



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide

Številka: 172-01-11/2019/5 EPA 782-VIII
Ljubljana, 3. 2. 2020

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 dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2H) – druga obravnava

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 34. seji 30. 1. 2020 obravnavala Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2H), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po rednem postopku predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Danijelom Krivcem.

Komisija predlog zakona **podpira**.

Komisija ugotavlja, da predlagatelji želijo zakonsko urediti izjemo od dokupljene dobe po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) na način, da bi se dokupljeno dobo (študijska leta in leta vojašine) pred 31. 12. 2012 po vseh do takrat veljavnih predpisih s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja, obravnavalo enako kot pokojninsko dobo brez dokupa in kot dobo prostovoljnega zavarovanja ob pogoju plačila prispevkov. Predlagajo tudi, da se uživalcem pokojnine, ki jim je bila odmerjena nižja pokojnina, zaradi upoštevanja zgolj pokojninske dobe brez dokupa, na novo odmeri (starostna, predčasna ali delna) pokojnina na podlagi njihove zahteve. Predvideno je, da upravičence do te pravice Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije obvesti v roku 30 dni od uveljavitve zakona.

V zvezi z želeno odpravo diskriminatornost različnega obsega pravic za isti obseg plačil pri nekdanjih zavarovancih iz kmetijske dejavnosti (po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1983), pa se predlaga dopolnitev ZPIZ-2 z novim 401.a členom, s katerim naj bi se obseg pravic navedenih zavarovancev izenačil tako, da bi se kot podlaga za odmero pravic določila višina vplačanih prispevkov, namesto upoštevanja administrativne kategorije, v katero so bili zavarovanci uvrščeni na podlagi pred 2013 veljavne zakonodaje s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije naj bi

odločbe o uskladitvi in ponovni odmeri pokojnine izdal v postopku, uvedenem po uradni dolžnosti.

Predstavniki predlagateljev je komisijo dodatno seznanil z že pripravljenimi amandmaji k predlogu zakona, ki temeljijo na pripombah Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora in ki naj bi odpravili nekatere ključne pomisleke navedene službe glede nomotehnične ustreznosti predlaganih dopolnitev ZPIZ-2.

Komisija ugotavlja, da so v zvezi s predlaganimi dopolnitvami ZPIZ-2 predlagatelji predvideli finančne posledice za blagajno pokojninskega zavarovanja, ki pa jih niso mogli natančno oceniti, saj bo končna finančna obremenitev znana šele po odmeri pravic po novih kriterijih. Slednje so v veliki meri odvisne od pogojev zavarovanja ali upokojevanja ter osebnih okoliščin vsakega od zavarovancev ali uživalcev pravic. Navajajo sicer, da naj bi se po njihovi oceni zakonske dopolnitve nanašale na 40.000 zavarovancev ali uživalcev pravic in da bi bila v primeru povprečno 50 evrov višje pokojnine navedenih zavarovancev blagajna pokojninskega zavarovanja na letni ravni obremenjena za dodatnih 20 milijonov evrov. Komisija je o izračunih morebitnih finančnih posledic predlaganih sprememb povprašala tudi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, ki navedenih izračunov prav tako (še) ni opravil.

Komisija je bila seznanjena z mnenjem Vlade Republike Slovenije, ki predlagane novele ZPIZ-2 ne podpira, tako kot že v preteklosti ni izrazila podpore vsebinsko enakim predlogom, ki so bili v sprejem Državnemu zboru predloženi oktobra 2018. Vlada meni, da položaja posameznikov, ki so bili določeno obdobje pred 31. 12. 2012 prostovoljno vključeni v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, in položaja posameznikov, ki so določeno obdobje do tega datuma dokupili, ni mogoče enačiti.

Vlada v svojem mnenju navaja razlike med pojmovanji posameznih dob po ZPIZ-1 in ZPIZ-2 ter poudarja, da od uveljavitve ZPIZ-1 dokupljena doba nikomur ni bila upoštevana kot delovna doba, ampak zgolj kot zavarovalna doba in s tem del pokojninske dobe. Posledično so se posamezniki, ki so dobo dokupili po ZPIZ-1, v primeru starostne upokojitve pred polno starostjo upokojili z malusi. Ker se dokupljena doba že po prejšnji zakonodaji ni štela v delovno dobo, bi v primeru uveljavitve predlaganih dopolnitev ZPIZ-2 glede dokupa dobe, dejansko uzakonili blažje pogoje za upokojitev kot so veljali po ZPIZ-1 (v obdobju 2000–2012) in upravičencem dodelili višje pravice. Upokojili bi se namreč lahko že pri 60 letih in to brez malusov.

