



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 172-01/15-2/ EPA 890-VII
Ljubljana, 9. 12. 2015

Državni svet Republike Slovenije je na 35. seji 9. 12. 2015, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel naslednje

M N E N J E

k Dopolnjenemu predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2B) – skrajšani postopek

Državni svet **ne podpira** dopolnjenega predloga zakona.

Poglavitne rešitve dopolnjenega predloga zakona, katerega uveljavitev se predvideva s 1. 1. 2016, se nanašajo na dve ključni področji – ureditev t. i. dvojnega statusa upokojenih oseb in spremembe sistema poklicnega zavarovanja, ki so bile sicer osnovni razlog za spremembo veljavne zakonodaje na tem področju.

V sistemu poklicnega zavarovanja dopolnjen predlog zakona tako po novem, na podlagi načela solidarnosti, omogoča poklicno upokožitev tudi tistim zavarovancem poklicnega zavarovanja, ki izpolnjujejo vse pogoje za uveljavitev pravice do poklicne pokojnine, razen pogoja zadostnosti sredstev, in sicer na podlagi solidarnostnih rezerv, zbranih v okviru Sklada obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja (SODPZ), ki ga upravlja Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d. Hkrati se določata nova višina najnižje poklicne pokojnine (zvišana na raven višine starostne pokojnine, ki bi jo zavarovanec poklicnega zavarovanja prejel v obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju za 40 let pokojninske dobe) in najvišje poklicne pokojnine (največ v višini starostne pokojnine, odmerjene od najvišje pokojninske osnove, povečane za sredstva prispevka za zdravstveno zavarovanje in stroške upravljavca sklada). Ukinja se kritni sklad za izplačevanje poklicnih pokojnin, saj bo slednje po novem izplačeval SODPZ, prav tako bo o novih delovnih mestih poklicnega zavarovanja odločala posebna krovna komisija, ki bo preverjala tudi obstoječa delovna mesta poklicnega zavarovanja. Preverjanje omenjenih delovnih mest pri posameznih delodajalcih pa bo v pristojnosti še ene posebne komisije.

V zvezi s predlagano ureditvijo dvojnega statusa pristojno Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti poudarja, da gre za kompromisni predlog, ki zasleduje cilj enake obravnave za vse morebitne upravičence do omenjenega statusa.

Predlog je pripravljen na podlagi razprav z različnimi deležniki in ocen finančnih učinkov posameznih predlogov, ki so vodile do ugotovitve, da bi kakršnikoli prenačljivi posegi v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja lahko negativno vplivali na vzdržnost pokojninske blagajne. Razprava o nadaljnji ureditvi instituta dvojnega statusa torej še ni končana, saj bo po pojasnilih ministrstva analiza možnih sprememb njegove ureditve sestavni del t. i. bele knjige, ki se trenutno pripravlja na tem področju in ki bo v prihodnje predmet široke razprave.

Kot izhaja iz dopolnjenega predloga zakona, bo na podlagi sprememb sistema, kot do zdaj, kombiniranje dela in upokojitve možno le v obliki delne pokojnine ali z reaktivacijo oziroma s ponovnim vstopom v zavarovanje. Tako bodo, na podlagi posebne oblike dvojnega statusa in načela enakosti ter ob izpolnitvi pogojev za starostno ali predčasno pokojnino, vse kategorije zavarovancev upravičene do prejemanja 20 % predčasne oziroma starostne pokojnine. Omenjeno izplačilo pa bodo upravičenci po novem lahko prejeli tudi po dopoljenem 65. letu starosti (dosedanji tretji odstavek 38. člena ZPIZ-2). Prav tako bo tovrstno prejemanje 20 % starostne ali predčasne pokojnine omogočeno tudi uživalcem pokojnin, ki so se ali se še bodo reaktivirali za polni delovni oziroma zavarovalni čas in jim pokojnina za čas ponovne vključitve miruje.

Spreminja se tudi ureditev delne pokojnine, saj bo po novem za uveljavljanje pravice do delne pokojnine treba ostati v obveznem zavarovanju v obsegu, ki ustreza sorazmernemu delu polnega, vendar najmanj dve uri dnevno oz. deset ur tedensko in ne več štiri ure dnevno oz. 20 ur tedensko, kot je veljalo do zdaj.

Z dopoljenim predlogom zakona se ureja tudi do zdaj večkrat problematizirano urejanje samostojne dejavnosti upokojenec, ki na podlagi izvzema iz zavarovanja po ZPIZ-1 še niso bili dolžni uskladiti svojega statusa z novo zakonodajo, saj je bil rok za uskladitev statusa z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja - ZMEPIZ-1A (Uradni list RS, št. 97/14) podaljšan do 31. 12. 2015.

