

Državni svetnik
Danijel Kastelic

Številka: 172-01-2/2022/1
Ljubljana, 25. 3. 2022

Gospod
Alojz Kovšca
predsednik Državnega sveta
Republike Slovenije

Na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20) vlagam:

- Pobudo za sprejem Predloga zakona o spremembi Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

Državni svetnik
Danijel Kastelic, l.r.

Priloga:
- predlog zakona

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBI ZAKONA O POKOJNINSKEM IN INVALIDSKEM ZAVAROVANJU

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Posameznikom se z vključitvijo v pokojninsko in invalidsko zavarovanje na podlagi plačanih prispevkov ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti zagotavljajo pravice za primer starosti, invalidnosti in smrti ter druge pravice. Invalidsko zavarovanje je torej zavarovanje, ki ob nastopu zavarovalnega rizika invalidnosti zavarovancu zagotavlja določene pravice. V primeru, da je pri zavarovancu ugotovljena invalidnost, lahko zavarovanec ob izpolnitvi določenih pogojev iz zakona uveljavi pravice iz invalidskega zavarovanja, določene v zakonu.

Skladno z drugim odstavkom 63. 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, 65/17, 28/19, 75/19, 139/20 in 189/20 – ZFRO; v nadaljnjem besedilu: ZPIZ-2) je pri zavarovancu podana invalidnost II. kategorije, če je njegova delovna zmožnost za njegov poklic zmanjšana za 50 % ali več, ter invalidnost III. kategorije, če ni več zmožen za delo s polnim delovnim časom, lahko pa opravlja določeno delo s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno ali če je njegova delovna zmožnost za poklic zmanjšana za manj kot 50 % ali še lahko dela v poklicu s polnim delovnim časom, vendar pa ni zmožen za delo na delovnem mestu, na katerem dela. Na podlagi prvega odstavka 82. člena ZPIZ-2 ima zavarovanec, pri katerem je podana III. kategorija invalidnosti in ni več zmožen za delo s polnim delovnim časom, ter zavarovanec, pri katerem je podana II. kategorija invalidnosti po dopolnjenem 55. letu starosti in ima preostalo delovno zmožnost za opravljanje dela, na katerem dela, ali za drugo delo vsaj s krajšim delovnim časom od polnega, pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno oziroma najmanj 20 ur tedensko.

Po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije so v 2020 invalidske komisije I. stopnje od skupaj 6.534 podanih ocen invalidnosti II. in III. kategorije opredelile krajši delovni čas zavarovanca v 2.802 (42,9 %) primerih¹, v 2021 pa v 2.959 (44,5 %) primerih od skupaj 6.656 podanih ocen². V skoraj polovici primerov, v katerih je bila ugotovljena II. ali III. kategorija invalidnosti, je bilo torej določeno, da lahko zavarovanec delo opravlja s krajšim delovnim časom.

Zavarovanec s priznano pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno oziroma 20 ur tedensko po prvem in drugem odstavku 82. člena ZPIZ-2, ima na podlagi prvega odstavka 86. člena ZPIZ-2 pravico do delnega nadomestila.

¹ Gl. Letno poročilo 2020, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, februar 2021, dostopno na <https://www.zpiz.si/content2019/2letna-poroila019> (21. 3. 2022), str. 103.

² Gl. Letno poročilo 2021, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, februar 2022, dostopno na <https://www.zpiz.si/content2019/2letna-poroila019> (21. 3. 2022), str. 104.

Skladno z navedenim tako npr. zavarovanec, ki mu je priznana II. ali III. kategorija invalidnosti s pravico do dela s skrajšanim delovnim časom štiri ure dnevno, prejema plačo za štiri ure in hkrati delno nadomestilo za štiri ure. S tem država prispeva k socialni varnosti oseb, ki zaradi invalidnosti ne morejo opravljati dela s polnim delovnim časom in je torej njihova zmožnost za pridobivanje lastnega prihodka za preživetje omejena. Višina plače za krajši delovni čas je stvar trga dela in je odvisna od delovnega mesta ter dogovora med zavarovancem (delavcem) in delodajalcem, ne sme pa biti nižja od minimalne plače.

Delno nadomestilo se skladno z drugim odstavkom 86. člena ZPIZ-2 odmeri v odstotku, ki ustreza skrajšanju polnega delovnega časa ter se lahko poveča ali zmanjša glede na različne okoliščine (če gre za delo po poklicni rehabilitaciji, prekinitev delovnega razmerja po lastni krivdi, itd.). Višina delnega nadomestila se odmeri od invalidske pokojnine, ki bi zavarovancu pripadala na dan nastanka invalidnosti. Če zavarovanec dela štiri ure dnevno, mu pripada nadomestilo (brez upoštevanja morebitnih povečanj ali zmanjšanj) v višini 50 % invalidske pokojnine. Slednja se odmeri od pokojninske osnove, izračunane na enak način kot pokojninska osnova za odmero starostne pokojnine (45. člen ZPIZ-2), kar pomeni, da se upoštevajo starost zavarovanca, njegova pokojninska doba in morebitne dodatne okoliščine. Delno nadomestilo tako ni enako preteklim prejemkom iz dela niti ni enako plači, ki bi jo zavarovanec prejemal, pač pa se odmeri v določenem (nižjem) odstotku od teh prejemkov, enako kot to velja za pokojnine. Po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije je delno nadomestilo (delna invalidska pokojnina po ZPIZ-1) za delo s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno, v 2020 v povprečju znašalo 318,28 evra, v 2021 pa 334,87 evra. Navedeni znesek predstavlja povprečno izplačano višino delnega nadomestila, zaradi prej opisanega načina določanja višine pa je znesek, ki ga dejansko prejme posamezni zavarovanec, različen od zavarovanca do zavarovanca.

Ob upokojitvi zavarovanca s priznano kategorijo invalidnosti in pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega, ki je poleg plače prejemal tudi delno nadomestilo po 86. členu ZPIZ-2, se po enakih pravilih, kot so bila predstavljena zgoraj, opravi (ponovni) izračun pokojninske osnove in odmera pokojnine. Pri izračunu pokojninske osnove se upoštevajo plača, ki jo je prejemal glede na obseg zaposlitve (torej plača za polovični delovni čas, če je delal polovični delovni čas) in, na podlagi druge alineje prvega odstavka 32. člena ZPIZ-2, tudi nadomestila plače iz invalidskega zavarovanja, ki jih je zavarovanec prejemal zaradi dela na drugem delovnem mestu, nadomestila plače za čas poklicne rehabilitacije in nadomestila plače iz invalidskega zavarovanja, ko je zavarovanec delal s krajšim delovnim časom od polnega, če je bil v času uživanja navedenih pravic obvezno zavarovan. Glede na navedeno, se pri določitvi pokojninske osnove zaposlenega zavarovanca, ki je zaradi invalidnosti imel pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega, upošteva prejeta delno nadomestilo iz 86. člena ZPIZ-2, pri čemer se »polovična« plača zavarovanca ne preračuna na polni delovni čas, kot to sicer določa 33. člen ZPIZ-2 za primere, ko je zavarovanec zaposlen s krajšim delovnim časom od polnega in ni prejemnik delnega nadomestila.

