

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**MAGISTRSKO DELO**

**MARJANCA KLINAR**



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**MAGISTRSKO DELO**  
**SOCIALNA VARNOST V SLOVENIJI IN DRŽAVAH**  
**EVROPSKE UNIJE**

**Ljubljana, junij 2002**

**MARJANCA KLINAR**

## **IZJAVA**

Študentka Marjanca Klinar izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Tineta Stanovnika, in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim, da se objavi na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 14. 6. 2002

Podpis:

# KAZALO

UVOD.....	1
1 SOCIALNA VARNOST.....	4
1.1 Definicije.....	4
1.2 Pravna podlaga .....	6
1.2.1 Mednarodni pravni viri.....	6
1.2.2 Nacionalni pravni viri.....	9
1.3 Sistemi socialne varnosti.....	11
1.3.1 Razdelitve sistemov socialne varnosti.....	11
1.3.2 Razvoj sistemov socialne varnosti .....	14
1.3.3 Problemi sistemov socialne varnosti .....	16
1.4 Statistično merjenje socialne varnosti.....	19
2 EVROPSKI SISTEM STATISTIKE SOCIALNE VARNOSTI.....	21
2.1 Razvoj metodologije evropskega sistema statistike socialne varnosti.....	22
2.1.1 Glavni problemi in rešitve pri razvoju metodologije osnovnega sistema ESSPROS .....	23
2.1.2 Razvoj modulov ESSPROS .....	26
2.2 Usklajenost s sistemom nacionalnih računov.....	27
2.3 Metodološke rešitve slovenske statistike .....	28
2.3.1 Določitev enot opazovanja.....	28
2.3.2 Določitev starostne meje.....	31
2.3.3 Obravnava preusmerjenih prispevkov .....	33
2.3.4 Viri financiranja .....	34
2.3.5 Problem zajema .....	35
3 IZDATKI IN VIRI FINANCIRANJA SOCIALNE VARNOSTI .....	36
3.1 Izdatki za socialno varnost po namenih .....	37
3.1.1 Bolezen in zdravstveno varstvo .....	38
3.1.2 Invalidnost, Starost in Smrt hranitelja družine.....	40
3.1.3 Družina in otroci.....	50
3.1.4 Brezposelnost .....	53
3.1.5 Druge oblike socialne izključenosti .....	56
3.2 Druge delitve izdatkov socialne varnosti .....	59
3.3 Viri financiranja socialne varnosti.....	60
4 MEDNARODNA PRIMERJAVA .....	61
4.1 Glavni kazalniki.....	62
4.2 Izdatki za socialno varnost po namenih .....	64
4.2.1 Bolezen in zdravstveno varstvo .....	66

4.2.2 Invalidnost .....	68
4.2.3 Starost.....	69
4.2.4 Smrt hranitelja družine .....	70
4.2.5 Družina in otroci .....	72
4.2.6 Brezposelnost.....	73
4.2.7 Druge oblike socialne izključenosti in Nastanitev.....	76
4.3 Druge delitve izdatkov socialne varnosti.....	77
4.3.1 Izdatki za pokojnine .....	79
4.3.2 Izdatki glede na merila razvrščanja programov.....	81
4.4 Viri financiranja .....	82
4.4.1 Vrste virov financiranja.....	82
4.4.2 Viri financiranja po sektorju izvora .....	83
SKLEP.....	85
LITERATURA .....	90
VIRI.....	94
SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV.....	96

## KAZALO TABEL

Tabela 1: Populacijska struktura v Sloveniji in državah članicah EU, 1.1. 2000.....	17
Tabela 2: Projekcije števila starejših od 65 let, Slovenija (%) .....	17
Tabela 3: Izdatki za določena področja socialne zaščite pri različno določeni starostni meji (% BDP) .....	32
Tabela 4: Preusmerjeni prispevki na strani izdatkov in na strani virov financiranja, 1996-1999 (mio SIT) .....	33
Tabela 5: Izdatki za socialno zaščito, 1996-1999 (mio SIT).....	36
Tabela 6: Izdatki za socialne prejemke po področjih socialne zaščite, 1996-1999 (mio SIT).....	38
Tabela 7: Izdatki za socialne prejemke področja Bolezen in zdravstveno varstvo, 1996-1999 (mio SIT) .....	38
Tabela 8: Razmerje zneskov povprečnih pokojnin s povprečno plačo, 1996-1999 (%).....	43
Tabela 9: Izdatki za socialne prejemke področja Invalidnost, 1996-1999 (mio SIT).....	45
Tabela 10: Izdatki za socialne prejemke področja Starost, 1996-1999 (mio SIT) .....	47
Tabela 11: Izdatki za socialne prejemke področja Smrt hranitelja družine, 1996-1999 (mio SIT) .....	49
Tabela 12: Izdatki za socialne prejemke področja Družina in otroci, 1996-1999 (mio SIT).....	50
Tabela 13: Izdatki za socialne prejemke področja Brezposelnost, 1996-1999 (mio SIT) .....	54
Tabela 14: Število prejemnikov denarnega nadomestila in denarne pomoči, 1996-2000.....	54

Tabela 15: Izdatki za socialne prejemke področja Druge oblike socialne izključenosti, 1996-1999 (mio SIT) .....	57
Tabela 16: Izdatki za socialne prejemke po merilu preverjanje premoženjskega stanja, 1996-1999 (%).....	59
Tabela 17: Izdatki za socialne prejemke v naravi po posameznih področjih socialne zaščite, 1996-1999 (% od vseh).....	60
Tabela 18: Viri financiranja socialne zaščite, 1996-1999 (mio SIT) .....	61
Tabela 19: Izdatki za socialno zaščito, Slovenija in države EU, 1996 in 1999 .....	63
Tabela 20: Realna rast izdatkov za socialne prejemke na prebivalca po področjih, povprečje držav EU ( $I_{j/90}=100$ ).....	64
Tabela 21: Izdatki za področje Bolezen in zdravstveno varstvo, Slovenija in države EU (% BDP).....	66
Tabela 22: Izdatki za Invalidnost, Slovenija in države EU (% BDP) .....	68
Tabela 23: Izdatki za področje Starost, Slovenija in države EU (% BDP).....	70
Tabela 24: Izdatki za področje Smrt hranitelja družine, Slovenija in države EU (% BDP).....	71
Tabela 25: Izdatki za področje Družina in otroci, Slovenija in države EU (% BDP) .....	72
Tabela 26: Izdatki za področje Brezposelnost, Slovenija in države EU (% BDP).....	74
Tabela 27: Izdatki za področji Druge oblike socialne izključenosti in Nastanitev, Slovenija in države EU (% BDP) .....	76
Tabela 28: Izdatki za socialne prejemke, za katere je potrebno predhodno preverjanje premoženjskega stanja, Slovenija in države EU (% od vseh).....	78
Tabela 29: Izdatki za socialne prejemke v naravi, Slovenija in države EU (% od vseh) .....	78
Tabela 30: Izdatki za pokojnine, Slovenija in države EU (% BDP) .....	79
Tabela 31: Izdatki za pokojnine, Slovenija in povprečje držav EU, 1996 in 1999 (%) .....	80
Tabela 32: Viri financiranja socialne zaščite po vrsti, Slovenija in države EU (%) .....	82
Tabela 33: Viri financiranja socialne zaščite po institucionalnih sektorjih, Slovenija in države EU (%).....	83

## KAZALO SLIK

Slika 1: Povprečno letno število prejemnikov pokojnin, 1995-1999 .....	42
Slika 2: Povprečno število prejemnikov izbranih socialnih prejemkov, 1995-1999.....	44
Slika 3: Povprečno mesečno število otrok, ki prejemajo otroški dodatek, in upravičenk do nadomestila plače za čas porodniškega dopusta, 1996-1999.....	51
Slika 4: Stopnja registrirane brezposelnosti in stopnja brezposelnosti po Anketi o delovni sili, 1993-2000 .....	53
Slika 5: Povprečno mesečno število upravičencev do denarnega dodatka in edinega vira preživljanja, 1996-1999 .....	58
Slika 6: Izdatki za socialne prejemke po vrstah teh prejemkov, 1996-1999.....	59
Slika 7: Izdatki za socialno zaščito, Slovenija in povprečje držav EU, 1990-1999 (% BDP).....	62
Slika 8: Izdatki za socialne prejemke po področjih, povprečje držav EU (1990, 1993, 1996 in 1999).....	65

## STATISTIČNA ZNAMENJA IN OKRAJŠAVE

-	ni pojava
...	ni podatka
0	podatek je manjši od 0,5 merske enote
()	začasen, nezadostno preverjen ali ocenjen podatek
BDP	bruto domači proizvod
ECHP	evropski panel gospodinjstev
ESA	evropski sistem nacionalnih računov
ESSPROS	evropski sistem statistike socialne varnosti (zaščite)
EU	Evropska unija
EU-15	povprečje držav EU
Eurostat	Statistični urad evropske unije
HBS	anketa o porabi v gospodinjstvih
ILO	Mednarodna organizacija dela
LMP	politike na trgu dela
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
PKM	pariteta kupne moči v ekujih
SNA	sistem nacionalnih računov
SOCX	baza podatkov socialnih izdatkov
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
UMAR	Urad za makroekonomske analize in razvoj
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
RS	Republika Slovenija



## UVOD

Izdatki za socialno varnost predstavljajo za posamezno državo pomembne izdatke za različne denarne in nedenarne pravice, kot so pokojnine, nadomestila plač, zdravstveno varstvo, družinski prejemki, dajatve in storitve socialnega varstva ipd. Osnovni namen teh izdatkov je zagotoviti prerazdelitev dohodka ter ohranjanje politične stabilnosti, zagotavljanje gospodarskega razvoja in socialne povezanosti.

Sistemi socialne varnosti so zaradi različnega zgodovinskega razvoja različni tudi med državami istega ekonomskega prostora, po drugi strani pa se te države spoprijemajo s podobnimi težavami, kot so demografske spremembe (s poudarkom na staranju prebivalstva), spremembe na trgu dela, globalizacija ipd. To na eni strani veča potrebe po socialni varnosti, po drugi strani pa oži sredstva za socialno varnost.

Odgovornost za financiranje in oblikovanje politik socialne varnosti je v državah Evropske unije (EU) v rokah posameznih držav članic. Za zdaj harmonizacija nacionalnih socialnih politik ni predvidena, v prihodnosti pa se bodo razlike v organiziranosti socialne varnosti med državami verjetno zmanjševale. Zaradi prostega pretoka ljudi obstaja potreba po usklajevanju politik socialne varnosti.

Drugi člen Pogodbe o Evropski uniji (Official Journal, C 340, 1997) določa kot nalogo skupnosti spodbujanje visoke stopnje socialne varnosti in razvoj ekonomske in socialne povezanosti držav članic. Za spremljanje napredka teh nalog potrebuje Evropska komisija dostop do podrobnih informacij o organiziranosti, stanju in razvoju socialne varnosti v državah članicah.

Evropski komisiji ustrezne, zanesljive, pravočasne in primerljive podatke o socialni varnosti na rednih osnovah zagotavlja Evropski statistični urad (Eurostat). To dosega v tesnem sodelovanju z nacionalnimi statističnimi uradi v državah članicah in z mednarodnimi institucijami, npr. Organizacijo za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) in Mednarodno organizacijo dela (ILO).

Eurostat zagotavlja podatke o socialni varnosti uporabnikom iz štirih glavnih virov (Ramprakash, 1995, str. 187):

- nacionalnih raziskovanj (anket) o porabi v gospodinjstvih,
- zahtevam Eurostata delno prilagojenih nacionalnih raziskovanj porabe v gospodinjstvih,
- evropskega panela gospodinjstev,
- administrativnih statistik glede na metodologijo Evropskega sistema statistike socialne varnosti ("European System of Integrated Social Protection Statistics" - ESSPROS).

Glede na to, da se Slovenija približuje članstvu v EU, bo naloga Statističnega urada Republike Slovenije (SURS) prikazovati najrazličnejše podatke po Eurostatovih metodologijah in ti bodo ključni v procesih sprejemanja političnih odločitev.

Eden izmed pomembnih virov, ki zagotavljajo izčrpen, jasen in stvaren opis socialne varnosti v državah, so podatki, zbrani po metodologiji ESSPROS. Glavna značilnost te metodologije je proučevanje izdatkov za socialne prejemke v denarju in naravi ter njihovega financiranja. V glavnih konceptih je metodologija harmonizirana s sistemom nacionalnih računov (SNA).

Metodologija ESSPROS je kompleksen sistem, ki ga sestavljajo številne različne klasifikacije. Oblikovan je tako, da se v sistem klasifikacij uvrsti vse nacionalne kategorije izdatkov in virov financiranja.

Cilj magistrskega dela je predstaviti problematiko uvedbe metodologije ESSPROS v Sloveniji, to je spremljanja izdatkov in virov financiranja socialne varnosti. Rezultati tega spremljanja so osnova za mednarodno primerjanje, saj so različne nacionalne oblike socialne varnosti klasificirane na točno določen način. Seveda je za razumevanje rezultatov in s tem posameznega nacionalnega sistema socialne varnosti treba poznati tudi nacionalne ureditve socialne varnosti. Pozornost bo usmerjena na slovensko nacionalno ureditev in slovenske metodološke rešitve.

Drugi cilj naloge sta primerjalna analiza strukture izdatkov in virov financiranja socialne varnosti v Sloveniji in državah EU ter ugotavljanje trendov.

Glede na opredeljeno problematiko in opredeljena cilja sem pri izdelavi magistrske naloge uporabljala te metode dela:

- proučevanje mednarodne metodologije za spremljanje izdatkov in virov financiranja socialne varnosti (ESSPROS),
- proučevanje razpoložljivih administrativnih in statističnih virov podatkov za socialno varnost v Sloveniji,
- razvrščanje nacionalnih oblik socialne varnosti glede na razpoložljive vire podatkov po določenih omenjene metodologije,
- primerjalna analiza rezultatov.

V nalogi sem sistematično obravnavala problematiko izdelave metodologije ESSPROS, ki predstavlja sintezo različnih kvantitativnih podatkov. Pridobljeni rezultati služijo za osnovo primerjalne analize. Sistematičnost omenjenih statistik omogoča sklepanje o stanju in posledicah sprememb opazovanih pojavov. Kjer je bilo potrebno, je prevladujoča kvantitativna analiza dopolnjena s kvalitativno.

Magistrsko delo je razdeljeno v štiri vsebinska poglavja.

V prvem poglavju "Socialna varnost" najprej definiram in pojasnujem problematiko v nalogi najpogosteje uporabljenih pojmov, tj. socialna varnost in socialni prejemki. Gre za neenotnost pri prevodih angleških terminov v slovenskem prostoru in njihovo nedosledno uporabo. Izbrani termini v besedilu so torej prej sugestija kot končna rešitev uporabe<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sicer terminološki problemi niso slovenska posebnost, s podobnimi se srečujejo tudi na Eurostatu. Eurostat poskuša harmonizirati koncepte klasifikacij in definicij, da bo možno primerjanje informacij iz različnih virov. Najprej se bodo ukvarjali z osnovnimi pojmi, kot je npr. dohodek (Minutes of the Working ..., 1999, str. 24).

Besedilo se nadaljuje s predstavitvijo mednarodnih in nacionalnih pravnih virov socialne varnosti. Med mednarodnimi viri izpostavljam Konvencijo št. 102, akt Mednarodne organizacije dela, Evropsko socialno listino, to je akt Sveta Evrope, ter nekatere dokumente EU. Med nacionalnimi pravnimi viri omenjam najpomembnejše zakone, ki urejajo slovenski sistem socialne varnosti.

Sistemi socialne varnosti so med državami različni. Delijo se po različnih merilih, najobičajnejša je delitev sistemov glede na vire financiranja. Sledi opis razvoja (sistemov) socialne varnosti. Izdatki za socialno varnost so se po drugi svetovni vojni v večini držav povečevali, povečeval se je tudi obseg kritih potreb. Danes si praktično vse države želijo zmanjšati izdatke za socialno varnost oz. vsaj zmanjšati njihovo rast. Glavni dejavnik povečevanja izdatkov je naraščanje izdatkov za pokojnine, kar je posledica staranja prebivalcev.

Drugo poglavje – "Evropski sistem statistike socialne varnosti" – je namenjeno predstavitvi metodologije ESSPROS. Gre za metodologijo Eurostata, ki predstavlja enoten okvir za prikaz socialne varnosti posamezne države, tako da združi vse programe socialne varnosti. V tem poglavju so najprej predstavljeni glavni problemi in rešitve pri razvoju metodologije. Osrednja rešitev se nanaša na razdelitev celotne metodologije na metodologijo osnovnega sistema ESSPROS (po tej metodologiji v Sloveniji zbiramo podatke) in module (ki se razvijajo). Predvsem metodologija osnovnega sistema ESSPROS je v glavnih konceptih usklajena s SNA.

Med metodološkimi rešitvami so za Slovenijo predstavljeni programi<sup>2</sup> in druge odločitve, ki so močno vplivale na prikaz podatkov: določitev starostne meje (povezane z ločevanjem pokojninskih izdatkov), obravnavanje t. i. preusmerjenih prispevkov in druge rešitve, povezane predvsem z viri podatkov.

Tretje poglavje je namenjeno opisu socialne varnosti v Sloveniji glede na podatke, zbrane po metodologiji osnovnega sistema ESSPROS. Glavni poudarek je na razdelitvi izdatkov socialne varnosti po namenih oziroma področjih socialne varnosti. Za posamezno področje socialne varnosti je razvidno, katere nacionalne kategorije socialnih prejemkov predstavljajo statistično določene kategorije prejemkov. Obravnava je pretežno usmerjena na obdobje od leta 1996 do leta 1999, za katero imamo zbrane podatke. Spremembe v izdatkih posameznih kategorij se nanašajo na spremembe v številu upravičencev in na spremembe v zakonskih določitvah pravic.

Zadnje poglavje je namenjeno primerjavi izdatkov in virov financiranja socialne varnosti v Sloveniji in državah EU. Tudi v tem poglavju je glavni poudarek na razdelitvi izdatkov socialne varnosti po namenih (področjih) socialne varnosti. Viri financiranja so primerjani tako po vrsti kot tudi po sektorju izvora. Analiza je pretežno osredotočena na primerjavo struktur statističnih kategorij podatkov med Slovenijo in državami EU med letoma 1996 in 1999.

V magistrskem delu sem se opirala na strokovno literaturo tujih in domačih avtorjev, ki je pretežno empirična.

---

<sup>2</sup> Programi so enote opazovanja, določene izključno za potrebe metodologije osnovnega sistema ESSPROS.

# 1 SOCIALNA VARNOST

## 1.1 Definicije

Ker ni splošno sprejete definicije socialne varnosti, je treba najprej opredeliti ta pojem.

Po Nacionalnem programu socialnega varstva do leta 2005 (Ur. l. RS št. 31/2000) socialno varnost določajo načela, pravila in dejavnosti, ki posamezniku omogočajo, da se vključi in ostane vključen v družbeno okolje in v njem aktivno deluje. Pri tem je vloga države zagotavljanje materialnih in socialnih pravic, posamezniki pa plačujejo davke in druge obvezne dajatve.

Stanovnik (1998, str. 131 in 132) definira več pojmov: socialna varnost ("social security") vključuje javne izdatke za preventivno in kurativno zdravstveno zaščito, za nadomeščanje dohodka posamezniku v primeru neprostovoljne delne ali popolne izgube dohodka in za dodaten dohodek osebam z družinskimi obveznostmi. Širši od tega pojma je pojem socialna zaščita ("social protection"), ki poleg omenjenih izdatkov za socialno varnost vključuje še izdatke za aktivno politiko zaposlovanja in javne izdatke za stanovanjsko oskrbo (nadomestila za najemnino); najširši pojem so socialni izdatki, ki poleg izdatkov za socialno zaščito vsebujejo še javne izdatke za izobraževanje in javno stanovanjsko oskrbo.

Opredelitev, ki je bila izbrana na Eurostatu za potrebe metodologije ESSPROS, označuje uporabnost definicije za analize socialne politike in zbiranje podatkov na mednarodni ravni. Na SURS in v besedilu izbran pojem te opredelitve je socialna varnost<sup>3</sup> ("social protection").

Tako socialna varnost (zaščita) obsega vsa posredovanja javnih in zasebnih institucij, ki gospodinjstvom ali posameznikom olajšajo breme določenih tveganj ali potreb brez sočasne zagotovitve enakovrednega nadomestila ali povračila in niso rezultat individualnih aranžmajev. Tveganja ali potrebe oziroma področja opazovanja so: Bolezen in zdravstveno varstvo, Invalidnost, Starost, Smrt hranitelja družine, Družina in otroci, Brezposelnost, Nastanitev in Druge oblike socialne izključenosti (ESSPROS Manual, 1996, str. 12).

Definicije posameznih področij socialne varnosti (zaščite) najbolje določajo vsebino socialne varnosti (po ESSPROS Manual, 1996, str. 52-70). V posamezna področja socialne varnosti so vključeni naslednji socialni prejemki:

- Bolezen in zdravstveno varstvo - socialni prejemki, ki v celoti ali delno nadomeščajo izgubo dohodkov zaradi začasne zadržanosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe, in zdravstveno varstvo z namenom vzdrževanja, ohranjanja ali izboljšanja zdravja oseb.

---

<sup>3</sup> Natančnejša bi bila uporaba pojma socialna zaščita ("protection"), ker je ta vsebinsko širši od pojma socialna varnost ("security"), če upoštevamo, da pojem socialne varnosti, ki jo določa Konvencija št. 102 (glej str. 7), zajema področja zdravstveno varstvo, bolezen, brezposelnost, starost, nesreče pri delu in poklicne bolezni, materinstvo in smrt hranitelja družine, ne vključuje pa npr. socialnega varstva. Ker se je v Sloveniji pojem socialna varnost do pred nekaj leti uporabljal tudi kot širši pojem in je zato še vedno bolj uveljavljen, ga uporabljam tudi v besedilu. V tistih primerih, kjer je potrebna večja natančnost, uporabljam pojem socialna zaščita, in sicer povsod v tabelah in slikovnih prikazih, v besedilu pa uporabljenemu pojmu socialna varnost dodajam v oklepaju pojem zaščita.

- Invalidnost - socialni prejemki, ki zagotavljajo dohodek osebam pod določeno starostjo z zmanjšanimi delovnimi zmožnostmi, kot jih določa zakon o telesni in duševni invalidnosti; v zvezi z invalidnostjo zagotovljena rehabilitacija; blago in storitve invalidnim osebam (brez zdravstvenega varstva).
- Starost - socialni prejemki, povezani s tveganji in potrebami starih oseb (izguba dohodkov, nezadostni dohodki, nesamostojno opravljanje dnevnih opravil, manjša vključenost v širše družbeno življenje ipd.), in predstavljajo dohodek upokojenim osebam; dohodek osebam, ki dosežejo določeno starost; blago in storitve, ki jih starejši potrebujejo zaradi osebnih in socialnih razmer.
- Smrt hranitelja družine - socialni prejemki, ki začasno ali trajno zagotavljajo dohodek osebi pod določeno starostjo, katere zakonec ali najbližji sorodnik je preminul (običajno v primeru, ko je preminuli glavni hranitelj upravičenca); upravičencem nadomeščajo pogrebne stroške; upravičencem zagotavljajo blago in storitve.
- Družina in otroci - socialni prejemki, ki pomenijo finančno pomoč gospodinjstvom pri vzgoji otrok in osebam, ki vzdržujejo druge sorodnike.
- Brezposelnost - socialni prejemki, ki v celoti ali delno nadomeščajo izgubo dohodka zaradi izgube zaposlitve; zagotavljajo sredstva za življenje oziroma dohodek osebi, ki prvič ali ponovno vstopa na trg delovne sile; nadomeščajo izgubo dohodka zaradi delne brezposelnosti; v celoti ali delno nadomeščajo izgubo dohodka starejšega delavca, ki se je predčasno upokojil, ker je izgubil zaposlitev zaradi ekonomskih razlogov; pokrivajo stroške poklicnega usposabljanja ali preusposabljanja oseb, ki iščejo zaposlitev; pokrivajo stroške prevoza ali preselitve brezposelnih oseb zaradi ohranitve zaposlitve; pomenijo različno blago ali storitve brezposelnim.
- Nastanitev - socialni prejemki, za katere je potrebno preverjanje premoženjskega stanja in predstavljajo tista posredovanja javnih institucij, ki so namenjena gospodinjstvom za kritje stroškov nastanitve.
- Druge oblike socialne izključenosti - socialni prejemki tega področja so težko določljivi, ker ima koncept druge oblike socialne izključenosti več razsežnosti. Praviloma se nanašajo na nezadostno stopnjo dohodkov in druge tvegane situacije.

Definicije področij socialne varnosti (zaščite) iz metodologije ESSPROS prevzema tudi klasifikacija funkcij države (COFOG). Socialna varnost je tako ena izmed funkcij države, v katero spadajo področja socialne varnosti, določene z metodologijo, izvzeto pa je zdravstvo, ki predstavlja ločeno funkcijo (Functional Classification of the 1993 SNA, 1998, str. 142).

Sprejeta definicija in uporaba pojma socialna varnost se ujema z razumevanjem tega pojma v našem prostoru. Po Kalčiču (1996, str. 17) socialna varnost v najširšem smislu obsega pokritje vseh socialnih primerov (tveganja ali potrebe), vključno s primeri socialne ogroženosti ali pomanjkanja, ne glede na to, ali se krijejo v okviru socialnih zavarovanj ali programov socialnega varstva.

Glaven segment socialne varnosti so socialna zavarovanja, ki jih v Sloveniji predstavljajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za primer

brezposelnosti in zavarovanje za primer materinstva. Socialno varstvo pa predstavlja ukrepe za reševanje socialne problematike, kot so različne socialne stiske in socialna ogroženost. V Sloveniji se uresničujejo z zagotavljanjem socialnih prejemkov osebam z nezadostnimi sredstvi za preživetje, institucionalnim varstvom starejših in zagotavljanjem drugih storitev.

Drugi najpomembnejši izbran in v besedilu uporabljen pojem so socialni prejemki ("social benefits"). SURS je do sedaj uporabljal pojem socialne pomoči, ki je predvsem z vidika prejemkov iz zavarovanj manj ustrezen. Morda bi bilo bolje uporabiti izraz socialne pravice v ožjem smislu, ki po Kalčiču (1996, str. 22) predstavljajo pravice socialne varnosti, medtem ko socialne pravice v širšem smislu pomenijo tudi pravice iz in v zvezi z delom.

Tako pojem socialni prejemki predstavljajo transfere v denarju ali naravi, ki so po programih socialne varnosti dodeljeni gospodinjstvom ali posameznikom, da jim olajšajo breme ob obstoju določenih tveganj ali potreb (ESSPROS Manual, 1996, str. 34).

Podobno so socialni prejemki ("social benefits") definirani v metodologiji nacionalnih računov. Socialni prejemki so tekoči transferi gospodinjstvom, namenjeni kritju potreb, ki izhajajo iz določenih dogodkov ali okoliščin, npr. bolezni, brezposelnosti, upokojitve, nastanitve, izobraževanja ali družinskih okoliščin (SNA, 1993, str. 183). Bolj podrobna definicija socialnih prejemkov je v evropski izpeljanki nacionalnih računov: socialni prejemki so transferi gospodinjstvom v denarju in naravi, namenjeni lajšanju bremen ob obstoju določenih tveganj ali potreb, ki se dodeljujejo s kolektivno organiziranimi programi ali izven njih, z enotami države ali nepridobitnih institucij za potrebe gospodinjstev; vključujejo plačila države proizvajalcem, od katerih imajo gospodinjstva koristi in spadajo v dogovorjena tveganja in potrebe<sup>4</sup> (ESA 1995, 1996, str. 78-79).

## **1.2 Pravna podlaga**

Socialno varnost urejajo pravni viri. V posamezni državi so socialni prejemki neposredno določeni z nacionalno zakonodajo. Mednarodni pravni viri običajno določajo minimalne standarde socialnih prejemkov, ki jih razvite države praviloma presegajo.

### **1.2.1 Mednarodni pravni viri**

Mednarodne pravne vire predstavljajo univerzalni pravni akti, kot so deklaracije in pakti Organizacije združenih narodov, konvencije in priporočila Mednarodne organizacije dela in konvencije drugih mednarodnih združenj, ter večstranske in dvostranske meddržavne pogodbe o socialni varnosti (Kalčič, 1995, str. 24).

Med mednarodnimi pogodbami, katere je ratificirala Slovenija, izpostavljam predvsem Konvencijo št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti, akt Mednarodne organizacije dela, in Evropsko socialno listino, ki je akt Sveta Evrope.

---

<sup>4</sup> V primerjavi s področji, ki jih določa metodologija ESSPROS, spadajo v nacionalnih računih v področje opazovanja tudi socialni prejemki, povezani z aktivno politiko zaposlovanja in izobraževanjem.

Konvencijo št. 102 je ratificirala že nekdanja država Jugoslavija leta 1955 (Ur. l. SFRJ - MP, št. 1/1995), Slovenija pa notificirala leta 1992 (Ur. l. RS - MP, št. 15/1992). Združuje minimalno ureditev različnih področij (delov) socialne varnosti, ki se sicer praviloma urejajo ločeno; tako na nek način določa tudi vsebino socialne varnosti. Konvencija določa minimalne norme socialnih prejemkov na področju zdravstvenega varstva, bolezni, brezposelnosti, starosti, za primer nesreče pri delu in poklicne bolezni, materinstva in za družinske člane ob smrti hranitelja družine. Področji o družinskih prejemkih in prejemkih za primer invalidnosti še nista bili ratificirani. Za posamezno področje konvencija določa zavarovane osebe, zavarovane primere in minimalni obseg socialnih prejemkov. Poleg tega vsebuje še pojasnila splošnih pojmov, obračunavanje periodičnih izplačil, obravnavanje tujih državljanov in skupne določbe.

Evropsko socialno listino je Slovenija ratificirala leta 1999 (Ur. l. RS - MP, št. 7/1999). Evropska socialna listina ureja pravice iz socialne varnosti tako, da se sklicuje na že omenjeno Konvencijo št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti. Tako določa pravice do socialne varnosti, socialnega in zdravstvenega varstva, socialnih storitev, poklicnega usposabljanja, rehabilitacije in prekvalifikacije invalidov, pravico družine do ustreznega socialnega zavarovanja in pravice mater in otrok do ustreznega socialnega in ekonomskega varstva. Ureja tudi druge pravice pri delu in v zvezi z delom.

Za Slovenijo so v luči približevanja EU pomembni pravni viri EU.

Pravo EU sestavljajo predvsem pogodbe, predpisi ter drugi pravni akti, ki urejajo različna notranja in zunanja razmerja v EU. Na grobo ga lahko razdelimo na njeno izvirno pravo (pogodbe o ustanovitvi ES oziroma EU in pravni akti, vezani na ustanovitev) in izvedeno pravo - pravni akti na podlagi pooblastil organov iz pogodb, da izvajajo določeno politiko. To so uredbe EU - normativne odločbe splošne narave ter vsebine, ki veljajo brez ratifikacije države članice; smernice (direktive) - kot pravni akti, ki državi članici EU prepuščajo večjo svobodo, kako doseči določene cilje; priporočila - kot pravni akti, ki obsegajo predvsem moralno in politično obveznost zagotoviti oziroma doseči določena ravnanja oziroma cilje; sodbe sodišča EU kot dopolnilni vir prava (Janko, 1994, str. 472-473).

Evropski sporazum o pridružitvi<sup>5</sup> (Ur. l. RS - MP, št. 13/1997) se socialne varnosti ne dotika preveč, določa le nediskriminatornost pri obravnavanju državljanov, zaposlenih v drugih državah. V svojem 39. členu določa uskladitev sistemov socialne varnosti teh delavcev tako, da se seštevajo obdobja zavarovanj in se zagotavlja prenosljivost pravic po stopnjah, ki jih določajo posamezne nacionalne zakonodaje.

Med drugimi dokumenti EU izpostavljam Strategijo Evropske komisije o modernizaciji in izboljšanju socialne varnosti v EU in sklepe, oblikovane na srečanjih na vrhu EU v Lizboni in Nici. Prav tako omenjam ukrepe EU za koordinacijo različnih sistemov socialne varnosti.

---

<sup>5</sup> Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi ter njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi strani.

Evropska Komisija je leta 1999 sprejela Strategijo za modernizacijo socialne varnosti (Communication from the Commission, 1999). Glavni cilji držav EU po tej strategiji so:

- delo naj zagotavlja varen dohodek,
- zagotovljeno izplačevanje pokojnin in vzdržljiv pokojninski sistem,
- prizadevanje za socialno vključenost,
- zagotavljanje kvalitetno in sprejemljivo zdravstveno varstvo.

Na vrhu v Lizboni so predstavniki držav EU sprejeli temeljne strateške usmeritve za razvoj EU v prvem desetletju tretjega tisočletja (Presidency Conclusions, 2000). Tako naj postane Evropa "najbolj konkurenčno in na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobna na trajnostnem razvoju zasnovane gospodarske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti in višjo stopnjo socialne povezanosti".

Socialna povezanost pomeni željo po zmanjšanju negativnih učinkov integracijskih procesov. Zavzemanje za individualno tveganje, privatizacijo in deregulacijo namreč ogroža izgrajene sisteme socialne varnosti, kar lahko oslabi socialno povezanost, ki je pozitivno povezana z nacionalno konkurenčno sposobnostjo.

Konec leta 2000 je bil na vrhu v Nici sprejet Evropski socialni načrt (Presidency Conclusions, 2000a), ki v skladu z lizbonskimi zaključki določa specifične prioritete v naslednjih letih na vseh socialnih področjih. Na srečanju je bilo tudi sklenjeno, da bodo v prihodnosti na pomladanskih srečanjih spremljali napredovanje na socialnem področju. Osnovni cilj Evropskega socialnega načrta je povečati stopnjo zaposlenosti z 61% na 70% v letu 2010 ter povečati stopnjo zaposlenosti žensk z 51% na 60% v enakem obdobju.

Za socialno politiko so bile sprejete sledeče orientacije, ki predstavljajo osnovo za oblikovanje socialnih politik za naslednje petletno obdobje:

- povečati število in kvaliteto delovnih mest,
- na trgu dela oblikovati novo ravnotežje med gibljivostjo in varnostjo,
- boj z revščino in vsemi drugimi oblikami socialne izključenosti, ter spodbujanje socialne integracije,
- modernizacija socialne varnosti,
- zmanjševanje razlik med spoloma,
- upoštevanje predvidene razširitve EU in drugih zunanjih relacij.

V pripravah za članstvo mora Slovenija razvijati učinkovit, zadosten in vzdržljiv sistem socialne varnosti ter upoštevati ukrepe EU, kar se tiče koordinacije sistemov socialne varnosti in enakega obravnavanja.

Ti ukrepi EU se nanašajo na večino pravic, določenih z nacionalnimi zakonodajami s področij socialne varnosti, razen pravic do socialnega varstva, kjer gre običajno za preverjanje premoženjskega stanja. Ukrepi predstavljajo skupna pravila, ki jih morajo upoštevati vse institucije v državah, da se zagotovi osebam, ki se selijo po EU, da niso na slabšem od oseb, ki stalno prebivajo v eni državi. To je pomembno predvsem v situacijah, ko je npr. v nekaterih



državah pravica odvisna od rezidence, drugod pa od zavarovanja. Ukrepi določajo, katera zakonodaja velja v posameznem primeru in tako ne predstavljajo harmonizacije sistemov socialne varnosti, ki so zaradi tradicij in kulturnih posebnosti zelo različni, ampak le njihovo koordinacijo (The Community Provisions on Social Security, 1999, str. 11-13).

### **1.2.2 Nacionalni pravni viri**

Temeljni nacionalni pravi vir je Ustava RS (Ur. l. RS, št. 33/1991-I, 42/1997 in 66/2000), ki v svojih členih določa pravico državljanov do socialne varnosti, ki je podrobneje določena z zakoni. Država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko in invalidsko ter druga zavarovanja ter skrbi za njihovo delovanje. Prav tako je z ustavo določena pravica do zdravstvenega varstva, invalidom sta zagotovljena varstvo in usposabljanje, določene pa so še druge pravice v širšem smislu.

Slovenski sistem socialne varnosti določa več zakonov.

Najpomembnejši je zagotovo Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 109/1999, 72/2000, 81/2000, 124/2000 in 109/2001), ki ureja obvezno zavarovanje, obvezno dodatno zavarovanje, prostovoljna dodatna zavarovanja in zavarovanja na podlagi osebnih varčevalnih računov. Z obveznim zavarovanjem se zavarovanim osebam na podlagi preteklega dela ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti zagotavljajo pravice za primer starosti, izgube ali zmanjšanja delovne zmožnosti, smrti hranitelja družine, telesne okvare in za potrebe po stalni pomoči. V obvezno zavarovanje se lahko vključijo prostovoljno tudi osebe, ki sicer nimajo statusa obveznih zavarovancev, dodatno pa se lahko zavarujejo tudi tiste osebe, ki so vključene v obvezno zavarovanje. Socialni prejemki iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja so pokojnine (starostne, invalidske, družinske, delne), varstveni dodatki k pokojnini, invalidnine, dodatki za pomoč in postrežbo, dodatki za rekreacijo, plačila poklicne rehabilitacije in nadomestil, povezanih z njo, in nekatere druge pravice. Sredstva za kritje socialnih prejemkov prispevajo predvsem zavarovanci, delodajalci in proračun RS.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 9/1992, 13/1993, 9/1996, 29/1998, 77/1998, 6/1999 in 99/2001) ureja sistem zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja. Zdravstveno varstvo obsega sistem družbenih, skupinskih in individualnih aktivnosti, ukrepov in storitev za krepitev zdravja, preprečevanje bolezni, zgodnje odkrivanje, pravočasno zdravljenje, nego in rehabilitacijo zbolelih in poškodovanih. Poleg tega zakon določa tudi pravice iz zdravstvenega zavarovanja, s katerimi se zagotavlja socialna varnost v primeru bolezni, poškodbe, poroda ali smrti. Zdravstveno zavarovanje je obvezno in prostovoljno. Obseg obveznega zavarovanja določa omenjeni zakon, prostovoljna zdravstvena zavarovanja pa izvajajo druge zavarovalnice. Obvezno zavarovanje obsega zavarovanje za primer bolezni in poškodbe izven dela, za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni, in sicer tako, da se zavarovanim osebam zagotavljajo zdravstvene storitve, nadomestilo plače med začasno zadržanostjo z dela, pogrebna in posmrtnina ter povračila potnih stroškov v zvezi z zdravljenjem. Zavarovane osebe so osebe, ki plačujejo prispevke, in njihovi družinski člani. Sredstva za kritje socialnih prejemkov prispevajo predvsem zavarovanci in delodajalci.

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS, št. 5/1991, 12/1992, 12/1993, 71/1993, 38/1994 in 69/1998) ureja zaposlovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti in način izvajanja nalog na teh področjih. Zavarovanje za primer brezposelnosti predstavlja zavarovancem zagotavljanje socialnih prejemkov za čas, ko so brez svoje krivde ali proti svoji volji brez zaposlitve, in pravice v primeru, ko njihovo delo postane nepotrebno. Za primer brezposelnosti so zavarovani delavci v delovnem razmerju, pravice iz zavarovanja pa so denarno nadomestilo, denarna pomoč, priprava na zaposlitev, povračilo prevoznih in selitvenih stroškov, posebne pravice za tiste delavce, katerih delo postane nepotrebno, in pravice do zdravstvenega varstva ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Sredstva za kritje socialnih prejemkov se zagotavljajo predvsem iz proračuna RS.

Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Ur. l. RS, št. 97/2001) ureja zavarovanje za starševsko varstvo in pravice, ki iz tega izhajajo: starševski dopust (porodniški, očetovski, za nego in varstvo otroka in posvojiteljski), starševsko nadomestilo (porodniško, očetovsko, za nego in varstvo otroka in posvojiteljsko) in pravice iz naslova krajšega delovnega časa. Zakon prav tako določa družinske prejemke, in sicer starševski dodatek, pomoč ob rojstvu otroka, otroški dodatek, dodatek za veliko družino, dodatek za nego otroka in delno plačilo za izgubljeni dohodek. Sredstva za kritje socialnih prejemkov se zagotavljajo predvsem iz proračuna RS.