Državni svet je bil seznanjen z mnenjem Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), ki je aktivno sodeloval pri pripravi zakonskih rešitev. ZPIZ kot pozitivno rešitev poudarja sledenje načelu enakosti glede ureditve dvojnega statusa za vse kategorije zavarovancev (omogočeno izplačilo 20 % starostne ali predčasne pokojnine), tudi gledano primerjalno med osebami, upokojenimi po ZPIZ-1 in ZPIZ-2. ZPIZ meni, da je v dani finančni situaciji predlagana ureditev dober kompromis in da v prihodnje še vedno ostaja možnost drugačne ureditve, če bo to omogočilo splošno gospodarsko in finančno stanje države in predvsem finančno stanje pokojninske blagajne. Kot podlago za razpravo o možnih drugačnih oziroma bolj optimalnih rešitvah prihodnje ureditve dvojnega statusa ZPIZ, prav tako kot pristojno ministrstvo, izpostavlja belo knjigo, ki je v pripravi.

Državni svet je bil seznanjen tudi s stališčem Kapitalske družbe, d. d., (KAD), kot upravljavke SOPDZ, ki je prav tako aktivno sodelovala pri pripravi predlaganih zakonodajnih rešitev. Slednje zanjo prinašajo dve pomembni spremembi, in sicer oblikovanje solidarnostnih rezerv in izplačevanje poklicnih pokojnin neposredno iz SOPDZ. Moti jih zgolj novost, o kateri delovna skupina ni razpravljala in o kateri se predlagatelj z njo ni posvetoval, in sicer da bo po novem KAD na podlagi novih nalog

izvajanja izterjave prevzel vlogo prekrškovnega organa. Slednje bo, glede na to, da družba v osnovi ni nosilec javnih pooblastil, ampak je delniška družba v 100 %-ni državni lasti, po njenem mnenju v njeno poslovanje vneslo precej novosti.

Državni svet ugotavlja, da je v skladu z navedenimi opozorili Kapitalske družbe, d. d., pristojni Odbor Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide na 22. nujni seji 2. 12. 2015 sprejel amandma koalicijskih poslanskih skupin k 38. členu predloga zakona, s katerim se bo začetek uporabe določb o prekrških in prekrškovnem organu odložil do 1. 1. 2018, ko se bodo te določbe tudi pričele uporabljati. S tem bo Kapitalski družbi, d. d., omogočen čas za prilagoditev novo pridobljenim javnim pooblastilom.

Na podlagi pripomb Zveze društev upokojencev Slovenije (ZDUS) Državni svet ugotavlja, da ZDUS predlagane zakonske spremembe in dopolnitve ocenjuje kot kompromisni predlog, pripravljen na podlagi dane splošne finančne in gospodarske slike v državi. Obstoječo rešitev ZDUS razume kot izhodišče za nadaljnje razprave in spremembe na tem področju, ki so odvisne od izboljšanja splošne gospodarske in finančne situacije v državi, pri čemer si vseeno želi, da bi se že zdaj v zakon vnesle zaveze po spremembah ureditve, če se izboljša stanje v državi. Z namenom izboljšanja pogojev za upokojence, ki bi želeli ostati aktivni in delati, ZDUS predlaga, da bi se, ko bo to mogoče, predlagano izplačilo starostne ali predčasne pokojnine v višini 20 % zvišalo na 50 %, prav tako naj bi se tistim uživalcem pokojnine, ki bi se ponovno aktivirali, omogočilo prejemanje večjega sorazmernega dela pokojnine, kot je predlagano z aktualnim 9. členom dopoljenega predloga zakona.

ZDUS sicer kot pozitivno rešitev ocenjuje vzpostavitev enakih pogojev za pridobitev dvojnega statusa za vse kategorije upravičencev do pokojnine in odpravo meje 65 let kot meje, do katere se lahko prejema 20 % predčasne ali starostne pokojnine. Opozarjajo pa, da so zlasti upokojenci, ki imajo status samostojnega podjetnika, s predlaganimi rešitvami nezadovoljni in da mnogi napovedujejo prenehanje opravljanja svojih dejavnosti.

Pripombe Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije (OZS) k noveli zakona, s katerimi je bil Državni svet prav tako seznanjen, se v večji meri nanašajo na ureditev dvojnega statusa samostojnih podjetnikov.

OZS sicer izpostavlja nekatere pozitivne vidike predlagane ureditve, na katere je opozoril že ZDUS, obenem pa meni, da ureditev dvojnega statusa ni sistemska in ni v skladu s predlogom OZS, po katerem bi se samostojni podjetniki in družbeniki v enoosebni družbi, potem ko izpolnijo oba pogoja za starostno upokojeitev (40 let delovne dobe in 60 let starosti), lahko upokojili in hkrati nadaljevali z opravljanjem dejavnosti, pri čemer bi prejeli polno pokojnino in plačevali polne prispevke in davke.

