



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 172-01-8/2019/17 EPA 813-VIII
Ljubljana, 25. 11. 2019

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 - odl. US in 21/13 - ZFDO-F in 81/18-odl. US) ter 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), pripravila

Mnenje

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2I) - druga obravnava

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 31. seji 21. 11. 2019 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2I), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija predlog zakona **podpira**.

Komisija ugotavlja, da se s predlogom zakona v okviru obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja zasleduje dva ključna cilja – podaljševanje delovne aktivnosti in zagotavljanje primernega dohodka za varno starost oziroma izboljšanje socialnega položaja vseh upravičencev iz sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

S predlogom zakona se tako med drugim zvišuje odmerni odstotek za zavarovance obeh spolov, ki dopolnijo 15 let zavarovalne dobe (29,5 %; za 40 let pokojninske dobe 63,5 %, pri čemer je za zavarovance moškega spola predviden postopen dvig odmernega odstotka v obdobju šestih let, do 2025) z namenom zagotovitve višjih dohodkov za varno starost. Z zakonsko novelo se kot alternativo zniževanju upokojitvene starosti zaradi skrbi za otroke uvaja tudi možnost pridobitve dodatnih odmernih odstotkov zaradi skrbi za otroke (do največ 4,08 %) za osebe, ki so skrbele za otroka v prvem letu njegove starosti. Višji odmerni odstotek za starostne pokojnine naj bi po oceni predlagateljice pozitivno vplival tudi na odmero najnižje starostne pokojnine.

S predlogom zakona se ureja tudi višji odmerni odstotek v primeru odmere invalidske pokojnine za primer invalidnosti, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni (odmera od pokojninske osnove v višini 63,5 %), po zgledu postopnega zviševanja



60
LET
STAVBE

odmernega odstotka za starostno upokojitev za moške v šestletnem prehodnem obdobju. Določa se tudi novo najnižjo odmero invalidske pokojnine zavarovancem, ki so postali invalidi pred dopolnitvijo 65. leta starosti (najmanj v višini 41 % pokojninske osnove, neodvisno od spola; po načelu postopnega dviga po posameznih letih v 6-letnem prehodnem obdobju), prav tako pa tudi najnižjo osnovo za odmero vdovske in družinske pokojnine (v predhodnem obdobju postopno višanje do 38 %).

Zaradi zvišanja odmernih odstotkov za 40 let pokojninske dobe se spreminja tudi najnižje in najvišje osnove za odmero nadomestil iz invalidskega zavarovanja (nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije, začasno nadomestilo, nadomestilo za invalidnost in delno nadomestilo), pri čemer bo najnižja osnova za odmero nadomestil po prehodnem obdobju in njenem postopnem dvigu po posameznih letih znašala 63,5 %.

Predlaga se tudi višje vrednotenje dodatne pokojninske dobe brez dokupa v primeru izpolnitve 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa (3 % na leto za največ 3 dodatna leta zavarovanja) in daje možnost pridobitve višje vrednotenega odmernega odstotka za posameznike, ki so se že upokojili, pa bodo pozneje ponovno vstopili v zavarovanje.

Komisija ugotavlja, da se nadgrajuje tudi sistem spodbud za vztrajanje v zavarovanju ali ponovno aktivacijo (3 % na leto za 3 dodatna leta zavarovanja za tiste, ki so že izpolnili pogoje za starostno upokojitev; mesečno izplačevanje 40 % starostne pokojnine za prva tri leta po izpolnitvi pogojev za starostno upokojitev ter 20 % starostne pokojnine v nadaljnjih letih; spodbude za podaljševanje aktivnosti za vsaj 4 ure dnevno oziroma 40 ur tedensko z višjim sorazmernim plačilom obdobja aktivacije itd.).

S predlogom zakona se prav tako uvaja manjše spremembe pravne ureditve sistema poklicnega zavarovanja, ki ne posegajo v pravice zavarovancev, temveč naj bi izboljšale izvajanje poklicnega zavarovanja in položaj zavarovancev (med drugim se na novo ureja osnova za plačilo prispevkov za poklicno zavarovanje, ki se širi tudi na vsa nadomestila iz naslova zdravstvenega zavarovanja, ki se izplačujejo v breme ZZSZ prek refundacij delodajalcu).

