

# NAČRTOVANJE IN SPREMLJANJE ZMANJŠEVANJA REVŠČINE

IRENA TUŠAR, PETRA GRKMAN

Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, Slovenija  
irena.tusar@rs-rs-si, petra.grkman@rs-rs-si

**Sinopsis** Računsko sodišče RS je izvedlo revizijo uspešnosti Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo) pri zmanjševanju revščine v obdobju od leta 2017 do 2020<sup>1</sup>. Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja, predmet revizije pa so bile aktivnosti vlade in ministrstva v zvezi z načrtovanjem, spremljanjem in doseganjem ciljev, povezanih s področjem revizije v okviru pristojnosti posameznega revidiranca. V prispevku avtorici predstavita predvsem dokumente načrtovanja, ki opredeljujejo ciljne vrednosti in ukrepe za zmanjševanje revščine s poudarkom na odsotnosti dokumentov načrtovanja. Poleg tega opozorita na "dvotirni sistem", kjer se uspešnost države pri zmanjševanju revščine meri po statističnih Eurostat kazalnikih, ukrepi države pa so vezani na nacionalne predpise o pravicah do transferjev. Predstavita tudi kompleksnost sistema pravic, kar je bilo izpostavljeno že v reviziji. Prav tako želita opozoriti na odsotnost povezovanja različnih deležnikov in prenizek nivo spremljanja področja s strani resornega ministrstva. V prispevku predstavita ključne ugotovitve izvedene revizije.

**Ključne besede:**  
revizija smotrnosti  
poslovanja,  
revščina,  
stopnja tveganja  
revščine,  
stopnja tveganja  
socialne  
izključenosti,  
Resolucija o  
nacionalnem  
programu  
socialnega varstva  
za obdobje  
2013–2020

---

<sup>1</sup> Revizijsko poročilo Uspešnost zmanjševanja revščine, št.: 320-9/2020/31 z dne 17. 9. 2021 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo), [<https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/smotrnost-poslovanja-ministrstva-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti-pri-zmanjsevanj/>].

# PLANNING AND MONITORING POVERTY REDUCTION

IRENA TUŠAR, PETRA GRKMAN

Court of Audit of the Republic of Slovenia, Ljubljana, Slovenia  
irena.tusar@rs-rs-si, petra.grkman@rs-rs-si

**Abstract** The Court of Audit of the Republic of Slovenia has performed an audit on the effectiveness of the Government of the Republic of Slovenia (hereinafter: government) and the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities (hereinafter: ministry) in reducing poverty in the period from 2017 to 2020<sup>1</sup>. The audit was defined as a review of the performance and the subject of the audit were the activities of the government and the ministry in connection with the planning, monitoring and achieving the objectives regarding the audit within the competence of the individual auditee. Above all, the article presents the planning documents that define target values and measures for reducing poverty with the emphasis on the absence of planning documents. Moreover, the authors draw attention to the “two-tier system”, where the performance of the state in reducing poverty is measured according to statistical Eurostat indicators and state’s measures are bound by national rules on transfer entitlements. Presented is the complexity of the rights system. The authors also wanted to draw attention to the absence of cooperation between various stakeholders and the insufficient level of monitoring this field by the line ministry.

**Keywords:**

performance audit,  
poverty,  
at-risk-of-poverty  
rate,  
at-risk-of-social  
exclusion rate,  
Resolution on the  
National  
Programme for  
Social Protection  
for the period  
from 2013 to 2020

---

<sup>1</sup> Revizijsko poročilo Uspešnost zmanjševanja revščine, št.: 320-9/2020/31 z dne 17. 9. 2021 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo), [<https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/smotnost-poslovanja-ministrstva-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti-pri-zmanjsevanj/>].

## 1 Načrtovanje zmanjševanja revščine

### 1.1 Opredelitev revščine

Pojem revščine je primarno odraz subjektivne presoje posameznika, ali sebe opredeljuje kot revnega ali ne, zato je težko enoznačno opredeliti, kdo je reven in kdo ni. Kljub temu pa mora ministrstvo, zato da lahko izvaja naloge, ki se nanašajo na socialno varstvo in socialno skrbstvo, na družbeno pomoč ogroženim posameznikom, družinam in skupinam prebivalstva oziroma je pristojno za socialne zadeve opredeliti, kaj ministrstvo oziroma država pojmuje kot revščino ter imeti jasno stališče, kdaj se status posameznika uvrsti pod prag revščine. Le na tak način lahko usmerja svoje ukrepe k njenemu zmanjševanju.

