

OCENA UČINKOV REFORME SOCIALNIH TRANSFERJEV V SLOVENIJI S STATIČNIM MIKROSIMULACIJSKIM MODELOM¹

mag. Nataša Kump, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

UDK 364.65(497.4)

JEL: D630, D310, H240

Povzetek

Prispevek se ukvarja z ocenjevanjem posledic nove zakonodaje s področja socialnih transferjev. V uvodnem delu prispevka so prikazane glavne značilnosti sedanjega sistema socialnih transferjev. Ker se je mikrosimulacijski model izkazal kot izjemno primerno orodje za oceno učinkov (predvidenih) reform, v drugem delu opisujemo statični mikrosimulacijski model. Model temelji na vzorcu podatkov iz leta 2007, ki vključuje približno 115.000 posameznikov (približno 6 % prebivalstva), ki živijo v 40.000 gospodinjstvih. Vzorec temelji na povezanih zbirkah podatkov statističnih in administrativnih zbirk podatkov različnih skrbnikov. V nadaljevanju so opisane spremembe socialnih transferjev, posledice teh sprememb pa so ocenjene. Zadnji del prispevka povzema učinke spremenjene zakonodaje s področja socialnih transferjev in ugotavlja učinke sprememb zakonodaje na dohodkovno porazdelitev.

Ključne besede: statični mikrosimulacijski model, socialni transferji, dohodkovna porazdelitev

Abstract

This paper estimates the effects of the forthcoming reform of social benefits. The current system of social benefits is described and a micro-simulation model is used for evaluating the consequences of particular policy measures in the area of social security. The second part of the paper describes the new version of the Slovenian static micro-simulation model. The model is based on a cross-sectional dataset representing a population of all ages at a certain point in time (the year 2007). The sample consists of 40,000 households with approximately 115,000 individuals (approximately 6% of the population) and is based on linked data taken from statistical and administrative sources. The third part provides the description of the reform changes in social transfers and the estimation of reform effects. We conclude by summarizing the consequences of the reform and identifying its distributional effects.

Key words: static micro-simulation model, social benefits, income distribution

1. Uvod

Večji del sedanjega sistema socialnih transferjev v Sloveniji ima svoje korenine v devetdesetih letih prejšnjega stoletja (Stropnik in Stanovnik, 2002). Ureditev sistema socialnih transferjev je bila sicer deležna posameznih sprememb, vendar so se kljub temu sčasoma pokazale nekatere pomanjkljivosti:

- presojanje upravičenosti do nekaterih socialnih transferjev in njihovo izplačevanje je porazdeljeno med več različnih organov, kot so centri za socialno delo, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, občine ter Ministrstvo za okolje in prostor;
- akumulacija socialnih transferjev je mogoča iz več razlogov (Stropnik, 2002):
 - upravičenost do posameznega transferja je včasih povezana s pravico do prejemanja drugega transferja,
 - v dohodek, ki je osnova za presojanje upravičenosti do nekega socialnega transferja, se preostali prejeti socialni transferji ne štejejo, prav tako se ne upoštevajo vsi prejeti dohodki,
 - dohodek, ki je osnova za presojanje upravičenosti do socialnih transferjev, je za posamezne transferje različno opredeljen;
- spodbude za delo so nizke (Kump in Stropnik, 2007) in
- minimalni dohodek je postal prenizek (Stropnik in drugi, 2009).

¹ Prispevek je nastal v okviru projekta Nadaljnji razvoj in vzdrževanje mikrosimulacijskega modela, ki ga financirata Urad za makroekonomske analize in razvoj ter Ministrstvo za finance.

Zaradi tega evidence med organi, pristojnimi za posamezne socialne transferje, niso poenotene in ni neposredno razvidno, koliko socialnih transferjev so posamezni upravičenci prejeli od drugih organov. Akumulacija socialnih transferjev lahko vodi v past revščine, saj so neto dohodki oseb, ki socialnega transferja ne prejmejo, ker imajo dohodke le nekoliko višje od dohodkovne meje, manjši od dohodkov oseb, ki socialne transferje prejemajo. Na primer, oprostitev plačila vrtca je povezana s pravico do prejemanja denarne socialne pomoči, kar pomeni, da je oseba, ki prejema denarno socialno pomoč, precej na boljšem kot oseba, ki je ne prejema, ker malenkostno presega dohodkovni cenzus za denarno socialno pomoč. Zelo verjetno taka oseba zaradi nižjega dohodka (brez upoštevanja socialnih transferjev) prejme tudi višje otroške dodatke, kar še poviša njen neto oziroma razpoložljivi dohodek. Opisan sistem vodi v nizke spodbude za delo, saj se osebam z nizkimi dohodki delo »ne izplača«, ker je zaradi izgubljenih socialnih transferjev ob zaposlitvi z nizko plačo neto dohodek nižji ali le malenkost višji, kot če zaposlitve ne sprejme.

Julija 2010 sta bila sprejeta dva zakona, ki na novo urejata socialne transferje v Sloveniji: Zakon o socialnovarstvenih prejemkih in Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Sprejeta zakona bi se morala začeti uporabljati 1. junija letos, vendar se s spremembami in dopolnitvami zakonov predlaga premaknitev začetka uporabe zakona na 1. januar 2012. Kot je zapisano v Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (2011), je cilj sprejetih zakonov ta: »Preglednejši in za uporabnika preprostejši sistem socialnih transferjev, ki bo omogočil, da bodo pomoč dobili tisti, ki jo res potrebujejo, preprečil bo izkoriščanje in zlorabo sistema, hkrati pa posameznikom čim bolj poenostavil uveljavljanje posameznih pravic in zagotovil spodbude posameznikom za aktivno reševanje njihove situacije in aktivno vključevanje v družbo. Sprejete rešitve predstavljajo poenostavitev sistema socialnih transferjev, odvisnih od gmotnega položaja družine, njegovo večjo preglednost in večjo učinkovitost ter manjšo možnost zlorab.« Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev med drugim določa vrstni red uveljavljanja pravic (kar pomeni, da mora prosilec uveljavljati vse pravice, ki so pred pravico, ki jo uveljavlja), določa enoten način ugotavljanja materialnega položaja, meje dohodkov, ki se upoštevajo pri uveljavljanju socialnih transferjev, ter višino posameznih pravic. Zakona na novo urejata posamezne socialne transferje in uvajata dve novosti:

- pri presojanju upravičenosti do posameznega socialnega transferja se upošteva neto dohodek prosilca oz. družine, medtem ko se po veljavnih predpisih za večino socialnih transferjev upošteva bruto dohodek, ter
- dohodek, ki se upošteva pri presojanju upravičenosti do posameznega socialnega transferja, se poveča za premoženje prosilcev.

Namen zakonskih sprememb je zmanjšanje tveganja revščine, smotrnejša razdelitev proračunskih sredstev, spodbujanje delovne aktivnosti, večja preglednost porabe proračunskih sredstev ter vzpostavitev preglednejšega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja s prenosom pravice do varstvenega dodatka in državne pokojnine v sistem socialnovarstvenih prejemkov (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o socialnovarstvenih prejemkih, 2011).

Vsaka načrtovana sprememba sistema socialne varnosti oziroma socialnih transferjev vpliva na posamezne (mogoče) prejemnike in državni proračun. Zaradi tega je nujno treba razviti primeren način vrednotenja učinkov teh sprememb in poiskati odgovore na ta vprašanja:

- Kdo bo na slabšem in kdo na boljšem?
- Kakšni bodo neto učinki pričakovanih sprememb na proračun?
- Kakšen bo učinek pričakovanih sprememb na dohodkovno porazdelitev v družbi?