Če povzamemo, se ob upokojitvi osebe, ki je prejemale delno nadomestilo po 86. členu ZPIZ-2, pokojninska osnova za potrebe odmere pokojnine določi delno na podlagi plače in delno na podlagi delnega nadomestila (ki pa je že bilo obračunano

po pravilih za odmero starostne pokojnine). Pokojnina se odmeri v določenem deležu od tako ugotovljene pokojninske osnove, pri čemer se upoštevajo tudi druge okoliščine ter najnižja in najvišja pokojninska osnova. Pri določanju pokojninske osnove zato dejansko pride do dvakratnega znižanja, saj je bilo delno nadomestilo že odmerjeno na način, kot to velja za odmero pokojnine in znaša manj kot 100 odstotkov plače, nato pa se ta prejemek obravnava kot nova osnova za določitev pokojnine, ki se ponovno odmeri v zmanjšanem odstotku.

Za zavarovanca, ki mu je priznana invalidnost in ki zaradi tega dela ne more opravljati s polnim delovnim časom, ima opisan način izračuna pokojnine za posledico njegovo prikrajšanost, ki ne izhaja iz njegove invalidnosti ampak iz načina obračunavanja delnega nadomestila in iz načina upoštevanja le-tega pri določanju pokojninske osnove. Kljub temu, da v obsegu preostale delovne zmožnosti še naprej opravlja enako delo, a v polovičnem delovnem času, za katerega načeloma prejema enako plačo (t. j. polovico prejšnje plače), ima na koncu nižjo pokojnino, kot če bi samo delal s polovičnim delovnim časom in ne bi prejemal delnega nadomestila, saj se mu odmeri pokojnina od osnove, ki je nižja, kot bi bila v primeru, če ne bi bil prejemnik delnega nadomestila. Teoretično so sicer možne izjeme, če bi npr. zavarovanec že pred priznanjem invalidnosti dosegel 24 zaporednih let najugodnejšega zavarovanja³, a do invalidnosti v večjem deležu prihaja prej. V večini primerov je pokojninska osnova, od katere se zavarovancu odmeri starostna pokojnina (ali invalidska pokojnina v primeru določitve I. kategorije invalidnosti po ponovni oceni invalidnosti), dejansko nižja, ker je zaradi upoštevanja delnega invalidskega nadomestila pokojninska osnova, ki se izračuna kot povprečje 24 najugodnejših zaporednih let, nižja, saj je delno nadomestilo nižje od plače, ki jo je prejemal oziroma ki jo je še prejemal ob nadomestilu. Dlje kot takšen zavarovanec dela, bolj se to pozna na njegovi pokojninski osnovi, ki se niža, in posledično na njegovi pokojnini.

Drugače pa ZPIZ-2 določa za primere, ko zavarovanec prejema nadomestilo plače za čas začasne zadržanosti z dela po predpisih o zdravstvenem zavarovanju, delovnih razmerjih, urejanju trga dela ali starševskem dopustu ali nadomestila za čas poklicne rehabilitacije, čeprav se tudi ta nadomestila odmerijo v določenem odstotku od preteklih plač. Drugi odstavek 32. člena ZPIZ-2 določa, da se tem zavarovancem za čas prejemanja nadomestila pri izračunu pokojninske osnove upošteva plača oziroma osnova, od katere so bili plačani prispevki iz koledarskega leta pred začetkom prejemanja nadomestila. Pri njih torej pri izračunu pokojninske osnove ne pride do dvojnega znižanja zaradi prejetih nadomestil, saj se pri določitvi pokojninske osnove upoštevajo plače, od katerih je bilo nadomestilo odmerjeno. V teh primerih torej ZPIZ-2 pravilno upošteva, da je nadomestilo (lahko) nižje od plače, na kateri temelji, in predpisuje način za določitev pokojninske osnove skladno s katerim ne prihaja do ponovnega (dvojnega) znižanja. Okoliščina, da je bila oseba zdravstveno nezmožna in je v nekem obdobju prejemale nadomestilo, tako ne vpliva negativno na višino pokojninske osnove in posledično na pokojnino. Vendar pa ZPIZ-2 ne predvideva takšne rešitve za primere, ko so zavarovanci bili prejemniki delnega

³ V zvezi s tem velja opozoriti, da se upošteveno obdobje lahko spremeni in se je v preteklosti večkrat podaljšalo, tako je npr. ZPIZ-1 (iz 2000) v 39. členu določal, da se pri določitvi pokojninske osnove upošteva najugodnejših 18 zaporednih let zavarovanja, ZPIZ (iz 1992) pa je v 43. členu določal, da se upošteva najugodnejših 10 zaporednih let zavarovanja. V prihodnosti je pričakovati, da se bo upošteveno obdobje še podaljševalo.

invalidskega nadomestila po ZPIZ-2. Ob tem velja poudariti, da tudi prejemniki delnega nadomestila po 86. členu ZPIZ-2 iz zdravstvenih razlogov dela niso sposobni opravljati s polnim delovnim časom.

Glede na predstavljeno zakonsko ureditev in posledice, ki iz nje izhajajo, bi bilo treba določiti takšen način ugotavljanja pokojninske osnove, ki ne bi imel za posledico nižjo pokojninsko osnovo oseb z invalidnostjo, ki delajo krajši delovni čas in prejemajo delno nadomestilo. Okoliščina, da ima posameznik priznano invalidnost, ne bi smela biti relevantna, in ne bi smela negativno vplivati na izračun pokojninske osnove. Zato se predlaga, da se pri izračunu pokojninske osnove zavarovancem s priznano invalidnostjo znesek preteklih plač ne znižuje dvakrat – prvič pri izračunu pokojninske osnove za potrebe delnega nadomestila, drugič pa za potrebe pokojnine, kjer se kot osnova upošteva omenjeno nadomestilo, ki se nato še enkrat zniža na odmerni odstotek pokojnine.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji

Cilj predloga zakona je, da se odpravi anomalija pri izračunu pokojninske osnove v primeru, ko je zavarovanec invalid, ki je v skladu s preostalo delazmožnostjo delal s krajšim delovnim časom od polnega ter je obenem za preostanek do polnega delovnega časa prejemal delno nadomestilo po 86. členu ZPIZ-2. Glede na trenutno ureditev se temu zavarovancu pri izračunu pokojninske osnove na enak način kot plača upošteva delno nadomestilo, ki pa je že rezultat obdelave po ZPIZ-2, saj se višina delnega nadomestila obračuna v odstotku od osnove, ki se izračuna na enak način kot pokojninska osnova. Zaradi tega je osnova, od katere se zavarovancem eventualno odmeri pokojnina, dvakrat zmanjšana oziroma dvakrat obdelana.

Uvodoma predstavljena ureditev načina upoštevanja delnega nadomestila pri določitvi pokojninske osnove učinkuje ravno nasprotno od želenega saj vrnitev invalidne osebe na delo znižuje njen dohodek v starosti in zato deluje destimulativno, posledično pa nima pozitivnega učinka na socialno vključenost invalidov.