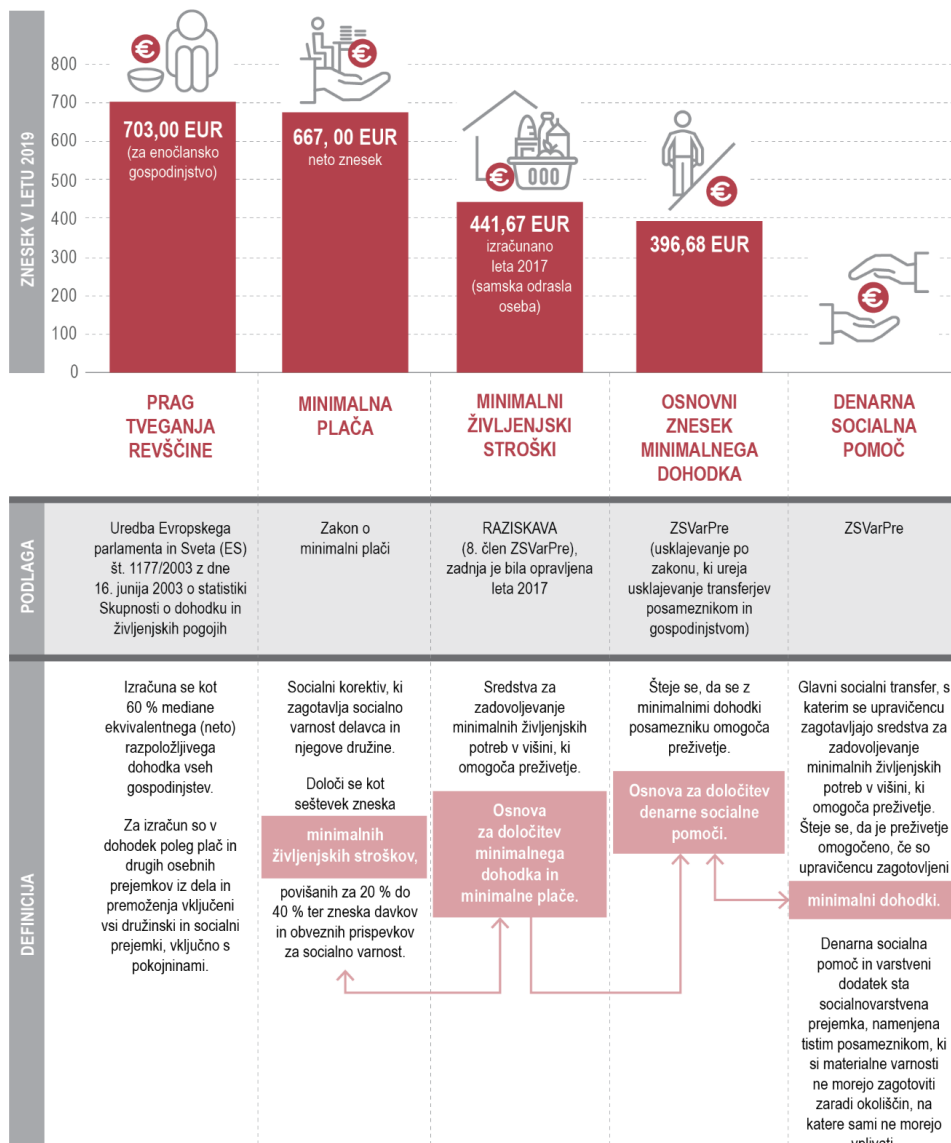
V Resoluciji o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 (v nadaljevanju: ReNPSV13-20) je bilo določeno, da se za določanje ciljev in spremljanje stanja revščine uporablja kazalnik tveganja revščine ali socialne izključenosti. Gre za kazalnik, ki ga SURS imenuje stopnja tveganja socialne izključenosti (v nadaljevanju: kazalnik tveganja socialne izključenosti). Statistični kazalniki temeljijo na izračunih razpoložljivega dohodka. Poglavitni delež v izračunih razpoložljivega dohodka predstavljajo plače, ki posledično najbolj vplivajo na prag tveganja revščine, njihovo višino pa močno sooblikuje zakonski okvir, ki določa višino minimalne plače. Na izvajanje socialne politike pa vplivajo tudi druge, s predpisi opredeljene dohodkovne kategorije, kar prikazuje slika 1.

Minimalna plača se določa neodvisno od izračunanega praga tveganja revščine. Glede na Zakon o socialno varstvenih prejemkih<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZSVarPre) se šteje, da je preživetje omogočeno, če so posamezniku zagotovljeni minimalni dohodki<sup>2</sup>, osnovni znesek minimalnega dohodka pa je določen v tem zakonu. Določitev minimalnih dohodkov je pomembna, ker je to osnova za določitev denarne socialne pomoči.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18 in 73/18.

<sup>2</sup> Dohodki, s katerimi razpolaga po zmanjšanju za normirane stroške oziroma dejanske stroške, priznane po zakonu, ki ureja dohodnino, ter po plačilu davkov in obveznih prispevkov za socialno varnost, v višini minimalnega dohodka.



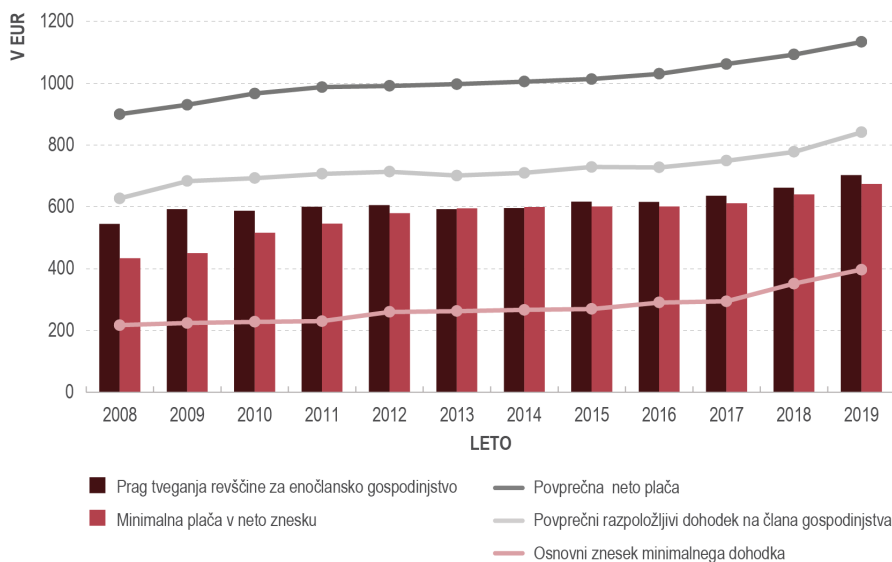
Opomba: Podatki za leto 2020 so bili znani po izvedbi revizije.

**Slika 1: Razmerja med poglavitnimi kategorijami dohodkovne ravni prebivalcev v letu 2019**

Vir: revizijsko poročilo.

