



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 060-09-2/2018/
Ljubljana, 12. 3. 2018

Osnutek

Z A P I S N I K

2. seja Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, ki je bila v sredo, 14. februarja 2018, v sobi 212/II, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je začela ob 14.00 uri in se zaključila ob 16.45 uri.

Prisotni:

- predsednik: Boris Šuštaršič,
- podpredsednik: mag. Peter Požun,
- člani: dr. Matjaž Gams, Mitja Gorenšček, Tomaž Horvat, Lidija Jerkič, Alojz Kovšca, Ladislav Rožič in
- nadomestni član: Samer Khalil (nadomeščal Igorja Antauerja).

Opravičeno odsotna:

- člana: Igor Antauer in Jože Smole.

Ostali prisotni:

- Julijana Bizjak Mlakar, poslanka Državnega zbora, Poslanska skupina DeSUS,
- Jernej Vrtovec, poslanec Državnega zbora, Poslanska skupina NSi,
- Tanja Dular, Sabina Kompolšek, Damjan Mašera, Mitja Žiher, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Mag. Darija Kuzmanič Korva, Skupnost centrov za socialno delo Slovenije,
- Mateja De Reya, Zveza Sožitje in Socialna zbornica,
- Marijan Papež, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje,
- Goran Kustura, Iztok Mlakar, Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije,
- Mojca Podergajs, Poslanska skupina DeSUS.

Sejo je sklical in vodil predsednik komisije Boris Šuštaršič.

Dnevni red (8 ZA, 0 PROTI):

1. Potrditev zapisnika 1. seje Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide
2. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci (ZOA-A) – skrajšani postopek, EPA 2569-VII

3. Predlog zakona o spremembi Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1A) – skrajšani postopek, EPA 2548-VII
4. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2F) – druga obravnava, EPA 2316-VII
5. Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2H) – skrajšani postopek, EPA 2437-VII
6. Razno

Ad 1)

Zapisnik 1. seje Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je bil **potrjen (8 ZA, 0 PROTI)** brez pripomb.

Ad 2)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci (ZOA-A), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po skrajšanem postopku predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija predlog zakona **podpira** (9 ZA, 0 PROTI).

Kot izhaja iz uvoda v predlog zakona, se želi s predlaganimi spremembami in dopolnitvami veljavne zakonodaje olajšati izvajanje sprejete zakonodaje na področju osebne asistencije. Pravočasen začetek izvajanja osebne asistencije na podlagi postopkov za uveljavljanje pravice do osebne asistencije (najpozneje 1. 7. 2018, ko začnejo veljati podzakonskih predpisi na tem področju) je namreč po pojasnilih predlagatelja ključnega pomena za uresničitev glavnega cilja zakona - zagotovitev pomoči invalidkam in invalidom pri izvajanju aktivnosti, vezanih na vključevanje v družbo, ki jih zaradi vrste in stopnje invalidnosti ne morejo izvajati sami. Novela zakona tako predvideva, da bodo strokovne komisije (v prehodnem obdobju od 1. 7. 2018 do 31. 12. 2018 naj bi jih imenovala in njihovo delo organizirala Skupnost centrov za socialno delo Slovenije, nadalje pa posamezni centri za socialno delo), s 1. 7. 2018 začele s proučevanjem vlog in izdajanjem odločb.

Predlagani so tudi nekateri manjši vsebinski in nomotehnični popravki. Tako se z novelo na drug način ureja financiranje izvajalcev osebne asistencije (glede na dejansko realizirane ure namesto po dvanajstinah), od katerih se po novem pričakuje opravljanje zgolj tistih nalog, ki bi jih lahko opravljal uporabnik sam, če ga pri tem ne bi ovirala invalidnost. Pri tem komisija opozarja na odprto vprašanje smiselnosti razmejitev med socialnimi in zdravstvenimi storitvami, ki jih izvaja osebni asistent.

Novela dodatno ureja pogodbo z izvajalci osebne asistencije, pripravo izvedbenega načrta, natančnejšo vsebino dogovora o izvajanju storitev osebne asistencije in evidenco osebnih asistentov. Pravna podlaga za pridobivanje podatkov pa se širi še na Agencijo Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, Finančno upravo Republike Slovenije in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Na novo se uvaja tudi podlaga za pripravo metodologije za izračun cene ure storitve osebne asistencije v pravilniku, člani komisij in koordinatorje pa se obvezuje k usposabljanju za

kakovostno ocenjevanje potreb po osebni asistenci. Pristojnost za odločanje o omenjeni pravici se po novem določa glede na dejanski kraj bivanja uporabnika.

Komisija je bila seznanjena s stališčem Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije (SCSD), ki ocenjuje, da je trenutno, ko so centri za socialno delo preobremenjeni z izvajanjem nalog v okviru projekta reorganizacije njihovega dela, zaradi večje učinkovitosti delovanja sistema najbolj smiselno, da naloge v zvezi z imenovanjem, organizacijo in izobraževanjem strokovnih komisij v prehodnem obdobju prevzame SCSD. Da bodo zakonska določila lahko zaživela v praksi, je namreč čim prej treba izvesti okrog 500 ocen upravičenosti do pridobitve pravice do osebnega asistenta. Po vzpostavitvi nove organizacijske strukture pa se v okviru regijskih enot predvideva zaposlitev strokovnega delavca, posebej zadolženega za omenjeno področje, kar naj bi uporabnikom olajšalo celoten proces, povezan z uveljavljanjem pravic do osebne asistencije.