Vlada dodatno pojasnjuje razlike med dokupom pokojninske dobe in dobo, ki jo je posameznik pridobil s prostovoljno vključitvijo v zavarovanje pred uveljavitvijo ZPIZ-2. Navedena instituta nista bila enako urejena že po določbah ZPIZ-1, saj se je doba prostovoljne vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje po določbah ZPIZ-1 vštela v delovno dobo in omogočala upokojitev s 40 leti (moški) in 38 leti (ženske) delovne dobe brez malusov, medtem kot se je dokupljena doba štela v pokojninsko, ne pa tudi v delovno dobo. Kar je pomenilo, da je dokupljena doba sicer omogočala starostno upokojitev, a je bila v tem primeru starostna pokojnina znižana za maluse, če se je zavarovanec upokojil pred dopolnitvijo polne starosti (63 let moški, 61 let ženske). V okviru ZPIZ-1 namreč kategorija predčasne upokojitve ni bila

definirana, so pa bili predvideni malusi v primeru upokojitve pred dopolnitvijo polne starosti, če posameznik ni imel izpolnjenega pogoja 40 let delovne dobe (v slednjo se dokupljena doba ni štela).

Kasneje se je po pojasnilih Vlade z ZPIZ-2 natančneje opredelilo dokupe za različne primere in pravice posameznikov na tej podlagi ter uvedlo pojem delovne dobe, pri čemer dosežene dobe različno vplivajo na višino pokojnine. Vlada meni, da je veljavna ureditev, ki pri ugotavljanju pogoja pokojninske dobe brez dokupa ne upošteva dokupljene dobe, ustrezna. Opozarja tudi na sodno presojo na tem področju, v okviru katere Ustavno sodišče neustavnosti ureditve dokupa dobe ni ugotovilo. ZPIZ-1 po presoji Ustavnega sodišča namreč ni prinesel novosti v zvezi z načinom upoštevanja dokupljene dobe v pokojninsko dobo za posameznike, ki so dobo dokupili, zato z uveljavitvijo ZPIZ-2 ni prišlo do poslabšanja položaja omenjene kategorije zavarovancev. Z uveljavitvijo ZPIZ-2 v 2013 so se sicer resda spremenili in zaostri upokojitveni pogoji za naprej, kar pa je po oceni Ustavnega sodišča v skladu z namenom takratne reforme sistema – podaljševanjem aktivnosti in dejanskim dvigom starosti ob upokojitvi. Hkrati je ob uveljavitvi ZPIZ-2 prišlo do sprememb pogojev za vse zavarovance in ne zgolj za zavarovance, ki so določeno obdobje dokupili. Vlada dodatno opozarja, da se dokupljena doba tudi po novem upošteva v pokojninsko dobo in da posamezniki na tej podlagi iz sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja pridobijo določene pravice (dokupljena doba se upošteva pri ugotavljanju izpolnjevanja pogojev za pridobitev predčasne pokojnine, pa tudi za pridobitev pravice do starostne pokojnine, vendar pri višji starosti; dokupljeno obdobje se upošteva tudi v primeru odmere pravic iz naslova invalidnosti ali smrti zavarovanca; v vseh primerih pa se dokupljena doba upošteva pri določanju višine pokojnine).

V zvezi s predlagano izenačitvijo obsega pravic iz zavarovanja kmetov in ostalih zavarovancev po ZPIZ/83 glede na višino vplačanih prispevkov, ne glede na administrativno kategorijo zavezanca, pa Vlada pojasnjuje, da so bili skozi celotno zgodovino v skupnem sistemu obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja kmetje obravnavani kot ranljiva skupina zavarovancev, zaradi česar so vedno plačevali zgolj prispevek zavarovanca, prispevek delodajalca pa se zanje plačuje iz proračunskih sredstev. V primerih, ko so imeli kmetje enake pravice kot delavci, ob čemer so imeli možnost plačevati bistveno nižje prispevke (npr. zavarovanje za širši obseg pravic na podlagi zavarovalne osnove v višini 30 % povprečne plače), se nastala razlika med vplačanimi prispevki in priznanimi pravicami za širši obseg pokriva v breme solidarnosti vseh zavarovancev. Leta 1983 so bili kmetje razvrščeni v dve kategoriji – združene kmete in »druge« kmete, na podlagi česar so združeni kmeti lahko izbirali med zavarovanjem za širši in ožji obseg pravic, drugi kmetje pa so bili avtomatično zavarovani za ožji obseg pravic, pri čemer so lahko izbirali med 10 različnimi osnovami, ki so vplivale na pokojninsko osnovo ob upokojitvi. Zavarovanci so se torej imeli možnost sami odločiti tako za združevanje v kmetijske organizacije kot za način zavarovanja (za ožji ali širši obseg pravic). Pri tem so bile obveznosti združenih kmetov tako velike, da je zakonodajalec upravičeno to kategorijo zavarovancev po obsegu pravic iz sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja ločil od tistih zavarovancev, ki so sicer prav tako opravljali kmetijsko dejavnost, a niso želeli prevzeti dodatnih obveznosti iz naslova združevanja v

