

Komentar predloga zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (predlog 12.3.2010)

Uvod

MDDSZ je 19.2.2010 na tiskovni konferenci predstavilo povzetek predloga zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Uradno je ta od takrat tudi v javni razpravi. Pri tem je nenavadno, da nosi predlog zakona, ki je trenutno na voljo na spletni strani MDDSZ, datum 12.3.2010.

Cilji in nameni predloga zakona, kot jih navaja predlagatelj, se zdijo smiselni, saj obljublajo večjo preglednost in preprostejše postopke za upravičence. Ti bodo ob predvidenih ukrepih za zmanjšanje možnosti za izigravanje s strani zunajzakonskih skupnosti tudi nekoliko bolj enakopravni med seboj.

Predlog zakona naj bi preprečeval »kopičenje« različnih oblik pomoči. Žal predlagatelj ne navede nobenega primera takega kopičenja, da bi lahko ugotovili, za kako resen problem v veljavni ureditvi sploh gre.

Premalo podatkov za verodostojno primerjavo

Kaj bi sprejem predloga v resnici pomenil za posamezne družine, je na podlagi gradiva, ki je predloženo v javno razpravo, dokaj težko ali skoraj nemogoče ugotoviti, saj je predlagatelj navedel precej premalo podatkov, da bi bilo mogoče narediti verodostojen primerjalni izračun, ki bi pokazal učinke predlaganih rešitev v primerjavi z veljavno ureditvijo.

Dopuščamo možnost, da smo kakšno določilo v predlogu zakona ali njegovo razlago napačno razumeli in smo zato morda do nje kritični po nepotrebnem. V tem primeru upamo, da nam predlagatelj tega ne bo zameril, in pričakujemo, da bo v nadaljnjih postopkih priprave zakona zadeve naredil bolj jasne in jih tudi bolj jasno in razumljivo predstavil, da bodo razumljive vsakomur, saj bo predlagani zakon vplival na življenje in položaj zelo širokega kroga ljudi.

Predlagatelj zagotavlja, da spremembe ne pomenijo zniževanja pravic in da se »večinoma ohranja enako število prejemnikov«, a je to zelo težko preveriti, sam pa ni poskrbel, da bi predložil podatke, ki bi to dokazovali. Predlog bi bil verodostojen, če bi za vsako vrsto pravic predstavil primerjavo med veljavno in predlagano ureditvijo tako po številu kot po strukturi prejemnikov.

V preteklosti je predlagatelj ob predlogih tako obsežnih zakonskih sprememb predložil tudi podatke o strukturi prejemnikov posameznih pravic. Tako je MDDSZ leta 2000 ob predlogu zakona o starševskem varstvu predstavilo podatke o številu prejemnikov otroških dodatkov po posameznih dohodkovnih razredih in po številu otrok, iz katerih je bilo jasno razvidno, za koga se bo otroški dodatek povečal, za koga zmanjšal in kdo bo ostal brez. Tokrat pa le pavšalna trditev o večinskem ohranjanju števila upravičencev in o proračunski nevtralnosti.

V predlogu zakona precej nejasnosti

Predlog zakona vsebuje kar nekaj nejasnih določb, ki tudi v spremljajočem gradivu po našem mnenju niso razumljivo pojasnjene.

- V lestvici za določitev višine otroškega dodatka so zneski otroškega dodatka, kakršni so veljali v drugi polovici leta 2009. Kako naj razumemo to lestvico? Kakšni zneski naj bi veljali ob dejanskem začetku veljavnosti novega zakona? Če so zneski v predlogu zakona tudi

zneski, ki naj bi veljali ob začetku uporabe zakona, bi se otroški dodatek znižal za dveletno stopnjo inflacije.