SCSD pri tem dodatno pojasnjuje, da naj bi se v postopek ocene upravičenosti do pridobitve pravice do osebnega asistenta vključila zgolj z organizacijskega vidika, medtem ko bi se izvedbene aktivnosti odvijale na terenu, ob sodelovanju vseh ključnih deležnikov. Kot predvideva predlog zakona, naj bi SCSD prevzela tudi izobraževanje članov strokovnih komisij, ki bodo izvajale postopek ocenjevanja, pri čemer nameravajo slednja izvajati v sodelovanju s strokovnjaki s tega področja in osebami, ki že imajo izkušnje z izvajanjem osebne asistencije in vedo, katera znanja bodo potrebovali člani komisij. Izobraževanje nameravajo organizirati na podlagi več kot 10-letne dobre prakse z izobraževanjem rejnikov in kandidatov za rejnike.

Komisija se je seznanila s pripombami Nacionalnega sveta invalidskih organizacij Slovenije (NSIOS), ki se nanašajo prav na omenjena izobraževanja članov strokovnih komisij za ocenjevanje potreb po osebni asistenci. NSIOS namreč ocenjuje, da bi bilo pristojnost za izvajanje slednjih ustrezneje podeliti Socialni zbornici Slovenije, ki je po njegovi oceni za izvajanje izobraževanj na tem področju bolj strokovno usposobljena. V razpravi komisije sta bila izpostavljena tudi lokacijski vidik in vidik dostopnosti za invalide (Socialna zbornica ima nove prostore z dovolj parkirnimi prostori (tudi za invalide) ter sanitarnimi prostori, prilagojenimi uporabnikom invalidskih vozičkov).

NSIOS izraža pomisleke tudi glede predvidene sestave strokovnih komisij, ki naj bi bile po novem, v skladu z drugim odstavkom 7. člena predloga zakona, dvočlanske, medtem ko NSIOS predlaga tričlansko sestavo, kot je predvidena v veljavni zakonski ureditvi. Meni namreč, da mora biti v vsaki komisiji prisoten tudi predstavnik uporabnikov, ki bo imenovan na podlagi reprezentativnih invalidskih organizacij. Njegova vloga mora biti enakovredna vlogi ostalih dveh članov (strokovnjak s področja socialnega varstva in strokovnjak s področja zdravstvenega varstva).

NSIOS opozarja tudi na k noveli priloženi osnutek Pravilnika o osebni asistenci, ki pa prehodno ni bil dan na vpogled in v razpravo članom delovne skupine za področje osebne asistencije in ki prav tako vsebuje nekatere določbe glede prej omenjene sestave strokovnih komisij, za katere NSIOS predlaga popravke. Predlagatelj v zvezi s tem pojasnjuje, da gre zgolj za grobo različico osnutka pravilnika, ki bo pred sprejemom zagotovo še usklajevan s ključnimi deležniki, tudi s člani omenjene delovne skupine.

Komisija v zvezi s predlaganim novim 29.a členom (evidenca osebnih asistentov) izpostavlja nujnost zagotovitve ustreznega nadzora nad delom osebnih asistentov, kot eno od še nedorečenih elementov sistema osebne asistencije pa izpostavlja prekinitev delovnega razmerja osebnemu asistentu. Navedena problematika ni ustrezno urejena ne na podlagi Zakona o osebni asistenci kot tudi ne na podlagi Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1). Trenutne zakonske podlage in odločitve delovnih sodišč v zvezi s prekinitvami delovnih razmerij osebnih asistentov

povzročajo kar nekaj težav v praksi (npr. v primeru, ko uporabnik zavrne storitve osebnega asistenta, to za organizatorja ponudbe takšnih storitev pomeni veliko finančno obremenitev).

Vrsta dela, ki ga opravlja osebni asistent, je zelo specifična (tesen stik z uporabnikom storitev osebne asistence, kar terja določeno raven medsebojne kompatibilnosti, pogosto tudi fizično obremenjujoče delo, ki ga ni vedno mogoče opravljati neomejeno število let itd.), čemur bi moralo biti prilagojeno tudi varstvo pravic, ki izhajajo iz navedene vrste delovnega razmerja. Pri tem bi bilo treba upoštevati, da željo po prekinitvi delovnega razmerja lahko izrazi tako uporabnik storitev osebne asistence kot tudi osebni asistent.

Na podlagi vseh zgoraj navedenih pomislekov je komisija v okviru odločanja o predlogu zakona, ki mu je sicer izrekla podporo, sprejela (9 ZA, 0 PROTI) naslednji *dodatni sklep*:

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide poziva predlagatelja, da prouči možnost za povečanje vloge Socialne zbornice Slovenije v okviru izobraževanja članov strokovnih komisij za oceno potreb po osebni asistenci ter možnost zakonske ureditve posebnosti prekinitve delovnega razmerja osebnega asistenta v primerih, ko uporabnik odklanja njegove storitve ali ko osebni asistent ni več zmožen/pripravljen opravljati svojega dela.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Boris Šuštaršič.

Ad 3)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o spremembi Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1A), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po skrajšanem postopku predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija predlog zakona **podpira** (9 ZA, 0 PROTI).

Komisija ugotavlja, da je namen predloga zakona uskladitev pravil spletnega plačevanja vrednotnic z Direktivo 2015/2366/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o plačilnih storitvah na notranjem trgu, in sicer na podlagi ukinitve zaračunavanja nadomestil in provizij potrošnikom za brezgotovinska plačila vrednotnic s plačilnimi karticami (predlaga se črtanje do sedaj veljavnega tretjega odstavka 15. člena Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC), ki določa, da stroški brezgotovinskih plačil v povezavi s plačilom vrednotnice izrecno bremenijo imetnike plačilnih kartic, ki nastopajo v vlogi stranke oziroma uporabnika/plačnika posameznih storitev oziroma dajatev). Omenjena direktiva namreč prepoveduje zaračunavanje nadomestil in provizij s strani prejemnikov plačila za brezgotovinska plačila, ki jih potrošniki opravijo z uporabo plačilnih kartic.