Ocene posledic reforme socialnih transferjev so tema tega članka. Mikrosimulacijski model, ki je eno od temeljnih orodij za oceno posledic reform in v okviru njih sprememb na področju socialnih transferjev, je opisan v drugem delu članka. V tretjem delu so podrobneje opisani spremembe pri posameznih socialnih transferjih in pričakovani učinki teh sprememb, v četrtem delu pa povzemamo pričakovane učinke reforme na dohodkovno porazdelitev. Sklepne misli navajamo v petem delu.

2. Metodologija in podatki

Vsaka načrtovana sprememba davčnega sistema ali sistema socialne varnosti zahteva primeren način vrednotenja učinkov teh sprememb. Za oceno učinkov sprememb sistema socialne varnosti smo posodobili in dopolnili prejšnje različice statičnega mikrosimulacijskega modela (Čok, 2002, Čok in drugi, 2004, Majcen in drugi, 2006, Majcen in drugi, 2007). Mikrosimulacijski model zajema celoten socioekonomski spekter prebivalstva, saj simulira učinke sprememb na vse posameznike v reprezentativnem vzorcu v nekem trenutku. Simulira neposredne davke, socialne prispevke in transferje z neposredno prevedbo zakonodaje v kodo modela.

Mikrosimulacijski model, obravnavan v tem članku, temelji na presečnih podatkih, ki predstavljajo prebivalstvo vseh starosti v določeni točki časa (v letu 2007). Zbirka podatkov zajema 112.839 oseb, ki živijo v 40.000 gospodinjstvih, tako da vzorec predstavlja 5,6 % slovenskega prebivalstva. Podatki o posameznikih izhajajo iz povezanih statističnih in administrativnih zbirk različnih skrbnikov: Ministrstva za finance (podatki o dohodnini), Ministrstva za notranje zadeve (socioekonomski podatki), Zavoda za zaposlovanje (podatki o socialnih transferjih v zvezi z brezposelnostjo in o statusu na trgu dela), Ministrstva za šolstvo in šport (podrobni podatki o štipendistih in izobraževanju) ter

Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (podatki o prejetih socialnih transferjih). Model je statičen in ne omogoča simuliranja sprememb vedenja posameznikov zaradi spremenjenih socialnih transferjev (Redmond in drugi, 1998).

Ker model temelji na administrativnih podatkih, ki vključujejo veliko podatkov o posameznikih, omogoča simuliranje skoraj vseh neposrednih davkov in večino socialnih transferjev na ravni posameznikov in gospodinjstev. Vseeno je bilo treba pred začetkom izvajanja simulacij podatke prilagoditi potrebam mikrosimulacijskega modela. V zbirko podatkov je vključenih veliko gospodinjstev, ki so dejansko razširjene družine (na primer, v enem gospodinjstvu živijo skupaj starši njihovi odrasli otroci s svojimi družinami). Razširjene družine pri simuliranju upravičenosti do socialnih transferjev povzročajo težave, saj se dejansko kot družinski člani štejejo le člani ožje družine. Zaradi tega smo oblikovali pravila, s pomočjo katerih smo v teh gospodinjstvih oblikovali ožje družine in tako 112.839 oseb razporedili v 57.630 družin. V podatkovni zbirki ni podatka o socialno-ekonomskem položaju posameznikov, zato smo ga na podlagi obstoječih podatkov določili sami. Zaradi nezadostnih podatkov smo predpostavljali, da so:

- vsi predšolski otroci, starejši od enega leta, vključeni v vrtec,
- osnovnošolci vsi otroci, stari med 6 in 14 let,
- dijaki vsi otroci, stari med 15 in 18 let, če niso študenti, zaposleni oz. brezposelni.

V okviru mikrosimulacijskega modela smo razvili tri module za vsak socialni transfer oziroma subvencijo: a) modul, ki reproducira stanje v baznem letu 2007, b) modul, ki reproducira stanje v novem referenčnem letu 2010, ter c) modul, ki omogoča pripravo različnih simulacij mogočih ukrepov ekonomske politike na spremembah ali reformi posameznega socialnega transferja. V nadaljevanju posamezne module podrobneje opisujemo.

Znotraj prvega modula smo simulirali plačilo dohodnine in upravičenost do posameznih socialnih transferjev v letu 2007, na katero se nanašajo tudi podatki. Tako smo s primerjanjem simuliranih zneskov (obveznost plačila dohodnine in upravičenost do posameznih transferjev) in dejanskih podatkov o pobrani dohodnini in izplačanih socialnih transferjih ocenili kakovost podatkov in samega modela. Ker so v zbirki podatkov tudi vrednosti socialnih transferjev, ki so jih posamezniki dejansko prejeli v letu 2007, bi lahko pričakovali, da se simulirane vrednosti socialnih transferjev v letu 2007 ujemajo s tistimi, ki so vključene v zbirko podatkov. Simulirani in administrativni podatki na individualni ravni se v kar nekaj primerih niso ujemali iz več razlogov:

1. Socialni transferji, ki so jih posamezniki prejeli v letu 2007, temeljijo na dohodkih iz leta 2006. To pomeni, da bi za simulacijo socialnih prejemkov v letu 2007 potrebovali še podatke

o dohodkih v letu 2006. Ker teh podatkov nimamo na razpolago, predpostavljamo, da imajo vse osebe v letu 2007 enake dohodke² kot v letu 2006.

2. Upravičenost do nekaterih socialnih transferjev je odvisna tudi od premoženja posameznikov. Podatki o premoženju v podatkovno zbirko niso vključeni, zato predpostavljamo, da posamezniki nimajo pomembnega premoženja.
3. Podatki o nekaterih izplačanih socialnih transferjih niso na voljo. Gre za nadomestilo za invalidnost, državno pokojnino, upravičence do denarne socialne pomoči, ki so upravičeni tudi do dodatka za pomoč in postrežbo, subvencije prevozov za dijake in študente, subvencije prehrane v šoli ter subvencionirano najemnino.
4. Nimamo mesečnih podatkov o dohodkih, zato sklepamo, da so osebe prejemale vsak mesec enake dohodke in da so mesečni dohodki enaki 1/12 letnih dohodkov.
5. Podatkovna zbirka ne vključuje podatkov o vseh osebnih značilnostih, ki so pomembne za simulacijo, kot so na primer podatki o stanovanjskem razmerju, podatki o tem, kateri otroci so vključeni v vrtec, dopolnjena pokojninska doba in učni uspeh ter druge značilnosti dijakov in študentov, ki vplivajo na višino štipendije.
6. Podatki o tem, ali je oseba vpisana v register zaposlenih oz. brezposelnih, se nanašajo na določen dan, vendar se stanje v enem letu lahko spremeni.

Kljub vsem naštetim »pomanjkljivostim« se simulirani podatki za leto 2007 dobro ujemajo z administrativnimi na agregatni ravni, kar je razvidno iz tabele 1.³ Simulirano število prejemnikov otroškega dodatka in pa skupna sredstva za ta namen so precenjena za nekaj več kot 10 %, če jih primerjamo z administrativnimi podatki, simulirani povprečni znesek otroškega dodatka pa je zelo blizu dejanskemu povprečju. Pri simulaciji državne štipendije smo se z agregatnimi rezultati zelo približali administrativnim podatkom, simulacija denarne socialne pomoči pa je nekoliko manj natančna, vendar še vedno zadovoljljiva. Ker v podatkovni zbirki ni na razpolago podatka o dopolnjeni pokojninski dobi, ki je ključna za izračun višine tega transferja, simulacija varstvenega dodatka za leto 2007 ni mogoča. Namesto simuliranih vrednosti smo zato vzeli podatek o višini varstvenega dodatka iz podatkovne zbirke.