Med zakoni, ki se ne nanašajo na socialna zavarovanja, je gotovo najbolj pomemben Zakon o socialnem varstvu (Ur. l. RS, št. 54/1992, 42/1994, 1/1999, 41/1999, 36/2000, 54/2000 in 26/2001). Le-ta določa dejavnost socialnega varstva, ki obsega preprečevanje in reševanje socialne problematike posameznikov, družin in skupin prebivalstva. Pravice po tem zakonu obsegajo storitve in ukrepe, namenjene preprečevanju in odpravljanju socialnih stisk in težav posameznikov, družin in skupin prebivalcev, ter socialne prejemke, namenjene tistim, ki si sami ne morejo zagotoviti materialne varnosti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati.

Poleg omenjenih zakonov so še drugi, po katerih se upravičencem zagotavljajo socialni prejemki.

Področje, ki ga ureja že omenjeni zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, dopolnjujejo predvsem:

- Zakon o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja bivših vojaških zavarovancev (Ur. l. RS, št. 49/1998), ki ureja pravice državljanov RS in drugih upravičencev s stalnim prebivališčem v RS, ki so bili zavarovani po predpisih o vojaških zavarovancih bivše SFRJ.
- Zakon o zagotavljanju socialne varnosti slovenskim državljanom, ki so upravičeni do pokojnin iz republik nekdanje SFRJ (Ur. l. RS, št. 45/1992, 45/1999 in 18/2001), ki določa dodatke k pokojnini za državljanke RS s stalnim prebivališčem v RS, ki so pravico do pokojnine uveljavili v kateri od republik bivše SFRJ.
- Odlok o izplačevanju akontacij pokojnin, ki so jih osebe s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji uveljavile v drugih republikah SFRJ (Ur. l. RS, št. 26/1991). Gre za izplačevanje akontacij pokojnin osebam s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki imajo pravico do pokojnin iz drugih republik SFRJ, a jih ne prejemajo.

Omeniti je treba tudi t. i. vojne zakone, ki določenim kategorijam vojaških invalidov, veteranov in žrtev vojnega nasilja zagotavljajo predvsem dodatne socialne prejemke na področjih zdravstvenega varstva, pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter socialnega varstva:

- Zakon o vojnih veteranih (Ur. l. RS, št. 63/1995 in 108/1999),
- Zakon o posebnih pravicah žrtev v vojni za Slovenijo 1991 (Ur. l. RS, št. 49/1997),
- Zakon o vojnih invalidih (Ur. l. RS, št. 63/1995, 19/1997, 21/1997 in 75/1997),
- Zakon o žrtvah vojnega nasilja (Ur. l. RS, št. 63/1995, 8/1996, 44/1996, 70/1997, 43/1999 in 19/2000).

Na področju varstva otrok je pomemben Zakon o vrtcih (Ur. l. RS, št. 12/1996 in 44/2000), ki ureja programe predšolske vzgoje in določa razdelitev plačil med proračuni občin in starši.

Na področju invalidskega varstva omenjam še Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (Ur. l. SRS, št. 41/1983), ki ureja nadomestila za invalidnost duševno in telesno prizadetih oseb s stalnim prebivališčem v RS.

Pomembna je seveda tudi delovno pravna zakonodaja, poleg tega pa še različni izvedeni pravilniki in drugi pravni akti.

Problem slovenske nacionalne pravne ureditve je še vedno velika nestabilnost ureditev, tj. pogosto spreminjanje pravic in s tem tudi socialnih prejemkov.

### **1.3 Sistemi socialne varnosti**

Sistemi socialne varnosti so sicer med državami zelo različni, glavne značilnosti pa so vseeno podobne. Vse razvite države zagotavljajo denarne prejemke za starost, bolezen, invalidnost, materinstvo, brezposelnost in vzgojo otrok.

Glavne razlike med sistemi socialne varnosti predstavljajo:

- različni viri financiranja,
- različne stopnje odvisnosti višin socialnih prejemkov od preteklih dohodkov,
- razširjenost uporabe merila preverjanje premoženjskega stanja za doseg upravičenosti do socialnih prejemkov,
- višine zagotovljenega minimalnega dohodka,
- vloga države ipd.

Sistemi socialne varnosti predstavljajo mehanizme prerazdelitve dohodkov, običajno od aktivne populacije k neaktivni. Izdatki za socialno varnost tako dejansko merijo stopnjo neposredne formalne prerazdelitve dohodkov (Cichon, 1997, str. 79).

#### **1.3.1 Razdelitve sistemov socialne varnosti**

Sistemi socialne varnosti so različni, so pa razlike med sistemi držav s podobnimi institucionalnimi ureditvami in podobnim razvojem manjše.

Za države EU sta značilni dve glavni geografsko kulturni skupini držav: anglosaksonska in zahodna kontinentalna Evropa. Poleg njiju obstajata še dve periferni skupini držav, in sicer skandinavske države in države latinskega izvora (Clasen, 1999, str. 18).

Na podoben način klasificira sisteme socialne varnosti tudi Evropska komisija (The Social Situation in the EU, 2000, str. 56-57):

- Anglosaksonski sistem. Pravice prejemkov so skoraj univerzalne in nizke v primerjavi s skandinavskim sistemom. Socialno varstvo je pomembna sestavina socialne varnosti, kot merilo se pogosto uporablja preverjanje premoženjskega stanja. Glavni vir financiranja so davki, prispevki so pomembni pri financiranju denarnih prejemkov. Sistem je zelo integriran in zanj je značilna močna vloga države.
- Kontinentalni sistem. Upravičenost do prejemkov je povezana z zaposlitvenim in družinskim statusom, nekatere univerzalne pravice je uvedla le Nizozemska. Glavni vir financiranja so prispevki, višine prejemkov so določene v odstotku od plače, nadomestne stopnje so visoke. V zavarovanje je vključena večina populacije. Delodajalci in sindikati imajo pomembno vlogo pri upravljanju zavarovalnih programov.
- Skandinavski sistem. Pravice do prejemkov so univerzalne, vsi prebivalci so upravičeni do nekega osnovnega prejemka (visoki standardi) ob obstoju potreb, zaposleni pa imajo še dodatne ugodnosti. Za sistem je značilno veliko javnih socialnih storitev in programov aktivne politike zaposlovanja. Glavni vir financiranja so davki. Različna področja socialne varnosti se obravnavajo zelo integrirano in pretežno gre za posredovanje države.
- Južnoevropski sistem. Pri denarnih prejemkih je sistem podoben kontinentalnemu, pri zdravstvenih storitvah anglosaksonskemu. Glavni viri financiranja so davki, ki jih zamenjujejo socialni prispevki.

Glede na to, da glavne izdatke socialne varnosti predstavljajo pokojnine, je treba podrobneje omeniti razlike v pokojninskih sistemih.

V državah EU sta dva glavna pokojninska sistema:

- Univerzalni ali nacionalni sistem (Beveridge-ov), katerega osnovni pogoj je državljanstvo ali prebivanje v državi (na Nizozemskem, v skandinavskih državah, delno tudi v Združenem kraljestvu in na Irskem). Glavni cilj sistema je zagotoviti dohodek vsem, ki dosežejo upokojitveno starost.
- Kontinentalni ali socialno zavarovalni sistem (Bismarckov), ki je osnovan na zaposlitvenem statusu. Tak sistem krije aktivni del populacije, običajno se različno obravnava zaposlene v javnem in zasebnem sektorju (v javnem bolj ugodno, najmanj ugodno se obravnava samozaposlene). Pravice so povezane s preteklimi zaslužki in so namenjene ohranjanju življenjskega standarda po upokojitvi.

Druga razdelitev pokojninskih sistemov je lahko delitev na sisteme s sprotnim kritjem in sisteme s polnim kritjem.

Za sisteme s sprotnim kritjem (t. i. PAYG sisteme) je značilno, da se sredstva, potrebna za izplačilo pokojnin in drugih socialnih prejemkov, zagotavljajo sproti, s prispevki aktivnih

zavarovancev. Gre za "medgeneracijski sporazum", po katerem je obveznost trenutnih zavarovancev plačilo socialnih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Ta finančna sredstva pa niso namenjena kritju njihovih pravic, temveč pravic obstoječih upravičencev. Sredstva za kritje njihovih pravic naj bi zagotavljali takratni aktivni zavarovanci.

Zaradi slabšanja razmerja med upokojenimi osebami in zaposlenimi se pri sistemih s sprotnim kritjem večajo obveznosti javnih financ. Zaradi povečanih obveznosti pride do potreb po zviševanju socialnih prispevkov.

Sistemi s sprotnim kritjem tako predstavljajo posebno vrsto javnega dolga, ker socialna pogodba pomeni pravice do socialnih prejemkov, plačanih v prihodnosti. Če bi se program končal brez poplačila tega dolga, bi tisti, ki so vplačevali prispevke in bi se upokojili po končanju programa, izgubili (Kiefer, 1999, str. 251).

Po drugi strani so sistemi s polnim kritjem v osnovi nerazdelitveni. Glaven problem je, da nočejo vsi ljudje plačevati prispevkov, zato v starosti nimajo sredstev in prejema druge socialne prejemke. Sistemi s sprotnim kritjem so tudi boljši pri velikih ekonomskih spremembah in negotovosti, in tudi za starejše, ker imajo ti več koristi od ekonomske rasti. Problem pa je v demografskih prilagajanjih (Jackson, 1998, str. 123-124). Razliko med sistemoma predstavlja glede na večino dolgoročnih napovedi tudi donos, ki bo za sisteme s sprotnim kritjem verjetno okrog 2%, medtem ko je za sisteme s polnim kritjem značilen donos okrog 4%<sup>6</sup> (Seidman, 1999, str. 25-26).

Omeniti je treba še razdelitev pokojninskih sistemov v stebre. Poleg osnovnih pokojninskih programov (prvi steber), ki se financirajo s prispevki ali davki in so praviloma osnovani na sprotnem kritju, imajo države EU dodatne pokojninske programe (drugi steber). Na Švedskem, Finskem, Danskem in v Združenem kraljestvu so dodatna zavarovanja obvezna za določene skupine ljudi, drugod so manj razvita in organizirana predvsem s strani delodajalcev. Dodatni pokojninski programi za razliko od osnovnih programov niso osnovani na sistemih s sprotnim kritjem (razen v Franciji). V vseh državah EU pomembnost dodatnih pokojnin narašča (Hutsebaut, 1997, str. 112).

Poleg pokojninskih sistemov so finančno pomembni sistemi zdravstvenega varstva, ki se jih podobno kot pokojninske klasificira v univerzalne, ki so običajno financirani z davki, in v kontinentalne, ki se financirajo iz zavarovanj. Univerzalni nudijo zdravstveno varstvo vsem državljanom ne glede na njihov socialno-ekonomski status (Danska, Finska, Francija, Irska, Portugalska, Švedska, Združeno kraljestvo). Pri kontinentalnih je dostop do zdravstvenega varstva odvisen od socialno ekonomskih kategorij in zato zagotavlja neposreden dostop do zdravstvenih storitev le delu populacije (Belgija, Nemčija, Grčija, Španija, Luksemburg, Nizozemska, Avstrija).

---

<sup>6</sup> Donos je definiran kot razmerje med sedanjo vrednostjo vplačanih prispevkov in sedanjo vrednostjo prejetih pokojnin. Ocenjeni donosovi, povzeti po različnih modelih napovedovanja, se nanašata na ZDA.

Za vse sisteme socialne varnosti je značilna pomembna vloga države, vendar so stopnje državnega posredovanja različne. Glavni razlogi za posredovanje se nanašajo na socialno varnost, ki je dobrina posebnega družbenega pomena in zato povzroča pozitivne zunanje učinke. Obseg socialne varnosti bi bil manjši od družbeno zaželene, če bi se odločitve prepustile posameznikom (Stanovnik, 1998, str. 133).

Država lahko zagotovi vključenost več oseb in na ta način se bolj optimalno izvaja prerazdelitev dohodkov (Hyman, 1993, str. 245). Tako ima država običajno pomembno vlogo pri izvajanju socialnih zavarovanj. Zasebna zavarovanja so v primerjavi z javnimi predvsem dražja, zato pa bolj privlačna za tiste z nadpovprečnimi dohodki (Casamata, Cremer, Pestieau, 2000, str. 345).

Države z omejenimi viri za socialno varnost pogosteje izbirajo socialne prejemke, za katere se ne preverja premoženjskega stanja. Omejitve le na revne sicer zmanjša agregatne izdatke, upravljanje učinkovitih programov s preverjanjem premoženjskega stanja pa je zelo drago. Problem slednjih programov je še posebej pereč v državah z močno sivo ekonomijo (Beattie, 2000, str. 145).

### **1.3.2 Razvoj sistemov socialne varnosti**

Države so sisteme socialne varnosti razvijale na različne načine in z različnimi prioritetami.

Socialna varnost se je v preteklosti praviloma povečevala tako glede izdatkov kot obsega kritih potreb. Razlogi za večanje socialne varnosti so bili pritiski volivcev oziroma večanje obljub skupin v boju za oblast, po drugi strani pa je za pravice socialne varnosti značilno, da se ne manjšajo - novi programi le redko nadomestijo stare, še posebej ne z manj pravicami (Johnson, 1999, str. 5). Tako volivci hočejo, da država potroši več, po drugi strani pa niso pripravljeni plačati višjih davkov ali prispevkov.

V sedanjosti si praktično vse države žele zmanjšati izdatke za socialno varnost ali vsaj zmanjšati njihovo rast. Potrebo po omejevanju izdatkov omenjajo vse glavne ekonomske institucije, kot so Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad, OECD in ne nazadnje tudi Evropska komisija.

Poudarjanje zmanjšanja izdatkov za socialno varnost ni novo, je le naslednji korak, da države na podobni stopnji razvoja povečajo svoje konkurenčne zmožnosti. Ker države ne morejo več uporabljati politik devalvacije nacionalnih valut (vezan tečaj in skrb za inflacijo), je alternativa sedanji napad na socialne izdatke (Toulmin, 1999, str. 910).

Na začetku 19. stoletja je Nemčija že imela zavarovanje za primer bolezni, nesreče pri delu in starostne pokojnine. Prve državne pokojnine v Bismarckovi Nemčiji (1889) so prejeli le redki. Takrat je bila pričakovana življenjska doba 50 let, delavci pa so bili upravičeni do pokojnine pri starosti 70 let. Enako starost je določal tudi angleški "Old Pension Act" iz leta 1908. Tako je bilo v začetku prejšnjega stoletja nenavadno, da bi se delavci upokojili, dve tretjini vseh, starejših od 65 let, je delalo s polnim delovnim časom, danes pa manj kot 8% (Mullan, 2000, str. 23).

Švedska je leta 1913 uvedla pokojninsko zavarovanje za celotno populacijo. V tem času so Avstrija, Belgija, Danska, Francija, Nemčija, Italija, Nizozemska, Norveška in Združeno kraljestvo že imele zdravstvena zavarovanja, ki so vključevala tako denarna nadomestila kot tudi nekatere storitve. Ponekod je bila udeležba obvezna (Avstrija, Nemčija, Nizozemska, Norveška in Združeno kraljestvo), drugod prostovoljna, ampak brez subvencij države. Zavarovanje za primer brezposelnosti je bilo v Združenem kraljestvu uvedeno leta 1911, drugod kasneje (Johnson, 1999, str. 45).

Med najbolj pomembnimi reformatorji socialne varnosti je treba omeniti Williama Beveridge-a, ki se je v medvojnem času zavzemal za univerzalno socialno zavarovanje, podprto s polno zaposlenostjo, univerzalnim izobraževanjem in splošnimi zdravstvenimi storitvami (Clasen, 1999, str. 18).

Takoj po drugi svetovni vojni so kapitalistične države do naftne krize razširjale sisteme socialne varnosti in vrednosti socialnih prejemkov so naraščale. Izdatki za socialno varnost so rasli tako absolutno kot v odstotku BDP. Socialne reforme so bile možne zaradi visoke ekonomske rasti v vseh industrijskih družbah, čeprav niso bile vse države enako uspešne.

Glavni vplivi so bili:

- neposredne in posredne posledice vojne in želja po stabilnosti, kot obramba pred komunizmom in fašizmom,
- spomini na medvojno brezposelnost in želja po polni zaposlenosti,
- trajna ekonomska rast,
- sprejetje Keynesove ekonomske teorije (Johnson, 1999, str. 47).

Večanje izdatkov za socialno varnost v državah EU je bila možna zaradi visoke produktivnosti in zelo zadovoljive stopnje javno financiranih socialnih prejemkov (Cichon, 1997, str. 103).

Naftna kriza leta 1973 in spremljajoča recesija je prepričala države, da so začele zniževati javne izdatke. Visoki socialni izdatki so bili videni kot glavni razlog ekonomskih problemov. Krčenje sredstev je povzročilo več dejavnikov:

- izvolitve konservativnih vlad (Reagan, Thatcher),
- zavrnitev Keynesove teorije in sprejetje monetarizma,
- nadaljevanje recesije v zgodnjih 80-ih letih (Johnson, 1999, str. 49).

Tako so v osemdesetih letih države zahodne Evrope pričele zniževati oziroma omejevati izdatke za socialno varnost. Znižanje stroškov je bilo doseženo z nižanjem vrednosti socialnih prejemkov, zamrznitvijo vrednosti socialnih prejemkov ali s počasnejšo rastjo vrednosti glede na inflacijo. Učinkoviti metodi sta tudi zaostritev pogojev za doseg upravičenosti in pogostejša uporaba merila preverjanja premoženjskega stanja. Metoda znižanja izdatkov je tudi prenos stroškov na upravičence do socialnih prejemkov.

Recesija v prvi polovici devetdesetih letih in poskusi izpolnitve kriterijev za vključitev v Evropsko monetarno unijo so povzročili dodatne težnje po zmanjšanju socialnih izdatkov.

Politični ukrepi držav so bili podobni ukrepom v osemdesetih letih. Glavni cilji so bili vzdrževanje dohodka, preprečevanje socialne izključenosti in povečanje zaposlenosti. Glavne smeri razvoja socialnih politik pa so bile:

- zaostri pogoje za doseg upravičenosti do socialnih prejemkov,
- povečati spodbude za delo,
- premik k aktivni politiki zaposlovanja,
- oblikovanje novih delovnih mest,
- zmanjševanje socialne izključenosti,
- povečevanje zaposlenosti oseb z zmanjšanimi sposobnostmi,
- zmanjševanje predčasnega upokojevanja (v EU polovica moških starih od 55 do 64 let ni zaposlena),
- spodbujanje delne upokojitve,
- prilagoditev staranju prebivalstva (reforme pokojninskih sistemov),
- ohranjanje zdravstvenih stroškov,
- zagotavljanje dolgotrajne oskrbe starejšim,
- ciljanje izdatkov (Social Protection in Europe 1997, 1998, str. 8-9).

Obstoječe reforme sistemov socialne varnosti iščejo ravnotežje med odgovornostjo države, socialnih partnerjev in posameznikov. Razdelimo jih lahko v tri glavne skupine: zagotavljanje tesnejše zveze med socialnimi prejemki in dejanskimi potrebami; upoštevanje zveze med socialnimi izdatki in ekonomsko učinkovitostjo; zagotavljanje večje svobode posameznikom (Gruat, 1998, str. 3).

### **1.3.3 Problemi sistemov socialne varnosti**

Glavni problem sistemov socialne varnosti, ki se izpostavlja v zadnjem času, predstavlja staranje prebivalstva, ki ga označujejo sledeči trendi (The Social Situation in the EU, 2000, str. 46):

- podaljševanje življenjske dobe,
- upadanje rodnosti,
- zmanjševanje števila mlajših od 15 let,
- staranje delovne populacije in pričakovano zmanjšanje njenega obsega,
- rast števila starejših od 65 let,
- še hitrejša rast števila zelo starih.

V tabeli 1 je prikazana populacijska struktura Slovenije in držav EU. V Sloveniji je bilo v začetku leta 2000 slabih 14% prebivalcev starejših od 65 let. Tudi razmerje med številom starejših od 65 let in med številom prebivalcev, starih od 15 do 64 let, je glede na večino držav EU ugodno. Bolj problematičen pa je nizek strukturni odstotek mlajših od 15 let, ki je med nižjimi v primerjavi z državami EU.

Po Scobie (1999, str. 39-59) so bili v preteklem desetletju značilni: hitra rast števila starejših nad 65 let v Belgiji, Franciji, Grčiji, Italiji, na Portugalskem in v Španiji; stabilna rast v Avstriji in na Danskem; počasna na Finskem, Nemčiji in Združenem kraljestvu; upad na Irskem in Švedskem.



Staranje prebivalstva bo postalo v Zahodni Evropi resen problem sredi 21. stoletja. Razmerje med številom starejših od 65 let in številom oseb, starih od 20 do 64 let, je v letu 1990 znašalo 20%, v letu 2030 pa se bo stabiliziralo med 40% in 45% (v Nemčiji, Franciji in Italiji bo blizu 50%). V najslabši demografski situaciji je Italija, ki bo glede na projekcije imela leta 2050 vzdrževani dve tretjini prebivalstva (Hyman, 1993, str. 287).

**Tabela 1: Populacijska struktura v Sloveniji in državah članicah EU, 1.1. 2000**

	Populacijska struktura (%)				Razmerje 65+/15-64
	0-14	15-44	45-64	65+	
Slovenija	16,1	45,3	24,8	13,9	19,8
Avstrija	16,8	44,0	23,6	15,5	22,9
Belgija	17,6	41,9	23,7	16,8	25,5
Danska	18,4	41,2	25,6	14,8	22,2
Finska	18,2	40,4	26,5	14,8	22,2
Francija	18,9	42,1	23,1	15,9	24,4
Grčija	15,2	43,5	24,1	17,2	25,5
Irska	21,9	46,3	20,6	11,2	16,8
Italija	14,4	42,6	25,0	18,0	26,6
Luksemburg	18,9	43,4	23,4	14,3	21,4
Nemčija	16,0	42,7	25,5	15,8	23,3
Nizozemska	18,6	43,5	24,3	13,6	20,0
Portugalska	16,7	44,7	23,2	15,3	22,6
Španija	15,1	45,9	22,2	16,7	24,5
Švedska	18,5	39,0	25,2	17,3	26,9

Vir: Recent demographic developments in Europe, 2000, str. 50

Demografski trendi tudi za Slovenijo kažejo povečevanje števila starejših oseb. Sredi leta 1992 je bilo v Sloveniji 11,2% starejših od 65 let, leta 1996 12,7%, leta 1999 pa že 13,7% prebivalcev (Prebivalstvo Slovenije 1999, 2001, str. 62). Po srednji varianti projekcij prebivalstva Slovenije, kot jih je leta 1995 izdelal SURS, naj bi bilo leta 2010 starejših od 65 let 15,9%, leta 2020 pa 19,4% prebivalcev (tabela 2).

**Tabela 2: Projekcije števila starejših od 65 let, Slovenija (%)**

	2005	2010	2015	2020
srednja varianta	14,8	15,9	17,1	19,4

Vir: Projekcije stalnega prebivalstva RS, 1995, str. 74

Slovenija je na razmere reagirala z reformo pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki pomeni predvsem postopno povečevanje upokojitvene starosti in zaostrovanje drugih dejavnikov.

Prav tako sta bila sprejeta Program razvoja varstva starejših do leta 2005 (1997) in Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005 (Ur. l. RS, št. 21/2000). Skrb za stare je v Sloveniji precej enostransko usmerjena v nego in oskrbo v institucijah, ki niso sledile dolgoročnim potrebam (dolge čakalne dobe). Na področju institucionalnega varstva se predvideva 4,5% zajetje prebivalstva starejšega nad 65 let do leta 2005 (tj. 3000 novih mest v javni in 800 v

zasebni mreži), nega in pomoč na domu pa 15%<sup>7</sup>. Na staranje prebivalstva bo moralo reagirati tudi zdravstveno varstvo.

Raziskava Evropske komisije je pokazala, da bi ob nespremenjenih pokojninskih sistemih zaradi večanja števila upokojenih oseb do leta 2030 izdatki za pokojnine narasli na 15-20% BDP v Nemčiji, Franciji, Italiji, Belgiji, na Nizozemskem in v Luksemburgu; v Španiji, na Švedskem in Danskem na 10-15% BDP; pod 10% BDP pa bodo ostali na Irskem, Portugalskem in v Združenem kraljestvu (Scobie, 1999, str. 88). Glede na to, da se večina pokojnin nanaša na sisteme s sprotnim kritjem, se bodo zato morale povečati prispevne stopnje, po simulacijah nizozemskega urada za planiranje iz 15% (na bruto plače v letu 1990) na 26% v letu 2040 (Reisen, 2000, str. 8).

Obstoječe demografske probleme bi se lahko reševalo z večjim priseljevanjem, kar pa se zelo verjetno ne bo zgodilo. V državah EU po letu 1993 (zaradi sprostitev mobilnosti delovne sile) ni bilo tendenc za večje migracije, v celoti je bila celo nižja kot v letu 1988, in sicer zaradi upada neevropske migracije zaradi strožjih politik držav (Krueger, 2000, str. 122). Malo razlogov je, da bi se evropska migracija v prihodnosti povečala zaradi jezikovnih, kulturnih in socialnih ovir. Migracije iz vzhodnih držav bodo morda problem po njihovi pridružitvi.

Države so se zato odločile za spremembe pokojninskih sistemov, ki pomenijo zmanjševanje pravic in višanje upokojitvene starosti.

Spremembe pokojninskih sistemov se nanašajo tudi na prehod na sistem z več stebri. Pravice sistemov sprotnega kritja (prvi steber) naj bi se zmanjšale, povečal pa naj bi se pomen sistemov polnega kritja (drugi steber). Problem je, da se to ne da narediti naenkrat, ker bi to pomenilo, da mora ena generacija financirati pokojnine obstoječih upokojencev, istočasno pa še svoje (Jackson, 1998, str. 126). Dokler ne bi bili sistemi pokojnin s polnim kritjem zreli, bi bile te generacije še bolj obremenjene. Država sicer lahko izvede prehod iz sistema s sprotnim kritjem na sistem s polnim kritjem s plačilom t. i. implicitnega dolga z izdajo državnega dolga (ali prodajo državnega premoženja), ali pa z ekvivalentnim presežkom nepokojninskega proračuna (Reisen, 2000, str. 65). Zaenkrat v državah EU ni nobene splošne tendence k prehodu iz sistemov s sprotnim kritjem na sisteme s polnim kritjem, je pa zelo razširjena rast poklicnih pokojninskih programov (Social Protection in Europe 1997, 1998, str. 9).

Omejevanje ali zmanjševanje radodarnosti sistemov sprotnega kritja bo verjetno povzročilo rast zasebnega varčevanja. Pokojninske reforme same po sebi večajo zavedanje o pokojninskih zadevah in zato posamezniki pogosteje prilagajajo svoje vedenje glede varčevanja (Kohl, O'Brien, 1998, str. 40).

Dobro oblikovan pokojninski sistem, ki ne povzroča resnih mikroekonomskih nepravilnosti, naj bi vključeval daljša obdobja za izračun pokojnin, osebam po upokojitvi omogočal vključenost v ponudbo dela in omejil breme prispevkov mlajših generacij (Kenc, Perraudin, 1997, str. 272).

---

<sup>7</sup> Po raziskavi Evropske komisije okrog 5% starejših od 65 let potrebuje stalno, 15% pa delno nego; za osebe, starejše od 75 let, znašata ta strukturna odstotka 10% in 25% (Social Protection in Europe 1997, 1998, str. 141).

Pritisk na pokojninske sisteme ne predstavljajo le demografski razlogi. Drug pomemben vztrajen trend z močno strukturno komponento (predvsem v tranzicijskih državah) predstavljajo padajoče stopnje delovne aktivnosti, predvsem med starejšimi (Stanovnik, Stropnik, Prinz, 2000, str. 13). Kljub naraščajoči življenjski dobi je participacija starejših (60-64) na trgu dela v državah EU padla od leta 1950 do 1990 z 80% na 30% (The Social Situation in the EU, 2000, str. 53). Ukrepi držav bodo morali zato biti usmerjeni k večji zaposlenosti starejših.

Izdatki za socialno varnost (zaščito), ocenjeni z enostavnim napovedovalnim modelom, ki ekstrapolira sedanjo vrednost v prihodnost ob predpostavki, da ni zakonskih sprememb (glej Cichon, 1997, str. 96-104), bi bili po osnovnem scenariju (upokojitvena starost 60 let) najvišji med leti 2030 in 2040, in sicer za četrtno višji od sedanjih (ki so okrog 27% BDP). Če bi se upokojitvena starost povečala na 67 let, bi bili izdatki višji za 7%. V celoti je bilo ugotovljeno, da so za evropske sisteme socialne varnosti kritična naslednja tri desetletja in pol, ko bo pritisk na večanje izdatkov naraščal.

Napovedi izdatkov za socialno varnost so sicer močno odvisne od predpostavk o realni rasti BDP, stopnji produktivnosti, brezposelnosti in aktivnosti (Creedy, 1998, str. 54), kažejo pa, da tudi pri pesimističnih predpostavkah ne bodo eksplodirali. Narasli bodo izdatki za starost, verjetno pa se bodo zmanjšali izdatki na drugih področjih. Prav tako je starost tisti pojav, ki je bolj obvladljiv kot drugi, saj se ne zgodi čez noč in tako pušča čas za politične reakcije. Tako je pravi dolgoročni izziv evropskih sistemov socialne varnosti vzdrževanje sedanje stopnje zaposlenosti in BDP, ne pa demografsko vprašanje.

Omenjeno je že bilo, da se v državah EU ne načrtuje harmonizacije sistemov socialne varnosti.

Kar se zadeva harmonizacijo pokojninskih sistemov (v EU), raziskave niso pokazale ekonomskih koristi; učinki harmonizacije so težko predvidljivi ali nezaželeni; delna harmonizacija bi pomenila potrebnost reform drugih delov sistemov; v nekem smislu bi bila povzročena mednarodna prerazdelitev dohodkov, ki je politično manj zaželena (Atkinson, Rein, 1993, str. 330-331).

Zanimivi so rezultati raziskave o agregatnih učinkih posledic harmonizacije pokojninskih sistemov (sistem s parametri, ki bi ustrezal povprečju za Francijo, Italijo, Nizozemsko in Nemčijo). Rezultati so pokazali, da bi se v Franciji realni BDP dolgoročno zvišal za 8,5%, v Združenem kraljestvu pa zmanjšal za 12,3% (Broer, Lassila, 1997, str. 74-89).

## **1.4 Statistično merjenje socialne varnosti**

Slovenska državna statistika v zadnjem desetletju aktivno sodeluje z Eurostatom in prehaja na izvajanja raziskovanj po priporočilih Eurostata. Ta prehod izvaja po jasno definiranem programu usklajevanja z veljavnimi svetovnimi in evropskimi standardi (Križman, 1995, str. 282).

Glede statističnega sodelovanja med Slovenijo in Eurostatom Evropski sporazum (Ur. l. RS - MP, št. 15/1997) v svojem 95. členu predvideva sodelovanje na področju statistike. Namen

sodelovanja je razvoj učinkovitega statističnega sistema, ki bo omogočal hitro in pravočasno zagotavljanje zanesljivih statističnih podatkov, spodbujal razvoj učinkovite statistične službe s potrebnim institucionalnim okvirjem za:

- doseganje usklajenosti z mednarodnim okvirom (še posebej tistim, ki se uporablja v EU),
- zagotavljanje podatkov, potrebnih za spremljanje gospodarske prenoje,
- zagotavljanje ustreznih podatkov gospodarskim subjektom v zasebnem sektorju,
- zagotavljanje zaupnosti posameznih podatkov in omogočanje sprejetja načel in standardov statističnega sistema EU.

Sodelovanje vključuje zagotavljanje informacij o načinih dela ter organizacijo programa tehnične pomoči, kot so udeležba na seminarjih, praksa v tujini in strokovnih posvetovanjih, sodelovanje v izbranih delovnih skupinah ter izmenjava statističnih podatkov.

Glede sodelovanja med Eurostatom in Slovenijo kot pridruženo članico na socialnem področju je bil najprej poudarek na statistiki dela in izobraževanja, v bližnji prihodnosti pa bo večji poudarek na statistiki socialne varnosti (Campbell, 2000, str. 22).

Že v uvodu smo omenili, da Eurostat zagotavlja statistične informacije iz štirih glavnih virov (Ramprakash, 1995, str. 187):

- nacionalnih raziskovanj (anket) o porabi v gospodinjstvih,
- zahtevam Eurostata delno prilagojenih nacionalnih raziskovanj o porabi v gospodinjstvih,
- evropskega panela gospodinjstev,
- administrativnih statistik glede na metodologijo ESSPROS.

SURS je leta 1997 dotedanjo nacionalno Anketo o porabi v gospodinjstvih vsebinsko in po načinu izvedbe prilagodil priporočilom Eurostata. Gre za Anketo o porabi v gospodinjstvih ("Household Budget Survey" - HBS), ki je vzorčno raziskovanje, ki se izvaja v vseh državah EU. Z njo se zbirajo podatki o izdatkih za potrošnjo in dohodkih zasebnih gospodinjstev, varčevanju in zadolženosti gospodinjstev. Glaven namen ankete je dobiti uteži za sestave indeksa cen življenjskih potrebščin (HBS, 1997, str. 8), v širšem smislu pa je namen dobiti predstavo o življenjskih pogojih gospodinjstev. Prav tako se podatki ankete rabijo za pripravo nacionalnih računov oz. ocen končne potrošnje gospodinjstev na agregatnem nivoju in za analize revščine.

Prav tako SURS zbira podatke po metodologiji osnovnega sistema ESSPROS od leta 1996 naprej. Kot bo razvidno v sledečem poglavju, gre za zbiranje podatkov o izdatkih in virih financiranja socialne varnosti (zaščite). Metodologija predstavlja dogovorjeni sistem klasifikacij, znotraj katerih se razvrste vse nacionalne oblike socialne varnosti.

Za izvajanje evropskega panela gospodinjstev ("European Community Household Panel" - ECHP) se SURS ni odločil. Gre za vzorčno raziskavo, ki jo izvajajo vse države EU razen Švedske, o življenjskih razmerah, zaposlitvenem statusu oseb, izobrazbi, virih dohodkov ipd. Rezultati panelne ankete tako predstavljajo primerljiv vpogled v dohodke in življenjske pogoje v državah članicah, v porazdelitev dohodkov med gospodinjstvi in služijo za analize socialne izključenosti.

Instrument, ki bo nadomestil ECHP, naj bi bil kreiranje ene ali več mikrobaz podatkov, ki se bodo uporabljale za opazovanje in raziskovanje socialnih politik (predvsem socialne izključenosti). Za posamezno državo naj bi bil vir mikropodatkov: obstoječ nacionalni vir (raziskovanje ali register); dva ali več obstoječih nacionalnih virov (raziskovanja in/ali registri), neposredno povezanih na mikro nivoju; en ali več obstoječih nacionalnih virov, kombiniranih z novim EU raziskovanjem, kateri bi bili vsi skupaj povezljivi na mikro nivoju; ali pa novo EU raziskovanje (Annual Meeting of the..., 2000, str. 6). V ta novi instrument zbiranja podatkov se bo vključil tudi SURS.

Med drugimi mednarodnimi statističnimi viri je treba omeniti OECD-jevo bazo podatkov o socialnih izdatkih SOCX ("Social expenditure database"). Razvita je bila zaradi potreb po kazalnikih o socialnih politikah in vključuje mednarodno primerljive podatke o izdatkih socialne varnosti na nivojih programov. Razlikuje 13 socialnih področij oziroma izdatkov: denarne za starost, invalidnost, nesreče pri delu in poklicne bolezni, bolezen, smrt hranitelja, družino, brezposelnost, za storitve starim in invalidnim osebam, za storitve družini, za aktivno politiko zaposlovanja, za javne zdravstvene storitve, za nastanitev in druge potrebe (OECD, 2000).

Ker je klasifikacija SOCX nekoliko drugačna od klasifikacij ESSPROS, OECD za države EU reklasificira podatke, zbrane po ESSPROS metodologiji, posebej pa zbere še izdatke, povezane z aktivno politiko zaposlovanja. Tako sta SOCX in ESSPROS kot vira podatkov v večji meri ekvivalentna.

Obstoj Evropske monetarne unije pomeni potrebo po več in bolj primerljivih podatkih o socialnih in ekonomskih pogojih v EU. Glavna pomanjkljivost obstoječih statističnih podatkov je nedostopnost do podatkov o neto izdatkih in fiskalnih prejemkih (Quintin, 2000, str. 11).

V prihodnosti bo potrebno tudi definirati in oblikovati kazalnike, ki bodo povezovali različne dimenzije socialne varnosti. Primerjava med državami, ki temelji zgolj na nekaj kazalnikih, je v mednarodnem merilu krhka, ker gre za prevelik vpliv posebnosti (Campbell, 2000, str. 23).

## **2 EVROPSKI SISTEM STATISTIKE SOCIALNE VARNOSTI**

Metodologija ESSPROS je instrument Eurostata za opazovanje socialne varnosti (zaščite). Cilji metodologije so omogočiti izčrpen, stvaren in jasen opis socialne varnosti v državah članicah. Glavne značilnosti metodologije so:

- proučevanje socialnih prejemkov in njihovega financiranja,
- harmonizacija z nacionalnimi računi v glavnih konceptih,
- mednarodna primerljivost (ESSPROS Manual, 1996, str. 17).

Celotno metodologijo sestavljajo osnovni sistem in moduli:

- Osnovni sistem predstavlja opazovanje izdatkov in virov financiranja socialne varnosti (zaščite). Upošteva zgolj distributivne transakcije (in upravne stroške). V področje opazovanja spadajo le socialni prejemki v obliki denarnih plačil, povračil stroškov in neposredno zagotovljenega blaga in storitev.

- Moduli bodo predstavljali instrumente za podrobnejše opazovanje posameznih vidikov socialne varnosti. Vsak modul bo imel lastno metodologijo.

Po metodologiji osnovnega sistema je enota opazovanja program socialne varnosti (zaščite). To je za namene metodologije definirana enota opazovanja. Program je sistem pravil, ki ga vzdržujejo ena ali več institucionalnih enot za zagotavljanje in financiranje socialne varnosti. Za program mora biti možno sestaviti podatke o njegovih virih financiranja in izdatkih. Izbran naj bi bil tako, da se po njem zagotavlja socialna varnost zoper eno tveganje ali potrebo določene skupine ljudi. Sistem pravil je lahko določen z zakoni ali na njihovi podlagi, s pogodbami ali glede na upravno prakso (ESSPROS Manual, 1996, str. 19). Osnovni sistem metodologije tako predstavlja spremljanje izdatkov in virov financiranja programov socialne varnosti.

Glavne statistične kategorije virov financiranja programov socialne varnosti (zaščite) so socialni prispevki, prispevki države, transferi iz drugih programov in drugi viri. Viri financiranja se delijo tudi po sektorjih izvora, ki so po definicijah enaki institucionalnim sektorjem v nacionalnih računih (nefinančne in finančne družbe, državni sektor, gospodinjstva, nepridobitne institucije, ki oskrbujejo gospodinjstva, in tujina).

Glavne statistične kategorije izdatkov programov socialne varnosti so socialni prejemki, upravni stroški, transferi drugim programom in drugi izdatki.

Najpomembnejša kategorija izdatkov so socialni prejemki, ki se klasificirajo po področju (namenu oziroma cilju) socialne varnosti in vrsti. Klasifikacija vrst socialnih prejemkov ima dve ravni: prva omogoča primerjanje vrst prejemkov med posameznimi področji (v denarju ali naravi, periodični ali enkratni, brez ali s preverjanjem premoženjskega stanja), druga pa je podrobnejša in je običajno značilna za eno področje.