kmetijske organizacije. Navedeno razlikovanje je bilo nato z ZPIZ/92 ukinjeno, saj je v vmesnem času prišlo do spremembe ureditve zadružništva, ki ni bilo več obvezno.

Vlada izpostavlja, da neustavnost navedene ureditve ni bila nikoli ugotovljena, in meni, da ni šlo za neenako obravnavo zavarovancev, saj je zakonodajalec imel utemeljene razloge za različno ureditev, ki so izhajali iz različnega obsega obveznosti, ki so jih imeli združeni kmetje in drugi kmetje. Tudi če bi se podprlo aktualno predlagano spremembo veljavne ureditve, po mnenju Vlade slednja področja ne ureja celovito in v zadostni meri. Vlada namreč 3. člen predloga zakona ocenjuje kot nejasen, saj ni izpeljanih posledic oziroma ni določenega postopka po katerem bi se izvedlo dopolnitve ZPIZ-2. Predlog po mnenju Vlade prav tako ne specificira v zadostni meri oseb, ki bi bile upravičene do prejema višjih pravic v skladu z zakonsko novelo.

Vlada v svojem mnenju dodatno navaja, da zakonodajalec ravno zaradi zavedanja morebitne socialne stiske zavarovancev, ki jim je bila po predhodno veljavni zakonodaji omogočena vključitev v obvezno zavarovanje za ožji obseg pravic, v okviru ZPIZ-2 ni več omogočil takšnega načina vključevanja v pokojninsko zavarovanje.

Vlada dodatno opozarja tudi na nedorečene finančne posledice predlaganih dopolnitev ZPIZ-2, ki bi jih v končni fazi moral kriti državni proračun, saj v finančnem načrtu ZPIZ-2 za 2020 dodatni izdatki iz tega naslova niso bili predvideni. Vlada opozarja tudi na dejstvo, da obravnavana problematika ni bila predmet socialnega dialoga, ki na tako pomembnem področju, tudi v skladu s prenovljenimi smernicami delovanja Ekonomsko-socialnega sveta, ne bi smela izostati.

Komisija je bila seznanjena tudi s stališčem Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: Zavod), ki meni, da se pogoji za starostno upokožitev v povezavi z dokupljeno dobo iz naslova študijskih let in vojaščine v ZPIZ-2 glede na ZPIZ-1 niso spremenili, na kar je opozorilo že pristojno ministrstvo, in da s tega vidika tistim, ki so tovrstno dobo dokupili, ni bila povzročena krivica. Zavod opozarja, da bi se v primeru sprejema predlaganih dopolnitev ZPIZ-2 v zvezi z dokupljeno dobo tistim, ki bi po novih pogojih uveljavljali priznanje dokupljene dobe, omogočilo celo boljše upokožitvene pogoje kot tistim, ki so se na podlagi dokupljene dobe upokojili v skladu z ZPIZ-1, kar bi vodilo do novih neenakosti. Po drugi strani pa Zavod opozarja na vendarle nekoliko krivičen položaj, v katerem so se pod pogoji iz ZPIZ-1 znašli tisti, ki so se odločili za dokup dobe, v primerjavi s tistimi, ki so se pod pogoji iz ZPIZ-1 prostovoljno vključili v sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja pred 31. 12. 2012. Medtem ko je kot podlaga za priznanje dokupa vojaščine in študijskih let štelo leto študija ali vojaščine v celoti, se je doseženo dobo prostovoljne vključitve v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja opredeljevalo na mesečni bazi. Poleg tega so bile v okviru prostovoljne vključitve v zavarovanje finančne obremenitve za zavarovance bolj sprejemljive z vidika razpršenosti in višine finančne obremenitve (plačilo okrog 57 evrov/mesec), ob hkratnem vštevanju tako pridobljene dobe v delovno dobo, medtem ko je bilo pri dokupu študija in vojaščine treba plačati prispevke v enkratnem znesku in pod pogojem zaključenega študija. Slednje je pomenilo enkratno vplačilo veliko višjih