Vokvirudrugemamodulasmosimuliraliplačilodohodnine in upravičenost do posameznih socialnih transferjev v letu 2010 po veljavnih predpisih. Dohodke smo revalorizirali

² Ne gre za enake dohodke v absolutnem smislu, ampak v relativnem smislu (glede na povprečno plačo oz. minimalni dohodek).

³ Simulirali smo tudi nekatere druge subvencije, opis česar presega okvir članka.

Tabela 1: Agregatni podatki o socialnih transferjih, pridobljeni z mikrosimulacijskim modelom in iz administrativnih podatkov, 2007

	Administrativni podatki			Mikrosimulacijski model			Indeks		
	štev. prejemnikov, v 1.000	sredstva, v mio. EUR	povprečna mesečna vrednost, v EUR	štev. prejemnikov, v 1.000	sredstva, v mio. EUR	povprečna mesečna vrednost, v EUR	štev. prejemnikov	sredstva	povprečna mesečna vrednost
Otroški dodatek	379,1	246,0	54,1	426,9	273,1	53,3	112,6	111,0	98,6
Denarna socialna pomoč	43,6	107,1	204,6	61,4	99,0	213,8	*140,7	92,4	104,5
Varstveni dodatek	45,0	38,3	70,8	39,8	31,8	66,6	88,3	83,0	94,0
Državna štipendija	34,6	64,7	156,0	35,4	65,5	154,3	102,4	101,2	98,9
Subvencija plačila vrtca	58,9	165,1	233,4	**93,6	291,0	259,1	158,8	176,3	111,0

Viri: mikrosimulacijski model, lastni izračuni; Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2011; ZPIZ, 2008.

Opombi: * Razlika v številu prejemnikov denarne socialne pomoči iz administrativnih virov in iz simulacije je lahko zavajajoča, saj se podatki iz administrativnih virov nanašajo na povprečno mesečno število prejemnikov, ni pa podatka o tem, koliko različnih oseb je v enem letu prejelo denarno socialno pomoč. Nasprotno, podatki iz mikrosimulacije se nanašajo na število različnih oseb, ki so denarno socialno pomoč prejele v enem letu.

** Ker podatka o vključenosti otroka v vrtec ni na razpolago, smo predpostavljali, da vsi predšolski otroci prejemajo subvencijo za vrtec, čeprav je bilo v šolskem letu 2006/07 v vrtce vključenih 64,8 % otrok ustreznih starosti (SUR5, 2007).

z rastjo povprečne bruto plače med letoma 2007 in 2010 oziroma z rastjo cen življenjskih potrebščin glede na to, kako so se dohodki oziroma prejemi v obdobju 2007–2010 povečevali (dohodke iz zaposlitve in druge dohodke, ki so obdavčeni z dohodnino, smo valorizirali z indeksom rasti plač, socialne transferje pa z indeksom rasti življenjskih stroškov). Ocenili smo letni agregatni znesek pobrane dohodnine in izplačanih socialnih transferjev v letu 2010 ter ga primerjali z objavljenimi podatki za leto 2010. Tako smo preverili, kako natančno lahko s podatki iz leta 2007 napovedujemo obveznost plačila dohodnine oziroma upravičenost do socialnih transferjev v letu 2010, kar je razvidno iz tabele 2. Vidimo, da je ujemanje med simuliranimi in administrativnimi podatki manj natančno, kar je pričakovano. Dohodki v letu 2010 so bili drugačni kot v letu 2007 zaradi spremenjenih gospodarskih razmer in pa tudi zaradi zakonsko višje minimalne plače. Med obema letoma se je spremenila tudi zakonodaja (varstveni dodatek, državna štipendija). Oboje vpliva na večje razlike med simuliranimi in dejanskimi vrednostmi. Kljub razlikam lahko trdimo, da se razlike gibljejo v pričakovanih mejah in so sprejemljive tudi pri drugih mikrosimulacijskih modelih (Kump in drugi, 2011).

V okviru tretjega modula smo simulirali obveznost plačila dohodnine in upravičenost do socialnih transferjev po novem Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev in Zakonu o socialnovarstvenih prejemkih. Na koncu smo primerjali rezultate simulacij socialnih transferjev po uveljavitvi nove zakonodaje in rezultate simulacij po sedanji zakonodaji. Izračunali smo odstotno spremembo med agregatnimi zneski socialnih transferjev, ki smo jih simulirali v tretjem modulu, ter med agregatnimi zneski socialnih transferjev, ki smo jih simulirali v drugem modulu. Za tako dobljen odstotek smo povečali/zmanjšali dejanske agregatne zneske socialnih transferjev v letu 2010. Tako smo dobili oceno, kolikšni bi bili zneski izplačanih socialnih transferjev ob uveljavitvi novih zakonov v letu 2010, ob tem pa smo upoštevali spremenjeno dohodkovno strukturo med letoma 2007 in 2010 (npr. večje število prejemnikov denarne socialne pomoči). Na enak način smo ocenili število prejemnikov posameznih socialnih transferjev po uveljavitvi novih zakonov.

Tabela 2: Agregatni podatki o socialnih transferjih, pridobljeni z mikrosimulacijskim modelom in iz administrativnih podatkov, 2010

	Administrativni podatki			Mikrosimulacijski model			Indeks		
	štev. prejemnikov, v 1.000	sredstva, v mio. EUR	povprečna mesečna vrednost, v EUR	štev. prejemnikov, v 1.000	sredstva, v mio. EUR	povprečna mesečna vrednost, v EUR	štev. prejemnikov, v 1.000	sredstva, v mio. EUR	povprečna mesečna vrednost, v EUR
Otroški dodatek	374,5	289,6	64,5	432,8	342,4	65,9	115,6	118,2	102,3
Denarna socialna pomoč	48,7	132,5	226,9	59,2	146,7	328,8	*121,6	110,7	144,9
Varstveni dodatek	44,7	52,3	97,4	39,8	36,3	76,1	88,9	69,4	78,1
Državna štipendija	39,5	73,1	154,4	50,7	96,5	158,4	128,5	131,9	102,6
Subvencija plačila vrtca	73,1	237,5	270,8	**93,6	325,9	290,2	128,0	137,2	107,2

Viri: mikrosimulacijski model, lastni izračuni; Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2011; ZPIZ, 2008.

Opombi: * Razlika v številu prejemnikov denarne socialne pomoči iz administrativnih virov in iz simulacije je lahko zavajajoča, saj se podatki iz administrativnih virov nanašajo na povprečno mesečno število prejemnikov, ni pa podatka o tem, koliko različnih oseb je v enem letu prejelo denarno socialno pomoč. Nasprotno, podatki iz mikrosimulacije se nanašajo na število različnih oseb, ki so denarno socialno pomoč prejele v enem letu.

** Ker podatka o vključenosti otroka v vrtec ni na razpolago, smo predpostavljali, da vsi predšolski otroci prejemajo subvencijo za vrtec, čeprav je bilo v šolskem letu 2006/07 v vrtce vključenih 64,8 % otrok ustreznih starosti (SUR5, 2007).