Razvrščajo se tudi sami programi socialne varnosti (zaščite), in to na osnovi prevladujočih značilnosti po različnih merilih (ESSPROS Manual, 1996, str. 20):

- odločanje (javni in zasebni),
- obveznost vključevanja (obvezni in neobvezni),
- način udeležbe (prispevni in neprispevni),
- področje programa (univerzalni, splošni in posebni),
- stopnja socialne varnosti (osnovni in dodatni).

Osnovni sistem metodologije tako predstavlja dogovorjeni sistem klasifikacij, v katerega se razvršča vse nacionalne oblike socialne varnosti.

## **2.1 Razvoj metodologije evropskega sistema statistike socialne varnosti**

Naraščajoči izdatki za socialno varnost so v 70-ih letih vplivali na to, da so praktično vse države EU oblikovale nacionalne instrumente za spremljanje teh izdatkov.

Tudi Eurostat je pričel razvijati instrument, ki bi omogočal enotno spremljanje izdatkov za socialno varnost na evropskem nivoju. V ta namen so oblikovali Delovno skupino za statistiko

socialne varnosti (najprej za socialne račune), ki so jo sestavljali nacionalni eksperti, predstavniki Eurostata in drugih mednarodnih organizacij.

Najprej so v okviru Eurostata prikazovali le agregatne podatke po vejah socialnih zavarovanj. Glavna pomanjkljivost metodologije je bila nepopolnost pri zajemu podatkov (ESSPROS, 1981, str. 8), ker običajno niso bili vključeni izdatki za socialno varstvo in izdatki, povezani z zasebnimi socialnimi zavarovanji.

Zato je bilo odločeno, da bodo v bodoče statistike s tega področja vključevale vse ukrepe posameznikom ali gospodinjstvom, ki predstavljajo podobne učinke, ne glede na obliko samih ukrepov, institucijo, ki jih dodeljuje, ali na pogoje, ki morajo biti izpolnjeni (ESSPROS, 1981, str. 9). To pomeni, da se opazuje in opisuje dejansko situacijo z vidika oseb, ki uživajo koristi ukrepov socialne varnosti.

Sledile so sestave definicij in klasifikacij ter testiranje le-teh. Leta 1981 je Eurostat izdal prvi del metodologije ESSPROS<sup>8</sup>, ki je predstavljal instrument enotnega sistema zbiranja podatkov o dogovorjenih oblikah socialne varnosti (zaščite) v državah članicah EU.

Metodologija iz leta 1981 je kmalu postala predmet sprememb. Zaradi naraščajočih potreb po podrobnih informacijah o ureditvi, stanju in razvoju socialne varnosti (zaščite) je Eurostat po več kot desetletju od prve objave začel s splošno revizijo metodologije. Prvi rezultat je metodologija osnovnega sistema ESSPROS, moduli se še razvijajo (za politike na trgu dela, za upravičence, za kvalitativne informacije o programih in za neto izdatke (Klinar, 2000b, str. 461).

### **2.1.1 Glavni problemi in rešitve pri razvoju metodologije osnovnega sistema ESSPROS**

V nadaljevanju predstavljam izbrane probleme in rešitve metodologije.

Področje Nastanitev v različnih državah vključuje zelo različne oblike ukrepov. Za glavni kriterij uvrstitve teh ukrepov v področje opazovanja socialne varnosti (zaščite) je potrebno predhodno preverjanje premoženjskega stanja (Minutes of the Meeting..., 1996, str. 15).

Precej usklajevanja je bilo potrebnega pri kriteriju preverjanje premoženjskega stanja. V začetku je bilo namreč predvideno razvrščanje socialnih prejemkov, namenjenih ciljnim skupinam. Le-te bi bile tiste, katerih prihodek na člana gospodinjstev, izražen v ekvivalentu odraslih, bi bil manjši od 50% dohodka na odraslega v celotni populaciji (Klinar, 1995, str. 169). V sedaj veljavni različici se socialni prejemki delijo po merilu preverjanje premoženjskega stanja, sama višina dohodka ali premoženja ni pomembna. Tako ni nujno, da so socialni prejemki, za katere je potrebno preverjanje premoženjskega stanja, dodeljeni posameznikom oziroma gospodinjstvom z nižjimi dohodki.

---

<sup>8</sup> Drugi del metodologije, ki naj bi predstavljal metodologijo zbiranja podatkov za upravičence, ni bil objavljen.

Metodologija zahteva snemanje socialnih prispevkov v zvezi s socialnimi prejemki<sup>9</sup> ločeno (Minutes of the Meeting..., 1996, str. 14). To velja v primeru, če so dejansko plačani (s strani samega upravičenca ali pa s strani programa), drugače pa ne. Ta praksa ne bo zagotavljala popolne primerljivosti podatkov. Upoštevati je treba še, da so s socialnimi prejemki povezane tudi druge dajatve in različne fiskalne ugodnosti. Vse te probleme bo reševal modul Neto izdatki.

Sicer so problematični tisti socialni prejemki, ki se izplačujejo v obliki nadomestil plač. Še posebej problematični so tisti, ki jih izplačujejo delodajalci. Problem je v dostopu do podatkov. Eurostat predlaga za vir rezultate Ankete o stroških dela, ki pa se izvaja le vsaka štiri leta (Minutes of the Working..., 1999, str. 14).

Precej problemov se nanaša na vključitev ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Po metodologiji so v področje opazovanja vključene vse neposredne oblike socialnih prejemkov iz aktivne politike zaposlovanja, drugi ukrepi pa ne. Dejstvo je, da je vedno težje ločevati pasivno od aktivne politike zaposlovanja.

Države imajo probleme pri določitvi enot opazovanja. Program je predvsem statistična enota in se tako oblikuje povsem ločeno od institucionalne enote. Posamezne države vidijo probleme predvsem v dostopnosti informacij o virih financiranja posameznih programov (Minutes of the Meeting..., 1996, str. 5). Pogosto je namreč težko določiti, kateri viri ustrezajo točno določenim izdatkom<sup>10</sup>.

Zelo upravičena je tudi pripomba, da ne vključenost upravnih stroškov javnih programov pomeni podcenjene dejanske upravne stroške. Razlog temu je želja izogniti se ocenjevanju in pripisovanju vrednosti iz tega naslova (Minutes of the Meeting..., 1996, str. 9). Tako praktično v celoti niso vključeni upravni stroški, ki jih ima pri izvajanju programov državni sektor, in niso zajeti upravni stroški, povezani s programi, kjer je potrebno predhodno preverjanje premoženjskega stanja.

V zadnji sprejeti verziji metodologije se je spremenilo razvrščanje socialnih prejemkov za osebe, ki zapuščajo trg dela (Outstanding Issues Concerning the..., 1996, str. 6-7):

- starostne pokojnine,
- predčasne starostne pokojnine,
- delne pokojnine,
- predčasne pokojnine zaradi razlogov na trgu dela,
- predčasne pokojnine zaradi zmanjšanih delovnih zmožnosti.

Eurostat se je pri določitvi teh novih statističnih kategorij opazovanja zavedal dejstva, da bodo na novo uvedene kategorije povzročile manjšo zmedo. Odločitev je posledica uskladitve med

---

<sup>9</sup> Gre za socialne prispevke, s plačevanjem katerih upravičenec do prejemka po enem programu pridobi ali ohrani pravico do prejemka po drugem programu.

<sup>10</sup> Program naj bi bil izbran tako, da se z njim zagotavlja socialne prejemke, ki spadajo v eno področje. Dosledno upoštevaje tega priporočila bi npr. za pokojninsko in invalidsko zavarovanje pomenilo oblikovanje več enot opazovanja (tj. za Starost, Invalidnost), ne bi pa mogli določiti, kateri viri (npr. vrste prispevkov) krijejo izdatke posameznega področja.



različnimi in spreminjajočimi se praksami držav članic, različnih mnenj članov Delovne skupine in potrebami statističnih analiz.

Predčasne pokojnine so vse pokojnine osebam, preden dopolnijo upokojitveno starost. To so predčasne starostne pokojnine tistih (mlajših) oseb, ki so delale v posebno nezdravih in težavnih pogojih, starostne pokojnine ob dosegu določene pokojninske dobe ne pa starostnega pogoja, in druge pred dosegom določenih let izplačljive pokojnine.

Razlog ločevanja predčasnih pokojnin zaradi razlogov na trgu dela in zaradi zmanjšanih delovnih zmožnosti je izločitev teh socialnih prejemkov iz področja Starost, ker so v resnici povezani z drugima področjema oziroma drugimi potrebami in ti drugi razlogi pri dodelitvi prevladujejo. To večja mednarodno primerljivost, saj bi npr. predčasno upokojeni na trgu dela sicer morda do dosega upokojitvene starosti prejeli nadomestila za brezposelne. Podobno velja za invalidske in družinske pokojnine (Outstanding Issues Concerning the..., 1996, str. 8).

Podrobna delitev pokojnin po teh kriterijih je bistvena, s strani Eurostata so zaželeno ocene teh vrednosti, če ni razpoložljivih podatkov. Problem je seveda sama določitev upokojitvene starosti. V določenih državah (npr. Belgija in Nemčija) se invalidske in družinske pokojnine spremenijo v starostne pokojnine po dosegu upokojitvene starosti, v drugih državah (npr. Španija in Irska) pa ne. Slednje imajo zato težave pri določitvi upokojitvene starosti.

V zvezi z vključevanjem socialnih prejemkov za otroke je problem vključevanja socialnih prejemkov za tiste, ki se izobražujejo. Po mnenju nekaterih članov Delovne skupine sodijo v področje izobraževanja in zato ne v področje opazovanja socialne varnosti. Prav tako so definicije otrok v različnih nacionalnih zakonodajah različne. Ker bi bilo težko ločevati socialne prejemke za otroke po starosti in zato, ker je čas prejemanja socialnih prejemkov za otroke lahko poleg izobraževanja podaljšan tudi iz drugih razlogov, kot npr. zaradi invalidnosti ali brezposelnosti, se snemajo tako, kot je določeno v nacionalnih zakonodajah (Outstanding Issues Concerning the..., 1996, str. 9-10).

Zaradi močne prepletenosti socialnih prejemkov iz področij Bolezen in področja Zdravstveno varstvo ter področij Družina in Otroci so se le-ta združila. Manj področij naj bi povečevalo primerljivost podatkov (Minutes of the Meeting..., 1996, str. 11). Samo oblikovanje sistema klasificiranja se je tako bolj prilagodilo praksi in razpoložljivosti podatkov.

Eurostat se pri analizi podatkov srečuje s problemi zaradi nedostopnosti podatkov in ločevanja v kategorije, nekonsistentnosti v času, pretirane uporabe kategorij drugo ipd. Probleme pri objavljanju podatkov rešuje z uporabo opomb. Daje pa Eurostat (Minutes of the Working..., 1999, str. 6) prednost popravkom in rabi ocen. V rezidualne statistične kategorije - drugo - naj bi se uvrščale nacionalne kategorije le, če ni ustrezne specifične kategorije, drugače naj se nacionalne kategorije razbijejo.

Razvrščanje programov (enot opazovanja) po merilih razvrstitve programov je problematično. Eurostat potrebuje od vseh držav podatke o tem, kako dosledno uporabljajo definicije, kako

pogosta je uporaba kriterija prevladujoče značilnosti, in podrobne opise socialnih prejemkov po posameznem programu. Verjetno bodo morale države sedaj določene programe razbiti v več programov, da bodo bolj ustrezali definicijam.

Zaradi identifikacije različnih mejnih primerov so se že pojavile težnje po spremembi metodologije osnovnega sistema ESSPROS, vendar je bila po objavi metodologije uvedena le ena manjša sprememba, in sicer nova statistična kategorija socialnega prejemka<sup>11</sup>.

### **2.1.2 Razvoj modulov ESSPROS**

Vsebina različnih modulov ESSPROS bo oblikovana na osnovi potreb Evropske komisije in držav članic.

Nove naloge Evropske komisije glede obravnave zaposlitvene politike so spodbudile večje težnje po opazovanju delovanja trga dela v državah EU. Pojavila se je potreba po zanesljivih in primerljivih podatkih o stanju in gibanju števila upravičencev in javnih izdatkov za zaposlitvene politike, s čimer bo možna ocena posameznih politik in spremljanje posledic s strani Evropske komisije in držav EU določenih ciljev. V ta namen se je razvil modul metodologije ESSPROS - Politike na trgu dela ("Labour Market Policy" - LMP), ki je tako kot osnovni sistem metodologije osnovan na administrativnih virih. Vključuje podatke o upravičencih in javnih izdatkih za posredne in neposredne ukrepe na trgu dela. V aprilu 2000 so v državah EU pričeli izvajati prvo popolno zbiranje podatkov (Campbell, 2000, str. 24).

Delovna skupina za statistiko socialne varnosti je odobrila oblikovanje posebne delovne skupine za razvoj modula Neto izdatki. Predmet delovne skupine bo poleg neto izdatkov za socialno varnost (izdatki brez obveznih prispevkov in davkov) tudi razjasnitev ESSPROS kategorije transakcije med programi (Minutes of the Working..., 2001, str. 4-5).

Pri tem se bo spremljalo delo in izkušnje OECD, ki poskuša opazovati končne učinke socialne varnosti na dohodek gospodinjstev (z upoštevanjem davkov na socialne prejemke in fiskalnih prejemkov) in na državni proračun (Minutes of the Working..., 1999, str. 9-10).

Nekatere države in tudi Evropska komisija so zainteresirane za mednarodno primerljive podatke o številu upravičencev. V preteklosti je bil interes že večkrat poudarjen:

- že stara metodologija ESSPROS (1981) je predvidevala oblikovanje metodologije za zbiranje podatkov o številu upravičencev, ki pa ni bila nikoli objavljena,
- študije posameznih področij socialne varnosti (zaščite) - objavljene v "Digest of Statistics on Social Protection in Europe" so vsebovale tudi podatke o upravičencih, ki pa so zaradi neenotnih definicij in dvojnega štetja slabo mednarodno primerljivi,
- izvedena je bila študija izvedljivosti, ki je pokazala, da sta najbolj problematični področji Brezposelnost in Zdravstvo.

---

<sup>11</sup> Za področje Brezposelnost je bila uvedena kategorija Pomoč pri iskanju zaposlitve; prej so se izdatki v zvezi s to kategorijo prikazovali v kategoriji Drugi prejemki v naravi.

Sedaj se v že omenjenem LMP modulu zbira podatke o številu upravičencev glede na posamezen ukrep (stanje, število vključitev in izključitev iz posameznega ukrepa glede na spol, starost, trajanje brezposelnosti ipd.), s čimer se bo pridobilo podatke o upravičencih iz področja Brezposelnost.

Glede pokrivanja drugih področij socialne varnosti (zaščite) se je Delovna skupina odločila, da bo začetno delo omejeno na področje Starost. Eurostat se bo v sodelovanju z državami seznanil z možnimi viri in metodami preprečevanja dvojnega štetja. Učinkovitost metod oziroma rezultati se bodo preverjali z rezultati ECHP ankete (Minutes of the Working..., 2001, str. 30).

## **2.2 Usklajenost s sistemom nacionalnih računov**

Usklajenost z nacionalnimi računi je ena izmed glavnih značilnosti metodologije ESSPROS.

Tako se po metodologiji ESSPROS uporablja enake konvencije obračunavanja kot v sistemih nacionalnih računov:

- za vrednotenje, kjer je osnova tekoča tržna vrednost,
- za čas snemanja (čas dejanske spremembe),
- za enako obračunsko obdobje,
- za identifikacijo nosilca transakcije.

Velika usklajenost je značilna tudi pri obravnavanju virov financiranja, ki se po vrsti razvrščajo skoraj tako kot v sistemih nacionalnih računov (kar velja predvsem za socialne prispevke), razvrščanje virov financiranja po institucionalnih sektorjih izvora pa je popolnoma identično.

Skupna lastnost metodologije ESSPROS in SNA/ESA je poskus opisati enak del ekonomije, razlika pa je v namenu.

Predvsem države, kjer ESSPROS statistike pripravljajo v okviru svojih oddelkov nacionalnih računov, si žele, da bi bil ESSPROS satelit od ESA, vendar Eurostat zagovarja stališče, da se uskladitev z nacionalnimi računi ne da narediti na nivoju posameznih programov, na agregatu pa lahko (Minutes of the Meeting..., 1996, str. 10). Tako ostaja interes, da bi se oba statistična sistema prikazala tako, da bi se razlike lahko pojasnile s pomočjo sekundarnih statističnih tabel.

Metodologija osnovnega sistema ESSPROS je odstranila veliko večino nepotrebnih razlik med sistemoma. V tem smislu so razlike med metodologijo osnovnega sistema glede na prejšnjo metodologijo (ESSPROS 1981):

- priporočila za bruto snemanje (namesto neto),
- opazovanje vseh distributivnih transakcij (in ne le tekočih),
- opazovanje v času dejanske spremembe (v prejšnji ni bilo jasno, kateri).

Glavne razlike v proučevanju socialnih prejemkov po metodologiji osnovnega sistema ESSPROS glede na SNA bi lahko opredelila kot razlike v:

- področju opazovanja, ki pomenijo predvsem izključitev področja izobraževanja in večine ukrepov aktivne politike zaposlovanja;

- enotah opazovanja (v metodologiji ESSPROS je enota opazovanja program socialne varnosti, ki se približno pokriva s konceptom programov, definiranih v SNA, ki pa niso sami po sebi enote opazovanja);
- obravnavi socialnih prejemkov v denarju in naravi (metodologija ESSPROS obravnava vse prejemke v naravi kot prejemke v denarju, metodologija SNA pa ne);
- načinu snemanja podatkov, kjer se po metodologiji ESSPROS skupaj prikazuje plačila za stroške zavarovanja in neto prispevke v primeru zasebnih avtonomnih programov z rezervami, in ne vključuje pripisanih plačil prihodkov od premoženja in dodatnih prispevkov pri zasebnih programih z rezervami (ESSPROS Manual, 1996, str. 75-76).

Zaradi močne povezanosti metodologije osnovnega sistema z nacionalnimi računi je prišlo zaradi sprememb metodologije nacionalnih računov (ESA 1995) do revizij podatkov o socialni varnosti. Tako predhodni izračuni nizozemskega statističnega urada kažejo, da so celotni izdatki za socialne prejemke zaradi uvedbe ESA 1995 narasli za 3%. Končni učinek je manjši, ker so istočasno zmanjšali izdatke zaradi vsebinskih razlogov (ESA and ESSPROS, 1999, str. 2).

Prednost povezanosti med sistemoma pomeni, da se statistiko socialne varnosti (zaščite) lahko povežejo z uradnimi statistikami nacionalne ekonomije. Jasna povezanost bi pomenila možnost preveriti popolnost in primerljivosti podatkov. Velja seveda tudi obratno.

Sprejeto je stališče, da se bodo v prihodnosti oziroma potem ko bodo vse države prikazovale svoje nacionalne račune po metodologiji ESA 1995 in po predhodnih študijah, skupaj objavljala razmerja med agregati ESSPROS in ustreznimi agregati nacionalnih računov (Minutes of the Working..., 2001, str. 3).

## **2.3 Metodološke rešitve slovenske statistike**

Podatki na SURS so bili pridobljeni od nosilcev uradnih evidenc in iz objavljenih podatkov. Pri denarnih socialnih prejemkih je bila večina podatkov pridobljenih iz individualnih podatkov, pripravljenih tako, da so zajemali vsa izplačila za posamezno leto. Pri zajetju podatkov in razvrstitvi v kategorije se je poskušalo čim bolj prilagoditi zahtevam metodologije. Upoštevana so bila priporočila metodologije, da je treba več pozornosti nameniti programom, po katerih se zagotavljajo pomembni prejemki v smislu agregatne vrednosti, in da je - kadar ni ustreznih virov podatkov - zaželeno, da se vrednosti oceni (Klinar, 2000, str. 13).

Podatki na strani izdatkov predstavljajo socialne prejemke, izplačane za posamezno leto. Sami socialni prejemki bodo podrobneje obravnavani v 3. poglavju.

### **2.3.1 Določitev enot opazovanja**

Znotraj področja opazovanja je bilo treba določiti programe - enote opazovanja in za vsakega od njih zbrati podatke o virih financiranja in izdatkih glede na sisteme klasifikacij, ki jih določa metodologija. Poročevalske enote so pretežno institucije, ki upravljajo programe socialne varnosti (zaščite).

Osnova določanja kategorij podatkov je bila dokaj natančno poznavanje nacionalne ureditve socialne varnosti (zaščite) na vseh področjih, kar pomeni predvsem podrobno poznavanje veljavne zakonodaje v času, za katerega se zbirajo podatki. Poznavanje zakonske ureditve socialne varnosti je po eni strani omogočilo določitev enot opazovanja in poročevalskih enot, po drugi strani pa določitev vrste in vsebine zahtevanih podatkov, ki se nanašajo na nacionalne oblike socialne varnosti. Pridobljeni podatki so bili potem preoblikovani v metodologiji ustrezne kategorije.

Za Slovenijo so bili določeni sledeči programi socialne varnosti (Statistične informacije, Socialna varnost, 2001):

1. Obvezno zdravstveno zavarovanje. Program vključuje pravice, ki izhajajo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki ga izvaja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS). Financira se s socialnimi prispevki.
2. Prostovoljno zdravstveno zavarovanje - Vzajemna. Program vključuje pravice iz prostovoljnega dodatnega zdravstvenega zavarovanja za razliko do polne vrednosti zdravstvenih storitev, ki ga je do leta 1998 izvajal ZZZS, sedaj pa ga izvaja Vzajemna zdravstvena zavarovalnica.
3. Prostovoljno zdravstveno zavarovanje - Adriatic. Program vključuje pravice iz prostovoljnega dodatnega zdravstvenega zavarovanja za razliko do polne vrednosti zdravstvenih storitev, ki ga izvaja zavarovalnica Adriatic.
4. Druge pravice iz področja zdravstva. Gre za pravice, ki ne izhajajo neposredno iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, so pa zakonsko določene. Izdatke krije proračun RS.
5. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje - splošno. Program vključuje pravice, ki izhajajo iz splošnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in ga izvaja Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ). Financira se s socialnimi prispevki, delno tudi iz proračuna RS.
6. Posebne pravice - uslužbenci v državnih organih. Program vključuje pravice do višje pokojnine od odmerjene pod splošnimi pogoji. Upravičence določajo različni zakoni, ki se nanašajo na posebne skupine javnih uslužbencev. Izdatke krije proračun RS, program pa izvaja ZPIZ.
7. Posebne pravice delavcev (v premogovnikih in pri delu z azbestom). Program vključuje pravice, ki izhajajo iz ugodnejših pogojev upokojevanja delavcev, ki so delali v premogovnikih in z azbestom. Izdatke krije proračun RS, program pa izvaja ZPIZ.
8. Dodatek k pokojninam. Gre za program, po katerem se slovenskim državljanom, ki so upravičeni do pokojnin iz republik nekdanje SFRJ, izplačuje razlika med prejeto tujo pokojnino in pokojnino, usklajeno kot pokojnine, uveljavljene v Sloveniji. Izdatke krije proračun RS, program pa izvaja ZPIZ.

9. Akontacije pokojnin. Gre za izplačevanje akontacij pokojnin in drugih dajatev, ki so jih osebe s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji uveljavile v drugih republikah bivše SFRJ, a se jim ne izplačujejo. Izdatke krije proračun RS, program pa izvaja ZPIZ.
10. Starostno zavarovanje kmetov. Program vključuje pokojnine kmetom, ki so bili zavarovani po starostnem zavarovanju kmetov. Običajne pokojnine se financirajo iz sredstev ZPIZ, višje pokojnine kmetom borcem pa iz proračuna RS. Program izvaja ZPIZ.
11. Preživnine. Program vključuje preživnine kmetom (te pravice se krijejo iz sredstev ZPIZ) in nekdanjim zasebnim dimnikarskim obrtnikom (te pravice se krijejo iz proračuna RS). Program izvaja ZPIZ.
12. Posebne pravice - poprave krivic. Gre za pravice do višjih pokojnin od odmerjenih po splošnih predpisih. Osnova teh pravic je priznana zavarovalna doba za čas, ko je osebam zaradi neupravičene obsodbe ali neutemeljenega odvzema prostosti prenehalo delovno razmerje ali jim je bila drugače onemogočena lastnost zavarovanca. Izdatke krije proračun RS, program pa izvaja ZPIZ.
13. Posebne pravice - izjemne pokojnine. Gre za pravice do višjih pokojnin od odmerjenih po splošnih predpisih. Upravičenci so tisti, ki imajo posebne zasluge na področju znanosti, umetnosti, kulture ipd. Izdatke krije proračun RS, program pa izvaja ZPIZ.
14. Posebne pravice - borci NOV. Program vključuje pravice do višjih pokojnin od odmerjenih po splošnih predpisih. Upravičenci so udeleženci NOV in njihovi družinski člani. Izdatke krije proračun RS, program pa izvaja ZPIZ.
15. Posebne pravice, povezane z vojnami. Gre za pravice do višjih pokojnin od odmerjenih po splošnih predpisih žrtvam vojnega nasilja in vojnim veteranom. Izdatke krije proračun RS, program pa izvaja ZPIZ.
16. Vojaške pokojnine. Program vključuje pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja vojaških zavarovancev, ki ga je pred osamosvojitvijo Slovenije izvajala SFRJ. Izdatke krije proračun RS, program pa izvaja ZPIZ.
17. Pravice po vojnih zakonih. Program vključuje različne pravice vojnim invalidom, žrtvam vojnega nasilja in vojnim veteranom (pokojnine istih upravičencev vključuje program 15). Izdatke krije proračun RS, program izvaja Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ).
18. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje - Sklad obrtnikov in podjetnikov. Program vključuje pravice zavarovancev Sklada obrtnikov in podjetnikov.
19. Pravice duševno in telesno prizadetih. Program predstavlja nadomestila za invalidnost duševno in telesno prizadetih oseb. Izdatke krije proračun RS, program izvaja MDDSZ.

20. Usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami. Gre za izdatke, povezane s prilagoditvijo izobraževanja otrok s posebnimi potrebami. Izdatke programa krije državni proračun, izvaja pa Ministrstvo za šolstvo.
21. Denarno nadomestilo za čas porodniškega dopusta. Gre za pravico do nadomestila plače za čas zadržanosti z dela ob rojstvu otroka in za nego in varstvo otroka, ki izhaja iz obveznega zavarovanja. Izdatke krije proračun RS (kot vir financiranja so prikazani tudi socialni prispevki). Program izvaja MDDSZ.
22. Druge pravice po zakonu o družinskih prejemkih. Program vključuje pravice do otroškega dodatka, starševskega dodatka, dodatka za nego otroka in za opremo novorojenca. Izdatke krije proračun RS. Program izvaja MDDSZ.
23. Predšolska vzgoja. Gre za razliko med ceno predšolskih vzgojnih programov (vzgoja, varstvo in prehrana) in plačilom staršev. Izdatke krijejo občinski proračuni.
24. Pravice iz obveznega zavarovanja za primer brezposelnosti. Program vključuje pravice, ki izhajajo iz obveznega zavarovanja; izvaja ga Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ). Izdatke krije proračun RS (kot vir financiranja so prikazani tudi socialni prispevki).
25. Programi aktivne politike zaposlovanja. Gre za izdatke za aktivno politiko zaposlovanja, ki se nanaša na poklicno izobraževanje. Program izvaja ZRSZ. Izdatke krije proračun RS.
26. Socialno varstvo. Program vključuje izdatke za socialnovarstvene dajatve in storitve, dejavnost centrov za socialno delo in nekatere druge pravice s področja socialnega varstva. Izdatke krijejo proračuni RS in občin. Program izvaja MDDSZ.
27. Prejemki iskalcem začasnega zatočišča. Gre za pravice prosilcev za azil in beguncev do osnovne oskrbe, zdravstvenega varstva in nekaterih drugih pravic. Izdatke pretežno krije proračun RS, izvaja pa ga Urad za priseljevanje in begunce.
28. Programi delodajalcev. Gre za izdatke, ki jih krijejo delodajalci, za pravice delavcev, ki jih določajo zakoni in kolektivne pogodbe (npr. nadomestila plač za čas zadržanosti z dela zaradi bolezni do 30 dni, odpravnine, solidarnostne pomoči).

### **2.3.2 Določitev starostne meje**

Določene kategorije socialnih prejemkov v področjih Invalidnost, Starost in Smrt hranitelja družine se ločujejo na prejemke osebam pod in osebam nad določeno starostjo. V vseh programih v Sloveniji je starostna meja za moške 65, za ženske pa 60 let. Izbrano starostno mejo je potrdil tudi Eurostat (interna gradiva SURS).

Glede na to, da so glavni izdatki omenjenih treh področij socialne varnosti pokojnine, je bila starostna meja določena glede na upokojitvene pogoje.

Upoštevani so bili starostni pogoji za doseg starostne pokojnine po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 12/1992, 5/1994, 7/1996 in 54/1998). V letu 1999 so morali biti za pridobitev starostne pokojnine izpolnjeni eni izmed sledečih pogojev:

- za zavarovance 40 let pokojninske dobe in starost 58 let, za zavarovanke 35 let pokojninske dobe in starost 53 let,
- 20 let pokojninske dobe in dopolnjenih 63 let za zavarovance, za zavarovanke 58 let,
- najmanj 15 let zavarovalne dobe in za zavarovance dopolnjenih 65 let, za zavarovanke pa 60 let.

Izbran je bil slednji, to je najvišji starostni pogoj, predvsem iz naslednjih razlogov:

- dejstvo je, da je dejanska upokojitvena starost v Sloveniji nizka in slabo primerljiva z upokojitvenimi pogoji držav članic EU,
- metodologija določa, da je doseg upokojitvene starosti pomembnejši od dosežene pokojninske dobe (predčasne pokojnine so pokojnine pred dosegom upokojitvene starosti),
- upoštevanje dejstva, da se bodo v prihodnosti starostni pogoji zvišali. Glede na Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 109/1999, 72/2000, 81/2000, 124/2000 in 109/2001) se bodo v prehodnem obdobju zviševali starostni pogoji za ženske, najmanj se bo spremenil že obstoječi najvišji starostni pogoj.

V omenjenih treh področjih smo tako socialne prejemke prikazovali ločeno glede na starost. To pomeni, da so v področju Smrt hranitelja družine v statistični kategoriji Družinska pokojnina prikazane le tiste nacionalne družinske pokojnine, ki jih prejemajo osebe do določene starosti (in v istem področju tudi drugi, na pokojnine vezani socialni prejemki), v področju Invalidnost vse invalidske pokojnine osebam, mlajšim od določene starosti, v področju Starost statistična kategorija Starostna pokojnina obsega vse nacionalne pokojnine osebam, starejšim od določene starosti (tj. starostne, družinske in invalidske pokojnine).

S samo določitvijo starostne meje se močno vpliva na prikaz podatkov (tabela 3). Za področje Starost smo v Sloveniji po izbranem starostnem pogoju namenili 11,3% BDP. Če bi ločevali izdatke za pokojnine pri nižji starosti, tj. bolj podobni dejanski povprečni starosti ob upokojitvi, bi za to področje namenili dober odstotek BDP več. Izdatki za področja Invalidnost, Smrt hranitelja družine in Brezposelnost bi bili temu ustrezno nižji. Če pa bi bili podatki prikazani tako, kot jih določa nacionalna zakonodaja oz. ne bi upoštevali upokojitvene starosti, bi za področje Starost namenili "le" 8,6% BDP, več pa bi bilo namenjeno področjema Invalidnost in Smrt hranitelja družine.

**Tabela 3: Izdatki za določena področja socialne zaščite pri različno določeni starostni meji (% BDP)**

Področja socialne zaščite	Določena starostna meja:		Brez upoštevanja upokojitvene starosti
	65 let za moške in 60 let za ženske	58 let za moške in 53 let za ženske	
Invalidnost	2,3	1,6	3,5
Starost	11,3	12,4	8,6
Smrt hranitelja družine	0,5	0,4	2
Brezposelnost	1,2	0,9	1,2

Vir: interna gradiva SURS (2001)



Pomembno pri tem je opozorilo, da se države EU ne držijo dosledno priporočil o ločevanju izdatkov za pokojnine po upokojitveni starosti. V posameznih držav je sicer sistem pokojnin takšen, da se družinska in invalidska pokojnina posameznika ob dosegu upokojitvene starosti spremeni v starostno, drugod pa ne. Tako npr.:

- Danska v statistični kategoriji Predčasna pokojnina v področju Starost vključuje predčasne pokojnine zaradi razlogov na trgu dela, Italija in Luksemburg v kategorijo Starostna pokojnina vključujeta tudi predčasne starostne pokojnine.
- Grčija, Francija, Irska, Avstrija in Portugalska v kategoriji Družinska pokojnina prikazujejo vse nacionalne družinske pokojnine, tudi družinske pokojnine osebam nad določeno starostjo.
- Francija, Irska in Portugalska v kategoriji Invalidska pokojnina prikazujejo vse invalidske pokojnine, tudi pokojnine osebam nad določeno starostjo (Statistics in Focus, 2001).

### 2.3.3 Obravnava preusmerjenih prispevkov

Preusmerjeni socialni prispevki so plačila enega programa socialne varnosti (zaščite) drugemu programu, da upravičenci do socialnih prejemkov po prvem programu pridobijo ali ohranijo pravico do socialnega prejemka po drugem programu.

Čeprav preusmerjeni socialni prispevki predstavljajo eno transakcijo, se jih po metodologiji osnovnega sistema ESSPROS zajema dvakrat: kot izdatek prvega programa in kot vir financiranja drugega programa. Pri seštevku izdatkov in virov financiranja vseh programov se te transakcije ne upoštevajo.

Na prvi pogled je to v nasprotju z določili metodologije, ki priporoča snemanje bruto vrednosti in izrecno določa snemanje socialnih prejemkov brez odštevanja davkov in drugih obveznih dajatev v zvezi s prejemki (ESSPROS Manual, 1996, str. 80), tudi zato, ker so podatki o bruto izdatkih v primerjavi z neto vrednostmi lažje dosegljivi. Po drugi strani pa metodologija določa ločeno prikazovanje preusmerjenih prispevkov.

V Sloveniji so preusmerjeni prispevki za vse socialne prejemke prikazani ločeno. To pomeni, da v celotnih izdatkih niso upoštevani izdatki za socialne prispevke plačani v zvezi s socialnimi prejemki, vključena pa je akontacija plačane dohodnine (Klinar, 2000a, str. 56).

Na nacionalni ravni bi morali biti skupni vrednosti preusmerjenih prispevkov na strani izdatkov in na strani virov financiranja enaki, če ni transakcij s tujino. Glede na zbrane podatke za Slovenijo izdatki in prejemki iz naslova preusmerjenih prispevkov niso izenačeni, kar je razvidno tudi iz tabele 4.

**Tabela 4: Preusmerjeni prispevki na strani izdatkov in na strani virov financiranja, 1996-1999 (mio SIT)**

	1996	1997	1998	1999
Izdatki	48.206	56.073	62.103	68.411
Viri financiranja	48.665	56.039	62.982	68.457
Razlika (viri - izdatki)	459	-34	879	46

Vir: interna gradiva SURS (2001)

Dodati je potrebno, da med državami EU preusmerjene prispevke prikazujeta ločeno le Nemčija in Avstrija. Res je, da je veliko držav takšnih, kjer se v zvezi s socialnimi prejemki socialni prispevki ne plačujejo, ne velja pa to povsod. V slednjih so zato vrednosti izdatkov za socialno varnost (zaščito) precejšnje.

Če v Sloveniji ne bi ločeno prikazovali preusmerjenih prispevkov, bi bili izdatki za socialno varnost (zaščito) višji za slaba 2% BDP.

### **2.3.4 Viri financiranja**

Glavne vire financiranja socialne varnosti (zaščite) v Sloveniji predstavljajo socialni prispevki. Za vir teh podatkov je bilo izbrano Poročilo o vplačilih in razporeditvi javno finančnih prihodkov oziroma B2 obrazec. Podatki iz omenjenega vira se nekoliko razlikujejo od podatkov, ki jih sicer prikazujejo posamezne institucije (ZPIZ in ZZZS) v svojih bilancah, a so v primerjavi s slednjimi bolj razdrobljeni in omogočajo prikaz podatkov po kategorijah, ki jih zahteva metodologija osnovnega sistema ESSPROS.

Socialni prispevki se po določenih metodologije delijo v socialne prispevke delodajalcev, ki so lahko dejanski ali pripisani, in v socialne prispevke zavarovancev, ki so lahko prispevki zaposlenih, samozaposlenih in drugih oseb.

Samo razvrščanje postavk iz omenjenega obrazca v kategorije, določene z metodologijo, se v osnovi ujema z razvrščanjem, po katerem prikazujejo podatke v slovenskih nacionalnih računih. Razlike pa izhajajo iz drugačnega obravnavanja preusmerjenih prispevkov oziroma drugačnega obravnavanja socialnih prispevkov v zvezi z nadomestili plač.

V slovenskih nacionalnih računih se del t. i. preusmerjenih prispevkov prikazuje v kategoriji SNA transfer države, del pa med sredstvi zaposlenih (interna gradiva SURS). Med transferi države so prikazani prispevki za zdravstveno zavarovanje:

- ki jih plačuje ZPIZ oziroma drugi zavodi za upokojence, ter osebe, ki prejemajo pokojnino od tujega nosilca pokojninskega zavarovanja,
- ki jih plačuje RS (v zvezi z nadomestili za brezposelne),
- ki jih plačujejo občine;

in prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki jih plačuje RS (v zvezi z nadomestili za brezposelne).

Omenjeni prispevki so v statistiki socialne varnosti (zaščite) prikazani kot preusmerjeni prispevki.

Določene socialne prejemke, ki predstavljajo nadomestila plač, se v slovenskih nacionalnih računih obravnava kot plače in zato tudi socialne prispevke v zvezi njimi kot del sredstev zaposlenih (v opazovanih letih so se v zvezi z njimi plačevali le prispevki zavarovancev). Gre za nadomestila plač za čas zadržanosti z dela v primeru bolezni, poklicnih bolezni ali nesreč pri delu, za druga nadomestila plač, ki se plačujejo v breme delodajalca in za nadomestila plač za čas porodniškega dopusta.

V statistiki socialne varnosti (zaščite) so ti prispevki prikazani v kategoriji preusmerjenih prispevkov in so zato temu ustrezno zmanjšane druge statistične kategorije socialnih prispevkov zaposlenih in samozaposlenih.

Premije za prostovoljni zdravstveni zavarovanji za doplačilo zdravstvenih storitev, ki ju izvajajo v zavarovalnicah Vzajemna in Adriatic, so obravnavane in razvrščene kot dejanski socialni prispevki drugih oseb in so povzete iz podatkov zavarovalnic, ki zavarovanje izvajajo. Podobno so prikazani prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki ga izvaja Sklad obrtnikov in podjetnikov (prispevki samozaposlenih).

Kot vir financiranja se pojavlja tudi kategorija pripisani socialni prispevki. Vrednost je pripisana in enaka izdatkom delodajalcev za izplačilo socialnih prejemkov.

Pomembni so seveda tudi drugi viri financiranja, predvsem prispevki države. V statistiki socialne varnosti so vrednosti za te vire pripisane, to je enake vrednosti, kot so vrednosti na strani izdatkov. Zato je uravnoteževalna postavka oziroma razlika med izdatki in viri financiranja programa različna od nič le pri programih zdravstvenih zavarovanj (programi 1-3), splošnem programu pokojninskega in invalidskega zavarovanja (program 5) ter programu pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki ga izvaja Sklad obrtnikov in podjetnikov (program 18).

### **2.3.5 Problem zajema**

Evidence o socialnih prejemkih se nahajajo pri različnih izvajalcih programov socialne varnosti (zaščite) in za potrebe statistike socialne varnosti predstavljajo osnovne vire. Dokaj dobro so urejene evidence nosilcev zavarovanj, druge pa manj. Država kot poseben nosilec zagotavljanja socialne varnosti ima tovrstne podatke urejene manj enotno in na številnih mestih (Kidrič, 1995, str. 142). To je predvsem posledica prevlade zahtev in potreb finančne stroke v primerjavi s potrebami statistike socialne varnosti.