Predlagatelj kot pomembno spremembo navaja tudi možnost za razvoj informacijske tehnologije in širjenje njene uporabe na področju pridobitve vrednotnice za opravljanje osebnega dopolnilnega dela na način, da se lahko zahtevek za vrednotnico vloži tudi preko portala e-Uprava, torej elektronsko. Slednje lahko predstavlja podlago za vzpostavitev različnih drugih načinov elektronskega poslovanja (preko spleta, spletne aplikacije, samostojne aplikacije itd.).

Komisija k predlaganim spremembam zakona ni imela konkretnih pripomb. Ugotavlja tudi, da je država na podlagi izvajanja zakona v preteklih letih uspela pridobiti kar nekaj sredstev¹, pri čemer ni bilo zaznati večjega negativnega vpliva na socialno varnost državljanov, kar je bilo večkrat izraženo kot eden od glavnih pomislekov ob sprejemanju zakona.

V posredni povezavi s predlaganim širjenjem možnosti uporabe novih informacijskih tehnologij na področju pridobivanja vrednotnic za opravljanje osebnega dopolnilnega dela, pa komisija opozarja na posamezne informacijske platforme, nad katerimi pa še ni vzpostavljen ustrezen nadzor (npr. UBER ali informacijska platforma Airbnb, na podlagi katere se intenzivno izvajajo storitve, od katerih jih po nekaterih ocenah 70 % ostaja neprijavljenih, torej brez nadzora in neobdavčenih; že samo zaradi marže na teh dveh podlagah prihaja vsaj do 10–20 % neposrednega odliva finančnih sredstev iz države). Posledično je bilo zastavljeno vprašanje, ali se v okviru Vlade RS morebiti že razmišlja o pripravi posebnega zakona, ki bi tujim ponudnikom tovrstnih spletnih storitev odredil obvezno poročanje o izvajanju teh storitev pristojnim državnim institucijam.

Predstavniki Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je pojasnil, da je nadzor nad oblikami dela oziroma nad izvajanjem dejavnosti, ki niso legalizirane ali v skladu z zakonom, urejen v veljavnem ZPDZC. In da se že sedaj nad vsako od zgoraj navedenih oblik izvajanja storitev izvaja nadzor, a seveda zgolj na podlagi trenutno veljavnih pravnih temeljev. Področje nadzora nad storitvami, ki temeljijo na t. i. krožnem oziroma sodelovalnem gospodarstvu, bi namreč terjalo posebno ureditev nadzora in pošiljanja informacij o izvajanju storitev pristojnim institucijam.

Komisija je bila dodatno seznanjena, da se pregled razvoja tovrstnih sistemov oziroma atipičnih oblik dela že izvaja, in sicer pod okriljem Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, v okviru katerega je bila novembra 2016 ustanovljena tudi posebna medresorska delovna skupina, katere naloga je identificirati pomembna področja sodelovalnega gospodarstva, pregledati trenutno veljavne zahteve za dostop do trga sodelovalnega gospodarstva, identificirati morebitne nepotrebne in nesorazmerne pogoje, ki ne ščitijo javnega interesa, ter pripraviti predloge za spremembo obstoječe ureditve. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v tem okviru sodeluje zgolj kot eden od deležnikov pri kreiranju končnih rešitev. Podano je bilo tudi dodatno pojasnilo, da medtem ko področje izvajanja storitev Airbnb sodi pod okrilje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, je področje izvajanja storitev preko platforme UBER v pristojnosti Ministrstva za infrastrukturo in prostor.

Komisija ugotavlja, da se z iskanjem načinov za izvajanje nadzora nad novimi oblikami ekonomije ter predvsem težavami, povezanimi s tem, intenzivno ukvarjajo tudi druge evropske države (npr. Avstrija), saj se zavedajo, da na podlagi pomanjkanja nadzora nad tovrstnim tipom izvajanja storitev izgubljajo na milijone evrov. Posledično bi bilo po mnenju komisije smiselno v okviru Državnega sveta oziroma njegove pristojne komisije podrobneje spregovoriti o omenjeni problematiki.

Na podlagi navedenega je komisija po izglasovani podpori predlogu zakona sprejela (9 ZA, 0 PROTI) naslednji *dodatni sklep*:

¹ Kot izhaja iz poročila vladne Komisije za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno z naslovom »Poročilo o dejavnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno 2016« je bilo v 2016 v okviru prekrškovnih postopkov v zvezi s kršitvami po ZPDZC-1 izdanih in vročenih 1.917 odločb o prekršku in plačilnih nalogov, po katerih so bile izrečene globe v skupni višini 2.978.433 EUR, izvajalci osebnega dopolnilnega dela (ODD) pa so na podlagi 30.351 pridobljenih vrednotnic za ODD leta 2016 dosegli 2.287.551,62 EUR prihodkov. Finančni učinek uvedbe davčnih blagajn na podlagi neto vplačil DDV in povečanja prijav v zavarovanje za socialno varnost ter akontacije dohodnine od dohodkov iz zaposlitve blagajnikov pa je ocenjen na 54,7 milijona EUR v prvih devetih mesecih izvajanja ukrepa v 2016.

Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide predlaga pristojni Komisiji Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, da opravi poglobljeno razpravo o izvajanju storitev sodelovalnega gospodarstva v povezavi z novimi informacijskimi tehnologijami ter možnostih uvedbe ustreznega (zakonsko urejenega) nadzora nad omenjenim področjem.

* * *

Za poročevalca je bil določen član komisije dr. Matjaž Gams.

Ad 4)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2F), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po rednem postopku predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim mag. Matejem Toninom.

Komisija predloga zakona **ne podpira** (3 ZA, 4 PROTI).

Komisija ugotavlja, da se s predlogom zakona želi urediti t. i. dvojni status upokojencev (omogočiti hkratno prejetje polne starostne pokojnine in opravljanje dejavnosti (s.p.) oz. zavarovanje iz tega naslova za polni delovni čas) in področje regresnih zahtevkov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (delodajalec bi bil po novem odškodninsko odgovoren zgolj v primeru namenske kršitve predpisov ali iz velike malomarnosti, v primerih manjše malomarnosti in ko je za poškodbo kriv delavec sam pa ne), ter odpraviti krivice prostovoljnemu zavarovancem iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja na dan 31. 12. 2012 in po njem (omogočiti vštetevanje omenjenih vplačil v pokojninsko dobo brez dokupa). Komisija je bila dodatno seznanjena, da se bo predlagatelj do obravnave novele na matičnem odboru Državnega zbora še usklajeval z različnimi deležniki (predvsem poslanskimi skupinami oziroma nekaterimi njihovimi člani) glede morebitnih naknadnih sprememb in dopolnitev posameznih členov predloga zakona.

Komisija je bila seznanjena z mnenjem Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada), ki predloga zakona ne podpira, saj naj bi slednji nasprotoval pravilom odškodninske odgovornosti delodajalcev, pravilom varstva in zdravja pri delu ter obveznostim, ki jih delodajalcem nalagajo predpisi s področja delovnega prava. Opozarja tudi, da v zvezi z zavarovanjem rizika delodajalca glede na veljaven sistem povračil povzročene škode, kot je urejen v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), ni možno povezovati z načeli zavarovalnega prava (npr. možnost vzpostavitve posebnih zavarovalnih produktov na tej podlagi pri komercialnih zavarovalnicah) ter da bi bilo smiselno počakati na odločitev Ustavnega sodišča, saj je navedena problematika predmet ustavno-sodne presoje, ki je še v teku.

Predlagano ureditev dvojnega statusa Vlada ocenjuje kot nesistemsko in pomanjkljivo. Podpore ne izraža niti predlagani ureditvi nove pokojninske dobe brez dokupa, ki bi po njenem mnenju vzpostavila neenakost znotraj ene kategorije zavarovancev - med zaposlenimi in brezposelnimi, ki so bili na dan 31. 12. 2012, prostovoljno vključeni v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje (prvi bi pridobili pokojninsko dobo ob višji vplačanih prispevkih, drugi pa pokojninsko dobo brez dokupa, navkljub nižjim vplačanim prispevkom). Opozarja tudi, da je bil veljavni zakon prav v omenjenem členu nedavno (novembra 2017) že spremenjen, pri čemer sprejete spremembe sploh še niso stopile v veljavo. Ponoven poseg v isti člen veljavnega zakona bi bil zato po mnenju Vlade preuranjen in v nasprotju z načelom pravne varnosti.

Komisija je bila seznanjena tudi s pisnimi pripombami Zveze delovnih invalidov Slovenije (ZDIS) k predlogu zakona. ZDIS predlaga spremembo veljavnega četrtega odstavka 394. člena ZPIZ-2 na način, da bi se odpravilo razlikovanje med zavarovanci s statusom delovnega invalida II. ali III. kategorije invalidnosti (zaposlenimi invalidi) in brezposelnimi invalidi, in sicer tako, da bi se obema kategorijama pod enakimi pogoji omogočilo upokožitev po ZPIZ-1, ko bi dopolnili manjkajočo starost in pokojninsko dobo (predpogoj: če jim je na dan 31. 12. 2012 za pridobitev pravice do starostne pokojnine po določbah ZPIZ-1 manjkalo do pet let starosti in pet let pokojninske dobe ali manj). Na podlagi veljavne prehodne določbe četrtega odstavka 394. člena ZPIZ-2 so namreč po mnenju ZDIS invalidi, ki so bili na dan 31. 12. 2012 zaposleni, v slabšem položaju kot invalidi, ki so bili na isti dan brezposelni, saj za slednje veljajo blažji pogoji za upokožitev (manjkajočih do pet let starosti in pokojninske dobe namesto do tri leta), četudi so zaradi aktualne situacije v družbi oboji v bistveno enakem položaju in nimajo zagotovljene finančne in socialne varnosti.

Status zaposlenega ali brezposelnega invalida po mnenju ZDIS ni ustrezna podlaga za razlikovanje med posameznimi podlagami za uveljavitev pravic iz naslova ZPIZ-2, saj zaposlitev za invalida sama po sebi še ne pomeni zagotovljene finančne in socialne varnosti. Slednji namreč tudi v primeru zaposlitve za nedoločen čas ne uživa nobenega oprijemljivega pravnega sredstva pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi (negativno predhodno mnenje Komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi za delodajalca ni zavezujoče, hkrati pa invalid v zvezi z navedenim postopkom nima na voljo nobenega pravnega sredstva, prav tako tudi ni vključen v postopek podaje mnenja kot stranka). ZDIS dodatno opozarja, da zaposlovanje invalidov in zagotavljanje zanje ustreznih delovnih mest ostaja pereč problem, ki bi ga morali začeti intenzivneje reševati. Komisija v skladu z navedenim poziva predlagatelja in ostale kvalificirane predlagatelje amandmajev, da pripombe ZDIS proučijo in jih v čim večji možni meri upoštevajo pri oblikovanju končne vsebine 5. člena predloga zakona.

