

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

**DIPLOMSKO DELO**

SUZANA GRŽELJ





UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**DRUŽINSKI PREJEMKI V SLOVENIJI  
(1993 – 2006)**

Ljubljana, januar 2007

SUZANA GRŽELJ

## **IZJAVA**

Študentka Suzana Grželj izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Tineta Stanovnika in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 12.01.2007

PODPIS \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD.....</b>	<b>1</b>
1.1	DRUŽINA, DRUŽINSKA POLITIKA IN DRUŽINSKI PREJEMKI .....	1
1.2	SESTAVA DIPLOMSKEGA DELA .....	2
<b>2</b>	<b>DRUŽINSKI PREJEMKI V OBDOBJU OD LETA 1993 DO LETA 2001 .....</b>	<b>3</b>
2.1	UREDITEV PRED SPREJETJEM ZAKONA O DRUŽINSKIH PREJEMKIH .....	3
2.2	SPREJETJE ZAKONA O DRUŽINSKIH PREJEMKIH (1993).....	4
2.2.1	<i>Denarno nadomestilo za čas porodniškega dopusta .....</i>	<i>5</i>
2.2.2	<i>Starševski dodatek .....</i>	<i>5</i>
2.2.3	<i>Pomoč za opremo novorojenca .....</i>	<i>6</i>
2.2.4	<i>Otroški dodatek .....</i>	<i>6</i>
2.2.5	<i>Pomen Zakona o družinskih prejemkih.....</i>	<i>7</i>
2.3	ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZDPRE (1994) .....	8
2.4	PREDLOG PODALJŠANJA STARŠEVskega DOPUSTA NA TRI LETA (1994).....	8
2.4.1	<i>Kronološki pregled dogajanja .....</i>	<i>9</i>
2.4.2	<i>Razlogi za sprejetje predloga .....</i>	<i>9</i>
2.4.3	<i>Razlogi proti sprejetju predloga.....</i>	<i>10</i>
2.4.4	<i>Posledice podaljšanja porodniškega dopusta.....</i>	<i>11</i>
2.5	ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZDPRE (1995).....	12
2.5.1	<i>Dodatek za nego otroka .....</i>	<i>12</i>
2.5.2	<i>Spremembe pri otroškem dodatku .....</i>	<i>12</i>
2.6	ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZDPRE (1999) .....	13
<b>3</b>	<b>GIBANJE DRUŽINSKIH PREJEMKOV PO LETU 2001 .....</b>	<b>14</b>
3.1	RAZLOGI ZA SPREMEMBO ZAKONODAJE NA PODROČJU DRUŽINSKIH PREJEMKOV .....	14
3.2	SPREJETJE ZAKONA O STARŠEVSKEM VARSTVU IN DRUŽINSKIH PREJEMKIH (2001) .....	15
3.2.1	<i>Dodatek za veliko družino .....</i>	<i>17</i>
3.2.2	<i>Delno plačilo za izgubljeni dohodek.....</i>	<i>17</i>
3.2.3	<i>Spremembe pri otroškem dodatku .....</i>	<i>18</i>
3.2.4	<i>Spremembe pri ostalih družinskih prejemkih.....</i>	<i>18</i>
3.3	ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZSDP (2003) .....	19
3.3.1	<i>Spremembe pri posameznih družinskih prejemkih.....</i>	<i>19</i>
3.4	ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZSDP (2006) .....	20
<b>4</b>	<b>ANALIZA OBDOBJA 1993 – 2006.....</b>	<b>21</b>
4.1	ANALIZA OBDOBJA 1993 – 2001 .....	21
4.2	ANALIZA OBDOBJA 2001 – 2006.....	21
4.3	POMEN POSAMEZNIH VRST DRUŽINSKIH PREJEMKOV .....	22
4.4	POMEN OTROŠKIH DODATKOV .....	24
4.4.1	<i>Urejenost otroškega dodatka.....</i>	<i>24</i>
4.4.2	<i>Pomen otroških dodatkov .....</i>	<i>27</i>
4.5	PRIMERJAVA OBEH PODOBDOBIJ .....	29
4.6	STANJE DANES .....	30
4.7	KAKO NAPREJ? .....	32
4.7.1	<i>Pobuda Equal za zaposlene matere.....</i>	<i>32</i>
<b>5</b>	<b>SKLEP .....</b>	<b>34</b>
	<b>LITERATURA .....</b>	<b>36</b>
	<b>VIRI.....</b>	<b>36</b>
	<b>PRILOGA .....</b>	<b>39</b>

## KAZALO SLIK

SLIKA 1: ŠTEVILO UPRAVIČENCEV DO POSAMEZNEGA DRUŽINSKEGA PREJEMKA V REPUBLIKI SLOVENIJI V OBDOBJU 1990 – 2004. ....	22
SLIKA 2: IZPLAČANA SREDSTVA ZA POSAMEZNE DRUŽINSKE PREJEMKE V REPUBLIKI SLOVENIJI V OBDOBJU 1990 –2004 (V MILIJONIH SIT).....	23
SLIKA 3: DELEŽ POSAMEZNIH DRUŽINSKIH PREJEMKOV V CELOTNIH IZPLAČANIH SREDSTVIH V REPUBLIKI SLOVENIJI V LETU 2004 (V %). ....	31

## KAZALO TABEL

TABELA 1: VIŠINA OTROŠKEGA DODATKA V REPUBLIKI SLOVENIJI GLEDE NA DOHODEK NA DRUŽINSKEGA ČLANA V OBDOBJU 1.5.1994 – 31.12.1995 (V %) .....	7
TABELA 2: VIŠINA OTROŠKEGA DODATKA V REPUBLIKI SLOVENIJI GLEDE NA DOHODEK NA DRUŽINSKEGA ČLANA V OBDOBJU 1.5.1996 – 30.4.1999 (V %) .....	13
TABELA 3: VIŠINA OTROŠKEGA DODATKA V REPUBLIKI SLOVENIJI GLEDE NA DOHODEK NA DRUŽINSKEGA ČLANA V OBDOBJU 1.5.1999 – 30.4.2001 (V SIT).....	14
TABELA 4: USKLAJENI ZNESKI POSAMEZNIH DRUŽINSKIH PREJEMKOV V REPUBLIKI SLOVENIJI V LETU 2006 (V SIT).....	30
TABELA 5: USKLAJENI ZNESKI OTROŠKIH DODATKOV V REPUBLIKI SLOVENIJI V LETU 2006 (V SIT). ....	31

# 1 UVOD

## 1.1 DRUŽINA, DRUŽINSKA POLITIKA IN DRUŽINSKI PREJEMKI

V Resoluciji o temeljnih oblikovanju družinske politike v Republiki Sloveniji, ki je bila v Uradnem listu Republike Slovenije objavljena dne 17. julija 1993 (v nadaljevanju: Resolucija), je družina opredeljena kot »življenjska skupnost staršev in otrok; predstavlja primarni socialni prostor, ki daje optimalne možnosti za emocionalni in socialni razvoj otrok, obenem pa nosi tudi odgovornost za njihovo blaginjo« (Resolucija, 1993). Družina je osnovna celica vsake družbe, njena temeljna naloga pa je biološka in družbena reprodukcija. Kar družino razlikuje od ostalih oblik skupnosti,<sup>1</sup> je obstoj starševskega razmerja.

S pojmom družinska politika razumemo celoto socialnih, ekonomskih, pravnih, pedagoških, zdravstvenih, fiskalnih in drugih ukrepov, ki jih določen politično-administrativni sistem izvaja za večjo kakovost življenja družin in posameznih družinskih članov (Resolucija, 1993). Družinska politika posredno vpliva na življenjske pogoje, nastanek in razvoj družine in je tesno povezana s politiko zaposlovanja.<sup>2</sup> Njeno vodenje in izvajanje je v Sloveniji zastavljeno resorsko; v okviru Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve deluje Direktorat za družino.

Tretji odstavek 53. člena Ustave Republike Slovenije določa, da »država varuje družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino ter ustvarja za to varstvo potrebne razmere« (Ustava RS, 1991).<sup>3</sup> Področje družine v Sloveniji ureja tudi več zakonov:

- v prvi vrsti *Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih*, ki ureja zakonsko zvezo, razmerja med starši in otroki, posvojitve in skrbništvo;
- *Zakon o delovnih razmerjih*, ki ureja temeljne pravice v zvezi s pravico do starševskega dopusta;
- *Zakon o izvajanju rejniške dejavnosti*; in
- *Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih*.

Slovenija mora upoštevati in spoštovati tudi več mednarodnih dokumentov s tega področja, kot so Evropska socialna lista, Direktive Sveta Evrope, Konvencija OZN o otrokovih pravicah, Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic in drugi.

---

<sup>1</sup> Na primer gospodinjstvo ali partnerstvo.

<sup>2</sup> V primeru zaposlenosti obeh staršev je potrebno veliko usklajevanja med poklicnim in družinskim življenjem, zato Resolucija in tudi zakoni s tega področja vključujejo razne oblike prilagoditev delovnega časa, kot sta npr. odmor za dojenje, pravica do krajšega delovnega časa in podobno.

<sup>3</sup> Na družinsko življenje se nanašajo še 54., 55. in 56. člen Ustave.



Prejemkov, ki bi bili namenjeni družini kot celoti, pri nas ni, ampak so vsi namenjeni posameznikom. Veliko teh spodbud s področja družinske politike sodi med ukrepe drugih politik in so urejene v različnih zakonih in postopkih, vendar se pri določanju njihove višine upoštevajo družinske razmere, njihov končni učinek pa se vedno kaže tudi na življenjski ravni družin (Analiza izvajanja ukrepov resolucije o temeljnih oblikovanju družinske politike v Republiki Sloveniji, 2000; str. 29; v nadaljevanju: Analiza).

Oprelitev družinskih prejemkov se je v preteklosti spreminjala, skladno s spremembami zakonodaje na tem področju. V skladu s trenutno veljavnim Zakonom o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-UPB2, 2006)<sup>4</sup> so družinski prejemki starševski dodatek, pomoč ob rojstvu otroka, otroški dodatek, dodatek za veliko družino, dodatek za nego otroka in delno plačilo za izgubljeni dohodek. Poleg tega omenjeni zakon ureja tudi postavke starševskega varstva, ki se delijo na starševski dopust, starševsko nadomestilo in pravice iz naslova krajšega delovnega časa. Posamezne vrste družinskih prejemkov in postavk starševskega varstva podrobneje opisujem v nadaljevanju.

## ***1.2 SESTAVA DIPLOMSKEGA DELA***

Diplomsko delo sem razdelila na več poglavij, ki si kljub temu, da je vsako poglavje zaključen del, vsebinsko sledijo in tvorijo enovito celoto.

Drugo poglavje zajema obdobje od leta 1993 do leta 2001, torej obdobje, ko je bil v veljavi Zakon o družinskih prejemkih (ZDPre) oziroma vsi trije Zakoni o spremembah in dopolnitvah tega zakona. Na začetku na kratko opisujem stanje pred sprejetjem prvega zakona, ki je urejal to področje v samostojni Sloveniji. V nadaljevanju opisujem posamezne zakone predvsem z vidika sprememb, ki so jih prinesli glede na do tedaj veljavno ureditev.

Znotraj tega poglavja se dotaknem vprašanja morebitnega podaljšanja porodniškega dopusta v Sloveniji na tri leta, ki je bilo pred leti zelo aktualno. Na tem mestu opisujem ozadje, ki je privedlo do tega, argumente za in proti, poskušam pa tudi razložiti posledice morebitne uvedbe tega ukrepa.

Tretje poglavje je namenjeno obdobju po letu 2001, ko je bil sprejet Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP). Najprej na kratko opisujem vzroke za nastanek in sprejetje novega zakona, nato pa na podoben način kot v prejšnjem poglavju opisujem posamezne ZSDP in skušam razložiti posledice, ki so jih prinesle sprejete spremembe. Na koncu na kratko opisujem tudi novosti iz Zakona o spremembah in dopolnitvah ZSDP,

---

<sup>4</sup> Uradno prečiščeno besedilo Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, sprejeto dne 29.9.2006.

sprejetega 25. aprila 2006 in upoštevane v ZSDP-UPB2, ki opredeljuje zakonsko ureditev na področju družinskih prejemkov v prihodnje.

V četrtem poglavju skušam čim bolj razumljivo in na kratko povzeti najpomembnejše spremembe, ki so jih prinesle spremembe in dopolnitve zakonske ureditve na področju družinskih prejemkov. Grafično prikazujem pomen posameznih vrst družinskih prejemkov z vidika števila upravičencev in višine izplačanih sredstev. Na koncu poskušam posebej ovrednotiti vpliv otroškega dodatka na razpoložljivi dohodek družine.

V okviru tega poglavja namreč posebno pozornost namenjam otroškemu dodatku kot najpomembnejšemu družinskemu prejemku. Prikazati skušam argumente za in proti uvedbi univerzalnega otroškega dodatka. V Sloveniji je otroški dodatek sicer selektivne narave, vendar s svojo progresivno lestvico hkrati pomeni tudi ukrep populacijske politike. Univerzalen otroški dodatek, ki pomeni ukrep družinske politike, je predvidel že Zakon o družinskih prejemkih iz leta 1993, a do sedaj še ni bil uresničen.

Na koncu tega poglavja na kratko opisujem tudi program Equal ter v njegovem okviru razvojno partnerstvo 'mladim materam/družinam prijazno zaposlovanje'.

Diplomsko delo zaključujem s kratkim povzetkom in nekaj ključnimi mislimi, ki sem jih ugotovila med delom. Na koncu navajam še spisek literature in vire, iz katerih sem črpala gradivo in ki so mi bili v oporo pri pisanju diplomskega dela.

## **2 DRUŽINSKI PREJEMKI V OBDOBJU OD LETA 1993 DO LETA 2001**

Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji, ki je bila sprejeta v juliju 1993, je plansko-strateški dokument in določa smeri razvoja družinske politike. Resolucija je temeljni dokument o vsebini, ciljih in ukrepih družinske politike pri nas.

### ***2.1 UREDITEV PRED SPREJETJEM ZAKONA O DRUŽINSKIH PREJEMKIH***

Do sprejetja Zakona o družinskih prejemkih je bil v veljavi Zakon o družbenem varstvu otrok iz leta 1979, ki je v 52. členu kot denarne in materialne pravice določal nadomestila osebnih dohodkov delavcev v času porodniškega dopusta, pomoč pri opremljenosti novorojenca in denarne pomoči. V tem zakonu je bila pravica do nadomestila osebnega dohodka v času porodniškega dopusta pravica matere ali druge upravičene osebe, do ostalih dveh

dohodkov pa je bil upravičen otrok, ki je izpolnjeval določene pogoje. Otrokom s samo enim hraniteljem in težje telesno ali duševno prizadetim otrokom je pripadala višja pomoč, ki se je izplačevala kot dodatek k denarni pomoči. Posebni pogoji pa so veljali za otroke iz kmečkih družin.