3. Učinki spremenjene zakonodaje

Zakon o socialnovarstvenih prejemkih in Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev odpravljata nekaj omenjenih pomanjkljivosti veljavne ureditve sistema socialnih transferjev. Uvedena je enotna opredelitev dohodka, ki se upošteva pri presoji upravičenosti do posameznega socialnega transferja. Po uveljavitvi nove zakonodaje se bodo v primerjavi s sedanjo zakonodajo upoštevali neto dohodki, med katere se bodo uvrščali tudi prejeti socialni transferji. Natančno bo določen vrstni red socialnih transferjev, kar bo v praksi pomenilo, da bodo prejemniki socialnih transferjev vedno morali zaprositi tudi za vse socialne transferje, ki jih zakon postavlja pred določen socialni transfer. Če prosilec tega ne bo storil, se bo v njegov družinski dohodek štel tudi znesek socialnih transferjev, ki bi jih njegova družina prejela, če bi zanje zaprosila. V nadaljevanju bomo opisali spremembe in ocenjene učinke teh sprememb pri socialnih transferjih v enakem vrstnem redu, kot ga določa zakon: pri otroškem dodatku, denarni socialni pomoči, varstvenem dodatku, državni štipendiji in subvencijah vrtcev.

3.1 Otroški dodatek

Nova zakonodaja niža starostno mejo otrok, za katere imajo starši pravico do otroškega dodatka. Veljavna zakonodaja določa, da imajo pravico do otroškega dodatka starši tudi za otroke, starejše od 18 let, če se šolajo, dokler imajo status učenca, dijaka, vajenca ali študenta, vendar najdlje do dopolnjenega 26. leta starosti. Po uveljavitvi nove zakonodaje bo pravica do otroškega dodatka prenehala z dopolnjenim 18. letom otroka ne glede na nadaljnje šolanje. Meje dohodkovnih razredov za določitev zneska otroškega dodatka bodo določene glede na neto povprečno plačo, zneski otroškega dodatka pa bodo ostali enaki. Izjema bodo dijaki, ki še ne bodo dopolnili 18 let, saj bodo upravičeni do višjega zneska otroškega dodatka.

Simulacija je pokazala, da se bo število prejemnikov otroških dodatkov zelo znižalo, saj otroci, starejši od 18 let, do otroškega dodatka ne bodo več upravičeni. 20,9 % manj otrok oz. njihovih staršev bo upravičenih do otroškega dodatka, agregatna sredstva za otroške dodatke pa se bodo zmanjšala za 13,4 %. Povprečni otroški dodatek bo višji za 9,5 %, predvsem zaradi višjega otroškega dodatka za otroke dijake. V tabeli 3 prikazujemo, kako bodo prejemniki otroškega dodatka ob uveljavitvi nove zakonodaje prehajali med posameznimi razredi. V stolpcih prikazujemo simulirano število prejemnikov po razredih ob veljavni zakonodaji, v vrsticah pa je prikazano ocenjeno število prejemnikov v posameznih razredih po novi zakonodaji. Tako lahko sledimo, v kateri razred se bodo prejemniki otroškega dodatka iz določenega razreda uvrstili po uveljavitvi nove zakonodaje. V predzadnji vrstici je prikazano tudi ocenjeno število sedanjih prejemnikov otroškega dodatka, ki ga po novem ne bodo več prejeli, ker so že dopolnili 18 let. Na podlagi mikrosimulacijskega modela ocenjujemo, da kar 91.522 oziroma 21,1 % otrok, ki po veljavni zakonodaji prejema otroški dodatek, po uveljavitvi nove zakonodaje do njega zaradi starosti ne bodo več upravičeni, čeprav bi po dohodkovnem merilu to pravico ohranili.

Analiza rezultatov kaže, da večinoma prihaja do prehodov za en razred višje ali nižje. Če si za primer pogledamo prejemnike otroškega dodatka, ki so po veljavni lestvici v prvem razredu, lahko ugotovimo, da jih bo po uveljavitvi nove zakonodaje 80 % (54.580) ostalo v prvem razredu, 6,5 % (4.409) pa se jih bo pomaknilo v drugi razred, kar pomeni, da bodo na slabšem. Poleg navedenih sprememb je treba tudi upoštevati, da bo kar 13,5 % (9.183) sedanjih prejemnikov otroškega dodatka, ki so v prvem dohodkovnem razredu, to pravico izgubilo, ker so stari 18 let ali več. Do najmanjših sprememb bo prišlo v prvih dohodkovnih razredih, v srednjih in predvsem višjih razredih pa bo sprememb več. Nova zakonodaja bo torej v povprečju povzročila poslabšanje

Tabela 3: Število upravičencev do otroškega dodatka – simulirano število upravičencev po obstoječi in novi zakonodaji, 2010

	Obstoječa lestvica	1	2	3	4	5	6	7	8	Ne pre- jema	Vsi »novi« prejemniki
Nova lestvica											
1	< 0,18	54.580	694	0	0	0	0	0	0	0	55.274
2	0,18–0,30	4.409	44.754	2.882	35	35	0	0	0	0	52.115
3	0,30–0,36	17	3.889	23.575	5.711	156	0	17	0	0	33.366
4	0,36–0,42	0	556	3.576	22.394	10.503	69	35	0	0	37.133
5	0,42–0,53	0	69	556	2.969	45.501	12.742	17	0	0	61.854
6	0,53–0,64	0	0	0	69	1.944	28.297	14.253	0	0	44.563
7	0,64–0,82	0	0	0	0	191	1.059	30.241	9.010	52	40.553
8	0,82–0,99	0	0	0	0	0	0	642	13.888	3.021	17.551
9	> 0,99 (ne prejema)	0	0	0	0	0	0	104	1.805		
	Dijaki in študenti, 18 let in več	9.183	9.982	6.475	6.684	15.138	13.454	20.138	10.468		
	Vsi »sedanji« prejemniki	68.190	59.944	37.064	37.862	73.468	55.621	65.447	35.171		

Vir: mikrosimulacijski model, lastni izračuni.

položaja prejemnikov, saj se bo položaj poslabšal za 26,2 % vseh sedanjih prejemnikov (tistih, ki so upravičeni do otroškega dodatka po sedanji zakonodaji), izboljšanja pa bo deležnih 13,7 % vseh sedanjih prejemnikov. Pri tem moramo upoštevati, da se bo višina otroškega dodatka povečala tudi zaradi višjih zneskov otroškega dodatka za dijake, česar pa zgornja tabela ne zajema (upoštevata zgolj spremembo dohodkovnega razreda).

3.2 Denarna socialna pomoč

Nova zakonska ureditev korenito spreminja tudi denarno socialno pomoč,⁴ saj se bo osnovni znesek minimalnega dohodka povečal z 229,52 EUR na 288,81 EUR. Spremenila se bodo tudi pravila za izračun višine minimalnega dohodka za posameznega družinskega člana. Pomembna novost je tako imenovani dodatek za aktivnost, saj bodo imele osebe, ki so aktivne, lahko tudi za 56 % višji minimalni dohodek.⁵ Tudi otroci bodo deležni precej višjega minimalnega dohodka, hkrati pa se bo njegova višina razlikovala glede na vrstni red otrok v družini in glede na raven šolanja. Dijaki bodo med otroki deležni najvišjega minimalnega dohodka, s čimer naj bi se vsaj delno nadomestila ukinitev pravice do državne štipendije za večino dijakov.

Iz navedenega je razvidno, da je mogoče zaradi višjega minimalnega dohodka, dodatkov za aktivnost in višjega minimalnega dohodka za otroke pričakovati večje število upravičencev do denarne socialne pomoči in višje zneske denarne socialne pomoči. Spremenjena zakonodaja naj bi tako privedla do velikega povečanja števila prejemnikov denarne socialne pomoči – za 66,3 % – in do še večjega povečanja obsega sredstev za izplačilo denarne socialne pomoči – za 86,7 %. Tako naj bi prejemniki v povprečju prejeli višjo denarno socialno pomoč.