V okviru dodatnega pokojninskega zavarovanja pa se v slovenski pravni red prenaša določbe Direktive IORP II z namenom izboljšanja upravljanja pokojninskih skladov, zaščite članov dodatnega pokojninskega zavarovanja in uživalcev dodatne pokojnine. Odstranjuje se ovire in podrobneje določa pogoje za opravljanje čezmejne dejavnosti na področju dodatnega pokojninskega zavarovanja. Prav tako naj bi bili člani dodatnega pokojninskega zavarovanja in uživalci dodatnih pokojnin od sedaj naprej podrobneje obveščeni o izvajanju navedenega zavarovanja, tudi na podlagi novega potrdila o pravicah iz dodatnega pokojninskega zavarovanja in obveznosti obveščanja prejemnikov pokojninskih rent o zapadlih prejemkih, možnostih izplačila pokojninske rente in naložbenih tveganjih v času izplačevanja pokojninskih rent. Predlaga se tudi vzpostavitev registra pokojninskih skladov, izvzem premoženja pokojninskega sklada iz stečajne mase upravljavca sklada in obveznost izvedbe lastne ocene tveganj za pokojninske družbe, ki izvajajo dodatno pokojninsko

zavarovanje. Odpravlja se tudi omejitev, da se posameznik vključi v več pokojninskih načrtov individualnega pokojninskega zavarovanja, mikro podjetjem pa se omogoča lažje vključevanje v izvajanje shem dodatnega pokojninskega zavarovanja.

Komisija je bila seznanjena s stališčem Ekonomsko-socialnega sveta (ESS), ki je na 322. seji 27. 9. 2019 obravnaval drugo poročilo Pogajalske skupine ESS za obravnavo predlogov sprememb in dopolnitev Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki ga je pripravilo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, po tem, ko je na 317. seji 22. 3. 2019 kot primerna potrdil izhodišča predlogov za aktualno novelo ZPIZ-2I. Ob tem je bilo izraženo pričakovanje socialnih partnerjev, da se v okviru zakonodajnega postopka usklajene vsebine (izpeljanih je bilo več krogov pogajanj) ne bodo spreminjale. Prav tako je bilo dogovorjeno, da bo pogajalska skupina, ki je sodelovala pri pripravi novele ZPIZ-2I, kot stalna pogajalska skupina nadaljevala svoje delo z namenom priprave nadaljnjih sprememb pokojninskega sistema.

Komisija ugotavlja, da je takšnih vsebin, ki bi terjale čimprejšnje posege v obstoječo zakonsko materijo, kar nekaj. Med drugim vprašanje celovitega urejanja področja invalidskega zavarovanja. Aktualni predlog za dvig odmernega odstotka za primer invalidnosti, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni (končnih 63,5 % od pokojninske osnove, na podlagi postopnega dviga v prehodnem obdobju šestih let), ter predlagana nova najnižja odmera invalidske pokojnine zavarovancem, ki so postali invalidi pred dopolnitvijo 65. leta starosti (v primeru poškodbe zunaj dela ali bolezni najmanj v višini 41 % pokojninske osnove, neodvisno od spola zavarovanca), namreč ne zagotavljata ustrezne socialne varnosti vsem prejemnikom invalidskih pokojnin. Nekateri invalidi namreč prejemajo invalidske pokojnine v zneskih, ki ne presegajo niti osnovnega zneska minimalnega dohodka (trenutno 402,18 evra) oziroma zneska denarne socialne pomoči za samsko osebo. S tega vidika bi bilo treba v prihodnjih spremembah zakonodaje najti rešitve za premostitev nastale razlike med najnižjimi zneski invalidskih pokojnin in minimalnim osebnim dohodkom oz. denarno socialno pomočjo, tako da bosta oba prejemka za državljane vrednostno primerljiva.

V okviru Državnega sveta je bilo sicer danih že nekaj svetniških pobud na temo dviga invalidskih pokojnin, tudi v zvezi z najnižjim zagotovljenim zneskom invalidske pokojnine, ki bi dosegal vsaj raven minimalnega osebnega dohodka oziroma denarne socialne pomoči, če že ne raven minimalnih življenjskih stroškov, ki je bistveno višja. V okviru Državnega zbora so bile zaenkrat neuspešno v obravnavi tudi zakonodajne iniciative poslancev z navedeno vsebino. Za primerjavo – povprečna starostna pokojnina je v Sloveniji januarja 2019 znašala 644,78 evra, usklajena zagotovljena najnižja starostna pokojnina za izpolnjenih 40 let pokojninske dobe brez dokupa v skladu z 39. členom ZPIZ-2 je januarja 2019 znašala 516,62 evra, medtem ko je povprečna invalidska pokojnina istega meseca znašala 497,40 evra.

