



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO,
SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI

BELA KNJIGA O POKOJNINAH

Ljubljana, april 2016

Pri pripravi Bele knjige o pokojninah so sodelovali člani delovne skupine, ki jih je imenovala Vlada republike Slovenije:

- dr. Andraž Rangus, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, vodja delovne skupine,
- Marijan Papež, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije,
- mag. David Klarič, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije,
- dr. Boris Majcen, Inštitut za ekonomska raziskovanja,
- Irena Roštan, Ministrstvo za finance,
- Franci Klužer, Ministrstvo za finance,
- mag. Barbara Ferk, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj,
- prof. dr. Grega Strban, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani,
- mag. Ivan Robnik, Vrhovno sodišče Republike Slovenije,
- Mitja Žiher, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- mag. Katja Rihar Bajuk, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Andraž Bobovnik, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Saša Šifrar, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Katja Kobal, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- mag. Tea Kotnik, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Matej Grajfoner, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

KAZALO

PREDGOVOR

I. DEL: RAZLOGI IN IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO BELE KNJIGE	7
1. UVOD	7
2. DEMOGRAFIJA IN DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC	10
2.1. DEMOGRAFSKE SPREMEMBE IN PROJEKCIJE	10
2.1.1. Umrljivost	10
2.1.2. Rodnost.....	10
2.1.3. Migracije	12
2.1.4. Obstoječa starostna struktura prebivalstva	13
2.1.5. Europop2013	13
2.2. DEMOGRAFSKE PROJEKCIJE	17
2.2.1. Demografske projekcije in delovno aktivno prebivalstvo	19
2.2.2. Razlogi za upokojevanje	20
2.2.3. Razmerje zavarovanci /upravičenci.....	22
2.2.4. Demografija in vpliv na srednjeročno vzdržnost javnih financ.....	23
2.3. UČINKI ZADNJE POKOJNINSKE REFORME IN PROJEKCIJE VZDRŽNOSTI POKOJNINSKE BLAGAJNE	24
2.3.1. Uvod	24
2.3.2. Zavarovanci in uživalci pravic iz obveznega pokojninskega zavarovanja	25
2.3.2.1. Zavarovanci	25
2.3.2.2. Uživalci pravic.....	29
2.3.2.3. Razkorak med gibanjem socialnih prispevkov in pokojnin.....	42
2.4. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC.....	45
2.5. STRATEŠKI DOKUMENTI IN USMERITVE	46
2.5.1. Evropska unija	47
2.5.2. OECD.....	48
II. DEL: TEMELJNI UKREPI PO POSAMEZNIH PODROČJIH	50
1. TRG DELA.....	50
1.1. STANJE NA TRGU DELA.....	50
1.1.1. Delovna aktivnost.....	50
1.1.1.1. Delovna aktivnost starejših	51
1.1.1.2. Delovna aktivnost mladih.....	52
1.1.2. Struktura delovno aktivnih	54

1.1.3.	Brezposelnost starejših	55
1.2.	IZZIVI TRGA DELA, POVEZANI S PRILAGODITVAMI POKOJNINSKEGA SISTEMA IN PRIČAKOVANIMI DEMOGRAFSKIMI TRENDI.....	57
2.	OBVEZNO POKOJNINSKO ZAVAROVANJE.....	59
2.1.	PRAVICA DO POKOJNINE V USTAVI RS	59
2.1.1.	Pojem socialne/družbene solidarnosti in socialnega zavarovanja	60
2.1.2.	Razmejitev med socialnim in zasebnim tveganjem.....	61
2.1.3.	Določitev pojma (med)generacijske enakosti	62
2.1.4.	Medgeneracijska pogodba / dogovor	65
	Pojem medgeneracijske pogodbe	67
2.2.	NAČELA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA	68
2.2.1.	Načelo pravne države	69
2.2.2.	Načelo socialne države	70
2.2.3.	Načelo medgeneracijske solidarnosti, vzajemnosti in redistribucije (prerazdelitve)	71
2.2.4.	Načelo samoodgovornosti.....	74
2.2.5.	Vloga in funkcija države pri prerazdelitvi dohodka	74
2.3.	ZAVAROVANCI IN OSNOVE ZA PLAČEVANJE PRISPEVKOV	75
2.3.1.	Zavarovanci.....	75
2.3.2.	Zavarovalne osnove in višina prispevne stopnje	81
	Vprašanje višine prispevne stopnje.....	88
	Neplačani prispevki	90
	Dvojni status.....	92
2.4.	UPOKOJITVENI POGOJI.....	97
2.4.1.	Dobe	97
2.4.2.	Upokojitveni pogoji	101
2.4.2.1.	Starostna pokojnina in predčasna pokojnina	101
2.5.	ODMERA	117
2.6.	VDOVSKA IN DRUŽINSKA POKOJNINA.....	129
2.7.	LETNI DODATEK	133
2.8.	ORGANIZIRANOST POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA.....	134
2.9.	OSTALA VPRAŠANJA	136
2.9.1.	Dokup dobe	136
2.9.2.	Usklajevanje pokojnin	137
2.9.3.	Demografski rezervni sklad	143

3.	INVALIDSKO ZAVAROVANJE	145
3.4.	UVOD	145
3.5.	DEFINICIJA INVALIDNOSTI, KOT PODLAGA ZA PRIDOBITEV PRAVIC IZ INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA.....	147
3.6.	VZROKI ZA NASTANEK INVALIDNOSTI	153
3.7.	POSTOPEK UVELJAVLJANJA PRAVIC IZ INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA.....	155
3.8.	PRAVICE IZ INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA	160
3.8.1.	Invalidska pokojnina	160
3.8.2.	Poklicna rehabilitacija.....	163
3.8.3.	Premestitev na drugo delovno mesto	167
3.8.4.	Pravica do dela s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno..	169
3.8.5.	Nadomestila iz invalidskega zavarovanja in njihova davčna obravnava	171
3.9.	OSTALA VPRAŠANJA	175
3.9.1.	Dodatek za pomoč in postrežbo.....	175
3.9.2.	Telesne okvare.....	177
3.9.3.	Odpoved pogodbe o zaposlitvi in komisija za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi.....	179
3.9.4.	Diferencirana prispevna stopnja	182
4.	DODATNO POKOJNINSKO ZAVAROVANJE.....	184
4.4.	POKLICNO ZAVAROVANJE	184
4.5.	DODATNO POKOJNINSKO ZAVAROVANJE	189
4.5.1.	Oblike spodbujanja	195
III. DEL:	SKUPNI UČINKI PREDLAGANIH REŠITEV – NAMESTO ZAKLJUČKA.....	209
IV. ANEKS –	MEDNARODNE PRIMERJAVE	216
1.	AVSTRIJA.....	216
2.	ČEŠKA REPUBLIKA.....	235
3.	HRVAŠKA	251
4.	NEMČIJA	269
5.	ŠVEDSKA	294

PREDGOVOR

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje v razvitih socialnih državah predstavlja enega temeljnih družbenih podsistemov, ki ob nastopu starostnih in drugih dejavnikov (npr. invalidnost, izguba družinskega člana, ...) državljanom zagotavlja socialno in ekonomsko varnost, hkrati pa predstavlja enega pomembnejših sistemov redistribucije znotraj družbe. V zadnjem desetletju so demografski, gospodarski in javnofinančni pritiski vprašanje temeljnih postulatov delovanja in zagotavljanja javnofinančne vzdržnosti pokojninskih sistemov postavili v osrčje strokovnih in političnih razprav v večini razvitih držav. Ne glede na smer ali rezultat teh razprav, pa je vsem skupno eno dejstvo – pokojninski sistemi se morajo nujno prilagoditi obstoječim in prihajajočim družbenim okoliščinam.

V Sloveniji ima dokladni pokojninski sistem dolgoletno tradicijo in pomembno vlogo pri zagotavljanju temeljne ekonomske in socialne varnosti državljanom in državljkam. Žal pa spreminjajoča se demografska slika več ne dopušča, da bi ta sistem deloval pod enakimi pogoji kot v preteklosti, ne da bi bili pri tem neposredno prizadeti obstoječi in prihodnji upokojenci. Kar pa ne pomeni, da nam s pravočasnim in premišljenim ukrepanjem ne bo uspelo doseči novega medgeneracijskega dogovora. Ta mora biti dosežen s širokim družbenim konsenzom, v katerem bodo slišani in upoštevani vsi deležniki in vsi vidiki razprave. Nemalokrat se namreč celotna razprava o spremembah pokojninskih sistemov skrči le na vprašanje upokojitvene starosti ali višine pokojnin. Izpostavljeni vprašanji z gotovostjo predstavljata pomembna vidika sprememb pokojninskih sistemov, vendar pa se je na pomembno tudi vprašati, kako je z učinki na trg dela, kako povečati zaupanje mladih, kje najti nove finančne vire, kaj je z razporeditvijo bremen med delavci in delodajalci, itn.

Pred vami je Bela knjiga pokojninah, ki predstavlja pričetek procesa in razprave o tem, kje smo, kam želimo in kako nam lahko to s skupnimi močmi uspe. Vemo, da je lahko interpretacij in idej veliko in prav je tako. Želimo pa si, da so ta stališča strokovno in podatkovno podkrepljena, saj lahko le tako pridemo do skupnega zaključka. Spremembe pokojninskega in invalidskega sistema namreč niso le politično ali interesno vprašanje, niso vprašanje izključno ekonomskih, socialnih ali pravnih znanosti, in nenazadnje niso vprašanje posameznikov ali določenih družbenih podskupin in njihovega vpliva, temveč so vprašanje naše skupne prihodnosti. Če o njej nismo sposobni sprejeti odločitve, pa s tem pod vprašaj že v tem trenutku postavljamo prihodnost naših staršev, našo prihodnost in prihodnost naših otrok.

Na koncu naj podam še posebno zahvalo delovni skupini, zadolženi za pripravo tega pomembnega dokumenta, za katerega upam, da bo pri vsakem bralcu spodbudil razmišljanje o tem, kakšna naj bo prihodnost sedanjih in prihodnjih generacij v Sloveniji.

dr. Anja Kopač Mrak

MINISTRICA

I. DEL: RAZLOGI IN IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO BELE KNJIGE

1. UVOD

Prihodnji razvoj pokojninskih sistemov je zadnja desetletja aktualna tema tako slovenske kot tudi širše evropske politične in strokovne javnosti. Slovenija se tako kot večina razvitih evropskih držav, ki imajo daljše tradicije javnih pokojninskih sistemov, sooča s spremenjenimi demografskimi in gospodarskimi predpostavkami ter predvidevanji, kar izpostavlja tudi slabosti sedanjega dokladnega sistema, med drugim finančno nevzdržnost, vpliv na gospodarsko rast, neupoštevanje načela enake obravnave, predvsem pa nizko stopnjo delovne aktivnosti starejših na trgu dela.

Največji izziv Slovenije predstavlja soočanje s trendom staranja prebivalstva in podaljševanja življenjske dobe. Demografske spremembe vplivajo na vse ključne stebre moderne socialne države: sisteme socialnih zavarovanj, socialnega varstva in trg dela. Staranje prebivalstva bo tako vplivalo na vse sisteme socialnih zavarovanj, na zdravstveno zavarovanje, dolgotrajno nego in še zlasti na pokojninsko zavarovanje, ki temelji na medgeneracijski solidarnosti in dokladnem principu financiranja. Ob staranju prebivalstva se Slovenija sooča tudi s posledicami globalizacije in digitalizacije, ki s seboj prinašata povečane pritiske na stroške dela in posledično na višino prispevkov ter izziv vključitve novih oblik opravljanja dela in zagotovitve primerljivega obsega pravic vsem, ne glede na pravno podlago za vključitev v zavarovanje. Učinki navedenih procesov na sisteme socialnih zavarovanj, socialnega varstva in trga dela so razmeroma predvidljivi in smo jih v preteklosti v določeni meri že naslovili (reforma trga dela, pokojninska reforma, nova socialna zakonodaja), danes pa od nas ponovno terjajo korak naprej.

Pokojninska reforma iz leta 2012 deluje v smeri zastavljenih ciljev ob njenem sprejemu – zaustavilo se je naraščanje izdatkov za pokojnine v deležu bruto domačega proizvoda, hkrati pa se je zaustavilo zniževanje pokojnin, določeno s pokojninsko reformo iz leta 2000. Vendar pa je ob tem potrebno poudariti, da je veljavna pokojninska reforma že ob sprejemu imela za cilj zagotoviti vzdržnost pokojninskega sistema le do izteka prehodnih obdobj, kar pomeni, da se bomo že v roku nekaj let soočili s potrebo po nadaljnjem prilagajanju parametrov pokojninskega sistema podaljševanju življenjske dobe.

V zadnjem obdobju smo priča zmanjšanju zaupanja v dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema, kar vpliva tudi na motivacijo za plačevanje prispevkov. Okrnjeno zaupanje v pokojninski sistem, ki temelji na medgeneracijski solidarnosti, pa lahko pripelje do nezaupanja v eno temeljnih vrednot naše družbe – medgeneracijsko solidarnost. Naša naloga je, da zaupanje v medgeneracijsko solidarnost ohranimo. Ohranimo pa jo lahko le, če smo sposobni skozi široko javno razpravo doseči soglasje glede rešitev, s katerimi bomo pokojninski sistem prilagajali objektivnim okoliščinam – podaljševanju življenjske dobe in stanju na trgu dela – tudi dolgoročno, skozi daljše časovno obdobje.

Bela knjiga je namenjena prav temu – ponuditi podlago za široko javno razpravo, v okviru katere se lahko poenotimo, kakšen bo dolgoročno pokojninski sistem v Sloveniji.

Bela knjiga je rezultat dela članov posebne delovne skupine, ki jo je v ta namen imenovala Vlada Republike Slovenije in vsebuje predloge rešitev prilagoditve pokojninskega sistema, s katerimi lahko le-ta učinkovito odgovori na izziv, ki ga postavljajo spremenjene demografske razmere. Njen namen je, da:

- prikaže analizo trenutnega stanja na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja v RS;
- prikaže analizo učinkov nove pokojninske reforme iz leta 2012;
- oblikuje nabor možnih rešitev, ki bodo zagotovile javnofinančno vzdržnost pokojninskega sistema in hkratno primerno višino pokojnin tudi po izteku prehodnega obdobja, določenega v veljavni pokojninski zakonodaji;
- širši javnosti predstavi stanje in projekcije pokojninskega sistema - zadostno ozaveščenost javnosti vidimo kot pomemben predpogoj za sodelovanje širše javnosti v razpravi o nadaljnjih prilagoditvah pokojninskega sistema;
- predstavi podlago za izmenjavo mnenj in predlogov vseh deležnikov pokojninskega sistema, s poskusom doseči čim večji možni konsenz, ki bo v nadaljevanju podlaga za pravočasno pripravo zakonskih rešitev;
- predstavlja podlago za informiranje izvršne in zakonodajne oblasti, ki sprejema končne odločitve o bodoči ureditvi pokojninskega sistema.

Zakonske podlage, ki bodo z namenom zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema in primernih pokojnin omogočile implementacijo novih ukrepov po izteku prehodnih obdobj, je potrebno pravočasno sprejeti. V ta namen so pripravljena strokovna izhodišča za spremembe na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja (t.i. Bela knjiga o pokojninah).

Večina držav s pokojninskimi sistemi, ki delujejo na podlagi medgeneracijske solidarnosti, se na navedene izzive odziva s podaljševanjem delovne aktivnosti ali dvigovanjem povprečne dejanske upokojitvene starosti, bodisi z zaostrovanjem pogojev za pridobitev pokojnine ali s finančnimi spodbudami, da bi prebivalci ostali aktivni. Za doseg teh ciljev mora pokojninski sistem temeljiti na zavarovanju in mora biti pravičen, pregleden in s tem tudi finančno učinkovit. Prav pravičen in pregleden sistem z vidika posameznika krepi zaupanje v sistem, s čimer se poveča tudi motivacija za plačevanje prispevkov. To je še posebej pomembno z vidika hitrejšega in intenzivnejšega vključevanja mladih in zmanjševanju razlogov vseh generacij za ne vključitev v pokojninsko zavarovanje oziroma izogibanje plačila prispevkov.

Bela knjiga in v njej predlagane rešitve naj tako služijo kot podlaga za širšo družbeno razpravo o bodočih prilagoditvah pokojninskega sistema v Sloveniji. Pokojninski sistem namreč zadeva vse posameznike in interesne skupine, zato je prav, da se odločitve sprejemajo premišljeno, na podlagi razprave vseh deležnikov sistema, predvsem pa na temelju socialnega dialoga ter v iskanju čim večje stopnje soglasja na vseh ravneh, od političnega soglasja do soglasja med socialnimi partnerji, pa tudi širšega družbenega soglasja. Na tem mestu je potrebno izpostaviti, da je potrebno vzporedno oziroma predhodno spremembam na pokojninskem področju vzpostaviti tudi učinkovite ukrepe na trgu dela (za mlade, starejše oziroma najranljivejše skupine).

Poudariti velja, da s predlaganimi ukrepi v okviru Bele knjige o pokojninah delo na tem področju še zdaleč ni končano. Pričakujemo in želimo si predlogov strokovne javnosti, tako glede dopolnitve

obstojećih predlogov, kakor morebitnih novih, drugačnih rešitev, ki pa nas morajo voditi k skupnemu cilju – dolgoročni javnofinančni vzdržnosti pokojninskega sistema, ki hkrati zagotavlja ustrezno raven dohodka v starosti.

Peter Pogačar
DRŽAVNI SEKRETAR

2. DEMOGRAFIJA IN DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC

2.1. DEMOGRAFSKE SPREMEMBE IN PROJEKCIJE

Demografsko stanje in njegove pričakovane spremembe so pomemben del načrtovanja ukrepov na trgu dela ter prilagoditev pokojninskega sistema. Demografske projekcije, ki jih Eurostat objavi vsakih nekaj let, se uporabljajo pri izračunih Skupine za staranje (AWG), na najnovejše demografske projekcije Eurostata (objavljene v letu 2014) pa se veže tudi publikacija Aktivno in zdravo staranje za aktivno in zdravo rast – Analitsko poročilo DP3 projekta AHA.SI, 2015¹, po kateri so povzete spremembe in projekcije v nadaljevanju besedila. Poleg osnovne variante projekcij projekcije Eurostata prikazujejo še štiri dodatne variante, ki so, skupaj s še nekaterimi dodatnimi variantami, ki jih je izdelala Skupina za staranje, prikazane tudi v publikaciji, iz njih pa je mogoče razbrati občutljivost rezultatov v primeru odstopanja prihodnjih gibanj od predpostavljenih v osnovni varianti Eurostata.

Iz predpostavljenega gibanja umrljivosti, rodnosti in migracij, ki temelji na gibanju teh kategorij v preteklosti, se izračunajo demografski kazalniki, ki so aktualni za pokojninski sistem. Izračunani demografski kazalniki pa predstavljajo podlago za simulacijo pokojninskih izdatkov.

2.1.1. Umrljivost

Ob predpostavki nadaljnjega podaljševanja življenjskega pričakovanja (tako za ženske kot tudi za moške), ki se predpostavlja v osnovni varianti demografskih projekcij Eurostata, pa tudi v izpostavljeni publikaciji, se bo umrljivost tudi v nadaljevanju zniževala, saj naj bi se v obdobju od leta 2013 do 2060 življenjsko pričakovanje ob rojstvu za ženske povišalo za 5,6 let, za moške pa za 7,2 let. Izpostaviti velja še, da se je umrljivost v Sloveniji v zadnjih dveh desetletjih zniževala z bistveno hitrejšim tempom kot za v prihodnje predpostavljajo zadnje Eurostat projekcije.

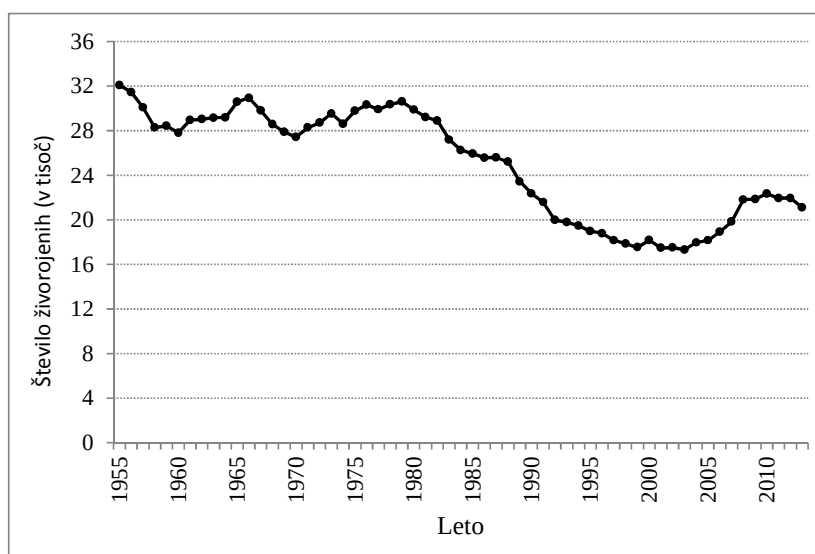
Naraščanje življenjskega pričakovanja v Sloveniji je tako hitrejše kot v drugih razvitih državah, pri čemer se je na podlagi preteklih projekcij prebivalstva Slovenije izkazalo, da je bila hitrost naraščanja dolgoživosti podcenjena, saj je bilo povišanje življenjskega pričakovanja vsakokrat višje od predvidevanj v projekcijah, zato ne bo presenečenje, če bo v prihodnjih letih prišlo do višjega življenjskega pričakovanja v Sloveniji kot je to predvideno v projekcijah Eurostat. To bi lahko bila posledica načina oblikovanja projekcij Eurostata (oblikovanje projekcij ob uporabi enotne matematične funkcije prehoda s trenutne ravni življenjskega pričakovanja po posameznih državah do tehnično zastavljene ciljne ravni v letu 2150, ko naj bi države dosegle enako raven).

2.1.2. Rodnost

Rodnost v Sloveniji je bila najvišja po drugi svetovni, ko se je letno rojevalo med 32 in 36 tisoč živorojenih otrok. Do začetka 1980-ih se je število živorojenih gibalo okrog 30 tisoč letno, po tem pa je rodnost močno upadala in v letu 2003 pristala na vsega 17 tisoč živorojenih, po tem letu pa se je rahlo dvignila in v letu 2013 znašala nekaj več kot 21000 otrok letno.

¹ Kavaš et al., Aktivno in zdravo staranje za aktivno in zdravo starost - Analitsko poročilo DP3 projekta AHA.SI, 2015.

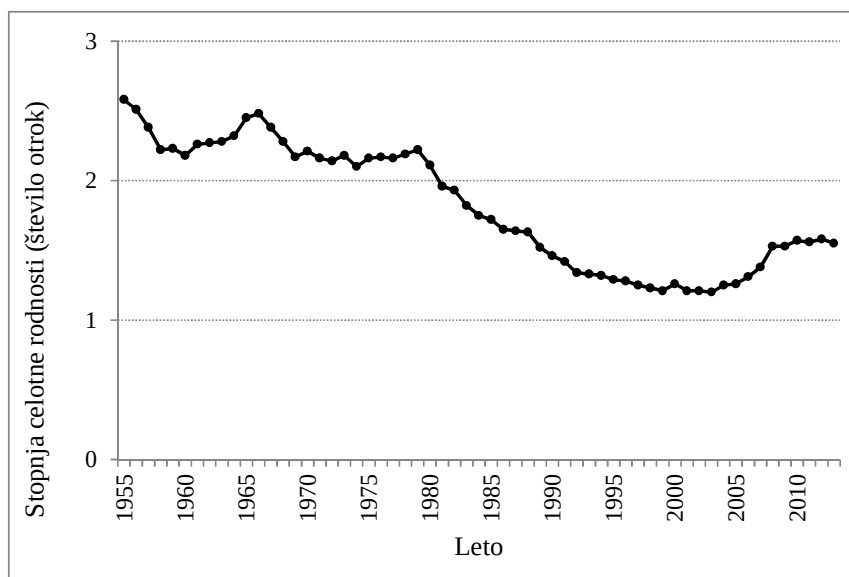
Graf 1: Gibanje števila živorojenih otrok v Sloveniji v obdobju 1955 - 2013



Vir: Statistični urad RS.

Podobno kot število živorojenih otrok se je gibala tudi stopnja rodnosti, ki jo predstavlja število otrok, ki bi jih rodila ženska tekom svoje rodne dobe ob rodnosti po posameznih starostnih razredih iz proučevanega leta, kaže pa, ali rodnost zagotavlja obnavljanje prebivalstva na dolgi rok (brez upoštevanja migracij). Da bi to zagotavljanje dosegli, bi morala ženska v razvitih državah roditi 2,1 otroka na žensko v rodni dobi. Stopnja rodnosti je bila tako enako kot število živorojenih otrok najvišja po drugi svetovni vojni, potem pa je, ob občasnih dvigih, padala, najhitreje od 1980 dalje, dokler ni leta 2003 dosegla svojega minimuma (1,2 otroka). Kasneje je začela spet rahlo naraščati, pri čemer je v letu 2013 znašala 1,55 otroka na žensko v rodni dobi.

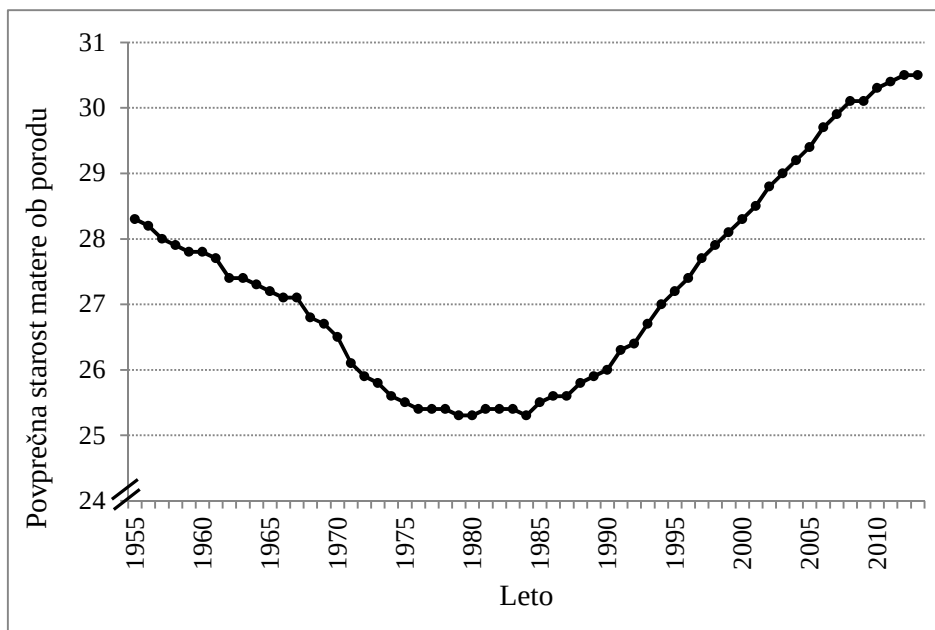
Graf 2: Gibanje stopnje celotne rodnosti (število otrok, ki jih ena ženska rodi tekom svoje rodne dobe ob rodnosti iz proučevanega leta) v Sloveniji v obdobju 1955-2013



Vir: Statistični urad Republike Slovenije, 2014.

Gibanje rodnosti bi lahko v veliki meri pojasnili z odlaganjem rojstev v višjo starost žensk, ki se je od leta 1984, ko je znašala 25,3 let, do leta 2008 zvišala na 30,1 let. Tako se je npr. v začetku 1990-ih let rojevalo 20 tisoč otrok letno namesto okrog 25 tisoč, kolikor bi se jih, če ne bi bilo odlaganja rojstev v višjo starost. Vsaka generacija mladih, ki sedaj vstopa na trg dela, je torej za okrog 20 % oziroma 5 tisoč oseb manjša, kot bi bila sicer – in to vsako leto! Zato bomo imeli iz tega naslova v prihodnjih desetletjih za okrog 25 krat po 5 tisoč, torej skupaj okrog 75 tisoč manj oseb v delovni starosti, kot bi jih imeli sicer. Ustrezno manjše bo tudi število žensk v rodni dobi, kar bo negativno vplivalo na število živorojenih otrok v prihodnjih desetletjih.²

Graf 3: Gibanje povprečne starosti ženske ob porodu v Sloveniji v obdobju 1955-2013



Vir: Statistični urad Republike Slovenije, 2014.

V zadnjih letih se je odlaganje rojstev upočasnilo, kar pojasni tudi višjo stopnjo celotne rodnosti zadnjih let v primerjavi z minimumom v letu 2003. Iz grafov izhaja nižja rodnost (pod 1,6 otroka na žensko) od meje, ki bi zagotavljala obnavljanje prebivalstva (2,1 otroka), pri čemer pa projekcije predpostavljajo postopen dvig rodnosti do leta 2060 (Eurostat, 2014).

2.1.3. Migracije

V Slovenijo se je od leta 1993 pa do leta 2006 vsako leto priselilo približno 2500 oseb več kot se jih je odselilo, na podlagi česar so se tako neto migracije gibale na ravni 2500 oseb letno. V letih 2007 do 2009 so neto migracije drastično narasle na skoraj 15 tisoč neto letno, z nastopom gospodarske krize v letu 2010 pa se je drastično izrazil upad neto migracij, saj se je v naslednjih treh letih priseljevalo samo še 700 oseb letno. Zadnje projekcije Eurostat-a predpostavljajo neto migracije od 4000 do 6000 prebivalcev letno več do leta 2060. Ob upadanju neto migracij od leta 2010 dalje se postavlja vprašljivost te predpostavke, pri čemer se izpostavlja pomembnost vpliva predpostavke na število in starostno strukturo prebivalstva, saj bi bilo staranje prebivalstva ob upadu neto migracij bistveno intenzivnejše.

²Ibidem.

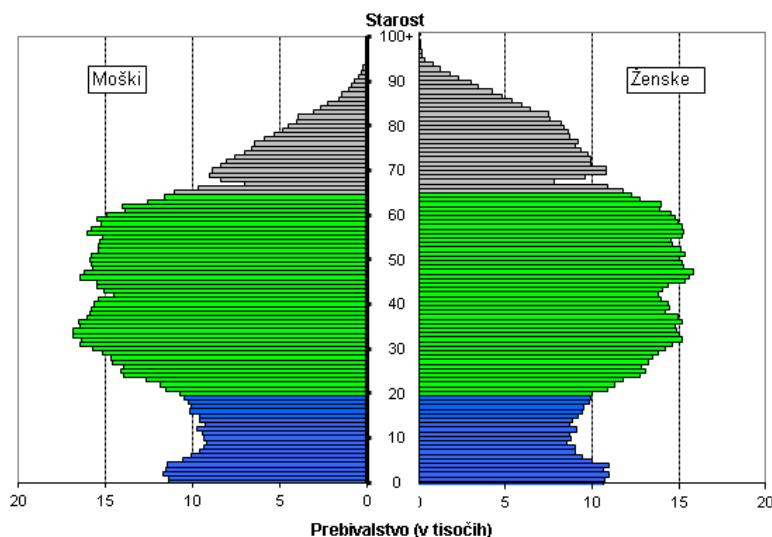
2.1.4. Obstoječa starostna struktura prebivalstva

Poleg gibanj, predpostavljenih v prejšnjih točkah, bo na demografske projekcije ključno vplivala tudi obstoječa starostna struktura prebivalstva, ki je rezultat umrljivosti, rodnosti in migracij v preteklih desetletjih in je z ekonomskega vidika v Sloveniji neugodna. Predstavniki *baby boom* generacije, rojene po drugi svetovni vojni, počasi vstopajo v upokojitev, pri čemer pa na drugi strani na trg dela začenjajo vstopati manj številčne generacije, rojene v času nizke rodnosti. Ob tej ugotovitvi bo tudi ob morebitnih ugodnih gibanjih rodnosti in migracij v Sloveniji v središču problem močnejšega staranja prebivalstva. Upoštevajoč te ugotovitve bo tako pritisk na javnofinančni sistem z migracijami in višjo rodnostjo mogoče zgolj ublažiti, ne bo pa ga mogoče zaustaviti oziroma rešiti.

2.1.5. Europop2013

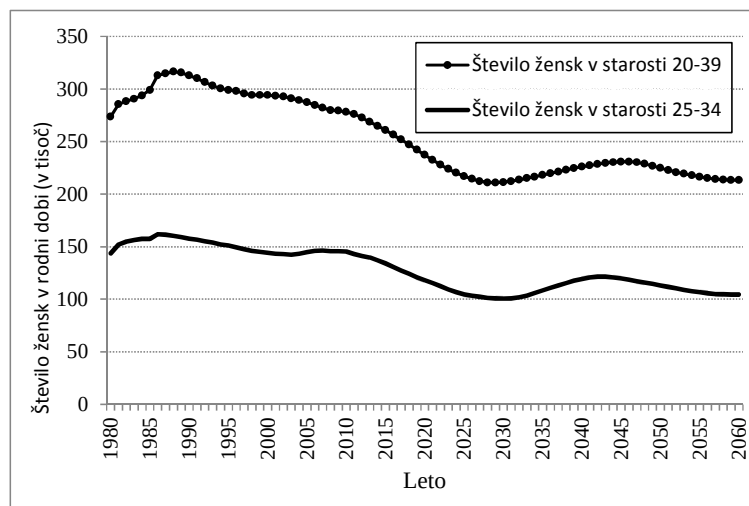
Starostna piramida prikazuje starostno strukturo prebivalstva Slovenije v letu 2013, pri čemer je na levi strani prikazana porazdelitev moških po posameznih starostnih razredih, na desni strani pa porazdelitev žensk. Najštevilčnejše so generacije med starostjo 30 in 60 let, kasneje pa je zaradi hitrejšega naraščanja umrljivosti število manjše, ravno tako je manjše število v starostnih razredih pod 30 let, kar je posledica nizke rodnosti po letu 1980, pri čemer je višje število prebivalcev v starostnem razredu 0 do 5 let, kar je posledica povišane rodnosti v zadnjih letih.

Graf 4: Starostna piramida prebivalstva Slovenije na dan 1. 1. 2013



Vir: Eurostat, 2014 (EUROPOP2013).

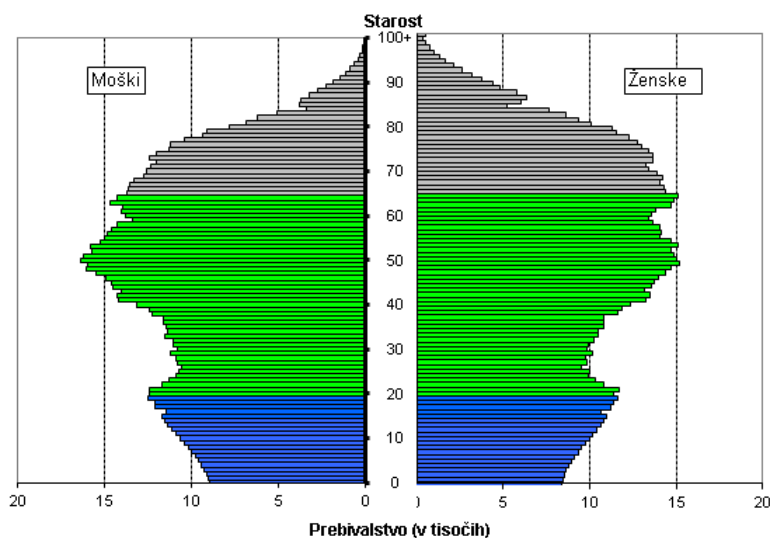
Graf 5: Število žensk v starosti 20-39 let in 25-34 let; dejanske vrednosti 1980-2013 in projekcije za obdobje 2014-2060 (srednja varianta projekcij EUROPOP2013)



Vir: SURS, 2015; Eurostat, 2014.

Iz gornje slike je razviden močan padec števila žensk v starosti 25-34 let do leta 2030, in sicer v primerjavi z letom 2010 kar za tretjino, zaradi česar se bo zmanjšalo tudi število živorojenih otrok. Kljub Eurostatovim predpostavkam o zvišanju števila otrok, ki jih bo v povprečju rodila ena ženska tekom rodne dobe, bodo učinki na število živorojenih zaradi tretjinskega zmanjšanja števila žensk v skupini z najvišjo rodnostjo (25-34 let) negativni, saj bo učinek zmanjšanja števila žensk v skupini z najvišjo rodnostjo mnogo močnejši od pozitivnega učinka poviševanja števila otrok na eno žensko. Do leta 2030 bo tako število rojstev upadalo, kar je razvidno tudi iz spodnje slike, ki prikazuje starostno strukturo v letu 2030. Število žensk v starostnem razredu 25-34 let bo po letu 2030 prenehalo upadati, s čimer bo prenehalo upadati tudi število živorojenih otrok.

Graf 6: Starostna struktura prebivalstva Slovenije na dan 1. 1. 2030 (srednja varianta projekcij EUROPOP2013)

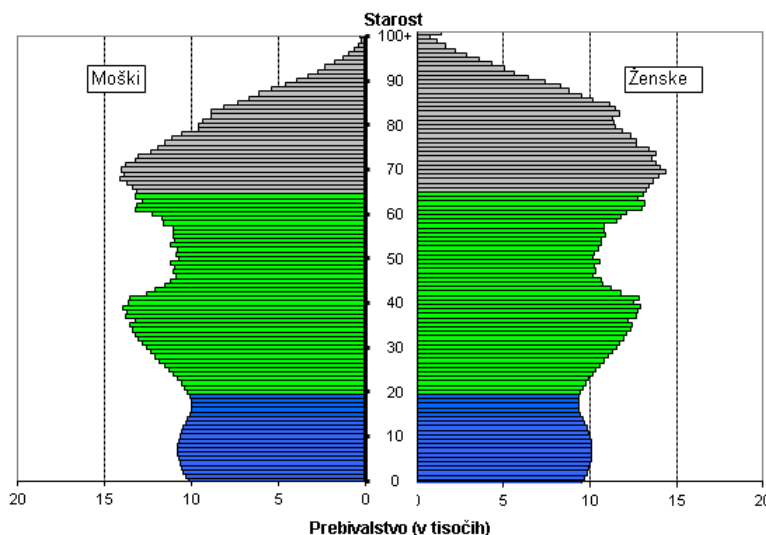


Vir: Eurostat, 2014 (EUROPOP2013).

Iz zgornje slike je razvidna dolgoročnost demografskih posledic nizke rodnosti v zadnjih dveh do treh desetletjih, ki prinaša dvojne učinke, in sicer takojšnje znižanje števila otrok zaradi nizke rodnosti ter kasnejše znižanje števila otrok zaradi manjšega števila deklic, ki dosežejo rodno dobo. V spodnji sliki,

ki prikazuje projekcijo prebivalstva Slovenije za leto 2050, se to kaže kot nizko število prebivalcev v starosti okrog 50 let in tudi v starosti okrog 20 let.

Graf 7: Starostna struktura prebivalstva Slovenije na dan 1. 1. 2050 (srednja varianta projekcij EUROPOP2013)



Vir: Eurostat, 2014 (EUROPOP2013).

Z dodatnim zamikom 20-30 let pa se ustrezno zniža tudi število oseb na trgu dela, ko nižje število živorojenih oseb začne vstopati na trg dela. Negativni demografski učinki na trg dela in vzdržnost javnofinančnega sistema imajo torej lahko »izvor« v več kot pol stoletja oddaljeni preteklosti oziroma v takratni nizki rodnosti.³

Generacije, rojene v času nizke stopnje celotne rodnosti na žensko, vstopajo na trg dela, na drugi strani pa številčna *baby boom* generacija le-tega zapušča in se počasi upokojuje. Ob dejstvu, da bo število oseb, ki bodo vstopale v starost 20-64 let, celo manjše od števila oseb, ki bodo iz te delovne skupine izstopale, ter ob hkratnem dejstvu hitrega podaljševanja življenjskega pričakovanja, se bo delež prebivalstva v starosti 65 let in več v prihodnje hitro povečeval.

Kljub predpostavki Eurostat-a o povečanju neto migracij, pa bodo tudi tako visoke pozitivne vrednosti lahko staranje prebivalstva zgolj blažile, še zdaleč pa ga ne bodo mogle zaustaviti. Bi pa bilo staranje prebivalstva brez teh migracij še izrazitejše, saj se priseljujejo predvsem mlajši prebivalci, s čimer se povečuje delež delovno aktivnega prebivalstva v primerjavi z deležem starejših in obremenjenost javnofinančnega sistema. V spodnji tabeli je zbirno prikazano gibanje števila prebivalstva po posameznih starostnih skupinah, ki so aktualne z ekonomskega vidika.

³Ibidem.

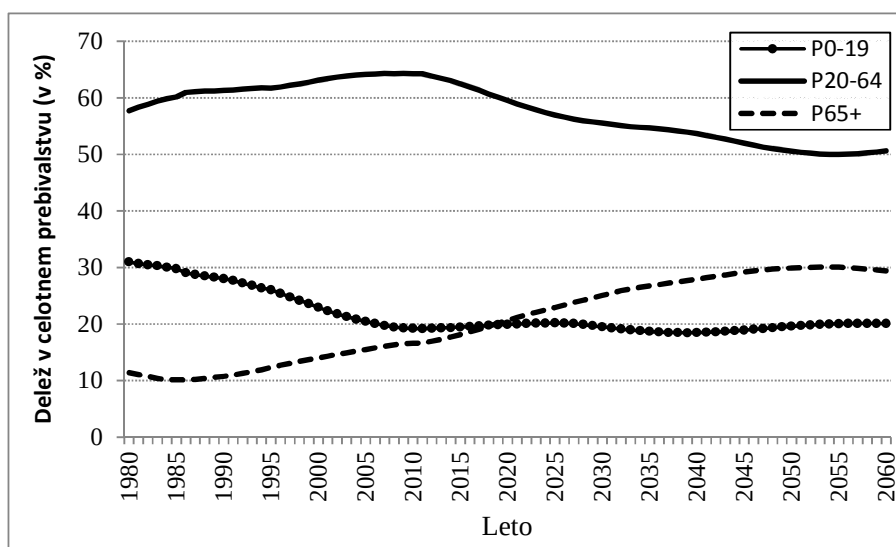
Tabela 1: Število prebivalstva Slovenije po posameznih starostnih skupinah; dejanske vrednosti 1980-2013 in projekcije za obdobje 2014-2060 (srednja varianta projekcij EUROPOP2013)

	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Število prebivalcev po posameznih starostnih skupinah									
P₀₋₁₉	583245	559355	456145	393342	415505	406290	383348	405090	408511
P₂₀₋₆₄	1087063	1224878	1255897	1316712	1241943	1158303	1115021	1046007	1031963
P₆₅₊	214169	213857	278230	339207	430428	522518	580098,5	618296	599208
Skupaj	1884477	1998090	1990272	2049261	2087876	2087111	2078467	2069393	2039681
Delež prebivalcev v posameznih starostnih skupinah glede na celotno število prebivalcev									
P₀₋₁₉	30,9	28,0	22,9	19,2	19,9	19,5	18,4	19,6	20,0
P₂₀₋₆₄	57,7	61,3	63,1	64,3	59,5	55,5	53,6	50,5	50,6
P₆₅₊	11,4	10,7	14,0	16,6	20,6	25,0	27,9	29,9	29,4
Skupaj	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Vir: SURS, 2014, Eurostat, 2014.

Gibanje števila prebivalcev je do leta 2060 minimalno, kar napovedujejo tudi projekcije Eurostat-a, se pa velike spremembe predvidevajo predvsem v starostni strukturi prebivalstva, in sicer glede na delež delovno aktivnih ter delež starejših. Delež delovno aktivnih prebivalcev naj bi se do leta 2050 znižal na skoraj eno polovico (50,5%) vseh prebivalcev ter v nadaljevanju stagniral na tej ravni, delež starejših pa naj bi se v enakem obdobju zvišal na 29,9%, kar je skoraj dvakrat več kot v letu 2013.

Graf 8: Delež prebivalstva Slovenije po posameznih starostnih skupinah; dejanske vrednosti 1980-2013 in projekcije za obdobje 2014-2060 (srednja varianta projekcij EUROPOP2013)



Iz zgornje slike in tabele lahko razberemo znižanje deleža mladih v starosti do 19 let, in sicer v obdobju po letu 1980. Ta delež se je v letu 2005 ustalil na okrog 20%, tak delež pa se predvideva tudi v nadaljevanju do leta 2060, kar pomeni, da se bosta bistveno spremenila zgolj delež delovno aktivnih (20-64 let), ki bo padel, ter starejših od 65 let, ki se bo dvignil.

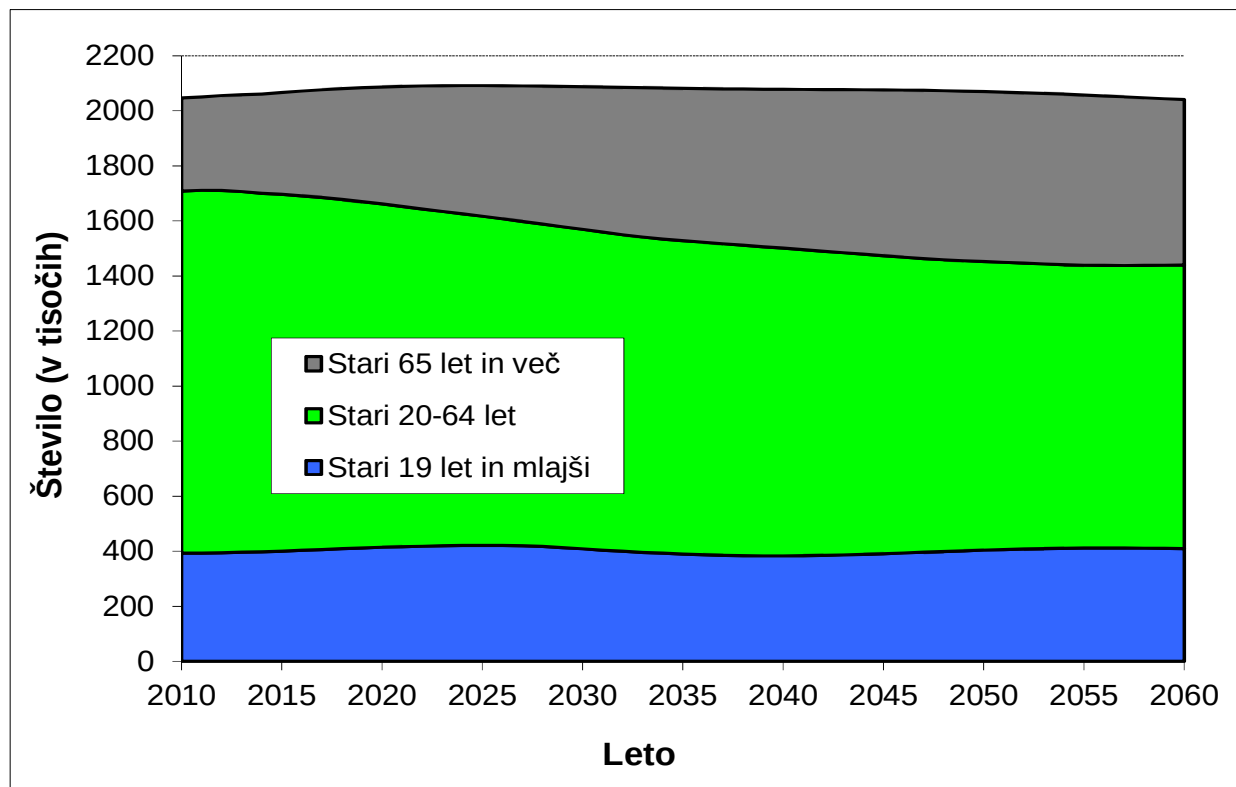
2.2. DEMOGRAFSKE PROJEKCIJE⁴

Eurostat je konec marca 2014 objavil nove projekcije prebivalstva za obdobje 2013–2080 (Europop2013) po t. i. konvergenčnem scenariju s končnim letom konvergence 2150. To pomeni, da se bodo razlike med državami zmanjševale in bodo vrednosti demografskih komponent v končnem letu za vse države enake. Ker projekcija izdatkov za staranje zajema obdobje do leta 2060, bomo tudi na tem mestu navedli rezultate projekcij za to obdobje.

V primerjavi s prejšnjim poročilom o staranju (2012) so demografske projekcije EUROPOP2013 z vidika staranja prebivalstva v začetnem obdobju malenkost manj, ob koncu pa bolj ugodne. Razlog je v znižanju zelo visokih neto migracij v začetnem obdobju, ki jih je vsebovala prejšnja projekcija prebivalstva (EUROPOP2010). Ker se seli predvsem delovno sposobno prebivalstvo, so visoke neto migracije povečevale število delovno sposobnega prebivalstva in s tem zmanjševale koeficient starostne odvisnosti starejših, iz istega razloga pa je v sedanji projekciji starejših prebivalcev ob koncu obdobja nekoliko manj. Vendar naj opozorimo, da gre za minimalne razlike, za katere pa ne moremo trditi, da blažijo problem staranja prebivalstva.

Kot je razvidno iz spodnje slike se bo po projekcijah Evropske komisije v slovenskem prebivalstvu delež starejših od 65 let iz 17,3% v letu 2013 povečal na 29,4% do leta 2060.

Graf 9: Projekcije števila in strukture prebivalstva

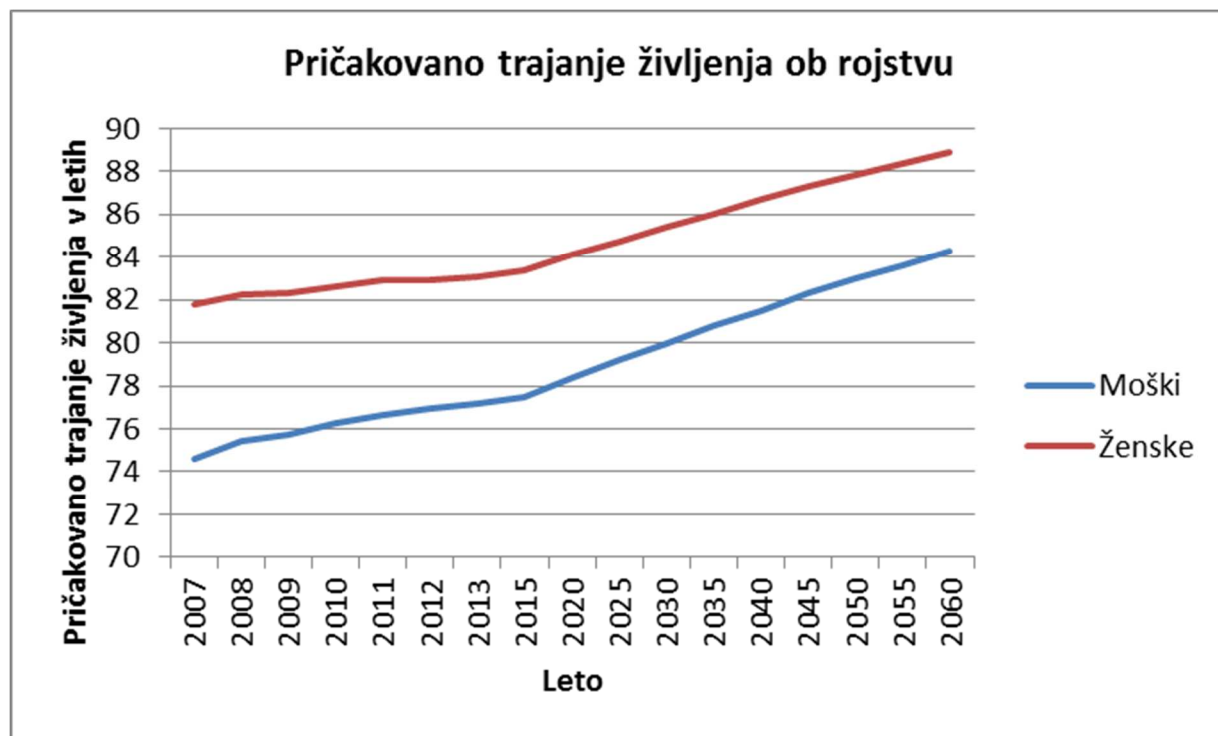


(Vir: Eurostat, 2014, EUROPOP2013; lastni izračuni IER)

⁴Demografske projekcije so povzete po The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), EUROPEAN ECONOMY 3|2015, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

Na takšno povečanje starejšega prebivalstva bo vplivalo predvsem podaljševanje življenja trenutnih in bodočih generacij. Iz projekcij lahko tako ugotovimo, da se bo do leta 2060 pričakovano število let življenja ob rojstvu v primerjavi z letom 2007 podaljšalo za nekaj več kot 7 let (na 82 let starosti za moške in na 89 let za ženske).

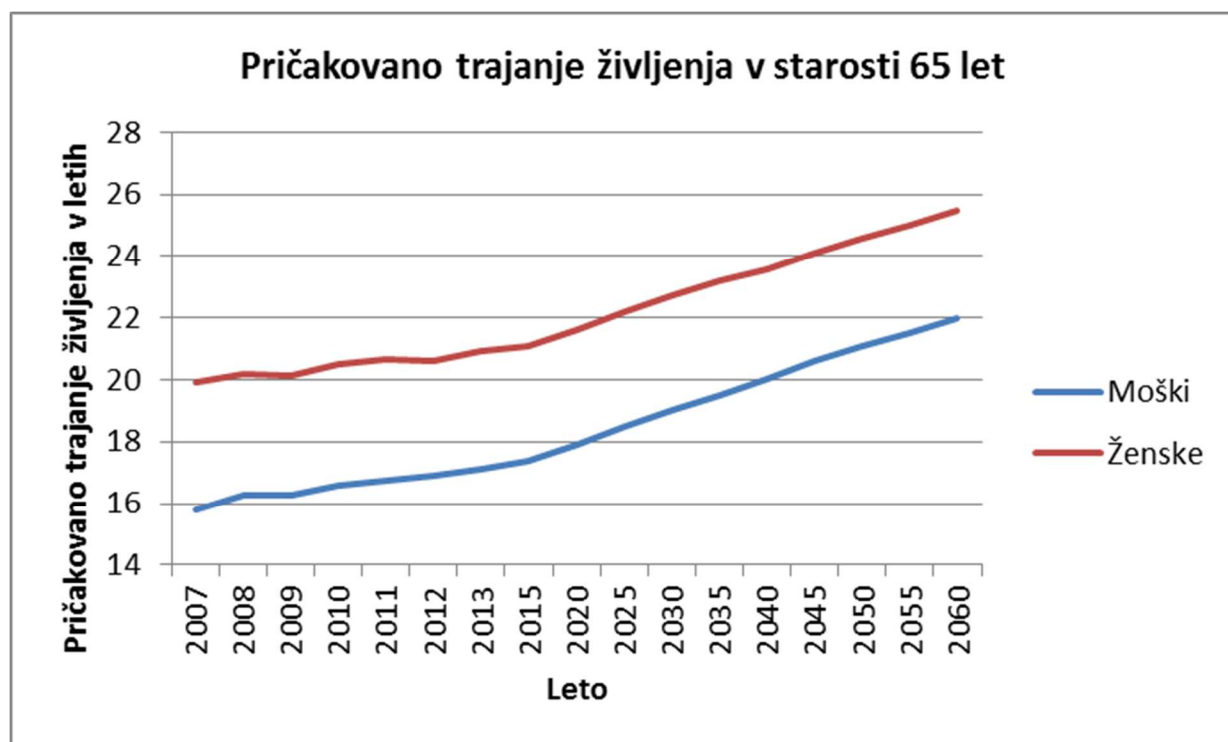
Graf 10: Pričakovano število let življenja ob rojstvu (v letu 2013)



(Vir: Statistični urad RS; Evropska komisija, 2014.)

Prav tako je mogoče pričakovati podaljševanje števila let življenja v starosti 65 let. V primerjavi z letom 2007 se bo število let življenja v upokojitvi (po starosti 65 let) podaljšalo za okoli 6 let (za moške iz 16 let na 22 let in za ženske iz 20 let na skoraj 26 let).

Graf 11: Pričakovano število let življenja v starosti 65 let (v letu 2013)



(Vir: Statistični urad RS; Evropska komisija, 2014)

2.2.1. Demografske projekcije in delovno aktivno prebivalstvo

Medtem ko se struktura prebivalstva spreminja v smer vse večjega števila starejših, pa se je število delovno sposobnih⁵ prebivalcev v zadnjih letih začelo zmanjševati. Slednje je predvsem posledica prehajanja številčnejših povojnih generacij med starejše in nizke rodnosti od začetka 90-ih let dalje ter posledično manj 20-letnikov, ki prehajajo v to skupino. Po projekciji EUROPOP2013 bi naj bilo v obdobju 2016–2026 delovno sposobnih vsako leto v povprečju 10 tisoč manj, do leta 2060 pa naj bi jih bilo v primerjavi z letom 2013 skoraj 280 tisoč manj. Na povečevanje števila starejših pa vpliva tudi podaljševanje življenjske dobe, zato se bo razmeroma hitro povečeval tudi koeficient starostne odvisnosti starejšega prebivalstva.⁶ Na začetku leta 2014 je bilo v Sloveniji na 100 delovno sposobnih 27,6 starejših od 65 let, leta 2060 pa naj bi jih bilo že 58,3. Starejših od 65 let je v začetku leta 2015 bilo za dobro petino več kot otrok⁷, leta 2060 pa naj bi jih bilo že skoraj dvakrat več. Delež starejših (1. 1. 2014: 17,5 %) je sicer še nižji kot v EU, vendar naj bi po projekcijah EUROPOP2013 povprečje EU presegel že po letu 2020. Število najstarejših prebivalcev (nad 85 let) se bo še naprej povečevalo, in sicer se bo njihov delež povečal iz 2 % na 7 % prebivalstva.

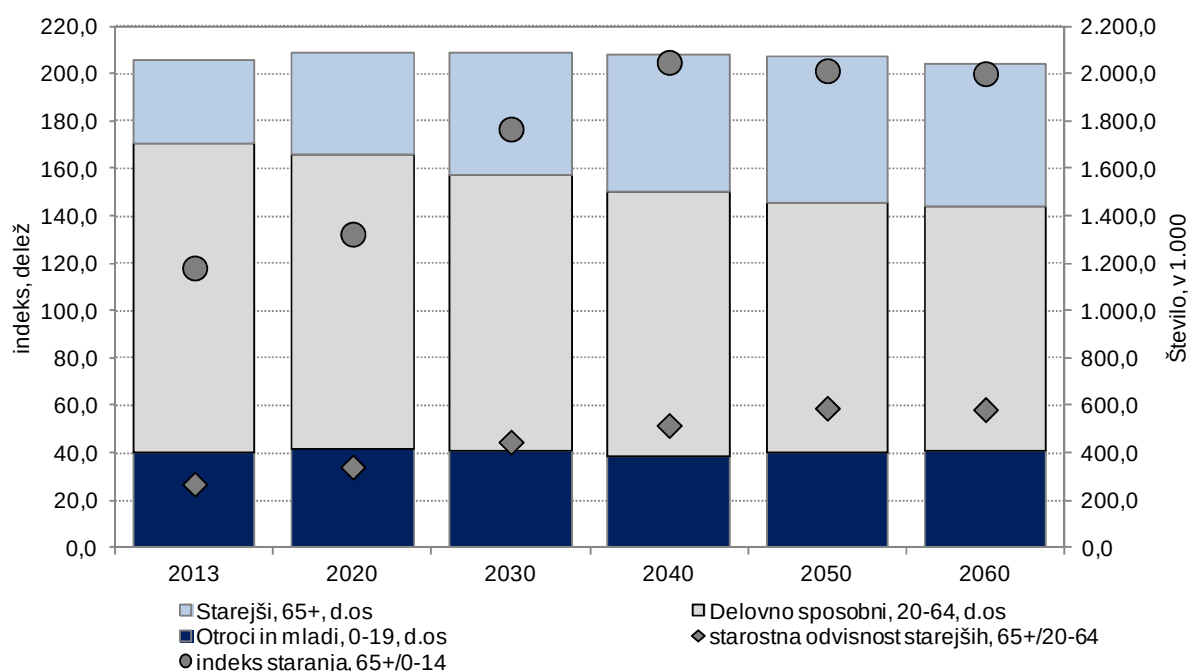
⁵Delovno sposobni prebivalci so prebivalci, stari med 20 in 64 let, aktivne prebivalce pa predstavljajo zaposleni (delovno aktivni) in brezposelni.

⁶Prebivalci 65+ let / (20–64) let *100.

⁷Prebivalci v starosti 0–14 let.

Tako spreminjajoča se demografska slika Slovenije odpira številna vprašanja in zahteva prilagoditev družbe na izzive staranja prebivalstva. Ob tem, da imamo v Sloveniji skoraj najnižjo stopnjo zaposlenosti starejših delavcev med državami EU, se bo močno povečal pritisk na obremenitev dohodkov delovno aktivnega prebivalstva in financiranje s strani države. Zaradi staranja prebivalstva se bodo pojavljale vse večje potrebe po prilagoditvi družbe in okolja na večje število starostnikov (vključenost v družbo, zdravstvena oskrba, ustrezni dohodki, prilagojenost okolja in prilagojenost doma⁸). Pričakovani trendi zato zahtevajo usklajene ukrepe prebivalstvene, socialne in zaposlitvene politike ter politike javnih financ, ki bodo zagotavljali javnofinančno in tudi socialno vzdržnost sistemov socialne zaščite, hkrati pa ob relativno visoki revščini starejših⁹ tudi ustrezne dohodke starejšim.

Graf 12: Struktura prebivalcev Slovenije po EUROPOP2013, starostna odvisnost starejših in indeks staranja



(Vir: Eurostat EUROPOP2013, lastni preračuni)

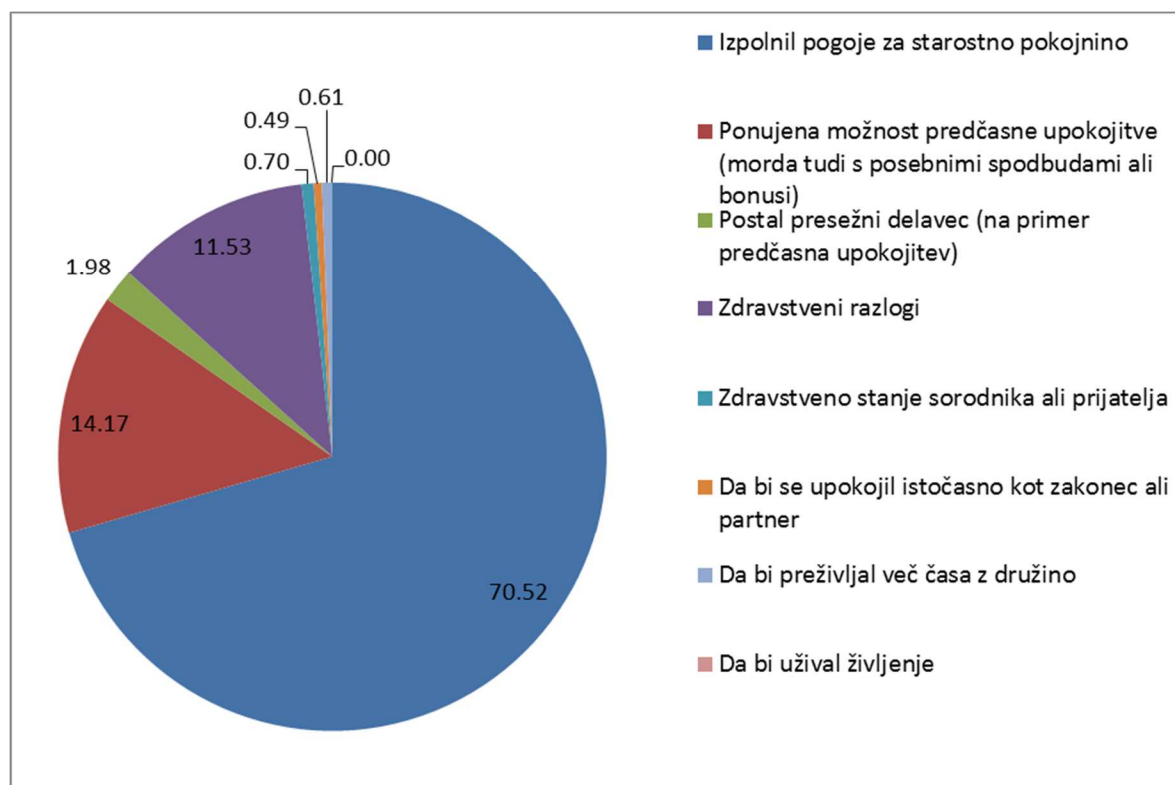
2.2.2. Razlogi za upokojevanje

Slovenija med vsem državami izstopa po zelo zgodnjem odhajanju v upokojitev. Dejansko se je izkazalo, da se v veliki večini primerov ljudje upokojijo takoj, ko je mogoča upokojitev brez zmanjšanja (malusov). Več kot 70% upokojencev se je upokojilo, ker so izpolnili pogoje za starostno pokojnino, skoraj 15% upokojencev pa je izbralo možnost predčasne upokojitve. Med pomembnimi razlogi za upokojitev so navedeni tudi zdravstveni razlogi.

⁸Gl. npr. AgeingWellNetwork. (2012). The New Agenda on Ageing: To Make Ireland the Best Country to Grow Old In.

⁹Stopnja tveganja revščine starejših je višja kot znaša povprečje za celotno Slovenijo, precej na slabšem so starejše ženske.

Graf 13: Razlogi za upokojevanje v Sloveniji, 2011



Vir: SHARE podatki iz 4. vala zbiranja¹⁰, objava 1.1.1, ki je bila objavljena 28. marca 2013, izračun Kavaš in drugi.

Raziskava o zgodnjem upokojevanju, ki jo je izvedel Inštitut Antona Trstenjaka¹¹, kaže, da 24% vseh upokojenih anketirancev meni, da so sedaj na boljšem kot pred upokojitvijo, ker imajo več časa. Pri vprašanju, kaj je slabše po upokojitvi, pa kar 33% zgodaj upokojenih ter le 24% vseh upokojenih anketirancev meni, da je slabše njihovo finančno stanje. Odgovori kažejo, da so kljub slabi finančni situaciji z upokojitvijo zadovoljni. Med ugotovitvami pa velja izpostaviti tudi dejstvo, da kar 34% zgodaj upokojenih ter 33% vseh upokojenih upokojitev vidi kot rešitev iz neznosne situacije v službi, kar kaže na neprijazno delovno okolje, ki s tega vidika predstavlja pomemben dejavnik pri zgodnjem zapuščanju trga dela.

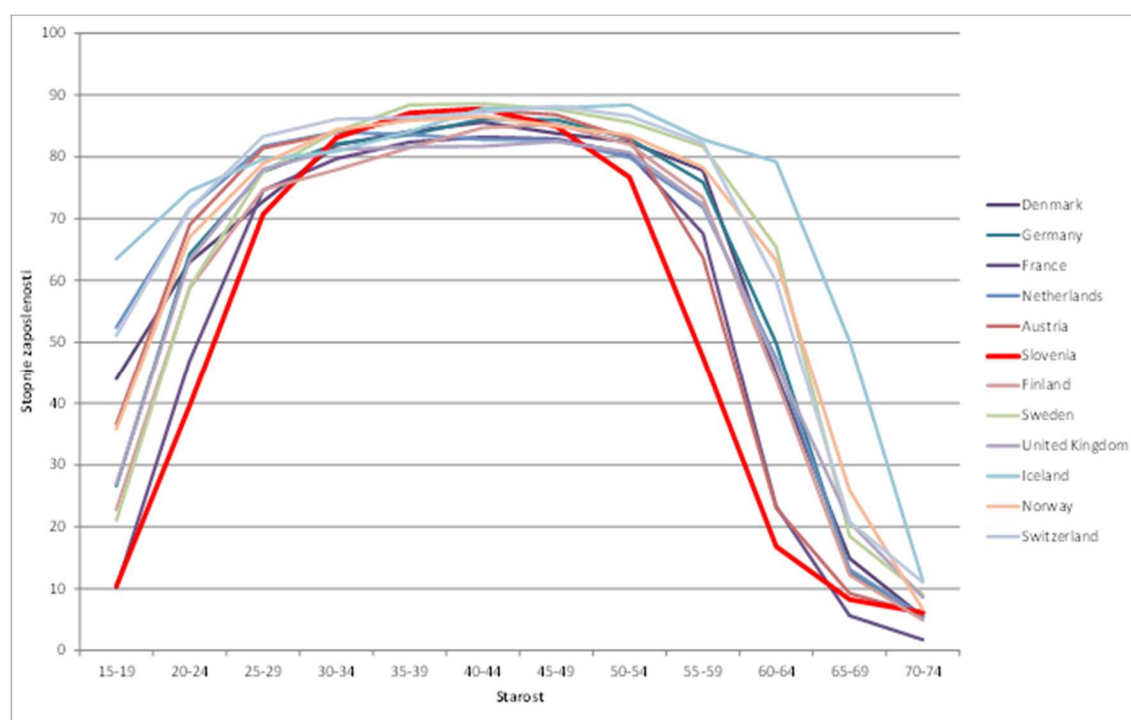
Omenjeni trend v veliki meri vpliva tudi na participacijo na trgu dela. Spodnja slika tako prikazuje stopnje aktivnosti za nabor razvitih EU držav, s katerimi se Slovenijo pogosto primerja; dodani so tudi podatki za Islandijo. Vidimo lahko, da v Sloveniji pozno vstopamo na trg dela in se iz njega hitro umaknemo. Še posebej izrazita je razlika med Slovenijo in Islandijo, kjer se zelo zgodaj zaposlujejo in ostajajo v zaposlitvi do bistveno višje starosti kot v drugih državah.¹²

¹⁰Interdisciplinarna in mednarodna panelna baza mikropodatkov o zdravju, socio-ekonomskem položaju, družinskih in socialnih omrežjih več kot 86.000 posameznikov, starejših od 50 let.

¹¹Ramovš (ur.) (2013): Staranje v Sloveniji, Raziskava o potrebah, zmožnostih in stališčih nad 50 let starih prebivalcev Slovenije. Inštitut Antona Trstenjaka, Ljubljana.

¹²Kavaš et al., Aktivno in zdravo staranje..., op.cit.

Graf 14: Primerjava stopenj zaposlenosti v Sloveniji z izbranimi državami EU in Islandijo; leto 2013



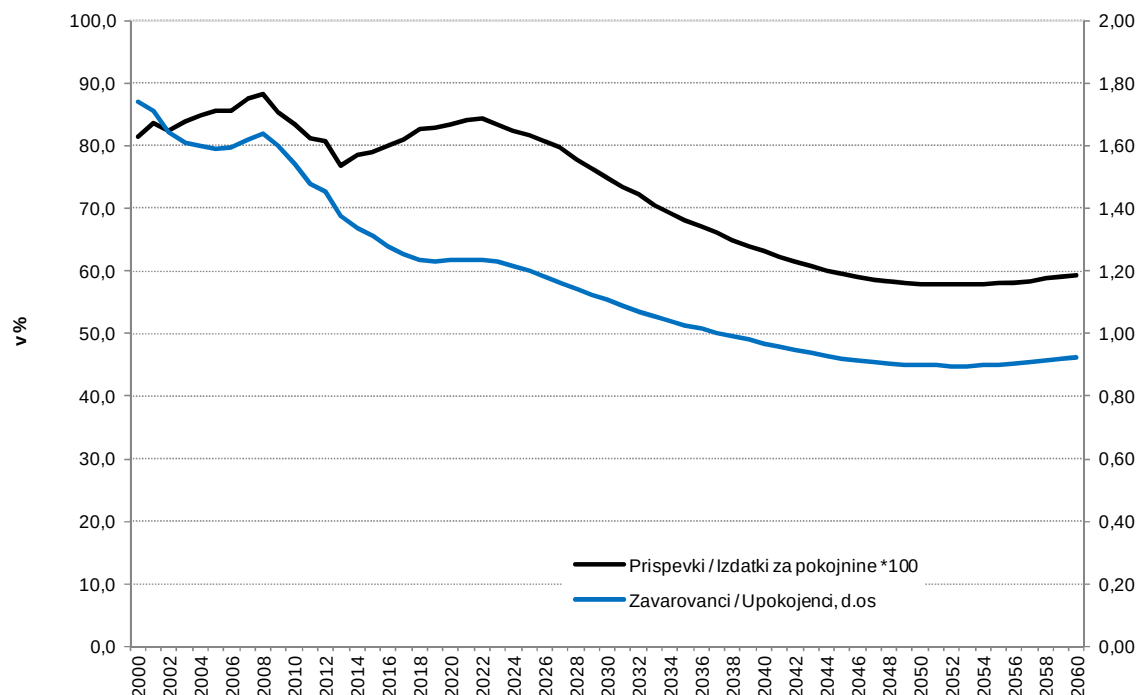
(Vir: EUROSTAT, 2014)

2.2.3. Razmerje zavarovanci /upravičenci

Zgoraj omenjena dejstva močno vplivajo tudi na razmerje med številom zavarovancev in upokojencev. Izračuni ob zadnjem Poročilu o staranju¹³ kažejo, da naj bi bilo leta 2060 za skoraj 200 tisoč več upokojencev kot v povprečju lanskega leta (2014: 612.261). Ob zmanjševanju delovno aktivnega prebivalstva naj bi bilo zavarovancev za desetino manj, kar pomeni, da se bi ob trenutnih pogojih upokojevanja še dodatno znižalo razmerje med upokojenci in zavarovanci, s prispevki pa naj bi pokrivali še manjši delež pokojnin. Leta 2015 je na 100 zavarovancev prišlo 73,6 upokojencev (oz. 1,37 zavarovanca na upokojenca), leta 2060 pa naj bi število upokojencev preseglo število zavarovancev, tako da bi bilo na 100 zavarovancev že 108 upokojencev (razmerje med upokojenci in zavarovanci: 0,92). Če smo leta 2013 s prispevki pokrivali 77,7 % pokojnin, naj bi jih leta 2060 le še 59,4 %.

¹³ The 2015 Ageing Report, op.cit.

Graf 15: Razmerje med zavarovanci in upokojenci ter prispevki in pokojninami, 2000–2060



Vir: ZPIZ, IER, lastni preračuni.

Opomba: Do leta 2012 uradni podatki, naprej projekcija.

2.2.4. Demografija in vpliv na srednjeročno vzdržnost javnih financ

Zagotovitev dolgoročne vzdržnosti javnih financ je zaradi poslabšanja javnofinančnega položaja in povečanja javnega dolga v zadnjih letih postavljena med glavne cilje ekonomskih politik EU.¹⁴

Dolgoročna ocena stroškov staranja prebivalstva je, poleg ocene gibanja dolga, tudi osrednji element dolgoročne vzdržnosti javnih financ pri določitvi srednjeročnega fiskalnega cilja (MTO).¹⁵ Obveznosti držav glede javnih financ v okviru Pakta za stabilnost in rast pomenijo, da mora država slediti doseganju MTO. Ta je za Slovenijo trenutno določen pri uravnoteženem strukturnem saldu sektorja država (MTO pri 0,0% BDP). MTO Evropska komisija določi vsaka tri leta, ob noveliranju dolgoročnih projekcij prebivalstva in stroškov staranja. Naslednja novelacija MTO s strani Evropske komisije je bila predvidena do konca leta 2015.

Nove projekcije za obdobje do leta 2060 kažejo, da bi se ob osnovnem scenariju izdatki za staranje, ki vključujejo tako izdatke, povezane s pokojninskim sistemom, zdravstvenim sistemom kot tudi

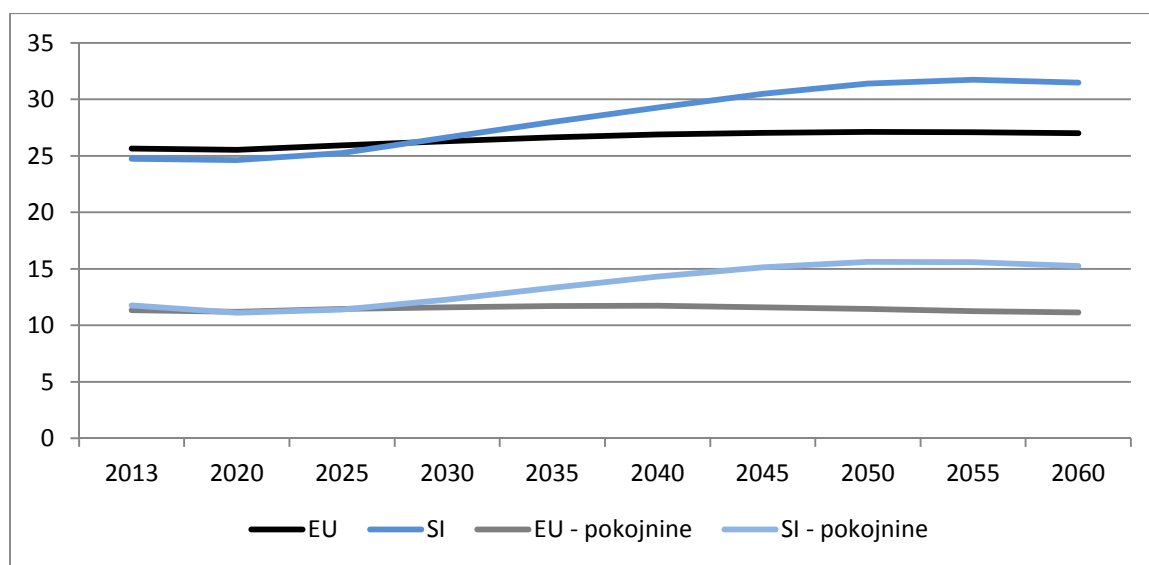
¹⁴Evropska komisija s sodelovanjem držav članic ažurira dolgoročne projekcije vsake tri leta. Koordinacija priprave projekcij poteka na ravni Evropske komisije v okviru delovne skupine za staranje prebivalstva (AWG – Working Group on Ageing and Sustainability) pri Odboru za ekonomsko politiko.

¹⁵Ta je določen kot strukturni saldo sektorja država. Strukturni saldo pomeni nominalni saldo, očiščen vplivov gospodarskega cikla ter enkratnih ukrepov (npr. dokapitalizacije). Enotna metodologija EK vpliv gospodarskega cikla opredeljuje kot razliko med dejanskim in potencialnim BDP, torej z višino proizvodne vrzeli. Zahtevano izboljšanje strukturnega salda sektorja država, t.i. fiskalni napor, se določa v odvisnosti od gospodarskega cikla in glede na višino dolga. S tem se zagotavlja proti-cikličnost fiskalne politike, da v dobrih časih prihrani sredstva za slabe čase in obratno.

sistemom dolgotrajne oskrbe, v Sloveniji povečali iz sedanjih 24,7% na 31,5% BDP. V Sloveniji naj bi se po projekcijah izdatki do leta 2060 povečali najbolj izmed vseh držav, po višini izdatkov v deležu BDP pa je Slovenija v samem vrhu (pred nami so Norveška, Finska in Belgija).

V strukturi izdatkov, povezanih s staranjem, največji delež predstavljajo izdatki, povezani s pokojninskim sistemom. V letu 2047 pade Slovenija na prvo mesto po višini izdatkov za pokojnine, najbolj med državami EU pa se ji v obdobju 2013 – 2060 tudi poveča delež izdatkov za pokojnine. Razlog je v povečevanju števila starejših, ki bodo ob nadaljnjem podaljševanju trajanja življenja tudi dlje časa preživel v upokojitvi, hkrati pa se zmanjšuje število delovno sposobnega prebivalstva, kar pomeni, da se bo razmerje med zavarovanci in upokojenci še naprej poslabševalo.

Graf 16: Gibanje vseh izdatkov za staranje kot delež BDP v Sloveniji in EU, 2013–2060



(Vir: European Commission, AWG, 2015)

2.3. UČINKI ZADNJE POKOJNINSKE REFORME IN PROJEKCIJE VZDRŽNOSTI POKOJNINSKE BLAGAJNE

2.3.1. Uvod

Dne 4. decembra 2012 je bil v Državnem zboru Republike Slovenije sprejet novi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: ZPIZ-2), ki je začel veljati s 1.1.2013. Omenjeni zakon predstavlja že tretjo spremembo pokojninske zakonodaje od leta 1992 dalje, pri čemer je potrebno posebej pojasniti, da se reforma iz leta 1999 (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju; v nadaljevanju: ZPIZ-1) še niti ni v celoti uveljavila, saj je bil ZPIZ-2 sprejet še v času, ko se še niso iztekla vsa prehodna obdobja, ki jih je določal ZPIZ-1.

MDDSZ že od leta 2013 spremlja učinke pokojninske reforme. V letu 2014 in 2015 je bila na MDDSZ pripravljena analiza učinkov sprejete reforme, identificirana pa so bila tudi področja, na katerih je potrebno nadaljnje strokovno delo. Ob upoštevanju dejstva, da je v prvem letu pri pokojninski

reformi težko pričakovati takojšnje učinke, kar je predvsem posledica dejstva, da vse pokojninske reforme vsebujejo tudi določbe, s katerimi se ščiti posameznike, ki so bili pred reformo tik pred izpolnitvijo upokojitvenih pogojev, je na podlagi učinkov ZPIZ-2 mogoče ugotoviti, da je nova pokojninska reforma že v prvem letu pokazala opazne pozitivne učinke (predvsem s finančnega vidika države), ki jih ni moč zanemariti, le-ti pa so se še nadaljevali tudi v letih 2014 in 2015.

Pri preučevanju učinkov pokojninske reforme je potrebno imeti v mislih, da se s pokojninsko reformo lahko rešuje le en del vprašanj, ki se pojavljajo ob dejstvu starajoče družbe. S pokojninsko reformo tako npr. lahko dvigujemo upokojitvene pogoje ter določamo način odmere pokojnine, s čimer se vzpostavlja medgeneracijsko ravnovesje med posameznimi generacijami zavarovancev. Po drugi strani pa s pokojninsko reformo neposredno ne moremo vplivati na druge dejavnike, ki pa so prav tako pomembni pri preučevanju učinkov, kot je npr. rast BDP, zaposlovanje mladih in starejših ter reševanje problematike brezposelnih. Glede na navedeno je tako potrebno učinke pokojninske reforme preučevati predvsem v smislu gospodarskih in finančnih razmer ter razmer na trgu dela, s katerimi je Slovenija soočena v zadnjih letih.

2.3.2. Zavarovanci in uživalci pravic iz obveznega pokojninskega zavarovanja

2.3.2.1. Zavarovanci

Pokojninska reforma prinaša učinke tako na finančno poslovanje Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: Zavod) kot tudi na področje uveljavljanja pravic iz obveznega pokojninskega zavarovanja. Pomemben vpliv na rezultate pokojninske reforme ima tudi gibanje števila zavarovancev in stanje na trgu dela, na kar pa pokojninska reforma nima neposrednega vpliva.

Povprečno število zavarovancev se je v letu 2015 v primerjavi z letom 2014 po šestih letih zmanjševanja povečalo, in sicer za 1,1% na 840.588. Na povišanje je vplivalo predvsem višje število zavarovancev pri treh največjih kategorijah zavarovancev, in sicer pri delavcih pri pravnih osebah, delavcih pri zasebnikih in pri zasebnikih, na drugi strani pa se je znižalo število prostovoljnih in brezposelnih zavarovancev. Na dan 31. 12. 2015 je bilo tako 840.558 zavarovancev, kar je 1,1% več kot konec leta 2014, ko jih je bilo 831.839. V decembru se je 3076 zavarovancem, ki so izpolnili pogoje za predčasno ali starostno pokojnino, izplačeval del pokojnine (20% predčasne ali starostne pokojnine), kar je precejšnji skok v primerjavi z decembrom 2014, ko je to izplačilo prejelo 1703 zavarovancev.

Tabela 2: Povprečno število zavarovancev po vrsti zavarovanca, 2006-2015¹⁶

Leto	Vrsta zavarovanca								SKUPAJ
	Delavci		Osebe, ki oprav. samost. dejav.		Prosto- voljni zavaro- vanci	Brez- poselni	Starši	Druge katego- rije	
	Pri pravnih osebah*	Pri zaseb- nikih	Zasebniki	Kmetje					
2006	675.060	66.309	53.072	10.536	23.643	16.600	7.973	1.413	854.606
2007	696.116	69.933	53.303	9.848	22.678	15.252	10.008	1.952	879.090
2008	717.564	72.300	55.442	9.279	21.595	14.351	12.158	1.395	904.084
2009	699.436	67.937	58.508	8.731	21.114	23.755	14.314	1.091	894.886
2010	685.733	61.461	59.825	8.129	21.300	28.288	16.366	890	881.992
2011	671.812	57.238	61.258	7.371	21.303	33.200	16.862	825	869.869
2012	662.552	54.491	60.823	6.760	23.223	30.017	16.858	818	855.542
2013	647.585	51.139	61.395	6.231	17.191	28.887	19.692	1.001	833.121
2014	652.557	50.483	64.351	5.942	13.568	23.192	20.732	1.014	831.839
2015	662.316	50.761	66.845	5.633	11.656	20.328	21.998	1.051	840.588

Vir: SURS (SRDAP), ZZS, DURS.

*Poslovodne osebe so, čeprav statusno spadajo med samozaposlene, vključene med delavce pri pravnih osebah, saj je vir podatka SURS, ki jih vključuje v to kategorijo.

**Spremenjen vir podatkov (od leta 2005 ZZS, prej DURS).

Tabela 3: Stopnje rasti povprečnega števila zavarovancev po vrsti zavarovanca (v %), 2006-2015¹⁷

Leto	Vrsta zavarovanca								SKUPAJ
	Delavci		Osebe, ki oprav. samost. de jav.		Prosto- voljni zavarovan- ci	Brez- pose lni	Starši	Druge katego-rije	
	Pri pravnih osebah	Pri zaseb- nikih	Zaseb- niki	Kmet je					
2006	1,3	1,9	2,6	-8,1	-1,6	3,8	12,7	-17,0	1,3
2007	3,1	5,5	0,4	-6,5	-4,1	-8,1	25,5	38,1	2,9
2008	3,1	3,4	4,0	-5,8	-4,8	-5,9	21,5	-28,5	2,8
2009	-2,5	-6,0	5,5	-5,9	-2,2	65,5	17,7	-21,8	-1,0
2010	-2,0	-9,5	2,3	-6,9	0,9	19,1	14,3	-18,4	-1,4
2011	-2,0	-6,9	2,4	-9,3	0,0	17,4	3,0	-7,3	-1,4
2012	-1,4	-4,8	-0,7	-8,3	9,0	-9,6	0,0	-0,8	-1,6
2013*	-2,3	-6,2	0,9	-7,8	-26,5	-3,8	5,0	-3,2	-2,9
2014	0,8	-1,3	4,8	-4,6	-21,1	-19,7	5,3	1,3	-0,2
2015	1,5	0,6	3,9	-5,2	-14,1	-12,3	6,1	3,6	1,1

* Pri starših, prostovoljnih zavarovancih in drugih kategorijah je bil v letu 2013 spremenjen zajem. Stopnje rasti so za leto 2013 izračunane na podlagi primerljivih podatkov za leto 2012.

Iz zgornje tabele je tako razvidno, da se je pri najštevilčnejši skupini zavarovancev, t.j. pri delavcih pri pravnih osebah, delavcih pri zasebnikih in pri zasebnikih, število povečalo za 1,5, 0,6 oziroma 3,9 %,

¹⁶Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Letno poročilo 2015, ZPIZ, Ljubljana, februar 2016, str. 7.

¹⁷Ibidem, str. 8.

skupaj za 12.531 oseb. Nadaljeval se je trend upadanja prostovoljnih zavarovancev, in sicer jih je bilo v primerjavi z letom 2014 14,4% manj, ravno tako se je znižalo število brezposelnih zavarovancev, in sicer za 12,3%. Skupaj je bilo iz naslova prostovoljnega zavarovanja ter zavarovanja brezposelnih oseb zavarovanih 4776 zavarovancev manj kot pa v letu 2014. Zmanjšanje števila prostovoljnih zavarovancev je po vsej verjetnosti predvsem posledica zvišanja zavarovalne osnove in dejstva, da se to obdobje ne všteva v pokojninsko dobo brez dokupa.

Poleg vprašanja brezposelnosti in zmanjševanja števila aktivnega prebivalstva na trgu dela, je moč dodatne negativne trende opaziti tudi pri mlajših zavarovancih. Vse več mladih nadaljuje šolanje na višji stopnji oziroma vstopa na trg dela kasneje, kar se odraža tudi v številu mladih zavarovancev ter njihovi povprečni pokojninski dobi. V zadnjih trinajstih letih se je tako število zavarovancev v starosti od 15 do 29 let zmanjšalo za 35 %, ob tem pa se je skrajšala tudi povprečna pokojninska doba v vseh starostnih razredih pri mladih zavarovancih, in sicer se je v starostni skupini zavarovancev 20-24 let pokojninska doba skrajšala za 1 leto, v starostni skupini 25 – 29 let pa kar za 2 leti. Hkrati z navedenim pa je nujno potrebno omeniti, da omenjeno znižanje števila mladih zavarovancev ni samo posledica demografskih trendov gibanja prebivalstva, temveč tudi podaljševanja šolanja ter posledično kasnejšega vstopa na trg dela. Skupno število mladih zavarovancev se je tudi v letu 2015 v primerjavi z letom 2014 znižalo, in sicer za 2934 zavarovancev, poleg tega pa se je v istem obdobju za tri mesece znižala tudi pokojninska doba, ki jo dosegajo zavarovanci v starosti od 19 do 34 let.

