



EVA: 2018-1211-0247  
Številka: 00702-143/2018/7  
Datum: 4. 12. 2018

### **Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada RS) je v mnenje prejela Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – prva obravnava, ki ga je Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev (prvopodpisani Danijel Krivec).

**Vlada RS je preučila navedbe in utemeljitve predlagateljev zakona ter podpira cilje, ki jih zasleduje zakon, ne pa tudi vsebine predloga. Poudarja pa, da bo te cilje vključila v prihodnje spremembe pokojninske zakonodaje na celovitejši način, ki bo vzpostavljaj boljši socialni položaj za širši krog upokojujencev ter zavarovancev, ki se upokojujejo. Ob tem bo predlagane rešitve, v okviru socialnega dialoga, predhodno uskladila tudi s socialnimi partnerji.**

Predlagatelji s Predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju domnevno zasledujejo izboljšanje socialnega položaja socialno najbolj ogroženih upokojujencev z rešitvami, ki naj bi po njihovem mnenju uživale zadostno večino za sprejem. Udejanjale naj bi načelo socialne države, zavarovalno načelo in načeli enakosti ter zagotavljanja socialne varnosti.

Cilje iz prejšnjega odstavka želijo doseči z dvigom odmerne odstotka iz 37. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17 in 65/17, v nadaljnjem besedilu: ZPIZ-2) za 40 let delovne dobe, dvigom najnižje pokojnine za vse posameznike, ki izpolnijo pogoje za starostno ali invalidsko pokojnino, z določitvijo višine letnega dodatka v ZPIZ-2 ter določitvijo uskladitve pokojnin najmanj v zakonsko določenem odstotku v odvisnosti od gospodarske rasti.

**Uvodoma Vlada RS v zvezi s predlaganimi spremembami zakona izpostavlja, da je sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja sistem socialnega zavarovanja, kar pomeni, da so pravice, ki se iz zavarovanja priznavajo, vezane na predhodno zavarovanje ter vplačilo prispevkov, od višine katerih je praviloma odvisna tudi višina pravice. Sistem sicer vsebuje nekatere elemente solidarnosti, vendar pa le-ti ne smejo biti prevladujoči.**

ZPIZ-2 zato pravice priznava tudi v odvisnosti od dopolnjene pokojninske dobe ter pokojninske osnove, ki je odvisna od zavarovalne osnove, od katere so bili plačani prispevki. Enako so tako ureditev vsebovali tudi predhodno veljavni zakoni. Vrednotenje pokojninske dobe se upošteva tako pri izpolnjevanju pogojev za upokožitev<sup>1</sup> kot tudi pri določitvi višine pravic za zavarovance,

<sup>1</sup> Zavarovanci lahko pridobijo pravico do starostne pokojnine pod pogojem, da so dopolnili vsaj 15 let zavarovalne dobe,

ki so pogoje izpolnili.<sup>2</sup> Slednje v okviru predloga zakona ni upoštevano.

Predlog namreč spreminja 37. člen ZPIZ-2, kjer je urejeno določanje odmernega odstotka za odmero starostne pokojnine, ki pa se glede na kasnejše določbe ZPIZ-2 upošteva tudi pri odmeri drugih pravic iz zavarovanja.<sup>3</sup> Vlada RS meni, da način urejanja, ki ga vsebuje predlog, ni ustrezen, saj uvaja višji odmerni odstotek zgolj v primeru, ko se zavarovanci (ženske in moški) upokojujejo s 40 let pokojninske dobe. Odmerni odstotek se torej dviguje zgolj v primerih, ko so zavarovanci dopolnili 40 leti pokojninske dobe, ne pa tudi za posameznike, ki so bili v zavarovanje vključeni krajše obdobje. Po mnenju Vlade RS se s tem vzpostavlja nesorazmerno ugodnejše določanje odmernega odstotka v primerjavi z drugimi zavarovanci, poleg tega pa uveljavlja nesistemske rešitve. Zavarovanci z dopolnjenimi 39 leti pokojninske dobe se bodo namreč upokojili z odmernim odstotkom v višini 56% (moški) oziroma 59% (ženske), zavarovanci s 40. leti pokojninske dobe pa v višini 60% (moški) oziroma 63% (ženske). Medtem ko je vsako nadaljnje leto nad 15 let pokojninske dobe vrednoteno v višini 1,25%, pa bi bilo 40. leto pokojninske dobe po predlogu vrednoteno v višini 4%, kar ni ustrezno.

