz dveh »podnačel«, zavarovalnega in socialnega. Kadar je

bolj poudarjena odvisnost zavarovančeve pravice od njegovih finančnih prispevkov v zavarovalne sklade, gre za zavarovalno načelo. To je predvsem »pri uživanju nekaterih socialnih pravic iz obveznih socialnih zavarovanj (npr. starostna pokojnina), zlasti pa na tem načelu temeljijo prostovoljna dodatna zavarovanja« (prav tam). Socialno načelo je »uveljavljeno tam, kjer uživanje pravic iz zavarovanja ni sorazmerno zavarovančevim prispevkom, temveč je sorazmerno bolj odvisno od njegovih potreb« (prav tam).

Zraven teh dveh pomembnih načel so za sistem socialne varnosti pomembna še nekatera druga načela, in sicer načelo enotnosti kot »vrednostno izhodišče razvijanja enovitega sistema skrbi za socialni položaj posameznika« (Vodovnik 2009, 133), načelo univerzalnosti, po katerem sistem skuša zajeti čim večji obseg ljudi, ki so jih doletela socialna tveganja, načelo demokratičnosti, po katerem pri upravljanju posameznih področij socialne varnosti aktivno soodločajo udeleženci socialnih razmerij, načelo zakonitosti, ki zahteva, da so vse pravice in postopki pridobivanja pravic določeni z zakonom, načelo nezastarljivosti, neodtujljivosti in spoštovanja pridobljenih pravic ter načelo varstva pravic (Vodovnik 2009, 133–137).

Na tem mestu bi rada opozorila na še eno »terminološko zagato«, na katero sem vedno znova naletela ob prebiranju literature in analiziranju zakonodaje. Gre za zelo heterogeno rabo pojmov *dajatev* in *prejemek*. Pojma sta si po svoji vsebini zelo podobna, in sicer *dajatev* označuje »nekaj, kar mora zavezanec dati drugemu«, *prejemek* pa pomeni »nekaj, do česar je nekdo upravičen in lahko zahteva od zavezanca« (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 47).

V pravu socialne varnosti se *dajatev* uporablja za »dajatve v denarju ali naravi (storitvene ali stvarne dajatve), do katerih je subjekt pravice upravičen oziroma ima pravno zavarovan zahtevek do določene institucije (nosilca zakona) na temelju zakona ali drugega predpisa« (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 47). Razlika med pojmom je v tem, da se pojem *dajatev* praviloma uporablja za sisteme socialne varnosti v evropskih celinskih državah, med katerimi je tudi Slovenija, medtem ko se v anglosaksonski terminologiji uporablja pojem *prejemek* (ang. benefit) (prav tam).

V slovenskem sistemu socialne varnosti se uporabljata oba pojma, vendar je raba pojmov precej nejasna, kar naredi socialno zakonodajo še bolj nepregledno. Lahko bi rekli, da se je do nedavnega pojem *dajatev* uporabljal več, in sicer tako v sistemu socialnih zavarovanj kot tudi v sistemu socialnega varstva. Na primer Zakon o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 3/2007) večkrat uporablja besedno zvezo »socialno varstvene storitve in dajatve«. Na drugi strani je bil pojem *prejemek* največkrat povezan z družinskimi prejemki, na kar kaže že poimenovanje Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Uradni list RS, št.

26/2014), vendar se je uporabljal tudi v nekaterih drugih primerih (npr. v smislu upoštevanja različnih dohodkov in prejemkov pri ugotavljanju materialnega položaja osebe oziroma družine).

Terminologija se je nekoliko spremenila z novo socialno zakonodajo oziroma z uveljavitvijo Zakona o socialno varstvenih prejemkih – ZSVarPre, ki natančno razmejuje med denarnimi socialno varstvenimi pravicami (denarna socialna pomoč in varstveni dodatek) ter socialno varstvenimi storitvami. ZSVarPre v 2. členu eksplicitno določa, da sta »denarna socialna pomoč in varstveni dodatek socialno varstvena prejemka« (to lahko razberemo že iz imena zakona), pojma *dajatev* pa praktično več ne uporablja. S tem je odpravljen vsaj del nejasnosti med pojmi.

Ker bom v svoji nalogi analizirala tri denarne prejemke, denarno socialno pomoč, varstveni dodatek in državno pokojnino, bo v središču moje pozornosti predvsem ZSVarPre, po katerem se je varstveni dodatek prenesel med socialno varstvene prejemke, pravica do državne pokojnine pa se je prav tako preoblikovala v pravice iz sistema socialnega varstva (torej v pravico do denarne socialne pomoči in/ali varstvenega dodatka). Iz tega razloga sem se odločila, da v nalogi uporabljam terminologijo, ki jo je v slovenski sistem socialne varnosti vnesel ta zakon.

### **3.1 Splošne značilnosti sistemov socialnih zavarovanj in sistemov socialnega varstva**

V celinski Evropi se je najprej uveljavil sistem socialnih zavarovanj, šele nato sistem socialnega varstva, zato danes v teh državnih in pravnih ureditvah sistem socialne varnosti temelji na sistemu socialnih zavarovanj, dopolnjuje pa ga sistem socialnega varstva. Obratno velja za anglosaške države, kjer »sistem socialne varnosti temelji na socialnem varstvu, ki ga dopolnjujejo sistemi zlasti zasebnih socialnih zavarovanj« (Vodovnik 2009, 131).

»Socialna zavarovanja so zakonska, javna in praviloma obvezna zavarovanja za socialna tveganja, povezana s trajno ali začasno nezmožnostjo posameznika, da si zagotovi vire za preživetje s sodelovanjem na trgu dela« (Kopač 2013). »Socialno tveganje je za posameznika praviloma prihodnji in negotov dogodek« (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 91); posameznik

ga težko ali pa ga sploh ne more predvideti. Zato je za take primere potrebna določena oblika zavarovanja.

Sistem socialnega varstva se kot sekundarno področje izvaja šele potem, »ko je ugotovljeno, da socialnih tveganj ali posledic uresničitve socialnih tveganj ni mogoče odpraviti v okviru socialnih zavarovanj« (Vodovnik 2013, 155).

Pomembna lastnost sistema socialnih zavarovanj, po kateri se bistveno razlikuje od sistema socialnega varstva, je utemeljenost na zaposlitvi oziroma delu. Obvezno zavarovane osebe, ki imajo status zavarovanca, so običajno zaposleni, samozaposleni, kmetje in druge aktivne osebe, določene z zakonom, ter praviloma tudi njihovi ožji (in v nekaterih sistemih tudi širši) družinski člani. Za razliko so upravičenci do pravic iz sistema socialnega varstva vse osebe, ki imajo stalno prebivališče v državi, torej državljani in tujci s stalnim prebivališčem v državi (Bubnov Škoberne in Strban 2010).

Nosilci obeh sistemov so praviloma osebe javnega prava, ki jih določi in nadzira država (Bubnov Škoberne in Strban 2010).

Financiranje sistema socialnih zavarovanj temelji na plačevanju prispevkov, ki je temeljna dolžnost zavarovancev in delodajalcev, pri čemer lahko plačujejo vsak enak del prispevka ali pa različne deleže. Za zaposlene se prispevki plačujejo v sorazmerju z višino bruto plače – tisti z nižjimi plačami plačujejo nižje prispevke kot tisti z višjimi plačami. Osnova za plačevanje prispevkov je praviloma tudi osnova za odmero denarnih prejemkov, ne pa tudi za dajatve v naravi. Na primer: zdravstvene storitve, zdravila ali zdravstvene pripomočke lahko v enakem zdravstvenem primeru uveljavljajo vse zavarovane osebe v enakem obsegu, ne glede na višino vplačanih prispevkov (Bubnov Škoberne in Strban 2010). Sistem socialnega varstva se za razliko od sistema socialnih zavarovanj ne financira iz vplačanih prispevkov zavarovancev in delodajalcev, temveč največkrat iz državnih proračunskih sredstev, lahko pa tudi iz sredstev lokalnih skupnosti (Bubnov Škoberne in Strban 2010).

Pravice iz obeh sistemov socialne varnosti se lahko zagotavljajo v denarnih dajatvah ali dajatvah v naravi (storitvene dajatve ali stvarne dajatve). Razlika je v njihovem namenu. Z denarnimi dajatvami v sistemu socialnih zavarovanj se nadomešča začasna ali trajna izguba plače oziroma zaslužka, do katere je prišlo zaradi nastanka socialnega primera (npr. nadomestila plače ali pokojnine). Storitvene dajatve so predvsem osnovne dajatve iz



zdravstvenega zavarovanja (preventivne storitve, storitve diagnosticiranja, zdravljenja in zdravstvene rehabilitacije), določene pa so lahko tudi v pokojninskem in invalidskem zavarovanju (npr. pravica do poklicne rehabilitacije) in v zavarovanju za brezposelnost (npr. pravice v okviru programov aktivne politike). Stvarne dajatve obsegajo zdravila, medicinske, tehnične in druge pripomočke (Bubnov Škoberne in Strban 2010).

V sistemu socialnega varstva imajo dajatve naravo socialnih pomoči<sup>10</sup>. Denarne dajatve so namenjene posameznikom in družinam, za katere se v posebnem postopku ugotovi, da nimajo nobenih ali nimajo zadostnih sredstev za preživetje, storitvene dajatve pa preprečevanju in lajšanju socialnih stisk posameznikov, družin in določenih skupin prebivalstva (npr. zasvojenih z alkoholom in drugimi drogami). »Storitve se lahko zagotavljajo v obliki svetovanja, pomoči družini, zavodskega varstva, nege, oskrbe, usposabljanja ali druge organizirane dejavnosti« (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 104).

Pomembna razlika med pravicami iz sistemov socialne varnosti je tudi v tem, da so pravice iz sistema socialnih zavarovanj standardizirane (potreba po dajatvi se predpostavlja). Nasprotno temu so socialno varstvene pravice individualizirane, kar pomeni, da se vrsta, oblika in obseg pomoči prilagodi potrebam posameznika in njegove družine v posameznem konkretnem primeru (Bubnov Škoberne in Strban 2010).

### **3.2 Sistem socialne varnosti v slovenski ureditvi**

Zgodovinski, gospodarski in kulturni razvoj Slovenije je vplival na to, da smo sistem socialne varnosti povzeli po drugih državah celinske Evrope. Tako celovit sistem socialne varnosti v Sloveniji tvorita sistem obveznih socialnih zavarovanj kot primarno področje ter sistem socialnega varstva kot sekundarno področje.

Sistem socialnih zavarovanj temelji na štirih obveznih socialnih zavarovanjih, katerih nosilci so:

- *Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) – za pokojninsko in invalidsko zavarovanje,*
- *Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZRS) – za zdravstveno zavarovanje,*

---

<sup>10</sup> V praksi (in tudi v literaturi) se pojem »sistema socialnega varstva« enači oziroma zamenjuje s pojmom »sistema socialnih pomoči«. V svoji nalogi bom zaradi večje preglednosti in jasnosti uporabljala zgolj pojem »sistem socialnega varstva«.

- *Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) – za zavarovanje za brezposelnost,*
- *Centri za socialno delo (CSD) – za starševsko zavarovanje (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 94).*

Naštete institucije nadzira država, konkretno Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Za slovenski sistem obveznih socialnih zavarovanj veljajo splošne značilnosti sistemov socialnih zavarovanj<sup>11</sup>, ki pa so v vsakem tipu socialnega zavarovanja dopolnjene s posebnostmi in specifikami, prirejenimi za posamezno področje. Osrednji predpisi, ki celovito urejajo posamezna socialna zavarovanja, so: Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-2 (Uradni list RS, št. 96/2012), Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – ZZVZZ (Uradni list RS, št. 72/2006), Zakon o urejanju trga dela – ZUTD (Uradni list RS, št. 80/2010) in Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih – ZSDP-1 (Uradni list RS, št. 26/2014).

Prav tako sistem socialnega varstva v Sloveniji ohranja temeljne splošne značilnosti sistemov socialnega varstva. Osrednji predpis, ki ureja socialno varstvo v Sloveniji, je Zakon o socialnem varstvu – ZSV (Uradni list RS, št. 54/1992) iz leta 1992, ki je doživel mnogo poznejših sprememb in dopolnitev. Zelo pomembna zakona za področje socialnega varstva sta Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev – ZUPJS (Uradni list RS, št. 62/10, 40/11), ki sistematično ureja zagotavljanje nekaterih socialnih prejemkov upravičencem na širšem področju socialne varnosti, ter Zakon o socialno varstvenih prejemkih – ZSVarPre (Uradni list RS, št. 61/10, 40/11), ki ureja izključno pravice do dveh temeljnih denarnih socialno varstvenih prejemkov, tj. denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka (Vodovnik 2013).

Iz obeh sistemov socialne varnosti izhajajo številne pomembne pravice, vendar za mojo nalogo niso bistvenega pomena, zato jih ne bom natančneje obravnavala. Znotraj njih se bom osredotočila na tri denarne socialno varstvene prejemke, tj. denarno socialno pomoč, varstveni dodatek in državno pokojnino, ki jih predstavljam v nadaljevanju.

---

<sup>11</sup> Glej poglavje 3.1.

## **4 ANALIZA TREH DENARNIH SOCIALNO VARSTVENIH PREJEMKOV**

### **4.1 Pomen prejemkov za ohranitev socialne države**

Z razlogom sem se odločila za analizo teh treh prejemkov, saj gre za prejemke, ki varujejo najbolj ogrožene posameznike in družbene skupine, torej tiste, ki so najbolj izpostavljeni revščini in bremenom krize. Gre za najšibkejši sloj prebivalstva, ki živi pod pragom revščine in se bori s socialno izključenostjo. Njihova prikrajšanost torej ni le materialna, temveč tudi socialna. V razmerju do socialne države, ki naj bi z aktivnimi ukrepi ščitila položaj šibkejših posameznikov in družbenih skupin, so ravno obravnavani socialno varstveni prejemki prvi na seznamu, ki zagotavljajo materialno in socialno varnost tistim, ki si je sami ne morejo, skozi zagotavljanje minimalnih sredstev za preživetje.

Treba je poudariti, da je relativno dolgo obdobje krize v Sloveniji močno negativno vplivalo na blaginjo prebivalstva (UMAR 2014a). Materialna blaginja prebivalstva<sup>12</sup> Slovenije je naraščala do leta 2008, potem pa se je med letoma 2008 in 2012 v primerjavi s povprečjem EU precej poslabšala. Zanimiv je podatek, da je Slovenija slabše rezultate vodilnih kazalnikov materialne blaginje dosegala na skoraj vseh področjih (premoženje prebivalstva in ekonomska varnost, dohodki prebivalstva, potrošnja, stanovanja), razen pri delu in zaposlitvah, ter pri revščini in socialni izključenosti, ki sta še vedno bistveno nižji od povprečja EU (UMAR 2014b).

Kljub temu da Slovenija še vedno sodi med evropske države, kjer je stopnja tveganja revščine<sup>13</sup> nizka, pa se je število prebivalcev pod pragom tveganja od začetka krize (v obdobju 2009–2012) povečalo za 22 % oziroma za 2,2 odstotne točke, kar je bolj kot v povprečju v EU, in ravno to je podatek, nad katerim se je treba zamisliti (UMAR 2014a).

---

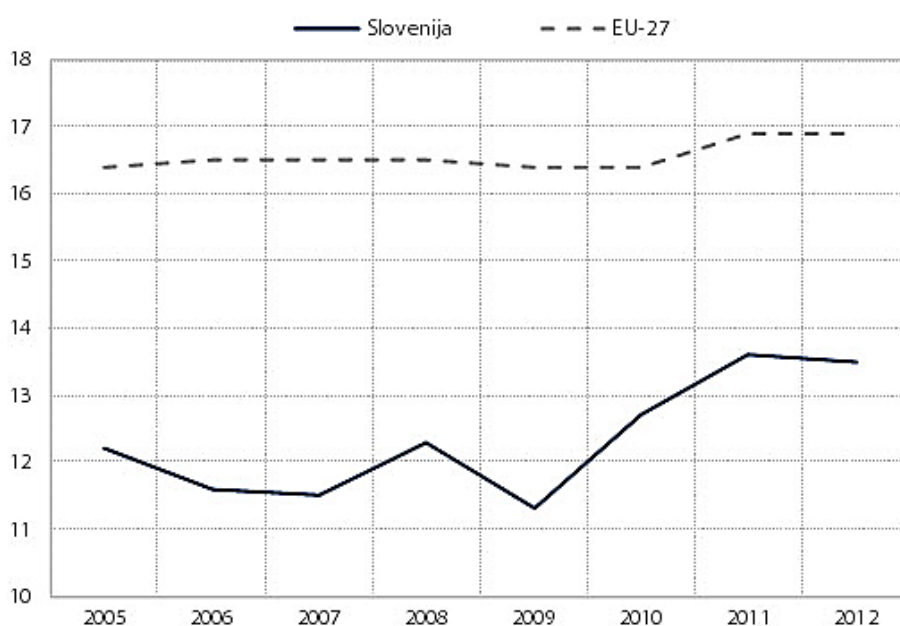
<sup>12</sup> Z materialno blaginjo se meri življenjski standard prebivalcev, ki ga zajemajo dejavniki, razporejeni v podpodročja: dohodki prebivalstva, premoženje prebivalstva in ekonomska varnost, revščina in socialna izključenost, potrošnja, delo in zaposlitev ter stanovanja (UMAR 2014b).