Cilj predlagane spremembe je tudi spodbujanje oseb z invalidnostjo, da so čim dlje delovno aktivne, saj sedanja ureditev učinkuje destimulativno, ker se jim zaradi načina izračuna pokojninske osnove bolj »izplača« da se takoj v celoti invalidsko upokojijo, namesto da ohranjajo delovno aktivnost. Ohranjanje delovne aktivnosti ni pomembno samo zaradi finančnih učinkov ampak tudi zaradi ohranjanja socialne vključenosti. Tudi v Beli knjigi o pokojninah⁴ je predlagano, da bi bilo smiselno ohraniti možnost dela s krajšim delovnim časom od polnega. Dostop do dela je eden od temeljev za samostojno in neodvisno življenje⁵, delo pa se vedno bolj obravnava kot pravica ključnega pomena za socialno vključenost in najboljše varovalo pred socialno izključenostjo. Socialna izključenost ima namreč negativne učinke tako na

⁴ Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2016, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/pokojnine/Bela-knjiga-o-pokojninah.pdf>

⁵ Tako npr. tudi Evropski parlament v preambuli k Resoluciji Evropskega parlamenta z dne 20. maja 2015 o seznamu zadev, ki ga je sprejel Odbor za pravice invalidov, in začetnem poročilu Evropske unije (2015/2684 (RSP)).

(izključenega) posameznika kot tudi za družbo kot celoto. Invalidi se zaradi svojih invalidnosti težje vključujejo na trg delovne sile in so posledično v večji meri izpostavljeni socialni izključenosti. Država z različnimi ukrepi spodbuja delo in zaposlovanje invalidov, tako npr. zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov vzpodbuja socialno vključenost invalidnih oseb z ukrepi zaposlitvene rehabilitacije, kvotnim sistemom in različnimi oblikami zaposlovanja invalidnih oseb.⁶ Tudi Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) je skupaj z Evropsko komisijo (Generalnim direktoratom za podporo strukturnim reformam) in slovenskim Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) v okviru projekta Celostne zasnove sprememb sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji ugotovila, da je sedanji sistem nepotrebno strog do prejemnikov nadomestil iz invalidskega zavarovanja in vrnitev na delo znižuje njihov dohodek v starosti. OECD zato priporoča, naj vrnitev na delo ne vpliva na višino starostne pokojnine upravičencev do nadomestil za invalidnost, in sicer bi tisti, ki se na delo vrnejo z delno delovno zmožnostjo, morali imeti enako starostno pokojnino kot tisti, ki se odločijo, da se ne bodo vrnili na delo.⁷ Tudi Zagovornik načela enakosti⁸ in Varuh človekovih pravic⁹ sta pri obravnavanju predmetne problematike v konkretnih zadevah zaznala obstoj določene nepravilnosti za delovno aktivne osebe z invalidnostmi (v širšem kontekstu) in ocenila, da obstoječi sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja ni optimalen in bi terjal spremembe.

2.2. Načela

Predlog zakona zasleduje uresničevanje načel socialne države, enakosti, solidarnosti, spoštovanja prirojenega dostojanstva, osebne samostojnosti in neodvisnosti posameznikov, ne glede na njihovo invalidnost. Zagotavlja se načelo zakonitosti, po katerem morajo biti pravice iz naslova socialne varnosti določene in ovrednotene z zakonom.

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a, v nadaljevanju: Ustava) v 2. členu določa, da je Slovenija socialna država, s čimer si je ustavodajalec kot cilj postavil zagotavljanje socialne varnosti in socialne pravičnosti za vse prebivalce. Pojem socialne države zajema normative in institucionalne ukrepe države, namenjene obvladovanju tistih tveganj, ki ogrožajo socialno varnost prebivalcev in dostojno življenje vsakega člana družbe. Obvezno pokojninsko-invalidsko zavarovanje s tem namenom med drugim zagotavlja zavarovanje tveganja invalidnosti, ki zavarovancu zagotavlja denarne prejemke (pokojnine, delnega nadomestila, nadomestila za invalidnost), ki naj bi mu nadomestili izgubo ali zmanjšanje dohodka (plače, zaslužka) zaradi nastopa invalidnosti.

⁶ Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji invalidov sledi vsebinskim usmeritvam prenovljene Lizbonske strategije z namenom, da se invalidne osebe čimbolj aktivno vključijo v običajno delovno okolje.

⁷ Gl. Priporočila OECD glede celostne zasnove sprememb na področju invalidskega in zdravstvenega zavarovanja v Sloveniji, Rezultat 7 (dejavnost 7.1 in 7.2) z dne 11. oktobra 2021, dostopno na https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/Delovna-razmerja/OECD-priporocila_SLO.pdf (21. 3. 2022).

⁸ Gl. npr. Pojasnilo Zagovornika načela enakosti z dne 31. 1. 2022 v zadevi št. 0702-304/2021/6.

⁹ Gl. npr. odgovor Varuha človekovih pravic z dne 18. 1. 2022 v zadevi št. 9.2-17/2021-7-RU.

Načelo (medgeneracijske) solidarnosti je najpomembnejše načelo slovenskega pokojninskega sistema. Medgeneracijska solidarnost temelji na medsebojno prepletenih socialnih odnosih tako na individualni kot tudi na družbeni ravni – to bi lahko poimenovali tudi socialna solidarnost, saj se nanaša na prepletene odnose znotraj družbe, na podlagi katerih se odvija prerazdelitev virov premoženja.¹⁰ Zavarovanci si na podlagi plačanih prispevkov zagotavljajo materialno in socialno varnost za primer starosti, invalidnosti, smrti in v drugih zavarovanih primerih za vsakega od njih in vzajemno eden za drugega tako, da vplačujejo prispevke, pravice pa uveljavijo le tiste osebe, ki so izpolnile pogoje za pridobitev pravic. V skladu s tem načelom se materialna in socialna varnost zagotavlja tudi tistim osebam, ki si, ne glede na svoj prispevek, iz objektivnih razlogov ne morejo zagotoviti splošne ravni materialne in socialne varnosti.

Prav tako se zasleduje uresničevanje načela sorazmernosti med plačanimi prispevki in višino dajatev, pri čemer se upošteva dejstvo, da se je najprej uresničila ena od zavarovanih nevarnosti (invalidnost), šele naknadno pa se uresniči druga zavarovana nevarnost, t. j. nastop upokojitvene starosti. V primeru, da se pri določitvi osnove za odmero starostne pokojnine upošteva že obdelan (znižan) znesek delnega nadomestila, pride do spregledanja te okoliščine, zaradi česar pride do izkrivljanja tega načela.

2.3. Poglavitne rešitve

Predlog zakona predvideva spremenjen način določanja pokojninske osnove v primerih, ko so zavarovanci prejeli nadomestilo plače iz invalidskega zavarovanja, ko so delali s krajšim delovnim časom od polnega. Skladno s predlogom se bo prejemnikom delnega nadomestila na podlagi 86. člena ZPIZ-2 pri odmeri pokojninske osnove za čas prejemanja tega nadomestila upošteval znesek v višini razlike med plačo, ki so jo prejeli za delo s krajšim delovnim časom od polnega in plačo, ki bi jo prejeli, če bi isto delo opravljali s polnim delovnim časom. Zaradi podobnosti položaja je predvideno, da se na enak način pri odmeri pokojnine upoštevata nadomestilo plače zaradi dela s krajšim delovnim časom in delna invalidska pokojnina, ki ju zavarovanci prejema po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju veljavnih pred uveljavitvijo ZPIZ-2. Obenem je določen način na katerega se določi plača, ki bi jo zavarovanci prejeli, če bi isto delo opravljali s polnim delovnim časom.