Vlada RS še poudarja, da se na ta način zagotavlja ugodnejši socialni položaj zgolj ožji kategoriji zavarovancev, vsem ostalim pa se socialni položaj v ničemer ne izboljšuje. Nenazadnje gre za enako kategorijo zavarovancev, ki se jim ugodnejši socialni položaj že zagotavlja v okviru instituta zagotovljene višine pokojnine, ki je bila v sistem vpeljana s spremembami ZPIZ-2 v preteklem letu. Menimo, da predlagan način ni ustrezen ter da bo potrebno vzpostaviti rešitve, ki bodo sistemsko vzpostavile ugodnejšo odmero ter izboljšale socialni položaj za vse zavarovance, pri čemer bo potrebno upoštevati tudi tiste, ki so se upokojili s pokojninsko dobo, krajšo od 40 let. Pri rešitvah pa bo potrebno upoštevati tudi, da je za spremembe potreben socialni dialog, poleg tega pa je v obzir treba vzeti tudi finančno vzdržnost pokojninske blagajne. V zvezi s predlogom za dvig odmernega odstotka Vlada RS še pojasnjuje, da bo svoje rešitve, ki bodo zajemale širši krog zavarovancev, vključila v prihodnje spremembe pokojninske zakonodaje.

Nenazadnje bi v zvezi s tem predlogom opozorili še na neskladnosti predloga zakona z njegovo obrazložitvijo, saj le-ta govori o dvigu odmernega odstotka za polno delovno dobo za 40 let na 63%, medtem ko predlog zakona ohranja pozitivno diskriminacijo žensk ter dviguje odmerni odstotek še vedno v odvisnosti od spola in za moške predvideva odmero pokojnine v višini 60%. Ravno tako je neustrezno uporabljena terminologija, ki jo vsebuje zakon in pa njegova obrazložitev.

Tudi predlog dviga najnižje pokojnine z vidika sistemske ureditve ni ustrezen. Trenutna višina najnižje pokojnine je vezana na odmerni odstotek za 15 let zavarovanja ter najnižjo pokojninsko osnovo<sup>4</sup>, kar pomeni, da so vsi posamezniki, ki imajo daljše obdobje zavarovanja, upravičeni tudi do višje pokojnine, kot je zakonsko določena najnižja pokojnina, saj se jim pri odmeri upošteva odstotek, ki je odvisen od njihove pokojninske dobe in je za vsako nadaljnje leto zavarovanja višji za 1,25%. Upošteva pa se tudi odmera od najnižje pokojninske osnove, če je

---

pravica do invalidske pokojnine pa je ravno tako vezana na gostoto zavarovanja (izjema so primeri, ko je invalidnost posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni).

<sup>2</sup> Odstotek za odmero pravic (tako starostne, predčasne, invalidske pokojnine in posledično tudi nadomestil za invalidnost ter vdovske in družinske pokojnine) je odvisen od dolžine pokojninske dobe, ki jo je tekom aktivnega obdobja dopolnil zavarovanec.

<sup>3</sup> Predčasne, invalidske pokojnine posledično pa tudi nadomestil iz invalidskega zavarovanja ter družinske in vdovske pokojnine.

