

Predlogi izboljšav nove socialne zakonodaje

Uvod

V Družinski pobudi pozdravljamo objavo poročila IRSSV o učinkih nove socialne zakonodaje, ki, dokaj jasno razkriva mnoge slabosti te zakonodaje in dokazuje, da je bila pripravljena slabo in nepremišljeno. Poročilo sicer vsebuje nekaj napak, za katere pa so avtorji že obljubili, da jih bodo odpravili.

Obžalujemo, da je bila taka zakonodaja sploh sprejeta in uveljavljena, saj je bilo mogoče večino v poročilu ugotovljenih slabosti zakona predvideti že v času priprave zakonov. To dokazuje dejstvo, da primerjalni statistični podatki in poročilo potrjujeta vsa opozorila glede pričakovanih slabih posledic predloga zakona, ki sem jih predstavil v postopku sprejemanja zakona na seji Odbora DZ za delo, družino, socialne zadeve in invalide leta 2010, a jih je takratni minister Svetlik skupaj s svojo ekipo takrat zavrnil kot neutemeljene. Vse to je dokumentirano v magnetogramu omenjene seje in lahko vsakdo kadarkoli preveri. (No, podatki o dejanskih učinkih so še nekoliko slabši od tistih, ki sem jih na podlagi meni dostopnih podatkov napovedal takrat).

Tako je bilo že vnaprej povsem jasno in predvidljivo, da predlagani višji otroški dodatek niti približno ne bo pokrival izgube študentskega dodatka pri dijakih, da povišana študentska dodatek, ne bo pokrila izgube otroškega dodatka zanje, da veliko študentov, ki so izgubili otroški dodatek, ne bo dobilo študentskega dodatka. To je bilo povsem razvidno iz samega predloga zakona, pa je minister kljub temu zanikal.

V veliki meri napovedljiv je bil tudi učinek upoštevanja otroškega dodatka kot dohodek pri odmeri drugih pravic. Tako bi moralo biti predlagateljem že takrat jasno, da se bo za velik del družin vrtec podražil za vsaj en razred, da bo veliko učencev in dijakov zaradi tega ostalo brez subvencije za malico. Taki ukrepi so bili predlagani in sprejeti, ne da bi predlagatelj predstavil kakšno analizo, ki bi dokazovala, da so vse te družine v prejšnji ureditvi prejemale preveč in zato morda lahko živele razsipno na račun davkoplačevalcev.

Ker so bili učinki zakona tako predvidljivi, se samo od sebe pojavlja vprašanje, ali rešitve s tako slabimi posledicami morda sploh niso bile sprejete pomotoma.

Zgrešen koncept zakona

Zakon je zgrešen že v sami osnovi, saj v isti koš stlači materijo, ki sploh ne sodi skupaj, in tako strokovno neutemeljeno pomeša ukrepe družinske politike in ukrepe socialnega varstva, na kar je v svojem poročilu opozoril tudi IRSSV.

Zato kot temeljni predlog izboljšave zakona predlagamo, da se ukrepi družinske politike (otroški dodatek, subvencija plačil za vrtec, subvencije šolske prehrane in državne študentske) obravnavajo ločeno in drugače kot ukrepi socialnega varstva.

Predlagamo drugačno obravnavo ukrepov družinske politike

V grobem, predlagamo, da se ukrepi družinske politike: otroški dodatek, državne štipendije, subvencija za vrtec in subvencije šolske prehrane obravnavajo brez vrstnega reda med seboj po enotni dohodkovni lestvici in brez upoštevanja premoženja ali vsaj večine oblik premoženja.

To bi bilo podobno, kot se danes subvencija šolske prehrane že obravnava brez vrstnega reda po isti lestvici kot se odmerja otroški dodatek. Predlagamo, da bi se ta lestvica uporabljala za vse našete prejeme in subvencije.

Ukrepi družinske politike niso socialne narave, ampak imajo razvojno vlogo, zato jih družine prejemajo zato, ker imajo otroke. Upoštevanje materialnega položaja družin je pri tem deloma dopustno le zaradi nezmožnosti države, da bi te pravice zagotavljala povsem univerzalno.

Pri ugotavljanju dohodkovnega razreda bi se upoštevali tudi socialni prejemi (DSP, ...), saj ti pri družinah, ki same ne morejo zagotoviti vsaj minimalnega dohodka, nadomeščajo dohodke iz dela in druge dohodke.

Prejemki za delo študentov in dijakov preko študentskih servisov bi se upoštevali le v zneskih, ki presegajo splošno in posebno olajšavo pri dohodnini za to delo.

Državna štipendija mora biti obravnavana na enak način kot otroški dodatek, saj je ob ukinitvi otroškega dodatka za študente in polnoletne dijake za te kategorije upravičencev prevzela vlogo drugačne oblike otroškega dodatka.