<sup>13</sup> »Stopnja tveganja revščine je odstotek oseb, ki živijo v gospodinjstvih, v katerih je razpoložljivi dohodek (vključno s socialnimi transferji in pokojninami) pod pragom tveganja revščine. Prag tveganja revščine je opredeljen s 60 % mediane razpoložljivega dohodka vseh gospodinjstev z upoštevanjem OECD-jeve prilagojene ekvivalenčne lestvice« (UMAR 2014b).

»Prag revščine je torej določen na podlagi porazdelitve dohodkov in se z njo tudi spreminja. Zato tako izračunana stopnja revščine bolj kot samo revščino meri neenakost znotraj proučevane populacije – pokaže, koliko prebivalcev ima bistveno nižji dohodek glede na povprečen dohodek v državi« (Intihar 2013, 5).

Slika 4.1 prikazuje gibanje stopnje tveganja revščine v Sloveniji ter v EU, iz katere je razvidno, da je stopnja tveganja revščine v Sloveniji še vedno precej nižja kot v EU. Hkrati pa je viden izrazit skok stopnje tveganja revščine med leti 2009 in 2011/2012. Stopnja tveganja revščine je v letu 2012 (13,5 %) ostala približno na ravni prejšnjega leta (UMAR 2014b). Po podatkih iz Raziskovanja o dohodkih in življenjskih pogojih (SILC) to pomeni, da je v letu 2012 »pod pragom revščine živelo 271.000 oseb, od tega 124.000 moških in 147.000 žensk. Prag revščine je znašal 7.273 evrov na ekvivalentnega odraslega člana gospodinjstva na leto oziroma 606 evrov na mesec« (Intihar 2013, 6).

Slika 4.1: Primerjava med stopnjo tveganja revščine v Sloveniji in EU



Vir: Eurostat v UMAR (2014b).

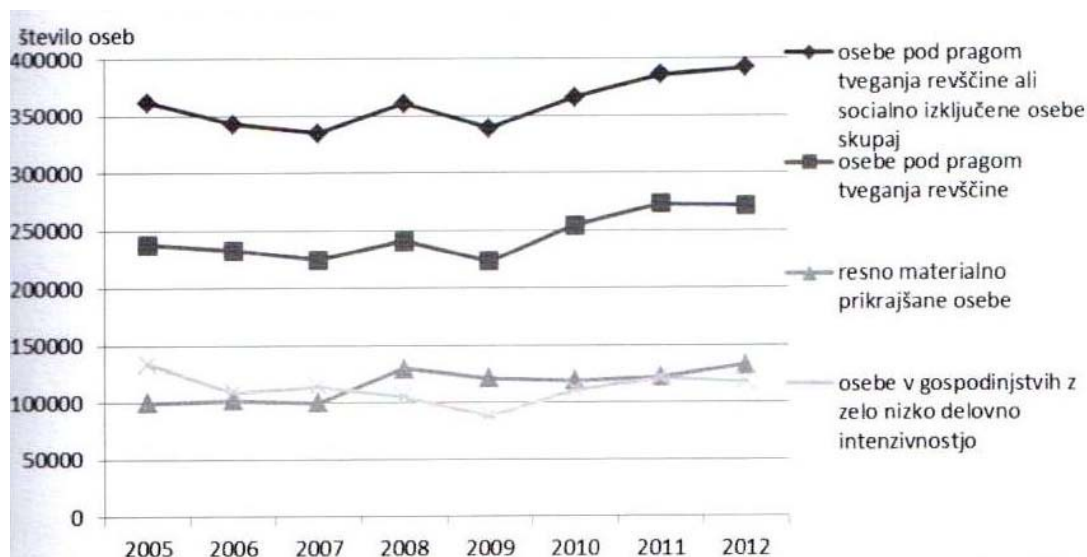
Prav tako so zanimivi podatki o socialni izključenosti. Gre za širši pojem, ki »obsega tudi ljudi, ki so resno materialno prikrajšani<sup>14</sup> ali živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno

<sup>14</sup> Resno materialno prikrajšane so osebe, ki si zaradi omejenih finančnih virov gospodinjstva ne morejo privoščiti najmanj štirih od devetih dobrin, potrebnih za dostojno življenje: 1) plačila hipoteke, najemnine, rednih stanovanjskih stroškov ali obrokov za odplačevanje kreditov, 2) primerno ogrevanega stanovanja, 3) poravnave nepričakovanih izdatkov, 4) mesnega ali enakovrednega vegetarijanskega obroka vsaj vsak drugi dan, 5) enotedenskih letnih počitnic za vse člane gospodinjstva, 6) osebnega avtomobila, 7) pralnega stroja, 8) barvnega televizorja, 9) telefona (Intihar 2013, 8).

intenzivnostjo<sup>15</sup>« (Intihar 2013, 8). Podatki, ki poleg revnih oseb vključujejo še socialno izključene, so tako še nekoliko višji.

Število revnih ali socialno izključenih oseb v Sloveniji se je od leta 2005 pa do 2009 zmanjševalo (iz 362.000 v letu 2005 se je znižalo na 339.000 v letu 2009), nato pa se je ponovno zvišalo v letu 2010 (podatki iz leta 2009, začetek krize) in od takrat ponovno raslo. Leta 2012 je v Sloveniji živelo že 392.000 ali 19,6 % revnih ali socialno izključenih oseb. Glede na leto 2011 se je stopnja tveganja revščine ali socialne izključenosti zvišala za 0,3 odstotne točke zaradi večjega števila resno materialno prikrajšanih, kar je razvidno iz slike 4.2 (Intihar 2013, 8).

Slika 4.2: Osebe pod pragom tveganja revščine ali socialno izključene osebe v Sloveniji



Vir: SURS v Intihar (2013).

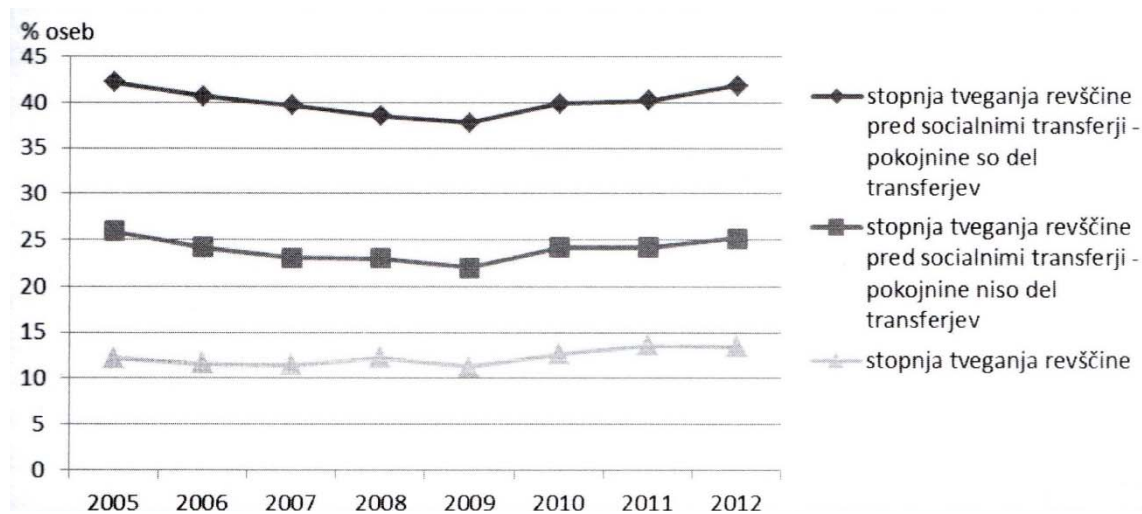
»Osnovna stopnja revščine je stopnja revščine po socialnih transferjih, ko so tudi vsi družinski in socialni prejemki, vključno s pokojninami, vključeni v dohodek« (Intihar 2013, 7). Ker me zanima predvsem pomen socialno varstvenih prejemkov za ohranitev socialne države, so za mojo nalogo veliko bolj zgovorni podatki o stopnji tveganja revščine pred socialnimi

<sup>15</sup> »Nizko delovna so gospodinjstva, v katerih so odrasli člani (18–59 let) v letu pred izvedbo ankete delali manj kot 20 % svojega potencialnega delovnega časa. V izračun tega kazalnika so vključene samo osebe, stare od 0 do 59 let« (Intihar 2013, 8).

transferji (ko od dohodka odštejemo socialne transferje), s katerimi lahko analiziram vpliv le-teh na stopnjo tveganja revščine<sup>16</sup> (prav tam).

»Če v dohodek ne bi šteli družinskih in socialnih prejemkov, bi se stopnja revščine skoraj podvojila, pri starejših osebah pa bi presegla 30 %. Če bi od dohodka odšteli še pokojnine, bi se stopnja revščine še zvišala – presegla bi 40 %; pri osebah, starejših od 64 let, bi se pričakovano približala 90 %« (prav tam).

Slika 4.3: Vpliv socialnih transferjev na stopnjo tveganja revščine v Sloveniji



Vir: SURS v Intihar (2013).

Ti podatki kažejo, »da imajo socialne pravice in denarni prejemki, ki se jih zagotovi prek sistema socialne varnosti, izjemno pomembno vlogo« (Rihter v Božič 2013) in da v Sloveniji še vedno pomembno vplivajo na zniževanje stopnje tveganja revščine (Intihar 2013). Hkrati je treba poudariti, da se je število upravičencev do posameznih socialnih transferjev (ravno zaradi gospodarske krize) ter tudi število upokojencev (zaradi demografskih sprememb) povečalo in se še povečuje.

Kljub temu pa je država s spremenjeno socialno zakonodajo zmanjšala obseg izdatkov za socialno varnost. Od začetka krize pa vse do leta 2011 so izdatki za socialno varnost v Sloveniji ves čas rastle, čeprav so bili izdatki vsa ta leta bistveno nižji kot v povprečju EU. Po visoki, skoraj sedemodstotni realni rasti v letu 2009 se je rast izdatkov močno upočasnila že v letu 2010, v letu 2011 pa so se izdatki realno povečali le za 0,4 %, kar je precej manj kakor v

<sup>16</sup> Ker podatki o vplivu zgolj treh denarnih prejemkov (denarne socialne pomoči, varstvenega dodatka in državne pokojnine) na stopnjo tveganja revščine ne obstajajo, sem za analizo vzela podatke o vplivu vseh socialnih transferjev na stopnjo tveganja revščine, kar je dober približek tega, kar iščem.

preteklih letih. Njihova rast je bila predvsem posledica rasti števila upokojencev, prejemnikov nadomestil za brezposelnost in družinskih prejemkov. Izraženi v deležu BDP se glede na leto 2010 niso spremenili. Vzroki za zaježitev izdatkov za socialno zaščito so ravno v novi socialni zakonodaji, ki pa so jo spremljali še dodatni sistemski interventni ukrepi za konsolidacijo javnih financ (UMAR 2014a).

## **4.2 Zgodovinski razvoj socialno varstvenih prejemkov**

### **4.2.1 Denarna socialna pomoč**

Pravica do denarne socialne pomoči je bila pred uveljavitvijo nove socialne zakonodaje opredeljena v Zakonu o socialnem varstvu (v nadaljevanju: ZSV), ki je bil sprejet leta 1992 in je od takrat pa do uveljavitve nove socialne zakonodaje doživel mnogo sprememb in dopolnitev. Že zadnja večja novela zakona iz leta 2007 je precej zaostrila dostop do socialnih pravic z uvedbo vrste vstopnih pogojev in tudi vrste izključitvenih razlogov. Nadalje sta v obseg socialno varstvenih pravic močno posegla Zakon o socialno varstvenih prejemkih (v nadaljevanju: ZSVarPre) in Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (v nadaljevanju: ZUPJS), ki sta začela veljati s 1. januarjem 2012.

Razlogi za sprejem ZSVarPre in ZUPJS niso bili vezani samo na potrebe po spremembah na področju denarne socialne pomoči, temveč so bili širše zasnovani in vezani na spremembe celotnega sistema socialne varnosti. V zvezi z denarno socialno pomočjo je ZSVarPre razveljavil nekatera določila ZSV, zlasti III. poglavje o denarni socialni pomoči (78. člen ZSV). Sedaj denarno socialno pomoč celovito ureja ZSVarPre, v povezavi z ZUPJS.

### **4.2.2 Varstveni dodatek**

V primerjavi z denarno socialno pomočjo, ki je od vsega začetka umeščena v sistem socialnega varstva, je varstveni dodatek doživel korenitejšo sistemsko spremembo, saj se je pri njem zgodil premik iz sistema socialnih zavarovanj v sistem socialnega varstva, kar je za sabo potegnilo številne posledice.

Pravica do varstvenega dodatka je bila najprej urejena z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-1 (Uradni list RS, št. 109/2006), ki je urejal obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Varstveni dodatek je bil v ZPIZ-1 opredeljen kot

»denarni dodatek upokojencu s pokojninsko dobo, ki je krajša od 40 let (moški) oziroma 38 let (ženske), ki izpolnjuje premoženjski cenzus in katerega pokojnina je nižja od osnove za odmero dodatnih pravic« (8. člen ZPIZ-1). Njegov namen je bil »zagotavljanje socialne varnosti prejemnikom najnižjih pokojnin, ki skupaj z družinskimi člani nimajo drugih dohodkov, ki bi zadoščali za preživljanje« (prvi odstavek 132. člena ZPIZ-1). Varstveni dodatek torej ni bil samostojna pravica iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, temveč je po ZPIZ-1 spadal med »dodatne pravice« (varstveni dodatek k pokojnini) in je bil glede na svojo naravo bližje naravi socialno varstvene dajatve (ZPIZ-1; MDDSZEM 2010).

Primernost uvrstitve varstvenega dodatka med dajatve v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja je bila v strokovnih krogih predmet razprave že od sprejetja ZPIZ-1. Del stroke je menil, da bi morala biti pravica zagotovljena v sistemu socialnega varstva, saj je »osnovni namen varstvenega dodatka kot socialnega korektiva izboljšati socialno in materialno varnost upravičencem z najnižjimi pokojninami« (MDDSZEM 2007). Drug del argumentov pravi, da pravica do varstvenega dodatka zaradi svoje vezanosti na pravico do pokojnine bolj smiselno sodi v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja (prav tam).

Z letom 2008 se je ureditev varstvenega prejemka prenesla na Zakon o varstvenem dodatku – ZvarDod (Uradni list RS, št. 10/2008), katerega temeljni namen je bil določitev nove osnove za odmero varstvenega dodatka. V predlogu tega zakona se je predlagatelj ponovno dotaknil »perečega« vprašanja, vendar je dilema ostala nerazrešena tudi po sprejetju tega zakona (MDDSZEM 2007).

Dokončno je bilo razmišljanje glede umestitve varstvenega dodatka odpravljeno, ko je bil v »okviru modernizacije pokojninskega sistema predlagan ukrep izločitve čistih socialnih transferjev iz pokojninske blagajne« (MDDSZEM 2010, 11). V predlogu ZSVarPre je Ministrstvo zapisalo: »Z namenom zagotovitve preglednejšega poslovanja pokojninske blagajne se bodo iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja izločili vsi transferji oziroma socialne dajatve, ki se znotraj pokojninskega sistema zagotavljajo upravičencem iz državnega proračuna in ki ne temeljijo na vplačanih prispevkih. S tem se zagotovi ločitev socialnih dajatev od čistih pokojninskih dajatev (starostna, invalidska, vdovska in družinska pokojnina), ki se financirajo iz pobranih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (prav tam).



Z uveljavitvijo ZSVarPre in ZUPJS januarja 2012 je bil tako varstveni dodatek izločen iz sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, prešel pa je v sistem socialnega varstva med socialnovarstvene prejemke (Dremelj in drugi 2013).

#### **4.2.3 Državna pokojnina**

Državna pokojnina je bila uvedena z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-1 (Uradni list RS, št. 109/2006) pri takratnem sprejetju zakona leta 1999. Omenjeni zakon jo je opisoval kot »prejemek, ki se je ob dopolnitvi določene starosti zagotavljal osebam, določenim z zakonom, ki niso dopolnile minimalne zavarovalne dobe za priznanje pravice do pokojnine in so izpolnjevale ostale zakonsko določene pogoje« (8. člen ZPIZ-1).