Tabela 4: Število in povprečna pokojninska doba mladih zavarovancev po starosti, 2002, 2014 in 2015¹⁸

Dopolnjena starost v letih	2002			2014			2015*			Razlika med 2015* in 2002		
	Zavaro-		Pokojninska doba	Zavaro-		Pokojninska doba	Zavaro-		Pokojninska doba	Zavaro-		Pokojninska doba
	Število	Let		Število	Let		Število	Let		Število	Let	
15-19	6.307	0	9	1.787	0	6	2.001	0	6	-4.306	0	-3
20-24	53.923	2	8	25.896	1	10	27.220	1	8	-26.703	-1	0
25-29	112.193	5	11	84.111	4	2	82.910	3	11	-29.283	-2	0
30-34	121.961	11	1	117.128	8	1	113.857	7	11	-8.104	-3	-2
Skupaj	294.384	7	4	228.922	5	11	225.988	5	8	-68.396	-1	-8

* Predhodni podatki.

Razmerje med številom zavarovancev in upokojencev je v letu 2015 ostalo na enaki ravni kot v letu 2014, in sicer je znašalo 1,37. Medtem ko je to razmerje leta 1981 znašalo 3,3 zavarovanca na enega upokojenca, se je le-to z leti zmanjševalo, pri čemer je največji padec v razmerju razviden v obdobju do leta 1992, ko je bil sprejet Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: ZPIZ-92). Nadalje je mogoče tudi opaziti, da je bilo razmerje med zavarovanci in upokojenci najbolj stabilno v obdobju med letom 2003 in 2007, ko je imela tudi pokojninska reforma ZPIZ-1 najmočnejše učinke. Vpliv finančne in gospodarske krize ter napoved pokojninske reforme (tako ZPIZ-2, ki je bil zavrnjen na referendumu, kot tudi ZPIZ-2, ki je bil leta 2012 sprejet) pa sta razvidna iz gibanja števila

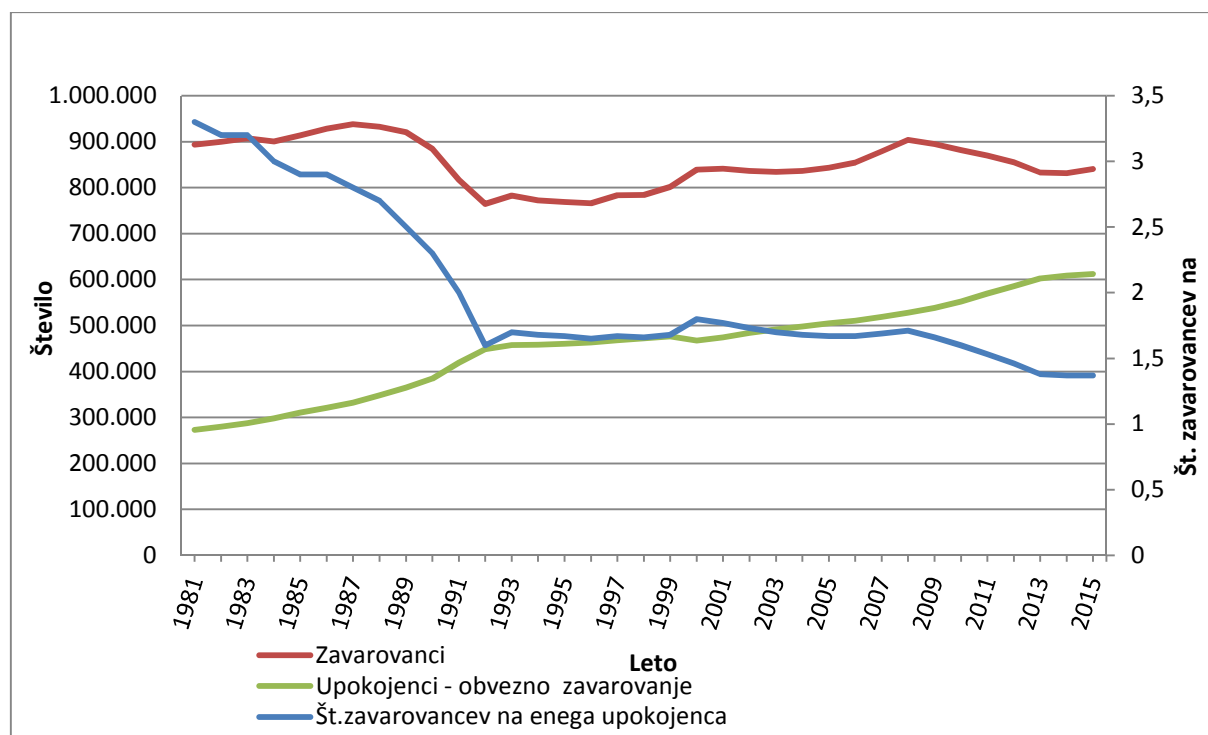
¹⁸Ibidem, str. 9.

zavarovancev in upokoјencev v obdobju od leta 2008 dalje. Kot že omenjeno je tako mogoče od leta 2008 opaziti padec števila zavarovancev za 63.496 zavarovancev oziroma za 7,02 % ter rast števila upokoјencev, ki se je v enakem obdobju povečalo za 84.085 upokoјencev oziroma za 15,9 %.

Tabela 5: Povprečno število zavarovancev in uživalcev pokojnin iz obveznega zavarovanja ter razmerje, 2006-2015¹⁹

Leto	Zavarovanci	Uživalci pokojnin - obvezno zavarovanje	Število zavarovancev na enega uživalca pokojnine
1	2	3	4=2:3
2006	854.606	510.795	1,67
2007	879.090	518.805	1,69
2008	904.084	527.933	1,71
2009	894.886	538.455	1,66
2010	881.992	552.561	1,60
2011	869.869	569.951	1,53
2012	855.542	585.408	1,46
2013	833.121	602.311	1,38
2014	831.880	608.885	1,37
2015	840.588	612.018	1,37

Graf 17: Gibanje števila zavarovancev in števila upokoјencev ter razmerje med zavarovanci in upokoјenci (1981 – 2015)



Vir: Letna poročila ZPIZ 1995 – 2013 (feb. 1996 – 2015)

¹⁹Ibidem, str. 14.

Zgoraj opisani trend tako nakazuje na dejstvo, da so imele v zadnjem obdobju največji vpliv na poslabševanje razmerja med zavarovanci in upokojenci ravno razmere na trgu dela, kjer je zaradi finančno gospodarske krize veliko ljudi iskalo izhod in socialno ter materialno varnost preko uveljavljanja pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Vedno manjše število mladih zavarovancev, napoved pokojninske reforme (kar dvakrat v obdobju štirih let) in ukrepi za zmanjševanje zaposlenih v javnem sektorju preko odpovedi pogodbe o zaposlitvi tistim zaposlenim, ki izpolnjujejo pogoje za upokojitve, je povzročilo, da je razmerje med zavarovanci in upokojenci v letu 2014 padlo na najnižjo raven do sedaj, in sicer na 1,37.

Tabela 6: Razmerje med zavarovanci in prejemniki pokojnin po posameznih letih

Leto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Razmerje	1,8	1,77	1,73	1,7	1,68	1,67	1,67	1,69	1,71	1,66	1,6	1,53	1,46	1,38	1,37	1,37

Vir: Mesečni statistični pregled, januar 2016, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

Vendar pa je potrebno poudariti, da se je v letu 2015 glede na podatke Zavoda trend zniževanja razmerja med številom zavarovancev in upokojencev iz obveznega zavarovanja prvič po šestih letih zaustavil. Razmerje je namreč ostalo na enaki ravni kot v letu 2014, saj podatki za leto 2015 kažejo na enako razmerje v višini 1,37 zavarovanca na enega upokojenca (840.588 zavarovancev / 612.018 upokojencev).

Nadalje je potrebno opozoriti na dejstvo, da na število vključenih zavarovancev in višino vplačanih prispevkov vpliva tudi nova ureditev začasnega in občasnega dela dijakov in študentov od 1. 2. 2015 dalje. V obdobju do 31. 12. 2015 je bilo na podlagi opravljenega začasnega in občasnega dela dijakov in študentov vplačanih za 52.087.645 EUR prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, od tega 33.158.043 EUR kot prispevek zaposlenih (dijakov in študentov), 18.929.602 EUR pa kot prispevek delodajalca. Navedeno pomeni, da so bili prispevki plačani od osnove, ki znaša 213.912.299 EUR. Po podatkih Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS) je prispevke v okviru začasnega in občasnega dela dijakov in študentov v letu 2015 vplačevalo 94.710 različnih oseb, kar pomeni, da so v povprečju pridobili skoraj 3 mesece zavarovalne dobe. Omenjeno dejstvo ni zajeto v zgoraj prikazanih podatkih, vpliva pa tako na povprečno število zavarovancev kot na razmerje med zavarovanci in upokojenci in na izboljšanje strukture mladih zavarovancev.

2.3.2.2. Uživalci pravic

V letu 2015 je bila zabeležena 0,5 odstotna rast povprečnega števila vseh upokojencev, pri čemer podatki kažejo, da je bila rast povprečnega števila starostnih upokojencev 1,3 odstotna.

V letu 2015 je bilo mesečno povprečno 612.018 uživalcev starostne, predčasne, invalidske, družinske, vdovske in delne starostne pokojnine iz obveznega zavarovanja (tabela 6), kar je 3133 uživalcev oziroma 0,5 % več kot v letu 2014, kar pomeni najnižjo rast v zadnjih 25 letih. Decembra leta 2015 je bilo teh uživalcev pokojnin 613.558, kar je 2203 uživalcev oziroma 0,4 % več kot v enakem mesecu predhodnega leta.

V primerjavi z letom 2014 se je povečalo število uživalcev starostne, vdovske in delne starostne pokojnine, zmanjšalo pa se je število uživalcev invalidske in družinske pokojnine. Tudi število uživalcev družinske in vdovske pokojnine skupaj se je zmanjšalo.

Povprečno število uživalcev **starostne pokojnine** se je v letu 2015 v primerjavi z letom 2014 povečalo za 5662 uživalcev oziroma za 1,3 %. V primerjavi z letom 2014 se je v letu 2015 povprečno skupno število uživalcev starostne in delne starostne pokojnine povečalo za 5788 uživalcev oziroma za 1,4 %. Decembra leta 2015 je bilo uživalcev starostne pokojnine 4989 ali 1,2 % več kot v enakem mesecu predhodnega leta. Vse tri stopnje rasti so najnižje v zadnjih devetnajstih letih in kažejo na učinke ZPIZ-2 pri prilivu novih uživalcev starostne pokojnine zaradi strožjih pogojev za pridobitev te pravice.²⁰

Tabela 7: Povprečno število uživalcev pokojnin iz obveznega zavarovanja, 2006-2015²¹

Leto	Vrsta pokojnine						
	Starostna	Invalidska	Družinska in vdovska skupaj			Delna starostna	Skupaj
			Skupaj	Družinska	Vdovska		
1	2	3	4=5+6	5	6	7	8=2+3+4+7
2006	322.617	95.736	92.304	69.297	23.007	138	510.795
2007	332.616	94.511	91.514	65.601	25.913	164	518.805
2008	342.786	93.389	91.552	62.624	28.928	206	527.933
2009	354.270	92.123	91.818	59.699	32.119	244	538.455
2010	368.615	91.051	92.628	57.097	35.531	267	552.561
2011	386.263	90.219	93.117	54.409	38.708	352	569.951
2012	401.642	89.384	93.984	52.069	41.915	398	585.408
2013	417.916	88.361	95.542	51.870	43.672	492	602.311
2014	426.083	87.250	94.878	48.781	46.097	674	608.885
2015	431.745	85.749	93.724	44.904	48.820	800	612.018

Opomba: med uživalci starostne pokojnine je zajetih tudi 1641 uživalcev predčasne pokojnine po ZPIZ-2.

Zgoraj navedena dejstva potrjuje tudi podatek, da je v decembru 2015 rast starostnih upokojencev glede na stanje december 2014 znašala le 1,3 %, kar je za 0,7 odstotne točke manj kot je znašala rast starostnih upokojencev glede na stanje v decembru 2014 in decembru 2013 (2 %), še bolj očitna pa je nižja rast v letu 2015, če jo primerjamo z rastjo v letu 2013, ko je povprečno število starostnih upokojencev od decembra 2012 do decembra 2013 zraslo za 4,1 %. Rast upokojencev se je v letošnjem letu močno znižala, s čimer se izkazujejo pozitivni učinki pokojninske reforme iz konca leta 2012.

²⁰ Ibidem, str. 10.

²¹ Ibidem, str. 10.

Tabela 8: Stopnje rasti povprečnega števila uživalcev pokojnin iz obveznega zavarovanja (v %), 2006-2015²²

Leto	Vrsta pokojnine						
	Starostna	Invalidska	Družinska in vdovska skupaj			Delna starostna	Skupaj
			Skupaj	Družinska	Vdovska		
1	2	3	4=5+6	5	6	7	8=2+3+4+7
2006	2,4	-0,6	-1,0	-4,8	13,0	26,6	1,1
2007	3,1	-1,3	-0,9	-5,3	12,6	18,8	1,6
2008	3,1	-1,2	0,0	-4,5	11,6	25,6	1,8
2009	3,4	-1,4	0,3	-4,7	11,0	18,4	2,0
2010	4,0	-1,2	0,9	-4,4	10,6	9,4	2,6
2011	4,8	-0,9	0,5	-4,7	8,9	31,8	3,1
2012	4,0	-0,9	0,9	-4,3	8,3	13,1	2,7
2013	4,1	-1,1	1,7	-0,4	4,2	23,6	2,9
2014	2,0	-1,3	-0,7	-6,0	5,6	37,0	1,1
2015	1,3	-1,7	-1,2	-7,9	5,9	18,7	0,5

Podatki iz zgornjih tabel potrjujejo dejstvo, da se je velika večina novih starostnih upokojencev upokojevala konec leta 2012 in v začetku leta 2013. To nadalje potrjuje tudi dejstvo, da je bilo v letu 2013 med vsemi novimi starostnimi upokojenci kar 81,2 % takih, ki jim je Zavod v letu 2013 priznal pokojnino in jo v tem letu pričel tudi izplačevati skladno z določbami ZPIZ-1. To pomeni, da so zavarovanci, ki so na dan 31.12.2012 izpolnjevali pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po ZPIZ-1, pravice uveljavljali že v letu 2013, čeprav jim je skladno z določbami 391. člena ZPIZ-2 ta pravica varovana časovno neomejeno.

V letu 2015 je dotok zahtevkov za priznanje pravice do pokojnine znašal 88.721 in je bil v primerjavi z letom 2014 zaradi dotoka zahtevkov za ponovno odmero pokojnine na podlagi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče RS) (delnice) kar za 74,7 % višji. Zato je presežen tudi letni načrt rešenih zahtevkov na področju uveljavljanja pravice do pokojnine, in sicer za 24,5 %, kljub bistvenemu nižjemu številu dokončnih odmer pokojnin kot v letu 2014. V letu 2015 je bilo v primerjavi z letom 2014 rešenih za 7,2 % več zahtevkov. Ob koncu leta je kljub povečanemu številu rešenih zahtevkov zaradi bistveno povečanega dotoka zahtevkov na podlagi odločbe Ustavnega sodišča RS - delnice, ki jih še ni bilo možno reševati, ostalo nerešenih še 36.210 zahtevkov.²³

Slednje dejstvo potrjuje tudi podatek o dotoku novih zahtevkov za starostno pokojnino v letu 2015, ki je bil bistveno nižji kot v preteklih letih (14.438 v letu 2015, medtem ko je ta številka v letu 2012 znašala 25.262, v letu 2011 18.634, v letu 2010 23.800 in v letu 2009 19.502). To pomeni, da je bil v letu 2015 dotok zahtevkov za uveljavitev pravice do starostne pokojnine za skoraj 43% nižji kot v letu 2012.

²² Ibidem, str. 12.

²³ Ibidem, str. 69.

Tabela 9: Dotok zahtevkov starostna pokojnina - prvi v letu 2008 do 2015

DOTOK ZAHTEVKOV							
starostna pokojnina - prvi							
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
20.079	19.502	23.800	18.634	25.262	15.512	14.208	14.438

Vir: ZPIZ (feb. 2016)

Starost novih starostnih upokojencev ob upokojitvi in povprečna doba prejemanja pokojnine

Dejanske povprečne upokojitvene starosti žensk ne sledijo dinamiki predpisanega zviševanja zahtevane starosti za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Iz spodnje tabele je razvidno, da se v letu 2015 dejanska upokojitvena starost novih starostnih upokojenk ni dvignila, temveč je ostala na ravni iz leta 2014 (59 let). Pri moških pa je tudi v letu 2015 še nadalje mogoče opaziti trend padanja pri povprečno doseženi upokojitveni starosti. Dejanska upokojitvena starost se je pri moških v letu 2015 v primerjavi z letom 2014 znižala za en mesec. Slednje bi bilo lahko posledica dejstva, da so se v letu 2015 upokojevali predvsem posamezniki, ki so ob nizkih starostih dopolnili relativno dolgo pokojninsko dobo brez dokupa, medtem ko se ostali zavarovanci, ki so bili starejši in so imeli dopolnjene manj pokojninske dobe, niso mogli upokojiti, saj ZPIZ-2 ne omogoča več uveljavljanja dodane dobe (študij, vojska). Drugi razlog je, da so se v letu 2015 upokojevali zavarovanci, ki so imeli varstvo pričakovanih pravic po ZPIZ-1, po katerem so moški še vedno lahko uveljavljali znižanje starosti na račun otrok.

Na tem mestu je potrebno ponovno opozoriti tudi na zakonodajo, ki je veljala pred uveljavitvijo ZPIZ-2. ZPIZ-1 je v primerjavi z zakonodajo, uveljavljeno leta 1992, bistveno spremenil pogoje za pridobitev pravic za ženske, zlasti za tiste, ki niso imele otrok, medtem ko je ZPIZ-1 pri moških dvig upokojitvene starosti poskušal doseči z vpeljavo instituta »polne starosti«. Ta pa je v bistveno manjšem obsegu vplival na dvig dejanske upokojitvene starosti pri moških kot je na isti parameter vplivala zaostritev pogojev pri ženskah. Prav tako je potrebno pojasniti, da je čas prejemanja pokojnine, ki se v zadnjih letih vztrajno podaljšuje, poleg demografskih gibanj prebivalstva tudi posledica nizkih upokojitvenih pogojev v obdobju pred sprejemom ZPIZ-1.

Tabela 10: Povprečna dosežena starost pri novih uživalcih starostne in invalidske pokojnine iz obveznega zavarovanja (brez uživalcev predčasne pokojnine in uživalcev z zavarovalno dobo s povečanjem), po spolu, 2006-2015²⁴

Leto	Vrsta pokojnine							
	Starostna				Invalidska			
	Ženske		Moški		Ženske		Moški	
	Let	Mes.	Let	Mes.	Let	Mes.	Let	Mes.
2006	57	4	61	8	50	4	53	5
2007	57	7	61	10	50	8	54	9
2008	57	7	61	11	51	7	54	3
2009	58	1	62	0	51	11	54	8
2010	58	5	61	10	51	9	54	8
2011	58	8	61	9	52	2	54	11
2012*	58	2	61	3	50	11	54	2
2013*	58	6	60	11	51	5	53	9
2014*	59	0	61	2	51	3	54	5
2015*	59	0	61	1	52	0	54	2

*Sprememba metodologije: po priporočilu RSRS je upoštevan drugačen zajem uživalcev pokojnin. Zajeti so vsi z datumom priznanja pravice v letu, ne glede na to, da so odločbo o tem lahko prejeli pozneje. Poleg tega se po novem povprečna starost izračunava ob upoštevanju let, mesecev in dni. Podatki za leto 2015 so začasni, končni bodo objavljeni v junijski številki mesečnega statističnega pregleda in v letnem poročilu za leto 2016.

Tako kot v preteklih letih se je tudi v letu 2015 podaljšala povprečna doba prejemanja pokojnine. Na povprečno dobo prejemanja pokojnine vplivajo zakonski razlogi (bistveno milejši pogoji upokojitve v preteklosti) in dolgoživa družba. Pri uživalcih starostne pokojnine se je v obdobju 2006-2015 doba prejemanja pokojnine podaljšala, in sicer pri ženskah iz 19 let in 3 mesecev na 23 let in 6 mesecev, pri moških pa iz 16 na 17 let, obdobje prejemanja starostne pokojnine pa se je v primerjavi z letom 2014 zvišalo za 5 mesecev pri ženskah in za 1 mesec pri moških. Povprečna doba prejemanja invalidske pokojnine se je prav tako podaljševala, in sicer pri ženskah iz 21 let in 11 mesecev v letu 2006 na 25 let in 4 mesece v letu 2015, pri moških pa iz 16 let in 3 mesecev v letu 2006 na 19 let in 5 mesecev v letu 2015, povišala pa se je tudi v primerjavi z letom 2014, in sicer za 8 mesecev tako pri ženskah kot tudi pri moških.

Pri družinskih in vdovskih pokojninah je povprečna doba prejemanja v letu 2015 znašala 12 let in 10 mesecev, kar je 4 mesece več kot v letu 2014.

Omenjeni podatek kaže predvsem na dejstvo, da že sedaj obstaja številčna generacija mladih upokojencev, ki bodo glede na zgoraj navedeno povprečno dobo prejemanja pokojnine še kar nekaj časa uživali pravice v okviru obveznega zavarovanja. Z drugimi besedami to pomeni, da bi tudi v primeru, ko (hipotetično) z letošnjim letom ne bi bilo več novih upokojencev, še vedno obstajala številčna generacija upokojencev, ki bodo pokojnino prejeli še najmanj 9 let (ženske) oziroma 6 let (moški).

²⁴Ibidem, str. 15.

Tabela 11: Povprečna doba prejemanja pokojnine uživalcev, ki jim je prenehala pravica do pokojnine, po vrsti pokojnine in spolu, 2006-2015²⁵

Vrsta pokojnine										
Leto	Starostna				Invalidska				Družinska in vdovska skupaj	
	Ženske		Moški		Ženske		Moški			
	Let	Mes.	Let	Mes.	Let	Mes.	Let	Mes.	Let	Mes.
2006	19	3	16	0	21	11	16	3	12	11
2007	20	3	16	3	22	0	16	10	12	6
2008	20	10	16	4	22	1	17	1	13	4
2009	21	6	16	7	23	0	17	2	13	5
2010	21	8	16	8	22	10	17	8	11	6
2011	21	8	16	4	23	2	17	11	12	2
2012	22	4	16	8	23	8	18	4	11	7
2013	22	8	16	8	24	6	18	8	12	6
2014	23	1	16	11	24	8	18	9	12	6
2015	23	6	17	0	25	4	19	5	12	10

Povprečna dopolnjena pokojninska doba novih upokojencev

Ne glede na dejstvo, da je mogoče zaznati znižanje povprečne dejanske upokojitvene starosti novih upokojencev, pa podatki o dopolnjeni pokojninski dobi ob upokojitvi novih upokojencev kažejo na pozitiven trend. Tako je pri novih (starostnih) moških upokojencih v letu 2015 mogoče zaznati podaljšanje dopolnjene pokojninske dobe, in sicer za 4 mesece, medtem ko se je pri ženskah ta doba podaljšala skoraj za eno leto (11 mesecev). Če primerjamo podatke iz prejšnjih let, gre v obeh primerih za relativno visoko podaljšanje. Ta podatek pa potrjuje dejstvo, da so se v letu 2015 upokojevali predvsem zavarovanci, ki so dopolnili relativno dolgo pokojninsko dobo.

²⁵Ibidem, str. 18.

Tabela 12: Povprečna dopolnjena pokojninska doba novih uživalcev starostne in invalidske pokojnine iz obveznega zavarovanja ob upokojitvi po spolu, 2006-2015²⁶

Leto	Vrsta pokojnine							
	Starostna				Invalidska			
	Ženske		Moški		Ženske		Moški	
	Let	Mes.	Let	Mes.	Let	Mes.	Let	Mes.
2005	35	4	38	0	25	11	28	4
2006	35	8	38	4	26	10	28	1
2007	35	10	38	3	26	6	28	7
2008	36	0	38	3	27	0	28	0
2009	35	8	38	2	26	8	28	3
2010	35	6	38	0	27	1	28	1
2011	34	11	37	9	27	4	28	1
2012*	35	4	37	3	26	1	26	7
2013*	36	1	37	11	27	10	27	8
2014*	36	2	37	9	26	10	27	6
2015*	37	1	38	1	28	0	27	9

*Sprememba metodologije: po priporočilu RSRS je upoštevan drugačen zajem uživalcev pokojnin. Zajeti so vsi z datumom priznanja pravice v letu, ne glede na to, da so odločbo o tem lahko prejeli pozneje. Poleg tega se po novem povprečna pokojninska doba izračunava ob upoštevanju let, mesecev in dni. Podatki za leto 2015 so začasni, končni bodo objavljeni v junijski številki mesečnega statističnega pregleda in v letnem poročilu za leto 2016.

Tabela 13: Povprečna starostna pokojnina in stopnja rasti po letih*

Leto	Povprečna bruto starostna pokojnina		Povprečna neto starostna pokojnina	
	SIT/EUR	stopnja rasti %	SIT/EUR	stopnja rasti %
2006	128.311	4,2	127.201	4,4
2007	562,08	5,0	559,55	5,4
2008	606,21	7,9	603,72	7,9
2009	622,11	2,6	619,32	2,6
2010	628,09	1,0	625,19	0,9
2011	628,51	0,1	625,56	0,1
2012*	617,74	-1,2	615,22	-1,1
2013	617,80	0,0	615,64	0,1
2014	616,70	-0,2	613,13	-0,4
2015	613,11	-0,6	609,50	-0,6

(Mesečni statistični pregled, ZPIZ, december 2015)

* Podatki o povprečni pokojnini so do leta 2011 prikazani z, od leta 2012 naprej pa brez varstvenega dodatka. Stopnji rasti za leto 2012 sta izračunani na podlagi primerljivih podatkov za leto 2011.

²⁶Ibidem, str. 17.

Uživalci nadomestil iz invalidskega zavarovanja²⁷

ZPIZ-1 ni določil prevedbe pravic zavarovancev s preostalo delovno zmožnostjo, pridobljenih po prejšnjih predpisih, zato so statistični podatki o uživalcih nadomestil ločeni na priznane po ZPIZ ter ZPIZ-1 in ZPIZ-2. Sistem odmere nadomestil po ZPIZ-1, ki je začel veljati 1. januarja 2003, se bistveno razlikuje od prej veljavnega, medtem ko v ZPIZ-2 ni bilo večjih sprememb.

Tabela 13 prikazuje povprečno število uživalcev nadomestil po ZPIZ, ZPIZ-1 in ZPIZ-2. Razvidno je, da se število uživalcev po ZPIZ iz leta v leto zmanjšuje, po ZPIZ-1 in ZPIZ-2 pa narašča. Povprečno število uživalcev vseh vrst nadomestil iz invalidskega zavarovanja se je od skupno 45.906 v letu 2014 zmanjšalo na 45.190 oziroma za 1,6 %.

Tabela 14: Povprečno število uživalcev nadomestil po vrsti nadomestila, 2006-2015

Leto	Vrsta nadomestila								SKUPAJ
	Do 31. 12. 2002				Od 1. 1. 2003				
	Za čas čakanja in čas poklicne rehabili- tacije	Za čas čakanja na drugo ustrezno zaposli- tev	Zaradi dela s skrajša- nim delovnim časom*	Zaradi manjše plače na drugem ustreznem delu	Delna invalid- ska poko- jina / Delno nadome- stilo**	Za čas poklicne rehabili- tacije	Začasno nadomes- tilo	Nadome- stilo za invalid- nost	
2006	70	17.043	11.893	13.150	4.620	199	30	5.768	52.773
2007	30	16.481	11.197	11.677	6.057	255	63	7.713	53.473
2008	15	15.923	10.452	10.338	7.720	267	116	9.816	54.647
2009	8	15.142	6.158	8.859	9.113	277	188	11.297	51.042
2010	4	14.197	5.235	7.433	10.083	301	253	12.396	49.902
2011	3	13.133	4.643	6.126	10.764	333	322	13.252	48.576
2012	2	11.996	4.266	5.310	11.836	360	398	14.316	48.484
2013	1	10.860	3.289	4.567	12.444	350	473	14.968	46.952
2014	0	9.634	2.275	4.085	13.291	334	539	15.748	45.906
2015	0	8.664	1.990	3.634	13.781	312	609	16.200	45.190

*Število uživalcev nadomestila zaradi dela s skrajšanim delovnim časom se je v marcu 2010 v primerjavi s februarjem 2010 zmanjšalo za 3.744 uživalcev. Do razlike je prišlo zaradi neenotnega zajemanja uživalcev po OE. V preglednicah II.14 in II.15 je prikaz preračunanega števila prejemnikov in indeksov rasti od leta 2009 naprej.

** Od leta 2013.

²⁷ Ibidem, str. 18.

Tabela 15: Stopnje rasti povprečnega števila uživalcev nadomestil po vrsti nadomestila (v %), 2006-2015

Leto	Vrsta nadomestila								SKUPAJ
	Do 31. 12. 2002				Od 1. 1. 2003				
	Za čas čakanja in čas poklicne rehabilitacije	Za čas čakanja na drugo ustrezno zaposlitev	Zaradi dela s skrajšanim delovnim časom*	Zaradi manjše plače na drugem ustreznem delu	Delna invalidska pokojnina / Delno nadomestilo **	Za čas poklicne rehabilitacije	Začasno nadomestilo	Nadomestilo za invalidnost	
2006	-48,1	-1,8	-6,3	-8,7	61,9	70,1	150,0	72,3	3,7
2007	-57,1	-3,3	-5,9	-11,2	31,1	28,1	110,0	33,7	1,3
2008	-50,0	-3,4	-6,7	-11,5	27,5	4,7	84,1	27,3	2,2
2009	-46,7	-4,9	-41,1	-14,3	18,0	3,7	62,1	15,1	-6,6
2010	-50,0	-6,2	-15,0	-16,1	10,6	8,7	34,6	9,7	-2,2
2011	-25,0	-7,5	-11,3	-17,6	6,8	10,6	27,3	6,9	-2,7
2012	-33,3	-8,7	-8,1	-13,3	10,0	8,1	23,6	8,0	-0,2
2013	-50,0	-9,5	-22,9	-14,0	5,1	-2,8	18,8	4,6	-3,2
2014	-100,0	-11,3	-30,8	-10,6	6,8	-4,6	14,0	5,2	-2,2
2015	-	-10,1	-12,5	-11,0	3,7	-6,6	13,0	2,9	-1,6

*Število uživalcev nadomestila zaradi dela s skrajšanim delovnim časom se je v marcu 2010 v primerjavi s februarjem 2010 zmanjšalo za 3.744 uživalcev. Do razlike je prišlo zaradi neenotnega zajemanja uživalcev po OE. V preglednicah II.14 in II.15 je prikaz preračunanega števila prejemnikov in indeksov rasti od leta 2009 naprej.

** Od leta 2013.

Razloga za zmanjšanje števila uživalcev nadomestil po ZPIZ sta prenehanje pravice zaradi smrti ali pridobitev pravice do pokojnine oziroma sprememba v stanju invalidnosti, zaradi česar posamezniki pridobijo nove pravice po ZPIZ-2. Slednje vpliva tudi na povečanje števila uživalcev nadomestil iz invalidskega zavarovanja od 1. januarja 2003 dalje (v preglednici od leta 2006).

Nadomestila iz invalidskega zavarovanja²⁸

Zavarovanci s preostalo delovno zmožnostjo so po ZPIZ-2 upravičeni do več vrst nadomestil, ki se usklajujejo tako kot pokojnine, in sicer so upravičeni do nadomestila za čas poklicne rehabilitacije, ki je lani znašalo v povprečju 482,37 evra, to je 15,8 % več od povprečja predhodnega leta, kar je posledica določb ZPIZ-2 (nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije se odmeri v višini 130 % invalidske pokojnine, ki bi pripadala zavarovancu na dan nastanka invalidnosti); do začasnega nadomestila, ki je v letu 2015 znašalo povprečno 161,92 evra ali 1,9 % več kot leto prej; do nadomestila za invalidnost, ki je znašalo v povprečju 180,76 evra, kar je za 0,9 % več kot v letu 2014 in do delnega nadomestila (delne invalidske pokojnine po ZPIZ-1) za delo s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno, ki je lani znašalo v povprečju 276,43 evra ali 0,3 % več od povprečja tega nadomestila v letu 2014. Nastale spremembe v višini nadomestil so predvsem posledica strukturnih sprememb med prejemniki. Nadomestila iz invalidskega zavarovanja za invalidnost, nastala v letu 2015, se v skladu s

²⁸ Ibidem, str. 30-31.

87. členom ZPIZ-2 odmerijo v višini 57,25 % od najnižje pokojninske osnove, kar znaša 440,36 evra. Nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije za invalidnost, nastalo v letu 2015, je po navedenem členu znašalo največ 1.761,45 evra.

Tabela 16: Povprečni zneski nadomestil iz invalidskega zavarovanja po ZPIZ-1 in ZPIZ-2, 2015

Vrsta	Povprečni znesek v EUR
Delna invalidska pokojnina/ Delno nadomestilo	276,43
Za čas poklicne rehabilitacije	482,37
Začasno nadomestilo	161,92
Nadomestilo za invalidnost	180,76

Do konca leta 2002 so bili zavarovanci s preostalo delovno zmožnostjo upravičeni do pravic in na njih temelječih nadomestil pod pogoji in na način, določen s predpisi, veljavnimi do 31. decembra 1999. Zneski teh nadomestil se po določbah ZPIZ-2 od 1. januarja 2013 naprej usklajujejo enako kot pokojnine. Gre za nadomestilo za čas čakanja na ustrezno zaposlitev, ki je znašalo v povprečju 425,47 evra, kar je za 0,4 % manj od povprečja predhodnega leta in nadomestilo zaradi manjše plače na drugem ustreznem delu, ki je znašalo v povprečju 178,33 evra, to je za 2,0 % manj kot v predhodnem koledarskem letu. Tudi pri teh nadomestilih so spremembe v višini predvsem posledica strukturnih sprememb med prejemniki.

Tabela 17: Povprečni zneski nadomestil iz invalidskega zavarovanja po ZPIZ, 2015

Vrsta	Povprečni znesek v EUR
Zaradi manjše plače	178,33
Za čas čakanja na zaposlitev	425,47

Uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja²⁹

Dotok zahtevkov za priznanje pravic iz invalidskega zavarovanja je bil v letu 2015 realiziran v višini 30.719, kar je 11,8 % manj kot leto poprej. V primerjavi z letom 2014 je bilo rešenih za 13,8 % manj zahtevkov, predvsem zaradi povečanega števila dokončnih odmer nadomestil v letu 2014. Pri ostalih pravicah iz invalidskega zavarovanja je bilo število izdanih odločb na ravni leta 2014. Število rešenih zahtevkov v letu 2015 je za 8,9 % pod načrtovanim. Ob koncu leta 2015 je tako v reševanju ostalo še 5698 zahtevkov, kar je za 12,7 % več kot ob koncu leta 2014.

Poklicna rehabilitacija in ohranitev zaposlitev delovnih invalidov

Zaradi večletnega upadanja interesa po poklicni rehabilitaciji je Zavod začel s predstavitvami vsebine in pomena poklicne rehabilitacije potencialnim rehabilitantom. Na predstavitev poklicne rehabilitacije je Zavod v letu 2015 povabil 631 zavarovancev, med katerimi je bilo 334 takšnih, ki so sami izrazili željo do rehabilitacije, ostali pa so bili povabljeni na predlog predsednikov invalidskih komisij. Predstavljeni proces poklicne rehabilitacije je kot možno rešitev zdravstvenih težav v povezavi z delom, ki ga opravljajo, prepoznalo 357 zavarovancev. Napoteni so bili na 15 pogodbenih strokovnih institucij s področja medicine dela ali poklicne rehabilitacije v strokovno obravnavo.

²⁹ Ibidem, str. 70-71.

Poklicno rehabilitacijo je v letu 2015 nastopilo 145 zavarovancev, to je 27,2 % več kot v letu 2014, medtem ko je proces zaključilo 113 zavarovancev.

Starost rehabilitantov se je glede na spremembo zakona v letu 2013 pričakovano začela dvigovati, saj je bilo 15 takšnih, ki so že dopolnili 51 ali več let starosti. Še vedno je najmočnejša starostna skupina med 31 in 40 letom starosti (60 zavarovancev), sledi skupina med 41 in 50 letom starosti (49 zavarovancev), nato med 26 in 30 letom starosti (20 zavarovancev), le eden pa je nastopil poklicno rehabilitacijo, preden je dopolnil 25 let.

Tradicionalno se rehabilitira več moških (107) kot žensk (38) in več zaposlenih (91) kot brezposelnih (54) zavarovancev.

V letu 2015 so se spremenila razmerja med oblikami in načini poklicne rehabilitacije, in sicer:

- z obliko usposabljanja na istem delovnem mestu, ki se zavarovancu prilagodi z ustreznimi tehničnimi pripomočki, je bilo izvedeno 5 procesov poklicne rehabilitacije (3,5 % vseh rehabilitacij);
- s kratkotrajnim usposabljanjem ali izobraževanjem se je rehabilitiralo 39 zavarovancev ali 26,9 %; predhodno 5 %;
- z usposobitvijo s praktičnim delom na ustreznem delovnem mestu pri delodajalcu oziroma drugih oblikah delovnega usposabljanja sta se rehabilitirala 2 zavarovanca ali 1,4 %; predhodno 0,3 %;
- z izobraževanjem se je rehabilitiralo 83 zavarovancev ali 57,2 %; predhodno 86,1 %;
- z izobraževanjem ob delu se je rehabilitiralo 16 zavarovancev ali 11,0 %; predhodno 8,6 %.

V sklopu izobraževanja so se tudi v tem letu v največjem številu (58 zavarovancev) izobraževali za V. stopnjo strokovne izobrazbe.

Sklenjenih je bilo 17 pogodb o prevzemu stroškov prilagoditve prostorov in delovnih sredstev v zvezi z ohranitvijo zaposlitve delovnega invalida, to je 7 pogodb več kot v letu 2014. Vse pogodbe so bile sklenjene z različnimi delodajalci. Vrednost vseh sklenjenih pogodb je znašala 26.064,10 evra (23.463,84 evra v letu 2014). Najvišji odobren znesek po pogodbi je znašal 3.792,27 evra, najnižji pa 39,99 evra.

V okviru ukrepov za ohranitev zaposlitve delovnih invalidov je Zavod sofinanciral stroške usposabljanja v 31 primerih. Pogodbe so bile sklenjene z 19 različnimi delodajalci. Največ pogodb je bilo sklenjenih za 1 mesec, in sicer v 19 primerih. Najdaljše usposabljanje je trajalo 11 mesecev, najkrajše pa 14 dni. Vrednost sklenjenih pogodb je znašala 21.457,76 evra (32.809,24 evra v letu 2014). Najvišji znesek sofinanciranja po pogodbi je znašal 3.930,22 evra, najnižji pa 60,00 EUR.

Dodatne pokojnine

Dodatne pokojnine trenutno ne predstavljajo pomembnega vira dohodka starostnih upokojencev, vendar pa je pričakovati, da se bo v prihodnosti njihov pomen povečal.

Konec leta 2015 je bilo v dodatno pokojninsko zavarovanje vključenih 59,16 % zavarovancev obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja (842.557 zavarovancev obveznega

pokojninskega in invalidskega zavarovanja). Iz spodnje tabele je razviden razvoj števila zavarovancev dodatnega zavarovanja.

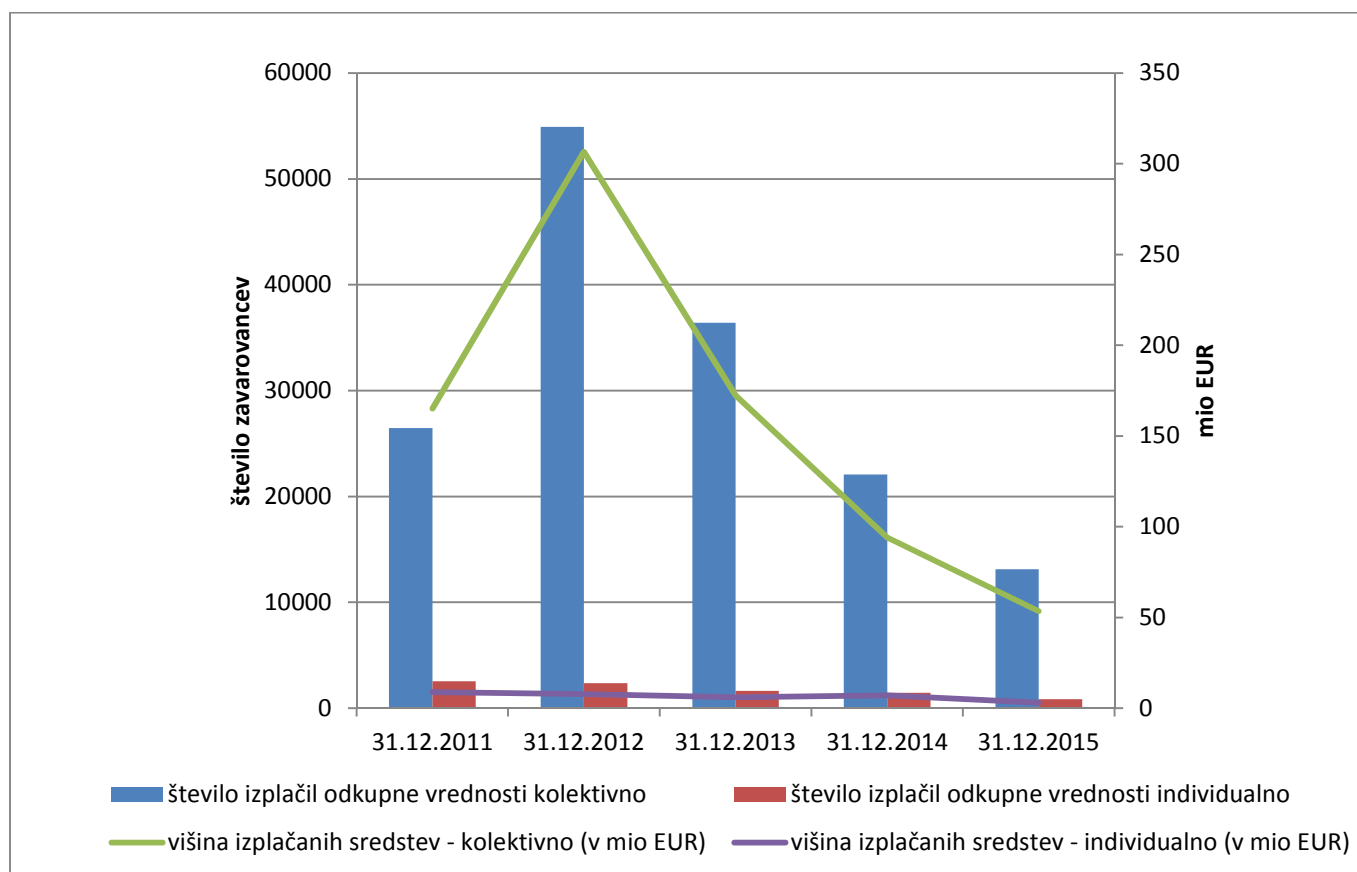
Tabela 18: Število vključenih v dodatno pokojninsko zavarovanje

ŠTEVILO VKLJUČENIH PO LETIH	Izvajalec			
	vzajemni pokojninski skladi in krovni pokojninski skladi	pokojninske družbe	zavarovalnice	SKUPAJ
31. 12. 2015	259.606	127.640	111.244	498.490
31. 12. 2014	249.066	129.724	111.073	489.881
31. 12. 2013	249.153	132.120	112.724	495.894
31. 12. 2012	251.712	138.953	117.349	508.014
31. 12. 2011	257.700	153.435	126.626	537.761
31. 12. 2010	254.068	159.199	128.197	541.464
31. 12. 2009	247.482	154.976	126.817	529.275
31. 12. 2008	239.433	150.251	125.448	515.132
31. 12. 2007	231.396	142.658	117.012	491.066
30. 11. 2006	219.292	232.466		451.758
30. 6. 2004	195.138 ³⁰	143.443	38.349	376.930
31. 12. 2003	36.573	130.702	43.188	210.463
31. 12. 2002	31.539	103.760	37.745	173.044
31. 12. 2001	15.905	65.990	00	81.895

V zvezi z enkratnimi izplačili sredstev je potrebno poudariti, da nova zakonodaja ne dovoljuje več enkratnega izplačila sredstev, ki jih ima zavarovana oseba na računu dodatnega zavarovanja. Ker pa je takšno opcijo dopuščala stara zakonodaja, je bilo pred uveljavitvijo nove zakonodaje zaznati povečano število enkratnih dvigov. Kljub navedenemu pa novi podatki kažejo, da se je število enkratnih dvigov s sprejetjem nove zakonodaje zmanjšalo, naraslo pa je število izplačanih pokojninskih rent.

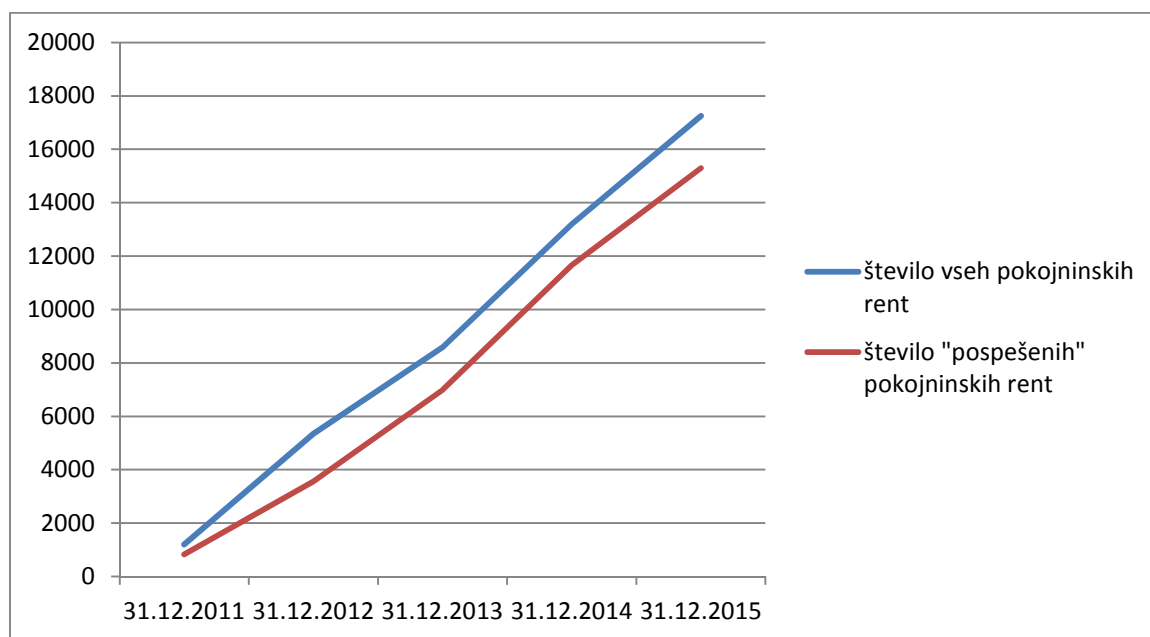
³⁰Velik dvig števila zavarovancev gre predvsem na račun vključitve prek 156.585 javnih uslužbencev, ki so vključeni v kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje od 1. avgusta 2003 na podlagi Zakona o kolektivnem dodatnem pokojninskem zavarovanju za javne uslužbence (Uradni list RS, št. 126/2003).

Graf 18: Število oseb, ki so uveljavljale pravico do enkratnega izplačila in vrednost enkratnih izplačil



(MDDSZ, 2016)

Graf 19: Število pokojninskih rent



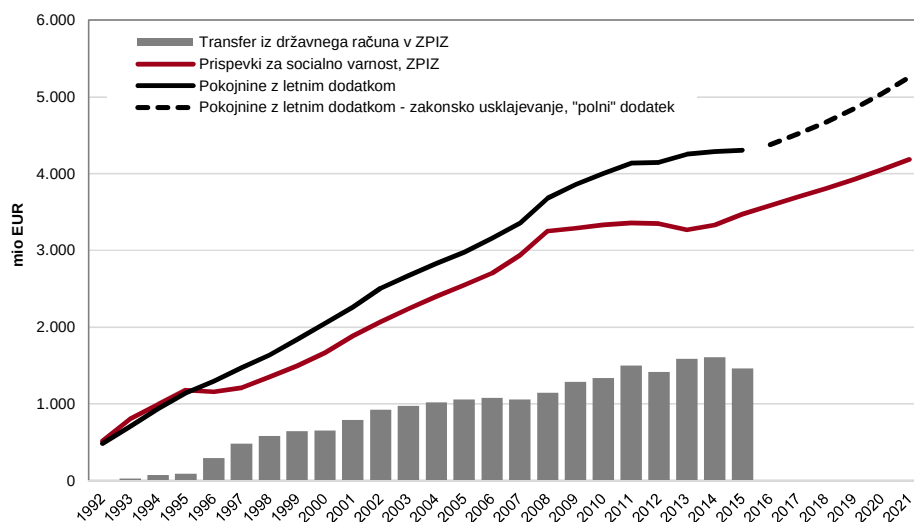
(MDDSZ, 2016)

2.3.2.3. Razkorak med gibanjem socialnih prispevkov in pokojnin

V času krize se je zaradi večje brezposelnosti in večjega upokojevanja v času sprejemanja nove pokojninske reforme razkorak med prispevki in pokojninami povečal, s tem pa tudi transfer iz državnega proračuna v pokojninsko blagajno, ki je bil največji leta 2014, ko je k izravnavanju bilance Zavoda prispeval več kot 1,6 mrd EUR. Da vrzel med socialnimi prispevki in izdatki za pokojnine ni v zadnjih letih še večja, so poleg pokojninske reforme prispevali še drugi ukrepi – omejitev usklajevanja pokojnin, nižji letni dodatek k pokojninam ter razširitev prispevnih osnov za nekatere nove oblike dela.

Če se bi se od leta 2017 naprej pokojnine usklajevale kot je določeno v zakonu (ZPIZ-2), ob tem pa bi se izplačeval še večji letni dodatek k pokojninam (v višini kot je bil pred omejitvijo), se razkorak med prispevki in pokojninami ne bi zmanjševal (graf 20).

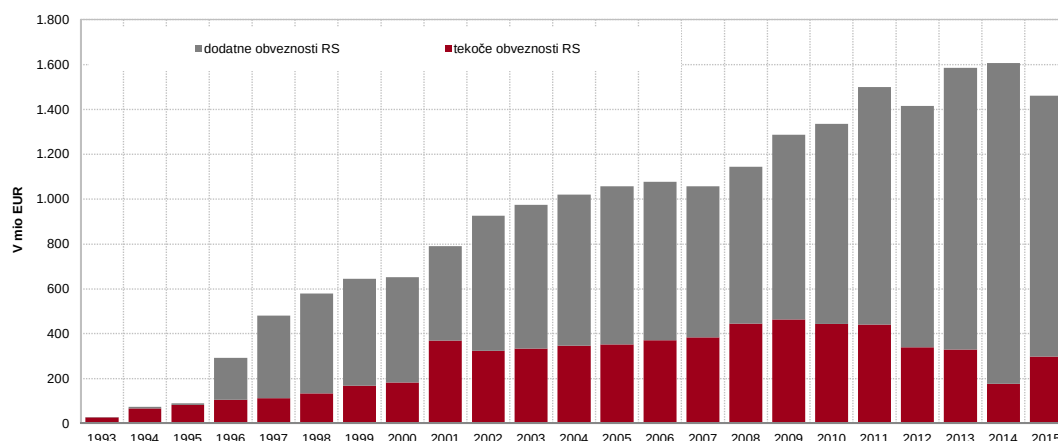
Graf 20: Pokojnine, prispevki za socialno varnost in iz državnega proračuna v ZPIZ



Vir: MF – bilanca ZPIZ, simulacija UMAR.

Opomba: Za leto 2016 upoštevana januarska izredna uskladitev v višini 0,7%; "polni" dodatek pomeni vrnitev letnega dodatka na prejšnjo raven od 2017 naprej.

Graf 21: Transfer iz državnega proračuna v ZPIZ

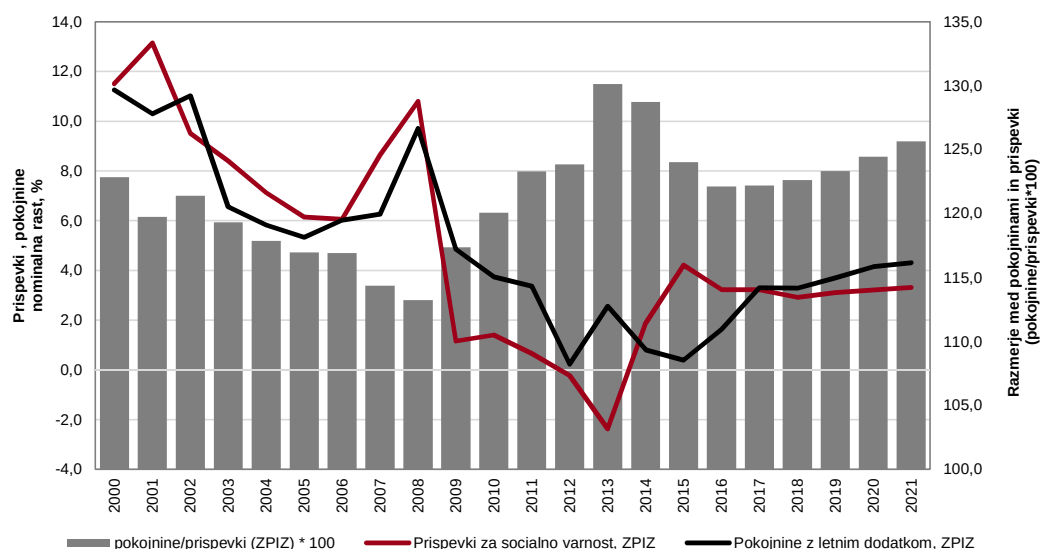


Vir: MF – bilanca ZPIZ.

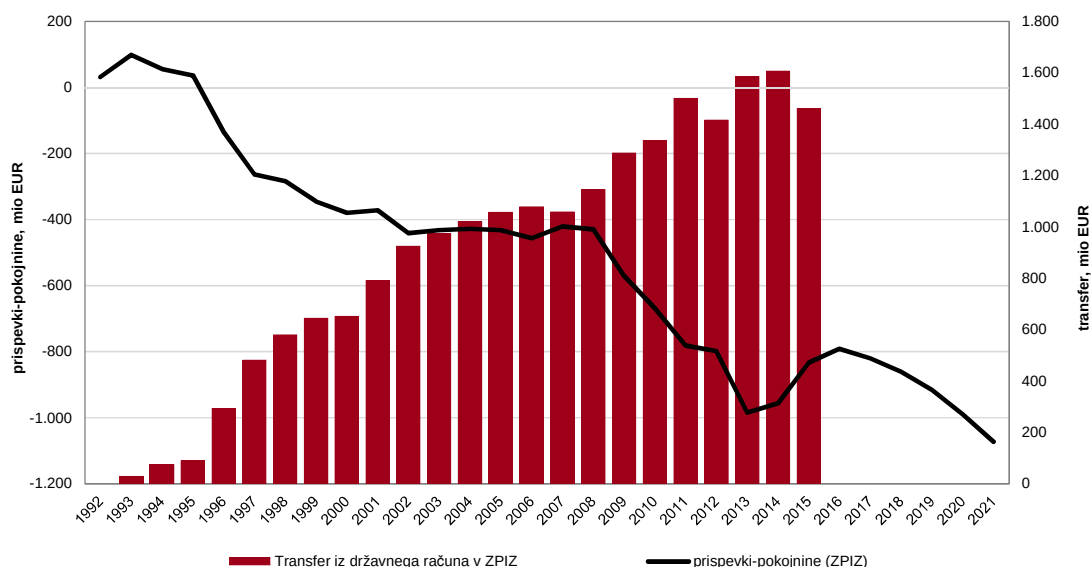
Opomba: Pri tekočih obveznostih RS gre za pokrivanje obveznosti obveznega zavarovanja, ki nastanejo zaradi priznavanja ali odmere pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (PIZ) pod posebnimi pogoji oz. zaradi izpada prispevkov (161. člen ZPIZ-2). Med dodatnimi obveznostmi pa okoli 95 % zajemajo sredstva za pokrivanje razlike med prihodki ZPIZ iz prispevkov in drugih virov ter odhodki ZPIZ (162. člen), ostalo pa so druga sredstva za tekočo porabo, sredstva iz naslova prispevka delodajalca za PIZ od starševskih nadomestil in iz naslova prispevka delodajalca za PIZ od nadomestil za čas brezposelnosti.

Ob nadaljnjem polnem usklajevanju pokojnin in višjem letnem dodatku bi tudi rast izdatkov za pokojnine po treh letih po oceni Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR) tako ponovno presegla rast prihodkov že leta 2017 (Graf 22). Razlika med prispevki in pokojninami pa bi se ponovno začela povečevati (večji minus, Graf 23), kar bi verjetno pomenilo, da bi se tudi transfer iz proračuna moral povečati. Če smo z interventnimi ukrepi in ob rasti prejemnikov plač lani in verjetno tudi letos uspeli znižati transfer, bi se od leta 2017 spet lahko povečal, saj bi se razlika med prispevki in pokojninami ponovno povišala nad sedanje vrednosti – leta 2015 je razlika znašala 834 mio EUR, do leta 2021 pa bi ob navedenih predpostavkah presegla 1 mrd EUR.

Graf 22: Rast prispevkov za socialno varnost (ZPIZ) in pokojnin z letnim dodatkom (ZPIZ) ter gibanje razmerja med njima, 2000–2021



Graf 23: Razlika med prispevki za socialno varnost (ZPIZ) in pokojninami z letnim dodatkom (ZPIZ) v obdobju 1992–2021 in gibanje transferja iz državnega proračuna v ZPIZ (1993–2015)



Dodatno pa je potrebno pojasniti, da bodo obveznosti državnega proračuna do pokojninske blagajne v prihodnjih letih (do leta 2020) postopno naraščale. Gibanje višine obveznosti državnega proračuna do pokojninske blagajne v prihodnjem srednjeročnem obdobju je prikazano v spodnji tabeli.

Tabela 19: Projekcije obveznosti državnega proračuna do pokojninske blagajne do leta 2020 v EUR

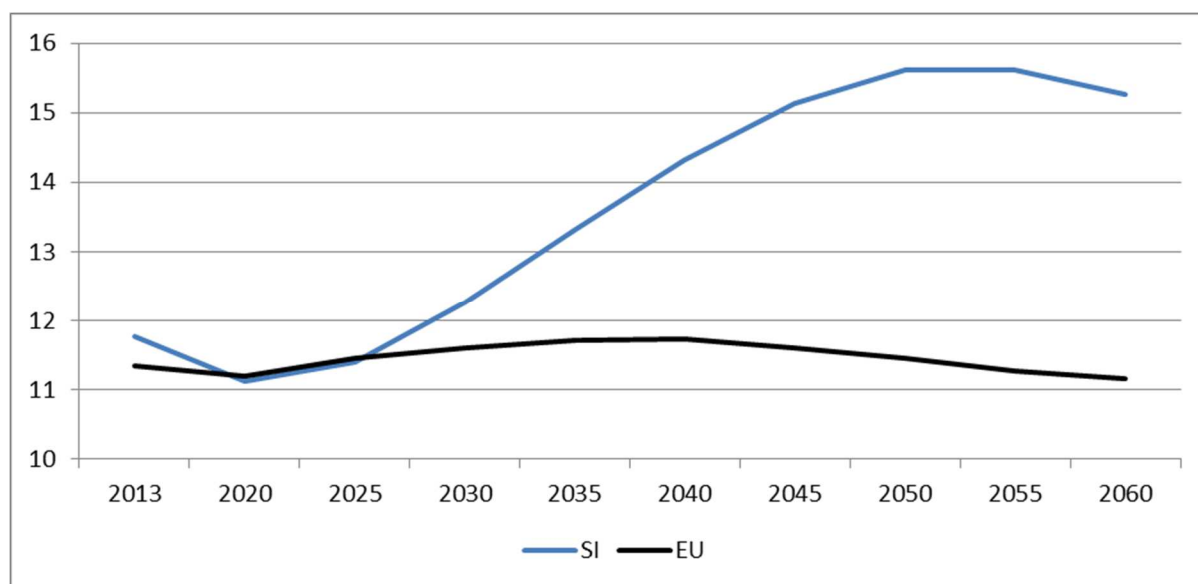
	Realizacija 2015	Projekcija 2016	Projekcija 2017	Projekcija 2018	Projekcija 2019	Projekcija 2020
Obveznosti državnega proračuna	1.416.532.127	1.345.544.027	1.338.945.150	1.401.106.261	1.461.019.796	1.544.607.081

Vir: ZPIZ

2.4. DOLGOROČNA VZDRŽNOST JAVNIH FINANC

Demografske projekcije in z njimi povezani izzivi predstavljajo ključen element nadaljnega razvoja in dolgoročne finančne vzdržnosti. Povzamemo lahko, da se bo število starejših glede na delovno sposobne do leta 2060 več kot podvojilo, prav tako se bo povečalo število najstarejših prebivalcev. Projekcije izdatkov, povezanih s staranjem, za obdobje do leta 2060 kažejo, da bi se ob osnovnem scenariju izdatki za staranje v Sloveniji povečali iz sedanjih 24,7 % na 31,5 % BDP, izdatki za pokojne pa iz 11,8 % na 15,3% BDP, kar je največ med vsemi državami EU-28. Tudi po višini izdatkov v deležu BDP bi bila Slovenija v letu 2060 v samem vrhu. V strukturi izdatkov, povezanih s staranjem, predstavljajo največji delež izdatki, povezani s pokojninskim sistemom.³¹

Graf 24: Projekcija izdatkov za pokojnine v Sloveniji in v povprečju EU v % BDP



Vir: EK, AWG Poročilo o staranju 2015.

Zagotavljanje javnofinančne vzdržnosti je primarni cilj fiskalne politike. Obvladovanje gibanja dolga sektorja države in dolgoročnih javnofinančnih pritiskov zaradi izdatkov, povezanih s staranjem, predstavljata pomemben izziv za zagotavljanje dolgoročne stabilnosti. Za spremljanje in oceno možnih tveganj ter pravočasno ukrepanje se uporabljajo trije osnovni indikatorji fiskalne vzdržnosti

³¹ MF (2015). Delovna skupina za usklajevanje priprave projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva. Poročilo o staranju 2015 – povzetek.

(S0, S1, S2)³², ki kažejo, v kolikšnem obsegu je danes in v prihodnje potrebno prilagajati politiko **(fiskalno in strukturno)** za doseganje javnofinančne vzdržnosti. Z vidika ocenjevanja dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema sta pomembna predvsem S1 in S2 indikatorja. Oba kazalnika merita zahtevano prilagoditev primarnega salda sektorja države³³ ob danem začetnem stanju javnih financ in zahtevanimi prilagoditvami zaradi stroškov staranja. Hkrati S1 vključuje predpostavko, da mora biti ciljna vrednost dolga 60% BDP dosežena do leta 2030, med tem ko pri S2 to ni določeno. Indikator S2 tako prikazuje potrebno prilagoditev trenutnega strukturnega primarnega salda države z namenom, da se zagotovi neskončno dolga vzdržnost javnih financ, pri čemer se prav tako upoštevajo morebitni dodatni izdatki staranja prebivalstva. Medtem ko razlika med obema indikatorjema prikazuje dolžino časovnega horizonta, ki ga je potrebno upoštevati pri presoji vzdržnosti javnih financ, pa indikator S1 kaže na nujnost potrebnih reform.³⁴

Indikatorji so analizirani v Poročilu o fiskalni vzdržnosti 2015. Za Slovenijo je S1 ocenjen na 3,0, kar pomeni visoko tveganje na srednji rok. Najpomembnejši razlogi za to so po vrstnem redu visoko začetno razmerje med dolgom in BDP, povečani izdatki za staranje in neugodni začetni javnofinančni položaj. Še posebej kritičen pa je S2, ki je s 6,8 daleč najvišji med EU državami. Slovenija je edina država v EU z visokim rizikom na dolgi rok. Hkrati je potrebno izpostaviti, da sta indikatorja S1 in S2 kljub temu nižja kot v letu 2012. Ob tem je potrebno opozoriti, da bi bila Slovenija uvrščena med države z nizko stopnjo rizika na srednji in dolgi rok, v kolikor bi bil S1 0 in S2 pod 2. Kar pomeni, da bi se morale projekcije izdatkov, povezanih s staranjem, in s tem tudi za pokojnine, izražene v % BDP, zelo znižati.

Upad števila delovno sposobnih prebivalcev omejevalno vpliva na rast zaposlenosti. V ta namen je poleg dolgoročnih strukturnih sprememb (pokojnine, zdravstvo, dolgotrajna oskrba, migracijska politika) nujno potrebno izkoristiti vse možnosti za večanje aktivnosti prebivalstva, delovne aktivnosti starejših, hitrega prehoda mladih na trg dela ter omogočiti okolje, ki bo primerno in vzdržno za razvoj ob staranju prebivalstva. Za gospodarsko rast bo poleg tega ključnega pomena politika povečevanja produktivnosti, brez katere ob danih demografskih trendih ni možna rast. V ta namen so poleg ključnih strukturnih sprememb načrtovani tudi ukrepi na področju človeških virov. Migracijska politika v tem okviru predstavlja pomemben nov element v oblikovanju srednjeročnih politik.

2.5. STRATEŠKI DOKUMENTI IN USMERITVE

Pri oblikovanju novih rešitev na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja mora Slovenija upoštevati strateške dokumente na ravni Evropske unije, ki okvirjajo oz. usmerjajo ravnanje držav članic na tem področju. Ob tem je potrebno upoštevati tudi priporočila in usmeritve mednarodnih organizacij, katerih članica je Slovenija in ki neposredno ali posredno nagovarjajo vprašanja vzdržnosti javnih financ, stroškov staranja prebivalstva, vzdržnosti pokojninskih sistemov in zagotavljanja ustrezne stopnje delovne aktivnosti po celotni starostni vertikali. V skladu z navedenim je treba ob vsebinah, ki se neposredno nanašajo na sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, upoštevati tudi določena priporočila in usmeritve, ki se nanašajo na trg dela.

³²S0 predstavlja kompozicijski kazalnik, ki kaže rizike na kratek rok. S1 je kazalnik, ki meri vzdržnost na srednji rok (2030) in S2 na dolgi rok (2060). Za srednji rok se je vključila tudi analiza vzdržnosti javnega dolga.

³³Saldo sektorja države z izločenim vplivom stroškov zadolževanja (obresti).

³⁴Rangus, A., Zavarovalni principi..., str. 196.

2.5.1. Evropska unija

Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast³⁵ je desetletna strategija Evropske unije za gospodarsko rast in delovna mesta, ki se je začela izvajati leta 2010. Njen namen je zagotoviti boljše usklajevanje in nadzor nad nacionalnimi proračunskimi in reformnimi politikami ter tako preprečiti novo finančno in gospodarsko krizo. Strategija Evropa 2020 opredeljuje nujnost uvedbe strukturnih reform za srednje in dolgoročno obdobje, ki se osredotočajo na spodbujanje vzdržnosti javnih financ, izboljšanje potenciala rasti in uresničevanje petih glavnih ciljev do leta 2020, in sicer na naslednjih področjih: zaposlovanje, raziskave in razvoj, podnebje/energija, izobraževanje, socialno vključevanje in zmanjševanje revščine. V tej strategiji se je Evropska komisija zavezala, da bo presojala dostojnost in vzdržnost socialnih in pokojninskih sistemov, same države pa naj bi v celoti uporabile sisteme socialne varnosti in pokojninski sistem za zagotavljanje dostojnih prejemkov. Z vidika trga dela se strategija osredotoča predvsem na dvig stopnje delovne aktivnosti prebivalcev med 20. in 64. letom starosti, na izboljšanje izobrazbene strukture ter na spodbujanje socialne vključenosti, zlasti z zmanjševanjem revščine.

Spremljanje izvajanja strategije Evropa 2020 se odvija v okviru evropskega semestra, vsakoletnega ciklusa usklajevanja nacionalnih gospodarskih in proračunskih politik na ravni EU. Evropska komisija vsako leto pripravi celovito analizo predloga proračuna, makroekonomskih in strukturnih reform, predvidenih v državah članicah. To pa je tudi podlaga za pripravo predlogov vsakoletnih specifičnih priporočil za vsako državo članico, ki jih na koncu potrdi Svet. **Specifična priporočila za Slovenijo v letu 2015**³⁶ se nanašajo na javne finance, pokojninski in zdravstveni sistem, na trg dela in plačno politiko, finančni sektor, mala in srednja podjetja ter na pravosodni sistem. Svet na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja med drugim ugotavlja, da pokojninska reforma iz leta 2012 zmanjšuje pritisk na naraščanje javnih izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, in tako zagotavlja srednjeročno vzdržnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja, pri čemer bodo potrebni dodatni ukrepi z vidika zagotavljanja dolgoročne stabilnosti sistema. Na področju trga dela Svet z vidika zmanjšanja regulacije ugotavlja pozitivne učinke reforme trga dela iz leta 2013, hkrati pa ugotavlja, da na trgu dela še vedno obstajajo strukturni izzivi na področju dolgotrajno brezposelnih oseb, nizke stopnje zaposlenosti nizkokvalificiranih in starejših delavcev ter zagotavljanja ustreznih spodbud za podaljševanje delovne aktivnosti.

Nacionalni reformni program je srednjeročni načrt vlade o prioritetnih ukrepih in projektih, usmerjenih v izpolnjevanje ciljev Strategije Evropa 2020. Dokument je osrednji del evropskega semestra in je skupaj s Programom stabilnosti podlaga za pripravo specifičnih priporočil državam članicam, ki jih ob koncu semestra pripravi Evropska komisija in potrdi Evropski svet. Slovenija je leta 2013 od Evropske komisije dobila priporočila na Nacionalni reformni program 2013 in Program stabilnosti 2012-2016 (Council, 2013). Iz priporočil izhaja, da reforma, sprejeta konec leta 2012, dolgoročno ni dovolj vzdržna in da je pričakovan le njen srednjeročni učinek na javne finance (do leta 2020). Na podlagi takšne ugotovitve so potrebni nadaljnji koraki k izboljšanju dolgoročne vzdržnosti pokojninske blagajne. Zakonsko določena upokojitvena starost naj bi se prilagajala spremembam v življenjskem pričakovanju, sistem pa naj bi zagotavljal dostojne pokojnine, hkrati pa je potrebno omejevati zakonsko določene možnosti zgodnjega upokojevanja.

³⁵Evropska komisija, 2010, Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast, Evropska Komisija, Bruselj, dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SL:PDF>.

³⁶Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Slovenia, Official Journal of the European Union (2015/C 272/02) dostopno na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_slovenia_en.pdf.

Nacionalni reformni program 2014-2015 (2014) med drugim določa, da si je Slovenija za cilj zastavila tudi omejevanje naraščanja izdatkov zaradi staranja prebivalstva, in sicer z nižanjem prirasta novih upokojencev ob hkratnem zagotavljanju dostojnih pokojnin. Dokument izpostavlja razpravo o pokojninskem sistemu (točkovni sistem, nadaljnji razvoj II. stebra pokojninskega zavarovanja). Leta 2014 je Evropska Komisija (2014a) pri oceni nacionalnega reformnega programa 2014-2015 med glavne izzive za Slovenijo uvrstila dolgoročno vzdržnost javnih financ, ki jo otežujejo pričakovani stroški iz naslova staranja prebivalstva. Izpostavila je tudi kratkoročno vzdržnost trenutnega pokojninskega sistema do leta 2020, hkrati pa ugotovila, da je Slovenija dosegla le omejen napredek pri zagotavljanju dostojnih pokojnin. Zamrznjena indeksacija v letu 2014 in 2015 in izjemno majhno število prejemnikov varstvenega dodatka po spremembi socialne zakonodaje leta 2012 so vplivali na višje tveganje revščine upokojencev.

V **letnem pregledu rasti za leto 2015 in 2016** (Annual Growth Survey 2015 in 2016)³⁷ se Evropska komisija ponovno zavzema za pospeševanje strukturnih reform, z namenom da se pri vseh članicah EU zagotovi vzdržnost in dostojnost pokojninskih sistemov. V prihodnje bodo potrebni dodatni ukrepi za povečanje učinkovitosti in finančne vzdržnosti pokojnin, in sicer ne glede na reforme, ki so jih države članice že sprejele. Ob tem pa so države članice dolžne ohraniti sistem, ki bo zagotavljal dostojne pokojnine, torej pokojnine, ki bodo zagotavljale spodobno raven dohodka po upokojitvi. Ob nadaljnjem trendu podaljševanja življenjskega pričakovanja naj države uvedejo dinamičen način določanja upokojitvene starosti, kot na primer s povezovanjem višanja upokojitvene starosti z višanjem življenjskega pričakovanja. Ob navedenem morajo države članice okrepiti prizadevanja za zmanjšanje dolgotrajne brezposelnosti, saj vztrajajoča dolgotrajna brezposelnost vpliva na celotno družbo in ima hude socialne posledice za prizadete osebe, poleg tega pa negativno vpliva na gospodarsko rast in javne finance.

2.5.2. OECD

OECD v **Ekonomskem pregledu 2015**³⁸ ugotavlja, da se Slovenija sooča z razmeroma neugodno demografsko sliko, ki bo v prihodnjih letih neposredno vplivala na povečanje javnih izdatkov povezanih s staranjem prebivalstva, kar bo med drugim negativno vplivalo tudi na vzdržnost pokojninskega sistema. Pokojninska reforma iz leta 2012 je povišala in izenačila upokojitveno starost moških in žensk na 65 let, vzpostavila tesnejšo povezavo med vplačanimi prispevki in višino odmerjene pokojnine ter spremenila način indeksacije pokojnin, vendar bodo potrebni dodatni nadaljnji ukrepi za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema. Z vidika soočanja z izzivom naraščanja javnih izdatkov zaradi staranja prebivalstva OECD na področju pokojninskega sistema Sloveniji priporoča dvig starostnih in minimalnih pogojev za upokojitev in vzpostavitev dinamičnega sistema določanja upokojitvenih pogojev glede na podaljševanje pričakovane življenjske dobe ob hkratnem upoštevanju celotnega obdobja plačevanja prispevkov ob odmeri višine pokojnine.

Poleg navedenega OECD Sloveniji z vidika staranja delovne sile priporoča krepitev ukrepov na področju vseživljenjskega učenja in ciljanih programov usposabljanja z namenom lažjega prilagajanja starejših delavcev na nove naloge in tehnologije ob hkratni vzpostavitvi organizacijskih možnosti, da lahko starejši delavci postopoma preidejo iz zahtevnejših, izčrpavajočih delovnih mest, na delovna mesta, primernejša njihovim psihofizičnim zmožnostim. Ob tem med splošnimi priporočili za trg dela

³⁷ Evropska komisija, 2014, Annual Growth Survey 2015, Bruselj, dostopno na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015_en.pdf.
Evropska komisija, 2015, Annual Growth Survey 2016 - Strengthening the recovery and fostering convergence, Bruselj, dostopno na http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_annual_growth_survey.pdf.

³⁸ OECD, 2015, OECD Economic Surveys: Slovenia 2015, OECD Publishing, Paris, dostopno na <http://www.oecd.org/economy/surveys/economic-survey-slovenia.htm>.

izpostavlja še zvišanje sredstev za aktivne politike zaposlovanja in bolj ciljano pomoč za dolgotrajno brezposelne ter nizko izobražene posameznike; prestrukturiranje skupnega učinka nadomestil za brezposelnost, socialne pomoči in davkov z namenom spodbujanja prehodov brezposelnih in neaktivnih posameznikov v zaposlitev; izboljšanje dostopnosti izobraževanja odraslih za posameznike z nizko izobrazbo z uvajanjem usmerjenih subvencij ter povečanje deleža brezposelnih oseb, upravičenih do nadomestila za brezposelnost, ki naj bodo manj vezana na predhodno trajanje zaposlitve.

II. DEL: TEMELJNI UKREPI PO POSAMEZNIH PODROČJIH

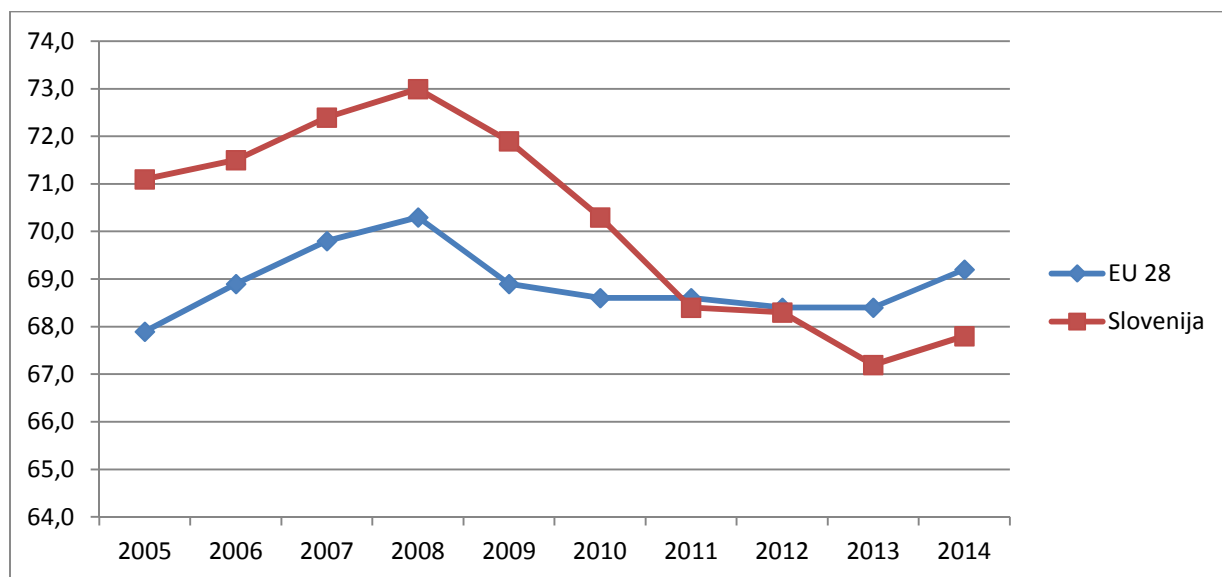
1. TRG DELA

1.1. STANJE NA TRGU DELA

1.1.1. Delovna aktivnost

Stopnja delovne aktivnosti v starostni skupini od 20 do 64 let naj bi v skladu z usmeritvami Strategije EU 2020 do leta 2020 dosegla 75%. V času gospodarske krize je ta v Sloveniji padla bolj kot povprečna stopnja EU28. Kljub dobremu izhodiščnemu položaju (2008: Slovenija: 73%, EU28: 70,3%) je stopnja delovne aktivnosti zato tudi v letu 2014 s 67,7% ostala malenkost pod povprečjem EU 28, pri čemer je opaziti porast glede na leto 2013 (medletna rast: 0,5 o.t.). Nekoliko drugačno sliko kaže trend stopnje aktivnosti³⁹, pri kateri je bila Slovenija sicer vse do leta 2010 prav tako nad povprečjem EU28, potem pa je stopnja aktivnosti zelo upadla v letu 2011, ostala na podobni stopnji tudi v letu 2012, kar je verjetno posledica množičnega upokojevanja pred prvim, neuspešnim, poskusom pokojninske reforme in pred dejansko pokojninsko reformo, ki je stopila v veljavo leta 2013. Po letu 2012 je stopnja aktivnosti v porastu.

Graf 25: Stopnja delovne aktivnosti⁴⁰ v Sloveniji in EU, 20 - 64 let, v %



Vir: EUROSTAT

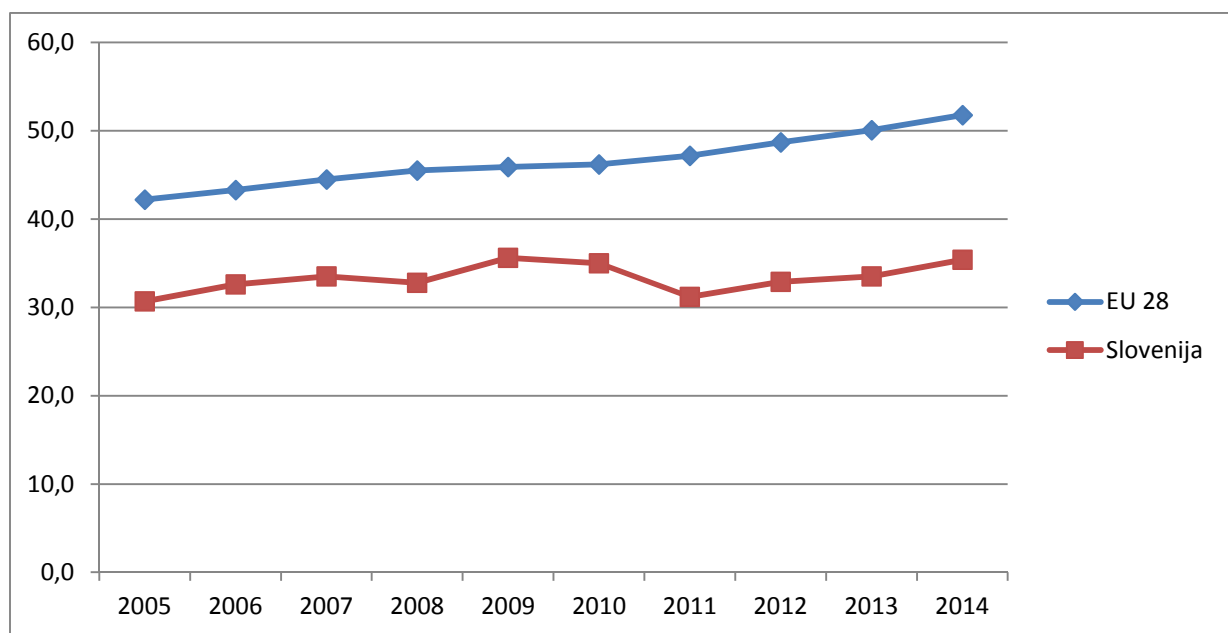
³⁹ Aktivno prebivalstvo poleg delovno aktivnih po definiciji EUROSTAT-a vključuje tudi brezposelne osebe..

⁴⁰ Stopnja delovne aktivnosti je definirana kot delež delovno aktivnih v % od delovno sposobnega prebivalstva. Kot delovno aktivni po definiciji EUROSTA-a štejejo tiste osebe, ki so v zadnjem tednu (od ponedeljka do nedelje) opravljale kakršno koli delo za plačilo, dobiček ali družinsko dobrobit, ali imele status zaposlene ali samozaposlene osebe, čeprav niso delale, kot delovno sposobno prebivalstvo pa (v skladu z navodili mednarodne organizacije dela – ILO) vse prebivalstvo v določeni starosti.

1.1.1.1. Delovna aktivnost starejših

Ne glede na omenjene trende ima Slovenija eno najnižjih stopenj delovne aktivnosti starejših (55–64 let) v EU, v letu 2014 je ta znašala 35,4 % (ženske 29% in moški 41,8%). V času krize se je stopnja delovne aktivnosti starejših v Sloveniji povišala precej manj kot v povprečju EU, na kar je med drugim vplivalo dolgotrajno sprejemanje pokojninske reforme, ki je v zadnjih letih kar dvakrat sprožilo pospešeno upokojevanje pred uveljavitvijo te reforme.⁴¹ Med državami članicami EU je imela v letu 2014 nižjo stopnjo le Grčija. Zelo podobno sliko kaže stopnja (ne)aktivnosti v tej starostni kategoriji. V Sloveniji je v starosti 55 – 64 let v skupnem prebivalstvu 55-64 let glede na države članice EU delež neaktivnega prebivalstva najvišji v EU. V letu 2014 je bilo med njimi več kot 85% upokojenih.

Graf 26: Stopnja delovne aktivnosti v Sloveniji in EU, 55-64 let, v %



Vir: EUROSTAT

Za razliko pa podatki za populacijo, starejšo od 65 let, za drugi kvartal v posameznih letih od leta 2004 naprej kažejo, da je stopnja aktivnosti ves čas precej nad povprečjem EU28, z izjemo enakega obdobja v letih 2012 in 2013, ko je bila ta zelo blizu povprečju EU 28. Pri tem velja poudariti, da se je stopnja aktivnosti starejših od 65 let med drugim kvartalom leta 2013 in enakim obdobjem leta 2014 povečala za 3,0 o.t., kar bi lahko pripisali motivacijskim elementom znotraj novega pokojninskega sistema, ki med drugim zasleduje ravno cilj podaljševanja delovne aktivnosti, kot tudi porastu uporabe začasnih in občasnih del upokojenцев⁴².

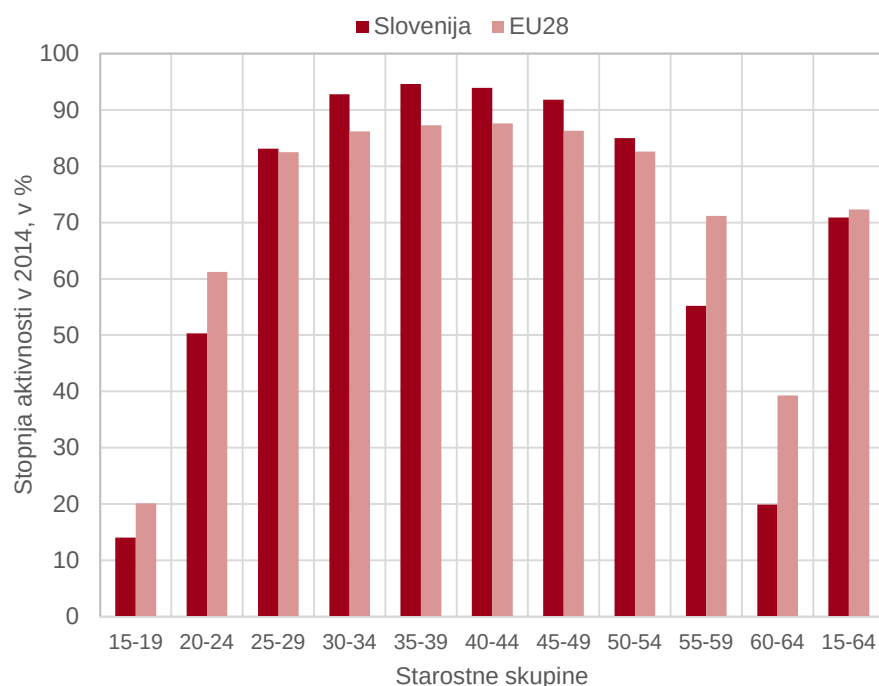
⁴¹UMAR, Poročilo o razvoju 2015, stran 48.

⁴² Po podatkih ZZS je bilo iz naslova začasnega in občasnega dela upokojenцев v letu 2013 (1.7 - 31.12) zavarovanih 858 upravičencev, v letu 2014 (celo leto) 4.538 upravičencev-, v letu 2015 pa 4997 upravičencev.

1.1.1.2. Delovna aktivnost mladih

Z namenom izboljšanja razmerja med zavarovanci in upokojenci je poleg nizke delovne aktivnosti starejših pomembno nasloviti tudi relativno pozen vstop mladih na trg dela oz. nizko stopnjo aktivnosti mladih. Velik del mladih v Sloveniji je vključenih v terciarno izobraževanje.

Graf 27: Stopnja aktivnosti po starostnih skupinah v Sloveniji in EU, v 2014



Vir: EUROSTAT

Po podatkih SURS je opazno, da zaradi vključenosti v izobraževanje med delovno aktivnimi skoraj ni mlajših od 20 let; konec leta 2005 jih je bilo 3.145, do konca leta 2014 pa se je zmanjšalo na 1.626. Nekaj nad 24 tisoč delovno aktivnih je bilo starih od 20 do 24 let, več kot 80 tisoč pa starih od 25 do 29 let. Po podatkih Zavoda RS za zaposlovanje je junija 2015 število registriranih brezposelnih kot delež med vsemi brezposelnimi za skupino 25-29 let znašal 14,8% in za skupino 15-24 let 8,3%. Tudi UMAR navaja⁴³, da se je v krizi povečal problem prehoda mladih iz izobraževanja na trg dela. Delež diplomantov terciarnega izobraževanja (20–34 let), ki so se zaposlili od enega do treh let po dokončanju izobraževanja, se je pri nas v obdobju 2008–2013 znižal bolj kot v povprečju EU.