Postopek za uveljavljanje pravic je bil urejen z Zakonom o postopku za uveljavljanje socialnovarstvenih pravic (1991), višina pomoči ob rojstvu otroka pa s Sklepom o pomoči za opremo novorojenca (1989). Področje porodniškega nadomestila in nadomestila za nego in varstvo otroka je večinoma urejal Samoupravni sporazum o porodniškem dopustu (1987, 1988 in 1989).

Po 2. svetovni vojni so bili vsi zaposleni upravičeni do otroškega dodatka za svoje otroke. Takrat je ta prejemek predstavljal pomemben dodatek k družinskemu proračunu. Leta 1952 je bil uveden dohodkovni cenzus, sredi šestdesetih let pa se je otroški dodatek spremenil v socialnovarstveni prejemek, do katerega so bile upravičene le najrevnejše družine. Otroci iz kmečkih družin so prvič postali upravičenci v letu 1972. Svojo vlogo so otroški dodatki opravljali le v minimalnem obsegu, predvsem zaradi neusklajenega povečevanja njihove nominalne višine z rastjo življenjskih stroškov. Do leta 1984 je bila višina otroškega dodatka določena v fiksnem znesku. Zaradi visoke stopnje inflacije in neustreznih valorizacij se je realna vrednost otroških dodatkov v drugi polovici 80-ih let prejšnjega stoletja močno zmanjšala (Stropnik, 1993).

## ***2.2 SPREJETJE ZAKONA O DRUŽINSKIH PREJEMKIH (1993)***

Zakon o družinskih prejemkih (ZDPre, 1993) je bil sprejet 22. novembra 1993. V skladu z 2. členom ZDPre so družinski prejemki naslednji:

- denarno nadomestilo za čas porodniškega dopusta,
- starševski dodatek,
- pomoč za opremo novorojenca,
- otroški dodatek.

ZDPre je vpeljal neposredna izplačila upravičencem, saj se sredstva za posamezne družinske prejemke zagotavljajo v državnem proračunu, izplačevanje pa poteka z enega mesta v državi do zakonsko določenega datuma v mesecu. V skladu s 15. členom ZDPre je za izplačevanje pristojno Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. S tem je ZDPre razbremenil podjetja sistema refundacij že izplačanih pomoči ter skrajšal pot denarja iz proračuna, kjer se zagotavlja, do upravičenca, kateremu je namenjen. Do leta 1990 so

sredstva za otroške dodatke zagotavljale občine na svojih računih,<sup>5</sup> izplačevanje pa je potekalo ali preko podjetij, ki so jih delavcem izplačevala skupaj s plačami, ali neposredno, v primeru izplačevanja kmetom in nosilcem samostojne dejavnosti.

ZDPre je tudi opredelil Center za socialno delo kot poenoteno mesto uveljavljanja vseh pravic iz naslova prejemanja posameznih družinskih prejemkov; upoštevana je krajevna pristojnost Centra glede na stalno prebivališče upravičenca.

### **2.2.1 Denarno nadomestilo za čas porodniškega dopusta**

V skladu s 3. členom ZDPre denarno nadomestilo za čas porodniškega dopusta obsega nadomestilo plače za čas dopusta ob rojstvu otroka, dopusta za nego in varstvo otroka ter daljšega dopusta za nego in varstvo otroka. Pravico do tega nadomestila ima mati otroka; oče le v določenih primerih. Osnova za nadomestilo je povprečna mesečna plača upravičenca v zadnjih 12 mesecih pred nastopom porodniškega dopusta; nadomestilo znaša 100 % osnove in se usklajuje z gibanjem povprečnih plač v Republiki Sloveniji.

### **2.2.2 Starševski dodatek**

Starševski dodatek je denarna pomoč materi ob in po rojstvu otroka, kadar le-ta ne izpolnjuje pogojev za pridobitev denarnega nadomestila za čas porodniškega dopusta (ZDPre, 1993, 17. člen).

Namesto matere lahko to pravico v obsegu, zmanjšanem za 28 dni in še za toliko dni, kolikor je mati otroka pravico že izrabila, pridobi oče otroka ali druga oseba, ki otroka neguje in varuje, če mati umre ali zapusti otroka oziroma trajno ali začasno ni sposobna za samostojno življenje in delo.

Trajanje pomoči je omejeno na obdobje, ki je enako odsotnosti z dela zaradi porodniškega dopusta in dopusta za nego in varstvo otroka, torej na 365 dni. Pravica preneha, če upravičenec sklene delovno razmerje ali začne opravljati samostojno dejavnost oziroma v primeru smrti otroka. Starševski dodatek je enak 52 % zajamčene plače.

V primerjavi z do tedaj veljavno zakonodajo je pravica do starševskega dodatka prvič priznana in je po tem zakonu v prvih 105 dnevih po rojstvu otroka izključna pravica matere

---

<sup>5</sup> Zaradi različne višine sredstev na svojih računih so občine izplačevale različne višine otroških dodatkov, zato je s 1. januarjem 1990 obveznost izplačevanja prevzela država. S tem je bilo zagotovljeno izplačevanje 'enotne' višine prejemka vsem upravičencem in tudi urejen celoten pregled nad prejetimi otroškimi dodatki v Sloveniji.

otroka, razen v izjemnih primerih (ZDPre, 1993, 17. člen). Po tem obdobju lahko na podlagi pisnega sporazuma z materjo pravico pridobi oče otroka, če je brez zaposlitve, a ne po lastni volji ali krivdi.

Do uvedbe tega zakona so bile do družbene pomoči v zvezi z rojstvom otroka upravičene le iskalke zaposlitve, študentke in učenke srednjih šol, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, ne pa gospodinje in tudi ne vse kmečke matere. Te so prejemale pomoč za 84 dni, izračunano na podlagi višine 50 % povprečnega osebnega dohodka zaposlenih v Sloveniji v minulem letu (Stropnik, 1994, str. 263).

### **2.2.3 Pomoč za opremo novorojenca**

Pomoč za opremo novorojenca je enkratna pomoč ob rojstvu otroka, ki se zagotovi kot zavitek za novorojenca ali kot denarna pomoč, ki je enaka vrednosti opreme iz zavitka (ZDPre, 1993, 24. in 27. člen).

Zavitek vsebuje najnujnejšo opremo za novorojenca v prvih mesecih otrokovega življenja. Njegovo vsebino določa ministrstvo, ki je pristojno za družino.

Pravico do pomoči za opremo novorojenca ima mati otroka. Pravico uveljavlja mati ali druga oseba, ki skrbi za otroka, najkasneje tri mesece po rojstvu otroka.

### **2.2.4 Otroški dodatek**

Namen tega prejemka je, da se družini zagotovi dopolnilni prejemek za delno pokrivanje stroškov pri vzdrževanju otroka. Pravico do otroškega dodatka ima eden od staršev za otroka do dopolnjenega 15. leta starosti, za starejšega otroka pa, če se šola, dokler ima status učenca ali rednega študenta, najdlje do dopolnjenega 26. leta starosti (ZDPre, 1993, 33. člen). Za otroka z motnjami v telesnem in duševnem razvoju pravica traja do dopolnjenega 18. leta starosti, višina prejemka pa se zviša za 50 %. Otroški dodatek ne pripada za otroka, ki je v celodnevni brezplačni oskrbi v zavodu ali ki je na služenju vojaškega roka.

Otroški dodatek se izplačuje od otrokovega rojstva, če je bil zahtevek vložen v treh mesecih po rojstvu otroka, oziroma od prvega dne naslednjega meseca, v katerem je bil zahtevek vložen, če je bil zahtevek vložen po tem roku.

ZDPre je uvedel univerzalno pravico do otroškega dodatka, ki naj bi začela veljati s 1. januarjem 1996. V 35. členu je določil višino otroškega dodatka, ki je odvisna od starosti otroka in znaša:

- za predšolskega otroka 13 % zjamčene plače,
- za šoloobveznega otroka 16 % zjamčene plače,
- za otroka od 15. do 26. leta starosti 17 % zjamčene plače.

Uveljavitev univerzalnega otroškega dodatka bi v tistem trenutku zahtevala znatno povečanje sredstev proračuna, namenjenih za izplačevanje otroškega dodatka, kar pa je bilo težko doseči. Zato je ZDPre v 57. členu predvidel prehodno obdobje:

- do 30. aprila 1994 veljajo določbe ureditve pred sprejetjem ZDPre;
- od 1. maja 1994 do 31. decembra 1995 je višina otroškega dodatka odvisna od povprečnega mesečnega dohodka družine na družinskega člana v koledarskem letu pred vložitvijo zahtevka, kot je prikazano v Tabeli 1.

Tabela 1: Višina otroškega dodatka v Republiki Sloveniji glede na dohodek na družinskega člana v obdobju 1.5.1994 – 31.12.1995 (v %)

dohodek na družinskega člana*	višina otroškega dodatka**
do 25,0 %	22 %
od 25,1 % do 30,0 %	19 %
od 30,1 % do 35,0 %	16 %
od 35,1 % do 40,0 %	13 %
od 40,1 % do 45,0 %	10 %
od 45,1 % do 50,0 %	7 %

\* v % od povprečne plače vseh zaposlenih v RS  
 \*\* v % od zjamčene plače v preteklem letu

Vir: ZDPre, 1993.

## 2.2.5 Pomen Zakona o družinskih prejemkih

Zakon o družinskih prejemkih je najpomembnejša uresničitev Resolucije o temeljnih oblikovanju družinske politike v Republiki Sloveniji. Ta zakon je prvič v slovenski zgodovini uvedel otroški dodatek kot univerzalni družinski prejemek. To pomeni, da je Resolucija predvidela otroški dodatek kot ukrep družinske politike, saj naj bi bil ta odvisen le od starosti otroka. Prvič je bila tudi uvedena enotna pomoč (starševski dodatek) za vse tiste, ki ne izpolnjujejo pogojev za pravico do denarnega nadomestila za čas porodniškega dopusta in dopusta za nego in varstvo otroka. To v primerjavi z do tedaj veljavno zakonodajo pomeni predvsem priznanje pomoči za gospodinje in kmečke matere.

### **2.3 ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZDPRE (1994)**

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o družinskih prejemkih (ZDPre-A, 1994), sprejet 4. novembra 1994, ni prinesel bistvenih vsebinskih sprememb, ampak je le razširil nekatere pravice oziroma dodatno opredelil postavke posameznih členov. Pomembnejša vsebinska sprememba se nanaša na upravičenca do prejemanja pravice do pomoči za opremo novorojenca, saj v skladu z ZDPre-A to ni več mati otroka, ampak vsak otrok, katerega mati ali oče ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Od 1. januarja 1995 dalje se je denarno nadomestilo usklajevalo z gibanjem povprečnih plač v RS, kar je sicer predvideval že ZDPre, vendar to takrat ni bilo možno, saj baza podatkov še ni bila urejena.

### **2.4 PREDLOG PODALJŠANJA STARŠEVskega DOPUSTA NA TRI LETA (1994)**

Malačič je že sredi 80-ih let prejšnjega stoletja ocenjeval realnost možnosti, da bi v Sloveniji starševski dopust<sup>6</sup> podaljšali na dve leti brez dodatnega finančnega bremena za družbo (Stropnik, 1994, str. 264). Po njegovem mnenju bi to bila družbeno investicijska odločitev, ker bi v starševski dopust investirali danes, koristi v obliki dodatnega sklada dela pa bi se pojavile čez 25–35 let. Pričakovane družbene in privatne koristi bi bile predvsem zaposlovanje brezposelnih (ti bi začasno nadomestili odsotne matere), povečanje rodnosti, prihranki staršev (iz naslova neplačevanja vzgojno varstvenih storitev) in drugo.

Posledice takšnega ukrepa pa bi se seveda pokazale v obliki dodatnih stroškov tako za žensko kot za družbo v celoti. Z vidika zaposlene ženske bi nekajletna odsotnost z dela imela negativne posledice na za do tedaj pridobljena znanja in izkušnje (v kar je investirala tudi družba!), na možnosti za njeno poklicno napredovanje ter tudi na njene možne kumulativne zasluge do konca delovne dobe. Mnenje številnih strokovnjakov tako je, da zlasti podaljšan dopust za nego in varstvo otroka, ki ga praviloma koristijo ženske, kaže na neenakopravnost spolov s slabšanjem položaja ženske na področju zaposlovanja.

Možnost podaljšanja starševskega dopusta (na dve oziroma tri leta) je bila predvidena tudi v Resoluciji (1993). Pri tem naj bi se strogo spoštovalo načela enakih možnosti in pravic za oba starša, saj pri tem ne bi smelo priti do:

- *destimuliranja zaposlovanja* (nezaposleni ne bi smeli biti v ugodnejšem davčnem položaju kot zaposleni);
- *zmanjševanja možnosti žensk pri zaposlovanju;*

---

<sup>6</sup> S pojmom 'starševski dopust' označujem skupaj porodniški dopust in dopust za nego in varstvo otroka. Pri tem se sklicujem na opredelitev v Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-UPB2, 2006).

- *manjših možnosti na področju zaposlovanja zaradi partnerstva* (podjetja, katerih zaposleni so na starševskem dopustu, bi bila deležna pomoči).

#### **2.4.1 Kronološki pregled dogajanja**

Že pred predlogom, ki ga opisujem v nadaljevanju, je bil starševski dopust v dobrih desetih letih podaljšan dvakrat in sicer leta 1975 s treh na osem mesecev in nato leta 1986 na eno leto. Toda statistični podatki so pokazali, da ta ukrep ni vplival na povečanje natalitete v Republiki Sloveniji, saj je bil v tem obdobju zabeležen trend upadanja števila rojstev.

24. decembra 1994 so trije poslanci takratne stranke Slovenskih krščanskih demokratov (v nadaljevanju: SKD) v zakonodajni postopek vložili predlog za spremembo oziroma podaljšanje starševskega dopusta na tri leta. To podaljšanje so utemeljevali na vedno večjem upadanju števila rojstev, ki od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja naprej ni več omogočalo niti normalnega obnavljanja prebivalstva.

Njihov predlog je bil, da je podaljšanje starševskega dopusta pravica; delavec torej lahko ostane na delu in te pravice ne izkoristi. Po njihovem mnenju bi bilo možno tudi uzakoniti spodbude za predčasno vrnitev na delo, kjer bi bilo potrebno preučiti izkušnje drugih držav, na primer uvedbo različnih zneskov nadomestil v prvem, drugem in tretjem letu koriščenja tega dopusta.