Neprimerno upoštevanje premoženja pri ukrepih družinske politike

Pri ugotavljanju materialnega položaja družine je skoraj nemogoče pošteno upoštevati premoženje in prihranke družin, ne da bi povsem neprimerljive primere obravnavali enako in primerljive različno.

Naj navedem le en tak primer: Družina, ki se pripravlja na gradnjo doma, ima lahko sorazmerno velike prihranke, a jih vse potrebuje za reševanje stanovanjskega vprašanja in mora za doseg tega cilja živeti zelo skromno. ZUPJS pa ji v času, ko je najbolj ranljiva, zniža družinske prejeme. Po drugi strani družina z enakimi dohodki, ki živi v nepremičnini staršev, lahko ves dohodek sproti porabi za bistveno udobnejše življenje, saj prihrankov za reševanje stanovanjskega vprašanja ne potrebuje. Če ni ustvarila prihrankov, ne izgublja pravic na področju družinskih prejemkov.

Nedoslednosti in neenakosti, ki kažejo na neustreznost upoštevanja premoženja pri družinskih prejemkih in subvencijah je še veliko, zato ocenjujemo, da bi bilo najbolje, da bi pri odmeri družinskih prejemkov in subvencij to preprosto opustili.

K temu navaja tudi mnenje sodelavcev CSD, da upoštevanje premoženja ni bistveno vplivalo na odmero pravic, čeprav se v Družinski pobudi s tem mnenjem ne strinjamo.

Da bi preprečili morebitne večje anomalije pri taki ureditvi, bi kot varovalko lahko vključili upoštevanje vrednejših nepremičnin, ki bi jih družina posedovala poleg svojega doma, pri čemer bi se upoštevale le nepremičnine v skupni vrednosti nad npr. 150.000EUR. Če ima družina v lasti nepremičnino v gradnji, ki ni vseljiva, se ne upošteva.

Zavedamo se, da je nemogoče narediti popoln sistem, tako tudi opisani predlog dopušča določene anomalije, vendar ocenjujemo, da ne preveč in da bi bil njihov obseg manjši od škode, ki jo povzroča trenutni sistem po ZUPJS.

Nujni hitri popravki zakona, če bi zakonodajajo popravljali v več korakih

Če bi se odločili, da se vsaj najbolj očitne anomalije in nelogičnosti zakona popravi bolj na hitro, za nov koncept zakona, pa si vzame več časa, opozarjamo na nekatere nujne popravke v zvezi z upoštevanjem premoženja in prihrankov.

- **Dom družine:** Zakon določa, da se v premoženje ne všteva nepremičnina, v kateri družina živi, če ta ne presega velikosti primernega stanovanja glede na število družinskih članov, sicer pa se všteva »presežni« del nepremičnine. V praksi se to izvaja tako, da se pri stanovanjskih hišah ne upošteva le stanovanjska stavba sama, zemljišče okrog nje pa se upošteva kot ločeno premoženje, čeprav gre za funkcionalno zemljišče stavbe in je z njo neločljivo povezano.

Trdimo, da je taka praksa v nasprotju že z obstoječim zakonom, saj smo prepričani, da bi po določbah zakona morali iz premoženja izvzeti nepremičnino, ki predstavlja dom družine, v celoti z vsemi njenimi deli. Neprimernost podatkov o nepremičninah ne more biti izgovor za napačno izvajanje zakona.

Praksa naj se nemudoma spremeni. Za to po naši oceni ni potrebna sprememba zakona.

- **Druge nepremičnine:** Zaradi nezmožnosti upoštevanja nepremičnin v tujini je z vidika enakosti pred zakonom vprašljivo tudi upoštevanje nepremičnin v Sloveniji. Da se izognemo anomalijam z vplivom različnih malo vrednih zemljišč na podeželju, predlagamo, da se upošteva le nepremičnine v skupni vrednosti nad določeno mejo (npr. 150.000 EUR).
- **Vozila:** Način upoštevanja vozil je nelogičen. Po našem razumevanju zakonsko določilo na to temo potrebno razumeti tako, da bi se pri vsakem vozilu družine morala od njegove vrednosti odšteti predpisana vrednost, ki se ne všteva med premoženje za izračun fiktivnega dohodka, preostanek pa se upošteva. Morda je možna tudi interpretacija, ki se trenutno uporablja v praksi, vendar zagotovo ni edina. Če besedilo zakona ni dovolj jasno in ga je mogoče razlagati na več načinov, je pri izbiri najbrž modro uporabiti tudi malo logike in izbrati razlago, ki omogoča čim bolj enakopravno obravnavo vseh upravičencev.

Predlagamo, da se predpisana vrednost odšteje od vrednosti vsakega vozila v družini in se za izračun fiktivnega dohodka upošteva le preostanek vrednosti.