Državno pokojnino so po ZPIZ-1 lahko uveljavljale:

*osebe s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki niso imele pravice do druge pokojnine po tem zakonu, iz tujega javnega pokojninskega sistema oziroma po drugih predpisih, in katerih lastni dohodki niso presegali premoženjskega cenzusa za pridobitev pravice do varstvenega dodatka po tem zakonu, hkrati pa so zraven teh splošnih, izpolnjevale še posebna pogoja:*

- *so dopolnile 65 let starosti in*
- *so med 15. in 65. letom starosti najmanj 30 let imele prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji (prvi odstavek 59. člena ZPIZ-1).*

Državna pokojnina je znašala 33,3 % najnižje pokojninske osnove (drugi odstavek 59. člena ZPIZ-1).

Iz istih razlogov kot pri varstvenem dodatku so se tudi pri državni pokojnini začela razmišljanja glede umestitve pravice v sistemu socialne varnosti. Šlo je namreč za pravico, ki je »upravičencem zagotavljala socialno varnost in ni bila vezana na status zavarovanca, ki ga je le-ta pridobil na podlagi dela in vplačanih prispevkov. Namen državne pokojnine je bil zagotavljanje sredstev za preživljanje osebam, ki niso imele pravice do pokojnine niti iz slovenskega sistema socialnega zavarovanja niti iz tujega sistema pokojninskega zavarovanja« (MDDSZEM 2010, 11–12).

Dilema je bila rešena z uveljavitvijo ZSVarPre, ki je državno pokojnino (skupaj z varstvenim dodatkom) preoblikoval v novo pravico s področja socialnega varstva (MDDSZEM 2014c).

Z uveljavitvijo ZSVarPre in ZUPJS državne pokojnine kot samostojnega prejemka ni več. Osebe, ki so bile prej upravičene do državne pokojnine, lahko sedaj, če izpolnjujejo z zakonom določene pogoje, prejemajo denarno socialno pomoč in/ali varstveni dodatek (MDDSZEM 2014c).

## **5 REFORMA SISTEMA SOCIALNO VARSTVENIH PREJEMKOV IZ LETA 2012**

V pojem »nove socialne zakonodaje« lahko uvrstimo štiri pomembne zakone s področja socialne varnosti. S 1. januarjem 2012 sta se začela uporabljati Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/2010, v nadaljevanju ZUPJS) in Zakon o socialno varstvenih prejemkih (Uradni list RS, št. 61/2010, v nadaljevanju: ZSVarPre), ki sta »v sistem pravic, ki se zagotavljajo iz javnih sredstev, prinesla pomembne spremembe. V skladu s prizadevanji Slovenije po konsolidaciji javnih financ pa sta bila uveljavljena tudi dva interventna zakona, ki sta še nadalje posegla na področje pravic iz javnih sredstev« (Dremelj in drugi 2013, 3). Prvi, Zakon o dodatnih interventnih ukrepih (Uradni list RS, št. 110/2011, v nadaljevanju: ZDIU12), se je prav tako začel uporabljati s 1. januarjem 2012, torej na isti dan kot ZUPJS in ZSVarPre. Drugi, Zakon o uravnoteženju javnih financ (Uradni list RS, št. 40/2012, v nadaljevanju: ZUJF), pa s koncem maja 2012. »To pomeni, da učinki nove socialne zakonodaje za zdaj še niso v celoti vidni, saj na področju socialnega varstva in na področju družinske politike že od začetka izvajanja veljajo tudi začasni interventni ukrepi« (prav tam).

### **5.1 Splošno o reformi**

V predlogu ZSVarPre je Ministrstvo navedlo sedem skupin razlogov za sprejem tega zakona:

- 1. razdelitev veljavnega ZSV na dva samostojna dela: socialno varstveno dejavnost in socialno varstvene prejemke;*
- 2. predlog Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in uvedba otroškega dodatka od rojstva do 18. leta starosti na področju družinskih prejemkov ter upoštevanje le-tega v lastni dohodek družine;*
- 3. prenos pravice do varstvenega dodatka in do državne pokojnine iz pokojninskega področja v sistem socialno varstvenih prejemkov v skladu s predlogom zakona ter odprava ugotovljene neustavnosti Zakona o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb;*
- 4. določitev nove višine denarne socialne pomoči, ki naj bi preprečevala absolutno revščino in zagotavljala sredstva za zadovoljevanje minimalnih potreb, ki omogoča za*

*preživetje, v primerjavi s trenutnimi minimalnimi življenjskimi stroški oziroma določitev nove višine osnovnega zneska minimalnega dohodka – to je višine sredstev za zadovoljevanje minimalnih potreb, ki omogoča preživetje odrasle samske osebe;*

- 5. sprememba ekvivalenčne lestvice za določanje višine minimalnega dohodka za posamezne družinske člane;*
- 6. izboljšanje zakonskih določb v pogledu odprave določenih pravnih praznin pri dodeljevanju denarnih socialnih pomoči;*
- 7. uvajanje novih spodbud zaposlovanja upravičencev do denarne socialne pomoči in sodelovanja med centri za socialno delo in Zavodom RS za zaposlovanje pri obravnavi posebne skupine brezposelnih upravičencev do denarne socialne pomoči in drugih brezposelnih oseb (MDDSZEM 2010, 9–10).*

Iz tega izhajajo cilji nove socialne zakonodaje, ki pa so v predlogu ZSVarPre predstavljeni zelo kompleksno. Zato raje predstavljam cilje, kot jih je iz omenjenega dokumenta izluščil Inštitut RS za socialno varstvo v »Oceni učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje«. Cilje nove socialne zakonodaje so strnili v tri horizontalne cilje, s posameznimi podcilji:

- 1. Racionalizacija proračunskih odhodkov in večja preglednost dodeljevanja socialnih prejemkov.*
  - a. Preprečevanje kopičenja socialnih pravic,*
  - b. odprava sistema povezanih pravic,*
  - c. zmanjšane možnosti izkoriščanja sistema in zlorab.*
- 2. Večja ciljnost in učinkovitost socialnih prejemkov.*
  - a. Vzpostavitev učinkovitejšega in pravičnejšega sistema dodeljevanja socialnih pravic,*
  - b. povišanje denarne socialne pomoči na raven, ki zagotavlja pokrivanje minimalnih življenjskih stroškov,*
  - c. večje stimulacije za delo – spodbujanje brezposelnih prejemnikov denarne socialne pomoči k večji delovni aktivnosti z dodatkom za aktivnost,*
  - d. uvedba pomoči pri reševanju okoliščin, ki vplivajo na začasno nezaposljivost posebne skupine brezposelnih upravičencev do denarne socialne pomoči, ki so začasno nezaposljivi zaradi težav v duševnem zdravju, težav z odvisnostjo in podobnih težav.*

3. *Vzpostavitev prijaznejšega, enostavnejšega in preglednejšega sistema ter hitrejša in bolj ekonomično odločanje o pravicah.*
  - a. *Vzpostavitev preglednejšega in enostavnejšega sistema za uporabnika in pristojne organe,*
  - b. *vzpostavitev centralne evidence pravic iz javnih sredstev (povezava informacijskih sistemov, vzpostavitev enega mesta odločanja, poenotenje elementov, ki vplivajo na odločitev o socialnih pravicah),*
  - c. *odprava zakonskih nejasnosti in praznin,*
  - d.  *uvedba novih definicij na področjih, ki sedaj niso dobro urejena (npr. zunajzakonska skupnost, enostarševska družina) (Dremelj in drugi 2013, 14–18).*

Za doseganje nekaterih od teh ciljev (predvsem prvega ter delno drugega in tretjega horizontalnega cilja) so pomembne že splošne novosti sistema:

- uvedba enotne vstopne točke (vse pravice iz javnih sredstev se uveljavljajo pri centru za socialno delo (v nadaljevanju: CSD), kjer ima vlagatelj stalno prebivališče ali kjer večina oseb dejansko prebiva),
- uvedba vrstnega reda uveljavljanja pravic (denarne prejemke je vlagatelj dolžan uveljavljati v naslednjem zaporedju: otroški dodatek, denarna socialna pomoč, varstveni dodatek in štipendija) ter
- dostop do uradnih zbirk podatkov o dohodkih in premoženju oseb (nov informacijski sistem) (Dremelj in drugi 2013; MDDSZEM 2014b).

Gre za enoten sistem uveljavljanja pravic, s čimer se preprečuje kopičenje socialnih pravic, odpravlja sistem povezanih pravic in zmanjšuje možnosti zlorab in izkoriščanja sistema (Dremelj in drugi 2013).

Enotno vstopno točko in odločanje na enem mestu vsi opisujejo kot pozitivno, saj uporabnikom ni treba vlagati vlog na različnih institucijah. Obenem je na tak način CSD omogočen pregled nad vsemi pravicami iz javnih sredstev. Z vrstnim redom uveljavljanja pravic se že pridobljene pravice všttevajo v dohodek pri ugotavljanju upravičenosti oziroma višine naslednje pravice, s čimer se preprečuje kopičenje socialnih pravic, hkrati pa povečuje njihova ciljanost. Nekoliko manj učinkovit je nov informacijski sistem, ki naj bi omogočal

centralno evidenco pravic iz javnih sredstev ter hkrati poenostavi delo za strokovne delavce. Pri tem strokovni delavci opozarjajo, da v celotnem procesu odločanja o pravicah sedaj veliko več časa porabijo za iskanje, preverjanje in čakanje podatkov, kot za pogovor z uporabniki. Vse manj je neposrednega socialnega dela, več pa je ukvarjanja s podatki o materialnem stanju vlagatelja in njegove družine. Hkrati ZUPJS precej členov namenja kontrolnim mehanizmom, kar vzbuja močne kritike strokovne javnosti. »Nadzorna funkcija strokovnih delavcev na CSD naj bi bila namreč v nasprotju s temeljnimi koncepti socialnega dela, kjer naj bi ob vzpostavitvi delovnega odnosa strokovni delavec in uporabnik (vlagatelj) imela partnerski vlogi« (Dremelj in drugi 2013, 15).

Za doseganje drugega (ter delno tretjega) horizontalnega cilja so pomembne bolj specifične spremembe, ki so vezane na posamezne denarne prejemke in jih bom predstavila v nadaljevanju.

Pri analizi ključnih zakonskih sprememb se bom omejila le na denarno socialno pomoč in varstveni dodatek (državne pokojnine kot samostojnega prejemka ni več), zato raje kot o »reformi socialne zakonodaje«, ki zajema spremembe še na številnih drugih področjih, govorim o »reformi sistema socialno varstvenih prejemkov«. Prav tako poudarjam, da ne bom podrobno predstavljala vseh sprememb, ki so se zgodile na področju teh dveh prejemkov, temveč bom izpostavila tiste ključne, ki so imele največje posledice za prejemnike.

## **5.2 Ključne zakonske spremembe na področju denarne socialne pomoči**

Po ZSVarPre je denarna socialna pomoč »socialno varstveni prejemek, namenjen tistim posameznikom ali posameznicam, ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati« (2. člen ZSVarPre).

### Upravičenci do denarne socialne pomoči

ZSVarPre določa, da je »vsakdo po svojih sposobnostih dolžan skrbeti za dostojno preživetje sebe in svojih družinskih članov. Kdor si ne more preživetja zagotoviti sam z delom, s pravicami iz dela ali zavarovanja, z dohodki iz premoženja in iz drugih virov oziroma z nadomestili ali prejemki po drugih predpisih ali s pomočjo tistih, ki so ga dolžni preživljati, ali na drug način, določen s tem zakonom, ima pravico do denarne socialne pomoči v višini in

pod pogoji, določenimi s tem zakonom«<sup>17</sup>. To pomeni, da morajo »upravičenci najprej izčrpati vse druge možnosti za preživljanje, šele nato so lahko upravičeni do tega prejemka« (velja načelo subsidiarnosti) (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 369). Razlogi za pomanjkanje morajo biti objektivni – upravičenci na njih niso mogli oziroma ne morejo vplivati. Zakon določa načelo, da »prejemnik denarne socialne pomoči ne more biti v ugodnejšem socialnem položaju od tistega, ki si sredstva za preživetje zagotavlja z delom ali na podlagi pravic iz dela« (6. člen ZSVarPre).

Denarna socialna pomoč je namenjena samski osebi oziroma družini kot celoti in je vezana na premoženjski položaj družine. Zato veljavni zakon ureja tudi vprašanje, »kdo so osebe, ki jih je treba šteti kot člane družine, kdo po zakonu ne šteje kot družinski član in katere so osebe, ki so sicer družinski člani, vendar se ne štejejo pri ugotavljanju pravice do denarne socialne pomoči« (Vodovnik 2013, 160–161).

Nova socialna zakonodaja na tem področju prinaša pomembne spremembe, in sicer uvaja enotno definicijo oseb, ki se upoštevajo pri preverjanju materialnega položaja (9. člen ZsvarPre; 10. člen ZUPJS). V zvezi s tem je pomembna zlasti uvedba zakonske domneve obstoja zunajzakonske skupnosti in nova definicija enostarševske družine.

V 9. členu določa, »da se domneva, da obstaja med dvema osebama, ki nista sklenili zakonske zveze, zunajzakonska skupnost, ne glede na njen čas trajanja, če se jima je rodil skupni otrok ali sta posvojili otroka in ne gre za enostarševsko družino in ni razlogov, zaradi katerih bi bila zakonska skupnost neveljavna« (četrti odstavek 9. člena ZSVarPre).

»Pri uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči je bilo pred uvedbo nove socialne zakonodaje v praksi težko preverjati določene okoliščine, med njimi tudi dejanski obstoj enostarševske družine« (Dremelj in drugi 2013, 41). V ZSVarPre je enostarševska družina opredeljena enoznačno, saj se šteje kot »skupnost enega od staršev z otroki, kadar je drugi od staršev umrl in otrok po njem ne dobiva prejemkov za preživljanje ali kadar je drugi od staršev neznan ali kadar otrok po drugem od staršev prejemkov za preživljanje dejansko ne dobiva« (sedmi odstavek 9. člena ZSVarPre).

---

<sup>17</sup> ZSVarPre kot splošni pogoj določa, da so »upravičenci po tem zakonu državljani Republike Slovenije, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, ter tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. Pravico do denarne socialne pomoči lahko uveljavljajo tudi osebe, ki ta socialno varstveni prejemek lahko uveljavljajo na podlagi mednarodnih aktov, ki obvezujejo Republiko Slovenijo« (3. člen ZsvarPre).

## Višina denarne socialne pomoči

Višina denarne socialne pomoči se določa na podlagi minimalnega dohodka, ki mora izpolnjevati dve pomembni zahtevi: »zadovoljevati mora osnovne potrebe in ne sme povzročati izgube motivacije za delo« (Stanovnik in Stropnik v MDDSZEM 2013a, 19).

Ker je bila ena izmed glavnih slabosti prejšnje zakonodaje po mnenju predlagatelja ZSVarPre prenizka višina denarne socialne pomoči<sup>18</sup>, ki ni zadoščala za kritje osnovnih minimalnih življenjskih stroškov, je Ministrstvo z novo socialno zakonodajo določilo novo višino osnovnega zneska minimalnega dohodka, in sicer v znesku 288,81 evra. V praksi se ta znesek nikoli ni uporabljal kot osnovni znesek minimalnega dohodka zaradi uveljavitve dveh dodatnih interventnih zakonov. ZDIU12 je v 4. členu osnovni znesek minimalnega dohodka za leto 2012 znižal na 260 evrov, ZUJF pa je v 152. členu podaljšal začasno znižanje tega zneska do 31. decembra 2014 (Dremelj in drugi 2013).

Poleg tega Inštitut RS za socialno varstvo opozarja, da je znesek minimalnega dohodka že v osnovi bil postavljen nižje od izračunanih minimalnih življenjskih stroškov (385,05 evrov), ki so bili podlaga za določitev zneska. V predlogu ZSVarPre je Ministrstvo obrazložilo, da se »znesek izračunanih minimalnih življenjskih stroškov zaradi realno nizke minimalne plače (in tudi povprečne plače) in posledično nesprejemljivega razmerja med denarno socialno pomočjo in najnižjimi plačami oziroma med socialnim varstvom in trgom dela upošteva v višini 75 %« (MDDSZEM 2010, 14). »Znesek 288,81 evra je tako za 25 odstotkov nižji od zneska minimalnih življenjskih stroškov, znesek 260 evrov pa je nižji celo za 32,5 odstotkov« (Dremelj in drugi 2013, 16).