#### **2.4.2 Razlogi za sprejetje predloga**

Predlagatelji so bili mnenja, da je podaljšanje starševskega dopusta eden od ukrepov spodbujanja rojstev. Poleg tega so bili mnenja, da je treba staršem ponuditi čim več različnih oblik koriščenja tega dopusta ter spodbujati spremembo miselnosti in vzorca obnašanja tako, da se bo v prihodnosti več moških (očetov) odločalo za njegovo koriščenje. Kot glavne prednosti, ki bi jih prinesla sprememba v skladu s predlogom, pa so navedli:

- *spodbujanje rojstev*, saj bi se ženske lažje in prej odločile za otroka;
- *izboljšanje zdravstvene in psihološke trdnosti mlajših generacij*, saj bi staršem omogočili daljši in bolj intenziven stik z otroki v zgodnjem otroštvu;
- *zagotovitev enakopravnosti moških in žensk pri negi in varstvu otroka*, saj z izjemo porodniškega dopusta v dolžini 105 dni, preostali starševski dopust lahko koristita tako mati kot oče;
- *zmanjšanje brezposelnosti*, saj bi se sprostilo večje število delovnih mest, na katere bi se lahko zaposlili predvsem mlajši iskalci zaposlitve, ki jih je med brezposelnimi največ.



V predlogu so predvideli 100 % nadomestilo za prvo leto koriščenja starševskega dopusta, medtem ko bi za drugo leto znašalo 75 % in za tretje leto 50 % višine nadomestila za prvo leto. Pri oceni finančnih posledic sprejema teh sprememb je potrebno upoštevati tudi znižanje števila upravičencev do nadomestila za brezposelnost in zmanjšanje materialnih stroškov v vrtcih, ki so neposredno odvisna od bivanja otroka v vrtcu. Finančne posledice bi tako po mnenju predlagateljev bile predvsem simbolne narave, saj bi šlo v veliki meri le za preusmeritev sredstev, ki so že v proračunu in torej podaljšanje starševskega dopusta ne bi pomenilo dodatne finančne obremenitve proračuna.

### **2.4.3 Razlogi proti sprejetju predloga**

Predlog je naletel na zelo mešane odzive. V nadaljevanju na kratko predstavljam odzive Vlade Republike Slovenije, Urada za žensko politiko in javnosti.

#### **2.4.3.1 Odziv Vlade Republike Slovenije**

Vlada predloga poslancev SKD **ni** podprla, saj po njenem mnenju problema premajhnega števila rojstev ne bi bilo mogoče rešiti s predlaganimi spremembami. Nasprotno: sprejetje predlaganih sprememb bi lahko imelo celo negativne posledice, zato je podala naslednje argumente za zavrnitev predloga:

- *predlog ne upošteva posledic na trgu delovne sile, predvsem na področju zaposlovanja žensk, saj zmanjšuje možnosti za zaposlovanje žensk in s tem vzpostavlja neenakopravnost med spoloma;*
- *predlog pogloblja socialne razlike;*
- *finančne posledice zakona niso dovolj natančno in celovito preučene in ocenjene;*
- *predlog brez poglobljenih analiz in upoštevanja primerljivih rešitev pregloboko posega v sistem delavnopravne zakonodaje;*
- *predlog zahteva spremembe na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja in na področju družinskih prejemkov.*

Po mnenju vlade predlog tudi ne izpolnjuje pogojev, ki jih je določila Resolucija o temeljnih oblikovanju družinske politike v Republiki Sloveniji. Predlog namreč ne predvideva postopnega podaljševanja starševskega dopusta, prav tako pa ne vsebuje ocene, ali (in s kakšnimi posledicami na konkurenčnost) bi slovensko gospodarstvo zmoglo financirati državni proračun, ki bi prevzel to obveznost. Posledice tega bi se lahko pokazale kot zmanjšanje zaposlitvenih možnosti tako za ženske kot za moške (Kozmik, 1995, str. 25).

#### **2.4.3.2 Odziv Urada za žensko politiko Republike Slovenije**

Pred sprejetjem Resolucije je bil Urad za žensko politiko eden glavnih pobudnikov in zagovornikov podaljšanja starševskega dopusta. Vendar se je njihovo stališče v nekaj letih

povsem obrnilo. Tako je po objavi predloga poslancev SKD Urad za žensko politiko v celoti **nasprotoval** predlogu, kar so argumentirali na naslednji način:

- podaljšanje starševskega dopusta je pomemben pogoj za lažjo odločitev za rojstvo otroka, ni pa ukrep, ki bi vplival na *povišanje števila rojstev*; tu so pomembnejši drugi pogoji, kot so rešeno stanovanjsko vprašanje, migracijski tokovi in materialni standard posameznika;
- ni raziskav, ki bi potrjevale večjo zdravstveno in psihološko trdnost mlajših generacij zaradi daljšega stika s starši;
- možnost koriščenja večjega dela starševskega dopusta (dopusta za nego in varstvo otroka) imata že po veljavni zakonodaji tako mati kot oče otroka;
- podaljšanje starševskega dopusta bi dejansko pomenilo še manjše možnosti mladih žensk za zaposlitev kot dotlej (Kozmik, 1995, str. 26).

#### **2.4.3.3 Odziv javnosti**

Tudi javnost je močno reagirala na predlagane spremembe. Predlog poslancev SKD je javnost razdvojil, saj so rezultati javnomnenjske raziskave agencije Delo Stik pokazale, da je bilo število podpornikov na eni in drugi strani zelo izenačeno: 45,8 % anketirancev je bilo proti predlogu, 44,9 % anketirancev pa je predlog podprlo.

#### **2.4.4 Posledice podaljšanja porodniškega dopusta**

V prvi vrsti ima podaljšanje porodniškega dopusta velik vpliv na posamezno družino, ki bi bila do tega ukrepa upravičena. Po mojem mnenju je podaljšanje porodniškega dopusta pomembno tako z vidika razvoja otroka kot tudi z vidika življenjskih možnosti matere oziroma staršev.

Z vidika otroka je predlagani podaljšani porodniški dopust seveda sprejemljiv in celo zaželen predlog, saj je otrok prva leta svojega življenja najbolj potreben oskrbe in ljubezni staršev. Za razvoj osebnosti otroka je izjemno pomembno zgodnje obdobje, kar potrjujejo tudi rezultati medicinskih, psiholoških in pedagoških raziskav.

Z vidika zaposlenih žensk – mater bi podaljšanje porodniškega dopusta še povečalo rizičnost ženske delovne sile. Pričakovane posledice tega ukrepa so lahko močno zmanjšanje možnosti zaposlovanja žensk; njihova zaposlitev bi pomenila preveliko tveganje za podjetja, ki težijo k stalnosti in ne podpirajo daljših odsotnosti z dela. Prav tako bi se zmanjšale možnosti dopolnilnega izobraževanja za ženske; ženske bi tako bile vedno bolj potisnjene na obrobje trga delovne sile.

## **2.5 ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZDPRE(1995)**

Nov Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o družinskih prejemkih (ZDPre-B, 1995) je bil sprejet 12. decembra 1995. ZDPre-B je prinesel 'nov' družinski prejemek – dodatek za nego otroka, ki je stopil v veljavo s 1. majem 1996. Dejansko je ta dodatek nadomestil prejšnjo ureditev, ko je bil otroški dodatek za otroke z motnjami v telesnem ali duševnem razvoju višji za 50 %.

Zakon je tudi predvidel ugodnosti v primeru zaposlovanja invalidov, saj se podjetjem, zavodom in drugim organizacijam, ki plačujejo prispevek za porodniško varstvo, in njenim zaposlenim ta prispevek obračuna in vodi na posebnem računu, ki se nato uporabljajo za materialni razvoj teh podjetij (ZDPre-B, 1995, 3. člen).

### **2.5.1 Dodatek za nego otroka**

Dodatek za nego otroka je denarni dodatek in je namenjen kritju povečanih stroškov, ki jih ima družina zaradi nege in varstva hudo bolnega otroka ali otroka z motnjami v telesnem ali duševnem razvoju (ZDPre-B, 1995, 43.a člen).

Pravico do dodatka za nego otroka ima otrok na podlagi mnenja izvedenske komisije za določeno obdobje oziroma najdalj do 18. leta starosti. Višina dodatka znaša 30 % zjamčene plače oziroma 20 % zjamčene plače, če je otrok v dnevnem institucionalnem brezplačnem varstvu. Dodatek za nego otroka ne pripada otroku za obdobje, ko je zaradi zdravljenja, usposabljanja, vzgoje ali šolanja v zavodu, v katerem ima brezplačno oskrbo.

### **2.5.2 Spremembe pri otroškem dodatku**

Novi razredi in višine otroškega dodatka, kot določene v ZDPre-B, prikazujem v Tabeli 2 na naslednji strani.

Zaradi preobremenitve državnega proračuna se je državni zbor odločil za preložitve uveljavitve univerzalnega otroškega dodatka in s tem za podaljšanje veljavnosti selektivnih otroških dodatkov do 30. aprila 1999. ZDPre-B je njihovo selektivnost omilil s širjenjem kroga upravičencev na vse otroke iz družin z dohodkom na družinskega člana do 110 % povprečne plače (prej do 50 % povprečne plače). S tem se je število upravičenih otrok podvojilo, iz prejetanja otroškega dodatka je bilo izključenih le okrog 13 % otrok, ki so živeli v premožnejših družinah. V letu 1995 je bilo povprečno število otrok prejemnikov otroškega dodatka 232.670, od tega jih je skoraj polovica prejela najvišji otroški dodatek v višini 22 % zjamčene plače. Zvišal se je tudi otroški dodatek za otroke iz družin s srednje visokimi dohodki (35 – 50 % povprečne plače na družinskega člana), saj so že

grobe analize kazale, da družine na tej razmeroma nizki ravni dohodkov niso več upravičene do večine drugih selektivnih socialnih dajatev in imajo zato manjši razpoložljivi dohodek kot družine z nižjim lastnim dohodkom (Stropnik, 1996, str. 295).

Tabela 2: Višina otroškega dodatka v Republiki Sloveniji glede na dohodek na družinskega člana v obdobju 1.5.1996 – 30.4.1999 (v %).

dohodek na družinskega člana*	višina otroškega dodatka**
do 25,0 %	22 %
od 25,1 % do 30,0 %	19 %
od 30,1 % do 40,0 %	16 %
od 40,1 % do 45,0 %	13 %
od 45,1 % do 55,0 %	10 %
od 55,1 % do 110,0 %	7 %
* v % od povprečne plače vseh zaposlenih v RS	
** v % od zjamčene plače v preteklem letu	

Vir: ZDPre-B, 1995.

## 2.6 ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZDPRE (1999)

Tretji Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o družinskih prejemkih (ZDPre-C) je bil sprejet 31. marca 1999. Spremembe je vnesel predvsem na področje dveh družinskih prejemkov: otroškega dodatka in dodatka za nego otroka.

ZDPre-C je podaljšal pravico do dodatka za nego otroka in sicer ima otrok pravico do prejemanja tega dodatka do 18. leta starosti, v primeru nadaljnjega šolanja pa največ do dopolnjenega 26. leta starosti.

Nove razrede in višine otroških dodatkov, kot jih je določil ZDPre-C, prikazujem v Tabeli 3 na naslednji strani.

ZDPre-C je podaljšal selektivnost otroškega dodatka in sicer do 30. aprila 2001. Ureditev otroškega dodatka se je precej spremenila glede na dotedanjo ureditev; bistvena je predvsem sprememba pri priznavanju višine otroškega dodatka, saj opredeljuje različno višino otroškega dodatka ne le glede na dohodek družine, temveč tudi glede na število otrok v družini, ki so upravičeni do otroškega dodatka (ZDPre-C, 1999, 3. člen). Pomemben vpliv na višino otroškega dodatka je imela tudi razdelitev dotedanjega najnižjega dohodkovnega razreda na dva razreda: tistega do ravni 15 % povprečne plače v Republiki Sloveniji na družinskega člana ter naslednjega do ravni 25 % povprečne plače. S tem se je bistveno povečal otroški dodatek za otroke iz novega najnižjega dohodkovnega razreda, v katerem je približno desetina vseh upravičenih otrok. Otroci iz družin z dohodki

v višini 99,1 – 110 % povprečne plače so sicer izgubili pravico do otroškega dodatka, vendar pa je ta prejemek za te družine pomenil zelo majhen delež razpoložljivega dohodka.

Tabela 3: Višina otroškega dodatka v Republiki Sloveniji glede na dohodek na družinskega člana v obdobju 1.5.1999 – 30.4.2001 (v SIT).

dohodek na družinskega člana*	višina otroškega dodatka		
	1. otrok	2. otrok	3. in naslednji otrok
do 15 %	15.000	16.500	18.000
15 % do 25 %	12.825	14.175	15.525
25 % do 30 %	9.775	10.925	12.075
30 % do 35 %	7.700	8.800	9.900
35 % do 45 %	6.300	7.350	8.400
45 % do 55 %	4.000	5.000	6.000
55 % do 75 %	3.000	4.000	5.000
75 % do 99 %	2.600	3.600	4.600

\* v % od povprečne plače v RS

Vir: ZDPre-C, 1999.

### 3 GIBANJE DRUŽINSKIH PREJEMKOV PO LETU 2001

Zakonodajalec je želel z novo ureditvijo uvesti selektivnost namesto univerzalnosti, svobodno izbiro pri načinu koriščenja pravic ter zagotoviti čim večjo ekonomsko stabilnost družin. Najpomembnejša novost pri ureditvi otroških dodatkov je, da so od načela univerzalnosti dokončno prešli na načelo selektivnosti (Starševstvo in družinski prejemki, 1998, str. 12). To pomeni, da v zakonodaji ni več predvidene univerzalnosti otroških dodatkov, dejansko pa se višina in pomen otroških dodatkov nista veliko spremenila.

#### 3.1 RAZLOGI ZA SPREMEMBO ZAKONODAJE NA PODROČJU DRUŽINSKIH PREJEMKOV

Z Zakonom o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP, 2001) je Vlada Republike Slovenije želela urediti področje, ki je bilo do tedaj urejeno v dveh zakonih, in sicer v Zakonu o delovnih razmerjih in v Zakonu o družinskih prejemkih. ZSDP tako na enem mestu ureja tako pravico do odsotnosti z dela kot pravico do nadomestila dohodka za ta čas. Vlada je tudi opravila tiste spremembe že veljavnih pravic, za katere je ocenila, da so nujno potrebne, ter uvedla nekatere nove pravice.

ZSDP je tako prinesel nekaj novih in nekaj razširjenih pravic, ki so terjala dodatna finančna sredstva in so predstavljala dodatno obremenitev proračuna. Zato je bilo potrebno postopno uveljavljanje nekaterih pravic, kot na primer v primeru dodatka za veliko družino, pravice do delnega plačila za izgubljeni dohodek ter izjemne višine otroškega dodatka.