<sup>4</sup> V letu 2018 najnižja pokojnina znaša 218,26 evrov.

ta višja od dejanske osnove, od katere so bili plačani prispevki. Torej je tudi pri določitvi najnižje pokojnine upoštevano zavarovalno načelo ter dolžina vplačevanja prispevkov v sistem. Predlog zakona pa splošni ureditvi nasprotuje, saj ureditev na predlagan način ne upošteva dejstva, da so nekateri posamezniki v sistem vplačevali dalj časa, zato je z vidika nadaljnjega dela nestimulativna, z vidika zavarovancev, ki so delali daljše obdobje, pa nepravična, saj se dolžina plačevanja prispevkov v njihovem primeru ne bi odrazila pri višini pokojnine.<sup>5</sup> V sistem pokojninskega zavarovanja vpeljuje uravnilovko, ki za ta sistem ni značilna, še posebej ne v taki meri. Ureditev je nepravična ter v nasprotju z osnovnim načelom pokojninskega in invalidskega sistema, torej zavarovalnim načelom, ne zasleduje pa niti načela enakosti, ki ga sicer izpostavljajo predlagatelji.

Načelo enakosti namreč zahteva, da enake ali pa bistveno enake položaje zakonodajalec tudi enako uredi ter da na drugi strani položaje, ki so si različni, tudi ustrezno različno pravno uredi. Z vidika pokojninskega in invalidskega zavarovanja ne moremo enačiti posameznikov, ki so delali 15 let na eni strani ter posameznikov, ki so delali 32 let. Načelo zavarovanja zahteva, da se pravice priznavajo na podlagi predhodnega dela ter zavarovanja ter tudi, da se daljše obdobje zavarovanja odrazi v višji odmeri pravic, kar v primeru uveljavitve predlagane rešitve ne bi bilo več udejanjeno.

Vlada RS se sicer strinja, da je potrebno na področju upokojevanja pripraviti rešitve, ki bi omogočale izboljšanje socialnega stanja tako upokojenih oseb kot tudi zavarovancev, ki se še upokojujejo, vendar pa je potrebno le-te vpeljati premišljeno in jih oblikovati na način, ki bo upošteval temeljna načela pokojninskega zavarovanja, ki jih kot usmeritev zakonodajalcu vsebuje že Ustava Republike Slovenije. Slednja izrecno priznava pravico do pokojnine in hkrati določa, da je potrebno to pravico zagotoviti v okviru socialnega zavarovanja. Rešitve morajo hkrati biti dolgoročne, saj je zgolj na ta način zadoščeno tudi načelu pravne države ter pravne varnosti, ki omejuje zakonodajalca pred pogostim spreminjanjem zakonodaje. Socialni položaj je torej po mnenju Vlade RS potrebno izboljšati vsem upokojencev ter vzpostaviti tak sistem, ki bo ponovno vzpostavil ustrezna razmerja tako z na novo določenimi višinami prejemkov iz socialnega varstva kot tudi z novimi višinami minimalnih dohodkov iz naslova dela.

Ureditev, ki bi v ZPIZ-2 določala tudi višino letnega dodatka ni ustrezna. Za razumevanje tega stališča je potrebno izpostaviti zgodovinski okvir urejanja letnega dodatka. Tekom preteklih zakonodaj znesek letnega dodatka ni bil nikoli zakonsko opredeljen, temveč je bilo njegovo izplačilo ter tudi višina vedno vezana na finančne zmožnosti bodisi Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu Zavod) bodisi državnega proračuna.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> V primeru odmere od najnižje pokojninske osnove, bi imela enako (najnižjo) višino pokojnine posameznik, ki je v sistem vplačeval 15 let in posameznik, ki je v sistem vplačeval okoli 32 let.