Iz tega izhaja, da se nova višina osnovnega zneska minimalnega dohodka ne razlikuje kaj dosti od prejšnjega in da po takem višina denarne socialne pomoči še vedno ne zadošča za kritje minimalnih življenjskih stroškov.

V skladu s 3. členom Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom RS (ZUTPG) se transferji usklajujejo dvakrat letno, in sicer julija (v takem primeru se na novo določen osnovni znesek minimalnega dohodka uporablja od 1. avgusta) in januarja (osnovni znesek minimalnega dohodka se uporablja od 1. februarja) (3. člen ZUTPG; 8. člen

---

<sup>18</sup> V prejšnji zakonodaji (ZSV) se je polna višina osnovnega zneska minimalnega dohodka »uvajala postopno vse do 1. 1. 2003, ko je bil v celoti dosežen polni znesek minimalnega dohodka, ki je marca 2010 znašal 226,80 evrov« (MDDSZEM 2010, 2).



ZSVarPre). Višina osnovnega zneska minimalnega dohodka se je torej v času uporabe ZSVarPre že večkrat uskladila in od 1. avgusta 2014 znaša 269,20 evrov (MDDSZEM 2014a).

Merila oziroma t. i. »uteži« ali »ponderji« za določitev višine minimalnega dohodka posameznega družinskega člana so določena s količniki, ki so odvisni od mesta tega družinskega člana v družini in od njegove delovne aktivnosti (števila ur dela na mesec) (26. člen ZvarPre).

Skladno s prej veljavnim 25. a-členom ZSV so bili ponderji za posameznega družinskega člana naslednji:

- *1 za prvo odraslo osebo v družini,*
- *1,3 za prvo odraslo osebo v enostarševski družini (zaradi dodatne uteži 0,3 za enostarševsko družino),*
- *0,7 za vsako naslednjo odraslo osebo v družini ter*
- *0,3 za vsakega otroka do 18 let in polnoletnega otroka, ki so ga starši dolžni preživljati zaradi rednega šolanja (MDDSZEM 2010, 15).*

ZsvarPre je zaradi uvedbe nekaterih sprememb (npr. upoštevanje otroškega dodatka v lastni dohodek družine, spodbujanje zaposlovanja upravičencev do denarne socialne pomoči) spremenil tudi ekvivalenčno lestvico za določanje višine minimalnega dohodka za posamezne družinske člane, pri čemer so se spremenili predvsem ponderji za delovno aktivne osebe ter za otroke (MDDSZEM 2010).

V tabeli 5.1 so prikazani in obrazloženi ponderji za določanje višine minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana v razmerju do osnovnega zneska minimalnega dohodka ter tudi dejanski zneski minimalnih dohodkov posameznih družinskih članov, kot jih je predlagal ZSVarPre.

Tabela 5.1: Predlagana ekvivalenčna lestvica za določanje minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana po ZSVarPre

STATUS DRUŽINSKEGA ČLANA	UTEŽ ČLANA	OBRAZLOŽITEV PONDERJA	ZNESEK (v EUR)
prva odrasla oseba <sup>19</sup> ali odrasla oseba, ki je v celodnevem institucionalnem varstvu	1		288,81
prva odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu od 60 do 128 ur na mesec	1,28	vsota osnovnega ponderja 1 in dodatka za delovno aktivnost 0,28	369,68
prva odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu več kot 128 ur na mesec	1,56	vsota osnovnega ponderja 1 in dodatka za delovno aktivnost 0,56	450,54
samska oseba med dopolnjenim 18. in dopolnjenim 26. letom starosti, prijavljena pri pristojnem organu za zaposlovanje v evidenci brezposelnih oseb oziroma v evidenci iskalcev zaposlitve, ki ima prijavljeno stalno prebivališče na istem naslovu kot starši ali dejansko prebiva z njimi	0,7		202,17
samska oseba, ki je trajno nezaposljiva ali trajno nezmožna za delo ali starejša od 63 let ženska in 65 let moški, ki ima prijavljeno stalno ali začasno prebivališče na istem naslovu kot osebe, ki niso družinski člani po tem zakonu in imajo dovolj lastnih sredstev za preživljanje, oziroma dejansko prebiva z njimi	0,7		202,17
vsaka naslednja odrasla oseba	0,5		144,41
vsaka naslednja odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu več kot 128 ur na mesec	0,78	vsota osnovnega ponderja 0,5 in polovičnega ponderja dodatka za delovno aktivnost prve odrasle osebe, ki je delovno aktivna v enakem obsegu ur na mesec, 0,28	225,27
vsaka naslednja odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu od 60 do 128 ur na mesec	0,64	vsota osnovnega ponderja 0,5 in polovičnega ponderja dodatka za delovno aktivnost prve odrasle osebe, ki je delovno aktivna v enakem	184,84

<sup>19</sup> »Kot prva odrasla oseba se šteje: samska oseba, mladoletna oseba brez staršev (razen mladoletni vnuki, nečaki in bratje ali sestre osebe, ki uveljavlja pravico do denarne socialne pomoči, ali zakonec/oseba v življenjski skupnosti, ki je pravno izenačena z zakonsko zvezo/oseba v registrirani istospolni partnerski skupnosti, če ta oseba preživlja svoje mladoletne vnuke, nečake, brate ali sestre, ki so brez staršev) in polnoletna oseba, dokler so jo starši dolžni preživljati, in ki v življenjski skupnosti zaradi nasilja v družini ni več dejansko povezana z njimi« (9. člen ZSVarPre; 26. člen ZSVarPre).

		obsegu ur na mesec, 0,14	
prvi otrok osebe, ki je najstarejši	0,7		202,17
vsak naslednji otrok	0,6		173,29
povečanje za vsakega otroka v enostarševski družini, kadar je drugi od staršev umrl in otrok po njem ne dobiva prejemkov ali je drugi od staršev neznan ali kadar otrok po drugem od staršev prejemkov za preživljanje dejansko ne prejema	0,1		28,88

Vir: MDDSZEM (2014a) in Kopač (2013).

### Upoštevanje dohodkov in premoženja

»Za ugotavljanje upravičenosti do denarne socialne pomoči je pomembna predhodna ugotovitev »lastnega dohodka«, v katerega se všttevajo različni dohodki in prejemki osebe« (Vodovnik 2013, 161). ZsVarPre in ZUPJS uvajata vrsto novih dohodkov in prejemkov, ki se upoštevajo pri ugotavljanju upravičenosti do denarne socialne pomoči<sup>20</sup>. V primerjavi s prejšnjo zakonodajo<sup>21</sup> se »po novem« upoštevajo tudi:

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

<sup>20</sup> Glej 12. člen ZSVarPre in 12. člen ZUPJS.

<sup>21</sup> Glej 27. člen ZSV.

- posamezni osebi, če ne bi imela drugih dohodkov, kot ga določa ZSVarPre, razen pomoči v obliki denarnih sredstev, za katere dajalec sredstev opredeli namen porabe;*
- *pomoči, ki jih socialno ali drugače ogrožene osebe prejmejo od lokalne skupnosti, namenjene za preživetje, zmanjšane za višino minimalnega dohodka, ki bi pripadal posameznemu upravičencu oziroma družinskemu članu, če ne bi imel drugih dohodkov (Dremelj in drugi 2013, 42).*

V zvezi s tem sta problematični predvsem dve določbi. Prvič: relativno visoko postavljena meja upoštevanja preživitve v lastni dohodek vlagatelja oziroma družine (do višine minimalnega dohodka). »Višina preživitve je le redko nad to mejo, kar pomeni, da se v večini primerov preživitve v celoti vštevava v lastni dohodek družine« (Dremelj in drugi 2013, 41). In drugič: vštevanje otroškega dodatka v lastni dohodek. »To je problematično predvsem pri enostarševskih družinah, kjer lahko odrasla brezposelna oseba (ki ne prejema več nadomestila za brezposelnost) zaradi otroškega dodatka izgubi pravico do denarne socialne pomoči« (Dremelj in drugi 2013, 43). Po mnenju strokovnih delavcev na CSD je taka določba »sporna, saj odrasla oseba nima svojih sredstev za preživljanje (denarne socialne pomoči), temveč živi s prejemki, ki so namenjeni preživljanju, vzgoji in izobraževanju otrok (otroški dodatek)« (prav tam).

Poleg vštevanja nekaterih novih dohodkov in prejemkov v lastni dohodek pa sta ZUPJS in ZSVarPre na tem področju prinesla še eno novost, ki se je izkazala za ključno, saj je ravno zaradi nje mnogo vlagateljev ostalo brez pravice do denarne socialne pomoči. Gre za to, da se pri ugotavljanju materialnega položaja vlagatelja upošteva tudi njegovo premoženje, in sicer se upošteva vse premoženje<sup>22</sup>, razen tistega, za katerega zakon eksplicitno določa, da se ne upošteva.

Premoženje, ki se ne upošteva po ZUPJS (18. člen) in ZsvarPre (24. člen):

1. *stanovanje (stanovanjska hiša), v katerem oseba dejansko prebiva in ima prijavljeno stalno prebivališče, do vrednosti primerne stanovanja,*
2. *osebno vozilo ali enosledno vozilo do vrednosti 8.060,00 evrov in osebno vozilo, prilagojeno prevozu težko gibalno oviranih oseb,*

---

<sup>22</sup> »Nepremično premoženje, osebna in druga vozila, vodna plovila, lastniški deleži gospodarskih družb ali zadrug, vrednostni papirji, denar na transakcijskem ali drugem računu, hranilne vloge in druga denarna sredstva po izjavi posameznika (prihranki, ne plača), drugo premoženje« (17. člen ZUPJS).

3. *premoženje, za katerega ima oseba kot najemjemalec sklenjen finančni ali poslovni najem (lizing),*
4. *predmeti, izvzeti iz izvršbe, razen gotovine,*
5. *poslovni prostori in poslovne stavbe, drugi objekti in premično premoženje, ki ga vlagatelj ali druga oseba, ki se upošteva pri ugotavljanju materialnega položaja, uporablja za oziroma pri pridobivanju dohodka iz dejavnosti, dokler ta dohodek dosega vsaj višino 75 % bruto minimalne plače,*
6. *kmetijsko, vodno in gozdno zemljišče, ki daje dohodek, ki se upošteva pri ugotavljanju materialnega položaja (katastrski dohodek),*
7. *sredstva iz naslova dodatnega pokojninskega zavarovanja, vpisana na osebem računu zavarovanca pri skladu obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja ali pri pokojninskem skladu ali zavarovalnici, ki izvaja prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje,*
8. *bančna sredstva, ki jih je oseba prejela izključno za nakup ali gradnjo stanovanja ali stanovanjske hiše (18. člen ZUPJS).*

Ob tem bi rada opozorila na določbo, ki je po mojem mnenju nekoliko »sporna«, in sicer način ugotavljanja primernosti stanovanja oziroma stanovanjske hiše, v kateri vlagatelj in njegova družina živijo<sup>23</sup>.

Kot primerna velikost stanovanja se šteje d«vakratnik največje površine, določene s predpisom, ki ureja dodelitev neprofitnega stanovanja v najem, pri kateri ni plačila lastne udeležbe in varščine« (17. člen ZUPJS; 24. člen ZsvarPre). To v praksi pomeni, da so velikosti primerne stanovanja oziroma stanovanjske hiše naslednje:

---

<sup>23</sup> »Pri ugotavljanju velikosti primerne stanovanja se upošteva število oseb, ki imajo na naslovu tega stanovanja stalno prebivališče in na tem naslovu tudi dejansko prebivajo« (drugi odstavek 24. člena ZsvarPre). »To so tiste osebe (družinski člani), katerih materialni položaj se upošteva« v skladu s četrto točko 3. člena ZUPJS (MDDSZEM 2014a).

Tabela 5.2: Primeri velikosti primerne stanovanja oziroma stanovanjske hiše:

1-članska družina	60 m <sup>2</sup>
2-članska družina	90 m <sup>2</sup>
3-članska družina	110 m <sup>2</sup>
4-članska družina	130 m <sup>2</sup>
5-članska družina	150 m <sup>2</sup>
6-članska družina	170 m <sup>2</sup>

Vir: MDDSZEM (2014a).

Za vsakega nadaljnega člana gospodinjstva se površine povečajo za 12 m<sup>2</sup> (MDDSZEM 2014a).

»Če je uporabna površina stanovanja večja od uporabne površine primerne stanovanja, se kot premoženje upošteva razlika med posplošeno tržno vrednostjo tega stanovanja, izračunana po metodologiji množičnega vrednotenja nepremičnin in vrednostjo primerne stanovanja. Vrednost primerne stanovanja se izračuna tako, da se primerna velikost stanovanja pomnoži z vrednostjo kvadratnega metra stanovanja glede na posplošeno tržno vrednost stanovanja« (17. člen ZUPJS).

Sporno pri tem je predvsem to, da se pri ugotavljanju primernosti stanovanja uporablja metodologija množičnega vrednotenja nepremičnin, ki jo kot tako opredeljuje Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin – ZMVN (Uradni list RS, št. 50/2006), ki ga je Ustavno sodišče RS marca letos (skupaj z Zakonom o davku na nepremičnine) razveljavilo ravno v delu, ki se nanaša na vrednotenje nepremičnin, saj modeli vrednotenja niso bili dovolj jasni (24ur.com 2014). Potemtakem ni logično, da se na nekem drugem področju, v tem primeru pri ugotavljanju primernosti stanovanja za dodelitev ali nedodelitev denarne socialne pomoči, še vedno uporablja metodologija, za katero Ustavno sodišče presodi, da je v neskladju z Ustavo.

Poleg tega površina stanovanja res ni dovolj zgovoren podatek, da bi se lahko na podlagi nje odločalo o (ne)upravičenosti do denarne socialne pomoči. V Sloveniji 77 % ljudi živi v lastnem stanovanju in četudi velja, da ti ljudje lažje preživijo iz meseca v mesec kot ljudje v

najemniških stanovanjih, je treba poudariti, da »pri posamezniku, ki živi sam v velikem stanovanju z visokimi stroški, lahko to pomeni tudi obremenitev« (Rihter v Božič 2013). Protiargument na takšno opozorilo je praviloma predlog, da naj potem taka oseba veliko stanovanje proda in kupi manjše. Vendar je trenutno v Sloveniji tudi to težko, saj se nepremičnine težko prodajajo. Hkrati je tukaj pomemben tudi sociološki vidik stanovanja. Ljudje, ki so sami zgradili hiše ali kupili stanovanja, so na svoj »dom« čustveno navezani in ga težko prodajo (Dremelj in drugi 2013, 77; Božič 2013).

Prav tako so velike razlike med samimi regijami v Sloveniji; ni isto, če ima oseba 70 m<sup>2</sup> stanovanje npr. v Ormožu ali v Ljubljani. Taki osebi nikakor nista v enakem materialnem in socialnem položaju, zato ne moreta biti enako obravnavani pri ugotavljanju upravičenosti do denarne socialne pomoči.

»Stanovanje ima kot posebna socialna dobrina v vsaki družbi poseben pomen« (Varuh človekovih pravic 2014), zato se tudi od zakonodajalca pričakuje, da ga obravnava posebej in ločeno od ostalih vrst premoženja. »Je pomemben element socialne varnosti in dostojanstva posameznika, ki sta temelj vseh človekovih pravic« (prav tam).

#### Dodelitev denarne socialne pomoči

Denarna socialna pomoč je po svoji naravi kratkotrajna oziroma začasna pomoč in se dodeli za določen čas – »prvič največ za obdobje do 3 mesecev. Ob nespremenjenih okoliščinah se upravičencu lahko dodeli ponovno – za obdobje do 6 mesecev« (MDDSZEM 2010, 3). Lahko se dodeli »za 1 leto, če zaradi starosti nad 63 let za ženske in nad 65 let za moške, bolezni ali invalidnosti ali drugih okoliščin ni mogoče pričakovati izboljšanja socialnega položaja upravičenca« (MDDSZEM 2014a), lahko pa se dodeli tudi trajno

Trajna denarna socialna pomoč je namenjena »trajno nezaposljivim osebam ali osebam trajno nezmožnim za delo, ali osebam v starosti nad 63 let za ženske in nad 65 let za moške, ki so brez premoženja, upoštevanega po ZSVarPre, ter niso v institucionalnem varstvu in družinski člani izpolnjujejo enake pogoje« (36. člen ZSVarPre).

V primerjavi z ZSV se je z uveljavitvijo ZSVarPre starostna meja za dodelitev denarne socialne pomoči za obdobje enega leta in za dodelitev trajne denarne socialne pomoči zvišala, in sicer (iz 60 let) na nad 63 let za ženske in nad 65 let za moške (četrti odstavek 36. člena ZSVarPre).