OZS opozarja tudi na neenak položaj posameznih statusov podjetnikov, na kar na primer kaže tudi pravilo prednostnega vrstnega reda zavarovanja na podlagi statusa samostojnega podjetnika v primeru, ko ima takšna oseba dva statusa (npr. poleg statusa samostojnega podjetnika še status direktorja družbe z osebno odgovornostjo), pri čemer je praviloma zavarovanje na podlagi statusa samostojnega podjetnika za slednjega manj ugodno kot bi bilo zavarovanje na podlagi katerega drugega statusa.

OZS prav tako izpostavlja neživljenjskost in nerealnost predlaganih določb 9. člena, po katerem se kot pogoj za nadaljevanje dela ali opravljanja dejavnosti postavlja vstop v zavarovanje za najmanj dve uri dnevno ali 10 ur tedensko. OZS meni, da je to za obrtnike nesprejemljiva omejitev tako z vidika poslovanja s strankami (obratovalni čas je po navadi daljši od zgolj 2 ur dnevno) kot tudi v povezavi z Zakonom o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR). Ob morebitni nuji prenehanja opravljanja z dejavnostjo zaradi predlaganih sprememb zakonodaje pa se bo pri obrtnikih pojavilo tudi vprašanje reševanja bremena obstoječih proizvodnih sredstev in delovnih prostorov (plačilo nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, dvig dohodninske osnove ob morebitni odsvojitvi proizvodnih sredstev za nazaj, itd.).

OZS dodatno poudarja, da je pokojnina zaslužena pravica zavarovanca, do katere je posameznik upravičen, četudi svoje dejavnosti ne opravlja več, in da bi hkratio prejetje polne pokojnine in legalno opravljanje dejavnosti v celotnem obsegu imelo pozitivne učinke tako za državni proračun (prek davkov) kot tudi za obe blagajni socialnega varstva (na podlagi vplačanih prispevkov za zdravstveno ter pokojninsko in invalidsko zavarovanje). Hkrati bi se omogočilo izboljšanje socialnega položaja upokojenih samostojnih podjetnikov in družbenikov enoosebnih družb z nižjimi pokojninami. Kot dodatne pozitivne učinke predlagane posebne ureditve OZS navaja še: znižanje deleža sive ekonomije, dela na črno in preprečevanje nelojalne konkurence; večjo ponudbo za potrošnike in ohranitev ponudbe na področju izumirajoče drobne obrti; ohranjanje aktivnosti v pozno starost s pozitivnimi posledicami za zdravje, psihofizično stanje in materialni položaj posameznika; preprečitev povečanja števila brezposelnih v primeru odpuščanja zaposlenih pri samostojnih podjetnikih, ki bi zaradi zapiranja dejavnosti morali odpuščati, ter prenos znanja na mlajše generacije na podlagi mentorstva.

Pristojno Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti sicer v zvezi s predlogom posebne ureditve dvojnega statusa za samozaposlene osebe, ki ga predlaga OZS, pojasnjuje, da predloga pri pripravi zakonodajnih rešitev niso mogli upoštevati, ker na seji Ekonomsko-socialnega sveta predlog ni dobil podpore ostalih socialnih partnerjev.

Državni svet podpira pripombe Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije k dopolnjenemu predlogu zakona.

Državni svet je bil seznanjen tudi s stališčem Zveze svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS), ki izraža splošno podporo predlogu zakona, zlasti v zvezi z ureditvijo sistema poklicnega zavarovanja, v zvezi s katero je potekalo večje število usklajevanj, ki so bila po mnenju ZSSS uspešna tudi z vidika visokega deleža upoštevanih predlogov. ZSSS podpira tudi okrepljeno vlogo KAD, d. d., pri nadzoru nad izvajanjem zakonodaje na tem področju.

K predlogu zakona je ZSSS že v fazi obravnave na seji pristojne Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide podal nekaj predlogov amandmajev, ki so se nanašali na zaščito pravic iz naslova prostovoljne vključitve v obvezno pokojninsko zavarovanje na podlagi ZPIZ-1, v povezavi s priznavanjem pokojninske dobe na omenjeni podlagi kot pokojninske dobe brez dokupa (1. člen); obveščanje zavarovancev o možnosti uveljavljanja pravice do izplačila 20 % starostne

ali predčasne pokojnine (7. člen), redakcijski popravek 18. člena in objavo podatkov iz evidence zavezancev za plačilo prispevkov na spletni strani SODPZ (22. člen). Komisija je predlagane amandmaje podprla in posledično pozvala kvalificirane predlagatelje amandmajev, da jih proučijo in povzamejo kot lastne.