### **3.2 SPREJETJE ZAKONA O STARŠEVSKEM VARSTVU IN DRUŽINSKIH PREJEMKIH (2001)**

Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP, 2001; na kratko mu pravimo tudi Zakon o starševstvu) je bil sprejet 21. novembra 2001, uporabljati pa se je začel s 1. januarjem 2002. Z začetkom uporabe ZSDP je prenehal veljati Zakon o družinskih prejemkih, prenehali pa so se uporabljati tudi tisti členi in določbe Zakona o delovnih razmerjih, ki urejajo varstvo materinstva in starševstva v zvezi z odsotnostjo z dela.

ZSDP je nekoliko drugače opredelil oziroma razvrstil družinske prejemke, kot so bili ti določeni v Zakonu o družinskih prejemkih ter njegovih spremembah in dopolnitvah. Tako prvi del novega zakona ureja sistem zavarovanja za starševsko varstvo in pravice, ki iz tega izhajajo ter postopek uveljavljanja teh pravic. Drugi del pa ureja pravice do družinskih prejemkov. Posamezne postavke obeh sem navedla v uvodnem poglavju.

V okviru pravic iz novega naslova starševskega varstva je najpomembnejša novost očetovski dopust, ki je bil v Republiki Sloveniji z uvedbo ZSDP sploh prvič uveden. Posebnih pravic so deležni tudi starši, ki se jim rodijo dvojčki ali nedonošenčki ali ki imajo ob rojstvu otroka doma že dva ali več otrok do osmega leta starosti oziroma otroka s posebnimi potrebami. ZSDP na novo opredeljuje tudi posvojiteljski dopust, ki je bil prej urejen v okviru Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih. Pravica je omejena na 150 dni (za otroka, starega od 1 do 4 let) oziroma na 120 dni (od 4 do 10 let).<sup>7</sup> Namen posvojiteljskega dopusta je, da imata posvojitelj in otrok takoj po posvojitvi možnost v celoti se posvetiti drug drugemu.

V ZSDP sta porodniški dopust in dopust za nego in varstvo otroka ločeni postavki. Porodniški dopust je dopust, namenjen pripravi na porod ter negi in varstvu otroka takoj po porodu. Pravico do porodniškega dopusta ima zato mati otroka in sicer v trajanju 105 dni.<sup>8</sup> Dopust za nego in varstvo otroka v trajanju 260 dni pa nastopi neposredno po preteku

---

<sup>7</sup> Razen v primeru, da je za tega otroka že izrabil pravico do porodniškega dopusta, očetovskega dopusta oziroma dopusta za nego in varstvo otroka.

<sup>8</sup> V primeru, da mati umre, zapusti otroka ali je nesposobna za delo, ima pravico do porodniškega dopusta oče otroka ali druga oseba v obsegu največ 77 dni (105 dni minus 28 dni minus starost otroka ob nastopu porodniškega dopusta).

porodniškega dopusta. Koristi ga eden od staršev otroka; v primeru, da vsak od staršev koristi del dopusta za nego in varstvo otroka, se o tem dogovorita in dogovor predložita centru za socialno delo. Del dopusta za nego in varstvo otroka (največ 75 dni) pa starša lahko preneseta in izrabita do otrokovega osmega leta starosti.

ZSDP v 23. členu opredeljuje očetovski dopust kot neprenosljivo pravico očeta. Oče mora izrabiti 15 koledarskih dni očetovskega dopusta v času porodniškega dopusta matere in sicer v obliki polne odsotnosti z dela, preostalih 75 dni pa lahko izrabi kadarkoli do otrokovega osmega leta starosti. Oče nima pravice do očetovskega dopusta le v primeru, če mati rodi mrtvega otroka, mu je odvzeta roditeljska pravica ali če otrok živi pri materi ter oče ne varuje in ne neguje otroka (ZSDP, 2001, 24. člen).

Zaradi visokih zahtevanih dodatnih sredstev je vlada določila postopno uvajanje te pravice. Tako se je s 1. januarjem 2003 priznala pravica do očetovskega dopusta v trajanju 15 dni, s 1. januarjem 2004 se je pravica podaljšala za 30 dni, za katere se zagotavlja plačilo prispevkov za socialno varnost od minimalne plače, od 1. januarja 2005 pa velja polna pravica v trajanju 90 dni (ZSDP, 2001, 118. člen). Uvedba očetovskega dopusta naj bi tudi prispevala k izenačevanju položaja žensk in moških pri razdelitvi družinskega dela, na trgu delovne sile in pri negi in vzgoji otrok.

ZSDP je tudi na novo uredil pravico staršev do krajšega delovnega časa zaradi starševstva. Ta pravica je nadomestila pravico do dela s polovičnim delovnim časom, ki jo je do tedaj urejal Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Po ZSDP ima eden od staršev, ki neguje in varuje otroka do tretjega leta starosti oziroma neguje in varuje otroka s težko motnjo v duševnem razvoju ali težko gibalno oviranega otroka, pravico do krajšega delovnega časa, ki pa mora obsegati najmanj polovično tedensko delovno obveznost (ZSDP, 2001, 48. člen). Za ta čas mu delodajalec zagotavlja pravico do plače po dejanski delovni obveznosti, Republika Slovenija pa mu do njegove polne delovne obveznosti zagotavlja plačilo prispevkov za socialno varnost od minimalne plače.

ZSDP je uvedel tudi dva nova družinska prejemka:

- dodatek za veliko družino;
- pravico do delnega plačila za izgubljeni dohodek.

Pravica do dodatka za veliko družino se je priznala takoj, vendar je ZSDP predvidel postopno rast tega dodatka v prvih treh letih po uveljavitvi pravice (122. člen ZSDP).<sup>9</sup> Pravica do delnega plačila za izgubljeni dohodek pa se je priznala od 1. januarja 2003 dalje (125. člen ZSDP).

---

<sup>9</sup> Tako je predviden dodatek za veliko družino za leto 2002 znašal 25.000 SIT, za leto 2003 50.000 SIT (dejansko zaradi upoštevanja rasti cen 53.600 SIT), za leto 2004 pa 70.000 SIT (dejansko 78.420 SIT). V letu 2005 je dodatek za veliko družino znašal 80.070 SIT ([www.csd-lj-siska.si](http://www.csd-lj-siska.si), 2006).

### **3.2.1 Dodatek za veliko družino**

Dodatek za veliko družino je letni prejemek, ki je namenjen družini z več otroki (ZSDP, 2001, 76. člen) in se izplačuje v enkratnem znesku. Do prejema je upravičen eden od staršev v primeru, da ima ta družina tri ali več otrok, ki so mlajši od 18 let oziroma 26 let, če se šolajo in imajo status učenca, dijaka, vajenca ali študenta na dodiplomskem študiju. Starši in otroci morajo biti državljani Republike Slovenije in imeti v Republiki Sloveniji skupno stalno prebivališče. Pravico ima tudi eden od otrok, kadar trije ali več otrok iz ene družine živijo brez staršev (ZSDP, 2001, 77. člen).

V skladu z 78. členom ZSDP se pravica do dodatka za veliko družino pridobi za tekoče leto, če se tretji otrok rodi najkasneje do 30. junija tega leta. Pravica preneha naslednje leto, ko najstarejši otrok dopolni določeno starost oziroma preneha s šolanjem.

Pravica je začela veljati v letu 2002 in je bila prvotno uvedena kot nadomestilo za nekdanjo olajšavo pri nakupu avtomobila za veliko družino. V kolikor družina prejema otroški dodatek, pristojni Center za socialno delo izda odločbo po uradni dolžnosti. V primeru, da družina ne prejema otroškega dodatka, pa mora vsako leto vložiti zahtevek za priznanje dodatka za veliko družino, najkasneje do 15. julija za tekoče leto. Po tem roku pravice za tekoče koledarsko leto ni več mogoče uveljavljati (ZSDP, 2001, 95. člen).

### **3.2.2 Delno plačilo za izgubljeni dohodek**

Delno plačilo za izgubljeni dohodek je osebni prejemek, ki ga prejme eden od staršev, kadar prekine delovno razmerje ali začne delati krajši delovni čas zaradi nege in varstva otroka s težko motnjo v duševnem razvoju ali težko gibalno oviranega otroka (ZSDP, 2001, 84. člen). Mesečna višina prejema je minimalna plača, od katere upravičenec plačuje prispevke za socialno varnost. Če prejemnik začne delati s krajšim delovnim časom, mu pripada sorazmerni delež delnega plačila za izgubljeni dohodek.

Pogoj za uveljavljanje te pravice je, da sta tako otrok kot eden od staršev državljana Republike Slovenije in da imata v Republiki Sloveniji tudi stalno prebivališče. O pravici se odloči na podlagi mnenja zdravniške komisije. Pravica velja, dokler niso izpolnjeni pogoji za uveljavljanje pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja oziroma največ tri mesece po smrti otroka. Če je otrok iz kakršnegakoli razloga v zavodu, v katerem ima celodnevno brezplačno oskrbo, ali če je v rejništvu, starši ne morejo uveljavljati te pravice.

Pravica do delnega plačila za izgubljeni dohodek se uveljavlja 30 dni pred prenehanjem delovnega razmerja oziroma najkasneje 60 dni po prenehanju delovnega razmerja. Po tem roku pravice ni več mogoče uveljavljati (ZSDP, 2001, 97. člen).



### 3.2.3 Spremembe pri otroškem dodatku

Višine otroških dodatkov, kot jih je določil ZSDP, prikazujem v Prilogi, Tabela 4. Enake višine otroških dodatkov kot ZSDP je opredelil tudi Zakon o višini otroškega dodatka (ZVOD, 2001), ki je bil sprejet 30. marca 2001 in je urejal višino otroškega dodatka v obdobju od 1. maja 2001 do uveljavitve ZSDP.

Statistike o prejemnikih otroških dodatkov so pokazale, da je med njimi vedno večji odstotek enostarševskih družin, ki se uvrščajo predvsem v spodnje dohodkovne razrede. ZSDP je zato v tem primeru predvidel izjemno višino otroškega dodatka, saj se za te otroke posamezni znesek otroškega dodatka poveča za 10 % (ZSDP, 2001, 66. člen). ZSDP je zaradi povečanja obremenitve proračuna preložil uveljavitev izjemne višine otroškega dodatka na obdobje po 1. januarju 2004.

Prav tako je ZSDP predvidel izjemno višino otroškega dodatka v primeru, da predšolski otrok ni vključen v predšolsko vzgojo; v tem primeru se posamezni znesek otroškega dodatka poveča za 20 % (ZSDP, 2001, 66. člen). Ta določba se je v skladu z ZSDP pričela uporabljati s 1. januarjem 2003.

### 3.2.4 Spremembe pri ostalih družinskih prejemkih

V primeru starševskega dodatka je najpomembnejša sprememba določitev njegove višine, saj ta ni več določena kot odstotek od zajamčene plače, ampak kot neto prejemek v višini 35.000 SIT. Spremenil se je tudi rok za uveljavljanje pravice; mati uveljavlja pravico 30 dni pred predvidenim datumom poroda, vendar najkasneje 30 dni po rojstvu otroka. Oče uveljavlja pravico najkasneje 30 dni po nastanku dogodka, ki je razlog, da je oče pridobil pravico do prejema. V primeru zamude pri uveljavljanju pravice se sorazmerno skrajša tudi trajanje pravice, ki sicer traja 365 dni od rojstva otroka (ZSDP, 2001, 61. in 92. člen).

Pomoč ob rojstvu otroka<sup>10</sup> je v ZSDP opredeljena kot denarni prejemek, namesto katerega se lahko v enaki vrednosti zagotovi tudi oprema za novorojenca v obliki zavitka, katerih število in vsebino predpiše minister. Prav tako je v nasprotju s prejšnjo ureditvijo določena višina denarnega prejema in sicer kot neto prejemek v višini 50.000 SIT. Skrajšano je tudi obdobje, v katerem je mogoče uveljaviti pravico do pomoči ob rojstvu otroka, in sicer najkasneje 60 dni po rojstvu otroka (prej tri mesece po rojstvu otroka).

Tudi dodatek za nego otroka ni več določen kot odstotek od zajamčene plače, ampak kot neto prejemek v višini 18.000 SIT. Novost je tudi višji dodatek za nego otroka v višini 36.000 SIT, do katerega je upravičen eden od staršev otroka in ne več otrok s težko motnjo

---

<sup>10</sup> Ta družinski prejemek je bil v Zakonu o družinskih prejemkih iz leta 1993 in vseh njegovih kasnejših spremembah in dopolnitvah poimenovan Pomoč za opremo novorojenca.

v duševnem razvoju oziroma težko gibalno oviran otrok, kot je bilo urejeno v do tedaj veljavni zakonodaji.

### **3.3 ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZSDP (2003)**

Z namenom lažjega izvajanja ZSDP je vlada RS sprejela Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-A, 2003). Tako je npr. z dopolnitvijo določbe o zavarovancih za starševsko varstvo jasneje določeno, kdo so zavarovanci za starševsko varstvo (ZSDP-A, 2003, 1. člen).

Vlada je tudi morala izpolniti obveznosti, ki izhajajo iz načel mednarodnega prava in mednarodnih pogodb, ki jih je ratificirala Republika Slovenija. V skladu z 29. členom ZSDP-A tako za državljane držav članic Evropske Unije od dneva pristopa Slovenije k Evropski uniji državljanstvo Republike Slovenije ni več pogoj za pridobitev teh pravic. S tem je v zakon vključeno načelo enake obravnave in nediskriminacije na podlagi državljanstva (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZSDP, 2003, str. 2).

#### **3.3.1 Spremembe pri posameznih družinskih prejemkih**

V skladu z 9. členom ZSDP-A ima mati prednostno pravico do starševskega dodatka le še za prvih 77 dni po rojstvu otroka in ne več za prvih 105 dni, kot je veljalo do tedaj. Nato ima na podlagi pisnega dogovora to pravico eden od staršev pod enakimi pogoji. Ta sprememba je posledica uskladitve 'časovne' urejenosti starševskega dodatka s porodniškim nadomestilom.<sup>11</sup>

V primeru delnega plačila za izgubljeni dohodek so v skladu z 19. členom ZSDP-A upravičenci obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovani, zavarovani za primer brezposelnosti in za starševsko varstvo. Prispevek zavarovanca plačuje upravičenec, prispevek delodajalca pa Republika Slovenija. Prav tako si upravičenci plačujejo prispevek za obvezno zdravstveno zavarovanje. ZSDP-A tudi dodatno omejuje dolžino pravice do delnega plačila za izgubljeni dohodek in sicer najdlje do 18. leta starosti otroka. Razlog za to je sprejetje Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu (ZSV-B, 2001), ki ureja pravico do delnega plačila za izgubljeni dohodek za osebe po 18. letu starosti. Uporaba tega člena ZSDP je bila tako pogojena z uveljavitvijo omenjenega zakona.

---

<sup>11</sup> Porodniški dopust sicer traja 105 dni, vendar ga mora mati nastopiti 28 dni pred predvidenim rojstvom otroka.