V tabeli 4 predstavljamo še rezultate simulacij na ravni dohodkovnih razredov – decilnih razredov.⁶ Rezultati kažejo, da bo spremenjena zakonodaja na področju denarne socialne pomoči povzročila predvsem povečanje deleža prejemnikov denarne socialne pomoči v višjih decilnih razredih, predvsem v drugem decilnem razredu, zaradi znižanja deleža prejemnikov v prvem decilnem razredu. To je pričakovano, saj bo osnovni znesek minimalnega dohodka višji, poleg tega pa bo minimalni dohodek višji tudi v primeru aktivnosti, za otroke, dijake in starejše.

Tabela 4: Simulacija sedanjega stanja in predlaganih sprememb na področju denarne socialne pomoči, 2010

Decilni razred	Sedanja zakonodaja		Nova zakonodaja	
	agregatna sredstva za denarno socialno pomoč, %	prejemniki denarne socialne pomoči, %	agregatna sredstva za denarno socialno pomoč, %	prejemniki denarne socialne pomoči, %
1	87,4	84,9	61,1	75,9
2	11,9	14,6	33,4	21,5
3	0,6	0,5	4,1	2,2
4	0,0	0,0	1,0	0,4
5	0,0	0,0	0,3	0,1
6	0,0	0,0	0,1	0,0
7	0,0	0,0	0,0	0,0
8	0,1	0,0	0,0	0,0
9	0,0	0,0	0,0	0,0
10	0,0	0,0	0,0	0,0
Skupaj	100,0	100,0	100,0	100,0

Vir: mikrosimulacijski model, lastni izračuni.

⁴ Pri pregledu ocen učinkov sprememb denarne socialne pomoči se moramo zavedati, da je denarna socialna pomoč transfer, ki ga je najtežje modelirati, saj jo večina upravičencev dobi enkratno ali občasno, zgolj manjši del pa dobiva pomoč v trajni obliki. Simulirana denarna socialna pomoč na agregatni ravni sicer kaže stanje iz prakse, analiza na mikroravni pa nam je pokazala precejšnja odstopanja med simuliranimi in dejanskimi podatki. Do teh odstopanj nujno prihaja zaradi same narave tega transferja, saj ga lahko dobi več posameznikov za nekaj mesecev – povprečno število na mesečni ravni je zato nižje. Dodatna težava pri simuliranju denarne socialne pomoči je tudi dejstvo, da se upravičenost do denarne socialne pomoči presoja na podlagi trimesečnih dohodkov, mi pa imamo na razpolago zgolj letne podatke. Tako lahko pride do tega, da ima oseba letne dohodke višje od minimalnega dohodka, vendar je bila pol leta brez dohodka in je bila dejansko upravičena do denarne socialne pomoči. Teh informacij na podlagi podatkov o letnih dohodkih nimamo. Na podlagi letnih podatkov tudi ne moremo sklepati, koliko mesecev v letu je oseba upravičena do denarne socialne pomoči. Predpostavljali smo, da osebe, stare 63 let in manj, denarno socialno pomoč prejemajo 7,54 meseca (povprečno trajanje prejemanja denarne socialne pomoči), zaradi česar smo njihov letni znesek denarne socialne pomoči zmanjšali s faktorjem 7,54/12. Za prejemnike dodatka za pomoč in postrežbo ter osebe, starejše od 63 let, pa smo predpostavljali, da denarno socialno pomoč prejemajo celo leto.

⁵ Dodatek za aktivnost je višji za prvo osebo v družini, razlikuje pa se tudi glede na število opravljenih ur na mesec.

⁶ Posameznike smo razvrstili v deset enako velikih razredov – decilnih razredov – glede na velikost ekvivalentnega razpoložljivega neto dohodka. Ekvivalentni dohodek smo izračunali na podlagi navadne ekvivalentne lestvice OECD, s katero prvemu odraslemu članu pripišemo utež 1, vsakemu nadaljnjemu odraslemu 0,7 in vsakemu otroku (16 let in manj) 0,5.

3.3 Varstveni dodatek

Po uvedbi nove zakonodaje varstveni dodatek ne bo več dodatek k pokojnini, kar pomeni, da bodo do varstvenega dodatka lahko upravičene tudi osebe, ki pokojnine ne prejemajo. Tako bodo imele pravico do varstvenega dodatka osebe, ki so trajno nezaposljive ali trajno nezmožne za delo ali so starejše od 63 let (ženske) oziroma od 65 let (moški) in so upravičene do denarne socialne pomoči oziroma bi bile do nje lahko upravičene, ter osebe, katerih lastni dohodek oziroma lastni dohodek družine ne presega cenzusa, določenega za varstveni dodatek.

Spremenjena zakonodaja naj bi po ocenah mikrosimulacijskega modela privedla do povečanja števila družin, ki prejemajo varstveni dodatek, za 7 %, hkrati pa bi se masa sredstev za varstveni dodatek povečala za kar 45,8 %. Povprečni varstveni dodatek se bo tako povečal za 36,1 % iz več razlogov: a) dohodkovni cenzus je postavljen drugače, b) varstveni dodatek ni več vezan na pravico do pokojnine in so drugi dohodki upravičencev lahko nižji (ker ne prejemajo pokojnine), poleg tega pa c) višina varstvenega dodatka ni več odvisna od dopolnjene pokojninske dobe.

Zaradi drugačne narave prejema bo prišlo do velikih prerazdeljevanj:

- 41,6 % sedanjih prejemnikov varstvenega dodatka ga po uvedbi nove zakonodaje ne bo več prejelo in
- 53,4 % »novih« prejemnikov bo varstveni dodatek prejelo po uvedbi nove zakonodaje, po sedanjih zakonodaji pa ga ne prejemajo.

Pri socialnih transferjih, ki so namenjeni starejšim, je treba opozoriti, da se z novo zakonodajo ukinja državna pokojnina, ki jo nadomeščata denarna socialna pomoč in pa varstveni dodatek.

3.4 Državna štipendija

Nova zakonodaja državno štipendijo močno spreminja. Do nje bodo upravičeni le dijaki oziroma študenti,

stari 18 let in več, pri katerih povprečni neto mesečni dohodek na osebo v preteklem koledarskem letu pred vložitvijo vloge ne presega 64 % neto povprečne plače na osebo v istem obdobju.⁷ To pomeni, da večina dijakov, razen tistih, ki so stari vsaj 18 let, ne bo več upravičena do državne štipendije. Osnovna državna štipendija bo vključevala dodatek za dohodek, dohodkovno merilo za upravičenost bo postavljeno nižje, znesek same štipendije pa bo višji. Višji zneski štipendije naj bi nadomestili izpad otroškega dodatka pri mladini, ki je vključena v redno izobraževanje in je že dopolnila 18 let.

V tabeli 5 prikazujemo rezultate simulacij državne štipendije⁸ po obstoječi in novi zakonodaji. S pomočjo mikrosimulacijskega modela smo ocenili, da se bo ob uveljavitvi nove zakonodaje število prejemnikov državne štipendije rahlo povečalo, čeprav je dijaki do dopolnjenega 18. leta ne bodo prejemali. Število študentov prejemnikov državne štipendije se bo več kot podvojilo (povečalo za 118,8 %), število dijakov prejemnikov državne štipendije pa se bo zmanjšalo za več kot polovico (za 54,1 %). Hkrati se bodo povprečni zneski štipendije povečali, in sicer za dijake za 38,1 % in študente za 19,5 %. Glede na višje zneske štipendije in nekoliko več prejemnikov državne štipendije ocenjujemo, da se bodo sredstva za izplačilo državnih štipendij povečala za kar 38,4 %.