Državni svet z zadovoljstvom ugotavlja, da je Odbor za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti na 22. nujni seji 2. 12. 2015 med drugim sprejel tudi amandmaje koalicijskih poslanskih skupin k 7., 18. in 22. členu, ki so vsebinsko skladni s predlaganimi amandmaji ZSSS, podprtimi s strani pristojne komisije Državnega sveta.

Medtem ko je bil amandma k 18. členu redakcijske narave, se je s sprejetim amandmajem k 7. členu z novim petim odstavkom 39.a člena zagotovilo, da bo ZPIZ v informaciji, ki jo po uradni dolžnosti posreduje v skladu s šestim odstavkom 140. člena ZPIZ-2, zavarovanca opozoril tudi na možnost vložitve zahteve za izplačevanje 20 % starostne ali predčasne pokojnine, do katere bi bil upravičen na dan njene uveljavitve. S tem se bo po mnenju Državnega sveta pomagalo zasledovati osnovni namen uveljavljanja pravice do dvojnega statusa, to je spodbuditev odložitve datuma upokojitve in zagotavljanje vzdržnosti pokojninskega sistema. S sprejetim amandmajem k 22. členu pa bo izboljšán nadzor nad zakonitostjo izvajanja poklicnega zavarovanja, saj bo upravljavec SODPZ med drugim zavezan objaviti določene podatke iz evidence zavezancev za plačilo prispevkov (o imenu in sedežu ter matični številki zavezanca) na njegovi spletni strani.

Državni svet ugotavlja, da poziv kvalificiranim predlagateljem za vložitev predloga amandmaja ZSSS k 1. členu, katerega namen je bil zagotoviti, da se status pokojninske dobe, pridobljene po ZPIZ-1, ne bo spreminjal za nazaj, v nadaljevanju zakonodajnega postopka ni utemeljen, saj k omenjenemu členu na seji matičnega delovnega telesa ni bil sprejet noben amandma. Posledično na podlagi drugega odstavka 135. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – UPB, 105/10 in 80/13) vlaganje amandmajev k temu členu v fazi obravnave na seji Državnega zbora ni mogoče.

V skladu z navedeno ugotovitvijo Državni svet poziva Vlado Republike Slovenije, da se čim prej uredi še vedno odprto vprašanje zaščite pravic iz naslova prostovoljne vključitve v obvezno pokojninsko zavarovanje na podlagi ZPIZ-1, v povezavi s 27. členom ZPIZ-2. Po ZPIZ-1 je bila namreč pokojninska doba, pridobljena s prostovoljno vključitvijo v obvezno pokojninsko zavarovanje, izenačena s pokojninsko dobo brez dokupa, kar po uveljavitvi ZPIZ-2 ne velja več, saj se tovrstna vplačila po 1. 1. 2013, tudi tista, vplačana do vključno 31. 12. 2012 na podlagi ZPIZ-1, štejejo zgolj kot pokojninska doba z dokupom. Omenjena problematika je bila sicer na predlog več pobudnikov (sindikati, Varuh človekovih pravic in številni posamezniki) predložena v ustavno presojo Ustavnemu sodišču RS, ki pa o tem še ni odločilo. Državni svet opozarja, da je od razrešitve tega odprtega vprašanja odvisna socialna varnost (po nekaterih ocenah) več tisoč oseb, na primer delavcev, ki so na tej podlagi plačevali prispevke za pokojninsko zavarovanje v času brezposelnosti po izteku prejemanja denarnega nadomestila na ZRSZ. Nekaterim se je tako na podlagi odvzema omenjenih pravic po ZPIZ-1 čas upokojitve zamaknil tudi za več let, sprememba pa je vplivala tudi na višino njihove pokojnine (malusi v povezavi z uveljavljanjem pravice do predčasne pokojnine).

Državni svet v zvezi z večkrat omenjeno belo knjigo o spremembah na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki je v pripravi v okviru posebne delovne skupine, meni, da priprava slednje ne sme predstavljati izgovora za to, da bi se predolgo odlagalo z razpravami in odločitvami o posameznih nujnih spremembah sistema, zato poziva k njeni čimprejšnji objavi, ki je bila sicer napovedana za konec leta 2015. Kljub zadanemu roku za uvedbo morebitnih sprememb sistema (leto 2020), ki se zdi še precej oddaljen, bo namreč po mnenju Državnega sveta treba čim prej začeti z razpravo o posameznih segmentih možnih sprememb sistema, saj so, kot kažejo dosedanje izkušnje, usklajevanja na tem področju po navadi dolgotrajna in zahtevna.

Mitja Bervar, mag. manag
predsednik