Ministrstvo razpolaga z vzvodi za določitev najpomembnejšega faktorja vpliva na revščino, to je dohodkov, ker minister, pristojen za delo, določi minimalno plačo, ministrstvo pa je pristojno za socialno varnost delavca in njegove družine, za opredelitev kratkoročnih minimalnih življenjskih stroškov in s tem, posledično, za določitev minimalnih dohodkov, kar je osnova za določitev denarne socialne pomoči.

Slika 2 prikazuje gibanje različnih kategorij povprečnih mesečnih dohodkov in prag tveganja revščine od leta 2008 do leta 2019<sup>3</sup>.



**Slika 2: Prikaz gibanja praga tveganja revščine, povprečne neto plače, minimalne plače, razpoložljivega dohodka in osnovnega zneska minimalnega dohodka v obdobju od leta 2008 do leta 2019**

Vir: revizijsko poročilo.

Kot je razvidno (slika 2), minimalna plača posamezniku, ki jo prejema, ne omogoča dovolj visokega dohodka, ki bi ga uvrščal nad prag tveganja revščine. Da tak posameznik sebi in svoji družini zagotovi socialno varnost, mora v primeru, da ne razpolaga z drugimi dohodkovnimi viri, prejemati sredstva iz socialnih transferjev.

<sup>3</sup> Podatki za leto 2020 ob pripravi osnutka revizijskega poročila še niso bili na razpolago.

V obdobju od leta 2016 do leta 2020 je v Republiki Sloveniji mesečno v povprečju 22.177 zaposlenih<sup>4</sup> prejelo plačo v višini veljavnega zneska minimalne plače oziroma sorazmerno nižjega, če so bile osebe zaposlene za krajši delovni čas (plača z vsemi dodatki, nadomestilo plače ter povračila stroškov nad zneskom, kot to določa Uredba o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja<sup>5</sup>).

Ministrstvo spremlja stanje revščine z uporabo statističnih kazalnikov stopnje tveganja revščine in tveganja socialne izključenosti, ki sta opredeljena v ReNSPV13-20 in ju izračunava SURS. Uporaba statističnih kazalnikov ima pomanjkljivost v tem, da pojma revščine ne definira na način, ki bi posamezniku omogočal razumevanje oziroma zavedanje, kdaj se uvršča pod ali nad mejo revščine, kar bi mu enoznačno pomagalo do spoznanja, da je upravičen do pomoči. Leta 2019 je bil prag tveganja revščine za enočlansko gospodinjstvo 703 EUR (na mesec). Tako izračunan prag tveganja revščine bolj kot samo revščino meri neenakost znotraj populacije in ne pokaže, koliko prebivalcev je v resnici revnih, temveč koliko jih ima za več kot 60 % nižji dohodek, glede na srednjo vrednost dohodka v državi. Poleg tega znesek 703 EUR, ki je bil za leto 2019 izračunan kot prag tveganja revščine, predstavlja statističen podatek, medtem ko so pravice posameznika do sredstev iz socialnih transferjev vezane na druge dohodkovne osnove (slika 1).

## 1.2 Kompleksnost sistema pravic

V skladu s 50. členom ustave država zagotavlja pravice do socialnega varstva, ki se uresničujejo prek obveznih socialnih zavarovanj in s sistemom socialnega varstva. Na zmanjševanje absolutne revščine vplivajo tako preventivni kot kurativni ukrepi države. Preventivne ukrepe primeroma predstavljajo obvezna socialna zavarovanja ter družinski prejemki, ki sicer naslavlja širši krog prebivalcev, določeni skupini prebivalcev pa preprečujejo zdrs v revščino. Absolutno revščino posameznikov država naslavlja predvsem z denarnimi sredstvi (denarna socialna pomoč, izredna denarna socialna pomoč in varstveni dodatek) in storitvami v naravi (delitev hrane, socialnovarstvene storitve in programi).

<sup>4</sup> Podatki Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS).

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 140/06, 76/08, 63/17 in 71/18.

Izvajanje preventivnih in kurativnih ukrepov (razen sredstev v naravi) hkrati vpliva tudi na relativno revščino, saj povečuje razpoložljive dohodke in s tem vpliva na (statistično) stopnjo tveganja revščine.

V reviziji je računsko sodišče upoštevalo, da so zmanjšanju absolutne revščine namenjeni transferji iz državnega proračuna, ki jih izplačuje ministrstvo in neposredno vplivajo na zmanjševanje revščine. Zmanjšanju relativne revščine pa so, poleg omenjenih, namenjeni še transferji<sup>6</sup>, ki jih SURS upošteva pri izračunu razpoložljivega dohodka, na podlagi katerega določi prag tveganja revščine oziroma stopnjo tveganja revščine (v nadaljevanju: socialni transferji), in ki se izplačujejo tako iz sredstev ministrstva kot iz drugih virov.

V izračun razpoložljivega dohodka in s tem v izračun stopnje tveganja revščine SURS vključí vse dohodke in transferje<sup>7</sup>, razen pravic "v naravi"<sup>8</sup>, ki niso vključene v dohodek po definiciji raziskovanja SILC. SURS je za izračun razpoložljivega dohodka in s tem za izračun stopnje tveganja revščine za leto 2019 vključil podatke o socialnih transferjih v znesku 6.592.933.966 EUR (bruto), od tega se na pokojnine nanaša 4.986.913.473 EUR, na druge transferje<sup>9</sup> pa 1.606.020.493 EUR. Izdatki blagajn javnega financiranja, ki se upoštevajo v izračunu razpoložljivega dohodka in s tem v izračunu stopnje tveganja revščine, so se od leta 2017 do leta 2019 povečali za 5,2 %, izdatki za pokojnine so se povečali za 6,4 %, ostali transferji pa za 1,7 %.