Na poslabšanje položaja mladih je poleg splošno nizkega povpraševanje po delu vplivala premajhna prilagojenost izobraževanja potrebam trga dela in posledično neustrezna sestava diplomantov terciarnega izobraževanja⁴⁴. Tudi Mežnaršičeva in Lesjak (2013) v analizi trga dela z vidika visokošolskih razpisov za vpis, vpisanih študentov ter diplomantov navajata, da visokošolski zavodi pri

⁴³ UMAR: Poročilo o razvoju 2015, stran 56-57.

⁴⁴ ZRSZ

oblikovanju razpisa za vpis in določanju vpisnih mest razmere na trgu dela upoštevajo le v manjši meri. Na problematiko pridobivanja ustreznih kadrov opozarjajo tudi delodajalci⁴⁵.

Spremenjene razmere v gospodarstvu oz. na trgu dela so pokazale na potrebo o resnem razmisleku o visokošolski vpisni politiki, še posebej na določenih študijskih področjih, ter po upoštevanju ne le podatkov o stanju in trendih v visokem šolstvu in na trgu dela, temveč tudi dolgoročnih projekcij razvoja Slovenije in trga dela⁴⁶. Trenutno razdrobljeni in metodološko nekompatibilni sistemi napovedovanja potreb na trgu dela (NAPZAP, CEDEFOP, ipd.) predstavljajo le omejeno podlago za ustrezno prilagajanje programov izobraževanja in usposabljanja. Na tem mestu velja omeniti, da je v fazi vzpostavljanja sistem za spremljanje zaposljivosti visokošolskih diplomantov in posodobitev evš, kar bo podlaga za napovedovanje potreb na trgu dela. V sodelovanju z OECD je v pripravi tudi Strategija razvoja in izrabe spretnosti v Sloveniji, katere namen je okrepiti razvoj ter uporabo znanj in spretnosti prebivalcev za izboljšanje zaposljivosti in gospodarske rasti ob hkratnem izboljšanju socialne vključenosti.

K zagotavljanju ustrežnejšega kadra na trgu dela glede na povpraševanje delodajalcev naj bi prispevala tudi Politika štipendiranja 2015–2019, ki predvideva tako štipendije za deficitarne poklice kot tudi kadrovske štipendije, ki dodatno spodbujajo načrtovanje razvoja kadrov skladno s potrebami trga dela in okoljem ter mladim zagotavljajo pridobivanje praktičnih delovnih izkušenj že med izobraževanjem. Z namenom lažjega vstopa mladih na trg dela se bosta v obdobju 2014–2020 izvajala tudi program Usposabljanje in izobraževanje mladih, ki bo mladim omogočil vključitev v izobraževalne tečaje in programe potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij, ter prenovljeni program Projektno učenje mladih odraslih (PUM-O), ki bo nudil spodbudo pri razvoju ključnih kompetenc in osebnostnih lastnosti mladih, s katerimi bodo izboljšali svojo uspešnost na trgu dela. Poleg tega je v pripravi sistema vajeništva, katerega cilj je prav tako zagotoviti boljše možnosti zgodnjega zaposlovanja mladih, večjo mobilnost zaposlenih, boljšo praktično usposobljenost ter povečati pristojnosti in odgovornost delodajalcev pri izvajanju in vrednotenju usposobljenosti vajencev.

Prav tako ocenjujemo, da bodo spremembe na področju študentskega dela, ki so stopile v veljavo februarja 2015 in ki zmanjšujejo ekonomsko motivacijo delodajalcev za uporabo te oblike dela, prispevale k hitrejšemu prehodu mladih iz izobraževanja v zaposlitev. Z omenjenimi spremembami so namreč deloma odpravljeni razlogi za navidezno vpisovanje in odlašanje z zaključkom študija z namenom pridobitve in ohranjanja študentskega statusa. Vsekakor pa je primerno nadaljevati z drugimi ukrepi za skrajšanje omenjenega statusa.

PREDLOG UKREPA: *Pozen vstop mladih na trg dela in njihovo izobrazbeno strukturo bi bilo primerno nasloviti z večjim odzivanjem programov izobraževanja in usposabljanja na potrebe trga dela.*

PREDLOG UKREPA: *Z namenom večje zaposljivosti mladih je treba okrepiti vlogo delodajalcev na vseh nivojih izobraževanja in usposabljanja.*

⁴⁵ Zahteve slovenske obrti in podjetništva 2014, Prenovljena agenda 46+ (april 2013)

⁴⁶ Eva Marjetič in Dušan Lesjak (2013): Trg dela in visokošolski razpis za vpis. RS, Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport.

PREDLOG UKREPA: Zagotoviti bi bilo treba enovit sistem napovedovanja potreb na trgu dela, ki bo dovolj zanesljiva podlaga za prilagajanje formalnih in neformalnih izobraževanj in usposabljanj na različnih nivojih, ki bo povezal in dopolnil že obstoječe ukrepe na tem področju.

PREDLOG UKREPA: Nadaljevanje z ukrepi, ki bodo prispevali k skrajšanju obdobja študija oz. koriščenja statusa študenta.

1.1.2. Struktura delovno aktivnih

Poleg stopnje delovne aktivnosti je za pokojninski sistem, tako njegovo vzdržnost kot tudi dostojnost pokojnin, ki jih lahko zagotovi, pomembna struktura delovno aktivnih, saj imajo različne pravne podlage za delovno aktivnost lahko zelo različne posledice v smislu pravic iz pokojninskega sistema.

Sprejete spremembe v regulaciji trga dela v letih 2013 in 2014 so sicer vplivale na manjšo zadržanost delodajalcev do zaposlovanja za nedoločen čas⁴⁷, ki še vedno velja za osnovno podlago za delovno aktivnost v Sloveniji, prav tako prvi podatki kažejo, da je bil dosežen napredek v smislu prehodov iz začasnih zaposlitev v zaposlitve za nedoločen čas⁴⁸.

Ne glede na to pa je delež zaposlitev za določen čas med vsemi zaposlitvami med mladimi visok, kar za to starostno kategorijo pomeni tudi večje število prekinitev delovnega obdobja, ki se v primeru, da v tem času niso prejemniki nadomestila za primer brezposelnosti⁴⁹, ne štejejo v pokojninsko dobo in tako ne prinašajo nikakršnih pravic iz pokojninskega zavarovanja. Prav tako do nadomestila za brezposelnost niso upravičeni tisti, ki delo opravljajo na podlagi določenih atipičnih oblik dela (npr. avtorske, podjetne pogodbe). Z vidika pokojninskih pravic v prihodnosti je problematičen tudi segment samozaposlenih, predvsem kadar gre za samozaposlitve v nasprotju z namenom zakonodaje oz. s ciljem zmanjševanja stroškov dela, pri čemer gre pogosto za plačevanje najnižjih prispevkov za socialno varnost, hkrati pa tudi za večjo verjetnost pogostejših prekinitev delovnega obdobja in s tem manjšo verjetnost za upravičenosti do nadomestila za primer brezposelnosti.

Tabela 20: Struktura delovno aktivnih (brez pomagajočih družinskih članov) glede na obliko dela, v %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
V delovnem razmerju	84,4%	83,4%	81,7%	81,6%	83,0%	82,7%	82,3%
Prek študentskega servisa	4,4%	4,1%	4,1%	3,8%	3,2%	3,1%	3,0%
Druge oblike dela	0,8%	1,2%	1,2%	1,5%	1,1%	1,5%	1,3%
Samozaposleni	10,4%	11,3%	13,0%	13,2%	12,7%	12,6%	13,4%

Vir: SURS, anketa o delovni sili

⁴⁷ Povečano zaposlovanje na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas je najbolj izrazito med mladimi; medtem ko je v letu pred uveljavitvijo sprememb delež novih zaposlitev za nedoločen čas v vseh novih zaposlitvah v starostni skupini 15–29 let znašal 13,6 %, je v prvih dveh letih po reformi malenkost presegel 20 %.

⁴⁸ Delež začasnih zaposlitev, ki so bile v letu 2014 glede na predhodno leto spremenjene v zaposlitev za nedoločen čas, je po podatkih EUROSTAT-a znašal 49,5%, kar je za 12,9 o.t. več kot leta 2012 (pred reformo) in kar Slovenijo uvršča med države z največjim deležem prehodov v zaposlitev za nedoločen čas glede na predhodno leto.

⁴⁹ Oseba, mlajša od 30 let, lahko v skladu z Zakonom o urejanju trga dela uveljavlja denarno nadomestilo za primer brezposelnosti v trajanju dveh mesecev, če je bila pred nastankom brezposelnosti zavarovana najmanj šest mesecev v zadnjih 24 mesecih.

Delež vseh zaposlenih v starosti od 20-64 let, ki delajo delovni čas, krajši od polnega, v Sloveniji pri moških ostaja približno na enaki ravni (okoli 6%), medtem ko pri ženskah od leta 2007 narašča (2007: 9%, 2014: 13%). Omenjeni delež je sicer v povprečju EU28 precej večji, vendar se je v obdobju od leta 2007 naprej le malenkost povišal (2007: 30%, 2014: 31,7%). Pri delu s krajšim delovnim časom je z vidika socialne varnosti potrebno ločiti med pogodbo o zaposlitvi delovnim časom, krajšim od polnega, v skladu s posebnimi predpisi⁵⁰ ali pogodbo o zaposlitvi delovnim časom, krajšim od polnega, zgolj na podlagi dogovora med delavcem in delodajalcem. V prvem primeru so delavci upravičeni do primerljivih pravic iz pokojninskega zavarovanja tistih, ki delajo polni delovni čas⁵¹, medtem ko so v drugem primeru te sorazmerne z dejanskim časom dela.

Podatki ZPIZ⁵² tako že kažejo, da se je povprečna pokojninska doba posameznih starostnih skupin mladih v zadnjih letih bistveno skrajšala. V starostni skupini med 30 in 34 leti je ta po predhodnih podatkih za leto 2015 v primerjavi z letom 2002 krajša za tri leta in dva meseca (glej Tabelo 4). Pri nadaljnji razpravi o potrebnih prilagoditvah pokojninskega sistema je potrebno zavedanje, da bo ta trend pomembno vplival na pravice iz pokojninskega sistema v bodoče.

1.1.3. Brezposelnost starejših

Stopnja anketne brezposelnosti v starostni skupini 55-64 let se je od leta 2008 do 2014 povečala za 3,8 o. t. na 7,8% (EU28: 7,4% v 2014), pri tem je predvsem problematičen porast števila dolgotrajno brezposelnih v tej starostni kategoriji (2008: 6.965, 2015: 14.691). V starostni skupini 50+ je bilo v letu 2015 več kot 67% dolgotrajno brezposelnih, ki predstavljajo več kot 40% vseh dolgotrajno brezposelnih. Skoraj polovica (47,5 %) brezposelnih, starih 50 let ali več, je brezposelnih 2 leti ali več (v povprečju 37,1 mesecev). 37% dolgotrajno brezposelnih v starostni skupini 50+ pa ima nizko izobrazbo.

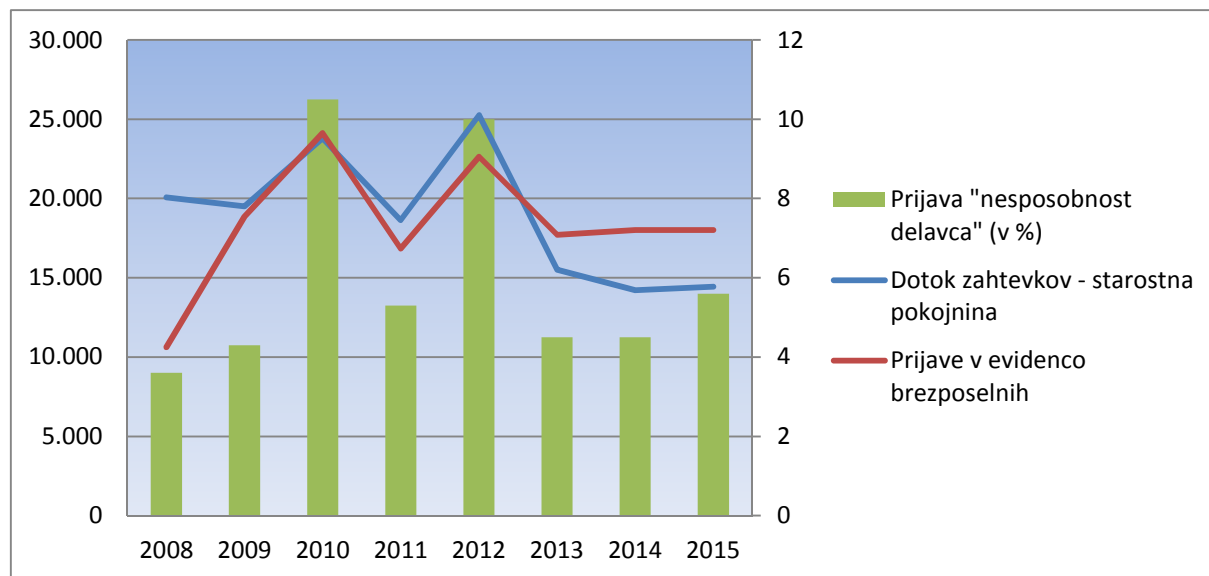
Prevladujoča razloga za prijavo v evidenco brezposelnih oseb med starejšimi od 55 let, sta iztek pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki je v zadnjih letih v precejšnjem porastu (2008: 30,5% , 2015: 54,5%), in trajni presežki. Iz podrobnejšega pregleda razlogov za prijavo v evidenco brezposelnih oseb, starejših od 50 let, pa je opazen porast razloga "Nesposobnost delavca" v letih 2010 in 2012 glede na pretekla leta, prav tako je v omenjenih dveh letih bistveno poraslo skupno število prijav v evidenco, bi bilo mogoče pripisati pripravi pokojninske reforme in določbam obeh predlogov pokojninske reforme, ki so pod določenimi pogoji predvidevale ohranitev obstoječih upokojitvenih pogojev za brezposelne osebe, prijavljene v evidenco brezposelnih na presečni datum ne glede na sprejem novega zakona.

⁵⁰ Predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predpisi o zdravstvenem zavarovanju ali predpisi o starševskem varstvu.

⁵¹ Zavarovancem v teh primerih razliko v plačilu prispevkov, vendar le do minimalne zavarovalne osnove, poravna proračun oz. ustrezni nosilec javnih pooblastil (ZPIZ, ZRSZ, ZZSZ).

⁵² Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Letno poročilo 2015, ZPIZ, Ljubljana, februar 2016.

Graf 28: Prijave v evidenco brezposelnih in dotok zahtevkov za starostno pokojnino



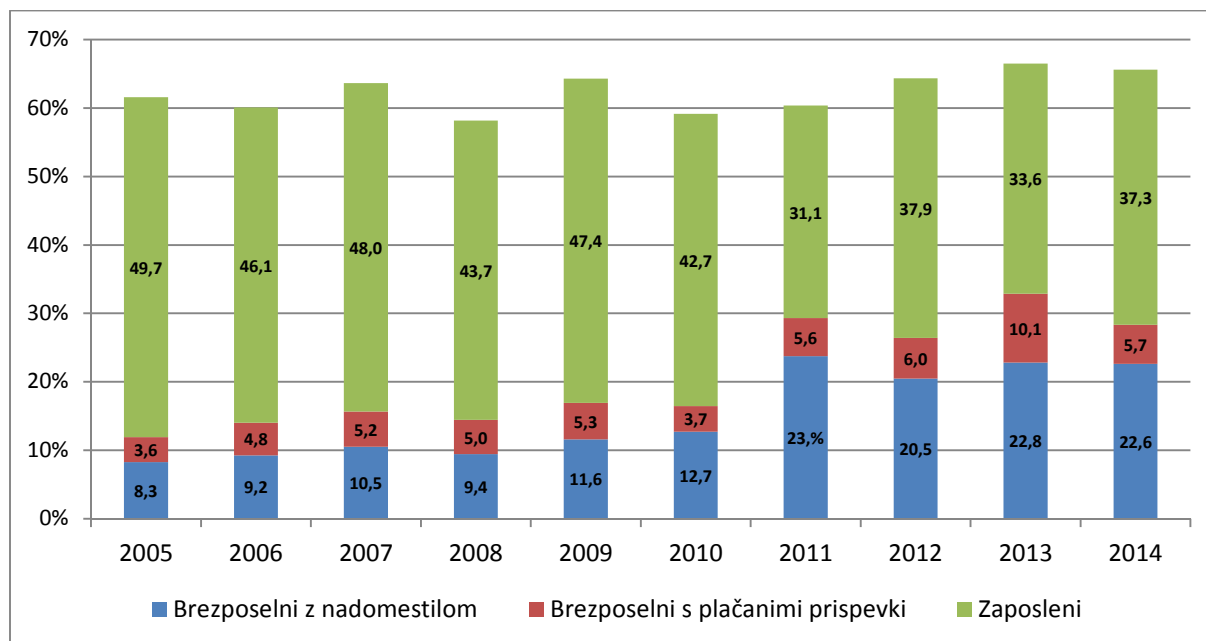
Vir: ZPIZ, ZRSZ

Prevladujoči razlog za odjavo iz evidence brezposelnih oseb, starejših od 55 let, je bil od leta 2008 do leta 2012 prehod v neaktivnost (večinoma upokojitve), od leta 2013 pa prehod v zaposlitev. Delež slednjih med vsemi odjavljenimi iz evidence od tedaj opazno narašča (2012: 22,7%, 2013: 28%, 2014: 35,2%, 2015: 38,5%), kar je poleg gospodarske rasti mogoče pripisati prilagoditvam pokojninskega sistema in delovne zakonodaje, ki so stopile v veljavo prav v letu 2013.

Ne glede na trend zmanjševanja prehodov v neaktivnost iz evidence brezposelnih oseb, pa delež novih upokojencev, ki v upokojitev preidejo iz statusa brezposelne osebe z denarnim nadomestilom za primer brezposelnosti ali brezposelne osebe s plačanimi prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje⁵³, v zadnjih štirih letih predstavlja slabo tretjino vseh upokojitev v posameznem letu ali celo več. Iz skupnega deleža 11,9 % v letu 2005 je v najbolj izstopajočem letu, to je v letu 2013 narasel na kar 32,9 % vseh novih upokojencev. Od leta 2005 do leta 2010 beležimo razmeroma zmerno naraščanje skupnega deleža brezposelnih oseb prejemnikov denarnega nadomestila za primer brezposelnosti in brezposelnih oseb s plačanimi prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (iz 11,9 % na 16,4 %). V letu 2011 pa delež teh posameznikov skokovito naraste (iz 16,4% v letu 2011 na 29,3 % v letu 2012) ob hkratnem močnem znižanju deleža posameznikov, ki so v upokojitev prešli iz zaposlitve (42,7 % v letu 2010 na 31,1 % v letu 2011). Opisani trend bi bilo mogoče pripisati posledicam gospodarske krize, načrtovanim spremembam upokojitvenih pogojev in posledično večjemu koriščenju možnosti t.i. čakanja na upokojitev na Zavodu RS za zaposlovanje.

⁵³ Brezposelne osebe, ki jim po izteku denarnega nadomestila za brezposelnost do izpolnitve minimalnih pogojev za starostni upokojitev manjka največ eno leto (do 1. marca 2018 največ dve leti), so upravičene do plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Tabela 21: Delež novih upokojencev glede na predhodni status



Vir: Podatki ZPIZ, MDDSZ

1.2. IZZIVI TRGA DELA, POVEZANI S PRILAGODITVAMI POKOJNINSKEGA SISTEMA IN PRIČAKOVANIMI DEMOGRAFSKIMI TRENDI

Z vidika vzdržnosti pokojninskega sistema in socialne varnosti posameznikov je ob upoštevanju demografskih trendov na področju trga dela treba zasledovati dva cilja, ki sta medsebojno tesno povezana:

1. **povečanje delovne aktivnosti vseh delovno sposobnih**, pri čemer poleg zgodnjega izstopa starejših s trga dela velja izpostaviti tudi mlade, ki relativno pozno vstopajo na trg dela (glej Graf 14 v poglavju 2.2.2) - z namenom doseči enega izmed ključnih ciljev Strategije Evropa 2020, 75% delovno aktivnost v starostni skupini 20-64 let, se mora stopnja delovne aktivnosti v Sloveniji do leta 2020 povečevati za približno 1,2 o.t. letno;
2. **prilagoditev delovnega okolja starajoči se delovni sili**, pri čemer je ob ukrepih države bistvena vloga delodajalcev, delavcev in splošne družbene percepcije glede starejših na trgu dela.

Ali so bile spremembe delovne zakonodaje in sistema zavarovanja za primer brezposelnosti⁵⁴ v letu 2013 zadostne oz. kako bi jih bilo mogoče nadgraditi z namenom doseganja višje delovne aktivnosti starejših, bo analizirano v **posebnem dokumentu o starejših na trgu dela**. Pri tem bo posebna

⁵⁴ S tega vidika je treba opozoriti na spremembe predpisov na trgu dela, ki se neposredno nanašajo na prehod starejših v upokojitev, oz. pravice in obveznosti posameznikov v tem procesu. Z reformo trga dela se je skušala zagotoviti večja zaposljivost, ohranjanje zaposlitve in konkurenčnost starejših delavcev tako z vidika delodajalcev (nižji stroški) kot delavcev (motivacija za zaposlitev). Spremembe se nanašajo na varstvo delavcev pred upokojitvijo v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi, odpravnino ob upokojitvi, dodatek na delovno dobo, spremembe pri višini, trajanju in možnostih koriščenja denarnega nadomestila za primer brezposelnosti ter plačila prispevkov za socialna zavarovanja.

pozornost namenjena različnim elementom v okviru sistema zavarovanja za primer brezposelnosti in delovnopravnega varstva, ki vplivajo na prehod s trga dela v upokojitev, stroškom dela starejših, preučitvi ekonomske motivacije delavcev za podaljševanje delovne aktivnosti, ter primernosti finančnih spodbud delodajalcem za zaposlovanje starejših brezposelnih. Preučene bodo možnosti za večjo učinkovitost aktivne politike zaposlovanja, socialne aktivacije ter vseživljenjske karierne orientacije, v povezavi s tem pa tudi vloga ključnih institucij, Zavoda RS za zaposlovanje, Sklada za razvoj kadrov in štipendiranje ter centrov za socialno delo ter njihove medsebojne povezanosti. Dokument bo prav tako vključeval predloge ukrepov za ustrezne prilagoditve delovnega okolja starajoči se delovni sili, s poudarkom na osveščanju javnosti glede demografskih sprememb in njihovih posledic, okrepljenem vlaganju v varno in zdravo delovno okolje ter nadgrajevanju kompetenc zaposlenih tekom celotne delovne kariere, pri čemer mora biti odgovornost za to primerno razdeljena med državo, delodajalci in delavci samimi.

2. OBVEZNO POKOJNINSKO ZAVAROVANJE

2.1. PRAVICA DO POKOJNINE V USTAVI RS

Pravica do pokojnine je v Republiki Sloveniji opredeljena kot ena izmed temeljnih pravic do socialne varnosti. Ta pravica temelji na določbah Ustave RS, ki v svojem 50. členu določa, da imajo državljani »pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine«. S tem členom je tako določena narava slovenskega pokojninskega sistema, ki predstavlja enega izmed ključnih elementov socialne države. Nadalje prvi odstavek 50. člena Ustave RS pravico do socialne varnosti določa kot eno izmed temeljnih človekovih pravic, pravica do pokojnine pa tako zaseda posebno mesto med vsemi pravicami iz socialne varnosti. Pomembna lastnost pokojnine je, da gre za pravico dolgotrajne narave, saj pretežnemu delu upravičencev zagotavlja edini vir dohodka za preživetje v starosti.⁵⁵

Ustava RS napotuje na podrobnejše zakonsko urejanje, saj se lahko pravica iz socialne varnosti in pravica do pokojnine kot ustavni pravici oblikujeta le na podlagi zakona. Za pravico do pokojnine pa veljajo tudi ustavne določbe o zagotavljanju le-te vsem upravičencem ne glede na osebne okoliščine ter o zagotavljanju sodnega varstva, vključno z ustavno pritožbo, ko je posameznik že izčrpal vsa druga pravna sredstva. Z umestitvijo pravice do pokojnine med človekove pravice se varuje pravni položaj oseb, ki so bile po zakonu ves čas trajanja zaposlitve, samozaposlitve ali druge delovne aktivnosti dolžne plačevati prispevke za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje v odstotku od svoje plače oz. dohodkov, zaradi česar utemeljeno pričakujejo pravico do pokojnine, ko bodo enkrat izpolnile zakonsko določene pogoje. Država zato v pravico do pokojnine ne more neutemeljeno posegati ali je celo ukiniti, saj le-ta nastane na podlagi vplačanih prispevkov bodočih upravičencev do pokojnine in na podlagi drugih, zakonsko določenih pogojev.⁵⁶

Država je v skladu z drugim odstavkom 50. člena Ustave RS dolžna vzpostaviti in skrbeti za sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, na podlagi katerega so posamezniki upravičeni do določenih pravic, ki temeljijo na plačanih prispevkih. Gre za sistem socialnega zavarovanja, ki je kot tak obvezen zakonski zavarovalni sistem in naj bi posameznikom zagotavljal varno starost v primeru nastopa zavarovalnega primera. Vplačani prispevki so naložba za starost, posamezniku pa je s pokojnino vsaj do določene mere zagotovljeno takšno nadaljevanje življenjskega standarda, kot ga je le-ta užival pred upokojitvijo. V kolikor pride do finančno-ekonomskih sprememb in sprememb socialnih razmer v državi, le-te ne morejo vplivati na presojo jedra ustavne pravice do pokojnine, lahko pa vplivajo na utemeljene spremembe pri upokojitvenih pogojih in pri odmeri pokojnine. Država je namreč po Ustavi RS dolžna skrbeti za delovanje sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter ukrepati z nenehnimi (vendar ne prehitrimi) spremembami v primeru, ko pride do sprememb v družbenih razmerjih in ko je delovanje sistema ogroženo.⁵⁷

Razlago pravice do pokojnine je natančneje podalo Ustavno sodišče RS v odločbi št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 113/08), kjer iz 6. točke izhaja, da: »Bistvo ali **jedro pravice do pokojnine** pomeni pravico posameznika, da na podlagi plačanih prispevkov pokojninskega zavarovanja in ob izpolnjenih drugih razumno določenih pogojih (npr. pokojninska doba, starost) pridobi in uživa pokojnino, ki mu zagotavlja socialno varnost. Pokojnina ima dvojno naravo: je ekonomska kategorija, ker so pravice iz pokojninskega zavarovanja odvisne večinoma od trajanja in višine plačevanja prispevkov, vsebuje pa tudi elemente solidarnosti. Elementi solidarnosti so

⁵⁵ Bubnov – Škoberne, A. in Strban, G., Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010, str. 213.

⁵⁶ Ibidem, str. 214 in Strban G., v Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z besedilom zakona (ZPIZ-2), Novak et al., Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, ZVD Zavod za varstvo pri delu d.d., Ljubljana, str. 23.

⁵⁷ Ibidem, str. 214-215.

upoštevani pri določanju višine pokojnine, ne pa pri sami pridobitvi te pravice. Zanj je bistven zavarovalniški del razmerja. Že pojmovno tako jedro pravice do pokojnine zajema najprej pravico posameznika, da mu, ko izpolni prej navedene pogoje, pravica sama tudi gre. Posameznik, ki je na podlagi plačila prispevkov slovenskemu nosilcu zavarovanja po ZPIZ-1 izpolnil pogoje za pridobitev pravice do pokojnine, ima pravico do njene uveljavitve pri nosilcu zavarovanja.« O načelih solidarnosti in vzajemnosti je Ustavno sodišče RS odločalo tudi v odločbi št. U-I-36/00-52 z dne 11. decembra 2003, kjer je v točki 13 zapisalo: »Pravice iz tega, z zakonom urejenega zavarovanja, niso odvisne samo od prispevkov posameznika na podlagi dela, temveč tudi od drugih prispevkov oziroma sredstev, pa tudi od uveljavljanja načela vzajemnosti in solidarnosti«. Kljub temu, da ima pravica do pokojnine zlasti premoženjskopravno naravo, pa to ne pomeni, da Ustava RS zagotavlja pokojnino v določeni višini. Vendar pa morajo, ob izpolnjenih vsakokratnih zakonskih pogojih, najnižje pokojnine zagotavljati socialni minimum, ki ne pomeni le življenjskega minimuma za preživetje, kot se zagotavlja z dajatvami iz sistema socialnega varstva, temveč morajo pokojnine upokojencem zagotavljati določen življenjski standard glede na njihovo delo in plačevanje prispevkov v času njihove aktivne dobe. V obveznem pokojninskem socialnem zavarovanju, kot ga imamo v Sloveniji, je, kot že omenjeno, temelj pokojnine vezanost na plačila prispevkov, ki zagotavljajo višje prejemke, kot veljajo za socialnovarstvene pomoči.

2.1.1. Pojem socialne/družbene solidarnosti in socialnega zavarovanja

Pri opredelitvi **socialne solidarnosti** je najprej potrebno opredeliti pojem **socialnega zavarovanja**. Glede na to, da je **socialno zavarovanje** zakonsko določeno, javno in obvezno zavarovanje, je njegov temeljni namen, podobno kot pri zavarovalnem pravu, v povezavi večjega števila posameznikov v rizično skupnost s ciljem, da se tveganje razporedi na večje število enako ogroženih oseb. Za različna tveganja se tako v posameznih sistemih oblikujejo večje skupnosti, pri čemer ima skupnost proti vsakemu članu samostojni zahtevek za plačilo premije (prispevka), vsak zavarovanec pa ima nasproti skupnosti samostojni zahtevek za izplačilo dogovorjene dajatve v primeru nastopa zavarovalnega primera.⁵⁸

Med socialna zavarovanja spada tako sistem za pokritje tveganja bolezni ali poškodbe (obvezno zdravstveno zavarovanje) kot tudi sistem, ki zagotavlja materialno varnost v starosti in pokriva tveganje dolgoživosti in nezadostnega dohodka v starosti, t.j. sistem obveznega (*socialnega*) pokojninskega zavarovanja. Ne glede na to, da govorimo o zavarovanju, pa ta oblika socialnega zavarovanja ne deluje izključno na zavarovalniških in aktuarskih načelih, temveč temelji na kombinaciji določenih pravil zavarovalnega prava in socialne solidarnosti. Doživetje zavarovanca je v okviru pokojninskega zavarovanja zanj negotov bodoči dogodek, na katerega ne more vplivati. Iz tega razloga zavarovanec ni zavarovan za pridobitev določene zavarovalne vsote, ki bi mu pripadala ob dopolnitvi določene starosti, temveč je zavarovan za pridobitev pokojnine, ki naj bi mu nadomestila izgubo dohodka (plače, zaslužka) po upokojitvi.⁵⁹

⁵⁸Strban, G.: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, Scientia/Iustitia 06, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2005, str. 44 in Rangus, A., (2012). Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga). Univerza v Ljubljani, Ljubljana, str. 40-41.

⁵⁹Na tem mestu je potrebno opredeliti tudi pojem »socialne varnosti«, ki je širši pojem kot pojem socialnega zavarovanja saj zajema širši model ukrepov države za zagotavljanje socialne varnosti posameznikov ter vključuje zdravstvene, delovnopravne, stanovanjske, izobraževalne in ostale vidike. Pojem socialna varnost tako pokriva sisteme socialnega zavarovanja, socialnega varstva, zavarovanja za brezposelnost, družinske dajatve, ipd. Nadalje je potrebno opredeliti tudi pojem socialnega varstva, ki je prav tako ožji pojem v primerjavi s pojmom socialne varnosti, saj v tem primeru govorimo o storitvah in denarnih dajatvah posameznikom, ki nimajo dovolj sredstev za preživljanje. Za podrobnejšo pravno opredelitev pojmov ter značilnosti obveznega socialnega pokojninskega zavarovanja glej Bubnov – Škoberne, A. in Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010, str. 39 – 49 ter 194, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/, dostopno dne 3.8.2012 in Rangus, A., (2012). Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga). Univerza v Ljubljani, Ljubljana, str. 40-41.

Načelo solidarnosti je eno temeljnih načel delovanja sistema obveznega (*socialnega*) pokojninskega zavarovanja. Pojem solidarnosti se nanaša na omrežje socialnih odnosov, ki vključujejo vzajemno odvisnost, odgovornost ter upravičenosti v vnaprej določeni skupini ljudi ali skupnosti. Gre za strukturo, znotraj katere se boljši ali slabši položaj posameznikov medsebojno uravnavata in prerazdelita ter za pripravljenost posameznika kolektivno deliti oziroma združevati tveganja in sprejeti distribucijske učinke takšnega združevanja.⁶⁰ V pritrdilnem ločenem mnenju⁶¹ ustavna sodnica Jadek Pensa ugotavlja, da se pravica do pokojnine posameznikom zagotavlja v sistemu, ki naj zagotavlja socialno blaginjo in s tem določene življenjske standarde v državi po načelu »socialne solidarnosti in zaradi socialne solidarnosti«.⁶²

Posamezne države so sistemsko in institucionalno vpeljale koncept solidarnosti v okvir svojih družbenih norm in političnih aktov v obdobju, ko je prišlo do razpada tradicionalnih institucij, kot so družina, verske skupnosti, bratovščine in druge združbe, ki so primarno vzdrževale odnose vzajemnosti in solidarnosti med svojimi člani.⁶³ Na tej podlagi je nato prišlo do razvoja sistemov socialnih zavarovanj.

2.1.2. Razmejitev med socialnim in zasebnim tveganjem

S solidarnostjo je povezana tudi razmejitev med socialnim in zasebnim tveganjem ob nastanku določenih obremenjujočih dogodkov v življenju posameznika (starost, bolezen, invalidnost, smrt). Gre za temeljno vprašanje socialne varnosti o tem, kdo naj bo odgovoren za varnost dohodka v primeru izpada ali zmanjšanja le-tega zaradi npr. starosti, invalidnosti ali smrti. Če so to pravni subjekti zasebnega prava (posameznik, družina, delodajalec, zasebne zavarovalnice), govorimo o zasebnih tveganjih, v kolikor pa so to pravni subjekti javnega prava (država, lokalne skupnosti, javni zavodi), pa gre za socialna tveganja, kamor lahko štejemo tudi naštet primere starosti, invalidnosti in smrti.⁶⁴

Varnost dohodka se zagotavlja s pravico do socialne varnosti, na tak način pa se zagotavlja tudi socialna vključenost ob uresničitvi določenih tveganj, ob nastanku katerih izpade ali se zniža dohodek ali nastanejo določena bremena, ki jih posameznik sam ne zmore nositi. Njihov nastanek tako pomeni tudi družbeno tveganje. Če namreč ne bi bilo mehanizma, ki bi ta izgubljeni ali znižani del dohodka nadomeščal in če bi takšni primeri prizadeli večje število ljudi, bi takšna socialna tveganja pomenila grožnjo tako za obstoj in svoboden razvoj posameznika kot tudi za njegovo vključenost v družbo oz. za socialno vključenost. Zakonodajalčeva naloga je torej, da določi meje med zasebnim in socialnim tveganjem na abstraktni ravni, naloga sodišč pa je v tem, da v določenih življenjskih situacijah to razmejitev konkretizirajo. Naša sodišča so v konkretnih primerih že razsojala med zasebnim in socialnim tveganjem starosti. Do slednjega pride šele, ko oseba ni več aktivna in na tej podlagi zavarovana, zaradi česar tudi nima več dohodka. Šele takrat nastane potreba po nadomestitvi le-tega z datjavami iz sistema pokojninskega zavarovanja.⁶⁵

Načelo solidarnosti ima tako določeno socialno varstveno vlogo, saj je njegov bistveni pomen v učinkovitejšem prerazdeljevanju oziroma prevzemanju določenih tveganj. Osebam, ki zaradi različnih

⁶⁰Rangus, A., v Novi veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s področja obveznega in poklicnega zavarovanja, Marijan Papež et al.; Založba Reforma d.o.o., Ljubljana, 2014, str. 25 -26.

⁶¹Ločeno mnenje v zadevi U-I-281/09, 22.11.2011, Ur.l.RS, št. 105/2011.

⁶²Strban G., Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v Pavčnik M, Aleš Novak (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 346.

⁶³De Deken, J.J., Ponds, E. in Van Riel, B.: Social Solidarity v Clark, G.L., Munnell, A. M. in Orszag, J.: The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, Oxford University Press, Oxford, 2006, str. 142.

⁶⁴Papež, M., v Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z besedilom zakona (ZPIZ-2), Novak et al., Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, ZVD Zavod za varstvo pri delu d.d., Ljubljana, str. 19.

⁶⁵Strban G., Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, op. cit., str. 351 – 352, 358.

razlogov tekom aktivnega obdobja niso uspele plačevati prispevkov v tolikšni meri, da bi si zagotovile splošno raven pravic ali pa prispevkov sploh niso plačevale, se namreč v skladu z načelom solidarnosti zagotavlja materialna in socialna varnost v starosti.

Socialno tveganje starosti

Socialno tveganje starosti se je zgodovinsko spreminjalo. V času uvedbe prvih sodobnih pokojninskih in invalidskih zavarovanj je socialno tveganje starosti pomenilo domnevo invalidnosti. Konec 19. stoletja je posameznik lahko pridobil pokojnino šele pri 70. letih starosti, kar pomeni, da je ob pričakovani življenjski dobi 58 let le malo posameznikov dejansko dočakalo pravico do pokojnine. V povprečju so jo prejeli dve leti, zagotavljala pa je le osnovna sredstva za preživetje.⁶⁶

Danes mora pokojninsko zavarovanje upokojencem omogočiti prejemanje na vplačanih prispevkih temelječe starostne pokojnine, in sicer ob normalnem zdravstvenem stanju in pri starosti, pri kateri se od njih več ne pričakuje ekonomska aktivnost. Upokojitev naj bi v življenju posameznika pomenila srečen dogodek, zaradi česar se tudi pričakovanja samih upokojencev, ki so v aktivni dobi plačevali v pokojninsko blagajno, spreminjajo. V skladu z načelom prilagajanja prava družbenim razmerjem, ki izhaja iz načela pravne države, je tako potrebno ves čas prilagajati tudi uresničevanje pravice do socialne varnosti v starosti. Smisel pokojnine torej ni več le v tem, da bi le-ta zagotavljala zgolj osnovna sredstva za preživetje, temveč da bi, v določenih mejah, ohranjala tekom aktivne dobe doseženi življenjski standard. Višina pokojnine tako ne bi smela biti čezmerno znižana na raven socialnovarstvenih prejemkov oz. v tolikšni meri, da bi posegla v ustavno varovano jedro pravice do pokojnine.⁶⁷ V skladu z mnenjem Evropskega odbora za socialne pravice so namreč spremembe, ki začasno znižujejo raven socialne varnosti, dopustne le, v kolikor so namenjene ohranjanju sistema socialne varnosti, ki temelji na solidarnosti in kolektivnem financiranju.⁶⁸

Če je bil več desetletij prisoten trend vse večjega pravnega urejanja in institucionalne specializacije (posebna narava nosilcev socialnih zavarovanj), obenem pa tudi socializacije solidarnosti, pa je v zadnjih letih prisoten obratni trend.⁶⁹ Prihaja namreč do zmanjševanja odgovornosti države za zagotavljanje socialne varnosti državljanom, pri čemer se tveganja privatizirajo, solidarnost pa se zmanjšuje.⁷⁰

2.1.3. Določitev pojma (med)generacijske enakosti⁷¹

Splošno znano dejstvo je, da bo staranje prebivalstva v večini držav zahodnega sveta predstavljalo velik pritisk na javnofinančne sisteme, predvsem na sistem pokojninskega zavarovanja, ki temelji na dokladnem principu financiranja. Z namenom ohranjanja socialnega miru v družbi je tudi Evropska komisija predlagala, da morajo države članice narediti korak k ambicioznim reformam pokojninskih sistemov, s katerimi bi se ublažil pritisk na javne finance, vzpostavilo ravnovesje v pokojninski blagajni in zagotovilo pravično medgeneracijsko ravnovesje.⁷²

⁶⁶ Ibidem, str. 357.

⁶⁷ Ibidem, str. 357-358.

⁶⁸ Strban, G., Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Uvodna pojasnila, Papež et al., GV Založba, Ljubljana, 2013, str. 65.

⁶⁹ ZPIZ-2 npr. ne ureja več socialnega tveganja telesne okvare, poškodbe na redni poti na delo in iz dela se ne štejejo več za poškodbe pri delu, bratje in sestre umrlega zavarovanca niso več upravičeni do družinske pokojnine itd.

⁷⁰ Ibidem, str. 64-65.

⁷¹ Poglavje je del Rangus, A., (2012). Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tritebrnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga). Univerza v Ljubljani, Ljubljana, str. 61 – 65.

⁷² European Commission: Joint Report from the European Commission and Council on Adequate and Sustainable Pensions, European Commission, Brussels, 2003, str 61.

Pred podrobnejšo obravnavo mehanizmov medgeneracijskega ravnovesja pa je potrebno razumeti naravo in pomen medgeneracijske pravičnosti in enakosti. Kohli pojasnjuje, da vprašanje povezanosti med staranjem in vprašanje pravičnosti nista toliko pomembna iz vidika samega procesa staranja posameznikov, ampak predvsem z vidika združevanja posameznikov v skupine in generacije oziroma kohorte kot socialno določene entitete. Nadalje je potrebno razumeti, da starostne skupine same po sebi ne predstavljajo problema, problematično je razmejevanje generacij z vidika distributivne pravičnosti.⁷³ V zadnjih dveh do treh desetletjih se je takšna diferenciacija poimenovala kot generacijska izenačenost, pod imenom katere se v zadnjih desetletjih opravlja razprava o razdelitvi bogastva oziroma sredstev. Termin generacijske enakosti se tako pogosto sklicuje na argument, da so bili starejši prejemniki nepravilne redistribucije javnih sredstev v obliki dohodka, zdravstvenega varstva in socialnih storitev v breme mlajše populacije, še posebej otrok.⁷⁴ Vprašanje medgeneracijske enakosti ni novo, saj začetki politične razprave o tem vprašanju segajo že v leto 1984.⁷⁵

Kot razlaga Kohli, gredo politične težnje zagovornikov generacijske enakosti v smer zniževanja javne porabe za starejše, in sicer na način, da se privatizira del javnega pokojninskega sistema, zniža višina pravic in poviša starostna meja za upokojeve.⁷⁶ Čeprav je splošno sprejeto stališče o potrebi ohranjanja sveta tudi za prihodnje generacije, pa znanstvena skupnost gerontologov nasprotuje zagovornikom generacijske enakosti. Slednji namreč poudarjajo, da razširitev socialne varnosti starejših pomeni samo zagotavljanje enakopravnega deleža starejšim in njihovo izenačitev z aktivno populacijo⁷⁷, prav tako pa navajajo, da ni nujno, da gre izboljšanje blaginje starejših na račun drugih skupin prebivalstva, saj povezujejo višjo potrošnjo za starejše z višjo potrošnjo za otroke.⁷⁸ Še več, po mnenju nekaterih kritikov privatizacija sistemov socialne varnosti na podlagi polno kapitaliziranih privatnih skladov ne bo rešila problema nizkih donosov, saj so tudi donosi privatnih skladov odvisni od gibanja bruto domačega proizvoda v trenutku, ko so sredstva vplačana (razen v primeru, ko skladi svojo naložbeno politiko v večji meri usmerjajo v bolj dinamične tuje ekonomije). V nekaterih največjih kritikah je mogoče zaslediti tudi namigovanja, da je debata o generacijski enakosti bolj ali manj krinka za napad na državo blaginje in potemtakem ideološka zarota politične desnice.⁷⁹ Zanimivo je tudi, kot navaja Kohli, da je bila v ZDA kriza upravičenosti prikazana v pravi luči s skorajšnjim izginotjem federalnega deficita v poznih 1990-ih.⁸⁰

⁷³ Kohli, M.: Aging and Justice v Binstock, R.H. in George, L.K., (eds.): Handbook of Aging and the Social Sciences, 6th edition, Academic Press, San Diego, 2006, str. 462.

⁷⁴ Binstock, R.H. in Quadagno, J.: Aging and Policies v Binstock, R.H. in George, L.K., (eds.): Handbook of Aging and the Social Sciences, 6th edition, Academic Press, San Diego, 2006, str. 343.

⁷⁵ Williams in Watts - Roy začetke debate vidita v Prestonovi primerjavi dobrobiti otrok in starejših ter z vzpostavitvijo American for an Generational Equity (AGE). Razprava o vprašanju se je prenesla tudi v Evropo, najprej v Veliko Britanijo, nato pa še v Nemčijo, kjer je bila sama institucionalizacija počasnejša, kot pa v ZDA, ima pa toliko večjo težo v današnjem času, kot npr. z nemškim *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen* (Združenje za pravice prihodnjih generacij), ki je bilo ustanovljeno leta 1996. Williamsom, J.B. in Watts - Roy, D.M.: Framing the Generational Equity Debate v Williamsom, J.B., Watts - Roy, D.M. in Kingson, E.R., (eds.): The Generational Equity Debate, New York, Columbia University Press, 1999, str. 3 - 37.

⁷⁶ Kohli, M.: Generational Changes and Generational Equity, Free University of Berlin 2004, str. 3.

⁷⁷ Hudson, R.B.: Conflict in Today's Aging Politics: New Population Encounters Old Ideology, Social Service Review, no. 73, 1999, str. 358 - 397 v Kohli, Ibidem.

⁷⁸ Gledano z vidika primerjalne makro-socialne perspektive zahodnih družb je mogoče opaziti, da ima višja potrošnja države za starejše prebivalstvo lahko tudi pozitiven učinek in je lahko povezana z višjo potrošnjo za otroke, kot ugotavlja Pampel. Pampel, F.C.: Population Aging, Class Context, Age and Inequality in Public Spending, American Journal of Sociology, vol. 100, no.1, 1994, str. 153 - 195 v Kohli, Ibidem.

⁷⁹ Podrobneje glej Walker, op. cit.

⁸⁰ Pod pojmom kriza upravičenosti se v ZDA navaja predvsem naraščanje stroškov zdravstvene oskrbe in tudi večanja deleža pokojnin v BDP. Čeprav so stroški zdravstvene oskrbe in odhodki za pokojnine v ZDA skozi posamezna desetletja vztrajno naraščali (in naraščajo še danes), je v 90-ih letih prejšnjega stoletja prišlo do kratkoročnega preobrata oziroma znižanja teh stroškov, na področju zdravstva predvsem zaradi enkratnega prihranka, ki je bil posledica uvedbe t.i. »managed care« (s katerim so poskušali doseči boljšo organiziranost in vodenje bolnic ter posledično nižanje stroškov) ter dodatnih prihrankov iz naslova kampanje proti finančnemu preobremenjevanju Medicare-a in Medicaid-a. Aaron, H.J.: Budget Crisis, Entitlement Crisis, Health Care Financing Problem—Which Is It? *Health Affairs*, November 2007 vol. 26 no. 6, str. 1633.

Generacijska enakost pa je po drugi strani v evropskih državah blaginje postala pomemben del prizadevanj k omejevanju državnih izdatkov za socialne transferje in na ta način posredno k omejevanju države blaginje.⁸¹ Na pokojninske sisteme v evropskih tako konservativnih kot tudi socialdemokratskih državah blaginje vplivajo predvsem nizka rodnost, podaljševanje življenjske dobe in zgodnji izstopi iz trga dela. Slednji bodo imeli učinek predvsem na poviševanje prispevne stopnje in zmanjševanje pravic iz naslova pokojninskega zavarovanja. Po mnenju Mylesa nastaja največji problem pri pripravi pokojninskih reform politično vprašanje, kakšna davčna obremenitev je politično še sprejemljiva.⁸²

V kolikor ne domnevamo, da politična volja k pripravi sprememb ne temelji v celoti samo na interesih posameznikov oziroma interesnih skupin, je smiselno, da se poiščejo legitimni kriteriji za medgeneracijsko distribucijo, se pravi za koncept enakosti, za katerega bi smiselno še veljalo, da je pravičen.⁸³ Tako je npr. Daniels na podlagi argumenta Rawlsove teorije pravičnosti prikazal, da je medgeneracijska porazdelitev bremen pravična v primeru, ko vsaka naslednja generacija lahko pričakuje, da bo deležna enake obravnave kot predhodna in tudi kot vsaka prihodnja skozi vsa življenjska obdobja. V takšnem idealnem svetu bi to pomenilo, da posameznikovo financiranje pravic upokojencev preko dokladnega sistema pokojninskega zavarovanja ni problematično, saj lahko vsak posameznik pričakuje, da bodo v času njegove upokojitve tudi njegove pravice s strani naslednje generacije financirane v enaki višini.⁸⁴

Vendar pa je potrebno opozoriti, da je temeljni problem Danielove argumentacije (kot ugotavlja Kohli) v tem, da svet ni idealen. Najbolj drastičen odmik od ideala, kot ga je predstavil Daniels, je prikazal Thomson na primeru razvoja države blaginje v Novi Zelandiji. Kot ugotavlja Thomson, je bil razvoj države blaginje v Novi Zelandiji močno povezan s politično aktivnostjo določene generacije, ki je v začetku vzpostavila mlado državo v svojo korist z določenimi ugodnostmi pri vzpostavitvi domovanja in upravičenostmi za mlade družine, nato pa je skozi svoje življenjsko obdobje ta generacija državo preoblikovala v državo blaginje za starostnike. Nova Zelandija po Kohliju tako predstavlja uspeh ene generacije, ki živi na račun tako predhodne kot tudi naslednje.⁸⁵

Če odmislimo politično »izkoriščanje« medgeneracijskega dogovora v prid eni generaciji, je mogoče ugotoviti, da je eden temeljnih elementov, ki lahko povzroči prekinitev medgeneracijskega dogovora, demografija prebivalstva. V literaturi se v zadnjem desetletju postavlja predvsem vprašanje, kdo mora nositi negativne učinke dolgoživosti in premajhne rodnoti »baby boom« generacije na sisteme socialne varnosti, predvsem na sisteme pokojninskega zavarovanja. Slednje vprašanje je temeljno in je predvsem problem medgeneracijske pravičnosti. V teoriji se pojavljata dve mnenji glede slednjega vprašanja. Na eni strani zagovorniki porazdelitve bremen trdijo, da je pravično, da oblast načrtuje pokojninsko politiko na način, da se »baby boom« generacijo obvaruje pred polnimi stroški, ki so posledica staranja prebivalstva, na način, da del stroškov, ki izhajajo iz nizke rodnoti, prenesejo na

⁸¹Podrobneje glej: Pierson, P.: *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001 in Esping Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. in Myles, J.: *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

⁸² Zanimivo je stališče, da bi trenutno obdobje lahko predstavljalo zadnje obdobje, ko je še možno sprejemati politične kompromise, ki na eni strani omogočajo »politično preživetje« in hkrati pomenijo pravi pristop k vzdržnosti pokojninskega sistema. Trenutno je namreč najštevilčnejša generacija volivcev še vedno aktivna in lahko sodeluje pri podpori kakršnihkoli nižanj pravic upokojencev (tudi preko načina usklajevanja pokojnin). Po mnenju nekaterih bi lahko namreč ravno ta generacija kasneje, ko bo bližje upokojitvi ali že upokojena, s svojim večinskimi glasom preprečila kakršnokoli nižanje pravic ali druge politično nezaželene spremembe pokojninskega sistema. Sinn in Uebelmesser sta tako postavila pravilo o »starosti brezbriznosti«, ki jo predstavlja starost, v kateri določena kohorta prebivalstva s pokojninsko reformo ni prizadeta ne pozitivno kot tudi ne negativno. Avtorja zaključita, da je leto 2016 tisto, ko ima Nemčija zadnjo možnost, da pripravi pokojninsko reformo, s katero se lahko zagotovi dolgoročna finančna vzdržnost pokojninskega sistema, saj bo v tem letu še vedno večina volivcev predstavljala skupino, ki jo predstavlja »starost brezbriznosti«. Podrobneje glej Sinn, H. W. in Uebelmesser, S.: *Pensions and the Path to Gerontocracy in Germany*, *European Journal of Political Economy*, vol. 19, no. 1, 2003, str. 153 – 158.

⁸³Kohli, op.cit., *Generational Changes...*, str. 6.

⁸⁴Daniels, N.: *Am I My Parents Keeper? An Essay on Justice Between the Old and the Young*, Oxford University Press, Oxford, 1988

⁸⁵Thomson, D.: *The Welfare State and Generation Conflict: Winners and Losers* v Johnson, P., Conrad, C., Thomson, D.: *Workers, Versus Pensioners: Intergenerational Justice in an Aging World*. Manchester/New York: Manchester University Press, 1989, str. 33 – 56 v Kohli, op. cit., *Generational Changes...*, str. 6.

prihodnje generacije.⁸⁶ Po drugi strani pa je mogoče pri Sinnu in Oksanenu zaslediti stališče, da bi morala »baby boom« generacija trpeti vse stroške, tako tiste, ki izhajajo iz naslova dolgoživosti, kot tudi tiste, ki izhajajo iz naslova nizke rodnosti.⁸⁷ Pri reševanju omenjenega vprašanja in porazdelitve bremena je potrebno upoštevati, da imajo sedanje generacije obveznosti do prihodnjih generacij, tako da bi morali biti tudi interesi prihodnjih generacij zastopani v zadostni meri pri oblikovanju politik s področja pokojninskega zavarovanja. Pomembno dejstvo, ki ga navaja Kohli, je, da bi morale sedanje generacije pri oblikovanju pokojninskega sistema upoštevati tudi interese prihodnjih, saj bi se slednje lahko drugače čutile upravičene do odpisa deleža pokojninskih obveznosti, ki so bile prenesene na njih z npr. nižanjem pokojnin obstoječim upokojevcem. Prav tako je mogoče predvideti, da v kolikor prihodnje generacije v pokojninski shemi ne bodo enakopravno obravnavane, od njih ne bo mogoče pričakovati, da bodo takšno shemo podpirale še naprej.⁸⁸

2.1.4. Medgeneracijska pogodba / dogovor⁸⁹

V industrializiranih državah večina določb, ki urejajo področje dohodka v starosti, izhaja iz kolektivne ureditve. Takšne ureditve se lahko financirajo ali na dokladni ali na kapitaliziran način, sheme pa so lahko javne in upravljane s strani državnih institucij ali pa država pooblasti zasebne institucije, da upravljajo s kolektivnimi shemami posameznih podjetij. Vse omenjene sheme se lahko smatrajo kot vrsta solidarnosti, saj vsebujejo distribucijske učinke, ki presegajo meje izključne aktuarske prerazdelitve »dobrih« in »slabih« tveganj. Solidarnost kot taka predstavlja tudi temeljni koncept vsake debate, ki se nanaša na pokojninska zavarovanja.⁹⁰

Kot smo že omenili, je struktura pokojninskega sistema, vsaj kar se tiče obveznega zavarovanja, vgrajena v mehanizem obveznosti, skozi katerega posamezniki pridobivajo pravice in prevzemajo obveznosti. Posebnost pokojninskega sistema kot mehanizma pravic in obveznosti pa je v tem, da so obveznosti med posameznimi generacijami zelo široko definirane. Zaradi takšne narave obveznosti obstaja (kot to navaja Spicker) široko polje različnih sistemov, ki so lahko vgrajeni v takšen mehanizem obveznosti. Sistemi so lahko utemeljeni na vzajemnem, poklicnem, dokladnem načinu financiranja ali pa so financirani s strani države.⁹¹

Izmed omenjenih sistemov je gotovo najbolj enostaven sistem vzajemnega zavarovanja. V okviru slednjega skupina posameznikov pogodbeno sodeluje z namenom, da ob dogovorjenem plačilu in v primeru nastanka zavarovalnega primera pridobi pogodbeno dogovorjene pravice. Omenjena oblika zavarovanja je zaradi sistema, na katerem temelji, značilna predvsem za zdravstveno ali invalidsko zavarovanje, saj je pokojninsko zavarovanje utemeljeno na združevanju tveganj za katera je že vnaprej znano, da bo zavarovalni primer skoraj gotovo nastopil. Bistvo vzajemnega zavarovanja je torej združevanje tveganj in virov financiranja na eni strani in razporeditev upravičenosti na drugi strani. Iz tega izhaja, da je primarni način financiranja zavarovalnih primerov utemeljen na redistribuciji. Drugače pa je v primeru pokojninskega zavarovanja, kjer je nastanek zavarovalnega

⁸⁶Podrobneje glej Schokkaert, E., Van Parijs, P.: Debate on social Justice and Pension Reform: Social Justice and the Reform of Europe's Pension Systems, *Journal of European Social Policy*, vol. 13, no.3, 2003, str. 245 – 263 in Schokkaert, E.: The Reform of Belgian Pension System: Making Value Judgements Explicit, Catholic University of Leuven Public Economics Working Paper series, 2004.

⁸⁷Podrobneje glej Sinn, H-W.: Why a Funded Pension System is Needed and Why It is Not Needed, *International Tax and Public Finances*, vol. 7, no. 4-5, 2000, str. 389 – 410, Oksanen, H.: Pension reforms: Key Issues Illustrated With an Actuarial Model, EU Commission, Brussels, 2002, Oksanen, H.: The Debate on Pensions: More Rigour Needed in the Middle Field, *Journal of European Social Policy*, vol. 13, no. 3, 2003, 269 – 274, in Oksanen, H.: Pension Reform: Key Issues for the European Union, 4th International Research Conference on Social Security, Antwerp 5-7 May 2003.

⁸⁸Howse, K.: Updating Debate on Intergenerational Fairness in Pension Reform, Working Paper 107, Oxford Institute of Ageing Working Papers, Oxford Institute of Ageing, 2007, str. 5.

⁸⁹Poglavje je del Rangus, A., (2012). Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga). Univerza v Ljubljani, Ljubljana, str 45 – 48..

⁹⁰De Dekken, op. cit. str. 141

⁹¹Spicker, op. cit., str. 5.

primera, t.j. odvisnosti zaradi starosti oziroma dolgoživosti, skoraj gotov in morajo biti zaradi tega razporejene upravičenosti bolj ali manj izenačene z razpoložljivimi sredstvi. V slednjem primeru se temeljni princip razporejanja tveganj nadomesti s principom izravnane proračuna oz. varčevanja v enem trenutku z namenom pridobitve koristi v drugem. Spicker navaja, da je v takšnem sistemu kljub zapletenosti zaradi rezidualnih elementov združevanja tveganj, načela solidarnosti in nadaljnjih obremenitev (dodatnih stroškov poslovanja, upravljanja in dobička) osnovni princip delovanja še vedno uravnotežena vzajemnost.⁹² To pomeni, da morajo biti pravice v večji ali manjši meri odvisne od vplačila, ki ga je zagotovila posamezna generacija.

Elementi vzajemnosti so najmočnejši v okviru dokladnega sistema financiranja pokojninskega zavarovanja. V okviru slednjega se tekoče vplačani prispevki porabijo za financiranje tekočih upravičenosti. Tako je vzpostavljen sistem, v katerem vsaka generacija sproti prispeva za že pridobljene pravice prejšnjih generacij. V takšnem sistemu je upravičenost trenutnih uživalcev pravic utemeljena na njihovih plačilih za prejšnje generacije, upravičenosti posameznikov, ki prispevajo v sistem za trenutne uživalce, pa bodo odvisne od prihodnjih zavarovancev. Spicker meni, da je takšen sistem, ki je značilen predvsem za države kontinentalne Evrope, še posebej za tiste, ki imajo sistem utemeljen na Bismarckovem modelu, klasičen primer vzajemnosti.⁹³ Ta oblika vzajemnosti je v določeni meri lahko opredeljena tudi kot medgeneracijska solidarnost, še posebej v primeru, ko različne generacije vplačujejo različno višino glede na višino pridobljenih pravic. Kot drugi primer načela solidarnosti, kjer pa se pojavljajo tudi elementi vzajemnosti, Spicker⁹⁴ navaja francoski pokojninski sistem, v okviru katerega so vzpostavili mehanizme prerazdelitve med posameznimi pokojninskimi shemami.⁹⁵ V okviru slednjih je splošna narava menjave manj vidna, kljub vsemu pa je implicitna. Odvisna je predvsem od razširitve vzajemnosti posameznih specifičnih shem na celoten pokojninski sistem. V tem primeru, pa se vzajemnost že približuje tudi pojmu redistribucije, saj se sredstva med posameznimi shemami prenašajo zgolj zaradi zagotavljanja finančne uravnoteženosti.

V pokojninskem sistemu je težko potegniti natančno ločnico med vzajemnostjo ter solidarnostjo in redistribucijo. Shalin v okviru proučevanja plemenskih družb trdi, da redistribucija prevzame funkcijo vzajemnosti v okoliščinah, kjer sicer ne bi bilo vzpostavljene socialne pogodbe. Pomanjkanje jasne ločnice med omenjenima načeloma pa po Spickerju pomeni, da temeljna načela obveznosti niso vedno spoštovana.⁹⁶ Po drugi strani se zdi, da je moč solidarnostnih ureditev veliko širša, kot pa bi to dopuščala stroga in ozka interpretacija. Spicker tako za primer ponovno navaja francoski pokojninski sistem, v okviru katerega so bile predvsem zaradi sprememb v strukturi industrije, prizadete posamezne pokojninske sheme industrijskih delavcev (železničarji, rudarji), kjer je število delavcev padlo pod število zaposlenih, ki bi še lahko zagotavljali vzdržno blagajno za poravnavo vseh obveznosti. Problem premajhnega števila delavcev je bil rešen z razširitvijo vzajemnosti oziroma v tem primeru solidarnosti, na podlagi katere so ostali sistemi socialne varnosti preko posebnih solidarnostnih skladov vzdrževali sheme, ki niso bile več vzdržne na podlagi tekočega financiranja zavarovancev. Omenjeno po vsej verjetnosti nakazuje tudi na nadaljnji razvoj evropskih ukrepov, ki bodo potrebni zaradi vedno manjšega števila zavarovancev in naraščajočega števila starejše populacije.⁹⁷

⁹² Ibidem.

⁹³ Spicker, op.cit., str. 6.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Potrebno je poudariti, da ima francoski pokojninski sistem v okviru prvega stebra vzpostavljenih okoli 120 različnih shem, izmed katerih je najpomembnejša »régime général de la sécurité sociale«, v katero so vključeni zaposleni v privatnem sektorju. Deville: France's National Retirement System, Istituto di Studi Economici e per l'Occupazione, dostopno dne 11.4.2010 na <http://new.istiseo.org/ita/documenti.php>.

⁹⁶ Tako je bil v 70-ih letih prejšnjega stoletja v Veliki Britaniji sistem pokojnin, povezanih s plačami, vzpostavljen preko progresivnega povečanja s financiranjem (gre za nacionalno kapitalizirano pokojninsko shemo, s katero se je ponudilo obvezno, s plačami povezano, dodatno pokojnino vsem delavcem), kar pomeni, da so bile pokojnine obljubljene kasnejšim generacijam, ki dejansko niso bile zavezane plačevati za takšno izboljšanje pokojnin sedaj. Drugi primer je Nova Zelandija, kjer so pokojnine, ki so temeljile na zavarovalniških principih, zamenjali s prejemki glede na premoženjsko stanje, kar pomeni, da so bile upravičenosti, ki so že bile plačane s strani prejšnjih generacij, izbrisane. Spicker, op.cit. str. 6.

⁹⁷ Ibidem.

Zaradi zagotavljanja socialnega miru in v izogib morebitnim medgeneracijskim trenjem med posameznimi generacijami, ki bodo financirale pokojninski sistem in generacijami, katere upravičenosti bodo financirane, je potrebno prenoviti oziroma na novo definirati načela vzajemnosti in solidarnosti ter s tem posredno tudi medgeneracijsko pogodbo na področju pokojninskega zavarovanja. Samo na takšen način bo namreč generacija, ki prevzema obveznost financiranja upravičenosti prejšnje, imela zagotovilo, da bodo tudi kasnejše generacije prevzele in spoštovale svoje obveznosti do njih. V kolikor namreč pride do situacije, ko se izbriše meja med vzajemnostjo ter solidarnostjo in čisto redistribucijo, to lahko privede do nespoštovanja izpolnitve obveznosti do prejšnje generacije, kar posledično pomeni izgubo upravičenosti ene izmed generacij, ki je svoje obveznosti sicer poravnala.

Pojem medgeneracijske pogodbe

Teorije o družbenih pogodbah, ki segajo tako daleč nazaj kot filozofska veda sama, zastopajo stališče, da so posameznikove moralne oziroma politične obveznosti odvisne od sklenjene pogodbe oziroma dogovora med njimi, na podlagi katerega sestoji celotna družba. Zgodovinsko gledano je teorijo družbene pogodbe mogoče zaslediti že v Platonovem dialogu med Critom in Sokratom. Moderno teorijo družbene pogodbe so v svojih delih obravnavali Tomas Hobbes, ki je leta 1651 izdal svojo filozofsko mojstrovino »Leviathan«, John Locke, čigar najpomembnejša in tudi politično vplivna pisanja so združena v njegovem delu »Two Treaties on Government« in Jean Jacques Rousseau, ki se je leta 1762 odzval na družbene odnose tistega časa s knjigo »Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique«, v kateri je z argumentom normativne družbene pogodbe skušal ozdraviti družbene in moralne slabosti, ki so se pojavile z razvojem družbe. Najnovejšo smer razvoja teorije o družbeni pogodbi predstavlja zagotovo John Rawls s svojim delom »A Theory of Justice« iz leta 1972. Skozi razvoj teorije o družbeni pogodbi so različni filozofi argumentirali različne načine podrejenosti posameznikov družbenim normam. Omenjeni filozofi so svoje poglede usmerjali predvsem v vprašanje, zakaj se posamezniki podrejujejo določenim odnosom in obveznostim, in kako se lahko skozi različne oblike demokratičnega vodenja udelejujejo pri vzpostavljanju višjih norm, katerim morajo potem slediti. Rawls je v svojem delu tudi natančneje utemeljil, da zahodnoevropska ideologija temelji na državi blaginje in liberalizmu.⁹⁸ Teorija izhaja iz anglosaškega ekonomskega racionalizma in kontinentalnega liberalnega humanizma. V skladu z omenjeno teorijo demokratična družba temelji na vzajemni socialni pogodbi koristoljubnih posameznikov, ki želijo maksimirati svojo korist, ob domnevi, da pri istih posameznikih obstaja močan čut socialne odgovornosti do manj privilegiranih. Po tej teoriji imajo tako posamezniki (državlani) pravico do vseh najpomembnejših javnih in socialnih storitev, kot so pokojninsko zavarovanje, zdravstvo, izobraževanje ipd.⁹⁹ Teorija nedvomno deluje v družbi, ki je preskrbljena z naravnim premoženjem ter temelji na zagotavljanju vzajemnih upravičenosti, problemi pa se pojavijo takrat, ko je število upravičencev večje kot število razpoložljivih upravičenj, ki jih država lahko podeli.

V okviru pokojninskega sistema se tako pojavlja vprašanje financiranja javnega pokojninskega sistema, ki temelji na medgeneracijski pogodbi, saj glede na trenutna in napovedana demografska gibanja vplačnikov zagotovo ne bodo deležni upravičenosti v takšni višini, kot se zagotavljajo sedanji pasivni generaciji. Z vidika racionalnega individualizma se tako pod vprašaj postavlja pravičnost, o kateri govori Rawls. Z makroekonomskega vidika se obremenitve javnih sistemov socialne varnosti perspektivno kažejo v tveganju večje fiskalne obremenitve države, višjih davkih, povečanju javnega dolga in v zniževanju konkurenčnosti. Kot protiutež nastalim razmeram se v zadnjem času pojavljajo

⁹⁸ Rawls, J.: A Theory of Justice, Oxford University Press, Oxford, 1971.

⁹⁹ Hellsten, dr. S. K.: Prospects of Social Protection in Europe: Solidarity or Self-Responsibility? v Pieters, D.: Social Protection of the Next Generation in Europe, Kluwer Law International, Haag, 1998 str. 7.

ideje o poudarjanju liberalno-humanističnega izhodišča Rawlsove teorije in novem konceptu moralnega individualizma¹⁰⁰ ter odgovorne tržne demokracije, na podlagi katerih bi lahko načelo solidarnosti in država blaginje tudi v prihodnje obdržala svojo legitimnost.

Z vidika pokojninskega sistema in njegovega nadaljnjega razvoja pa je pomembnejša teorija o družbeni pogodbi v ožjem smislu, to je v smislu medgeneracijske družbene pogodbe, na podlagi katere se financirajo sistemi pokojninskega zavarovanja, ki temeljijo na dokladnem sistemu. Tukaj pa je potrebno razumeti, da tako imenovana medgeneracijska pogodba ni pogodba v pravno-formalnem smislu, kot jo razume obligacijsko pravo in kot izhaja iz civilno-pravnega razmerja med pogodbenimi strankami, ki zavestno prevzemajo pravice in obveznosti, temveč gre pri tem zgolj za medgeneracijske odnose in ravnanja, ki so podrejena pravilom, normam, običajem, praksam in biologiji, pri čemer je pogodba zgolj navidezna in ni predmet individualnih pogajanj. Medgeneracijski dogovor je mogoče zaslediti tako na ravni družine kot tudi na širši družbeni ravni. Tako je skladno z omenjenimi teorijami medgeneracijske solidarnosti v zahodnem svetu skrb za starejše prebivalstvo prevzela država, s čimer se je posledično zmanjšala vloga družine pri reševanju vprašanja blagostanja starejših. Takšen prehod oziroma prenos obveznosti iz družine na državo kaže na dejstvo, da v posameznih družbah obstaja različno pojmovanje koncepta medgeneracijske pogodbe, solidarnosti in odnosov, prav tako so po družbah omenjeni odnosi različno formalizirani. Predvsem pa je od same družbe odvisno, na kakšni družbeni ravni so takšni odnosi urejeni, t.j. na makro oziroma mikro ravni.¹⁰¹

Družbeno medgeneracijsko pogodbo je torej mogoče razumeti kot vzpostavljeno pogodbo socialne politike, ki temelji na transferjih med posameznimi kohortami prebivalstva v obliki obdavčenja in socialnih prispevkov. Družbena pogodba je tako konkretizirana v odnosih in predstavlja obliko pogodbe med generacijami. Družbene norme, ki se nanašajo na vlogo družine pri skrbi za starejše in tudi otroke, okrepljene s politiko države, podpirajo medgeneracijsko pogodbo na individualni ravni, pri čemer hkrati omejujejo obseg makrosocialne medgeneracijske pogodbe.¹⁰²

2.2. NAČELA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA

S temeljnimi načeli, ki so opredeljena predvsem v splošnih določbah zakona, izhajajo pa tudi iz nekaterih drugih členov, je vzpostavljen mehanizem delovanja celotnega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.¹⁰³

Med temeljnimi načeli slovenskega pokojninskega sistema sta najpomembnejši načeli vzajemnosti in solidarnosti, med temeljna načela slovenskega pokojninskega sistema pa sodijo tudi načelo generalizacije kroga zavarovancev, načelo sorazmernosti med plačanimi prispevki in višino dajatev, načelo zakonitosti, načelo obveznosti zavarovanja, načelo nezastarljivosti, neodtujljivosti in spoštovanja pridobljenih pravic ter načelo varstva pravic. Navedena načela so pomembna tako z vidika samega oblikovanja in delovanja pokojninskega sistema kot tudi z vidika varstva in zagotavljanja pravic posamezniku. Kot pomemben element pokojninskega sistema bi lahko šteli tudi usmerjenost k večji odvisnosti med vplačili in izplačili, ki se odraža v sorazmernosti med plačanimi prispevki in izplačanimi pokojninami.

¹⁰⁰ Načela moralnega individualizma so natančneje razložena v Hellsten, op. cit. 12, str. 18.

¹⁰¹ UN: World Youth Report 2003: The Global Situation of Young People, United Nations Publication, Sales No. E.03.IV.7, New York, 2004, str. 401.

¹⁰² Walker, A.: The New Generational Contract, UCL Press, London 1996, str.13.

¹⁰³ Rangus, A., v Novi veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s področja obveznega in poklicnega zavarovanja, Marijan Papež et al.; Založba Reforma d.o.o., Ljubljana, 2014, str. 25.

2.2.1. Načelo pravne države

Iz 2. člena Ustave RS izhaja, da je Slovenija pravna in socialna država, kar pomeni, da je prebivalcem dolžna zagotavljati varnost, vključno s socialno varnostjo. Zakonodajalec je dolžan slediti spremenjenim družbenim razmerjem z nenehnimi, a ne prehitrimi spremembami prava socialne varnosti (tudi pokojninskega in invalidskega zavarovanja). **Načelo prilagajanja prava spremenjenim družbenim razmerjem** je tudi po mnenju Ustavnega sodišča RS¹⁰⁴ eno od temeljnih načel pravne države. V procesu sprememb pokojninske in invalidske zakonodaje mora zakonodajalec v skladu z načelom pravne države, predvsem z načelom zaupanja v pravo, spoštovati pridobljene pravice in varovati posameznikova pravna pričakovanja. V posameznikov pravni položaj ne sme posegati samovoljno in brez razumnega razloga, ki mora temeljiti na prevladujočem pravnem interesu.¹⁰⁵

V okviru argumenta pravne države je **načelo spoštovanja pridobljenih pravic** eno od pomembnejših načel, ki izhaja iz samega namena socialnega zavarovanja, s katerim se posameznikom zagotavlja socialna varnost. Načelo zagotavlja pravno varnost uživalcem pravic na način, da jim teh pravic ni mogoče odvzeti, zmanjšati ali omejiti, razen v primerih, ki so izrecno določeni z zakonom. Že pridobljenih pravic zavarovancu oziroma uživalcu pravic tako ni mogoče odvzeti tudi v primeru, ko zakonodajalec vmes sprejme nove, strožje predpise od tistih, na podlagi katerih so bile pravice pridobljene. Novi predpisi tako veljajo le za primere, ki nastanejo po uveljavitvi teh predpisov, kar pa ne velja v primeru, če so z novo zakonodajo za zavarovanca določene pravice, ki so zanj ugodnejše.¹⁰⁶ Obseg pravic in pogojev za njihovo uveljavljanje, določenih z zakonom, se lahko spremeni tako, da se v določenih primerih poveča, v drugih pa zmanjša (dvigovanje minimalne upokojitvene starosti za uveljavitev pravice do pokojnine, podaljševanje obračunskega obdobja, iz katerega se vzamejo plače oziroma zavarovalne osnove za odmero pokojnine, spreminjanje odmerne odstotka, itd). Prav iz tega razloga Ustava RS varuje na podlagi zakona že pridobljene pravice posameznika tako, da vanje ni mogoče posegati z učinkom za nazaj. Prvi odstavek 155. člena Ustave RS tako prepoveduje povratno veljavo ne samo zakonov, temveč tudi drugih splošnih aktov, kar pomeni, da je protiustavno z zakonsko določbo in na njeni osnovi sprejeto odločbo posegati v že pridobljene osebne pravice. Povratna veljava zakona je sicer izjemoma dovoljena, a le, če zakon določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, in to le v primeru, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice.

Tudi spremembe sistema pokojninskega zavarovanja se tako lahko sprejmejo le z učinkom za naprej ter z daljšim prehodnim obdobjem, da te spremembe ne bi v ustavno nedopustni meri prizadele pravice do socialne varnosti ali enakosti prizadetih zavarovancev pred zakonom. To velja tudi za spremembe pri posameznih pravicah iz pokojninskega zavarovanja ali pri določenih kategorijah zavarovancev. Prepoved retroaktivnosti (155. člen Ustave RS) in načelo varstva zaupanja v pravo tako varujeta pred posegi zakonodajalca v pravice in pravna razmerja, ki so že nastala v času veljave prejšnjega prava in še vedno obstajajo.

Načelo zaupanja v pravo posredno varuje tudi **pravna pričakovanja in pričakovane pravice posameznika**. Posameznik tudi v skladu s poudarki Ustavnega sodišča RS sicer ne more pričakovati, da se zakonodaja ne bo spreminjala, vendar pa morajo biti spremembe relativno predvidljive in ne prehitre in prekomerne. Z vidika varovanja pričakovanih pravic so predvsem pri pravicah, katerih pridobitev je vezana na dolgotrajno vključitev v socialno zavarovanje, pomembna dovolj dolga prehodna obdobja, ki zagotavljajo posameznikom postopno prilagoditev novim, manj ugodnim oz. ostrejšim pravilom, obenem pa preprečujejo, da bi zaradi spremenjene zakonodaje prišlo do neenake

¹⁰⁴ U-I-69/03, OdlUS XIV, 75; U-I-307/11, Ur.l.RS., št. 100/11 in 36/12).

¹⁰⁵ Strban G., Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, op.cit., str. 360-362.

¹⁰⁶ Rangus, A., v Novi veliki komentar..., op.cit., str. 29-30.

obravnave oz. nesorazmernega prikrajšanja določenih skupin zavarovancev. Tudi Ustavno sodišče RS je ugotovilo, da pokojninski sistem ne prenese radikalnih in hitrih sprememb.¹⁰⁷

Z vidika spreminjanja vsebine pravice do socialne varnosti je pomembno tudi **načelo sorazmernosti**, ki prepoveduje čezmerne posege zakonodajalca pri omejevanju človekovih pravic. Ustavno sodišče RS je pri presojanju omejevanja posameznikove ustavne pravice pri zakonodajnih spremembah sistemov socialne varnosti (tudi sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja) že večkrat uporabilo t.i. test sorazmernosti, ki se uporabi v dveh korakih. Najprej s testom legitimnosti preizkusi, ali je cilj zakonodajalca stvarno upravičen in ali so uporabljena sredstva pravno dopustna, nato pa s testom sorazmernosti preizkusi, ali so ukrepi za doseg cilja sorazmerni in razumni, pri čemer na eni strani upošteva prizadetost ustavne pravice posameznika zaradi uporabe določenega sredstva, na drugi strani pa korist, ki jo uporaba sredstva prinese za varstvo pravic drugih.¹⁰⁸ Pričakovane pravice so ob upoštevanju načela enakosti pred zakonom varovane posredno, in sicer s tem, ko zakonodajalca zavezujejo k izbiri primernih in sorazmernih sprememb, skladnih s predvidenimi cilji in načelom pravičnosti.

Zakonodajalec lahko pravni položaj upravičencev spreminja le z **jasnimi in določnimi pravnimi normami**, saj le tako lahko zagotovi predvidljivost ravnanja in pravno varnost. Namen zakonske ureditve mora biti jasno razviden, načrtovani ukrepi za doseg namena pa jasno opredeljeni, saj je v nasprotnem primeru možna različna uporaba zakona in samovoljnost organov pri odločanju o pravicah posameznikov.

Poleg naštetih temeljnih načel, na podlagi katerih deluje celoten mehanizem pokojninskega sistema, bi kot pomembnega za sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja lahko omenili tudi **načelo obveznosti zavarovanja**, v skladu s katerim so v pokojninsko in invalidsko zavarovanje obvezno vključeni vsi, ki izpolnjujejo zakonsko določene pogoje. Za vse zavarovance obstaja enoten sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki je obvezen, kar pomeni, da se o vključenosti vanj ne moremo svobodno odločati. Načelo obveznosti zavarovanja je pomembno tudi zaradi zasledovanja temeljnega načela solidarnosti.

2.2.2. Načelo socialne države¹⁰⁹

Ustava RS med splošnimi določbami opredeljuje že omenjena temeljna načela slovenske državnosti (načelo demokracije, republikanske ureditve države, pravne in socialne države). Poleg pravne države je torej pomembno tudi ustavno *načelo socialne države*, ki je sicer enakovredno drugim temeljnim načelom,¹¹⁰ vendar se po svoji naravi razlikuje od drugih, "strukturnih načel". Čeprav sta delovno pravo in pravo socialne varnosti osrednji področji socialne države, ju le-ta z vplivom na druga pravna področja (npr. davčnega, stanovanjskega, kazenskega ali izvršilnega prava), presega.

Ni naključje, da sta načeli pravne in socialne države zapisani v istem členu Ustave RS, med splošnimi določbami, temeljnimi vrednotami naše (slovenske in evropske) družbe. Umestitev nakazuje na njihovo prednost pred nekaterimi ostalimi ustavnimi določbami, tudi morebitnim zapisom »zlatega fiskalnega pravila« v 148. člen VI. poglavja Ustave RS. V primeru kolizije bi morale imeti prednost temeljne vrednote, med katerimi je tudi (normativna) socialna država.

¹⁰⁷ Strban G., Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, op.cit., str. 363-365.

¹⁰⁸ Ibidem, str. 365-366.

¹⁰⁹ Strban, G.: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, op.cit., str. 3.

¹¹⁰ Kresal, B. v KomURS, str. 90.

Obe vrednoti, pravna in socialna narava države nalagata državi in pravu obsežno in zavezujočo socialno- in pravno politično nalogo. Gre za državni cilj, ki ne predstavlja zgolj programske, pravno nezavezujoče norme, temveč je zavezujoč za vse veje državne oblasti.¹¹¹ *Socialna pravna država* je namreč za razliko od države blaginje (ki se uresničuje predvsem znotraj družine in civilne družbe) *normativna socialna država*, ki s pravnim urejanjem in znotraj meja prava skrbi za dostojno življenje vsakega člana družbe.

Zaradi splošnosti in vsebinske neopredeljenosti načela socialne države se izvršilna in sodna oblast nanj težje opreta, zato zavezuje v prvi vrsti zakonodajalca.¹¹² Pri opredelitvi vsebine načela socialne države igrata pomembno vlogo predvsem pravna teorija in ustavnosodna praksa delovnih in socialnih sodišč in presoja Ustavnega sodišča RS. Slednja je pri presoji zadev z vidika načela socialne države tradicionalno zadržana in dopušča zakonodajalcu široko polje proste presoje pri izbiri najprimernejših ukrepov.¹¹³

Ustavno sodišče RS načelo socialne države v svojih odločitvah običajno povezuje še s kakšno drugo določbo Ustave RS. Tako načelo socialne države zaenkrat še ni doživelo zelo dinamične ustavnosodne interpretacije in iz dosedanje ustavnosodne prakse ni mogoče jasno razbrati določnejše opredelitve vsebine načela socialne države.¹¹⁴

Vsebina socialne države se sicer nenehno spreminja, celo mora se, saj mora slediti spreminjanju razmerij v družbi, vendar pa mora kot taka vedno upoštevati določene temeljne usmeritve.

2.2.3. Načelo medgeneracijske solidarnosti, vzajemnosti in redistribucije (prerazdelitve)

Pokojninsko zavarovanje v RS je umeščeno v okvir socialnih zavarovanj in zagotavlja varno starost. Njegov temeljni namen, ki je osnovan na zavarovalniškem principu, je pokrivanje tveganj dolgoživosti in zagotavljanje dohodka v starosti. Na podlagi plačila prispevkov v aktivnem obdobju in ob izpolnitvi zakonsko določenih pogojev zavarovanec pridobi pravice iz pokojninskega zavarovanja. Vendar pa je pokojninsko in invalidsko zavarovanje vendarle tudi socialno zavarovanje, ki poleg čistih zavarovalniških principov vključuje tudi načela vzajemnosti, solidarnosti in redistribucije, ki omogočajo učinkovitejše prerazdeljevanje tveganj, obenem pa v določeni meri opravljajo tudi socialno varstveno vlogo.¹¹⁵ Omenjena načela so že tradicionalno vključena v slovenski pokojninski sistem, njihovo učinkovanje pa je vidno tako pri postavitvi pogojev za pridobitev pravic in pri odmeri pokojnine, kot tudi pri načinu financiranja. Kljub navedenemu je moč opaziti, da se v zadnjem času v sistemu pojavlja tudi določeno nerazumevanje vloge posameznih načel, zaradi česar se pojavlja potreba po temeljiti prenovi celotnega sistema.¹¹⁶

Primarni in temeljni načeli pokojninskega in invalidskega zavarovanja v RS sta načeli (medgeneracijske) solidarnosti in vzajemnosti.

¹¹¹ Ibidem, str. 94 in povzetek ustavne odločbe Up-39/94, z dne 4.4.1995, na strani 97.

¹¹² Glej odločbo Ustavnega sodišča U-I-282/94, 18.10.1995.

¹¹³ Kresal, B. v KomURS, str. 95 in naslednje.

¹¹⁴ Ibidem, str. 91 in naslednje.

¹¹⁵ Spicker, Spicker, Paul (2003). *Solidarity Between Generations: a Conceptual Account*. International Social Security Association, Geneva, str. 4.

¹¹⁶ Rangus, A., (2012). Zavarovalni principi..., op.cit., str. 201-213.

Sam **pojem solidarnosti** naj bi se pojavil že v rimskem pravu kot *obligatio in solidum* (v celoti), ko sta dva dolžnika ali več solidarno nerazdelno odgovarjala za obveznost enega. Slogan »svoboda, enakost in bratstvo« (fr. *liberté, égalité, fraternité*) iz časa francoske revolucije (1789), je prevzela tudi Splošna deklaracija človekovih pravic, katere 1. člen pravi, da se vsi ljudje rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice, obdarjeni pa so z razumom in vestjo in bi morali ravnati drug z drugim kakor bratje.¹¹⁷

Nadalje je **medgeneracijska solidarnost** koncept sociološke discipline, katere korenine segajo v 19. stoletje, ko je prve temelje omenjenega koncepta postavil francoski sociolog Emil Durkheim.¹¹⁸ Le-ta je solidarnost opisal na makro ravni v družbenem kontekstu kot moralni fenomen, ki prispeva k povezanosti in integraciji družbe.¹¹⁹

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, kar posledično pomeni, da se tudi medgeneracijske aktivnosti lahko odvijajo na dveh ravneh. Prva je solidarnost na mikro ravni, ki jo predstavljajo odnosi znotraj družine, druga pa solidarnost na makro ravni, ki bi jo lahko poimenovali tudi **socialna solidarnost**, saj se nanaša na prepletene odnose znotraj družbe, na podlagi katerih se odvija prerazdelitev virov premoženja znotraj družbe.¹²⁰

Ustavno sodišče RS je načelo solidarnosti označilo kot temeljno značilnost socialne države in pravice do socialne varnosti¹²¹, vendar pojma solidarnosti ni opredelilo natančneje. V zvezi z vertikalno solidarnostjo med osebami z višjimi in nižjimi dohodki Ustavno sodišče RS meni, da na primer zniževanja najvišjih osnov na določeno raven prispeva k socialni varnosti tistih, ki ne dosegajo zakonske ravni najnižje osnove¹²², podobno meni tudi glede najvišje in najnižje pokojninske osnove¹²³, kjer navaja, da je zakonodajalec z določitvijo najvišje in najnižje pokojninske osnove sledil načelu solidarnosti. Pomembna je tudi horizontalna solidarnost, kjer merilo razlikovanja ni višina dohodka, temveč določena osebna okoliščina (npr. spol). Poleg vertikalne in horizontalne solidarnosti, pa Ustavno sodišče RS omenja tudi medgeneracijsko solidarnost, kjer že iz imena izhaja, da gre za solidarnost med mlajšo in starejšo oziroma med aktivno in upokojeno generacijo¹²⁴ ter je pomembna predvsem z vidika dokladnega sistema financiranja pokojninskega sistema¹²⁵.

Na podlagi **načela solidarnosti** se vsakemu posamezniku zagotavlja materialna in socialna varnost za primer starosti, invalidnosti ali smrti, neodvisno od tega, ali je v aktivnem obdobju življenja v pokojninsko blagajno prispeval toliko sredstev, kot se mu jih bo izplačevalo v pasivnem obdobju življenja. Na ta način je posamezniku v starosti zagotovljen dostojen življenjski standard, obenem pa se preprečuje socialna ogroženost določenih kategorij zavarovancev. Tisti, ki trenutno prejema najvišje dohodke, v večji meri prispevajo za sedanjo upokojsko populacijo, saj se velik del sredstev od njihovih plač nameni t.i. solidarnosti. Ob njihovi upokojitvi pa bodo prejeta sredstva navzgor omejena, saj je najvišji dovoljeni znesek iz naslova izplačila pokojnine zakonsko določen. Tako bodo tisti, ki danes v pokojninsko blagajno vplačujejo največ, kasneje v vlogi upokojenca dobili manj kot so vplačali, saj bo njihova pokojnina nižja kot bi bila ob upoštevanju dejanskih vplačil v pokojninsko

¹¹⁷Strban G., Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, op.cit., str. 342-344.

¹¹⁸Durkheim je močno poudarjal pozitivne učinke kot tudi posledice solidarnosti. Wagner, M.: Soziale Differenzierung, Gatten Familie und Ehesolidarität, Zur Familiensoziologie Emil Durkheims v Huinink, J., Strohmeier, K.P. in Wagner, M. (eds.): Solidarität in Partnerschaft und Familie, Würzburg, Germany: Ergon, str. 19 – 42 v Merz, E.M., Schuengel, C., Schulze, H.J.: Intergenerational Solidarity, An Attachment Perspective, Journal of Ageing Studies, 21, 2007, str.175.