V nadaljevanju opisujem glavne pomanjkljivosti po metodologiji osnovnega sistema ESSPROS zbranih podatkov (po Klinar, 2000a, str. 56).

V prikazanih podatkih statistike socialne varnosti so pomanjkljivi podatki, ki se nanašajo na socialne prejemke, ki jih financirajo občine. Tako v celoti niso zajeti niti dodatek za najemnino, ki se je v opazovanih letih lahko izplačeval upravičencem do socialnovarstvenih dajatev po Zakonu o socialnem varstvu (Ur. l. RS, št. 54/1992, 42/1994, 1/1999, 41/1999, 36/2000, 54/2000 in 26/2001), niti pomoči socialnega varstva, ki jih izplačujejo občine po lastni presoji. Vrednosti za izdatke, ki predstavljajo sredstva za sofinanciranje dela centrov za socialno delo, ter sredstva za predšolsko vzgojo so ocenjena. Relativno dober vir podatkov za doplačila institucionalnega varstva s strani občin (npr. v domovih za starejše) je Skupnost socialnih zavodov Slovenije, ki podatke dobiva od izvajalcev institucionalnega varstva.

Morda še večji problem predstavljajo podatki o stroških, ki jih za socialno varnost namenijo delodajalci. V programu delodajalcev so prikazane ocene teh izdatkov, ki temelje na rezultatih

Ankete o stroških dela, ki jo je za leto 1995 prvič izvedel SURS. Gre za ocene izdatkov za nadomestila plač za čas zadržanosti z dela v primeru bolezni, poklicne bolezni ali nesreče pri delu, za nadomestila plač zaradi poroke, rojstva otroka, smrti, selitve ipd., za nadomestila plač zaposlenih oseb za čas čakanja na delo doma in v odpovednem roku, za odpravnine in dokup delovne dobe in za solidarnostne pomoči.

Pri zajemu podatkov manjkajo podatki za področje Nastanitev. Po definiciji metodologije spada v to področje poleg že omenjenega dodatka za najemnino tudi razlika med ekonomsko in neprofitno najemnino, s tem da je osnovno merilo uvrstitve prejemkov v področje Nastanitev preverjanje premoženjskega stanja. Za Slovenijo je značilna izrazita neselektivnost v dodeljenih stanovanjih z neprofitno najemnino po socialnem kriteriju, zato tudi te razlike niso vključene v področje opazovanja. Prav tako niso zajeti ukrepi socialnega varstva, ki se financirajo z zasebnimi sredstvi.

### 3 IZDATKI IN VIRI FINANCIRANJA SOCIALNE VARNOSTI

V tem poglavju bodo obravnavani izdatki in viri financiranja socialne varnosti (zaščite) v Sloveniji. Obravnava bo pretežno usmerjena na obdobje od 1996 do 1999, za katero imamo zbrane podatke po metodologiji osnovnega sistema ESSPROS. Gre za relativno kratko obdobje, zato je dinamika gibanja izdatkov manj razvidna.

Celotni izdatki za socialno varnost (zaščito) so v Sloveniji za leto 1996 znašali 26,0% BDP, v letih od 1997 do 1999 pa 26,5% BDP. V tabeli 5 so prikazane glavne kategorije izdatkov. V nominalnih vrednostih so izdatki za socialno varnost na prebivalca predstavljali 334.000 tolarjev za leto 1996 in 487.000 tolarjev za leto 1999. Izdatki so se za leto 1999 v primerjavi z letom 1996 realno povečali za 17,2%.

**Tabela 5: Izdatki za socialno zaščito, 1996-1999 (mio SIT)**

	1996	1997	1998	1999
Skupaj	664.223	769.774	862.858	966.581
Socialni prejemki	652.441	757.424	848.151	946.742
Upravni stroški	9.422	9.789	10.657	13.236
Drugi izdatki	2.360	2.562	4.049	6.603

Vir: Statistični letopis, 2001, str. 200

Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) je pripravil izračune po metodologiji osnovnega sistema ESSPROS za obdobje od 1992 do 1997, ki sicer ne ustrezajo v celoti zahtevam metodologije, vseeno pa predstavljajo določen pokazatelj gibanja izdatkov za obdobje, ko (še) ni pripravljenih uradnih statističnih podatkov. Podatki za te izračune so bili črpani iz zaključnih računov državnega proračuna, ZPIZ in ZZZS. Po preračunih UMAR<sup>12</sup> je tako Slovenija za socialno varnost (zaščito) namenila največ v letu 1993, in sicer za 1,3% BDP več kot v letu 1996 (Kersnik, 2000, str. 22). Sicer so glavne razlike med preračuni UMAR in SURS

<sup>12</sup> Po preračunih UMAR je Slovenija za socialno varnost (zaščito) namenila 23,9% BDP v letu 1992; 25,0% BDP v letu 1993; 24,5% v letu 1994; 24,1% BDP v letu 1995; 23,7% BDP v letu 1996 in 24,0% BDP v letu 1997.

sledede: v agregatne izdatke s strani UMAR-a niso vključeni izdatki za prostovoljna zdravstvena zavarovanja, za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki ga izvaja Sklad obrtnikov in podjetnikov, in tudi ne izdatki s strani delodajalcev. Drugačna je bila verjetno tudi obravnava preusmerjenih socialnih prispevkov.

Za orientacijo si lahko pogledamo tudi gibanja izdatkov glavnih javnih blagajn v obdobju od 1992 do 1998 (Bilance javnega financiranja v RS v letih 1992-1998, 1999):

- Izdatki ZPIZ so v letu 1992 predstavljali 13,4% BDP in v letu 1998 14,4% BDP. Izdatki, izraženi v odstotku BDP, so naraščali do leta 1995 (14,8%), v letu 1996 so upadli (na 14,5%) in ostajajo na tej ravni.
- Izdatki ZZZS v zvezi z obveznim zdravstvenim zavarovanjem so predstavljali v letu 1992 6,5% BDP in v letu 1998 6,7% BDP. Izdatki so se v letu 1993 povečali na 7,1% BDP, potem pa so se do leta 1995 zmanjšali na 6,7% BDP in ostajajo na tej ravni.
- Izdatki državnega in občinskih proračunov za kategorijo transferi posameznikom in gospodinjstvom po ekonomski klasifikaciji so v opazovanem obdobju predstavljali okrog 4% BDP.

Glede na vse omenjene podatke lahko sklepamo, da so se v obdobju od 1992 do 1999 (javni) izdatki za socialno varnost, izraženi v odstotku BDP, spreminjali, vendar za manj od odstotne točke.

### **3.1 Izdatki za socialno varnost po namenih**

Osnovna delitev izdatkov za socialno varnost (zaščito) se nanaša na razdelitev socialnih prejemkov po področjih socialne varnosti (zaščite), ki označujejo tveganja in potrebe upravičencev.

Za obdobje od 1996 do 1999 veljajo za Slovenijo naslednje značilnosti (tabela 6):

- Za področje Bolezen in zdravstveno varstvo je bilo namenjenih okrog 8% BDP oziroma 30% vseh izdatkov za socialne prejemke. Realno so se izdatki povečali za 17%.
- Za področje Invalidnost je bilo namenjenih dobra 2% BDP oziroma dobrih 8% vseh izdatkov za socialne prejemke. Izdatki so se realno povečali za 22%.
- Področju Starost je bilo namenjenih največ, to je dobrih 11% BDP oziroma 44% vseh izdatkov za socialne prejemke. Ti izdatki so v opazovanem obdobju porasli realno za 15%.
- Za Smrt hranitelja družine je bilo namenjenih slab odstotek BDP oziroma 2% vseh izdatkov za socialne prejemke. Realno so se povečali za 21%.
- Za področje Družina in otroci je bilo namenjenih dobra 2% BDP, kar je 9% vseh izdatkov za socialne prejemke. Ti izdatki so se v opazovanem obdobju realno povečali za 20%.
- Področju Brezposelnost je bilo namenjenih dober odstotek BDP oziroma 5% vseh izdatkov za socialne prejemke. Izdatki za to področje so se realno povečali za skoraj 30%.
- Za področje Druge oblike socialne izključenosti je bilo namenjenih manj kot odstotek BDP oziroma manj kot 2% vseh izdatkov za socialne prejemke. Prav tako je za to področje značilna najnižja realna rast, v celotnem obdobju so se izdatki povečali le za 4%, s tem da so se izdatki v letu 1998 glede na predhodno realno zmanjšali.

**Tabela 6: Izdatki za socialne prejemke po področjih socialne zaščite, 1996-1999 (mio SIT)**

	1996	1997	1998	1999
SKUPAJ	652.441	757.424	848.151	946.742
Bolezen in zdravstveno varstvo	200.804	232.267	261.568	290.877
Invalidnost	55.366	63.811	71.063	83.732
Starost	288.702	331.092	370.814	410.528
Smrt hranitelja družine	12.757	14.875	16.255	19.124
Družina in otroci	55.255	64.414	69.327	82.526
Brezposelnost	27.534	36.767	44.505	44.385
Nastanitev	...	...	...	...
Druge oblike socialne izključenosti	12.023	14.197	14.620	15.570

Vir: Statistični letopis, 2001, str. 200

### 3.1.1 Bolezen in zdravstveno varstvo

V področju Bolezen in zdravstveno varstvo so prikazani vsi socialni prejemki, ki jih določa Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 9/1992, 13/1993, 9/1996, 29/1998, 77/1998, 6/1999 in 99/2001), razen pogrebnin in posmrtnin (ki jih uvrščamo v področje Smrt hranitelja družine). Poleg izdatkov, ki se nanašajo na obvezno zdravstveno zavarovanje, so prikazani tudi izdatki za pravice iz prostovoljnih zdravstvenih zavarovanj za doplačilo zdravstvenih storitev. Prav tako so vključene (ocene) vrednosti nadomestil, ki jih iz zdravstvenih razlogov izplačujejo delodajalci. Vključeni so tudi podatki za nekatere socialne prejemke po vojnih zakonih<sup>13</sup>.

V opazovanem obdobju se je v Sloveniji za področje Bolezen in zdravstveno varstvo namenjalo 8% BDP. V tabeli 7 so prikazane z metodologijo določene kategorije socialnih prejemkov, v katere so bile razvrščene nacionalne oblike prejemkov. Za vse socialne prejemke iz obravnavanega področja v Sloveniji za doseg upravičenosti ni potrebno preverjanje premoženjskega stanja.

**Tabela 7: Izdatki za socialne prejemke področja Bolezen in zdravstveno varstvo, 1996-1999 (mio SIT)**

	1996	1997	1998	1999
Skupaj	200.804	232.267	261.568	290.877
Brez preverjanja premoženjskega stanja:				
Boleznina	33.237	38.605	42.403	46.849
Drugi denarni periodični prejemki	482	1.568	1.875	3.045
Neposredno bolnišnično zdravstveno varstvo	65.110	74.924	83.991	93.200
Ambulantno zdravstveno varstvo - zdravila	28.690	34.214	41.049	45.652
Ambulantno zdravstveno varstvo - drugo	62.987	72.162	79.702	89.289
Drugi prejemki v naravi	10.299	10.793	12.547	12.841

Vir: interna gradiva SURS (2001)

Najpomembnejši del izdatkov področja se nanaša na socialne prejemke v naravi (več kot 80% vseh, oziroma slabih 7% v BDP), in sicer po posameznih statističnih kategorijah:

- največ za Neposredno bolnišnično zdravstveno varstvo (bolnišnično in zdraviliško zdravljenje), ki predstavlja tretjino vseh izdatkov področja (oziroma 2,5% BDP),
- za Drugo ambulantno zdravstveno varstvo (to je za osnovno zdravstveno dejavnost,

<sup>13</sup> Zakon o vojnih veteranih (Ur. l. RS, št. 63/1995 in 108/1999), Zakon o posebnih pravicah žrtev v vojni za Slovenijo 1991 (Ur. l. RS, št. 49/1997), Zakon o vojnih invalidih (Ur. l. RS, št. 63/1995, 19/1997, 21/1997 in 75/1997) in Zakon o žrtvah vojnega nasilja (Ur. l. RS, št. 63/1995, 8/1996, 44/1996, 70/1997, 43/1999 in 19/2000).

- specialistično ambulantno zdravljenje in dejavnost socialnih zavodov) prav tako 2,5% BDP,
- za Zdravila v zvezi z ambulantnim zdravstvenim varstvom (to je za zdravila in lekarniško dejavnost) dober odstotek BDP,
- in za Druge prejemke v naravi (to so predvsem tehnični pripomočki in potni stroški).

Za to področje se je v opazovanem obdobju v razmerju do vseh izdatkov nekoliko zmanjšal delež za Neposredno bolnišnično varstvo, povečal pa se je delež za Zdravila. Realno so se izdatki za vse opazovane kategorije zvišali, za zdravila od leta 1996 do 1999 kar za 28%.

Izdatki za denarne socialne prejemke predstavljajo manj kot 20% vseh izdatkov področja. Glavnino le-teh predstavljajo izdatki za statistično kategorijo Boleznina, to je izdatki za nadomestila plač za čas zadržanosti z dela v primeru bolezni, poklicne bolezni ali nesreče pri delu. Višina nadomestila plače je odvisna od razloga zadržanosti z dela in znaša od 80% do 100% povprečne osnove za plačilo prispevkov v preteklem koledarskem letu<sup>14</sup>, ki se valorizira glede na rast povprečnih plač. Kategorija Boleznina, ki predstavlja 1,3% BDP, vključuje tri vrste prejemkov:

- Nadomestila plač, ki se izplačujejo v breme delodajalcev, in predstavljajo dobrih 60% vseh izdatkov za Boleznino. Gre za nadomestila plač, ki se upravičencem izplačujejo za čas zadržanosti z dela do 31 dni zaradi poškodb in bolezni izven dela.
- Nadomestila plač, ki jih izplačuje ZZZS. Gre za nadomestila plač, ki se upravičencem izplačujejo za čas zadržanosti z dela, daljši od 31 dni, zaradi bolezni in poškodb, v določenih primerih pa tudi od prvega dne zadržanosti (npr. za nego družinskega člana in dajanje krvi).
- Razlike med 100% nadomestilom plače in nadomestilom, določenim s splošnim aktom, ki se določenim kategorijam vojnih invalidov izplačujejo iz državnega proračuna.

Večina izdatkov (slabih 80%) področja se financira iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, dobrih 10% iz prostovoljnih zdravstvenih zavarovanj za doplačila do polne vrednosti zdravstvenih storitev, 10% iz sredstev delodajalcev (pripisani prispevki), slaba 2% pa iz prispevkov države. V opazovanem obdobju se je znižal strukturni odstotek financiranja iz obveznega zavarovanja, narasel pa strukturni odstotek financiranja iz prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja (za dve odstotni točki).

V Sloveniji je uveljavljeno obvezno zdravstveno zavarovanje za vse državljane RS s stalnim prebivališčem v RS in vključuje zavarovane osebe kot neposredne zavarovance ali kot njihove družinske člane. Plačevanje prispevkov je vezano na dohodke oseb. Za osebe, ki nimajo dohodkov, plačuje prispevke občina. V Sloveniji so tako zavarovane praktično vse osebe, med njimi je dobrih 40% aktivnih zavarovancev (to je delavcev, obrtnikov, podjetnikov in kmetov), slaba tretjina je družinskih članov, preostale predstavljajo druge neaktivne kategorije zavarovancev, kot so upokojenci, prejemniki nadomestil za brezposelne ipd. (Poslovno poročilo ZZZS za leto 1997, 1998, str. 88). Program obveznega zdravstvenega zavarovanja se praktično v celoti krije s socialnimi prispevki.

V letu 1992 so bila uvedena doplačila do polne vrednosti storitev iz lastnih sredstev ali pa iz prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja za doplačilo zdravstvenih storitev. S postopnim povečevanjem doplačil se je povečal tudi delež zasebnih sredstev v strukturi vseh izdatkov za zdravstvene programe. Povečanje udeležbe zasebnih sredstev je pomembnejši dosežek reforme zdravstvenega varstva, ki je omogočil nov vir sredstev.

Izdatki iz obveznega zdravstvenega zavarovanja so naraščali, zato je v opazovanem obdobju prihajalo do oženja pravic do zdravstvenih storitev, kar je razlog za povečanje pomena prostovoljnih zdravstvenih zavarovanj za doplačila. Konec leta 2001 so se glede na novelo zakona o zdravstvenem varstvu in zavarovanju (Ur. l. RS, št. 99/2001) omejile tudi nekatere druge pravice<sup>15</sup>. Prav tako so se v letu 2001 povečale prispevne stopnje, npr. za zavarovance za vse pravice s 6,36% na 6,56% - po noveli zakona o prispevkih za socialno varnost (Ur. l. RS, št. 97/2001).

Slovenija je naredila določene ukrepe za vzdrževanje izdatkov zdravstvenega varstva, problem pa predstavlja upravljanje in kontrola stroškov v bolnišnicah (Heller, Keller, 2001, str. 13). Na ZZS sicer od leta 1996 teče projekt za spreminjanje sistemov financiranja zdravstvenih dejavnosti, ki naj bi postal bolj pravičen do izvajalcev zdravstvenih storitev in jih spodbujal k boljši organizaciji dela, za uporabnike pa naj bi to pomenilo enak obseg storitev in krajše čakalne dobe.

### **3.1.2 Invalidnost, Starost in Smrt hranitelja družine**

Glede na to, da je v Sloveniji večina pravic iz področij Invalidnost, Starost in Smrt hranitelja družine urejena z enim zakonom (o pokojninskem in invalidskem zavarovanju), bodo socialni prejemki s teh področij socialne varnosti (zaščite) obravnavani skupaj. Med podatki o upravičencih in izdatkih za različne socialne prejemke so prikazani tudi podatki, ki se nanašajo na pravice, določene z drugimi akti in jih prav tako izvaja ZPIZ. Med temi so najpomembnejši:

- Odlok o izplačevanju akontacij pokojnin, ki so jih osebe s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji uveljavile v drugih republikah SFRJ (Ur. l. RS, št. 26/1991). Gre za pravice državljanov RS s stalnim prebivališčem v RS do akontacij pokojnin<sup>16</sup>, katerim so pokojnine sicer dolžne izplačevati druge republike nekdanje SFRJ, a jih ne izplačujejo.
- Odlok o izplačevanju akontacij vojaških pokojnin (Ur. l. RS, št. 4/1992) in Zakon o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja bivših vojaških zavarovancev (Ur. l. RS, št. 49/1998). Gre za ureditev t. i. vojaških pokojnin, iz zavarovanja na podlagi predpisov bivše SFRJ o pokojninskem in invalidskem zavarovanju vojaških zavarovancev, za državljane in druge osebe s stalnim prebivališčem v RS.
- Zakon o zagotavljanju socialne varnosti slovenskim državljanom, ki so upravičeni do

---

<sup>14</sup> Nadomestilo znaša 100% osnove v primeru zadržanosti z dela zaradi poklicne bolezni, poškodbe pri delu, presaditve v korist druge osebe, izolacije ter posledic dajanja krvi; 90% osnove v primeru bolezni; 80% osnove v primeru poškodb zunaj dela, nege družinskih članov in spremstva, ki ga odredi zdravnik.

<sup>15</sup> Gre predvsem za pravice do pogrebne, posmrtnine in povračila prevoznih stroškov.

<sup>16</sup> Vrednost pokojnine je enaka znesku zadnjega nakazila pokojnine, preračunane v SIT v razmerju 1:1, ki se usklajuje kot pokojnine, uveljavljene v RS.



pokojnin iz republik nekdanje SFRJ (Ur. l. RS, št. 45/1992, 45/1999 in 18/2001), ki določa izplačevanje dodatka k pokojnini<sup>17</sup> državljanom RS s stalnim prebivališčem v RS, ki so uveljavili pravico do pokojnine v republikah nekdanje SFRJ.

Poleg tega podatki vključujejo izdatke za posebne pravice, ki so določene z drugimi zakoni<sup>18</sup>. Praviloma se nanašajo na ugodnejše pogoje za upokožitev, kot jih določa splošni zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

Ureditev (osnovnega) sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja je bila v zadnjem času predmet obsežnih sprememb. Pomembne spremembe je prinesel že Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1992 (Ur. l. RS, št. 12/1992, 5/1994, 7/1996 in 54/1998), še bolj obsežne pa Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1999 (Ur. l. RS, št. 109/1999, 72/2000, 81/2000, 124/2000 in 109/2001).

V enotnem obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju so zavarovani delavci v delovnem razmerju, zasebniki, ki opravljajo samostojno dejavnost, kmetje in člani njihovih gospodarstev. Od leta 1992 naprej so evidentirane nove kategorije zavarovancev, tj. prostovoljni zavarovanci, prejemniki denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, vrhunski športniki in šahisti ter osebe na prestajanju zaporne kazni, ki so zaposlene polni delovni čas.

Od leta 1992 naprej skupno število zavarovancev narašča, predvsem zaradi uvedenih novih kategorij. Gibanje števila posameznih kategorij zavarovancev je bilo različno. Število zaposlenih v podjetjih in organizacijah, ki predstavlja dobre tri četrtine vseh zaposlenih, je upadalo vse do leta 1996, od takrat dalje pa se zvišuje (Letno poročilo o poslovanju zavoda 2000, 2001, str. 15).

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje naj bi delovalo tako, da se pokojnine in druge pravice izplačujejo iz prispevkov, ki jih sproti plačujejo zavarovanci in delodajalci. Sistem zavarovanja je v začetku devetdesetih let začel drseti v finančne težave, ker so se pričele upokojevati številčno močne generacije in ker se je zaradi krize zaposlovanja zmanjšalo število delovnih mest. To je povzročilo slabšanje razmerja med številom zavarovancev in upokožencev. V letu 1985 je zagotavljalo sredstva za eno pokojnino 2,9 zavarovancev, v letu 1990 2,3, od leta 1993 pa le še 1,7 zavarovanca (Letno poročilo o poslovanju zavoda 2000, 2001, str. 15). Slabšanje razmerja med številom zavarovancev in upokožencev se je kazalo v zviševanju prispevnih stopenj. Prispevna stopnja se je - glede na neto plače in zavarovalne osnove - od začetka osemdesetih let do leta 1995 povečala za skoraj trikrat. V letu 1996 so bile prispevne stopnje umetno znižane, izpad ZPIZ-ovih prihodkov iz naslova znižanih prispevnih stopenj se od takrat naprej krije s transferi iz proračuna RS.

Osnovne pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja predstavljajo predvsem starostne, invalidske in družinske pokojnine, ki jih po priporočilih metodologije osnovnega sistema

---

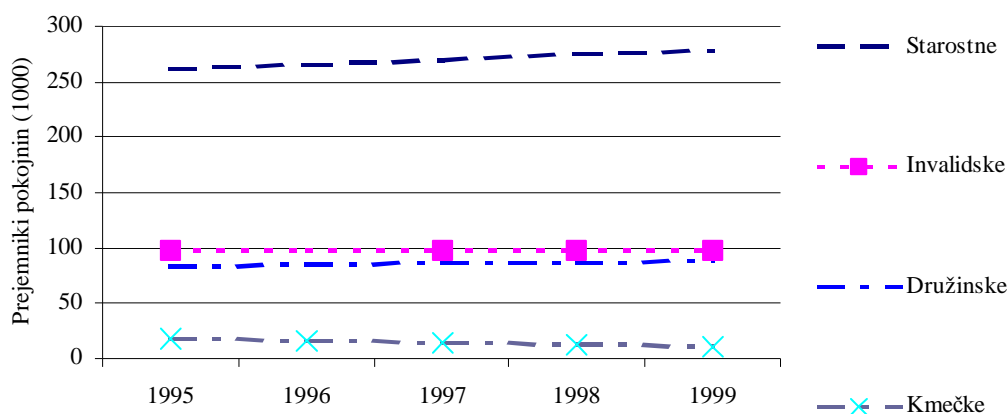
<sup>17</sup> Dodatek k pokojnini je razlika med zneskom pokojnine za september 1991, preračunane v SIT (1:1) in usklajene kot pokojnine, uveljavljene v RS, in prejeto pokojnino iz druge republike.

<sup>18</sup> To so npr. že omenjeni vojni zakoni, zakon o notranjih zadevah, zakon o poslancih, zakon o sodniški službi, zakon o obrambi, zakon o popravi krivic, zakon o prekrških itd.

ESSPROS razvrščamo glede na starost in nacionalno kategorijo v Starostne pokojnine, Predčasne starostne pokojnine, Delne pokojnine, Invalidske pokojnine, Predčasne invalidske pokojnine, Družinske pokojnine in Predčasne pokojnine zaradi razlogov na trgu dela.

Število upokojenih oseb je konec osemdesetih let zelo naraslo. Zakon, sprejet v letu 1992, je prinesel ostrejšje pogoje za upokojevanje<sup>19</sup>, po drugi strani pa je uvedel možnost dokupa delovne dobe za čas služenja vojaškega roka in študija, zato je bila rast upokojevanja v letu 1992 še zelo visoka, v kasnejših letih pa se je zmanjšala. Rast števila prejemnikov pokojnin je razvidna iz slike 1.

**Slika 1: Povprečno letno število prejemnikov pokojnin, 1995-1999**



Vir: Letno poročilo o poslovanju zavoda 2000 (ZPIZ), 2001, str. 6

V obdobju od 1995 do 1999 je število upokojenih oseb raslo po povprečni letni stopnji 1%. Značilnosti gibanja števila prejemnikov nacionalnih kategorij pokojnin v tem obdobju:

- najvišja rast je značilna za število starostnih upokojencev (poprečno letno za 1,2%),
- število prejemnikov družinskih pokojnin je naraščalo za 1,2% letno,
- število prejemnikov invalidskih pokojnin je naraščalo za 0,3% letno,
- število prejemnikov kmečkih pokojnin, tj. upokojencev po starostnem zavarovanju kmetov, zaradi ukinitve zavarovanja v letu 1984 upada za 8,9% letno (od leta 1984 so kmetje vključeni v enoten sistem).

Največ je prejemnikov starostnih pokojnin (slabih 60%). V letu 1999 je pravico do starostne pokojnine lahko uveljavil zavarovanec s 40 leti pokojninske dobe in starostjo 58 let (zavarovanka z dopolnjeno pokojninsko dobo 35 let in starostjo 53 let), zavarovanec z 20 leti pokojninske dobe in starostjo 63 let (zavarovanka 58 let), zavarovanec z najmanj 15 leti pokojninske dobe in starostjo 65 let (zavarovanka 60 let).

Med uživalci pokojnin je v opazovanem obdobju dobra petina prejemnikov invalidske pokojnine. V letu 1999 so pravico do invalidske pokojnine lahko uveljavili zavarovanci/ke I. kategorije invalidnosti, zavarovanci/ke III. kategorije invalidnosti, ki niso zmožni/e za drugo ustrezno delo brez poklicne rehabilitacije, vendar jim zaradi starosti ni zagotovljena, in invalidi

II. in III. stopnje določene starosti, ki nimajo zagotovljene ustrezne zaposlitve. Če je bila invalidnost posledica poškodb zunaj dela ali bolezni, so morali zavarovanci/ke za doseg upravičenosti običajno imeti dopolnjeno določeno pokojninsko dobo.

Prejemnikov družinskih pokojnin je bilo v strukturi vseh za slabo petino. Pravico do družinske pokojnine so v letu 1999 lahko uveljavili družinski člani, ki jih je umrla zavarovanec preživel, če je umrl dopolnil vsaj pet let zavarovalne dobe ali najmanj deset let pokojninske dobe (razen če je umrl zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni), če je izpolnil pogoje za upravičenost do pokojnine, če je prejemal pokojnino, ali užival pravice na podlagi preostale delovne zmožnosti. Gibanje števila prejemnikov družinskih pokojnin je odvisno predvsem od stopnje umrljivosti zavarovancev in upokojenecv.

Kmetje so bili po letu 1984 vključeni v enoten sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Po zakonu o starostnem zavarovanju kmetov, ki je veljal do takrat, je pokojnine v letu 1999 še vedno prejemale 11.059 kmetov. Število teh prejemnikov se zaradi staranja in umrljivosti prejemnikov znižuje.

V tabeli 8 so prikazana razmerja med povprečnimi zneski pokojnin in povprečnimi plačami, ki so se v opazovanem obdobju spremenila v korist upokojenih oseb za vse tri glavne oblike pokojnin. Povprečna plača se je od 1996 do 1999 realno povečala za 7,6% (Statistični letopis, 2001, str. 250), povprečna pokojnina pa za 9,2%.

**Tabela 8: Razmerje zneskov povprečnih pokojnin s povprečno plačo, 1996-1999 (%)**

	1996	1997	1998	1999
Skupaj pokojnina	67,5	67,3	67,4	68,5
Starostna pokojnina	74,6	74,3	74,5	75,8
Invalidska pokojnina	61,2	60,8	60,6	61,5
Družinska pokojnina	52,8	52,5	52,4	53,2

Vir: Letno poročilo o poslovanju zavoda 2000 (ZPIZ), 2001, str. 21

Poleg izdatkov za pokojnine so po splošnem zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju pomembni izdatki za denarna nadomestila invalidom s preostalo delovno zmožnostjo, za invalidnine, za dodatek za pomoč in postrežbo ter za varstveni dodatek. Število in gibanje upravičencev do teh socialnih prejemkov je razvidno iz slike 2.

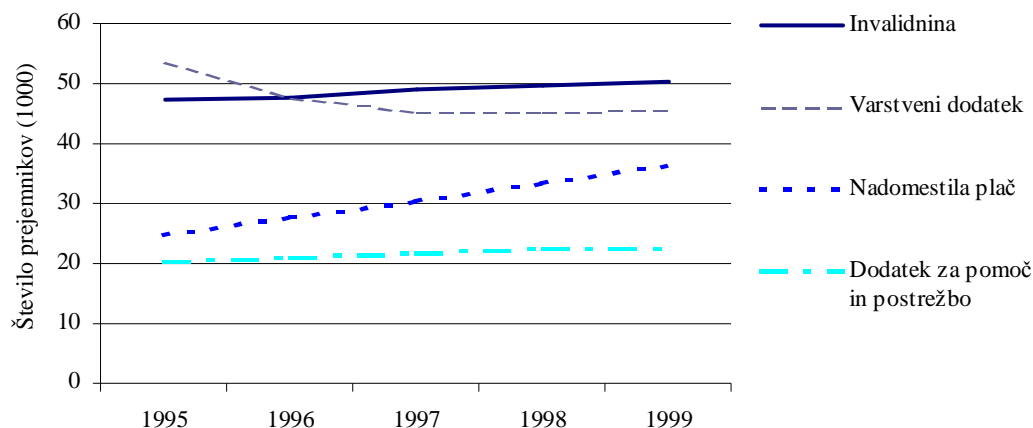
Po podrobnejših klasifikacijah metodologije osnovnega sistema ESSPROS so izdatki za nadomestila plač razvrščeni v kategorijo Ekonomska integracija invalidov. Razvrščanje izdatkov preostalih treh pravic je odvisno od področja osnovnega prejemka. Invalidnine in dodatek za pomoč in postrežbo predstavljata kategoriji Dodatek za varstvo in Druge denarne pomoči<sup>20</sup>; podobno je varstveni dodatek razvrščen v različne kategorije Pokojnin, za katere je potrebno preverjanje premoženjskega stanja.

<sup>19</sup> Višja upokojitvena starost in odprava splošne možnosti predčasnega upokojevanja.

<sup>20</sup> V področjih Invalidnost in Starost je dodatek za pomoč in postrežbo vključen v ESSPROS kategorijo Dodatek za varstvo, invalidnine pa so uvrščene v Druge denarne prejemke. V področju Smrt hranitelja družine sta oba prejemka prikazana v kategoriji Drugi denarni prejemki.

Varstveni dodatek prejemajo socialno ogroženi upokojenci z nepopolno pokojninsko dobo. Število upravičencev do tega prejemka se je zaradi uvedenega letnega preverjanja premoženjskega stanja v letu 1996<sup>21</sup> zmanjšalo v letih 1996 in 1997, zdaj pa rahlo narašča. Varstveni dodatek predstavlja socialni korektiv, ki pa ni edini. Pomembna je tudi pravica do odmere pokojnine od najnižje osnove in zjamčeni minimalni znesek pokojnine v višini 35% te osnove. Sredstva za to kategorijo pokojnin (razlik) se krijejo iz državnega proračuna in v obravnavanih podatkih niso razvidni.

**Slika 2: Povprečno število prejemnikov izbranih socialnih prejemkov, 1995-1999**



Vir: Letno poročilo o poslovanju zavoda 2000 (ZPIZ), 2001, str. 9 in 12

Število uživalcev invalidnin se je v obdobju od 1995 do 1999 povečalo povprečno na leto za 1,3%. Pogoj za doseg upravičenosti do invalidnine je telesna okvara določene stopnje, ki nastane v času zavarovanja. Vrednost je odvisna od stopnje telesne okvare in znaša za posledice poškodb pri delu ali poklicnih boleznih od 10% do 24% najnižje pokojnine za polno pokojninsko dobo, za posledice boleznih in poškodb zunaj dela pa so vrednosti nižje za 30 odstotkov.

Do dodatka za pomoč in postrežbo so upravičeni praviloma uživalci starostne, predčasne, invalidske in družinske pokojnine, ki jim je za osnovne življenjske potrebe neogibna stalna pomoč in postrežba drugega. V obdobju od 1995 do 1999 se je število upravičencev povečalo povprečno za 1,9% na leto.

V obdobju od 1995 do 1999 se je število upravičencev do nadomestil plač s preostalo delovno zmožnostjo<sup>22</sup> povečalo za povprečno 4,7% na leto. Rast števila upravičencev je predvsem posledica dejstva, da so pravico do teh nadomestil (predvsem za čas čakanja na zaposlitev na drugem delovnem mestu) pridobili tisti invalidi, ki so izgubili pravico do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti. Verjetno denarna nadomestila pomenijo bolj enostaven način zagotavljanja dohodka kot dohodek iz ponovne zaposlitve.

<sup>21</sup> Po novem zakonu se upravičenost preverja vsako drugo leto.

<sup>22</sup> Gre za denarna nadomestila za čas čakanja in poklicne rehabilitacije, za čas čakanja na drugo delo ali ustrezno zaposlitev, zaradi dela s skrajšanim delovnim časom in zaradi plače na drugem ustreznem delu.

Med osnovne pravice po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju sodi tudi dodatek za rekreacijo, ki je razvrščen v statistično kategorijo Drugi denarni enkratni prejemki, ki ga prejme večina upokojencev. Te pravice nimajo le tisti upokojenci, ki so bili zavarovani za ožji obseg pravic in prejemniki kmečkih pokojnin. Praviloma je višina določena v dveh zneskih, višjega prejemajo prejemniki nižjih pokojnin in obratno.

V nadaljevanju bodo prikazani podatki o izdatkih za socialne prejemke po posameznih področjih socialne varnosti (zaščite). Zgoraj opredeljeni izdatki za pokojnine (ter z njimi povezani drugi socialni prejemki) so po metodologiji Osnovnega sistema ESSPROS ločeni v področja glede na starost prejemnikov in nacionalno določenost področja. Poleg že naštetih prejemkov so v ustreznih področjih prikazani tudi nekateri drugi prejemki, ki so urejeni na drugih mestih (npr. pokojnine, ki jih izplačuje Sklad obrtnikov in podjetnikov). Pomembnejši med njimi bodo omenjeni posebej.

Izdatki za področje Invalidnost predstavljajo dobra 2% BDP. Statistične kategorije socialnih prejemkov so razvidne iz tabele 9. Okrog 90% izdatkov področja se nanaša na denarne prejemke.

**Tabela 9: Izdatki za socialne prejemke področja Invalidnost, 1996-1999 (mio SIT)**

	1996	1997	1998	1999
Skupaj	55.366	63.811	71.063	83.732
Brez preverjanja premoženjskega stanja:				
Invalidska pokojnina	32.180	35.134	37.628	43.922
Predčasna pokojnina	338	540	782	1.128
Dodatek za varstvo	3.322	3.695	4.310	4.842
Ekonomska integracija invalidov	10.030	12.332	14.838	18.257
Drugi denarni periodični prejemki	1.695	2.284	2.760	3.282
Drugi denarni enkratni prejemki	1.016	1.778	1.944	2.329
Nastanitev	3.601	4.621	4.704	5.154
Pomoč pri opravljanju dnevnih opravil	1	0	0	0
Rehabilitacija	1.121	1.429	1.626	1.977
Drugi prejemki v naravi	6	5	6	8
S preverjanjem premoženjskega stanja:				
Invalidska pokojnina	850	926	990	1.151
Ekonomska integracija invalidov	1	1	2	2
Drugi denarni periodični prejemki	0	124	168	179
Nastanitev	1.206	942	1.297	1.489
Rehabilitacija	1	0	7	12

Vir: interna gradiva SURS (2001)

Dobro polovico izdatkov za področje Invalidnost predstavlja statistična kategorija Invalidska pokojnina (to so invalidske pokojnine mlajšim, tj. osebam pod določeno starostno mejo). V obdobju od 1996 do 1999 so izdatki za to kategorijo realno narasli za 10%, kar je posledica rasti števila upravičencev in realne rasti vrednosti pokojnin. Strukturni odstotek za te izdatke pa se je zmanjšal za 5,6 odstotne točke, prav tako se je zmanjšal v odstotku BDP (z 1,3% na 1,2% BDP). Statistična kategorija Predčasna pokojnina (to je starostne pokojnine delovnim invalidom) je manj pomembna.

Druga najpomembnejša statistična kategorija je Ekonomska integracija invalidov, ki predstavlja že omenjena nadomestila plač delovnim invalidom. Izdatki za to kategorijo so v opazovanem obdobju narasli z 0,4% na 0,5% BDP oziroma v strukturi vseh izdatkov področja za 3,7 odstotne točke in so v letu 1999 znašali 21,8% vseh izdatkov področja.

Kategorija izdatkov Dodatek za varstvo v področju Invalidnost predstavlja okrog 0,1% BDP. Izdatke predstavljajo:

- dobro tretjino izdatki za pomoč in postrežbo prejemnikom pokojnin (iz področja Invalidnost).
- okrog 60% izdatkov se nanaša na nadomestila za invalidnost in razliko do tega nadomestila po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (Ur. l. SRS, št. 41/1983). Nadomestilo predstavlja 35% povprečne mesečne plače v Sloveniji iz preteklega leta (oziroma razliko do te vrednosti). Ta podatek vključuje tudi izdatke za morebitni dodatek za pomoč in postrežbo, ki ga prejemajo upravičenci do nadomestila za invalidnost, kadar sta jim za osnovne življenjske potrebe neogibni stalna pomoč in postrežba, če ne prejemajo tega dodatka po drugih predpisih.
- okrog 5% vrednosti izdatkov predstavlja dodatek za pomoč in postrežbo invalidom po vojnih zakonih.

Statistično kategorijo izdatkov Drugi denarni prejemki predstavljajo izdatki za invalidnine. V letu 1999 so to kategorijo izdatkov sestavljali:

- dobrih 60% izdatki za invalidnine mlajšim invalidom po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju,
- preostanek pa izdatki za invalidnine, dodatke za posebno invalidnost in družinske invalidnine (mlajšim) po vojnih zakonih.

Kategorijo Drugi denarni enkratni prejemki predstavljajo izdatki za dodatek za rekreacijo upokoјencev po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Izdatki za to kategorijo socialnega prejemka so se leta 1997, glede na predhodno leto, realno povečali za skoraj 60%, kar je posledica višjih vrednosti teh prejemkov.

Kategorijo Invalidska pokojnina s preverjanjem premoženjskega stanja predstavljajo izdatki za varstvene dodatke (upravičencem do pokojnine, ki spada v kategorijo Invalidska pokojnina).

Med prejemki v naravi so po izdatkih najpomembnejši izdatki za kategorijo Nastanitev (0,1% BDP), ki vključuje:

- izdatke za usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami (60%),
- institucionalno varstvo v socialnovarstvenih zavodih za usposabljanje otrok z zmerno, težjo ali težko motnjo v razvoju po Zakonu o socialnem varstvu (Ur. l. RS, št. 54/1992, 42/1994, 1/1999, 41/1999, 36/2000, 54/2000 in 26/2001).