V tabeli 1 je predstavljen pregled pravic iz sredstev ministrstva, ki prispevajo k zmanjševanju revščine.

---

<sup>6</sup> SURS kot socialne transferje upošteva tako izdatke proračuna za pokojnine kot za socialno varnost (na primer denarno nadomestilo za primer brezposelnosti ali za čas bolniške odsotnosti z dela, štipendijo, otroški dodatek, porodniško in posvojiteljsko nadomestilo, dodatek za nego in varstvo otroka, pomoč ob rojstvu otroka, dodatek za veliko družino, nadomestilo za očetovski dopust, starševski dodatek, denarno socialno pomoč, dodatek za pomoč in postrežbo, subvencijo za najemnino) iz Metodološkega pojasnila kazalniki dohodka, revščine in socialne izključenosti.

<sup>7</sup> Nadomestila za brezposelnost, starostne pokojnine, družinske pokojnine, nadomestila za primer bolezni (za čas bolniške odsotnosti z dela), invalidske pokojnine, prejemki za izobraževanje (štipendije), družinski prejemki, drugi socialni prejemki (denarna socialna pomoč, varstveni dodatek k pokojnini, varstveni dodatek, denarna pomoč humanitarnih organizacij), prejemki za nastanitev (subvencije za najemnino).

<sup>8</sup> Na primer: zdravstveno zavarovanje prejemnikom denarno socialne pomoči, družinski pomočnik (sredstva lokalnih skupnosti), subvencije za prehrano študentov, dijakov in učencev, subvencije za vrtec, oprostitev plačila socialnovarstvenih storitev.

<sup>9</sup> Nadomestila za brezposelnost, nadomestila za primer bolezni, prejemki za izobraževanje, družinski prejemki, drugi socialni prejemki in prejemki za nastanitev.

**Tabela 1: Pregled pravic iz sredstev ministrstva, ki vplivajo na razpoložljivi dohodek in prispevajo k zmanjšanju revščine**

Pravica iz sredstev ministrstva	Zakonska podlaga pravice	Upravičenost
Denarna socialna pomoč <sup>10</sup>	ZSVarPre	Višina se določi v višini minimalnega dohodka. Od 1. 8. 2019 se upošteva osnovni znesek minimalnega dohodka 402,18 EUR.
Izredna denarna socialna pomoč	ZSVarPre	Višina mesečno ne sme presežati višine enega minimalnega dohodka samske osebe ali družine, v enem koledarskem letu pa ne sme presežati višine njenih 5 minimalnih dohodkov.
Varstveni dodatek	ZSVarPre	Višina je odvisna od cenzusa za varstveni dodatek in lastnega dohodka. Od 1. 8. 2019 je cenzus za varstveni dodatek za samsko osebo 591,20 EUR, maksimalna višina pa znaša 189,02 EUR.
Otroški dodatek	ZSDP-1*	Višina se določi glede na uvrstitev družine v dohodkovni razred.
Državna štipendija	Zakon o štipendiranju <sup>11</sup>	Upravičeni, če povprečni mesečni dohodek na osebo v družini v preteklem letu pred vložitvijo vloge ne presega 680,56 EUR.
Materinsko, očetovsko in starševsko nadomestilo	ZSDP-1	Osnova je povprečna osnova, od katere so bili obračunani prispevki za starševsko varstvo v strnjjenih 12 mesecih 12.
Vinjeta	ZSDP-1	Enkratna pomoč v višini razlike nad ceno letne vinjete, ki je določena za drugi cestninski razred A13.
Starševski dodatek	ZSDP-1	402,18 EUR mesečno za otroke, rojene po 1. 1. 2021 14.
Pomoč ob rojstvu otroka	ZSDP-1	Enkratni znesku 350 EUR za otroke, rojene po 1. 1. 2021.
Dodatek za veliko družino	ZSDP-1	Za družine s 3 otroki znaša 404,48 EUR, s 4 ali več otroki znaša 491,52 EUR.
Dodatek za nego otroka	ZSDP-1	Mesečni prejemek je 102,40 EUR za otroke s težko motnjo v duševnem razvoju ali težko gibalno oviranega otroka, za otroke z nekaterimi boleznimi iz seznama hudih bolezni pa 204,80 EUR <sup>15</sup> .
Delno plačilo za izgubljeni dohodek zaradi nege otroka	ZSDP-1	Eden od staršev prejema nadomestilo plače v višini 751,77 EUR mesečno zaradi nege in varstva otroka s posebnimi potrebami.

\*Opomba: Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (v nadaljevanju: ZSDP-1).

Vir: revizijsko poročilo (podatki o pravicah in zneskih so z dne 18. 2. 2021).

<sup>10</sup> Avtomatično še zdravstveno zavarovanje prejemnikov denarne socialne pomoči.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 56/13, 99/13 – ZUPJS-C, 8/16, 61/17 – ZUPŠ, 31/18, 46/19, 80/20 – ZIUOOPE, 98/20 – ZIUOPDV in 152/20 – ZZUOOP.

<sup>12</sup> Kot zadnji mesec se šteje osnova, od katere so bili obračunani prispevki v predpreteklem mesecu od vložitve prve vloge za dopust. Center za socialno delo sam pridobi podatke o osnovi od FURS.

<sup>13</sup> Za lastnika vozila z uveljavljeno pravico do 50-odstotnega znižanja letne dajatve za velike družine za vozilo (4 otroci v starosti do 18 let).

<sup>14</sup> Namenjen je materam (ali očetom po 77 dnevih od rojstva otroka), ki niso zavarovane za starševsko varstvo (studentke, nezaposlene).