S predlagano spremembo se bo odpravila dvojna obdelava (dvojno znižanje), do katere prihaja pri določanju pokojninske osnove in zaradi katere je vključenost invalidov na trg dela in v zaposlitev destimulirana, kar ima negativne učinke na njihov družbeni in socialni položaj.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

¹⁰ Rangus, A., (2012). Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga). Univerza v Ljubljani, Ljubljana.

Predlagane spremembe ne bodo neposredno vplivale na porabo proračunskih sredstev, saj se pokojnine, ki niso odmerjene na podlagi posebnih zakonov, plačujejo iz blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja (v nadaljevanju PIZ). Ni možno zanesljivo predvideti ali in koliko se bodo povečani odhodki PIZ zrcalili v zagotavljanju kritja iz državnega proračuna skladno z drugim odstavkom 5. člena ZPIZ-2. Predlagana sprememba bo namreč vplivala na obseg porabe PIZ, saj se bo dvignila osnova od katere se bo odmerjala pokojnina osebam, ki so bile prejemnice delnega nadomestila. Posledično se bodo nekoliko zvišali izdatki za pokojnine, kar bi lahko vplivalo tudi na višino sredstev, ki se za delovanje PIZ zagotavljajo iz državnega proračuna. Vendar pa glede na število prejemnikov delnega nadomestila, njihov delež v populaciji, dinamiko upokojevanja in dejstvo, da se pri določitvi osnove za odmero pokojnine že upošteva delno nadomestilo (kar pomeni, da bi se dodatno upoštevala zgolj razlika do višine osnove od katere je odmerjeno delno nadomestilo) pričakovati, da bodo povečani odhodki zaradi višje pokojninske osnove v obravnavanih primerih v pretežni meri uravnoteženi s povečanjem prihodkov iz naslova obveznega pokojninskega zavarovanja in z znižanjem odhodkov iz naslova invalidskih upokojitev, oboje zaradi podaljšanja delovne aktivnosti. Zaradi novega načina določanja osnove za odmero pokojnine je namreč pričakovati, da bo določeno število oseb z invalidnostjo, ki bi se sicer invalidsko upokojile, poseglo po ukrepih kot so poklicna rehabilitacija, prekvalifikacija, prilagoditev delovnega mesta, ipd., in ohranjale delovno aktivnost, kar bo posledično pomenilo dodatne prilive (namesto odlivov) v pokojninsko blagajno.

Po grobi oceni se bo poraba PIZ zaradi predlagane spremembe povečala za cca. 4.091.000 EUR letno. Finančne posledice so ocenjene ob upoštevanju statističnih podatkov ZPIZ¹¹ o številu prejemnikov delnega nadomestila po 86. členu ZPIZ-2, delne invalidske pokojnine in nadomestila zaradi dela s krajšim delovnim časom po predpisih veljavnih pred uveljavitvijo ZPIZ-2, njihove starosti, ocenjene dinamike s katero se bodo starostno upokojevali, višine delnega nadomestila, ki ga prejema ter povprečne osnove od katere je delno nadomestilo odmerjeno. Upoštevano je tudi, da delno nadomestilo ne znaša 100 % pokojninske osnove ampak med 29,50 % do 63,50 %, ter da bi se zaradi vztrajanja v zaposlitvi zmanjšali odlivi iz naslova invalidskih upokojitev, zvišali pa prilivi iz naslova zaposlenih zavarovancev. Glede na navedeno ni pričakovati, da se bo navedeni znesek zrcalil v večjem deležu zagotavljanja kritja porabe PIZ iz proračuna.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Predlog zakona ne predvideva dodatne porabe proračunskih sredstev v obdobju za katero je bil državni proračun že sprejet.

¹¹ Dostopno na <https://www.zpiz.si/cms/content2019/1statistini-podatki> (4. 3. 2022).

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

5.1 Skladnost s pravnim redom Evropske unije

Zakon ni predmet usklajevanja s pravom Evropske unije.

5.2 Prikaz ureditve v državah članicah Evropske unije

Avstrija¹²

Pokojninski sistem v Avstriji je sestavljen iz treh stebrov: javni pokojninski steber, steber dodatnih pokojninskih shem in steber individualnih dodatnih pokojninskih zavarovanj. Pravice iz naslova omejene delovne zmožnosti oziroma pravice iz naslova invalidnosti, kot so predčasna upokožitev zaradi invalidnosti, pokojnina zaradi poklicne nezmožnosti za uslužbenca in invalidska pokojnina za delavce, se izplačujejo iz obveznega pokojninskega zavarovanja (javni pokojninski steber).

Do pravic iz invalidskega zavarovanja so upravičene osebe, ki so trajno invalidne in zanje ni možnosti rehabilitacije. Za trajno invalidne osebe se štejejo tiste, katerih izguba zmožnosti opravljanja pridobitne dejavnosti je večja od 50 %. Poleg tega morajo osebe izpolnjevati pogoj vsaj 60-mesečnega plačevanja prispevkov v zadnjih 10 letih, vsaj 300-mesečnega plačevanja prispevkov v zadnjih 10 letih, vsaj 300-mesečnega plačevanja prispevkov ali skupnega 180-mesečnega plačevanja prispevkov. Iz izpolnjevanja tega pogoja so izvzete osebe, starejše od 60 let. Za obdobje plačevanje prispevkov se smatra tudi obdobje, v katerem je oseba prejela dodatke za brezposelnost ali bolezen. Pravica do invalidske pokojnine se dodeli za nedoločen čas, če obolelost zavarovanca ne omogoča nadaljnje pridobitne dejavnosti na dolgi rok. Avstrijsko pravo namreč ne pozna pojma delne invalidnosti – smatra se, da si ali pa nisi delazmožen v celoti. Trajna oziroma popolna nezmožnost za delo posledično vodi do upravičenosti zavarovancev do denarnih prejemkov, prejemkov v naravi, pomoči pri ponovnem vstopu na trg dela ter druge posebne zaščite v okviru delovne zakonodaje. V primeru začasne nezmožnosti za delo so zavarovanci upravičeni do bolniškega nadomestila.

Izračun invalidske pokojnine je izveden na individualni ravni, pri čemer se upoštevajo starost zavarovanca, zavarovalna doba in vplačani prispevki. Invalidska pokojnina znaša 1,78 % osnove za odmero za vsako leto plačevanja prispevkov. Osnova za odmero je prilagojen povprečni prihodek v najboljših 30 letih, ne presega pa maksimalnega zneska v višini 4.252,67 EUR. Najvišja možna invalidska pokojnina znaša 60 % osnove za odmero. V primeru, da drugi mesečni prihodki osebe presegajo 1.196,09 EUR, se lahko zahteva povračilo invalidske pokojnine. Natančneje, za dodatne prihodke v višini od 1.196,09 EUR do 1.794,20 EUR se invalidska pokojnina zniža za 30 %, za dodatne prihodke v višini od 1.794,21 EUR do 2.392,17 EUR za 40 % in za dodatne prihodke, ki presegajo 2.392,17 EUR, za 50 %.