Komisija se je seznanila tudi s stališčem Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), ki opozarja, da se z novelo zakona posega v tri pomembna področja v okviru sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V zvezi s t. i. dvojnimi statusom ZPIZ poudarja, da se je o tem, da bi se samostojnim podjetnikom posameznikom ponudilo nek poseben status v smislu možnosti nadaljevanja dejavnosti tudi po upokožitvi, že večkrat razpravljalo, a ocenjuje, da trenutno ni pravi čas za spremembe na navedenem področju, saj bi se na predlagani način porušilo trenutno dobro uveljavljeno načelo enake obravnave vseh zavarovancev oziroma upravičencev do pokojnine, ne glede na njihov status (predlagana rešitev omejuje ostale zaposlene, npr. v javnem sektorju ali v drugih pravnih oblikah zaposlitve). Enaka podlaga za nadaljevanje zaposlitve in hkratno prejemanje dela starostne ali predčasne pokojnine v višini 20% je bila namreč v sistem vpeljana 2015 s sprejemom ZPIZ-2B. ZPIZ navaja, da trenutno navedeno pravico iz veljavnega 39.a člena ZPIZ-2 uveljavlja okrog 7.500 oseb, pri čemer se njihovo število v zadnjih letih konstantno zvišuje (konec decembra 2016 5760 uživalcev te pravice), kar kaže na primernost in učinkovitost uvedbe navedenega ukrepa. ZPIZ dodatno opozarja, da ZPIZ-2 tudi na podlagi 40. člena že sedaj omogoča kombiniranje statusa zavarovanca in prejemnika pokojnine (t. i. delna pokojnina), v primeru, da zavarovanec, ki je sicer že izpolnil pogoje za pridobitev pravice do predčasne ali starostne pokojnine, ostane v obveznem zavarovanju v obsegu, ki ustreza sorazmernemu delu polnega delovnega oziroma zavarovalnega časa, vendar najmanj dve uri dnevno ali 10 ur tedensko. Navedena ureditev velja tako za redno zaposlene kot za ostale vrste zaposlitev. ZPIZ prav tako izraža dvom glede trditve predlagateljev, da bi uvedba pravice do dvojnega statusa na podlagi vplačanih prispevkov za socialno varnost prinesla pozitivne učinke za pokojninsko in zdravstveno blagajno, saj meni, da navedeni prispevki ne bi ustrezno nadomestili oziroma preseglji odhodkov iz pokojninske blagajne zaradi izplačil polnih pokojnin.

Kar se tiče vprašanja regresnih zahtevkov ZPIZ pojasnjuje, da je morebitna omejitev njihove višine vprašanje dogovora in pojasnjuje, da je v skladu s sklepom Sveta ZPIZ iz 2013 znesek odškodnine, ki jo lahko ZPIZ zahteva od fizične osebe za posamezni škodni primer oziroma dogodek, že omejen (na spodnji meji z 20 evri, navzgor pa s 50-kratnikom najnižje pokojninske osnove). Glede na razpravo v okviru Sveta ZPIZ ob sprejemanju navedenega predloga (zavrnen je bil predlog vodstva ZPIZ, da se zgornjo mejo postavi na raven 30-kratnika najnižje pokojninske osnove), je bil izražen dvom, da bi se glede omejevanja regresnih zahtevkov za pravne osebe pristalo na nižje zneske ali celo popolno odvezo delodajalca do povračila nastale škode v primeru manjše malomarnosti in ko je za poškodbo kriv delavec sam, kot predvideva predlagatelj novele.

Predlog spremembe 394. člena ZPIZ-2 pa ZPIZ podpira, saj meni, da bi bilo treba že ob sprejemanju ZPIZ-2 v okviru omenjene prehodne določbe predvideti prehodno obdobje tudi za zavarovance iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki so na dan 31. 12. 2012 in po njem prostovoljno vplačevali prispevke v blagajno pokojninskega in invalidskega zavarovanja. ZPIZ obžaluje, da do poprave nastalih krivic za navedene zavarovance ni prišlo že v okviru sprejemanja ZPIZ-2E, hkrati pa opozarja, da so kakršnekoli rešitve že relativno pozne, glede na to, da zakon velja že več kot pet let. V razmislek je bil dan tudi predlog za spremembo predlagane diktije tako, da bi se v pokojninsko dobo brez dokupa štelo obdobje od 31. 12. 2012 do prve prekinitve prostovoljnega zavarovanja.

Komisija ugotavlja, da so bile vse aktualne predlagane zakonske spremembe v zakonodajno proceduro predložene že večkrat, da se je o njih že večkrat poglobljeno razpravljalo in da se posledično zastavlja vprašanje smiselnosti ponovne razprave tik pred zaključkom aktualnega mandata Državnega zbora. Pri tem je bilo opozorjeno predvsem na to, da vsaka neusklajena in nepremišljena sprememba lahko v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja vnese zmedo in poruši predhodno dogovorjena načela in razmerja med in znotraj posameznih skupin zavarovancev, tudi z medgeneracijskega vidika.