<sup>15</sup> Pravica do dodatka za nego se prizna na podlagi mnenja zdravniške komisije.



Sistem pravic do javnih sredstev, ki izboljšujejo dohodkovni položaj posameznikov in posledično zmanjšujejo revščino je obsežen in razvejan med mnoge deležnike oziroma izplačevalce posameznih pravic. Takšen sistem pravic predstavlja oviro upravičencem za njihovo uveljavljanje, ker se je treba za vsako posamezno pravico informirati o postopkih za pridobitev, o organu odločanja in o izpolnjevanju pogojev, saj vsaka pravica zahteva svoj postopek in različne pogoje za upravičenost. Tudi Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo (v nadaljevanju: Inštitut za socialno varstvo) v poročilih o spremljanju ReNPSV13-20 opozarja, da bi bilo treba povečati informiranost oseb, ki potrebujejo pomoč o obstoju razpoložljivih oblik pomoči.

Revščina v dokumentih načrtovanja in v predpisih ni enoznačno opredeljena. Tudi ministrstvo v svojih dokumentih ni enoznačno opredelilo revščine ter zavzelo stališča, s katerimi ukrepi oziroma pravicami iz sredstev ministrstva izvaja preventivne, in s katerimi kurativne ukrepe za njeno zmanjševanje, kar bi po oceni računskega sodišča moralo storiti. Čeprav je področje revščine in socialne izključenosti opredeljeno v več dokumentih načrtovanja, ministrstvo tega področja samostojno ne spremlja, prav tako posebej ne spremlja in analizira vpliva posameznih pravic iz sredstev ministrstva v kontekstu njihovega vpliva na zmanjševanje revščine, še posebej tistih, ki neposredno vplivajo na zmanjševanje revščine. Ministrstvo kot pravice oziroma izdatke, ki so namenjeni zmanjševanju revščine, pojmuje vse izdatke za socialno politiko (tabela 1), čeprav je njihov vpliv na zmanjševanje revščine različen. Transferji, ki neposredno vplivajo na zmanjševanje revščine (denarna socialna pomoč, izredna denarna socialna pomoč in varstveni dodatek), so v obdobju od leta 2017 do 2020 predstavljali le od 26 do 31 % vseh sredstev ministrstva, ki jih SURS prišteva k dohodkom za izračun stopnje tveganja revščine. Ostali socialni transferji iz sredstev ministrstva pa pripadajo upravičencem, ne glede na njihovo materialno stanje (na primer starševske pravice). Ministrstvo bi moralo imeti jasno in enoznačno opredeljeno stališče, kateri socialni transferji iz sredstev ministrstva zmanjšujejo revščino (in se ne samo statistično prištevajo v povprečne dohodke prebivalstva) in kako določena pravica vpliva na stanje revščine posamezne skupine prebivalcev.

Računsko sodišče je ministrstvu priporočalo, naj opravi vsebinsko analizo pravic, ki se izplačujejo iz sredstev ministrstva, ter sprejme enoznačno stališče, katere pravice vplivajo na zmanjšanje revščine, v okviru katerih ukrepov in politik se izvajajo ter kakšen je njihov vpliv na zmanjševanje revščine. Ministrstvo naj spremlja in analizira vpliv posameznih pravic na doseganje ciljev ministrstva in države na tem področju.

Poleg tega je računsko sodišče ministrstvu priporočalo, naj skupaj z ostalimi deležniki opravi analizo sistema socialnih transferjev, ki so namenjeni zmanjševanju revščine, s ciljem izoblikovanja predlogov za poenostavitve sistema dodeljevanja sredstev ter celovite informiranosti posameznikov, do katerih pravic so glede na svoj materialni položaj upravičeni.

## 2 Cilji in ukrepi za zmanjševanje revščine

### 2.1 Dokumenti načrtovanja

Strategije in politike Republike Slovenije za zmanjševanje revščine oziroma socialne izključenosti so bile v obdobju od leta 2017 do 2020 opredeljene v naslednjih dokumentih načrtovanja:

1. ReNPSV13-20,
2. Nacionalnem izvedbenem načrtu nacionalnega programa socialnega varstva za obdobje 2017–2018<sup>16</sup> (v nadaljevanju: nacionalni izvedbeni načrt socialnega varstva 2017–2018),
3. Partnerskem sporazumu med Slovenijo in Evropsko komisijo 2014–2020<sup>17</sup> (v nadaljevanju: partnerski sporazum z EK),
4. Strategiji razvoja Slovenije 2030<sup>18</sup>.