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

ZSvarPre daje CSD možnost, da v skladu z usmeritvami zakona po prostem preudarku odločajo o znižanju ali nedodelitvi denarne socialne pomoči, »kadar dejansko stanje kaže, da socialna varnost upravičenca ni tako ogrožena. S tem se sledi osnovnemu namenu tega prejemka – zagotavljanju preživetja« (MDDSZEM 2013a, 11).

Pri odločanju o zmanjšanju ali o nedodelitvi denarne socialne pomoči sta po novem določeni tako zgornja kot tudi spodnja meja prihrankov. V skladu z 31. členom ZSVarPre lahko CSD odloči, da se denarna socialna pomoč ne dodeli ali se dodeli v nižjem znesku samski osebi ali družini, ki ima prihranke v vrednosti nad 500 evrov za samsko osebo oziroma nad 1.500 evrov za družino, ne presegajo pa vrednosti 13.780 evrov (zgornja meja) (Dremelj in drugi 2013).

Ta sprememba po mnenju strokovnih delavcev na CSD ni prinesla posebnih posledic. Večjo težavo vidijo v odločanju na podlagi proste presoje, kjer bi po njihovem mnenju rabili več navodil in usmerjanj glede odločanja (Dremelj in drugi 2013).

### Spremembe na področju izredne denarne socialne pomoči

Kot posebno obliko denarne socialne pomoči zakon določa »izredno denarno socialno pomoč, ki se dodeli samski osebi oziroma družini, kadar se ugotovi, da se je samska oseba ali družina iz razlogov, na katere ni mogla ali ne more vplivati, znašla v položaju materialne ogroženosti oziroma, če izkazuje izredne stroške, ki so vezani na preživljanje, ki jih z lastnim dohodkom ali lastnim dohodkom družine ne more pokriti« (MDDSZEM 2013a, 12).

O dodelitvi izredne denarne socialne pomoči odloča CSD na podlagi prostega preudarka. »Določeno je tudi, da mora upravičenec do izredne denarne socialne pomoči to porabiti za namen, za katerega mu je bila dodeljena«, ter pristojnemu CSD predložiti dokazila o porabi sredstev (prav tam).

Spremembe izredne denarne socialne pomoči se tičejo predvsem višine ter dodelitve tega prejemka upravičencem do varstvenega dodatka. Izredna denarna socialna pomoč se lahko samski osebi, »ki je upravičena do varstvenega dodatka, ali družini, v kateri sta dva družinska člana upravičena do varstvenega dodatka, dodeli le za namen, ki je različen od namena



dodelitve varstvenega dodatka« (tretji odstavek 33. člena ZSVarPre). Višina izredne denarne socialne pomoči je že v ZSV bila omejena na mesečni in letni ravni<sup>24</sup>. V zvezi s tem ZSVarPre ohranja višino izredne denarne socialne pomoči na mesečni ravni, spreminja pa višino na letni ravni. Višina izredne denarne socialne pomoči po ZsvarPre mesečno ne sme presegati višine enega minimalnega dohodka samske osebe ali družine, kar trenutno (od 1. avgusta 2014) znaša največ 269,20 evrov za samsko osebo ali največ 834,52 evrov za družino (na primer za štiričlansko družino z dvema šoloobveznima otrokoma in brez zaposlitve). Višina izredne denarne socialne pomoči na letni ravni ne sme presegati višine petih minimalnih dohodkov samske osebe ali družine, kar trenutno znaša največ 1.346,00 evrov za samsko osebo ali največ 4.172,60 evrov za družino (na primer za štiričlansko družino z dvema šoloobveznima otrokoma in brez zaposlitve) (MDDSZEM 2014a). »Razlika je tudi v tem, da se od višine petih minimalnih dohodkov samske osebe ali družine, lahko višina treh njenih minimalnih dohodkov dodeli le za namen, ki je različen od namena dodelitve varstvenega dodatka« (Dremelj in drugi 2013, 44), tj. za potres, poplavo, itd. (MDDSZEM 2014a).

V zvezi z izredno denarno socialno pomočjo so bili »omiljeni« tudi nekateri roki.

*Rok za porabo dodeljene izredne DSP se je z novo zakonodajo podaljšal s 15 na 30 dni, medtem ko se je rok za predložitev dokazila o njeni namenski porabi podaljšal s 15 na 45 dni. Če upravičenec do izredne denarne socialne pomoči dokazila ne predloži v roku ali pa se iz dokazil ugotovi, da pomoč ni bila namensko porabljena ali ni bila porabljena v roku, ni upravičen do izredne denarne socialne pomoči 14 mesecev po mesecu prejema izredne denarne socialne pomoči (Dremelj in drugi 2013, 45).*

Po ZSV je ta rok znašal 18 mesecev (prav tam).

### Prepoved odtujitve nepremičnine

Zelo pomembne so določbe ZSVarPre o zaznambi prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine upravičenca do denarne socialne pomoči v korist Republike Slovenije. »Če je upravičenec do trajne denarne socialne pomoči ali upravičenec, ki je v zadnjih treh letih pred vložitvijo vloge prejel denarno socialno pomoč najmanj štiriindvajsetkrat, lastnik nepremičnine, se mu z odločbo o upravičenosti do denarne socialne pomoči prepove odtujiti

---

<sup>24</sup> »Višina izredne denarne socialne pomoči mesečno ne more presegati višine enega minimalnega dohodka samske osebe oziroma družine, višina enkratne izredne pomoči pa v enem koledarskem letu ne more presegati višine dveh njenih minimalnih dohodkov« (31.b člen ZSV).

in obremeniti nepremičnino, katere lastnik je, v korist Republike Slovenije« (sedmi odstavek 36. člena ZSVarPre).

Podobna določba velja za upravičence, ki so v zadnjih 24 mesecih prejeli denarno socialno pomoč več kot osemnajstkrat in so lastniki stanovanja ali stanovanjske hiše v kateri živijo. Pod takimi pogoji »so upravičeni do denarne socialne pomoči le, če dovolijo vpis prepovedi odtujitve in obremenitve svoje nepremičnine v zemljiški knjigi v korist Republike Slovenije, ki zagotavlja sredstva« (MDDSZEM 2014a).

Rajgelj opozarja, da se zaradi te spremembe nekateri »revni starejši, ki imajo kakršnokoli nepremičnino, tudi zelo majhno stanovanje, odpovedujejo socialni pomoči, ker nočejo, da bi po smrti obremenili svoje otroke« (v Božič 2013). Izvržbe na nepremičninah prejemnikov socialno varstvenih prejemkov so po mojem mnenju močno v nasprotju s temeljnim namenom teh prejemkov. Večina prejemnikov denarne socialne pomoči in/ali varstvenega dodatka živi v težkih ekonomskih in socialnih razmerah, zato so izvržbe pri teh osebah nelogične in neprimerne.

Uvajanje novih spodbud zaposlovanja upravičencev do denarne socialne pomoči in sodelovanja med CSD in Zavodom RS za zaposlovanje pri obravnavi posebne skupine brezposelnih upravičencev do DSP in drugih brezposelnih oseb je bil eden izmed razlogov za sprejetje ZsVarPre, saj so po mnenju Ministrstva prejšnje zakonske določbe v zvezi s tem bile precej nefleksibilne oziroma se niso izvajale, prav tako zaposlovanje prejemnikov denarne socialne pomoči v praksi ni potekalo dovolj učinkovito, kljub določenim pogojem in ukrepom v Programu aktivne politike zaposlovanja (MDDSZEM 2010).

Nova socialna zakonodaja je »vpeljala dodatek za delovno aktivnost, tj. dodatek k minimalnemu dohodku delovno aktivne samske osebe ali posameznega družinskega člana, namenjen spodbujanju k delu ali ohranjanju motivacije za delo. V skladu s tem so se spremenila merila za določitev višine minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana v razmerju do osnovnega zneska minimalnega dohodka«<sup>25</sup> (Dremelj in drugi 2013, 47).

Uvedene so bile tudi subvencije za delodajalce, ki zaposlujejo upravičence do denarne socialne pomoči ter obveznost upravičencev do denarne socialne pomoči, da sprejmejo vsako zaposlitev, ki jim jo ponudi zavod. Prav tako je z zakonom določeno obvezno medsebojno

---

<sup>25</sup> Glej tabelo 5.1.

sodelovanje med Zavodom RS za zaposlovanje in CSD pri obravnavi posebne skupine brezposelnih upravičencev do denarne socialne pomoči, ki so začasno nezaposljive zaradi težav v duševnem zdravju, težav z odvisnostjo ter drugih podobnih težav, z namenom razrešitve okoliščin, ki vplivajo na njihovo začasno nezaposljivost (40. člen ZSVarPre; 41. člen ZSVarPre; 42. člen ZsvarPre).

Po mnenju pravnikov na Ministrstvu so te spodbude bile dobro zastavljene, vendar se v praksi pojavlja kar nekaj težav pri njihovi določitvi, saj je dodatek za delovno aktivnost v nekaterih primerih težko ugotavljati (na primer, ko ni vnaprej jasno, koliko časa bo oseba zaposlena ali če je oseba zaposlena v okviru aktivne politike zaposlovanja) (Dremelj in drugi 2013).

### **5.2.1 Posledice ključnih sprememb v številkah**

Podatki o številu vlog za denarno socialno pomoč za leti 2011 in 2012 kažejo, da se je skupno število pozitivno rešenih vlog (rednih in izrednih denarnih socialnih pomoči) v letu 2012 znižalo za dobrih 6,4 % (Dremelj in drugi 2013, 47).

Če primerjamo podatke samo za redno denarno socialno pomoč, se ta odstotek dvigne na 10 %, pri čemer polovica (50,63 %) pravic do redne denarne socialne pomoči ni bila odobrenih zaradi premoženja vlagatelja (in družinskih članov), ki dosega ali presega 13.780 evra (Dremelj in drugi 2013, 49).

»Skupni znesek sredstev za redno denarno socialno pomoč se je v letu 2012 v primerjavi z letom 2011 znižal za dobra 2,8 %« (Dremelj in drugi 2013, 48).

Povprečna višina redne denarne socialne pomoči se je v letu 2012 v primerjavi z letom prej zvišala za slabe 3 % oziroma za slabih 7 evrov. Večinoma se je denarna socialna pomoč zvišala samskim osebam (81%), medtem ko se je več kot dvema tretjinama enostarševskih družin z enim ali dvema otrokoma ter slabima dvema tretjinama (64,8 %) enostarševskih družin s tremi otroki in več višina denarne socialne pomoči znižala. Dobrim 40 % vlagateljev se je višina denarne socialne pomoči znižala zaradi upoštevanja kombinacije dohodka in otroškega dodatka (vlagatelja in družinskih članov), slabim 15 % vlagateljev zgolj zaradi upoštevanja dohodka (vlagatelja in družinskih članov), slabim 10 % vlagateljev pa samo zaradi upoštevanja otroškega dodatka (MDDSZEM 2013a, 12–13).

Upoštevanje otroškega dodatka v lastni dohodek družine je močno negativno vplivalo predvsem na enostarševske in velike družine. Podatki kažejo, da se je zaradi te spremembe »višina denarne socialne pomoči znižala slabim 13 % enostarševskih družin in dobrim 35 % velikih družin (med velike družine so vštete tudi enostarševske družine s tremi in več otroki)« (Dremelj in drugi 2013, 54).

Število pozitivno rešenih vlog za izredno denarno socialno pomoč se je v letu 2012 v primerjavi z letom 2011 znižalo za dobrih 31 %. Skupni znesek za ta namen se je v primerjavi z letom prej znižal za dobrih 19 %, medtem ko se je povprečni znesek izredne denarne socialne pomoči zvišal za dobrih 19,6 % oziroma za slabih 49 evrov (Dremelj in drugi 2013, 44).

### **5.3 Ključne zakonske spremembe na področju varstvenega dodatka**

Nova socialna zakonodaja je povsem na novo opredelila varstveni dodatek, in sicer kot samostojno socialno varstveno pravico z vsemi značilnostmi tovrstnih pravic, hkrati pa je spremenila tudi njegovo funkcijo (Dremelj in drugi 2013). Varstveni dodatek je po novem namenjen »kritju življenjskih stroškov, ki se jim na dolgi rok ni mogoče izogniti in ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju (na primer stroškom z vzdrževanjem stanovanja, nadomeščanjem trajnih potrošnih dobrin, ipd.) in niso stroški za zagotavljanje minimalnih življenjskih potreb« (tretji odstavek 4. člena ZSVarPre).

S tako ureditvijo se v bistvu korigira slabosti oziroma pomanjkljivosti trajne denarne socialne pomoči iz prejšnje socialne zakonodaje (ZSV), s katero si upravičenci niso mogli zagotoviti sredstev za kritje trajnejših dobrin ter hkrati zasleduje enega najpomembnejših ciljev nove socialne zakonodaje:

*smotrnejšo razdelitev proračunskih sredstev po kriteriju trajanja socialne ogroženosti z uvedbo dveh ravni minimalnega dohodka,*

- 1. za prejemnike denarne socialne pomoči, ki zaradi spremenjenih življenjskih okoliščin le omejeno dobo pridejo v neugoden socialno ekonomski položaj in se v tem času lahko izognejo izdatkom, povezanim z vzdrževanjem stanovanja, nadomeščanjem trajnih potrošnih dobrin, rekreacijo, kulturo in podobnim,*

2. *ter za prejemnike denarne socialne pomoči, ki so zaradi svojega položaja (trajna nezaposljivost ali nezmožnost za delo, starost nad 63 oziroma 65 let) dlje časa socialno ogroženi in morajo s to pomočjo pokrivati tudi tiste življenjske stroške, ki se jim na dolgi rok ni mogoče izogniti,*

*ter s tem poenotenje s spremembami zakonodaje na področju pokojninskega zavarovanja (prenos pravice do varstvenega dodatka in državne pokojnine iz pokojninskega področja v sistem socialno varstvenih prejemkov) (MDDSZEM 2010, 27).*

### Upravičenci do varstvenega dodatka

Po ZSVarPre imajo pravico do varstvenega dodatka osebe<sup>26</sup>:

- ki so trajno nezaposljive<sup>27</sup> ali
- trajno nezmožne za delo<sup>28</sup> ali
- so starejše od 63 let (ženske) oziroma od 65 let (moški) in niso delovno aktivne in:
  1. so upravičene do denarne socialne pomoči oziroma bi do nje lahko bile upravičene ali
  2. katerih lastni dohodek oziroma lastni dohodek družine presega cenzus za pridobitev denarne socialne pomoči, ne presega pa cenzusa za varstveni dodatek (prvi odstavek 49. člena ZSVarPre).

»Po prejšnji ureditvi so bili do varstvenega dodatka upravičeni uživalci starostne, invalidske, vdovske in družinske pokojnine s stalnim prebivališčem v RS, katerih pokojnina ni dosegala mejnega zneska (81,6 % najnižje pokojninske osnove), če skupaj z družinskimi člani niso imeli drugih dohodkov in premoženja, ki bi zadoščali za preživetje, ter če dohodki in

---

<sup>26</sup> ZSVarPre isto kot za denarno socialno pomoč tudi za varstveni dodatek določa splošni pogoj, da so upravičenci do tega prejemka »državljeni Republike Slovenije, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in stalno prebivališče v Republiki Sloveniji ter osebe, osebe, ki lahko varstveni dodatek uveljavljajo na podlagi mednarodnih aktov, ki obvezujejo Republiko Slovenijo« (3. člen ZsvarPre).

<sup>27</sup> »Kot trajno nezaposljiva oseba se šteje oseba, ki razpolaga z odločbo o nezaposljivosti Zavoda za zaposlovanje Republike slovenije po predisih o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov oziroma drugega ustreznega organa po predpisih, ki urejajo status invalidov« (MDDSZEM 2014d).

<sup>28</sup> »Kot trajno nezmožna za delo se šteje oseba, ki ima status invalida I. kategorije, je invalidsko upokojena, ima status invalida po zakonu, ki ureja varstvo duševno in telesno prizadeti oseb ali ima mnenje invalidske komisije Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje o trajni nezmožnosti za delo« (MDDSZEM 2014d).

premoženje vseh družinskih članov niso presegali dohodkovnega in premoženjskega cenzusa« (Dremelj in drugi 2013, 55).

Nova zakonodaja upravičenost do varstvenega dodatka pogojuje z nezaposljivostjo oziroma nezmožnostjo za delo, ali pa z doseženo starostjo 63 oziroma 65 let, kar pomeni, da mlajši od 63 oziroma 65 let niso več upravičeni do varstvenega dodatka ne glede na to, ali so upokojenci ali ne (prav tam).