<sup>6</sup> V Beli knjigi o pokojninah je pojasnjeno, da je bila pravica do letnega dodatka v pokojninsko in invalidsko zavarovanje prvič zakonsko vpeljana s sprejemom zakona iz leta 1992 (ZPIZ-92), ko je bila na novo določena zakonska pravica do dodatka za rekreacijo upokojencev, pri čemer te pravice zakon ni dodatno opredelil. Pristojnost za določitev meril in kriterijev za obliko in višino dodatka za rekreacijo upokojencev je bila zakonsko podeljena takratni skupščini Zavoda. Zanimivo je dejstvo, da korenine te pravice segajo v čas železniških vozovnic K-15. Iz njih se je razvil enkratni individualni znesek za rekreacijo, ki je bil največkrat relativno nizek. Določanje zneskov za rekreacijo pa je postalo sporno tedaj, ko je bila uvedena t.i. rekreacija skupnega pomena, za katero je Skupnost (današnji Zavod) namenjala finančna sredstva društvom upokojencev in invalidov (ta sredstva Zavod podeljuje še danes). Nekateri so namesto izraz enkratni znesek za rekreacijo uporabljali tudi izraz regres za letni dopust, čeprav ta dodatek z regresom delavcev ni imel ničesar skupnega. Z zakonom iz leta 1999 se je pravica do dodatka za rekreacijo upokojencev preimenovala v pravico do enkratnega letnega dodatka, vendar pa tudi za zakon pravice ni niti širše opredelil niti kvantificiral.

Letni dodatek je bil tako ob svoji uveljavitvi namenjen rekreaciji upokojencev. V zadnjem času pa je bil letni dodatek v večji meri vezan na socialni položaj upokojencev ter jim je v veliki meri služil kot korektiv nizkim pokojninam. Že v Beli knjigi o pokojninah je bil predlagan razmislek o morebitnem preoblikovanju instituta v smislu, da bi sredstva, namenjena izplačilu letnega dodatka, postala bodisi del pokojnine bodisi da bi njegovo izplačevanje omejili le na izplačevanje upravičencem z nižjimi pokojninami, pri čemer bi bilo potrebno določiti najvišji znesek pokojnine, ob kateri je oseba upravičena tudi do izplačila letnega dodatka.

Glede na zgodovinski izvor pravice ter glede na ureditev izplačila letnega dodatka iz zadnjih let pravico do letnega dodatka torej težko opredelimo kot pravico, za katero so bili plačani prispevki, kar še toliko bolj nakazuje na dejstvo, da bi njen nadaljnji razvoj moral iti v smeri socialno varstvene funkcije znotraj sistema. Posledično Vlada RS meni, da je trenutna ureditev načina določanja višine letnega dodatka ustrežnejša kot pa fiksna določitev zneska v ZPIZ-2. Z vidika same narave pravice, pa bi bilo morebiti celo ustrežneje razmisliti o ureditvi letnega dodatka v več razredih tudi v sistemski zakonodaji, saj se na ta način lahko v večji meri upošteva socialni položaj posameznikov, s tem pa se tudi ustrežneje oziroma bolje sledi namenu, ki ga ta pravica v zadnjem obdobju zasleduje ter se prerazporedijo sredstva, ki so sicer na voljo za izplačilo, v večji meri v odvisnosti od socialnega položaja posameznikov. Potrebo po večji povezanosti višine letnega dodatka s samo višino pokojnine je na nazadnje v preteklem letu izpostavil tudi Varuh človekovih pravic.

Predlog zakona sicer ne spreminja formule usklajevanja pokojnin, ki je odvisna od rasti povprečne mesečne bruto plače in povprečne rasti cen življenjskih potrebščin v Republiki Sloveniji, ki ju ugotovi in uradno objavi Statistični urad Republike Slovenije, določa pa, da uskladiitev pokojnin ne glede na to formulo v primeru gospodarske rasti v preteklem letu za več kot 3% ne more biti nižja od 1%, 1,5% v primeru gospodarske rasti za več kot 4% oziroma od 2% v primeru gospodarske rasti za več kot 5%.