Člani komisije so poglobljeno razpravljali predvsem o vprašanju dvojnega statusa in ureditve regresnih zahtevkov, pri čemer so zavzeli zelo različna stališča. Med argumenti za podporo uvedbi možnosti uveljavitve dvojnega statusa je bila podana ocena, da presoja Ustavnega sodišča, ki je v teku, ne more biti ovira za morebitne spremembe veljavne zakonodaje. Opozorjeno je bilo tudi na to, da je veljavna ureditev delne pokojnine kot alternative dvojnemu statusu v teoriji sicer lahko dobra rešitev, v praksi pa (predvsem za samostojne podjetnike-obrtnike) ni realno izvedljiva. Pri tem so bile izpostavljene težave s pridobivanjem dovoljenj za obratovalni čas za tako omejen čas (zakon dopušča delovno aktivnost tudi zgolj za dve uri dnevno), dejanske možnosti nadzora nad izvajanjem dejavnosti v opredeljenem času, navajanje na opravljanje dejavnosti v okviru sive ekonomije itd.

Poseben poudarek je bil dan stroškovnemu vidiku opravljanja dejavnosti na predlagani časovno omejeni način, ki tudi odvrta od odločitve za nadaljevanje delovne aktivnosti. Samostojni podjetnik – obrtnik ima na primer z opravljanjem dejavnosti primerljive režijske stroške ne glede na to, ali izvaja dejavnost dve uri na dan ali za polni delovni čas (ki je med drugim v večini dejavnosti edini vzdržan način zagotovitve nadaljnjega obstoja dejavnosti), še posebej če gre za izvajanje dejavnosti v najetih prostorih. Izpostavljeni so bili tudi stroški, ki jih ima obrtnik v primeru, ko je prisiljen prenehati z dejavnostjo zaradi upokojitve, bodisi z odprodajo prostorov, v katerih je dejavnost opravljal (večkratno obdavčenje) bodisi s spremembo namembnosti omenjenih prostorov.

V razpravi je bil posebej izpostavljen pomen izvajanja (zlasti obrtniške dejavnosti) na nekaterih bolj odmaknjenih področjih in predvsem v okviru dejavnosti, pri katerih se z njihovim prenehanjem izgubi pomembno in edinstveno obrtniško znanje. Gre za specifične dejavnosti, ki

bi se jih moralo upoštevati pri urejanju pravil delovne aktivnosti in upokojevanja, saj je ugašanje gospodarske dejavnosti lahko v veliko škodo celotnemu gospodarstvu in posledično državi (izguba potencialne dodatne vrednosti). Posledično je bilo podano mnenje, da naj se, namesto (včasih neučinkovitih) vlaganj v (re)aktivacijo starejših, rajši omogoči tistim, ki so že aktivni, da s to svojo aktivnostjo nadaljujejo v polni meri.

Po drugi strani je bilo kot protiargument uvajanju dvojnega statusa na način, predlagan v aktualni noveli, podano opozorilo, da je treba pri oblikovanju pogojev znotraj pokojninskega in invalidskega zavarovanja imeti v mislih različnost posameznih vrst dela (fizično intenzivno delo v primerjavi z visokokvalificiranim zaposlitvami), predvsem pa slediti načelom enakopravne obravnave vseh subjektov v sistemu. S predlagano ureditvijo dvojnega statusa bi se namreč po mnenju nekaterih razpravljavcev v privilegiran položaj postavilo predvsem samostojne podjetnike posameznike, v neprilegiran pa vse ostale zaposlene, še posebej v javnem sektorju. Pri tem je bilo izpostavljeno vprašanje, koliko delodajalcev bi zaposlenim dejansko (lahko) ponudilo nadaljevanje polne zaposlitve, če bi se takšne pogoje uvedlo tudi zanje. Prav tako je bilo opozorjeno, da ni jasno, ali se dikcija »opravljanje dejavnosti«, ki se jo uporablja v noveli, nanaša na samostojne podjetnike posameznike ali samostojne podjetnike z več zaposlenimi (lahko jih je tudi več kot 100) in zakaj se z novelo uvaja razlikovanje med samostojnimi podjetniki posamezniki in družbeniki enoosebnih družb.

V zvezi s predlagano novo ureditvijo področja regresnih zahtevkov pa je bilo po eni strani opozorjeno, da trenutna ureditev, po kateri odškodninski zahtevki niso omejeni navzgor, lahko predvsem za samostojne podjetnike posameznike pomeni nevzdržno finančno obremenitev in s tem izgubo posla ter socialne varnosti, kar se v praksi tudi dogaja. Zato bi bila zagotovitev posebnega zavarovalnega produkta za primer tovrstnih škodnih dogodkov, predvsem za samostojne podjetnike posameznike, nujna. Slednje pa je na podlagi zavarovalniških načel možno zagotoviti le v primeru, če bodo regresni zahtevki ustrezno limitirani.

Dodatno je bilo v razpravi opozorjeno, da se varnosti pri delu ne da povečati zgolj z birokratskimi ukrepi in zaostrovanjem odškodninske odgovornosti delodajalcev, ki so za vso povzročeno škodo objektivno odgovorni (tudi v primerih, ko je za nastalo škodo v osnovi kriv delavec). Zaradi navzgor neomejenih regresnih zahtevkov se lahko v posebej težkem položaju znajdejo zlasti samostojni podjetniki - posamezniki, ki v skladu s svojim pravnim statusom prevzemajo vsa finančna in druga tveganja v zvezi s poslovanjem.

Komisija je razpravljala tudi o vzdržnosti sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja (po ocenah Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti naj bi bil trenutni sistem vzdržen še do leta 2025), v povezavi z demografsko sliko prebivalstva, zadolženostjo države, aktualno stopnjo gospodarske aktivnosti, produktivnosti in dodane vrednosti. Ob tem je bilo opozorjeno tudi na nevarnost parcialnega poseganja v sistem brez ustreznih predhodnih izračunov vpliva tovrstnih posegov na dolgoročno vzdržnost sistema.