### **3.4 ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZSDP (2006)**

Vlada se je za novo spremembo in dopolnitev ZSDP odločila predvsem zaradi aktivnejšega pristopa k reševanju problematike premajhnega števila rojstev v Sloveniji. Cilj predlaganih sprememb je zagotavljanje ugodnih razmer za razvoj družine. Nekatere predlagane spremembe ZSDP naj bi pomagale predvsem mladim družinam in pripomogle k zgodnejšim in pogostejšim odločitvam za otroka. Predlog predvideva tudi lajšanje finančnega bremena večjim družinam in s tem lažjo skrb za že rojene otroke. Pomembno je tudi zagotavljanje spodbud za zaposlovanje staršev s krajšim delovnim časom (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZSDP, 2006, str. 2).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-B) je bil sprejet 25. aprila 2006, nekatere določbe pa se bodo uporabljale od 1. januarja 2007 dalje.

ZSDP-B ne daje več možnosti, da se del nadomestila iz naslova dopusta za nego in varstvo otroka izrabi v obliki dobroimetja (ZSDP-B, 2006, 14. člen). Praksa je namreč pokazala, da to ni v korist otroka, saj se je staršem sorazmerno skrajšal dopust za nego in varstvo otroka (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZSDP, 2006, str. 3).

ZSDP-B pa precej povečuje pravice na področju krajšega delovnega časa zaradi starševstva. To pravico razširja tudi na kmete in samozaposlene, saj ZSDP-B predvideva pravico do plačila prispevkov za socialno varnost od minimalne plače enemu od staršev, ki si na podlagi svoje dejavnosti sam plačuje prispevke za socialno varnost za najmanj 20 ur tedensko in sicer do tretjega leta starosti otroka. V primeru varstva dveh otrok se ta pravica podaljša do šestega leta starosti mlajšega otroka. Če pa eden od staršev zapusti trg dela zaradi nege in varstva štirih ali več otrok, ima pravico do plačila prispevkov za socialno varstvo za poln delovni čas (40 ur tedensko) in sicer v višini od minimalne plače do dopolnjenega desetega leta starosti najmlajšega otroka (ZSDP-B, 2006, 16. člen).

Med pravicami iz naslova starševskega varstva je bil sprememb deležen tudi očetovski dopust. V skladu s 7. členom ZSDP-B lahko oče očetovski dopust v dolžini 15 koledarskih dni izkoristi v prvih šestih mesecih po otrokovem rojstvu, preostalih 75 dni pa do otrokovega tretjega leta starosti. V do tedaj veljavni ureditvi je oče 15 dni očetovskega dopusta lahko izkoristil v času porodniškega dopusta matere, torej v 77 dneh po rojstvu otroka, preostali del pa do osmega leta starosti otroka. Sprememba je posledica razumevanja, da otrok potrebuje posebno nego in skrb predvsem v prvih treh letih starosti (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZSDP, 2006, str. 4).

## **4 ANALIZA OBDOBJA 1993 – 2006**

V nadaljevanju najprej na kratko povzemam najpomembnejše spremembe v zakonodaji glede družinskih prejemkov, ki so se zgodile znotraj obeh obravnavanih obdobj, nato pa z vidika uveljavljenih sprememb primerjam še obe obdobji.

### **4.1 ANALIZA OBDOBJA 1993 – 2001**

Zakon o družinskih prejemkih (ZDPre) je ob sprejetju v letu 1993 predvidel štiri družinske prejemke (vključno z denarnim nadomestilom za čas porodniškega dopusta), katerim se je z ZDPre-B v letu 1995 pridružil še dodatek za nego in varstvo otroka, ki je tako postal samostojen družinski prejemek. Sprememb je bil deležen starševski dodatek, do katerega so postale upravičene tudi gospodinje in kmečke matere. Ureditev pomoči ob rojstvu otroka (v ZDPre pomoč za opremo novorojenca) se ni veliko spremenila, le upravičenec je namesto matere postal otrok sam.

Največ sprememb pa je bil v obdobju 1993 – 2001 deležen otroški dodatek. Moje mnenje je, da so predvsem po zadnji spremembi Zakona o družinskih prejemkih (ZDPre-C), sprejetem leta 1999, otroški dodatki v Sloveniji precej selektivni. Povečanje otroškega dodatka je bilo visoko za otroke iz družin z nizkimi dohodki na člana, medtem ko so se otroški dodatki za otroke iz družin z višjimi dohodki zmanjšali ali celo ukinili. Precejšnje je bilo tudi povečanje za družine z dvema ali več otroki v primerjavi z družino z enim otrokom.

S sprejetjem ZDPre-C v letu 1999 je otroški dodatek postal tudi ukrep populacijske politike, saj je otroški dodatek višji za vsakega naslednjega otroka v družini (vključno do tretjega otroka). V zakonodaji, ki je bila v veljavi do maja 1999, razlikovanje med otroki ni bilo upoštevano, ampak se je višina otroškega dodatka razlikovala le zaradi različne višine dohodka na družinskega člana.

### **4.2 ANALIZA OBDOBJA 2001 – 2006**

Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP), sprejet v letu 2001, je prinesel pomembno spremembo predvsem zaradi poenotenja, saj na enem mestu ureja tako pravico do odsotnosti z dela kot pravico do nadomestila dohodka. V do tedaj veljavni zakonodaji je bila namreč pravica do odsotnosti z dela urejena v okviru Zakona o delovnih razmerjih, pravica do nadomestila dohodka pa v Zakonu o družinskih prejemkih (ZDPre). Med pomembnimi ukrepi ZSDP in njegovih kasnejših sprememb in dopolnitev sta uvedba očetovskega dopusta in razširitev pravic staršev do krajšega delovnega časa zaradi

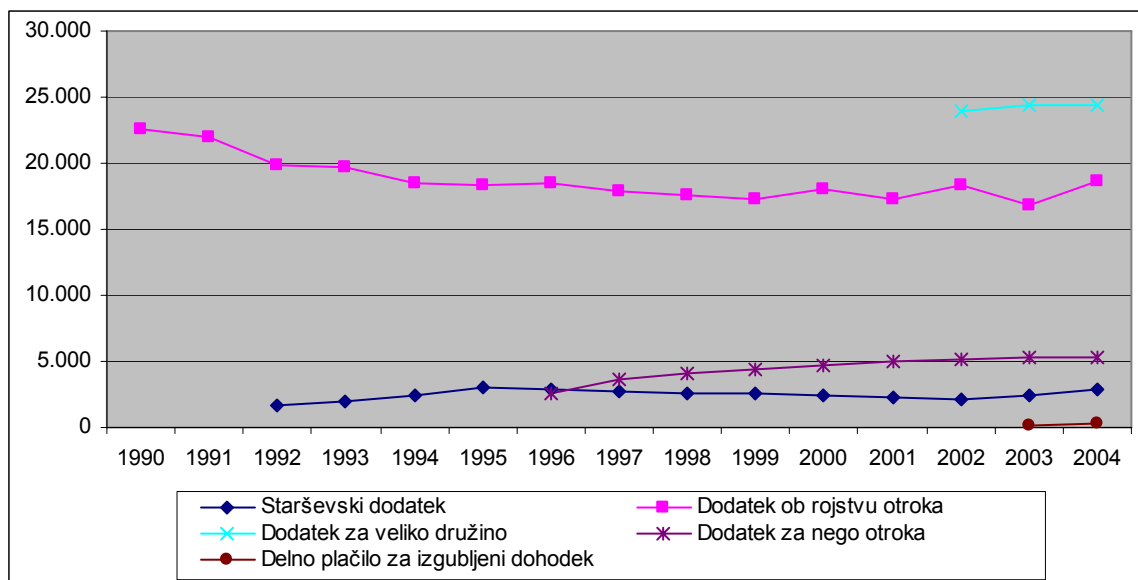
starševstva. Na področju družinskih prejemkov pa je najpomembnejša uvedba dveh novih družinskih prejemkov in sicer dodatka za veliko družino in delnega plačila za izgubljeni dohodek.

Kljub temu, da je do tedaj veljavna zakonodaja urejala pravice do družinskih prejemkov na zavidljivi ravni gledano primerjalno z drugimi državami članicami Evropske Unije, pa sprejetje najnovejše dopolnitve Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih 9. maja 2006 (ZSDP-B) pomeni nadgradnjo že obstoječih pravic (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZSDP, 2006, str. 6).

### 4.3 POMEN POSAMEZNIH VRST DRUŽINSKIH PREJEMKOV

V Sliki 1 prikazujem gibanje števila upravičencev do posamezne vrste družinskega prejemka v obdobju 1990 – 2004. Zaradi večje preglednosti in lažje primerljivosti sem iz grafičnega prikaza izvzela prikaz gibanja števila upravičencev do otroškega dodatka, saj je to število precej višje od števila upravičencev do vseh ostalih vrst družinskih prejemkov. Podatke, ki sem jih uporabila pri izdelavi Slike 1, prikazujem v Prilogi, Tabela 2.

Slika 1: Število upravičencev do posameznega družinskega prejemka v Republiki Sloveniji v obdobju 1990 – 2004.



Vir: <http://www.sigov.si>, 2006; Statistični letopisi (za leta 1990 – 1993).

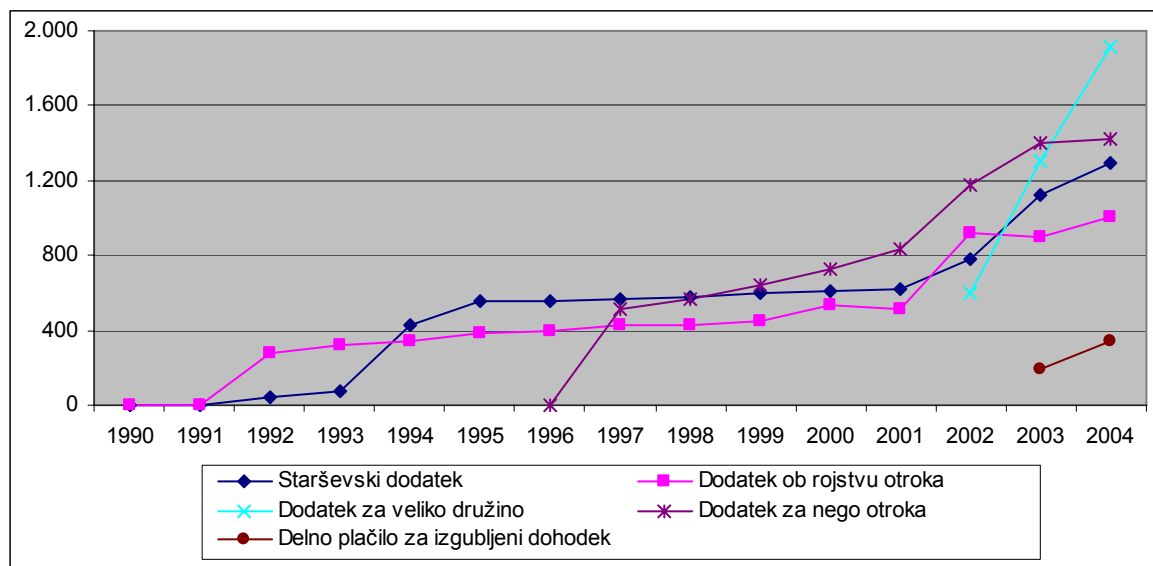
Upadanje števila upravičencev do dodatka ob rojstvu otroka je v skladu s perečim problemom upadanja števila rojstev v Sloveniji. Vzpodbudno je povišanje števila upravičencev do dodatka za veliko družino, vendar je preučevano obdobje prekratko za podrobnejšo analizo. Poleg tega morajo upravičenci, ki za svoje otroke ne prejemajo otroškega dodatka, sami vložiti zahtevek za priznanje dodatka za veliko družino, zato je

porast števila upravičencev lahko zgolj posledica dejstva, da gre za sorazmerno nov družinski prejemek in torej vsi upravičenci v prvem letu še niso bili seznanjeni s to pravico. Dodatek za nego otroka je edini družinski prejemek, ki izkazuje rast pri številu upravičencev skozi celotno preučevano obdobje. Število upravičencev do starševskega dodatka je precej konstantno, medtem ko je število upravičencev do delnega plačila za izgubljeni dohodek zanemarljivo majhno v primerjavi s številom upravičencev do ostalih vrst družinskih prejemkov.

V Sliki 2 prikazujem višino izplačanih sredstev (v milijonih SIT) za posamezne vrste družinskih prejemkov v obdobju 1990 – 2004. Tudi v tem primeru sem (iz istega razloga) iz grafičnega prikaza izvzela prikaz gibanja višine izplačanih sredstev za otroški dodatek. Podatke, ki sem jih uporabila pri izdelavi Slike 2, prikazujem v Prilogi, Tabela 3.

Porast izplačanih sredstev za vse vrste družinskih prejemkov ni presenetljiv, saj so podatki nominalni in torej ne izkazujejo realne rasti oziroma upadanja posameznih družinskih prejemkov. Višina posameznega prejemka je z izjemo delnega plačila za izgubljeni dohodek določena v fiksnem znesku. Višine posameznih družinskih prejemkov, ki veljajo v letu 2006, prikazujem v poglavju 4.6, v Tabelah 4 in 5.

Slika 2: Izplačana sredstva za posamezne družinske prejemke v Republiki Sloveniji v obdobju 1990 –2004 (v milijonih SIT).



Vir: Lastni izračuni; <http://www.sigov.si>, 2006; Statistični letopisi (za leta 1990 –1993).

## **4.4 POMEN OTROŠKIH DODATKOV**

Z otroškim dodatkom se staršem oziroma otroku zagotovi dopolnilni prejemek za preživljanje, vzgojo in izobraževanje. Prispeval naj bi k večjemu blagostanju otroka in k ustvarjanju čim bolj enakih možnosti za razvoj vsakega otroka.

### **4.4.1 Urejenost otroškega dodatka**

V različnih družbah je primarni namen otroških dodatkov različen, spreminja pa se tudi z razvojem družbe. Otroški dodatki so lahko predvsem:

- *ukrep socialne politike* (selektivna pravica družin, katerih dohodki ne presegajo arbitrarno določene meje; v tem primeru se njihova višina zmanjšuje s približevanjem tej mejni višini dohodka);
- *ukrep družinske politike* (univerzalna pravica vseh družin z otroki, ne glede na dohodek posamezne družine; v tem primeru lahko razlikuje med družinami glede na število in starost vzdrževanih otrok);
- *ukrep populacijske politike* (pravica je naravnana tako, da spodbuja čim večjo rodnost; primeri teh ukrepov so, da družine niso upravičene do otroškega dodatka za prvega ali edinega otroka v družini oziroma da se ta povečuje za vsakega naslednjega otroka) (Stropnik, 1993).