3.5 Subvencioniranje plačila vrtca

Ceprav ocene posledic sprememb pri subvencijah, ki jih prinašata obravnavana zakona, presegajo okvire članka, se bomo vseeno dotaknili subvencioniranja plačila vrtca. Subvencioniranje plačila vrtca namreč lahko štejemo za najpomembnejši družinski socialni transfer, saj povprečna višina subvencije v letu 2010 znaša 3.493 EUR. Višina subvencionirane cene vrtca⁹ oz. višina plačila vrtca za starše je odvisna od bruto dohodka na družinskega člana in števila otrok v družini, ki vrtec obiskujejo. Nova zakonodaja prinaša prehod na neto koncept, kar pomeni, da se bo pri razporeditvi v plačilne

Tabela 5: Simulirano število upravičencev do državne štipendije po obstoječi in novi zakonodaji, 2010

	Število			Povprečna mesečna višina štipendije			Ocenjena masa letnih izplačil, v 1000 EUR		
	dijaki	študenti	skupaj	dijaki	študenti	skupaj	dijaki	študenti	skupaj
Sedanja zakonodaja	33.661	17.082	50.743	148,3	178,2	158,4	59.917	36.536	96.453
Nova zakonodaja	15.450	37.376	52.826	204,8	212,9	210,6	37.975	95.510	133.485

Vir: mikrosimulacijski model, lastni izračuni.

⁷ Po veljavni zakonodaji so do državnih štipendij upravičeni dijaki in študenti (ne glede na starost), pri katerih povprečni mesečni dohodek na družinskega člana v preteklem koledarskem letu pred vložitvijo vloge ne presega med 65 % in 70 % minimalne plače na družinskega člana, odvisno od kraja šolanja in družinskih pogojev.

⁸ Dijaki so poleg osnovnega zneska štipendije upravičeni tudi do dodatkov (glede na dohodek v družini štipendista, vrsto in področje izobraževanja, učni oziroma študijski uspeh, za izobraževanje zunaj stalnega prebivališča in dodatek za štipendiste s posebnimi potrebami). Med dodatki smo lahko simulirali le dodatek na dohodek v družini štipendista. Drugih dodatkov k osnovni štipendiji nismo mogli simulirati, ker ni dovolj podatkov, zato smo vsem štipendistom (po obstoječi in novi zakonodaji) pripisali povprečno višino drugih dodatkov.

⁹ Pri izdelavi modula za simulacijo subvencioniranja plačil vrtcev smo morali upoštevati te poenostavitvene predpostavke:

- ne razpolagamo s podatki o premoženju, ki se upoštevajo pri razporejanju v razrede,
- v prvo starostno skupino so zajeti otroci, stari eno ali dve leti,

razrede upošteval neto dohodek na družinskega člana in bodo zaradi tega meje razredov in odstotki plačila vrtca oblikovani drugače. Kar je najpomembnejše, v dohodek, ki je osnova za razporeditev v plačilne razrede, se bodo vključevali tudi socialni transferji (otroški dodatek, denarna socialna pomoč, varstveni dodatek, štipendije itd.), ki se zdaj vanj ne vštevajo.

Prav zaradi upoštevanja zneskov že prejetih socialnih transferjev pri razporeditvi v dohodkovne razrede tudi pri subvencioniranju plačila vrtca lahko pričakujemo nekatere spremembe. Izračuni so pokazali, da bo po uvedbi nove zakonodaje povprečna letna višina subvencije znašala 3.354,9 EUR, kar je za 3,9 % manj od sedanje povprečne subvencije. Prišlo bo do premikov po decilnih razredih, saj se bo povprečna subvencija povečala v prvem decilnem razredu in malenkostno v zadnjih dveh decilnih razredih, v razredih od drugega do osmega decilnega razreda pa se bo zmanjšala. Do najobsežnejšega zmanjšanja subvencije oz. povečanja plačila vrtca bo prišlo na sredini dohodkovne porazdelitve, in sicer od 3. do 6. decilnega razreda.

4. Skupni učinki reforme socialnih transferjev

V tem poglavju povzemamo, kakšne so skupne posledice uveljavitve nove zakonodaje na področju socialnih transferjev. Zanimata nas sprememba števila prejemnikov in sprememba obsega socialnih transferjev oziroma subvencij na agregatni ravni. Ocene smo pripravili glede na (ocenjeno) stanje v letu 2010. Rezultate prikazujemo v

tabeli 6. Še enkrat opozarjamo, da smo pričakovano novo število upravičencev in obseg sredstev ocenili na podlagi pričakovane odstotne spremembe, ki smo jo izračunali s primerjavo simulirane sedanje in prihodnje ureditve. Temeljna ugotovitev je vsekakor ta, da ocenjujemo, da nova zakonodaja zvišuje obseg socialnih transferjev in subvencij za 11,1 % oziroma za 91 mio. EUR. To je posledica zvišanja večine socialnih transferjev/subvencij razen otroškega dodatka in subvencioniranja plačila vrtca.

Spovišanjem izstopajo predvsem denarna socialna pomoč, varstveni dodatek in državna štipendija. Pri denarni socialni pomoči moramo upoštevati, da bo po novem ta transfer deloma nadomeščal tudi državno pokojnino, vendar bo kljub temu povečanje sredstev in števila upravičencev do denarne socialne pomoči precejšnje.

Ugotovimo lahko, da bo uveljavitev nove zakonodaje v povprečju izboljšala položaj prejemnikov socialnih transferjev. Izboljšanje položaja je razvidno tudi iz tabele 7, v kateri prikazujemo prehode med decilnimi razredi.

Ob uveljavitvi nove zakonodaje bo v »najrevnejšem« decilnem razredu dobrih 13 % oseb (25.971), ki se po trenutni zakonodaji uvrščajo v višje decilne razrede, kar pomeni, da bodo na slabšem. Če pogledamo drugi decilni razred, lahko vidimo, da je 13,1 % vseh oseb (25.675 oseb), ki bodo po uveljavitvi nove zakonodaje v drugem decilnem razredu, takih, ki se zdaj uvrščajo v prvi decilni razred. To pomeni, da se jim bo ob uveljavitvi nove zakonodaje položaj izboljšal. Po drugi strani pa je 6,7 % oseb (13.073 oseb), ki bodo po uveljavitvi nove zakonodaje v drugem decilnem razredu, trenutno pa

Tabela 6: Ocena posledic predlaganih sprememb na agregatni ravni, 2010

Socialni transferji	Administrativni podatki, 2010			Mikrosimulacijski model, 2010					
	število prejemnikov	skupna sredstva, EUR 1,000	povp. mesečna vrednost EUR	število prejemnikov	sprememba, v %	skupna sredstva, EUR 1,000	sprememba, v %	povp. mesečna vrednost EUR	sprememba, v %
otroški dodatki	374.466	289.643	64	296.280	- 20,9	250.874	- 13,4	71	10,9
državna štipendija (dijaki)	24.877	42.480	142	11.419	- 54,1	26.920	- 36,6	196	38,0
državna štipendija (študenti)	14.609	30.661	175	31.965	118,8	80.158	161,4	209	19,4
denarna socialna pomoč	48.666	132.513	227	80.943	66,3	247.456	86,7	255	12,3
državna pokojnina	15.443	33.676	0	0	0	0	- 100	0	-
varstveni dodatek	44.747	52.306	97	47.931	7,1	76.257	45,8	133	37,1
subvencija plačila vrtca	73.099	237.524	271	73.099	0,0	228.161	- 3,9	260	-4,1
skupaj		818.803				909.826	+ 11,1		