zneskov (lahko 2.000, 5.000 ali 10.000 evrov naenkrat), hkrati pa se dokupljena doba ni štela kot delovna doba. Tako je na primer oseba, ki se je v času študija prostovoljno vključila v zavarovanje, v osnovi bila na boljšem, kot če bi si isto dobo študija dokupila. Sporna bi torej po oceni Zavoda lahko bila kvečjemu primerjava ureditve dokupa dobe in prostovoljnih vplačil v sistem pokojninskega zavarovanja v okviru ZPIZ-1, medtem ko primerjava pravic med ZPIZ-1 in ZPIZ-2, kar se tiče same dokupljene dobe, z vidika pravičnosti po mnenju Zavoda ni sporna.

Zavod dodatno ugotavlja, da je bilo ob sprejemu ZPIZ-2 zaradi relativne naglice pri sprejemanju končnih rešitev, tik po dokončni pridobitvi soglasja socialnih partnerjev glede določenih problematičnih elementov nove zakonodaje in posledičnih omejenih možnosti poseganja v predlagane rešitve v okviru zakonodajnega postopka, povzročenih nekaj nenamernih krivic, ki se jih je z določenimi parcialnimi ukrepi v preteklih letih že odpravilo, vključno z zakonsko ureditvijo, da se prostovoljna vplačila do vključno 31. 12. 2012 upošteva kot pokojninsko dobo brez dokupa (sprejeti ZPIZ-2E). Zavod dodatno opozarja, da se s posameznimi parcialnimi ukrepi pogosto povzroči tudi kakšno novo krivico ali sproži novo neenakost znotraj iste skupine upravičencev do posamezne pravice. Zavod zato poziva, da se v prihodnje v izogib takšnim krivičnim situacijam v okviru obsežnejšega in sistematičnega posega v sistem zagotovi izenačitev vseh dob, za katere je podlaga v plačanih prispevkih, saj je z vsemi dosedanjimi spremembami v sistemu nastala manjša zmeda, ki se jo sedaj skuša odpravljati z novelami ZPIZ-2.

V zvezi z ureditvijo zavarovanja za kmete in posledic, ki iz tega izhajajo, pa Zavod ne nasprotuje predlagani spremembi, a hkrati opozarja, da so, ne glede na enake vplačane zneske, do drugačne obravnave dveh različnih skupin kmetov vodile tehtne vsebinske razlike v njihovem položaju, zaradi česar po mnenju Zavoda njihov položaj sam po sebi ni primerljiv.

Komisija je bila seznanjena tudi z mnenjem Zveze društev upokojujencev Slovenije (ZDUS), ki podpira predlagano izenačitev dokupljene dobe z dobo, pridobljeno na podlagi prostovoljne vključitve v pokojninsko in invalidsko zavarovanje, z vidika upoštevanja obeh pridobljenih dob kot pokojninske dobe brez dokupa. Glede predlagane izenačitve obsega pravic iz naslova zavarovanja kmetov in ostalih zavarovancev po ZPIZ/83 glede na višino vplačanih prispevkov se ZDUS ni izrecno opredelil, je pa problematiko tudi zaradi številnih zakonodajnih sprememb na tem področju v preteklih ureditvah pokojninskega in invalidskega zavarovanja ocenil kot zelo kompleksno. Izpostavlja tudi slabši socialni položaj prejemnikov kmečkih pokojnin, ki so bili zavarovani za ožji obseg pravic, in ki nimajo zgolj nižjih pokojnin v primerjavi s tistimi, ki so bili zavarovani za širši obseg pravic, ampak jim obenem ne pripada pravica do dodatka za pomoč in postrežbo ali nadomestilo iz naslova telesne okvare, razen če so slepi. S tega vidika ZDUS poziva k dvigu najnižjih pokojnin, tako invalidskih kot tudi tistih kmečkih pokojnin, ki jih posamezniki prejemajo iz naslova zavarovanja za ožji obseg pravic.

Komisija ocenjuje, da ZPIZ-2 kot zelo kompleksen zakon, ne glede na nekatere njegove pomanjkljivosti, vendarle predstavlja dober temelj za nadaljnji razvoj sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Hkrati ugotavlja, da se je z dosedanjimi

parcialnimi posegi vanj že poskusilo odpraviti ključne nenamerno nastale anomalije, četudi takšen način urejanja področja z vidika celovitosti sistema ni najbolj zaželen.