Izdatki za statistično kategorijo Nastanitev s preverjanjem premoženjskega stanja vključujejo izdatke, povezane z institucionalnim varstvom v posebnih socialnovarstvenih zavodih za odrasle in domsko varstvo v varstveno delovnih centrih. Izdatki predstavljajo vrednosti za oskrbnine, ki se plačujejo ali doplačujejo iz občinskih proračunov, če oseba ali njeni svojci nimajo zadostnih sredstev.

Pomembna je tudi kategorija Rehabilitacija, ki predstavlja izdatke ZPIZ za poklicno rehabilitacijo<sup>23</sup> ter izdatke za varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji za duševno in telesno prizadete odrasle po zakonu o socialnem varstvu.

Večina izdatkov področja Invalidnost se nanaša na program Splošno pokojninsko in invalidsko zavarovanje (90%), ki se financira pretežno iz socialnih prispevkov; 6% izdatkov se nanaša na program Socialno varstvo, po slabe 4% pa na programa Pravice duševno in telesno prizadetih ter Usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, 2% izdatkov pa na Pravice po vojnih zakonih. Delež izdatkov programa Sklada obrtnikov in podjetnikov je zanemarljiv (za invalidske pokojnine).

Področje Starost je v izdatkovnem smislu najbolj pomembno področje socialne varnosti (zaščite), saj predstavlja dobrih 40% vseh izdatkov za socialne prejemke oziroma dobrih 11% BDP. Skoraj vsi izdatki področja se nanašajo na denarne socialne prejemke. Statistične kategorije izdatkov področja Starost so prikazane v tabeli 10.

**Tabela 10: Izdatki za socialne prejemke področja Starost, 1996-1999 (mio SIT)**

	1996	1997	1998	1999
Skupaj	288.702	331.092	370.814	410.528
Brez preverjanja premoženjskega stanja:				
Starostna pokojnina	197.485	229.157	260.748	279.063
Predčasna pokojnina	60.781	64.172	66.281	84.843
Delna pokojnina	1	1	5	10
Dodatek za varstvo	5.639	6.377	7.399	7.920
Drugi denarni periodični prejemki	4.095	4.657	6.127	5.407
Drugi denarni enkratni prejemki	13.336	19.097	21.263	23.932
Pomoč pri opravljanju dnevnih opravil	0	1	0	1
Drugi prejemki v naravi	1	4	3	3
S preverjanjem premoženjskega stanja:				
Starostna pokojnina	3.970	4.357	4.675	5.078
Predčasna pokojnina	62	63	55	95
Drugi denarni periodični prejemki	1.588	1.438	2.328	1.984
Nastanitev	1.745	1.769	1.928	2.186
Drugi prejemki v naravi	0	0	3	8

Vir: interna gradiva SURS (2001)

Najpomembnejša kategorija izdatkov je Starostna pokojnina, kamor spadajo izdatki za vse pokojnine starejših oseb (starostne, družinske in invalidske) in predstavljajo 70% vseh izdatkov področja Starost, slabo tretjino vseh izdatkov za socialno varnost oziroma nekaj manj kot 8% BDP. Od 1996 do 1999 so ti izdatki realno porasli za 14%, kar je delno posledica rasti števila upravičencev do teh pokojnin, delno pa realnega povečanja vrednosti pokojnin. Kategorijo sestavljajo pretežno izdatki za pokojnine po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (skupaj s pravicami do tako imenovanih posebnih pokojnin), 2% izdatkov predstavljajo starostne pokojnine Sklada obrtnikov in podjetnikov, dober odstotek pa izdatki za Pravice po vojnih zakonih (brez izdatkov za pokojnine).

Pomembna kategorija izdatkov je tudi Predčasna starostna pokojnina, ki predstavlja nacionalne

<sup>23</sup> Poklicna rehabilitacija vključuje: prekvalifikacije delovnih invalidov, storitve zavodov za usposabljanje, investicije v invalidska podjetja in adaptacije delovnih mest invalidov.

starostne pokojnine mlajšim od določene starosti<sup>24</sup> in 20% izdatkov področja oziroma dobra 2% BDP. Statistična kategorija Delna pokojnina je v izdatkovnem smislu manj pomembna.

Kategorija izdatkov Dodatek za varstvo predstavlja v opazovanih letih slab odstotek BDP in ga predstavljajo izdatki za dodatek za pomoč in postrežbo po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (90%) in za dodatek za pomoč in postrežbo po vojnih zakonih.

Kategorija Drugi denarni prejemki predstavlja: izdatke za invalidnine po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (50%) in izdatke za invalidnine, dodatke za posebno invalidnost in za družinske invalidnine po vojnih zakonih.

Okrog 0,5% BDP predstavljajo izdatki za statistično kategorijo Drugi denarni enkratni prejemki, ki jo sestavlja dodatek za rekreacijo upravičencev do pokojnin s področja Starost, in izdatki delodajalcev za odpravnine in dokup delovne dobe.

Izdatke za kategoriji Starostna in Predčasna pokojnina s preverjanjem premoženjskega stanja predstavljajo izdatki za varstveni dodatek upravičencem, ki prejemajo ustrezno pokojnino s področja Starost, in predstavljajo skupaj 3% izdatkov področja.

Kategorijo Drugi denarni periodični prejemki sestavljajo izdatki po vojnih zakonih za različne dodatke<sup>25</sup> starejšim osebam.

Med socialnimi prejemki v naravi je najbolj pomembna kategorija Nastanitev s preverjanjem premoženjskega stanja, ki predstavlja izdatke, povezane z institucionalnim varstvom starejših. Oskrbovanci v domovih za starejše so dolžni plačevati storitve institucionalnega varstva, občinski proračuni pa krijejo del stroškov (ali plačajo oskrbnino v celoti), če niti oskrbovanci, niti njihovi svojci niso zmožni plačila. Ti izdatki predstavljajo 0,1% BDP in se v opazovanem obdobju niso realno povečali, čeprav se je sicer število oskrbovancev v domovih za starejše in kombiniranih socialnovarstvenih zavodih povečalo za 7% (Statistični letopis, 2001, str. 207). Iz občinskih proračunov se v celoti krije oskrbnina za manj kot 10% oskrbovancem, približno tretjini oskrbovancev pa se iz teh sredstev oskrbnina doplačuje; doplačila in plačila iz občinskih proračunov predstavljajo četrtno prihodkov socialnih zavodov iz oskrbnin (Strateški razvojni program skupnosti..., 1999, str. 32).

Večino izdatkov področja Starost predstavljajo izdatki za programe, ki jih izvaja ZPIZ, po 2% izdatkov predstavljajo izdatki za socialne prejemke, ki jih izplačujejo delodajalci, in izdatki po vojnih zakonih (brez pokojnin); manj kot odstotek vseh izdatkov področja predstavljajo izdatki programov Socialnega varstva in Sklada obrtnikov in podjetnikov.

Za področje Smrt hranitelja družine je Slovenija v opazovanih letih namenila le 0,5% BDP, kar je 2% vseh izdatkov za socialne prejemke (tabela 11).

---

<sup>24</sup> Izdatki za starostne pokojnine delovnim invalidom in starostne pokojnine z razlogi na trgu dela so razvrščeni v področji Invalidnost in Brezposelnost.

<sup>25</sup> Gre za invalidske dodatke, družinske dodatke, dodatek veteranu in dodatek družinskemu članu veterana.



Tudi v tem področju so najpomembnejši izdatki za denarne prejemke, med katerimi je najpomembnejša kategorija Družinska pokojnina - to so izdatki za družinske pokojnine mlajšim osebam, ki predstavljajo okrog 70% vseh izdatkov področja.

**Tabela 11: Izdatki za socialne prejemke področja Smrt hranitelja družine, 1996-1999 (mio SIT)**

	1996	1997	1998	1999
Skupaj	12.757	14.875	16.255	19.124
Brez preverjanja premoženjskega stanja:				
Družinska pokojnina	8.902	10.113	10.998	13.030
Drugi denarni periodični prejemki	1.380	1.679	1.873	2.188
Posmrtnina	81	86	103	84
Drugi enkratni denarni prejemki	435	841	938	1.140
Pogrebna	1.330	1.427	1.520	1.706
S preverjanjem premoženjskega stanja:				
Družinska pokojnina	629	692	769	883
Drugi denarni periodični prejemki	0	37	54	92

Vir: interna gradiva SURS (2001)

Kategorijo Drugi denarni periodični prejemki predstavljajo izdatki za dodatek za pomoč in postrežbo in za invalidnine upravičencem do Družinske pokojnine (dobrih 10%) ter stroški delodajalcev za nadomestila plač v primeru smrti v družini, poroke, selitve ipd<sup>26</sup>.

Kategorijo Družinska pokojnina s preverjanjem premoženjskega stanja sestavljajo izdatki za varstveni dodatek (90%) in za družinski dodatek mlajšim po vojnih zakonih.

Omeniti je potrebno še dve obliki socialnih prejemkov, to sta statistični kategoriji Pogrebna in Posmrtnina, ki ju predstavljajo izdatki za istoimenske nacionalne prejemke, in se skoraj v celoti nanašata na pravice, določene z zakonom o zdravstvenem varstvu in zavarovanju<sup>27</sup>. V opazovanem obdobju je pravica do posmrtnine predstavljala pravico družinskih članov do denarnega prejemka v višini med 100% in 150% zajamčene plače, pogrebna pa vrednost nujnih stroškov pogreba za osebo, ki je poskrbela za pogreb. Pogrebna je najpomembnejša kategorija prejemkov v naravi.

Večina izdatkov področja Smrt hranitelja družine se nanaša na pravice po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (skupaj s pravicami do posebnih pokojnin), po 10% pa na programa Delodajalcev in Obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Večino izdatkov za področja Invalidnost, Starost in Smrt hranitelja družine se zagotavlja s programom Splošno invalidsko in pokojninsko zavarovanje (93% v letu 1999). Omenjeni program se financira pretežno s socialnimi prispevki. V letu 1999 so socialni prispevki znašali 76% vseh virov tega programa. V primerjavi z letom 1996 se je ta strukturni odstotek znižal za 7 odstotnih točk (na račun povečanih prispevkov države).

<sup>26</sup> Gre za socialni prejemek, ki se lahko dodeli posamezniku zaradi različnih potreb, ki spadajo v različna področja. V področje Smrt hranitelja družine je bil uvrščen po priporočilu metodologije o razvrstitvi takšnih prejemkov po pomembnosti področij.

<sup>27</sup> Pravici določajo tudi vojni zakoni, vrednost teh izdatkov pa je nizka.

Od 1.1.2000 je v veljavi nov Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 109/1999, 72/2000, 81/2000, 124/2000 in 109/2001), ki se bo postopoma uveljavljal do leta 2014. Glavne značilnosti reforme so postopna rast prispevnega obdobja za izračun pokojnine z 10 na 18 najboljših let in postopna rast upokojitvene starosti. Polna zavarovalna doba bo 40 let za moške in 38 let za ženske. Prav tako se bodo znižale stopnje, ki se pri izračunu pokojnine odmerijo od osnove. Obvezno dodatno zavarovanje je zaenkrat predvideno le za določene poklice. Indeksacija pokojnin na rast neto plač se je obdržala, a je nižja in manj pogosta. Na invalidskem področju prinaša novi zakon vrsto novosti, ki pa se bodo pričele uvajati šele s 1.1.2003. Po novem bosta v ospredju poklicna rehabilitacija in ideja, da se bo oseba z zmanjšano delovno zmožnostjo čimprej vključila v delovni proces. Učinki pa verjetno ne bodo zadoščali za vzdržno financiranje.

Glede na predlog sprememb pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki je bil izdan v Beli knjigi leta 1997, so bili simulirani učinki reforme. Rezultati so pokazali, da bi bila skupna vrednost izplačanih pokojnin leta 2015 nižja za 2,9% zaradi določitve višine pokojnine od osnove v nižjem odstotku, podoben učinek bi imelo podaljšano obdobje za izračun osnove (Simončič et al., 1999, str. 101-102).

Čeprav je reforma v izvajanju, je zgrešila cilj popolne finančne samostojnosti programa, zato bodo v prihodnosti potrebni korekcijski ukrepi (Heller, Keller, 2001, str. 12).

### 3.1.3 Družina in otroci

V področje so vključeni izdatki za socialne prejemke, ki jih je v opazovanem obdobju določal Zakon o družinskih prejemkih (Ur. l. RS, št. 65/1993, 71/1994, 73/1995 in 26/1999), to je izdatki za nadomestila plač za čas porodniškega dopusta, starševski dodatek, otroški dodatek, dodatek za nego otroka in paket za novorojenca. V področju so prikazani tudi izdatki občinskih proračunov za doplačilo otroškega varstva v vrtcih in izdatki, povezani z rejništvom.

Za področje Družina in otroci smo v opazovanih letih v Sloveniji namenjali dobra 2% BDP, od tega dve tretjini za denarne prejemke. Statistične kategorije socialnih prejemkov so prikazane v tabeli 12.

**Tabela 12: Izdatki za socialne prejemke področja Družina in otroci, 1996-1999 (mio SIT)**

	1996	1997	1998	1999
Skupaj	55.255	64.414	69.327	82.526
Brez preverjanja premoženjskega stanja:				
Vzdrževanje dohodka zaradi rojstva otroka	4.250	4.770	5.076	5.501
Starševsko nadomestilo	11.239	12.379	13.144	14.224
Drugi denarni periodični prejemki	26	452	511	548
Nastanitev	650	696	685	698
Drugi prejemki v naravi	397	433	429	452
S preverjanjem premoženjskega stanja:				
Družinski ali otroški dodatek	20.787	25.038	26.729	36.327
Dnevno otroško varstvo	17.907	20.646	22.753	24.778

Vir: interna gradiva SURS (2001)

V področju Družina in otroci je največ izdatkov namenjenih za kategorijo Družinski ali otroški dodatek s preverjanjem premoženjskega stanja, ki jo predstavljajo izdatki za otroške dodatke. Izdatki so se od 1996 do 1999 povečali z 0,8% na 1% BDP; realno so se povečali za 40%. V letu 1999 predstavljajo 44% vseh izdatkov področja (glede na leto 1996 se je ta strukturni odstotek povečal za 6 odstotnih točk).

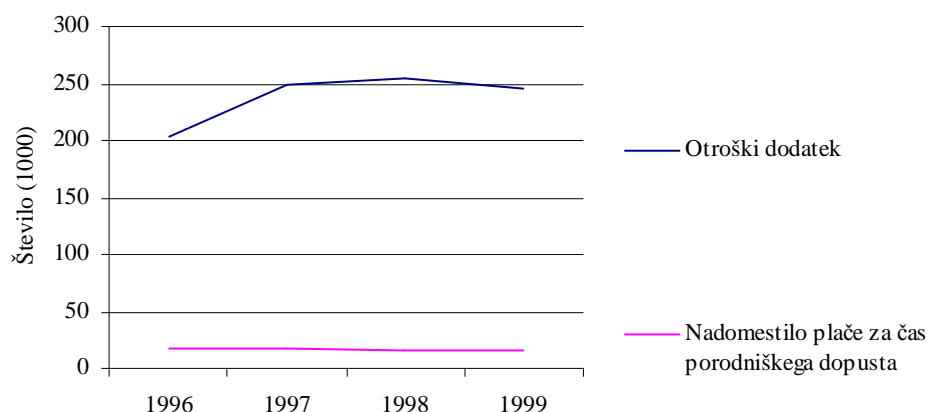
Otroški dodatek je namenjen delnemu pokrivanju stroškov pri vzdrževanju otroka. Pravica gre enemu od staršev za otroka s prebivališčem v RS, če je otrok državljan RS, če pa ni, le ob pogoju vzajemnosti. Do otroškega dodatka so upravičeni praviloma otroci do dopolnjenega 15 leta starosti, starejši pa le, če se šolajo, in sicer najdlje do dopolnjenega 26 leta starosti.

Pogoji za doseg upravičenosti so se v opazovanem obdobju spreminjali in posledično tudi izdatki za otroški dodatek. Za doseg upravičenosti dohodek na družinskega člana v odstotku od povprečne plače vseh zaposlenih v Sloveniji v preteklem letu:

- ni smel biti višji od 50% do 1.5.1996;
- ne višji od 110% od 1.5.1996 do 1.5.1999;
- od 1.5.1999 pa ne višji od 99%.

Višina otroškega dodatka se je določala do 1.5.1999 glede na dohodek (od 7% do 22% zjamčene plače), potem pa glede na dohodek na družinskega člana in na vrstni red otroka, s tem da so vrednosti določene nominalno. Tako prejema po novem najbolj materialno ogrožene družine višje otroške dodatke. V letu 1999 so se tako izdatki za otroške dodatke precej povečali (realno za 28% glede na predhodno leto), istočasno pa se je število upravičencev zmanjšalo (slika 3).

**Slika 3: Povprečno mesečno število otrok, ki prejema otroški dodatek, in upravičenk do nadomestila plače za čas porodniškega dopusta, 1996-1999**



Vir: Statistični letopis, 2001, str. 208

Druga najpomembnejša kategorija denarnih socialnih prejemkov je Starševsko nadomestilo, ki jo sestavljajo izdatki za nadomestila za čas porodniškega dopusta za nego in varstvo otrok ter izdatki za starševske dodatke. Kategorija Vzdrževanje dohodka zaradi rojstva otroka predstavlja izdatke za nadomestila plač za čas porodniškega dopusta ob rojstvu otroka.

Skupaj ti statistični kategoriji predstavljata četrtno vseh izdatkov področja, ki so se v opazovanem obdobju znižali z 0,6% na 0,5% BDP. Upad je posledica znižanja števila upravičenj do teh nadomestil (slika 3).

Pravico do nadomestila plače za čas dopusta ob rojstvu otroka (105 dni), dopusta za nego in varstvo otroka (260 dni) ter daljšega dopusta za nego in varstvo otroka (do 90 dni) je imela praviloma mati, za nego in varstvo pa pod določenimi pogoji tudi oče ali druga oseba, ki otroka varuje in neguje. Pogoj za doseg upravičenosti je bilo zavarovanje pred dnevom obveznega nastopa porodniškega dopusta. Denarno nadomestilo je v opazovanih letih predstavljalo 100% povprečne mesečne osnove upravičenca, od katere so bili plačani prispevki za porodniško varstvo v zadnjih 12 mesecih pred mesecem obveznega nastopa porodniškega dopusta.

Pravico do starševskega dodatka (365 dni) je imela praviloma vsaka mati, ki je bila državljanica RS s stalnim prebivališčem v RS, ki ni izpolnjevala pogojev za pravico do denarnega nadomestila (v določenih primerih tudi druga oseba). V opazovanem obdobju je vrednost dodatka predstavljala 52% zajamčene plače.

Število upravičenj do denarnega nadomestila za čas porodniškega dopusta je bilo v letu 1999 glede na leto 1996 nižje za 6,1%, število upravičenj do starševskega dodatka pa za 13,1% (Statistični letopis, 2001, str. 208).

Zadnja statistična kategorija denarnih prejemkov so Drugi denarni prejemki, ki jo predstavljajo izdatki za dodatek za nego otroka. Pravica je bila uvedena 1.5.1996<sup>28</sup>. Do dodatka za nego otroka so bili upravičeni hudo bolni otroci oziroma otroci s telesno ali duševno prizadetostjo (državljanice RS s stalnim prebivališčem). Praviloma je znašal 30% zajamčene plače.

Glavna kategorija prejemkov v naravi je Dnevno otroško varstvo s preverjanjem premoženjskega stanja, ki predstavlja izdatke za predšolsko vzgojo po Zakonu o vrtcih (Ur. l. RS, št. 12/1996 in 44/2000). Vključeni so izdatki iz občinskih proračunov za kritje razlik med cenami predšolskih vzgojnih programov in plačilom staršev, kjer se za posameznega otroka v vrtcu, upoštevajoč dohodek na družinskega člana v preteklem letu, krije od 20% do 85% cene programa. V opazovanem obdobju predstavljajo 0,7% BDP.

Slaba 2% izdatkov področja se nanašata na kategorijo Druge pomoči v naravi. To so izdatki za pomoč za opremo novorojenca, ki se je v opazovanem obdobju nanašala na vsakega novorojenega otroka, katerega mati ali oče sta imela stalno prebivališče v RS. Ti izdatki so se v opazovanem obdobju realno znižali za 12%, kar je posledica znižanja upravičenj in nižje vrednosti tega prejemka.

Omeniti je potrebno še kategorijo Nastanitev, ki jo predstavljajo izdatki za rejništvo. Glede na Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Ur. l. SRS, št. 15/1976, 30/1986, 1/1989, 14/1989; RS, št. 13/1994, 82/1994, 29/1995, 26/1999 in 70/2000) se za otroke, ki so oddani v

---

<sup>28</sup> Do 1.5.1996, ko še ni bila uveljavljena pravica do dodatka za nego, je bila vrednost otroškega dodatka za otroka z motnjami v telesnem in duševnem življenju višja za 50%.

rejništvo, rejnikom plačajo materialni stroški za otroka in nagrada za njihovo delo. Kadar rejnik opravlja rejništvo kot samostojno dejavnost, se zanj plačajo tudi prispevki za socialno varnost. Izdatki za to kategorijo so nizki in so v opazovanem obdobju realno upadli za toliko, kot se je znižalo število upravičencev.

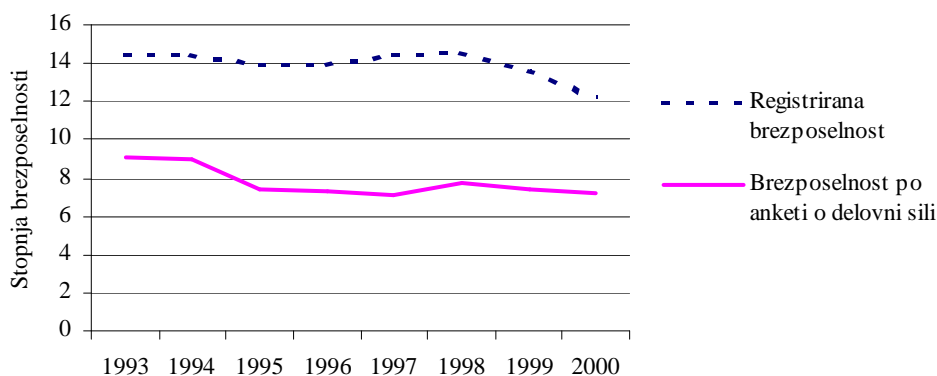
Izdatke področja krije več programov. Pravice do družinskih prejemkov so se zagotavljale z dvema programoma. Ločeno so namreč prikazani izdatki za nadomestila za čas porodniškega dopusta, ki so se za razliko od drugih družinskih prejemkov nanašali na pravico iz zavarovanja (socialni prispevki med viri financiranja področja predstavljajo 4%). Oba programa skupaj predstavljata 70% vseh izdatkov področja. Program Otroško varstvo predstavlja 30% izdatkov področja, skromen odstotek pa program Socialno varstvo.

V letu 2001 je bil sprejet Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Ur. l. RS, št. 97/2001), ki spreminja ureditev starševskega varstva in pravic. Zakon ločuje med pravicami iz naslova zavarovanja za starševsko varstvo od pravic do družinskih prejemkov. Pravici iz zavarovanja sta starševski dopust in starševsko nadomestilo, pravice do družinskih prejemkov pa so starševski dodatek, pomoč ob rojstvu otroka, otroški dodatek, dodatek za veliko družino, dodatek za nego otroka in delno plačilo za izgubljeni dohodek.

### 3.1.4 Brezposelnost

Pravice s področja Brezposelnost ureja predvsem Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS, št. 5/1991, 12/1992, 12/1993, 71/1993, 38/1994 in 69/1998), ki v celoti ureja pravice iz obveznega zavarovanja in določa osnovo za oblikovanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, med katerimi v področje opazovanja spadajo le tisti, ki so povezani s poklicnim izobraževanjem. Osnovni pravici iz zavarovanja za primer brezposelnosti sta denarno nadomestilo za primer brezposelnosti in denarna pomoč. V področju so prikazani tudi nekateri izdatki delodajalcev, in sicer za nadomestila plač zaposlenih oseb za čas čakanja na delo doma (po Anketi o stroških dela) in predčasne starostne pokojnine z razlogi na trgu dela po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

**Slika 4: Stopnja registrirane brezposelnosti in stopnja brezposelnosti po Anketi o delovni sili, 1993-2000**



Vir: Letno poročilo za 2000 (ZRSZ), 2001, str. 32 in Statistični letopis, 2001, str. 624

Izdatki področja so povezani s pojavom brezposelnosti. Na sliki 4 je prikazano gibanje registrirane brezposelnosti in stopnje brezposelnosti po rezultatih Ankete o delovni sili, ki je od začetka slovenske samostojnosti upadala do leta 1997, se povišala v letu 1998, od takrat naprej pa ponovno upada. Stopnja registrirane brezposelnosti se je gibala podobno, le da se je ponovno zvišala že leta 1997.

Podobno velja za izdatke področja Brezposelnost. Za leto 1996 so predstavljali 1,1% BDP, leta 1997 so se dvignili na 1,3% BDP, leta 1998 so narasli na 1,4% BDP, leta 1999 pa so se znižali na 1,2% BDP.

V področju Brezposelnost je okrog 90% izdatkov namenjenih za denarne prejemke. Statistične kategorije socialnih prejemkov so prikazane v tabeli 13.

**Tabela 13: Izdatki za socialne prejemke področja Brezposelnost, 1996-1999 (mio SIT)**

	1996	1997	1998	1999
Skupaj	27.534	36.767	44.505	44.385
Brez preverjanja premoženjskega stanja:				
Denarno nadomestilo za primer brezposelnosti	15.334	21.754	24.573	23.853
Delno denarno nadomestilo za primer brezposelnosti	2.626	3.146	3.506	4.088
Predčasna pokojnina	4.811	6.895	9.122	10.923
Dodatek zaradi poklicnega izobraževanja	135	208	1.808	298
Drugi denarni periodični prejemki	10	13	19	25
Drugi denarni enkratni prejemki	737	694	352	388
Poklicno izobraževanje	346	327	1.201	475
Pomoč pri iskanju zaposlitve	2.401	2.703	2.952	3.475
Drugi prejemki v naravi	5	10	103	35
S preverjanjem premoženjskega stanja:				
Denarno nadomestilo za primer brezposelnosti	1.128	1.017	870	826

Vir: interna gradiva SURS (2001)

Med denarnimi prejemki je največ izdatkov namenjenih za kategorijo Denarno nadomestilo za primer brezposelnosti, ki jo predstavljajo izdatki za istoimenske nacionalne prejemke. Predstavljajo več kot polovico vseh izdatkov področja in so se v opazovanem obdobju gibali različno. V letu 1996 so predstavljali 0,6% BDP, v letih 1997 in 1998 so se povečali na 0,7% BDP in se leta 1999 zmanjšali na 0,6% BDP. Gibanje izdatkov je pojasnjeno z gibanjem števila upravičencev (tabela 14). Glavni razlog za zniževanje števila upravičencev do denarnega nadomestila po letu 1998 so zaostritve pogojev za doseg upravičenosti in ohranitev le-teh, verjetno pa tudi večje vključevanje upravičencev v programe aktivne politike zaposlovanja, ki pomeni mirovanje pravice do nadomestila.

**Tabela 14: Število prejemnikov denarnega nadomestila in denarne pomoči, 1996-2000**

Leto	Prejemniki denarnega nadomestila (dec.)	Prejemniki denarne pomoči (dec.)	Strukturni odstotek prejemnikov v povprečni mesečni brezposelnosti
1996	33.715	4112	30,3
1997	37.152	3734	32,6
1998	36.082	2818	32,6
1999	31.227	3283	31,0
2000	23.091	3754	29,1

Vir: Letno poročilo 2000 (ZRSZ), 2001, str. 80

Do denarnega nadomestila so upravičeni zavarovanci, ki jim delovno razmerje ni prenehalo po lastni krivdi. Za doseg upravičenosti je bila v opazovanem obdobju potrebna vključenost v delovno razmerje neprekinjeno najmanj devet mesecev ali 12 mesecev s presledki v zadnjih 18 mesecih pred prenehanjem delovnega razmerja, po spremembah zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti v letu 1998 pa vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih. Z že omenjenimi spremembami zakona so se tudi zaostri pogoji za pridobitev in za ohranitev upravičenosti do denarnega nadomestila. Čas prejemanja nadomestila je bil (do 1998) odvisen od časa zavarovanja, po spremembah zakona pa tudi od starosti in traja od 3 do 24 mesecev. Vrednost denarnega nadomestila za prve tri mesece praviloma znaša 70%, v naslednjih mesecih pa 60% osnove<sup>29</sup>.

Do že omenjenih sprememb zakona se je upravičencem, ki so jim ob izteku roka za izplačevanje denarnega nadomestila do izpolnitve pogojev za upokožitev manjkala največ tri leta in jim ni bilo mogoče zagotoviti druge zaposlitve, izplačevalo do upokožitve podaljšano denarno nadomestilo ali pa se jim je dokupila pokojninska doba. S spremembami zakona je bila ukinjena tudi možnost izplačila denarnega nadomestila v enkratnem znesku, ki je zavarovancem, ki so izpolnjevali pogoje do denarnega nadomestila, reševalo nadaljnje delovno angažiranje. Prav tako je bila ukinjena pravica do povrnitve stroškov za prekvalifikacijo in dokvalifikacijo delavcev, ki jim zaradi operativnih razlogov ni bilo mogoče zagotoviti dela, organizaciji oziroma delodajalcu.

Drugo najpomembnejšo kategorijo socialnih prejemkov predstavljajo izdatki za določene predčasne starostne pokojnine po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, tj. za pokojnine mlajših oseb (ženske do 60 let in moški do 65 let), ki so pridobile pravico do pokojnine zaradi razlogov na trgu dela. Gre za pravice zavarovancev z vsaj 35 leti pokojninske dobe in dopolnjeno starostjo 58 let, za zavarovanke so bili ti pogoji za 5 let nižji, ki jim je delovno razmerje prenehalo zaradi stečaja, operativnih razlogov po predpisih o delovnih razmerjih ali je upravičenec izpolnil te pogoje v času brezposelnosti kot iskalec zaposlitve. Izdatki za te pokojnine predstavljajo okrog 20% izdatkov področja in so v opazovanem obdobju realno porasli za 80%, kar je posledica povečanega števila upravičencev do teh pokojnin.

Kategorijo Delno denarno nadomestilo za primer brezposelnosti predstavljajo izdatki delodajalcev za nadomestila plač zaposlenih oseb za čas čakanja na delo doma. Izdatki so v opazovanem obdobju predstavljali slabih 10% vseh izdatkov področja.

Kategorijo izdatkov Denarno nadomestilo s preverjanjem premoženjskega stanja predstavljajo izdatki za denarno pomoč po zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Do denarne pomoči so upravičeni zavarovanci s stalnim bivališčem v Sloveniji po izteku pravice do denarnega nadomestila in nekateri drugi zavarovanci. Za upravičenost do denarne pomoči dohodki zavarovanca skupaj z dohodki družinskih članov na osebo v zadnjih treh mesecih pred uveljavitvijo denarne pomoči v povprečju ne smejo preseči 80% zajamčene plače. Denarna

---

<sup>29</sup> Osnova za nadomestilo je bila povprečna mesečna plača, ki jo je zavarovanec prejel v zadnjih treh mesecih pred prenehanjem delovnega razmerja, in se je usklajevala z gibanjem povprečnih plač vseh zaposlenih v RS. Po spremembah zakona (1998) je osnova povprečna mesečna plača zavarovanca, ki jo je prejemal v dvanajstih mesecih pred nastankom brezposelnosti.

pomoč se izplačuje šest mesecev, če ni razlogov za prenehanje pravice do denarne pomoči. Izdatki za to kategorijo socialnih prejemkov so se v opazovanem obdobju znižali, realno za 40%. To se da v večji meri pojasniti z gibanjem števila upravičencev (tabela 14) in višino prejemka določenega v odstotku od zajamčene plače, katere vrednost se je v opazovanem obdobju realno zniževala.

Med socialnimi prejemki v naravi je najpomembnejša kategorija Pomoč pri iskanju zaposlitve, ki predstavlja stroške ZRSZ, povezane s posredovanjem zaposlitev, informiranjem in poklicnim usmerjanjem brezposelnih in v opazovanem obdobju predstavljajo 0,1% BDP.

Statistične kategorije socialnih prejemkov, ki do sedaj še niso bile omenjene, se nanašajo na poklicno izobraževanje. Gre za Dodatek zaradi poklicnega izobraževanja, ki obsega denarne prejemke udeležencem izobraževanja in predstavlja posebno obliko denarne pomoči, stroške prevoza in prehrane. Kategorija Poklicno izobraževanje predstavlja stroške za izvajanje usposabljanja in izobraževanja, ki se plačujejo izvajalcem poklicnega izobraževanja, ter Druge pomoči v naravi, ki predstavljajo izdatke za materialne stroške, kot so stroški zavarovanja in zdravstvenega pregleda. Ti izdatki so se v opazovanem obdobju gibal različno. ZRSZ namreč na podlagi političnih odločitev po svoji presoji določa programe poklicnega izobraževanja in s tem tudi zneske, namenjene tem programom, ki se letno spreminjajo in dopolnjujejo.

Iz analize, objavljene v Strateških ciljih razvoja trga dela (1999), je sicer razvidno, da so se izdatki za pasivno in aktivno politiko zaposlovanja od leta 1992 do leta 1998 zmanjšali, in sicer z 1,2% in 1,1% BDP na 0,9% oziroma 0,4% BDP. V tem obdobju so izdatki za pasivno politiko zaposlovanja dosegli najnižjo vrednost v letu 1996, ko so predstavljali le 0,7% BDP.

Glavni namen novele zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti iz leta 1998 je bil dati prednost aktivnim ukrepom pred pasivnimi. Pomeni spodbujanje brezposelnih oseb k aktivnejšemu iskanju in vključevanju v novo zaposlitev, in tako prizadevanje in preprečevanje pasivnosti brezposelnih ter njihovega postopnega drsenja v zanko dolgotrajne brezposelnosti in revščine.

Iz tabele 14 je razvidno, da le slaba tretjina registriranih brezposelnih oseb prejema enega izmed denarnih prejemkov iz naslova brezposelnosti, ta delež pa se od leta 1997 dalje še znižuje. Drugače so v Sloveniji zakonske rešitve za osebe, ki izgube zaposlitev, razmeroma ugodne, ker ni čakalnih dni za doseg upravičenosti do denarnega nadomestila in se izplačujejo od prvega dne odsotnosti.

Večino izdatkov področja krije državni proračun, socialni prispevki predstavljajo v opazovanih letih okrog 6% virov financiranja.

### **3.1.5 Druge oblike socialne izključenosti**

V področju Druge oblike socialne izključenosti so prikazani socialni prejemki, ki ne spadajo v prej obravnavana področja. Večina v nadaljevanju prikazanih izdatkov se nanaša na program



Socialno varstvo; ta vključuje predvsem tiste pravice po Zakonu o socialnem varstvu (Ur. l. RS, št. 54/1992, 42/1994, 1/1999, 41/1999, 36/2000, 54/2000 in 26/2001), ki ne spadajo v druga področja socialne varnosti. Prikazani so tudi izdatki programa Pomoči iskalcem začasnega zatočišča in izdatki delodajalcev za solidarnostne pomoči.

Za področje Druge oblike socialne izključenosti smo v opazovanem obdobju namenili le 0,5% BDP. V letu 1998 je prišlo do realnega upada izdatkov (za 5% vseh), potem pa so ostali na tej ravni.

Glavni razlog nižje rasti izdatkov se nanaša na nižjo rast izdatkov iz naslova socialnovarstvenih dajatev, ki so se za leto 1998 glede na predhodno leto nominalno povečali le za 1%. Vzrok je v upadu števila upravičencev in realnem znižanju zajamčene plače, ki je bila osnova za določitev višine omenjenih dajatev (Klinar, 2000b, str. 465).

Tudi v tem področju glavnino izdatkov predstavljajo denarni socialni prejemki (slabih 70%). Vse statistične kategorije socialnih prejemkov so prikazane v tabeli 15.

**Tabela 15: Izdatki za socialne prejemke področja Druge oblike socialne izključenosti, 1996-1999 (mio SIT)**

	1996	1997	1998	1999
Skupaj	12.023	14.197	14.620	15.570
Brez preverjanja premoženjskega stanja:				
Drugi denarni enkratni prejemki	810	918	1.009	1.035
Nastanitev	1.082	831	624	638
Rehabilitacija alkoholikov in narkomanov	21	66	97	111
Drugi prejemki v naravi	2.875	3.411	3.828	4.274
S preverjanjem premoženjskega stanja:				
Denarna podpora	7.217	8.953	9.043	9.492
Drugi denarni periodični prejemki	18	18	19	20

Vir: interna gradiva SURS (2001)

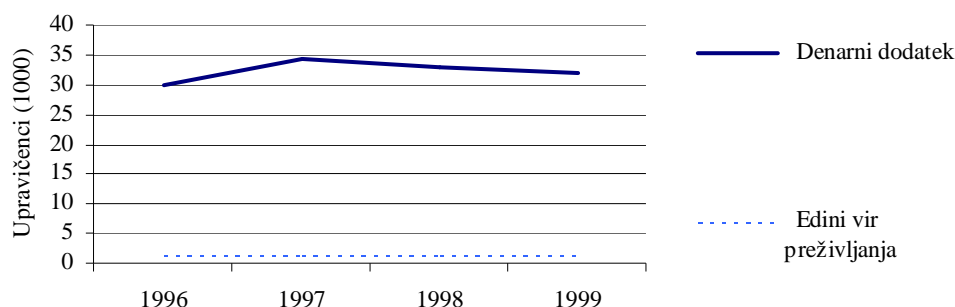
Med denarnimi prejemki je najpomembnejša kategorija Denarna podpora s preverjanjem premoženjskega stanja, ki je v opazovanih letih vključevala predvsem izdatke za t. i. socialnovarstveni dajatvi denarno pomoč kot edini vir preživljanja in denarni dodatek; omenjena prejemka sta v opazovanih letih predstavljala okrog 60% vseh izdatkov področja.

Denarno pomoč kot edini vir preživljanja so lahko prejele osebe, ki so bile trajno nezmožne za delo ali starejše od 60 let, če so bile brez vsakršnih dohodkov oz. prejemkov, brez premoženja ter brez osebe, ki bi jih bila dolžna in sposobna preživljati. Vrednost prejemka je znašala 60% zajamčene plače.

Do denarnega dodatka so bili upravičeni posamezniki ali družine, ki si niso mogli zagotoviti sredstev za preživljanje. Denarni dodatek se je dodelil za določen čas. Vrednost se je določila v višini razlike med lastnimi dohodki družine in seštevkom deležev zajamčenih plač, ki so glede na ekvivalentno lestvico znašali od 29% do 52% zajamčene plače. Denarni dodatek se je lahko dodelil tudi kot enkratni denarni dodatek za premostitev trenutne materialne ogroženosti - po presoji centrov za socialno delo.

Gibanje števila upravičencev je razvidno iz slike 5.

**Slika 5: Povprečno mesečno število upravičencev do denarnega dodatka in edinega vira preživljanja, 1996-1999**



Vir: Statistični letopis, 2001, str. 207

Število upravičencev do edinega vira preživljanja se je v opazovanem obdobju zmanjševalo povprečno letno za 6,3%. Število upravičencev do denarnega dodatka je z leta 1996 na 1997 precej naraslo, potem pa se je zniževalo. To je bila verjetno posledica ukrepov MDDSZ, ki so upravičencem do tega prejemka dali prednost pri vključevanju v javna dela in večjim poudarkom na iskanju in sprejetju dela (Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005, 2000).

V kategoriji Drugi denarni periodični prejemki s preverjanjem premoženjskega stanja je prikazan dodatek za tujo nego in pomoč (18% zjamčene plače), ki se je lahko dodelil upravičencem do osnovnih socialnovarstvenih dajatev, če jim je bila za osnovne življenjske potrebe nujna pomoč druge osebe (in niso prejemale te oblike prejemka po drugih zakonih).