Vir: mikrosimulacijski model, lastni izračuni.

op. ⁹ - nadaljevanje

- v drugo starostno skupino so zajeti otroci, stari 3–5 let,
- vsi otroci, ki izpolnjujejo pogoje, so v vrtcih in pridobivajo določeno višino subvencije plačila vrtca (glede na višino dohodka na člana), čeprav stopnja vključenosti otrok v vrtce ni 100-odstotna,
- to pomeni, da z izračunom subvencij precenjujemo dejansko stanje, saj je bilo v šolskem letu 2009/10 74 % vseh otrok ustreznih starosti vključenih v vrtce,
- za ceno vrtca smo upoštevali povprečno ceno, izračunano na dan 1. 2. 2010; za 1. starostno obdobje znaša 455,57 EUR mesečno in za 2. starostno obdobje 338,83 EUR mesečno,
- podatki, ki smo jih prejeli od MŠŠ, vključujejo podatke o številu otrok po posameznih razredih, kamor pa so vključeni tudi mlajši sorodenci – otroci, za katere starši ne plačajo vrtca. Za pravičen izračun višine subvencije je bilo treba te otroke izključiti iz posameznih razredov, kar smo storili na podlagi rezultatov mikrosimulacijskega modela.

Tabela 7: Porazdelitev po decilnih razredih po sedANJI in novi zakonodaji ter prehodi med decilnimi razredi, 2010

Novi decilni razredi	Decilni razredi ob upoštevanju dohodkov po trenutni zakonodaji											% oseb, ki se jim je položaj poslabšal
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Skupaj	
1	169.937	24.964	52	955	0	0	0	0	0	0	195.909	13,3
2	25.675	157.143	12.673	365	35	0	0	0	0	0	195.892	6,7
3	260	13.385	165.059	16.648	382	174	0	17	0	0	195.928	8,8
4	35	347	17.516	163.288	13.957	625	17	35	17	0	195.842	7,5
5	0	0	573	14.148	164.590	16.301	278	17	0	0	195.913	8,5
6	0	35	35	503	16.683	163.583	14.947	87	0	0	195.879	7,7
7	0	0	0	0	208	15.190	171.916	8.593	0	0	195.915	4,4
8	0	0	0	0	0	0	8.767	184.780	2.396	0	195.950	1,2
9	0	0	0	0	0	17	0	2.326	191.880	1.614	195.847	0,8
10	0	0	0	0	0	0	0	17	1.597	194.241	195.866	5,9
skupaj	195.908	195.873	195.908	195.908	195.856	195.890	195.925	195.873	195.890	195.856	1.958.940	
% oseb, ki se jim je položaj izboljšal	13,3	7,0	9,3	7,5	8,6	7,8	4,5	1,2	0,8	6,0		

Vir: mikrosimulacijski model, lastni izračuni.

Tabela 8: Stopnje tveganja revščine posameznih socioekonomskih skupin, 2010

Socioekonomske skupine	Sedanja zakonodaja				Nova zakonodaja			
	stopnja tveganja revščine	razmerje kvintilnih razredov s80/s20	percentilno razmerje 90/10	Ginnijev koeficient	stopnja tveganja revščine	razmerje kvintilnih razredov s80/s20	percentilno razmerje 90/10	Ginnijev koeficient
vsi	17,2	7,2	4,3	0,300	16,9	6,6	3,7	0,295
predšolski otroci	23,5	3,1	4,2	0,286	24,5	3,0	3,9	0,284
šolski otroci	19,9	3,9	3,8	0,277	21,1	3,8	3,6	0,277
dijaki	10,3	7,0	2,8	0,232	13,3	7,3	3,0	0,245
študenti	19,1	6,5	4,1	0,282	19,0	6,1	3,7	0,276
osebe, stare 63 let in več	13,4	4,8	3,0	0,252	9,2	3,9	2,7	0,233

Vir: mikrosimulacijski model, lastni izračuni.

se uvrščajo v višje decilne razrede, kar pomeni, da se jim bo položaj poslabšal. V tretjem decilnem razredu je položaj že drugačen, saj je število oseb, ki so po trenutni zakonodaji v nižjih decilnih razredih, torej na slabšem, višje kot pa število oseb, ki so po trenutni zakonodaji v višjih decilnih razredih. V drugih decilnih razredih razen petega decilnega razreda je število oseb, ki so na boljšem, večje od števila oseb, ki so na slabšem. Če upoštevamo vse osebe, se bo zaradi nove zakonodaje položaj izboljšal 6 % vseh oseb, 5,9 % vseh oseb pa bo v slabšem položaju.¹⁰ Očitno pa je, da do največjih prerazdeljevanj prihaja v prvem decilnem razredu, kjer je največ prejemnikov socialnih transferjev. Precej prehodov med decilnimi razredi je tudi v drugih decilnih razredih na prvi polovici dohodkovne porazdelitve, ta delež pa je v višjih decilnih razredih (po šestem decilnem razredu) nižji.

¹⁰ Sklepanje o spremembi položaja posameznikov na boljše ali slabše temelji na spremembi decilnega razreda. Seveda lahko pride tudi do take spremembe položaja posameznikov, ki se ne kaže v spremembi decilnega razreda, vendar jih na ta način ne moremo zajeti.

Zgornje ugotovitve potrjujejo tudi rezultati v tabeli 8. Ocenjujemo, da se bo stopnja revščine¹¹ v prebivalstvu po uveljavitve nove zakonodaje nekoliko znižala, in sicer s 17,2 % na 16,9 %¹². Nekoliko se bo zmanjšala tudi dohodkovna neenakost v celotnem prebivalstvu, kar kažejo vse mere dohodkovne neenakosti. Občutno zmanjšanje razmerja kvintilnih razredov in percentilnega razmerja v celotnem prebivalstvu nas vodi k sklepu, da bo do občutnih sprememb prišlo na robovih dohodkovne porazdelitve. Na podlagi rezultatov v tabeli 7 lahko sklepamo, da bo zmanjšanje neenakosti predvsem posledica izboljšanja položaja oseb v prvih decilnih razredih (tabela 8).

¹¹ Mejo revščine določimo tako, da ekvivalentni dohodek sredinskega (tj. "medianskega") posameznika množimo z 0,6. Revne so vse osebe, ki imajo ekvivalentni dohodek manjši od te meje (meje revščine).

¹² Ta stopnja revščine se precej razlikuje od uradne stopnje revščine, ki je znašala 11,3 v letu 2009. Razlika je posledica uporabe navadne ekvivalenčne lestvice OECD namesto modificirane ter uporabe simuliranih vrednosti socialnih transferjev namesto dejanskih. Najpomembnejša informacija je smer in obseg spremembe izračunanih vrednosti.