¹² Gl. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (April 2016). Bela knjiga o pokojninah; Evropska komisija (2021), Zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje: Avstrija, URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1101&langId=en&intPagelId=4406>; in Social Security Administration (September 2018), Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018, URL: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/ssptw18europe.pdf>

Obenem se poleg invalidske pokojnine, če ta ne dosega mesečnega minimuma, upravičencu izplača še obvezni dodatek, ki predstavlja razliko med mesečnim prihodkom upravičenca in mesečnim minimumom. Mesečni minimum se razlikuje glede osebne okoliščine (na primer zakonski stan, mladoletni otroci) in zavarovalno dobo, ni pa nižji od 909.42 EUR. Invalidska pokojnina se izplača 14-krat letno.

Ob doseženi upokojitveni starosti je invalidska pokojnina priznana v enakem znesku, kot je bila predhodno izplačana invalidska pokojnina. Na podlagi individualne prijave s strani zavarovanca se invalidska pokojnina lahko »pretvori« v starostno pokojnino.

Češka¹³

Na Češkem se invalidska pokojnina zagotavlja iz I. pokojninskega stebra (javni pokojninski steber), pri katerem gre za klasični obvezni sistem socialnega zavarovanja, ki se financira z obveznimi prispevki zaposlenih. Pokojnine iz I. pokojninskega stebra so odvisne od višine preteklih plač oziroma plačanih prispevkov in zavarovalne dobe.

Invalidska pokojnina predstavlja prejemek oseb, ki zaradi dolgotrajnih zdravstvenih razlogov ne morejo opravljati delovnih aktivnosti v celoti. Upravičenost do invalidske pokojnine nastane ob pojavu invalidnosti, traja pa do okrevanja oziroma do 65. leta starosti. Invalidska pokojnina ima glede na stopnjo invalidnosti zavarovanca tri različne stopnje, ki se ocenijo glede na stopnjo zmanjšane zmožnosti za delo. Invalidnost prve stopnje je podana, če je zmožnost za opravljanje kakršne koli gospodarske aktivnosti zmanjšana za 30 – 40 %, druge stopnje, če je zmanjšana za 50 – 69 %, in tretje stopnje, če je zmožnost za opravljanje kakršne koli gospodarske dejavnosti zmanjšana za 70 % ali več. Pri tem upravičenci smejo opravljati drugo pridobitno dejavnost.

Invalidska pokojnina je, tako kot ostale pokojnine, sestavljena iz pavšalne osnove, ki vsem upravičencem zagotavlja osnovno pokojnino, in odstotnega dela, ki temelji na dohodku in ima močan redistributivni značaj. Osnovni pavšal je določen znesek (10 % povprečne mesečne plače v državi), enak za upravičence vseh tipov pokojnin in vsem upravičencem zagotavlja osnovno pokojnino, ne upošteva pa individualnih okoliščin, kot so stopnja invalidnosti, zavarovalna doba in pretekli dohodki. Avtomatično se spremeni vsakokrat, ko se spremeni višina povprečne mesečne plače v državi. V letu 2021 je znašal 3550 čeških kron (približno 143 EUR). Odstotni del invalidske pokojnine pa se določi na individualni ravni, saj je odvisen od stopnje invalidnosti, povprečnih dohodkov in od zavarovalne dobe. Njegov izračun je precej zapleten. Izhaja iz števila zavarovanih let (zavarovalne dobe), ki vključuje vsa leta od nastanka invalidnosti do upokojitvene starosti, v katerih bi upravičenec plačeval zavarovalne prispevke, če bi bil zdrav. Nato se določi osnova za odmero, in sicer na podlagi upravičenčevih povprečnih plač od 18. leta starosti do leta pred upokojitvijo. Če je osnova za odmero višja od 13.191 čeških kron mesečno (približno 532 EUR), se dohodki obravnavajo v 100 % deležu za dohodke do 13.191 čeških kron in v 26 %

¹³ Gl. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (April 2016). Bela knjiga o pokojninah; Evropska komisija (2021), Zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje: Češka, URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1106&langId=en&intPagelId=4475>; in Social Security Administration (September 2018), Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018, URL: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/ssptw18europe.pdf>

deležu za dohodke od 13.192 čeških kron do 119.916 čeških kron (približno 4.835 EUR). Pri tem se pretekle plače revalorizirajo, da odražajo trenutne cene. Število zavarovanih let in osnova za odmero skupaj tvorita osebno osnovo za odmero, od katere se povprečni prihodki znižajo za določen odstotek (pri višjih prihodkih pride do višjih znižanj). Nato se upravičencem glede na stopnjo invalidnosti dodeli odstotna vrednost izračunane osebne osnove za odmero za vsako leto zavarovanja, in sicer za invalidnost prve stopnje v višini 0,5 %, za invalidnost druge stopnje 0,75 % in za invalidnost tretje stopnje 1,5 %. Kljub temu obstaja najnižja vsota za vse stopnje invalidnosti, ki znaša 770 čeških kron (približno 31 EUR).

Če je zavarovanec upravičen do več različnih pravic is osebnega zavarovanja hkrati, se izplača samo ena, praviloma višja pravica. Invalidska pokojnina se namreč ne more izplačevati sočasno z drugimi, na primer starostnimi pokojninami. Ko zavarovanci, ki prejemajo invalidsko pokojnino, dosežejo upokojitveno starost (če je ta pred 65. letom, ko pravica do invalidske pokojnine preneha), se invalidska pokojnina nadomesti s starostno pokojnino.

Nemčija¹⁴

Invalidska pokojnina v Nemčiji je izplačana kot pokojnina zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti, če ne obstaja več možnost za poklicno rehabilitacijo. Ta pokojnina nadomešča izgubljeni dohodek zaradi znižane zmožnosti zaslužka ali popolne izgube zmožnosti zaslužka (če zavarovanec sploh ni več zmožen za delo).

Upravičenost do pokojnine zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti je pogojena z izpolnjevanjem pogoja vključenosti v zavarovanje za minimalno obdobje 5 let, pri čemer je zavarovanec v zadnjih 5 letih pred nastankom invalidnosti obvezne prispevke plačeval vsaj tri leta. Izjema od tega pogoja so primeri, ko je invalidnost nastala v 6 letih po zaključku izobraževanja. Pokojnina zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti je priznana za določen čas in se izplačuje dokler zavarovanec ne doseže meje za starostno upokojitev.

Višina pokojnine zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti je odvisna od preostanka delovne zmožnosti zavarovanca. Nemški sistem prepoznava popolno in delno zmanjšano pridobitno zmožnost. Za popolno zmanjšano pridobitno zmožnost se šteje, če zavarovanec lahko dela vsaj 3, toda ne več kot 6 ur na dan. Pokojnina, do katere je zavarovanec upravičen v tem primeru, je enaka znesku pokojnine za osebo s hudo invalidnostjo, ki pokojnino uveljavlja predčasno. Do nje so upravičene osebe, katerih pridobitna zmožnost je zmanjšana še pred dopolnitvijo 5 let zavarovalne dobe. Če je zavarovanec za delo sposoben v obsegu 6 ur na dan, je njegova pridobitna zmožnost delno zmanjšana in v tem primeru pokojnina znaša polovico pokojnine, ki bi jo zavarovanec prejemal v primeru popolnega zmanjšanja pridobitne zmožnosti. Do te pokojnine so upravičeni zavarovanci, ki zaradi zmanjšanja pridobitne zmožnosti zaradi zdravstvenega stanja ne morejo več opravljati dosedanjega poklica ali drugega poklica več kot 6 ur dnevno.