Ob osamosvojitvi je nova slovenska zakonodaja predvidela, da naj bi bili otroški dodatki ukrep družinske politike. V skladu z Resolucijo o temeljnih oblikovanju družinske politike v Republiki Sloveniji je bil tako sprejet Zakon o družinskih prejemkih, ki je uvedel pravico do otroškega dodatka kot univerzalno pravico.

V Sloveniji je bil otroški dodatek od uvedbe dohodkovnega cenusa leta 1952 selektivna pravica družin z najnižjimi dohodki in kot tak ukrep socialne politike. Zakon o socialnem varstvu je nato otroški dodatek izločil iz osnove, ki je bila podlaga za ugotavljanje, ali dohodki neke družine dosegajo minimalna sredstva za njeno preživetje. S tem je otroški dodatek začel služiti delnemu izenačevanju socialnoekonomskega položaja družin z otroki in brez njih in s tem postal tudi ukrep družinske politike (Stropnik, 1994, str. 273). Zakon o spremembah in dopolnitvah ZDPre (ZDPre-C) iz leta 1999 pa je opredelil različno višino otroškega dodatka glede na število otrok v družini, ki so upravičeni do otroškega dodatka, s čimer je otroški dodatek postal tudi ukrep populacijske politike.

#### **4.4.1.1 Argumenti v prid univerzalnosti otroških dodatkov**

V Resoluciji je otroški dodatek opredeljen kot ukrep družinske politike. Otroški dodatek je v tem primeru univerzalna pravica vsake družine z otroci; ločuje lahko le med potrebami oziroma stroški glede na različno starost posameznega otroka.

Glavni argumenti v prid univerzalnosti otroških dodatkov so:

- *nizki dodatni stroški*: v Sloveniji je delež premožnih družin, ki po trenutno veljavni zakonodaji ne prejemajo otroškega dodatka, relativno majhen, zato ne bi prišlo do večje dodatne obremenitve za proračun;
- *visoki stroški ugotavljanja upravičenosti do selektivnih prejemkov*: sistem univerzalnih otroških dodatkov bi odpravil velike stroške komisij, ki morajo sedaj ugotavljati upravičenost do otroškega dodatka za vsakega otroka posebej, saj bi bilo potrebno ugotavljati upravičenost le za otroke, stare nad 15 let, prav tako pa ne bi bilo treba preverjati materialnega položaja družine;
- *problem zaprositve*: del upravičencev ne zaprosi za pomoč, ker niso seznanjeni s to pravico, ne obvladajo postopkov za uveljavljanje pravice ali zaradi neprijetnega občutka, ker morajo dokazovati svoj materialni položaj (Stropnik, 1993);<sup>12</sup> del upravičencev pa absolutna višina otroškega dodatka ne motivira v zadostni meri, da bi se potrudili izpeljati postopek za uveljavitev pravice;<sup>13</sup>
- *siva ekonomija*: obstaja precejšnja verjetnost, da so med prejemniki otroških dodatkov tudi družine z dejanskimi dohodki nad opredeljeno mejo, saj del dohodkov izvira iz sive ekonomije in zato ni registriran (Analiza, 2000, str. 33).

#### **4.4.1.2 Argumenti proti univerzalnosti otroških dodatkov**

Glavni argumenti proti univerzalnosti otroških dodatkov oziroma za uveljavitev (ohranitev) sistema selektivnih otroških dodatkov so:

- *univerzalne davčne olajšave*: v Sloveniji imamo univerzalne davčne olajšave za vzdrževane otroke, zato je pogost argument, da niso potrebni še univerzalni otroški dodatki;
- *dodatna obremenitev proračuna*: za otroške dodatke bi bilo v primeru uvedbe univerzalnega otroškega dodatka potrebno veliko dodatnega denarja predvsem v primeru, če ne bi želeli preveč znižati otroškega dodatka za družine z nižjimi dohodki;
- *poslabšanje položaja družin z najnižjimi dohodki*: univerzalen otroški dodatek bi bil enak za vse otroke in bi bil v primeru primerljivega celotnega zneska, namenjenega izplačilu otroških dodatkov, za družine z najnižjimi dohodki bistveno nižji, kot je sedanji otroški dodatek.

#### **4.4.1.3 Univerzalni otroški dodatek – da ali ne?**

Posamezne države se pri določanju višine otroških dodatkov poslužujejo različnih meril ali kombinacije več meril, med katerimi so najpogostejši število otrok v družini, starost otrok in višina dohodka na družinskega člana.

---

<sup>12</sup> Tu mislim predvsem na manj izobražene ljudi in tiste z nizkimi dohodki; ti dve skupini se pogosto prekrivata.

<sup>13</sup> Tu mislim predvsem na ljudi iz višjih dohodkovnih razredov.



Odločitev za eno ali drugo merilo je odvisna od politike, ki jo vodi posamezna država. Če gre za ukrep družinske politike, so otroški dodatki univerzalni, saj je njen namen predvsem ublažiti poslabšanje ekonomskega položaja gospodinjstev z otroki v primerjavi s položajem posameznikov in gospodinjstev brez otrok. Če pa se želi z otroškimi dodatki doseči izboljšanje položaja družin z nižjimi dohodki in je cilj krepitev enakih možnosti, so otroški dodatki selektivni in odvisni od družinskih dohodkov.

Socialno-varstveni pomen je razviden iz ravni dohodkov, kjer preneha upravičenost do selektivnega otroškega dodatka. Če je ta raven nizka, je otroški dodatek le socialno-varstveni korektiv in kot tak ni ukrep družinske politike. Kadar pa je meja postavljena razmeroma visoko, lahko sicer selektivni otroški dodatek združuje več namenov in predstavlja pomemben ukrep družinske politike.

Glede na vrstni red otrok v družini je višina otroškega dodatka lahko določena:

- *linearno*, enaka za vse otroke;
- *progresivno*, prejemek se zvišuje za vsakega naslednjega otroka;
- *degresivno*, prejemek se znižuje za vsakega naslednjega otroka.

V Sloveniji je višina otroškega dodatka določena progresivno, saj se zvišuje za vsakega naslednjega otroka v družini (do vključno tretjega otroka). To kaže na ukrep populacijske politike. Sama upravičenost do prejemka pa je odvisna izključno od višine dohodkov družine. Tako je kljub temu, da je bil že leta 1993 v Sloveniji uzakonjen univerzalni otroški dodatek, ta še vedno v prvi vrsti ukrep socialne politike.

Vlada RS se je pred sprejetjem ZSDP dokončno odločila, da je v Sloveniji potrebno obdržati selektivni otroški dodatek in sicer zaradi več razlogov:

- univerzalni otroški dodatek bi znižal doseženo raven socialne varnosti dotedanjih upravičencev;
- da bi višina najvišjih otroških dodatkov ostala nespremenjena, bi bilo potrebno v proračunu države zagotoviti dodatna sredstva v višini 1 % BDP;
- hkrati z veljavnimi univerzalnimi davčnimi olajšavami bi univerzalni otroški dodatek deloval izrazito v korist družin z višjimi dohodki;<sup>14</sup>
- mejna korist univerzalnega otroškega dodatka bi bila v družinah z višjimi dohodki zelo nizka, zato se skupna korist otroških dodatkov ne bi zvišala sorazmerno z višino vloženih dodatnih sredstev.

Spremembe otroškega dodatka, ki so stopile v veljavo leta 1999, so bile mišljene kot kombinacija univerzalnih davčnih olajšav in selektivnih otroških dodatkov. Nova ureditev

---

<sup>14</sup> Davčne olajšave v Sloveniji delujejo v korist davčnih zavezancev z višjimi dohodki, nekateri z nižjimi dohodki pa olajšave celo ne morejo v celoti izkoristiti.

naj bi zagotavljala bistveno večje koristi za družine z nizkimi dohodki, medtem ko se za družine z višjimi dohodki stanje ne bi bistveno poslabšalo (Analiza, 2000, str. 35).

#### 4.4.2 Pomen otroških dodatkov

Na tem mestu bi se rada osredotočila na otroški dodatek kot na po mojem mnenju najpomembnejši družinski prejemek, saj sem ga zaradi lažje primerljivosti ostalih družinskih prejemkov v prejšnjem poglavju izpustila iz analize (glej poglavje 4.3). V nadaljevanju pomen otroškega dodatka za razpoložljivi dohodek posamezne družine analiziram predvsem v odnosu do dveh spremenljivk:

- *števíla upravičencev* do prejemanja otroškega dodatka;
- *višine otroškega dodatka*, ki jo družina prejema.

Za otroške dodatke je bilo v Sloveniji leta 1991 namenjeno 0,6 % BDP, leta 1992 0,45 %, leta 1993 0,53 %, leta 1994 0,6 %, leta 1996 0,83 % in leta 1997 0,86 %. Po spremembi zakonodaje je ta odstotek po letu 1999 nad ravni 1 % BDP (Analiza, 2000, str. 37).

V splošnem ima pravico do otroškega dodatka eden od staršev za otroka s prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki še ni dopolnil 18 let oziroma 26 let, če ima status učenca, dijaka, vajenca ali študenta. Otroški dodatek se izplačuje od otrokovega rojstva naprej. Pravica do otroškega dodatka se prizna za dobo enega leta. Novo vlogo za priznanje te pravice je potrebno vložiti v mesecu, v katerem se izteče pravica do otroškega dodatka, kar je razvidno iz izreka odločbe o pravici do otroškega dodatka (ZSDP-UPB2, 2006, 70. člen).

Višina otroškega dodatka se določi glede na uvrstitev družine v posamezni dohodkovni razred. Pri tem se upošteva povprečni mesečni dohodek na družinskega člana v preteklem koledarskem letu oziroma v predpreteklem koledarskem letu, če se otroški dodatek uveljavlja v mesecu januarju, februarju ali marcu. Povprečni mesečni dohodek na družinskega člana se izračuna tako, da se skupni dohodek družine deli s številom mesecev, na katere se dohodek nanaša in s številom družinskih članov. Glede na število otrok se skupna višina otroškega dodatka določi za vse otroke, ki so upravičeni do otroškega dodatka, tako da se seštejejo posamezni zneski otroških dodatkov za vsakega otroka (ZSDP-UPB2, 2006, 71. člen).

Kot je prikazano v Tabeli 2 v Prilogi, je število upravičencev do otroškega dodatka v obdobju 1990 – 1998 strmo naraščalo (predvsem zaradi razširitve kroga upravičencev z znižanjem dohodkovnega cenusa), nato pa se je ustalilo. V letu 1999 je zaznati manjši upad števila upravičencev, ki je posledica zvišanja dohodkovnega cenusa.

Pred sprejetjem Zakona o družinskih prejemkih v letu 1993 je v Sloveniji otroške dodatke prejelo manj kot 20 % populacije otrok. Leta 1993 je otroške dodatke prejelo 28 %,

leta 1995 pa se je ta delež povečal na 43 % populacije otrok, na kar je vplivalo tudi poslabšanje ekonomskega položaja družin zaradi brezposelnosti staršev. Po spremembi meril za upravičenost do prejemanja otroškega dodatka leta 1996 in 1999 je otroški dodatek prejemale nekaj več kot 80 % potencialnih upravičencev (Analiza, 2000, str. 33).

Višina otroškega dodatka v Sloveniji je odvisna od dohodka na družinskega člana in od števila otrok v družini. Za družine z višjimi dohodki na družinskega člana je otroški dodatek predvsem simbolnega pomena, medtem ko za družine z nižjimi dohodki predstavlja pomemben del družinskih prihodkov. Stropnik in Stanovnik (2002, str. 28) sta tako ugotovila, da je v letu 1993 otroški dodatek za 10 % gospodinjstev z najnižjim dohodkom na družinskega člana<sup>15</sup> pomenil 4,9 % dohodkovnih virov, za 10 % gospodinjstev z najvišjim dohodkom na družinskega člana pa 0,0 %. V letih 1997 – 1999 je ta delež znašal 6,4 % oziroma 0,1 %. Njuna ugotovitev se ujema z dejstvom, da se je višina otroških dodatkov v tem obdobju najbolj povišala v najnižjih dohodkovnih razredih (za okrog 100 %). Visoka pa je bila tudi njihova relativna vrednost, saj je bil ob uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o družinskih prejemkih (ZDPre-C, 1999) otroški dodatek za tri otroke v prvem dohodkovnem razredu večji od neto minimalne plače (Analiza, 2000, str. 31).

Glede porazdelitve celotne mase izplačanih otroških dodatkov sta Stropnik in Stanovnik (2002, str. 33) ugotovila, da je v letu 1993 10 % gospodinjstev z najnižjim dohodkom na družinskega člana skupaj prejelo 22,6 % izplačane mase otroških dodatkov, 10 % gospodinjstev z najvišjim dohodkom na družinskega člana pa 2,8 %. Zaradi sprememb v zakonodaji<sup>16</sup> je v letih 1997 – 1999 ta porazdelitev enaka 14,3 % oziroma 1,7 %, kar kaže na manj neenakomerno porazdelitev izplačane mase otroških dodatkov med posamezne nižje decilne razrede. V povprečju pa se je pomen otroških dodatkov za skupen dohodek posameznih družin povečal; tako je v letu 1993 znašal 0,7 % vseh dohodkovnih virov, v letih 1997 – 1999 pa 1,6 %.

Ena novejših raziskav s področja družinskih prejemkov (Stanovnik et al., 2006, str. 25-26) kaže, da se je pomembnost otroškega dodatka za skupen dohodek posameznih družin še bolj spremenila. Tako za obdobje 2001 – 2003 velja, da v prvi decilni skupini otroški dodatki predstavljajo 7,3 % vseh dohodkovnih virov družine, v zadnji pa 0,4 %. V povprečju otroški dodatek predstavlja 2,1 % vseh dohodkovnih virov družine. Razporeditev izplačane mase otroških dodatkov pokaže, da je v letih 2001 – 2003 10 % gospodinjstev z najnižjim dohodkom na družinskega člana skupaj prejelo 10,0 % izplačane

---

<sup>15</sup> Pri tem je družinski član opredeljen kot ekonomski družinski član (prva odrasla oseba v družini ima koeficient 1, vsaka naslednja odrasla oseba 0,7, vsaka mladoletna oseba pa 0,3); glej Stropnik in Stanovnik, 2002, str.26.

<sup>16</sup> V letu 1993 je bil otroški dodatek predvsem socialno-varstveni prejemek, medtem ko je imel v letih 1997 – 1999 več značilnosti družinskega prejemka (Stropnik in Stanovnik, 2002, str. 37).

mase otroških dodatkov, 10 % družin z najvišjim dohodkom na družinskega člana pa 3,7 %.