Preostali denarni socialni prejemek je še kategorija Drugi denarni enkratni prejemki, ki vključuje izdatke delodajalcev za solidarnostno pomoč (po rezultatih Ankete o stroških dela).

Med prejemki v naravi je najpomembnejša kategorija Drugi prejemki v naravi, ki vključuje izdatke za dejavnost centrov za socialno delo, kriznih centrov in interventnih služb centrov za socialno delo. Izdatki za to kategorijo so v opazovanih letih predstavljali okrog 25% vseh izdatkov področja.

V kategoriji Nastanitev pa so prikazani izdatki MDDSZ za sofinanciranje dejavnosti zavetišč za ženske in otroke ter materinski dom, v kategoriji Rehabilitacija alkoholikov in narkomanov pa izdatki MDDSZ za socialno rehabilitacijo zasvojenih.

Spremembe zakona o socialnem varstvu iz leta 2001 so prinesle spremembe v določitvi denarnih prejemkov glede na prej obstoječe socialnovarstvene dajatve. Tako imamo od leta 2001 le en denarni prejemek - socialno pomoč - ki je višji in krije minimalne življenjske stroške in ni več vezan na zjamčeno plačo.

### 3.2 Druge delitve izdatkov socialne varnosti

Doslej so bile obravnavane predvsem razdelitve izdatkov za socialne prejemke po področjih socialne varnosti (zaščite). Znotraj posameznega področja so bile že omenjene druge delitve izdatkov, in sicer razdelitve v denarne socialne prejemke in prejemke v naravi. Prav tako je bila omenjana tudi razdelitev socialnih prejemkov na tiste brez preverjanja in na tiste s preverjanjem premoženjskega stanja.

Če pogledamo celotne izdatke po slednjem merilu (tabela 16), lahko opazimo, da je v Sloveniji s preverjanjem premoženjskega stanja povezanih slabih 9% vseh izdatkov. Od leta 1996 do 1998 se je ta strukturni odstotek nižal zaradi nižanja vrednosti izdatkov različnih nacionalnih kategorij socialnih prejemkov (npr. denarne pomoči, varstvenega dodatka, oskrbnin), potem pa se je v letu 1999 povečal. Glaven razlog te rasti je porast izdatkov za otroške dodatke v tem letu.

**Tabela 16: Izdatki za socialne prejemke po merilu preverjanje premoženjskega stanja, 1996-1999 (%)**

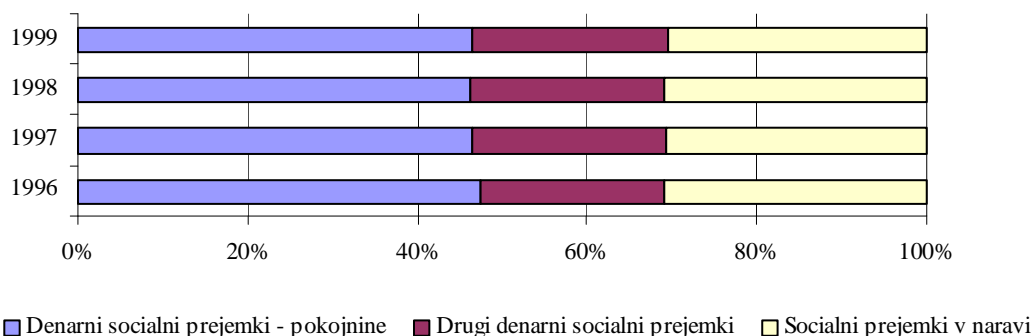
	1996	1997	1998	1999
Skupaj	100,0	100,0	100,0	100,0
Brez preverjanja premoženjskega stanja	91,2	91,3	91,5	91,1
S preverjanjem premoženjskega stanja	8,8	8,7	8,5	8,9

Vir: interna gradiva SURS (2001)

Po mnenju nekaterih avtorjev Slovenija ni naredila veliko v ciljanju svojih socialnih prejemkov. Za večino različnih oblik prejemkov za doseg upravičenosti ni potrebno predhodno preverjanje premoženjskega stanja. Da bi se zaustavila rast celotnih izdatkov, bo potrebno povečati uporabo tega merila (Heller, Keller, 2001, str. 14).

Socialne prejemke delimo tudi na denarne prejemke in prejemke v naravi. Glede na to, da se večina izdatkov za denarne prejemke nanaša na pokojnine, so le-ti na sliki 6 prikazani ločeno od drugih denarnih prejemkov.

**Slika 6: Izdatki za socialne prejemke po vrstah teh prejemkov, 1996-1999**



Vir: interna gradiva SURS (2001)

V vseh opazovanih letih je bilo slabih 70% izdatkov za socialne prejemke namenjenih denarnim prejemkom, med njimi največ za pokojnine. Strukturni odstotek izdatkov za pokojnine se je znižal za eno odstotno točko, za slabe pol odstotne točke se je znižal strukturni odstotek izdatkov

za socialne prejemke v naravi, povečal pa se je strukturni odstotek izdatkov za druge denarne prejemke.

Izdatki za pokojnine predstavljajo skoraj polovico vseh izdatkov za socialno varnost (zaščito). V letu 1999 so obsegali 46,5% vseh izdatkov za socialne prejemke. V letu 1999 je bilo največ pokojnin namenjenih za področje Starost (84%), 10% izdatkov za pokojnine iz področja Invalidnost, po 3% pa za področji Smrt hranitelja družine in Brezposelnost.

V slovenskem sistemu je (bilo) značilno odobravanje velikega števila ugodnosti, ki so bile del sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V drugih državah so takšne ugodnosti del dopolnilnih pokojninskih sistemov (Kidrič, 1995, str. 136). V podatkih so izdatki za te ugodnosti prikazani v posebnih programih (od 6 do 16 - glej str. 29-30) in v opazovanih letih predstavljajo 7,5% vseh pokojninskih izdatkov.

V tabeli 17 so prikazani strukturni odstotki za izdatke, ki se nanašajo na socialne prejemke v naravi, po posameznih področjih. Največ izdatkov je za prejemke v naravi namenjeno v področju Bolezen in zdravstveno varstvo, kamor so vključeni izdatki za vse storitve zdravstvenega varstva, vključno z zdravili.

**Tabela 17: Izdatki za socialne prejemke v naravi po posameznih področjih socialne zaščite, 1996-1999 (% od vseh)**

	1996	1997	1998	1999
Skupaj	30,9	30,6	30,8	30,5
Bolezen in zdravstveno varstvo	83,2	82,7	83,1	82,8
Invalidnost	10,7	11,0	10,8	10,3
Starost	0,6	0,5	0,5	0,5
Smrt hranitelja družine	10,4	9,6	9,4	8,9
Družina in otroci	34,3	33,8	34,4	31,4
Brezposelnost	10,0	8,3	9,6	9,0
Druge oblike socialne izključenosti	33,1	30,3	31,1	32,3

Vir: interna gradiva SURS (2001)

Slaba tretjina vseh izdatkov je za prejemke v naravi namenjena v področjih Družina in otroci in Druge oblike socialne izključenosti; deleži zanje so se v opazovanem obdobju znižali: v področju Družina in otroci predvsem zaradi nižje rasti izdatkov za predšolsko vzgojo, v področju Druge oblike socialne izključenosti pa zaradi nižje rasti izdatkov za dejavnosti institucij socialnega varstva (npr. centrov za socialno delo, kriznih centrov).

### 3.3 Viri financiranja socialne varnosti

V Sloveniji predstavljajo glavni vir financiranja programov socialne varnosti (zaščite) socialni prispevki, okrog 70%, od tega več kot polovico vseh prispevki zavarovancev, največ prispevki zaposlenih (tabela 18).

Socialni prispevki zavarovancev predstavljajo okrog 38% vseh virov financiranja. Prispevki delodajalcev so v letu 1996 znašali 32% vseh virov financiranja, potem pa so se v letu 1997 znižali za štiri odstotne točke in ostajajo na tej ravni.

**Tabela 18: Viri financiranja socialne zaščite, 1996-1999 (mio SIT)**

	1996	1997	1998	1999
SKUPAJ	666.112	763.571	858.961	959.597
Socialni prispevki	472.298	504.717	572.934	641.254
Prispevki delodajalcev	216.247	220.148	244.986	272.298
Socialni prispevki zavarovancev	256.050	284.570	327.949	368.956
Prispevki države - splošni prihodki	187.371	252.707	277.144	309.588
Drugi viri	6.443	6.147	8.883	8.755

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Z zakonom o spremembah zakona o prispevkih za socialno varnost iz leta 1996 (Ur. l. RS, št. 18/1996 in Ur. l. RS, št. 34/1996) je bila v tem letu prispevna stopnja delodajalcev dvakrat znižana. Zaradi tega znižanja se manjkajoča sredstva od takrat dalje zagotavljajo iz državnega poročuna. Temu ustrezno se je leta 1997 povečal strukturni odstotek za prispevke države - za štiri odstotne točke - in je v letu 1999 predstavljal 32% vseh virov.

Slovenija ima relativno učinkovito urejeno zbiranje socialnih prispevkov. Je pa zbiranje prispevkov med različnimi skupinami zavarovancev različno obremenjeno. Tako so npr. v letu 1995 zaposleni v podjetjih in javnem sektorju (79% zavarovancev) plačali 93% prispevkov, samozaposleni in pri njih zaposleni (11,1% zavarovancev) so plačali 5,2% prispevkov, kmetje (3,2% zavarovancev) so plačali 0,5% prispevkov, brezposelni (3,7% zavarovancev) so plačali 0,6% prispevkov in prostovoljno zavarovani (3,7% zavarovancev) so plačali 0,5% prispevkov (Stanovnik, 1997, str. 3-4).

#### 4 MEDNARODNA PRIMERJAVA

Glavna prednost zbiranja podatkov po enaki metodologiji je možnost primerjanj med državami.

Med kazalniki, ki se uporabljajo za mednarodno primerjanje podatkov, zbranih po metodologiji osnovnega sistema ESSPROS, se najpogosteje uporablja odstotek BDP, ki ga države namenjajo socialni varnosti (zaščiti). Pri tem kazalniku je treba upoštevati, da so podatki zbrani na bruto principu.

Praviloma je odstotek BDP, namenjen socialni varnosti (zaščiti), višji tam, kjer je BDP na prebivalca višji, in obratno. Razlike po teh kazalnikih so velike in med drugim izhajajo iz različnih stopenj obdavčitev in drugih fiskalnih obremenitev socialnih prejemkov, ki so običajno višji v državah, kjer so izdatki za socialno varnost v odstotku BDP višji; to še posebej velja za nordijske države in Nizozemsko.

Raziskava OECD kaže, da neposredni davki in socialni prispevki obremenjujejo socialne prejemke v odstotku BDP takole: za 6% na Nizozemskem, za več kot 5% na Švedskem, za več kot 4% na Danskem, za 2,5% v Nemčiji in praktično nič v Združenem kraljestvu (Social Protection in Europe 1997, 1998, str. 14). To pomeni, da so razlike v neto izdatkih za socialno varnost (zaščito) med državami manjše od razlik v bruto izdatkih.

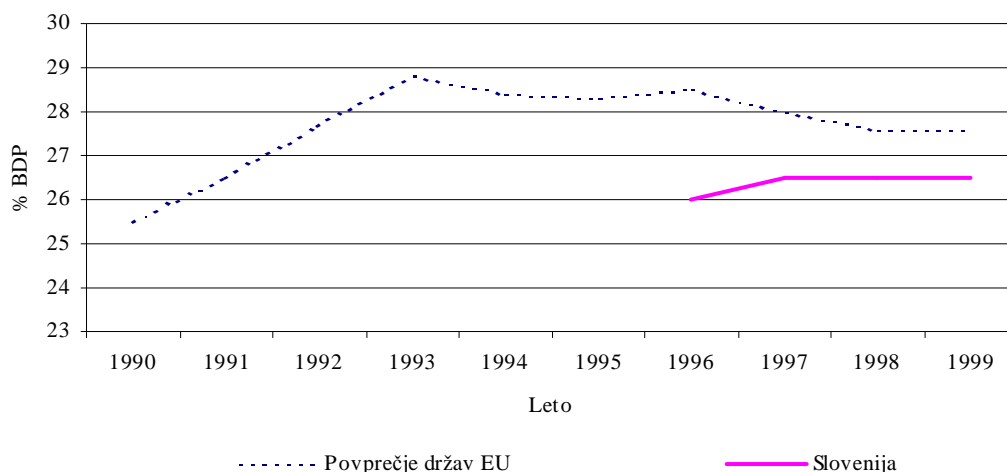
Če bi od izdatkov za socialno varnost odšteli neposredne davke (in prispevke), bi bili izdatki za Dansko, Nizozemsko in Švedsko nižji za 10%, za Nemčijo nižji za 4%, za Združeno kraljestvo pa nižji za 2,3% (Adema, 1998, str. 23).

Omeniti je še treba, da v državah EU še vedno prihaja do sprememb zaradi razumevanja metodologije ESSPROS, zato so možne revizije podatkov. Nekateri podatki so začasni ali ocenjeni in bodo verjetno predmet sprememb. Prav tako bo v nekaterih državah zagotovo prišlo do revizij podatkov zaradi uvajanja metodologije ESA 1995. Do podobnih sprememb bo verjetno prihajalo tudi v Sloveniji (Klinar, 2000a, str. 123).

#### 4.1 Glavni kazalniki

Slovenija je v letih, za katere je SURS pripravil podatke, za socialno varnost (zaščito) namenjala dobrih 26% BDP. Na sliki 7 so prikazani izdatki za Slovenijo in za povprečje držav EU.

Slika 7: Izdatki za socialno zaščito, Slovenija in povprečje držav EU, 1990-1999 (% BDP)



Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

V letu 1996 je Slovenija za socialno varnost (zaščito) v odstotku BDP namenila 2,5 odstotne točke manj, kot so ji namenile v povprečju države EU; v letu 1999 pa za 1,1 odstotne točke manj (tabela 19). Zmanjšanje razlike v opazovanem obdobju je rezultat znižanja odstotka BDP, namenjenega socialni varnosti, v državah EU, po drugi strani pa posledica povečanja tega odstotka v Sloveniji.

Izdatki za socialno varnost (zaščito) v odstotku BDP, ki so ga od 1990 do 1999 za socialno varnost v povprečju namenile države EU, so se gibali različno:

- Od 1990 do 1993 je s 25,5% narasel na 28,8% BDP, kar je bil predvsem rezultat počasne rasti BDP in naraščajoče brezposelnosti. Le v Belgiji in na Irskem v tem obdobju ni bilo upada realne rasti BDP, na Irskem je celo naraščal za več kot 9% letno (Social Protection in Europe 1997, 1998, str. 16). Najvišji porast izdatkov za socialno varnost je bil značilen za Finsko, kjer je narasel s 25,1% na 34,6% BDP, ker je bila država v tem obdobju v recesiji (Statistics in Focus, 2002).

- Od leta 1993 do leta 1999 se je rast izdatkov umirila oziroma je upadla (porast le za leto 1996), kar je posledica večje rasti BDP, stabilizacije števila brezposelnih in znižanja vrednosti izdatkov za področje Brezposelnost (predvsem zaradi omejitev pravic do denarnih nadomestil za primer brezposelnosti).

Izdatki za socialno varnost (zaščito) za leto 1996, so v državah EU znašali v povprečju 28,5% BDP, za leto 1999 pa 27,6% BDP. Za leto 1999 so po tem kazalniku socialni varnosti namenili največ na Švedskem in v Franciji, najmanj pa na Irskem in v Španiji.

V povprečju so se v državah EU za leto 1999 glede na leto 1996 izdatki za socialno varnost (zaščito) v odstotku BDP znižali za 0,9 odstotne točke. Upad izdatkov je bil praviloma višji v državah, kjer so bili izdatki po tem kazalniku visoki. Najvišji upad izdatkov je bil na Finskem in Irskem, do povečanja izdatkov pa je prišlo na Portugalskem, v Italiji in Grčiji.

Razlika med državama z najvišjim in najnižjim odstotkom BDP, namenjenem socialni varnosti (zaščiti), se je od leta 1996 do leta 1999 povečala s 16,7% na 18,2% BDP.

**Tabela 19: Izdatki za socialno zaščito, Slovenija in države EU, 1996 in 1999**

	Odstotek BDP		Na prebivalca v ECU		Na prebivalca v PKM	
	1996	1999	1996	1999	1996	1999
Slovenija	26,0	26,5	1942	2503	3166	3963
Povprečje EU	28,5	27,6	5253	5851	5183	5793
Avstrija	29,6	28,6	6593	7015	6011	6716
Belgija	28,7	28,2	5989	6432	5875	6573
Danska	31,4	29,4	8616	9152	6927	7440
Finska	31,6	26,7	6204	6229	5578	5722
Francija	31,0	30,3	6373	6802	5839	6385
Grčija	22,9	25,5	2140	2839	2823	3648
Irska	17,8	14,7	2836	3503	3104	3512
Italija	24,8	25,3	4203	4856	4744	5507
Luksemburg	24,0	21,9	8279	9207	7574	8479
Nemčija	30,0	29,6	6871	7128	6075	6633
Nizozemska	30,1	28,1	6282	6655	5938	6902
Portugalska	21,3	22,9	1902	2450	2786	3588
Španija	21,8	20,0	2668	2858	3199	3416
Švedska	34,5	32,9	8039	8404	6461	7116
Združeno kraljestvo	28,3	26,9	4478	6124	5151	5872

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

V Sloveniji so se izdatki za socialno varnost (zaščito) v odstotku BDP, namenjenem socialni varnosti, leta 1997 v primerjavi s predhodnim letom zvišali za 0,5 odstotne točke, od takrat dalje pa ostajajo na tej ravni. Slovenija je po tem kazalniku blizu srednjim vrednostim držav EU, razlike v opazovanem obdobju so se zmanjšale.

Izdatke za socialno varnost lahko primerjamo tudi tako, da jih prikažemo v skupni valuti. Države EU so za leto 1996 v povprečju na prebivalca za socialno varnost (zaščito) namenile 5253 ekujev, za leto 1999 pa 5851 ekujev.

Razlike med državami so velike: za leto 1999 je Luksemburg namenil socialni varnosti 157% povprečja, Portugalska pa 42% povprečja.

V Sloveniji smo za leto 1999 namenili za socialno varnost (zaščito) 2503 ekujev na prebivalca ali 43% povprečne vrednosti (za leto 1996 37%), ki so jo za socialno varnost na prebivalca v povprečju namenile države EU. Te razlike so nominalne, ker ni upoštevana splošna raven cen blaga in storitev, ki so v državah EU višje kot v Sloveniji.

Za neposredno primerjavo med državami izdatke za socialno varnost (zaščito) primerjamo v paritetah kupne moči (PKM). Države EU so v povprečju na prebivalca za leto 1996 namenile 5183 PKM, za leto 1999 pa 5793 PKM. Za leto 1999 so največ namenili v Luksemburgu (146% povprečja), najmanj v Španiji (59% povprečja).

V Sloveniji smo za leto 1996 za socialno varnost (zaščito) na prebivalca namenili 61%, za leto 1999 pa 68% vrednosti, ki so jo za socialno varnost na prebivalca v povprečju namenile države EU. V primerjavi z državami EU namenjamo za socialno varnost v PKM na prebivalca več kot Portugalska, Grčija, Španija in Irska.

## 4.2 Izdatki za socialno varnost po namenih

V nadaljevanju bodo prikazani in primerjani izdatki za posamezne namene oziroma področja socialne varnosti (zaščite) skupaj z dejavniki, ki so vplivali na njihovo gibanje.

Struktura izdatkov za socialne prejemke po področjih se je v državah EU spreminjala. Gibanje izdatkov za socialne prejemke na prebivalca v stalnih cenah od leta 1990 do leta 1999 je razvidno iz tabele 20.

**Tabela 20: Realna rast izdatkov za socialne prejemke na prebivalca po področjih, povprečje držav EU ( $I_{j/90}=100$ )**

	1993	1996	1999
Skupaj	113	118	124
Starost in Smrt hranitelja družine	109	118	125
Bolezen in zdravstveno varstvo in Invalidnost	111	115	120
Družina in otroci	111	126	135
Brezposelnost	148	130	119
Nastanitev in Druge oblike socialne izključenosti	121	144	146

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

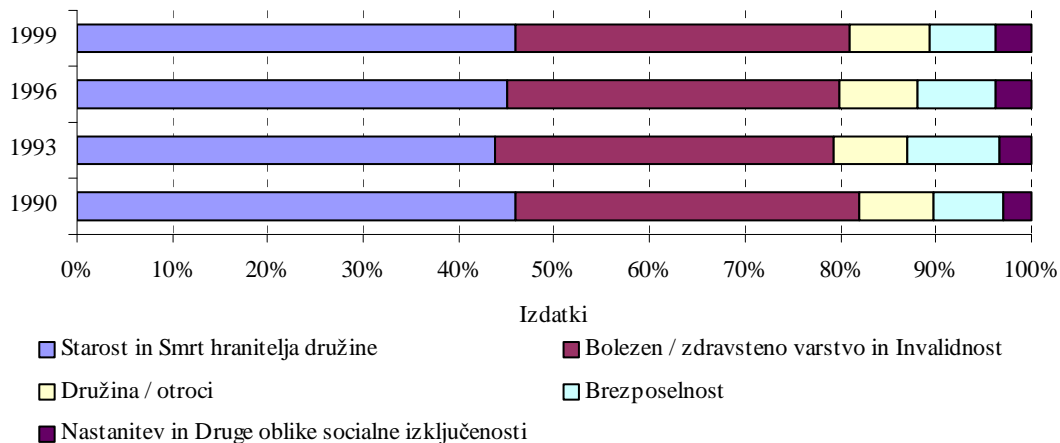
Izdatki za socialne prejemke na prebivalca so za države EU od leta 1990 do leta 1999 v povprečju realno narasli za 24%. Najbolj so se po tem kazalniku povečali izdatki za področji Nastanitev in Druge oblike socialne izključenosti ter za področje Družina in otroci.

Izdatki v stalnih cenah na prebivalca za področji Starost in Smrt hranitelja družine so se v letih od 1990 do 1999 v državah EU realno povečali za 25%. Naraščali so dokaj enakomerno za 2,5% na leto, njihov vpliv na strukturo celotnih izdatkov pa je bil relativno nizek - izdatki za ti dve področji so se od leta 1990 do leta 1999 povišali le za 0,1 odstotno točko (slika 8). V Italiji so



izdatki za ti področji v stalnih cenah povprečno letno naraščali za 3% in so v strukturi vseh izdatkov pomenili povečanje za 6 odstotnih točk; najbolj so naraščali na Portugalskem - realno za 8,5% letno, kar je pomenilo povečanje v strukturi vseh izdatkov za 1,8 odstotne točke (Statistics in Focus, 2002).

**Slika 8: Izdatki za socialne prejemke po področjih, povprečje držav EU (1990, 1993, 1996 in 1999)**



Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Izdatki v stalnih cenah na prebivalca za področji Bolezen in zdravstveno varstvo in Invalidnost so se od 1990 do 1999 za povprečje držav EU povečali za 20% in so se v strukturi vseh izdatkov znižali za 1,2 odstotne točke.

Strukturni odstotek izdatkov za področje Družina in otroci se je od 1990 do 1999 v državah EU v povprečju povečal za 0,8 odstotne točke. Rast izdatkov je bila najočitnejša v letu 1996, ko je Nemčija uvedla reforme, ki so razširjale pravice tega področja (Statistics in Focus, 2002). Izdatki področja v stalnih cenah na prebivalca so se od 1990 do 1999 povečali za 35%.

Izdatki za področje Brezposelnost na prebivalca v stalnih cenah so se v državah EU gibali različno. V strukturi vseh izdatkov za socialne prejemke so izdatki tega področja v letu 1990 predstavljali 7,3%, v letu 1993 9,7% in leta 1999 6,8%. Upad deleža je povezan z izboljšanjem ekonomskih razmer, predvsem pa z omejevanjem pravic do nadomestil za primer brezposelnosti. Upad izdatkov je bil najznačilnejši za Španijo, Dansko, Irsko in Norveško. Edina država, kjer so se izdatki za to področje v tem obdobju realno zvišali, je Španija.

Če primerjamo podatke za Slovenijo s podatki za povprečje držav EU od leta 1996 do leta 1999 po strukturi vseh izdatkov, lahko opazimo, da so izdatki za področji Starost in Smrt hranitelja družine za Slovenijo in povprečje držav EU podobni. Za področji Bolezen in zdravstveno varstvo so se izdatki v strukturi vseh tako v Sloveniji kot za povprečje držav EU malenkostno povečali. Prav tako so se malenkostno povečali deleži izdatkov za področje Družina in otroci.

Med preostalimi področji obstajajo med Slovenijo in povprečjem držav EU večje razlike. Tako v Sloveniji za področje Brezposelnost namenjamo precej manj kot države EU, vendar se je strukturni odstotek od 1996 do 1999 povečal za pol odstotne točke, medtem ko se je za povprečje

držav EU znižal za več kot odstotno točko. V Sloveniji v strukturi vseh izdatkov za socialne prejemke namenjamo za pol manj tudi za področji Nastanitev in Druge oblike socialne izključenosti; ta delež se je v opazovanem obdobju celo zniževal.

Drugače so se izdatki za socialne prejemke v Sloveniji v obdobju od 1996 do 1999 realno povečali za 17%, najbolj za področje Brezposelnost (30%), najmanj za področje Druge oblike socialne izključenosti (4%). Izdatki za povprečje držav EU so se v enakem obdobju realno povečali za 5%. Od Slovenije so se realno bolj povečali izdatki v Španiji (25%) in na Portugalskem (23%).

#### 4.2.1 Bolezen in zdravstveno varstvo

Za področje Bolezen in zdravstveno varstvo (glej tabelo 21) so v državah EU v zadnjem desetletju namenjali dobrih 7% BDP. Po tem kazalniku so v letu 1999 največ izdatkov za to področje namenili na Švedskem in v Franciji, najmanj pa v Luksemburgu in na Danskem.

**Tabela 21: Izdatki za področje Bolezen in zdravstveno varstvo, Slovenija in države EU (% BDP)**

	1980	1990	1993	1996	1999
Slovenija	...	...	...	7,9	8,0
Povprečje EU	...	...	7,5	7,3	7,1
Avstrija	7,3	6,7	7,2	7,2	7,4
Belgija	6,6	6,6	6,9	6,7	6,4
Danska	...	5,6	6,0	5,4	5,6
Finska	5,6	6,9	7,2	6,6	6,0
Francija	...	7,5	8,2	8,3	8,1
Grčija	...	5,3	5,5	5,5	6,1
Irska	8,9	6,0	6,7	6,0	5,7
Italija	5,0	6,6	6,4	5,6	5,8
Luksemburg	6,4	5,4	5,9	6,0	5,3
Nemčija	8,4	7,8	8,3	8,6	8,0
Nizozemska	9,2	8,7	9,4	7,8	7,6
Portugalska	...	4,1	6,0	6,2	6,7
Španija	5,4	5,6	6,6	6,1	5,7
Švedska	...	...	8,7	7,5	8,2
Združeno kraljestvo	...	5,3	6,8	6,5	6,4

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Če primerjamo Slovenijo s povprečjem držav EU, ugotovimo, da smo med državami, ki za to področje namenjajo več. Od 1996 do 1999 smo razliko od povprečja v odstotku BDP celo povečali, in sicer z 0,6 na 0,9 odstotne točke.

V obdobju od 1980 do 1990 so se razlike med državami v odstotku BDP, namenjenem za področje Bolezen in zdravstveno varstvo, med državami EU nekoliko zmanjšale, odstotek BDP namenjen področju pa se je za povprečje držav EU le malo povečal (Sickness, 1995, str. 52).

Od leta 1990 dalje so se razlike po tem kazalniku še zmanjševale. Tako se je razlika med državama z najvišjim in najnižjim odstotkom BDP, namenjenem za to področje, od 1990 do 1999 znižala s 4,6% BDP na 2,9% BDP.

V obdobju od 1996 do 1999 so se izdatki v odstotku BDP, namenjeni obravnavanemu področju, za povprečje držav EU zmanjšali, najbolj v Luksemburgu, Nemčiji in na Finskem, povečali pa so se na Švedskem, Grčiji in na Portugalskem. Povečali so se tudi v Sloveniji.

Glavni denarni socialni prejemki obravnavanega področja so v vseh državah nadomestila za čas bolniške odsotnosti, ki so urejena zelo različno. V nekaterih te prejemke izplačujejo delodajalci, ponekod institucije socialne varnosti, drugod oboji. Pogosto je višina nadomestila odvisna od časa odsotnosti. Pogoji za doseg upravičenosti so med državami različni, različni so celo med programi iste države. Običajno je za doseg upravičenosti potrebna določena doba zaposlenosti, zavarovanja ali vplačevanja prispevkov. Pogosto se za določeno obdobje ne izplačuje nobenega nadomestila (Sickness, 1995, str. 54).

V Sloveniji imamo za upravičence relativno ugodno ureditev tega socialnega prejemka, z visokimi nadomestnimi stopnjami.

Med državami EU so velike razlike v sistemih zdravstvenega varstva. Glede na te razlike so viri financiranja med državami zelo različni. Več kot 80% zdravstvenih izdatkov se financira z davki na Danskem, v Španiji, na Portugalskem, Irskem, Finskem, v Združenem kraljestvu in na Švedskem, medtem ko so prispevki glavni vir financiranja v Belgiji, Grčiji, Italiji, Luksemburgu in na Nizozemskem (Bosco, 1997, str. 318). Slovenija spada med države, kjer so prispevki glavni vir financiranja.

Glavna značilnost razvoja zdravstvenih politik v EU je določanje zgornjih mej obsega nacionalnih zdravstvenih storitev (državam običajno uspeva zadrževati izdatke v višini določeni od BDP), pojavljajo pa se drugi problemi, kot je npr. (ne)učinkovita raba sredstev. Poskusi rešitev so vodili k konvergenci sistemov (Esping-Andersen, 1991, str. 83), kar je razvidno tudi iz podatkov. V številnih državah so uvedli doplačila za zdravila in določene storitve; povečala se je neprispevna udeležba zavarovancev in spodbuja se omejitev porabe; tako na strani ponudbe kot povpraševanja se spodbujajo bolj tržna stališča (Social Protection in Europe 1997, 1998, str. 9).

V državah, za katere so podatki dostopni, je opazen trend, da delež izdatkov za osnovne (javne) programe upada, za dopolnilne (zasebne) programe pa narašča.

Zasebni zavarovalni programi krijejo posameznike ali skupine na osnovi tveganj in so v Evropi le dopolnitev javnih programov. V Nemčiji in na Nizozemskem se osebe z višjimi dohodki lahko izključijo iz javnih programov (in se vključijo v zasebne), v drugih državah so zasebni programi bolj dopolnilo osnovnih (javnih) programov.

Podobno velja v Sloveniji, kjer imamo od leta 1992 prostovoljno zdravstveno zavarovanje, ki pomeni zavarovanje za doplačilo storitev zdravstvenega varstva, zagotovljenega po programu obveznega zavarovanja. Od leta 1996 do leta 1999 se je delež financiranja zdravstva iz obveznega zavarovanja zmanjšal, narasel pa delež iz prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja, kar je pomemben dosežek reforme zdravstvenega varstva.

V skoraj vseh državah so reforme usmerjene na zmanjšanje kolektivnega trošenja in premik letih na sama gospodinjstva. To pomeni, da so se dejanski izdatki za zdravstvo v obravnavanem obdobju povečali veliko bolj, kot kažejo obravnavani podatki.

#### 4.2.2 Invalidnost

Za področje Invalidnost so države EU v zadnjem desetletju v povprečju namenile dobra 2% BDP. V letu 1999 so temu področju največ izdatkov namenile Švedska, Finska in Danska, najmanj pa Irska (tabela 22). Slovenija je v opazovanih letih področju namenjala 2,2% BDP.

**Tabela 22: Izdatki za Invalidnost, Slovenija in države EU (% BDP)**

	1980	1990	1993	1996	1999
Slovenija	...	...	...	2,2	2,3
Povprečje EU	...	...	2,2	2,2	2,2
Avstrija	1,5	1,8	1,9	2,3	2,4
Belgija	2,1	1,9	2,2	2,4	2,3
Danska	...	2,8	3,1	3,3	3,5
Finska	3,3	3,8	5,1	4,5	3,7
Francija	1,5	1,7	1,7	1,7	1,7
Grčija	...	1,8	1,4	1,4	1,6
Irska	0,6	0,8	0,8	0,9	0,7
Italija	1,4	1,7	1,8	1,7	1,5
Luksemburg	4,2	2,7	2,9	2,9	3,0
Nemčija	1,6	1,5	1,8	2,1	2,2
Nizozemska	5,2	5,1	5,0	3,5	3,1
Portugalska	...	2,2	2,6	2,4	2,4
Španija	1,1	1,5	1,7	1,6	1,5
Švedska	...	...	4,0	3,9	3,8
Združeno kraljestvo	...	2,0	2,8	2,8	2,6

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Od leta 1980 do leta 1990 je bil pomemben porast izdatkov za področje Invalidnost opažen v državah, kjer je bil na začetku odstotek BDP za ta namen nizek (Grčija, Portugalska in Španija). Tako so se razlike med državami zmanjševale. Daleč največ so za Invalidnost namenjali na Nizozemskem (Invalidity / Disability, 1992, str. 70).

Razlika med najvišjim in najnižjim odstotkom BDP, namenjenemu za področje Invalidnost, se med državami EU od leta 1993, ko je znašal 4,3% BDP, zmanjšuje in je za leto 1999 znašal 3,1% BDP (na Nizozemskem se je znižal s 5% na 3% BDP), kar je morda znak konvergence sistemov.

Tako v Sloveniji kot za povprečje držav EU glavnino izdatkov za to področje predstavljajo invalidske pokojnine, in sicer dobro polovico vseh izdatkov. Tako za Slovenijo kot za povprečje držav EU velja, da se je ta delež v opazovanem obdobju znižal. V odstotku BDP največ izdatkov za pokojnine področja Invalidnost namenjata Nizozemska in Norveška, najmanj pa Italija in Nemčija (Eurostat - New Cronos, 2002).

Mednarodna primerjava je problematična zaradi različnih definicij invalidnosti v državah. Običajno se invalidnost obravnava kot nezmožnost za zaposlitev. Na Danskem invalidnost ni le posledica zdravstvenih razlogov, ampak tudi rezultat socialnih okoliščin. V Belgiji, Španiji, na Irskem, Nizozemskem in v Združenem kraljestvu je potrebno določeno obdobje nezmožnosti za delo, v katerem oseba prejema socialni prejemek iz področja Bolezen in zdravstveno varstvo in potem preide v program področja Invalidnost. Med državami veljajo tudi različne stopnje izgube zmožnosti za delo - v primerjavi s povprečnim delavcem enakega zaposlitvenega statusa, starosti in usposobljenosti (Invalidity / Disability, 1992, str. 68).

Prav tako je treba upoštevati močno povezanost področja Invalidnost s področjema Starost in Smrt hranitelja družine. V večini držav EU (in v Sloveniji) glavnino izdatkov za ta tri področja predstavljajo pokojnine (glej tudi poglavje 4.3.1), ki so praviloma oblikovane v enotnem pokojninskem sistemu.

Poleg aktualnih reform pokojninskih sistemov se glavne smeri socialnih politik nanašajo na ukrepe, s katerimi se poskuša doseči rehabilitacijo invalidov in njihovo vrnitev na delovno mesto (MISSOC, 1998, str. 15). Prvi cilj je zmanjšanje upokojevanja zaradi invalidnosti, drugi cilj pa zmanjševanje števila oseb v delovni dobi, ki so odvisne od socialnih prejemkov (npr. na Švedskem mora delovni invalid sprejeti delo, ki ustreza nižjim delovnim kvalifikacijam, kot jih ima, brez nadomestitve izgubljenega dohodka).

### **4.2.3 Starost**

Za področje Starost so države EU v zadnjem desetletju v povprečju namenjale slabih 40% vseh izdatkov za socialne prejemke oziroma dobrih 10% BDP. Ta odstotek je še posebej visok v Italiji, kar je predvsem posledica visokega deleža oseb, starejših od 65 let, glede na povprečje EU. Najnižji delež za področje Starost namenja Irska, ki je "najmlajša" v EU. Slovenija namenja za področje Starost nekaj več kot države EU (glej tabelo 23).

V osemdesetih letih so se izdatki za področje Starost močno povečali. Najbolj so narasli v Grčiji, Italiji, na Portugalskem in v Španiji. Razlog rasti izdatkov je bilo povečanje števila upravičencev in zorenje velikih pokojninskih programov (Old Age, 1992, str. 62). Praviloma se izdatki za socialno varnost (zaščito) niso povečevali hitreje, kot je naraščal BDP, izdatki za področje Starost pa so se.

V letih 1990-1999 se je razlika v odstotku BDP, namenjenemu za področje Starost, med državama z najvišjo in najnižjo vrednostjo povečala s 7,0% v letu 1990 na 10,2% BDP.

V državah EU so se med letoma 1996 in 1999 izdatki za področje Starost v odstotku BDP najbolj povečali v Grčiji in Italiji, najbolj znižali pa v Luksemburgu in na Finskem. V Sloveniji je ta odstotek ostal stabilen.

Tako za Slovenijo kot za povprečje držav EU velja, da se največ izdatkov področja nanaša na pokojnine, in sicer dobrih 90% vseh. Največ izdatkov za pokojnine v odstotku BDP namenjata

Italija in Nemčija, daleč najmanj Irska (Eurostat - New Cronos, 2002). Izdatki za pokojnine se sicer delijo v več statističnih kategorij, vendar je primerjava podatkov med državami problematična, ker se vse države EU ne držijo natančno navodil za takšno prikazovanje.

**Tabela 23: Izdatki za področje Starost, Slovenija in države EU (% BDP)**

	1980	1990	1993	1996	1999
Slovenija	...	...	...	11,3	11,3
Povprečje EU	...	...	10,7	10,9	10,8
Avstrija	9	10,0	10,5	10,9	10,4
Belgija	6,8	7,6	8,7	8,6	8,6
Danska	...	10,2	10,7	11,9	10,9
Finska	6,1	7,2	9,5	9,2	8,1
Francija	8,1	9,6	10,6	11,0	11,0
Grčija	...	9,2	8,9	9,5	10,3
Irska	4,7	4,2	4,2	3,3	2,7
Italija	8,3	11,2	12,7	12,4	12,9
Luksemburg	8	9,0	9,6	9,2	8,1
Nemčija	10,8	10,6	10,9	11,5	11,6
Nizozemska	7,5	9,9	10,2	9,6	9,6
Portugalska	...	4,6	5,9	6,9	7,3
Španija	6,2	7,4	8,4	8,6	8,2
Švedska	...	...	13,0	12,4	12,1
Združeno kraljestvo	...	9,0	10,8	10,9	10,9

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Upravičenost do polne pokojnine je v državah EU različna. V nekaterih državah (npr. na Danskem, Irskem, Nizozemskem) ima pokojninska doba majhen vpliv na pokojnine ali ga sploh nima, drugod je višina pokojnine neposredno odvisna od pokojninske dobe. Med državami so velike razlike v nadomestnih stopnjah, to je razmerjih med dohodkom po upokojitvi in zadnjim dohodkom iz zaposlitve. Južne države EU imajo visoke nadomestne stopnje - ob nizki pokojninski dobi. Najnižje so značilne za Irsko, Združeno kraljestvo in Nizozemsko (Old Age Replacement Ratios, 1993, str. 20-21).

Poleg aktualnih reform pokojninskih sistemov se med političnimi ukrepi v zadnjem času pogosto omenja skrb za starejše. Ocenjeno je, da okrog 5% oseb, starejših od 65 let potrebuje stalno nego, 15% pa delno nego; za osebe, starejše od 75 let, znašata ta strukturna odstotka 10% in 25% (Social Protection in Europe 1997, 1998, str. 141). Stroški, povezani z odvisnostjo teh oseb so za posameznike visoki, zato se išče nove ureditve (MISSOC, 1998, str. 13).