Tukaj Inštitut RS za socialno varstvo opozarja na določena »terminološka neskladja in nejasnosti«. Namreč v praksi CSD največkrat kot podatek o trajni nezaposljivosti osebe ali njeni nezmožnosti za delo upoštevajo odločbe o statusu invalida po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ZDVDTP) in odločbe o statusu invalida I. stopnje po ZPIZ-1. Oba omenjena zakona pa pojmov, ki ju uporablja ZSVarPre (»trajna nezaposljivost« in »trajna nezmožnosti za delo«) ne omenjata. »ZDVDTPZ govori o nezmožnosti za samostojno življenje in delo, ZPIZ-1 pa govori o popolni nezmožnosti za delo. Terminologijo v ZSVarPre bi bilo torej treba ustrezno poenotiti oziroma uskladiti z omenjenima zakonoma« (Dremelj in drugi 2013, 56).

Pomembna novost v zvezi z upravičenci do varstvenega dodatka je tudi to, da osebe, ki so vključene v celodnevno institucionalno oskrbo, niso upravičene do varstvenega dodatka (četudi izpolnjujejo vse pogoje upravičenosti). Zanimivo je, da ZSVarPre tega nikjer izrecno ne določa, kljub temu pa v praksi te osebe niso več mogle dobiti varstvenega dodatka (prav tam). S spremembami in dopolnitvami zakona v letu 2014 so ta »manjko« odpravili<sup>29</sup>.

»Kritični« skupini, ki sta zaradi teh sprememb izpadli iz upravičenosti do varstvenega dodatka, so upokojenci v starosti okrog 60 let (ali nekaj let manj), ki so pred letom 2012 zaradi nizke pokojnine prejemale še varstveni dodatek, posebej ženske, gospodinje, ki so varstveni dodatek prejemale k vdovski pokojnini, ter osebe v enaki starostni skupini, ki so izgubile zaposlitev, vendar ne prejema več nadomestila za brezposelnost, niso trajno nezaposljive ali trajno nezmožne za delo in niso upokojene. Gre za težko zaposljive osebe, ki po novi ureditvi lahko dobijo le denarno socialno pomoč. Strokovni delavci na CSD zato predlagajo ustrezno zvišanje denarne socialne pomoči za to kategorijo prebivalstva (Dremelj in drugi 2013).

---

<sup>29</sup> »Do varstvenega dodatka niso upravičene osebe, ki so v celodnevem institucionalnem varstvu v socialnovarstvenem zavodu« (tretji odstavek 7. člena ZsVarPre).

### Višina varstvenega dodatka

Po prejšnji ureditvi varstvenega dodatka je višina tega prejemka bila vezana na dopolnjeno pokojninsko dobo (za varstveni dodatek k starostni in invalidski pokojnini) ali na število uživalcev pokojnin (za varstveni dodatek k vdovski in družinski pokojnini). Po uveljavitvi ZSVarPre in ZUPJS pa se višina varstvenega dodatka odmeri na podoben način kot višina denarne socialne pomoči – v razmerju do osnovnega zneska minimalnega dohodka – pri čemer se upravičencem do varstvenega dodatka višina osnovnega minimalnega dohodka poveča na naslednji način<sup>30</sup>:

- Višina minimalnega dohodka se poveča za 0,73 osnovnega zneska minimalnega dohodka (trenutno 193,61 evrov) za samsko osebo, za edino odraslo osebo v družini in za odraslo osebo v družini, v kateri njen odrasli družinski član izpolnjuje pogoje za upravičenost do varstvenega dodatka in mu pripada nižji minimalni dohodek;
- Višina minimalnega dohodka se poveča za 0,36 osnovnega zneska minimalnega dohodka (trenutno 95,48 evrov) za odraslo osebo v družini, v kateri njen odrasli družinski član izpolnjuje pogoje za upravičenost do varstvenega dodatka in mu pripada višji minimalni dohodek ali ima status aktivne osebe (Dremelj in drugi 2013; Vodovnik 2013; MDDSZEM 2013a).

Trenutni cenzus za upravičenost do varstvenega dodatka znaša za samsko osebo, ki izpolnjuje druge z zakonom določene pogoje, 458,83 evrov. »Če ima samska oseba tudi lastni dohodek, se varstveni dodatek določi v višini razlike med 458,83 evrov in lastnim dohodkom. Za družino je varstveni dodatek določen v višini razlike med cenzusom družine za varstveni dodatek in lastnim dohodkom družine« (MDDSZEM 2014d).

---

<sup>30</sup> ZSVarPre je sicer predvidel drugačne količnike (»0,56 osnovnega zneska minimalnega dohodka za samsko osebo, za edino odraslo osebo v družini in za odraslo osebo v družini, v kateri njen odrasli družinski član izpolnjuje pogoje za upravičenost do varstvenega dodatka in mu pripada nižji minimalni dohodek ter 0,28 osnovnega zneska minimalnega dohodka za odraslo osebo v družini, v kateri njen odrasli družinski član izpolnjuje pogoje za upravičenost do varstvenega dodatka in mu pripada višji minimalni dohodek ali ima status aktivne osebe« (Vodovnik 2013, 168)), vendar se trenutno uporabljajo določbe iz 152. člena ZUJF, ki je za obdobje dokler gospodarska rast v Sloveniji ne preseže 2%, prinesel določene začasne ukrepe.

## Upoštevanje dohodkov in premoženja

Po Zakonu o varstvenem dodatku so se v dohodek uživalca pokojnine in družinskih članov šteli

*vsi prejemki, ki so jih imeli uživalec pokojnine in njegovi družinski člani iz delovnega razmerja, dohodek iz samostojne dejavnosti, dohodek od kmetijskih in gozdnih zemljišč, dohodek od premoženja in drugi dohodki, od katerih se plačuje davek, pokojnine in dodatki k pokojnini ter vojaška invalidnina iz tujine, invalidnina in druge dajatve po predpisih o vojaških invalidih in civilnih invalidih vojne, prejemki iz prostovoljnega zavarovanja, prejemki iz starostnega zavarovanja kmetov, preživnine ter drugi prejemki, razen tistih, za katere je bilo s posebnimi predpisi določeno, da se pri ugotavljanju premoženjskega stanja ne upoštevajo (Dremelj in drugi 2013, 57).*

Nova socialna zakonodaja je uvedla enotno definicijo dohodkov, prejemkov in premoženja, ki se upoštevajo kot dohodek upravičenca in družinskih članov pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, kar pomeni, da se pri odmeri varstvenega dodatka upoštevajo isti dohodki, prejemki in premoženje, kot za denarno socialno pomoč, in se po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, niso všteli (Dremelj in drugi 2013).

Kar se tiče dohodkov in prejemkov, se v primerjavi z prejšnjo ureditvijo, po novem upoštevajo tudi:

- *invalidnina,*
- *sredstva za nego in pomoč ter druge oblike denarnih nadomestil, ki jih prejema oseba, za katero skrbi oseba, ki se upošteva pri ugotavljanju materialnega položaja, razen če stranka dokaže drugače,*
- *prejemki za delo pripornikov in obsojencev,*
- *pomoč v obliki denarnih sredstev od invalidskih, humanitarnih organizacij, dobrotelčnih ustanov, prejeta kot pomoč za preživetje (upošteva se znesek, zmanjšan za cenzus samske osebe ali družine za denarno socialno pomoč), razen pomoči v obliki denarnih sredstev, za katere dajalec sredstev opredeli namen porabe,*
- *pomoč, namenjena za preživetje, zmanjšana za višino minimalnega dohodka, ki bi pripadal posameznemu upravičencu oziroma družinskemu članu, če ne bi imel drugih dohodkov, ki jih socialno ali drugače ogrožene osebe prejmejo od lokalne skupnosti,*



- *plačila za vodenje knjigovodstva na kmetijah* (Dremelj in drugi 2013, 57–58).

Kar se tiče premoženja, se je po prejšnjih predpisih pri odločanju o upravičenosti do varstvenega dodatka štelo naslednje premoženje vlagatelja in družine:

- *stanovanjske hiše, stanovanja, poslovne stavbe in poslovni prostori razen stanovanjske hiše ali stanovanja, ki služi kot stalno prebivališče uživalca pokojnine in njegovih družinskih članov,*
- *prostori za počitek in rekreacijo,*
- *kmetijska in gozdna zemljišča s katastrskim dohodkom nad višino, ki je v tekočem letu določena kot podlaga za vključitev v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter*
- *drugo obdavčljivo nepremično premoženje* (Dremelj in drugi 2013, 58).

Po uveljavitvi ZUPJS in ZSVarPre pa se za odmero varstvenega dodatka upošteva vse premično in nepremično premoženje, razen premoženja, za katerega zakon določa, da se ne upošteva<sup>31</sup>. Uporabljajo se iste zakonske določbe kot za denarno socialno pomoč z eno zjemo, in sicer se pri ugotavljanju upravičenosti do varstvenega dodatka »ne upoštevajo prihranki v višini treh minimalnih dohodkov, ki pripada upravičencu, oziroma seštevek minimalnih dohodkov, ki pripadajo posameznim upravičencem oziroma družinskim članom, ugotovljen na način iz 26. člena ZSVarPre« (52. člen ZSVarPre).

Razlike so tudi v obdobju upoštevanja dohodka in premoženja vlagatelja. »Po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, so se dohodki in vrednost premoženja vlagatelja in družinskih članov upoštevali po stanju v koledarskem letu pred letom ugotavljanja upravičenosti do varstvenega dodatka, po novi socialni zakonodaji pa se pri ugotavljanju lastnega dohodka samske osebe ali družine upošteva stanje v obdobju treh koledarskih mesecev pred mesecem vložitve vloge ali stanje na letni ravni – podatki iz odločb o odmeri dohodnine« (Dremelj in drugi 2013, 58).

»Vrednost premoženja so na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ugotavljali po stanju v koledarskem letu pred letom ugotavljanja upravičenosti do varstvenega dodatka. Po uveljavitvi nove socialne zakonodaje pa ugotavljajo vrednost premoženja, s katerim

---

<sup>31</sup> Glej 24. člen ZSVarPre ali 18. člen ZUPJS.

upravičenec razpolaga, na dan vložitve vloge, v primeru pridobitve premoženja v obdobju od vložitve vloge do izdaje odločbe pa na dan pridobitve« (Dremelj in drugi 2013, 59).

Pomembna novost spremenjene socialne zakonodaje je tudi v tem, da »lahko CSD s soglasjem upravičenca pozove osebe, ki so ga dolžne preživljati, k sklenitvi notarskega zapisa o preživljanju, kar se šteje kot dohodek (preživnina) upravičenca in se upošteva pri odmeri višine varstvenega dodatka. Nepripravljenost oziroma neodzivnost na poziv k sklenitvi dogovora o preživljanju se šteje kot krivdni razlog za nedodelitev oziroma neupravičenost do prejetja varstvenega dodatka« (Dremelj in drugi 2013, 58).

Večji obseg dohodkov, prejemkov in premoženja, ki se pri odmeri varstvenega dodatka upoštevajo po novi socialni zakonodaji, je eden od pomembnih razlogov za znižanje števila prejemnikov tega dodatka. »Kritična« skupina tistih, ki zaradi te spremembe več niso upravičeni do varstvenega dodatka, so predvsem starejši oziroma upokojenci, ki imajo sicer nizke dohodke (pokojnine), vendar imajo določeno premoženje (največkrat t. i. mrtvo premoženje, ki ga oseba ne more prodati ali majhne podedovane deleže premoženja, ki ga uživajo drugi dediči ipd.), sklenjen notarski zapis o preživljanju, ki se po novem upošteva pri odločanju o varstvenem dodatku, in/ali prihranke ter zato več niso upravičeni do tega prejemka (Dremelj in drugi 2013, 64).

#### Prepoved odtujitve nepremičnine in omejitev pri dedovanju

Z uvrstitvijo varstvenega dodatka med socialno varstvene prejemke po ZSVarPre je ta podvržen zaznambi prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine ter omejitvi pri dedovanju.

ZSVarPre v 53. členu določa, da »prejemniki varstvenega dodatka, ki so lastniki nepremičnine, te v času prejemanja varstvenega dodatka ne smejo odtujiti (prodati, podariti,...) ali obremeniti« (53. člen ZsvarPre).

Za razliko od denarne socialne pomoči, ki je podvržena omejitvi pri dedovanju vse od leta 1976, ko je bil sprejet Zakon o dedovanju – ZD (Uradni list SRS, št. 15/76), je varstveni dodatek tej omejitvi podvržen šele s sprejetjem ZsvarPre.

V skladu s 128. členom Zakona o dedovanju se »dedovanje premoženja osebe, ki je uživala pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu omeji do višine vrednosti prejete pomoči. Ta

omejitev se izvede tako, da postane del zapustnikovega premoženja, ki ustreza vrednosti prejete pomoči, lastnina Republike Slovenije, če se je pomoč financirala iz proračuna Republike Slovenije, oziroma lastnina občine, če se je pomoč financirala iz proračuna občine« (prvi odstavek 128. člena ZD). Ne glede na to določbo »dediči dedujejo vse zapustnikovo premoženje, če se obvežejo povrniti vrednost dane pomoči Republiki Sloveniji oziroma občini« (3. odstavek 128. člena ZD). »Za pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu se šteje vse, kar je zapustnik zaradi slabega premoženjskega stanja prejel na podlagi zakona ali splošnega akta občine v denarju ali v obliki oprostitev plačila« (peti odstavek 128. člena ZD).

### 5.3.1 Posledice ključnih sprememb v številkah

Statistični podatki kažejo močan upad sredstev za izplačila varstvenih dodatkov. V letu 2011 je bilo za to namenjenih v povprečju dobrih 4,5 milijona evrov na mesec, leta 2012 pa le še dobrih 1,6 milijona evrov na mesec<sup>32</sup>. To na letni ravni predstavlja zmanjšanje za dobrih 35 milijonov evrov (64,4 %). Prav tako se je število prejemnikov varstvenega dodatka močno zmanjšalo. Ob koncu leta 2011 je varstveni dodatek k pokojnini prejelo 46.752 oseb, v letu 2012 pa je bilo na osnovi odločb CSD na mesec povprečno le še 13.016 prejemnikov varstvenega dodatka. »Če primerjamo podatka o številu prejemnikov varstvenega dodatka decembra 2011 (46.752) in decembra 2012 (10.386), lahko ugotovimo, da se je število prejemnikov zmanjšalo za dobre tri četrtine« (MDDSZEM 2013a, 14).

Eden od ključnih razlogov za upad prejemnikov varstvenega dodatka je starostna omejitev pri upravičencih. Podatki za leto 2011 kažejo, da je bilo med prejemnicami varstvenega dodatka 8.745 mlajših od 63 let, med prejemniki pa 8.292 mlajših od 65 let. Skupaj je bilo tako kar 17.037 prejemnikov, ki starostnemu pogoju upravičenosti do varstvenega dodatka po ZSVarPre niso več zadostili<sup>33</sup>. V letu 2012 je bilo tako med prejemniki varstvenega dodatka le še 3.882 oseb mlajših od 63 oziroma 65 let. Upad prejemnikov varstvenega dodatka v tej starostni skupini je 77,22 %, medtem ko je v starejši populaciji 67,96 %. Poleg starostne omejitve je za drastično zmanjšanje upravičencev do tega prejemka pomemben tudi »izpad« prejemnikov državnih pokojnin (Dremelj in drugi 2013, 63).

---

<sup>32</sup> »Sredstva, ki jih je izplačal ZPIZ v letu 2012 za akontacije varstvenih dodatkov, v to vsoto niso šteta; upoštevana so le izplačila na osnovi odločb, ki so jih izdali CSD« (Dremelj in drugi 2013, 60).

<sup>33</sup> Ob tem ne vemo, koliko od teh oseb je trajno nezaposljivih ali nezmožnih za delo, zato je lahko število tistih, ki so samo zaradi starostnega pogoja izgubili pravico do varstvenega dodatka, nekoliko nižje (Dremelj in drugi 2013).

Statični podatki kažejo, da se je povprečna višina varstvenega dodatka zvišala (leta 2011 je povprečni znesek varstvenega dodatka znašal 94,15 evra, v letu 2012 pa 129,31 evra). Povprečni znesek varstvenega dodatka se je v letu 2012 iz meseca v mesec višal ter v decembru 2012 znašal dobrih 134 evrov. Razlika med povprečnim zneskom decembra 2011 in decembra 2012 tako znaša 40,54 evra (Dremelj in drugi 2013, 61).

Za razliko od denarne socialne pomoči, ki je bila od sprejetja Zakona o dedovanju podvržena omejitvi pri dedovanju, pa varstveni dodatek po ZPIZ-1 ni bil podvržen ne omejitvi dedovanja in ne zaznambi na premoženje prejemnika, zato gre za zelo pomembno novost. Po statističnih podatkih se je okrog 16.100 oseb (9.97241 do 31. 12. 2011 na ZPIZ ter 6.100 v letu 2012 na CSD), ki so bile po prejšnji zakonodaji upravičene do varstvenega dodatka, odpovedalo tej pravici (Dremelj in drugi 2013, 59–64).