Glede na izsledke opredeljenih študij in poznavanje zakonodaje na tem področju tako kljub temu, da je v povprečju višina otroškega dodatka nižja od višine ostalih družinskih prejemkov, zaključujem, da je prav otroški dodatek najpomembnejši izmed vseh družinskih prejemkov, in sicer tudi zaradi naslednjih značilnosti:

- *veliko število upravičencev*: Za prejemanje dodatka za veliko družino, dodatka za nego otroka ali delnega plačila za izgubljeni dohodek morajo upravičenci izpolnjevati določene pogoje; ti so v primeru upravičenosti do otroškega dodatka precej manj strogi, zato je v nasprotju z omenjenimi družinskimi prejemki do otroškega dodatka upravičena velika večina otrok.
- *mesečno in dolgoletno izplačevanje*: Vpliv pomoči ob rojstvu otroka na dohodek družine je zelo majhen, saj gre za enkratno izplačilo; omejen je tudi vpliv dodatka za veliko družino, saj je to letni prejemek; starševski dodatek je časovno omejen na obdobje enega leta in namenjen le določeni skupini ljudi, tako da je poleg dodatka za nego otroka (katerega prejemanje je odvisno od izpolnjevanja določenih kriterijev!) otroški dodatek edini družinski prejemek, na katerega družina lahko računa več let.
- *višina izplačanih sredstev*: Kot je razvidno iz Tabele 4 v Prilogi, je za otroške dodatke v letu 2004 namenjenih več kot 90 % vseh sredstev, izplačanih iz proračuna Republike Slovenije za vse družinske prejemke.<sup>17</sup> Prav v zadnjih letih je ta odstotek najnižji, predvsem na račun uveljavitve novih družinskih prejemkov.

#### **4.5 PRIMERJAVA OBEH PODOBDOBIJ**

Povzetek pregleda celotnega preučevanega obdobja, od sprejetja prvega zakona, ki je urejal področje družinskih prejemkov v samostojni Republiki Sloveniji, do danes, jasno kaže, da na tem področju ni prišlo do bistvenih in korenitih sprememb.

Zakon o družinskih prejemkih (ZDPre) ter vse njegove spremembe in dopolnitve so v prvi vrsti pomenile prilagajanje tekočim spremembam. Prvo pomembnejšo spremembo in dejanski preskok od socialne note k bolj populacijsko naravnani družinski politiki pomeni Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o družinskih prejemkih iz leta 1999 (ZDPre-C), ki je uvedel dodatne ugodnosti za družine z večjim številom otrok. Dodatno to noto poudarja tudi dodatek za veliko družino, ki je bil uveden leta 2002 v skladu s sprejetim Zakonom o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP, 2001). Sprejetje ZSDP je

---

<sup>17</sup> Ta ugotovitev velja tudi za celotno preučevano obdobje 1990 – 2004, kot je mogoče razbrati iz Tabele 3 v Prilogi.

pomembno tudi zaradi tega, ker bolj poenoteno in na enem mestu ureja najpomembnejša določila družinske politike.

Kot izhaja iz študij, ki sem jih navedla v poglavju 4.4, je otroški dodatek v letih 1997 – 1999 tako za družine v najnižji, kot tudi za družine v najvišji decilni dohodkovni skupini v povprečju predstavljal večji delež dohodkovnih virov kot v letu 1993; še dodatno se je ta delež povečal v obdobju 2001 – 2003 (Stanovnik et al., 2006, str. 25). Precej se je spremenila tudi porazdelitev celotne mase izplačanih otroških dodatkov, ki je v letih 2001 – 2003 precej enakomerneje razporejena med posamezne decilne dohodkovne skupine kot v letih 1997 – 1999 oziroma še bolj v primerjavi z letom 1993 (Stropnik in Stanovnik, 2002, str. 33).

#### **4.6 STANJE DANES**

V Tabelah 4 in 5 prikazujem usklajene zneske posameznih vrst družinskih prejemkov v letu 2006 (Ur. l. RS, št. 7/2006), ki jih je v skladu s 101. členom Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP) minister za delo, družino in socialne zadeve objavil 18. januarja 2006 in veljajo od 1. januarja 2006. V skladu s tem se družinski prejemki v letu 2006 uskladijo s kumulativno rastjo cen življenjskih potrebščin. Indeks cen življenjskih potrebščin je v letu 2005 znašal 102,3. Kot že omenjeno, je delno plačilo za izgubljeni dohodek odvisno od višine minimalne plače.

Dodaten dokaz, da se zakonodajalec zaveda problema premajhnega števila rojstev v Sloveniji, je tudi nova višina dodatka za veliko družino. Ta se je namreč dodatno povečala za vse družine z vsaj štirimi otroki, za katere po novem znaša 100.000 SIT.

Tabela 4: Usklajeni zneski posameznih družinskih prejemkov v Republiki Sloveniji v letu 2006 (v SIT).

<b>Družinski prejemek</b>	<b>Višina zneska</b>	<b>Način izplačevanja</b>
Starševski dodatek	40.950	mesečno
Otroški dodatek	3.840-26.500*	mesečno
Dodatek za veliko družino	81.910	enkrat letno
Pomoč ob rojstvu otroka	58.510	enkratno izplačilo
Dodatek za nego otroka	21.060/42.130	mesečno

\* Glej Tabela 5.

Vir: Ur. l. RS, št. 7/2006.

Tabela 5: Usklajeni zneski otroških dodatkov v Republiki Sloveniji v letu 2006 (v SIT).

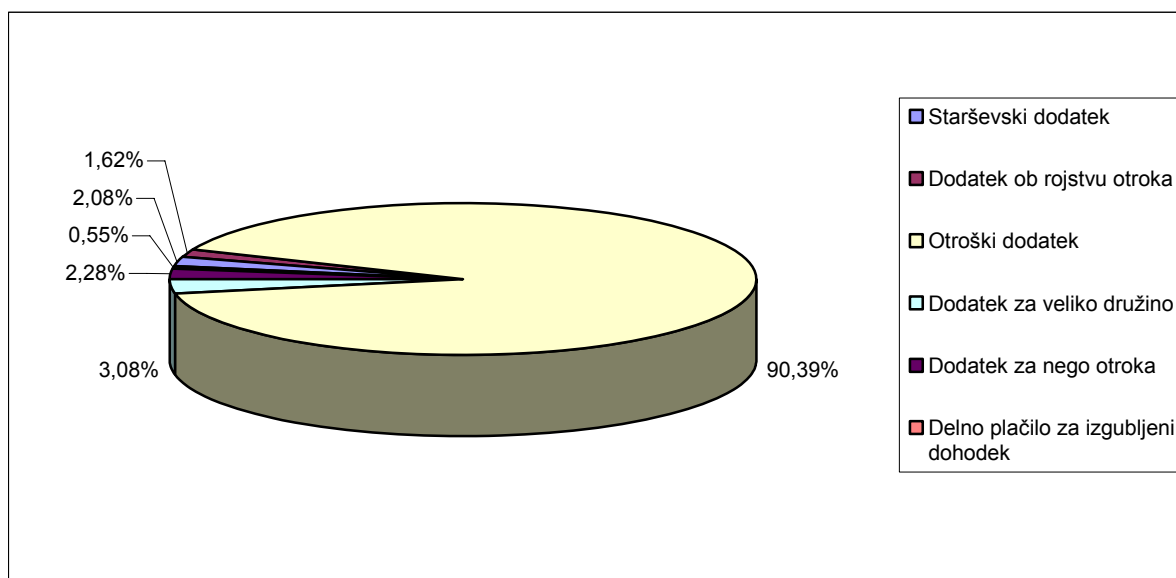
Dohodek na družinskega člana	Znesek otroškega dodatka za posameznega otroka		
	1. otrok	2. otrok	3. in naslednji otrok
do 15 %	22.080	24.290	26.500
nad 15 % do 25 %	18.880	20.870	22.850
nad 25 % do 30 %	14.390	16.080	17.770
nad 30 % do 35 %	11.350	12.950	14.580
nad 35 % do 45 %	9.280	10.830	12.370
nad 45 % do 55 %	5.880	7.360	8.830
nad 55 % do 75 %	4.410	5.880	7.360
nad 75 % do 99 %	3.840	5.310	6.780

\* v % od povprečne plače v RS

Vir: Ur. l. RS, št. 7/2006.

V Sliki 3 prikazujem delež posameznih družinskih prejemkov v celotnih temu namenjenih izplačanih sredstvih v letu 2004. Podatke, ki sem jih uporabila pri izdelavi Slike 3, prikazujem v Prilogi, Tabela 4.

Slika 3: Delež posameznih družinskih prejemkov v celotnih izplačanih sredstvih v Republiki Sloveniji v letu 2004 (v %).



Vir: Lastni izračuni; <http://www.sigov.si>, 2006; Statistični letopisi (za leta 1990 – 1993).

Iz slike je lepo razvidno, kolikšen je pomen otroških dodatkov za obremenitev državnega proračuna. Otroški dodatek predstavlja več kot 90 % mase vseh izplačanih sredstev za družinske prejemke, medtem ko dodatek za veliko družino kot 'drugi najizdatnejši družinski prejemek' predstavlja komaj dobre 3 %.

## **4.7 KAKO NAPREJ?**

Eden večjih projektov Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v zadnjih letih, ki še vedno poteka, je izgradnja informacijskega sistema za področje starševskega varstva, družinskih prejemkov, preživnin, rejništva in posvojitev. S tem se bo precej poenostavil sam sistem zbiranja podatkov in presojanja o upravičenosti posameznika do določenega družinskega prejemka.

Moje mnenje je, da v prihodnjih letih ne gre pričakovati večjih sprememb na področju zakonske ureditve družinskih prejemkov. Premike pričakujem predvsem na področju usklajevanja družinskega in poklicnega življenja, ki je v Sloveniji zaradi visoke stopnje zaposlenosti žensk eden najbolj perečih problemov.

Porodniški dopust in dopust za nego in varstvo otroka pomenita oviro za poklicno napredovanje predvsem žensk, ki v veliki večini koristijo to pravico. Starševski dopust namreč v večini primerov poleg enoletne odsotnosti z dela zahteva tudi določeno obdobje, namenjeno ponovnemu uvajanju in osvojitvi sprememb, ki so se medtem zgodile na delovnem mestu.

Tudi predlog podaljšanja starševskega dopusta na tri leta<sup>18</sup> je po mojem mnenju nehote pokazal, da je največji problem slovenske družbe v tem, da je ženska preobremenjena. Slovenija je namreč ena redkih držav, kjer so ženske v večini zaposlene za poln delovni čas tudi v času, ko vzgajajo in skrbijo za majhne otroke. Stik očeta z otrokom takoj po njegovem rojstvu je tako večinoma omejen na čas po službi, zato je tudi pozneje običajno mati tista, ki se več ukvarja z otrokom (Kozmik, 1995, str.31).

Tako je največja posledica tega predloga vidna v Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP) in v njegovih spremembah ter dopolnitvah, v skladu s katerimi se je precej povečala vloga očeta pri porodniškem dopustu, predvsem z uvedbo očetovskega dopusta. Podaljšanje starševskega dopusta pa se mora zagovarjati predvsem z interesi in koristmi otroka, zato je nepravilna kakršnakoli vnaprejšnja določitev osebe, ki sme koristiti ta dopust. Predlog podaljšanja starševskega dopusta je tako dal popotnico za iskanje novih možnosti za enakomernejšo delitev koriščenja starševskega dopusta med oba starša.

### **4.7.1 Pobuda Equal za zaposlene matere**

Program pobude skupnosti Equal 2004 – 2006 za Republiko Slovenijo je dokument, ki je podlaga za izvedbo pobude Equal v Sloveniji, financirane s strani Evropskega socialnega

---

<sup>18</sup> Glej poglavje 2.4.

sveta (ESS). Ta pobuda pomeni poskus pospeševanja novih načinov boja proti vsem oblikam diskriminacije in neenakosti s transnacionalnim sodelovanjem vključenih držav. Pobuda Equal je tako tudi del celostne strategije Evropske skupnosti za boj proti socialni izključenosti in diskriminaciji (Program pobude skupnosti Equal, 2004, str. 4).

Pobuda Equal deluje tako, da na posameznem zemljepisnem območju ali sektorju združi ključne nosilce v razvojna partnerstva. Posamezna razvojna partnerstva, ki jih financira pobuda Equal, so izbrana na podlagi javnega razpisa. Slovenija bo za izvajanje projektov v okviru pobude Equal v obdobju 2004 – 2006 iz ESS dobila sredstva v višini 1,5 milijarde SIT, k temu pa bo država dodala še nacionalna sredstva v višini 500 milijonov SIT. Zaradi omejenih finančnih sredstev in kratkega obdobja se je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve odločilo, da bo program omejen na štiri ukrepe od skupaj devetih. Med njimi je eden najpomembnejših zmanjševanje razlik med spoloma na delovnem mestu (<http://www.mddsz.gov.si>, 2006).

V okviru tega ukrepa je že potrjeno tudi razvojno partnerstvo 'mladim materam/družinam prijazno zaposlovanje', ki trenutno vključuje sedem aktivnih partnerjev in dva strateška partnerja (<http://www.mddsz.gov.si>, 2006).

Kot že omenjeno, združevanje zaposlitvenih in starševskih obveznosti predstavlja težavo tako za delojemalca kot tudi za delodajalca. Pritisk je predvsem na mladih zaposlenih materah, saj v veliki večini te koristijo dopust za nego in varstvo otroka in tudi ostajajo doma v primeru bolezni otroka. Zaradi zakonskih določil o enakopravnem položaju obeh spolov na trgu dela je diskriminacija žensk zaradi materinstva v večji meri prikrita, s čimer je še dodatno oteženo njeno dokazovanje, analiziranje in preprečevanje ([www.equal-mladematerere.si](http://www.equal-mladematerere.si), 2006).

Raziskovalno delo razvojnega partnerstva 'mladim materam/družinam prijazno zaposlovanje' je prva poglobljena slovenska nacionalna raziskava o izkušnjah staršev (tudi potencialnih) na delovnem mestu ([www.equal-mladematerere.si](http://www.equal-mladematerere.si), 2006). Glavna omejitve projekta, katerega primarni namen je zmanjšati prikrito diskriminacijo pri zaposlovanju mladih žensk zaradi materinstva, je namreč odsotnost kakršnekoli študije dejanskega stanja na tem področju. Med poskusi parcialnega reševanja tega problema je potrebno omeniti projekt Phare-Twinning, ki ga je v letih 2001 – 2002 izvajal Urad za enake možnosti<sup>19</sup> in je bil namenjen promociji očetovskega dopusta in delitvi starševskega dopusta med oba starša. V njegovem okviru je bilo predvideno tudi tekmovanje 'Družini prijazno podjetje'. Tega nadaljuje tudi razvojno partnerstvo, ki bo oblikovalo merila za podeljevanje tega priznanja.

---

<sup>19</sup> Prej imenovan Urad za žensko politiko.