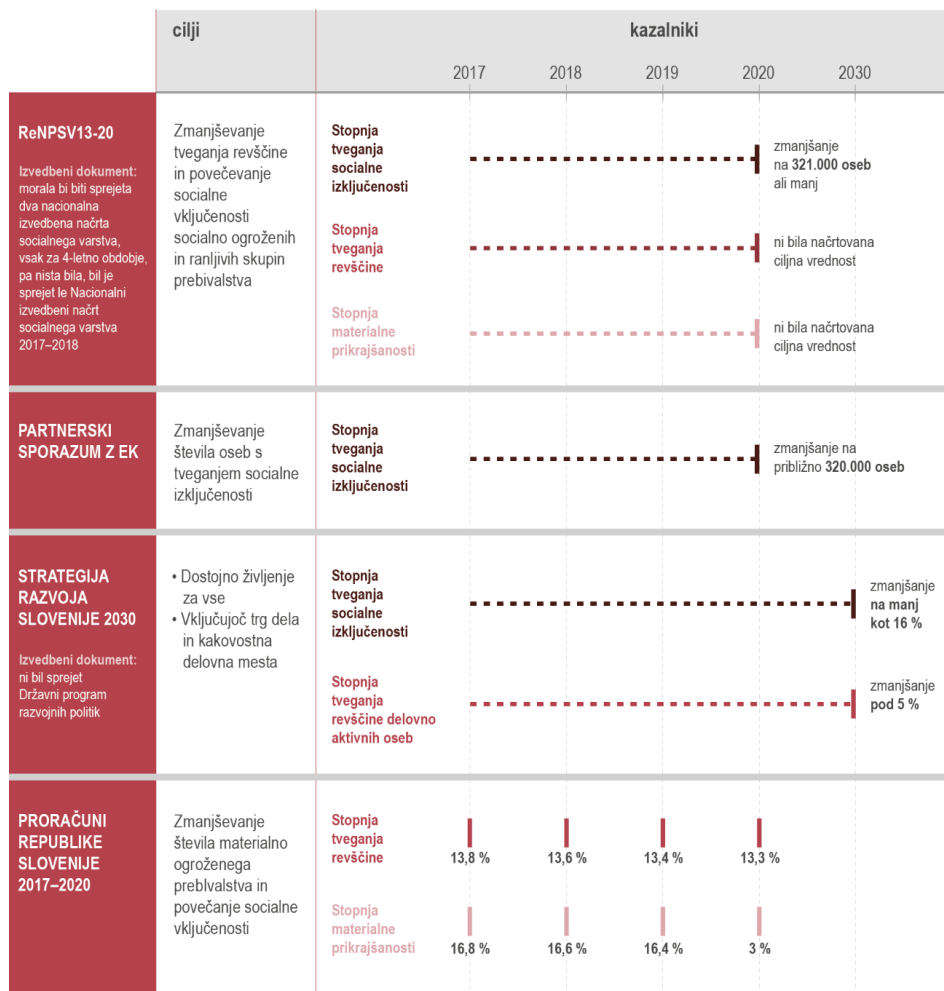
Slika 3 predstavlja načrtovane stopnje tveganja socialne izključenosti, stopnje tveganja revščine, stopnje tveganja revščine delovno aktivnih oseb in stopnje materialne prikrajšanosti v različnih dokumentih načrtovanja.

<sup>16</sup> Vlada sprejela 13. 7. 2017, št. 12200-6/2017/5.

<sup>17</sup> Št. CCI 2014SI16M8PA001-1.3, oktober 2014;

[URL: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/ostalo/operativni-programi/ps-konni> ], 3. 5. 2021.

<sup>18</sup> Vlada sprejela 7. 12. 2017, [URL: [https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija\\_razvoja\\_Slovenije\\_2030.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf)], 13. 7. 2020.



Slika 3: Dokumenti načrtovanja z načrtovanimi kazalniki zmanjševanja revščine

Viri: revizijsko poročilo.

Osnovni strateški dokument, ki je določal glavne cilje za zmanjševanje revščine za obdobje od leta 2013 do leta 2020, je predstavljala ReNPSV13-20, ki jo je sprejel državni zbor. Za doseganje zmanjšanja tveganja revščine in povečevanje socialne vključenosti socialno ogroženih in ranljivih skupin prebivalstva je ReNPSV13-20 predvidevala, da bi do leta 2020 dosegli zmanjšanje števila oseb, ki živijo v tveganju socialne izključenosti na 321.000 oseb (ali manj). Podobno je določeno tudi v partnerskem sporazumu z EK, kjer je predvideno zmanjšanje števila oseb z visokim tveganjem za socialno izključenost na 320.000 oseb do leta 2020.

Vlada niti v obdobju veljavnosti ReNPSV13-20 niti od sprejema Strategije razvoja Slovenije 2030 ni sprejela vseh dokumentov načrtovanja, v katerih bi opredelila cilje in ukrepe, ki bi prispevali k zmanjševanju revščine oziroma socialne izključenosti. Vlada ni sprejela dveh nacionalnih izvedbenih načrtov, vsakega za 4-letno obdobje, kot je določala ReNPSV13-20. Sprejela je sicer nacionalni izvedbeni načrt socialnega varstva 2017–2018, vendar je pokrival samo obdobje dveh let oziroma dejansko leto in pol glede na to, da je bil sprejet šele v sredini leta 2017. Poleg tega vlada ni sprejela 4-letnega državnega programa razvojnih politik, kot določa Strategija razvoja Slovenije 2030; v njem bi morala biti stopnja tveganja socialne izključenosti opredeljena kot eden ključnih kazalnikov uspešnosti. Sprejeti bi ga morala do novembra 2019, vendar ga vlada ni sprejela. Šele naknadno s sprejemom Zakona o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije covid-19<sup>19</sup> v letu 2020 je bilo določeno, da se državni program razvojnih politik in srednjeročna fiskalna strategija v letih 2020 in 2021 ne predložita vladi v sprejem.

Poleg tega je računsko sodišče ugotovilo, da je vlada za leto 2030 načrtovala celo višje število oseb, izpostavljenih tveganju socialne izključenosti, kot za leto 2020. Vlada je namreč načrtovala, da bo do leta 2020 zmanjšala število teh oseb na 320.000, v Strategiji razvoja Slovenije 2030 pa je načrtovala, da bo do leta 2030 zmanjšala število teh oseb na manj kot 323.000.

Obdobje veljavnosti ReNPSV13-20 se je konec leta 2020 izteklo, ministrstvo pa vladi v letu 2020 ni predložilo v sprejem predloga nove resolucije nacionalnega programa socialnega varstva. Vlada predloga nove resolucije tako tudi ni predložila državnemu zboru, da bi omogočila sprejem dokumenta do konca leta 2020 in s tem veljavnost nove resolucije, z začetkom leta 2021. Resolucija namreč predstavlja ključni nacionalni strateški dokument za razvoj sistema socialnega varstva v Sloveniji in izvajanje učinkovite socialne politike, saj bi pravočasen sprejem tako pomembnega strateškega dokumenta predstavljal podlago za določitev in izvajanje ukrepov ter usmerjanje virov k najbolj ogroženim in ranljivim skupinam prebivalstva. Nacionalni program socialnega varstva, za obdobje po letu 2020 do konca februarja 2022, še ni bil sprejet.