¹¹⁹Rangus, A., Zavarovalni principi..., op.cit., str.38.

¹²⁰Ibidem, str. 38.

¹²¹Glej npr. odločbo U-I-36/00 z dne 11.12.2003, OdlUS XII, 98 ter odločitev v zadevi U-I-137/03, 26.5.2005, OdlUS XIV, 30.

¹²²U-I-137/03, 26.5.2005, OdlUS XIV, 30.

¹²³U-I-36/00, 11.12.2003, OdlUS XII, 98.

¹²⁴U-I-6/03, 19.5.2005, neobjavljeno.

¹²⁵Strban G., Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, op.cit., str. 345.

blagajno. Tak način pomeni določeno **odstopanje od načela vzpostavitve večje odvisnosti med vplačili in izplačili**, saj so pravice, ki izhajajo iz obveznega dela zavarovanja zaradi upravljanja z vplačanimi sredstvi po načelu solidarnosti in redistribucije namreč le delno povezane z dejanskimi vplačili. Glede na navedeno ima načelo solidarnosti res največjo družbeno-socialno vlogo, vendar pa se po drugi strani postavlja vprašanje presežka pomena pojma solidarnosti. Pretirano stremenje k doseganju cilja ohranitve socialne varnosti na meji znosnega lahko namreč hitro pomeni odmik od načela solidarnosti v pravem pomenu besede k čistemu načinu prerazdeljevanja dohodka ter s tem premik k načelu redistribucije, ki pa dejansko pomeni (preraz)delitev dohodka med različnimi (bogatimi in revnimi) sloji zavarovancev.¹²⁶

Pojem vzajemnosti se nanaša na združevanje tveganj in virov financiranja na eni strani in razporeditev upravičenosti na drugi strani. Bistvo **načela vzajemnosti** je povezanost z dokladnim sistemom financiranja pokojninskega zavarovanja, kjer se tekoče vplačani prispevki uporabljajo za financiranje tekočih upravičenosti. Skupaj z načelom medgeneracijske solidarnosti se tako vzpostavi sistem, v katerem vsaka generacija sproti prispeva za že pridobljene pravice prejšnjih generacij. Ob hkratnem načelu obveznosti zavarovanja in načelu osebne odgovornosti zavarovancev in delodajalcev je v takem sistemu upravičenost trenutnih uživalcev pravic utemeljena na njihovih plačilih za prejšnje generacije, upravičenosti (pravice) posameznikov, ki prispevajo v sistem za trenutne uživalce, pa bo odvisna od prihodnjih zavarovancev. Načelo odgovornosti države pa predstavlja obvezo države, da poskrbi za učinkovito delovanje celotnega sistema.¹²⁷

Podobno načeli solidarnosti in vzajemnosti večkrat povezano omenja tudi Ustavno sodišče RS. Le-to podobno ugotavlja, da socialno zavarovanje ne temelji le na načelu vzajemnosti, temveč tudi na solidarnosti.¹²⁸ Vendar pa Ustavno sodišče RS obe načeli definira nekoliko drugače. Medtem ko je vzajemnost, po mnenju Ustavnega sodišča RS, povezana z porazdelitvijo tveganja za nastanek posameznega zavarovalnega primera na širšo zavarovalno skupnost enako ogroženih in je kot taka značilna predvsem za zasebna zavarovanja, pa je za socialna zavarovanja, glede na stališče Ustavnega sodišča RS, značilna solidarnost, ki v solidarno skupnost združuje različno ogrožene posameznike, med katerimi nato izravna določena bremena. Iz tega razloga mora biti socialno zavarovanje obvezno, saj lahko le na takšen način vključuje tako osebe z večjim kot tudi tiste z manjšim tveganjem nastanka socialnega primera.¹²⁹

Z vidika pokojninskega sistema je pomembno poudariti tudi to, da se načelo solidarnosti pojavlja tudi v okviru obveznih in prostovoljnih shem dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki temeljijo na naložbenem principu financiranja.¹³⁰ Načelo solidarnosti se v dodatnih pokojninskih shemah, ki temeljijo na načelu plačanih premij, največkrat odraža skozi združevanje tveganj v povezavi z dolžino življenja. Solidarnost se tako največkrat pojavlja šele v zadnji, dekumulacijski fazi (fazi izplačevanja pravic), se pravi v trenutku, ko v ospredje stopijo prava zavarovalniška načela. Tu gre za združevanje tveganj posameznikov, ki so povezani z zavarovalniškim produktom, na podlagi katerega se izplačujejo anuitete. Od same ureditve produkta je sicer odvisno, v kolikšni meri se bodo tveganja delila med ponudnikom in zavarovancem, prav tako pa je od načina izračuna anuitet in drugih predpostavk (npr. uporaba različnih ali unisex smrtnostnih tablic, diskontne stopnje ipd.) odvisno, v kolikšni meri bo solidarnost med samimi zavarovanci uveljavljena. V dodatnih shemah, čeprav so popolnoma prepuščene trgu, se solidarnost v določeni meri lahko regulira tudi preko državne intervencije. Različni avtorji kot obliko solidarnosti omenjajo tudi davčne olajšave, ki so zagotovljene v drugem stebru pokojninskega zavarovanja. S pomočjo sistema odloženega davka država namreč zagotovi znatne davčne olajšave, ki so namenjene pokojninskemu varčevanju. Najznačilnejši ukrepi iz

¹²⁶Rangus, A., Zavarovalni principi..., op.cit., str. 208-209.

¹²⁷Rangus, A., v Novi veliki komentar..., op.cit., str. 24.

¹²⁸U-I-137/03, 26.5.2005, OdlUS XIV, 30.

¹²⁹Strban G., Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, op.cit., str. 346-347.

¹³⁰Rangus, A., v Novi veliki komentar..., op.cit., str. 24.

davčnega področja so nižja davčna stopnja za starejše od 65 let, progresivni davčni sistem in neobdavčitev naložbenih donosov na sredstva v pokojninskem skladu. Ali takšne davčne olajšave tudi dejansko pomenijo obliko solidarnosti ali pa dejansko predstavljajo le redistribucijo, je odvisno predvsem od načina, kako oblasti zagotovijo pokritje izpada dohodkov, ki bi jih drugače pridobili z obdavčitvijo omenjenih skupin. V kolikor financiranje omenjenega izpada pomeni breme generacije, ki je tudi sicer deležna takšnih olajšav, je učinek takšnih državnih pomoči (olajšav) nevtralen in bi lahko pomenil obliko solidarnosti. Primer zgoraj navedenega je, ko davke, s katerimi se krije izpad, plačajo samo zaposleni, ki so v nadaljevanju tudi prejemniki državnih pomoči (olajšav). V kolikor pa se izpad dohodkov krije iz drugih virov, že lahko govorimo o pojavu redistribucije, ki gre predvsem v korist zaposlenih.¹³¹

Še eno pomembno temeljno načelo, ki se pojavlja znotraj sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja in je po svoji pomembnosti enakovredno načelu solidarnosti in vzajemnosti, je **načelo redistribucije (prerazdelitve)**. To načelo, ki ga je sicer zakonodajalec v veljavni zakonodaji izpustil, zagotavlja, da so nekateri zavarovanci ob uveljavljanju pravic upravičeni do višjih pravic, kot bi jim pripadale, če bi bile odmerjene izključno na podlagi vplačanih prispevkov. Na ta način se jim zagotavlja njihova socialna varnost in bistvo socialnega zavarovanja kot takega. V tem primeru dejansko lahko govorimo o prerazdelitvi bogastva med »bogatimi« in »revnimi«.¹³²

2.2.4. Načelo samoodgovornosti

Načelo samoodgovornosti je v osnovi sicer eno izmed bistvenih načel zdravstvenega zavarovanja, vendar pa ga lahko vsebinsko apliciramo tudi na pokojninsko zavarovanje, saj vsebuje nekatere elemente, ki so pomembni tudi z vidika pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje temelji na skupni odgovornosti države, delodajalcev in na osebni odgovornosti zavarovancev za izvajanje zavarovanja. Obvezno zavarovanje tako ni izključna odgovornost države, ki mora v skladu s 50. členom Ustave RS sicer urejati obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje in skrbeti za izvajanje le-tega, temveč so zanj odgovorni tudi delodajalci in zavarovanci sami. Delodajalci in zavarovanci so odgovorni predvsem za plačevanje prispevkov ter za zagotavljanje vseh potrebnih podatkov v zvezi z zavarovanjem.¹³³

2.2.5. Vloga in funkcija države pri prerazdelitvi dohodka

Javne finance opravljajo v sodobnem gospodarstvu tri osnovne funkcije.¹³⁴ To so:

1. alokacija produkcijskih tvorcev oz. finančnih virov: proces, v katerem se opravlja razdelitev resursov na produkcijo javnih in produkcijo zasebnih dobrin;
2. prerazdelitev dohodka: dohodek se prerazporeja od premožnejših k manj premožnim;
3. stabilizacija gospodarstva: država z instrumenti fiskalne in monetarne politike zasleduje določene makroekonomske cilje, npr. nizka brezposelnost, nizka inflacija, visoka gospodarska rast.

¹³¹Rangus, A., Zavarovalni principi..., op.cit., str. 54 – 58 in Bonenkamp, J. P. M., van den Ven, M. E. A. J. in Westerhout, E. W. M. T.: Macroeconomic Aspects of Intergenerational Solidarity v Steenbeek, O. W. in van der Lecq, S. G. F.: Costs, and Benefits of Collective Pension Systems, Springer, 2007, str. 209.

¹³² Rangus, A., v Novi veliki komentar..., op.cit., str. 24

¹³³ Belopavlovič et al., Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, Gospodarski vestnik, Ljubljana 2000, str. 102.

¹³⁴ Stanovnik, T., Javne finance, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1998.

Dejansko obstaja tudi četrta funkcija javnih financ, ki pa ni samostojna, temveč bi jo lahko uvrstili v alokacijsko funkcijo. To je regulatorna funkcija, s katero država skrbi za pravni red in institucije, ki so potrebne za nemoteno delovanje zasebnega sektorja.

V zvezi s prerazdelitveno funkcijo je potrebno pojasniti, da naj bi prerazdeljevanje zagotavljalo neko sprejemljivo porazdelitev dohodka oz. sprejemljivo porazdelitev potrošnje določenih dobrin. Prerazdeljevanje se opravlja v dveh stopnjah, in sicer:

1. premožnejši plačujejo višje davke in prispevke kot manj premožni, pri čemer niso mišljeni samo absolutno temveč tudi relativno višji zneski; za to je značilna progresivna obdavčitev, kar pomeni, da je razmerje med plačanimi davki in dohodkom pred obdavčitvijo pri premožnih višje kot pri revnih;
2. koristi oz. okoristki, ki jih prejemajo posamezniki s strani javnega sektorja in niso v sorazmerju z vplačanimi sredstvi posameznika. Osnovno izobraževanje je tako npr. enako za vse državljane ne glede na višino vplačanih prispevkov.

2.3. ZAVAROVANCI IN OSNOVE ZA PLAČEVANJE PRISPEVKOV

2.3.1. Zavarovanci

TRENTNA UREDITEV

Zavarovanec je oseba, ki je v skladu z ZPIZ-2 obvezno ali prostovoljno vključena v zavarovanje. 6. člen ZPIZ-2 v zvezi s samo podlago za vključitev v zavarovanje določa, da so v obvezno zavarovanje vključene fizične osebe ob izpolnjevanju pogojev, ki jih določa ta zakon ali mednarodna pogodba, pri čemer zavarovalno razmerje nastane na podlagi samega zakona z vzpostavitev pravnega razmerja, ki je podlaga za obvezno zavarovanje. ZPIZ-2 torej določa obvezno zavarovanje in ne prepušča izbire zavarovancem, pri katerih je podano pravno razmerje za vzpostavitev zavarovanja (zavarovalna podlaga), zakon pa določa tudi trajanje zavarovanja v posameznih primerih v odvisnosti od zavarovalne podlage, na kateri je zavarovanec vključen v zavarovanje. S posebnim zakonom (ZMEPIZ-1) so določene tudi možnosti ugotavljanja obstoja obveznega zavarovanja po uradni dolžnosti v primerih, ko zavezanci ne podajo prijave v obvezno zavarovanje, kljub temu da obstaja zavarovalna podlaga, na podlagi katere se je zavarovanec dolžan zavarovati, in to ne zgolj za naprej, temveč tudi za obdobje zadnjih pet let pred izdajo odločbe, vendar najdlje od vzpostavitve razmerja, ki je podlaga za vključitev v zavarovanje. Volja zavarovanca torej v primeru obstoja zavarovalne podlage nima vpliva na obstoj zavarovalnega razmerja, saj le-to nastane na podlagi samega zakona, če obstaja zavarovalna podlaga.

ZPIZ-2 v samostojnem poglavju ureja zavarovance, ki so se dolžni vključiti v obvezno zavarovanje, v posebnem poglavju pa je urejena tudi možnost prostovoljne vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, če se posameznik za tak vstop odloči in če ne izpolnjuje pogojev za obvezno zavarovanje.

ZPIZ-2 tako uvodoma določa, da se obvezno zavarujejo fizične osebe, ki izpolnjujejo pogoje za zavarovanje po tem zakonu. V 13. členu je tudi določeno, da se oseba obvezno zavaruje po tisti zavarovalni podlagi, ki je v tem zakonu navedena pred drugimi, če oseba hkrati izpolnjuje pogoje za vključitev v obvezno zavarovanje po več zavarovalnih podlagah (t.i. prednostni vrstni red). Zavarovanec, ki je po prednostni zavarovalni podlagi zavarovan za manj kot polni delovni čas, se mora do polnega delovnega oziroma zavarovalnega časa zavarovati na podlagi določb, ki urejajo zavarovanje drugih zavarovalnih podlag. Zavarovanci pa so tudi tiste osebe, ki se prostovoljno vključijo v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

V skladu z 22. členom ZPIZ-2 traja zavarovanje od začetka pravnega razmerja, ki je podlaga za obvezno zavarovanje, pa do prenehanja takšnega razmerja, razen če je z ZPIZ-2 določeno drugače. Navedeni člen v nadaljevanju jasno določa, od kdaj do kdaj traja zavarovalno razmerje v primeru, ko so podlaga zanj samostojna dejavnost, status družbenika ob hkratni poslovodni funkciji, opravljanje kmetijske dejavnosti ter vključitve v zavarovanje na podlagi drugega pravnega razmerja. Za primer delavcev izrecnega določila o trajanju zavarovalnega razmerja ZPIZ-2 ne vsebuje, velja pa po prvem odstavku 22. člena ZPIZ-2, da zavarovalno razmerje traja ves čas obstoja delovnega razmerja. ZPIZ-2 v nadaljevanju ureja tudi prekinitev obveznega zavarovanja ter določa, kdaj do take prekinitve, kljub neopravljanju dela, ne pride. Obvezno zavarovanje se tako prekine v obdobju suspenza pogodbe o zaposlitvi, pripora, prestajanja zaporne kazni ali izrečenega vzgojnega, varnostnega ali varstvenega ukrepa, zaradi katerega zavarovanci iz 15., 16. in 17. člena tega zakona ne morejo opravljati dela več kot šest mesecev. Zavarovanje zaposlenih v Republiki Sloveniji, zaposlenih v tujini, samozaposlenih, družbenikov, ki so poslovodne osebe in kmetov pa se ne prekine v obdobjih, ko prejemajo nadomestilo plače za čas bolezni ali nadomestilo zaradi nege družinskega člana, ko prejemajo starševsko nadomestilo ali starševski dodatek ter ko so na vojaških vajah ali na obrambnem usposabljanju oziroma na usposabljanju za delo v rezervni sestavi vojske in policije ali delovanju v silah za zaščito, reševanje in pomoč oziroma so vpoklicani v Civilno zaščito do 14 dni ali s soglasjem delodajalca do 30 dni.

- Delavci v delovnem razmerju

ZPIZ-2 za primarni status določa delovno razmerje, v okviru katerega se zavarujejo delavci v delovnem razmerju v Republiki Sloveniji; izvoljeni in imenovani nosilci javnih funkcij, če za to prejemajo plačo; delavci, ki so v delovnem razmerju pri delodajalcu s sedežem v Republiki Sloveniji, ki so bili na delo poslani v tujino; delavci, ki so v Republiki Sloveniji v delovnem razmerju pri mednarodnih organizacijah in ustanovah, tujih diplomatskih in konzularnih predstavništvih, če ni drugače določeno v posebnem predpisu ali mednarodni pogodbi ter osebe, ki so zaposlene pri delodajalcu s sedežem v tujini, za katere se v skladu s predpisi EU uporablja zakonodaja Republike Slovenije. Zavarovanje traja ves čas trajanja delovnega razmerja in se prekine zgolj v primeru suspenza pogodbe o zaposlitvi, ne prekine pa se več v primeru neplačanega dopusta, daljšega od 30 dni, kot je to veljalo po ZPIZ-1, niti ne v primeručasne prekinitve pravnega razmerja, ki je podlaga za obvezno zavarovanje. Ker ne pride do prekinitve delovnega razmerja, pa je treba za ta čas plačati tudi prispevke za podaljšano zavarovanje, katere je zavezan plačati delodajalec. V primeru izrednega neplačanega dopusta pride do prekinitve obveznega zavarovanja takrat, ko je v skladu z zakonom, kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi določeno, da v času izrednega neplačanega dopusta nastopi suspenz pogodbe o zaposlitvi. Suspenz pogodbe o zaposlitvi z namenom zagotovitve fleksibilnosti se lahko določi z zakonom, kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi. Če v skladu z ZDR-1, kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi v primeru izrednega neplačanega dopusta nastopi suspenz pogodbe o zaposlitvi, za čas suspenza pogodbe o zaposlitvi pravice in obveznosti iz delovnega razmerja mirujejo. Suspenz za delavce v delovnem razmerju tako predstavlja razlog za prekinitev obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, na podlagi katerega mora delodajalec vložiti odjavo iz zavarovanja. V tem času po 23. členu ZPIZ-2 delavec ni obvezno zavarovan na podlagi delovnega razmerja, delovno razmerje pa mu ni prenehalo, temveč je le prekinjeno in miruje. Posameznik, ki mu delovno razmerje miruje in je bil iz tega razloga odjavljen iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, pa se lahko v skladu z 25. členom ZPIZ-2 prostovoljno vključi v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

- Samozaposlene osebe

15. člen ZPIZ-2 ureja obveznost zavarovanja za samozaposlene osebe, in sicer je določeno, da se obvezno zavarujejo osebe, ki v Republiki Sloveniji samostojno opravljajo pridobitno ali drugo dovoljeno dejavnost ter osebe, ki so v tujini vpisane v ustrezn register za opravljanje dejavnosti in se

zanje v skladu s predpisi EU uporablja zakonodaja Republike Slovenije. Bistvena novost ZPIZ-2 v primerjavi z ZPIZ-1 pri ureditvi samostojnih podjetnikov je v nedovoljevanju izvzema iz zavarovanja. Osebe, ki opravljajo samostojno ali drugo dovoljeno dejavnost, so se tako dolžne vključiti v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje od dneva vpisa v poslovni register ali drug register oziroma evidenco, ki je predpisana za določeno dejavnost, ali od izdaje dovoljenja za opravljanje samostojne dejavnosti pa vse do dneva izbrisa, začetka postopka osebnega stečaja, odvzema ali vrnitve dovoljenja za opravljanje dejavnosti ali z dnem nastopa pravnomočnosti prepovedi opravljanja dejavnosti oziroma v primerih, kadar za opravljanje dejavnosti ni zahtevana vključitev v register, od dneva začetka opravljanja samostojne dejavnosti in do prenehanja opravljanja dejavnosti. Samozaposlene osebe se praviloma zavarujejo za polni zavarovalni čas, razen v primeru kombinacij zavarovanja, ko je oseba zavarovana na podlagi delovnega razmerja za krajši delovni čas od polnega in se na podlagi opravljanja samostojne dejavnosti zavaruje zgolj za čas do polnega zavarovalnega časa. Mogoča je tudi kombinacija z delnim nadomestilom, delno upokojitvijo ter v kombinaciji s pravicami, ki jih zagotavlja zakonodaja s področja starševskega varstva.

- Družbeniki

Naslednjo zavarovalno podlago za obvezno vključitev v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje predstavljajo družbeniki (družbeniki, delničarji) gospodarskih družb, ustanovljenih v skladu s predpisi v Republiki Sloveniji oziroma ustanovitelji zavodov ter zadrug, če so hkrati poslovodne osebe in če niso zavarovani na drugi podlagi. Družbeniki so se tako dolžni vključiti v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ob izpolnjevanju treh pogojev:

- da je oseba družbenik, delničar gospodarske družbe, ustanovljene v skladu s predpisi Republike Slovenije ali ustanovitelj zavoda ali zadruge;
- da opravlja poslovodno funkcijo v tej družbi, zavodu ali zadrugi;
- da ni zavarovan na drugi podlagi – torej na drugi prednostni podlagi (na podlagi delovnega razmerja ali kot samozaposlena oseba).

Hkrati je v drugem odstavku 18. člena ZPIZ-2 določeno obvezno zavarovanje za polni zavarovalni čas, če oseba ni predhodno zavarovana na drugi podlagi, oziroma do polnega zavarovalnega časa, če je oseba na drugi podlagi zavarovana za manj kot polni delovni oziroma zavarovalni čas.

Obvezno zavarovanje te kategorije traja od dneva vpisa v poslovni register ali drug register kot družbenik in poslovodna oseba do izbrisa iz takšnega registra.

Kategorija družbenikov je z ZPIZ-2 urejena drugače, kot je to veljalo po predhodno veljavni zakonodaji, ko so bili družbeniki urejeni v 15. členu ZPIZ-1, torej v okviru samozaposlenih, in so se bili dolžni zavarovati družbeniki zasebnih družb in zavodov v Republiki Sloveniji, ki so bile poslovodne osebe in niso bile zavarovane na drugi podlagi. Ureditve te kategorije zavarovancev se je s spreminjanjem zakonodaje zelo spreminjala, od leta 2008 dalje pa je veljalo, da je tudi zanje zahtevana obvezna vključitev v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje samo v primeru, če opravljajo dejavnost kot edini ali glavni poklic, s čimer se je kategorija izenačila z osebami, ki opravljajo samostojno pridobitno, poklicno ali kmetijsko dejavnost. Družbenikom, ki so bili hkrati poslovodne osebe, se ni bilo treba zavarovati, če so se redno šolali, ni pa se zanje uporabljala določba 18. člena ZPIZ-1, ki je urejala izvzem iz zavarovanja.

- Kmetje

Na podlagi 17. člena ZPIZ-2 so se ob izpolnjevanju določenih pogojev dolžni v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje vključiti tudi kmetje, in sicer če imajo zdravstveno zmožnost za opravljanje kmetijske dejavnosti, ki jo ugotavlja služba medicine dela, če se ne šolajo in niso uživalci predčasne, starostne, vdovske ali invalidske pokojnine, če ob vložitvi prijave v zavarovanje dohodek kmetije iz

kmetijske dejavnosti za zavarovanega člana dosega najmanj znesek, ki je primerljiv z zneskom 60% povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, preračunane na mesec, in ga določi minister, pristojen za kmetijstvo. Pod pogoji, določenimi s predpisi o morskem ribištvu, se na ta način zavaruje tudi oseba, ki je vpisana v evidenco ribičev – fizičnih oseb in opravlja dejavnost gospodarskega ribolova. Osebe se zavarujejo za polni zavarovalni čas, če ni z zakonom določeno drugače.

Kot dohodek iz kmetijske dejavnosti se šteje dohodek, ugotovljen po predpisih, ki urejajo dohodnino, kot seštevek dohodkov osnovne kmetijske in gozdarske dejavnosti, dohodka druge kmetijske dejavnosti in dohodka dopolnilne dejavnosti na kmetiji. Za dohodek iz kmetijske dejavnosti se pri ribičih-fizičnih osebah šteje dohodek, dosežen z gospodarskih ribolovom.

- Drugo pravno razmerje

Novost ZPIZ-2 je uvedba obveznega zavarovanja za osebe, ki opravljajo delo v kakšnem drugem pravnem razmerju. 18. člen ZPIZ-2 tako določa, da se obvezno zavarujejo osebe, ki v okviru kakšnega drugega pravnega razmerja opravljajo delo, razen če so uživalci pokojnine. Za delo iz drugega pravnega razmerja se šteje delo oziroma storitev, kadar se plačilo na podlagi tega pravnega razmerja, po zakonu, ki ureja dohodnino, šteje za dohodek in ni oproščen plačila dohodnine, ali drug dohodek po zakonu, ki ureja dohodnino.

Izjemoma je v tretjem odstavku določena neuporaba pravila o prednostnem vrstnem redu, saj se na podlagi tega člena oseba zavaruje zgolj takrat, če ni zavarovana po določbah 14. - 17. člena, 19. ali 25. člena tega zakona. Ne glede na določbe o prednostnem vrstnem redu se tako na podlagi drugega pravnega razmerja zavarujejo osebe zgolj tedaj, ko niso obvezno vključene v zavarovanje na podlagi katerekoli zavarovalne podlage in niso upokojeanci. Tudi v primeru vključitve v zavarovanje na podlagi določb zakona, ki ureja trg dela, zakona, ki ureja starševsko varstvo, itd. oziroma v primeru prostovoljne vključitve v obvezno zavarovanje, se torej osebam ni treba obvezno vključiti v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje na podlagi opravljanja drugega pravnega razmerja, se je pa taka oseba v tem primeru dolžna vključiti v posebne primere zavarovanja na podlagi druge alineje prvega odstavka 20. člena ZPIZ-2 in za ta namen plačati tudi prispevek (8,85% od pokojninske osnove, ki jo v tem primeru predstavlja vsako posamezno plačilo za opravljeno delo oziroma storitev, prejeta na podlagi drugega pravnega razmerja, razen če gre za plačilo, prejeta na podlagi drugega pravnega razmerja, na podlagi katerega je oseba zavarovana po tretjem do petem odstavku 20. člena tega zakona).

Obvezno zavarovanje se v tem primeru vzpostavi po preteku koledarskega leta, ko se na podlagi podatkov FURS ugotovi skupni letni znesek vseh prejemkov iz drugih pravnih razmerij in se na njegovi podlagi ter z upoštevanjem drugih obveznih zavarovanj izračuna trajanje zavarovalne dobe. Pri tej obliki zavarovanja torej tudi ni potrebna prijava v zavarovanje.

Novosti glede obveznosti vključitve oseb, ki opravljajo začasno in občasno delo dijakov in študentov (t.i. študentsko delo), v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje je prinesel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona za uravnoteženje javnih financ - ZUJF-C (Uradni list RS, št. 95/14). Iz navedenega zakona tako izhaja, da se v skladu z 18. členom ZPIZ-2 obvezno zavarujejo tudi dijaki, ki so že dopolnili 15 let starosti, študenti in udeleženci izobraževanja odraslih, ki so mlajši od 26 let in se izobražujejo po javno veljavnih programih osnovnega, poklicnega, srednjega in višjega strokovnega izobraževanja ter opravljajo začasna in občasna dela v skladu s predpisi, ki urejajo ta dela.

- Podlage v drugih predpisih

ZPIZ-2 v 19. členu določa, da se obvezno zavarujejo tudi osebe, ki izpolnjujejo pogoje za tako zavarovanje v skladu z drugimi zakoni. Obvezno se tako zavarujejo:

- prejemniki denarnih nadomestil za primer brezposelnosti; upravičenci do plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje pri ZRSZ;
- eden od staršev, ki je upravičen do starševskega dodatka, če ni obvezno zavarovan na drugi podlagi; upravičenci do delnega plačila za izgubljen dohodek; upravičenci do starševskega nadomestila, če niso upravičeni do starševskega dopusta in niso obvezno zavarovani na drugi podlagi; upravičenci do plačila sorazmernega dela prispevkov in pravice do dela s krajšim delovnim časom od polnega zaradi varstva in nege otroka do polnega delovnega časa;
- upravičenci do nadomestila zaradičasne nezmožnosti za delo po prenehanju delovnega razmerja v skladu z predpisi, ki urejajo zdravstveno zavarovanje, če niso zavarovani na drugi podlagi;
- družinski pomočniki; upravičenci do delnega plačila za izgubljen dohodek v skladu s predpisi, ki urejajo socialnovarstvene prejemke;
- osebe, ki izvajajo rejniško dejavnost kot poklic;
- osebe, ki v Republiki Sloveniji opravljajo versko službo kot verski uslužbenci;
- vojaki na prostovoljnem služenju vojaškega roka in državljani med prostovoljnim usposabljanjem za zaščito in reševanje;
- osebe, ki so upravičene do nadomestila za čas poklicne rehabilitacije in niso zavarovane na drugi podlagi.

- Posebni primeri zavarovanja

Posebno vrsto obveznega zavarovanja predstavlja zavarovanje za posebne primere, in sicer za primere nastopa invalidnosti in smrti, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. V tem primeru se tako plačuje zgolj posebni prispevek za poškodbo pri delu in poklicno bolezen, katerega višina je odvisna od podlage za vključitev v to obliko zavarovanja, v večini primerov pa se plačuje v pavšalnih zneskih, ki jih določi Zavod s sklepom. Izjema od pavšalne določitve prispevkov je plačilo prispevkov za posebne primere v primeru opravljanja dela v okviru drugega pravnega razmerja, kjer je določen prispevek v višini prispevka delodajalca za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki je določen v zakonu, ki ureja prispevke za socialno varnost.

Plačilo prispevkov za posebne primere zavarovanja je predvideno takrat, ko oseba opravlja določeno delo oziroma dejavnost, pa iz tega naslova ni obvezno vključena v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Zavarovanci so ob pogoju plačanih prispevkov in v primeru nastopa invalidnosti, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, lahko ob izpolnjevanju pogojev upravičeni do invalidske pokojnine, kot če bi bili obvezno vključeni v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, v primeru nastopa smrti, ki je posledica poškodbe pri delu oziroma poklicne bolezni, pa bi bili družinski člani ob izpolnjevanju pogojev upravičeni do družinske oziroma vdovske pokojnine, kot če bi bila taka oseba obvezno vključena v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Tak način vključitve v zavarovanje (posebni primeri zavarovanja) se v nobenem primeru ne šteje v pokojninsko dobo in ne upošteva pri določitvi pokojninske osnove, vendar pa so zavarovanci oziroma njihovi družinski člani upravičeni do pravic na podlagi nastale invalidnosti ali smrti, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, kot če bi bili obvezno vključeni v zavarovanje.

Za posebne primere zavarovanja je značilno, da so se osebe dolžne vključiti vanj, če opravljajo določeno delo ali dejavnost, na podlagi katere niso obvezno vključene v sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zavarovan pa je povišani riziko nastanka poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, do katere lahko pride, ker zavarovanec opravlja določeno dodatno delo ali dejavnost, za katero v primeru neobstoja te oblike zavarovanja ne bi bil zavarovan. Če ne bi bilo

zavarovanja za posebne primere, bi bil zavarovanec, ki je sicer obvezno zavarovan na podlagi drugega dela ali dejavnosti, v primeru nastanka invalidnosti zaradi poškodbe pri dodatnem delu ali dejavnosti lahko upravičen do pravic iz invalidskega zavarovanja v obsegu, ki velja za poškodbe zunaj dela, saj se v obveznem invalidskem zavarovanju iz osnovnega pravnega razmerja ne krije tudi riziko nastanka invalidnosti, ki ni posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni zaradi dela v okviru tega (osnovnega) obveznega zavarovanja.

- Prostovoljna vključitev v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Po novi ureditvi je prostovoljna vključitev v obvezno zavarovanje za večino prejšnjih posebej določenih statusov urejena enotno in praviloma ni več vezana na status osebe, ki se v tako zavarovanje vključi. Prostovoljno se lahko v obvezno zavarovanje vključi oseba s stalnim bivališčem v Republiki Sloveniji, ki je dopolnila 15 let starosti in ne izpolnjuje pogojev za obvezno vključitev v zavarovanje po tem zakonu. Poleg tega so za posamezne kategorije oseb še posebej urejeni pogoji za prostovoljni vstop v obvezno zavarovanje.

Prostovoljno se lahko vključijo v obvezno zavarovanje tudi državljani Republike Slovenije, ki so v delovnem razmerju v tujini, če so bili neposredno pred odhodom v tujino zavarovani na ozemlju Republike Slovenije ali so imeli pred odhodom stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, če za ta čas niso obvezno zavarovani pri tujem nosilcu zavarovanja ali so obvezno zavarovani, pa teh pravic ne morejo uživati zunaj te države.

Zakon v načelu predvideva prostovoljno vključitev v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje za polni zavarovalni čas, vendar pa izjemoma dopušča tudi vključitev do polnega delovnega časa, in sicer za osebe, ki so v delovnem razmerju s krajšim delovnim časom, izjemoma pa določa tudi, da so lahko prostovoljno vključeni v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje prejemniki družinske oziroma vdovske pokojnine s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji in prejemniki poklicne pokojnine, dokler ne uveljavijo pravice do pokojnine iz obveznega zavarovanja. V slednjem primeru sta hkrati omogočena prejetje pokojnine in vključitev v zavarovanje, pri čemer je upoštevan poseben status prejemnikov družinskih in vdovskih pokojnin, na ta način pa je omogočeno pridobivanje pokojninske dobe za namen pridobitve lastne pokojnine.

Do prostovoljne vključitve v obvezno zavarovanje so upravičeni tudi kmetje, ki, z izjemo pogoja dohodka iz prvega odstavka 17. člena, izpolnjujejo pogoje za vključitev v obvezno zavarovanje po 17. členu ZPIZ-2, poleg tega pa tudi prenosniki kmetijskega gospodarstva, ki za prenos prejemajo rento iz naslova ukrepov kmetijske politike, če niso uživalci pokojnine.

Zavodu je omogočeno, da lahko osebe iz prvega odstavka 25. člena ZPIZ-2 pred vključitvijo v obvezno zavarovanje pošlje na predhodni zdravstveni pregled, na katerem se ugotovi, ali so zmožne za delo, pri čemer stroški tega pregleda bremenijo Zavod. Ta možnost je podana iz razloga morebitnih kasneje nastalih zavarovalnih primerov iz naslova invalidnosti, saj zavarovanci niso upravičeni do pravic na podlagi invalidnosti, ki je nastopila pred vstopom v zavarovanje.

Z ZPIZ-2 se je močno spremenila ureditev upoštevanja časa prostovoljne vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, saj se doba, pridobljena z vstopom v zavarovanje na ta način, upošteva zgolj v okviru pokojninske dobe, ne pa tudi v okviru pokojninske dobe brez dokupa. Izjema so osebe, ki so prostovoljno zavarovane na podlagi delovnega razmerja v tujini in opravljanja kmetijske dejavnosti – tem zavarovancem se čas prostovoljnega zavarovanja kot pokojninska doba brez dokupa. Ureditev vštevanja časa prostovoljne vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje v pokojninsko dobo, predvsem z vidika dosežene pokojninske dobe pred uveljavitvijo ZPIZ-2, je predmet presoje ustavnosti pred ustavnim sodiščem, ki svoje odločitve o morebitni neustavnosti še ni podalo. Hkrati tudi ni več omogočena vključitev v zavarovanje za ožji obseg pravic,

torej ni več mogoče plačevati znižanega prispevka za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, kar je bilo omogočeno nekaterim kategorijam zavarovancev po ZPIZ-1.

2.3.2. Zavarovalne osnove in višina prispevne stopnje

TRENTNA UREDITEV

Pravice in obveznosti iz obveznega zavarovanja za primer starosti, invalidnosti in smrti so v obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju določene na podlagi dela, prispevkov ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti. Pravice, ki se iz sistema priznavajo, se tako priznavajo na podlagi predhodnega dela in plačila prispevkov iz tega naslova, pri čemer naj se višina pravic odraža v odvisnosti od plačila prispevkov, seveda tudi ob upoštevanju načela solidarnosti in vzajemnosti, kadar zakon tako določa.

Pogoj za pridobitev pravic je tako predhodno zavarovanje ter tudi plačilo prispevkov na tej podlagi. V zavarovalno dobo se v celoti štejejo zgolj obdobja, za katera so bili plačani predpisani prispevki, v primeru, ko so bili le-ti plačani le v sorazmernem delu, pa se v pokojninski dobi upošteva le sorazmerni del zavarovalne dobe. Izjema je določena za delavce, saj se zanje v pokojninsko dobo šteje celotno obdobje zavarovalne dobe, v kateri je delodajalec obračunal prispevke za socialno varnost, vendar jih ni plačal v pokojninsko in invalidsko zavarovanje, in sicer ne glede na uspeh ukrepov za izterjavo.

Ker so pravice, ki naj zagotavljajo socialno varnost zavarovancev v primeru nastopa zavarovalnega primera, odvisne od plačila prispevkov ter od višine teh prispevkov, zakon predpisuje tudi osnove za plačilo prispevkov za različne zavarovalne podlage, hkrati pa tudi osnove za dokup pokojninske dobe ter za podaljšano zavarovanje. Medtem ko so same osnove za plačilo prispevkov ter zavezanci zanje predpisani v ZPIZ-2, so stopnje prispevkov, ki se plačujejo od pokojninske osnove, urejene v Zakonu o prispevkih za socialno varnost (ZSV).

Prispevki se obračunajo in plačajo od osnove za plačilo prispevkov, z izjemo prispevkov za posebne primere zavarovanja, ki se plačujejo v pavšalnih zneskih, ki jih določi Zavod, oziroma po stopnji prispevka delodajalca za pokojninsko in invalidsko zavarovanje po zakonu, ki ureja prispevke za socialno varnost (8,85% pokojninske osnove v primeru zavarovanja za posebne primere iz naslova izplačil dohodkov za delo preko drugega pravnega razmerja).

Osnove za plačilo prispevkov so urejene za vsako izmed zavarovalnih podlag posebej, torej za osebe v delovnem razmerju, samozaposlene, družbenike in kmete, za osebe, zavarovane na podlagi drugega pravnega razmerja, za zavarovanje po drugih predpisih, za posebne primere zavarovanja, za osebe, ki so prostovoljno vključene v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, za podaljšano zavarovanje ter za dokup dobe. Osnove so tako odvisne od zavarovalne podlage obveznega zavarovanja in niso enotne, temveč se med seboj razlikujejo.

- Osnove za osebe v delovnem razmerju

Osnova za zavarovance v delovnem razmerju je plača oziroma nadomestilo plače ter vsi drugi prejemki na podlagi delovnega razmerja, vključno z bonitetami ter povračili stroškov v zvezi z delom, izplačanimi v denarju, bonih ali v naravi. Osebe, ki so ravno tako zavarovane v okviru delovnega razmerja, vendar so s strani delodajalca napotene na delo v tujini, v skladu z drugim odstavkom 144. člena ne plačujejo prispevkov od dejansko prejete plače, temveč se zanje kot pokojninska osnova šteje plača, ki bi bila prejeta za enako delo v Republiki Sloveniji.

Prvi odstavek 144. člena ZPIZ-2 sicer določa dolžnost plačila prispevkov tudi od bonitet in povračil stroškov v zvezi z delom, izplačanih v denarju, boni ali v naravi, izjeme oziroma omejitve plačila prispevkov iz teh dohodkov pa ureja tretji odstavek, ki določa, da se prispevki plačujejo zgolj od zneska jubilejne nagrade, odpravnine ob upokojitvi, solidarnostne pomoči, povračil stroškov, zneska bonitet in zneska odpravnine zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi, od katerega se v skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, plačuje dohodnina, od zneska premije dodatnega zavarovanja, ki jo plačuje delodajalec v korist delavca v skladu z 241. členom tega zakona, in od katerega se v skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, plačuje dohodnina in od zneska regresa za letni dopust, ki presega 70 % povprečne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji za predpretekli mesec. Če se regres izplača v dveh ali več delih, se ob izplačilu naslednjega oziroma zadnjega dela regresa ugotovi celotna višina regresa in izvrši obračun prispevkov od posameznih delov regresa za letni dopust. Izpostavljeni dohodki torej niso v celoti obremenjeni s plačilom prispevkov, temveč je treba le-te plačati zgolj v primeru, da dohodek iz tega naslova preseže določen znesek.

ZPIZ-2 je v primerjavi s predhodno veljavnim zakonom za delavce v delovnih razmerjih predpisal minimalno osnovo, od katere se morajo plačevati prispevki in ki je višja od minimalne plače. Najnižja osnova za obračun prispevkov od plače in nadomestila plače je znesek 60% zadnje znane povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, preračunane na mesec. Določen je tudi zavezanec za plačilo prispevka zavarovanca v primeru, ko se le-ta plačuje od minimalne osnove za plačilo prispevkov za delavce v delovnem razmerju, in sicer je zavezanec zavarovanec zgolj za del prispevka, ki odpade na plačo ali nadomestilo plače, delodajalec pa za del prispevka, ki odpade na razliko med zneskom 60% povprečne plače in plače ali nadomestila delavca. Delodajalec je zavezan plačati tako prispevke zavarovanca kot tudi prispevke delodajalca od razlike med dejansko plačo ali nadomestilom zavarovanca ter 60% povprečne plače. Delodajalec, ki tako zaposluje delavce, katerih plača je nižja od tega zneska, je dolžan prispevke do minimalne osnove za plačilo prispevkov plačati tako zase kot tudi za zavarovanca.

- Osnove za samozaposlene, družbenike in kmete

Osnova za plačilo prispevkov za zavarovance (samozaposlene, družbenike, kmete) je zavarovalna osnova, ki jo predstavlja dobiček zavarovanca, ugotovljen v skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, v katerem niso upoštevani obračunani prispevki za obvezno socialno zavarovanje ter znižanje in povečanje davčne osnove, preračunan na mesec. Tako ugotovljen dobiček se za določitev zavarovalne osnove za samozaposlene zniža za 25%. Pri družbenikih se za dobiček štejejo vsi prejemki, prejeti za opravljanje poslovodne funkcije in dela.

Za izpostavljene zavarovance je določena tudi najnižja osnova za primere, ko dobiček ne presega določenega zneska, ki za samozaposlene in kmete znaša 60% povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, preračunane na mesec. V tem primeru se zavarovalna osnova ne glede na predhodna določila določi v višini 60% povprečne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, preračunane na mesec; za družbenike pa minimalna osnova znaša 90% povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, preračunane na mesec, zaradi česar se zavarovalna osnova določi v tej višini tudi, če ugotovljeni dobiček te višine ne dosega. Hkrati zakon določa tudi najvišjo zavarovalno osnovo za samozaposlene, družbenike in kmete, ki jo predstavlja 3,5-kratnik povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, preračunane na mesec. Zavarovanec se lahko zavaruje tudi od zneska, ki presega znesek zavarovalne osnove, ugotovljene na podlagi dobička, vendar največ od najvišje zavarovalne osnove iz prejšnjega stavka.

Zavarovalna osnova se uporablja do določitve dobička za naslednje leto. Izpostavljeni zavarovanci ob vstopu v zavarovanje plačujejo prispevke od minimalne osnove, razen če so bili v obdobju zadnjih šestih mesecev pred vstopom v zavarovanje zavarovani na enaki zavarovalni podlagi. V slednjem

primeru plačujejo prispevke od zavarovalne osnove, od katere so plačevali prispevke pred izstopom iz zavarovanja.

Predvidena je tudi možnost zniževanja zavarovalne osnove, če zavarovanec oceni, da zavarovalna osnova ne ustreza pričakovanemu dobičku v tekočem letu. V tem primeru lahko zavarovanec plačuje prispevke od zavarovalne osnove, zmanjšane za 20%, vendar najmanj od minimalne zavarovalne osnove. Če ugotovljena zavarovalna osnova na podlagi dejanskega dobička za to leto za več kot 20%, preseže znižano zavarovalno osnovo, od katere so se plačevali prispevki, se v prihodnjem obdobju plačujejo prispevki od zavarovalne osnove, določene na podlagi dejansko ugotovljenega dobička, povečane za 20%. Znižana zavarovalna osnova velja, dokler se zavarovalna osnova ne določi na novo.

Finančnemu organu je podano pooblastilo, da z odločbo odloči o nepravilni zavarovalni osnovi, če ugotovi, da zavarovalna osnova ni pravilna in s to odločbo določi novo zavarovalno osnovo in poračun prispevkov za nazaj.

Zavarovalna osnova se določi na podlagi podatkov – iz obračuna akontacije dohodnine od dohodka iz dejavnosti, obračuna dohodnine iz dohodka iz dejavnosti ali iz odločbe o odmeri dohodnine, ali obračuna davčnega odtegljaja, ali obvestila o višini dohodka iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti – za preteklo leto, z upoštevanjem podatka o znesku obveznih prispevkov za obvezno zavarovanje, plačanih s strani Republike Slovenije, ter glede na podatke o povprečni letni plači zaposlenih v Republiki Sloveniji za leto, na katero se nanaša dobiček, na podlagi katerega se določa zavarovalna osnova. Za obračun akontacije dohodnine oziroma obračun dohodnine se v tem primeru šteje obračun, ki je bil oziroma bi moral biti vložen do roka, določenega z zakonom, ki ureja davčni postopek, pri čemer se zavarovalna osnova na novo določi najpozneje za mesec april. Hkrati ZPIZ-2 določa, da se podrobnejše določanje zavarovalne osnove določi s pravilnikom, ki ga v soglasju z ministrom za delo sprejme minister za finance.

- Osnova za prispevke iz drugega pravnega razmerja

Osnovo za osebe, ki se obvezno zavarujejo na podlagi 18. člena ZPIZ-2 (drugo pravno razmerje), predstavlja vsako posamezno plačilo za opravljeno delo oziroma storitev, prejeto na podlagi drugega pravnega razmerja, ki se po zakonu, ki ureja dohodnino šteje za dohodek.

Na podlagi letne višine teh dohodkov se za zavarovance izračuna tudi zavarovalna doba, ki so jo pridobili na tej podlagi. Peti, šesti, sedmi, osmi, deveti in deseti odstavek 130. člena ZPIZ-2 namreč določajo način določitve zavarovalne dobe v primeru, ko je oseba opravljala delo preko drugega pravnega razmerja. V zavarovalno dobo se šteje obdobje, ugotovljeno na podlagi skupnega letnega zneska vseh prejemkov iz drugih pravnih razmerij, trajanje pa se ugotovi tako, da se prizna po en mesec zavarovalne dobe za vsakih doseženih 60% povprečne mesečne plače iz leta, za katero se opravi izračun, vendar največ 12 mesecev za posamezno koledarsko leto. Če skupni letni znesek vseh prejemkov iz drugih pravnih razmerij ne dosega 60% povprečne mesečne plače, se ugotovi trajanje zavarovalne dobe v sorazmernem delu. Določen pa je tudi način ugotavljanja zavarovalne dobe v primeru kombinacije z drugimi zavarovalnimi podlagami ter za primer, ko je zavarovanec prejemal dohodke iz drugega pravnega razmerja v letu, v katerem je uveljavil pravico do pokojnine.

- Osnova za zavarovanje po drugih predpisih

Osnova za zavarovanje zavarovancev, ki se zavarujejo v skladu z drugimi predpisi, je določena v 147. členu ZPIZ-2 in jo predstavlja:

- znesek nadomestila za primer brezposelnosti oziroma zavarovalna osnova, od katere ZRSZ plačuje prispevke; za brezposelne, ki jim Zavod plačuje prispevke do izpolnitve pogojev za predčasno pokojnino, je osnova zadnje denarno nadomestilo, ki ga je prejel po predpisih, ki urejajo trg dela;

- znesek nadomestila oziroma prejemka, do katerega so upravičeni zavarovanci iz drugega (nadomestila iz naslova starševstva), tretjega (nadomestilo zaradičasne nezmožnosti za delo po prenehanju delovnega razmerja) in četrtega odstavka (družinski pomočniki) 19. člena ZPIZ-2 po drugih predpisih in po tem zakonu;

- osnova za osebe, ki izvajajo rejniško dejavnost kot poklic, znaša 60% zadnje znane povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, preračunane na mesec;

- osnova za osebe, ki v Republiki Sloveniji opravljajo versko službo kot verski uslužbenci, znaša 60% zadnje znane povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, preračunane na mesec;

- osnovo za vojake na prostovoljnem služenju vojaškega roka in državljane med prostovoljnim usposabljanjem za zaščito in reševanje predstavlja prejemek, ki ga le-te prejmejo za opravljanje svojega dela;

- prispevek za osebe na poklicni rehabilitaciji, ki niso zavarovane na drugi podlagi, se ne plačuje, šteje pa se kot plačan od bruto zneska nadomestila, ki ga oseba prejema za čas poklicne rehabilitacije.

Večina teh osnov (razen dveh izjem) nima določene spodnje meje v višini 60 % povprečne plače, kot to velja za samozaposlene, osebe v delovnem razmerju (po preteku daljšega prehodnega obdobja) in za osebe v drugem pravnem razmerju. Zavarovanci, za katere se plačuje prispevek od bistveno nižje osnove kot je najnižja predpisana, imajo prav tako zagotovljen poln obseg pravic, vključno z odmero pokojnine od najnižje pokojninske osnove, le da zelo nizke osnove za plačilo prispevkov vplivajo tudi na močno znižanje dejanske pokojninske osnove.

- Osnova za prispevek za posebne primere zavarovanja

Prispevki za posebne primere zavarovanja se načeloma plačujejo v pavšalnih zneskih, ki jih določi Zavod. Izjema je plačilo prispevkov za posebne primere zavarovanja, kadar se oseba v to zavarovanje vključuje na podlagi opravljanja dela oziroma storitve na podlagi drugega pravnega razmerja ter plačila za to delo. V tem primeru se prispevki plačujejo po stopnji prispevka delodajalca za pokojninsko in invalidsko zavarovanje po zakonu, ki ureja prispevke za socialno varnost, in sicer od vsakega posameznega plačila za opravljeno delo oziroma storitev, prejeta na podlagi drugega pravnega razmerja, ki se po zakonu, ki ureja dohodnino, šteje za dohodek. Kadar je oseba zavarovana na podlagi tretjega (usposabljanja, praktični pouk, prostovoljna praksa, opravljanje nalog v splošno korist, sobodajalci, itd.) in petega odstavka (organizirane aktivnosti) 20. člena tega zakona, se plačujejo pavšalni prispevki.

Osebe so na podlagi plačila tega prispevka upravičene do pravic na podlagi nastanka invalidnosti ali smrti, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni v okviru opravljanja dela oziroma storitve, na podlagi katere so vključene v ta način zavarovanja, vendar pa na podlagi take vključitve v zavarovanje osebe ne pridobijo pokojninske dobe niti višje pokojninske osnove.

- Osnova za zavarovance, ki se prostovoljno vključijo v obvezno zavarovanje

Osnova za zavarovance, ki se v obvezno zavarovanje vključijo prostovoljno, je določena v znesku, ki je najmanj enak znesku 60% zadnje znane povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, preračunane na mesec.

Osnova za plačilo prispevkov za prostovoljni vstop je tako načeloma poenotena z minimalno osnovo, od katere so dolžni plačevati prispevke delavci v delovnem razmerju. ZPIZ-2 ne omogoča več plačila prispevkov v nižjem znesku, na podlagi katerega bi bili zavarovanci upravičeni do manj pravic (t.i. zavarovanje za ožji obseg pravic), kot je bilo to omogočeno za nekatere zavarovance po ZPIZ-1. Za osebe, ki so bile na podlagi ZPIZ-1 prostovoljno vključene v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje dne 31. 12. 2012 in so bile brezposelne ter prijavljene pri ZRSZ, se je s spremembami

ZPIZ-2 določilo prehodno obdobje, v katerem se znesek prispevka postopno zvišuje, torej v prehodnem obdobju te osebe še vedno plačujejo nižji prispevek od zakonsko določenega.

Izjemo od te osnove predstavlja še osnova za plačilo prispevkov za prejemnike poklicnih pokojnin, ki znaša 20% zadnje znane povprečne letne plače zaposlenih v Republiki Sloveniji, preračunane na mesec.

V skladu s prehodnimi določbami pa posebna ureditev velja za zavarovance, ki so bili do uveljavitve ZPIZ-2 vključeni v obvezno zavarovanje na podlagi ukrepov kmetijske politike kot prenosniki kmetijskega gospodarstva. Le-ti so v zavarovanje vključeni na podlagi prostovoljne vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, vendar pa plačujejo prispevke od osnove, od katere jim je bil obračunan prispevek za zadnji mesec pred uveljavitvijo ZPIZ-2, ki se usklajuje s stopnjami rasti minimalne plače. Izjemo predstavlja tudi zavarovanci iz šestega odstavka 34. člena ZPIZ-1 (osebe, ki opravljajo samostojno kmetijsko dejavnost, pa ne izpolnjujejo pogoja minimalnega dohodka za obvezno vključitev v obvezno zavarovanje), ki ostanejo vključeni v zavarovanje pod enakimi pogoji tudi po uveljavitvi ZPIZ-2 in plačujejo prispevke od osnove, od katere jim je bil obračunan prispevek za zadnji mesec pred uveljavitvijo ZPIZ-2, ki se ravno tako usklajuje s stopnjami rasti minimalne plače.

- Osnova za plačilo prispevkov za podaljšano zavarovanje

Osnovo za podaljšano zavarovanje predstavlja plača zavarovanca, ki jo je imel v zadnjem mesecu pred nastopom teh primerov, valorizirana glede na gibanje povprečnih mesečnih plač na zaposlenega v Republiki Sloveniji na raven meseca pred mesecem, za katerega se plača prispevek.

- Osnova za dokup dobe

Osnova za plačilo prispevka za vštevanje obdobj iz 136. člena ZPIZ-2 v pokojninsko dobo je enaka znesku osnove zavarovanca iz koledarskega leta pred vložitvijo zahteve, povečane za odstotek porasta pokojnin do zadnjega dne v mesecu, v katerem je vložena zahteva za štetje navedenih obdobj v zavarovalno dobo. Tako določena osnova pa ne more biti nižja od zneska v višini povprečne plače zaposlenega v Republiki Sloveniji za predzadnji mesec pred mesecem, v katerem je vložena zahteva za štetje navedenih obdobj v zavarovalno dobo.

Osnova za dokup dveh študijskih let je bila v prehodnem obdobju, in sicer za zahtevke, ki jih je zavarovanec uveljavil v treh letih po uveljavitvi ZPIZ-2 (do vključno 31. 12. 2015), nižja in je znašala 70% osnove za dokup dobe. Tak dokup pa je zavarovanec lahko uveljavljal samo, če je imel ob vložitvi zahtevka dopolnjenih najmanj 38 let pokojninske dobe brez dokupa (moški) oziroma 35 let brez dokupa (ženska).

PREDLOG REŠITEV

Ob presoji ureditve kroga zavarovancev je potrebno v prvi vrsti odgovoriti na vprašanje temeljnega namena razlikovanja med posameznimi zavarovanci. Vsak status ima namreč svoje značilnosti in temu se prilagaja način izvajanja zavarovanja (določitev in presoja pogojev za zavarovanje, zavezanci, osnove, način plačila obračuna in prispevkov, pravice iz PIZ). Vsak status, ki ga želimo vključiti v zavarovanje, mora imeti opredeljene pogoje, pod katerimi je vključen, kar predstavlja določeno kategorijo zavarovancev. Težava nastopi, kadar so ti zavarovanci po različnih predpisih različno obravnavani. Zgoraj opisani sistem v povezavi z drugimi zakoni na področju obveznega socialnega zavarovanja in s predpisi o pobiranju prispevkov in davkov namreč kaže na zapletenost določanja tako kroga zavarovancev kot tudi osnov, od katerih se plačujejo prispevki. Na izvedbeni ravni je

takšen kompleksen predpis in sistem izredno težko obvladljiv, zaradi česar se postavlja vprašanje o možnostih poenostavitve le-tega.

Nadalje je potrebno odgovoriti tudi na vprašanje, ali je prednostni vrstni red za zavarovance, ki izpolnjujejo pogoje za vključitev v zavarovanje iz naslova dveh različnih podlag, še vedno potreben ali bi bilo smiselno preučiti tudi drugačno možnost ureditve. Zaradi širitve osnov, od katerih bi bilo obvezno plačevanje prispevkov zavarovanca in delodajalca, je treba vzpostaviti nadzor nad vsemi pravnimi razmerji, iz katerih bi morali biti plačani prispevki. Da pa ne prihaja do novih težav pri izračunavanju pokojninske dobe, je treba določiti ustrezen način evidentiranja zavarovanja ter delovnega in zavarovalnega časa. Na tem mestu je potrebno pojasniti, da v okviru ureditve kroga zavarovancev ne odpiramo vprašanja obveznosti zavarovanja, saj mora le-ta ostati v pokojninskem sistemu še naprej kot bistvo temeljnih načel pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Z izenačitvijo obremenitve vseh oblik dela sicer prednostni vrstni red nima več takšnega pomena kot v sedanjem sistemu, vendar bi zavarovanje samo na podlagi enega (prednostnega) pravnega razmerja pomenilo, da ni evidence o obveznosti plačevanja prispevkov iz vseh drugih sočasno obstoječih pravnih razmerij.

Zgoraj navedeno vprašanje pa ni enoznačno. Odgovor nanj se lahko poda le skupaj z odgovorom na druga vprašanja, ki se navezujejo na obvezno vključitev v zavarovanje in na plačevanje prispevkov ter se navezujejo na :

- proučitev zavarovalnih podlag z vidika načela vsako delo šteje – npr. vključitev na podlagi kateregakoli dohodka od dela,
- omejitev plačevanja pavšalnih prispevkov za posebne primere zavarovanja,
- izenačitev različnih oblik dela z vidika obremenitve dela,
- dvig najnižje zavarovalne osnove,
- izenačitev najnižje predpisane osnove za vse zavarovance,
- znižanje višine prispevne stopnje za pokojninsko in invalidsko zavarovanje oziroma določitev razmerja med najnižjo in najvišjo pokojninsko osnovo,
- iskanje novih virov plačevanja prispevkov zunaj dohodkov iz dela.

Pri določitvi obsega obvezne vključitve v pokojninsko zavarovanje je potrebno posebno pozornost nameniti razmisleku o iskanju novih virov, od katerih bi se plačevali prispevki. Z vidika temeljnega načela »vsako delo šteje« je potrebno zasledovati cilj, da zavarovanci plačujejo prispevke od vsake oblike dela. Na ta način bi dosegli, da bi se osebe, ki izpolnjujejo pogoje za vključitev v zavarovanje na vsaj dveh ali več zavarovalnih podlagah, morale vključiti v zavarovanje na vsaki pravni podlagi, po kateri izpolnjujejo pogoje, in bi prispevke plačevale od vsega dohodka, tudi tistega, ki bi ga pridobile na podlagi drugih zavarovalnih podlag. Na ta način bi bile za plačilo pavšalnih prispevkov zavezane zgolj osebe, ki ne opravljajo dela ali pridobitne dejavnosti, na podlagi katere bi bile obvezno zavarovane. To pomeni, da bi pavšalne prispevke plačevale zgolj npr. osebe, ki sodelujejo pri organiziranih delovnih akcijah, pri reševalnih akcijah ali pri zaščiti in reševanju v primerih naravnih in drugih nesreč, prostovoljni gasilci, tisti, ki opravljajo delo v splošno korist itd. Tudi pri navedenih kategorijah pa bi bil potreben razmislek o višini pavšalnega prispevka, ki je sedaj določen v Sklepu o določitvi prispevkov za posebne primere zavarovanja (Uradni list RS, št. 25/13, 20/14, 95/14 – ZUJF-C in 21/15). Višina pavšalnega prispevka mora upoštevati naravo aktivnosti in oceno rizika za nastanek zavarovalnega primera.

Nadaljnji problem trenutno veljavne zakonodaje pa se ne kaže samo v omejenem krogu zavarovancev, ampak se kaže tudi v različnem obremenjevanju različnih oblik dela, na podlagi katerih so zavarovanci vključeni v socialna zavarovanja. Sicer se v zadnjem obdobju pojavljajo politične težnje o vključevanju vseh oblik dela v sistem socialnega zavarovanja (koncept »vsako delo šteje«), kar pa se z vidika višine prispevkov, ki jih plačujejo posamezne kategorije zavarovancev, ni v celoti realiziralo. To načelo se uresničuje na način, da se različne oblike dela sicer vključuje v sistem socialnega

zavarovanja, vendar na različen način, kar povzroča netransparentnost in zapletenost sistema, ki je na izvedbeni ravni tako za izvajalce zavarovanja kot tudi za zavezance že težko obvladljivo (študentsko delo, začasno in občasno delo upokojencev, osebno dopolnilno delo). Ob tem pa se v splošnem ohranja omejitve prispevnih osnov oziroma se v zakonodajo vključuje vrsto posebnih olajšav, s katerimi se lahko znižujejo osnove za odmero prispevkov, zaradi česar ostajajo določeni dohodki neupoštevani, to pa je lahko v nasprotju z zgoraj omenjenim načelom prispevanja po ekonomskih zmožnostih.

Vprašanje določitve najnižje osnove, od katere se plačujejo prispevki, v bistveni meri vpliva na razmerje med načelom solidarnosti in načelom redistribucije znotraj samega sistema. Prenizko postavljena najnižja zavarovalna osnova tako pomeni pretiran poseg v sofinanciranje pravic posameznim kategorijam zavarovancev, še posebej pa je to sofinanciranje vprašljivo pri tistih zavarovancih, ki imajo v določeni meri vpliv na znižanje osnove, od katere plačujejo prispevke preko različnih mehanizmov uveljavljanja olajšav. Tako npr. samozaposleni zavarovanci plačujejo prispevke glede na zavarovalno osnovo, ki predstavlja dobiček zavarovanca. Le-ta po vsebini nadomešča plačo in je ugotovljen v skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, v katerem niso upoštevani obračunani prispevki za obvezno socialno zavarovanje ter znižanje in povečanje davčne osnove, ter preračunan na mesec. ZPIZ-2 določa tudi posebnosti pri upoštevanju dobička, ki veljajo le za samozaposlene osebe. Zanje je namreč določena ugodnejša zavarovalna osnova kot velja za druge kategorije zavarovancev, ki nimajo plače (kmetje, družbeniki, ki so poslovodne osebe), in sicer tako, da se samozaposlenim osebam dobiček, ugotovljen po zakonu, ki ureja dohodnino, in ki določa zavarovalno osnovo samozaposlene osebe, zniža za 25 %. Ravno vprašanje upravičenosti takšnega zniževanja osnove pa lahko predstavlja predmet nadaljnje razprave, tudi v luči morebitnega zniževanja višine prispevnih stopenj z namenom delne razbremenitve dela in povečanja neto prihodka. Prav tako pa se na tem mestu postavlja vprašanje, ali je določitev najnižje osnove za plačilo prispevkov v višini 60% še vedno primerna ali ne. To vprašanje je potrebno rešiti predvsem v luči zagotavljanja ravno pravičnega razmerja med načelom solidarnosti in redistribucije ter zagotavljanja socialnega minimuma posameznim zavarovancem preko instituta odmere od najnižje pokojninske osnove v višini 76,5 % povprečne plače v RS.

V prihodnje bi lahko razmislili o vpeljavi univerzalnega načela, na podlagi katerega se tako davki kot tudi prispevki plačujejo po ekonomski zmožnosti zavarovancev. Družbene spremembe vsekakor narekujejo tudi premislek o morebitni namenski obdavčitvi dohodka, ki se pridobiva na kakšni drugi podlagi in ne izključno samo na podlagi dela. Z vidika optimalnega delovanja koncepta solidarnosti je potrebno zagotoviti medsebojno združevanje tveganj vseh posameznikov in generacij, saj se bo le tako lahko preprečilo naravno selekcijo, ki je značilna za prostovoljne sheme in privatni trg.¹³⁵ Sistemi socialnega zavarovanja se financirajo tako s prispevki kot tudi z davki. Prispevke plačujejo delavci in delodajalci, pri čemer se smatra, da tudi breme delodajalčevih prispevkov nosi delavec. Država – kot tretji udeleženec v tem tripartitnem aranžmaju, doprinaša financiranje teh sistemov predvsem z generaliziranimi davčnimi prihodki (kot npr. pri nas) ali pa z davki, ki so posebej namenjeni za (*earmarked*) financiranje sistemov socialne varnosti.¹³⁶ Ob iskanju novih virov financiranja pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter spremenjenih družbenih razmerjih bi bilo vsekakor smiselno breme pokojninskega sistema delno prenesti tudi na posameznike, ki pridobivajo dohodek iz kapitala, pri čemer bi se morali osredotočiti na iskanje davčnih virov, bodisi z uvedbo »novih«,

¹³⁵Rangus, A., Zavarovalni principi..., op. cit, str. 227.

¹³⁶ Stanovnik, T., Mnenje o alineji »iskanje novih virov plačevanja prispevkov zunaj dohodkov iz dela«, interno gradivo, pripravljeno za Delovno skupino za pripravo Bele knjige o pokojninah, Ljubljana, 2016.

bodisi s povečevanjem davčnih stopenj pri obstoječih, torej z uvedbo posebnih namenskih davkov, ki bi se stekali v pokojninsko blagajno.¹³⁷

Ob nadaljnjih poenostavitvah sistema, bi bilo v prihodnosti smiselno razmisliti o možnosti ukinitve podlag zavarovanja (vezava sistema na vrsto dohodka, od katerega se plača prispevke), ter vzpostavitvi vezave sistema na status »zavarovanca«. To seveda zahteva tudi drugačno opredelitev vstopa in izstopa v zavarovanje ter seveda tudi določanja pravic (npr. za zavarovance po veljavnem 18. členu ZPIZ-2 je drugačen način že uveljavljen), prav tako pa bi bila to lahko podlaga za črtanje evidentiranja zavarovanja po urah.

Predlog ukrepa: Spremembe sistema prednostnega vrstnega reda zavarovanja, predvsem razširitev možnosti sočasnih zavarovanj na podlagi vseh sočasno obstoječih pravnih razmerij. Razširitev zavarovalnih osnov, od katerih se plačujejo prispevki. Uvedba posebnega namenskega davka na kapital, ki bi se preusmeril v prispevek države k financiranju pokojninske blagajne. Ukinitve posebnih olajšav, s katerimi se posameznikom omogoča zniževanje osnove za plačilo prispevkov. Zvišanje najnižje osnove za obračun prispevkov.

Predlog za razpravo: Vpeljava načela »vsako delo šteje« v popolni meri – od vsakega dohodka se plačujejo prispevki in se upoštevajo pri izračunu višine pokojnine. Določitev novega zneska najnižje osnove za obračun prispevkov. Poenotiti zavarovalne podlage ter uvesti enako obravnavo dohodkov iz dela ne glede na pravno razmerje, ki je podlaga za prejete dohodke.

Vprašanje višine prispevne stopnje

V okviru vsebinske razširitve zavarovalnih podlag, od katerih se plačujejo prispevki, je potrebno opraviti tudi premislek, ali ob morebitnem prilivu večjih finančnih sredstev iz naslova razširjenih podlag znižati višino prispevne stopnje.

Če bi bila sprejeta odločitev o nižanju višine prispevne stopnje za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, bi bilo potrebno podati tudi odgovor na vprašanje, katero prispevno stopnjo znižati - prispevno stopnjo zavarovanca ali delodajalca. Argument, ki v govori v prid morebitnemu zniževanju višine prispevne stopnje zavarovancev, izhaja iz zgodovinskega razvoja ureditve zbirne prispevne stopnje. Trenutno veljavna prispevna stopnja, ki vključuje prispevno stopnjo delodajalca in zavarovanca, znaša 24,35%, in je določena v tej višini že vse od leta 1996. Takrat je bila na zahtevo Vlade RS s spremembo Zakona o prispevkih za socialno varnost znižana iz 31,00%. Medtem ko je prispevna stopnja za zavarovance ostala nespremenjena (15,50%), pa je bila prispevna stopnja delodajalcev znižana, najprej iz 15,50% na 12,85% ter nato na 8,85%. Skupno znižanje prispevne stopnje delodajalcev je tako znašalo 6,65 odstotnih točk ali kar 42,9%. Zbirna prispevna stopnja pa se je znižala za 21,5%. Hkrati z navedenim ukrepom se je država zavezala, da bo Zavodu pokrivala razliko med prihodki iz prispevnih stopenj ali drugih virov in odhodki ter s tem zagotavljala njegovo

¹³⁷ Tako ima npr. Francija kar nekaj takšnih namenskih davkov, med drugim CSG (*contribution sociale generalisee*). Tudi Italija ima IRAP (zelo »specifična« oblika davka na dodano vrednost, na regionalni ravni – za financiranje zdravstvene oskrbe). V iskanju dodatnih virov financiranja se to iskanje predvsem osredotoča na iskanje davčnih virov, bodisi »novih«, bodisi povečevanje davčnih stopenj pri obstoječih. Ibidem.

likvidnost. Ta obveznost se po zakonu financira iz sredstev državnega proračuna (t.i. dodatna obveznost) oziroma iz drugih virov.¹³⁸ Z vidika vzpostavljenega sistema bi rešitev zniževanja prispevne stopnje zavarovancev in s tem nižanje stroškov dela lahko pripomoglo k zvišanju konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Zvišanje konkurenčnosti pa bi po nekaterih ocenah lahko pozitivno vplivalo tudi na povišanje števila vključenih v obvezno zavarovanje in na višino pobranih prispevkov. Nadalje bi znižanje višine prispevne stopnje zavarovancev vplivalo na povečanje njihovega razpoložljivega dohodka, hkrati s tem pa bi se razširila tudi osnova za odmero dohodnine. Ravno to vprašanje bi tudi moralo biti razrešeno pri morebitnih prihodnjih spremembah sistema davčne obravnave dohodkov posameznikov.

Spodnja tabela prikazuje vpliv morebitnega povečanja prihodkov v pokojninsko blagajno na zniževanje prispevkov zavarovancev. To pomeni, da bi se razlika v višini izpada sredstev zaradi znižane prispevne stopnje zagotavljala iz drugih virov (načeloma iz razširitve zavarovalnih osnov). V prikazanem primeru gre za statičen izračun. Znižanje prispevne stopnje bi namreč imelo tudi pozitiven vpliv na znižanje stroškov dela in s tem na dvig konkurenčnosti, proizvodnje, zaposlenosti, BDP, izvoza, itd.

Tabela 22: Vpliv povečanih prihodkov ZPIZ na znižanje prispevne stopnje zavarovanca

Drugi viri (mio EUR)	Znižanje SSC (odstotne točke)	SSC zavarovancev za ZPIZ (%)
0	0	15.50
200	1.4	14.14
400	2.7	12.78
600	4.1	11.42
800	5.4	10.05
1000	6.8	8.69

(Vir: IER)

Povezano z vprašanjem nižanja višine prispevne stopnje je tudi vprašanje postavitve razmerja med najnižjo in najvišjo pokojninsko osnovo, od katere se odmerja pokojnina. V veljavni zakonodaji najvišja pokojninska osnova predstavlja štirikratnik najnižje pokojninske osnove. Glede na zgoraj opisane predloge za razširitev zavarovalnih podlag ter tudi za razširitev osnov, od katerih se plačujejo prispevki za socialno varnost, bi bilo smiselno razpravo med socialnimi partnerji opraviti tudi o zvišanju tega razmerja, predvsem v smeri določitve najvišje pokojninske osnove v višini pet- ali šestkratnika najnižje. V tem primeru bi višina pokojnine v večji meri odražala višino vplačanih prispevkov v aktivni dobi in s tem predstavljala ustrezno nadomestilo dohodka ob nastanku zavarovalnega rizika starosti.

V zvezi s problematiko različnih zavarovalnih podlag in zavarovanih osnov ter razdrobljenosti zakonodaje na tem področju kot tudi v zvezi z načinom ureditve oprostitve plačevanja socialnih prispevkov, bi bilo smiselno razmisliti o enotni ureditvi tako kroga zavarovancev kot tudi zavarovalnih osnov in prispevnih stopenj v posebnem zakonu, s čimer bi se zagotovila večja preglednost in poenostavitev zavarovalnih podlag in osnov za vsa socialna zavarovanja.

¹³⁸ Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Letno poročilo 2005, ZPIZ, Ljubljana, februar 2006.

Predlog ukrepa: Ob zagotovitvi novih virov financiranja pokojninske blagajne preučiti možnost znižanja prispevne stopnje zavarovanca. Zvišanje razmerja med najnižjo in najvišjo pokojninsko osnovo (med vrednostjo najnižje in najvišje povprečne točke) na 1:5.

Neplačani prispevki

TRENUTNA UREDITEV

Pravice iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja so določene na podlagi dela, prispevkov ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti. Pokojnina je tako odraz zavarovančevega dela in plačila prispevkov, kar naj mu zagotavlja dohodek v času, ko si ga sam z dohodkom iz dela ni več zmožen zagotavljati. Pokojnina je tako temeljna pravica posameznikov, za katero pa morajo biti plačani vsi prispevki, pri čemer je naloga države, da pripravi učinkovit sistem, ki onemogoča zlorabe pri plačevanju prispevkov in oškodovanje delavcev v njihovih pravicah iz delovnega razmerja.

ZPIZ-2 problematike plačevanja in pobiranja prispevkov neposredno ne ureja, temveč napotuje na določbe zakona o davčnem postopku. Tako ZPIZ-2 pobiranje prispevkov normira na način, da se v teh primerih uporablja ZDavP-2. Določeno je tudi, da prispevke za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje pobira FURS, z izjemo prispevka za dokup pokojninske dobe, ki se plača Zavodu na podlagi odločbe, v kateri je odločeno tako o pravici do dokupa, višini prispevka, ki ga zavarovanec mora za ta namen poravnati kot tudi o načinu plačila. ZPIZ-2 določa tudi izjemo od zakona, ki ureja davčni postopek, saj v nobenem primeru ne omogoča odpisa, delnega odpisa in odloga plačila prispevkov, ravno tako pa tudi ne plačila v obrokih.

133. člen ZPIZ-2 sicer določa, da se v zavarovalno dobo štejejo zgolj tista obdobja, za katera so bili plačani vsi predpisani prispevki, če pa je bil za določeno obdobje zavarovanja plačan le del prispevkov, se v pokojninski dobi upošteva le sorazmerni del zavarovalne dobe. Ureditev je posledica dejstva, da gre v primeru priznavanja pravic iz pokojninskega zavarovanja za priznavanje pravic iz obveznega socialnega zavarovanja in ne pravic iz socialnega varstva, zaradi česar se pravice, ob upoštevanju zakonsko določenih izjem, priznavajo na podlagi plačila prispevkov ter v sorazmerju z višino plačila prispevkov.

Za zaščito delavcev in ob dejstvu, da se v praksi še vedno dogaja, da delodajalci, ki so zavezanci za plačilo prispevkov za delodajalca ter tisti, ki so dolžni od plače obračunati in plačati tudi del prispevka, za katerega je zavezan zavarovanec, ne plačajo prispevkov, je v pokojninski zakonodaji podana izjema za delavce, katerim so se prispevki od plače obračunali, delodajalec pa jih dejansko ni plačal. V tem okviru se tako upošteva omejena zmožnost vplivanja delavca na plačilo prispevkov ter dejstvo nezmožnosti poravnania prispevkov s strani delavca, saj je delodajalec edini, ki lahko plača prispevke, ravno tako pa delavec iz tega naslova ni upnik delodajalca, temveč je upnik Zavod oziroma v njegovem imenu in za njegov račun davčni organ, ki pobira in izterjuje prispevke. Posledično tako pokojninska zakonodaja omogoča, da se obdobja, v katerih je delodajalec obračunal prispevke, vendar jih ni plačal, štejejo v pokojninsko dobo in se delavcem na račun tega obdobja priznavajo tudi odstotki pri odmeri pokojnine, pri določanju pokojninske osnove pa se ne upoštevajo plače, na podlagi katerih niso bili plačani prispevki (134. člen ZPIZ-2) in to ne glede na uspeh ukrepov za izterjavo plačila prispevkov. Vendar pa omenjena varovalna določba velja le za delavce v delovnem razmerju na območju Republike Slovenije ter za napotene delavce, torej delavce, ki so v delovnem razmerju pri delodajalcu v Republiki Sloveniji, ki so bili napoteni na delo v tujini, pa niso zavarovani po predpisih države, v kateri delajo, če z mednarodno pogodbo ni določeno drugače.

Varovalna določba torej velja le za nekatere izmed zavarovancev, ki so zavarovani na podlagi delovnega razmerja, ne pa tudi za osebe, ki so zavarovane na podlagi drugih zavarovalnih podlag (samozaposleni, družbeniki, kmetje, drugo pravno razmerje, itd.), saj se v teh primerih šteje, da so zavarovanci lahko sami vplivali na plačevanje prispevkov, zaradi česar niso upravičeni do posebnega varstva, temveč se jim zavarovalno dobo izračuna na način iz 133. člena ZPIZ-2. Tako se jim prizna celotna zavarovalna doba ob pogoju plačila prispevkov, v primeru delnega plačila pa se jim v pokojninsko dobo prizna sorazmerni del zavarovalne dobe.

Ob problematiki neplačevanja prispevkov ter ob upoštevanju načela soodgovornosti Republike Slovenije, delodajalcev ter osebni odgovornosti zavarovancev za izvajanje sistema, je ZPIZ-2 uvedel tudi podlago za vzpostavitev informativne osebne evidence, v kateri se vodijo podatki o osnovah, od katerih so bili plačani prispevki, o obračunanih prispevkih po posameznih letih, o plačilu prispevkov po posameznih letih ter o obdobju zavarovanja. To evidenco vodi Zavod, ki že omogoča tudi elektronski vpogled v evidenco. Na ta način je omogočeno obveščanje delavcev o plačanih prispevkih ter tudi o osnovah, od katerih so bili prispevki plačani in tako imajo lahko tudi večji nadzor nad izpolnjevanjem pravic iz delovnega razmerja s strani delodajalca. Osebna informativna evidenca je bila vzpostavljena v letu 2013.

PREDLOG REŠITEV

Kljub vsem naporom in vzpostavitvi informativne podlage za obveščanje delavcev pa to v praksi ne zmanjšuje možnosti za kršitve pravic delavcev in neplačevanje prispevkov. V zvezi z ureditvijo te problematike, ki je širša in večplastna, je bilo s strani različnih ustanov in interesnih združenj podanih več predlogov za ukrepe, ki bi povečali delež plačila prispevkov. Vsekakor morajo biti ukrepi sprejeti na več področjih in medsebojno usklajeni ter povezani v učinkovit sistem.

Pregled trenutne ureditve neplačanih prispevkov ter posledic tega neplačila pokaže, da je za obstoječe stanje več razlogov:

- kompleksnost pravne ureditve tako zavarovalnih podlag kot tudi zavarovalnih osnov ter raznih oprostitev plačil prispevkov,
- obseg nadzora nad kršitelji tako s strani FURS kot Inšpektorata RS za delo (v nadaljevanju: IRSD) v povezavi z velikim številom kršiteljev,
- zakonodaja na področju ustanavljanja in izbrisa poslovnih subjektov ter na področju insolvenčnih postopkov,
- sankcioniranje hudih kršitev pravic delavcev v vidika kazenske zakonodaje.

Problematično je tudi prehajanje iz delovnega razmerja v samostojno dejavnost, kjer se velikokrat izkaže, da se dejanski položaj zavarovancev ni spremenil (torej še vedno opravljajo delo pri prejšnjem delodajalcu, čeprav bi bili skladno z zakonodajo dolžni skleniti delovno razmerje), zavarovani pa so na podlagi samostojne dejavnosti, saj jim področni zakoni nudijo ugodnosti zniževanja prispevkov.

Z vidika neplačanih prispevkov ter izboljšanja nadzora nad tem je smiselno poenotiti zavarovalne podlage ter uvesti enako obravnavo dohodkov ne glede na pravno razmerje, ki je podlaga za prejete dohodke. S tem bi nadzorni organ lažje izvajal sam nadzor nad plačevanjem prispevkov. Vključenost v zavarovanje preko vložene prijave je temelj za nadzor nad obveznostjo plačila prispevkov. Rešitev v tej smeri lahko predstavlja tudi obveznost zavarovanja na podlagi vseh zavarovalnih podlag, ki hkrati obstajajo. V tem okviru bi veljalo razmisliti o ustreznem načinu vodenja evidenc, v katerih se zavarovanja sestavljajo do polnega delovnega/zavarovalnega časa, če ta ni dosežen iz prvega pravnega razmerja, vsa nadaljnja zavarovanja pa nimajo določenega zavarovalnega časa, temveč služijo evidentiranju statusa, iz katerega izhaja obveznost plačila prispevkov.

Pokojninska zakonodaja sicer ne vsebuje veliko določb o samem pobiranju prispevkov, saj je določeno, da se le-ti pobirajo skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek, zato za izboljšanje stanja na področju neplačila prispevkov sprememba pokojninske zakonodaje ne bo bistvenega pomena, temveč bo treba sam način pobiranja in posledic neplačila prispevkov urediti v davčni zakonodaji. Je pa res, da bo bistvenega pomena za izboljšanje neplačevanja prispevkov ter nadzora nad tem poenotenje zavarovalnih podlag in osnov za plačilo prispevkov med vsemi področji obveznega socialnega zavarovanja (pokojninsko, invalidsko, zdravstveno zavarovanje, starševsko varstvo in zavarovanje za primer brezposelnosti), kar bi bilo smiselno urediti v posebnem zakonu, ki bi enotno urejal zavarovalne podlage za vsa socialna zavarovanja skupaj, s čimer bi se izboljšal pregled nad zavarovanci ter olajšal sam nadzor. To pa bi se dodatno izboljšalo tudi v primeru enake stopnje prispevkov, in sicer glede na višino dohodkov, ki jih posameznik prejme, ne glede na samo podlago za izplačilo tega dohodka. Nadzor nad plačevanjem prispevkov bi se torej izboljšal še dodatno, če bi se vsi dohodki iz dela obremenili z enako stopnjo prispevkov, s tem pa bi svoj smisel izgubil tudi prednostni vrstni red zavarovalnih podlag, hkrati pa bi bili nesmiselni tudi prehodi med zavarovalnimi podlagami, ki ravno tako predstavljajo težavo v okviru nadzora nad plačilom prispevkov, saj bi zavarovanci plačali enako višino prispevkov, ne glede na status/zavarovalno podlago, iz katere so bili dohodki pridobljeni. Z vidika učinkovitega nadzora pa je ključnega pomena tudi način opredelitve pravnih razmerij, na podlagi katerih je posameznik obvezno vključen v zavarovanje. Nastanek razmerja bi moral temeljiti na vsebinski opredelitvi razmerja oziroma statusa, ki je podlaga za opravljanje dela.

Predlog ukrepa: Država mora poskrbeti za učinkovito opravljanje nadzora nad plačevanjem prispevkov ter ustreznim sankcioniranjem kršiteljev.

Dvojni status

TRENTNA UREDITEV

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 102/15, v nadaljevanju ZPIZ-2B) se je spremenila možnost dela oziroma ohranjanja dejavnosti ob hkratnem prejemanju celotne pokojnine, in sicer z namenom enakega obravnavanja zavarovancev, ne glede na pravno razmerje, ki je podlaga za vključitev obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Ureditev dvojnega statusa se je do uveljavitve ZPIZ-2B razlikovala glede na zavarovalno podlago, na podlagi katere je bil zavarovanec zavarovan. Ob splošnem pravilu, na podlagi katerega se status zavarovanca in status upokojenca, razen v okviru instituta delne pokojnine in prejemanja 20% predčasne ali starostne pokojnine, nista smela pokrivati, je bilo tudi po ZPIZ-2 nekaterim samostojnim podjetnikom še naprej omogočeno ohranjanje statusa samostojnega podjetnika ob hkratnem prejemanju celotne pokojnine (406. člen in petnajsti odstavek 429. člena ZPIZ-2), vendar zgolj za določen čas (do 31. 12. 2015), tekom katerega so bile osebe, ki so izpolnjevale pogoje za zavarovanje po ZPIZ-2, dolžne svoj status uskladiti z določbami tega zakona. Ureditev je bila posledica predhodno veljavne zakonodaje, ki je ob odsotnosti možnosti uveljavljanja delne pokojnine za samostojne podjetnike (pod zavarovalno podlago samostojnih podjetnikov so bili uvrščeni tudi družbeniki) zanje v primeru izpolnjevanja pogojev določala možnost izvzema iz zavarovanja in na ta način upokojitve, kljub ohranjanju statusa samostojnega podjetnika. Vendar pa je bila ta možnost pridržana zgolj tej kategoriji zavarovancev, ne pa tudi drugim, ki jim je bilo ohranjanje statusa zavarovanca ob hkratni upokojitvi omogočeno zgolj v okviru delne pokojnine (po ZPIZ-1). Ureditev, ki

samostojnim podjetnikom ni omogočala delne upokojitve, je bila s strani Ustavnega sodišča RS ugotovljena za neustavno, saj ni razlogov za razlikovanje zavarovancev zgolj na osnovi podlage za vključitev v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Ne glede na zavarovalno podlago so namreč zavarovanci z vključitvijo v zavarovanje zavarovani za nastop enakih rizikov. Kot posledica odločitve Ustavnega sodišča RS se je pričela priznavati delna pokojnina tudi samostojnim podjetnikom, s sprejemom ZPIZ-2 pa je bila tudi zakonska ureditev sprejeta na način, ki zagotavlja delno upokojitev samostojnih podjetnikov na enak način kot vsem ostalim zavarovancem. S tem so odpadli tudi razlogi za parcialno in neenako obravnavanje samostojnih podjetnikov pri ohranjanju statusa zavarovanca ob statusu upokojenca. Posledično se je samostojnim podjetnikom z ZPIZ-2 določilo prehodno obdobje za usklajitev statusov, in sicer so se lahko odločili za zaprtje samostojne dejavnosti in prejemanje celotne pokojnine ali pa za ponovno vključitev v zavarovanje v celoti ali za del zavarovalnega časa ter posledično za neizplačevanje pokojnine ali izplačevanje sorazmernega dela pokojnine za čas ponovne vključitve v zavarovanje. Prehodno obdobje se je kasneje s spreminjanjem zakonodaje podaljševalo, s sprejetjem ZPIZ-2B pa je bila sprejeta nova ureditev za naprej, in sicer na enak način za vse zavarovance, ne glede na zavarovalno podlago vstopa v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje je socialno zavarovanje za primer nastopa določenega rizika. Med zavarovalne rizike tega sistema zakonodaja med drugim uvršča tudi starost, po kateri se predvideva, da posameznik ni več zmožen sam z delom zagotavljati svojega dohodka, zaradi česar je ob izpolnjevanju tudi drugih pogojev iz zakona lahko upravičen do starostne pokojnine, ki mu nadomešča dohodek, ki ga je prejemal tekom aktivne dobe. ZPIZ-2 je že pred uveljavitvijo sprememb iz ZPIZ-2B določal, da so pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja pogojene s statusom zavarovanca, pokojnina pa je v tem smislu nadaljevanje plače oziroma drugega dohodka iz dela, ki jo je zavarovanec prejemal do svoje upokojitve. Upokojitev ni obvezna, zato se vsak sam odloči, ali se bo upokojil ali pa bo še naprej opravljal delo oziroma dejavnost, v skladu s pokojninsko zakonodajo pa status zavarovanca praviloma ni združljiv s statusom upokojenca oziroma uživalca pravice, razen v nekaterih zakonsko določenih primerih.

T.i. dvojni status zavarovancev se v skladu z ZPIZ-2B zagotavlja v okviru prejemanja 20% predčasne ali starostne pokojnine. ZPIZ-2B torej določa, da lahko vsi zavarovanci, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev starostne ali predčasne pokojnine, zahtevajo izplačilo 20% predčasne ali starostne pokojnine ob hkratni vključitvi v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje za polni delovni oziroma zavarovalni čas. To možnost imajo vsi zavarovanci, ki izpolnjujejo pogoje za predčasno ali starostno upokojitev (po starih predpisih (ZPIZ, ZPIZ-1) in po ZPIZ-2), poleg tega pa tudi upokojenci, ki ponovno vstopijo v zavarovanje za polni delovni oziroma zavarovalni čas, ne glede na obdobje ter zakonodajo, po kateri so se upokojili. Izplačevanje 20% predčasne ali starostne pokojnine ni več časovno omejeno (65 let), temveč se izplačuje od prvega naslednjega dne po vložitvi zahteve pa do prenehanja zavarovanja za polni delovni oziroma zavarovalni čas, odmeri pa se v odstotku starostne oziroma predčasne pokojnine, do katere bi bil zavarovanec upravičen na dan njene uveljavitve oziroma v višini 20% že uveljavljene pokojnine, če zanjo zaprosi upokojenec, ki se ponovno vključi v zavarovanje. Tako določena višina se izplačuje do prenehanja zavarovanja za polni delovni oziroma zavarovalni čas in se v vmesnem času ne preračunava (niti glede na dodatno pokojninsko dobo niti ob izpolnitvi pogojev za starostno pokojnino). Z ZPIZ-2B pa je določena tudi obveznost Zavoda, da v informaciji o pričakovani višini zavarovančeve predčasne oziroma starostne pokojnine, ki jo Zavod zavarovancem posreduje po uradni dolžnosti v koledarskem letu, v katerem dopolnijo 58 let, le-te opozori tudi na možnost izplačevanja 20% starostne oziroma predčasne pokojnine ter na dolžnost podaje vloge v primeru uveljavljanja tega izplačila.