V razpravi komisije je bilo opozorjeno tudi na diskriminatoren položaj, v katerem so se po sprejemu ZPIZ-2 v 2012 znašle osebe s telesno okvaro, ki je nastala kot posledica poškodbe in bolezni izven dela. ZPIZ-2 namreč v 403. členu do uveljavitve predpisov s področja varstva invalidov, ki bodo uredili postopke ugotavljanja vrste in

stopnje telesnih okvar, pravico do invalidnine v skladu z določbami 143. do 145., in 147. ter 149. člena ZPIZ-1, na podlagi že zdavnaj zastarelega Samoupravnega sporazuma o seznamu telesnih okvar (Uradni list SFRJ, št. 38/83 in 66/89), daje zgolj tistim zavarovancem, ki so telesno okvaro utrpeli zaradi poškodbe pri delu ali pa imajo priznano poklicno bolezen. S tem se vzpostavlja dvojni neenak položaj - med tistimi, ki so se poškodovali pri delu, in tistimi, ki so se poškodovali izven dela, hkrati pa tudi med tistimi, ki so se poškodovali ali zboleli pred letom 2012 (v povprečju v skladu z ZPIZ-1 prejema denarno nadomestilo v višini 70–100 evrov), in tistimi, ki so telesno okvaro utrpeli po uveljavitvi ZPIZ-2 in ki posledično pravice do nadomestila iz tega naslova nimajo. Glede na vse navedeno je bilo v razpravi pozvano k čimprejšnjim nadaljnjim spremembam zakonodaje, s posebnim poudarkom na področju invalidskega zavarovanja. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v zvezi z navedenim pojasnilo, da so spremembe na navedenem področju načrtovane, pri čemer bo kot podlaga služil Seznam telesnih okvar, ki je v pripravi na Ministrstvu za zdravje.

Komisija je podprla predlagani dvig odmernih odstotkov za starostne, invalidske, vdovske in družinske pokojnine, pri čemer je bila izražena realna potreba po izrazitejšem dvigu odmernih odstotkov pri prihodnjih zakonodajnih spremembah, z vidika zagotavljanja višjega življenjskega standarda upokojencev. Razmerje med povprečno neto starostno pokojnino in povprečno neto plačo v Republiki Sloveniji po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) namreč zadnjih 11 let pospešeno pada. Če je bilo leta 1992 razmerje med navedenima kategorijama še 77,8 % , je do leta 2008 padlo že na raven 67,1 %, v letu 2015 že na 60,2 %, julija 2019 pa je znašalo le še 59 %. Tako velike razlike pri bodočih upokojencih ne zbujajo samo nezadovoljstva in nezaupanja v sistem pokojninskega zavarovanja, ampak jih predvsem postavljajo v neenak položaj s tistimi, ki imajo primerljivo izobrazbo, so dosegli primerljivo pokojninsko dobo in pokojninsko osnovo, a so se upokojili v časih, ko so bila navedena razmerja še višja.

Komisija prav tako opozarja, da Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v svojih letnih poročilih že več let opozarja na problematiko gmotnega položaja upokojencev. Pod pragom revščine se vsako leto znajde čedalje več upokojencev, zlasti samskih žensk. Z aktualnim dvigom odmernih odstotkov je bil sicer narejen pomemben korak k zmanjševanju navedene vrzeli, a kot družba bi morali stremeti k temu, da se upokojencem resnično zagotovi ustrezno stopnjo socialne varnosti.

Komisija je razpravljala tudi o ukrepih, ki se nanašajo na podaljševanje delovne aktivnosti oseb, ki že izpolnijo pogoje za starostno ali predčasno upokojeitev, ter ponovno aktivacijo že upokojenih oseb. V zvezi s t. i. dvojnimi statusom (aktivnim in upokojenskim, bodisi na podlagi instituta izplačila delne pokojnine ali izplačila dela pokojnine (po novem v višini 40 % starostne pokojnine za prva tri leta) za tiste, ki ostajajo polno aktivni, in 20 % v nadaljnjih letih) je bil izražen pomislek glede morebitnega pretirano liberalnega pristopa k iskanju rešitev na tem področju in glede možnih zlorab navedenih zakonskih določb s strani zavarovancev. Opozorjeno je bilo, da smo v zadnjem desetletju prešli iz ene skrajnosti (upokojevanja v skladu z Zakonom za uravnoteženje javnih financ) v drugo, ko se zaposlenim tako v javnem