Sedanja praksa namesto tega prinaša kopico anomalij kot je na primer tale. Če ima družina tri vozila z vrednostjo malo pod 8.000 EUR ali skupaj malo manj kot 24.000 EUR, se ji ta vozila ne štejejo v premoženje. Če pa ima družina eno vozilo, ki presega vrednost 8.000 EUR (za tako ceno je za veliko družino že med rabljenimi vozili težko dobiti dovolj veliko vozilo), se ji vrednost vozila v celoti šteje med premoženje, iz katerega se izračuna navidezen ali fiktiven dohodek, ki se prišteje k dejanskim dohodkom družine. Ali ne bi bilo bolj logično, da bi se tudi drugi družini od vrednosti vozila odštela predpisana vrednost in bi se tako zmanjšala razlika v obravnavi teh dveh družin? Po našem razumevanju bi bilo to tudi bolj v skladu z zakonsko določbo in njenim namenom.

- **Prihranki in sredstva na TRR:** Sedanji način upoštevanja prihrankov je izrazito nespodbuden za ustvarjanje prihrankov in pri ljudeh namesto prizadevanj za to, da si sami s svojim delom ustvarjajo podlago za socialno varnost, spodbuja skrivanje dohodkov in premoženja v oblike in kraje, ki so državi nedosegljivi, ter preračunavanje, koliko je še smiselno ustvariti, da ne bodo prikrajšani drugje. To gotovo ne bo dobro vplivalo niti na slovenske banke, ki so že brez tega v dovolj velikih težavah.

Taka ureditev je tudi povsem v nasprotju z usmeritvami na področju pokojninskega sistema, ki od zavarovancev z vsako reformo močnejše zahteva, da tudi sami varčujejo za starost. Po drugi strani pa so starši edina kategorija prebivalcev, ki se ji ti prihranki sproti dodatno »obdavčujejo« pri družinskih pravicah iz javnih sredstev in to ravno na področju

vzdrževanja otrok, ki so temeljni steber pokojninskega sistema in dobesedno dodaten vložek staršev v pokojninski sistem. To je povsem nelogično in nesprejemljivo.

Povsem nelogičen je tudi način upoštevanja sredstev na osebnih računih, kjer se celotno stanje na računu, ki presega zadnji redni mesečni priliv, upošteva kot premoženje. Prepričani smo, da to ni v skladu s 6. odstavkom 17. člena ZUPJS. ZUPJS, ki določa, da se v premoženje, na podlagi katerega se izračunavajo fiktivni dohodki všteva tudi: »denarna sredstva na transakcijskem ali drugem računu, kadar ne predstavljajo dohodka skladno s prvim odstavkom 12. člena tega zakona, ki se po tem zakonu upošteva pri ugotavljanju materialnega položaja, hranilne vloge in druga denarna sredstva po izjavi posameznika.« V tekočem letu prejeti prilivi na osebni račun, kot so plače, štipendije itd. nedvomno so dohodek, kakor ga pojmuje 12. člen ZUPJS. Njegova višina je ocenjena in upoštevana na podlagi letnih dohodkov preteklega leta. Služili bodo kot merilo dohodkov za naslednje leto. Glede na navedeno določbo zakona bi kot prihranke na takšnih računih lahko upoštevali le zneske, ki presegajo vse prilive tekočega leta skupaj. Na enem izmed CSD pa so nam pojasnili, da imajo kljub temu interna navodila (torej mimo pravilnika, ki določa način upoštevanja premoženja v obliki fiktivnega dohodka), da se na osebnih računih vsi zneski, ki presegajo zadnji redni priliv (plačo, štipendijo, ...) upoštevajo kot prihranki.

Nujne rešitve težav z izvajanjem zakona

- Periodični dohodki, ki jih upravičenec ne prejema več

Imamo informacije, da mnogi CSD ne upoštevajo določbe o neupoštevanju periodičnih dohodkov, ki jih je družinski član prenehal prejemati. Nekateri CSD namesto tega v primeru, ko družinski član v preteklem letu ni imel nobenih dohodkov in zato zanj za to leto ni bila izdana odločba o odmeri dohodnine, to tolmačijo, kot da odločba za preteklo leto ni na voljo in ponovno uporabijo podatke o dohodkih iz predpreteklega leta, ne da bi vlagatelja kaj povprašali o dejanskem stanju. Zaradi takih napak CSD so mnoge družine prikrajšane tudi za več 100 EUR mesečno. Kako je mogoče, da različni CSD različno izvajajo zakon?

V obrazec je nujno dodati rubriko, v kateri bi upravičenec lahko opozoril CSD na dejstvo, da določenega periodičnega prejema ne prejema več.