V razpravi se je komisija v prvi vrsti dotaknila vprašanja pravne varnosti, zagotavljanja pričakovanih pravic in premise, na kateri deluje sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji – to je dokladnosti. Razpravljala je tudi o vplivu vsake parcialno urejane pravice na vzdržnost pokojninskega sistema, na kar je opozoril že Zavod, pa tudi na to, da je obstoječi sistem sicer v osnovi resda solidarnostno naravnani, čemur pa vplačila vanj in pridobljene pravice, kar se tiče določenih segmentov zavarovancev, še vedno ne sledijo. V razpravi je bila izpostavljena tudi tesna povezanost pokojninskega sistema z gospodarstvom, blaginjo družbe na splošno in demografskimi izzivi, ki nas čakajo v prihodnje.

Komisija ugotavlja, da je problematika dokupa pokojninske dobe, ki se je dotika predlog zakona, kompleksna in da je aktualna že več let. Po eni strani se lahko oceni, da je bila tudi ta skupina zavarovancev z uveljavitvijo ZPIZ-2 na nek način prikrajšana, medtem ko je bilo v razpravi opozorjeno tudi na drug vidik problematike, to je povezava dokupljene dobe z delovno aktivnostjo, ki naj bi predstavljala ključno vez med vplačili v in izplačili iz sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V razpravi je bila izpostavljena tudi velika razlika v osnovnih vzrokih in zmožnostih za dokup pokojninske dobe iz naslova študija in vojaščine na eni strani (navedeni dokup so si lahko privoščili zgolj posamezniki, ki so imeli na voljo dovolj finančnih sredstev) ter vzrokih za prostovoljno vključitev v pokojninsko in invalidsko zavarovanje na drugi strani (v večini primerov je šlo za osebe, ki so zaradi težje gospodarske situacije konec 90-ih let izgubile delo in so potem, ko so izgubile pravico do nadomestila za brezposelnost na Zavodu RS za zaposlovanje, skušale vsaj na bazi prostovoljnih vplačil zagotoviti, da jim tudi v času brezposelnosti teče delovna doba). Opozorjeno je bilo tudi na to, da se dokupljene dobe sicer resda ne upoštevata kot pokojninske dobe brez dokupa, da pa se vendarle vložena sredstva všteta v osnovno za izračun višine pokojnine.

Ne glede na vse navedene pomisleke, komisija lahko razume zahteve tistih zavarovancev, ki so svoja sredstva vložili v dokup študijskih let ali vojaščine in so imeli ob vplačilu v blagajno pokojninskega in invalidskega zavarovanja neka pričakovanja, ki se jim nato niso uresničila. Posledično zahtevajo bodisi vrnitev sredstev (celo obrestovanih) ali pa prilagoditev pravic na način, da se bo navedeno dokupljeno dobo upoštevalo kot dobo brez dokupa. Komisija ugotavlja, da so skozi spremembe zakonodaje na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja določene skupine zavarovancev doživele dejansko krivico ali pa jo kot tako dojemajo na podlagi svojih pričakovanj. Posledično že leta skušajo uveljaviti svoje pravice v pričakovanem obsegu. V zvezi z navedenim je komisija izrazila podporo urejanju odprtih problematik, povezanih z ZPIZ-2, če ne gre drugače, tudi preko parcialnih sprememb veljavne zakonodaje kot je aktualno obravnavana, saj je zelo malo verjetno, da bi bilo v tem trenutku mogoče doseči dovolj politične volje za celovite in obsežnejše spremembe zakonodaje na tem področju.

Do predlaganih rešitev v zvezi z izenačitvijo obsega pravic iz naslova zavarovanja kmetov se komisija v razpravi ni izrecno opredelila, je pa v okviru glasovanja o

predlogu zakona slednjemu v celoti izrekla podporo. Pri tem je pozvala, da se z vidika zagotavljanja preišljenih in (tudi med socialnimi partnerji) usklajenih posegov v obstoječo zakonodajo v prihodnje v čim večji možni meri sledi načelu celovitosti urejanja sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, saj gre za občutljiv sistem, ki ga lahko vsak, še tako majhen poseg vanj, bistveno destabilizira.

* * *

Za poročevalca je bil določen podpredsednik komisije Danijel Kastelic.

Sekretarka komisije
mag. Nuša Zupanec, l. r.

Predsednik komisije
mag. Peter Požun, l. r.