kot zasebnem sektorju daje zelo odprte možnosti za nadaljevanje svoje delovne aktivnosti, brez da bi se upoštevalo omejitve ali želje delodajalcev v tem oziru.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v zvezi z navedenim pojasnilo, da so predložene rešitve rezultat kompromisa v okviru socialnega dialoga ter da bi bilo uvajanje kakršnihkoli pogojev v obliki soglasja delodajalca k nadaljevanju delovne aktivnosti v povezavi s starostjo zaposlenega neskladno z določili mednarodnih aktov s področja delovnega prava. Pravno nedopusten bi bil tudi vpliv tretje osebe (v tem primeru delodajalca) na upravičenost do pravice, ki sicer izhaja iz zavarovanja za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Komisija se je v razpravi dotaknila tudi vprašanja ustreznosti zakonske ureditve pokojninskega in invalidskega zavarovanja z vidika enakosti žensk in moških ter izenačevanja pogojev za upokojitev za različne skupine zavarovancev (invalidne, zavarovance brez otrok, ...), v povezavi z morebitno diskriminatornostjo posameznih določb navedene zakonodaje. Kot primer je bil naveden privilegiran položaj ženske brez otrok v primerjavi z moškim brez otrok z vidika višine odmerjene pokojnine, ob sicer primerljivih upokojitvenih pogojih. Obenem je bila pod vprašaj postavljena tudi upravičenost dodeljevanja posebnih bonusov iz naslova skrbi za otroke (tisti, ki nimajo otrok, so na podlagi veljavne in predlaganih sprememb ter dopolnitev zakonodaje v slabšem položaju kot tisti z otroki), če naj bi bile pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja v osnovi vezane zgolj in izključno na delovno aktivnost posameznika in prejemke iz navedenega naslova. V času starševskega, materinskega in očetovskega dopusta na primer ne pride do izpada plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, prav tako se navedeni čas šteje v delovno dobo posameznika, zato se s tega vidika zastavlja vprašanje upravičenosti posebne obravnave oseb z otroki v primerjavi s tistimi zavarovanci brez otrok, ki v blagajno pokojninskega in invalidskega zavarovanja celotno dobo delovne aktivnosti vplačujejo polne prispevke in so tudi v polni meri delovno aktivni.

Komisija je bila seznanjena tudi s stališčem Zveze društev upokojencev Slovenije (ZDUS), ki izraža željo po aktivnejšem vključevanju v vse postopke oblikovanja in sprejema zakonodajnih rešitev, ki se dotikajo položaja upokojencev (obstojećih in bodočih), tudi sodelovanja v okviru ESS. ZDUS predlaga, da se v prihodnje uredi še nekaj odprtih področij v okviru zakonodaje, ki ureja pokojninsko zavarovanje. Po oceni ZDUS bi bilo treba čim prej nasloviti vprašanje po njegovi oceni nepravilne obdavčitve posameznih prejemkov v državi (medtem ko se je davčno razbremenilo regres, letni dodatek ostaja obdavčen), prav tako pa zagotoviti dvig odmernih odstotkov za odmero posameznih vrst prejemkov iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja na način, da bodo slednji presegali prag revščine. Opozarja tudi na nujnost rednega usklajevanja pokojnin v skladu z zakonodajo, kar v preteklem desetletju ni bilo praksa (po oceni so bili upokojenci na takšne način prikrajšani za več kot 400 milijonov evrov).

ZDUS je v predlogih, ki jih je posredoval pristojnemu Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlagal tudi dopolnitev ZPIZ-2 z novim 142.a členom, s katerim bi se uzakonilo do sedaj v praksi že izvajano možnost sofinanciranja določenih dejavnosti društev upokojencev iz sredstev Zavoda za

pokojninsko invalidsko zavarovanje Slovenije, kar je zaradi manjkajoče zakonske podlage Računsko sodišče Slovenije v eni izmed revizij ocenilo kot neustrezno prakso. Iz navedenega naslova se predvideva finančna obremenitev v višini 190.000 evrov, pri čemer ZDUS poudarja velik pomen preventivnega delovanja društev upokojencev z vidika ohranjanja aktivnosti in zdravja upokojene populacije. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v zvezi z navedenim poudarja, da se tudi samo zaveda dodane vrednosti različnih dejavnosti, ki jih izvajajo društva upokojencev na celotnem področju Slovenije, in pojasnjuje, da že išče načine za sistemsko ureditev in nadomestitev izpada navedenih sredstev. Rešitve se išče tudi v smeri urejanja tega vprašanja ločeno od zakonodaje, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Sredstva iz navedenega naslova naj bi se sicer zagotovilo tudi Zvezi delovnih invalidov Slovenije.

Komisija je razpravljala tudi o vzporednih ukrepih na ostalih področjih, v pristojnosti različnih ministrskih resorjev, ki bi jih bilo treba uvajati z namenom ohranjanja vzdržnosti sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, glede na znane demografske trende (npr. skrb za ustrezne pogoje za življenje mladih in družin, s čimer bi se posredno vplivalo na višje stopnje rodnosti in s tem potencialno višje število delovno aktivnega prebivalstva; stanovanjska politika, izobraževalni sistem; ugodnejši ali prilagojeni delovni pogoji itd.).

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Tomaž Horvat.

Sekretarka komisije
mag. Nuša Zupanec, l. r.

Predsednik komisije
mag. Peter Požun, l. r.