- Odvečne odločbe in postopki

Ob sprejemanju ZUPJS je bilo predstavljeno, da bo po novem za upravičence manj odločb, saj naj bi bilo o vseh pravicah odločeno hkrati. V praksi je drugače, saj se po novem ob vsaki najmanjši spremembi, zaradi katere bi bilo potrebno odločiti le o eni pravici, lahko zgodi, da se spet odloča o vseh pravicah.

Da je vse skupaj še bolj nelogično in za državo še dražje, CSD za plačilo vrtca ne izda odločbe z veljavnostjo enega leta ampak le do konca tekočega leta. To pomeni, da morajo družine po novem namesto manj vlog na leto praviloma na CSD vlagati vsaj toliko ali več vlog kot po prejšnji ureditvi.

Predlagamo, da bi CSD v primeru, ko upravičenec ne javlja nobenih sprememb v družini, po izteku veljavnosti odločbe o družinskih prejemkih in subvencijah po službeni dolžnosti izvedel postopek za podaljšanje prejetja teh pravic. Postopek bi lahko samodejno sprožil informacijski sistem, CSD pa bi v njem preveril vse, kar sicer preveri ob vlogi

upravičenca. Tako bi tudi brez nove vloge hitro ugotovil, če je vendarle prišlo do kakšne spremembe, ki bi jo upravičenec moral sporočiti CSD. Upravičenci bi bili tako razbremenjeni nepotrebnega stalnega vlaganja vlog, ki niso nič drugega kot sprožilec postopka zaradi izteka veljavnosti neke odločbe, ki bi se lahko začel tudi brez vloge upravičenca.

Pri tem podpiramo tudi predlog, da CSD upravičencu namesto odločbe pošlje predlog ali osnutek ali informativno odločbo po zgledu informativnega izračuna dohodnine, da lahko upravičenec z ugovorom že v postopku odločanja opozori na morebitno nestrinjanje ali ugotovljene napake. Tako bi bilo manj pritožb, odločbe pa bolj kakovostne. Če ne bi bilo ugovora, bi taka informativna odločba po določenem roku postala veljavna.

Dohodki predpreteklega leta

Kadar DURS ne more zagotoviti podatkov za preteklo leto, samodejno pošlje podatke za predpreteklo leto. To je za upravičence, ki so v tem času določene dohodke prenehali prejemati, nimajo več prihrankov, ki so jim v predpreteklem letu prinašali obresti, nimajo več premoženja, ki so ga oddajali v najem, ali kakšno drugo spremembo, daje povsem napačno sliko o njihovih dohodkih.

V obrazcu je potrebno uvesti rubriko, ki bi upravičencem dajala možnost, da opozorijo na take spremembe in po potrebi sami dostavijo podatke. CSD jih lahko kasneje, ko so na voljo tudi pri DURS, preveri in po potrebi ukrepa. Za tako preverjanje lahko samodejno poskrbi informacijski sistem.

- Kdaj se začnejo upoštevati dohodki preteklega leta

V preteklosti je bilo jasno, da se do marca vsako leto pri odločanju uporabljajo podatki o dohodkih za predpreteklo leto, od aprila naprej pa za preteklo leto. Zdaj te določnosti ni več, saj naj bi se za zajem podatkov uporabljala odločba o odmeri dohodnine, ki pa je lahko izdana ob zelo različnih časih. V praksi se tako uporabljajo podatki DURS, ki so lahko v resnici izdani na podlagi odločbe o dohodnini, lahko pa tudi le na podlagi informativnega izračuna, ki še ni pravnomočna odločba. Tretje možnosti ni. Taka nedoločnost je za upravičence zelo moteča, da ne rečem pravno vprašljiva, zato bi morala biti tudi še tretja možnost. Glede na to, da so podatki o vseh dohodkih vseh zavezancev na DURS in pri zavezancih najkasneje do konca januarja, bi moral imeti upravičenec možnost, da v obrazcu izbere možnost, da podatke o dohodkih preteklega leta v primeru, da jih DURS še ni sposoben priskrbeti, priskrbi sam. DURS ima na spletu aplikacijo, ki omogoča izračun dohodnine in na tej podlagi neto dohodkov, tako da to tehnično ne bi smelo biti težava. Kasneje, ko je te podatke sposobna zagotoviti tudi DURS, jih je možno preveriti in po potrebi ukrepati. Za sproženje takega preverjanja lahko poskrbi informacijski sistem.

- Nejasne in nerazumljive odločbe

Iz prejete odločbe je pogosto nejasno, kaj je bilo upoštevano kot določena vrsta premoženja in zakaj. zato se je na tako odločbo zelo težko pritožiti oziroma veliko upravičencev hodi na CSD po dodatno razlago in pojasnila, kar še dodatno povečuje delo CSD, ki imajo (vsaj nekateri) še vedno več mesečne zaostanke.

Tomaž Merše