- Predlagatelj nikjer ne pojasni, kako je veljavne meje dohodkovnih razredov, ki so bile podane v odstotkih povprečne bruto plače na družinskega člana, pretvoril v predlagane meje, ki so podane v odstotkih povprečne neto plače na družinskega člana. Tako ne vemo, ali naj bi nove predlagane meje približno ustrezale veljavnim ali pa je predlagatelj že poskusil upoštevati razširitev sredstev, ki bi se po predlogu vštevala med dohodke družine. Brez take informacije je težko ocenjevati, ali je bila pretvorba izvedena korektno ali ne. Zanimivo je, da so se vse meje razredov nominalno pomaknile nekoliko navzgor, najvišja meja pa je ostala pri 99%. Ali to pomeni, da se bo število upravičencev do otroškega dodatka zmanjšalo?
- Predlog zakona na vseh področjih uvaja ugotavljanje dohodkovnega položaja po načelu neto dohodkov, ki jih primerja s t.i. neto povprečno plačo, pri čemer pa ni jasno, kaj to je. Določilo v predlogu zakona lahko razumemo vsaj na dva načina:
 - o Ali gre za povprečno neto plačo, kot jo objavlja SURS (povprečna izplačana neto plača), ki za leto 2009 znaša približno 930 EUR mesečno.
 - o Ali gre za neto plačo, ki jo izračunamo, tako da pri povprečni bruto plači odštejemo prispevke in dohodnino brez morebitnih olajšav, kar za leto 2009 znaša približno 908 EUR mesečno.
 - o Ali gre še za kaj tretjega.
- Pri opisu upoštevanja premoženja bi pričakovali, da bi predlagatelj vsaj s kakšnim primerom predstavil, kakšni so kriteriji primerne stanovanja, in kako se bodo upoštevali, namesto da navede zgolj sklic na neki drug predpis, pri čemer konkretno ne navede niti trenutno veljavne predpisa, da bi ga bralec vsaj z gotovostjo lahko našel.
- Enako velja pri navedbi obrestne mere za določanje fiktivnega dohodka na podlagi premoženja.
- Podobno velja za vozila, kjer navaja večkratnik osnovnega zneska minimalnega dohodka določenega s predpisi, ki urejajo socialne prejemke, ne navede pa trenutno veljavne zneska, da bi bralec lahko dobil vsaj približno jasno sliko, za kakšne zneske gre. Nikjer ni pojasnjeno, kako in zakaj so bili izbrani ravno predlagani večkratniki. Prav tako bi pričakovali kakšno utemeljitev, zakaj vrednost vozil, ki se ne všteta v premoženje, ni bolj odvisna od števila družinskih članov. Razlika med »dovoljeno« vrednostjo za eno vozilo in za dve vozili je tako majhna, da višji skupni znesek le težko pokrije vrednost dveh vozil, ki pa sta v takšnih družinah osnovna potreba in ne nekakšen nadstandard. Zadovoljevanje te osnovne potrebe pa bo večje družine udarilo z možnostjo znižanja otroškega dodatka. To je v času grozečega staranja prebivalstva in prenizke rodnosti res dobrodošla spodbuda za odločanje za večje število otrok! Pričakujemo, da se vrednost vozil, ki se ne všteta v dohodek, določi v odvisnosti od števila otrok, pri čemer mora znesek od štirih otrok naprej obvezno zagotavljati celotno vrednost dveh vozil.
- Pri vozilih ni jasno, ali bo predpisano, v kakšnem vrstnem redu se upoštevajo.

Predlagano tudi zniževanje pravic

Predlog zakona ukinja pravico do otroškega dodatka za otroke po 18. letu, kljub temu da se predlagatelj pri določanju družinskih članov sklicuje na njihovo medsebojno obveznost preživetja. To preprosto ni logično. V tem primeru tudi očitno ne drži trditev, da zakon ne prinaša zniževanja pravic. Res je, da predlog zakona za otroke nad 18. letom širi obseg prejemnikov državne štipendije, a te ne zagotavlja vsem otrokom, ki so danes upravičeni do otroškega dodatka. Ob tem predlagatelj ne predstavi niti okvirne ocene, koliko je otrok pri tej starosti, ki bi po novem postali upravičenci do državne štipendije, in koliko otrok bi po tem predlogu ostalo brez vsakega državnega dodatka (brez otroškega dodatka in brez štipendije). Glede na to, da je temeljno načelo

družinske politike univerzalnosti, in glede na to, da so ravno otroci temelj za dolgoročno ohranitev družbe, pokojninskega sistema in ostalih instrumentov socialne države, ocenjujemo, da bi bilo predlog potrebno popraviti v smeri večje univerzalnosti.