Področje Starost je močno povezano s področjema Invalidnost in Smrt hranitelja družine. V večini držav EU (in v Sloveniji) glavnino izdatkov za ta tri področja predstavljajo pokojnine (glej tudi poglavje 4.3.1), ki so praviloma oblikovane v enotnem pokojninskem sistemu.

#### **4.2.4 Smrt hranitelja družine**

Za področje Smrt hranitelja družine so države EU v zadnjih letih namenjale v povprečju 1,4% BDP. V letu 1999 so največ izdatkov po tem kazalniku področju namenile Avstrija, Belgija in Italija. Slovenija je za obravnavano področje namenila le 0,5% BDP (tabela 24).

Glede na to, da države EU v povprečju namenijo področju Smrt hranitelja družine majhen odstotek BDP, so razlike med njimi precejšnje. Razlika med državama z najvišjim in najnižjim odstotkom BDP je leta 1993 znašala 3,2% BDP, leta 1999 pa 2,8% BDP. To morda pomeni, da se razlike glede tega kazalnika med državami zmanjšujejo. Tako v Sloveniji kot v državah EU se največ izdatkov za to področje nanaša na pokojnine, v Sloveniji dobrih 70% vseh izdatkov, povprečno v državah EU pa dobrih 90% vseh. V odstotku BDP sta največ izdatkov za družinske pokojnine namenili Avstrija in Italija, najmanj Danska in Norveška (Eurostat - New Cronos, 2002).

**Tabela 24: Izdatki za področje Smrt hranitelja družine, Slovenija in države EU (% BDP)**

	1980	1990	1993	1996	1999
Slovenija	...	...	...	0,5	0,5
Povprečje EU	...	...	1,4	1,4	1,3
Avstrija	3,2	3,0	3,1	3,0	2,8
Belgija	3,2	2,9	3,2	2,9	2,7
Danska	...	0,0	0,0	0,0	0,0
Finska	1	1,0	1,3	1,2	1,0
Francija	2,1	1,8	1,8	1,8	1,7
Grčija	...	2,0	1,9	1,9	2,3
Irska	1,3	1,2	1,2	1,1	0,8
Italija	1,7	2,4	2,7	2,7	2,7
Luksemburg	4,4	0,9	0,9	0,8	0,7
Nemčija	1,0	0,6	0,5	0,5	0,5
Nizozemska	1,4	1,7	1,7	1,7	1,4
Portugalska	...	1,0	1,3	1,4	1,4
Španija	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Švedska	...	...	0,9	0,8	0,7
Združeno kraljestvo	...	0,9	1,0	1,1	1,0

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

V večini držav pokojnine področja predstavljajo vdovske in druge družinske pokojnine.

Vdovske pokojnine se v nekaterih državah dodeljujejo neodvisno od starosti, invalidnosti in drugih družinskih okoliščin. To je značilno za države, kjer ženske tradicionalno niso zaposlene, predvsem v državah južne Evrope in na Irskem, pa tudi v Luksemburgu. Še posebej v Španiji in na Irskem je osnovni pogoj zakonska zveza z umrlim, v Luksemburgu in Grčiji trajanje zakonske zveze. Drugod so pomembni tudi drugi dejavniki, npr. starost, zdravstveno in premoženjsko stanje. Upravičenost do drugih družinskih pokojnin izhaja iz dejstva, da je bil otrok finančno odvisen od umrlega in še ni dosegel določene starosti oziroma dokončal šolanja. V Belgiji, Franciji in na Danskem se takšne pokojnine ne izplačujejo, socialni prejemki se dodeljujejo v okviru družinskih dodatkov (Survivors, 1993, str. 67-68).

Področje Smrt hranitelja družine je močno povezano s področjema Starost in Invalidnost. V večini držav EU (in v Sloveniji) glavnino izdatkov za ta tri področja predstavljajo pokojnine (glej tudi poglavje 4.3.1), ki so praviloma oblikovane v enotnem pokojninskem sistemu. Še posebej močna je povezanost s področjem Starost - v nekaterih državah namreč ne morejo ločevati podatkov za ti dve področji.

## 4.2.5 Družina in otroci

Za področje Družina in otroci so države EU v letu 1999 v povprečju namenile dobra 2% BDP, največ Danska in Švedska, najmanj Španija. Slovenija je namenila omenjenemu področju 2,2% BDP. Na prvi pogled gre za majhen del izdatkov, za katerim pa stoje znatne vrednosti socialnih prejemkov, ki so namenjeni relativno majhni populaciji (tabela 25).

**Tabela 25: Izdatki za področje Družina in otroci, Slovenija in države EU (% BDP)**

	1980	1990	1993	1996	1999
Slovenija	...	...	...	2,2	2,3
Povprečje EU	...	...	2,1	2,3	2,2
Avstrija	3,3	2,7	3,2	3,1	2,9
Belgija	3,1	2,3	2,4	2,3	2,4
Danska	...	3,3	3,7	3,8	3,7
Finska	1,9	3,3	4,1	3,8	3,3
Francija	2,9	2,7	2,9	2,9	2,8
Grčija	...	1,6	1,7	1,9	1,9
Irska	1,7	2,0	2,2	2,2	1,8
Italija	1,4	1,0	0,8	0,8	0,9
Luksemburg	2,6	2,3	2,8	3,0	3,3
Nemčija	2,5	1,8	2,2	2,7	3,0
Nizozemska	2,6	1,7	1,6	1,3	1,1
Portugalska	...	0,9	1,1	1,0	1,0
Španija	0,7	0,3	0,4	0,4	0,4
Švedska	...	...	4,6	3,7	3,4
Združeno kraljestvo	...	2,0	2,4	2,4	2,3

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Od leta 1980 do leta 1990 se je odstotek BDP za obravnavano področje znižal v večini evropskih držav, kar se lahko pojasni predvsem z gibanjem števila upravičencev, pa tudi z zakonskimi spremembami. Dva primera sta še posebej opazna: v Španiji je bil omenjeni kazalnik že leta 1980 zelo nizek, ki se je še znižal zaradi upada števila otrok in zaradi nominalno nespremenjenih vrednosti določenih socialnih prejemkov; po drugi strani je bil upad v številu otrok na Irskem presežen z zvišanjem nekaterih socialnih prejemkov (Family, 1993, str. 70). Delež izdatkov za to področje v celotnih izdatkih za socialno varnost je v tem obdobju močno upadel, kar kaže na relativno zmanjšanje sredstev v korist družin in otrok v primerjavi z drugimi področji.

Razlika med državama, ki za obravnavano področje namenjata najvišji in najnižji odstotek BDP, se je od leta 1993 do leta 1999 znižala (s 4,2% na 3,4% BDP), kar morda pomeni, da so se razlike med državami po tem kazalniku v zadnjem obdobju zmanjšale.

V devetdesetih letih je izdatke za obravnavano področje najbolj povišala Nemčija, ki je v letu 1996 izvedla reformo teh prejemkov (Statistic in Focus, 2002). Francija, za katero je značilna pronatalna politika, izdatkov glede na obravnavane kazalnike ni povečala.

V večini držav EU so eden izmed osnovnih socialnih prejemkov družinski (otroški) dodatki; ti so praviloma univerzalni in v zvezi z njimi za doseg upravičenosti ni treba preverjati premoženjskega stanja.



Tudi v Sloveniji je bila predvidena uvedba univerzalnega otroškega dodatka, vendar se to glede na zadnje reforme zagotovo (še) ne bo uresničilo.

Ureditve družinskih (otroških) dodatkov so v posameznih državah zelo različne: otroški dodatki so progresivni, neprogresivni ali proporcionalni (glede na število otrok); vrednosti lahko naraščajo s starostjo otrok, lahko so odvisne od dohodkov.

V vseh državah EU poznajo tudi socialne prejemke v obliki denarnega nadomestila za čas porodniškega dopusta, do katerega so običajno upravičene matere, očetje pa do določenega števila prostih dni po rojstvu otroka. Pogoji za doseg upravičenosti so različni, kot so čas zaposlenosti, čas zavarovanja, poklicni status ipd. Gre za podpiranje staršev za čas, ko zapustijo delo, da skrbijo za otroke, s ciljem ohranjanja družinske enote kot socialne institucije.

Po direktivi EU traja porodniški dopust vsaj 14 tednov, obvezno pa dva tedna. Višina nadomestila je običajno odvisna od preteklih zaslužkov upravičencev in obsega od 50% v Grčiji do 100% v številnih drugih državah (Maternity, 1995, str. 47).

V Sloveniji je razmeroma ugodna ureditev tega nadomestila, z visokimi nadomestnimi stopnjami. Dopust, namenjen vzgoji otrok (dopust po končanem porodniškem dopustu), je pogosto nepriljubljen, ker ni plačan v celoti. V tem smislu je najbolj radodarna država Švedska, kjer traja pravica do tega nadomestila eno leto z 90-odstotno vrednostjo nadomestila plače (Johnson, 1999, str. 250). Slovenija spada med države, ki je po trajanju pravice do nadomestila in višini nadomestila za ta čas radodarna.

#### **4.2.6 Brezposelnost**

Področju Brezposelnost so države EU za leto 1999 v povprečju namenile 1,8% BDP. Največ izdatkov sta temu področju namenili Belgija in Danska, najmanj pa Italija in Luksemburg. V Sloveniji namenimo temu področju dober odstotek BDP (tabela 26).

Razlike med državami v izdatkih izraženih v odstotku BDP so se od leta 1980 do leta 1993 povečevale, od leta 1993 naprej pa se znižujejo. Tako se je razlika med državama, ki za izdatke obravnavanemu področju namenjata najvišji in najnižji odstotek BDP od leta 1993 do leta 1999 znižala (s 4,9% na 2,7% BDP).

Za izdatke za področje Brezposelnost velja, da so se v devetdesetih letih zelo spreminjali, precej so se spreminjale tudi stopnje brezposelnosti. Le-ta se je v državah EU med letoma 1990 in 1992 povečala za več kot odstotno točko. V letu 1992 je bila stopnja brezposelnosti najvišja v Španiji in na Irskem (čez 15%), visoka je bila tudi v nekaterih drugih državah (Unemployment, 1994, str. 42).

Rast brezposelnosti je pomenila rast realnih izdatkov za nadomestila brezposelnim v državah EU, vendar z različnimi trendi; v Franciji, Grčiji in Španiji so konstantno naraščali, drugod so se višali v času povečevanja brezposelnosti in nato ostali nespremenjeni ter upadali v času zmanjševanja.

**Tabela 26: Izdatki za področje Brezposelnost, Slovenija in države EU (% BDP)**

	1980	1990	1993	1996	1999
Slovenija	...	...	...	1,1	1,2
Povprečje EU	...	...	2,7	2,2	1,8
Avstrija	0,5	1,2	1,6	1,6	1,5
Belgija	3,6	3,4	3,7	3,5	3,2
Danska	...	4,3	5,6	4,2	3,2
Finska	0,9	1,5	5,4	4,3	2,9
Francija	1,6	2,3	2,7	2,3	2,1
Grčija	...	0,9	0,8	0,9	1,4
Irska	1,8	2,6	3,2	2,6	1,6
Italija	0,4	0,6	0,8	0,7	0,5
Luksemburg	0,6	0,6	0,7	0,8	0,5
Nemčija	1,0	1,5	2,9	2,6	2,5
Nizozemska	1,8	2,6	3,0	2,8	1,6
Portugalska	...	0,4	1,0	1,1	0,7
Španija	2,7	3,5	5,1	3,1	2,5
Švedska	...	...	4,5	3,5	2,6
Združeno kraljestvo	...	1,3	2,0	1,3	0,8

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Problem večine držav EU je bil, da je bila rast nacionalnega BDP predvsem posledica rasti produktivnosti, in ne rasti števila novih delovnih mest (Deakin, 1997, str. 430).

Opozoriti velja, da se višine izdatkov za to področje ne da vedno pojasniti s številom brezposelnih oseb, čeprav med stopnjo brezposelnosti in izdatki za področje Brezposelnost v odstotku BDP obstaja statistično pomembna pozitivna povezanost. Na izdatke za brezposelnost poleg stopnje rasti brezposelnosti vpliva še naslednje:

- sprememba sestave brezposelnih (zmanjšanje števila brezposelnih, ki so prejeli nižja nadomestila, in povečanje drugih kategorij brezposelnih);
- možnost brezposelnih, da so se vključili v programe iz drugih področij socialne varnosti (predvsem predčasno upokojevanje);
- splošna radodarnost dodeljevanja nadomestil (Unemployment, 1994, str. 44).

Socialni prejemki iz področja Brezposelnost se med državami zelo razlikujejo. Običajno nadomestila za brezposelnost izhajajo iz zavarovanja; kasneje ta nadomestila zamenja socialni prejemek, v zvezi s katerim je potrebno preverjanje premoženjskega stanja. Tako večina programov temelji na t. i. dualnem sistemu; to pomeni, da posamezniki po prenehanju upravičenosti do nadomestila ne ostanejo brez sredstev (Jepsen et al., 1997, str. 66). Tudi za Slovenijo je značilen takšen sistem.

Upravičenost do nadomestil je običajno odvisna od prej vplačanih prispevkov, zavarovalne dobe, starosti ipd. Pogosto je določeno obdobje med zadnjim dnevom zaposlitve in prvim dnevom izplačevanja nadomestila, različna je tudi dolžina prejemanja nadomestil. Višina nadomestil je v večini držav (razen Združenega kraljestva) odvisna od preteklih zaslužkov in obsega od 90% do 20% zadnje plače (Bosco, 1997a, str. 215). V določenih državah je v času regresiven. Podobno velja za Slovenijo, kjer obsega prve tri mesece 70%, nato pa 60% osnove (pretekli zaslužki).

Za nadomestila za brezposelnost se pogosto obravnava, da imajo negativen učinek na trgu dela.

Za države z radodarnimi nadomestili za brezposelnost je značilna manjša razpršenost plač in višja brezposelnost in obratno (Adsera, Boix, 2000, str. 636). Obstaja tudi pozitivna zveza z odprtostjo ekonomije (uvoz in izvoz v BDP) in radodarnostjo različnih socialnih pravic na trgu dela. Bolj odprte ekonomije imajo bolj centralizirana pogajanja, višje minimalne plače glede na povprečne, manj razpršeno distribucijo plač, bolj radodarna nadomestila za primer brezposelnosti in višji odstotek javnih izdatkov od BDP (Krueger, 2000, str. 125). Pri ugotavljanju zveze z mednarodno mobilnostjo kapitala, so bile razvidne druge značilnosti. Mobilnost kapitala skupaj z mednarodno konkurenco na trgu kapitala z nižanjem politično optimalne minimalne plače slabi socialno varnost (Gabszewics, Ypersele, 1996, str. 204).

Številne empirične študije o tem, kako nadomestila za brezposelne vplivajo na ponovno iskanje zaposlitve, so pokazale, da se, če pravic do nadomestil ni, poveča zaposlenost žensk, ne vpliva pa to na revne družine z otroki (Hyman, 1993, str. 271).

Evropska komisija je objavila raziskavo, ki ugotavlja, da nadomestila za brezposelne po obstoječih nadomestnih stopnjah za različne stopnje zaslužkov in različne družinske statuse ne potrjujejo hipoteze, da nižajo interes brezposelnih za iskanje zaposlitve, kar še posebej velja za tiste z nizkimi zaslužki in tiste brez zaposlitve. Tako je stališče Evropske komisije, da bi nadaljevanje zniževanja socialnih prejemkov lahko bil dejavnik naraščanja revščine (Social Protection in Europe, 1995, str. 19).

Vseeno so številne države (npr. Belgija, Danska, Nemčija, Španija, Združeno kraljestvo) poostrele pogoje za doseg upravičenosti oziroma zmanjšale višine socialnih prejemkov, kar je razvidno tudi iz podatkov. Te spremembe so bile usmerjene v zaostrovanje pogojev za doseg upravičenosti, v težjo odklonitev ponujene zaposlitve in v omejitve dolžine prejemanja (MISSOC, 1998, str. 14).

Evropska komisija tudi poudarja, da je manj kot polovica brezposelnih oseb (glede na definicijo ILO) v letu 1994 prejela nadomestilo iz zavarovanja za primer brezposelnosti - okrog 70% v Belgiji, na Danskem, v Nemčiji in na Irskem, pod 10% pa v Italiji in Grčiji (Social Protection in Europe, 1995, str. 86). V Sloveniji bi ta strukturni odstotek po oceni obsegal okrog 50% (interna gradiva SURS).

V večini držav so glavni vir financiranja izdatkov področja Brezposelnost socialni prispevki (npr. Nemčija, Avstrija, Irska, Portugalska, Francija), ponekod se financirajo z davki (npr. Luksemburg in Danska), ponekod gre za kombinirane sisteme (Jepsen et al., 1997, str. 65). V Sloveniji socialni prispevki, čeprav imamo zavarovanje za primer brezposelnosti, pomenijo skromen vir financiranja.

Pogosto se brezposelnost obravnava kot osnovni vir visokih izdatkov socialne varnosti (zaščite), dejansko pa obsegajo le 8% vseh izdatkov, to je manj, kot jih predstavljajo izdatki za področji Invalidnost in Družina in otroci. So pa ti izdatki le delni pokazatelj dejanskih stroškov

brezposelnosti; brezposelnost namreč po eni strani manjša vire za plačilo davkov in socialnih prispevkov, po drugi strani pa tudi večja izdatke v drugih področjih (Social Protection in Europe 1997, 1998, str. 15).

#### 4.2.7 Druge oblike socialne izključenosti in Nastanitev

Države EU so za ti dve področji v zadnjem desetletju v povprečju namenjale približno odstotek BDP, Slovenija pa za pol manj. V letu 1999 so največ izdatkov po tem kazalniku za obravnavani področji namenili na Nizozemskem in v Združenem kraljestvu, najmanj pa v Italiji.

Od 1993 do 1999 se je razlika v izdatkih med državama z najvišjim in najnižjim odstotkom BDP znižala (z 2,4% na 1,9% BDP), kar morda pomeni, da se razlike med državami po tem kazalniku zmanjšujejo.

Izdatki področij Nastanitev in Druge oblike socialne izključenosti so v odstotku BDP med manj pomembnimi področji socialne varnosti (zaščite), kar je razvidno iz tabele 27.

**Tabela 27: Izdatki za področji Druge oblike socialne izključenosti in Nastanitev, Slovenija in države EU (% BDP)**

	1980	1990	1993	1996	1999
Slovenija	...	...	...	0,5	0,4
Povprečje EU	...	...	0,9	1,0	1,0
Avstrija	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Belgija	0,2	0,5	0,6	0,7	0,6
Danska	...	1,7	2,1	2,0	1,7
Finska	0,4	0,6	1,1	1,1	1,0
Francija	0,6	1,0	1,2	1,3	1,3
Grčija	...	0,7	0,9	0,9	1,2
Irska	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8
Italija	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Luksemburg	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2
Nemčija	0,4	0,7	0,7	0,8	0,8
Nizozemska	1,1	1,2	1,1	1,8	1,9
Portugalska	...	0,1	0,1	0,1	0,3
Španija	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4
Švedska	...	...	2,4	2,1	1,6
Združeno kraljestvo	...	1,5	2,0	2,1	1,8

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Večino izdatkov področij predstavljajo izdatki za zagotavljanje minimalnega dohodka, ki se v večini držav EU zagotavlja osebam brez sredstev. Obstajata dva osnovna koncepta:

- zagotavljanje denarnih prejemkov osebam z nezadostnimi viri; takšno obliko ima večina evropskih držav; po trajanju je pogosto neomejena in se zagotavlja vsem z nezadostnimi dohodki;
- povezanost z ukrepi socialne integracije in ponovne vključitve v družbo (General Neediness, 1994, str. 40).

Razlike med državami so velike tako v vrednostih socialnih prejemkov, kot tudi v pogojih za doseg upravičenosti.

Skoraj za vse države velja, da niso sposobne zagotoviti popolnih podatkov za obe področji. Tako je med državami zares primerljiv samo podatek o zagotavljanju nekega minimalnega denarnega dohodka. Ne glede na pomanjkljivost podatkov se iz obstoječih lahko dobi neko splošno sliko, kako se države spopadajo z revščino. Upoštevati je treba tudi druga področja. Nekatere države namreč podobne ukrepe vključujejo v druga področja (npr. v Združenem kraljestvu namenjajo več za revne, manj za druga področja). Prav tako so programi tega področja pogosto predmet političnih sprememb.

Splošne tendence socialnih politik v EU v zvezi s tem področjem so v odpravi razlogov za izključenost in zmanjšanju odvisnosti od socialnih prejemkov. Če naj bo socialno varstvo učinkovito, mora biti vsakemu namenjena takšna pomoč, kot so njegove potrebe. Potreba po socialnih prejemkih tudi ne izhaja nujno ali izključno iz revščine ampak prej iz dejstva, da nekateri prebivalci zaradi različnih razlogov niso zmožni izpolniti socialnih pričakovanj (Pieters, 1998, str. 45).

### **4.3 Druge delitve izdatkov socialne varnosti**

Izdatke za socialno varnost (zaščito) lahko razdelimo tudi po drugih merilih, ne le področju socialne varnosti. Med osnovne delitve socialnih prejemkov spadata delitvi po merilih preverjanje premoženjskega stanja in po vrsti socialnih prejemkov, ki so lahko dodeljeni v denarju ali naravi. Glede na to, da se večina denarnih socialnih izdatkov nanaša na izdatke za pokojnine, bodo ti izdatki obravnavani v posebnem podpoglavju. V posebnem podpoglavju bodo prikazane tudi razdelitve izdatkov po merilih programov.

V državah EU so s preverjanjem premoženjskega stanja povezani socialni prejemki, ki predstavljajo dobrih 10% vseh izdatkov. Ta strukturni odstotek je bil za leto 1999 najvišji na Irskem, kjer je preverjanje premoženjskega stanja potrebno v zvezi s socialnimi prejemki, katerih izdatki predstavljajo tretjino vseh, najnižja strukturna odstotka sta značilna za Belgijo in Avstrijo (tabela 28). V Sloveniji se predhodno preverjanje premoženjskega stanja nanaša na slabih 9% vseh izdatkov za socialne prejemke, kar je za dobro odstotno točko manj od povprečja držav EU.

V začetku devetdesetih let so se države EU s političnimi ukrepi bolj usmerjale na osebe potrebne pomoči (Social Protection in Europe, 1995, str. 44). Trend naj bi bil opazen tudi v državah centralne in vzhodne Evrope. Naraščanje izdatkov za socialne prejemke s preverjanjem premoženjskega stanja kot eno izmed oblik ciljanja izdatkov naj bi bila značilnost evropskih socialnih politik (Social Protection in Europe 1997, 1998, str. 8). Ta trend iz samih podatkov o izdatkih ni razviden. Za povprečje držav EU se je strukturni odstotek od leta 1993 do leta 1996 nekoliko povečal, a se je do leta 1999 ponovno znižal. V zadnjem obdobju lahko opazimo upad tega strukturnega odstotka v večini držav (izjema sta Nizozemska in Portugalska). Do največjega upada je prišlo na Irskem in sicer za 3,5 odstotnih točk od leta 1996 do leta 1999.

**Tabela 28: Izdatki za socialne prejemke, za katere je potrebno predhodno preverjanje premoženjskega stanja, Slovenija in države EU (% od vseh)**

	1990	1993	1996	1999
Slovenija	...	...	8,8	8,9
EU-15		10,3	10,5	10,2
Avstrija	4,0	4,3	4,0	3,8
Belgija	2,7	2,5	3,8	3,6
Danska	2,6	2,9	2,8	2,9
Finska	11,5	13,2	15,3	14,0
Francija	11,0	11,1	11,5	11,6
Grčija	6,2	6,2	6,6	9,0
Irska	31,0	33,1	32,0	28,5
Italija	5,1	4,8	4,8	4,4
Luksemburg	6,3	6,3	6,6	4,9
Nemčija	8,5	10,1	9,9	9,5
Nizozemska	9,6	7,8	10,7	12,6
Portugalska	6,8	6,8	6,6	7,7
Španija	13,6	13,7	13,6	12,6
Švedska	...	6,4	6,6	5,1
Združeno kraljestvo	16,5	18,9	18,8	16,6

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Zmanjšujejo pa se razlike med državami. Razlika med državama z najnižjim in najvišjim odstotkom izdatkov za prejemke s predhodnim preverjanjem premoženjskega stanja od vseh, se je od leta 1993 do leta 1999 znižala s 30,6% na 25,6%.

V letu 1999 so države EU za socialne prejemke v naravi namenile dobrih 30% vseh izdatkov, podobno velja za Slovenijo. Med državami EU se največ izdatkov za socialne prejemke v naravi namenja na Irskem in Švedskem, najmanj v Italiji. Izdatki za socialne prejemke v naravi so prikazani v tabeli 29.

**Tabela 29: Izdatki za socialne prejemke v naravi, Slovenija in države EU (% od vseh)**

	1990	1993	1996	1999
Slovenija	...	...	30,9	30,5
EU-15	...	30,0	30,7	31,5
Avstrija	27,0	27,2	27,6	30,0
Belgija	21,6	21,9	25,5	26,0
Danska	36,1	35,6	35,1	38,6
Finska	36,2	29,2	30,7	33,3
Francija	33,0	33,2	33,6	33,6
Grčija	30,7	32,7	32,3	34,5
Irska	36,7	37,6	38,8	44,5
Italija	26,3	24,1	22,7	23,0
Luksemburg	26,7	26,9	28,6	29,0
Nemčija	28,9	30,1	30,4	30,3
Nizozemska	23,6	25,2	27,2	29,6
Portugalska	30,6	34,9	34,5	36,8
Španija	26,8	25,9	28,3	29,5
Švedska	...	38,8	41,1	41,8
Združeno kraljestvo	33,4	32,8	34,3	35,6

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Za povprečje držav EU velja, da se izdatki za socialne prejemke v naravi v strukturi vseh izdatkov povečujejo. Najbolj se ta oblika izdatkov povišuje na Irskem, kjer so se od leta 1990 do

leta 1999 povečali za 7,7 odstotnih točk (Irska že sicer namenja višji delež izdatkov za socialne prejemke v naravi). Od 1993 do 1999 so se izdatki za prejemke v naravi povečali v vseh državah EU razen v Italiji (ki že sicer namenja manjši delež izdatkov za prejemke v naravi). Zato se je razlika med državama, ki namenjata najnižji in najvišji strukturni odstotek izdatkov za prejemke v naravi, od leta 1993 do leta 1999 povečala s 17% na 21,4%.

### 4.3.1 Izdatki za pokojnine

Izdatki za pokojnine predstavljajo za povprečje držav EU in za Slovenijo skoraj polovico vseh izdatkov za socialno varnost (zaščito). V odstotku BDP smo v Sloveniji za pokojnine v obravnavanem obdobju namenili dobrih 12% BDP oziroma nekaj manj, kot velja za povprečje držav EU, vendar se je ta razlika zmanjšala (z 0,8 na 0,6 odstotne točke), ker se v posameznih državah EU izdatki po tem kazalniku rahlo znižujejo (tabela 30).

**Tabela 30: Izdatki za pokojnine, Slovenija in države EU (% BDP)**

	1990	1993	1996	1999
Slovenija	...	...	12,1	12,1
Povprečje EU	11,8	12,9	12,9	12,7
Avstrija	13,7	14,2	14,6	14,0
Belgija	11,8	13,1	12,2	11,6
Danska	9,6	10,1	11,5	10,7
Finska	10,4	13,8	12,8	11,2
Francija	12,5	13,4	13,7	13,5
Grčija	11,9	11,3	11,6	12,7
Irska	5,6	5,6	4,7	3,8
Italija	13,4	14,9	14,8	15,1
Luksemburg	12,1	13,0	12,5	10,9
Nemčija	12,0	12,5	12,9	13,0
Nizozemska	15,4	15,6	14,0	13,3
Portugalska	7,5	9,3	10,0	10,2
Španija	9,2	10,3	10,5	9,9
Švedska	...	13,7	12,9	12,3
Združeno kraljestvo	10,2	12,2	12,0	11,5

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Razlike med državami EU glede izdatkov za pokojnine so velike. Največji odstotek BDP za pokojnine namenjajo v Italiji (60% vseh izdatkov za socialno varnost), najmanj na Irskem (25% vseh izdatkov). V Italiji se izdatki za pokojnine zvišujejo, na Irskem pa znižujejo. Tako se razlike med državami še povečujejo.

Izdatki za pokojnine v odstotku BDP so od leta 1990 do leta 1999 narasli v vseh državah EU razen na Nizozemskem, Irskem, Luksemburgu in v Belgiji.

Če primerjamo izdatke za pokojnine v strukturi vseh izdatkov za socialno varnost (zaščito) med Slovenijo in povprečjem držav EU (tabela 31), lahko ugotovimo, da se povsod namenja največ izdatkov za področje Starost, v Sloveniji za pet odstotnih točk več (razlika se je od leta 1996 zmanjšala). Med posameznimi vrstami pokojnin so razlike večje, v Sloveniji v primerjavi s

povprečjem držav EU namenimo precej več izdatkov za pokojnine mlajših oseb, vendar se te razlike počasi znižujejo.

**Tabela 31: Izdatki za pokojnine, Slovenija in povprečje držav EU, 1996 in 1999 (%)**

	Slovenija		Povprečje držav EU	
	1996	1999	1996	1999
Pokojnine iz področja Starost	84,6	83,9	77,2	78,5
starostne	65,0	64,6	74,1	75,4
predčasne	19,6	19,3	3,1	3,1
delne	0,0	0,0	0,0	0,0
Pokojnine iz področja Invalidnost:	10,7	10,6	10,9	10,1
invalidske	10,6	10,3	10,7	9,9
predčasne	0,1	0,3	0,2	0,2
Pokojnine iz področja Smrt hranitelja				
družine	3,0	3,2	10,1	9,9
družinske	3,0	3,2	10,1	9,9
Pokojnine iz področja Brezposelnost				
predčasne	1,6	2,5	1,9	1,5

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Za pokojnine iz področja Invalidnost namenimo v Sloveniji podoben delež kot povprečje držav EU (ta se sicer znižuje), precej manj izdatkov namenimo za pokojnine iz področja Smrt hranitelja družine, nekaj več pa za pokojnine iz področja Brezposelnost. Ob tej primerjavi je treba opozoriti, da se vse države ne držijo dosledno priporočil o delitvi pokojninskih izdatkov v statistične kategorije.

Za države EU so značilni zelo radodarni pokojninski sistemi s sprotnim kritjem, ki zagotavljajo 90% izdatkov osnovnih in dodatnih pokojnin v EU (Reisen, 2000, str. 9). Glede na to, da je večina izdatkov za osnovne pokojnine financirana s sprotnim kritjem, se podatek ujema s Scobie (1999, str. 89), ki ob delitvi pokojninskih izdatkov v t. i. stebre za evropske države konec dvajsetega stoletja navaja, da prvi steber predstavlja 89%, drugi pa 7% izdatkov za pokojnine.

Politični ukrepi se nanašajo na reforme pokojninskih sistemov, ki jih izvajajo številne države, tudi Slovenija. Uradna upokojitvena starost je bila v večini držav povečana, še posebej za ženske in je (bo) običajno za oba spola enaka (pri 65 letih), znižujejo se vrednosti pokojnin. Trend je tudi povezovanje vrednosti pokojnin s prispevki, plačanimi v celotnem delovnem obdobju.

V številnih državah omejujejo možnosti zgodnjega upokojevanja, tako da je finančno manj zanimivo tako za delodajalce kot za posameznike. Razlike med državami so velike, tako Danska znižuje vrednosti predčasnih pokojnin v korist aktivnih ukrepov, medtem ko v Franciji dovoljujejo posameznikom vključenost v programe za primer brezposelnosti do dosega upokojitvene starosti (MISSOC, 1998, str. 17).

Glede drugih političnih ukrepov se močno spodbuja postopni prehod iz aktivne dobe v upokožitev oziroma t. i. delno upokojevanje. Podatki o izdatkih za statistične kategorije pokojnin kažejo, da izdatki za delne pokojnine le v Luksemburgu predstavljajo 0,1% BDP, drugod manj (Eurostat - New Cronos, 2002).



### 4.3.2 Izdatki glede na merila razvrščanja programov

Podatki po merilih za razvrščanje programov še vedno niso dokončni (in uradni), ker se v posameznih državah še vedno preverjajo načini ustreznosti razvrščanja. Za zelo grobo orientacijo si lahko pomagamo z naslednjimi neuradnimi rezultati (Grouping of Social Protection Schemes, 1999, str. 8-12) in prav tako nepreverjeno razvrstitvijo slovenskih programov (glede na razvrstitev po Klinar, 2000a, str. 92).

Po merilu odločanje ločimo javne in zasebne programe socialne varnosti (zaščite), in sicer glede na značilnosti enote, ki sprejema za program pomembne odločitve. Javni programi so tisti, ki jih upravlja država v vlogi javne avtoritete. Večina izdatkov za socialno varnost v državah EU se nanaša na javne programe (več kot 80%), delež upada na račun zasebnih programov. V Sloveniji se večina izdatkov nanaša na javne programe (čez 90%) in ti prav tako upadajo na račun zasebnih programov.

Po merilu obveznost vključevanja se programe z vidika oseb deli na obvezne in neobvezne programe. Kjer država določi obvezno vključenost v program, so programi obvezni. Večina izdatkov v državah EU se nanaša na obvezne programe (okrog 90%), ta delež rahlo upada. Enako velja za Slovenijo.

Po načinu udeležbe se programi delijo v prispevne in neprispevne programe. Prispevni so tisti, kjer je za pridobitev socialnih prejemkov potrebno predhodno vplačevanje prispevkov. V zvezi s tem merilom se države delijo v (vsaj) dve skupini. V nekaterih (Finska, Združeno kraljestvo, Švedska, Irska, Danska) predstavljajo izdatki za prispevne programe manj kot 40% vseh izdatkov, drugod (Francija, Nizozemska, Belgija) pa več kot 80% izdatkov. V prvi skupini držav se delež izdatkov za prispevne programe povišuje, v drugi skupini držav pa upada. Slovenija spada v drugo skupino držav. Kar 90% vseh izdatkov se v Sloveniji nanaša na prispevne programe, ta delež pa rahlo upada.

Po merilu področje programa se programi delijo v univerzalne (vključevanje celotnega prebivalstva), v splošne (nanašajo se na vse ali večino zaposlenih) in na posebne programe (vključujejo manjši del populacije). V polovici držav se na univerzalne programe nanaša več kot 50% vseh izdatkov, v drugih manj - še posebej v državah, kjer se večji delež izdatkov nanaša na splošne programe (npr. Nemčija, Španija). Največ posebnih programov imajo na Nizozemskem in v Franciji. V Sloveniji se najvišji delež izdatkov nanaša na splošne programe, ki upada na račun večanja pomena univerzalnih programov, delež izdatkov povezan s posebnimi programi pa je zanemarljiv.

Po merilu stopnja varovanja se programi socialne varnosti (zaščite) delijo v osnovne in dodatne programe. Osnovni programi so tisti, ki zagotavljajo osnovno stopnjo socialne varnosti. Dodatni programi v Evropi niso posebno pomembni, več kot 80% vseh izdatkov se nanaša na osnovne programe, vendar ta strukturni odstotek upada. V Sloveniji je več kot 90% izdatkov povezanih z osnovnimi programi, ta strukturni odstotek rahlo upada na račun dodatnih programov.

## 4.4 Viri financiranja socialne varnosti

Vire financiranja socialne varnosti (zaščite) po metodologiji osnovnega sistema ESSPROS delimo po vrsti in sektorju izvora.

### 4.4.1 Vrste virov financiranja

Povedali smo že, da v Sloveniji glavni vir financiranja socialne varnosti (zaščite) predstavljajo socialni prispevki. Le-ti so glavni viri financiranja tudi za povprečje držav EU. Tako so v povprečju držav EU leta 1999 socialni prispevki predstavljali dobrih 60% vseh virov, med katerimi - drugače kot v Sloveniji - večji del predstavljajo prispevki delodajalcev (tabela 32).

**Tabela 32: Viri financiranja socialne zaščite po vrsti, Slovenija in države EU (%)**

	Socialni prispevki delodajalcev	Prispevki države	Socialni prispevki zavarovancev	Drugi prispevki
Leto 1996:				
SLO	32,5	28,1	38,5	1,0
EU-15	38,8	32,5	24,8	4,0
Leto 1999:				
SLO	28,4	32,3	38,4	0,9
EU-15	37,9	35,7	22,7	3,7
Avstrija	37,4	35,0	26,9	0,7
Belgija	49,4	25,7	22,4	2,5
Danska	9,2	65,2	19,2	6,4
Finska	37,2	43,4	12,8	6,6
Francija	46,5	30,4	20,3	2,8
Grčija	37,7	28,6	23,4	10,3
Irska	24,2	59,8	14,8	1,2
Italija	43,6	38,9	14,4	3,1
Luksemburg	24,7	46,9	24,4	4,0
Nemčija	36,9	32,8	28,1	2,3
Nizozemska	28,4	15,3	37,4	18,9
Portugalska	27,6	40,9	16,8	14,7
Španija	52,2	26,8	17,0	4,0
Švedska	36,3	48,9	9,6	5,2
Združeno kraljestvo	27,7	47,3	24,0	0,9

Vir: Eurostat - New Cronos, 2002

Pomembna kategorija so tudi prispevki države, ki za povprečje držav EU v letu 1999 predstavljajo dobrih 35% virov financiranja. V primerjavi z letom 1996 se je tako v Sloveniji kot za povprečje držav EU povečal delež prispevkov države, upadel pa je delež socialnih prispevkov.

Razlike med državami so zaradi različne organiziranosti socialne varnosti (zaščite) velike. Tako so med viri financiranja v državah EU najvišji deleži socialnih prispevkov delodajalcev značilni za Španijo, Italijo in Francijo, socialni prispevki zavarovancev za Nizozemsko, prispevki države pa za Dansko in Irsko.

Razlika med deleži v virih financiranja se je od leta 1993 do leta 1999 zmanjšala. To še posebej velja za prispevek zavarovancev, saj se je razlika med državama z najvišjim in najnižjim strukturnim odstotkom znižala s 40,1% na 27,8%. Prav tako se je v istem obdobju znižala ta razlika za strukturni odstotek kategorije prispevki države, in sicer z 61,7% na 49,9%.

Pomemben razvoj na strani virov financiranja socialne varnosti (zaščite) pomenita uvedba namenskih davkov (del kategorije prispevkov države) v nekaterih državah (npr. v Franciji) in povečanje prispevnih stopenj za upravičence do socialnih prejemkov (Social Protection in Europe 1997, 1998, str. 17).

#### 4.4.2 Viri financiranja po sektorju izvora

Vire financiranja programov socialne varnosti (zaščite) se razvršča tudi po sektorju izvora. Definicije institucionalnih sektorjev so enake definicijam v nacionalnih računih.

Viri financiranja socialne varnosti (zaščite) glede na institucionalne sektorje izvora so med državami članicami EU zelo različni. Iz sektorja finančnih in nefinančnih družb jih je največ v Belgiji in Španiji, državni sektor je najpomembnejši na Danskem in Irskem, sektor gospodinjstev je najpomembnejši v Nemčiji.

**Tabela 33: Viri financiranja socialne zaščite po institucionalnih sektorjih, Slovenija in države EU (%)**

	Nefinančne in finančne družbe	Državni sektor	Gospodinjstva	Nepridobitne ustanove, ki oskrbujejo gospodinjstva	Tujina
Leto 1996:					
Slovenija	(24,0)	(35,8)	(40,0)	(0,1)	...
EU-15 <sup>30</sup>	31,4	42,4	25,3	0,7	0,2
Leto 1998:					
Slovenija	(21,4)	(39,1)	(39,4)	(0,1)	...
EU-15 <sup>31</sup>	29,0	45,6	24,2	1,1	0,2
Avstrija	31,9	40,2	27,1	0,0	0,0
Belgija	42,0	34,3	23,4	0,0	0,3
Danska	5,4	70,5	17,9	6,3	0,0
Finska	21,5	64,3	13,8	0,4	...
Francija	32,8	44,3	22,7	0,2	0,1
Grčija	29,3	43,7	24,2	1,0	1,8
Irsko	15,8	70,5	13,6	0,1	0,1
Luksemburg	21,0	53,9	24,9	0,2	0,0
Nemčija	30,2	38,9	29,2	1,6	0,1
Portugalska	30,6	45,3	18,8	1,9	3,4
Španija	40,8	39,8	18,5	0,1	0,8
Švedska	26,4	63,4	9,5	0,7	...
Združeno kraljestvo	21,9	52,1	24,8	1,2	...