## 6 »POPRAVKI« NOVE SOCIALNE ZAKONODAJE IZ LETA 2014

Državni zbor je v začetku oktobra 2013 sprejela spremembe in dopolnitve Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (v nadaljevanju: spremembe in dopolnitve ZUPJS) ter spremembe in dopolnitve Zakona o socialno varstvenih prejemkih (v nadaljevanju: spremembe in dopolnitve ZsvarPre), s katerimi so želeli spremeniti in dopolniti oziroma popraviti tiste glavne pomanjkljivosti zakonodaje, ki so se pojavile od začetka njene uporabe (1. januarja 2012), in na katere je opozoril Inštitut RS za socialno varstvo v »Oceni učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje« (MDDSZEM 2014č).

Po besedah Ministrstva gre predvsem za manj zahtevne, vendar nujne spremembe in dopolnitve zakona, ki bodo pripomogle k pravičnejši, lažji in učinkovitejši uporabi zakona ter s katerimi želijo izboljšati socialni položaj najbolj socialno ogroženih skupin prebivalstva (MDDSZEM 2014č; MDDSZEM 2013a).

Predlagatelj sprememb in dopolnitev nove socialne zakonodaje je razloge za sprejem razvrstil v štiri skupine:

1. *izboljšanje sedanjega stanja oziroma zakonskih določb,*
2. *prilagoditev zakonskim spremembam na drugih področjih, predvsem predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in določbam novega Zakona o štipendiranju,*
3. *razširitev kroga upravičencev do varstvenega dodatka,*
4. *sprememba ekvivalenčne lestvice za določanje višine minimalnega dohodka za posamezne družinske člane (MDDSZEM 2013a, 15).*

Večina sprememb je začela veljati s 1. januarjem letos, v celoti pa bodo spremembe uveljavljene septembra 2014 (predvsem zaradi potrebe po prilagoditvi informacijskega sistema). Ker sem v nalogi obravnavala zgolj tri denarne prejemke, bom tudi v nadaljevanju na kratko predstavila le tiste spremembe, ki so vezane na denarno socialno pomoč in varstveni dodatek (državne pokojnine več ni).

Med splošnimi spremembami, ki se tičejo upoštevanja dohodkov in premoženja, je pomembno predvsem, da se v dohodek družine po novem ne šteje več celotni otroški dodatek,

ampak »znižan za dodatek za enostarševsko družino ter dodatno še za 20 % otroškega dodatka, ki pripada prvemu otroku v prvem dohodkovnem razredu, to je 22,80 evrov. Znižanje za 20 % pomeni neupoštevanje tistega dela otroškega dodatka, ki ima univerzalno oziroma razvojno funkcijo otroškega dodatka« (MDDSZEM 2013b). Predlagatelj je ocenil, da bo ta sprememba, »poleg izboljšanja položaja velikih družin pri denarni socialni pomoči, vplivala tudi na uvrstitev družine v dohodkovni razred pri subvenciji vrtca in državni štipendiji« (prav tam).

Prav tako je ugodnejši način upoštevanja vseh priložnostnih dohodkov (tudi iz naslova študentskega dela), »med premoženje, ki se ne upošteva pa po novem sodi tudi znesek, ki ga banke kot bančni kredit nakažejo na račun posameznika, če je namenjen izključno nakupu ali gradnji« (MDDSZEM 2013b).

## **6.1 Popravki na področju denarne socialne pomoči**

- Zvišana je spodnja meja prihrankov, ki se ne upoštevajo za pridobitev denarne socialne pomoči, s čimer se je nekoliko razširil krog upravičencev do denarne socialne pomoči. Kot premoženje se ne upoštevajo prihranki v višini treh minimalnih dohodkov (trenutno 807,60 evrov) za samsko osebo ter prav tako v višini treh minimalnih dohodkov za družino, vendar do vrednosti 2.500 evrov. Nad to vrednostjo se prihranki družine upoštevajo v premoženje.
- Koncept določanja višine denarne socialne pomoči se ni spremenil; spremenila pa se je ekvivalenčna lestvica, ki se uporablja za določanje minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana, pri čemer se upošteva nov Zakon o štipendiranju, predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev ter ugotovitve Inštituta RS za socialno varstvo v zvezi s poslabšanjem položaja enostarševskih družin (MDDSZEM 2013b).

Tako se je zvišal »dodatek na otroka v enostarševski družini iz 10 % na 20 % osnovnega zneska minimalnega dohodka, kar trenutno znaša trenutno 53,04 evrov na otroka. V kolikor ima vlagatelj dva otroka z omenjenim statusom, njegovi družini pripada povečanje za 40 % oziroma 106,08 evrov« (MDDSZEM 2013b). Kot že zgoraj omenjeno, se ta dodatek ne šteje v otroški dodatek.

Zaradi novega Zakona o štipendiranju, po katerem so mladoletni dijaki ponovno upravičeni do polovičnega zneska državne štipendije, ter posledično črtanja dveh višin otroškega dodatka od rojstva do 18. leta starosti, so ponderji oziroma minimalni dohodki za otroke izenačeni. Ni več razlik med otroci, ki so dijaki (in so do sedaj imeli višji ponder), in otroci, ki to niso (MDDSZEM 2013b).

Hkrati pa zadnja novela ZSVarPre (ZSVarPre-C) prinaša nekatere spremembe, ki veljajo za prehodno obdobje, dokler gospodarska rast v Sloveniji ne preseže 2 odstotkov bruto domačega proizvoda (peti odstavek 36. člena ZSVarPre).

Za lažjo predstavo tabela 6.1 prikazuje ekvivalenčno lestvico, ki se trenutno uporablja za določanje minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana. Prikazani sta stanji po ZSVarPre ter po ZSVarPre-C, pri čemer pa se upošteva usklajena višina osnovnega zneska minimalnega dohodka s 1. avgustom 2014.

Tabela 6.1: Ekvivalenčna lestvica, ki se trenutno uporablja za določanje minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana

STATUS DRUŽINSKEGA ČLANA	Po ZSVarPre		V prehodnem obdobju, dokler gospodarska rast ne preseže 2%	
	UTEŽ ČLANA	ZNESEK (v EUR)	UTEŽ ČLANA	ZNESEK (v EUR)
prva odrasla oseba ali odrasla oseba, ki je v celodnevem institucionalnem varstvu	1	288,81	1	269,20
prva odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu od 60 do 128 ur na mesec	1,28	369,68	1,28	344,57
prva odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu več kot 128 ur na mesec	1,56	450,54	1,56	419,95
samska oseba med dopolnjenim 18. in dopolnjenim 26. letom starosti, prijavljena pri pristojnem organu za zaposlovanje v evidenci brezposelnih oseb oziroma v evidenci iskalcev zaposlitve, ki ima prijavljeno stalno prebivališče na istem naslovu kot starši ali dejansko prebiva z njimi	0,7	202,17	0,7	188,44
samska oseba, ki je trajno nezaposljiva ali trajno nezmožna za delo ali starejša od 63 let ženska in 65 let moški, ki ima prijavljeno stalno ali začasno prebivališče na istem naslovu kot osebe, ki niso družinski člani po tem zakonu in imajo dovolj lastnih sredstev za preživljanje, oziroma dejansko prebiva z	0,7	202,17	0,8	215,36

njimi				
vsaka naslednja odrasla oseba	0,5	144,41	0,6	161,52
vsaka naslednja odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu več kot 128 ur na mesec	0,78	225,27	0,88	236,89
vsaka naslednja odrasla oseba, ki je delovno aktivna v obsegu od 60 do 128 ur na mesec	0,64	184,84	0,74	199,21
prvi otrok osebe, ki je najstarejši	0,7	202,17	0,8	215,36
vsak naslednji otrok	0,6	173,29	0,7	188,44
povečanje za vsakega otroka v enostarševski družini, kadar je drugi od staršev umrl in otrok po njem ne dobiva prejemkov ali je drugi od staršev neznan ali kadar otrok po drugem od staršev prejemkov za preživljanje dejansko ne prejema	0,1	28,88	0,2	53,84

Vir: MDDSZEM (2014a).

- Zaradi močnega poslabšanja socialnega položaja odraslih oseb, ki živijo z (zunaj)zakonskim partnerjem brez otrok, se je le-tem denarna socialna pomoč zvišala iz 132 na 159 evrov.
- CSD imajo »več prostega preudarka pri upoštevanju nepremičnine, v kateri posameznik ne živi in za katero je mogoče sklepati, da si s to nepremičnino preživetja začasno ne more zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ne more vplivati« (MDDSZEM 2013b).
- Dedičem osebe, ki je prejela denarno socialno pomoč več ni potrebno vračati tega prejemka, če ga je oseba prejela 12 mesecev ali manj. Če pa ga je prejela »več kot 12 mesecev se dedovanje omeji tako, da se od prejete pomoči najprej odšteje 12 najvišjih mesečnih zneskov, nato pa še 1/3 od preostalih mesečnih zneskov prejete pomoči« (MDDSZEM 2013b).

## 6.2 Popravki na področju varstvenega dodatka

- Zvišala se je meja prihrankov, ki se ne upošteva kot premoženje, in sicer se po novem ne upoštevajo prihranki v višini do 2500 evrov za samsko osebo in do 3500 evrov za družino



(do sedaj se niso upoštevali prihranki v višini treh minimalnih dohodkov, kar je na primer za samsko osebo znašalo 795,66 evrov).

- Zaradi terminoloških nejasnosti oziroma neskladij je sedaj 2upokojencem pod 63 let za ženske oziroma 65 let za moške omogočen dostop do invalidskih komisij Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za pridobitev mnenja o nezmožnosti za delo. Če imajo status invalida I. kategorije ali so invalidsko upokojene, mnenja ne potrebujejo, ampak se kot trajno nezmožne za delo štejejo že na podlagi zakona« (MDDSZEM 2013b).
- »Ker se je veliko posameznikov odločilo za odpoved varstvenega dodatka zaradi zaznambe na nepremičnini in omejitve dedovanja, se po novem dedovanje premoženja osebe, ki je prejela varstveni dodatek omeji samo do višine 2/3 vrednosti prejete pomoči« (prav tam).
- Odpravljena je diskriminacija med upravičenci do polnega varstvenega dodatka in osebami, ki so na primer upokojene in prejemajo pokojnino v enaki višini, zaradi česar do varstvenega dodatka niso upravičene. Te osebe so namreč po ZSVarPre lahko bile upravičene do izredne denarne socialne pomoči (na primer za popravilo strehe, ogrevanje, plačilo položnic – torej stroškov, ki se tretirajo kot »stroški, ki se jim na dolgi rok ni mogoče izogniti«), medtem ko so bili lahko upravičenci do varstvenega dodatka z enakimi dohodki kot omenjene upokojene osebe, upravičeni do izredne denarne socialne pomoči, vendar za namen, različen od namena varstvenega dodatka (in to je kritje življenjskih stroškov, ki se jim na dolgi rok ni mogoče izogniti in ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju). Iz tega je izhajalo, da so upravičenci do varstvenega dodatka lahko dobili izredno denarno socialno pomoč samo za plačilo stroškov zaradi naravne nesreče, poplav in podobno (MDDSZEM 2013a; MDDSZEM 2013b).

Novost, ki jo prinašajo spremembe in dopolnitve ZSVarPre in ZUPJS je to, da med socialno varstvene prejemke prehajata tudi dosedanji pravici iz obveznega zdravstvenega zavarovanja – pogrebna in posmrtnina. To nista več univerzalni pravici, temveč sta »vezani na upravičenost do denarne socialne pomoči ali varstvenega dodatka ali na dohodkovni položaj posameznika«. Obravnavani sta kot posebni obliki izredne denarne socialne pomoči, o katerih po novem odloča CSD (MDDSZEM 2013b).

Enkratna izredna denarna socialna pomoč zaradi smrti družinskega člana (prejšnja posmrtnina) se dodeli »kot ena pomoč za vso družino v višini osnovnega zneska minimalnega dohodka iz 8. člena ZSVarPre« (prvi odstavek 34.a člena ZSVarPre) (trenutno 269,20 evrov).

Do te pravice je upravičen družinski član umrlega,

*če je bil na dan smrti umrlega upravičen do denarne socialne pomoči ali varstvenega dodatka ali če njegov lastni dohodek oziroma skupni lastni dohodek družine (pri izračunu katerega se ne upoštevajo denarna socialna pomoč, varstveni dodatek, otroški dodatek, državna štipendija) ne presega višine njegovega minimalnega dohodka oziroma seštevka minimalnih dohodkov po tem zakonu, pri čemer pa se ne upoštevajo dodatki za delovno aktivnost ter krivdni razlogi (drugi odstavek 34.a člena ZSVarPre).*

Izredna denarna socialna pomoč kot pomoč pri kritju stroškov pogreba (prejšnja pogrebnina) se določi »v višini dvakratnika osnovnega zneska minimalnega dohodka iz 8. člena ZSVarPre« (prvi odstavek 34.b člena ZSvarPre) (trenutno 538,40 evrov). Do te pravice so »upravičeni družinski člani umrlega oziroma tisti, ki poskrbijo za pogreb, če je umrl prejemnik denarne socialne pomoči ali varstvenega dodatka, sicer pa v primeru, če njegov dohodek oziroma skupni lastni dohodek družine ne presega višine 606 evrov za samsko osebo oziroma 909 evrov za družino« (drugi odstavek 34.b člena ZSvarPre).

Ta dva prejemka nista podvržena omejitvi pri dedovanju (MDDSZEM 2013b).

## 7 SKLEP

V nalogi sem obravnavala spremembe, ki so se zgodile na področju socialno varstvenih prejemkov od leta 2010 pa vse do danes. Gre za obdobje, ko so se v Sloveniji začeli kazati prvi učinki gospodarske krize ter hkrati obdobje, ko so se v nekaterih evropskih državah že začeli kazati znaki gospodarske rasti.

Kriza je Slovenijo prizadela bolj kakor druge evropske države in to se odraža na vseh področjih družbenega življenja, gospodarskem, finančnem, političnem in tudi socialnem. Materialna blaginja prebivalstva se je močno poslabšala, število brezposelnih, revnih in socialno izključenih raste, hkrati pa se zaradi demografskih sprememb povečuje tudi število upokojencev. V takih razmerah ima socialna država še posebej pomembno vlogo, saj mora z aktivnimi ukrepi zaščititi posameznike in skupine prebivalstva, katerim se je v času krize materialni in socialni položaj še poslabšal. V Sloveniji se je zgodilo ravno nasprotno – država je z reformo socialne zakonodaje ter dodatnimi interventnimi ukrepi za uravnoteženje javnih financ (zamrznitev usklajevanja, začasno znižanje ali ukinitvev nekaterih prejemkov) izdatke za socialno varnost precej znižala (UMAR 2014a)

Cilj pričujoče naloge je bil raziskati temeljne spremembe, ki jih je prinesla nova socialna zakonodaja (zlasti Zakon o socialno varstvenih prejemkih – ZSVarPre, Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev – ZUPJS) na področju treh denarnih socialno varstvenih prejemkov, denarne socialne pomoči, varstvenega dodatka in državne pokojnine, ter analizirati posledice teh sprememb za posameznike in družbene skupine. Pri tem me je zanimalo, kaj so uveljavljene spremembe socialne zakonodaje pomenile za ohranitev socialne države. Pri presoji, ali uveljavljene spremembe socialne zakonodaje pomenijo odmik od načela socialne države, sem se osredotočila predvsem na posledice, ki so jih omenjene spremembe prinesle za materialni in socialni položaj posameznikov in družbenih skupin (v smislu, ali so bile spremembe bolj pozitivne ali bolj negativne oziroma, ali so izboljšale ali poslabšale materialni položaj posameznikov in družin). Ponovno poudarjam, da nisem preučevala vseh sprememb, ki jih je prinesla nova socialna zakonodaja, ampak samo tiste, ki so vezane na denarno socialno pomoč, varstveni dodatek in državno pokojnino.

Novo socialno zakonodajo je mogoče ocenjevati z dveh vidikov – z vidika države ali z vidika uporabnikov. Cilji, ki si jih je ob pripravi sprememb socialne zakonodaje zastavil predlagatelj zakona, so sicer do določene mere izpolnjeni, vendar je že sama izpolnitev teh ciljev prinesla

številne negativne posledice, ki jih predlagatelj zakona ni predvidel. To pomeni, da cilji nove socialne zakonodaje že v osnovi niso bili premišljeni in dobro postavljeni. Rihterjeva, ki je sodelovala pri pripravi »Ocene učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje« meni, da je pri pripravi sedaj veljavne zakonodaje prevladal državni vidik. »Država je želela napraviti red, povečati transparentnost in povezati baze podatkov. Zato so bili manj pozorni na drugi vidik: kako zagotoviti ustrezne pravice posameznikom. Premalo pozornosti so namenili vprašanju, kaj ljudje zares potrebujejo. Zato jim je pri zagotovitvi rešitev za uporabnike sistema spodrsnilo« (v Božič 2013).