---

<sup>19</sup> Uradni list RS, št. 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 – ZIUOPDVE.

Računsko sodišče je ministrstvu priporočalo, naj v predlogu nove resolucije nacionalnega programa socialnega varstva opredeli skupine prebivalcev, ki jih prepozna kot najbolj socialno ogrožene in ranljive ter navede načrtovane kazalce za merjenje stopnje tveganja revščine teh skupin.

## 2.2 Usklajenost ciljev in politik vseh deležnikov

Ministrstvo je v skladu z ReNPSV13-20 odgovorno za zagotavljanje usklajenosti politik na ravni države. Za celostno razumevanje področja revščine, ki je odvisna od mnogih situacij v okolju, od gospodarstva, trga dela, pokojninske politike, šolstva in sociale, je treba vse politike načrtovati tako, da bo sistem v celoti kar najbolj vodil v socialno družbo, kar je eno izmed temeljnih ustavnih načel.

Ministrstvo nima pregleda nad drugimi deležniki, ki načrtujejo cilje in izvajajo ukrepe, ki prispevajo k zmanjševanju revščine, kar pomeni, da z njimi ne sodeluje v smislu usklajevanja politik, ki prispevajo k zmanjšanju revščine. Socialni transferji oziroma pravice do sredstev iz javnih virov, ki prispevajo k zmanjševanju revščine so sicer določeni s področnimi predpisi (še druga ministrstva, lokalne skupnosti, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ), Zavod za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ), Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS)), kljub temu pa računsko sodišče ocenjuje, da bi ministrstvo moralo celovito spremljati to področje, kar pomeni, da bi moralo spremljati podatke o načrtovanju ukrepov in realizaciji izplačil iz javnih sredstev, ki jih zmanjševanju revščine namenjajo tudi drugi deležniki.

Deluje veliko število različnih organizacij (izven javnega sektorja), ki so pri pomoči posameznikom v stiski zelo uspešne in učinkovite v prizadevanjih, da je njihova pomoč usmerjena k tistim posameznikom oziroma skupinam, ki so najbolj ogroženi in do katerih ministrstvo velikokrat s svojimi ukrepi nima dostopa. Pogosto so te organizacije s svojim delovanjem edine, ki imajo neposreden dostop do posameznikov, ki pomoč potrebujejo takoj ali pa se znajdejo v situaciji, ki jih ne glede na njihove prihodke, pahne v materialno stisko, centri za socialno delo oziroma ministrstvo pa, ali zaradi birokratskih ovir ali zaradi nezmožnosti hitrega odziva, ne morejo odreagirati takoj ali pa nimajo podatkov o posameznikih, ki so v hudi stiski, pa sami za pomoč centrov za socialno delo ne zaprosijo. Računsko sodišče je ugotovilo, da ministrstvo ne načrtuje ciljev in ukrepov za zmanjševanje revščine

tako, da bi upoštevalo delovanje vseh deležnikov na tem področju, saj z njimi aktivno ne sodeluje in ne spremlja njihovega dela.

Računsko sodišče je ministrstvu priporočalo, naj okrepi sodelovanje z ostalimi deležniki, ki izvajajo ukrepe na področju zmanjševanja revščine na način, da bo razpolagalo s podatki in informacijami, ki mu bodo kot resornemu ministrstvu v pomoč pri usklajevanju, izvajanju in načrtovanju ukrepov za zmanjševanje revščine.

### 3 Spremljanje porabe sredstev za zmanjševanje revščine

Okvirni pregled vpliva socialnih transferjev za ministrstvo pripravlja Inštitut za socialno varstvo, in sicer v poročilih za spremljanje uresničevanja in doseganja ciljev ReNPSV13-20 in poročilih o socialnem položaju v Sloveniji. V teh poročilih niso posebej prikazani podatki o izplačanih sredstvih ministrstva, namenjenih za zmanjševanje revščine. Za izračune vpliva socialnih transferjev na zmanjšanje tveganja revščine je Inštitut za socialno varstvo uporabljal podatke SURS; podatkov ni pridobival od ministrstva. V izračunih, ki jih SURS pripravlja, so upoštevana vsa izplačila javnih sredstev, ki vplivajo na izračune dohodkov prebivalcev in ne samo izplačila ministrstva.

Analize in preglednice podatkov, ki jih v svojih poročilih objavlja Inštitut za socialno varstvo, zato ne pojasnijo, kakšen vpliv na zmanjšanje revščine imajo socialni transferji, ki jih izplačuje ministrstvo. Posledično ministrstvo ni ugotavljalo in analiziralo vpliva posameznih transferjev, ki jih izplačuje, na kazalnike tveganja revščine.

Poleg tega ministrstvo ni pridobivalo podatkov o zneskih sredstev iz drugih virov, ki so bila namenjena za zmanjševanje revščine: ZPIZ, ZZZS, ZRSZ, druga ministrstva, lokalne skupnosti in dobrodelne organizacije. Ministrstvo tako nima podatkov o skupnem znesku sredstev, ki se namenjajo za zmanjševanje revščine. Ker vsi navedeni deležniki s svojim delovanjem vplivajo na socialni položaj posameznikov in družin, ministrstvo pa teh podatkov ne spremlja in ne analizira, ministrstvo nima celovitega pregleda nad tem področjem, to je nad dejanskim stanjem in potrebami posameznikov, skupin in celotne družbe, za zmanjšanje njihove materialne prikrajšanosti, kar pa bi bil, po oceni računskega sodišča, potreben pogoj za načrtovanje, izvajanje in koordiniranje ukrepov ministrstva in drugih deležnikov na tem področju.