Nikjer ni navedeno, ali ima ta sprememba kakšne posledice oziroma učinke na definicijo otroka v zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, na katero se sklicuje še več drugih zakonov in bi njena morebitna sprememba pomenila pomembno spremembo pravic mnogih družin (tam je otrok opredeljen kot otrok do 26. leta pod pogojem, da se redno šola).

Ob predpostavki, da nove meje v lestvici otroških dodatkov približno ustrezajo veljavnim mejam, lahko sklepamo, da se bo zaradi dodatnega upoštevanja različnih oblik premoženja, otroški dodatek za večino družin zmanjšal. Glede na to, da so po ugotovitvah SURS ravno družine z otroki, ki za najosnovnejše potrebe porabijo večji delež svojih dohodkov kot drugi prebivalci, v času krize prizadete močnejše kot drugi prebivalci, ocenjujemo vsakršno zniževanje pravic iz naslova družinske politike kot nesprejemljivo.

Vprašljivo mešanje družinske in socialne politike

V predlogu zakona so pomešani prejemki, ki sodijo v družinsko politiko, s prejemki, ki so povsem socialne narave. Glede na različne namene enih in drugih ukrepov ter različna načela, po katerih se ravnata družinska in socialna politika, je to nelogično in morda celo nesprejemljivo.

Problemi in nelogičnosti pri upoštevanju premoženja

Kot problem se to pokaže npr. pri upoštevanju nekaterih vrst premoženja kot dohodek, kar je lahko logično pri ukrepih socialne politike precej manj pa pri ukrepih družinske politike:

- Del stanovanja ali hiše, v kateri družina živi: Upoštevanje tega premoženja je povsem neprimerno vsaj pri določanju otroškega dodatka in štipendije. Ali bo država z znižanjem otroškega dodatka in štipendije kaznovala družino, ki ima »preveliko« stanovanje ali hišo, ker so nekateri otroci iz družine že odrasli in se osamosvojili? Ali hoče država ravno starše več otrok, ki so zaradi teh otrok potrebovali večje stanovanje ali hišo, prisiliti, da mora to stanovanje ali hišo zapustiti, ko otroci odrastejo, hiša pa ni dovolj velika, da bi se v njej lahko uredilo še kakšno stanovanje? Ali predlagatelj resnično misli, da je stanovanje, v katerem družina živi, korektno obravnavati kot premoženje, ki vselej lahko prinaša dohodek? Glede na to, da povprečna slovenska hiša po velikosti presega predvidena merila za »primerno stanovanje«, se zdi, da si predlagatelj želi velikemu številu družin znižati prejemke iz javnih sredstev.
- Upoštevanje prihrankov: Pri tem za začetek sploh ni povsem jasno, katera sredstva na računih naj bi to bila. Če gre kar za vse prihranke, bi to delovalo izrazito destimulativno in bi družinam oteževalo varčevanje. Katera sredstva se tukaj dejansko upoštevajo? Tudi tista, katerih obresti so vir dohodnine? Vsako leto se v dohodke štejejo vsi dohodki družine. Če bi jih družina vse sproti zapravila, bi imela naslednje leto spet enako visok otroški dodatek. Če je del dohodkov prihranila za uresničitev kakšnega večjega cilja ali preprosto za večjo socialno varnost, bo kaznovana z nižjim otroškim dodatkom ali štipendijo oziroma bo lahko ostala brez obeh. Še en ukrep, ki bo spodbujal iskanje načinov, kako nekaj prikriti, namesto iskanja načinov, kako več ustvariti. Starši smo zaradi visokih stroškov vzdrževanja in izobraževanja otrok že zdaj v slabšem položaju pri možnostih varčevanja za starost, predlagana rešitev nas potiska v še slabši položaj.