Dvojni status zavarovancev pa je v skladu z ZPIZ-2 in njegovimi spremembami (ZPIZ-2B) omogočen tudi v okviru instituta delne pokojnine ter prejemanja sorazmernega dela pokojnine. Do delne pokojnine so upravičeni zavarovanci, ki so izpolnili pogoje za pridobitev pravice do predčasne ali

starostne pokojnine in ki ostanejo v obveznem zavarovanju v obsegu, ki ustreza sorazmernemu delu polnega delovnega oziroma zavarovalnega časa, vendar najmanj 2 uri dnevno oziroma 10 ur tedensko, odmeri pa se v odstotku, ustreznem skrajšanju polnega delovnega časa, ki se do dopolnitve starosti 65 let poveča za 5%. Ob spremembi obsega zavarovanja se uskladi tudi višina delne pokojnine, ki jo zavarovanec prejema, pri čemer se novi znesek izplačuje od prvega dne naslednjega meseca po spremembi obsega zavarovanja. Po prenehanju prejemanja delne pokojnine in ob upokojitvi pa lahko zavarovanec zahteva izplačilo usklajenega zneska predčasne ali starostne pokojnine ali odstotno povečanje predčasne ali starostne pokojnine (glede na dejansko dopolnjeno pokojninsko dobo v času prejemanja delne pokojnine in starost na dan uveljavitve odstotnega povečanja), lahko pa tudi ponovno odmero predčasne ali starostne pokojnine ali odmero starostne pokojnine, ob upoštevanju osnov, od katerih so plačani prispevki, glede na dopolnjeno pokojninsko dobo in starost ob prenehanju uživanja delne pokojnine.

Delna pokojnina je pravica zavarovancev, ki se ob izpolnjevanju pogojev za starostno ali predčasno pokojnino odločijo trg dela zapustiti oziroma se upokojiti zgolj v sorazmernem delu. Pravica, ki po vsebini ustreza pravici do delne pokojnine za zavarovance, pa je za upokojence urejena v okviru ponovnega vstopa v zavarovanje ter prejemanja sorazmernega dela pokojnine (tretji odstavek 116. člena ZPIZ-2). Uživalcem starostne, predčasne in vdovske pokojnine, ki na območju Republike Slovenije začnejo ponovno delati oziroma opravljati dejavnost v obsegu, ki ustreza sorazmernemu delu polnega delovnega oziroma zavarovalnega časa, vendar za delavce v delovnem razmerju najmanj 2 uri dnevno oziroma 10 ur tedensko, za ostale zavarovance pa z najmanj četrtno polnega zavarovalnega časa, je v skladu s tem odstavkom omogočeno prejemanje sorazmernega dela pokojnine v odvisnosti od obsega ponovnega vstopa v zavarovanje. Višina sorazmernega dela pokojnine se tako odmeri na enak način kot delna pokojnina, torej v odvisnosti od obsega zavarovanja, vendar pa se v nasprotju z delno pokojnino njena višina ne poviša za 5% do 65. leta starosti. Razlika v ureditvi izhaja iz dejstva, da sorazmerni del pokojnine uveljavlja upokojenec, torej oseba, ki se je že upokojila in je tako ni smiselno spodbujati za vztrajanje v zavarovanju.

Kljub temu upokojenci lahko še vedno pomembno prispevajo k razvoju družbe, predvsem s stališča izkušenj in znanja ter občasnega dela upokojencev tudi v času, ko se že upokojijo. Iz tega razloga delo upokojencev ni v celoti onemogočeno, saj zakonodaja že sedaj omogoča opravljanje nekaterih del ob hkratnem prejemanju celotne pokojnine. Zakonodaja tako omogoča sklepanje pogodb civilnega prava oziroma avtorske pogodbe, pri čemer upokojencem pokojnina ne miruje, temveč se jim še naprej izplačuje v nespremenjenem obsegu. Če niso podani elementi delovnega razmerja, kar primarno presoja delodajalec, nadzoruje pa IRSD, lahko upokojenci po upokojitvi neomejeno sklepajo civilne pogodbe po Obligacijskem zakoniku (Uradni list RS, št. 97/07-uradno prečiščeno besedilo), na primer podjemno pogodbo ali pogodbe po avtorskem pravu v primerih, ko gre za avtorsko delo. Po veljavni delovnopravni zakonodaji je pogodbeno delo možno le v primeru občasnih oziroma začasnih del, pri čemer je v zvezi s samo naravo teh del potrebno opozoriti, da gre za dela, ki sicer niso določena kot sestavni del organizacije poslovanja delodajalca in ki niso predvidena v okviru sistemizacije delovnih mest ter se glede na delovni proces ne opravljajo kot stalno in nepretrgano delo, temveč trajajo le določen krajši čas ali pa so potrebna le od časa do časa. ZPIZ-2 tako upokojencu ne omejuje, da poleg pokojnine pridobiva dohodke na podlagi sklenjenih pogodb civilnega prava oziroma avtorskih pogodb. Upokojenec lahko, ne da bi njegovo delo vplivalo na prejemanje pokojnine, opravlja tudi začasna in občasna dela v skladu z zakonodajo, ki ureja trg dela, ter osebno dopolnilno delo in kratkotrajno delo v skladu z zakonom, ki ureja preprečevanje dela in zaposlovanja na črno, pod določenimi pogoji pa tudi dopolnilno dejavnost na kmetiji. Za vse te primere pa je značilna začasnost in občasnost opravljanja del upokojencev, saj v navedenih primerih ne gre za dela, ki bi trajno vplivala na položaj teh upokojencev in jim omogočala preživetje za daljše časovno obdobje. Tudi sklepanje avtorskih in podjemnih pogodb je namreč omejeno, saj se take pogodbe ne smejo skleniti, če obstajajo elementi delovnega razmerja.

PREDLOG REŠITEV

Ob upoštevanju trenutne ureditve je treba poudariti, da je ureditev, po kateri je možnost ohranjanja statusa zavarovanca ob hkratnem statusu upokojenca, ki je enaka za vse zavarovalne podlage, primerna in z vidika pokojninskega in invalidskega zavarovanja tudi pravična. Zavarovanci so namreč v sistemu zavarovani za enak obseg pravic, zaradi česar jih zgolj iz razloga različnih vključitev v zavarovanje ni primerno obravnavati neenako.

Ob sprejetju ZPIZ-2B ob koncu leta 2015, ki je začel veljati s 1. 1. 2016, se je sicer sistemsko uredil t.i. dvojni status upokojencev na zgoraj opisan način, vendar pa je bilo že tedaj poudarjeno, da gre zgolj za kompromisni predlog ter da bo potrebno dodaten poudarek preučitvi te tematike nameniti tudi v okviru priprave Bele knjige pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Cilj pokojninskih reform je zagotoviti dolgoročno vzdržnost pokojninskih sistemov ob hkratnem zagotavljanju ustrezne višine pravic zavarovancem, zaradi česar je treba zagotoviti dejanski dvig upokojitvene starosti ter zagotoviti tudi višji delež zaposlenosti starejših oseb.

Sistem že sedaj temelji na načelu prostovoljne upokojitve, saj se zavarovancem ob izpolnjevanju pogojev za upokojitev ni treba upokojiti, temveč lahko še naprej ostanejo v zavarovanju. Tudi časovna omejitev takega podaljševanja ni predpisana, temveč je podaljševanje aktivne dobe celo stimulirano, in sicer tako aktivne dobe v celoti kot tudi ohranjanje aktivnosti v delnem obsegu ter prejemanje pokojnine za preostali čas. Pa vendar je delež starejših zaposlenih/aktivnih oseb v Republiki Sloveniji dokaj majhen in pod povprečjem EU, v zadnjih letih pa se je še znižal, kar je tudi posledica gospodarske recesije, v kateri se je znašla Slovenija.

Na podlagi primerjalno pravnega pregleda je mogoče ugotoviti, da večina sosednjih držav omogoča hkratno prejemanje pokojnine in dohodka iz dela/dejavnosti, pri čemer se ureditve med seboj razlikujejo, med drugim tudi v odvisnosti od pokojninskega sistema, ki v določeni državi velja.

Kljub temeljnemu namenu pokojninskega zavarovanja, ki je v zavarovanju tveganja dolgoživosti in zadostnega dohodka, je mogoče ugotoviti, da obstaja velika težnja zavarovancev po opravljanju nadaljnjega dela v določenem manjšem obsegu tudi po upokojitvi. Z namenom zagotovitve čim večjega števila možnih virov, s katerimi bi si bodoče generacije upokojencev lahko izboljšale svoj socialni položaj, bi nova pokojninska reforma upokojencem morala omogočiti nadaljnje delo in prejemanje dohodka iz le-tega. Razumeti je namreč potrebno, da na odločitve o nadaljnjem delu pri upokojencih vpliva tudi nadomestitvena stopnja ob upokojitvi, ki predstavlja padec v dohodkih posameznika, zato bi jim bilo smiselno omogočiti, da si le-ti z delom ob upokojitvi lahko izboljšajo svoj dohodkovni položaj. Vendar pa bi bilo potrebno zaradi načela medgeneracijske solidarnosti in načela medgeneracijske pravičnosti in enakosti določiti ustrezne pogoje, ob izpolnjevanju katerih bi bil dvojni status omogočen. Neomejeno delo je namreč treba vezati na »polne upokojitvene pogoje«, še bolje pa na »polno upokojitveno starost«, ki trenutno znaša 65 let, vendar se bo v prihodnosti z reformo najverjetneje še dvignila. Predlog nadaljnje ureditve dvojnega statusa bi lahko šel v smeri, da se ob doseganju polne starosti omogoči nadaljnje ohranjanje statusa zavarovanca ob hkratnem statusu upokojenca, vendar ob pogoju, da se plačujejo celotni prispevki, kar je mogoče utemeljiti z načelom solidarnosti ter enake obremenitve dela in konkurenčnosti na trgu dela. S tem bi se dvignil tudi delež starejših zaposlenih.

Neomejena kombinacija dohodka in upokojitve pa ni primerna za posameznike, ki se upokojujejo pred določeno polno upokojitveno starostjo. V teh primerih je treba upoštevati, da se je zavarovanec upokojil pred dopolnitvijo polne starosti, zaradi česar mu neomejenega prejemanja dohodka ob upokojitvi ni primerno omogočiti. Vendar pa bilo tudi tem upokojencem smiselno omogočiti prejemanje dohodka v omejenem obsegu, s katerim bi si lahko v določeni meri izboljšali svoj socialni položaj. Tudi v tem primeru bi bili upokojenci dolžni od dohodka plačati vse prispevke, do določene

višine pa se jim pokojnina ne bi prenehala izplačevati (npr. možni mejnik je minimalna plača). V kolikor bi prišlo do preseganja določene višine dohodka, pa bi se posledice odrazile v prenehanju izplačevanja dela ali pa celotne pokojnine.

V okviru dvojnega statusa bi se tako lahko vpeljala rešitev, po kateri bi lahko prejemniki starostne pokojnine od izpolnitve polne starosti še naprej prejemali dohodke, ki ne bi vplivali na prenehanje izplačevanja oziroma na zmanjšanje pokojnine, vendar pa bi bili taki upokoјenci dolžni plačati vse pripadajoče prispevke za socialno varnost. Smiselno bi bilo postaviti več mejnikov, pri čemer bi upokoјenci, ki so se upokoјili pred polno starostjo, do prvega mejnika (npr. minimalna plača) lahko delali brez vpliva na pokojnino, če pa bi ta znesek presegli, bi se jim pokojnina znižala v sorazmernem delu ali pa v celoti, odvisno od višine dodatnega dohodka, ki bi ga prejeli. Določeni bi bili tako npr. še trije mejniki, pri čemer bi ob preseganju prvega ti upokoјenci lahko prejeli 2/3 pokojnine, ob preseganju drugega mejnika še 1/3 pokojnine, če pa bi presegli tretji mejnik, bi se jim pokojnina za čas prejemanja takega dohodka prenehala izplačevati. V tem sistemu bi bilo potrebno vzpostaviti obveznost poročanja s strani posameznika, saj bi se jim razlika v višini pokojnine obračunala za nazaj, mesečno ali pa na letni ravni, tako kot to velja za sistem dohodnine.

Uživalci invalidske pokojnine izgubijo pokojnino, če ponovno začnejo opravljati delo ali dejavnost (v Republiki Sloveniji ali v tujini), na podlagi katere so se dolžni vključiti v zavarovanje. Hkrati imajo po veljavni zakonodaji tudi mnogo bolj omejene možnosti dela preko drugih pogodb, ki ostalim upokoјencem omogočajo delo in pridobivanje dohodka ob hkratnem prejemanju celotne pokojnine. Invalidski upokoјenci, ki so pridobili invalidsko pokojnino in imajo status II. ali III. kategorije invalidnosti lahko omejeno delajo preko civilnih pogodb, opravljajo začasno in občasno delo upokoјencev ter osebno dopolnilno delo, torej lahko delajo, vendar zgolj v okviru njihove preostale delovne zmožnosti.

To pa ne velja za invalide I. kategorije, saj se zanje šteje, da nimajo preostale delovne zmožnosti in se le-ta pri njih ne ugotavlja, zaradi česar nadaljnje delo in pridobivanje dohodka pri njih ni omogočeno. V zvezi s tem bi bilo smiselno v prihodnosti razmisliti v smeri dopustitve opravljanja dela tudi za invalide I. kategorije, seveda pod pogojem, da bi opravljali delo, ki je v skladu z njihovo preostalo delovno zmožnostjo, še posebej ob upoštevanju, da je zato, da je podana preostala delovna zmožnost, potrebno, da zavarovanec lahko opravlja delo vsaj 4 ure dnevno. Tudi nekateri invalidi I. kategorije tako za delo niso popolnoma nezmožni, zato bi jim bilo potrebno omogočiti, da opravljajo delo v okviru njihove preostale delovne zmožnosti, smiselno pa bi bilo razmisliti o postavitvi mejnega zneska, do katerega se tako delo lahko opravlja.

Predlog ukrepa: Ureditev dvojnega statusa upokoјencev na način, da se jim omogoči opravljanje dela po upokoјitvi in hkratno prejemanje polne pokojnine, ko izpolnijo »polno« upokoјitveno starost in ob pogoju, da plačujejo polne prispevke.

Predlog za razpravo: Pravico do dvojnega statusa imajo tudi posamezniki, ki se upokoјijo pred »polno upokoјitveno starostjo«, vendar pa se jim pokojnina izplačuje v celoti le, če ne presežejo določenega mejnega zneska.

2.4. UPOKOJITVENI POGOJI

2.4.1. Dobe

TRENUTNA UREDITEV

V 7. členu veljavnega zakona so opredeljeni temeljni pojmi oziroma definicije izrazov, ki se uporabljajo v nadaljnjem besedilu zakona. Od uporabe v tem členu navedenih pojmov je odvisna pravilna uporaba in razlaga posameznih institutov, ki jih določa ZPIZ-2.

V navedenem členu je opredeljenih kar 7 različnih dob oziroma obdobij, ki se upoštevajo pri ugotavljanju pogojev za pridobitev posamezne pravice iz obveznega zavarovanja oziroma ki vplivajo na njeno višino. Prav zapletenost izrazoslovja in prenormiranost splošnih definicij bi lahko šteli kot osnovno pomanjkljivost zakona, ki vpliva tudi na širše nerazumevanje besedila zakonskih norm tako s strani zavarovancev kot tudi delodajalcev ter samih izvajalcev zakona.

V 7. členu ZPIZ-2 tako najdemo razlago naslednjih dob¹³⁹:

1. **Dodana doba:** četrtnina obdobja, v katerem je bil zavarovanec vključen v obvezno dodatno zavarovanje oziroma poklicno zavarovanje, ki se šteje kot pokojninska doba brez dokupa pri ugotavljanju pogojev za pridobitev pravice iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in se ne upošteva za izračun višine pravic.

Dodana doba se na podlagi drugega odstavka 202. člena ZPIZ-2 prizna zavarovancu, ki je bil vključen v obvezno dodatno zavarovanje oziroma poklicno zavarovanje.

2. **Dokupljena doba:** obdobje, ki se šteje v zavarovalno dobo ob pogoju plačila prispevkov.

Po 136. členu ZPIZ-2 lahko zavarovanec ali uživalec pokojnine za izpolnitev pogojev ali za ugodnejšo odmero pokojnine dokupi do pet let zavarovalne dobe. ZPIZ-2 v nasprotju z ZPIZ-1 taksativno ne določa več obdobij, za katera bi bil mogoč dokup (npr. študij, služenje vojaškega roka itd), prav tako niso zanj zahtevani posebni pogoji. Dokupi se lahko katerokoli petletno obdobje, v katerem oseba ni bila zavarovana. ZPIZ-2 tudi ne določa več dokupa za osebe, ki so imele določen status (npr. presežni delavci). Do konca leta 2015 je bil kot izjema predpisan ugodnejši dokup časa študija, v kolikor je imel zavarovanec ob vložitvi zahtevka dopolnjenih najmanj 38 let (moški) oziroma 35 let pokojninske dobe brez dokupa (ženske).

Pri že upokojenih in tudi pri bodočih upokojencih dokupljena zavarovalna doba vpliva na višji odstotek za odmero pokojnine. Šteje se v pogoj pokojninske dobe za izpolnitev pogojev za predčasno pokojnino, vendar pa je izvzeta iz pogoja pokojninske dobe brez dokupa za izpolnitev pogoja za starostno pokojnino iz četrtega odstavka 27. člena ZPIZ-2, kjer se za izpolnitev zahteva pokojninska doba brez dokupa. Ker je osnova za dokup iz določenega preteklega obdobja pozneje naknadno določena, se le-ta ne upošteva pri izračunu pokojninske osnove.

¹³⁹Povzeto po Štrumbelj, I., v Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z besedilom zakona (ZPIZ-2), Novak et al., Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, ZVD Zavod za varstvo pri delu d.d., Ljubljana, str. 101-103; Štrumbelj, I., v Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Uvodna pojasnila, Papež et al., GV Založba, Ljubljana, 2013, str. 226-231 in po Štrumbelj, I., v Novi veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s področja obveznega in poklicnega zavarovanja, Marijan Papež et al.; Založba Reforma d.o.o., Ljubljana, 2014, str. 277-291 in 296-298.

3. **Pokojninska doba:** zavarovalna in posebna doba, glede na katero se ugotavljajo pogoji za pridobitev pravice do pokojnine in glede na katero se določi odstotek za odmero pokojnine.

Pokojninska doba je najširši pojem, ki zajame vsa obdobja, ki se po ZPIZ-2 upoštevajo za priznanje in odmero pravic. 129. člen ZPIZ-2 podrobneje določa, katera obdobja obsega pokojninska doba, ki je določena kot pogoj za pridobitev in uveljavitev pravic iz obveznega zavarovanja. Gre za obdobja, prebita v obveznem zavarovanju, ki se všttevajo v zavarovalno dobo po določbah ZPIZ-2 in po predpisih, veljavnih pred tem, tudi če je vstop v obvezno zavarovanje prostovoljen (zavarovalna doba) ter obdobja, ki se zavarovancu štejejo v pokojninsko dobo brez plačila prispevkov po ZPIZ-2 oziroma so všteta v pokojninsko dobo na podlagi pravnomočne odločbe po predpisih pred njegovo uveljavitvijo (posebna doba).

4. **Pokojninska doba brez dokupa:** obdobje obvezne vključitve v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obdobja opravljanja kmetijske dejavnosti in obdobja delovnega razmerja v tujini, vendar brez dokupa pokojninske dobe.

S tem obdobjem je zakonodajalec želel zajeti obdobja t.i. "aktivne dobe" zavarovanca, kar pomeni, da se v to dobo všttevajo obdobja aktivnega dela, pa tudi obdobja zunaj dela, ko je zavarovanec užival katero od pravic iz dela ali socialne varnosti in je bil iz tega naslova obvezno zavarovan. Ne upoštevajo pa se obdobja posebne dobe oziroma dobe, za katero niso bili plačani prispevki, vsa dokupljena obdobja in obdobja prostovoljne vključitve v obvezno zavarovanje, z izjemo obdobja prostovoljnega zavarovanja kmetov po petem odstavku 25. člena ZPIZ-2 na podlagi aktivnega opravljanja kmetijske dejavnosti. Zavarovanec lahko z dopolnjeno zahtevano pokojninsko dobo brez dokupa pridobi pravico do starostne pokojnine pri nižji starosti (60 let oziroma v primeru znižanja starostne meje celo pri nižji starostni od 60 let), ne da bi se mu pokojnina pri tem znižala. Če pa v zahtevano pokojninsko dobo spadajo tudi obdobja, ki se ne štejejo kot pokojninska doba brez dokupa, lahko zavarovanec pri enaki nižji starosti (60 let, pri čemer se ta starostna meja v primeru predčasne pokojnine ne znižuje) pridobi le pravico do predčasne pokojnine s trajnim znižanjem.

5. **Posebna doba:** obdobja, ki se v skladu s tem zakonom štejejo v pokojninsko dobo ne glede na plačilo prispevkov, ki pa brez zakonsko določene minimalne zavarovalne dobe ne daje pravice do pokojnine.
6. **Prišteta doba:** del obdobja med nastankom invalidnosti in določeno starostjo, ki se upošteva pri odmeri invalidske pokojnine kot navidezna pokojninska doba.

Poleg dejansko dosežene pokojninske dobe se tako pri višini odstotka za odmero invalidske pokojnine upošteva tudi prišteta pokojninska doba, izračunana po 137. členu ZPIZ-2. Prišteta doba je fiktivna pokojninska doba, ki se upošteva zavarovancu pri odmeri pravic, če na dan invalidnosti še ni dopolnil 65 let. Odvisna je od starosti zavarovanca ob nastanku invalidnosti in jo v primeru nastanka invalidnosti pred dopolnjenim 60-im letom predstavlja dve tretjini obdobja med datumom nastanka invalidnosti in datumom, pri katerem je zavarovanec dopolnil 60 let starosti in ena polovica obdobja med datumom, pri katerem bi zavarovanec dopolnil 65 let starosti, in datumom, pri kateri bi dopolnil 60 let starosti. Če je invalidnost nastopila po 60. letu starosti, predstavlja prišteta doba eno polovico obdobja med datumom, pri katerem bi zavarovanec dopolnil 65 let starosti in datumom nastanka invalidnosti. Dolžina obdobja, ki služi za določitev prištete dobe, se računa v letih in mesecih, pri čemer obdobje daljše kot 15 dni šteje za en mesec. Namen te dobe je v tem, da se delovnemu invalidu nadomesti del pokojninske dobe, ki je zaradi invalidnosti ni mogel doseči.

7. **Zavarovalna doba:** obdobje, ko je bil zavarovanec obvezno ali prostovoljno vključen v obvezno zavarovanje, ter obdobja, za katera so bili plačani prispevki.

V skladu s 130. členom ZPIZ-2 se v zavarovalno dobo šteje čas, prebit v obveznem zavarovanju s *polnim delovnim oziroma zavarovalnim časom*. Poleg obdobja delovnega razmerja obsega tudi vsa druga obdobja zavarovanja na podlagi drugih statusov iz 15. do 19. člena ZPIZ-2, kamor spadajo tudi obdobja dela v okviru drugega pravnega razmerja, če so bili plačani vsi prispevki po 18. členu ZPIZ-2.¹⁴⁰

Čas, ko je zavarovanec zavarovan s *krajšim delovnim oz. zavarovalnim časom od polnega*, se šteje v zavarovalno dobo v sorazmernem trajanju, ki ustreza skupnemu številu ur takega dela v posameznem letu, preračunanem na polni delovni oz. zavarovalni čas. Na podlagi dovoljenih kombinacij statusov iz 14. do 19. člena in po tretjem odstavku 25. člena ZPIZ-2 je mogoče tudi sestaviti več sočasnih zavarovanj s krajšim delovnim oziroma zavarovalnim časom do skupno polnega delovnega časa.

Kot polni delovni oziroma zavarovalni čas se šteje tudi čas, ki ga prebije v obveznem zavarovanju s *krajšim delovnim oziroma zavarovalnim časom od polnega delovni invalid s pravico do delnega nadomestila po tem zakonu ali s pravico do nadomestila plače zaradi dela s skrajšanim delovnim časom ali delne invalidske pokojnine po ZPIZ-1*, in zavarovanec, ki je pravico do dela s krajšim delovnim časom pridobil zaradi varstva in nege svojega otroka po predpisih o delovnih razmerjih, veljavnih do 31. decembra 2002. V obeh navedenih primerih se prispevki do polnega delovnega časa ne plačujejo, prijava v zavarovanje pa se vloži za polni delovni čas.

V zavarovalno dobo se brez plačila prispevkov štejejo tudi *nekatera druga obdobja zunaj delovnega razmerja*, in sicer čas poklicne rehabilitacije določenih oseb; čas zadržanosti od dela s pravico do nadomestila zaradi začasne nezmožnosti za delo ali starševskega dopusta po prenehanju delovnega razmerja ali drugega statusa ter čas opravljanja verske službe na območju Republike Slovenije pred 1. januarjem 1983, ko osebam ni bilo omogočeno pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

V zavarovalno dobo se pod pogojem plačila prispevkov, ki jih delodajalec v celoti izplačuje v svoje breme, šteje tudi čas, ko je bil zavarovanec med trajanjem delovnega razmerja odsoten z dela brez pravice do nadomestila plače, torej v primeru neplačane odsotnosti ne glede na trajanje in razlog te odsotnosti, ali ko je bil udeležen v zakoniti stavki (t.i. *podaljšano zavarovanje*).

Izhajajoč iz definicije zavarovalne dobe se vanjo šteje tudi *dokupljena doba in doba, ki se je štela s povečanjem*.¹⁴¹

¹⁴⁰Način ugotavljanja zavarovalne dobe iz zavarovanja po 18. členu ZPIZ-2, ki se ugotavlja v skladu s petim do enajstim odstavkom 130. člena ZPIZ-2, je v ZPIZ-2 povsem nov. Le v tem primeru se namreč trajanje zavarovalne dobe ugotovi po poteku leta, ko je bilo delo v okviru drugega pravnega razmerja opravljeno, in sicer na podlagi skupnega letnega zneska vseh prejemkov iz drugih pravnih razmerij, ki jih je prejel zavarovanec v preteklem koledarskem letu in od katerih so plačani prispevki. Ko je ugotovljeno trajanje zavarovalne dobe na tej podlagi, je potrebno, ob upoštevanju drugih podatkov zavarovanca o zavarovanju v tem letu, to obdobje umestiti med druga zavarovančeva obdobja zavarovanja, tekom katerih zavarovanje še ni evidentirano.

Če trajanje zavarovalne dobe, izračunano na podlagi dohodkov zavarovanca, skupaj z zavarovalno dobo iz obveznega ali prostovoljnega zavarovanja v posameznem koledarskem letu preseže 12 mesecev zavarovalne dobe, se trajanje zavarovalne dobe izračuna do dopolnitve 12 mesecev zavarovanja, prejeti zneski plačil iz drugih pravnih razmerij pa se upoštevajo za izračun pokojninske osnove v celoti, če so od njih plačani prispevki.

¹⁴¹ Zavarovalna doba s povečanjem za zavarovance, ki opravljajo posebno težka in zdravju škodljiva dela, se za obdobja do uveljavitve obveznega dodatnega zavarovanja po ZPIZ-1 (do 31.12.2000), upošteva po predpisih, ki so veljali do takrat. Po 1.1.2001 pa se zavarovancem, ki jim je bilo omogočeno takšno štetje dobe, upošteva po četrtem odstavku 430. člena ZPIZ-1. V kolikor so ti zavarovanci še obvezno zavarovani in še delajo na takšnih delovnih mestih, imajo v skladu s prvim odstavkom 398. člena ZPIZ- še naprej pravico do štetja

ZPIZ-2 določa tudi, da se zavarovalni dobi zavarovancev, ki so jo prebili v delovnem razmerju ali drugem delu, na podlagi katerega so bili zavarovani kot zavarovanci s telesno okvaro najmanj 70 %, vojaški invalidi od I. do VI. skupine, civilni invalidi vojne od I. do VI. skupine, slepi, gluhi, oboleli za distrofijo in sorodnimi mišičnimi in nevromišičnimi boleznimi in za paraplegijo, cerebralno in otroško paralizo, multiplo sklerozo, oboleli za rakom do 15. leta starosti ter ekstrapiramidnimi obolenji, prišteje za pridobitev in odmero pravic ena četrtna dobe dejanskega zavarovanja. Ti zavarovanci imajo zaradi prištete dobe tudi pravico do znižanja starostne meje iz 27. člena ZPIZ-2 ob uveljavitvi pravice do pokojnine, in sicer se starostna meja zniža za toliko mesecev, kot znaša prišteta doba.

Novost v ZPIZ-2 je nova osebna okoliščina, in sicer oboleli za rakom do 15. leta starosti, ki omogoča štetje prištete dobe za pridobitev in odmero pravic in se nanaša na zavarovalno dobo zavarovancev, ki jo bodo prebili v delovnem razmerju ali drugem delu, na podlagi katerega bodo obvezno zavarovani od 1.1.2013 dalje.

V zavarovalno dobo pa se ne vštevajo obdobja, ko je bil zavarovanec zavarovan za primer invalidnosti in smrti, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. Gre za vsa obdobja zavarovanja po določbah 20. člena ZPIZ-2, kamor spada tudi čas, ko oseba opravlja delo v drugem pravnem razmerju in ni zavarovana po 18. ali 16. členu ZPIZ-2, temveč je plačan zgolj prispevek za posebne primere zavarovanja.

PREDLOG REŠITEV

Zadnja reforma pokojninskega in invalidskega zavarovanja iz leta 2012 je z uvedbo pokojninske dobe brez dokupa povzročila veliko nejasnosti z vidika uveljavljanja pravic, predvsem s strani zavarovancev, saj le-ti niso poznali same vsebine te dobe in razlikovanja med omenjeno dobo ter »delovno dobo« po starem sistemu (ZPIZ-1). Prav tako veliko število dob in opredelitev, ki se med seboj razlikujejo le po posameznih detajlih, vnaša določeno nejasnost v sistem in povzroča težave tako pri izvajanju kot tudi pri uveljavljanju pravic s strani posameznih zavarovancev.

Z namenom poenostavitve sistema bi bilo z namenom večje preglednosti sistema in poenostavitve pri določanju upokojitvenih pogojev smiselno premisliti o poenotenju posameznih oblik obdobj ter združitvi posameznih oblik dob. Tako bi za uveljavitev posameznih pravic veljalo načelo »plačanih prispevkov«, kar bi dejansko pomenilo, da bi se pogoji vezali na zavarovalno dobo, za katero so bili plačani prispevki. V tem pogledu bi tako od zgoraj navedenih dob lahko združili pojme kot so: dokupljena doba, pokojninska doba, pokojninska doba brez dokupa, zavarovalna doba ter posebna doba, v okviru katere pa se upoštevajo tudi določena obdobja, ko prispevki niso bili plačani.

Nadalje bi bilo potrebno rešiti vprašanje dodane dobe, posebne dobe ter prištete dobe. Pri opredelitvi teh pojmov je potrebno izhajati iz ugotovitve, katera izmed teh dob se upošteva pri izpolnitvi pogojev za pridobitev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter katere od teh treh dob se upoštevajo tudi pri odmeri. Z vidika vsebine bi tako lahko posebno dobo izenačili z zavarovalno dobo po drugih predpisih, pri čemer bi se zahtevalo, da ima zavarovanec vsaj 15 let plačanih prispevkov. Se pravi, da se ta doba ne upošteva v primeru, ko zavarovanec ne dosega pogoja plačanih 15 let prispevkov. Doba iz naslova poklicnega zavarovanja ter doba, ki se upošteva pri uveljavljanju pravic iz invalidskega zavarovanja, bi lahko na podlagi ugotovitve, da gre za dobo na podlagi osebnih okoliščin, bila upoštevana le pri izpolnjevanju pogojev za pridobitev pravic. Ob

zavarovalne dobe s povečanjem, ob sami uveljavitvi pokojnine pa tudi pravico do znižanja starosti na tej podlagi. Štrumbelj, I., v op.cit., str. 231.

uveljavljanju pravic iz invalidskega zavarovanja pa bi se določil poseben izračun višine dopolnjene zavarovalne dobe, ki bi se upošteval tudi pri odmeri pokojnine.

Na podlagi grafičnega prikaza bi bil sistem dob po novem lahko določen na način, kot izhaja iz spodnje tabele.

Tabela 23: Predlog poenotenja obdobja za pridobitev in odmero pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja

ZPIZ-2	Nov predlog
Dokupljena doba	Zavarovalna doba
Pokojninska doba	
Pokojninska doba brez dokupa	
Zavarovalna doba	
Dodana doba ¹	
Prišteta doba ¹	
Posebna doba ²	

¹ Gre za zavarovalno dobo, ki se upošteva zgolj pri izpolnjevanju pogojev za starostno upokojeitev. Ob uveljavljanju pravic iz invalidskega zavarovanja pa se določi poseben izračun višine dopolnjene zavarovalne dobe, ki se upošteva tudi pri odmeri pokojnine.

² Po posebnih pogojih se prizna zavarovalna doba samo v primeru, če je zavarovanec dejansko dopolnil 15 let zavarovalne dobe.

Predlog ukrepa: Poenostavitev sistema poimenovanja različnih obdobja zavarovanja ter poenotenje v termin »zavarovalna doba«.

2.4.2. Upokojitveni pogoji

2.4.2.1. Starostna pokojnina in predčasna pokojnina

TRENUTNA UREDITEV

Starostna pokojnina je pokojninski prejemek brez odbitkov, ki pripada zavarovancu ob dopolnitvi predpisane starosti in pokojninske dobe, če izpolnjuje pogoje v skladu z ZPIZ-2. Starostno pokojnino lahko zavarovanec uveljavi, če hkrati izpolni tako pogoj pokojninske dobe kot tudi starostni pogoj, njen namen pa je v zagotovitvi dohodka v času neaktivne dobe zavarovanca, torej v času, ko se šteje (zaradi nastopa predpisane starosti), da si z dohodki iz dela oziroma opravljanja dejavnosti, dohodkov ne more več zagotavljati sam. Starostna pokojnina tako zagotavlja kontinuiteto dohodka zavarovanca v času, ko se upokoji in ko preneha z opravljanjem dela oziroma dejavnosti.

ZPIZ-1 je omogočal tri različne kombinacije starosti in pokojninske/zavarovalne dobe, na podlagi katerih so zavarovanci lahko pridobili starostno pokojnino, ZPIZ-2 pa tri različne kombinacije ohranja zgolj še v okviru prehodnih obdobja, po poteku le teh pa predpisuje dve kombinaciji starostnega upokojevanja. Zavarovanec pridobi pravico do starostne pokojnine pri starosti 65 let, če je dopolnil najmanj 15 let zavarovalne dobe. Ko zavarovanec dopolni 65 let, lahko uveljavi starostno pokojnino, če je hkrati dosegel tudi najmanj 15 let zavarovalne dobe, zavarovanci, ki niso dosegli predpisane zavarovalne dobe, do pokojnine iz sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja ne morejo biti upravičeni. Takšna določba je v skladu s Konvencijo o minimalnih normah socialne varnosti, ki velja od leta 1968, Slovenija pa jo je ratificirala leta 2004. Le-ta kot minimalno dobo za plačevanje prispevkov predpisuje dobo 15 let, predpisana meja starosti pa ne sme biti nad 65 let ali

ne nad starostjo, kjer bi število oseb, ki jo dočaka, bilo manjše od desetih odstotkov prebivalcev. Izpostavljena kombinacija starostnega upokojevanja je osnovna in primarna kombinacija, kar izhaja iz načina zapisa četrtega odstavka 27. člena ZPIZ-2, ki določa izjemo od osnovne kombinacije oziroma osnovnih pogojev starostnega upokojevanja. Ta odstavek določa, da ne glede na prvi odstavek 27. člena pridobi pravico do starostne pokojnine tudi zavarovanec, ki je dopolnil 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa. Ti pogoji so bili kot izjema, ki jo tuji pokojninski sistemi ne poznajo, vključeni v ZPIZ-2 iz razloga varovanja t.i. industrijskih delavcev, ki so z delom pričeli relativno zgodaj, zaradi česar tudi zelo zgodaj dosežejo pogoj pokojninske dobe brez dokupa. Ker posamezna dela glede na svojo zahtevnost in naravo niso medsebojno primerljiva, ni primerljiva niti starost, ko oseba postane nezmožna za delo in se, ne da bi bila njena pokojnina zmanjšana, umakne iz trga dela. Dejstvo je, da osebe, ki so začele delati zgodaj in so se zaposlile pri npr. 15-ih letih, do 60. leta starosti dopolnijo že 45 let pokojninske dobe. Le-tem (moškim in ženskam) se zato dopušča možnost, da pridobijo pravico do starostne pokojnine pri nižji starosti na račun daljše pokojninske dobe. Zavarovanke in zavarovanci se tako lahko upokojijo pri starosti 60 let, če dopolnijo 40 let pokojninske dobe brez dokupa.

V skladu z ZPIZ-2 bodo tako pogoji za pridobitev starostne pokojnine za moške in ženske po poteku prehodnih obdobj izenačeni, kar je smotno glede na daljšo življenjsko dobo žensk ter posledično daljše prejemanje pokojnine in zaradi nujnosti formalnopravne izenačitve spolov. Prav različni upokojitveni pogoji za ženske so namreč v minulem obdobju prispevali k nižjim pokojninam pri ženskah zaradi krajše pokojninske dobe ter predvsem zaradi nižjih dohodkov, ki so jih prejemale.

Starostna pokojnina je tako pokojninski prejemek, ki ob izpolnjevanju zakonsko določenih pogojev zavarovancem omogoča pridobitev pokojnine brez odbitkov, odmerjene na podlagi dosežene pokojninske dobe v odvisnosti od pokojninske osnove. Pogoj pokojninske dobe je tako v okviru starostne pokojnine določen v višini najmanj 15 let zavarovalne dobe oziroma najmanj 40 let pokojninske dobe brez dokupa in je absoluten ter ga oseba ne more znižati. Drugi pogoj – torej pogoj starosti pa se lahko pri starostni pokojnini v določenih primerih tudi zniža, in sicer zaradi skrbi za vsakega rojenega ali posvojenega otroka, za katerega je zavarovanec skrbel v prvem letu njegove starosti in ki ima državljanstvo Republike Slovenije, če ni z mednarodnim sporazumom drugače določeno; zaradi služenja vojaškega roka za dve tretjini njegovega dejanskega trajanja in zaradi vstopa v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom starosti za ves čas trajanja obveznega zavarovanja do dopolnjenega 18. leta starosti. Zakon določa, da starostno mejo zaradi skrbi za otroke lahko primarno znižujejo ženske, razen če je pravice iz starševskega varstva užival moški, po drugi strani pa lahko znižanje zaradi služenja obveznega vojaškega roka koristijo zgolj moški. Znižanje starostne meje zaradi vstopa v obvezno zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom starosti lahko koristijo tako ženske kot moški. Pogoj za zniževanje starosti je dosežena pokojninska doba brez dokupa v višini 38 let, pri čemer se znižuje starost 65 let (otroci, vojaški rok), če pa zavarovanec doseže pokojninsko dobo brez dokupa v višini 40 let, se znižuje starostni pogoj 60 let. V vseh primerih zniževanja je hkrati določen najnižji starostni pogoj, do katerega se starost znižuje, zakon pa določa tudi način zniževanja starosti v primerih, ko zavarovanec izpolnjuje pogoje za znižanje starostne meje iz več razlogov in hkrati tudi najnižjo starost, do katere se starostna meja lahko zniža. Tudi pri zniževanju starostne meje so predvidena prehodna obdobja, v katerih se postopno izvedejo novi pogoji za zniževanje starostne meje za starostno upokojitev.

ZPIZ-2 pa nadalje omogoča tudi zniževanje starosti na podlagi osebnih okoliščin (zavarovanci s telesno okvaro najmanj 70 %, vojaški invalidi od I. do VI. skupine, civilni invalidi vojne od I. do VI. skupine, slepi, gluhi, oboleli za distrofijo in sorodnimi mišičnimi in nevromišičnimi boleznimi in za paraplegijo, cerebralno in otroško paralizo, multiplo sklerozo, oboleli za rakom do 15. leta starosti ter ekstrapiramidnimi obolenji), katerim se starostna meja iz 27. člena ZPIZ-2 zniža za toliko mesecev, kot znaša prišteta doba (1/4 obdobja dejanskega zavarovanja). Zniževanje pod določenimi pogoji

omogočajo tudi prehodne določbe, in sicer v primeru zavarovancev, ki so po prejšnjih predpisih delali na delovnih mestih, na katerih se jim je štela zavarovalna doba s povečanjem.

ZPIZ-2 v sistem pokojninskega zavarovanja ponovno uvaja **predčasno pokojnino**, za pridobitev katere so predpisani blažji pogoji kot pa za starostno upokožitev, posledično pa je pokojnina trajno znižana, in sicer zaradi upokožitve pred dopolnitvijo zakonsko predpisane starosti.

Zavarovanec se po ZPIZ-2 lahko predčasno upokoži pri starosti 60 let, če je dopolnil 40 let pokojninske dobe (oziroma v prehodnem obdobju ustrezno nižje pogoje). Pogoji za predčasno pokojnino so tako blažji, saj se ob sicer enako visoki predpisani starosti (60 let) za predčasno upokožitev zahteva zgolj 40 let pokojninske dobe, v katero se štejeta tudi dokupljena doba ter doba, pridobljena s prostovoljnim vstopom v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, in vsa ostala doba, glede na katero se ugotavljajo pogoji za pridobitev pravice do pokojnine in se določi odstotek za odmero pokojnine.

Pri predčasni pokojnini sta absolutno postavljena tako pogoj pokojninske dobe kot tudi starostni pogoj, kakršnakoli znižanja za ta primer pa niso predvidena.

PREDLOG REŠITEV

Primerjava s tujo pokojninsko zakonodajo kaže, da je postopno zviševanje upokožitvene starosti eden izmed ključnih elementov pri zagotavljanju vzdržnosti pokojninskega sistema. Hkrati z navedenim podaljševanje delovne aktivnosti vpliva tudi na višanje pravic iz pokojninskega zavarovanja. Pri nadaljnji reformi pokojninskega zavarovanja je nujno potrebno upoštevati tudi dva bistvena elementa sprememb, in sicer načelo medgeneracijske solidarnosti in načelo medgeneracijske pravičnosti ter enakosti. Iz podatkov je namreč jasno razvidno, da se dejanska upokožitvena starost novih upokožencev sicer zvišuje, vendar pa v primerjavi s podaljševanjem obdobja prejemanja pokojnine bistveno zaostaja. Prav tako je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da bo Slovenija okoli leta 2030 priča močnejšemu demografskemu pritisku zaradi upokoževanja številčnejše generacije, kar pa bi lahko povzročilo tudi višje obremenitve pokojninske blagajne.

Zakonsko določena upokožitvena starost je tako eden izmed najpomembnejših parametrov pokojninskega sistema, ki definira tako obseg solidarnosti med posameznimi generacijami kot tudi vzdržnost pokojninske blagajne. Postavitev starosti, ob kateri zavarovanec pridobi pravice iz pokojninskega zavarovanja, je nujna z vidika zagotavljanja temeljnega okvira, ki posamezniku omogoča racionalno načrtovanje svojega pokojninskega varčevanja. Z vidika navedenega je potrebno postaviti sprejemljivo mero medgeneracijske solidarnosti in vzpostaviti jasno ločnico med načelom solidarnosti in redistribucije kot socialnega elementa v okviru pokojninske sheme, se pravi potrebno je določiti zakonsko določeno upokožitveno starost na način, da sledi demografskim trendom, ki jim bomo priča v prihodnosti, upoštevajoč dejstvo, da mora posamezna generacija v upokožitvi preživeti približno enako obdobje svojega življenja kot njena predhodna in njena naslednja generacija. Postavitev takšnega pravila bi lahko bila tudi podlaga za vpeljavo avtomatičnega mehanizma prilagajanja upokožitvene starosti.¹⁴²

Poleg zgoraj navedenega je potrebno oceniti tudi primernost elementov, na podlagi katerih si lahko posamezni zavarovanci znižujejo starost, pri čemer so mišljene predvsem možnosti zniževanja zakonsko določene upokožitvene starosti na račun skrbi za otroke, dela pred 18. letom starosti ter služenja obveznega vojaškega roka. V omenjenih primerih gre za elemente, ki sodijo v okvir obravnave politik na drugih področjih, zato bi bilo smiselno, da se pri pripravi nove reforme preuči izločitev teh elementov iz pokojninske zakonodaje. Izjemoma bi se lahko v prehodnem obdobju

¹⁴² Rangus, A., Zavarovalni principi..., op. cit., str. 215 – 222.

upoštevalo znižanje na račun obvezne vključitve v obvezno zavarovanje pred 18. letom starosti, vendar ob daljši dopolnjeni zavarovalni dobi.

Nadaljnji premislek bi bilo potrebno nameniti tudi črtanju možnosti predčasnega odhoda s trga dela oz. predčasnega upokojevanja, saj pravica do predčasne upokojitve pomeni bistven odstop od temeljnih načel solidarnosti in vzajemnosti. V tem kontekstu je pomembno opozorilo De Dekkena, da kakršnokoli predčasno (ali pa zgodnejše) upokojevanje dejansko pomeni redistribucijo (prerazdelitev) sredstev od mlajših k starejšim generacijam, ne da bi se mlajše generacije tega sploh zavedale.¹⁴³ Bodoči sistem bi moral tako stremeti k določanju takšnih pogojev, ki bodo posameznikom omogočali polno upokojitev pri več možnih izhodih iz trga dela, ob vsakem izhodu pa bi jim morala biti zagotovljena ustrezna višina dohodka v starosti.

Že reforma iz leta 2012 je sledila zahtevi enake obravnave med spoloma, in sicer na način, da je za oba spola določila enake upokojitvene pogoje po zaključku prehodnega obdobja. To načelo je potrebno ohraniti tudi v okviru prihodnje pokojninske reforme, in sicer tako, da se upokojitveni pogoji določajo enako za moške in za ženske, pri čemer ne bo več prihajalo do vprašanja glede različnih prehodnih obdobj, saj bodo po ZPIZ-2 do leta 2020 pogoji za moške in ženske že izenačeni.

Z namenom sledenja demografskim trendom, ki jim bomo priča v prihodnosti in s ciljem zagotavljanja finančne vzdržnosti sistema so bili pri simulacijah izračunov uporabljeni naslednji upokojitveni pogoji:

1) Prva varianta (ABC)

- A. upokojitvena starost 63 let in 42 let zavarovalne dobe – prehodno obdobje za starost iz 60 let na 63 let je 3 mesece na koledarsko leto, prehodno obdobje za zavarovalno dobo iz 40 let na 42 let je 2 meseca na koledarsko leto
- B. upokojitvena starost 65 let in 35 let zavarovalne dobe – prehodno obdobje za zavarovalno dobo iz 15 let na 35 let je 1 leto na koledarsko leto
- C. upokojitvena starost 67 let in 15 let zavarovalne dobe – prehodno obdobje za starost iz 65 let na 67 let je 2 meseca na koledarsko leto

2) Druga varianta (65_45_67_15_33)

- A. upokojitvena starost 65 let in 45 let zavarovalne dobe – prehodno obdobje za starost iz 60 let na 65 let je 3 mesece na koledarsko leto, prehodno obdobje za zavarovalno dobo iz 40 let na 45 let je 3 mesece na koledarsko leto
- B. upokojitvena starost 67 let in 15 let zavarovalne dobe – prehodno obdobje za starost iz 65 let na 67 let je 3 mesece na koledarsko leto

3) Tretja varianta (65_45_67_15_34)

- A. upokojitvena starost 65 let in 45 let zavarovalne dobe – prehodno obdobje za starost iz 60 let na 65 let je 3 mesece na koledarsko leto, prehodno obdobje za zavarovalno dobo iz 40 let na 45 let je 4 mesece na koledarsko leto
- B. upokojitvena starost 67 let in 15 let zavarovalne dobe – prehodno obdobje za starost iz 65 let na 67 let je 3 mesece na koledarsko leto

4) Četrta varianta (63_45_65_40_67_15_44)

- A. upokojitvena starost 63 let in 45 let zavarovalne dobe – prehodno obdobje za starost iz 60 let na 63 let je 4 mesece na koledarsko leto, prehodno obdobje za zavarovalno dobo iz 40 let na 45 let je 4 meseca na koledarsko leto

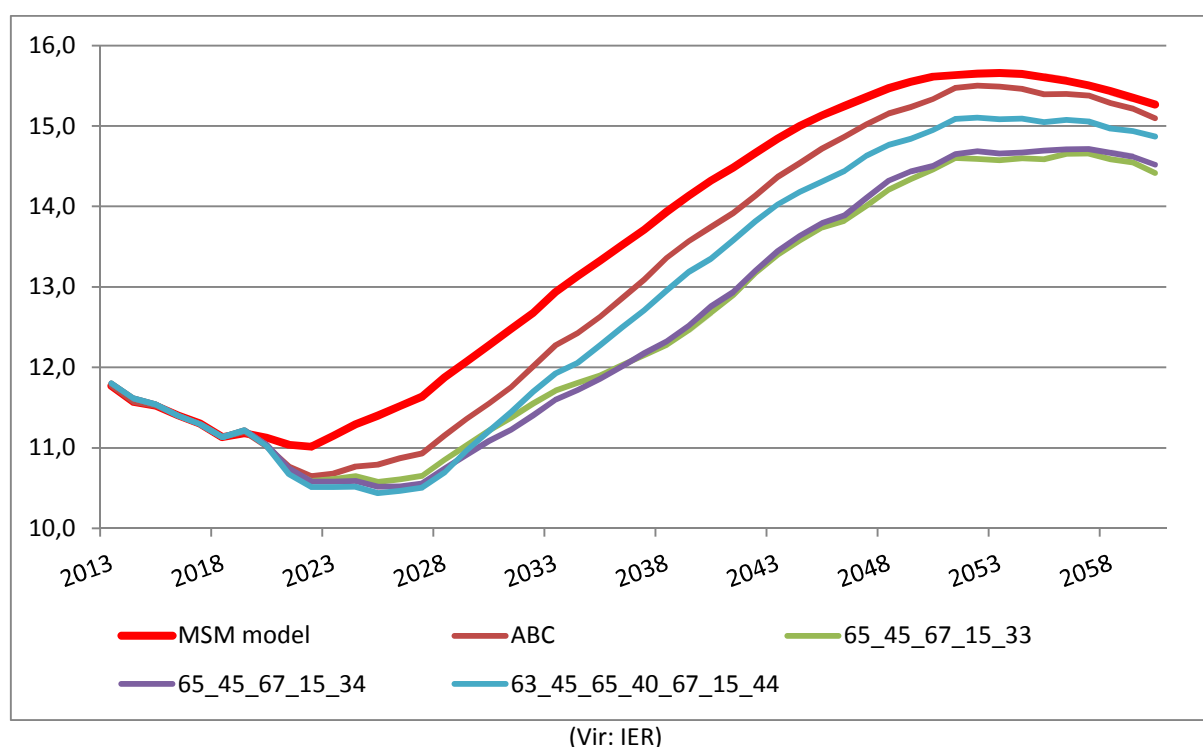
¹⁴³ Rangus, A., Reforma obveznega pokojninskega zavarovanja v luči temeljnih načel slovenskega pokojninskega sistema, v Delavci in Delodajalci, Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, št. 1/2016/ letnik XVI.

- B. upokojitvena starost 65 let in 40 let zavarovalne dobe – prehodno obdobje za zavarovalno dobo iz 15 let na 40 let je 1 leto na koledarsko leto
- C. upokojitvena starost 67 let in 15 let zavarovalne dobe – prehodno obdobje za starost iz 65 let na 67 let je 4 mesece na koledarsko leto

Finančna vzdržnost

Zgoraj navedene variante prinesejo naslednje učinke na finančno vzdržnost pokojninskega sistema, ki je razvidna iz spodnje slike, pri čemer MSM model pomeni osnovni scenarij sedaj veljavne zakonodaje (ZPIZ-2), brez reforme v prihodnosti. Učinki, ki so prikazani, so vezani izključno na podaljševanje pokojninske dobe ter na dvig upokojitvene starosti, pri čemer način odmere in formula usklajevanja ostajata nespremenjena in sta enaka, kot ju določa ZPIZ-2. Vpeljava novih pogojev (skupaj z začetkom prehodnih obdobj) je vezana na leto 2020.

Graf 29: Odhodki za pokojnine kot delež BDP po posameznih variantah

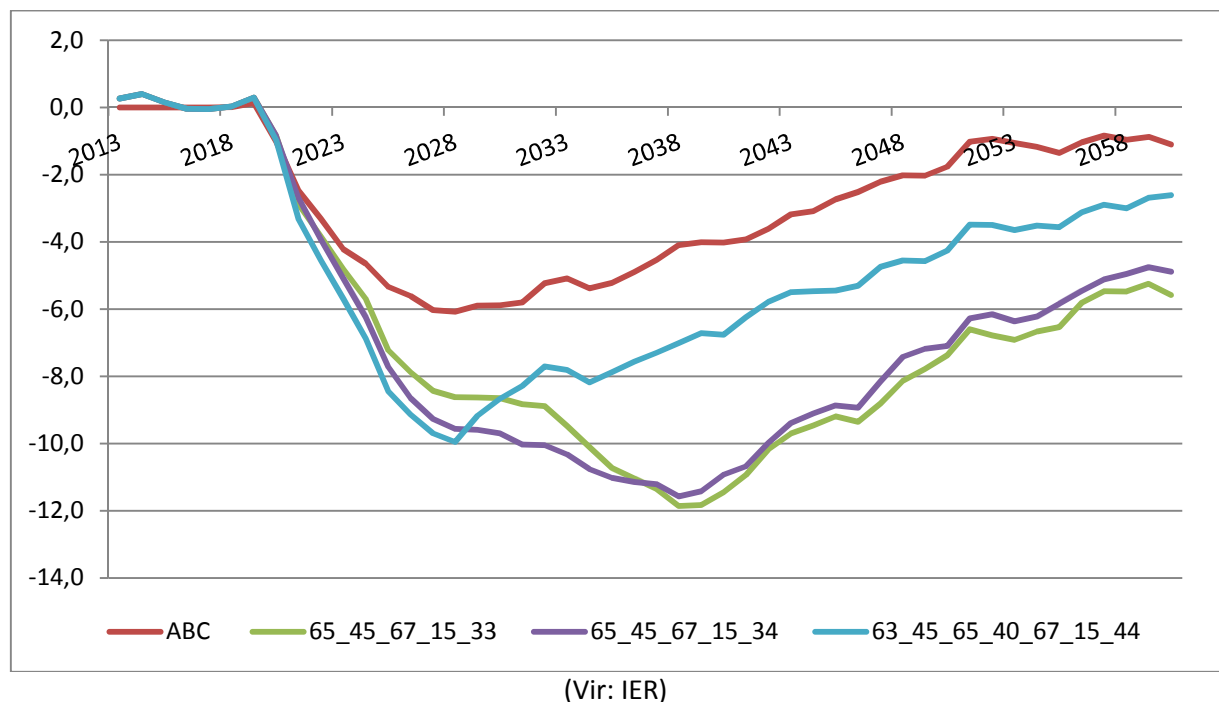


Iz zgornje slike je jasno razvidno, da brez spremembe odmere pokojnin bodočih upokojencev ter spremembe formule za usklajevanje pokojnin dolgoročno noben od naštetih scenarijev ne zagotavlja osnovnega cilja pokojninske reforme, t.j. dolgoročne vzdržnosti pokojninskega zavarovanja. Za vse štiri variante je značilno, da v prvih letih pozitivno vplivajo na vzdržnost pokojninske blagajne, saj vse štiri variante vplivajo na padec odhodkov za pokojnine, nato pa se odhodki do leta 2030 bistveno ne spreminjajo. Prva varianta (scenarij ABC) ter četrta varianta (scenarij 63_45_65_40_67_15_44) vzdržnost pokojninske blagajne podaljšujeta za nadaljnjih deset let v primerjavi z veljavno zakonodajo, medtem ko druga (65_45_67_15_33) in tretja varianta (65_45_67_15_34) vzdržnost zagotavljata vsaj še dodatni dve desetletji v primerjavi z veljavno zakonodajo. Nobena od navedenih variant sama po sebi ne zagotavlja dolgoročne vzdržnosti, kar pomeni, da ukrep zvišanja upokojitvenih pogojev sam po sebi ne more zagotoviti vzdržnosti pokojninske blagajne.

Kljub zgoraj navedenemu lahko prikažemo tudi prihranke, ki bi jih posamezne variante generirale v primerjavi s sedaj veljavno zakonodajo. Spodnja slika prikazuje prihranke v posameznem letu glede

na posamezno variantno (scenarij). Medtem ko prva in četrta varianta, ki dopuščata več možnosti za upokojitev, generirata prihranke v obdobju prvih deset let po uveljavitvi sprememb, pa druga in tretja varianta generirata prihranke v obdobju vsaj 20 let po pokojninski reformi. V prvih dveh desetletjih po reformi bi predlagane variante tako prinesle od 6% pa skoraj do 12% nižje izdatke kot delež BDP v primerjavi z izdatki, ki jih prinaša bazni scenarij (ZPIZ-2). Kljub navedenemu pa bi se dolgoročno izdatki za pokojnine po posameznih variantah ponovno približevali izdatkom po baznem scenariju (ZPIZ-2), saj bi bili nižji le za 1,1% do največ 5,6% v primerjavi s predvidenimi izdatki po baznem scenariju (ZPIZ-2).

Graf 30: Odstopanja deleža pokojnin v primerjavi z bazno rešitvijo (%)

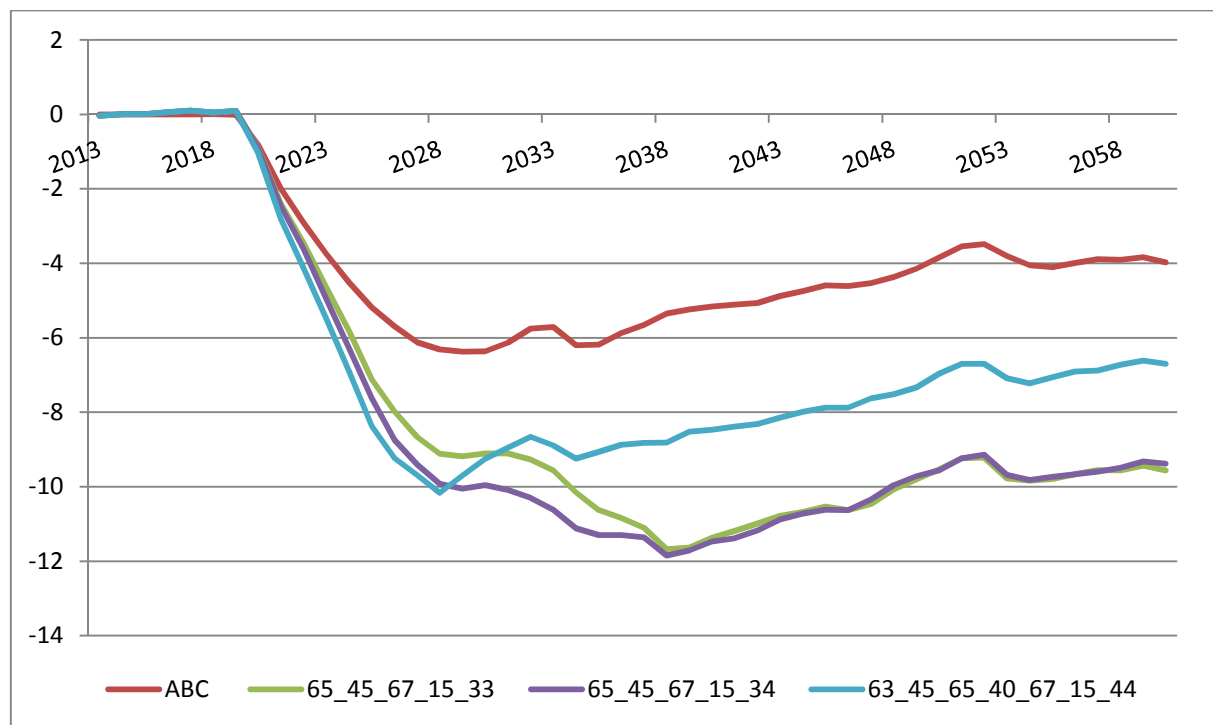


Zgoraj navedeno jasno nakazuje na to, da vzdržnosti pokojninske blagajne ne bo mogoče doseči samo z zaostrovanjem upokojitvenih pogojev, ampak bo v prihodnosti potrebno razmisliti tudi o spremembah načina odmere pravic in pa predvsem o vlogi in načinu usklajevanja pokojnin prihodnjih generacij upokojencev.

Vpliv predlaganih upokojitvenih pogojev na število upokojencev

Postopen dvig upokojitvenih pogojev bi vplival tudi na število upokojencev v prihodnosti in posledično na maso pokojnin. Simulacije posameznih variant tako kažejo, da bi se z morebitno vpeljavo reformnih ukrepov število upokojencev v obdobju prvih 20 let znižalo za 6-12% v primerjavi z baznim scenarijem (ZPIZ-2), kar pomeni, da bi vpeljana reforma pozitivno vplivala na razmerje med številom zavarovancev in upokojencev. To bi pomenilo tudi večji prihodek v pokojninsko blagajno in manjšo maso pokojnin.

Graf 31: Znižanje števila upokojencev (%) po posameznih variantah v primerjavi z baznim scenarijem (ZPIZ-2)

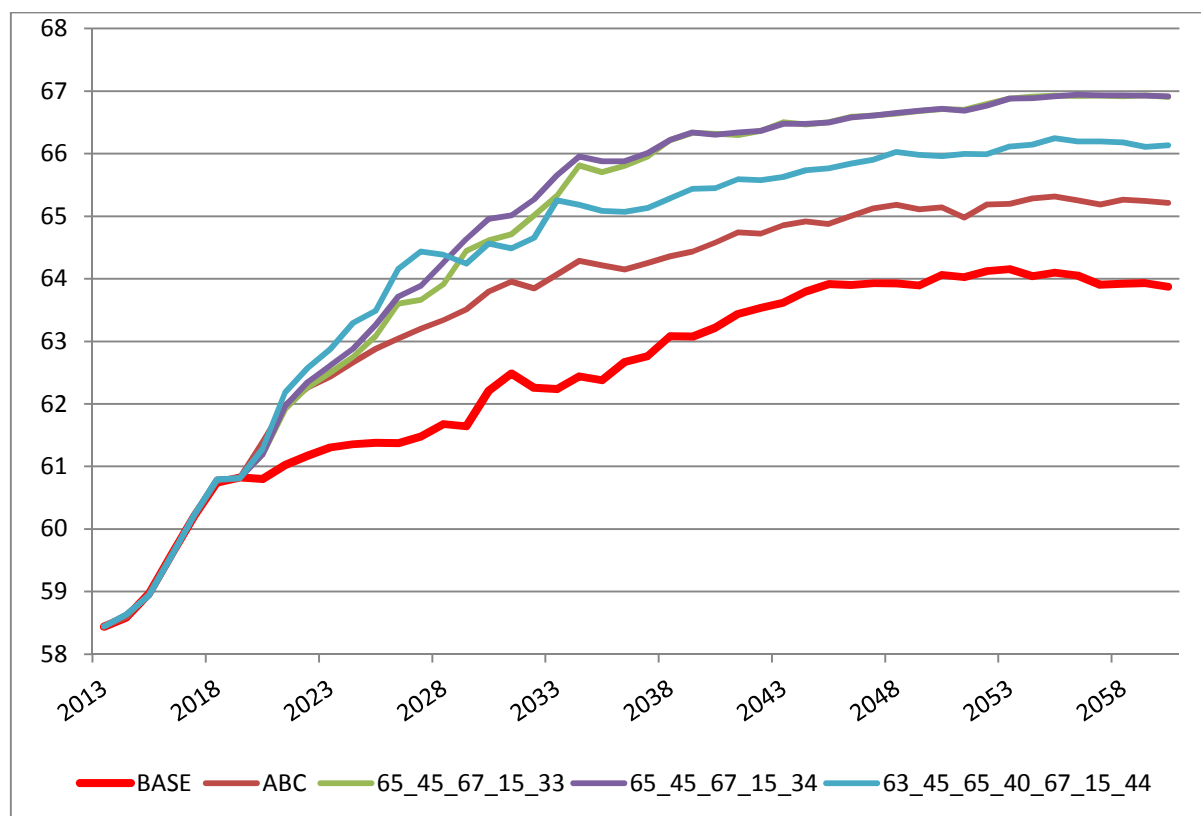


(Vir: IER)

Upokojitvena starost

Ukrep zviševanja upokojitvenih pogojev bi pozitivno vplival tudi na dvig dejanske upokojitvene starosti. Vendar pa kljub zviševanju zakonsko določene upokojitvene starosti takšen ukrep ne prinese dviga dejanske upokojitvene starosti v enaki višini, kot bi bila po novem zakonsko določena upokojitvena starost. Z drugimi besedami to pomeni, da bi se kljub zviševanju upokojitvenih pogojev prihodnje generacije upokojencev še vedno upokojevale pred najvišjo zakonsko določeno upokojitveno starostjo. V povprečju bi se nove generacije upokojencev po prvi varianti v letu 2060 upokojevale v povprečju ob starosti 65 let, po četrti varianti bi se bodoči upokojenci v letu 2060 v povprečju upokojevali ob starosti 66 let, medtem ko samo druga in tretja varianta zviševanja pogojev prineseta povprečno dejansko upokojitveno starost 67 let v letu 2060. Za primerjavo, po veljavni zakonodaji bi se povprečna dejanska upokojitvena starost do leta 2060 dvignila na skoraj 64 let. Postopno dvigovanje dejanske upokojitvene starosti po posameznih variantah je razvidno iz spodnje slike.

Graf 32: Postopno dvigovanje povprečne dejanske upokojitvene starosti po posameznih variantah (moški in ženske skupaj)

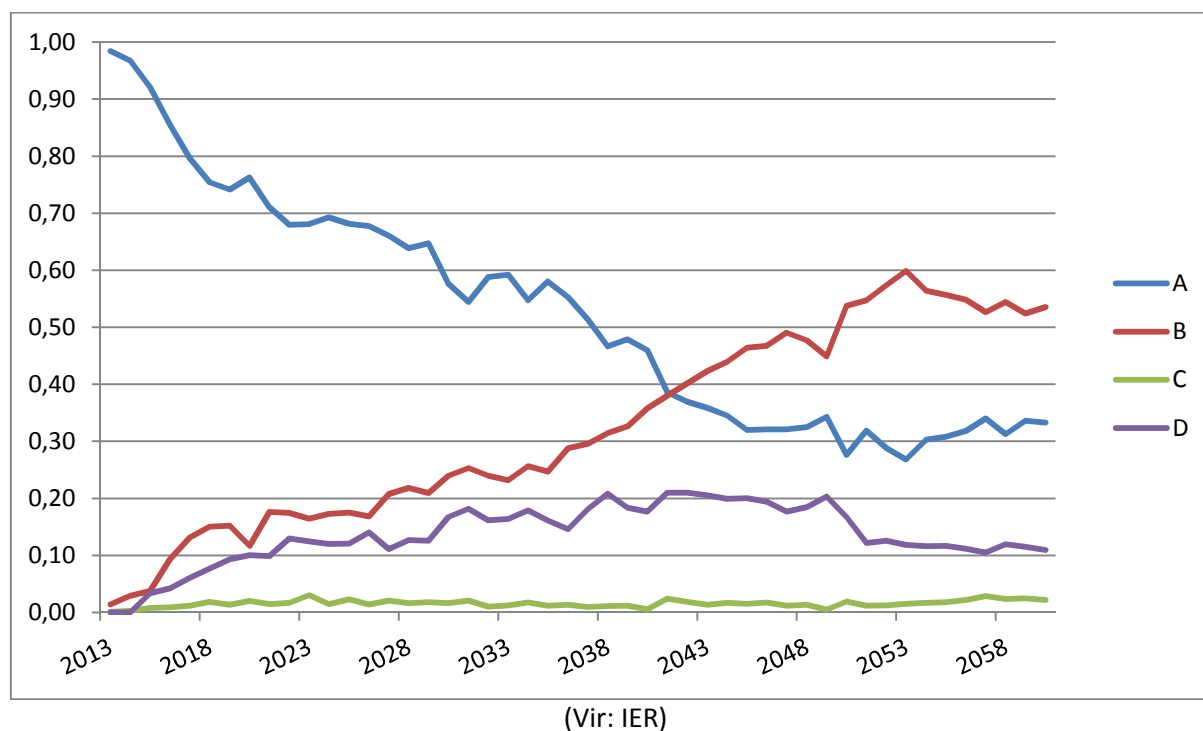


(Vir: IER)

Pogoji pod katerimi se bodo upokojevale prihodnje generacije

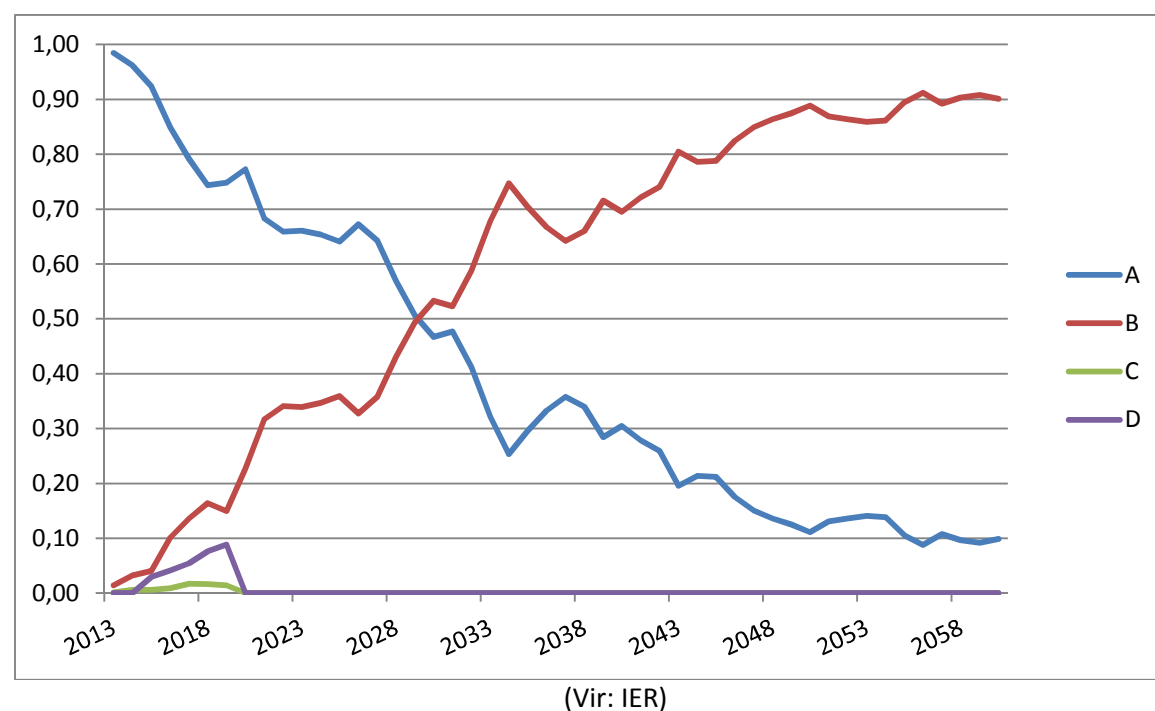
V podrobnejši analizi upokojevanja posameznikov je zanimiv tudi pregled, pod katerimi pogoji bi se upokojevali posamezniki pri posameznih variantah. Skladno z veljavno zakonodajo (ZPIZ-2) se bi do leta 2041 večina upokojencev upokojila pod pogojem 60 let starosti in 40 let zavarovalne dobe (pogoj A), pri čemer je potrebno upoštevati relativno dolgo prehodno obdobje, po prehodnem obdobju pa bi se upokojevali posamezniki pri starosti 65 let, pri čemer bi imeli dejansko dopolnjeno zavarovalno dobo več kot 20 let (pogoj B). Še vedno bi se koristilo tudi zniževanje starosti 65 let na račun otrok z dopolnjenimi najmanj 38 leti zavarovalne dobe (pogoj D), najmanj pa bi bilo tistih, ki bi se upokojevali pri starosti 65 let in bi imeli med 15 in 20 let dopolnjene zavarovalne dobe (pogoj C).

Graf 33: Prikaz pogoja, pod katerim se upokojujejo posamezniki po ZPIZ-2



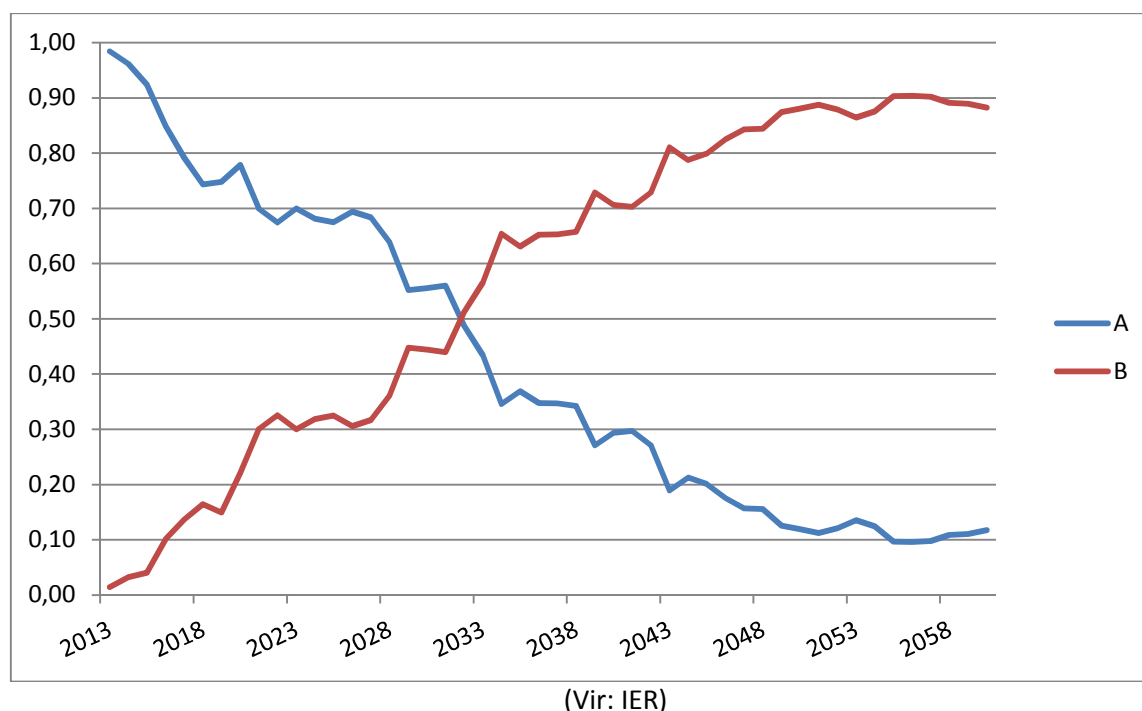
Pri prvi varianti (ABC) je jasno razvidno, da se večina zavarovancev že kar zgodaj začne upokojevati po pogoju B, t.j. pri starosti 65 let in 35 let zavarovalne dobe. Takoj po koncu prehodnega obdobja bi postal ta pogoj vedno bolj prevladujoč, na koncu pa bi se praktično vsi zavarovanci (90%) upokojevali samo še po tem pogoju. Ostalih 10% zavarovancev bi se upokojevalo pri pogoju 63 let starosti in 42 let pokojninske dobe, medtem ko pogoj 67 let starosti in 15 let zavarovalne dobe v praksi ne bi prišel v poštev.

Graf 34: Prikaz pogoja, pod katerim se upokojujejo posamezniki pri prvi varianti (ABC)



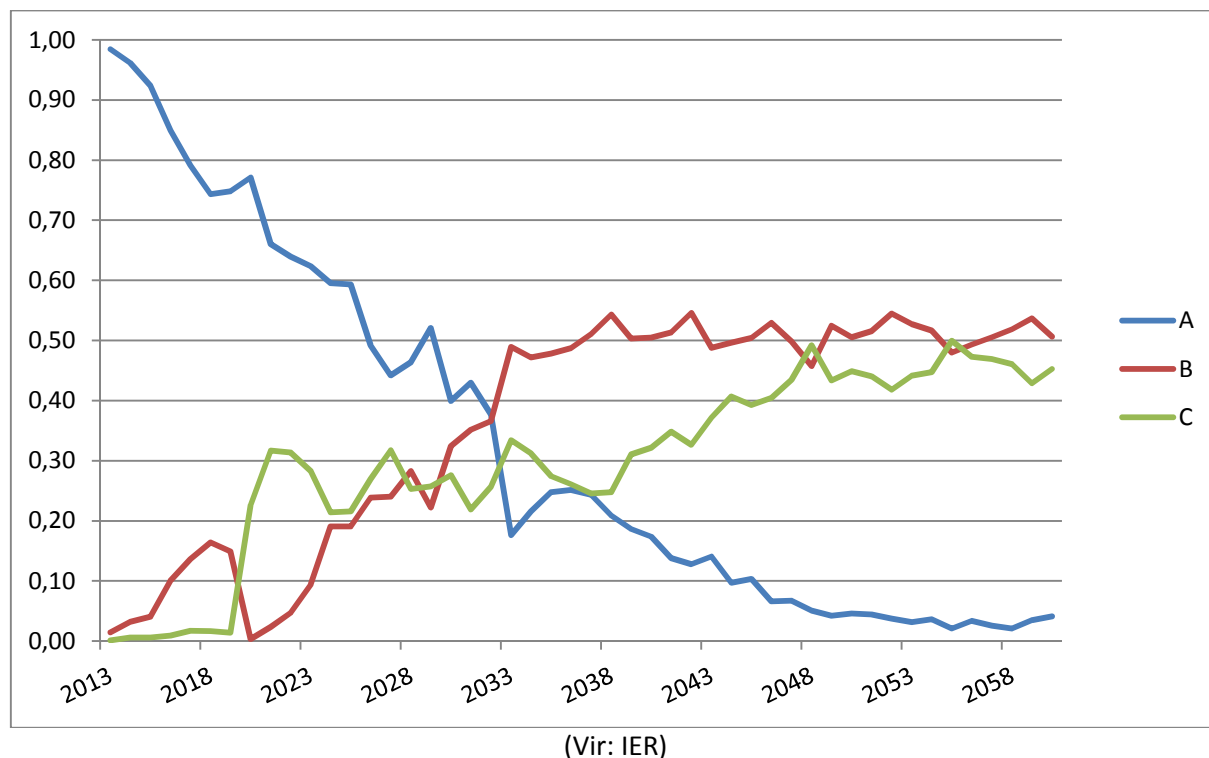
V okviru druge variante (65_45_67_15_33), kjer sta upokojitvena pogoja samo dva, bi se v prehodnem obdobju upokojevali zavarovanci po pogoju 65 let starosti in 45 let zavarovalne dobe, nato pa bi se trend upokojevanja znatno povečeval z upokojitvenimi pogoji 67 let starosti in 15 let zavarovalne dobe. To pomeni, da bi se do leta 2032 upokojevali posamezniki, ki bi dopolnili starost, nižjo od 63 let, in zavarovalno dobo, nižjo od 40 let. Razumeti je namreč potrebno, da bi se upokojitveni pogoji zviševali postopoma, in sicer za 3 mesece na koledarsko leto, kar pomeni, da bi se pogoji končno iztekli šele 15 let po vpeljavi nove reforme (po simulacijah je to leto 2035), ko bi se večina novih upokojencev upokojevala pod drugim pogojem, kar je razvidno tudi iz spodnje slike.

Graf 35: Prikaz pogoja, pod katerim se upokojujejo posamezniki pri drugi varianti (65_45_67_15_33)



Na podlagi simulacije četrte variante (63_45_65_40_67_15_44) je mogoče ugotoviti, da bi se naslednje generacije upokojencev 12 let po sprejemu nove reforme (po simulaciji je to do leta 2032) največ upokojevale pod pogojem 65 let starosti in 43 let zavarovalne dobe (leta 2029 bi bilo prehodno obdobje izpeljano do upokojitvenega pogoja 63 let in 43 let zavarovalne dobe), nato pa bi se posamezniki začeli upokojevati pod obema drugima pogojema, ki bi po prehodnih obdobjih znašala 65 let oziroma 67 let starosti in 40 let oziroma 15 let zavarovalne dobe. Iz spodnje slike je tudi razvidno, da naj bi se na koncu obdobja, za katerega je narejena simulacija, približno polovica posameznikov upokojila ob pogoju 65 let, z dopolnjeno zavarovalno dobo 40 let, malo manj kot polovica ostalih zavarovancev pa bi izkoristila upokojitveni pogoj 67 let starosti in 15 let zavarovalne dobe, pri čemer je potrebno poudariti, da bi povprečno dopolnjena zavarovalna doba po tej varianti znašala 38 let.

Graf 36: Prikaz pogoja, pod katerim se upokojujejo posamezniki pri četrti varianti (63_45_65_40_67_15_44)



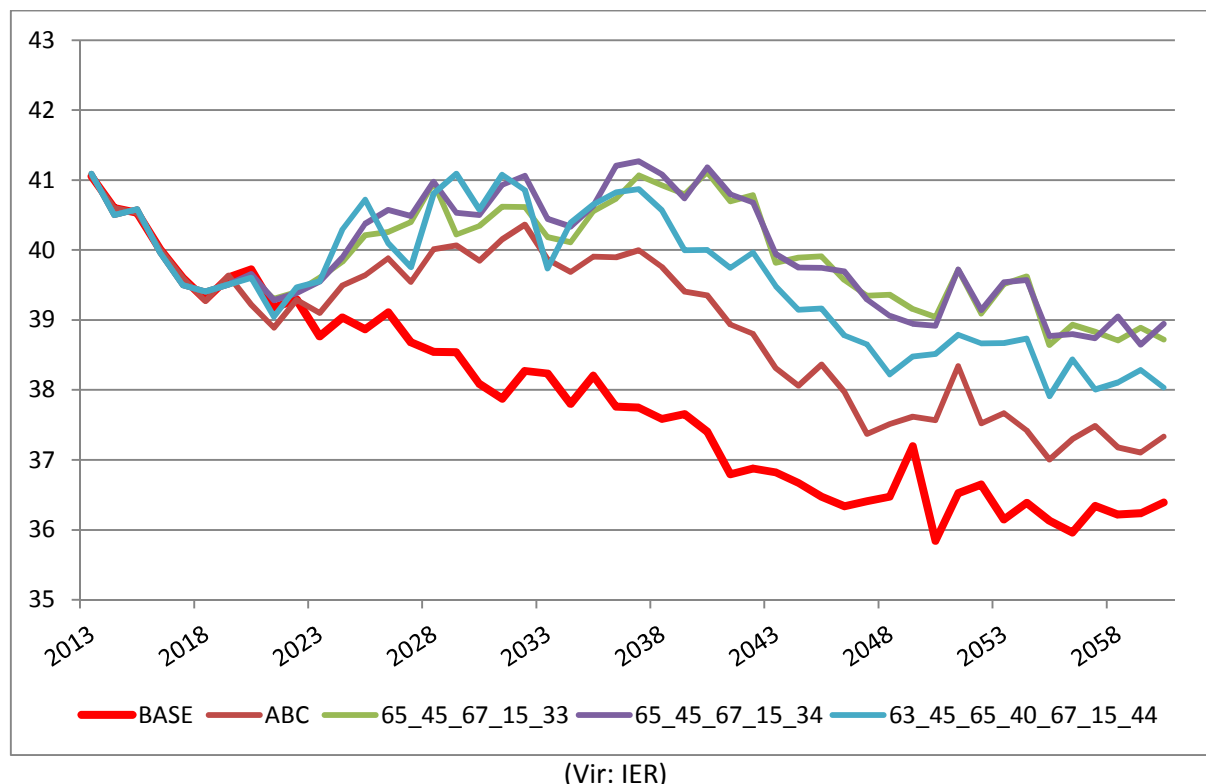
Zgoraj navedene simulacije kažejo na dejstvo, da se bodo posamezniki v prihodnosti v veliki večini upokojevali pri starostnem pogoju, pri katerem bo zahtevana zavarovalna doba 40 let ali manj. Tako je zelo pomembno, da se pri določanju novih zakonsko določenih upokojitvenih pogojev upošteva tudi navezava na medgeneracijsko pravičnost in enakost, predvsem z vidika, kolikšen delež življenja bodo posamezne generacije preživele v upokojitvi. Temeljni upokojitveni pogoj bi tako moral upoštevati prihodnja demografska gibanja prebivalstva in predvsem dejstvo, da se življenjska doba prihodnjih generacij podaljšuje.

Zavarovalna doba

Poleg dejanske upokojitvene starosti bi nova pokojninska reforma vplivala tudi na dolžino pokojninske (zavarovalne) dobe. V nasprotju z dejansko upokojitveno starostjo pa je mogoče pri dolžini pokojninske (zavarovalne) dobe opaziti drugačen trend. Novi (višji) upokojitveni pogoji bi najprej vplivali na podaljševanje te dobe, nato pa bi bil od okoli leta 2040 opazen trend skrajševanja te dobe. To je tudi značilnost sedaj veljavnega sistema. Simulacije kažejo, da bodo imele prihodnje generacije upokojencev vse krajšo dopolnjeno pokojninsko dobo, tako da tudi ukrep izrazitega dviga tega upokojitvenega pogoja (na npr. 45 let) ne bi imel za posledico dejstva, da bi posamezniki delali toliko časa. To je predvsem posledica vedno kasnejšega vključevanja mladih v obvezna socialna zavarovanja, pa tudi spremenjenih razmer na trgu dela. Generacije, ki bodo po 1. 2. 2015 opravljale začasno in občasno delo dijakov in študentov, bodo pridobile določen obseg zavarovalne dobe še pred vstopom na trg dela. Lahko rečemo, da bodo v ugodnejšem položaju kot generacije, ki te možnosti niso imele. Seveda je možen dokup petih let oziroma pred tem dokup študija in upoštevanje dodane dobe. V tem trenutku je to tudi pokojninska doba brez dokupa, kar pa glede na predlagano poenotenje poimenovanja vseh dob nima pomena. Če bodo ti mladi vseskozi vključeni v zavarovanje bodo imeli leta 2060 nekateri že 45 let zavarovalne dobe. Zelo pomemben in večplasten je bil ukrep ureditve dijaškega in študentskega dela v tej obliki.

Iz spodnje slike je tako razvidno, da bi v povprečju največ pokojninske (zavarovalne) dobe dopolnile generacije med letom 2030 in 2040. V tem obdobju bi povprečna pokojninska (zavarovalna) doba znašala med 40 in 41 let. V nasprotju z omenjenim trendom pa je iz slike mogoče razbrati, da se skladno z baznim scenarijem (ZPIZ-2) pokojninska (zavarovalna) doba vseh prihodnjih generacij vztrajno niža. Z reformnim ukrepom dviga upokojitvenih pogojev bi se podaljšala tudi dejanska pokojninska (zavarovalna) doba ob upokojitvi zaradi višje stopnje delovne aktivnosti starejše populacije, ta ukrep pa bi imel tudi pozitivne posledice na višino pokojnine.