V zvezi s predlagano ureditvijo pojasnjujemo, da je usklajevanje pokojnin namenjeno ohranjanju njihove realne vrednosti, zato je zanje določen način usklajevanja v odvisnosti od bruto plače (kar pomeni, da se pri pokojninah v določeni meri upošteva tudi rast plač ter izboljšanje prihodkovnega položaja aktivne populacije, ki je običajno posledica gospodarske rasti) ter povprečne rasti cen življenjskih potrebščin. V skladu s prvi odstavkom 106. člena ZPIZ-2 se pokojnine uskladijo za 60 % rasti povprečne bruto plače, izplačane za obdobje januar–december preteklega leta, v primerjavi s povprečno bruto plačo, izplačano za enako obdobje leto pred tem, in za 40 % povprečne rasti cen življenjskih potrebščin v obdobju januar–december preteklega leta v primerjavi z enakim obdobjem leto pred tem. Uskladiitev pokojnin je izražena v odstotku in je seštevek obeh ugotovljenih delnih rasti. Namen usklajevanja je torej ohranjanje realne vrednosti pokojnin, zato se le-to določa v odvisnosti od rasti cen ter rasti plač, kar je tudi formula, o kateri so se predhodno dogovorili socialni partnerji. Vlada RS meni, da je s takšno določitvijo formule tudi zagotovljeno ohranjanje realne vrednosti in zadoščeno namenu usklajevanja.

Vlada RS še poudarja, da bi kakršnakoli sprememba načina usklajevanja, katere cilj ne bi bila samo ohranjanje njihove realne vrednosti, lahko vplivala na dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema. Nenazadnje pa sta rast produktivnosti ter gospodarska rast posredno upoštevana tudi pri uskladitvah pokojnin, in sicer skozi formulo, ki je določena za usklajevanje ter predvideva usklajevanje tudi v odvisnosti od rasti plač.

Če so predlagatelji želeli, da se na ta način zagotovi udeležbo upokojencev pri gospodarski

rasti, pa pojasnujemo, da je taka udeležba vedno mogoča v okviru dogovorov o porabi sredstev ter dodatnih izrednih uskladitvah pokojnin, ki so bile ne nazadnje izvedene tako v preteklem kot tudi letošnjem letu, predvidena pa je dodatna uskladitev tudi za prihodnje leto.

Vlada RS pa hkrati tudi poudarja, da je potrebno zagotavljati redne uskladitve pokojnin v skladu s sistemsko zakonodajo, saj se na ta način spoštuje načelo pravne države ter tudi pravna varnost posameznikov ter zaupanje le-teh v sistem, ki je bilo v zadnjih letih zaradi večkratnih posegov v sistem pokojninskega zavarovanja z drugimi zakoni omajano. V primeru razpoložljivih dodatnih finančnih sredstev ter utemeljenosti porabe le-teh pa je smiselno, da se dodatne uskladitve še naprej zagotavljajo z izrednimi uskladitvami.

Vlada RS ugotavlja, da predlog zakona ne vsebuje ustrezne presoje finančnih posledic z načinom zagotovitve, saj finančne posledice predlogov sploh niso ocenjene, poleg tega pa je neustrezno zapisano, da predlog zakona ne predvideva dodatnih proračunskih sredstev, saj se sredstva zagotavljajo iz pokojninske blagajne. Vlada RS pojasnjuje, da je eden izmed prihodkov pokojninske blagajne tudi prihodek iz proračuna, ki v okviru dodatne obveznosti do Zavoda zagotavlja sredstva za izplačilo pravic ter delovanje Zavoda v primeru, ko drugi prihodki Zavoda (predvsem prihodki iz naslova prispevkov) ne zadostujejo za izplačilo vseh obveznosti. Na ta način se zagotavlja uravnoteženost med prihodki od odhodki Zavoda, pri čemer se seveda dodatna obveznost proračuna do Zavoda v primeru določanja dodatnih ali pa višjih pravic poveča, zato navedbe, da zakon ne vpliva na porabo proračunskih sredstev oziroma da so sredstva zagotovljena ni pravilna.

**Glede na vse zgoraj podane argumente Vlada RS ne podpira predloga zakona, ki ga je Državnemu zboru RS predložila skupina poslank in poslancev (prvopodpisani Danijel Krivec), čeprav tudi sama zasleduje cilje, ki jih izpostavlja predlog, in jih bo realizirala s svojim predlogom pri prihodnjem spreminjanju zakonske ureditve tega področja.**