V dohodek naj bi se vštevata celo pomoč dobrodelnih organizacij

Predlog zakona med dohodke uvršča tudi pomoč humanitarnih organizacij... To ocenjujemo kot povsem nesprejemljivo, saj pomoč humanitarnih organizacij le dopolnjuje ukrepe socialne države, nikakor pa jih ne nadomešča in jih zato država pri odmeri socialnih pomoči ne bi smela upoštevati.

Ohranjajo se vse slabosti stopničastih letvic

Predlog zakona ohranja stopničaste lestvice z vsemi njihovimi slabostmi. V preteklosti smo že večkrat predlagali, da bi zaradi slabosti in nepravilnosti stopničastih lestvic (ob minimalnih razlikah v dohodkih na mejah razredov lahko družina doživi precej veliko znižanje ali zvišanje pravic), le-te nadomestili z zveznimi krivuljami. Tako bi bila razlika v višini pravic vedno sorazmerna z razliko v višini dohodkov.

Nejasnosti glede vrstnega reda pravic in upoštevanja nekaterih pravic med dohodki

Predlog zakona določa obvezni vrstni red uveljavljanja pravic, pri tem pa ni jasno, ali se vse vrste dohodkov upoštevajo pri vseh pravicah. Tako se pravica do otroškega dodatka uveljavlja najprej, kasneje pravica do štipendije. V tem vrstnem redu je nekako razumljivo, da se otroški dodatek upošteva pri odmeri štipendije. Ni pa logično in iz zakone ne jasno, ali se štipendije upoštevajo pri odmeri otroškega dodatka?

Nadalje ni logično, da se, če vlagatelj ne upošteva predpisanega vrstnega reda pravic, šteje, kot da je uveljavljal določeno pravico, a se mu je ne dodeli. To bi bilo sprejemljivo le ob izrecnem nasprotovanju vlagatelja, da uveljavi tudi pravico, ki je po vrstnem redu pred pravico, ki jo želi uveljaviti. Sicer pa bi moral biti CSD dolžan predlagatelja opozoriti na pravico, ki je še ni uveljavil oziroma mu jo odmeriti v višini, v kateri bi jo po predlogu zakona upošteval, če je vlagatelj ne bi uveljavljal.

Nekateri člani prezapleteni, nejasni in nedorečeni

Nekateri člani so napisani tako zapleteno, so komaj razumljivi ali pa sploh ne. To bi se dalo deloma izboljšati že s tem, da bi nekatere ponavljajoče se dolge besedne zveze navedli med pojmi na začetku zakona in kasneje uporabljali predhodno opredeljeno skrajšano besedno zvezo. Tak primer je npr. zunajzakonska zveza.

Kdo je npr. v 2. odstavku 10. člena »oseba iz druge točke prejšnjega odstavka«, da ne omenjamo zmede v 1. točki istega odstavka 10. člena?

V zakonu je več nedorečenosti, ki po eni strani puščajo preveč prostora za interpretacijo v podzakonskih aktih (s tem smo v preteklosti že imeli slabe izkušnje), po drugi strani pa za izigravanje oziroma neenakost med različnimi upravičenci. Tak primer je npr. »dalj časa trajajoča življenjsko skupnost« ali pa »drugo premično premoženje«.

V predlogu zakona je povsem nedorečeno, kako in kdo naj bi ugotavljal : »posredno ugotovljene dohodke in prejemke, ko se ugotovi, da oseba v določeni višini plačuje za blago ali storitve, česar z ugotovljenim dohodkom ne bi zmogla«. Kako si predlagatelj to predstavlja? Kako bo npr. CSD prišel do podatkov o višini plačil za blago in storitve? Kako bo CSD prišel do podatkov o sredstvih na računih, hranilnih vlogah, depozitih? Razumljivo je, da je taka sredstva potrebno razkriti ob prošnji za socialno pomoč, nikakor pa ne ob uveljavljanju pravic iz naslova družinske politike.

Upamo, da bodo predstavljene ugotovitve predlagatelju v pomoč, da bo predlog zakona lahko popravil in priloženo gradivo dopolnil s potrebnimi podatki, ki mu bodo dali primerno verodostojnost.

Tomaž Merše, predsednik Družinske pobude