Graf 37: Podaljševanje povprečno dopolnjene pokojninske (zavarovalne) dobe ob upokojitvi (moški in ženske skupaj)



Povprečno dopolnjena zavarovalna doba po posameznem upokojitvenem pogoju

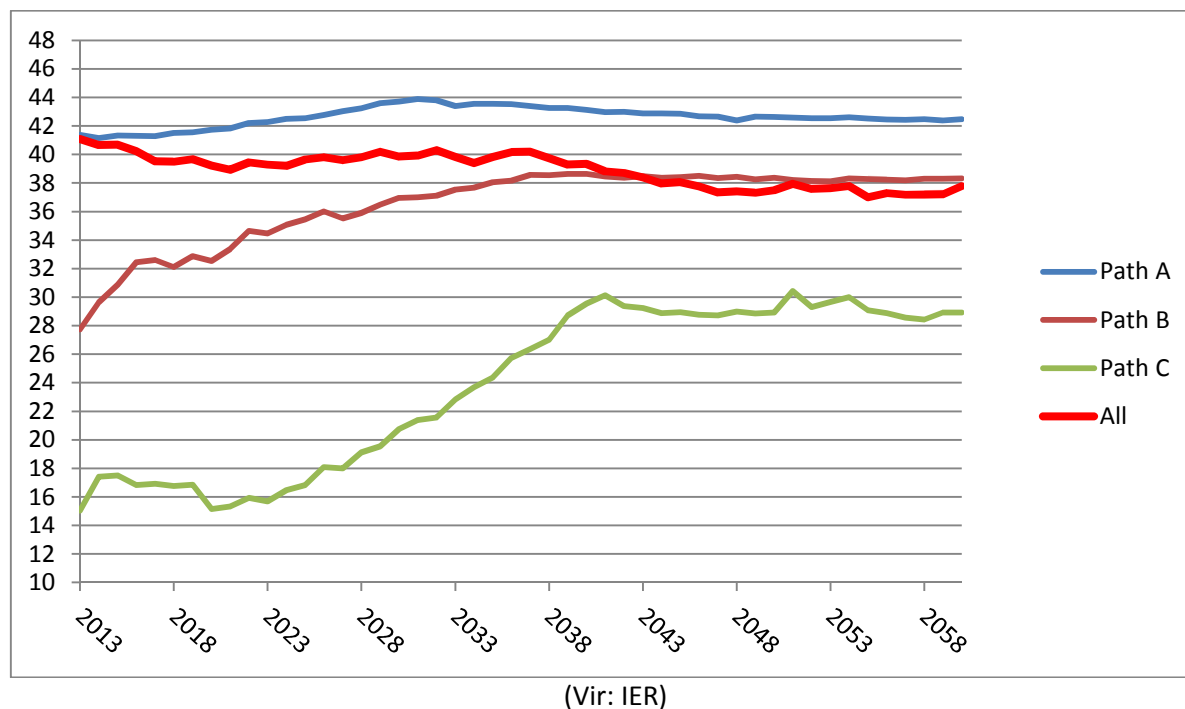
V nadaljevanju je prikazana še dopolnjena zavarovalna doba pri posameznem upokojitvenem pogoju glede na eno izmed posameznih variant, ki smo jih opredelili zgoraj. Prikaz dolžine dopolnjene zavarovalne dobe po posameznem pogoju je pomemben predvsem z vidika presoje, koliko let aktivnosti bodo zavarovanci v prihodnosti pri posameznih variantah dopolnili, prav tako pa je presoja posameznega pogoja pomembna z vidika višine pokojnine, do katere bodo posamezniki upravičeni, saj daljša doba pomeni tudi višjo pokojnino. Ravno to slednje dejstvo pa je pomembno pri sprejemanju odločitve, kakšni upokojitveni pogoji naj bi bili postavljeni v prihodnosti.

Pregled vseh pogojev kaže na dejstvo, da je povprečna dopolnjena zavarovalna doba okoli 38 let, kar dejansko pomeni, da prihodnje generacije ne bodo delale bistveno dlje kot generacije, ki se trenutno upokojujejo.

Spodnja slika prikazuje prvo varianto (ABC), po kateri bi se večina posameznikov upokojila pod pogojem 65 let starosti in 35 let zavarovalne dobe. Posameznikom, ki bi se upokojevali pod tem

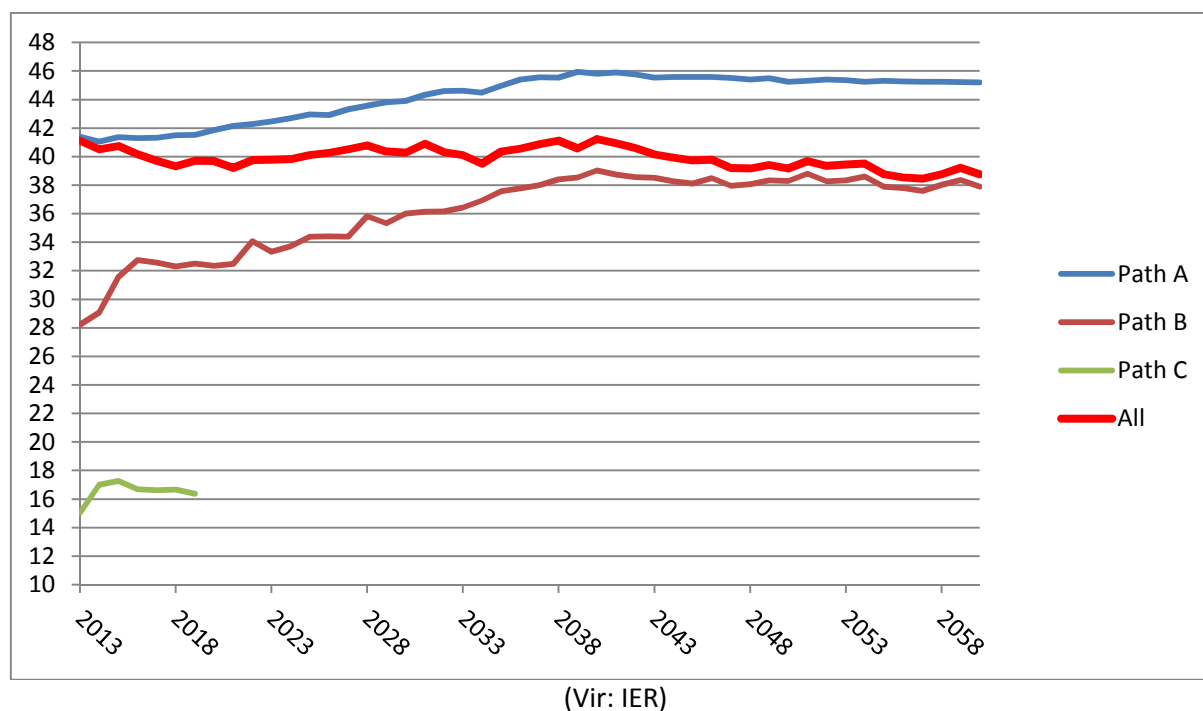
pogojem, bi se povprečno dopolnjena zavarovalna doba zviševala od okoli 32 let na 37 let in 6 mesecev v štiridesetih letih po sprejemu reforme.

Graf 38: Povprečna pokojninska doba pri posameznem upokojitvenem pogoju pri prvi varianti (ABC)



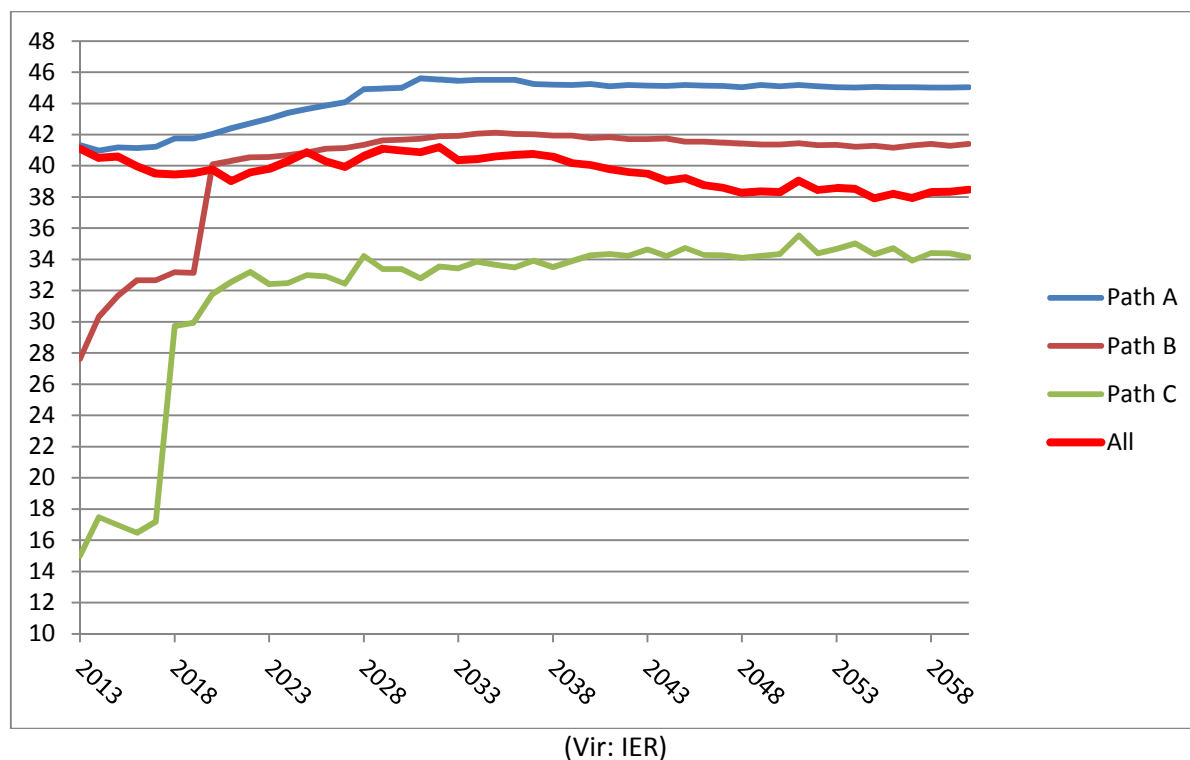
Po drugi varianti, kjer je prevladujoč upokojitveni pogoj 67 let starosti in 15 let zavarovalne dobe, bi povprečna zavarovalna doba posameznikov, ki bi se upokojili pri 67 letih, znašala okoli 38 let.

Graf 39: Povprečna pokojninska doba pri posameznem upokojitvenem pogoju pri drugi varianti (65_45_67_15_33)



Tudi iz četrte variante je razvidno, da bi večina tistih, ki bi se upokojili, dosegla zavarovalno dobo v dolžini 34 in 41 let. Gre za posameznike, ki bi se upokojevali pri starostnem pogoju 67 let ali pa 65 let starosti.

Graf 40: Povprečna pokojninska doba pri posameznem upokojitvenem pogoju pri četrti varianti (63_45_65_40_67_15_44)

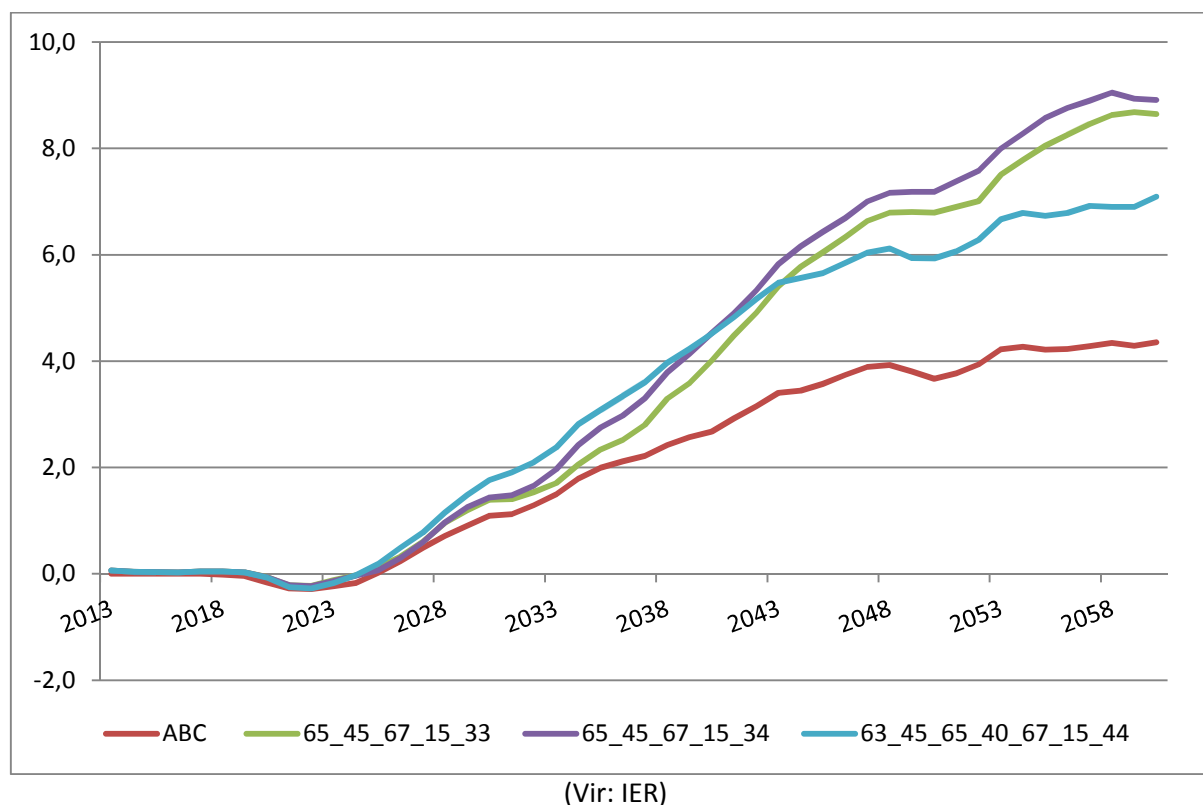


Prikazane simulacije kažejo na dejstvo, da se bodo prihodnje generacije upokojevale pri tistem starostnem pogoju, ki bo dopuščal upokojitev z dopolnjeno zavarovalno dobo med 35 in 40 let. V povprečju bodo posamezni zavarovanci dopolnjevali dobo v dolžini okoli 38 let, kar kaže na to, da prihodnje generacije kljub dvigovanju starostnih pogojev ne bodo delale bistveno daljše obdobje kot generacije, ki se upokojujejo sedaj. Zgornje simulacije torej kažejo na to, da bo moral zakonodajalec v prihodnosti skrbno premisliti, katera bo tista upokojitvena starost, pri kateri se bo upokojevala večina zavarovancev.

Vpliv upokojitvenih pogojev na višino pokojnine

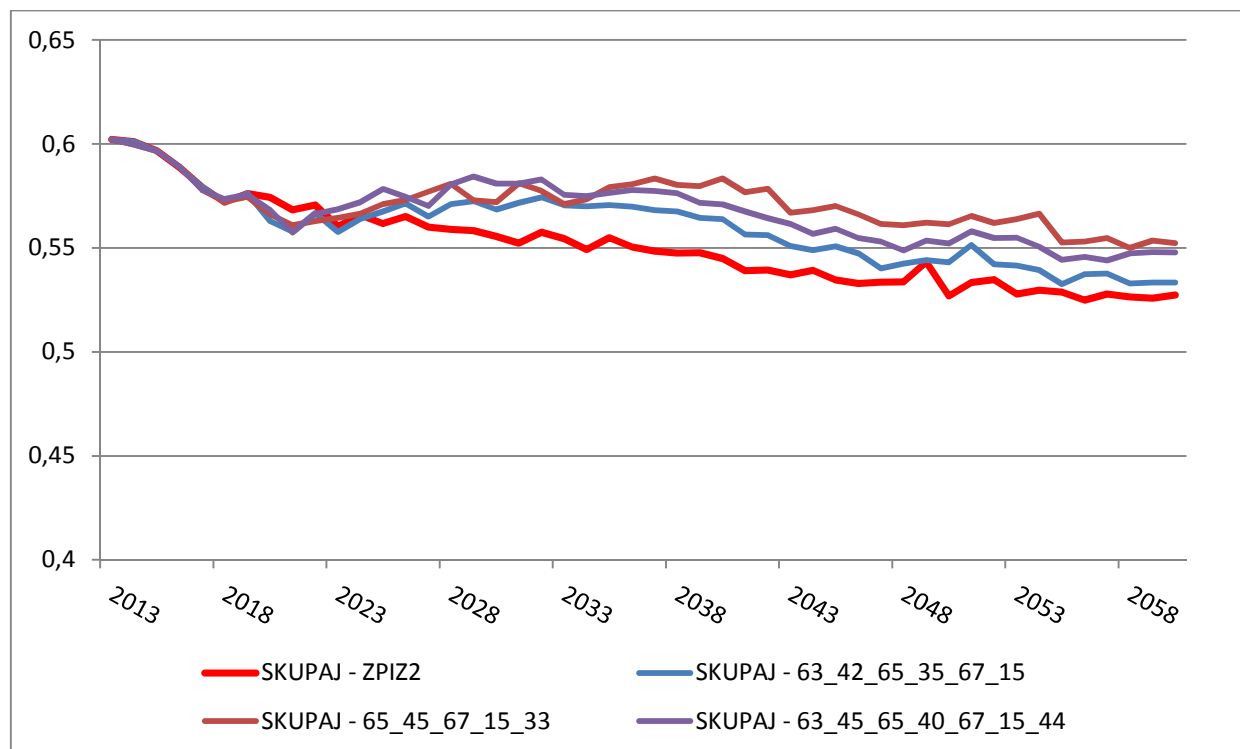
Na koncu je potrebno omeniti še pozitiven vpliv dviga upokojitvenih pogojev na višino pokojnine ob upokojitvi. Če nova reforma ne bi posegla v višino pokojnin in bi se za način odmere ohranilo določbe sedaj veljavne zakonodaje (ZPIZ-2), bi glede na kasnejše vstopanje v upokojitev lahko pričakovali, da bodo pokojnine bodočih generacij upokojencev višje v primerjavi s pokojninami, ki bi jih bile te generacije deležne, če bi v veljavi ostal ZPIZ-2. Spodnja slika prikazuje, da bi bila na dolgi rok (do leta 2060) povprečna starostna pokojnina, pridobljena na podlagi novih pogojev, lahko tudi do 9% višja kot bi bila v primeru, če bi bila pridobljena na podlagi upokojitvenih pogojev po ZPIZ-2.

Graf 41: Sprememba višine povprečne pokojnine v primerjavi z baznim scenarijem (ZPIZ-2)



Še bolj kot zgornja slika je nazoren prikaz spremembe neto nadomestitvene stopnje (razmerje med prvo pokojnino in zadnjo plačo posameznika) v primeru, ko bi pri veljavnem sistemu odmere spreminjali samo upokojitvene pogoje. Glede na to, da bi reforma v smeri zgoraj predlaganih sprememb vplivala na dolžino dopolnjene zavarovalne dobe, bi to pomenilo višje pokojnine in tudi višjo nadomestitveno stopnjo. Vse predlagane variante imajo pozitivne učinke na višino pokojnine ob upokojitvi, še pomembnejše pa je, da bi se po teh variantah nadomestitvena stopnja v prihodnosti višala in ne padala, kot to določa bazni scenarij (ZPIZ-2).

Graf 42: Neto nadomestitvena stopnja v primeru zvišanja upokojitvenih pogojev po posamezni varianti – način odmere ostaja enak kot po ZPIZ-2



(Vir: IER)

Predlog ukrepa: Postopen dvig upokojitvenih pogojev, in sicer tako starosti kot tudi zavarovalne dobe. Starostno upokojitev se izjemoma omogoči pri nižji starosti ob pogoju višje dopolnjene zavarovalne dobe.

Predlog za razpravo: Temeljni upokojitveni pogoj pri starosti 67 let z dopolnjenimi 15 leti zavarovalne dobe. Določitev zahtevane zavarovalne dobe ob nižjem starostnem pogoju (npr. dopolnitev 35 let, 42 let ali 45 let zavarovalne dobe). Črtanje pravice do predčasne pokojnine. Vpeljava posebnega mehanizma avtomatične prilagoditve zakonsko določene upokojitvene starosti bodočim demografskim trendom.

2.5. ODMERA

TRENTNA UREDITEV

Način odmere pravic je odvisen od sistemske ureditve pokojninskega in invalidskega zavarovanja oziroma od sheme, na podlagi katere se izvaja zavarovanje. V slovenskem pokojninskem sistemu, ki temelji na dokladnem načinu financiranja, na odmero starostne pokojnine vplivajo starost, dopolnjena pokojninska doba in spol zavarovanca. Višina pokojnine je praviloma odvisna od višine pokojninske osnove in višine odstotka, uporabljenega za njeno odmero.

V slovenskem pokojninskem sistemu se s sprejemom ZPIZ-2 formula za izračun višine pokojnine ni bistveno spremenila, kljub temu pa je prišlo do bistvenih novosti pri posameznih elementih formule, in sicer pri izračunavanju pokojninske osnove in določanju odmernega odstotka. Način izračunavanja po ZPIZ-2 sicer ostaja enak kot velja za klasičen Bismarckov sistem pokojninskega zavarovanja, kjer se na podlagi preteklih plač oziroma zavarovalnih osnov, od katerih so bili plačani prispevki in ki so ustrezno valorizirane na vrednost v letu upokojitve posameznika, izračuna pokojninska osnova. Le-ta se pomnoži z ustreznim odmernim odstotkom, katerega višina se določi v odvisnosti od dopolnjene pokojninske dobe.

Bistveno novost pa predstavlja **nov način določitve valorizacijskih količnikov** za preračun osnov iz prejšnjih let zavarovanja na primerljivo vrednost v letu, ko se posameznik upokoji. V skladu z ZPIZ-1 je zaradi t.i. horizontalnega izenačevanja posameznih generacij upokojencev valorizacijski količnik za preračun plač oziroma zavarovalnih osnov iz zadnjega leta dela vsako leto padal in je v letu pred uveljavitvijo novega zakona (2012) znašal 0,732. Rezultat posebnega načina valorizacije plač oziroma zavarovalnih osnov iz prejšnjih let dela je imel za posledico predvsem padanje višine začetnih pokojnin novih upokojencev.¹⁴⁴ Z novim načinom določanja valorizacijskega količnika, ki upošteva le rast povprečne plače v RS¹⁴⁵, je ZPIZ-2 odpravil nesorazmerne posege v višino novo odmerjenih pokojnin in določil ustrežnejši način izračuna valorizacijskih količnikov. Ker pa bi ob sočasni ohranitvi višine odmernega odstotka v takšni višini, kot je veljala po ZPIZ-1, reforma prinesla neprimerno višje pokojnine v primerjavi z upokojenci, ki so se upokojili pred uveljavitvijo ZPIZ-2, je novi zakon vzpostavil tudi **nov način odmere pokojnine**, in sicer z uvedbo novih »čistih« neto odmernih odstotkov, v katerih je že upoštevana prilagoditev s količnikom v višini 0,732, zaradi česar je bilo potrebno v okviru formule za valorizacijo osnov iz prejšnjih let omenjeno prilagoditev črtati.¹⁴⁶ Razlika med ZPIZ-1 in ZPIZ-2 je v tem, da so bili po ZPIZ-1 odmerni odstotki določeni v bruto višini. ZPIZ-2 določa valorizacijske količnike za preračun osnov iz prejšnjih let dela tako, da se upošteva le rast povprečne plače na zaposlenega v RS, zato so ugodnejši od valorizacijskih količnikov po ZPIZ-1. Glede na to je bilo treba rast pokojnin, ki je bila nižja od rasti plač, upoštevati pri določitvi odmernih odstotkov po ZPIZ-2 (preračun s količnikom 0,732). Le-ti so določeni v neto višini in upoštevajo zaostajanje rasti pokojnin za rastjo povprečnih plač. Pokojnina zavarovanca za 40 let pokojninske dobe tako znaša 57,25 % pokojninske osnove (odstotek po ZPIZ-1 iz leta 2012 bi znašal 78,75 %), pokojnina zavarovanka za 40 let pokojninske dobe pa po končanem prehodnem obdobju 60,25 %. V letošnjem letu odmerni odstotek za zavarovanko s 40 leti pokojninske dobe znaša 64,25 % (po ZPIZ-1

¹⁴⁴ Majcen, B., Nekaj razmišljanj na temo zniževanja pokojnin, Interno gradivo pripravljeno za Strokovno skupino Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za pripravo izhodišč za modernizacijo pokojninskega sistema.

¹⁴⁵ Po ZPIZ-1 so se količniki preračunavali na podlagi rasti povprečne plače v RS, povečane na uskladitev vseh pokojnin od 1.1.1991 dalje. Ker so pa se pokojnine po letu 2000 usklajevale nižje, kot je bila rast povprečne plače v RS, je to povzročilo, da so se pravice odmerjale od pokojninske osnove, ki je bila tudi do 20 % nižja, kot bi bila, če bi se pri preračunu uporabljala le rast povprečne plače v RS:

¹⁴⁶ Pri tem je treba opozoriti tudi na drugo novost: da se z ZPIZ-2 ustavlja nadaljnje padanje pokojnin, ki je bilo posledica zniževanja odmernega odstotka. Ta je po ZPIZ-1 za dopolnjenih 40 let pokojninske dobe (moški) oziroma 38 let (ženske) padal iz 85 odstotkov v letu 1999 na 72,5 odstotka v letu 2023 – vsako leto za 0,5 odstotne točke. V letu 2012 je odmerni odstotek za 40 let pokojninske dobe za moške znašal 78,5, za ženske za 38 let pa 84,5 odstotka, v letu 2013 pa bi odstotka za omenjeno dolžino pokojninske dobe znašala 78 odstotkov (moški) oziroma 84 odstotkov (ženske). Oba odmerena odstotka bi nato do leta 2023 padla na 72,5 odstotka (za 40 oziroma 38 let pokojninske dobe).

pa bi znašal 86,75 %), pri čemer je pokojninska osnova zaradi drugačne valorizacije osnov iz prejšnjih let ustrezno višja.¹⁴⁷

Z novim načinom odmere pokojnine se zagotavlja ugodnejši način odmere, po drugi strani pa se tudi zaustavlja padanje pokojnin, ki je bilo po prejšnji zakonodaji posledica načina določanja valorizacijskih količnikov in nižjih odmernih odstotkov.

Starostna pokojnina se odmeri od pokojninske osnove v odstotku, odvisnem od dolžine pokojninske dobe. Medtem ko zgornje meje za odmero starostne pokojnine ni, pa zakonodaja določa višino najnižjih možnih odstotkov za odmero starostne pokojnine. Za 15 let zavarovalne dobe, kolikor znaša najnižje zahtevano zavarovalno obdobje za pridobitev samostojne pokojnine, se starostna pokojnina moškemu tako odmeri v višini 26 %, ženski pa v višini 29 %. Za vsako nadaljnje leto pokojninske dobe se minimalnemu odstotku prišteje 1,25 %, brez zgornje omejitve. Odmerni odstotek za zavarovanca za 40 let pokojninske dobe tako znaša 57,25 % pokojninske osnove,¹⁴⁸ odmerni odstotek za zavarovanko za 40 let pokojninske dobe pa po končanem prehodnem obdobju 60,25 %, ¹⁴⁹ pri čemer bo pokojninska osnova zaradi drugačne valorizacije osnov iz prejšnjih let višja.¹⁵⁰

Novi zakon upošteva varstvo višjega vrednotenja odmernih odstotkov pred letom 2000 za ženske. To je zagotovljeno tako, da se v prehodnem obdobju ohranjajo vrednosti odmernega odstotka za zavarovanke v primerljivi višini, kot bi za ta obdobja veljala višina odmernega odstotka po ZPIZ-1. Za zavarovanke, ki bodo v letih 2013–2022 dopolnile zahtevano pokojninsko dobo, se tako za 40 let pokojninske dobe določa poseben način odmere pokojnin, in sicer od:

- 1. 1. 2013 do 31. 12. 2016 za 40 let 64,25 % (odmerni odstotek po ZPIZ-1 – 87,77% bruto);
- 1. 1. 2017 do 31. 12. 2019 za 40 let 63,5 % (odmerni odstotek po ZPIZ-1 – 86,75% bruto);
- 1. 1. 2020 do 31. 12. 2022 za 40 let 61,5 % (odmerni odstotek po ZPIZ-1 – 84% bruto).

Z namenom spodbujanja daljše aktivnosti ter s tem kasnejšega uveljavljanja starostne pokojnine se zavarovancu, ki izpolni pogoje za starostno upokožitev 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa, oziroma v prehodnih obdobjih ustrezno nižje starosti in pokojninske dobe brez dokupa, in ostane vključen v obvezno zavarovanje, vsako nadaljnje leto dopolnjene pokojninske dobe brez dokupa, dopolnjene v obveznem zavarovanju po uveljavitvi ZPIZ-2, vrednoti z višjim odmernim odstotkom na način, da se trije meseci pokojninske dobe brez dokupa vrednotijo v višini 1%. Ugodnejše vrednotenje je omejeno na največ tri zaporedna leta dopolnjene daljše pokojninske dobe brez dokupa, kar pomeni, da se zavarovancem, ki izrabijo ta bonus v celoti, zadnja 3 leta dopolnjene pokojninske dobe brez dokupa vrednotijo v višini 12% (namesto 3,75 %).

Do ugodnejšega vrednotenja daljše pokojninske dobe brez dokupa po izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine je upravičen tudi zavarovanec, ki uveljavi pravico do delne pokojnine (največ za tri zaporedna koledarska leta zavarovanja v času prejemanja delne pokojnine), poleg tega pa je do dopolnitve starosti 65 let upravičen tudi do 5% višje delne pokojnine kot bi ustrezala skrajšanju polnega delovnega časa.

Po drugi strani pa se v primeru predčasnega odhoda s trga dela zavarovancu odmerjena (predčasna) pokojnina¹⁵¹ zniža za 0,3 % (moški in ženske) za vsak mesec upokožitve pred 65. letom starosti (po končanem prehodnem obdobju za ženske se bo zmanjšanje računalo do te starosti za oba spola), vendar največ do 18%. Malusi za predčasno upokožitev so prilagojeni postopnemu dvigu zakonske

¹⁴⁷ Pogačar et al., Pokojninski sistem po novem, Novi zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v praksi, Planet GV, 2013, str. 59.

¹⁴⁸ Če bi želeli omenjeni odstotek primerjati z odmernim odstotkom moškega za 40 let pokojninske dobe po ZPIZ-1 v letu 2012 (ta je znašal 78,5 %), bi morali izračunati bruto odstotek, ki bi po ZPIZ-2 znašal 78,21 odstotka.

¹⁴⁹ »Bruto« odstotek, ki bi bil primerljiv odstotkom po ZPIZ-1, bi znašal 82,31 odstotka.

¹⁵⁰ Pogačar et al., op.cit., str. 59

¹⁵¹ Le-ta se odmeri po enakih pravilih, kot so določena za odmero starostne pokojnine.

upokojitvene starosti na 65 let ter dvigu pogoja zahtevane pokojninske dobe za zavarovanke na 40 let.

Pri izračunavanju pokojnin v slovenskem pokojninskem sistemu še vedno prihaja do neposrednega razlikovanja med spoloma, saj je odmerni odstotek za enako dopolnjeno pokojninsko dobo za ženske bolj ugoden.¹⁵² Sodišče EU je v primeru *De Vriendt* in drugih pridruženih zadevah¹⁵³ ugotovilo, da je različen način odmere dopusten le, ko je ohranjena razlika v upokojitveni starosti za moške in ženske (kar je izrecna izjema v skladu z Direktivo 79/7/EGS)¹⁵⁴, če je nujno in objektivno povezan s to razliko. V primeru *Van Cant*¹⁵⁵ pa je sodišče poudarilo, da se ni več mogoče sklicevati na izjeme in s tem utemeljevati razlike pri odmeri pokojnine za moške in ženske, ko so razlike v upokojitveni starosti med spoloma enkrat odpravljene. Države članice lahko tako ugodnosti v pokojninskem sistemu, namenjene ženskam, ohranijo le začasno, z namenom postopne prilagoditve pokojninskega sistema na način, da le-ta ne bi ogrožal njihovega finančnega ravnotežja. Vendar pa začasnost različne odmere pokojnine za moške in ženske v slovenskem pokojninskem sistemu ni določena, zato bi lahko določba o različni odmeri pokojnine po koncu prehodnih obdobj, določenih v drugem, tretjem in četrtem odstavku 27. člena ZPIZ-2, predstavljala kršitev prava EU. Takšno razlikovanje ni več potrebno tudi z vidika zagotavljanja vsebinske enakosti med spoloma, saj bi morale biti ženske razbremenjene že prej in ne šele v času upokojitve.¹⁵⁶

Najnižja in najvišja pokojninska osnova

Kot je bilo že večkrat poudarjeno, sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja temelji na načelih vzajemnosti in solidarnosti. Prav načelo solidarnosti se v tem sistemu izraža prek najnižje in najvišje pokojninske osnove.

Z ZPIZ-2 je določenim zavarovancem zajamčena odmera od najnižje pokojninske osnove, če starostna pokojnina s pripadajočimi uskladitvami v letu uveljavitve pravice, odmerjena glede na dopolnjeno pokojninsko dobo od zavarovančeve pokojninske osnove, ne dosega zneska starostne pokojnine za enako pokojninsko dobo, odmerjenega od najnižje pokojninske osnove. Najnižja pokojninska osnova se določi od 1. januarja posameznega koledarskega leta v višini 76,5% povprečne mesečne plače, izplačane v Republiki Sloveniji v preteklem koledarskem letu, zmanjšane za davke in prispevke, ki se plačujejo od plače po povprečni stopnji v Republiki Sloveniji. Od najvišje pokojninske osnove, ki je štirikratnik najnižje, se pokojnina odmeri, če starostna pokojnina s pripadajočimi uskladitvami v letu uveljavitve pravic, odmerjena glede na pokojninsko dobo od zavarovančeve pokojninske osnove, preseže znesek starostne pokojnine za enako pokojninsko dobo, odmerjene od najvišje pokojninske osnove. Pokojnine iz javne blagajne se v Sloveniji ne morejo odmerjati od višjega zneska, kot ga predstavlja najvišja pokojninska osnova. Višina odstotka za odmero pokojnine na podlagi dopolnjene pokojninske dobe navzgor ni omejena. Z določanjem najnižje in najvišje pokojninske osnove je doseženo tudi individualiziranje najnižje/najvišje pokojnine posameznika, saj se starostna pokojnina še vedno odmeri v pripadajočem odstotku, odvisnem od dolžine pokojninske dobe, od najnižje/najvišje pokojninske osnove. Ne glede na vse določbe pa je hkrati določeno še, da se zavarovancu, ki pridobi pravico do predčasne, starostne ali invalidske pokojnine po določbah tega zakona, zagotovi najnižja pokojnina v višini 26% najnižje pokojninske osnove oziroma ustrezni sorazmerni del najnižje pokojnine, če je zavarovanec pridobil pravico do predčasne, starostne ali invalidske pokojnine v sorazmernem delu po mednarodnih predpisih.

¹⁵²Potrebno je dodati, da je prvotni predlog ZPIZ-2 sicer vseboval enotne odmerne odstotke za moške in ženske, vendar pa po dolgotrajnih pogajanjih s socialnimi partnerji predlog o izenačenih odmerih odstotkih za oba spola na koncu zanje ni bil sprejemljiv.

¹⁵³C – 377/96 do 384/96 *De Vriendt et al.* (1998) ZOdl. I-2105.

¹⁵⁴Direktiva Sveta z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (79/7/EGS), UL L 6, 10.1.1979, str. 24-25.

¹⁵⁵C-154/92 *Van Cant* (1993) ZOdl. I-3811.

¹⁵⁶Strban, G., Vpliv nadzornih inštitucij na uresničevanje pravice do socialne varnosti – imamo v Sloveniji (ne)ustrezne dajatve?, v Delavci in Delodajalci Revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, št. 4/2015/ letnik XV, str. 490.

Pokojnina, odmerjena od najnižje pokojninske osnove, pri posameznikih nastopa v funkciji socialnega korektiva. Zaradi načela solidarnosti ali redistribucije se tem zavarovancem torej zagotavljajo višje pravice, kot bi jim pripadale glede na pokojninsko dobo in višino plačanih prispevkov. Za razliko, ki jo te osebe prejmejo med pokojnino, ki bi ustrezala njihovim prispevkom in pokojnino, ki jo garantira obvezni (javni) pokojninski sistem, je potrebno zagotoviti finančna sredstva, ki pa gredo deloma v škodo posameznikom, ki so 40 let plačevali prispevke v višini, ki je presegala najvišjo pokojninsko osnovo, deloma pa v breme države. Ker je v slovenskem javnem pokojninskem sistemu višina pokojnine z zakonom omejena tako navzdol kot navzgor in je najvišja pokojnina preko najvišje pokojninske osnove limitirana s 4-kratnikom najnižje pokojninske osnove, se vsa finančna sredstva, ki jih ti posamezniki s prispevki preplačajo, prerazporedijo znotraj sistema in imajo z vidika posameznika naravo davka. Osebe z višjimi dohodki, ki bi glede na kriterije imele pokojnino višjo od maksimalno določene, prejmejo torej pokojnino v maksimalno določeni višini, torej manj, kot bi prejemale, če bi bila pokojnina odvisna zgolj od plačila prispevkov. Na ta način se zagotavlja prerazporeditev bogastva med osebami z najvišjimi in osebami z nižjimi dohodki tekom aktivne dobe.

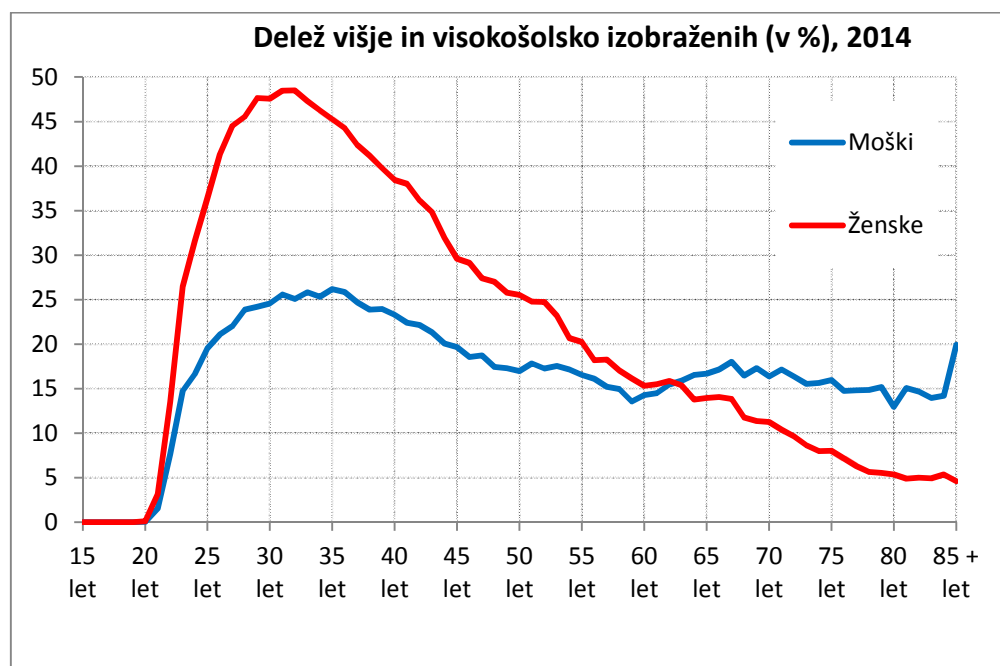
PREDLOG REŠITEV

Z vidika pravičnosti sistema in višine pravic omenjeni element razlikovanja med moškimi in ženskami gotovo predstavlja odstop od temeljnega načela solidarnosti, saj presega višino pravic, ki bi posamezniku šle na podlagi vplačanih prispevkov. Vsekakor pa predstavlja močan element redistribucije znotraj sistema, s katerim pa se v določeni meri zagotavlja tudi načelo pravne države in sorazmernosti posega v pričakovana upravičenja, saj višji odmerni odstotki za ženske temeljijo na pravicah, podeljenih v preteklih zakonih. Kljub navedenemu pa bo vprašanje višine pokojnin žensk, tako z vidika enakopravne obravnave kot tudi z vidika upoštevanja načela solidarnosti in (pre)močnega načela redistribucije, predstavljalo pomembno temo za razpravo pri morebitnih naslednjih spremembah.¹⁵⁷

Temeljno vprašanje, ki ga je potrebno razrešiti v povezavi z odmero pravic se najprej nanaša na izenačitev načina odmere za moške in za ženske. Če bi še naprej želeli ohraniti razlikovanje med višino odmere, bi potrebovali močne argumente, zakaj je potrebno vpeljati takšno pozitivno diskriminacijo, upoštevajoč dejstvo, da že ZPIZ-2 izenačuje upokojitvene pogoje za oba spola. V preteklosti je bilo razlikovanje utemeljeno na dveh predpostavkah, in sicer na dejstvu, da so za ženske veljali ugodnejši upokojitveni pogoji (nižja upokojitvena starost in krajša pokojninska doba) kot tudi na dejstvu, da so imele ženske v povprečju nižji dohodek kot moški, kar negativno vpliva na višino pokojnine ob upokojitvi. V povezavi z s prvim dejstvom je bilo omenjeno, da že veljavna pokojninska zakonodaja izenačuje upokojitvene pogoje za moške in za ženske, prav tako pa tudi predlogi prihodnjega razvoja sistema kažejo na to, da bo ta izenačenost ostala. Izračuni kažejo jasno sliko trenda poviševanja dohodka žensk v prihodnosti, in sicer iz naslova višje izobrazbe. Izobrazbena struktura moških in žensk z višješolsko in visoko izobrazbo v letu 2014 kaže izrazito višjo izobrazbo žensk v starostnih kohortah od 20 do 45 let. Višja izobrazba načeloma pomeni tudi višji dohodek. To pomeni, da bodo ob uveljavitvi novega sistema odmere te kohorte žensk lahko računale tudi na višje pokojnine ob upokojitvi v primerjavi s kohortami žensk, ki so bile v letu 2014 že upokojene (starejše od 60 let). Na podlagi takšne ugotovitve in tudi v primerjavi s izobrazbeno strukturo moških, ki bo v prihodnosti bistveno nižja, ne bo več vzdržal argument razlikovanja odmere pokojnine, ki bi bil postavljen v prid enemu spolu (ženskam).

¹⁵⁷ Rangus, A., Reforma obveznega pokojninskega zavarovanja..., op.cit.

Graf 43: Delež višje in visokošolsko izobraženih po spolu v letu 2014



(Vir: SURS)

Pri načinu odmere pokojnine je potrebno nadalje opredeliti tri temeljne elemente:

- 1.) način določitve pokojninske osnove,
- 2.) način valorizacije preteklih dohodkov in
- 3.) način oziroma višino odmere.

Odgovori na zgoraj postavljena vprašanja so v prvi vrsti povezani z mehanizmom, ki bo uporabljen v okviru same pokojninske sheme, t.j. ali se bo še nadalje uporabljal veljavni mehanizem določanja osnov in odmera na podlagi določenih odmernih odstotkov ali pa bo zagotovljen prehod na točkovni sistem, ki matematično gledano predstavlja transparentnejši način določanja višine pokojnine. Potrebno pa je poudariti, da bi s prilagoditvijo posameznih elementov lahko dosegli enake učinke, ne glede na to, kateri mehanizem odmere bi uporabili.

Kot že povedano, bi z vpeljavo točkovnega sistema na enostavnejši, predvsem pa na bolj jasen način dosegli večjo povezanost med vplačanimi prispevki in višino pokojnine, vendar pa bi bilo v tem primeru potrebno določiti prehodno obdobje, v okviru katerega bi veljavni sistem v čim večji meri približali točkovnemu sistemu in s tem omogočili bolj gladek prehod na spremenjeni mehanizem odmere pravic.

Predlog ukrepa: Izenačitev načina odmere za moške in ženske ter vpeljavo točkovnega sistema.

Predlog za razpravo: Določitev prehodnega obdobja za izenačitev pogojev in vpeljavo točkovnega sistema.

Določitev pokojninske osnove

Zaradi zagotavljanja večje povezanosti med višino vplačanih prispevkov in višino pokojnine bi bilo potrebno kot osnovo za izračun pokojnine vzeti vseživljenjski zaslužek. To dejansko pomeni, da bi se v pokojninsko osnovo upoštevali vsi dohodki, na podlagi katerih je bila oseba zavarovana in od katerih so bili plačani prispevki. S tem načinom bi bilo v celoti realizirano načelo »vsako delo šteje«, in sicer tudi z vidika zavarovanja, ki je v svojem aktivnem obdobju plačeval prispevke od vseh oblik dela.

Kljub navedenemu in predvsem z vidika zagotavljanja socialne vzdržnosti višine pokojnin, pa bi bilo smiselno premisliti o izključitvi določenih obdobj, ki za zavarovanja niso bili ugodni. To sledi tudi razmeram na trgu dela ter gospodarski in finančni krizi v zadnjih letih, saj bi takšna obdobja, tekom katerih je zavarovanec prejemal izrazito nizke dohodke, lahko negativno vplivala na izračun pokojninske osnove in posledično na višino njegove pokojnine. Takšna določba bi pomenila socialni korektiv v okviru pokojninskega sistema, kar bi vplivalo na razmerje med načelom solidarnosti in redistribucije.

Eden od predlogov je, da bi se lahko za izračun osnove v prehodnem obdobju uporabilo najugodnejše zaporedje 34 let ustreznega dohodka, od katerega so plačani prispevki, pri čemer bi bil zagotovljen prehod iz trenutno veljavnih 24 let na 34 let (obdobje bi se podaljševalo za 1 leto v vsakem koledarskem letu). Prehodno obdobje bi omogočilo tudi prilagoditev odmernih odstotkov, po desetih letih pa tudi celovito vpeljavo točkovnega sistema, pri katerem pa bi se upošteval celoten dohodek, od katerega so bili plačani prispevki.

Pomembno vprašanje, ki bi ga bilo potrebno urediti v okviru določitve pokojninske osnove, je tudi prehod iz neto na bruto sistem pokojnin. Veljavna zakonodaja sicer določa neto sistem pokojnin, vendar pa bi bilo smiselno, da bi se pokojnina odmerila v bruto višini, nato pa bi se na podlagi davčnih stopenj in stopenj prispevka za zdravstveno zavarovanje (ter morebitno dolgotrajno oskrbo) izračunala neto pokojnina, ki bi se izplačala upravičencu. Pri navedenem ukrepu gre za kompleksno vsebino, ki bi jo bilo potrebna preučiti tako z vidika vpliva na javne finance kot tudi na samo višino pokojnine posameznika. Zato bi bilo smiselno, da se v prehodnem obdobju postavi sistem, da se zdravstveni prispevek iz naslova pokojnin prenese iz pokojninske blagajne, sredstva pa se zdravstveni blagajni plačujejo neposredno iz državnega proračuna.

Predlog ukrepa: Podaljšanje pokojninske osnove za izračun višine pokojnine na 34 zaporednih najugodnejših let. Točkovni sistem upošteva celotno obdobje.

Predlog za razpravo: Izvzem določenih neugodnih let (najnižjih točk) iz izračuna pokojninske osnove (povprečne točke) ter uvedba bruto/neto sistema pokojnin.

Valorizacija preteklih dohodkov

Z vidika ohranjanja realne vrednosti osnov, ki se upoštevajo pri izračunu pokojninske osnove oziroma točke, je pomemben tudi način valorizacije preteklih dohodkov. Z ZPIZ-2 se je vprašanje valorizacije preteklih zaslužkov uredilo na ustrezen način, zato bi omenjeno valorizacijo veljalo obdržati tudi v

prihodnosti. V okviru točkovnega sistema bi se vrednost točke določala na letni ravni, smiselno pa bi bilo, da bi se vrednost začetno določene točke valorizirala z rastjo povprečne plače.¹⁵⁸

Določene države so se odločile za vpeljavo posebnih faktorjev znotraj valorizacije preteklih dohodkov ali odmere pokojnine, s katerimi prilagajajo višino pokojnine bodočih upokojencev demografskemu trendu.¹⁵⁹ To pomeni, da bi podaljševanje življenja vplivalo na zniževanje pokojnin prihodnjih generacij, če bi se le-te upokojevale ob enakih zakonsko določenih upokojitvenih pogojih kot pretekle generacije. Glede na to, da takšen način zniževanja pravic bodočih upokojencev ne sledi temeljnemu cilju zagotavljanja ustreznih dohodkov v starosti, v Sloveniji takšne prilagoditve niso priporočljive.

Predlog ukrepa: Valorizacija osnov iz prejšnjih let dela se opravi na podlagi gibanja povprečne plače v RS.

Predlog za razpravo: Morebitna vpeljava demografskega faktorja za določanje višine pokojnin bodočih upokojencev.

Vpeljava točkovnega sistema ter način oziroma višina odmere

Zaradi načela pravne države je potrebno pri spremembi odmere pokojnine na podlagi dopolnjene pokojninske dobe izhajati iz obstoječega stanja, ki že predvideva določeno prehodno obdobje in varstvo ranljivejše kategorije zavarovancev - žensk. Kljub navedenemu pa je potrebno sprejeti ukrepe, ki bodo skladno z načelom enakopravnosti ter s sodbami Sodišča EU zagotavljali enak način odmere, ki bo ženskam in moškim z enako dopolnjeno dobo in ob enako dopolnjeni upokojitveni starosti zagotavljal enako višino pokojnine.

Kot že omenjeno, pa bi točkovni sistem predstavljal transparentnejši način odmere pokojnine, saj le-ta vsakemu zavarovancu v vsakem trenutku omogoča vpogled v pričakovano višino pokojnine. Z vpeljavo točkovnega sistema bi zavarovancem približali pokojninski sistem, na ta način pa bi bili zavarovanci tudi veliko bolj motivirani k participaciji v samem sistemu. Preglednejši sistem namreč povečuje zaupanje v delovanje le-tega in zagotavlja, da tudi mlajše generacije participirajo v okviru medgeneracijske solidarnosti.

Po drugi strani pa bi bilo potrebno prestop v točkovni sistem izvesti postopno, saj tesnejše povezovanje višine pokojnine s plačanimi prispevki v času aktivne dobe povečuje aktuarsko pravičnost v sistemu in vpliva na višino prejete pokojnine. Tako bi se nov sistem odmere pokojnine vzpostavil postopno za generacije, ki bi imele dovolj časa, da si zagotovijo določen del dohodka v starosti tudi preko oblik dodatnega pokojninskega zavarovanja.

Reforma sistema odmere bi bila tako dvostopenjska. V prehodnem obdobju bi se podaljševalo obdobje za izračun pokojninske osnove iz veljavnih 24 najugodnejših zaporednih let na 34 najugodnejših zaporednih let, hkrati s tem pa bi se nadaljevalo prehodno obdobje, v okviru katerega

¹⁵⁸ Vpeljava točkovnega sistema bo predstavljena v nadaljevanju.

¹⁵⁹ Npr. Nemčija, Portugalska in Finska, tudi Švedska, Poljska, Norveška in Italija (mehanizem NDC). OECD: Linking Pensions to Life Expectancy, Pensions at a Glance 2011: Retirement – Income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing, OECD, 2011, str. 84.

se postopoma znižujejo odmerni odstotki za ženske. Le-ti bi se do konca prehodnega obdobja postopoma izenačili z odmernimi odstotki, določenimi za moške. Po preteku 10-letnega prehodnega obdobja pa bi se namesto obstoječe lestvice za odmero pokojnine implementiralo točkovni sistem.

Možna vpeljava točkovnega sistema bi potekala na način, da bi se vrednost začetne (izhodiščne) točke določila tako, da se ob prehodu na točkovni sistem agregatni izdatki za pokojnine kot delež BDP glede na ZPIZ-2 ne bi spremenili. Ob takšni predpostavki bi bila vrednost ene točke zavarovancu dodeljena ob plačilu prispevkov v višini, kot znašajo prispevki, plačani od povprečne plače v RS na zaposlenega v posameznem koledarskem letu. Zavarovanec, ki bi prispevke v koledarskem letu tako plačal od dohodka, ki bi bil enak povprečni plači v RS v tistem letu, bi za to leto pridobil 1 točko. Glede na višino dohodka, od katerega bi posameznik plačal prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, bi se število oziroma delež točke izračunal sorazmerno glede na povprečno plačo v RS.

Ob uveljavitvi pravice do pokojnine bi se za vsakega posameznika opravil izračun povprečne točke, in sicer kot razmerje med seštevkom vseh točk in številom dopolnjenih let pokojninske dobe. Izračun povprečne točke za posameznika bi se tako izvedel na način, da bi seštevke vseh točk, ki jih je posameznik pridobil, delili z dopolnjeno dobo (številom let) ter tako preverili, ali povprečna točka posameznika dosega oziroma presega mejne vrednosti najnižje in najvišje določene točke. Zaradi zagotavljanja socialne varnosti znotraj sistema povprečna točka posameznika ob uveljavitvi pravice do pokojnine ne bi smela znašati manj kot 0,75 točke. Po drugi strani pa bi se določila tudi najvišja vrednost povprečne točke, ki ne bi smela znašati več kot 3,75 - kratnika točke, kar pa pomeni, da bi razmerje med najvišjo in najnižjo točko po novem znašalo 1:5. V prid takšnemu dvigu govori tudi dejstvo, da je razmerje do uveljavitve ZPIZ-1 znašalo 1:4,8, pokojninska osnova pa je bila izračunana na podlagi najugodnejših zaporednih 10 let. Nižanje razmerja ob podaljšanju obdobja na 18 let ni bilo logično, saj se je s podaljševanjem obdobja za izračun pokojninske osnove v večji meri odrazilo načelo povezanosti višine pokojnine z plačanimi prispevki. To pa se še nadalje potrjuje s podaljševanjem izračunavanja pokojninske osnove po ZPIZ-2 na najugodnejših zaporednih 24 let (ter morebitnim nadaljnjim podaljševanjem). Glede navedenih elementov bi bilo potrebno seveda doseči tudi širok družbeni konsenz, saj bi predstavljeni način odmere predstavljal bistveno spremembo dosedanjega načina določanja višine pravic.

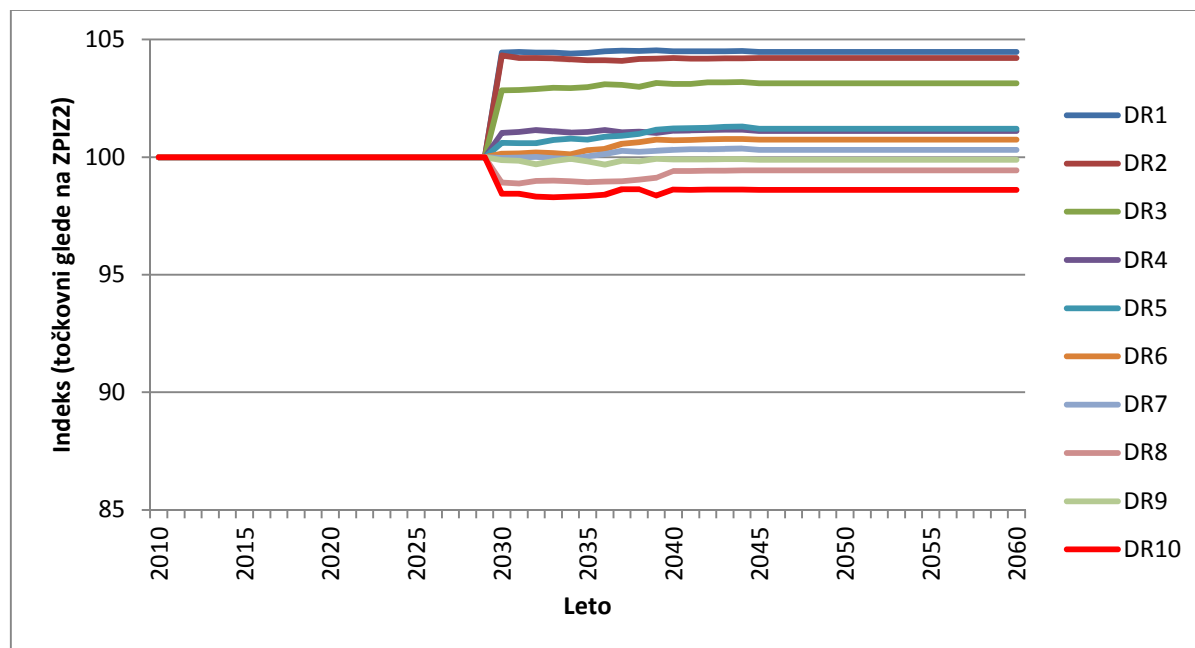
Po preliminarnih rezultatih bi nov način odmere, če bi ga aplicirali na upokojitvene pogoje po ZPIZ-2, vplival na postopno povišanje izdatkov za pokojnine, in sicer v višini okrog 0,3 odstotne točke (v letu 2060 bi znašali javnofinančni izdatki za pokojnine namesto 15,2% BDP okrog 15,5% BDP). Omenjeno izhodišče bi torej sledilo cilju, da se vzdržnost pokojninske blagajne ne dosega na račun bistvenega zniževanja pravic iz obveznega pokojninskega zavarovanja. Vzdržnost sistema bi se torej dosegala preko spreminjanja upokojitvenih pogojev ter preko sistema ohranjanja višine pokojnin.

Predlagani način odmere bi v določeni meri vplival na višino pokojnin tako moških kot tudi žensk. Predvsem ženske bi s predlaganim načinom odmere izgubile »privilegij«³ treh odstotnih točk višje odmere kot moški, saj prvih 15 let pokojninske dobe ne bi bilo več vrednotenih na ugodnejši način.

Pri pregledu učinka predlagane nove odmere na višino pokojnin po posameznih decilih lahko ugotovimo, da bi bila višina pokojnin pri moških nekoliko ugodnejša kot je odmera po ZPIZ-2, kar predvsem nakazuje na dejstvo, da trenutna odmera ne sledi v polni meri načelu popolne odvisnosti

višine pokojnine od vplačanih prispevkov. Določen vpliv na višino pokojnin bi imel tudi predlagani izračun, ki bi znižal omejevanje najvišje pokojninske osnove na 1:5.

Graf 44: Vpliv na višino pokojnine moških (po decilnih razredih) ob vpeljavi točkovnega sistema pri upokojitvenih pogojih po ZPIZ-2

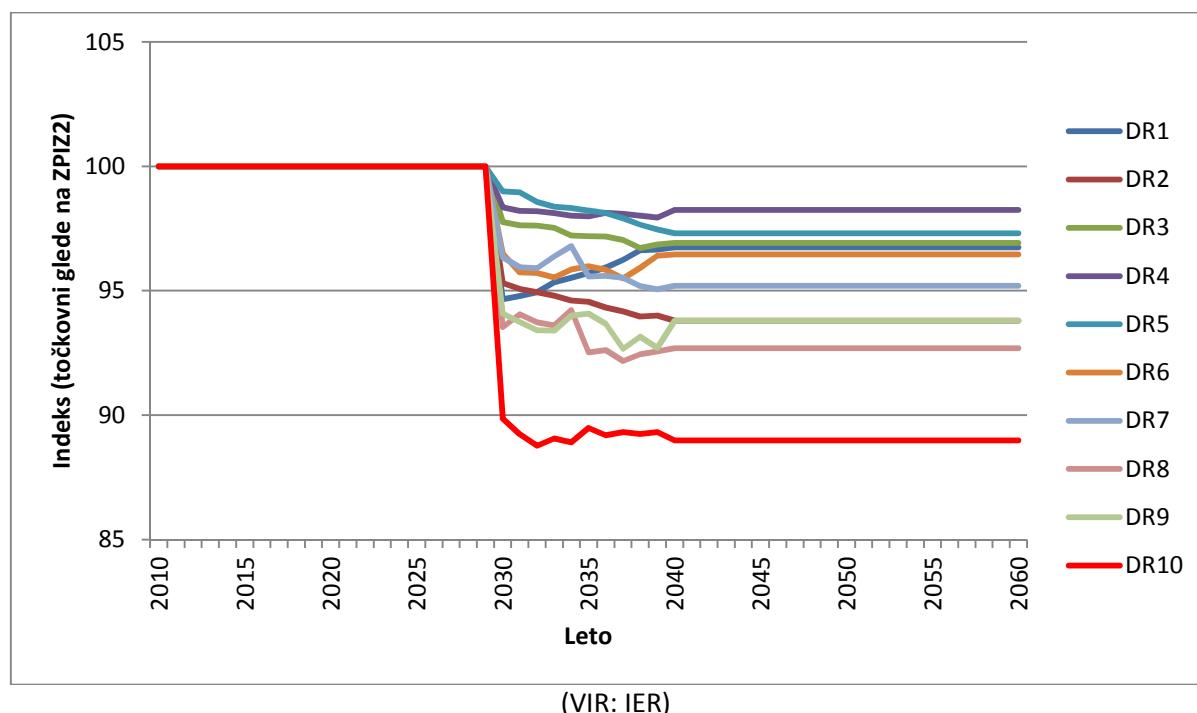


(Vir: IER)

Po drugi strani pa bi se pri vpeljavi točkovnega sistema pojavilo aktualno vprašanje glede zagotavljanja socialnega varstva (minimalne pokojnine) pri ženskah. Glede na podatke o višini pokojninskih osnov že upokojenih žensk, bi namreč vpeljava predlaganega točkovnega sistema vplivala na višino njihovih pokojnin. Predvsem bi bilo potrebno poskrbeti za generacije bodočih upokojenk v prvem decilnem razredu z nizko pokojninsko dobo. Izračuni namreč kažejo, da bi vpeljava novega sistema odmere v določeni meri vplivala na višino pokojnin žensk z kratko dopolnjeno dobo plačanih prispevkov (med 15 in 20 let zavarovalne dobe).

Glede na navedeno bi bilo potrebno zagotoviti socialno varstveno varovalko znotraj sistema odmere tako za ženske kot tudi za moške z najnižjimi dohodki. Z omenjenega vidika bi se lahko tako predlagalo določitev minimalne pokojnine v nominalni vrednosti (začetna vrednost bi tako znašala enako, kot znaša dejanska minimalna pokojnina žensk z najkrajšo dopolnjeno pokojninsko dobo po ZPIZ-2), ki pa bi se v prihodnosti (za nove generacije upokojencev) usklajevala z rastjo povprečne plače v RS, s čimer bi se preprečilo nižanje vrednosti te varovalne kategorije. Pri izračunih je bila uporabljena t.i. socialna varovalka, in sicer najnižja pokojnina v višini 222,52 EUR. Do te pokojnine bi bili upravičeni zavarovanci (moški in ženske), ki bi izpolnjevali pogoj za pridobitev pravice do starostne pokojnine, vendar pa na podlagi dopolnjene zavarovalne dobe in zbranih točk ne bi dosegali navedenega minimuma.

Graf 45: Vpliv na višino pokojnine žensk (po decilnih razredih) ob vpeljavi točkovnega sistema pri upokojitvenih pogojih po ZPIZ-2



Iz zgornje slike je razviden vpliv morebitnega novega načina odmere na višino pokojnin žensk. Potrebno je poudariti dve pomembni dejstvi. Padec višine pokojnin je pri ženskah zaznati predvsem pri višjih decilnih razredih, se pravi pri ženskah, ki so imele v preteklosti visoke dohodke. To dejstvo kaže na močan element redistribucije znotraj veljavnega sistema odmere, saj se ženskam po vseh decilnih razredih zagotavlja višja pokojnina kot bi jo prejemale iz sistema, s katerim se zagotavlja večja povezanost med višino vplačanih prispevkov in višino pokojnine. Po drugi strani pa bi tudi pri novem načinu odmere pokojnin višina pokojnin pri ženskah v prvih šestih decilnih razredih ostala relativno nespremenjena. Nadalje je potrebno opozoriti tudi že na zgoraj omenjeno dejstvo, da bodo dohodki prihodnjih generacij žensk, glede na višjo izobrazbeno strukturo, primerljivejši, če ne celo višji, kot bodo dohodki prihodnjih moških generacij. Prav tako je potrebno opozoriti na dejstvo, da je izračun v spremembi višine pokojnine pripravljen na podlagi podatkov, po katerih so se ženske upokojevale bistveno prej in z nižjo pokojninsko dobo kot moški, pri čemer pa gredo predlagane spremembe v smer izenačitve upokojitvenih pogojev in predvsem učinkovitega dviga upokojitvene starosti in učinkovitega dviga pokojninske dobe tudi za ženske. Zgornja slika že vsebuje tudi redistributivni element, ki bi se zagotavljal preko socialne varovalke – najnižje pokojnine.

Vsi navedeni argumenti torej govorijo v prid predlaganemu novemu načinu odmere. Če vključimo še zgoraj omenjeno varovalko, se višina pokojnin bodočim generacijam (z izjemo žensk z najkrajšo zavarovalno dobo) bistveno ne spremeni, s čimer se zagotovi tudi socialno varstvena vloga sistema.

Glede na predvidevanja, da bi uvedba točkovnega sistema zaradi večje povezave med vplačanimi prispevki in priznanimi pravicami v povprečju višino pokojnin še dodatno znižala (zaradi upoštevanja osnov iz celotnega obdobja zavarovanja za izračun pokojninske osnove, zaradi upoštevanja prejetih nadomestil plače za časčasne zadržanosti z dela namesto osnove, od katere so bili plačani

prispevki iz koledarskega leta pred začetkom prejemanja nadomestila itd.), pa bi bilo zaradi delnega zmanjšanja takšnega učinka v zvezi s predlogom ukrepa in predlogom za razpravo o vpeljavi točkovnega sistema morda potrebno razmisliti tudi o določanju dodatnih točk za t.i. "neprišpevna" obdobja (npr. za obdobje skrbi za otroka oz. nege otroka, obdobje prištete dobe za delovne invalide ipd.), kot imajo to urejene nekatere države s točkovnim sistemom.

Predlog ukrepa: Postopna vpeljava točkovnega sistema. Določitev najnižje vrednosti povprečne točke v višini 0,75 ter najvišje vrednosti povprečne točke v višini 3,75. Povečanje razmerja med najnižjo in najvišjo odmero na 1:5. Določitev minimalne pokojnine v nominalnem znesku 222,52 eura.

Predlog za razpravo: Določitev višine najnižje in najvišje povprečne točke ter razmerja med najnižjo in najvišjo odmero glede na vzpostavljena temeljna načela (solidarnosti, redistribucije). Določitev socialno varstvene kategorije (minimalna pokojnina).

Bonusi/malusi

TRENUTNA UREDITEV

Veljavna ureditev določa dve obliki spodbud za podaljševanje delovne aktivnosti oziroma zavarovanja. Medtem ko je prva naravnana pozitivno v obliki bonusov, pa druga deluje nestimulativno v smislu zniževanja pravic ob predčasnem upokojevanju.

Posebna ugodnost v obliki višjega odmernege odstotka je tako dana zavarovancem, ki so začeli delati zelo zgodaj in zato zgodaj dopolnijo pogoje za starostno upokojitev. Tem zavarovancem, ki izpolnijo pogoje starosti iz četrtega (60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa) oziroma v prehodnem obdobju petega odstavka 27. člena in ostanejo vključeni v obvezno zavarovanje, se vsako nadaljnje leto dopolnjene pokojninske dobe brez dokupa, dopolnjene v obveznem zavarovanju po uveljavitvi ZPIZ-2, vendar največ do treh zaporednih let zavarovanja, vrednoti na način, da se trije meseci pokojninske dobe brez dokupa vrednotijo v višini 1%. Tak zavarovanec lahko v treh zaporednih letih pokojninske dobe brez dokupa pridobi dodatno 12% odmero pokojnine, namesto 3,75%, kot bi mu ob isti pokojninski dobi brez dokupa pripadalo, če ta vzpodbuda ne bi obstajala, bonus pa pripada tudi tistim zavarovancem, ki dopolnijo pogoje za starostno upokojitev po četrtem in petem odstavku 27. člena ZPIZ-2 z znižanjem starostne meje. Bonus lahko uveljavljajo tudi tisti posamezniki, ki uveljavljajo delno pokojnino, vendar pa za tri zaporedna koledarska leta in ne za tri leta pokojninske dobe brez dokupa.¹⁶⁰

Po drugi strani ZPIZ-2 z namenom čim daljše vključitve zavarovancev v obvezno zavarovanje določa tudi maluse, ki so jih za predčasno upokojevanje deležni zavarovanci. ZPIZ-2 pri starostnem upokojevanju ne pozna t.i. malusov oziroma znižanj starostne pokojnine. Ko namreč zavarovanci

¹⁶⁰Papež, M., v Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z besedilom zakona (ZPIZ-2), Novak et al., Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, ZVD Zavod za varstvo pri delu d.d., Ljubljana, str. 44.

izpolnijo pogoje za starostno upokojitev, se jim le ta odmeri zgolj od dopolnjene pokojninske dobe ter pokojninske osnove. Nasprotno pa ZPIZ-2 določa maluse za predčasno upokojevanje. Zavarovanci se lahko predčasno upokojijo, če dopolnijo 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe, ki jo predstavlja zavarovalna in posebna doba, glede na katero se ugotavljajo pogoji za pridobitev pravice do pokojnine in glede na katero se določi odstotek za odmero pokojnine (torej tudi dokupljena doba in doba, dosežena s prostovoljno vključitvijo v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje). T.i. malusi pa se upoštevajo pri določanju višine predčasne pokojnine, ki se odmeri glede na dopolnjeno pokojninsko dobo od pokojninske osnove tako kot starostna pokojnina, nato pa se za vsak mesec manjkajoče starosti do dopolnitve 65 let starosti zmanjša za 0,3%, pri čemer je zmanjšanje pokojnine trajno, ne sme pa znašati več kot znaša za pet let manjkajoče starosti, to je 18 %.

PREDLOG REŠITEV

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje je socialno zavarovanje, ki temelji na odgovornosti Republike Slovenije, delodajalk in delodajalcev ter na osebni odgovornosti zavarovancev za izvajanje zavarovanja. Gre za sistem, v katerem se s plačilom prispevkov zavarovancev ob izpolnitvi pogojev le-tim zagotovi pravice, ki jih v primeru nastopa zavarovalnih rizikov vnaprej predpisuje zakonodaja, ki to področje ureja. Pravice se tako načeloma in primarno izplačujejo iz sredstev, zbranih s prispevki, ki jih v sistem plačujejo zavarovanci in delodajalci, odgovornost države pa se kaže v dolžnosti vzpostavitve ustreznega sistema ter v zagotavljanju sredstev v primeru, da sredstva, zbrana s prispevki, ne zadoščajo za izplačilo pravic. Vzdržnost pokojninske blagajne je v preteklih letih postala eden glavnih izzivov, s katerim se soočajo države, ki imajo sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja vzpostavljen na način, kot ga določa tudi ZPIZ-2. Načini doseganja tega cilja so različni, in sicer tako z zaostrovanjem pogojev kot tudi z nižanjem višine pravic, ki se iz sistema izplačujejo, na drugi strani pa se z raznimi vzpodbudami zavarovance poskuša motivirati za samostojne odločitve za podaljšanje aktivnega obdobja, kljub temu da bi se že lahko upokojili.

Z reformo pokojninskega sistema bi se poseglo tako v redefinicijo upokojitvenih pogojev kakor tudi v sam sistem odmere, zato bi bilo smiselno, da bi spremembe različnih oblik spodbud sledile spremembam, ki bodo implementirane.

Z vidika preprečevanja predčasnega upokojevanja posameznih generacij zavarovancev in postavljanja upokojitvenih pogojev na način, da se zagotavlja ustrezna višina dohodka v starosti vsem bodočim upokojevcem, bi bilo smiselno premisliti o izključitvi kakršnekoli možnosti predčasnega upokojevanja. Tudi iz predlogov za določitev upokojitvenih pogojev, ki so bili podani, je mogoče jasno zaslediti, da pogoja za pridobitev predčasne pokojnine nov sistem ne potrebuje več. Izločitev predčasnega upokojevanja iz bodoče pokojninske sheme sledi tudi vzpostavljenemu načelu solidarnosti ter medgeneracijske enakosti in pravičnosti. Takšen trend pa je mogoče zaslediti tudi pri reformah v ostalih državah EU.

V kolikor bi se v krogu pogajanj s socialnimi partnerji izkazala potreba po vpeljavi pogojev za pridobitev pravice do predčasne pokojnine, pa bi odmera le-te morala biti nujno vezana na aktuarsko določena nevtralna znižanja pokojnine, ki bi bila pridobljena pred polno upokojitveno starostjo. To pomeni, da bi se z aktuarsko nevtralnim izračunom dejansko »zaračunalo« tisto povečanje

pokojninskega premoženja, ki bi ga posameznik pridobil na račun zgodnejše upokojitve. S tem bi se zagotovila tudi pravičnejša odmera.

Po drugi strani pa bi bilo potrebno bonuse za podaljševanje delovne aktivnosti (zavarovanje) vezati na določeno obdobje. Izhajajoč iz že predstavljenih simulacij, ki kažejo na to, da se bo večina zavarovancev upokojila s povprečno zavarovalno dobo, nižjo od 40 let, bi bilo smiselno bonuse vezati na leta po dopolnitvi 40 let zavarovalne dobe. V okviru točkovnega sistema bi se lahko poznejša leta vrednotila višje kot sicer ali pa bi se vpeljal način, da se pri izračunu povprečne točke uporabi le 40 let, pri izračunu višine pokojnine pa vsa leta zavarovanja. Ne glede na navedeno pa bi bilo potrebno predvsem z vidika zagotavljanja medgeneracijske solidarnosti ter z vidika načela enakosti najvišjo višino bonusov omejiti na aktuarsko nevtralno višino, saj stimulacija ne bi smela presegati plačila »neizplačanih« pokojnin zaradi kasnejše upokojitve.

Predlog ukrepa: V predlaganem sistemu zaradi črtanja pravice do predčasnega upokojevanja tudi ni sistema malusov. Višina bonusov za delo po dopolnitvi 40 let zavarovalne dobe. Bonusi se določijo na aktuarsko nevtralen način.

Predlog za razpravo: V primeru, da sistem še naprej obdrži pravico do predčasne pokojnine, je potrebno določiti višino znižanja (malusi) pokojnine ob predčasni upokojitvi. Ob aktuarsko nevtralnih bonusih bi bilo smiselno premisliti tudi o aktuarsko nevtralnem znižanju.

2.6. VDOVSKA IN DRUŽINSKA POKOJNINA

TRENUTNA UREDITEV

Veljavna zakonodaja poleg vdovske in družinske pokojnine še naprej ohranja institut dela vdovske pokojnine. Namen teh treh institutov ostaja nespremenjen, in sicer se z njimi določenim družinskim članom umrlega zavarovanca, začasno ali pa tudi trajno, zagotavlja določeno materialno in socialno varnost.

Za pridobitev ene ali druge pravice morajo biti izpolnjeni pogoji tako na strani prejemnika pokojnine kot tudi na strani umrlega. Slednji je moral biti ob smrti bodisi prejemnik predčasne, starostne, invalidske pokojnine ali uživalec pravic na podlagi invalidnosti bodisi je moral izpolniti pogoje za pridobitev predčasne, starostne ali invalidske pokojnine, pri čemer smrt šteje za invalidnost I. kategorije. Če je oseba umrla zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, se vdovska oziroma družinska pokojnina prizna ne glede na dopolnjeno pokojninsko dobo.

Vdovska pokojnina in del vdovske pokojnine

Vdova ali vdovec je upravičen do vdovske pokojnine ne glede na starost, če je v času smrti zakonca popolnoma nezmožen(a) za delo, ali je to postal v enem letu po smrti zakonca, ter v primeru, da mu po smrti zakonca ostane eden ali več otrok, ki jih je bil umrl do svoje smrti dolžan preživljati. V kolikor ni izpolnjen noben od teh pogojev, vdova ali vdovec lahko pridobi pravico do vdovske

pokojnine, če ob smrti zakonca dopolni starost 58 let. Pravico je mogoče pridobiti, če je vdova ali vdovec ob smrti zakonca star vsaj 53 let, vendar pa pravico uveljavi lahko šele, ko dopolni 58 let. Starost za pridobitev in uveljavitev pravice je s sedaj veljavno zakonodajo višja za pet let, vendar pa je prehod na višjo starost postopen, in sicer se od leta 2013 postopno dviguje za 6 mesecev na leto do konca prehodnega obdobja v letu 2022. Za razliko od prejšnje ureditve veljavna zakonodaja ne omogoča več ugodnejšega začetka teka čakalne dobe, ko preživeli partner(ka) na dan smrti osebe, po kateri naj bi bila uveljavljena vdovska pokojnina, nima lastnosti zavarovanca iz obveznega zavarovanja po zakonu, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Možnost pridobitve pravice do vdovske pokojnine je s sedaj veljavno zakonodajo razširjena, in sicer zakon dopušča pridobitev pravice do vdovske pokojnine pod pogoji, veljavnimi za vdovo ali vdovca, poleg partnerja, s katerim je živel v življenjski skupnosti in razvezanega zakonca, tudi partnerju v registrirani istospolni partnerski skupnosti.

Veljavna zakonodaja še naprej ohranja pravico do dela vdovske pokojnine, ki je z novim zakonom dobila značaj samostojne pravice. Odstotek za odmero vdovske pokojnine, je enak kot v prejšnjem zakonu (70 % od odmere). Prav tako je ostala enaka višina dela vdovske pokojnine, ki se lahko izplačuje upravičencu do vdovske pokojnine, ki ima pravico tudi do lastne starostne, predčasne ali invalidske pokojnine, in sicer v višini 15 % zneska pripadajoče vdovske pokojnine. Vendar pa nova zakonodaja na novo ureja zgornjo mejo izplačanega dela vdovske pokojnine in skupnega izplačila lastne in dela vdovske pokojnine. Zgornja meja dela vdovske pokojnine, ki se lahko izplačuje upravičencu znaša 11,7 % najnižje pokojninske osnove, kar je torej najvišji možni znesek izplačila dela vdovske pokojnine. Ohranja se omejitev skupnega izplačila lastne in dela vdovske pokojnine z zgornjo mejo, ki jo določa starostna pokojnina moškega, odmerjena od najvišje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe, kar znaša 57,25 % navedene osnove.

Družinska pokojnina

Pravica do družinske pokojnine v svojem bistvu ostaja enaka kot v prej veljavni zakonodaji, in sicer so do družinske pokojnine, ob pogojih izpolnjenih na strani umrlega, upravičeni:

- otroci,
- pastorki, vnuki in drugi otroci brez staršev, ki jih je zavarovanec preživel ter starši, ki jih je bil umrl zavarovanec oziroma uživalec pravice do svoje smrti dolžan preživljati v skladu s predpisi, ki urejajo zakonsko zvezo in družinska razmerja.

Šteje se, da je zavarovanec ali uživalec pravice do svoje smrti preživel družinskega člana, če je do smrti z njim imel skupno prebivališče in njegovi povprečni mesečni dohodki v zadnjem koledarskem letu pred zavarovalnim primerom niso presegali 29 % najnižje pokojninske osnove, veljavne ob nastanku zavarovalnega primera.

Otroci so upravičeni do vdovske pokojnine v naslednjih primerih:

- do 15. leta starosti ali do konca šolanja, vendar največ do dopolnjenega 26. leta starosti;
- otrok, ki ob smrti starša ne izpolnjuje pogoja za vpis v višji letnik šolanja, ima pravico do konca naslednjega šolskega leta;

- če je po dopolnjenem 15. letu starosti prijavljen na ZRSZ ima pravico do 18. leta, če izpolnjuje predpisane obveznosti ZRSZ;
- če postane popolnoma nezmožen za delo (do starosti zagotavljanja pravice, slednjo obdrži, dokler nezmožnost traja oziroma, če postane popolnoma nezmožen za delo po starosti zagotavljanja pravice, jo pridobi, če ga je bil zavarovanec do svoje smrti dolžan preživljati)
- če je otrok prekinil šolanje (bolezen, nosečnost, porod).

Starši so upravičeni do družinske pokojnine ko dopolnijo starost 60 let ali so bili ob smrti zavarovanca oziroma uživalca pravice popolnoma nezmožni za delo.

Odmera vdovske in družinske pokojnine

Vdovska pokojnina se odmeri v višini 70 % od osnove, ki jo predstavlja starostna, predčasna ali invalidska pokojnina umrlega. V kolikor ima vdova ali vdovec tudi pravico do lastne pokojnine, lahko uveljavlja tisto, ki je zanj ugodnejša, ali pa izbere lastno pokojnino in del vdovske pokojnine v maksimalni višini 15 % zneska vdovske pokojnine, pri čemer ta znesek ne sme presegati zneska v višini 11,7 % najnižje pokojninske osnove. Omejeno je tudi skupno izplačilo vdovske in dela vdovske pokojnine, in sicer skupni znesek ne sme presegati starostne pokojnine moškega, odmerjene od najvišje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe. Zakonodaja ohranja vdovsko pokojnino tudi za souživalca, vendar pa ob uveljavljanju dela vdovske pokojnine drugemu upravičencu odmeri sorazmerni del preostalega dela in ne le polovico, kot je to urejal prejšnji zakon.

Na novo je urejena tudi odmera vdovske pokojnine, ko sta do nje upravičena razvezani zakonec in zakonec iz nove zakonske zveze, med katerima eden uveljavlja izplačilo vdovske pokojnine, drugi pa izplačilo dela vdovske pokojnine. Souživalcu, ki uveljavlja pravico do vdovske pokojnine se le-ta prizna v višini razlike med vdovsko pokojnino in delom vdovske pokojnine. Po prejšnji ureditvi se je souživalcu priznala le polovica vdovske pokojnine. Po sedaj veljavni zakonodaji je mogoče tudi izplačilo celotne vdovske pokojnine, če souživalcu ki uveljavlja pravico do dela vdovske pokojnine, tega ni mogoče izplačevati, ker njegova lastna pokojnina presega veljavno zgornjo mejo, določeno za njuno skupno izplačilo.

Odmera družinske pokojnine ostaja nespremenjena, in sicer se za enega člana prav tako odmeri v višini 70 %, za dva v višini 80 %, za tri v višini 90 % in za štiri ali več v višini 100 % od osnove.

PREDLOG REŠITEV

Ob modernizaciji pokojninskega sistema, ki bi sledil temeljnim načelom in namenu zagotavljanja pravic tudi v primeru smrti ter hkrati z omenjenim zasledoval cilj transparentnosti delovanja celotnega sistema je potrebno preučiti vprašanje:

- o morebitni prilagoditvi zahtevane starosti za pridobitev pravice do vdovske pokojnine s starostjo, ki je zahtevana za pridobitev pravice do starostne pokojnine ter
- o smiselnosti ohranitve pravice do dela vdovske pokojnine.

Tako prvi kot drugi institut sta po svoji naravi socialna korektiva, ki naj bi zagotavljala kontinuiteto izpadlega dohodka, do katerega pride z nastopom smrti hranitelja družine, vendarle pa, ko govorimo o vdovski pokojnini, govorimo o vrsti pokojnine oziroma o zavarovanem tveganju. Na tem mestu se

tako postavlja vprašanje, ali je upravičeno to vrsto pokojnine vezati na precej nižjo starost, od katere je odvisna pridobitev pravice, kot pa je določena za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Prav tako je vprašljiva nadaljnja ohranitev pravice do dela vdovske pokojnine, ki je bila v pokojninsko in invalidsko zavarovanje prvič uvedena leta 2000 z ZPIZ-1 in pomeni delen odstop od splošnega načela, da lahko upravičenec, ki je pridobil pravico do dveh ali več pokojnin iz obveznega zavarovanja, uživa le eno. Hkrati z navedenim bi bilo potrebno razjasniti pravno naravo dodatka, saj je v okviru pokojninskega in invalidskega zavarovanja pokrit zavarovalni riziko smrti hranitelja družine, medtem ko del vdovske pokojnine pomeni le izboljšanje socialnega statusa preživelega zakonca, ki je že uveljavil samostojno pravico.

Vdovska pokojnina, za razliko od starostne pokojnine, poleg zagotavljanja kontinuitete dohodka zaradi nastopa zavarovalnega primera, le tega ne zagotavlja zavarovancu, temveč preživelemu partnerju, ki pa nima svojega dohodka. Izhajajoč iz narave zakonske zveze, v kateri sta partnerja enakopravna in k preživljanju družine prispevata v sorazmerju s svojimi zmožnostmi, je nižjo starost za uveljavitev pravice do vdovske pokojnine mogoče razumeti kot ustrezno. Skladno z določbami zakona, ki ureja zakonsko zvezo in družinska razmerja ima zakonec, ki nima sredstev za življenje, pa brez svoje krivde ni zaposlen, pravico, da ga drugi zakonec preživlja, kolikor je to v njegovi moči.

Z zagotovitvijo pravice do vdovske pokojnine se preživelemu partnerju zagotavlja nek prejemek vsaj do izpolnitve pogojev za pridobitev lastne pokojnine. Gre za prejemek iz sistema zavarovanja, za pravico, za katero so bili plačani prispevki. V primeru, da te starostne premostitve ne ohranimo v pokojninski zakonodaji, bi bila oseba, ki bi se znašla v takšnem položaju, po smrti partnerja breme države v okviru socialnih pomoči, t.j. dajatev, ki se ne financirajo na podlagi zbranih prispevkov, medtem ko je pokojninsko in invalidsko zavarovanje namenjeno prav zavarovanju za starost, invalidnost in smrt. Smiselno je, da se sistem ureditve vdovske pokojnine ohrani tudi v bodoče, vendar je bistveno, da se na novo definirajo pogoji za pridobitev pravice, ki bi se prilagodili povišanju splošnih upokojitvenih pogojev za starostno pokojnino.

Bolj vprašljiva je upravičenost ohranjanja pravice do dela vdovske pokojnine, ki je bila v pokojninski sistem prvič vključena leta 2000 z ZPIZ-1. V prid uvedbi te pravice je govorilo splošno prepričanje, da je večja pravica v primeru možnosti izbire ene ali druge pravice, utemeljena s predhodnim plačilom prispevkov za najmanj dve pravici, ki sta bili uresničeni, oziroma s tem, da bi izvajalcu zavarovanja, kljub izplačilu višje dajatve, ostala sredstva, ki bi jih sicer moral izplačevati, če bi umrla užívalec še živel. Pri pokojninskem sistemu, zasnovanem na dokladnem principu financiranja, navedene utemeljitve niso dovolj prepričljive. Dejstvo je, da je sistem zasnovan na načelih vzajemnosti in solidarnosti ter na medgeneracijskem sporazumu, ki ne omogoča neposrednega pogojevanja vrste pravic in višine dajatev z vplačanimi sredstvi v času trajanja zavarovanja. Tedaj zbrana sredstva upoštevajo na eni strani število zavezancev za plačilo prispevka, na drugi pa število do tedaj znanih užívalcev pravic in njihov obseg. Namenjena so torej kritju obveznosti do tedanjih užívalcev pravic pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ne pa bodočih. Zagotavljanje takih pravic torej ne pomeni zgolj notranje prerazporeditve prej zagotovljenih finančnih sredstev, temveč tudi večje dohodke izvajalca, ki jih pokrivajo trenutni zavarovanci ali pa se zagotavljajo iz drugih virov. Iz navedenih razlogov bi bilo smiselno institut dela vdovske pokojnine izločiti iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Trenutno veljavna zakonodaja, ki ureja družinsko pokojnino, glede na sam namen te pravice, ki izhaja iz smrti hranitelja, v zadostni meri ustreza veljavnim načelom pokojninskega sistema. Lahko bi se sicer opravil premislek o dolžini prejemanja te vrste pokojnine, predvsem v povezavi s dolgotrajnim procesom šolanja, medtem ko sam sistem upravičencev in odmere v trenutnih razmerah ne potrebuje nadaljnjih sprememb.

Predlog ukrepa: Črta se pravica do dela vdovske pokojnine. Starostni pogoji za pridobitev vdovske pokojnine se na novo prilagodijo zvišanju upokojitvene starosti.

2.7. LETNI DODATEK

TRENTNA UREDITEV

ZPIZ-2 v 98. členu določa, da se letni dodatek izplača skupaj z izplačilom redne pokojnine za mesec maj tekočega leta brez izdaje posamičnega akta. Zavod pa lahko s soglasjem ministra, pristojnega za finance, izplača letni dodatek v več obrokih ali kasneje. Tudi ZPIZ-2 pravice do letnega dodatka ne opredeljuje natančneje, prav tako pa ne določa višine, vendar pa prvič sistematično napotuje, da se višina letnega dodatka določi v zakonu, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

Višina letnega dodatka je bila v letu 2013 urejena skladno z določbami Zakona za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju: ZUJF), v letu 2014 do leta 2017 pa višino posebej urejata Zakona o izvrševanju proračunov RS za leti 2014 in 2015 ter za leti 2016 in 2017.

PREDLOG REŠITEV

Za popolno razumevanje pravice do letnega dodatka je potrebno pojasniti njeno zgodovinsko ozadje. Pravica do letnega dodatka je bila 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 ZPIZ 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 zakon te pravice ni niti širše opredelil niti kvantificiral.

Ob poznavanju začetkov vpeljevanja letnega dodatka v zakonodajo in njegove sedanje vloge, se postavlja vprašanje, ali omenjena pravica sploh še služi svojemu prvotnemu namenu. Če je bil omenjeni dodatek v začetku namenjen rekreaciji upokojencev, ne glede na višino zneska, praksa kaže, da ta sredstva že dolgo časa v večini primerov niso namenjena rekreaciji, temveč ostalim potrebam upokojencev. Omenjeni dodatek sedanjim upokojencem v veliki meri služi kot korektiv nizkim pokojninam. Glede na navedeno bi bilo potrebno razmisliti o morebitnem preoblikovanju instituta v smislu, da bi sredstva, namenjena izplačilu letnega dodatka, postala bodisi del pokojnine bodisi 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. Ob navedenem pa je potrebno pojasniti, da glede na svoj zgodovinski izvor pravico do letnega dodatka težko opredelimo kot pravico iz zavarovanja (oziroma 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.

Predlog ukrepa: Pravica do letnega dodatka se izloči iz sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Predlog za razpravo: Del sredstev, namenjenih za izplačilo letnega dodatka, se uporabi za varstvo posameznikov z najnižjimi pokojninami ali za dolgotrajno oskrbo.