Vzdržnost sistema je bila navedena tudi kot eden od argumentov za ureditev pravice do dvojnega statusa, v smislu, da bi slednje pripomoglo k večjemu številu delovno aktivnih oseb in s tem posredno k večji vzdržnosti sistema. Pri tem je bila kot protiargument izražena bojazen, da bi ravno tovrsten parcialni poseg v že tako občutljiv sistem izničil dosednji napredek na tem področju. Po podatkih ZPIZ se namreč število zavarovancev, ki nadaljujejo svoje delo tudi po izpolnjenih pogojih za upokojeitev, tudi na podlagi pravice do izplačila 20 % predčasne ali starostne pokojnine v zadnjih letih skokovito zvišuje. V razpravi je bilo dano v razmislek tudi vprašanje smiselnosti uvajanja dodatnih ugodnosti v sistem, za katerega demografska slika in razni drugi kazalniki nakazujejo ravno obratno – na nujnost zaostrovanja pogojev.

Komisija z zaskrbljenostjo ugotavlja, da trenutno velik element vzdržnosti sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja ne predstavlja zgolj nižje število upokojencev na podlagi nadaljevanja delovne aktivnosti določenega deleža zavarovancev ter trenutna visoka gospodarska rast, ampak v veliki meri predvsem (pre)nizke pokojnine, ki za rastjo povprečnih plač zaostajajo za približno 30 %. S tega vidika komisija poziva k iskanju rešitev za vzpostavitev drugačnih podlag za nadaljnjo vzdržnost sistema in to preišljeno, sistematično in na celovit način.

Na podlagi navedene poglobljene razprave je v fazi odločanja o predlaganih zakonskih spremembah in dopolnitvah, navkljub razumevanju nekaterih tehtnih stališč predstavnika interesov obrtnikov, zaradi nesistemskeosti predlaganih rešitev prevladalo negativno stališče.

* * *

Za poročevalca je bil določen član komisije Ladislav Rožič.

Ad 5)

Komisija je obravnavala Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2H), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po skrajšanem postopku predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Francem Juršo.

Komisija predlog zakona **podpira** (5 ZA, 0 PROTI).

Komisija ugotavlja, da je cilj predlaganega zakona odpraviti posledice neusklajevanja pokojnin in nadomestil iz invalidskega zavarovanja od 2010 naprej, ko so bili zaradi gospodarske in finančne krize v skladu s fiskalno politiko Republike Slovenije uvedeni protikrizni ukrepi na področju pokojninskega in invalidskega varstva. Glede na zabeleženo višjo gospodarsko rast od 2014 naprej, predlagatelji ocenjujejo, da gospodarske in finančne razmere omogočajo postopen dvig pokojnin in nadomestil na raven, ki bi jo slednja dosegla, če ne bi bilo protikriznih ukrepov. Posledično predlagajo dodaten postopen dvig pokojnin in invalidskih nadomestil v obdobju od 2019 do vključno 2022, torej poleg veljavnega systemskega usklajevanja po 105.–107. členu ZPIZ-2 in ne glede na že določeno izredno uskladitev pokojnin aprila 2018 v višini 1,1 % (65. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (ZIPRS1819)). Kot dodaten argument, da obstaja manevrski prostor za dodatna usklajevanja, izpostavljajo, da delež odhodkov za pokojninsko zavarovanje v BDP zadnja leta izrazito pada (2013 11,74 %, 2016 10,51%).

Komisijo je predstavnik Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti seznanil, da Vlada Republike Slovenije do predloga zakona še ni zavzela enotnega stališča, ker gre za zahtevno materijo, ki terja koalicijsko usklajevanje. Opozoril je tudi na to, da bo pred odločitvijo nujno treba proučiti vpliv predlaganih rešitev na vzdržnost blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ne samo v prihodnjih štirih, ampak tudi vseh naslednjih letih, ter da finančna sredstva, ki bi jih morali zagotoviti za predlagano dodatno usklajevanje pokojnin, lahko presežejo predviden najvišji možni obseg izdatkov za pokojninsko blagajno, določen v 3. členu Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2017 do 2019 (OdPSD17–19).

Komisija je bila seznanjena tudi z mnenjem Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ), ki poudarja, da je prav redno usklajevanje kot systemski ukrep tisti instrument, ki lahko ohranja ustrezno višino pokojnin na dolgi rok. Poudarja tudi, da je Svet Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (Svet ZPIZ) na eni izmed sej že sprejel sklep, da naj se sanira nastalo situacijo s pokojninami, ki se več let niso usklajevale v skladu z določbami ZPIZ-

2. Svet ZPIZ se namreč vsako leto, ob obravnavi letnega poročila ZPIZ, seznaneni tudi z gmotnim položajem upokojencev in od leta 2010 vsako leto znova ugotavlja, da se je zaradi neusklajevanja pokojnin slednji bistveno poslabšal (upokojenci so bili v vseh teh letih prikrajšani za 8,4 % vrednosti pokojnin). Navedeno situacijo se sicer skuša reševati z izplačili letnega dodatka ter lani sprejetimi določbami o najnižjih pokojninah za doseženo polno pokojninsko dobo, a po mnenju ZPIZ bi se bilo treba osredotočati predvsem na sistemske rešitve.