## **4 Zaključek**

V prispevku so bile izpostavljene ključne ugotovitve revizije Uspešnost zmanjševanja revščine, ki se nanašajo na načrtovanje stopenj revščine, obsežen sistem socialnih transferjev in spremljanje porabe sredstev za zmanjševanje rev.

Ministrstvo spremlja stanje revščine z uporabo statističnih kazalnikov stopnje tveganja revščine in tveganja socialne izključenosti, ki sta opredeljena v ReNSPV13-20 in ju izračunava SURS, vendar ima uporaba statističnih kazalnikov pomanjkljivost predvsem v tem, da pojma revščine ne definira na način, ki bi posamezniku omogočal razumevanje oziroma zavedanje, kdaj se uvršča pod ali nad mejo revščine, kar bi mu enoznačno pomagalo do spoznanja, da je upravičen do pomoči.

Sistem pravic do javnih sredstev, ki izboljšujejo dohodkovni položaj posameznikov in posledično zmanjšujejo revščino je obsežen in razvejan med mnoge deležnike oziroma izplačevalce posameznih pravic. Takšen sistem pravic predstavlja oviro upravičencem za njihovo uveljavljanje, ker se je treba za vsako posamezno pravico informirati o postopkih za pridobitev, o organu odločanja in izpolnjevanju pogojev, saj vsaka pravica zahteva svoj postopek in različne pogoje za upravičenost.

Poleg tega revščina v dokumentih načrtovanja in v predpisih ni enoznačno opredeljena. Ministrstvo bi moralo imeti jasno in enoznačno opredeljeno stališče, kateri socialni transferji iz sredstev ministrstva zmanjšujejo revščino (in se ne samo statistično prištevajo v povprečne dohodke prebivalstva) in kako določena pravica vpliva na stanje revščine posamezne skupine prebivalcev.

Vlada niti v obdobju veljavnosti ReNPSV13-20 niti od sprejema Strategije razvoja Slovenije 2030 ni sprejela vseh dokumentov načrtovanja, v katerih bi opredelila cilje in ukrepe, ki bi prispevali k zmanjševanju revščine oziroma socialne izključenosti. Poleg tega je računsko sodišče ugotovilo, da je vlada za leto 2030 načrtovala celo višje število oseb, izpostavljenih tveganju socialne izključenosti, kot za leto 2020. Vlada je namreč načrtovala, da bo do leta 2020 zmanjšala število teh oseb na 320.000, v Strategiji razvoja Slovenije 2030 pa je načrtovala, da bo do leta 2030 zmanjšala število teh oseb na manj kot 323.000.

Obdobje veljavnosti ReNPSV13-20 se je konec leta 2020 izteklo, ministrstvo pa je vladi šele v letu 2022 predložilo v sprejem predlog nove resolucije nacionalnega programa socialnega varstva. Pravočasen sprejem tako pomembnega strateškega dokumenta predstavlja podlago za določitev in izvajanje ukrepov ter usmerjanje virov k najbolj ogroženim in ranljivim skupinam prebivalstva.

Ministrstvo tudi nima pregleda nad drugimi deležniki, ki načrtujejo cilje in izvajajo ukrepe, ki prispevajo k zmanjševanju revščine in ne pridobiva podatkov o znesku sredstev iz drugih virov, ki so bila namenjena za zmanjševanje revščine: ZPIZ, ZZZS, ZRSZ, druga ministrstva, lokalne skupnosti in dobrodelne organizacije. Ministrstvo tako nima podatkov o skupnem znesku sredstev, ki se namenjajo za zmanjševanje revščine. Ker vsi navedeni deležniki s svojim delovanjem vplivajo na socialni položaj posameznikov in družin, ministrstvo pa teh podatkov ne spremlja in ne analizira, ministrstvo nima celovitega pregleda nad tem področjem, to je nad dejanskim stanjem in potrebami posameznikov, skupin in celotne družbe, za zmanjšanje njihove materialne prikrajšanosti, kar pa bi bil, po oceni računskega sodišča, potreben pogoj za načrtovanje, izvajanje in koordiniranje ukrepov ministrstva in drugih deležnikov na tem področju.

Računsko sodišče je od vlade in ministrstva zahtevalo predložitev odzivnega poročila in jima podalo priporočila za izboljšanje poslovanja.

### Pravni viri

- Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo 2014–2020, Št. CCI 2014SI16M8PA001-1.3, oktober 2014. Pridobljeno na <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/ostalo/operativni-programi/ps-konni> ], 3. 5. 2021.
- Revizijsko poročilo Uspešnost zmanjševanja revščine, št.: 320-9/2020/31 z dne 17. 9. 2021. Pridobljeno na [https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/smotrnost-poslovanja-ministrstva-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti-pri-zmanjsevanj/Strategija\\_razvoja\\_Slovenije\\_2030](https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/smotrnost-poslovanja-ministrstva-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti-pri-zmanjsevanj/Strategija_razvoja_Slovenije_2030). Pridobljeno na [https://www.gov.si/assets/vladne-službe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija\\_razvoja\\_Slovenije\\_2030.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-službe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf)
- Uradni list RS, št. 140/06, 76/08, 63/17 in 71/18.
- Uradni list RS, št. 56/13, 99/13 – ZUPJS-C, 8/16, 61/17 – ZUPŠ, 31/18, 46/19, 80/20 – ZIUOOPE, 98/20 – ZIUPDV in 152/20 – ZZUOOP
- Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18 in 73/18.
- Uradni list RS, št. 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 – ZIUOPDVE.