2.8. ORGANIZIRANOST POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

TRENTNA UREDITEV

Po zakonu je od leta 1992 nosilec in izvajalec sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Organ upravljanja Zavoda je Svet Zavoda, ki je bil uveden kot organ upravljanja z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ZPIZ-1F (Ur. list RS, št. 72/05). Do navedene zakonske spremembe je bilo v Zavodu urejeno dvotirno upravljanje, Zavod je imel skupščino in upravni odbor. Skupščina Zavoda je bila sestavljena iz štirih interesnih skupin: predstavnikov delodajalcev, delojemalcev, upokojencev in delovnih invalidov ter predstavnikov Vlade RS. Izvršilni organ skupščine je bil upravni odbor, v katerega so bili imenovani člani skupščine iz vseh interesnih skupin. Zakonodajalec je s spremembo zakona ZPIZ-1F v skladu z določili Zakona o zavodih (Ur. list RS, št. 12/92, 17/91, 55/92, 13/93, 66/93, 45/94-Odl.US, 8/96, 31/00-FZPL, 36/00-ZPDZC in 12706-ZJZP) kot organ upravljanja Zavoda določil Svet Zavoda.

V primerjavi z ZPIZ-1 Zavod po novem upravlja Svet Zavoda, ki ima 26 članov (po ZPIZ-1 je bil Svet Zavoda 27-članski), spremembe pa so tudi v številu članov, ki zastopajo posamezne interesne skupine (185. člen ZPIZ-2):

- 7 članov imenujejo sindikalne zveze oziroma konfederacije, reprezentativne za območje države (po ZPIZ-1 – 6 članov);
- 1 člana imenuje reprezentativna invalidska organizacija za delovne invalide;
- 7 članov imenujejo delodajalska združenja na ravni države (po ZPIZ-1 – 4 člani);

- 7 članov imenuje Vlada Republike Slovenije (po ZPIZ-1 – 10 članov);
- 3 člane imenujejo zveze oziroma organizacije upokojencev na ravni države (po ZPIZ-1 – 5 članov);
- 1 člana izvolijo delavci Zavoda.

Vlada in interesne skupine imenujejo v Svet Zavoda svoje člane na način ter po postopku, kot ga določijo same. Izvolitev člana sveta iz vrst delavcev Zavoda se izvede po postopku in na način, določen z zakonom, ki ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju. Svet Zavoda na podlagi predlogov, ki jih podajo člani Sveta Zavoda, izmed svojih članov izvoli predsednika in namestnika predsednika. Mandat vseh članov, tudi predsednika in namestnika, traja štiri leta. Način dela Sveta Zavoda določa Poslovnik o delu Sveta Zavoda.

Svet Zavoda je pristojen za zagotavljanje učinkovitega poslovanja Zavoda in izvajanja obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, za sprejem vseh potrebnih splošnih aktov za izvajanje obveznega zavarovanja kot tudi aktov, ki so potrebni za učinkovito in racionalno poslovanje Zavoda, nima pa pristojnosti na zakonodajnem področju. Kljub slednjemu lahko daje pobude in predloge na podlagi obravnavanja in spremljanja sistemskih vprašanj s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

PREDLOG REŠITEV

Glede na dosedanje zakonsko ureditev (tudi pred ZPIZ-1) se kaže tendenca k zmanjševanju števila članov Sveta Zavoda. V prid nadaljnjega zasledovanja te tendence govori vedno večja potreba po večji racionalizaciji sistema, seveda ob ohranjanju ustrezne stopnje učinkovitosti delovanja Sveta Zavoda ter zagotavljanju ustrezne reprezentativnosti posameznih deležnikov. Glede na dosedanje izkušnje in delo omenjenega organa se ugotavlja, da ostaja še dovolj maneverskega prostora za zmanjšanje števila članov Sveta Zavoda v obsegu, s katerim se lahko zagotavlja enaka stopnja učinkovitosti njegovega delovanja. V bodoči ureditvi bi se lahko Svet Zavoda preoblikoval v učinkovit organ, tudi z višjimi pristojnostmi kot jih ima sedaj, in sicer v sledeči sestavi:

- 2 člane imenujejo sindikalne zveze oziroma konfederacije, reprezentativne za območje države;
- 1 člana imenuje reprezentativna invalidska organizacija za delovne invalide;
- 2 člane imenujejo delodajalska združenja na ravni države;
- 2 člane imenuje Vlada Republike Slovenije;
- 2 člane imenujejo zveze oziroma organizacije upokojencev na ravni države;
- 1 člana imenuje Študentska organizacija Slovenije;
- 1 člana izvolijo delavci Zavoda.

Predlog ukrepa: Zmanjša se skupno število članov Sveta Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Na novo se določi predstavnik študentov.

2.9. OSTALA VPRAŠANJA

2.9.1. Dokup dobe¹⁶¹

TRENUTNA UREDITEV

V skladu s 136. členom ZPIZ-2 lahko zavarovanec ali uživalec pokojnine za izpolnitev pogojev ali ugodnejšo odmero pokojnine po tem zakonu dokupi do 5 let zavarovalne dobe. ZPIZ-2 v nasprotju z ZPIZ-1 taksativno ne določa več obdobj, za katera je bil mogoč dokup po ZPIZ-1 (končan študij, čas obveznega vojaškega roka itd.), temveč določa, da lahko zavarovanec dokupi katerokoli petletno obdobje. Prav tako ni več posebnega dokupa za osebe, ki so imele določen status (npr. za presežne delavce).

Enako kot po ZPIZ-1 se dokupljena doba v skladu z določbo 129. člena ZPIZ-2 upošteva kot čas, prebit v obveznem zavarovanju v času veljavnosti posameznega zakona. Tako se dokup šteje v zavarovalno dobo kot obdobje, za katero so bili plačani predpisani prispevki in izdana odločba, saj je uveljavitev dokupa odvisna od dneva plačila prispevkov.

Osnova za plačilo prispevka za vštevanje obdobj iz 136. člena ZPIZ-2 v pokojninsko dobo je v skladu s prvim odstavkom 151. člena ZPIZ-2 enaka znesku osnove zavarovanja iz koledarskega leta pred vložitvijo zahteve, povečane za odstotek porasta pokojnin do zadnjega dne v mesecu, v katerem je vložena zahteva za vštetje teh obdobj v zavarovalno dobo. Slednja osnova ne more biti nižja od zneska v višini povprečne plače na zaposlenega v RS za predzadnji mesec pred mesecem, v katerem je vložena zahteva za vštetje teh obdobj v zavarovalno dobo. S tem ZPIZ-2 odstopa od prejšnje ureditve, ki je določala nižjo najnižjo osnovo za dokup v višini 60 % povprečne plače za predzadnji mesec pred mesecem, v katerem je bila vložena zahteva za dokup.

Ne glede na splošna pravila glede dokupa pa ZPIZ-2 prinaša novost v obliki cenejšega dokupa. Zavarovanec je tako lahko v skladu s prvim odstavkom 408. člena ZPIZ-2 v treh letih po uveljavitvi ZPIZ-2 uveljavil pravico do dokupa dveh let dobe za čas končanega dodiplomskega in podiplomskega študija, če medtem ni bil vključen v obvezno zavarovanje, pod pogojem, da je imel moški ob vložitvi zahtevka 38 let pokojninske dobe brez dokupa, ženska pa 35 let pokojninske dobe brez dokupa. Dokupljena doba za dve leti študija je do 31. 12. 2015 znašala 70% osnove za dokup.

Ker je osnova za dokup iz nekega preteklega obdobja pozneje naknadno določena, se osnova za dokup ne upošteva pri izračunu pokojninske osnove.

Pri že upokojenih in tudi pri bodočih upokojencih dokupljena zavarovalna doba vpliva na višji odstotek za odmero pokojnine. Šteje se v pogoj pokojninske dobe za izpolnitev pogojev za predčasno pokojnino, izvzeta pa je iz pogoja pokojninske dobe brez dokupa za izpolnitev pogojev za starostno pokojnino po četrtem odstavku 27. člena ZPIZ-2. Razlika med pokojninsko dobo in pokojninsko dobo brez dokupa po ZPIZ-2 je očitna le pri malusih, saj je – čeprav zavarovanec v obeh primerih (40 let pokojninske dobe brez dokupa ali 40 let pokojninske dobe) pridobi enak odstotek za odmero pokojnine, pozneje pri odmeri malusov najpomembnejše, ali je oseba dejansko »delala« 40 let, ali pa gre pri njej za pozneje dokupljeno dobo. Slednja se tako ne bo upoštevala pri posameznikih, ki so začeli delati zgodaj in se bodo lahko upokojili pri starosti 60 let in 40 letih pokojninske dobe brez dokupa. Namen starostne upokojitve ob izpolnitvi najnižjih pogojev je jasen. Starostno brez malusov

¹⁶¹Pogačar et al., Pokojninski sistem po novem, Novi zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v praksi, Planet GV, 2013, str. 47-49 ter MDDSZ, Predlog Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – predlog za obravnavo, Ljubljana, 2012.

pri 60. letu se lahko upokojijo le tisti, ki so bili dejansko delovno aktivni 40 let. Te osebe pa bodo dokup lahko uveljavljale pri izpolnjevanju pogoja dobe pri drugih primerih upokojevanja.

PREDLOG REŠITEV

V posebnem poglavju o starostni pokojnini je izpostavljena zapletenost in prenормiranost definicij različnih dob, definiranih v 7. členu ZPIZ-2¹⁶², kar povzroča tudi širše nerazumevanje določb. V kontekstu predloga, da se vse dobe poenotijo pod istim izrazom (npr. zavarovalna doba), bi bilo tako tudi obdobje dokupa dobe smiselno všteti v to enotno dobo, pri čemer bi le-to imelo enako težo kot vsa ostala obdobja zavarovanja, ki jih zavarovanec dopolni v svoji aktivni dobi.

Glede na to, da je ZPIZ-2 na novo določil osnovo za plačilo prispevka za vštene obdobje dokupljene dobe v pokojninsko dobo¹⁶³ in glede na nizko uporabo instituta dokupa dobe v praksi, bi bilo smiselno, da se osnova za plačilo prispevka za vštene obdobje dokupljene dobe v pokojninsko dobo določi v znesku, ki bi bil določen na podlagi aktuarskih izračunov, in sicer na način, da bi se pri tem upoštevala starost zavarovanca, prvi upokojitveni pogoj, ki bi bil najbližji času dokupa ter pričakovano obdobje prejetanja pokojnine.

Predlog ukrepa: Višina plačila za dokup dobe se določi na podlagi aktuarskega izračuna.

2.9.2. Usklajevanje pokojnin

TRENUTNA UREDITEV

ZPIZ-2 je prvič v skoraj 50-letni uporabi instituta usklajevanja pokojnin določil tudi njegov namen, ki je v tem, da ohranja denarno vrednost pokojnin v času njihovega izplačevanja in s tem zagotavlja socialno varnost upokojencev.¹⁶⁴ V ta namen se morajo vse pokojnine enkrat letno prilagoditi spremembam v ravni povprečne mesečne bruto plače in povprečne rasti cen življenjskih potrebščin, ki jih ugotovi Statistični urad RS za predpisano obdobje.

ZPIZ-2 je na novo določil formulo za usklajevanje pokojnin. V primerjavi s prejšnjo zakonodajo, ki je določala, da se pokojnine usklajujejo z rastjo plač, nova formula, kot že navedeno, določa, da se usklajujejo delno z rastjo povprečne plače v RS, delno pa na podlagi rasti cen življenjskih stroškov. Letna uskladitev pokojnin se po novem tako opravi enkrat letno ob izplačilu pokojnin za mesec februar tekočega leta, in sicer v višini 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 stroškov v obdobju januar–december preteklega leta v primerjavi z enakim obdobjem leto pred tem. Ker višina uskladitve temelji na določenem delu

¹⁶² Posameznik, ki bi želel na primer preveriti, koliko in kakšno pokojninsko dobo je dosegel v svojem aktivnem obdobju, mora proučiti kar 7 različnih dob oziroma obdobj, obrazloženih v temeljnih pojmi, z namenom, da bi lahko razumel pogoje za upokojitev in za odmero pokojnine za posamezne kategorije zavarovancev.

¹⁶³ Osnova za plačilo prispevka za vštene obdobje dokupljenih obdobj v pokojninsko dobo je enaka znesku osnove zavarovanja iz koledarskega leta pred vložitvijo zahteve, povečane za odstotek porasta pokojnin do zadnjega dne v mesecu, v katerem je vložena zahteva za vštete teh obdobj v zavarovalno dobo, pri čemer osnova ne more biti nižja od zneska v višini povprečne plače na zaposlenega v RS za predzadnji mesec pred mesecem, v katerem je vložena zahteva za vštete teh obdobj v zavarovalno dobo.

¹⁶⁴ Kuhelj, J., v Novi veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s področja obveznega in poklicnega zavarovanja, Marijan Papež et al.; Založba Reforma d.o.o., Ljubljana, 2014, str. 236.

rasti bruto plače in cen življenjskih potrebščin, ne pa tudi na njunih zmanjšanjih, ima uskladitev pokojnin lahko za posledico le njihovo zvišanje, negativne uskladitve pa zakon ne predvideva. Določena je tudi varstvena določba, da uskladitev ne more biti nižja od ugotovljene polovične rasti cen življenjskih potrebščin, kar zagotavlja najmanj polovično ohranjanje realne vrednosti pokojnin v primeru, da bi prišlo do nizke ali ničelne rasti povprečne plače.

Vsakokratna izvedba uskladitve vključuje vse pokojnine, pri čemer primerjava načina določanja valorizacijskih količnikov in načina določitve odstotka uskladitve pokojnin kaže na drugačno obravnavo na novo odmerjenih pokojnin, ki naj bi vplivala na začasno zaustavitev upadanja njihove vrednosti. Pri določitvi valorizacijskih količnikov za namen izračuna pokojninskih osnov novih upokojencev se upošteva gibanje povprečne plače v preteklem koledarskem letu v celoti, pri čemer je to gibanje v določenem delu (60%) ponovno uporabljeno za določitev odstotka uskladitve teh pokojnin. To gibanje se sicer upošteva tudi pri že uveljavljenih pokojninah, vendar pa se ne upošteva gibanje, izraženo preko valorizacijskih količnikov. Novi upokojenci so tako, ob upoštevanju, da se raven povprečne plače viša, praviloma v prednosti, ki pa jo nato zrelativizira podaljševanje obdobja, iz katerega se upoštevajo osnove za določitev pokojninske osnove.¹⁶⁵

ZPIZ-2 vsebuje tudi določbo o možnosti izredne uskladitve pokojnin ob izpolnitvi zakonsko določenih pogojev. Zakon tako določa, da se lahko v letu, ki sledi letu, v katerem je ugotovljena pozitivna gospodarska rast bruto domačega proizvoda, ali v letu, ko je rast najnižje pokojninske osnove dve leti zaporedoma nižja od rasti cen življenjskih potrebščin v obdobju januar–december preteklega leta v primerjavi z enakim obdobjem pred tem, na predlog Sveta Zavoda in s soglasjem Vlade RS, opravi izredna uskladitev pokojnin. Glede na to, da norma le omogoča (ne pa tudi zahteva) izvedbo izredne uskladitve in da tudi ne določa jasno višine uskladitve pokojnin, je izvedba oziroma odločitev o izredni uskladitvi prepuščena volji Sveta Zavoda in Vlade RS.¹⁶⁶

Upoštevanje dveh različnih podlag za izvedbo uskladitve pokojnin je v slovenskem pokojninskem sistemu izjema, saj takšnega načina do sedaj predpisi, ki so urejali usklajevanje pokojnin, niso določali. Spremembe načina usklajevanja pokojnin, uveljavljene z ZPIZ-2, naj bi zagotavljale vzdržnost sistema, ohranjale vrednost pokojnin, skupaj z drugimi določbami zakona pa naj bi zaustavile tudi nadaljnje padanje vrednosti novih pokojnin.¹⁶⁷

Kljub navedenemu pa obdobje treh let izvajanja zakona kaže, da se navedeni nameni sprememb ureditve ne uresničujejo, saj se redna uskladitev pokojnin do leta 2016 še ni izvedla skladno s pravili, določenimi v ZPIZ-2. Prehodna določba tretjega odstavka 430. člena ZPIZ-2 je določila, da se leta 2013 redna uskladitev pokojnin izvede v višini rasti plač. Zaradi javnofinančnih razlogov je dodatna varovalka določila, da ne glede na navedeno, skupni znesek uskladitve pokojnin v letu 2013 ne sme presegati 50 milijonov EUR. Glede na ugotovljeno rast povprečne plače v RS v letu 2012 je v letu 2013 znašala uskladitev pokojnin 0,1 %. Nadalje je bilo s 56. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 9/14 – ZRTVS-1A, 25/14 – ZSDH-1, 38/14, 84/14, 95/14 – ZUJF-C, 95/14, 14/15, 46/15 in 55/15) določeno, da se uskladitev pokojnin v

¹⁶⁵ Kuhelj, J., v Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Uvodna pojasnila, Papež et al., GV Založba, Ljubljana, 2013, str. 217.

¹⁶⁶ Pogačar et al., Pokojninski sistem po novem, Novi zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v praksi, Planet GV, 2013, str. 62.

¹⁶⁷ Kuhelj, J., op.cit., str. 236-237.

letih 2014 in 2015 ne izvede.¹⁶⁸ Tudi v letu 2016 se je uskladitev izvedla izven pravnega okvira ZPIZ-2, saj je zakonodajalec s prvim odstavkom 67. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/15) določil, da se pokojnine v letu 2016 in 2017 ne uskladijo. Kljub navedenemu pa je ta isti zakon v tretjem odstavku 67. člena izkoristil možnost izredne uskladitve pokojnin (osmi odstavek 430. člena ZPIZ-2) ter za leto 2016 določil izredno uskladitev v višini 0,7%, izvedeno skladno z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/15).¹⁶⁹

Odstotek, ki velja za uskladitev pokojnin, velja tudi za uskladitev vseh nadomestil iz invalidskega zavarovanja, ne glede na to, ali so bila priznana in odmerjena po ZPIZ-2 ali po prejšnjih predpisih.

Omenjeni pravni posegi predstavljajo resen odmik od načela pravne varnosti in posredno s tem načela zaupanja v pravo, saj posamezniku ne zagotavljajo zadostnega zaupanja v verodostojnost sprejetega pravnega predpisa. Zagotoviti bi bilo potrebno, da se takšni posegi v usklajevanje odmaknejo od dnevopolitičnega dogajanja.¹⁷⁰ Po drugi strani pa je potreben tudi resen premislek glede formule za uskladitev pokojnin tudi z vidika načel solidarnosti in vzajemnosti ter tudi redistribucije dohodka, saj višje usklajevanje močno vpliva na povečevanja odhodkov pokojninske blagajne.¹⁷¹ V smislu vzpostavljene formule se predvsem postavlja vprašanje uporabe rasti plač kot dela formule za uskladitev. Izredno radodarno usklajevanje lahko namreč poleg rušenja načela solidarnosti med generacijami povzroči celo redistribucijo od bolj revnih k bogatejšim, saj je empirično dokazano, da posamezniki z nižjim dohodkom ne živijo tako dolgo kot posamezniki z višjim dohodkom.¹⁷²

PREDLOG REŠITEV

Usklajevanje pokojnin je eden izmed bistvenih načinov varovanja višine pravice in s tem zagotavljanja socialne varnosti upokojencev (oziroma preprečevanja erozije višine pravic v letih po upokojitvi). Usklajevanje pokojnine je tudi eden izmed parametrov pokojninskega sistema, kjer velikokrat prevladujejo interesi posameznih skupin, predvsem interesi starejše populacije, zato je ravno ta parameter predmet številnih sprememb. Nadomestna stopnja ob upokojitvi tako predstavlja le del zgodbe o ustreznosti dohodkov v starosti, saj lahko v okviru pokojninskega sistema zaradi načina usklajevanja pokojnin na ustreznost pokojnin v veliki meri vpliva tudi vzdrževanje oziroma padanje prvotne nadomestne stopnje.¹⁷³

Nadalje je potrebno tudi pojasniti, da usklajevanje pokojnin odločilno vpliva na višino potrebnih sredstev državnega proračuna, namenjenih za pokrivanje pravic, ki se izplačujejo iz pokojninske

¹⁶⁸ Uskladitev se ni izvedla, kljub dejstvu, da je Svet Zavoda izkoristil možnost osmega odstavka 430. člena ZPIZ-2 ter v letu 2015 zahteval izredno uskladitev pokojnin.

¹⁶⁹ Rangus, A., *Reforma obveznega pokojninskega zavarovanja...*, op.cit.

¹⁷⁰ Na takšen način, kot to zagovarja Weaver, se zagotavlja, da so upravičenosti po eni strani zavarovane pred morebitnimi realnim padcem, po drugi strani pa se zagotavlja, da njihova povišanja niso preveč radodarna, s čimer bi se povzročili neutemeljeni finančni pritiski na pokojninsko blagajno. Weaver, R. K.: *Automatic Government: The Politics of Indexation*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1988.

¹⁷¹ Razumeti je potrebno, da uskladitev v višini 1% pomeni povišanje odhodkov za približno 50 milijonov evrov.

¹⁷² Vidika zagotavljanja temeljnega namena usklajevanja pokojnin in hkratnega zagotavljanja načela med in znotraj generacijske solidarnosti bi bilo vprašanje formule za izračun višine uskladitve mogoče presojati tudi z vidika sprejemanja kompromisa: višje začetne pokojnine in nižje usklajevanje v času upokojitve oziroma nižje začetne pokojnine in višje usklajevanje pokojnin v času upokojitve. Whitehouse, E.R.: *Pensions, Purchasing – Power Risk, Inflation and Indexation*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77, OECD Publishing, 2010, str. 12 – 27.

¹⁷³ Rangus, A., *Zavarovalni principi...*, op. cit., str. 153.

blagajne. To dejstvo je vidno predvsem v povezavi z ukrepi, sprejetimi v zadnjih petih letih, ko se je zakonodajalec v času gospodarske in finančne krize odločil za sprejem varčevalnih ukrepov, s katerimi je uravnotežil javne finance. Ukrep »neuskklajevanja« se ni nanašal samo na upokojence, ampak na vsa izplačila in transferje, ki se izplačujejo iz javnih blagajn in državnega proračuna, s čimer se je zasledovalo tudi enako obravnavanje vseh posameznikov.

Usklajevanje pokojnin je v večini pokojninskih shem sicer povezano z avtomatičnim mehanizmom, namen usklajevanja pa je odražanje sprememb v višini življenjskih stroškov ali sprememb v standardu življenja. Zgodovinsko gledano je bilo usklajevanje pokojnin vpeljeno v sistem predvsem zaradi varovanja pravic upokojencev, saj bi inflacija v primeru neuskklajevanja lahko povzročila popolno erozijo višine pravic.¹⁷⁴ Prav tako avtomatični mehanizem zagotavlja, da se debata o možni uskladitvi pokojnin premakne iz politične v zakonsko sfero. Na takšen način, kot to zagovarja Weaver, se zagotavlja, da so upravičenosti po eni strani zavarovane pred morebitnimi realnim padcem, po drugi strani pa se zagotavlja, da njihova povišanja niso preveč radodarna, s čimer bi se povzročili neutemeljeni finančni pritiski na pokojninsko blagajno.¹⁷⁵ Na takšen način se minimizira tudi vpliv vsakodnevnih političnih pritiskov na odločitve o tem, kakšno naj bo usklajevanje pokojnin, vprašanje usklajevanja pa se premakne iz političnega in ideološkega prizorišča v sistemsko vprašanje pokojninskega sistema in postane del celotne strukturne sheme pokojninskega zavarovanja.

Glede na zgoraj navedeno je potrebno pri pripravi nove pokojninske zakonodaje odgovoriti na temeljno vprašanje, ali usklajevanje pokojnin povezati z rastjo inflacije in tako zniževati standard življenja upokojencev v primerjavi z aktivnim prebivalstvom ali pa usklajevati pokojnine z rastjo plač in tako obremeniti aktivno generacijo in samo pokojninsko blagajno. Odgovor na postavljeno vprašanje je v veliki meri odvisen od cilja, ki ga zasleduje zakonodajalec. Če je primarni cilj zakonodajalca ohraniti finančno ravnovesje pokojninske blagajne, je omenjeno vprašanje mogoče presojati tudi z vidika sprejemanja kompromisa: višje začetne pokojnine in nižje usklajevanje v času upokojitve oziroma nižje začetne pokojnine in višje usklajevanje pokojnin v času upokojitve.¹⁷⁶

Različni scenariji, predstavljeni spodaj, podajajo finančno sliko o načinu usklajevanja, ki bi bilo vpeljeno v sam sistem. Na podlagi že prej opisanih možnih scenarijev sprememb upokojitvenih pogojev je prikazan vpliv različnega načina usklajevanja na višino odhodkov za pokojnine.

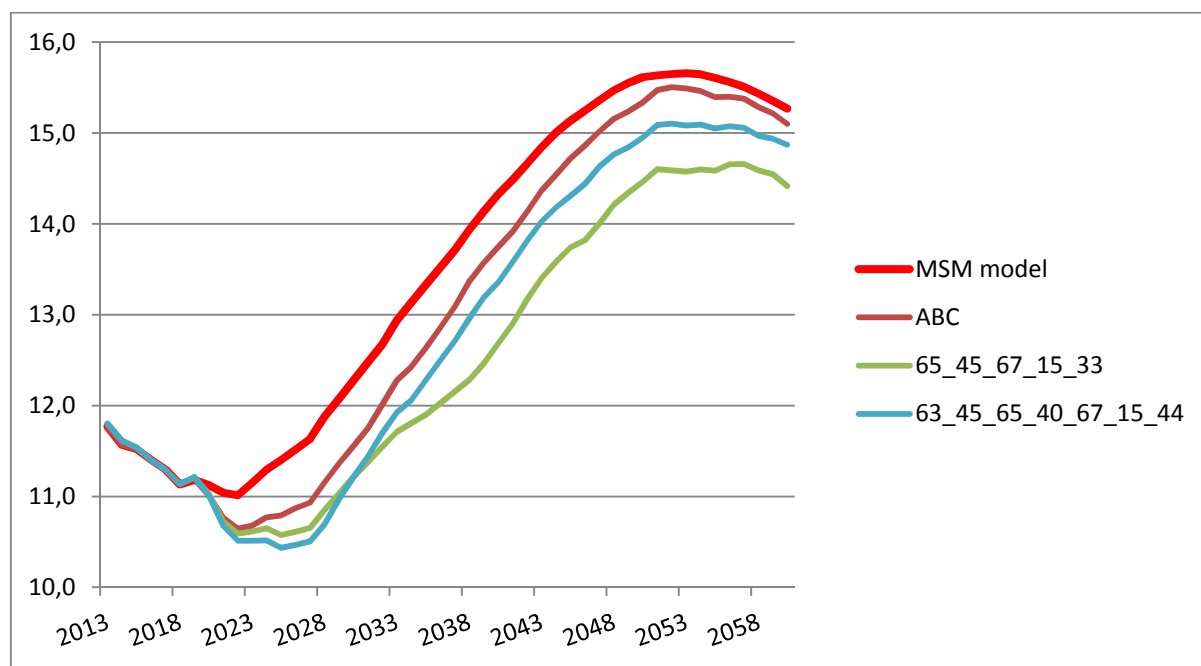
Slika 53 ob predlaganih možnih upokojitvenih pogojih prikazuje vpliv usklajevanja skladno z ZPIZ-2 na višino odhodkov za pokojnine. To pomeni, da se pokojnine usklajujejo 60% v višini rasti plač in 40% v višini rasti življenjskih stroškov.

¹⁷⁴ Lep primer takšne erozije prikazuje realni padec pokojnin na Madžarskem v 80-ih letih prejšnjega stoletja. Whitehouse, E.R.: Pensions, Purchasing – Power Risk, Inflation and Indexation, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77, OECD Publishing, 2010, str. 11.

¹⁷⁵ Weaver, R. K.: Automatic Government: The Politics of Indexation, Brookings Institution, Washington, D.C., 1988.

¹⁷⁶ Podrobneje glej Rangus, A., Zavarovalni principi..., op. cit., str. 157 – 159.

Graf 46: Delež izdatkov za pokojnine (kot % BDP) – usklajevanje 60/40

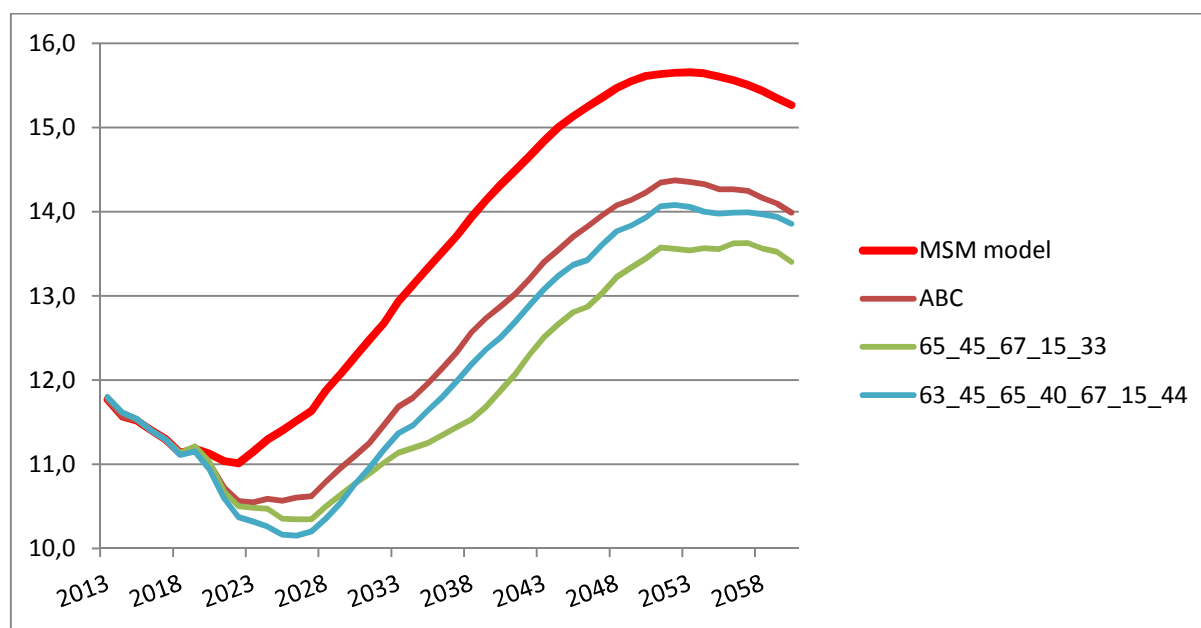


(Vir: IER)

Zgoraj prikazani rezultati prikazujejo finančno nevzdržnost pokojninske blagajne, saj se ob usklajevanju pokojnin na način, kot ga določa ZPIZ-2, tudi ob zaostrenih upokojitvenih pogojih, bistveno ne bi spreminjal delež odhodkov za pokojnine. Prihranek iz naslova drugačnih upokojitvenih pogojev bi tako na dolgi rok (leto 2060) predstavljal le prihranek v višini manj kot 1 o.t. glede na veljavni sistem. Bistveni prihranki se kažejo le do leta 2030.

Nekoliko močnejši učinek ima formula, po kateri bi se pokojnine usklajevale v višini 30% rasti plač in 70% rasti življenjskih stroškov.

Graf 47: Delež izdatkov za pokojnine (kot % BDP) – usklajevanje 30/70

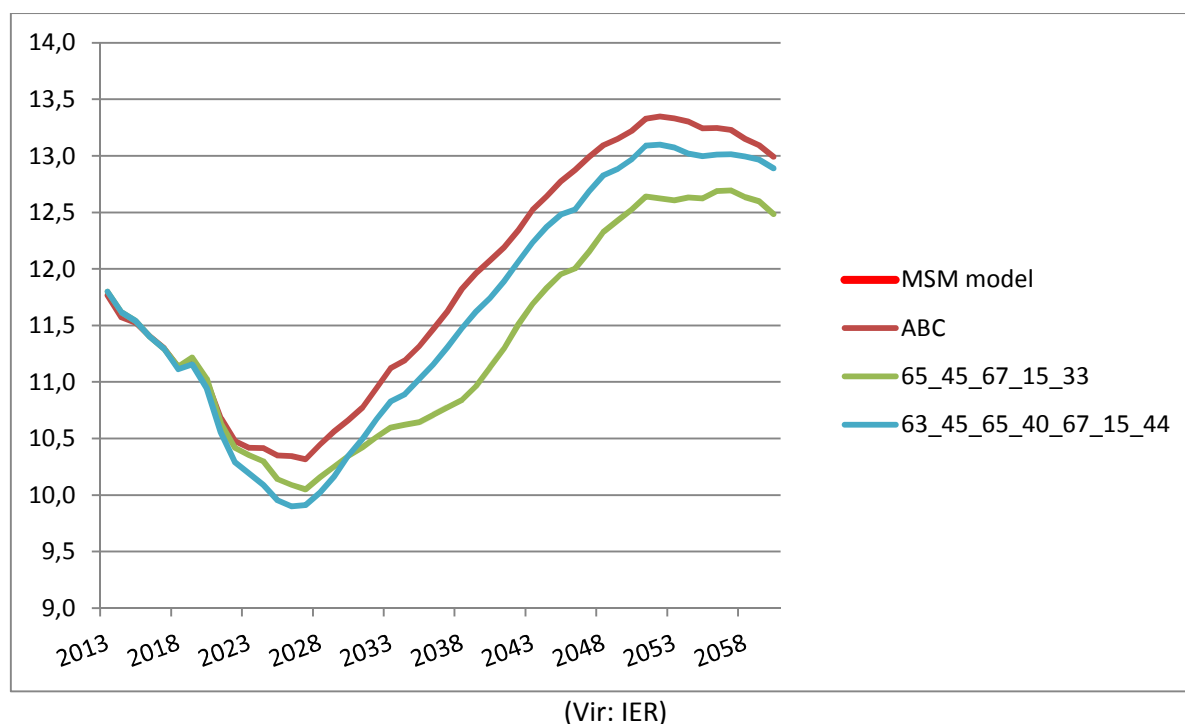


(Vir: IER)

Iz zgornje slike je razvidno, da bi bil ob navedeni formuli usklajevanja prihranek bistveno višji kot pa pri formuli po ZPIZ-2. Na dolgi rok do leta 2060 bi prihranek, ob predlaganih spremembah upokojitvenih pogojev, v primerjavi z bazno rešitvijo (veljavni ZPIZ-2) tako znašal tudi do 2.o.t.

Največji učinek na odhodke za pokojnine bi imela sprememba formule usklajevanja pokojnin na način, da bi se pokojnine letno usklajevale samo na podlagi indeksa rasti življenjskih stroškov. Spodaj prikazani rezultati tako kažejo dolgoročno finančno vzdržnost pokojninske blagajne, seveda ob pogoju, da bi bili hkrati s spremembo načina usklajevanja pokojnin implementirani tudi spremenjeni upokojitveni pogoji.

Graf 48: Delež izdatkov za pokojnine (kot % BDP) – usklajevanje z rastjo življenjskih stroškov



Zgoraj prikazane simulacije prikazujejo učinke različnih formul usklajevanja pokojnin, pri čemer je upoštevano, da bi se pokojnine na nov način usklajevale že od leta 2020. Pri tem pa ne smemo pozabiti na temeljni namen usklajevanja in tudi na vprašanje cilja, ki ga zakonodajalec zasleduje. Tako bi bila možna tudi kombinacija različnih formul usklajevanja v različnih obdobjih. Če pričakujemo, da bo prihodnjim generacijam pomemben vir dohodka predstavljalo tudi dodatno pokojninsko zavarovanje ter ob dejstvu, da ima dodatno pokojninsko zavarovanje smisel samo ob predhodni časovno daljši dobi akumulacije, bi lahko kot rešitev sprejeli višje usklajevanje pokojnin v prvih dveh desetletjih po sprejeti reformi. Pokojnine generacij, ki bi si skozi dodatno pokojninsko zavarovanje zagotovile pomemben del dohodka za starost, pa bi se usklajevale s formulo, ki bi zagotavljala vzdrževanje realne višine pokojnine. Rešitev bi tako lahko bila usklajevanje pokojnine v višini 60% rasti povprečne plače in 40 % rasti življenjskih stroškov v prvem desetletju po reformi, nato usklajevanje v višini 30% rasti povprečne plače in 70 % rasti življenjskih stroškov v drugem desetletju po reformi, nato pa usklajevanje pokojnin izključno z rastjo življenjskih stroškov.

Predlog ukrepa: Višina usklajevanj se določi različno v treh obdobjih. Pokojnine se v prehodnem obdobju prvih deset let usklajujejo v višini 60% rasti povprečne plače v RS in 40 % rasti cen življenjskih stroškov. V drugem desetletju po reformi se usklajujejo v višini 30% rasti povprečne plače v RS in 70 % rasti cen življenjskih stroškov. Po preteku prehodnega obdobja se pokojnine usklajujejo v višini rasti cen življenjskih stroškov.

Predlog za razpravo: Določitev prehodnega obdobja, v katerem se postopno prilagaja način usklajevanja pokojnin bodočim upokojencev.

2.9.3. Demografski rezervni sklad

TRENTNA UREDITEV

Poseben pomen pri zagotavljanju vzdržnosti pokojninskega sistema imajo tudi t.i. demografski rezervni skladi, katerih bistvena naloga je zagotavljati določena vnaprej financirana sredstva, ki bodo postala del dokladnega sistema pokojninskega zavarovanja v času, ko bodo odhodki iz pokojninske blagajne večji od prihodkov v pokojninsko blagajno. Na takšen način ima vnaprejšnje kapitaliziranje pravic vpliv na solidarnost v okviru pokojninskega sistema, saj v demografski rezervni sklad prispevajo tudi posamezniki, pri katerih ni nujno, da se njihove pravice financirajo iz tega naslova. Poslanstvo rezervnega sklada je torej sofinanciranje socialnega zavarovanja v prihodnosti, saj državam, ki se soočajo z negativnimi demografskimi trendi, omogoča hitre odzive na nepredvidljive demografske spremembe.¹⁷⁷

Vnaprejšnje financiranje stroškov socialnih zavarovanj omogoča učinkovitejše ukrepanje in blažitev posledic demografskega gibanja prebivalstva. Temeljni namen vzpostavitve demografskega rezervnega sklada je:

- davčno izravnavanje oziroma zagotavljanje relativno uravnoveženega prihodka pokojninski blagajni, pri čemer gre za sredstva, ki so neposredno uporabljiva samo za financiranje socialnega zavarovanja. Prihranke iz omejevanja državnega dolga lahko država uporabi tudi za druge namene.
- dvig javnega in posledično tudi nacionalnega varčevanja. Z jasno določitvijo poslanstva rezervnega sklada, katerega cilj je sofinanciranje socialnega zavarovanja v prihodnosti, je država primorana omejiti trenutno potrošnjo ali pa povišati davke, če se želi ohraniti javnofinančno stabilnost sistema. Na takšen način pa se lahko izboljša celotno debetno stanje države.¹⁷⁸

Bistvena značilnost javnih pokojninskih rezervnih skladov, ki jih loči od ostalih, je, da končni upravičenci (splošna javnost) nimajo pravno zagotovljenih upravičenosti do lastninske pravice nad takšnim skladom, ampak si ga lasti institucija, ki upravlja javni pokojninski sklad (rezervni sklad socialnega zavarovanja – SSRF) ali pa sodi v neposredno lastništvo države (neodvisni avtonomni pokojninski rezervni sklad – SPRF).¹⁷⁹

¹⁷⁷ Rangus, A., Zavarovalni principi..., op.cit., str. 173–174.

¹⁷⁸ Yermo, J.: Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 15, OECD Publishing, 2008, str. 4.

¹⁷⁹ Rangus, A., Zavarovalni principi..., op.cit., str. 174.

Po vzoru nekaterih drugih članic EU se je zakonodajalec pri sprejemu pokojninske reforme leta 2012 odločil, da uredi tudi demografski rezervni sklad. Na ta način je v 8. členu ZPIZ-2 določena pravna podlaga za oblikovanje demografskega rezervnega sklada, kjer je opredeljeno, da se obvezno zavarovanje financira tudi iz demografskega rezervnega sklada in drugih virov, določenih s tem zakonom.

S posebnim zakonom pa bi se tako v roku dveh let po uveljavitvi ZPIZ-2 morale urediti delovanje in financiranje demografskega rezervnega sklada. Zakonski rok za ustanovitev tega posebnega sklada se je iztekel konec leta 2014.

V letu 2013 so bili opravljeni nekateri poskusi za preoblikovanje KADA v rezervni demografski sklad, kar pa ni bilo realizirano v praksi. Nato pa je bil sprejet Zakon o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1), ki je v 79. členu določil, da se KAD najkasneje do 31. decembra 2015 preoblikuje v neodvisni avtonomni demografski rezervni sklad, kot ga opredeljuje zakon, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Delovanje demografskega rezervnega sklada ter dodatni stalni viri financiranja demografskega rezervnega sklada se opredelijo s posebnim zakonom, ki je trenutno še vedno v fazi priprav pod pristojnostjo Ministrstva za finance.

MEDNARODNA PRIMERJAVA

Demografski skladi se financirajo iz različnih virov. Na Portugalskem, kjer so sklad ustanovili leta 1989, ga financirajo z dva- do štiriodstotnim deležem od socialnih prispevkov delavcev. V sklad se prilivajo tudi sredstva iz presežka pokojninske blagajne, prodanega državnega premoženja in donosov iz državnih naložb. Predvidevajo, da bi bil portugalski sklad leta 2015 zmožen zagotavljati dodatna sredstva v pokojninski blagajni do leta 2025.

Švedski rezervni sklad sestavlja skupina neodvisnih skladov, ki med seboj tekmujejo, njihov namen pa je zagotavljati podporo dokladnemu pokojninskemu sistemu v času, ko prihodki iz pobranih prispevkov ne zadoščajo za pokrivanje pravic. Skladi so nastali leta 2000 s preoblikovanjem sklada, ki deluje že od leta 1960, njihova sredstva pa se že lahko uporabijo za pokrivanje primanjkljaja v dokladnem sistemu.

Na Irskem so demografski rezervni sklad ustanovili leta 2001. Financirajo ga neposredno iz državnega proračuna v višini enega odstotka BDP. Zakon, na podlagi katerega je bil sklad ustanovljen, jasno določa, da se sredstva ne smejo začeti uporabljati pred letom 2025, zadoščala pa naj bi za pokrivanje primanjkljaja vse do leta 2055.

V Franciji imajo sklad od leta 1999 in se bo z letom 2020 začel uporabljati za pokrivanje izdatkov pokojninske blagajne zasebnega sektorja. Sklad se financira iz presežkov pokojninskih skladov, z davkom na nepremičnine in naložbe, z odprodajo državnega premoženja ter nerednimi prilivi iz državnega proračuna.

PREDLOG REŠITEV

Potrebno se je zavzemati, da se čim prej realizirajo zakonske določbe v zvezi z ustanovitvijo demografskega rezervnega sklada, katerega namen mora biti v pokrivanju vedno večjih izdatkov pokojninske blagajne v prihodnje, in sicer v času, ko bodo izdatki za pokojnine ponovno v večji meri bremenili državni proračun.

V zvezi z vpeljavo demografskega sklada je bila narejena študija¹⁸⁰, ki celovito opisuje probleme in predlaga rešitve ter vire financiranja, pri čemer se predpostavlja, da bi bilo potrebno v obdobju od 2016 do 2020 v demografski sklad usmerjati 67 mio EUR letno, od leta 2020 dalje pa od 233 do 403 mio EUR na letni ravni. Ob tem je potrebno dodati, da bi se prva izplačila Zavodu začela izvajati šele po desetih letih akumulacije.

Iz podanih ugotovitev lahko sklepamo, da je za ustrezno krepitev vrednosti premoženja državnega sklada potrebno zagotoviti: 1) čim več dodatnih virov v čim krajšem roku, 2) omejiti izplačevanje v začetnem časovnem obdobju in 3) strukturo tveganega premoženja (delnic) spremeniti iz domačega v korist »globalnega premoženja« oz. premoženja, ki ima višjo donosnost ob ustrezno opredeljenem (sprejemljivem) tveganju. Ob tem je potrebno opozoriti, da simulirane vrednosti ne upoštevajo t.i. »tempiranja trga« oz. prilagajanja investicijske politike oz. izbora naložb trenutnim tržnim razmeram. S »tempiranjem trga« je mogoče zagotoviti višjo realizirano donosnost ob enakem tveganju.¹⁸¹

Ustanovitev rezervnega sklada ne sme biti izgovor za nespreminjanje pokojninskega sistema v bodoče. Potrebno je opozoriti, da je namen rezervnega demografskega sklada le v tem, da poskuša (glede na finančno nevzdržnost) pokojninski sistem zgolj finančno razbremeniti. Sklad pa nikakor ne sme reševati problematike prilagajanja delovne dobe s podaljšanjem življenjske dobe, s čimer se mora ukvarjati sistemski zakon in s tem naslednja reforma pokojninskega sistema.

Ob vprašanju smiselnosti vpeljave demografskega rezervnega sklada je potrebno ocenjevati prednosti, ki jih ta sklad prinaša v primerjavi z vzpostavitvijo učinkovitega sistema privatnih pokojninskih shem, saj upravljanje demografskega rezervnega sklada samo po sebi pomeni močan element redistribucije znotraj pokojninskega sistema.¹⁸²

3. INVALIDSKO ZAVAROVANJE

3.4. UVOD

Temelj za vzpostavitev invalidskega zavarovanja je določen že v sami Ustavi RS, ki v 50. členu določa, da imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine. Država pa je pooblaščen, da ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje.

Ustava RS tako daje podlago za oblikovanje invalidskega zavarovanja in hkrati podaja dolžnost državi, da z zakonom tako zavarovanje vzpostavi. Riziko invalidnosti mora biti pokrit v okviru socialnega zavarovanja, torej v okviru zakonsko predpisanega zavarovanja, ki se financira s prispevki, ki jih plačujeta tako zavarovanec kot tudi delodajalec oziroma samozaposleni, kmet, družbenik, izplačevalci prejemkov za osebe v drugem pravnem razmerju, izplačevalci nadomestil itd.

Prva samostojna pravna ureditev pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji je bila uveljavljena z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1992. Ta zakon je bil večkrat spremenjen in dopolnjen, v letu 1999 pa je bila z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1) uzakonjena nova pravna ureditev pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki

¹⁸⁰ Čok, M., Lončarski, I., Ocena finančnega potenciala demografskega rezervnega sklada, Ekonomska fakulteta, Center poslovne odličnosti, Ljubljana, oktober 2014.

¹⁸¹ Ibidem, str.40.

¹⁸² Rangus, A., 2012, op.cit., str. 248.

je med drugim prinesla tudi obsežne spremembe invalidskega zavarovanja, ki se niso začele uporabljati hkrati z drugimi določbami, temveč šele s 1.1. 2003.

S takratno reformo je invalidsko zavarovanje pridobilo novo širino v pokrivanju zavarovalnega rizika invalidnosti, saj je postal temeljni namen invalidskega zavarovanja zagotavljanje in varovanje zaposlitve delovnega invalida ob hkratni spodbudi delovnega invalida k stimuliranju in aktiviranju njegove preostale delovne zmožnosti, in sicer z instituti, kot so pravica do poklicne rehabilitacije, zaposlitev na drugem mestu in delo s krajšim delovnim časom od polnega.¹⁸³ ZPIZ-2 glede invalidskega zavarovanja ne prinaša vsebinskih novosti, spremembe pa posegajo v invalidsko zavarovanje tako, da upoštevajo osnovni cilj sprememb iz leta 2000.

Sistem invalidskega zavarovanja ima v Sloveniji dolgo tradicijo in je dobro razvit, oblikovan pa je enotno s sistemom pokojninskega zavarovanja, in sicer v okviru prvega stebra pokojninskega zavarovanja, katerega značilnosti so medgeneracijska solidarnost, pravice pa so določene na podlagi dela, prispevkov ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti (2. člen ZPIZ-2). Obvezno zavarovanje temelji na odgovornosti delodajalcev, na osebni odgovornosti zavarovancev za izvajanje zavarovanja, poleg tega pa tudi na odgovornosti Republike Slovenije, kar se kaže predvsem v dolžnosti slednje za zagotavljanje delovanja obveznega zavarovanja z določanjem stopnje prispevkov, obveznosti plačevanja prispevkov delodajalcev in zavarovancev, s pravili za obvezne prijave v zavarovanje, poleg tega pa tudi s pravili odmere in pobiranja prispevkov ter z določanjem pogojev za priznanje pravic. Država mora torej oblikovati primeren in vzdržan sistem, poleg tega pa zagotavljati tudi sredstva iz državnega proračuna za pokrivanje obveznosti obveznega zavarovanja (162. člen ZPIZ-2). Republika Slovenija je tako dolžna zagotavljati upravičencem izplačevanje pokojnin in drugih prejemkov iz obveznega zavarovanja tudi v primeru, ko prihodki Zavoda ne zadoščajo za pokritje odhodkov.

Invalidsko zavarovanje je obvezno zavarovanje, zato posameznik, ki izpolnjuje zakonsko določene pogoje za vključitev v zavarovanje nima izbire oziroma možnosti, da se v zavarovanje ne bi vključil. Zakon določa tudi višino prispevkov, ki jih je potrebno plačati, pogoje za pridobitev pravic ter način odločanja o višini teh pravic. Vzpostavljeno je kot zavarovanje za primer nastopa rizika zmanjšane delovne zmožnosti, osnovni namen tega zavarovanja je torej zagotovitev pravic posameznikom, pri katerih je zaradi sprememb v zdravstvenem stanju zmanjšana njihova zmožnost za zagotovitev/ohranitev delovnega mesta oziroma za poklicno napredovanje. V okviru invalidskega zavarovanja so tako varovane osebe, katerih delovna zmožnost je izgubljena ali zmanjšana zaradi sprememb v zdravstvenem stanju.

Osebam se z vključitvijo v pokojninsko in invalidsko zavarovanje na podlagi plačanih prispevkov ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti zagotavljajo pravice za primer starosti, invalidnosti, 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 naslednje pravice iz invalidskega zavarovanja:

- invalidsko pokojnino,
- pravico do poklicne rehabilitacije,
- pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega,

¹⁸³Belopavlovič, N., et al., Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem Gospodarski vestnik, Ljubljana 2000, str. 272.

- pravico do premestitve,
- pravico do nadomestila za poklicno rehabilitacijo,
- pravico do začasnega nadomestila,
- pravico do delnega nadomestila in
- pravico do nadomestila za invalidnost.

3.5. DEFINICIJA INVALIDNOSTI, KOT PODLAGA ZA PRIDOBITEV PRAVIC IZ INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

TRENTNA UREDITEV

Pravice iz invalidskega zavarovanja so vezane na obstoj invalidnosti, katere vsebino določa vsakokratni zakon, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Vsebina pojma invalidnosti se je tekom zgodovine večkrat spremenila, ves čas pa velja, da se pravice iz invalidskega zavarovanja priznavajo zavarovancem, ki so zavarovani za primer nastanka invalidnosti ali so bili predhodno zavarovani za primer nastanka invalidnosti. Delovni invalid je zavarovanec, pri katerem je v skladu z zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ugotovljena invalidnost in je pridobil katero od pravic iz invalidskega zavarovanja, ne glede na vzrok za nastanek invalidnosti, torej ne glede na to ali je invalidnost posledica poškodbe pri delu, poklicne bolezni ali pa poškodbe zunaj dela, bolezni. Delovni invalid je tudi tisti, katerega poškodba/bolezen ni v vzročni zvezi z opravljanjem dela, vendar pa ureditve pokojninskega in invalidskega zavarovanja običajno posebne ugodnosti dajejo invalidom, katerih invalidnost je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. Invalidsko zavarovanje ne varuje vseh invalidnih oseb, temveč le osebe s statusom delovnega invalida.

Poleg ugotovljene invalidnosti je pogoj za pridobitev pravic iz obveznega invalidskega zavarovanja tudi vključitev v zavarovanje oziroma izpolnjevanje pogoja minimalne pokojninske dobe. V primeru, da oseba kljub ugotovljeni invalidnosti ni pridobila kakšne izmed pravic iz invalidskega zavarovanja (npr. zaradi neizpolnjevanja pogoja minimalne pokojninske dobe) oziroma izgubi pravico iz invalidskega zavarovanja, nima statusa delovnega invalida.

Po teoriji so poznane različne definicije invalidnosti, med katerimi najpogosteje zaznamo medicinsko (fizično), splošno in poklicno invalidnost. Pri medicinski invalidnosti gre za izgubo ali trajno poškodbo katerekoli dela telesa ali za trajno izgubo telesnih ali duševnih sposobnosti ne glede na vpliv teh izgub na delovne zmožnosti posameznika, pri katerem so podane. V nasprotju z medicinsko invalidnostjo pa na drugi strani obstajata splošna in poklicna invalidnost, ki sta vezani na delovno zmožnost posameznika. Splošna invalidnost je podana takrat, kadar posameznik izgubi delovno zmožnost za opravljanje svojega poklica, poleg tega pa tudi za opravljanje katerekoli druge pridobitne dejavnosti, poklicna invalidnost pa je podana, ko posameznik izgubi delovno zmožnost za opravljanje svojega poklica.

ZPIZ-92 je določal definicijo invalidnosti v 27. členu. Invalidnost je bila podana, če je nastalo pri zavarovancu zmanjšanje ali izguba delovne zmožnosti za delo na delovnem mestu, na katerega je bil zavarovanec trajno razporejen pred nastankom teh sprememb, zaradi trajnih sprememb v

zdravstvenem stanju, ki so bile posledica poškodbe pri delu, poklicne bolezni, poškodbe izven dela ali bolezni, ki jih ni bilo mogoče odvrniti z zdravljenjem ali z ukrepi medicinske rehabilitacije. Ugotavljanje invalidnosti je bilo tako vezano na delovno mesto, na katerega je bil zavarovanec trajno razporejen pred nastankom sprememb v zdravstvenem stanju. Taka definicija invalidnosti, ki je bila v največji možni meri vezana na delovno mesto, je bila med drugim posledica takratnih družbeno socialnih razmer, v katerih je bila velika večina zavarovancev zaposlenih oziroma so bili zavarovanci praviloma vključeni v zavarovanje na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas. Invalidnost je bila vezana na ugotavljanje delovne zmožnosti zavarovanca za delovno mesto, na katerega je bil zavarovanec razporejen pred nastankom invalidnosti, kar je pomenilo, da se pri zavarovancu ni ugotavljala njegova širša delovna zmožnost v okviru njegovega poklica.

ZPIZ-1 je tudi zato prinesel novo definicijo invalidnosti, in sicer je v 60. členu določal, da je bila invalidnost podana, če se je zaradi sprememb v zdravstvenem stanju, ki jih ni bilo mogoče odpraviti z zdravljenjem ali ukrepi medicinske rehabilitacije in so bile ugotovljene skladno s tem zakonom, zavarovancu zmanjšala zmožnost za zagotovitev oziroma ohranitev delovnega mesta oziroma za poklicno napredovanje. Invalidnost se je razvrščala v tri kategorije, pri čemer je bila I. kategorija podana, če zavarovanec ni bil več zmožen opravljati organiziranega pridobitnega dela ali če je bila pri njem podana poklicna invalidnost, pa ni več imel preostale delovne zmožnosti. II. kategorija je bila podana, če je bila zavarovančeva delovna zmožnost za svoj poklic zmanjšana za 50% ali več, III. kategorija pa je bila podana, če zavarovanec z ali brez predhodne poklicne rehabilitacije ni bil več zmožen za delo s polnim delovnim časom, lahko pa je opravljal določeno delo vsaj s polovico polnega delovnega časa oziroma če je bila zavarovančeva delovna zmožnost za svoj poklic zmanjšana za manj kot 50% ali, če je zavarovanec še lahko delal v svojem poklicu s polnim delovnim časom, vendar pa ni bil zmožen za delo na delovnem mestu, na katerega je bil razporejen.

Opredelitev svojega dela, na katerega je bil zavarovanec razporejen neposredno pred nastopom invalidnosti (36. člen ZPIZ/92), ki je bilo izhodišče za ugotavljanje invalidnosti po ZPIZ/92, pa je ZPIZ-1 nadomestil z opredelitvijo definicije svojega poklica, ki je poleg dela na delovnem mestu, na katerega je bil zavarovanec razporejen na podlagi pogodbe o zaposlitvi, vključeval tudi vsa druga dela, ki so ustrezala zavarovančevim telesnim in duševnim zmožnostim, za katera je imel zavarovanec ustrezno strokovno izobrazbo, dodatno usposobljenost in delovne izkušnje, ki so se zahtevale za določeno delo skladno z zakoni ali kolektivnimi pogodbami. Definicija invalidnosti po ZPIZ-1 se je tako precej razlikovala od definicije, ki je veljala po ZPIZ/92, v večji meri pa je bilo ugotavljanje invalidnosti vezano na poklic zavarovanca in ne zgolj na njegovo zadnje delovno mesto. S takšnim načinom ugotavljanja invalidnosti pri zavarovancih se je poskušalo vzpostaviti bolj objektivno ocenjevanje invalidnosti, s temeljnim namenom zagotovitve enakega obravnavanja zavarovancev, ki so imeli enake ali podobne zdravstvene diagnoze. Enako definicijo invalidnosti je povzel veljavni ZPIZ-2, ki v 63. členu določa, da je invalidnost podana, če se zaradi sprememb v zdravstvenem stanju, ki jih ni mogoče odpraviti z zdravljenjem ali ukrepi medicinske rehabilitacije in so ugotovljene v skladu z ZPIZ-2, zavarovancu zmanjša zmožnost za zagotovitev oziroma ohranitev delovnega mesta oziroma za poklicno napredovanje. Na enak način so določene tri stopnje invalidnosti, pri čemer je I. kategorija invalidnosti priznana, če zavarovanec ni več zmožen opravljati organiziranega pridobitnega dela ali ni zmožen opravljati svojega poklica in nima več preostale delovne zmožnosti. II. kategorija je podana, če je zavarovančeva delovna zmožnost za svoj poklic zmanjšana za 50% ali več, III. kategorija pa, če zavarovanec ni več zmožen za delo s polnim delovnim časom, lahko pa opravlja določeno delo s

krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno oziroma če je zavarovančeva delovna zmožnost za svoj poklic zmanjšana za manj kot 50% ali če zavarovanec še lahko dela v svojem poklicu s polnim delovnim časom, vendar pa ni zmožen za delo na delovnem mestu, na katerem dela.

Tudi po ZPIZ-2 se za svoj poklic šteje delo na delovnem mestu, na katerem zavarovanec dela, in vsa dela, ki ustrezajo zavarovančevim telesnim in duševnim zmožnostim, za katera ima ustrezno strokovno izobrazbo, dodatno usposobljenost in delovne izkušnje, ki se zahtevajo za določena dela, v skladu z zakoni ali kolektivnimi pogodbami. Definicija invalidnosti se tako v letu 2012 ni bistveno spremenila, se je pa z uveljavitvijo novega ZPIZ-2 odpravila neustavnost prejšnjega tretjega odstavka 66. člena ZPIZ-1, po katerem določene kategorije zavarovancev niso mogle biti upravičene do pravic na podlagi ugotovljene invalidnosti III. kategorije. Zaradi navedenega se za samozaposlene, kmete in družbenike kot svoj poklic šteje opravljanje dejavnosti, na podlagi katere je zavarovan in vsa dela, ki ustrezajo zavarovančevim telesnim in duševnim zmožnostim, za katera ima ustrezno strokovno izobrazbo, dodatno usposobljenost in delovne izkušnje. Zanje je invalidnost podana, če niso več zmožni polni delovni čas opravljati dejavnosti, na podlagi katere so zavarovani.

ZPIZ-1 z uvedbo vezave ugotavljanja invalidnosti glede na poklic ni prinesel pomembnejšega napredka, saj je bilo ugotavljanje invalidnosti še vedno v preveliki meri vezano na zadnje delovno mesto, po ZPIZ-92 pa na svoje delo. ZPIZ-1 je tako še zožil možnost zagotovitve ustreznega dela v okviru svojega poklica, saj gre za ožji pojem kot opravljanje drugega ustreznega dela, ki ga je v 34. členu vseboval ZPIZ/92.

PREDLOG REŠITEV

Ob pregledu zakonodaje in predvsem prakse invalidskega zavarovanja lahko ugotovimo, da definicija invalidnosti, ki je vezana širše na poklic in ne zgolj na zadnje delovno mesto, v praksi do potankosti ni nikoli zaživela. Invalidske komisije podajo mnenje o invalidnosti največkrat na podlagi podatkov o delovnem mestu, obremenitvah in škodljivostmi, ter zahtevami delovnega mesta, ki ga je zavarovanec zasedal oziroma na katerem je delal ob nastanku invalidnosti. Ugotavljanje izvedenskega organa o tem, kaj vse se šteje za svoj poklic se je pokazalo kot neustrezno, saj je na eni strani ta ureditev zapletena in na drugi strani preveč subjektivna, saj bi moral izvedenski organ ugotavljati, ali ima zavarovanec ustrezno dodatno usposobljenost in delovne izkušnje, ki se zahtevajo za določena dela, v skladu z zakoni ali kolektivnimi pogodbami. Prav tako je nadalje potrebno opozoriti, da je pri ugotavljanju invalidnosti najpomembnejša zagotovitev enake obravnave vseh zavarovancev, in sicer ne glede na zavarovalno podlago. V okviru zadnje reforme, kjer se je zasledovalo, da se vse oblike dela vključijo v obvezno zavarovanje skladno z načelom vsako delo šteje (drugo pravno razmerje), in glede na dejstvo, da sta v pokojninski sistem po novem vključena tudi študentsko delo in osebno dopolnilno delo, je potrebno zagotoviti tudi tem osebam, da so enako obravnavane v okviru ugotavljanja invalidnosti. Te osebe nimajo klasičnega delovnega mesta, ampak opravljajo neka začasna in občasna dela, kar pa je potrebno upoštevati tudi pri opredelitvi definicije invalidnosti in pri določitvi svojega poklica.

Po pregledu ureditve invalidskega zavarovanja po drugih državah lahko ugotovimo, da bi bilo smiselno večji poudarek dati preostali delovni zmožnosti, torej da za samo ugotavljanje invalidnosti ne bi bilo več bistveno, kaj je zavarovanec počel, temveč da bi se ugotavljanje invalidnosti usmerilo

predvsem v to, kaj je zavarovanec še zmožen delati. Vse prevečkrat je bila sama definicija invalidnosti problematična tudi z vidika zagotavljanja enakosti zavarovancev, torej zagotavljanja enakosti vseh oziroma različnih kategorij zavarovancev, kar je ugotovilo tudi Ustavno sodišče RS v postopkih ustavnih pritožb zavarovancev v zvezi z uveljavljanjem pravic iz invalidskega zavarovanja. Trenutni sistem ugotavljanja invalidnosti oziroma sama definicija invalidnosti je še vedno močno povezana z okoliščinami bivšega režima, v katerem je bila velika večina zavarovancev delavcev v delovnem razmerju, vendar pa so se družbene okoliščine spremenile, kar je treba ustrezno upoštevati tudi v okviru invalidskega zavarovanja. Pri novi ureditvi invalidskega zavarovanja tako ne bo več smiselno slediti sistemu, ki bi bil naravnani k večji zaščiti delavcev v delovnem razmerju, temveč bo treba upoštevati tudi vse ostale kategorije zavarovancev, ki so zavarovane za enak obseg pravic kot pa delavci v delovnem razmerju, zaradi česar jim je treba zagotoviti tudi primerljive ali celo enake pogoje za pridobivanje pravic iz invalidskega zavarovanja, seveda pod pogojem, da imajo plačane prispevke. Ob dolžnosti vključitve v zavarovanje in nemožnosti izbire bi bilo torej smiselno vzpostaviti sistem, v katerem bi bili zavarovanci v enakem oziroma primerljivem položaju, zaradi česar bi bilo smiselno definicijo invalidnosti oblikovati ob upoštevanju posebnosti posameznih kategorij zavarovancev ter s tem omogočiti pridobitev enakovrednih pravic, ne glede na podlago za vključitev v zavarovanje.

Izpostaviti je treba tudi vprašanje velikega števila delovnih invalidov, ki so pridobili pravice na podlagi ocenjevanja njihovega delovnega mesta, saj je definicija invalidnosti oziroma pridobitev III. kategorije invalidnosti še vedno vezana na nezmožnost opravljanja dela na delovnem mestu, na katerem je zavarovanec delal pred nastankom invalidnosti, kar izhaja iz 63. člena ZPIZ-2. Te osebe, ki imajo t.i. omejeno delovno zmožnost, so zmožne za delo v okviru svojega poklica, vendar jim zakonodaja kljub vsemu omogoča, da pridobijo III. kategorijo invalidnosti in s tem povezane pravice. V praksi pa ravno takšna ureditev največkrat predstavlja nepremostljive ovire pri ohranjanju in pridobitvi druge ustrezne zaposlitve za delovne invalide.

Na podlagi navedenega bi bilo smiselno III. kategorijo invalidnosti spremeniti in slediti trendom v tujini, ki ne priznavajo tako velikega števila kategorij invalidnosti in praviloma tudi ne nudijo zaščite v primeru, ko posameznik ne more delati na svojem delovnem mestu, lahko pa dela v okviru svojega poklica. Seveda pa bi takšnim spremembam morala slediti tudi ustrezna prilagoditev predpisov s področja varnosti in zdravja pri delu.

Zavarovancem, pri katerih bi bilo ugotovljeno, da niso sposobni opravljati dela na delovnem mestu, ki so ga opravljali pred nastankom invalidnosti, imajo pa preostalo delovno zmožnost v okviru svojega poklica, bi bilo treba najprej zagotoviti poklicno rehabilitacijo, ki bi morala biti kratka in bi omogočala ohranitev ali pridobitev delovnega mesta. V primeru, da bi bile omejitve preostale delovne zmožnosti take, da se s poklicno rehabilitacijo ne bi moglo ohraniti ali pridobiti delovnega mesta, pa bi bila v okviru poklicne rehabilitacije smiselna uvedba usposabljanja za drug poklic, za katerega je izkazana potreba na trgu dela.

Večji poudarek bi bilo tako smiselno dati poklicni invalidnosti, čemu bi morale ustrezati tudi pravice iz invalidskega zavarovanja, v okviru katerih bi bilo smiselno dati poudarek poklicni rehabilitaciji, ki ne bi bila več prepuščena izbiri zavarovanca. Smiselno bi bilo uvesti ureditev, ki bi omogočala izvedbo krajših rehabilitacij, ciljno usmerjenih v poklice, za katere je izkazano povpraševanje na trgu dela,

poseben poudarek pa bi bilo smiselno dati tudi sami zaposlitvi po rehabilitaciji. Smisel in namen invalidskega zavarovanja je v primerih, ko je to realno mogoče pričakovati, čim hitrejša zaposlitev oziroma ohranjanje zaposlitve, s čimer se zagotavlja socialna vključenost invalidov, ohranjanje delovnih mest ter s tem socialno varnost invalidov.

Definicija invalidnosti je v okviru invalidskega zavarovanja najpomembnejši pojem, na podlagi katerega lahko zavarovanec, ob izpolnitvi določenih pogojev iz zakona, uveljavi pravice iz invalidskega zavarovanja. Trenutni sistem ugotavljanja invalidnosti je kompleksen in zapleten, kar bi bilo potrebno upoštevati pri naslednji reformi in v njenem okviru definicijo invalidnosti poenostaviti, in sicer tako zaradi samega izvajanja zakona s strani izvajalcev invalidskega zavarovanja kot tudi zaradi samih zavarovancev, ki morajo pravne predpise, ki urejajo njihovo socialno varnost ob nastopu zavarovalnega rizika invalidnosti, tudi razumeti.

1. MOŽNOST

V prihodnjem sistemu invalidskega zavarovanja bi bilo smiselno na novo urediti definicijo invalidnosti tako, da bi se invalidnost pri izgubi ali zmanjšanju delovne zmožnosti ugotavljala in ocenjevala glede na opravljanje poklica. Tako bi bilo smiselno na novo opredeliti svoj poklic, ki bi vključeval delo, ki ga je oseba opravljala pred nastankom invalidnosti in vsa dela, ki bi ustrezala vrsti izobrazbe in največ eno raven nižji izobrazbi osebe.

V primeru, da bi oseba bila vsaj za 4 ure sposobna opravljati katerokoli delo, ki bi ustrezalo vrsti izobrazbe osebe in največ eno raven nižji izobrazbi, torej delo v okviru svojega poklica, pri njej ne bi prišlo do izgube ali zmanjšanja delovne zmožnosti. Takšna ureditev bi prinesla večji poudarek preostali delovni zmožnosti v okviru svojega poklica, vendar pa bi se morala striktno izvajati tudi v praksi.

Pri takem načinu ugotavljanja invalidnosti ne bi šlo več za ugotavljanje zmožnosti za delo na delovnem mestu, na katerega je bil zavarovanec razporejen pred nastankom invalidnosti, temveč za ugotavljanje zmožnosti za delo za vsa dela, ki ustrezajo izobrazbi zavarovanca in največ eno raven nižji izobrazbi. S tem bi se zagotovilo predvsem objektivnejše ocenjevanje invalidnosti vseh zavarovancev, in sicer ne glede na delovno mesto in zavarovalno podlago, vendar ob upoštevanju del, ki so jih taki zavarovanci, kljub nastanku invalidnosti, dejansko še zmožni opravljati v okviru svojega poklica.

S takšno ureditvijo ugotavljanja delovne zmožnosti bi se lahko poenostavile kategorije invalidnosti, in sicer tako, da bi poznali le dve kategoriji invalidnosti:

- I. kategorijo bi tako predstavljale osebe, ki ne bi bile več pridobitno sposobne ali ne bi mogle več opravljati dela v okviru svojega poklica niti za 4 ure;
- V II. kategorijo bi se razvrščali zavarovanci, ki ne bi bili zmožni nadalje opravljati dela, ki so ga opravljali pred nastankom invalidnosti, imeli pa bi preostalo delovno zmožnost, ki bi se ocenjevala v okviru svojega poklica. V to kategorijo invalidnosti bi tako spadali zavarovanci, pri katerih bi nastopilo zmanjšanje delovne zmožnosti za delo, na katerem so delali pred nastankom invalidnosti, vendar pa bi bili vsaj 4 ure sposobni delati drugo delo v okviru svojega poklica. V II. kategorijo bi se razvrščali tudi zavarovanci, ki niso več zmožni za delo s

polnim delovnim časom, lahko pa bi opravljali delo s krajšim delovnim časom od polnega na delu, ki so ga opravljale pred nastankom invalidnosti.

III. kategorije invalidnosti nova invalidska zakonodaja ne bi več poznala, bi pa imeli vsi pri katerih je ugotovljeno, da lahko delajo v svojem poklicu s polnim ali krajšim delovnim časom, vendar pa niso zmožni za delo, na katerem so delali pred nastankom invalidnosti, pravico do poklicne rehabilitacije. S takšno ureditvijo definicije invalidnosti bi se v največji meri stimuliralo zavarovance k uveljavljanju poklicne rehabilitacije, ki mora postati temeljna pravica tudi z vidika izvajanja.

2. MOŽNOST

Drug možen način ugotavljanja invalidnosti bi lahko po vzoru drugih držav temeljil na upoštevanju zgolj splošne invalidnosti. Splošna invalidnost pomeni izgubo pridobitne zmožnosti zaradi nezmožnosti opravljanja kateregakoli dela, ki je osebi na voljo na splošnem trgu delovne sile. V sistemu invalidskega zavarovanja bi bilo možno uzakoniti definicijo invalidnosti, ki bi izgubo ali zmanjšanje delovne zmožnosti ugotavljala in ocenjevala glede na zmožnost opravljanja kateregakoli dela, ki je osebi na voljo na splošnem trgu delovne sile. Invalidnost bi bila tako podana, če bi spremembe v zdravstvenem stanju, ki jih ne bi bilo mogoče odpraviti z zdravljenjem ali z ukrepi medicinske rehabilitacije, povzročile, da bi se zavarovancu zmanjšala zmožnost za zagotovitev ali ohranitev dela, ki mu je na voljo na splošnem trgu dela. V primeru, da bi oseba bila sposobna opravljati kakšno delo, ki se pojavlja na trgu dela, vsaj 4 ure, pri njej ne bi prišlo do izgube ali zmanjšanja delovne zmožnosti. S takšno ureditvijo ugotavljanja delovne zmožnosti bi se tudi poenostavile vse tri kategorije invalidnosti.

I. kategorijo bi tako predstavljali zavarovanci, ki ne bi bili več pridobitno sposobni ali ne bi mogli več na trgu opravljati nobenega dela niti za 4 ure. Zavarovanci, pri katerih bi bila podana I. kategorija invalidnosti, bi bili upravičeni do invalidske pokojnine, v primeru, da bi izpolnjevali pogoj minimalne pokojninske dobe.

V II. kategorijo bi lahko razvrščeni zavarovanci, ki ne bi bili zmožni nadalje opravljati dela, ki so ga opravljali pred nastankom invalidnosti, lahko pa bi opravljali drugo delo na splošnem trgu dela vsaj za štiri ure. V to kategorijo invalidnosti bi tako spadali zavarovanci, pri katerih bi nastopilo zmanjšanje delovne zmožnosti za delo, na katerem so delali pred nastankom invalidnosti, vendar pa bi bili vsaj 4 ure sposobni delati drugo delo na trgu dela. Ti zavarovanci bi lahko pridobili pravico do poklicne rehabilitacije in se usposobili za katero koli delo, ki je na trgu dela. V primeru, da ne bi uveljavili pravice do poklicne rehabilitacije, ne bi bili deležni nobenih pravic iz invalidskega zavarovanja, posledično pa ne bi imeli niti statusa delovnih invalidov. V to kategorijo bi spadali tudi zavarovanci, ki bi lahko opravljali delo s krajšim delovnim časom od polnega na delu, ki so ga opravljali pred nastankom invalidnosti. Te osebe bi opravljale delo s krajšim delovnim časom od polnega v skladu z odločbo Zavoda in bi imele priznan status delovnega invalida.

Vendar pa se je potrebno zavedati, da bi takšna ureditev globoko posegla v sedaj veljaven sistem invalidskega zavarovanja, ki v največji možni meri sledi vezanosti na poklicno invalidnost, hkrati pa bi takšna ureditev nujno potrebovala dobro delujoč sistem trga dela, ki bi za vse osebe, ki ne bi bile

zmožne opravljati dela, ki so ga opravljale pred nastankom invalidnosti, razpolagal z ustreznimi deli, s katerimi bi si zavarovanci lahko zagotovili svojo socialno varnost.

Predlog ukrepa: Sprememba definicije invalidnosti na način, da bi se invalidnost pri izgubi ali zmanjšanju delovne zmožnosti ugotavljala in ocenjevala tudi v praksi glede na opravljanje poklica, ki ga je oseba opravljala pred nastankom invalidnosti in glede na vsa dela, ki bi ustrezala vrsti izobrazbe in največ eno raven nižji izobrazbi osebe. Poenostavilo bi se razvrščanje v kategorije invalidnosti, saj novi sistem ne bi poznal več III. kategorije invalidnosti. Vsi zavarovanci, ki bi lahko delali v svojem poklicu s polnim ali krajšim delovnim časom, vendar pa ne bi bili več zmožni za delo, na katerem so delali pred nastankom invalidnosti, pa bi imeli pravico do poklicne rehabilitacije.

3.6. VZROKI ZA NASTANEK INVALIDNOSTI

TRENTNA UREDITEV

Invalidsko zavarovanje je enoten zavarovalni program, ki pokriva tveganje invalidnosti ne glede na vzrok za nastanek invalidnosti, kar pomeni, da ta program zajema v okviru državne zavarovalne sheme obvezno zavarovanje za primer nepoklicnih tveganj, to je poškodb izven dela in bolezni, in tudi za primer poklicnih tveganj, to je poškodb pri delu in poklicnih bolezni.¹⁸⁴

ZPIZ-2 definira zgolj poškodbo pri delu in poklicno bolezen, bolezen in poškodba zunaj dela pa sta vzrok za nastanek invalidnosti takrat, ko ne gre za invalidnost, povezano s poškodbo pri delu ali poklicno boleznijo. Če je invalidnost nastala kot posledica več vzrokov, se določi vpliv posameznega vzroka na nastanek invalidnosti v odstotkih. Vzrok za nastanek invalidnosti je z vidika zavarovanca pomemben, saj se upošteva tako pri ugotavljanju pogojev za pridobitev pravic kot tudi pri odmeri pravic iz invalidskega zavarovanja, pri čemer so pogoji za poškodbo pri delu in poklicno bolezen milejši, višja pa je sama odmera pravice.¹⁸⁵ ZPIZ-2 določa, da se za poškodbo pri delu šteje poškodba, ki je posledica neposrednega in kratkotrajnega mehničnega, fizikalnega ali kemičnega učinka, ter poškodba, ki je posledica hitre spremembe položaja telesa, nenadne obremenitve telesa in drugih sprememb fiziološkega stanja organizma, če je takšna poškodba v vzročni zvezi z opravljanjem dela ali dejavnosti, na podlagi katere je poškodovanec zavarovan; poškodba povzročena na tak način, ki jo utrpí zavarovanec na redni poti od stanovanja do delovnega mesta ali nazaj, če prevoz organizira delodajalec ter poškodba povzročena na tak način, ki jo utrpí zavarovanec na službeni poti ter obolenje, ki je neposredna in izključna posledica nesrečnega naključja ali višje sile med opravljanjem dela oziroma dejavnosti, na podlagi katere je oboleli zavarovan.

¹⁸⁴Belopavlovič N., Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, GV, Inštitut za delovna razmerja, 2000, str. 271.

¹⁸⁵Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z besedilom zakona, str. 66.

Za poškodbo pri delu se šteje tudi poškodba, povzročena na način iz prve alineje prvega odstavka 66. člena ZPIZ-2, ki jo utрпи zavarovanec v zvezi z uveljavljanjem pravice do zdravstvenega varstva, če nastane na redni poti od stanovanja ali delovnega mesta do kraja zdravniškega pregleda ali ob vrnitvi; med prebivanjem v kraju, kjer je pregled, če je zavarovanca poklical na pregled pristojni zdravnik, konzilij zdravnikov ali invalidska komisija Zavoda; če ni bil napoten, pa je iskal potrebno nujno zdravniško pomoč; na redni poti od stanovanja ali delovnega mesta do zdravstvene organizacije, kamor je bil zavarovanec napoten na zdravljenje, ali pri vrnitvi; med prebivanjem v zdravstveni organizaciji, v kateri se zdravi, pri čemer je z zdravljenjem mišljena tudi medicinska rehabilitacija; na redni poti od stanovanja ali delovnega mesta do kraja pregleda ali zdravljenja ali pri vrnitvi, kadar je pristojni zdravnik, konzilij zdravnikov ali invalidska komisija Zavoda določil zavarovanca, naj spremlja bolnika, ki ga je poslal na zdravniški pregled ali na zdravljenje v drug kraj, ali pa med prebivanjem v tistem kraju, če pride do poškodbe v neposredni zvezi s spremljanjem bolnika; na redni poti od stanovanja ali delovnega mesta ali od kraja, v katerem je bil zavarovanec na pregledu ali zdravljenju, do Zavoda ali organizacije, kjer naj zavarovanec dobi proteze ali druge ortopedske pripomočke, ki mu jih je predpisal pristojni zdravnik; ob vrnitvi, kakor tudi tisti čas, ko se nahaja v teh zavodih ali organizacijah.

68. člen ZPIZ-2 definira poklicne bolezni kot bolezni, povzročene z daljšim neposrednim vplivom delovnega procesa in delovnih pogojev na določenem delovnem mestu ali na delu, ki sodi v neposredni okvir dejavnosti, na podlagi katere je oboleli zavarovan. Poklicne bolezni in dela, na katerih se pojavljajo te bolezni, pogoje, ob katerih se štejejo za poklicne bolezni, in postopek ugotavljanja, potrjevanja in prijavljanja poklicnih bolezni pa določi minister pristojen za zdravje v podzakonskem aktu, ki bi moral biti sprejet že do 1.1.2014.

PREDLOG REŠITEV

Pri pregledu ureditve vzrokov za nastanek invalidnosti je uvodoma potrebno opozoriti na dejstvo, da v RS še vedno nimamo posodobljenega seznama poklicnih bolezni. Nujno je treba sprejeti Pravilnik o poklicnih bolezni, ki bo določil seznam poklicnih bolezni, dela, na katerih se pojavljajo poklicne bolezni, pogoje, ob katerih se bolezni štejejo za poklicne bolezni ter postopek ugotavljanja poklicnih bolezni. Sprejem novega pravilnika o poklicnih bolezni bo zavarovancem, ki so v času svoje aktivne dobe podvrženi poklicnim boleznim, zagotovil možnost uveljavljanja pravic zavarovancev iz sistemov socialne varnosti. S tem, ko bo urejeno prijavljanje in ugotavljanje poklicnih bolezni, se bo dvignil nivo varnosti in zdravja pri delu in posledično zmanjšalo tudi število poklicnih bolezni.

Ob pregledu ureditve poškodbe pri delu v ZPIZ-1 in ZPIZ-2 je mogoče ugotoviti, da je z ZPIZ-2 prišlo do ožje definicije poškodbe pri delu, saj se iz poškodb pri delu izvzema redna pot na delo in pot iz dela v primeru, ko se le-ta izvaja v lastni režiji delavca. Za poškodbo pri delu se tako v primeru nastanka na poti na delo ali iz dela poškodba šteje zgolj tedaj, ko prevoz organizira delodajalec, poleg tega pa tudi, kadar je poškodba nastala na službeni poti.

Sprememba temelji na predpostavki, da delodajalci ne morejo odgovarjati za nastanek poškodb takrat, ko na ta nastanek niso imeli nikakršnega vpliva. Ker delodajalec na nastanek poškodbe na poti na/iz dela, ki jo izvaja delavec sam, nima nobenega vpliva, za take poškodbe pri delu delodajalec tudi ne more odgovarjati. Kljub taki ureditvi poškodbe pri delu v primeru poti na/iz dela, pa zakonodajalec

take obrazložitve (nezmožnost vplivanja na nastanek poškodbe) ni upošteval pri ohranjanju poškodbe pri delu, ki je nastala v zvezi z uveljavljanjem zdravstvenega varstva. V tem delu tako prihaja do določene nedoslednosti zakonodajalca, saj se taka poškodba, ki jo zavarovanci uveljavljajo v povezavi z zdravstvenim varstvom, še vedno šteje za poškodbo pri delu.

Ob pregledu ureditve vzrokov nastanka invalidnosti lahko ugotovimo, da omenjena nedoslednost zakonodajalca nima ustrezne podlage in bi jo bilo smiselno odpraviti ali na način izvzema poškodb v zvezi z uveljavljanjem zdravstvenega varstva iz poškodb pri delu ali pa s ponovno uvedbo poškodbe pri delu za poškodbe, ki se zgodijo na redni poti na ali iz dela.

Prav tako se izpostavlja vprašanje, ali so delodajalci podvrženi preveliki obremenitvi in odgovornosti za vse svoje delavce, katerim je ugotovljena invalidnost, in sicer ne glede na vzrok invalidnosti (nesreča zunaj dela, bolezen, nesreča pri delu in poklicna bolezen). Zakonodaja na tem področju ne razlikuje poklicnih tveganj za nastanek invalidnosti (poškodba pri delu in poklicna bolezen) in splošnih nepoklicnih tveganj (bolezen in poškodba zunaj dela). Dejstvo je, da mora delodajalec (npr. delavcu, ki se je poškodoval zunaj dela) ob nastopu zavarovalnega rizika invalidnosti, nositi velik del bremena zaradi nastanka zavarovalnega primera, na nastanek katerega sam nima vpliva. Gre za okoliščine, na katere delodajalec ne more vplivati, ker so povezane z zunanjimi vplivi, dejanji drugih oseb ali subjektivnimi dejavniki zavarovanca. Tendence o razbremenitvi delodajalcev na tem področju so se pokazale pri sprejemu ZPIZ-2, kjer se je zakonodajalec odločil, da se delavcu, ki se poškoduje na poti od stanovanja na delovno mesto in nazaj, več ne prizna poškodba pri delu, kot je to veljalo po ZPIZ-1.

Predlog za razpravo: Ustrezna prilagoditev definicije pojma poškodba pri delu z vidika enake obravnave poškodb na poti na/iz dela in poškodb, ki nastanejo v zvezi z uveljavljanjem zdravstvenega varstva.

3.7. POSTOPEK UVELJAVLJANJA PRAVIC IZ INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

TRENTNA UREDITEV

11. člen ZPIZ-2 določa, da se pravice iz obveznega zavarovanja uveljavljajo pri Zavodu po zakonu, ki ureja splošni upravni postopek, če ni s tem zakonom drugače določeno.

Pravice iz obveznega zavarovanja pri Zavodu lahko uveljavi oseba, ki je bila pri Zavodu zavarovana. To velja tako za pravice, ki se priznavajo zgolj na podlagi ZPIZ-2, kot tudi za pravice, ki se priznavajo ob upoštevanju mednarodnih pogodb. Postopek za vse pravice iz obveznega zavarovanja se praviloma prične na zahtevo zavarovanca. Postopek za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja pa se lahko začne tudi na predlog zavarovančevega osebnega zdravnika ali imenovanega zdravnika, v soglasju z osebnim zdravnikom pa tudi na predlog izvajalca medicine dela.

Zahteva za uvedbo postopka se poda pri katerikoli enoti Zavoda, postopek za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja pa je uveden takrat, ko Zavod prejme zahtevo s popolno delovno

dokumentacijo zavarovanca ter medicinsko dokumentacijo o njegovem zdravstvenem stanju in njegovi delovni zmožnosti. V primeru, ko je za odločitev o pravicah potrebno izdati izvedensko mnenje, mora biti odločba izdana v roku 4 mesecev oziroma 6 mesecev, če se odločba izda z uporabo mednarodnih pogodb.

ZPIZ-2 v 172. členu določa pristojnost za odločanje v pravicah iz obveznega zavarovanja, in sicer na prvi stopnji odloča območna enota Zavoda, na drugi pa drugostopenjski organ Zavoda, ki izdaja odločbe na pritožbo zavarovanca, v postopku za uveljavljanje pravic na podlagi invalidnosti pa tudi na pritožbo delodajalca, ki jo omogoča drugi odstavek 170. člena ZPIZ-2. Hkrati so posebnosti predvidene tudi za uveljavljanje sodnega varstva, ki ga lahko poleg zavarovanca v primeru odločanja o pravicah zavarovanca na podlagi invalidnosti poda tudi delodajalec.

V zvezi z invalidskimi postopki ZPIZ-2 ureja še izvedenske organe, ki dajejo izvedenska mnenja o invalidnosti, potrebi po stalni pomoči in postrežbi ter o nezmožnosti za delo ali nezmožnosti za delo vdove/vdovca oziroma drugih zavarovančevih družinskih članov. Določeno je, da gre v teh primerih za izvedenske organe Zavoda, ki delujejo v okviru invalidskih komisij I. in II. stopnje. Izvedence imenuje pristojni organ Zavoda, mnenja pa izdajajo kot izvedenci posamezniki samostojno ali pa v senatih najmanj dveh izvedencev, pri čemer v primeru ugotavljanja invalidnosti izvedensko mnenje vedno izda senat v sestavi najmanj dveh izvedencev, v postopku pa ima pravico in dolžnost sodelovati predstavnik delodajalca. Če se v postopku ugotavljanja invalidnosti ugotovi, da je pri zavarovancu podana II. kategorija invalidnosti, ali če zavarovanec III. kategorije invalidnosti uveljavlja izbirno pravico do poklicne rehabilitacije, poda invalidska komisija izvedensko mnenje o obliki poklicne rehabilitacije na podlagi mnenja strokovne institucije s področja medicine dela in poklicne rehabilitacije. V postopku pred izdajo izvedenskega mnenja sodelujejo organi Zavoda z zavarovančevim osebnim zdravnikom, imenovanim zdravnikom, službo medicine dela, specialistično službo oziroma z zavodi za usposabljanje invalidnih oseb in delodajalci ter njihovimi izvajalci medicine dela. Izvedenski organi dajejo tudi mnenja o obstoju osebnih okoliščin iz 138. člena, na zahtevo zavarovanca ali delodajalca pa tudi izvedensko mnenje o ustreznosti ponujenega delovnega mesta ali poklicne rehabilitacije (dopolnilno izvedensko mnenje invalidske komisije).