Vir: Za države EU Detailed tables 1980-1998, 2000, str. 258-262; za Slovenijo ocena<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Podatek ne vključuje Finske in delno Avstrije in Portugalske.

<sup>31</sup> Podatek ne vključuje Italije, Nizozemske in delno Avstrije.

<sup>32</sup> Podatki po sektorjih za Slovenijo so ocenjeni: dejanski prispevki delodajalcev so razvrščeni v sektorje glede na strukturo dejanskih prispevkov delodajalcev (Vir: Statistične informacije, Nacionalni računi, št. 93/1999 in št. 205/1999). Za razvrstitev pripisanih prispevkov v institucionalne sektorje je bila uporabljena podobna struktura,

Razlike v virih financiranja po sektorju izvora so velike in se pojasnijo z različnimi relativnimi težami virov financiranja po vrsti: kjer so visoki prispevki delodajalcev, je visok delež virov financiranja iz sektorjev finančne in nefinančne družbe; kjer so visoki prispevki zavarovancev, je visok delež sektorja gospodinjstev; kjer so visoki prispevki države, je visok delež državnega sektorja.

Podatki o virih financiranja za Slovenijo so ocenjeni. Če primerjamo podatke za Slovenijo s povprečjem držav EU v letu 1998 lahko ugotovimo, da je strukturni odstotek virov financiranja, ki izhajajo iz sektorjev nefinančne in finančne družbe ter države, nižji (za 7,6 oziroma 6,5 odstotnih točk), nižji je tudi strukturni odstotek prispevkov delodajalcev, bistveno višji pa je strukturni odstotek sektorja gospodinjstev (za 15,2 odstotne točke), in sicer zaradi visokega deleža prispevkov zavarovancev med vsemi viri.

Če primerjamo podatke o virih financiranja za Slovenijo s posameznimi državami, lahko ugotovimo, da izstopamo po strukturnem odstotku za sektor gospodinjstev. Pri tem moramo sicer upoštevati, da nimamo podatka za Nizozemsko<sup>33</sup>, ki ima sicer najvišji delež prispevkov zavarovancev, ki v veliki večini izhajajo iz sektorja gospodinjstva (delno iz sektorja tujine).

Praviloma je v državah EU delež prispevkov delodajalcev med vsemi viri financiranja socialne varnosti (zaščite) višji od deleža prispevkov zavarovancev; izjemi sta Danska in Nizozemska. Prav tako to razmerje ne velja za Slovenijo.

Če primerjamo vire financiranja v letih 1996 in 1998, lahko ugotovimo, da se je v Sloveniji in za povprečje držav EU povečal strukturni odstotek virov financiranja državnega sektorja (za 3,3 oziroma 3,2 odstotne točke), zmanjšala pa sta se strukturna odstotka virov financiranja iz sektorja nefinančne in finančne družbe (za 2,6 oziroma 2,4 odstotne točke). Za Slovenijo je to posledica že omenjenega znižanja prispevne stopnje delodajalca za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v letu 1996.

---

brez upoštevanja sektorjev gospodinjstva in nepridobitne institucije za potrebe gospodinjstev. Tujina je vključena v sektor gospodinjstva.

<sup>33</sup> Nizozemska je v letu 1996 imela ta strukturni odstotek 45,2% (Detailed tables, 1980-1996, 1999, str. 242).

## SKLEP

Izdatki za socialno varnost pomenijo za posamezno državo pomembne izdatke za različne socialne prejemke. Ti se zagotavljajo z različnimi programi, ki pokrivajo različna tveganja ali potrebe. Najceloviteje lahko prikažemo izdatke za socialno varnost tako, da na nek način združimo izdatke vseh programov. Eurostat je oblikoval tak enoten okvir – metodologijo ESSPROS – za prikaz izdatkov, tako da se v dogovorjeni sistem klasifikacij uvrsti izdatke za vse nacionalne oblike socialne varnosti.

Socialna varnost (zaščita) obsega po metodologiji ESSPROS vsa posredovanja javnih in zasebnih institucij, ki gospodinjstvom ali posameznikom olajšajo breme določenih tveganj ali potreb brez sočasne zagotovitve enakovrednega nadomestila ali povračila in niso rezultat individualnih aranžmajev. Tveganja ali potrebe oziroma področja opazovanja so: Bolezen in zdravstveno varstvo, Invalidnost, Starost, Smrt hranitelja družine, Družina in otroci, Brezposelnost, Nastanitev in Druge oblike socialne izključenosti.

V Sloveniji imamo zbrane podatke o izdatkih in virih financiranja programov socialne varnosti (zaščite) glede na zahteve metodologije osnovnega sistema ESSPROS. Ti podatki so bili pridobljeni od nosilcev uradnih evidenc in iz objavljenih podatkov. Večina podatkov o denarnih socialnih prejemkih je bila pridobljena iz individualnih podatkov.

Glede na to, da je po metodologiji osnovnega sistema ESSPROS enota opazovanja program socialne varnosti (zaščite), je bilo treba najprej določiti programe, nato pa za vsak program zbrati podatke o virih financiranja in izdatkih. Za Slovenijo je bilo skupno določenih 28 programov, med katerimi sta po vrednosti izdatkov najpomembnejša splošno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter obvezno zdravstveno zavarovanje. Drugi programi so programi, ki jih izvajajo delodajalci, pravice iz obveznega zavarovanja za primer brezposelnosti, denarna nadomestila za čas porodniškega dopusta, socialno varstvo itd. Omenjeni programi so bili izbrani tako, da je možno sestaviti ustrezne podatke, da se jih da razvrstiti po merilih metodologije in da predstavljajo zaokroženo vsebinsko celoto.

Med metodološkimi rešitvami slovenske statistike sta najpomembnejši odločitvi o določitvi starostne meje in obravnavi preusmerjenih prispevkov:

- Določene kategorije socialnih prejemkov (pokojnine in nanje vezani prejemki) v področjih Invalidnost, Starost in Smrt hranitelja družine se ločujejo na prejemke osebam pod in nad določeno starostjo. Tako so npr. v področju Starost prikazani izdatki za pokojnine za upravičence starejše od določene starosti, ne glede na nacionalno obliko pokojnine. V vseh programih je starostna meja za moške 65 let, za ženske pa 60 let. Izbrana starost je močno vplivala na prikaz podatkov. Po izbranem starostnem pogoju smo v Sloveniji za področje Starost namenili dobrih 11% BDP; če bi izdatke ločevali glede na starostno mejo 58 let za moške in 53 let za ženske, bi področju Starost namenili dobrih 12% BDP; če pa izdatkov ne bi ločevali po starosti, temveč bi jih prikazali tako, kot jih določa nacionalna zakonodaja, bi za področje Starost namenili slabih 9% BDP.

- Vsi socialni prispevki, ki so plačani v zvezi s prejetimi socialnimi prejemki (npr. socialni prispevki v zvezi z nadomestili plač), so prikazani ločeno, tj. niso zajeti v celotne izdatke za socialno varnost. Če teh t. i. preusmerjenih prispevkov ne bi prikazovali ločeno, bi bili izdatki za socialno varnost (zaščito) v Sloveniji višji za slaba 2% BDP.

Celotni izdatki za socialno varnost (zaščito) v Sloveniji so za leto 1996 predstavljali 26,0% BDP, v letih od 1997 do 1999 pa 26,5% BDP. Tako so se od leta 1996 do leta 1999 v odstotku BDP povečali za 0,5 odstotne točke, realno pa za 17%.

Osnovna delitev izdatkov za socialno varnost (zaščito) se nanaša na razdelitev socialnih prejemkov po namenih oziroma področjih socialne varnosti.

Za področje Bolezen in zdravstveno varstvo je bilo v Sloveniji v letih 1996-1999 namenjenih okrog 8% BDP oziroma 30% vseh izdatkov za socialne prejemke. Realno so se izdatki povečali za 17%. Večina izdatkov za to področje se nanaša na socialne prejemke v naravi (80%). V razmerju do vseh izdatkov so se v opazovanem obdobju najbolj povišali izdatki za statistično kategorijo Zdravila (realno za 28%). Večina izdatkov za to področje se financira iz obveznega zdravstvenega zavarovanja (80%), dobrih 10% iz prostovoljnih zdravstvenih zavarovanj; v opazovanem obdobju se je znižal delež financiranja iz obveznega zavarovanja, na račun porasta deleža prostovoljnih.

Za področje Invalidnost je bilo v Sloveniji namenjenih dobra 2% BDP oziroma 8% vseh izdatkov za socialne prejemke. Izdatki so se od leta 1996 do leta 1999 realno povečali za 22%. Največ izdatkov za to področje je namenjenih za denarne socialne prejemke (90%), med njimi največ za pokojnine. V opazovanem obdobju se je zmanjšal delež izdatkov za pokojnine, povečal pa se je delež izdatkov za nadomestila plač delovnim invalidom.

Področju Starost smo v opazovanih letih v Sloveniji namenili največ, to je dobrih 11% BDP oziroma 44% vseh izdatkov za socialne prejemke. Ti izdatki so se povečali realno za 15%. Skoraj vsi izdatki za to področje se nanašajo na denarne socialne prejemke, največ za pokojnine (90% izdatkov področja).

Za področje Smrt hranitelja družine je bilo v Sloveniji v letih 1996-1999 namenjenega pol odstotka BDP oziroma 2% vseh izdatkov za socialne prejemke. Realno so se povečali za 21%. Tudi v tem področju so najpomembnejši socialni prejemki v denarju, med njimi pokojnine.

Večino izdatkov iz področij Invalidnost, Starost in Smrt hranitelja družine se zagotavlja s programom splošno invalidsko in pokojninsko zavarovanje (93% v letu 1999). Omenjeni program se financira pretežno s socialnimi prispevki (v letu 1999 76%).

Za področje Družina in otroci sta bila v Sloveniji v opazovanih letih namenjena dobra 2% BDP oziroma 9% vseh izdatkov za socialne prejemke. Ti izdatki so se v opazovanem obdobju realno povečali za 20%. Največ izdatkov za to področje predstavljajo izdatki za otroške dodatke (v letu 1999 44% izdatkov področja); ti so se v opazovanem obdobju realno povečali za 40%, znižal pa se je delež izdatkov, povezanih z nadomestili plač za čas porodniškega dopusta in s starševskim

dodatkom. Večino izdatkov za to področje krije državni proračun, okrog 30% izdatkov področja krijejo občinski proračuni, okrog 4% izdatkov pa socialni prispevki.

Področju Brezposelnost je bil namenjen dober odstotek BDP oziroma 5% vseh izdatkov za socialne prejemke. Izdatki za to področje so se realno povečali za skoraj 30%. Največ izdatkov področja je namenjenih za denarne socialne prejemke, največ za denarna nadomestila za primer brezposelnosti, katerih delež se je v opazovanem obdobju znižal. Večino izdatkov za to področje krije državni proračun, socialni prispevki predstavljajo okrog 6% virov financiranja.

Za področje Druge oblike socialne izključenosti je bilo namenjenih manj kot pol odstotka BDP oziroma manj kot 2% vseh izdatkov za socialne prejemke. Za to področje je značilna najnižja realna rast, v celotnem obdobju so se izdatki povečali le za 4%, hkrati so se izdatki v letu 1998 glede na predhodno realno zmanjšali. Tudi v tem področju so najpomembnejši socialni prejemki v denarju (70%), med njimi izdatki za socialnovarstvene dajatve.

Tako smo v Sloveniji v letih 1996-1999 največ izdatkov namenili področjema Starost in Bolezen in zdravstveno varstvo. V obdobju, za katero imamo zbrane podatke, sta se med vsemi izdatki za socialne prejemke najbolj povečala strukturna odstotka za področji Brezposelnost (za 0,5 odstotne točke) in Invalidnost (za 0,3 odstotne točke), zmanjšal pa se je strukturni odstotek za Starost (za 0,9 odstotne točke).

Če vse izdatke za socialne prejemke razdelimo na socialne prejemke v denarju in naravi, ugotovimo, da smo v Sloveniji za denarne socialne prejemke namenili slabih 70% vseh izdatkov za socialne prejemke, med njimi največ za pokojnine. V opazovanem obdobju se je nekoliko znižal delež izdatkov za socialne prejemke v naravi. Med socialnimi prejemki v denarju se je znižal delež izdatkov za pokojnine, povečal pa se je delež za druge denarne prejemke. Izdatki za pokojnine predstavljajo skoraj polovico vseh izdatkov za socialne prejemke.

Izdatke za socialne prejemke lahko delimo tudi po merilu preverjanja premoženjskega stanja. V Sloveniji je za doseg upravičenosti do socialnih prejemkov potrebno preverjanje premoženjskega stanja za socialne prejemke, ki obsegajo slabih 9% vseh izdatkov. Od leta 1996 do leta 1998 se je ta strukturni odstotek nižal, potem pa se je v letu 1999 znova zvišal.

V Sloveniji so glavni vir financiranja socialne varnosti (zaščite) socialni prispevki. Socialni prispevki zavarovancev predstavljajo okrog 38% vseh virov financiranja. Prispevki delodajalcev so v letu 1999 predstavljali 28% vseh virov in so se v primerjavi z letom 1996 znižali za štiri odstotne točke zaradi znižanj prispevnih stopenj. Ker se od takrat naprej manjkajoča sredstva iz tega naslova zagotavljajo iz državnega proračuna, se je temu ustrezno leta 1997 povečal delež prispevkov države.

Države EU so za leto 1999 namenile za socialno varnost (zaščito) povprečno 27,6% BDP, Slovenija pa 26,5%. Od leta 1996 se je razlika med Slovenijo in povprečjem držav EU v odstotku BDP zmanjšala z 2,4 na 1,1 odstotne točke. Zmanjšanje razlike v opazovanem obdobju je rezultat znižanja izdatkov za socialno varnost v odstotku BDP v državah EU, po drugi strani

pa povečanju tega odstotka v Sloveniji. Med državami članicami EU so razlike po tem kazalniku večje. Za večino držav članic EU velja, da se izdatki za socialno varnost v odstotku BDP v zadnjih letih znižujejo. V Sloveniji se je ta odstotek od leta 1996 do leta 1999 zvišal za 0,5 odstotne točke.

Za neposredno primerjavo med državami primerjamo izdatke za socialno varnost (zaščito) v paritetah kupne moči na prebivalca. V Sloveniji smo za leto 1999 za socialno varnost po tem kazalniku namenili 68% vrednosti (v letu 1996 61%), ki so jo za socialno varnost na prebivalca v povprečju namenile države EU.

Če primerjamo izdatke za socialne prejemke po področjih v odstotku BDP za Slovenijo in povprečje držav EU za obdobje od leta 1996 do leta 1999, opazimo, da razlike niso velike:

- Za področje Bolezen in zdravstveno varstvo namenjamo v Sloveniji več, v opazovanem obdobju smo razliko od povprečja v odstotku BDP celo povečali, in sicer z 0,6 na 0,9 odstotne točke.
- Za področje Invalidnost Slovenija namenja podoben odstotek BDP.
- Za področje Starost namenjamo v Sloveniji za pol odstotne točke več kot v povprečju države EU.
- Področju Smrt hranitelja družine namenjamo precej manj kot države EU (za skoraj odstotno točko).
- Področju Družina in otroci namenjamo v Sloveniji podoben odstotek BDP kot države EU.
- V Sloveniji namenjamo manj izdatkov za področje Brezposelnost, ta razlika pa se je v opazovanem obdobju znižala z dobre odstotne točke na pol odstotne točke.
- Za področji Druge oblike socialne izključenosti in Nastanitev namenjamo za pol odstotne točke manj kot v povprečju države EU.

Izdatki za socialne prejemke so se v Sloveniji od leta 1996 do leta 1999 realno povišali za 17%, za povprečje držav EU pa le za 5%.

Če primerjamo Slovenijo s povprečjem držav EU po drugih delitvah izdatkov, ugotovimo, da razlike niso velike. V Sloveniji je potrebno preverjanje premoženjskega stanja za socialne prejemke, povezane z 9% izdatkov, v državah EU pa z 10%.

V opazovanem obdobju je Slovenija za socialne prejemke v naravi namenila dobrih 30% izdatkov za socialne prejemke, podobno velja za povprečje držav EU. Izdatki za socialne prejemke v naravi se praviloma povišujejo.

Med socialnimi prejemki v denarju so tako v Sloveniji kot tudi v državah EU najpomembnejše pokojnine, ti izdatki znašajo dobrih 12% BDP. V Sloveniji so ti izdatki za dobre pol odstotne točke nižji kot v povprečju držav EU.

V Sloveniji glavni vir financiranja socialne varnosti (zaščite) predstavljajo socialni prispevki. Le-ti so glavni viri financiranja tudi za povprečje držav EU. Tako so za povprečje držav EU leta 1999 socialni prispevki predstavljali dobrih 60% vseh virov, med katerimi, drugače kot v



Sloveniji, večji del zavzemajo prispevki delodajalcev. Pomembna kategorija so tudi prispevki države, ki za povprečje držav EU predstavljajo dobrih 45% virov financiranja. V primerjavi z letom 1996 se je tako v Sloveniji kot za povprečje držav EU povečal delež prispevkov države, upadel pa je delež socialnih prispevkov.

Po virih financiranja se posamezne države EU močno razlikujejo, te razlike pa se zmanjšujejo, kar še posebej velja za kategoriji socialni prispevki delodajalcev in drugi prispevki. Slovenija ima v primerjavi s posameznimi državami EU najvišji delež prispevkov zavarovancev.

Glede na obravnavane kazalnike o izdatkih za socialno varnost (zaščito) lahko ugotovimo, da so razlike med državami EU velike, se pa praviloma zmanjšujejo, razen za pokojninske izdatke (ki povečujejo razlike tudi v celotnih izdatkih). Slovenija je po večini kazalnikov blizu srednjim vrednostim držav EU, tako da se zaradi predvidene pridružitve naše države EU razlike v teh kazalnikih v EU ne bodo povečale.

## LITERATURA

1. Adema Willem: Uncovering Real Social Spending. The OECD Observer, Paris, 1998, 211, str. 20-23.
2. Adsera Alicia, Boix Carles: Must We Choose? European Journal of Political Economy, Amsterdam, 16 (2000), str. 611-638.
3. Annual Meeting of the European Directors of Social Statistics. Summary Minutes. Luxembourg : Eurostat, 2000. 6 str.
4. Atkinson A. B., Rein Martin (eds.): Age, Work and Social Security. New York : St. Martin's Press, 1993. 374 str.
5. Beattie Roger: Social Protection for All. But How? International Labour Review, Geneva, 139 (2000), 2, str. 129-148.
6. Bosco Allesandra: Health Care Systems. Social Protection in Europe. Brussels : European Trade Union Institute, 1997, str. 317-326.
7. Bosco Allesandra: Unemployment Benefit Systems Coping with the Changes Occurring in the Labour Markets. Social Protection in Europe. Brussels : European Trade Union Institute, 1997a, str. 211-228.
8. Broer D. P., Lassila J. (eds.): Pension Policies and Public Debt in Dynamic CGE Models. Helsinki : Taloustieto Oy, 1997. 189 str.
9. Campbell Glen: No Stones Unturned ... nor Unpolished. Sigma. The Bulletin of European Statistics, Luxembourg, 3(2000), str. 20-25.
10. Casamatta Georges, Cremer Helmuth, Pestieau Pierre: Political Sustainability and the Design of Social Insurance. Journal of Public Economics, Amsterdam, 75 (2000), str. 341-364.
11. Cichon Michael: Can Europe Afford the Future Financing of the Welfare States. Social Protection in Europe. Brussels : European Trade Union Institute, 1997, str. 79-108.
12. Clasen Jochen (ed.): Comparative Social Policy. Concepts, Theories and Methods. Oxford : Blackwell, 1999. 282 str.
13. The Community Provisions on Social Security. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 51 str.
14. Creedy John: Pensions and Population Ageing. Cheltenham : Edward Elgar, 1998. 239 str.
15. Deakin Simon: Social Protection. A Race to the Bottom or Minimum Standards. Social Protection in Europe. Brussels : European Trade Union Institute, 1997, str. 417-434.
16. ESA 1995 (European System of Accounts). Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1996. 383 str.
17. ESA and ESSPROS. The Link Between Revising the National Accounts and Social Protection Statistics. Working Group on Social Protection (Document PS 99/9). Luxembourg : Eurostat, 1999. 5 str.
18. Esping-Andersen Gosta: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge : Policy Press, 1991. 248 str.
19. ESSPROS 1981. European System of Integrated Social Protection Statistics. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1981. 92 str.
20. ESSPROS Manual 1996. Luxembourg : Office for Official Publications of the European

- Communities, 1996. 114 str.
21. Family. Digest of Statistics on Social Protection in Europe. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1993. 216 str.
  22. Functional Classification of the 1993 SNA: COICOP, COPNI, COFOG. Paris : OECD, 1998. 147 str.
  23. Gabszewicz J. J., Ypersele T.: Social Protection and Political Competition. Journal of Public Economics, Amsterdam, 61(1996), str. 193-208.
  24. General Neediness. Digest of Statistics on Social Protection in Europe, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1994. 74 str.
  25. Grouping of Social Protection Schemes. Working Group on Social Protection (Document PS 99/4). Luxembourg : Eurostat, 1999. 25 str.
  26. Gruat Jean-Victor: Adequacy and Social Security Principles in Pension Reform. Ageing Working Papers. Paris : OECD, 1998. 13 str.
  27. HBS (Household Budget Surveys). Methodology and Recommendations for Harmonisation. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1997. 198 str.
  28. Heller Peter S., Keller Christian: Social Sector Reform in Transition Countries. IMF Working Paper. Washington (D.C.) : IMF, 2001. 26 str.
  29. Hutsebaut Martin: Pension Systems. Social Protection in Europe. Brussels : European Trade Union Institute, 1997, str. 111-118.
  30. Hyman David N.: A Contemporary Application of Theory to Policy. Fort Worth : The Dryden Press, 1993. 682 str.
  31. Invalidity / Disability. Digest of Statistics on Social Protection in Europe. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1992. 208 str.
  32. Jackson A. William: The Political Economy of Population Ageing. Cheltenham : Edward Elgar, 1998. 248 str.
  33. Janko Lojze: Projekt harmonizacije prava Republike Slovenije s pravnimi akti Evropske unije. Podjetje in delo, Ljubljana, 29(1994), 5/6, str. 469-474.
  34. Jepsen Maria et al.: Social and Family Changes and the Redress of Unequal Opportunities. Social Protection in Europe. Brussels : European Trade Union Institute, 1997, str. 55-78.
  35. Johnson Norman: Mixed Economies of Welfare. London : Prentice Hall, 1999. 309 str.
  36. Kalčič Miran: Temeljni pojmi in pravni viri. Socialna varnost: Zbirka predpisov z uvodnimi pojasnili. Ljubljana : Zavod RS za varstvo pri delu, 1996, str. 15-37.
  37. Kenc Turalay, Perraudin William: European Pension Systems. Fiscal Studies, London, 18(1997), 3, str. 249-277.
  38. Kersnik Bergant Maja: Socialna varnost. Ekonomsko ogledalo, Ljubljana, 4(2000), 5, str. 22.
  39. Kidrič Dušan: Socialna varnost in statistika. Statistika dela, delovnih in življenjskih pogojev. Ljubljana : SURS, 1995, str. 136-142.
  40. Kiefer David: Macroeconomic Policy and Public Choice. Berlin : Springer, 1999. 275 str.
  41. Klinar Marjana: Evropski sistem statistike socialne varnosti. Statistika dela, delovnih in življenjskih pogojev. Ljubljana : SURS, 1995, str. 163-171.
  42. Klinar Marjana: Izdatki za socialno varnost in njeno financiranje. Statistična sporočila, Ljubljana, 4(2000), 11, str. 13-16.

43. Klinar Marjana: Izdatki za socialno varnost v Sloveniji in njeno financiranje, prikazani po evropskem sistemu statistike socialne varnosti (ESSPROS). Razvojna vprašanja statistike. Ljubljana : SURS, 2000a. 134 str.
44. Klinar Marjana: Socialna varnost v Republiki Sloveniji. Statistična omrežna sodelovanja za večjo evropsko usklajenost in kakovostno sodelovanje. Ljubljana : SURS, 2000b, str. 460-468.
45. Kohl Richard, O'Brien Paul: The Macroeconomics of Ageing, Pensions and Savings. OECD Working Paper. Paris : OECD, 1998. 48 str.
46. Križman Irena: Slovenska statistika na prehodu v 21. stoletje; nekateri predlogi za področje socialnih statistik. Statistika dela, delovnih in življenskih pogojev. Ljubljana : SURS, 1995, str. 277-283.
47. Krueger Alan B.: From Bismarck to Maastricht. Labour Economics, Cambridge, 7(2000), str.117-134.
48. Maternity. Digest of Statistics on Social Protection in Europe. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1995. 107 str.
49. Minutes of the Meeting of the Working Party on Social Protection Statistics. Working Group on Social Protection (Document PS 96/1). Luxembourg : Eurostat, 1996. 18 str.
50. Minutes of the Working Group on Social Protection. Working Group on Social Protection (Document PS 99/2). Luxembourg : Eurostat, 1999. 29 str.
51. Minutes of the Working Group on Social Protection. Working Group on Social Protection (Document PS 2001/2). Luxembourg : Eurostat, 2001. 40 str.
52. MISSOC. Social Protection in the Member States of the European Union. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 691 str.
53. Mullan Phil: The Imaginary Time Bomb. London : I. B. Tavis, 2000. 239 str.
54. Old Age Replacement Ratios. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1993. 123 str.
55. Old Age. Digest of Statistics on Social Protection in Europe. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1992. 208 str.
56. Outstanding Issues Concerning the 1996 ESSPROS Manual. Working Party on Social Protection (Document PS 96/2). Luxembourg : Eurostat, 1996. 11 str.
57. Pieters D. (ed.): Social Protection of the Next Generation in Europe. London : Kluwer Law International, 1998. 327 str.
58. Quintin Odile: A New Priority Area of European Policy. Sigma. The Bulletin of European Statistics, 3(2000), str. 9-11.
59. Ramprakash Deo: Statistics on European Social Policy. Statistika dela, delovnih in življenskih pogojev. Ljubljana : SURS, 1995, str. 186-195.
60. Reisen Helmut: Pensions, Savings and Capital Flows. From Ageing to Emerging Markets. Cheltenham : Edward Elgar, 2000. 277 str.
61. Scobie H. M.: Structural Changes in European Pension Funds. London : European Economics and Financial Centres, 1999. 122 str.
62. Seidman Laurence S.: Funding Social Security. A Strategic Alternative. Cambridge : Cambridge University Press, 1999. 189 str.

63. Sickness. Digest of Statistics on Social Protection in Europe. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1995. 193 str.
64. Simončič Marjan et al.: The Hermin Macromodel of Slovenia. Ljubljana : Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1999. 167 str.
65. SNA 1993 (System of National Accounts). New York : United Nations, 1993. 711 str.
66. Social Protection in Europe 1997. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1998. 160 str.
67. Social Protection in Europe. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1995. 158 str.
68. The Social Situation in the European Union 2000. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 119 str.
69. Stanovnik Tine, Stropnik Nada, Prinz Christopher (eds.): Economic Well-being of the Elderly. A Comparison Across Five European Countries. Vienna : Ashgate, 2000. 269 str.
70. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1998. 196 str.
71. Stanovnik Tine: Social Security Reform and Fiscal Policy. A Comparative Perspective. Delovni zvezki. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1997. 10 str.
72. Survivors. Digest of Statistics on Social Protection in Europe. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1993. 224 str.
73. Toulmin Stephen: The Ambiguities of Globalisation. Futures, New York, 31(1999), str. 905-912.
74. Unemployment. Digest of Statistics on Social Protection in Europe. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1994. 123 str.

## VIRI

1. Bilance javnega financiranja v Republiki Sloveniji v letih 1992-1998. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 1999.
2. Communication from the Commission: A Concerted Strategy for Modernising Social Protection, 1999.
3. Detailed tables: Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1980-1996. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 251 str.
4. Detailed tables: Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1980-1998. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 297 str.
5. Eurostat - New Cronos. [URL: <http://europa.eu.int/newcronos>], 14.2.2002.
6. Evropska socialna listina. Zakon o ratifikaciji Evropske socialne listine (Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 7/1999).
7. Evropski sporazum o pridružitvi. Zakon o ratifikaciji evropskega sporazuma o pridružitvi med RS na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU na drugi strani s sklepno listino ter protokola, s katerim se spreminja Evropski sporazum o pridružitvi med RS na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU na drugi strani (Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 13/1997).
8. Interna gradiva Statističnega urada RS.
9. Konvencija mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti. Zakon o ratifikaciji Konvencije št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti (Uradni list SFRJ - Mednarodne pogodbe, št. 1/1955) in Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij UNESCO, mednarodnih večstranskih pogodb o zračnem prometu, konvencij mednarodne organizacije dela, konvencij mednarodne pomorske organizacije, carinskih konvencij in nekaterih drugih mednarodnih večstrankarskih pogodb (Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 15/1992).
10. Letno poročilo 2000. Ljubljana : ZRSZ, 2001. 136 str.
11. Letno poročilo o poslovanju zavoda 2000. Ljubljana : ZPIZ, 2001. 124 str.
12. Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005 (Uradni list RS, št. 31/2000).
13. Odlok o izplačevanju akontacij pokojnin, ki so jih osebe s stalnim prebivališčem v RS uveljavile v drugih republikah SFRJ (Uradni list RS, št. 26/1991).
14. Odlok o izplačevanju akontacij vojaških pokojnin (Uradni list RS, št. 4/1992).
15. OECD [URL: <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-home-notheme-5-no-no--no,FF.html>], 13.9.2001
16. Pogodba o Evropski uniji - "Treaty on European Union" (Official Journal, C 340, 1997).
17. Poslovno poročilo ZZZS za leto 1997. Ljubljana : ZZZS, 1998. 89 str.
18. Prebivalstvo Slovenije 1999. Rezultati raziskovanj. Ljubljana : SURS, 2001. 524 str.
19. Presidency Conclusions: Lisbon European Council Meeting, 2000.
20. Presidency Conclusions: Nice European Council Meeting, 2000a.
21. Program razvoja varstva starejših do leta 2005. Vlada RS, 1997.

22. Projekcije stalnega prebivalstva Republike Slovenije: 1995-2020. Ljubljana : Zavod RS za statistiko, 1995. 119 str.
23. Recent Demographic Developments in Europe 2000. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2000. 695 str.
24. Statistics in Focus. Social Protection in Europe. Luxembourg : Eurostat, No. 9/2001, 1/2002.
25. Statistične informacije. Nacionalni računi. Ljubljana : SURS, št. 93/1999 in 205/1999.
26. Statistične informacije. Socialna varnost. Ljubljana : SURS, št. 205/2001.
27. Statistični letopis 2001. Ljubljana : SURS, 2001. 687 str.
28. Strateški cilji razvoja trga dela do leta 2006. Politika zaposlovanja in programi za njeno uresničevanje (Poročevalec RS, št. 85/1999).
29. Strateški razvojni program skupnosti socialnih zavodov Slovenije. Ljubljana : Skupnost socialnih zavodov Slovenije, 1999. 132 str.
30. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/1991-I, 42/1997 in 66/2000).
31. Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (Uradni list SRS, št. 41/1983).
32. Zakon o družinskih prejemkih (Uradni list RS, št. 65/1993, 71/1994, 73/1995 in 26/1999).
33. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/1992, 5/1994, 7/1996 in 54/1998).
34. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 109/1999, 72/2000, 81/2000, 124/2000 in 109/2001).
35. Zakon o posebnih pravicah žrtev v vojni za Slovenijo 1991 (Uradni list RS, št. 49/1997).
36. Zakon o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja bivših vojaških zavarovancev (Uradni list RS, št. 49/1998).
37. Zakon o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/1996, 18/1996, 34/1996, 87/1997, 3/1998, 106/1999, 81/2000 in 97/2001).
38. Zakon o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 54/1992, 42/1994, 1/1999, 41/1999, 36/2000, 54/2000 in 26/2001).
39. Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Uradni list RS, št. 97/2001).
40. Zakon o vojnih invalidih (Uradni list RS, št. 63/1995, 19/1997, 21/1997 in 75/1997).
41. Zakon o vojnih veteranih (Uradni list RS, št. 63/1995 in 108/1999).
42. Zakon o vrtcih (Uradni list RS, št. 12/1996 in 44/2000).
43. Zakon o zagotavljanju socialne varnosti slovenskim državljanom, ki so upravičeni do pokojnin iz republik nekdanje SFRJ (Uradni list RS, št. 45/1992, 45/1999 in 18/2001).
44. Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list SRS, št. 15/1976, 30/1986, 1/1989 in 14/1989 ter Uradni list RS, št. 13/1994, 82/1994, 29/1995, 26/1999 in 70/2000).
45. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Uradni list RS, št. 5/1991, 12/1992, 12/1993, 71/1993, 38/1994 in 69/1998).
46. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/1992, 13/1993, 9/1996, 29/1998, 77/1998, 6/1999 in 99/2001).
47. Zakon o žrtvah vojnega nasilja (Uradni list RS, št. 63/1995, 8/1996, 44/1996, 70/1997, 43/1999 in 19/2000).

## SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

Accommodation	Nastanitev
Accounting conventions	Konvencije za obračunavanje
Accrual basis	Čas dejanske spremembe
Active measures	Aktivni ukrepi
Activity rate	Stopnja delovne aktivnosti
Administration costs	Upravni stroški
Anticipated old age pension	Predčasna starostna pokojnina
Assistance in carrying out daily tasks	Pomoč pri opravljanju dnevnih opravil
Autonomous private funded schemes	Zasebni avtonomni programi z rezervami
Balancing item	Uravnoteževalna postavka
Basic schemes	Osnovni programi
Beneficiaries	Upravičenci
Birth grant	Pomoč ob rojstvu otroka
Capital transfer	Kapitalski transfer
Care allowance	Dodatek za varstvo
Child day care	Dnevno otroško varstvo
Collective wage agreements	Kolektivna pogodba
Compulsory schemes	Obvezni programi
Consolidation	Konsolidacija
Contributory schemes	Prispevni programi
Core system (ESSPROS)	Osnovni sistem (ESSPROS)
Corporations	Družbe
Current exchange value	Tekoča tržna vrednost
Death grant	Posmrtnina
Directly provided goods and services	Neposredno zagotovljeno blago in storitve
Disability (function)	Invalidnost (področje)
Disability pension	Invalidska pokojnina
Distributive transaction	Distributivne transakcije
Yield	Donos
Early retirement benefit	Predčasna pokojnina
- in case of reduced capacity to work	- zaradi zmanjšanih delovnih zmožnosti
- for labour market reasons	- zaradi razlogov na trgu dela
Earmarked taxes	Namenski davki
Economic integration of the handicapped	Ekonomska integracija invalidov
Employers' social contributions	Socialni prispevki delodajalcev
Employment rate	Stopnja zaposlenosti
Equivalent adult	Ekvivalent odraslih
European Community Household Panel	Evropski panel gospodinjstev
European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)	Evropski sistem statistike socialne zaščite (glej "social protection")



Family (children) allowance	Družinski (otroški) dodatek
Family / children (function)	Družina in otroci (področje)
Family Budget Survey (FBS)	Anketa o porabi v gospodinjstvih
Fiscal benefits	Fiskalni prejemki
Fully funded system	Sistem s polnim kritjem
Functions	Področja
Funded scheme	Programi z rezervami
Funeral expenses	Posmrtnina
General government sector	Državni sektor
General government contributions	Prispevki države
General revenue	Splošni prihodki (države)
General schemes	Splošni programi
Gross recording	Bruto snemanje
Home help	Pomoč na domu
Households final consumption	Končna potrošnja gospodinjstev
Households	Gospodinjstva
Housing (function)	Nastanitev (področje)
Imputed social contributions	Pripisani socialni prispevki
Income maintenance benefit in the event of childbirth	Vzdrževanje dohodka zaradi rojstva otroka
Income support	Denarna podpora
In-patient health care	Bolnišnično zdravstveno varstvo
Institutional sectors	Institucionalni sektorji
Institutional units	Institucionalna enota
Intervention	Posredovanje
Labour Market Policy	Politike na trgu dela
Means-testing	Preverjanje premoženjskega stanja
Modules (ESSPROS)	Moduli (ESSPROS)
National accounts	Nacionalni računi
Non-compulsory schemes	Neobvezni programi
Non-contributory schemes	Neprištevnost programi
Non-profit institutions serving households	Neprihoditne ustanove, ki oskrbujejo gospodinjstva
Obligatory levies	Obvezne dajatve
Occupational schemes	Poklicni programi
Old age (function)	Starost (področje)
Old age pension	Starostna pokojnina
Out-patient health care	Ambulantno zdravstveno varstvo
Paid sick leave	Bolezni
Parental leave benefit	Starševsko nadomestilo
Partial pension	Delna pokojnina
Pay-as-you-go system	Sistem s sprotnim kritjem
Pharmaceutical products	Farmaceutski izdelki
Pillars	Stebri

Placement services and job-search assistance	Pomoč pri iskanju zaposlitve
Private schemes	Zasebni programi
Public schemes	Javni programi
Receipts of schemes	Viri financiranja programov
Reciprocal arrangement	Enakovredno nadomestilo ali povračilo
Redundancy compensation	Kompenzacija presežnim delavcem
Rehabilitation	Rehabilitacija
Reimbursements	Povračila
Replacement rate	Nadomestna stopnja
Re-routed social contributions	Preusmerjeni socialni prispevki
Rest of the world	Tujina
Retirement age	Upokojitvena starost
Risks or needs	Tveganja ali potrebe
Self- employed	Samozaposleni
Sickness / health care (function)	Bolezen in zdravstveno varstvo (področje)
Classification of the Functions of Government (COFOG)	Klasifikacija funkcij države
Social assistance	Socialno varstvo
Social benefits	Socialni prejemki
- in cash	- v denarju
- in kind	- v naravi
- lump-sum	- enkratni
- means-tested	- s preverjanjem premoženjskega stanja
- periodic	- periodični
Social contributions	Socialni prispevki
- paid by protected persons	- zavarovanih oseb
- payable on social benefits	- plačanih v zvezi s socialnimi prejemki
Social exclusion not elsewhere classified (function)	Druge oblike socialne izključenosti (področje)
Social expenditure	Socialni izdatki
Social expenditure database	Baza podatkov o socialnih izdatkih
Social inclusion	Socialna vključenost
Social insurance schemes	Zavarovalni programi
Social protection	Socialna zaščita (v besedilu je namesto tega pojma uporabljen pojem socialna varnost - glej opombo 3 na str. 4)
Social security	Socialna varnost
Social protection schemes	Programi socialne zaščite (glej "social protection")
Social protection system	Sistemi socialne zaščite (glej "social protection")
Special schemes	Posebni programi
Supplementary schemes	Dodatni programi
Survivors (function)	Smrt hranitelja družine (področje)
Survivors pension	Družinska pokojnina

Sustainable (pension system)  
System of National Accounts  
Targeting expenditure  
Transfers from other schemes  
Transfers to other schemes  
Unemployment (function)  
Unemployment benefit  
Unfunded schemes  
Universal schemes  
Vocational training  
Vocational training allowance

Vzdržljiv (pokojninski sistem)  
Sistem nacionalnih računov  
Ciljani izdatki  
Transferi iz drugih programov  
Transferi drugim programom  
Brezposelnost (področje)  
Denarno nadomestilo za primer brezposelnosti  
Programi brez rezerv  
Univerzalni programi  
Poklicno izobraževanje  
Dodatek zaradi poklicnega izobraževanja