Cilje projekta se bo uresničilo predvsem z:

- ekonomsko in sociološko raziskavo razsežnosti obravnavnega problema, ki bo podlaga za iskanje ustreznih rešitev;
- izobraževanjem ciljnih skupin (mladih žensk/staršev in delodajalcev);
- javnim izpostavljanjem problema spolne diskriminacije pri zaposlovanju mladih žensk;
- javnim izpostavljanjem tistih podjetij, ki imajo nediskriminatoren odnos do oseb, ki načrtujejo ali imajo majhne otroke (www.equal-mladematere.si, 2006).

## 5 SKLEP

Tudi Slovenija se, tako kot mnoge druge države, srečuje s problemom upadanja stopnje rodnosti. V Sloveniji je naravni prirast od leta 1993 dalje negativen, pozitivno rast ohranja le selitveni prirast. Skupni koeficient rodnosti je leta 2004 znašal le še 1,25, kar Slovenijo uvršča med države z najnižjo rodnostjo v Evropi (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZSDP, 2006, str. 2).

Prav zato je pomen družinske politike vse večji. Njen namen je predvsem izboljšati kvaliteto življenja družin, med drugim tudi s prerazdelitvijo dohodka. Tako se v aktivni družinski politiki odraža razumevanje dejstva, da predstavljajo stroški otroka breme za družino in družinski proračun. Zato je pomoč države pri blaženju neugodnih ekonomskih posledic za družine, ki vzdržujejo otroke, izrednega pomena (Stropnik, 1997, str. 4).

Popis prebivalstva leta 2002 je pokazal, da se število gospodinjstev in družin povečuje, njihova velikost pa zmanjšuje. V desetletju 1991 – 2002 se je število prebivalcev Slovenije povečalo za 2,6 %, število gospodinjstev za 8,3 % in družin za 2,2 %. Te spremembe kažejo na zmanjševanje velikosti gospodinjstev in družin. Povprečna velikost gospodinjstev se je zmanjšala predvsem zaradi večjega števila samskih gospodinjstev (kar 27,6 % več kot leta 1991), povprečna velikost družin pa zaradi zniževanja rodnosti (Statistične informacije, 2003, str. 2).

S sprejetjem Zakona o družinskih prejemkih (ZDPre) v letu 1993 je Vlada RS povsem na novo uredila področje družinskih prejemkov in uvedla princip univerzalnih otroških dodatkov. Zaradi preobremenjenosti proračuna se je njihova uvedba vedno znova prelagala, dokler ni bilo dokončno sprejeto načelo univerzalnih davčnih olajšav za vzdrževane člane in selektivnih otroških dodatkov. S spremembami ZDPre se je predvsem povečevalo število upravičencev do otroškega dodatka in usklajevalo višino družinskih prejemkov, Zakon o spremembah in dopolnitvah ZDPre (ZDPre-C) iz leta 1999 pa je prvič v zakonodajo uvedel tudi elemente populacijske politike preko zviševanja višine otroških dodatkov za vsakega naslednjega otroka v družini (do vključno tretjega otroka).

Sprejetje Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP) v letu 2001 je prineslo dva nova družinska prejemka, dodatek za veliko družino in delno plačilo za izgubljeni dohodek, ter novo pravico iz naslova starševskega varstva – očetovski dopust. S slednjim se je v slovenski zakonodaji začelo uveljavljati prepričanje, da je oče prav tako pomemben pri vzgoji in skrbi za otroka in da predvsem v prvih mesecih lahko pomeni precejšnjo oporo materi otroka.

V preteklosti je bila ženskam dodeljena primarna vloga pri vzgoji in negi otrok, moški pa so imeli nalogo materialno preskrbeti svojo družino. Pri spreminjanju tradicionalnih moških in ženskih vlog igra zakonodaja ključno vlogo in le-ta v preteklosti ni omogočala enakopravnega položaja očetov v primerjavi z materami. Očetovski dopust pomeni pomemben premik v tej smeri, prav tako tudi različne možnosti koriščenja starševskega dopusta.

Pregled sistemov starševskega dopusta dokazuje, da je naš trenutno veljavni sistem med najugodnejšimi v Evropi (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZSDP, 2006, str. 2). Tako je na področju starševskega varstva (kot dela širše družinske politike) naša zakonodaja zelo radodarna do družine, vendar pa ji ne sledi razvoj na ostalih področjih, ki so prav tako izjemnega pomena za odločitev mladih o ustanovitvi družine in njenem širjenju. Tu naj omenim predvsem dva glavna problema: stanovanjski in zaposlitveni, ki sta vedno močnejše povezana. Tako so v krajih in mestih z večjimi zaposlitvenimi možnostmi stanovanjske kapacitete običajno omejene in precej drage ter zato težko dostopne mladim, finančno slabše stoječim družinam.

Priznanje s strani države in povračilo za del stroškov, ki jih ima posameznik oziroma družina z vzgajanjem otrok, pomeni le priznanje, da ti stroški nastajajo; ni pa to dovolj, da bi se posamezniki in družine odločale za več otrok oziroma za hitrejše osnovanje družine. Zato želim na koncu še enkrat poudariti, da družinska politika dejansko pomeni preplet ukrepov s področja zaposlitvene, vzgojno-varstvene, stanovanjske in še kakšne ureditve. In le ustrezna kombinacija vseh bo prinesla zelene rezultate.

## LITERATURA

1. Čepar Drago: Starševstvo in družinski prejemki. Na slabšem družine z več otroki. Ljubljana : Urad za versko politiko, 1998. 12 str.
2. Kozmik Vera: Porodniški in starševski dopust. Ljubljana : Urad za žensko politiko, 1995, 104 str.
3. Podkrižnik Lidija: Otroški dodatki po spremenjeni zakonodaji. Pregled. Ljubljana : Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 1999. str. 49-51.
4. Stanovnik Tine, Stropnik Nada: Boj proti revščini in socialni izključenosti. 2. knjiga: Primer Slovenije. Budimpešta : Mednarodna organizacija dela, Skupina za Srednjo in Vzhodno Evropo, 2002.
5. Stropnik Nada: Otroški dodatki kot ukrep družinske politike. Delo, Ljubljana, 25.9.1993, str. 39.
6. Stropnik Nada: Ekonomski vidiki politike otroškega varstva za družino in družbo v Sloveniji. Doktorska disertacija. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1994. 421 str.
7. Stropnik Nada: Vpliv otroških dodatkov in davčnih olajšav za otroke na razpoložljive družinske dohodke. Slovenska ekonomska revija, Ljubljana, 47(1996), 4, str. 292 – 314.
8. Stropnik Nada: Ekonomski vidiki starševstva. Ljubljana : Znanstveno in publicistično središče, 1997. 236 str.
9. Stropnik Nada: Otroški dodatek v Sloveniji. Mednarodno posvetovanje o otroškem dodatku. Ljubljana : Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 1998. 13 str.
10. Šetinc Tekavc Martina: Simulacija izračuna dohodkov velike družine na podlagi pravic iz socialnega varstva in družinskih prejemkov. Podjetje in delo, Ljubljana, 5(2005), str. 798 – 810.

## VIRI

1. Analiza izvajanja ukrepov resolucije o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji (Poročevalec državnega zbora RS, Ljubljana, št. 23/2000).
2. Izplačana sredstva za družinske prejemke. (URL:<http://www.sigov.si/mddsz/index.php>.), 12.7.2006.
3. Program pobude skupnosti Equal. (URL: [http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/trg\\_dela\\_in\\_zaposlovanje/pobuda\\_equal](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/pobuda_equal)), 22.11.2006.
4. Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 40/1993).
5. Samoupravni sporazum o porodniškem dopustu. Prečiščeno besedilo (Uradni list SRS, št. 36/1987).
6. Samoupravni sporazum o spremembah in dopolnitvah samoupravnega sporazuma o porodniškem dopustu (Uradni list SRS, št. 36/1988).

7. Samoupravni sporazum o spremembah in dopolnitvah samoupravnega sporazuma o porodniškem dopustu (Uradni list SRS, št. 24/1989).
8. Sklep o pomoči za opremo novorojenca (Uradni list SRS, št. 8/1980).
9. Sklep o spremembah in dopolnitvah sklepa o pomoči za opremo novorojenca (Uradni list SRS, št. 5/1989).
10. Sklep o višini denarnih pomoči in dohodkovnih pogojih v letu 1980 (Uradni list SRS, št. 8/1980).
11. Stanovnik Tine, Čok Mitja, Kump Nataša: The Gender Dimensions of Social Security Reform in Slovenia. ILO, 2006. V tisku.
12. Statistične informacije 2003. Ljubljana : Statistični urad republike Slovenije, 2003.
13. Usklajeni zneski družinskih prejemkov v letu 2006 (Uradni list RS, št. 7/2006).
14. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/1991).
15. Vlada RS: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-A) (Poročevalec državnega zbora RS, Ljubljana, št. 35/2003).
16. Vlada RS: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Poročevalec državnega zbora RS, Ljubljana, št. 16/2006).
17. Zakon o družbenem varstvu otrok (Uradni list SRS, št. 35/1979).
18. Zakon o družinskih prejemkih (ZDPre) (Uradni list RS, št. 65/1993).
19. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o družinskih prejemkih (ZDPre-A) (Uradni list RS, št. 71/1994).
20. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o družinskih prejemkih (ZDPre-B) (Uradni list RS, št. 73/1995).
21. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o družinskih prejemkih (ZDPre-C) (Uradni list RS, št. 26/1999).
22. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o socialnem varstvu (ZSV-B) (Uradni list RS, št. 26/2001).
23. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-A) (Uradni list RS, št. 76/2003).
24. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-B) (Uradni list RS, št. 47/2006).
25. Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP) (Uradni list RS, št. 97/2001).
26. Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih. Uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 110/2003).
27. Zakon o višini otroškega dodatka (ZVOD) (Uradni list RS, št. 26/2001).
28. Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih. Prečiščeno besedilo (Uradni list SRS, št. 14/1989).
29. Mladim materam/družinam prijazno zaposlovanje. (URL: [http://www.mdds.gov.si/si/delovna\\_podrocja/trg\\_dela\\_in\\_zaposlovanje/pobuda\\_equal/razvojna\\_partnerstva/](http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/pobuda_equal/razvojna_partnerstva/)), 22.11.2006.



## **PRILOGA**



**PRILOGA 1: VIŠINA OTROŠKEGA DODATKA V REPUBLIKI SLOVENIJI V  
SKLADU Z ZSDP (2001)**

Tabela 1: Višina otroškega dodatka v Republiki Sloveniji glede na dohodek na družinskega člana v skladu z ZSDP (2001; v SIT)

dohodek na družinskega člana*	višina otroškega dodatka		
	1. otrok	2. otrok	3. in naslednji otrok
do 15 %	17.639	19.403	21.167
15 % do 25 %	15.081	16.669	18.256
25 % do 30 %	11.495	12.848	14.200
30 % do 35 %	9.055	10.349	11.642
35 % do 45 %	7.409	8.644	9.878
45 % do 55 %	4.704	5.880	7.056
55 % do 75 %	3.528	4.704	5.880
75 % do 99 %	3.058	4.234	5.410

\* v % od povprečne plače v RS

*Vir: ZSDP, 2001.*



**PRILOGA 2: ŠTEVILO UPRAVIČENCEV DO POSAMEZNEGA DRUŽINSKEGA  
PREJEMKA V REPUBLIKI SLOVENIJI V OBDOBJU 1990 – 2004**

Tabela 2: Število upravičencev do posameznega družinskega prejemka v Republiki Sloveniji v obdobju 1990 – 2004

Leto	Starševski dodatek	Dodatek ob rojstvu otroka	Otroški dodatek	Dodatek za veliko družino	Dodatek za nego otroka*	Delno plačilo za izgubljeni dohodek
1990	-	22.634	73.181			
1991	-	21.964	76.634			
1992	1.599	19.806	74.399			
1993	1.899	19.632	75.259			
1994	2.474	18.432	100.063			
1995	3.015	18.402	123.006			
1996	2.822	18.420	204.029		2.619	
1997	2.734	17.916	248.950		3.705	
1998	2.616	17.637	254.228		4.132	
1999	2.563	17.295	245.998		4.424	
2000	2.452	18.083	247.505		4.731	
2001	2.317	17.295	248.996		4.963	
2002	2.175	18.308	245.077	23.946	5.219	
2003	2.498	16.746	240.072	24.363	5.263	164
2004	2.806	18.680	231.176	24.419	5.333	277
(-) podatek ni bil na voljo						
( ) družinski prejemek še ni v veljavi						
* podatek za število otrok						

Vir: <http://www.sigov.si>, 2006; Statistični letopisi (za leta 1990 – 1993).

**PRILOGA 3: IZPLAČANA SREDSTVA ZA POSAMEZNE DRUŽINSKE PREJEMKE V REPUBLIKI SLOVENIJI V OBDOBJU 1990 – 2004**

Tabela 3: Izplačana sredstva za posamezne družinske prejemke v Republiki Sloveniji v obdobju 1990 – 2004 (v mio SIT)

Leto	Starševski dodatek	Dodatek ob rojstvu otroka	Otroški dodatek	Dodatek za veliko družino	Dodatek za nego otroka	Delno plačilo za izgubljeni dohodek	Skupaj izplačana sredstva
1990	-	2	978				980
1991	-	2	1.766				1.768
1992	42	280	4.476				4.798
1993	79	316	7.311				7.706
1994	423	343	10.778				11.544
1995	557	381	14.033				14.971
1996	556	399	21.104		26*		22.059
1997	566	433	25.117		511		26.627
1998	574	429	26.705		568		28.276
1999	603	452	35.939		641		37.635
2000	608	531	44.904		723		46.766
2001	622	509	48.067		829		50.027
2002	782	921	51.462	599	1.175		54.939
2003	1.128	902	55.217	1.306	1.398	195	60.146
2004	1.293	1.007	56.233	1.915	1.419	345	62.212
(-) podatek ni bil na voljo							
( ) družinski prejemek še ni v veljavi							

Vir: Lastni izračuni; <http://www.sigov.si>, 2006; Statistični letopisi (za leta 1990-1993).

**PRILOGA 4: DELEŽ POSAMEZNIH DRUŽINSKIH PREJEMKOV V CELOTNIH  
IZPLAČANIH SREDSTVIH V LETU 2004**

Tabela 4: Delež posameznih družinskih prejemkov v celotnih izplačanih sredstvih v letu 2004 (v %)

<b>Družinski prejemek</b>	<b>Delež (v %)</b>
Starševski dodatek	2,08
Dodatek ob rojstvu otroka	1,62
Otroški dodatek	90,39
Dodatek za veliko družino	3,08
Dodatek za nego otroka	2,28
Delno plačilo za izgubljeni dohodek	0,55
Skupaj	100,00

Vir: Lastni izračuni; <http://www.sigov.si>, 2006; Statistični letopisi (za leta 1990 –1993).