¹⁴ Gl. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (April 2016). *Bela knjiga o pokojninah*; Evropska komisija (2021), *Zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje: Nemčija*, URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1111&langId=en>; in Social Security Administration (September 2018), *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018*, URL: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/ssptw18europe.pdf>.

Izračun pokojnine zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti temelji na točkovnem sistemu, in sicer na vsoti že priznanih pokojninskih točk, pridobljenih pred nastankom invalidnosti, in dodatnih pokojninskih točk, pridobljenih po nastanku invalidnosti. Točkovni sistem pokojninskega zavarovanja omogoča, da se določi število točk za vsako posamezno obdobje vplačanih prispevkov. Osnovno načelo izračuna je, da je višina pokojnine odvisna predvsem od višine dohodka tekom aktivne dobe zavarovanja oziroma od višine vplačanih prispevkov za socialno varnost, ki jih je zavarovanec plačeval za čas zavarovalne dobe. Ti prispevki se pretvorijo v pokojninske točke, ki odražajo višino relativne plače tekom leta. Prav tako se v pokojninske točke pretvorijo druga obdobja, v katerih je bil zavarovanec oproščen plačevanja prispevkov ali je plačeval znižane prispevke. Ob uveljavitvi pravic iz pokojninskega zavarovanja se število zbranih pokojninskih točk pomnoži z vrednostjo točke, da se ugotovi začetna višina pravic upravičenca. S pokojninsko reformo iz 2014 se je spremenil izračun pokojnine za osebe z zmanjšano pridobitno zmožnostjo, in sicer se pri izračunu preveri, ali letni dohodek v zadnjih 4 letih pred nastopom invalidnosti vpliva na znižanje predvidenega fiktivnega zaslužka v obdobju od nastanka invalidnosti do 62. leta starosti. Če se ugotovi, da bi upoštevanje tega letnega dohodka negativno vplivalo na izračun pokojnine, se navedena leta ne upoštevajo.

Prejemniki pokojnine iz naslova zmanjšane pridobitne zmožnosti lahko zaslužijo dodatne dohodke do določene meje. Obstajajo individualne omejitve, ki so odvisne od dohodka v preteklem letu, od katerega je posameznik plačeval prispevke, ter splošne omejitve dodatnega dohodka. Če zavarovanci prejemajo najvišjo možno pokojnino (polno pokojnino) iz naslova zmanjšane pridobitne zmožnosti, lahko zaslužijo do 450 EUR mesečno. Če zaslužijo večje zneske, se njihova pokojnina zniža. Pri tem obstaja izjema, in sicer vsak zavarovanec lahko dvakrat v koledarskem letu preseže mesečno omejitev dodatnega prihodka in zasluži do dvojnega zneska. Poleg tega obstaja dodatna omejitev – če zavarovanci zaslužijo več kot 6.300 EUR letno, se pokojnina zniža za 40 %. Zavarovanec je dolžan obvestiti pokojninski sklad o vsaki zaposlitvi, ki jo začne opravljati.

Po prenehanju pravice do pokojnine zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti lahko zavarovanec zahteva starostno pokojnino, ki ne more biti nižja od pokojnine, ki jo je predhodno prejemal zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti. Pokojninska reforma iz 2014 je tudi izboljšala položaj oseb, ki se zaradi zdravstvenih razlogov upokojijo predčasno – njihovo pokojnino je zvišala za 40 EUR.

Švedska¹⁵

Invalidne osebe na Švedskem prejemajo invalidske dajatve (enakovredne z invalidskimi pokojninami v drugih sistemih pokojninskega varstva), ki so del sistema zdravstvenega zavarovanja, prav tako pa pridobivajo tudi pokojninske pravice v javnem pokojninskem sistemu, ki temeljijo na zaslužku iz celotne aktivne dobe (kot pri zavarovancih, ki niso invalidi).

¹⁵ Gl. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (April 2016). *Bela knjiga o pokojninah*; Evropska komisija (2021), *Zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje: Švedska*, URL: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&langId=en>; in Social Security Administration (September 2018), *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018*, URL: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/ssptw18europe.pdf>.

Osebe, ki so utrpeli trajno zmanjšanje delovne zmožnosti, so upravičene do invalidskega dodatka ali nadomestila za izgubo dohodka. Invalidski dodatek se lahko izplača samostojno ali pa skupaj z nadomestilom za izgubo dohodka. Invalidski dodatek je odvisen od zavarovalne dobe in se izračuna na podlagi števila let, ko je oseba prebivala na Švedskem po 16. letu starosti, in preostalega ocenjenega zavarovalnega obdobja do 64. leta starosti. Za pridobitev celotnega zajamčenega dodatka mora zavarovalno obdobje znašati najmanj 40 let, v primeru krajšega zavarovalnega obdobja pa se dodatek zmanjša za 0,025 % za vsako manjkajoče leto do 40-letne zavarovalne dobe. Polni dodatek znaša 939 EUR mesečno. V primeru zmanjšanja zmožnosti za delo zaradi bolezni ali druge telesne ali duševne nezmožnosti za 25 % ali več, švedska zakonodaja zagotavlja nadomestilo za izgubo dohodka, in sicer nadomestilo za bolezen ali nadomestilo za delovno aktivnost. Do nadomestila za delovno aktivnost so upravičene osebe, stare od 19 do 29 let, katerih delna ali popolna izguba zmožnosti za delo traja vsaj 1 leto. Do nadomestila za bolezen so upravičene osebe, stare od 30 do 64 let, katerih delna ali popolna izguba zmožnosti za delo je dolgotrajna. Nadomestila so vezana na dohodke, na podlagi prejetih nadomestil pa lahko zavarovanci tudi uveljavljajo pravico do pokojnine. Pri izračunu nadomestila za izgubo dohodka se upošteva ocenjeni dohodek (ki se upošteva za izračun pokojnine), ki ga je upravičenec prejemal v referenčnem obdobju pred trenutkom, ko je bila njegova delovna zmožnost za obdobje enega leta zmanjšana za 25 % ali več. Ocenjeni dohodek temelji na povprečni vrednosti treh najvišjih letnih bruto dohodkov, prejetih v referenčnem obdobju. Dolžina referenčnega obdobja je odvisna od zavarovalne dobe, in sicer 5 let za starejše od 53 let, 6 let za osebe, stare od 50 do 52 let, 7 let za osebe, stare od 47 do 49 let, ter 8 let za osebe, mlajše od 46 let. Polno nadomestilo za izgubo dohodka znaša 64 % ocenjenega dohodka, najvišje izplačano nadomestilo pa ne sme presegati 1.879 EUR.