Komisija ocenjuje, da je bilo tako drastično poseganje v višino pokojnin z varčevalnimi ukrepi v zadnjih letih neprimerno, saj bi se morale v vmesnem času pokojnine usklajevati vsaj z rastjo življenjskih stroškov. Komisija posledično podpira nadomestitev prikrajšanja iz preteklih let, opozarja pa tudi na drugo plat predvidenih dodatnih izdatkov, na katere se opozarja – vsa dodatno izplačana sredstva se bodo prek povečane potrošnje in davščin posredno vrnila v sistem.

Tudi komisija se zaveda slabega gmotnega položaja upokojencev (več kot polovica jih živi na pragu revščine; od 2002 so pokojnine padle za približno 30 %; razmerje med povprečno neto plačo in povprečno starostno pokojnino se je 2016 znižalo na 59,5 odstotka) in s tega vidika podpira predlagane rešitve, a tako kot pristojno ministrstvo in ZPIZ opozarja na nujnost preverjanja učinkov predlaganih rešitev z vidika vzdržnosti pokojninske blagajne. Zaveze k zagotavljanju omenjene vzdržnosti in hkrati tudi dostojnih pokojnin so, kot opozarja ZPIZ, sicer zapisane tudi v Beli knjigi o pokojninah.

Komisija posledično poziva, da naj se pred izvedbo predlaganih dodatnih usklajevanj vseeno opravi določene makroekonomske izračune in predvidi posledice takšnih ukrepov na dolgi rok (predlaga, da se vključi Inštitut za ekonomska raziskovanja, zlasti v povezavi z izračunom praga tveganja revščine, ter Fiskalni svet Republike Slovenije). Pri tem naj se upošteva tudi vse posredne vplive na vzdržnost sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja (ne samo izplačila pokojnin več kot 600.000 upokojencem, ampak tudi izdatke za denarna nadomestila za brezposelnost; število zaposlenih za krajši delovni čas itd.), pa tudi obremenitve zdravstvenega sistema zaradi slabšega zdravstvenega stanja upokojencev (revščina neposredno vpliva na zdravje).

Komisija je razpravljala tudi o možnosti nesorazmernega usklajevanja pokojnin (hitreje ali po obsegu večje usklajevanje najnižjih pokojnin v primerjavi z višjimi; trenutno razmerje med njimi je 1:4), a je predstavnik ZPIZ opozoril na to, da so pravice, ki izhajajo iz slovenskega pokojninskega in invalidskega sistema, navkljub nekaterim elementom solidarnosti, vezane na obseg vplačanih prispevkov, zato bi tovrstni posegi lahko porušili same temelje delovanja sistema, neutemeljeno posegli v pridobljene pravice tistih z višjimi pokojninami in negativno vplivali na motivacijo za vztrajanje pri delovni aktivnosti čim dlje časa.

* * *

Za poročevalca je bil določen član komisije Mitja Gorenšček.

Ad 6)

Državni svetnik dr. Matjaž Gams je predlagal, da Državni svet v bližnji prihodnosti organizira strokovni posvet na temo cepljenja, o čemer je razpravljala tudi že Interesna skupina negospodarskih dejavnosti. Komisija je predlog za organizacijo posveta podprla (7 ZA, 0 PROTI), pri čemer je bila seznanjena, da je v zakonodajno proceduro že vložena novela Zakona o nalezljivih boleznih (predlagatelj skupina poslancev s prvopodpisano Vlasto Počkaj), ki jo bo komisija prav tako obravnavala, predvidoma v marcu 2018. Dodatno je bilo dogovorjeno, da se o ustreznem terminu za organizacijo posveta pobudnik dogovori z vodstvom Državnega sveta.

* * *

Državni svetnik Alojz Kovšca je v vlogi predsednika Državnega sveta pozval člane komisije, da pomagajo oblikovati agendo Državnega sveta s svojimi predlogi za spremembe zakonodaje, ki se dotika področja interesov, ki ga zastopajo. Menil je, da je obdobje, ko bo Državni zbor zaradi volilnih aktivnosti deloval okrnjeno (od junija dalje), najbolj primeren čas za pripravo različnih zakonodajnih predlogov in pobud Državnega sveta, ki ne bodo vezane na aktivnosti Državnega zbora, ampak se bodo dotikale vprašanj, ki jih posamezna interesna skupnost prepoznava kot pereča.

Poudaril je, da bi bilo dobro, da Državni svet tovrstne predloge predloži v obravnavo novemu sklicu Državnega zbora že takoj na začetku njegovega novega mandata. Pri tem je zagotovil pomoč strokovne službe Državnega sveta, ki sicer številčno ni obsežna, a po njegovem mnenju zelo dobro opravlja svoje delo in je s strokovnega vidika sposobna ponuditi podporo tudi na tem področju.

Državne svetnike je prav tako pozval, da se udeležujejo različnih dogodkov, na katere so vabljeni kot državni svetniki in svetnice in da, kadar zastopajo svojo bazo, o tem poročajo tudi v Državnem svetu, da se bo novico o njihovih aktivnostih objavilo na seji Državnega sveta.

* * *

Državni svetnik Ladislav Rožič je izpostavil spletno stran Državnega sveta, ki je po njegovem mnenju zelo dobra, saj je pregledna, informativna, prav tako omogoča lahek dostop do gradiv za seje delovnih teles in plenuma Državnega sveta. Pri tem je pohvalil strokovne sodelavce Državnega sveta, ki skrbijo za objavo omenjenih vsebin.

Dr. Matjaž Gams je ob tem pohvalil tudi uspešnost vodstva Državnega sveta, ki se aktivno trudi izboljšati njegovo delovanje.

Mag. Nuša Zupanec
sekretarka komisije

Boris Šuštaršič
predsednik komisije