Pri analiziranju ciljev nove socialne zakonodaje ter ukrepov/sprememb zakonodaje, s katerimi so te cilje želeli doseči, sem ugotovila, da je problematično predvsem troje:

1. Po uveljavitvi sprememb socialne zakonodaje niso bili izpolnjeni vsi postavljeni cilji (predvsem dvig denarne socialne pomoči na raven, ki bi zagotavljala pokrivanje minimalnih življenjskih stroškov)
2. Izpolnitev nekaterih ciljev je prinesla številne negativne posledice za prejemnike socialno varstvenih prejemkov (močno zmanjšanje upravičencev do denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka), česar predlagatelj zakona ni predvidel, pa bi moral.
3. Slednje je v neskladju s temeljnim ciljem oziroma namenom nove socialne zakonodaje, tj. pravičnejšo prerazporeditvijo prejemkov ter s tem izboljšanjem materialnega položaja najbolj materialno ogroženih skupin prebivalstva.

Pa se spomnimo treh horizontalnih ciljev nove socialne zakonodaje, kot jih opredeljuje Inštitut RS za socialno varstvo: *1) racionalizacija in večja preglednost proračunskih odhodkov pri dodeljevanju socialnih prejemkov* (preprečevanje kopičenja socialnih pravic, odprava sistema povezanih pravic, zmanjšane možnosti izkoriščanja sistema in zlorab), *2) večja ciljnost in učinkovitost socialnih prejemkov* (vzpostavitev učinkovitejšega in pravičnejšega sistema dodeljevanja socialnih pravic, povišanje denarne socialne pomoči na raven, ki zagotavlja pokrivanje minimalnih življenjskih stroškov, večje stimulacije za delo – spodbujanje brezposelnih prejemnikov denarne socialne pomoči k večji delovni aktivnosti z dodatkom za aktivnost, uvedba pomoči pri reševanju okoliščin, ki vplivajo na začasno nezaposljivost posebne skupine brezposelnih upravičencev do denarne socialne pomoči, ki so začasno nezaposljivi zaradi težav v duševnem zdravju, težav z odvisnostjo in podobnih težav) ter *3) vzpostavitev prijaznejšega, enostavnejšega in preglednejšega sistema ter na hitrejši in bolj ekonomično odločanje o pravicah* (vzpostavitev preglednejšega in enostavnejšega

sistema za uporabnika, vzpostavitev enostavnejšega sistema za pristojni organ, vzpostavitev centralne evidence pravic iz javnih sredstev, odprava zakonskih nejasnosti in praznin, uvedba novih definicij na področjih, ki sedaj niso dobro urejena) (Dremelj in drugi 2013, 14–18).

Večina teh ciljev (prvi horizontalni cilj v celoti, prvi dva podcilja drugega horizontalnega cilja, prvi in tretji podcilj tretjega horizontalnega cilja) je bila izpolnjenih že s samim sprejetjem nove socialne zakonodaje, in sicer s sprejetjem določenih vsebinskih in sistemskih novosti, kot so na primer uvedba enotne vstopne točke, vrstni red uveljavljanja pravic (z vštevanjem že pridobljene pravice v dohodek pri ugotavljanju upravičenosti oziroma višine nadaljnjih pravic), dostop do uradnih zbirk podatkov o dohodkih in premoženju oseb. K doseganju teh podciljev prispeva tudi enotna definicija oseb, ki se upoštevajo pri preverjanju materialnega položaja, enotna merila in pogoji za uveljavljanje posameznih pravic iz javnih sredstev ter enotno upoštevanje materialnega položaja vlagateljev z upoštevanjem premoženja. Prav tako je pomembna okrepljena kontrolna funkcija strokovnih delavcev na CSD oziroma celotnega informacijskega sistema uveljavljanja pravic (Dremelj in drugi 2013).

Izmed ciljev, ki niso bili doseženi, bi izpostavila predvsem povišanje denarne socialne pomoči na raven, ki zagotavlja pokrivanje minimalnih življenjskih stroškov, kar se dejansko ni zgodilo (čeprav je ZSVarPre dvignil osnovni znesek minimalnega dohodka, so dodatni interventni ukrepi preprečili, da bi ta znesek stopil v veljavo; poleg tega je osnovni znesek minimalnega dohodka že v osnovi bil postavljen za 25 % nižje od izračunanih minimalnih življenjskih stroškov) in vzpostavitev enostavnejšega sistema za pristojni organ, pri čemer delavci na CSD opozarjajo, da se je njihova vloga socialnega delavca spremenila v preveč administrativno in kontrolno vlogo, kar ni v skladu s koncepti socialnega dela (Dremelj in drugi 2013).

Ostali cilji (predvsem kar se tiče spodbujanja zaposlovanja upravičencev do denarne socialne pomoči in odprave nekaterih zakonskih nejasnosti in praznin) so bili v določeni meri izpolnjeni, vendar z določenimi pomanjkljivostmi, ki jih je treba v prihodnje še odpraviti (Dremelj in drugi 2013).

Kot sem že poudarila zgoraj pa je izpolnitev nekaterih ciljev prinesla negativne posledice za prejemnike socialno varstvenih prejemkov. Pri tem sta pomembni zlasti dve novosti:

- Enotni postopek uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, ki je uvedel vrstni red uveljavljanja pravic in vštevanje pridobljene pravice v dohodek vlagatelja oziroma družine ter
- »upoštevanje premoženja in prihrankov pri upravičenosti in odmeri višine posamezne pravice« (Dremelj in drugi 2013, 71).

Zaradi teh sprememb se je močno poslabšal materialni oziroma socialni položaj naslednjim kategorijam prebivalstva:

- Enostarševskim družinam zaradi vštevanja preživnine in otroškega dodatka v lastni dohodek družine pri uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči,
- Družinam s stanovanjskim kreditom, zaradi česar je njihov razpoložljivi neto dohodek nižji, kar pa se ne upošteva pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, medtem ko se stanovanje (če je »preveliko«) všteva v dohodke pri odmeri pravic.
- Velikim družinam (z več otroki), »če poleg otroškega dodatka uveljavljajo še kako drugo pravico, saj se otroški dodatek všteva v lastni dohodek družine« (Dremelj in drugi 2013, 72).

Ob tem ne smemo pozabiti na mnoge druge spremembe nove socialne zakonodaje, ki so prav tako imele zelo negativne posledice za uporabnike; upoštevanje več vrst dohodkov v lastni dohodek osebe oziroma družine, starostna omejitev pri ugotavljanju upravičenosti do varstvenega dodatka, določbe v zvezi z zaznambo prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine prejemnikov denarne socialne pomoči ali varstvenega dodatka ter omejitve pri dedovanju (Dremelj in drugi 2013).

Število prejemnikov denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka se je zaradi različnih omenjenih razlogov (ali kombinacije le-teh) močno zmanjšalo. Skupno število prejemnikov denarne socialne pomoči se je v letu 2012 zmanjšalo za dobrih 6,4 %, število prejemnikov varstvenega dodatka pa kar za dobre tri četrtine (Dremelj in drugi 2013).

Zaradi očitnih negativnih posledic nove socialne zakonodaje, je Ministrstvo leta 2013 sprejelo spremembe in dopolnitve ZSVarPre ter spremembe in dopolnitve ZUPJS, vendar bi težko trdili, da gre za dejansko spreminjanje dosedanje ureditve. Gre za nujne »popravke«, ki dolgoročno ne morejo pomeniti rešitve za socialno državo. Zelo dober primer je določba, da se po novem »dedovanje premoženja osebe, ki je prejela varstveni dodatek omeji samo do

višine 2/3 vrednosti prejete pomoči« (MDDSZEM 2013b) (podobno velja tudi za denarno socialno pomoč). Po mnenju Rajgljeve se država obnaša kot »posojilodajalka revnim, pri čemer bo po novem očitno z njimi še barantala, saj dedičem pri vračilu socialne pomoči ali varstvenega dodatka obljublja 30-odstotni popust. To ni socialna država, ampak podjetje, ki se s svojimi prebivalci pogaja o tem, koliko revščine še zmorejo« (v Božič 2013).

Potrebne bi bile celovite in temeljite študije z razmislekom o vseh možnih posledicah, preden se gre v tako strukturno reformo, kot je bila socialna. Nenehno spreminjanje zakonodaje v nobenem primeru ni pozitivno za sistem socialne varnosti. Ne moremo graditi in ohranjati socialne države s stabilnim sistemom socialne varnosti, če se socialno varstvena ureditev spreminja iz leta v leto. Socialna zakonodaja je zato popolnoma nepregledna, polna sprememb, dopolnitev, popravkov; mnogo je nejasnosti (začenši s terminologijo), praznin in nelogičnosti. V tem kaosu se ne morejo znajti niti uporabniki, ki več ne vejo kaj jih pripada in so zato upravičeno jezni in razočarani, niti pristojni organi, ki bi morali znati pojasniti svoje odločitve in svetovati uporabnikom, pa prav tako velikokrat nimajo odgovorov.

## 8 LITERATURA

1. Božič, Kristina. 2013. Revščina je politična odločitev. *Objektiv*, 27. julij. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/objektiv/vec-vsebin/revscina-je-politicka-odlocitev> (20. avgust 2014).
2. Bubnov Škoberne, Anjuta in Grega Strban. 2010. *Pravo socialne varnosti*. Ljubljana: GV Založba.
3. Dremelj, Polona, Simona Smolej, Ružica Boškić, Tamara Narat, Liljana Rihter, Nadja Kovač in Barbara Kobal Tomc. 2013. *Ocena učinkov izvajanja nove socialne zakonodaje*. Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo.
4. Evropska komisija: Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti, Enota E3. 2011. *Določbe EU o socialni varnosti. Vaše pravice med gibanjem v Evropski Uniji*. Dostopno prek: [http://www.ess.gov.si/\\_files/1483/socialna%20varnost\\_vodnik\\_2010\\_SL.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/1483/socialna%20varnost_vodnik_2010_SL.pdf) (9. julij 2014).
5. Intihar, Stanka. 2013. Revščina v Sloveniji. V *Problematika revščine in kako jo reševati*, ur. Tereza Novak, 5–12. Ljubljana: NFHOS – Nacionalni forum humanitarnih organizacij Slovenije.
6. Kopač, Anja. 2004. *Aktivacija – obrat v socialni politiki*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede (Znanstvena knjižnica).
7. --- 2013. *Pravo socialne varnosti in sistemi zagotavljanja socialne varnosti v sodobnih družbah*. Študijsko gradivo.
8. Kovač, Matjaž. 2010. *Ustava in državna ureditev*. Gradivo za 1. letnik: učbenik za izbirni predmet Ustava in državna ureditev. Ljubljana: Zavod IRC.
9. Leskošek, Vesna, Simona Smolej, Liljana Rihter, Ružica Boškić, Barbara Kresal in Maja Breznik. 2013. *Revščina zaposlenih*. Ljubljana: Sophia.
10. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. 2007. *Predlog Zakona o varstvenem dodatku*.
11. --- 2010. *Predlog Zakona o socialno varstvenih prejemkih*. Dostopno prek: [http://www.konfederacija-sjs.si/Strokovno-usposabljanje-sindikálnih-zaupnikov-za-socialni-dialog/media/3\\_Predlog%20zakona%20o%20socialno%20varstvenih%20prispevkih\\_12\\_03\\_2010.pdf](http://www.konfederacija-sjs.si/Strokovno-usposabljanje-sindikálnih-zaupnikov-za-socialni-dialog/media/3_Predlog%20zakona%20o%20socialno%20varstvenih%20prispevkih_12_03_2010.pdf) (2. avgust 2014).



12. --- 2013a. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o socialno varstvenih prejemkih*.
13. --- 2013b. *Spremembe socialne zakonodaje, brifing za novinarje*. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/1939/7276/5160767591dead601ea28cae5a6dd47d/](http://www.mddsz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/1939/7276/5160767591dead601ea28cae5a6dd47d/) (18. avgust 2014).
14. --- 2014a. *Denarna socialna pomoč*. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/sociala/denarna\\_socialna\\_pomoc/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/denarna_socialna_pomoc/) (10. avgust 2014).
15. --- 2014b. *Nova socialna zakonodaja*. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/si/uvcljavljanje\\_pravic/nova\\_socialna\\_zakonodaja/](http://www.mddsz.gov.si/si/uvcljavljanje_pravic/nova_socialna_zakonodaja/) (9. junij 2014).
16. --- 2014c. *Obvestilo prejemnikom varstvenega dodatka in državne pokojnine*. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/si/uvcljavljanje\\_pravic/nova\\_socialna\\_zakonodaja/varstveni\\_dodatek/vd\\_obvestilo/](http://www.mddsz.gov.si/si/uvcljavljanje_pravic/nova_socialna_zakonodaja/varstveni_dodatek/vd_obvestilo/) (16. avgust 2014).
17. --- 2014č. *Poslanci matičnega odbora v državnem zboru soglasno podprli spremembe socialne zakonodaje*. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/1939/7276/5160767591dead601ea28cae5a6dd47d/](http://www.mddsz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/1939/7276/5160767591dead601ea28cae5a6dd47d/) (18. avgust 2014).
18. --- 2014d. *Varstveni dodatek*. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/si/uvcljavljanje\\_pravic/nova\\_socialna\\_zakonodaja/varstveni\\_dodatek/](http://www.mddsz.gov.si/si/uvcljavljanje_pravic/nova_socialna_zakonodaja/varstveni_dodatek/) (20. avgust 2014).
19. Rus, Veljko. 1990. *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: DOMUS.
20. 24ur.com. 2014. »Zakon o nepremičninskem davku je nedomišljen, nedodelan, nedorečen«. Dostopno prek: <http://www.24ur.com/dan-d-za-nepremicninski-zakon-ustavni-sodniki-bodo-sporocili-odlocitev.html> (14. avgust 2014).
21. Šturm, Lovro. 2002. *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
22. Teršek, Andraž. 2004. *Ustavna demokracija in konstitucionalizem: (evropska) izhodišča in onkraj njih*. X. dnevi javnega prava, Portorož, 14. – 16. junij 2004. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
23. --- 2008. *Medkulturni socialni dialog v odnosu do socialne države*. Plenarno predavanje. XIV. dnevi Socialne zbornice Slovenije, Portorož, 20. – 21. novembra 2008. Ljubljana: Socialna zbornica Slovenije.
24. --- 2009. *Defending social rights in economic crisis: more active constitutional policy and greater positive obligations of the state*. V: *COFOLA 2009: The conference proceedings*, ur. Dávid Radovan. Brno: Masarykova univerzita.

25. Trbanc, Martina. 1992. Različni socialno-blaginjski sistemi in trendi v socialnih politikah. *Družboslovne razprave* XI (14): 94–108.
26. UMAR. 2014a. *Poročilo o razvoju 2014*. Dostopno prek: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/pr/2014/POR%202014.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2014/POR%202014.pdf) (12. maj 2014).
27. --- 2014b. *Kazalniki blaginje v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.kazalniki-blaginje.gov.si/index.html> (16. avgust 2014).
28. Varuh človekovih pravic. 2014a. *Pravica do stanovanja*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/posebna-porocila/problematika-najemnikov-v-denacionaliziranih-stanovanjih/4-ocena-stanja/41-pravica-do-stanovanja/> (20. avgust 2014).
29. --- 2014b. *Ustava Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/ustava-zakoni/ustava-republike-slovenije/> (20. julij 2014).
30. Vodovnik, Zvone. 2009. *Poglavja iz delovnega in socialnega prava*. Študijsko gradivo. Nova Gorica: Evropska pravna fakulteta.
31. --- 2013. *Normativni temelji delovnih in socialnih razmerij. 2. del Normativni temelji socialnih razmerij*. Ljubljana: GV Založba.
32. *Zakon o dedovanju (ZD)*. Ur. l. SRS 15/76. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO317> (10. avgust 2014).
33. *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1-UPB4)*. Ur. l. RS 109/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76020> (17. avgust 2014).
34. *Zakon o socialnem varstvu (ZSV-UPB2)*. Ur. l. RS 3/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=77822> (11. avgust 2014).
35. *Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre)*. Ur. l. RS 61/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=99232> (10. avgust 2014).
36. *Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS)*. Ur. l. RS 62/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201062&stevilka=3387> (10. avgust 2014).
37. *Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN)*. Ur. l. RS 50/2006. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4312> (14. avgust 2014).
38. *Zakon o varstvenem dodatku (ZVarDod)*. Ur. l. RS 10/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=84756> (11. avgust 2014).