Upravičenci do invalidske pokojnine so osebe z zmanjšano delovno sposobnostjo, stare 19 let ali več, z najmanj enim letom zmanjšane delovne sposobnosti pred dopolnjenim 65. letom starosti. Poleg tega morajo imeti skoraj ves čas potrebo po postrežbi druge osebe in pomoči pri vsakdanjih opravilih (brez pomoči niso sposobni za delo ali študij) ter imeti zaradi invalidnosti visoke dodatne stroške. Tako kot ostali prejemki za starost (pokojnine), tudi invalidska pokojnina temelji na prejemkih iz celotne aktivne dobe zavarovanca. Poleg tega je treba upoštevati celoten položaj invalidne osebe, potrebo po različnih oblikah pomoči in morebitne druge stroške. Na Švedskem se invalidska pokojnina lahko izplača po treh stopnjah, in sicer v višini 36 %, 53 % ali 89 % osnovnega zneska. Pri tem najvišja možna invalidska pokojnina znaša 3.240 EUR.

6. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

Pri delu Državnega zbora in delovnih teles bo sodeloval državni svetnik Danijel Kastelic.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu 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, 65/17, 28/19, 75/19, 139/20, 189/20 – ZFRO, 51/21, 121/21, 162/21, 196/21 – ZDOsk in 10/22, v nadaljevanju: ZPIZ-2) se v 32. členu doda nov peti odstavek, ki se glasi: »Zavarovancem, ki so prejeli nadomestilo plače iz invalidskega zavarovanja, ko so delali s krajšim delovnim časom od polnega, se pri odmeri pokojninske osnove za čas prejemanja tega nadomestila upošteva znesek v višini razlike med plačo, ki so jo prejeli za delo s krajšim delovnim časom od polnega in plačo, ki bi jo prejeli, če bi isto delo opravljali s polnim delovnim časom. Plačo, ki bi jo zavarovanci prejeli, če bi isto delo opravljali s polnim delovnim časom se določi tako, da se njihova plača, ki so jo prejeli za delo s krajšim delovnim časom od polnega sorazmerno preračuna na plačo s polnim delovnim časom upoštevajoč obseg krajšega delovnega časa glede na polni delovni čas. Na enak način se pri odmeri pokojnine upoštevata nadomestilo plače zaradi dela s krajšim delovnim časom in delna invalidska pokojnina, ki jih zavarovanci prejema po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju veljavnih pred uveljavitvijo ZPIZ-2.«.

PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA

2. člen

Zavarovancem, ki so zaradi dela s krajšim delovnim časom od polnega prejeli nadomestilo plače iz invalidskega zavarovanja na podlagi ZPIZ-2 ali nadomestilo plače zaradi dela s krajšim delovnim časom ali delno invalidsko pokojnino po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju veljavnih pred uveljavitvijo ZPIZ-2, in ki so vložili zahtevo za priznanje pravice do pokojnine, o kateri do uveljavitve tega zakona še ni bilo odločeno, se pokojnina odmeri od pokojninske osnove, ugotovljene skladno z določbami tega zakona.

Zavarovanci, ki so zaradi dela s krajšim delovnim časom od polnega prejeli nadomestilo plače iz invalidskega zavarovanja na podlagi ZPIZ-2 ali nadomestilo plače zaradi dela s krajšim delovnim časom ali delno invalidsko pokojnino po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju veljavnih pred uveljavitvijo ZPIZ-2, in ki jim je pokojnina bila odmerjena pred uveljavitvijo tega zakona, lahko vložijo zahtevo za novo odmero pokojnine.

Zavarovancem iz prejšnjega odstavka, ki vložijo zahtevo za novo odmero pokojnine v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona, pripada novo odmerjena pokojnina od uveljavitve tega zakona. Če zahtevo vložijo po poteku šestih mesecev od uveljavitve tega zakona, jim novo odmerjena pokojnina pripada od prvega dne naslednjega meseca po vložitvi zahteve.

3. člen

Ta zakon začne veljati prvi dan naslednjega meseca po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu

Predlog spreminja način določanja pokojninske osnove in posledično višine pokojnine za invalide, ki so zaradi invalidnosti delali s krajšim delovnim časom od polnega in hkrati zaradi dela s krajšim delovnim časom prejeli delno nadomestilo (86. člen ZPIZ-2) ali nadomestilo plače zaradi dela s krajšim delovnim časom oziroma delno invalidsko pokojnino po prejšnjih predpisih. S tem se bo odpravila dvojna obdelava (dvojno znižanje), do katere prihaja pri določanju njihove pokojnine ob upokojitvi. Sedanja ureditev namreč učinkuje tako, da dlje kot takšna oseba dela, nižjo pokojnino ima, saj se omenjeni prejemek všteva v izračun pokojninske osnove na enak način kot plača, čeprav je že odmerjen v odstotku od preteklih prihodkov. Po novem bi se pokojninska osnovna določila z upoštevanjem zneska enakega razliki med plačo, ki jo oseba prejema za krajši delovni čas od polnega, in plačo, ki bi jo prejela, če bi isto delo opravljala s polnim delovnim časom. To bo spodbudilo invalide, da dlje časa vztrajajo na trgu dela oz. ga ne zapuščajo, saj delovna aktivnost ne bo več negativno vplivala na njihovo pokojnino.

Po sedANJI ureditvi se višina delnega nadomestila odmeri od invalidske pokojnine, ki bi zavarovancu pripadala na dan nastanka invalidnosti, in sicer v odstotku, ki ustreza skrajšanju polnega delovnega časa ter se lahko poveča ali zmanjša glede na različne okoliščine. Invalidska pokojnina se odmeri od pokojninske osnove, izračunane na enak način kot pokojninska osnova za odmero starostne pokojnine. Delno nadomestilo tako ni enako preteklim prejemkom iz dela niti ni enako plači, ki bi jo zavarovanec prejel, pač pa se odmeri v določenem (nižjem) odstotku od teh prejemkov, enako kot to velja za pokojnine. Ob upokojitvi zavarovanca s priznane kategorije invalidnosti in pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega, ki je poleg plače prejel tudi delno nadomestilo po 86. členu ZPIZ-2 se po enakih pravilih opravi (ponovni) izračun pokojninske osnove in odmera pokojnine. Pri izračunu pokojninske osnove se upoštevajo plača, ki jo je prejel glede na obseg zaposlitve (torej plača za polovični delovni čas, če je delal polovični delovni čas) in, na podlagi druge alineje prvega odstavka 32. člena ZPIZ-2, tudi nadomestila plače iz invalidskega zavarovanja, ko je zavarovanec delal s krajšim delovnim časom od polnega.

Ob upokojitvi se torej pokojninska osnova za potrebe odmere pokojnine določi delno na podlagi plače in delno na podlagi delnega nadomestila (ki pa je že bilo obračunano po pravilih za odmero pokojnine). Pokojnina se odmeri v določenem deležu od tako ugotovljene pokojninske osnove. Pri določanju pokojninske osnove za namen starostne upokojitve zato dejansko pride do dvakratnega nižanja, saj je delno nadomestilo že odmerjeno na način, kot to velja za odmero pokojnine, nato pa se ta prejemek obravnava kot nova osnova za določitev pokojnine, ki se ponovno zmanjša. Posledično ima zavarovanec na koncu nižjo pokojnino, kot če bi samo delal s polovičnim delovnim časom (v tem primeru bi se pri določitvi pokojninske osnove opravi preračun plače na polni delovni čas skladno s 33. členom ZPIZ-2), saj se mu odmeri pokojnina od nižje osnove, kot bi bila v primeru, če ne bi bil prejemnik delnega nadomestila. Dlje kot takšen zavarovanec dela, bolj se to pozna na njegovi pokojninski osnovi, ki se niža, in posledično na pokojnini.