Stopnja tveganja revščine pri predšolskih otrocih se bo nekoliko povečala, kar je predvsem posledica sprememb družinskih socialnih transferjev. Podobno bodo po uveljavitvi nove zakonodaje višje stopnje tveganja značilne tudi za šolske otroke in še posebej za dijake. Gre za posledico ukinitve otroškega dodatka za otroke, ki so stari 18 let in več, ter ukinitve štipendije za dijake, ki še niso dopolnili 18 let. V sedanjem sistemu so dijaki lahko prejeli oba transferja hkrati, izpada enega pa ne bodo popolnoma nadomestili višji zneski drugih socialnih transferjev za dijake (otroških dodatkov, državne štipendije in minimalnega dohodka za izračun denarne socialne pomoči). Višje stopnje tveganja za šolske otroke so predvsem posledica sestave družin, saj so v posamezni družini lahko osnovnošolski otroci in dijaki, ekvivalentni dohodek pa zajema socialne transferje vseh otrok. Izračuni kažejo, da se bo položaj izboljšal študentom (nižji cenzus za državno štipendijo in višji zneski štipendije), predvsem pa starejšim. Stopnja tveganja za starejše osebe se bo nadpovprečno znižala, kar bo posledica višjih zneskov in spremenjene narave varstvenega dodatka, do katerega bodo upravičene tudi osebe, ki trenutno niso upravičene do pokojnine.

5. Sklep

V predhodnih poglavjih smo na kratko povzeli temeljne ugotovitve o pričakovanih posledicah uvedbe nove zakonodaje na področju socialnih transferjev. Obstoječ mikrosimulacijski model nam je pokazal smer in obseg pričakovanih sprememb tako glede števila prejemnikov in obsega sredstev za posamezen transfer kot tudi glede porazdelitve dohodka med posameznimi skupinami prebivalstva. S pomočjo modela smo lahko odgovorili na tri vprašanja, ki smo si jih postavili na začetku. Izračuni kažejo, da bo ob upoštevanju vseh modelskih predpostavk država morala zagotoviti dodatnih 91 mio. EUR sredstev za transferje, ki smo jih omenili v članku. Ocenjujemo, da se bodo zmanjšala sredstva za otroške dodatke in državno štipendijo za dijake, precej pa se bodo povečala sredstva za študentske državne štipendije, denarno socialno pomoč in varstveni dodatek. Zavedati se je treba, da bodo spremembe pri posameznem socialnem transferju povzročile občutne razlike za posamezne tipe družine – še posebej se bo položaj poslabšal družinam, ki imajo dijaka, izboljšal se bo pa položaj starejših oseb. Pričakovane spremembe bodo vplivale tudi na dohodkovno porazdelitev. Izračuni kažejo, da višji otroški dodatki za dijake, višji zneski državne štipendije za dijake, stare 18 let in več, in višji zneski minimalnega dohodka za izračun denarne socialne pomoči za družine z dijaki ne bodo mogli nadomestiti izgube enega socialnega transferja za dijake, bodisi otroškega dodatka bodisi državne štipendije. Položaj starejših oseb se bo spremenil zaradi prenehanja državne pokojnine in spremenjene narave varstvenega dodatka, ki ne bo več vezan na pravico do pokojnine. Zaradi tega bo prišlo do precejšnjih sprememb pri varstvenem dodatku, saj bo več kot 40 % sedanjih prejemnikov izgubilo pravico do

varstvenega dodatka, medtem ko bo po uvedbi nove zakonodaje med prejemniki varstvenega dodatka več kot polovica takih, ki varstvenega dodatka v sedanjem sistemu ne prejemajo. Stopnja tveganja revščine se bo v celotnem prebivalstvu rahlo znižala, vendar so za posamezne socioekonomske skupine značilna odstopanja. Ocenjujemo, da bodo po uvedbi nove zakonodaje stopnje tveganja revščine višje za predšolske otroke, šolarje in dijake, nižje pa za študente in starejše. Pričakovano je tudi zmanjšanje neenakosti v celotnem prebivalstvu predvsem zaradi izboljšanja položaja oseb na spodnjem robu dohodkovne porazdelitve.

Vse simulacije temeljijo na vzorčnih podatkih iz leta 2007, ki so se izkazali za visoko kakovostne in so bili za to simulacijo izjemnega pomena. Kljub vsemu je bilo pri simulacijah treba sprejeti nekaj predpostavk, ki jih je treba upoštevati pri razlagi rezultatov. Najpomembnejša omejitev je odsotnost podatkov o premoženju, ki bo imelo pomembno vlogo pri presojanju upravičenosti do posameznega transferja. Prav tako lahko predvidevamo, da je struktura dohodkov v letu 2010 najverjetneje drugačna, kot je bila leta 2007. Kljub vsemu je v prispevku opisan statični mikrosimulacijski model najprimernejše orodje, s katerim lahko ocenimo učinke zakonodajnih sprememb na proračun, dohodek posameznikov in dohodkovno porazdelitev. Tudi odstopanja med simuliranimi in dejanskimi vrednostmi so v običajnih mejah, ki se pojavljajo pri mednarodnih mikrosimulacijskih modelih.

Viri in literatura

- Cowell, F. A. (1977). *Measuring Inequality*. Oxford: Philip Allan.
- Čok, M. (2002). A Microsimulation Model for Slovenia's Personal Tax System. *Economic and Business Review*, 4(1), str. 75–92.
- Čok, M., Stropnik, N., Stanovnik, T. (2004). Denarna socialna pomoč v Sloveniji. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Kump, N., Stropnik, N. (2007). Sistem kazalnikov za ugotavljanje, ali se delo splača: sistem "make work pay" kazalnikov. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Kump, N., Čok, M., Majcen, B., Prevolnik Rupel, V. (2011). *Euromod Country Report: Slovenia*.
- Ložar, B. (2007). Predšolska vzgoja in izobraževanje v vrtcih, Slovenija, šolsko leto 2006/2007, prva objava, 18. april 2007. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=833 (13. 4. 2011).
- Majcen, B., Bayar, A., Mohora, C., Čok, M., Opese, M., Verbič,

M., Kump, N. (2006). Analiza kompleksnih sektorskih in makro učinkov davčne reforme in reforme socialnih transferjev z uporabo dinamičnega modela splošnega ravnotežja slovenskega gospodarstva, Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Majcen, B., Čok, M., Verbič, M., Kump, N. (2007). Razvoj in uporaba mikrosimulacijskega modela. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Statistika. Dostopno na: http://www.mddsz.gov.si/si/ujelavljanje_pravic/statistika/ (15. 5. 2011).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. 2011. Dostopno na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/zsvarpre_a_vlada_210411.pdf (25. 5. 2011).

Redmond, G., Sutherland, H., Wilson, M. (1998). The Arithmetic of Tax and Social Security Reform. A User's Guide to Microsimulation Method and Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.

Stropnik, N. (2002). Review and analysis of social benefits. Brussels: BASNET, 2002. Brussels: BASNET.

Stropnik, N., Stanovnik T. (2002). Combating Poverty and Social Exclusion – Volume 2, A Case Study of Slovenia. Budapest: International Labour Office.

Stropnik, N., Gregorič, M., Gabrijelčič Blenkuš, M., Rozman, U., Bočkaj, B., Dobrila, I. (2009). Minimalni življenjski stroški. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Zakon o socialnovarstvenih prejemkih. Uradni list RS, št. 61/10 in 40/11.

Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Uradni list RS, št. 62/10 in 40/11.

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (2008). Letno poročilo 2007. Dostopno na: <http://www.zpiz.si/wps/wcm/connect/zpiz+internet/zpiz/prvastran/publikacije/letnaporocila> (20. 5. 2011).

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (2011). Letno poročilo 2010. Dostopno na: <http://www.zpiz.si/wps/wcm/connect/zpiz+internet/zpiz/prvastran/publikacije/letnaporocila> (20. 5. 2011).