Predlagana določba dopolnjuje 32. člen ZPIZ-2 z novim petim odstavkom v katerem se na novo ureja način določanja pokojninske osnove v primerih, ko so zavarovanci prejeli nadomestilo plače iz invalidskega zavarovanja, ko so delali s krajšim delovnim časom od polnega. Skladno s predlogom se bo za čas prejemanja delnega nadomestila po 86. členu ZPIZ-2 pri določanju pokojninske osnove namesto delnega nadomestila upošteval znesek v višini razlike med plačo, ki jo je zavarovanec prejel za delo s krajšim delovnim časom od polnega in plačo, ki bi jo prejel, če bi isto delo opravljal s polnim delovnim časom. Obenem je določen način na katerega se določi plača, ki bi jo zavarovanci prejeli, če bi isto delo opravljali s polnim delovnim časom. Obenem je predvideno, da se na enak način določi pokojninska osnova v primerih, ko je zavarovanec prejel nadomestilo plače zaradi dela s krajšim delovnim časom in delno invalidsko pokojnino po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju veljavnih pred uveljavitvijo ZPIZ-2.

S predlagano spremembo se bo odpravilo dvakratno nižanje pri določanju pokojninske osnove zavarovancev, ki so bili upravičeni do delnega nadomestila po 86. členu ZPIZ-2. S tem se bo odpravila nepravilnost, ki sta jo zaznala tako Zagovornik načela enakosti¹⁶ kot Varuh človekovih pravic¹⁷ pri obravnavanju predmetne problematike, ter spodbudila delovna aktivnost oseb z invalidnostmi, ki imajo neko preostalo delovno zmožnost, in njihova čim daljša vključenost na trgu dela. Upoštevano je tudi, da so na podlagi predpisov, ki so veljali pred uveljavitvijo ZPIZ-2, posamezniki, ki zaradi invalidnosti niso več (bili) zmožni za delo s polnim delovnim časom, bili za čas do polnega delovnega časa upravičeni do dohodkov iz invalidskega zavarovanja. Ker gre za primerljiv položaj oseb, ki zaradi invalidnosti niso več zmožne za delo s polnim delovnim časom, lahko pa delajo s krajšim delovnim časom od polnega, in so na podlagi tega vključeni v zavarovanje, je predvideno, da se pokojninska osnova vsem določi na enak način.

K 2. členu

V drugem členu je določeno kako predlagana sprememba vpliva na postopke v katerih pred uveljavitvijo tega zakona še ni bilo odločeno o zahtevi za priznanje pokojnine. Določeno je, da se v teh postopkih o zahtevi za odmero pokojnine odloči skladno z novo ureditvijo. S tem bodo enako obravnavani vsi zavarovanci, ki so prejeli nadomestilo plače iz invalidskega zavarovanja na podlagi ZPIZ-2 ali nadomestilo plače zaradi dela s krajšim delovnim časom oziroma delno invalidsko pokojnino po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju veljavnih pred uveljavitvijo ZPIZ-2.

V drugem odstavku predlog omogoča, da zavarovanci o čigar zahtevi za priznanje pokojnine je bilo pred uveljavitvijo tega zakona že odločeno in so zaradi dela s krajšim delovnim časom od polnega prejeli nadomestilo plače iz invalidskega zavarovanja na podlagi ZPIZ-2 ali nadomestilo plače zaradi dela s krajšim delovnim časom ali delno invalidsko pokojnino po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju veljavnih pred uveljavitvijo ZPIZ-2, zahtevajo novo odmero pokojnine. Pri tem je upoštevano, da gre za primerljiv položaj, ki zahteva enako obravnavanje. S tem se vzpostavlja pravna podlaga za novo odmero pokojnin zavarovancem, ki so

¹⁶ Gl. npr. Pojasnilo Zagovornika načela enakosti z dne 31. 1. 2022 v zadevi št. 0702-304/2021/6.

¹⁷ Gl. npr. odgovor Varuha človekovih pravic z dne 18. 1. 2022 v zadevi št. 9.2-17/2021-7-RU.

zaradi dela s krajšim delovnim časom od polnega prejeli nadomestilo plače iz invalidskega zavarovanja na podlagi ZPIZ-2 ali nadomestilo plače zaradi dela s krajšim delovnim časom ali delno invalidsko pokojnino po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju veljavnih pred uveljavitvijo ZPIZ-2, saj so v primerljivem položaju in sicer zato, ker so zaradi invalidnosti delali s krajšim delovnim časom od polnega, obenem pa so za preostali delovni čas prejeli nadomestilo plače ali drug prejemek na podlagi predpisov o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

V tretjem odstavku je določeno, da tistim zavarovancem, ki vložijo zahtevo za novo odmero pokojnine v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona, pripada novo odmerjena pokojnina od uveljavitve tega zakona. Če zahtevo vložijo po poteku šestih mesecev pa jim novo odmerjena pokojnina pripada od prvega dne naslednjega meseca po vložitvi zahteve. Taka rešitev ureditvi v ZPIZ-2 ni tuja, saj jo je predvidel tudi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2M).¹⁸

K 3. členu

Člen določa začetek veljavnosti zakona. Zaradi načina izplačevanja pokojnin, ki se izplačujejo mesečno za koledarski mesec, je iz praktičnih razlogov pri izvajanju zakona predvideno, da zakon začne veljati prvi dan naslednjega meseca po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

¹⁸ Uradni list RS, št. 29/22 z dne 4. 3. 2022.

III. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

32. člen (upoštevanje nadomestil)

(1) Za izračun pokojninske osnove se štejejo tudi:

- nadomestila plače, izplačana po predpisih o delovnih razmerjih in predpisih o urejanju trga dela;
- nadomestila plače iz invalidskega zavarovanja, ki jih je zavarovanec prejel zaradi dela na drugem delovnem mestu, nadomestila plače za čas poklicne rehabilitacije iz drugega odstavka 80. člena tega zakona in nadomestila plače iz invalidskega zavarovanja, ko je zavarovanec delal s krajšim delovnim časom od polnega, če je bil v času uživanja navedenih pravic obvezno zavarovan;
- nadomestila plače za čas začasne zadržanosti z dela po predpisih o zdravstvenem zavarovanju in po predpisih o delovnih razmerjih oziroma po predpisih o urejanju trga dela, po predpisih o starševskem dopustu in nadomestila za čas poklicne rehabilitacije po prvem in tretjem odstavku 80. člena tega zakona.

(2) Zavarovancem iz tretje alineje prejšnjega odstavka se za čas prejemanja nadomestila za izračun pokojninske osnove upošteva plača oziroma osnova, od katere so bili plačani prispevki iz koledarskega leta pred začetkom prejemanja nadomestila.

(3) Kadar se v plačo za izračun pokojninske osnove všteva plača iz preteklega leta, se ta plača valorizira z istim valorizacijskim količnikom, kot bi se plača, ki je bila podlaga za izračun osnove za odmero nadomestila.

(4) Zavarovancu iz prvega odstavka tega člena, ki v koledarskem letu pred začetkom prejemanja nadomestila plače ni imel plače ali nadomestila plače iz invalidskega zavarovanja, se za izračun pokojninske osnove upošteva plača iz tekočega leta.