Podrobnejšo sestavo izvedenskih organov določa Pravilnik o organizaciji in načinu delovanja izvedenskih organov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (Uradni list RS, št. 60/13 in 6/15, v nadaljevanju Pravilnik), z njim pa je podrobneje urejen tudi postopek pri podaji izvedenskega mnenja. Pravilnik v 13. členu določa, kdaj lahko podaja izvedensko mnenje zdravnik posameznik, in sicer je določeno, da izvedenec zdravnik posameznik lahko daje izvedenska mnenja o osebnih okoliščinah iz 138. člena ZPIZ-2, zaradi katerih je zavarovanec upravičen do prištete dobe za pridobitev in odmero pravic; o vzroku, vrsti in stopnji telesne okvare; o potrebi po stalni pomoči in postrežbi; o tem, ali se na podlagi iste bolezni zavarovanca lahko začne nov postopek zaradi bistvenih sprememb v zdravstvenem stanju zavarovanca, ki vplivajo na njegovo delovno zmožnost, čeprav je bil postopek za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja že uveden, pa o zavarovančevih pravicah še ni bilo pravnomočno odločeno, kar mora tudi ustrezno obrazložiti in drugih dejstvih, če tako odredi predsednik pristojne komisije. Če je za podajo izvedenskega mnenja pristojen senat, le-ta izvedensko mnenje poda v sestavi dveh izvedencev, pri čemer ga vodi predsednik senata, ki je zdravnik izvedenec in ga določi predsednik invalidske komisije. 17. člen Pravilnika določa tudi, da

senat lahko izjemoma poda izvedensko mnenje v širši sestavi, če je to po mnenju predsednika invalidske komisije ali senata potrebno glede na zahtevnost primera, naravo zavarovančevih bolezni, zdravstvenih okvar ali pri uvajanju novih izvedencev, in o tem obvesti vodjo službe za izvedenstvo, senat pa lahko izjemoma poda izvedensko mnenje o telesni okvari in potrebi po stalni pomoči in postrežbi ali drugih dejstvih, če tako določi predsednik pristojne invalidske komisije.

PREDLOG REŠITEV

Uvedba enotnega izvedenskega organa in zdravnika posameznika na prvi stopnji

V Sloveniji je področje socialne varnosti urejeno na različnih temeljih, pri čemer se nekateri riziki zagotavljajo v okviru socialnih zavarovanj, spet drugi pa v okviru socialnega varstva. Funkcija vseh teh zavarovanj in varstva je zagotavljanje varnosti posameznikov v primeru nastopa določenega rizika oziroma v primeru nastopa socialne stiske. Pri pregledu uveljavljanja pravic iz drugih socialnih zavarovanj lahko ugotovimo, da sta postopek ugotavljanja invalidnosti in s tem uveljavljanja pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter npr. postopek ugotavljanja začasne nezmožnosti za delo ločena in različna postopka, urejena v posebnih zakonih. Trenutna ureditev in postopki za priznavanje pravic se v precejšnji meri razlikujejo, kljub temu da so si po sami vsebini področja dokaj blizu, saj je cilj socialnih zavarovanj v zagotavljanju varnosti posameznikov za primere nastanka določenega zavarovalnega primera.

Pri proučevanju posameznih socialnih zavarovanj in tudi socialnega varstva je mogoče ugotoviti, da je potrebno v postopku priznavanja pravic iz nekaterih sistemov izdati izvedensko mnenje, pri čemer se postopki različnih sistemov v časovnem sosledju med seboj lahko tudi prepletajo, zaradi česar je sistem, v katerem se izvedenska mnenja podajajo s strani različnih institucij neučinkovit in tudi neracionalen.

Večkratna in različna ocenjevanja zavarovancev oziroma posameznikov s seboj prinašajo podaljševanje postopkov, poleg tega pa tudi podvajanje stroškov, zato se že dalj časa pojavlja ideja o enotnem izvedenskem organu, za kar je bila v preteklosti tudi že oblikovana posebna medresorska delovna skupina, katere naloga je bila, da opravi pregled veljavne ureditve na področjih socialnih zavarovanj (izpostavljeno je bilo zdravstveno ter pokojninsko in invalidsko zavarovanje ob možnosti pristopa tudi drugih socialnih zavarovanj), v okviru katerih so podane zahteve za izdajo izvedenskih mnenj, ravno tako pa tudi preučitev možnih ukrepov in sprememb, ki bi bile potrebne, da bi prišli do ustanovitve skupnega zavoda ali organizacije za izvedenstvo na področju socialnih zavarovanj. Delovna skupina je izdala dokument z naslovom Nova organizacija za medicinsko izvedenstvo, v katerem je področje razdelano in ki lahko služi kot osnova za pripravo nadaljnjih analiz ter sprememb zakonodaje.

Trenutna ureditev izvedenstva ter njena organizacija s seboj prinaša veliko administrativno obremenitev, poleg tega pa tudi podaljševanje postopkov ter ponavljajoče se opravljanje dejanj. Ob administrativnih koristih uvedbe enotnega organa je v okviru prednosti sistema enotnega izvedenskega organa treba izpostaviti tudi dvig strokovnosti, poenotenje meril in kriterijev ter neodvisnosti izvedenske stroke, ki bi v okviru enotnega in samostojnega organa bili v manjši meri vezani na vodstvene usmeritve ter v večji meri na svojo stroko. Hkrati s tem bi se ob zagotovitvi

ustrezne podpore informacijske tehnologije lahko poenostavili in skrajšali postopki za podajanje izvedenskih mnenj, če bi se izvedenskemu organu z ustrezno zakonsko podlago o varstvu osebnih podatkov omogočilo povezovanje evidenc ter neposreden dostop do potrebnih medicinskih podatkov. Uvedba enotnega izvedenskega organa bi bila smiselna vsaj z vidika enotnega organa za izdajanje izvedenskih mnenj v okviru zdravstvenega ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja, morebiti pa tudi z vidika vseh ostalih socialnih zavarovanj, v okviru katerih je potrebno izdajati izvedenska mnenja medicinske stroke. Pomembne bi bile tudi sinergije med ocenjevanjem bolniških odsotnosti in kasneje postopkov za oceno invalidnosti.

Eno izmed težav ugotavljanja invalidnosti v praksi predstavlja neomejenost začasne nezmožnosti za delo v času zdravljenja. Zdravniki posamezniki oziroma zdravstvena komisija v postopku ocenjevanja začasne zadržanosti od dela praviloma ne sprožijo invalidskega postopka, ne glede na čas, v katerem se zavarovanec zdravi. 246. člen Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 79/94 s sprem.) sicer določa, da sta osebni zdravnik oziroma imenovani zdravnik ali zdravstvena komisija dolžna napotiti zavarovanca na invalidsko komisijo, če ocenita, da ni pričakovati izboljšanja zdravstvenega stanja, ki bi mu omogočilo tudi povrnitev njegove delovne zmožnosti. To morata storiti tudi, če je zavarovanec zadržan od dela zaradi bolezni ali poškodbe neprekinjeno eno leto za polni delovni čas, ali delovni čas, krajši od polnega. V zvezi z navedeno problematiko se mora tudi v praksi zagotoviti časovna omejitev, znotraj katere bi zdravniki lahko podaljševali bolniško odsotnost, po poteku tega časa pa bi morali zavarovanca napotiti na invalidski postopek, in sicer ne glede na to, ali je zdravljenje končano ali ne. Problematiko trenutne ureditve še povečuje neskladje med dolžnostjo napotitve zavarovanca na invalidsko komisijo s strani osebnega zdravnika po poteku določenega časa (1 leto neprekinjene bolniške odsotnosti) in ureditvijo same definicije invalidnosti po ZPIZ-2, kjer je invalidnost podana, če sprememb v zdravstvenem stanju ni mogoče odpraviti z ukrepi medicinske rehabilitacije ali z zdravljenjem. Neskladje z dolžnostjo zdravnika po podaji zahteve je podano tudi v ureditvi postopka delovanja izvedenskih organov oziroma uvedbe postopka pred njimi. Pravilnik o organizaciji in načinu delovanja izvedenskih organov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije določa, da se postopek lahko uvede, ko se ugotovi, da sprememb v zdravstvenem stanju ni mogoče odpraviti z zdravljenjem in ukrepi medicinske rehabilitacije. Kljub morebitni napotitvi zavarovanca s strani osebnega zdravnika na invalidsko komisijo po poteku 1 letne neprekinjene odsotnosti, postopka pred invalidsko komisije tako ni mogoče uvesti, saj to preprečuje trenutna ureditev definicije invalidnosti ter uvedbe postopka pred invalidskimi komisijami. Iz tega razloga bi bilo smiselno premisliti o morebitni možnosti uvedbe postopka invalidnosti kljub še ne končanemu zdravljenju, vsaj za pridobitev določenih pravic, kot je npr. pravica do poklicne rehabilitacije. Ureditev, po kateri je po določenem času odsotnosti z dela treba uvesti postopek ugotavljanja invalidnosti, bi v praksi vsekakor lažje zaživela v primeru, če bi bil vpeljan skupni izvedenski organ. Na ta način bi bilo za zavarovance, ki so že določen čas izven aktivnosti, mogoče tudi hitreje odločiti o potrebnosti in smiselnosti poklicne rehabilitacije, s krajšim potekom časa neaktivnosti pa bi se izboljšale tudi zaposlitvene zmožnosti takih zavarovancev, pri čemer začetek poklicne rehabilitacije ne bi bil več vezan na čas po zaključenem zdravljenju. Največji problem, ki lahko preprečuje uspešen zaključek poklicne rehabilitacije je mišljenje in motivacija ljudi za delo. Če le-te ni, potem je tudi z zakonodajo težko doseči izboljšanje stopnje zaposlenosti invalidov ter izboljšati sistem poklicne rehabilitacije, da bi bil le-ta učinkovitejši in v večji meri uspešen tudi v praksi.

Ob dejstvu, da je že v trenutnem sistemu invalidskega zavarovanja več kot 90% zadev na prvi stopnji rešenih na način, kot ga predlagajo izvedenci zdravniki posamezniki oziroma predsedniki senata, bi bilo iz razlogov ekonomičnosti smiselno, da podaja izvedenska mnenja na prvi stopnji samostojno izvedenec zdravnik. Izjemoma pa bi lahko podal izvedensko mnenje tudi senat v širši sestavi, če bi bilo to potrebno glede na zahtevnost primera, naravo zavarovančevih bolezni ter zdravstvenih okvar. Taka uvedba je bila že omenjena in predlagana v okviru zadnjih sprememb Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, vendar ni bila realizirana, kljub temu da bi se z njo uvedla določena racionalizacija sistema. Uvedba izvedenca zdravnika posameznika na prvi stopnji bi bila še posebej smiselna ob hkratni spremembi definicije invalidnosti, ki ne bi bila več vezana v takšnem obsegu na delovno mesto v okviru svojega poklica. Izvedencu zdravniku pa bi se pri podajanju izvedenskega mnenja morala zagotoviti možnost sodelovanja tudi drugih strokovnjakov na način zunanjega svetovanja. Zakonodaja bi torej morala urediti možnosti pridobitve zunanjega mnenja in s tem omogočiti korespondenco (z ustrezno utemeljitvijo) zdravnika posameznika s specialistom ustrezne stroke v primerih ugotovitve, da je to smotno ter potrebno in da brez pridobitve mnenja izvedenca druge stroke izdaja ustreznega izvedenskega mnenja ni mogoča. S takim načinom odločanja bi se ob hkratni možnosti pridobitve ustreznih dopolnilnih mnenj izvedencev drugih strok poenostavili in racionalizirali postopki, zaradi česar ne bi trpela strokovnost izdaje mnenj.

Uvedba enotnega izvedenskega organa v povezavi z izvedencem posameznikom na prvi stopnji bi tako lahko prinesla pomembno racionalizacijo sistema podajanja izvedenskih mnenj, pri čemer pa je treba poudariti tudi, da bodo potrebne spremembe tako pri samem usposabljanju za izvedence kot tudi pri plačnem razmerju med zdravniki, ki opravljajo delo na drugih področjih, ter izvedenci medicinske stroke, saj se bo zgolj na ta način lahko dvignila usposobljenost izvedencev, hkrati pa zagotovilo tudi zadostno število le-teh.

Ugotovljeno je bilo namreč pomanjkanje izvedencev, zato bi bilo smiselno v prihodnosti poseben poudarek dati tudi sistemu izobraževanja oziroma usposabljanja izvedencev, tako v okviru morebitnega študijskega programa, kot tudi v okviru raznih naknadnih usposabljanj ali celo specializacije. Praksa je pokazala posamezne pomanjkljivosti postopka priznavanja pravic iz invalidskega zavarovanja, ki se kažejo med drugim tudi v predolgi postopkih odločanja, saj gre predvsem z vidika delodajalca in zavarovanca za daljše obdobje, v katerem pravice niso v zadostni meri dorečene. Z uvedbo teh organov bi se to obdobje »nevednosti« lahko ustrezno skrajšalo, povečala bi se enotnost odločanja ter pregled nad njim, znižali bi se sami stroški ter administrativna obremenitev, hkrati pa bi se s skrajšanjem postopkov povečala možnost nadaljnjega ohranjanja delovnega mesta pri delodajalcu in zaposlitve zavarovanca, s tem pa tudi njegove socialne vključenosti, kar bi moral biti ne nazadnje primaren namen in cilj invalidskega zavarovanja.

Za skrajšanje postopka in boljšo kvaliteto predlogov za oceno delazmožnosti bi bilo potrebno tudi z ustrezno zakonsko podlago o varstvu osebnih podatkov uvesti pravno podlago za posredovanje delovne dokumentacije skupaj z medicinsko že s strani osebnega zdravnika (ta bi jo moral tudi pregledati in na ta način tudi ugotoviti, kateri izvidi so potrebni). Bistveni element za podajo ocene je poleg medicinske tudi delovna dokumentacija, ki je po trenutni ureditvi osebni zdravnik ne vidi, saj jo pridobi šele Zavod, ko se pri njem vloži zahteva za priznanje pravic na podlagi invalidnosti. Zato prihaja do situacij, ko zavarovanci ne razumejo drugačne odločitve kot jo je nakazal, napovedal ali predlagal osebni zdravnik ali specialist (čeprav tega ne bi smel), ki pa ni imel delovne dokumentacije. Izbrani zdravniki le redko dobro poznajo delo, ki ga pacient opravlja, kar predstavlja pomanjkljivost.

Delovno dokumentacijo bi moral zbrati in z njo razpolagati že ZZSZ v primeru daljših bolniških odsotnosti, ki se velikokrat pojavijo tudi na IK.

Predlog ukrepa: Uvedba enotnega izvedenskega organa na področju uveljavljanja pravic iz socialnih zavarovanj. Na prvi stopnji poda izvedensko mnenje zdravnik posameznik.

3.8. PRAVICE IZ INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

3.8.1. Invalidska pokojnina

TRENUTNA UREDITEV

Invalidska pokojnina je pokojninski prejemek, ki pripada zavarovancu ob nastanku invalidnosti, če zanj izpolnjuje zakonsko določene pogoje. ZPIZ-2 pravice do invalidske pokojnine ne ureja več med drugimi pravicami iz invalidskega zavarovanja, temveč jo uvršča med druge vrste pokojnin, katerih pridobitev omogoča ZPIZ-2.

Pravico do invalidske pokojnine pridobi zavarovanec, ki ne more več opravljati organiziranega pridobitnega dela (splošna invalidnost) oziroma zavarovanec, ki nima preostale delovne zmožnosti (poklicna invalidnost), torej delovni invalid s I. kategorijo invalidnosti, pod določenimi pogoji pa tudi delovni invalid, pri katerem je podana II. ali III. kategorija invalidnosti.

Pravico do invalidske pokojnine tako v skladu z veljavno pravno ureditvijo lahko pridobi zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost I. kategorije; zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost II. kategorije in ni zmožen za drugo delo s polnim delovnim časom brez poklicne rehabilitacije, le-ta pa mu ni zagotovljena, ker je star nad 55 let; zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost II. kategorije in ni zmožen za drugo delo s krajšim delovnim časom od polnega najmanj 4 ure dnevno brez poklicne rehabilitacije, ta pa mu ni zagotovljena, ker je star nad 50 let in zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost II. ali III. kategorije in mu ni zagotovljena ustrezna zaposlitev, ker je dopolnil 65 let starosti.

Vzrok nastanka invalidnosti se upošteva že pri ugotavljanju pogojev za pridobitev invalidske pokojnine, saj se v primeru, ko je invalidnost posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, za pridobitev pravice do invalidske pokojnine ne zahteva izpolnitev pogoja minimalne pokojninske dobe, ki je sicer predpisana za pridobitev invalidske pokojnine za primere, ko je invalidnost posledica poškodbe zunaj dela ali bolezni. Zavarovanec, čigar invalidnost je tako posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, pridobi invalidsko pokojnino ne glede na dopolnjeno pokojninsko dobo. Zavarovanec, čigar invalidnost je posledica poškodbe zunaj dela ali bolezni, pa lahko pridobi pravico do invalidske pokojnine pod pogojem, da je ob nastanku invalidnosti dopolnil pokojninsko dobo, ki pokriva najmanj tretjino obdobja od dopolnjenega 20. leta starosti do nastanka invalidnosti (delovna leta), šteto delovna leta kot polna leta.

Zavarovanec, pri katerem je nastala I. kategorija invalidnosti pred dopolnjenim 21. letom starosti, pridobi pravico do invalidske pokojnine, če je bil ob nastanku invalidnosti vključen v obvezno zavarovanje ali, če je dopolnil najmanj tri mesece zavarovalne dobe. Če je invalidnost I. kategorije nastala po dopolnjenem 21. letu starosti, vendar pred 30. letom, pridobi zavarovanec pravico do invalidske pokojnine, če je pred nastankom invalidnosti dopolnil pokojninsko dobo, ki pokriva najmanj eno četrtno delovnih let.

Zavarovancu, ki je pridobil višjo strokovno izobrazbo, se delovna leta štejejo od dopolnjenega 26. leta starosti, če pa je pridobil visoko strokovno ali univerzitetno izobrazbo, pa se mu delovna leta štejejo od dopolnjenega 29. leta starosti.

Zakon določa tudi posebnosti pri odmeri invalidske pokojnine. Določeno je, da se invalidska pokojnina odmeri od pokojninske osnove, izračunane na enak način kot pokojninska osnova za odmero starostne pokojnine. Ob upoštevanju posebnosti invalidske pokojnine, ki se lahko pridobi tudi s krajšo zavarovalno dobo je določeno, da se invalidska pokojnina, pridobljena s krajšo zavarovalno dobo od obdobja, iz katerega se po 30. členu tega zakona upoštevajo osnove za izračun pokojninske osnove za odmero starostne pokojnine, odmeri od pokojninske osnove, izračunane na podlagi osnov, od katerih so bili plačani prispevki v času trajanja zavarovanja, razen iz koledarskega leta, v katerem je uveljavljena pravica do invalidske pokojnine. Zavarovancu, ki, razen v letu, v katerem uveljavlja pravico do invalidske pokojnine, ni bil zavarovan, se invalidska pokojnina odmeri od najnižje pokojninske osnove. Posebna pokojninska osnova je določena tudi za odmero pokojninske osnove v primeru oseb, pri katerih je invalidnost nastala v času trajanja zavarovanja po prvem ali drugem odstavku, prvi alineji tretjega ali drugi alineji petega odstavka 20. člena (nekateri primeri vključitve v zavarovanje za posebne primere) in jim pokojninske osnove ni mogoče določiti po 45. členu ZPIZ-2. Invalidska pokojnina se jim odmeri od najnižje pokojninske osnove.

Zakon ureja tudi različna načina odmere invalidske pokojnine za invalidnost, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni in za invalidnost, ki je primer poškodbe zunaj dela ali bolezni. Invalidska pokojnina v slednjem primeru se odmeri od pokojninske osnove v odstotku, določenem glede na dopolnjeno pokojninsko dobo na način, določen za odmero starostne pokojnine, vendar pa se zavarovancu, ki je postal invalid pred dopolnitvijo starosti 65 let, odmeri najmanj v višini 36% (moški) in 39% (ženske) pokojninske osnove, če pa je invalidnost nastala po dopolnitvi starosti 65 let, se invalidska pokojnina odmeri od pokojninske osnove najmanj v višini, določeni za odmero starostne pokojnine za 15 let zavarovalne dobe. V primeru invalidnosti, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, se invalidska pokojnina odmeri v višini 57,25% (odstotek za odmero starostne pokojnine za 40 let pokojninske dobe za moške), oziroma v odstotku glede na dopolnjeno pokojninsko dobo, ki je določen za starostno pokojnino, če je to za zavarovanca ugodnejše.

Poleg dejansko dosežene pokojninske dobe se pri višini odstotka za odmero invalidske pokojnine upošteva tudi prišteta pokojninska doba, izračunana po 137. členu ZPIZ-2. Prišteta doba je fiktivna pokojninska doba, ki se upošteva zavarovancu pri odmeri pravic, če na dan invalidnosti še ni dopolnil 65 let. Odvisna je od starosti zavarovanca ob nastanku invalidnosti in jo v primeru nastanka invalidnosti pred dopolnjenim 60 letom predstavlja dve tretjini obdobja med datumom nastanka invalidnosti in datumom, pri katerem je zavarovanec dopolnil 60 let starosti in ena polovica obdobja med datumom, pri katerem bi zavarovanec dopolnil 65 let starosti, in datumom, pri katerem bi dopolnil 60 let starosti. Če je invalidnost nastopila po 60. letu starosti, predstavlja prišteto doba ena

polovica obdobja med datumom, pri katerem bi zavarovanec dopolnil 65 let starosti in datumom nastanka invalidnosti. Dolžina obdobja, ki služi za določitev prištete dobe, se računa v letih in mesecih, pri čemer obdobje, daljše od 15 dni, šteje za en mesec. Invalidska pokojnina ob upoštevanju prištete dobe pa za invalidnost, ki je posledica poškodbe zunaj dela ali bolezni, ne more presegati zneska pokojnine za invalidnost, ki je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, razen v primeru, če dopolnjena pokojninska doba presega 40 let (moški) ali 38 let (ženska).

Posebej je urejena tudi odmera v primeru kombiniranih vzrokih invalidnosti, in sicer je določena odmera ene pokojnine, ki je sestavljena iz sorazmernega dela invalidske pokojnine, odmerjene za poškodbo pri delu ali poklicno bolezen, in iz sorazmernega dela invalidske pokojnine, odmerjene za bolezen ali poškodbo zunaj dela. Sorazmerna dela se izračunata v odvisnosti od vpliva poškodbe pri delu ali poklicne bolezni in poškodbe zunaj dela in bolezni na skupno invalidnost, odmerita pa se tako, da se posebej odmeri invalidska pokojnina, kot če bi bila invalidnost posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, in posebej invalidska pokojnina, kot če bi bila skupna invalidnosti posledica poškodbe zunaj dela ali bolezni, nato pa se od izračunanih zneskov odmeri odstotek, ki ustreza vplivu posameznega vzroka invalidnosti na skupno invalidnost, pri čemer seštevek ne more biti nižji od 26% najnižje pokojninske osnove in ne sme presegati zneska pokojnine, odmerjene v višini 57,25% od pokojninske osnove.

PREDLOG REŠITEV

Izhodišče za novo ureditev predstavlja temeljna opredelitev invalidske pokojnine, ki je pokojninski prejemek, ki pripada zavarovancu v primeru nastanka invalidnosti, če izpolnjuje pogoje, določene z zakonom in katerega namen je v nadomestitvi socialne varnosti v primeru popolne izgube delovne zmožnosti. Invalidska upokojitev mora biti z vidika ureditve invalidskega zavarovanja zadnji ukrep. Za osebe, pri katerih je prišlo do zmanjšanja delovne zmožnosti, je najprej potrebno preizkusiti in izvesti vse druge možnosti, da bi se delovnega invalida ponovno aktiviralo ter se mu zagotovilo preostali delovni zmožnosti ustrezno delo.

Delež invalidskih pokojnin se vse od reforme v letu 2003 znižuje, vendar pa gre ob zadnji reformi pokojninskega sistema in ob morebitnih nadaljnjih dvigih upokojitvene starosti predpostavljati, da se bo delež invalidskih pokojnin v prihodnosti ponovno pričel povečevati. Zaradi navedenega je zavarovancem, pri katerih bo izgubljena delovna zmožnost, nujno potrebno zagotoviti izhod iz delovne aktivnosti tudi preko instituta invalidske upokojitve.

V prihodnjem sistemu invalidskega zavarovanja bi glede na predlagano ureditev definicije invalidnosti pravico do invalidske pokojnine pridobil zavarovanec:

- ki ne bi bil več pridobitno sposoben in ne bi več mogel v okviru svojega poklica niti za 4 ure opravljati dela;
- pri katerem bi nastala invalidnost II. kategorije in ne bi bil zmožen za drugo delo s polnim ali krajšim delovnim časom brez poklicne rehabilitacije, le-ta pa mu ne bi bila zagotovljena, ker je starejši od 58/60 let;

- ki je delovni invalid in vsaj deset let uživalec nadomestila iz invalidskega zavarovanja kot brezposelna oseba ter je dopolnil starost 58 let.

Enako kot v sedaj veljavni ureditvi pa bi moral zavarovanec izpolniti pogoje zavarovalne dobe, kot to določa veljavni zakon.

Smiselno bi bilo razmisliti tudi o uvedbi začasne invalidske pokojnine za tiste zavarovance, pri katerih bi bile spremembe zdravstvenega stanja začasne narave ter bi se v zvezi z njim pričakovale izboljšave. Hkrati bi bilo v tej povezavi treba določiti tudi starosti, do katere bi bilo smiselno odločati o začasni invalidski pokojnini (npr. 40 let) in do katere bi se lahko pričakovalo izboljšanje zdravstvenega stanja. Vendar pa bi bilo v tej zvezi treba upoštevati tudi dejstvo, da je oseba v primeru dodelitve začasne invalidske pokojnine upokojena, zato bi ji prenehala pogodba o zaposlitvi, hkrati ji po veljavni zakonodaji za ta čas ne bi tekla delovna doba. Oboje predstavlja težavo pri morebitni ponovni vključitvi take osebe na trg dela ter pri kasnejšem pridobivanju pravice do pokojnine, zato bi bilo smiselno razmisliti v smeri priznavanja delovne dobe v času, ko oseba prejema začasno invalidsko pokojnino.

Izpostavlja pa se tudi vprašanje odmere invalidske pokojnine, še posebej ob morebitni vpeljavi točkovnega sistema, hkrati pa tudi v zvezi z ustreznostjo višine invalidske pokojnine.

Predlog ukrepa: Pravica do invalidske pokojnine mora biti skrajni ukrep invalidskega zavarovanja, ki sledi prilagoditvam definicije invalidnosti, poleg tega pa se omogoči invalidska pokojnina dolgotrajno brezposelnim prejemnikom nadomestil iz invalidskega zavarovanja.

3.8.2. Poklicna rehabilitacija

TRENUTNA UREDITEV

Poklicna rehabilitacija ima v okviru urejanja invalidskega zavarovanja poseben status in pomen, saj ji je zaradi zagotavljanja in varovanja zaposlitve delovnih invalidov ter njihove socialne vključenosti namenjena osrednja vloga. Pravica do poklicne rehabilitacije je z uveljavitvijo invalidske zakonodaje v letu 2003 dobila vlogo temeljne pravice iz invalidskega zavarovanja, kar izhaja iz takratne nove definicije invalidnosti, ki opredeljuje poklicno invalidnost oziroma invalidnost II. kategorije. Dodatno težo daje pravici do poklicne rehabilitacije tudi možnost zavarovanca, da namesto drugih pravic iz invalidskega zavarovanja zahteva priznanje poklicne rehabilitacije.¹⁸⁶

Po ZPIZ-2 je poklicna rehabilitacija celostni proces, v katerem se zavarovanca strokovno, fizično in psihosocialno usposobi za drug poklic ali delo, tako da se lahko ustrezno zaposli in ponovno vključi v delovno okolje oziroma se usposobi za opravljanje istega poklica in dela, tako da se mu prilagodi

¹⁸⁶ Belopavlovič N., 2000, str. 108 in 369.

delovno mesto z ustreznimi tehničnimi pripomočki. Zavarovanec, ki je pridobil pravico do poklicne rehabilitacije, se je dolžan usposablјati za ustrezno delo ob pogojih določenih v zakonu ter v pogodbi o poklicni rehabilitaciji, ki se sklne po dokončnosti odločbe o priznanju pravice do poklicne rehabilitacije. Zavarovanec je ob priznanju poklicne rehabilitacije zavezan k izpolnjevanju svojih zakonsko in pogodbeno določenih obveznosti ter izgubi pravico do nadomestila za čas poklicne rehabilitacije, če v roku 15 dni po vročitvi pogodbe o poklicni rehabilitaciji ne podpiše pogodbe, ali če ne izpolnjuje svojih obveznosti ali pa iz neopravičenih razlogov v pogodbeno določenem roku ne nastopi ali ne konča rehabilitacije. V vseh primerih iz prejšnjega stavka tak zavarovanec ne more na podlagi iste invalidnosti pridobiti nobenih drugih pravic po tem zakonu.

Ob izpolnjevanju splošnih pogojev za pridobitev pravic na podlagi II. in III. kategorije invalidnosti (zavarovanec ob nastanku invalidnosti še ni dopolnil 65 let ter v primeru nevklučitve v zavarovanje tudi pogoj dopolnitve zavarovalne oziroma pokojninske dobe, določene z ZPIZ-2 za pridobitev pravice do invalidske pokojnine) je lahko do poklicne rehabilitacije upravičen zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost II. kategorije in na dan nastanka še ni dopolnil 55 let ter se glede na preostalo delovno zmožnost lahko usposobi za drugo delo, ki ga bo opravljal s polnim delovnim časom oziroma zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost II. kategorije, ki na dan nastanka invalidnosti še ni dopolnil 50 let ter se glede na preostalo delovno zmožnost lahko usposobi za drugo delo, ki ga bo opravljal s krajšim delovnim časom od polnega, vendar najmanj štiri ure dnevno. Možna pa je tudi izbirna pravica, na podlagi katere se lahko delovnemu invalidu namesto pravice do premestitve in do dela s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno prizna pravica do poklicne rehabilitacije, če za to poda zahtevo najkasneje na dan obravnave na invalidski komisiji prve stopnje, pri čemer ima vse pravice na podlagi in v zvezi s poklicno rehabilitacijo. Omogočena je tudi možnost kritja stroškov prilagoditve prostorov in delovnih sredstev, če je le-ta potrebna za poklicno rehabilitacijo zavarovanca ali za ohranitev zaposlitve zavarovanca, pri katerem je nastala invalidnost.

Poklicna rehabilitacija se v skladu s preostalo delovno zmožnostjo zavarovanca zagotavlja s kratkotrajnim usposabljanjem in izobraževanjem; s praktičnim delom na ustreznem delovnem mestu pri delodajalcu oziroma v drugih oblikah delovnega usposabljanja; z izobraževanjem ob delu s soglasjem zavarovanca, ki se bo usposabljal za drugo delo, ki ga bo opravljal polni delovni čas; z izobraževanjem na ustreznih šolah in z drugimi oblikami izobraževanja. Za poklicno rehabilitacijo pa se šteje tudi čas privajanja na delo, za katerega se je zavarovanec usposobil s poklicno rehabilitacijo, če je to potrebno, da bi mogel z normalnim delovnim učinkom opravljati drugo ustrezno delo.

V skladu s pogodbo o poklicni rehabilitaciji in z ZPIZ-2 sta zavarovanec in izvajalec poklicne rehabilitacije dolžna poročati o izvajanju in poteku poklicne rehabilitacije vsakih šest mesecev. Poklicno rehabilitacijo zavarovancu, ki ima sklenjeno delovno razmerje v Republiki Slovenije, zagotavlja delodajalec, pri katerem je bil zaposlen v času nastanka invalidnosti, drugim pa Zavod, z Zavodom in delodajalcem pa lahko sodeluje tudi ZRSZ.

Za rešitev nezadostne uporabe pravice do poklicne rehabilitacije v praksi, je ZPIZ-2 uvedel zvišanje nadomestila za zavarovance, ki bodo to pravico uveljavljali, in sicer se to nadomestilo po ZPIZ-2 odmerja v višini 130% invalidske pokojnine, ki bi jo tak zavarovanec prejemal ob nastanku invalidnosti. Cilj sprememb, ki jih je na področju poklicne rehabilitacije uvedel ZPIZ-2, je bil čim več zavarovancev vključiti v poklicno rehabilitacijo, da ohranijo zaposlitev oziroma se čim prej ponovno zaposlijo.

PREDLOG REŠITEV

Navkljub vsem spremembam, ki jih je uvedla zakonodaja, praksa kaže, da ureditev poklicne rehabilitacije ni ustrezna, saj ni dosegla zastavljenega cilja, torej večjega zanimanja za poklicno rehabilitacijo in večjega uveljavljanja te pravice, na podlagi česar bi tudi v praksi zaživela kot temeljna pravica iz invalidskega zavarovanja.

Povprečno število uživalcev nadomestil za čas poklicne rehabilitacije se v zadnjih letih ni bistveno povečalo. Tako se je od leta 2010, ko smo imeli 305 prejemnikov uživalcev nadomestila za čas poklicne rehabilitacije, število do leta 2012 počasi zviševalo na 362. V letu 2014 je bilo 334 prejemnikov nadomestil za čas poklicne rehabilitacije, padanje števila zavarovancev, ki so uveljavljali poklicno rehabilitacijo in prejeli nadomestilo za to obdobje, pa se je nadaljevalo tudi v letu 2015, v katerem je bilo prejemnikov 312.

Tabela 24: Povprečno število uživalcev nadomestila za čas poklicne rehabilitacije od leta 2008-2015.¹⁸⁷

leto	2010	2011	2012	2013	2014	2015
povprečno število uživalcev	305	336	362	351	334	312

Nizko število vključenih v poklicno rehabilitacijo izhaja tako iz veljavne definiciji invalidnosti kot tudi postopka uveljavljanja pravic iz invalidskega zavarovanja, saj uveljavljanje te pravice v praksi predstavlja še vedno zgolj možnost zavarovanja, ki se za to pravico lahko odloči ali pa ne, saj kakšnih posledic taka odločitev s seboj ne prinese. Zavarovanci tako mnogokrat raje izberejo druge pravice iz invalidskega zavarovanja in nižja nadomestila, kot pa da bi pristali na poklicno rehabilitacijo. Kot težava se izpostavlja tudi usmerjenost poklicne rehabilitacije, saj se velikokrat zgodi, da delodajalec po končani poklicni rehabilitaciji ni zainteresiran za ohranjanje delovnega razmerja oziroma po poklicni rehabilitaciji ugotovi, da ustreznega dela za zavarovanca nima. Trenutna ureditev poklicne rehabilitacije tako ne omogoča ustrezne povezave oziroma ciljne usmeritve poklicne rehabilitacije v poklice, v katerih obstaja potreba po delavcih. Težave v praksi povzročajo tudi relativno dolge poklicne rehabilitacije, kar poslabšuje možnosti ohranjanja zaposlitve oziroma pridobitve zaposlitve zavarovanca. Prav tako sta pomanjkljivi ureditvi obveznega zdravstvenega zavarovanja ter obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki v času pravice do zdravstvenih storitev oziroma medicinske rehabilitacije ne omogočata ustrezne vključitve v poklicno rehabilitacijo, kar tudi onemogoča oziroma poslabšuje zaposlitveni položaj teh invalidov. Takšna ureditev bi pomenila, da bi se lahko osebo, ki se obravnava v procesu zdravljenja, in pri kateri bi se ugotovilo, da zdravstvena sposobnost lahko negativno vpliva na delovno zmožnost, čim hitreje napotilo na poklicno rehabilitacijo. Obdobje v katerem tak posameznik ne opravlja dela, se ob odsotnosti povezovanja medicinske rehabilitacije in poklicne rehabilitacije podaljšuje, ob tem pa se zmanjšujejo možnosti ohranjanja zaposlitve oziroma ponovne zaposlitve. Smiselno bi bilo že v postopek ugotavljanja zdravstvene sposobnosti in delovne zmožnosti zavarovancev vključiti tudi izvajalca medicine dela.

¹⁸⁷Letna poročila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za leto 2010-2015, Ljubljana.

V praksi se ugotavlja tudi pomanjkljivo sodelovanje delodajalcev z izvajalci, ki se ukvarjajo s poklicno rehabilitacijo. Še posebej manjši delodajalci, nimajo primerne znanja niti ustrezne službe, ki bi omogočala celovito obravnavo delovnih invalidov ter podajala mnenja oziroma ugotovitve o primernosti delovnih mest, o možnostih prilagoditve delovnih mest ter načinu te prilagoditve, ravno tako so v primeru nezmožnosti opravljanja dela vezani na določene omejitve pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcu s priznanim statusom delovnega invalida. Iz prakse je tako mogoče razbrati določen strah delodajalcev pred zaposlovanjem delovnih invalidov oziroma pred ohranitvijo njihove zaposlitve, ki izhaja predvsem iz nepoznavanja in neznanja izvedbe ustreznih postopkov za zagotovitev ustreznega delovnega mesta ter bojznijo pred nezmožnostjo prenehanja delovnega razmerja delovnemu invalidu, ki svojih obveznosti v zadostni meri ne izpolnjuje, na drugi strani pa neprimerna oziroma pomanjkljiva ureditev zunanjega svetovanja delodajalcem.

Vprašanje ustrezne ureditve pa se je postavilo tudi pri sami zahtevi po povračilu celotnih stroškov poklicne rehabilitacije ter izgubi pravic v primeru nedokončanja poklicne rehabilitacije. Zavarovanci se zaradi bojazni po dolžnosti povrnitve stroškov tako večkrat raje odločijo, da te pravice ne bodo uveljavljali, saj so lahko tudi negotovi o uspešno zaključeni poklicni rehabilitaciji.

V praksi je prav tako problematično nizko odločanje za uveljavljanje pravice do prilagoditve prostorov in delovnih sredstev, kljub temu da v praksi Zavod v veliki meri zahtevam po povračilu sredstev ugotodi. Tudi ta pomanjkljivost se veže na pomanjkljivo poznavanje področja s strani delodajalcev, ki nimajo ustreznega znanja, na podlagi katerega bi lahko ugotovili, kakšna je sploh primerna prilagoditev delovnega mesta, poleg tega pa je treba za pridobitev pravic kljub vsemu nameniti nekaj časa ter energije, kar se v praksi velikokrat izkaže za problematično, saj se delodajalci ob vseh ovirah, ki bi jih bilo ob ustrezni zunanji podpori morebiti dokaj enostavno odpraviti, ustrašijo ter postopkov za prilagoditev delovnih mest kot tudi za druge oblike rehabilitacije niti ne sprožijo. Praksa pa kaže tudi, da delodajalci večkrat prilagajajo delovna mesta že pred oceno zavarovancev na invalidski komisiji, torej delodajalec, ki je zainteresiran za ohranitev zaposlitve, že sam predhodno poskrbi za ustreznost in prilagoditev delovnega mesta delavcu. V praksi tako velik manko predstavlja pomanjkljiva ureditev zunanje podpore, ki bi delodajalcu lahko podala konkretne omejitve ter konkretne predloge za ustrezno prilagoditev delovnih mest.

Pravica do poklicne rehabilitacije mora v prihodnjem sistemu tudi z vidika izvajanja postati temeljna pravica iz invalidskega zavarovanja in mora imeti prednost pred drugimi pravicami. V okviru invalidskega zavarovanja in v primeru izgube delovne zmožnosti mora biti pravica do invalidske pokojnine skrajni ukrep. Država mora imeti interes, da zavarovanca ponovno vključi v zavarovanje, in sicer takoj, ko ga usposobi za drugo delo, ki ga bo lahko opravljal glede na njegovo preostalo delovno zmožnost in pri katerem ne bo prišlo do poslabšanja invalidnosti. V postopku uveljavljanja pravic iz invalidskega zavarovanja zavarovanec, ki ne bi pokazal interesa do poklicne rehabilitacije, ne bi smel imeti možnosti pridobitve druge pravice iz invalidskega zavarovanja. S tem, ko ne bi pridobil pravice do poklicne rehabilitacije, se mu ne bi priznal status delovnega invalida. Če pa je že imel priznane pravice iz invalidskega zavarovanja bi v novem postopku izgubil že priznane pravice iz invalidskega zavarovanja, hkrati pa tudi status delovnega invalida.

Primarno se morajo zavarovancem zagotavljati krajše oblike poklicne rehabilitacije in usposabljanja, in sicer za tista dela in poklice, v katerih na trgu dela obstaja potreba po delavcih, s čimer bo povečana tudi njihova zaposljivost.

V novem sistemu bi bilo smiselno zagotoviti sistem poklicne rehabilitacije, ki bi zagotavljal poklicno rehabilitacijo zavarovancev, ki imajo preostalo delovno zmožnost v okviru svojega poklica vsaj za krajši delovni čas od polnega (najmanj 4 ure dnevno). Zakonsko določena starost za uveljavljanje pravice do poklicne rehabilitacije bi se lahko poenotila na 58/60 let za vse zavarovance. Zvišanje starosti mora slediti splošnemu dvigu upokojitvenega pogojem starosti za starostno pokojnino. Pri dvigovanju starosti pa bi bilo treba upoštevati tudi dejstvo, da bodo pri uveljavljanju poklicne rehabilitacije prevladovali krajši načini usposabljanja.

Pravico do poklicne rehabilitacije bi pridobil zavarovanec, ki ne bi bil več zmožen za delo na delovnem mestu, na katero je razporejen, bi pa imel preostalo delovno zmožnost za opravljanje določenega dela, v okviru svojega poklica. Vse osebe, pri katerih ne bi bila ugotovljena I. kategorija invalidnosti, ugotovljeno pa bi bilo, da niso več zmožni za delo na delovnem mestu, na katerem so delali pred invalidnostjo, bi pridobile le pravico do poklicne rehabilitacije.

Višina nadomestila za poklicno rehabilitacijo bi morala tudi v novem sistemu ostati odmerjena v takšni višini, ki bi zavarovance stimulirala k uveljavljanju te pravice.

Potrebno bi bilo tudi razmisliti o ureditvi, na podlagi katere zavarovanci zaradi neuspešno zaključene poklicne rehabilitacije ne bi bili dolžni povrniti vseh stroškov, povezanih s poklicno rehabilitacijo, razen v primeru, če bi huje kršili obveznosti iz pogodbe o poklicni rehabilitaciji.

Predlog ukrepa: Pravica do poklicne rehabilitacije mora v prihodnjem sistemu tudi z vidika izvajanja postati temeljna pravica iz invalidskega zavarovanja. Nova ureditev mora temeljiti na krajših načinih usposabljanja ter na večji povezanosti z deficitarnimi poklici na trgu dela. Poklicna rehabilitacija nadomesti sedanjo III. kategorijo invalidnosti za delo s polnim delovnim časom.

3.8.3. Premestitev na drugo delovno mesto

TRENUTNA UREDITEV

Pravica do premestitve je po trenutni zakonodaji urejena v 81. členu ZPIZ-2, do nje pa je upravičen zavarovanec po končani poklicni rehabilitaciji po prvem odstavku 72. člena ZPIZ-2; zavarovanec s preostalo delovno zmožnostjo, pri katerem je nastala II. kategorija invalidnosti po dopolnjenem 55. letu starosti ter zavarovanec s III. kategorijo invalidnosti, če je zavarovančeva delovna zmožnost za svoj poklic zmanjšana za manj kot 50% ali če zavarovanec še lahko dela v svojem poklicu s polnim delovnim časom, vendar pa ni zmožen za delo na delovnem mestu, na katerem dela.

Zavarovancem, ki jim je priznana pravica do premestitve in imajo v Republiki Sloveniji sklenjeno delovno razmerje, to pravico zagotovi delodajalec. Zavod lahko v skladu s 73. členom ZPIZ-2 nameni del sredstev za invalidsko zavarovanje za ohranitev zaposlitve in pospeševanje zaposlovanja invalidov, v okviru česar Zavod lahko prevzame stroške prilagoditve delovnega mesta delovnega invalida, ki mu je priznana pravica do premestitve, lahko pa tudi stroške usposabljanja delovnih invalidov za premestitev na drugo ustrezno delo, in sicer v skladu s Sklepom o kriterijih, merilih in

postopku določanja višine sredstev za prilagoditev prostorov in delovnih sredstev ter usposabljanja za zaposlitev za delovne invalide (Uradni list RS, št. 6/2014), ki se v skladu z določbami ZPIZ-2 še nadalje uporablja, in sicer do sprejetja in uveljavitve novega akta, ki bo urejal to problematiko.¹⁸⁸

Zavarovancu, ki mu je priznana pravica do premestitve na drugo delovno mesto, se lahko prizna tudi nadomestilo za invalidnost, ki je odvisno od kategorije invalidnosti ter delovnopravnega statusa invalida. Pravico do nadomestila za invalidnost ima zavarovanec s priznano pravico do premestitve po končani poklicni rehabilitaciji ter zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost II. kategorije po dopolnjenem 55. letu starosti ali invalidnost III. kategorije, če je zavarovančeva delovna zmožnost za njegov poklic zmanjšana za manj kot 50% ali če zavarovanec še lahko dela v svojem poklicu s polnim delovnim časom, vendar ni zmožen za delo na delovnem mestu, na katerem dela, če ob nastanku invalidnosti ni bil zaposlen ali ni bil obvezno zavarovan ali če mu je delovno razmerje prenehalo na podlagi pozitivnega mnenja komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi ali neodvisno od njegove volje ali krivde ali če je delovno razmerje prekinil po lastni volji ali krivdi ali se je zaposlil na drugem delovnem mestu. Delovno pravni status invalida ter kategorija invalidnosti vplivata tudi na odmero nadomestila za invalidnost, in sicer se v primeru premestitve po končani poklicni rehabilitaciji ter pri zavarovancih, pri katerih je nastala invalidnost II. kategorije po dopolnjenem 55. letu starosti invalidsko nadomestilo odmeri v višini 60% invalidske pokojnine, ki bi mu pripadala ob nastanku invalidnosti, če ni bil zaposlen ali ni bil obvezno zavarovan; v višini 80%, če mu je delovno razmerje prenehalo na podlagi pozitivnega mnenja komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi; v višini 40% invalidske pokojnine, če je delovno razmerje prenehalo po lastni volji ali krivdi in 20% invalidske pokojnine, če se je zaposlil na drugem delovnem mestu. V primeru zavarovancev, pri katerih je podana III. kategorija invalidnosti, se v primeru, če je njegova delovna zmožnost za njegov poklic zmanjšana za manj kot 50% ali če lahko še naprej dela v svojem poklicu s polnim delovnim časom, vendar ni zmožen za delo na delovnem mestu, na katerem dela, nadomestilo odmeri v višini 40% invalidske pokojnine, če ob nastanku invalidnosti ni bil zavarovan ali ni bil zaposlen; v višini 60%, če je delovno razmerje prenehalo na podlagi pozitivnega mnenja Komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi; 25% invalidske pokojnine, če je delovno razmerje prenehalo po lastni volji ali krivdi; ter v višini 35%, če se je zaposlil na drugem delovnem mestu.

Nadomestilo za invalidnost se odmeri od osnove najmanj v višini 57,25% najnižje pokojninske osnove, za osebe, ki niso vključene v obvezno zavarovanje, pa se odmerijo najmanj v višini najnižje pokojnine. Hkrati je kot pogoj za pridobitev pravice do nadomestila za invalidnost za brezposelne osebe določena prijava pri ZRSZ, in sicer so se take osebe dolžne prijaviti pri ZRSZ v roku 30 dni po dokončnosti odločbe o priznanju pravic iz invalidskega zavarovanja ali po prenehanju delovnega razmerja ali zavarovanja. Nadomestila za invalidnost se usklajujejo enkrat letno na enak način kot pokojnine, ponovno pa se odmerijo, če pride do spremembe delovnopravnega statusa zavarovanca.

PREDLOG REŠITEV

V okviru pravice do premestitve je potrebno pri novi zakonodaji izhajati iz spremenjene definicije invalidnosti, ki ne bi več poznala III. kategorije invalidnosti.

¹⁸⁸Čižman-Žagar, P., v Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z besedilom zakona (ZPIZ-2), Novak et al., Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, ZVD Zavod za varstvo pri delu d.d., Ljubljana, str. 72.

Do pravice do premestitve bi bil po novi zakonodaji upravičen le zavarovanec po končani poklicni rehabilitaciji.

Je pa potrebno v okviru ureditve poklicne rehabilitacije pri možnosti uveljavljanja kritja stroškov za prilagoditev delovnega mesta in delovnih sredstev ter usposabljanju za ohranitev zaposlitve delovnega invalida pri zavodu s strani delodajalcev, opozoriti, da ta možnost v praksi ni izkoriščena v zadostni meri. Njeni potenciali so namreč mnogo višji, kot pa se dejansko izkazujejo z uporabo te pravice v praksi. Kot možen vir težav se tudi v primeru premestitve na drugo delovno mesto izpostavlja neznanje oziroma pomanjkljivo znanje delodajalcev, ki tudi v primeru, ko je potrebna minimalna prilagoditev delovnega mesta, ne znajo oceniti, kakšne naj bi te prilagoditve bile, saj predvsem manjši delodajalci nimajo podpore ustreznih strokovnjakov, ki bi v praksi vsaj nakazali načine prilagoditev oziroma v praksi ugotovili, katero izmed delovnih mest pri delodajalcu dejansko ustreza preostali delovni zmožnosti invalida. Delodajalci imajo težave pri ugotovitvi ustreznosti delovnega mesta, ravno tako se v veliki večini ne poslužujejo možnosti podaje dopolnilnega izvedenskega mnenja, ki ga sicer ZPIZ-2 za te primere omogoča. Enako kot pri pravici do poklicne rehabilitacije je tudi v tem primeru izpostavljena problematika prevelike »birokracije« oziroma aktivnosti, ki jo mora delodajalec izvesti za premestitev na drugo ustrezno delovno mesto, in ki delodajalce vse prevečkrat odvrne od zagotavljanja te pravice.

V prihodnjem sistemu bi bilo potrebno delodajalcem zagotoviti večjo zunanjo podporo strokovnjakov, ki bi tako njim kot tudi zavarovancem v konkretnih primerih natančno podajali zakonske možnosti pri uveljavljanju pravic delovnih invalidov ter svetovati o ustreznosti delovnih mest. Ravno tako bi bilo smiselno preučiti možnost uvedbe dolžnosti zagotovitve pravice do premestitve s strani delodajalca zgolj v primerih, ko je vzrok nastanka invalidnosti poškodba pri delu ali poklicna bolezen. Če pa bi bil vzrok nastanka invalidnosti poškodba zunaj dela ali bolezen pa delodajalec ne bi bil zavezan zagotoviti pravice do premestitve.

Predlog za razpravo: Potrebno proučiti ureditev dolžnosti delodajalca za zagotovitev pravice do premestitve zgolj v primeru, ko je vzrok nastanka invalidnosti poškodba na delu ali poklicna bolezen ne pa tudi kadar je vzrok nastanka invalidnosti poškodba izven dela ali bolezen.

3.8.4. Pravica do dela s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno

TRENUTNA UREDITEV

Pravica do dela s krajšim delovnim časom je priznana zavarovancu, pri katerem je podana III. kategorija invalidnosti in ni več zmožen za delo s polnim delovnim časom, ter zavarovancu, pri katerem je nastala II. kategorija invalidnosti po dopolnjenem 55. letu starosti in ima preostalo delovno zmožnosti za opravljanje dela, na katerem dela, ali za drugo delo vsaj s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno oziroma najmanj 20 ur tedensko.

Pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno, na drugem delu pridobi tudi zavarovanec po končani poklicni rehabilitaciji po drugem odstavku 72. člena ZPIZ-2.

Treba je opozoriti na možnost delovnega invalida, da namesto pravice do premestitve ali pravice do dela s krajšim delovnim časom uveljavlja pravico do poklicne rehabilitacije, pri čemer ima vse pravice na podlagi in v zvezi z poklicno rehabilitacijo, vendar pa mora svojo zahtevo podati najkasneje na dan obravnave na invalidski komisiji prve stopnje.

Zavarovancu, ki ima sklenjeno delovno razmerje v Republiki Sloveniji, zagotavlja pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega, najmanj štiri ure dnevno oziroma dvajset ur tedensko, delodajalec.

V primeru upravičenosti do pravice do dela s krajšim delovnim časom od polnega, vendar najmanj štiri ure dnevno oziroma 20 ur tedensko, je zavarovanec lahko upravičen tudi do pravice do delnega nadomestila, ki se odmeri v odstotku, ki ustreza skrajšanju polnega delovnega časa, od invalidske pokojnine, ki bi zavarovancu pripadala na dan nastanka invalidnosti, in sicer v višini, odvisni od tega, koliko ur je zavarovanec sposoben delati. Zavarovanec je v tem primeru upravičen do plače za čas, za katerega še opravlja delo, ki mu jo zagotavlja delodajalec ter do delnega nadomestila v ustrezni višini, ki mu ga zagotavlja, odmerja in usklajuje Zavod.

Do delnega nadomestila je lahko upravičen zgolj zavarovanec, ki dejansko začne delati s krajšim delovnim časom od polnega, in sicer vse dokler opravlja delo z delovnim časom, ki ustreza njegovi delovni zmožnosti. Za začetek dela se šteje dan nastopa dela, ki je dogovorjen v pogodbi o zaposlitvi s krajšim delovnim časom od polnega, na delovnem mestu, ki ustreza njegovi preostali delovni zmožnosti, ali z dnem podpisa pogodbe o zaposlitvi, če dan nastopa dela ni določen v sami pogodbi o zaposlitvi.

V kolikor gre za brezposelne delovne invalide, pa zavarovanec, ki ob nastanku invalidnosti ni bil obvezno zavarovan, in zavarovanec, ki je izgubil delo ali po lastni krivdi prekinil delovno razmerje oziroma obvezno zavarovanje ob ali po nastanku invalidnosti, pridobi pravico do delnega nadomestila po tem zakonu, če se v roku 30 dni po dokončnosti odločbe o priznani pravici ali po prenehanju delovnega razmerja ali zavarovanja prijavi pri ZRSZ.

Pravice na podlagi invalidnosti so odvisne od ugotovljene invalidnosti ter delovno pravnega statusa invalida. Tako je tudi v okviru delnega nadomestila določeno, da na samo višino tega nadomestila vpliva delovnopravni status invalida. Višina nadomestila se tako poviša, če se poslabša delovnopravni status invalida ne glede na njegovo voljo oziroma krivdo, in sicer se delno nadomestilo poviša za 30%, če ni več zmožen za delo na delovnem mestu, na katerem dela in začne opravljati delo na drugem delovnem mestu oziroma ko po končani poklicni rehabilitaciji začne opravljati delo na drugem delovnem mestu oziroma za 40%, če zavarovanec izgubi delo na podlagi pozitivnega mnenja komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi ali neodvisno od njegove volje ali krivde. Višje odmerjeno delno nadomestilo iz razloga opravljanja dela na drugem delovnem mestu, se izplačuje od dneva nastopa dela, dogovorjenega v pogodbi o zaposlitvi oziroma z dnem podpisa pogodbe, v kolikor nastop dela v pogodbi ni naveden. Višje odmerjeno delno nadomestilo iz razloga izgube zaposlitve na podlagi pozitivnega mnenja komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi pa se izplačuje od prvega naslednjega dne po izteku pravice iz zavarovanja za primer brezposelnosti na podlagi predpisov, ki urejajo trg dela.

Tako kot je za izgubo zaposlitve oziroma zaradi dela na drugem delovnem mestu predvideno višje delno nadomestilo, saj se na ta način zagotovi socialna varnost zavarovancem, katerih socialno stanje se je poslabšalo iz razlogov, ki jih ni povzročil zavarovanec sam, je na drugi strani predvideno znižanje nadomestila za tiste zavarovance, ki sami vplivajo na izgubo zaposlitve, in sicer se delno nadomestilo zniža za 30%, če zavarovanec po lastni volji ali krivdi prekine delovno razmerje. Ti zavarovanci tudi niso upravičeni do nadomestila za primer brezposelnosti, zaradi česar se jim znižano delno nadomestilo za invalidnost izplačuje od prvega naslednjega dne po prenehanju delovnega razmerja ali zavarovanja, dokler se zavarovanec ponovno ne vključi v obvezno zavarovanje, kar pomeni, da gre za začasno znižanje, in sicer dokler trajajo posledice prenehanja zaposlitve po lastni volji oziroma krivdi. Ko zavarovanec pridobi novo zaposlitev, se mu delno nadomestilo zopet izplačuje v višini, ki ustreza njegovi delovni zmožnosti.

PREDLOG REŠITEV

V okviru pravice do dela s krajšim delovnim časom bi bilo smiselno ohraniti možnost dela s krajšim delovnim časom tako v okviru dela, ki ga je zavarovanec opravljal pred nastankom invalidnosti, kot tudi za opravljanje drugega dela v okviru svojega poklica, če ima zavarovanec preostalo delovno zmožnost za drugo delo zgolj za krajši delovni čas od polnega.

3.8.5. Nadomestila iz invalidskega zavarovanja in njihova davčna obravnava

TRENTNA UREDITEV

Nadomestila iz invalidskega zavarovanja se v skladu z ZPIZ-2 odmerjajo v določenem odstotku od invalidske pokojnine, ki bi pripadala zavarovancu na dan nastanka invalidnosti. Pravice do nadomestila so odvisne od stopnje invalidnosti ter delovno pravnega statusa delovnega invalida, smisel nadomestil pa je v zagotovitvi izpada dohodka, ki pri zavarovancu načeloma nastane zaradi nastanka invalidnosti (zaradi izgube zaposlitve, zaposlitve na drugem delovnem mestu, dela s krajšim delovnim časom). Nadomestila iz invalidskega zavarovanja so tako v določeni meri namenjena kritju izpada dohodka, ki pri zavarovancu nastane zaradi nastanka invalidnosti ter posledično spremembe delovnopravnega statusa ter pridobivanja dohodka iz tega naslova. Ker je pri nadomestilih pomemben tudi delovnopravni status zavarovanca, so denarna nadomestila namenjena nadomeščanju dohodka, ki bi ga sicer delovni invalid pridobil iz naslova opravljanja dela in dejavnosti.

Tudi davčni sistem obravnava nadomestila iz invalidskega zavarovanja po Zakonu o dohodnini (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15 in 55/15, v nadaljevanju ZDoh-2) v okviru dohodka iz delovnega razmerja, in sicer po 8. točki drugega odstavka 37. člena ZDoh-2. 40. člen Zdoh-2 določa, kateri dohodki se za namene tega zakona štejejo za pokojnino, in sicer je v prvem odstavku določeno, da je pokojnina dohodek, prejet na podlagi obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, obveznega dodatnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in prostovoljnega dodatnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v skladu z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in Zakonom o prvem pokojninskem skladu Republike Slovenije in preoblikovanju pooblaščenih investicijskih družb.

Po tretjem odstavku 41. člena ZDoh-2 se v davčno osnovo od pokojnin, nadomestil in drugih dohodkov iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja šteje dohodek, kot je odmerjen v skladu z ZPIZ-2 in v skladu z drugimi predpisi, zmanjšan za obvezne prispevke za socialno varnost, ki jih je na podlagi posebnih predpisov dolžan plačevati prejemnik teh dohodkov. Za določitev davčne osnove pri vdovski in družinski pokojnini se upošteva število družinskih članov, ki jo prejemajo. V davčno osnovo od navedenih dohodkov, prejetih iz tujine, se šteje dohodek, kot je odmerjen v skladu s predpisi. Pri nadomestilih iz obveznega invalidskega zavarovanja se za davčno osnovo šteje usklajeni znesek te dajatve, odmerjen v skladu z odločbo Zavoda.

Nadomestila iz invalidskega zavarovanja torej po veljavni zakonodaji niso eden izmed dohodkov, ki so izvzeti iz plačila dohodnine, temveč se od tega dohodka plačuje tudi dohodnina. Sam način izvedbe plačila dohodnine je odvisen od tega, ali je nadomestilo iz invalidskega zavarovanja edini dohodek zavarovanca oziroma ali zavarovanec poleg njega prejema tudi plačo. V primeru, da je nadomestilo za invalidnost edini dohodek zavarovanca, Zavod pri izplačilu nadomestila postopa po enakih pravilih, kot pri izplačilu pokojnine, in sicer pri nadomestilu kot osnovo upošteva usklajen znesek nadomestila in odmeri akontacijo dohodnine ob upoštevanju splošne olajšave (v letu 2016 275,23 EUR mesečno), nato pa izračuna akontacijo dohodnine ob upoštevanju posebne »pokojninske olajšave«, ki je določena v višini 13,5% usklajenega nadomestila. Če zavarovanec poleg nadomestila iz invalidskega zavarovanja prejema tudi plačo, pa Zavod odmeri akontacijo dohodnine od zneska usklajenega nadomestila, brez upoštevanja splošne olajšave, ker Zavod ni glavni izplačevalec, in sicer po stopnji 25% (šesti odstavek 127. člena ZDoh-2 v zvezi z sedmim odstavkom 127. člena ZDoh-2), nato pa obračunano akontacijo dohodnine zniža za znesek posebne »pokojninske olajšave« v višini 13,5%. 25% akontacijo dohodnine določa ZDoh-2, pri čemer pa določa tudi, da lahko uživalec dela pokojnine oziroma invalidskega nadomestila, ki je sočasno tudi še zaposlen, uveljavlja znižanje stopnje akontacije dohodnine, vendar ne nižje od 16% (osmi odstavek 127. člena ZDoh-2). V primeru, da je zavarovancu z odločbo FURS za koledarsko leto priznано znižanje stopnje, se pri obračunu akontacije dohodnine upošteva stopnja 16%, tako določena obračunana akontacije dohodnine pa se nato zniža še za 13,5 % posebne »pokojninske olajšave«. Uživalcu invalidskega nadomestila, ki je hkrati tudi zaposlen, se bo tako obračunala in odtegnila akontacija dohodnine pri vsakem nakazilu nadomestila, in sicer z upoštevanjem posebne »pokojninske olajšave« v višini 11,5 % zneska nadomestila (25% stopnja obdavčitve) oziroma le v višini 2,5 % zneska nadomestila (16% znižana stopnja obdavčitve).¹⁸⁹

Po zakonu, ki ureja davčni postopek, se obračunana dohodnina, ki je nižja od 20,00 EUR, ne odtegne.

PREDLOGI REŠITEV

Glede na predlagano spremembo definicije invalidnosti, ki več ne bo razvrščala zavarovancev v kategorijo invalidnosti, če bi lahko delali v svojem poklicu s polnim delovnim časom, vendar pa ne bi bili več zmožni za delo, na katerem so delali pred nastankom invalidnosti, pravica do nadomestila za invalidnost v novi ureditvi več ne bo urejena v enaki obliki kot sedaj.

¹⁸⁹ Spletna stran Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (www.zpiz.si).

Glede trenutne ureditve nadomestil iz invalidskega zavarovanja je potrebno izpostaviti izredno kompleksnost sistema invalidskega zavarovanja, ki s svojimi različnimi pravicami (primeroma naj naštejemo osem različnih nadomestil iz invalidskega zavarovanja), ki so bile priznane po veljavnih zakonodajah (ZPIZ, ZPIZ-1, ZPIZ-2), postaja vedno bolj nepregleden in izjemno netransparenten.

V praksi še vedno obstajajo tri različne ureditve odmere nadomestil (ZPIZ-92, ZPIZ-1 in ZPIZ-2), saj ob uvedbi novih invalidskih ureditev v letu 2003 in 2012 ni prišlo do uskladitve oziroma prevedbe nadomestil, ki so jih posamezniki prejeli po stari zakonodaji, na novo zakonodajo, zaradi česar sedaj vzporedno veljajo tri različne pravne ureditve, med katerimi prihaja do precejšnjih razlik v višini odmerjenih pravic.

Pri prihodnjih spremembah invalidskega zavarovanja bi bilo potrebno uveljaviti sistem, kjer bi se prejemniki nadomestil iz invalidskega zavarovanja lahko invalidsko upokojili. To možnost bi imeli posamezniki, ki bi določeno obdobje prejeli denarna nadomestila iz invalidskega zavarovanja in ne bi imeli ustreznega dela ter bi bili prijavljeni pri ZRSZ kot iskalci zaposlitve. Še vedno je namreč veliko tistih, ki prejema nadomestilo za čas čakanja na zaposlitev, ki ne obstaja več že od leta 2003 dalje.

Sistem je glede na možnost prejemanja nadomestila na podlagi treh različnih zakonodaj sedaj nepregleden in razdrobljen, poleg tega pa z vidika zavarovancev tudi dokaj nepravilen. Po vseh treh zakonodajah pravice namreč niso enotne oziroma usklajene, saj so se ob reformi nekatere pravice ukinile, druge so se uveljavile v večji meri. Nadomestila po ZPIZ-1 in ZPIZ-2 so v večji meri individualizirana, saj se jih odmerja v odstotku invalidske pokojnine, do uveljavitve ZPIZ-1 pa se jih je odmerjalo glede na pokojninsko osnovo ter razliko v plači, zaradi česar so »stara« nadomestila praviloma višja od nadomestil po ZPIZ-1 in ZPIZ-2.

Prevedbo starih nadomestil iz invalidskega zavarovanja v nov sistem bi bilo potrebno izpeljati brez ponovnih postopkov pred invalidskimi komisijami, saj bi bila v nasprotnem primeru prevedba težko izvedljiva. Ob prevedbi sistemov bi bilo potrebno izhajati iz novega sistema, pri čemer bi bilo smiselno s prehodnimi določbami vsaj določeno obdobje po prevedbi delovnim invalidom še zagotavljati primerljiv položaj s položajem pred prevedbo. Po končanem prehodnem obdobju, v katerem bi se zagotavljale primerljive pravice, pa bi se prejemnikom starih nadomestil moralo zagotoviti tudi možnost izbire pravic iz novega sistema.

V zvezi z določitvijo invalidske upokojitve vseh zavarovancev, ki bi izpolnjevali določene pogoje, se postavlja vprašanje same višine oziroma načina odmere te pokojnine. Ugotavlja se, da bi bili posamezniki v primeru odmere, ki bi temeljila na ureditvi določanja višine starostne upokojitve, prikrajšani, saj praviloma nimajo veliko pokojninske dobe. Zaradi navedenega bi bilo potrebno višino te pokojnine odmerjati ugodneje, pri čemer bi bil kot poseben pogoj določeno obdobje prijavljenosti pri ZRSZ ter prejemanje nadomestila za invalidnost v tem času. Ob izredno visokih nadomestilih do leta 2003 v primerjavi z nadomestili po veljavni zakonodaji, bi bile te pokojnine najverjetneje nižje. V vsakem primeru pa bi morala ta vrsta upokojitve temeljiti na odločitvi zavarovanca, zato bi bilo treba tem zavarovancem dati možnost izbire upokojitve ali pa prehoda na nov sistem, v katerem bi jim v večini primerov pripadla poklicna rehabilitacija.

V zvezi s problematiko nepravilne obdavčitve nadomestil iz invalidskega zavarovanja je potrebno uvodoma pojasniti, da je obdavčenje dohodkov fizičnih oseb urejeno v zakonu o dohodnini, kjer po sedaj veljavni zakonodaji nadomestila iz invalidskega zavarovanja niso izvzeta iz obdavčenja. Pri tem je temeljno vprašanje, kakšno pravno naravo imajo nadomestila iz invalidskega zavarovanja. Ob interpretaciji, da se zavarovancu zaradi zmanjšanja njegove delovne sposobnosti iz sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja zagotavlja kontinuirani mesečni dohodek, ki predstavlja nadomestitev izpadlega dela dohodka zaradi ugotovljene invalidnosti, se skladno z davčnimi predpisi, ki temeljijo na tem, da je potrebno podobne dohodke obravnavati enako, obdavči tudi ta del dohodka. Takšna interpretacija o nadomestilu izgubljenega dohodka se lahko podkrepi tudi z ugotovitvijo, da se morajo vsa nadomestila iz invalidskega zavarovanja ob vsaki spremembi delovnopravnega statusa zavarovanca ponovno odmeriti in se prilagoditi tej spremembi. Tako je višina nadomestila različna, če zavarovanec dela na ustreznem delovnem mestu, ali v primeru, če je izgubil delo na podlagi mnenja Komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi, ali v primeru, če je izgubil delo po lastni volji. Ker gre za nadomestilo dohodka, se nadomestilo za invalidnost in delno nadomestilo tudi všteta v pokojninsko osnovo, na podlagi katere se zavarovancu ob upokojitvi odmeri starostna pokojnina. Dodatne pravice iz pokojninskega sistema, kot so dodatek za pomoč in postrežbo in invalidnina, pa imajo povsem drugo naravo, saj nimajo narave nadomestitve izpadlega dela dohodka, temveč pokrivajo drug zavarovalni riziko (stalno pomoč in postrežbo tretje osebe, telesna okvara) in so oproščeni plačila dohodnine.

V primeru, da bi se v bodočem sistemu invalidskega zavarovanja spremenila sama narava invalidskih nadomestil, ki bi bila bližje individualizirani denarni renti in torej ne bi bila več vezana na delovni pravni status zavarovanca, bi bilo smiselno posebej obravnavati tudi vprašanje obdavčitve.

Izpostavlja pa se vprašanje višine odmere delnega nadomestila v novem sistemu. Ob upoštevanju, da se višina delnega nadomestila odmerja od invalidske pokojnine, ki bi zavarovancu pripadala na dan nastanka invalidnosti, so ta nadomestila v primerjavi z sorazmernim delom plačila, ki ga zavarovanec še prejema za opravljanje dela s krajšim delovnim časom, precej nižja, zaradi česar se zniža standard oziroma socialni položaj zavarovancev.

Potrebno bi bilo dodatno proučiti način odmere delnega nadomestila ter ga ustrezno prilagoditi.

Lahko na način, da se odmeri glede na enoletno povprečje plač v določenem letu pred nastankom invalidnosti, ne pa od invalidske pokojnine. Ali pa tako, da bi višino delnega nadomestila za invalidnost vezali na izpad dohodka, ki ga ima zavarovanec zaradi invalidnosti.

S takšnim načinom odmere bi vsekakor stimulirali delovne invalide, da čim prej vstopijo ponovno v zavarovanje, kar je temeljni namen invalidskega zavarovanja.

Predlog ukrepa: V prihodnjem sistemu invalidskega zavarovanja bi se lahko uvedla možnost invalidske upokojitve za tiste prejemnike nadomestil iz invalidskega zavarovanja, ki to nadomestilo prejemajo dlje časa, hkrati pa se vodijo v posebni evidenci ZRSZ kot nezaposljive osebe. Ravno tako bi bilo smiselno opraviti prevedbo nadomestil, priznanih po ZPIZ/92, ZPIZ-1 in ZPIZ-2.

Predlog za razpravo: Razprava o ustreznosti višine in odmere delnega nadomestila.

3.9. OSTALA VPRAŠANJA

3.9.1. Dodatek za pomoč in postrežbo

TRENUTNA UREDITEV

Dodatek za pomoč in postrežbo je pravica, ki se zavarovancem ob nastopu zavarovalnega rizika odvisnosti od tretje osebe, zagotavlja iz obveznega zavarovanja. Je samostojna osebna in neodtujljiva pravica, ki jo praviloma dobijo iz kateregakoli naslova upokojene osebe (starostni, vdovski, družinski in invalidski upokojenci), ki jim je zaradi zdravstvenega stanja potrebna stalna pomoč in postrežba. Vendar pa je zakon krog upravičencev razširil še na nekatere kategorije aktivnih zavarovancev (slepi in slabovidni ter nepokretni zavarovanci), kot novost pa je bila z ZPIZ-1 določena pravica do dodatka za pomoč in postrežbo za slepo osebo, ki je zdravstveno zavarovana po drugem zavarovancu Zavoda ali upokojencu (peti odstavek 138. člena ZPIZ-1 oziroma peti odstavek 100. člena ZPIZ-2). Dodatek pripada upravičencem zaradi povečanih stroškov, ki jih imajo, ker zaradi zdravstvenega stanja potrebujejo za opravljanje osnovnih življenjskih potreb stalno pomoč tretje osebe.

Pravico do dodatka za pomoč in postrežbo imajo tako uživalci starostne, invalidske, vdovske ali družinske pokojnine s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji, ki jim je za osnovne življenjske potrebe nujna stalna pomoč in postrežba drugega. Poleg omenjenih so do te pravice upravičeni tudi zavarovanci, ki so sklenili delovno razmerje ali začeli opravljati samostojno dejavnost kot slepi ali slabovidni, opredeljeni v 2. skupini definicije slepote, in zavarovanci, ki postanejo med delovnim razmerjem ali opravljanjem samostojne dejavnosti slepi ali slabovidni ter nepokretni zavarovanci (zmožnost premikanja zmanjšana najmanj za 70%), ki so zaposleni primerno svojim delovnim zmožnostim, vendar najmanj s polovico polnega delovnega časa, če nimajo dodatka za pomoč in postrežbo na drugi podlagi. Nepokretni zavarovanci, ki niso v delovnem razmerju, pridobijo pravico do dodatka za pomoč in postrežbo tudi, če so pridobili pravico do poklicne rehabilitacije (od dneva nastopa poklicne rehabilitacije). Aktivni zavarovanci ohranijo pravico do dodatka za pomoč in postrežbo tudi po prenehanju delovnega razmerja, če je do prenehanja prišlo brez njihove volje ali krivde ali če pridobijo pravico do pokojnine. Med aktivnimi zavarovanci imajo posebno vlogo slepe in slabovidne osebe. Slednje so upravičene do dodatka za pomoč in postrežbo tudi takrat, ko so oslepele kot uživalke pokojnine, poleg tega pa ta dodatek pripada tudi tistim slepim osebam, ki so zdravstveno zavarovane po drugem zavarovancu ali upokojencu.

Dodatek za pomoč in postrežbo se odmerja v treh višinah, in sicer glede na obseg pomoči, ki jo te osebe potrebujejo. Pomoč in postrežba je uživalcu pokojnine nujna za opravljanje vseh življenjskih potreb, kadar zaradi trajnih sprememb v zdravstvenem stanju ne more zadovoljevati osnovnih življenjskih potreb, ker se niti ob osebnih prizadevanjih in ob pomoči ortopedskih pripomočkov ne more samostojno gibati v stanovanju ali zunaj njega, se samostojno hraniti, oblačiti in slačiti, se

obuvati in sezuvati, skrbeti za osebno higieno, kakor tudi ne opravljati drugih življenjskih opravil, nujnih za ohranjanje življenja. Tem uživalcem pokojnin ter slepim in nepokretnim osebam se dodatek za pomoč in postrežbo odmeri v višini 53% najnižje pokojninske osnove, veljavne za zadnji mesec pred uveljavitvijo ZPIZ-2. Pomoč in postrežba je uživalcu pokojnine nujna za opravljanje večine osnovnih življenjskih potreb, kadar zaradi trajnih sprememb v zdravstvenem stanju ne more zadovoljevati večine navedenih osnovnih življenjskih potreb ali kadar kot težji psihiatrični bolnik v domači negi potrebuje stalno nadzorstvo. Tem uživalcem pokojnin ter slabovidnim osebam se dodatek za pomoč in postrežbo odmeri v višini polovice zneska, ki je določen za tiste uživalce pokojnin, ki potrebujejo stalno pomoč in postrežbo za opravljanje vseh življenjskih potreb. Tretja višina dodatka za pomoč in postrežbo (76% najnižje pokojninske osnove) je določena za uživalce pokojnine, ki potrebujejo 24-urni nadzor svojcev in obvezno strokovno pomoč za stalno izvajanje nege.

Zakon hkrati določa dolžnost izbire tistim upravičencem do dodatka za pomoč in postrežbo, ki imajo to pravico tako po pokojninski zakonodaji kot po kakšni drugi zakonodaji, saj tak upravičenec lahko uživa le tisto od obeh pravic, ki si jo sam izbere. Hkrati zakon določa tudi izplačilo dodatka za pomoč in postrežbo v sorazmernem delu tistim uživalcem pokojnine, ki se jim v skladu z mednarodnimi pogodbami o socialni varnosti izplačuje sorazmerni del pokojnine.

Mnenje o tem, ali je upravičencu potrebna stalna pomoč in postrežba za opravljanje vseh ali pa le večine osnovnih življenjskih potreb, če je slep ali slaboviden, ali mu je potrebno stalno nadzorstvo, ali je zmožnost premikanja zmanjšana za najmanj 70%, poda invalidska komisija ali drug izvedenec Zavoda. Dodatek za pomoč in postrežbo se ne izplačuje upravičencu za obdobje, ki ga je preživel v bolnišnici ali v kakšnem drugem stacionarnem zavodu, in sicer za čas nad šest mesecev takšne oskrbe in tudi ne upravičencem, ki stalno prebivajo v tujini, neodvisno od dovoljenja za stalno ali začasno prebivanje.¹⁹⁰

PREDLOG REŠITEV

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju je le eden od šestih zakonov, ki priznavajo dodatek različnim kategorijam upravičencem, ki zaradi zdravstvenega stanja potrebujejo stalno pomoč in postrežbo tretje osebe. Čeprav so potrebe teh različnih kategorij upravičencev (prejemniki denarne socialne pomoči ali varstvenega dodatka, vojni veterani, vojni invalidi, otroci, duševno ali telesno prizadete osebe,...) med seboj primerljive, saj vse izhajajo iz nujnosti pomoči tretje osebe za opravljanje temeljnih ali podpornih dnevnih opravil, pa so kriteriji, merila, pogoji in višina te pomoči oziroma dodatka zelo različno urejeni. Zakonsko ureditev, ki se neposredno ali posredno nanaša na oskrbo oseb, ki potrebujejo tujo pomoč za vzdrževanje temeljnih življenjskih aktivnosti, bi bilo smiselno urediti v posebnem zakonu, ki bo celovito uredil tudi dodatek za pomoč in postrežbo, ki ga lahko uveljavijo ob zakonsko določenih pogojih tudi zavarovanci iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

¹⁹⁰Čižman-Žagar, P., v Vodnik po pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja z besedilom zakona (ZPIZ-2), Novak et al., Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, ZVD Zavod za varstvo pri delu d.d., Ljubljana, str. 97 in 98.

Predlog za razpravo: Sistemska ureditev dodatka za pomoč in postrežbo za vse kategorije upravičencev v posebnem zakonu.

3.9.2. Telesne okvare

TRENTNA UREDITEV

ZPIZ-2 je prinesel bistvene spremembe ureditve telesnih okvar, saj telesne okvare kot zavarovalnega rizika ne predvideva več, kar pomeni, da telesna okvara skladno z ZPIZ-2 ni več vključena v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Ob reformiranju pokojninskega in invalidskega sistema je namreč umeščenost telesnih okvar v okvir tega sistema postala vprašljiva, saj ni nujno, da je bila v primeru telesne okvare podana tudi zmanjšana delovna zmožnost zavarovanca. Ob dejstvu, da gre za pravico, ki predstavlja odstop od drugih pravic iz invalidskega zavarovanja, ki zavarovancu zagotavljajo kontinuiran mesečni dohodek z namenom nadomestitve izpadlega dela dohodka zaradi ugotovljene invalidnosti oziroma zmanjšane delovne zmožnosti, se je zakonodajalec odločil, da se predmetna pravica uredi izven sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Odločitev je temeljila tudi na dejstvu, da so posamezniki lahko pridobili invalidnino na podlagi različnih predpisov, zaradi česar je bilo odločeno, da se ureditev telesnih okvar uredi enotno za vse posameznike in to izven sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Zakonodajalec je tako menil, da je potrebna enotna ureditev telesnih okvar za vse posameznike in ne zgolj za zavarovance, kot je veljalo do sedaj, saj kot že zapisano, riziko nastanka telesne okvare ni povezan s preostalo delovno zmožnostjo ter zmanjšanjem dohodka, v primeru ko je ta delovna zmožnost omejena.

Tekom zakonodajnega postopka pa je prišlo do amandmajske določbe, ki omogoča nadaljnje pridobivanje pravice do invalidnine za primere, ko je telesna okvara posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. ZPIZ-2 v prehodnih določbah namreč določa, da do uveljavitve predpisov s področja varstva invalidov, ki bodo uredili postopke ugotavljanja vrste in stopnje telesnih okvar, lahko zavarovanci na podlagi Samoupravnega sporazuma o seznamu telesnih okvar (Uradni list SFRJ, št. 38/83 in 66/89) pridobijo tudi pravico do invalidnine, skladno z določbami 143. do 145. in 147. in 149. člena ZPIZ-1, vendar le za poškodbo pri delu ali poklicno bolezen. Višina invalidnine za te upravičence znaša toliko, kot je bila določena za zadnji mesec pred uveljavitvijo ZPIZ-2, izplačuje pa se od naslednjega meseca po uveljavitvi vloge in največ za šest mesecev nazaj. Določeno je tudi, da izvedenska mnenja o vrsti in stopnji telesne okvare za primere poškodbe pri delu in poklicne bolezni dajejo izvedenski organi Zavoda ter da zavarovanci, ki so bili do nastanka telesne okvare pretežni del zavarovalne dobe zavarovani za ožji obseg pravic po ZPIZ-1, niso upravičeni do invalidnine.

V zvezi z invalidninami, priznanimi po ZPIZ-1, pa ZPIZ-2 v prehodnih določbah določa še nadaljnje izplačevanje denarnega nadomestila za telesno okvaro v znesku, ki je bil določen za zadnji mesec pred uveljavitvijo ZPIZ-2.

Veljavna ureditev tako v zvezi s telesnimi okvarami določa izplačevanje invalidnin, priznanih po ZPIZ-1 do uveljavitve ZPIZ-2, ter priznavanje invalidnin za telesne okvare, ki so posledica poškodbe pri delu

ali poklicne bolezni po določbah ZPIZ-1. Nadomestilo za telesno okvaro oziroma invalidnino je tako mogoče priznati, če kot posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni nastane pri zavarovancu izguba, bistvenejša poškodovanost ali znatnejša onesposobljenost posameznih organov ali delov telesa, kar otežuje aktivnost organizma in zahteva večje napore pri zadovoljevanju življenjskih potreb, ne glede na to, ali ta okvara povzroča invalidnost ali ne. Invalidnina je tako mesečni denarni prejemek, ki ga lahko pridobi zavarovanec zaradi določene telesne okvare, nastale med zavarovanjem. Za pridobitev pravice do invalidnine morajo biti načeloma izpolnjeni trije pogoji, in sicer določena vrsta in stopnje telesne okvare, ki jo določa Samoupravni sporazum o seznamu telesnih okvar, nastanek telesne okvare med obveznim zavarovanjem (izjema je poslabšanje telesne okvare, ki je nastala pred vstopom v zavarovanje, vendar pa je poslabšanje nastalo tekom zavarovanja (invalidnina zgolj za poslabšanje) in za okvaro parnih organov (če si je zavarovanec tekom zavarovanja poškodoval še drugi parni organ, poškodba pa je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, je upravičen do invalidnine za oba) ter vzročna zveza med telesno okvaro ter poškodbo pri delu ali poklicno boleznijo.¹⁹¹

PREDLOG REŠITEV

V zvezi z ureditvijo telesnih okvar je potrebno poudariti, da so bile le-te iz predloga ZPIZ-2 v celoti izključene, vendar je bil v zakonodajnem postopku sprejet amandma, s katerim se ohranja pravica do invalidnine za telesne okvare, ki so poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. V praksi se kaže težavnost take ureditve, predvsem z vidika obremenjenosti izvedenskih organov Zavoda, saj morajo ti podajati mnenja za vse telesne okvare, kljub temu da se invalidnina priznava zgolj še za telesne okvare, ki so posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, ker so ugodnosti po drugih sistemih vezane na telesne okvare, ne glede na vzrok za njihov nastanek.

Primerjalno pravne analize ureditve kažejo, da so telesne okvare v zasebnem sektorju urejene kot posebno zavarovanje, ne pa kot posebna pravica v okviru invalidskega zavarovanja. Taka ugotovitev velja v večini za telesne okvare, ki so posledica poškodbe ali bolezni izven dela, saj nekatere države, predvsem tiste, ki so nastale na območju nekdanje SFRJ, v okviru invalidskega zavarovanja še vedno ohranjajo invalidnine oziroma nadomestila za telesne okvare, ki so posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. Ureditev je še toliko bolj težavna zaradi seznama telesnih okvar, ki je zelo star, pa tudi zaradi dejstva, da zakonodaja drugih področij napotuje na podajanje mnenj invalidskih komisij Zavoda tudi za telesne okvare, ki niso posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni.

Potrebna bi bila natančna analiza sistemov, ki pravice vežejo na ugotovljene telesne okvare ter ugotovitev, pod katero pristojnost spadajo, saj je smiselno telesne okvare (vse ali pa vsaj tiste, ki niso posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni) v izogib ponavljanju postopkov ugotavljanja telesne okvare ter različnim rešitvam, urediti enotno in sicer v okviru drugih sistemov zavarovanja.

Težave predstavlja tudi večkratno vlaganje zahtevkov, saj zavarovanec, ki poda zahtevo za invalidnost, šele kasneje poda tudi zahtevo za priznanje invalidnine za telesno okvaro, zaradi česar se postopki ponavljajo.

¹⁹¹Spletna stran Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (www.zpiz.si).

Predlog ukrepa: Čim hitrejša posodobitev seznama telesnih okvar ter analiza sistemov, ki pravice vežejo na ugotovljene telesne okvare ter ureditev v enotnem sistemu.

3.9.3. Odpoved pogodbe o zaposlitvi in komisija za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi

Komisija za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi je urejena v ZPIZ-1, saj prehodne določbe tretjega odstavka 429. člena ZPIZ-2 določajo, da se tudi po uveljavitvi ZPIZ-2 določbe 101. do 104. člena ZPIZ-1 uporabljajo do ureditve v zakonu, ki ureja zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov (Uradni list RS, 16/07- uradno prečiščeno besedilo s spremembami, v nadaljevanju ZZRZI).

V 102. členu ZPIZ-1 določa, da lahko delodajalec zavarovancu, kateremu so z dokončno odločbo priznane pravice na podlagi invalidnosti II. ali III. kategorije in ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas na območju Republike Slovenije, odpove pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas brez ponudbe nove pogodbe o zaposlitvi v skladu s predpisi o delovnih razmerjih le v primeru, če mu zaradi ugotovljene invalidnosti II. ali III. kategorije ali iz poslovnega razloga utemeljeno ne more skladno s 101. členom ZPIZ-1 zagotoviti pravice do premestitve na drugo delovno mesto brez ali po končani poklicni rehabilitaciji oziroma pravice do dela s krajšim delovnim časom od polnega. V prvem odstavku 103. člena ZPIZ-1 je določeno, da pri delodajalcu, ki ima najmanj pet zaposlenih delavcev, ugotovi razloge za odpoved pogodbe o zaposlitvi komisija v sestavi predstavnika Zavoda, predstavnika IRSD, predstavnika ZRSZ, predstavnika delodajalcev in predstavnika sindikatov. Po drugem odstavku 103. člena ZPIZ-1 pa lahko navedena komisija ugotavlja razloge za odpoved pogodbe o zaposlitvi tudi pri delodajalcu, ki ima zaposlenih manj kot pet delavcev, če tako predlaga Zavod, ZRSZ, zavarovanec ali delodajalec.

Mnenje, ki ga tekom postopka izda Komisija za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi, je procesna predpostavka v postopku za odpoved pogodbe o zaposlitvi brez ponudbe nove pogodbe o zaposlitvi in v skladu z veljavno zakonodajo in obstoječo s sodno prakso ni odločba oziroma upravni akt, zoper katerega bi bilo možno uveljavljati pravna sredstva, temveč gre za mnenje, ki je dokončno in ki ga delodajalec, v kolikor je pozitivno, lahko uporabi pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi brez ponudbe nove zaposlitve.

V zvezi s posebno obravnavo invalidov v postopkih odpovedi pogodbe o zaposlitvi, je v delovni zakonodaji (Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list, št. 21/2014, 78/13-popr., v nadaljevanju ZDR-1)) predvideno posebno pravno varstvo pred odpovedjo invalidom v 116. členu, ki določa, da delodajalec lahko odpove pogodbo o zaposlitvi invalidu iz razloga nezmožnosti za opravljanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi invalidnosti in iz poslovnega razloga le v primerih in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje oziroma s predpisi, ki urejajo zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov. V primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi

invalidu iz navedenih razlogov, se glede pravic delavcev, ki niso drugače urejene s posebnimi predpisi in glede posebnega varstva pred odpovedjo, uporabljajo določbe ZDR-1, ki veljajo za odpoved iz poslovnega razloga. V primeru, če je posameznemu delavcu, zaradi njegovega statusa, zagotovljeno večkratno varstvo pred odpovedjo, pa je v skladu s 117. členom zagotovljeno močnejše pravno varstvo. V povezavi s predmetno ureditvijo je potrebno upoštevati tudi določila ZZRZI, ki v prvem odstavku 40. člena za delovne invalide ter za invalide, ki nimajo tega statusa, določa način zagotovitve drugega delovnega mesta invalidu, in sicer lahko delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi, če mu ponudi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas na drugem ustreznem delu, ki ustreza invalidovi strokovni izobrazbi, usposobljenosti in delovni zmožnosti v skladu z ZPIZ-1 in ZZRZI ali če mu zagotovi na podlagi sporazuma z drugim delodajalcem drugo ustrezno delo pri drugem delodajalcu, ki mu ponudi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas na ustreznem delu pri njem. Šesti odstavek istega člena nadalje določa možnosti podaje odpovedi pogodbe o zaposlitvi brez ponudbe nove pogodbe, in sicer v primeru, da delodajalec invalidu utemeljeno ne more ponuditi nove pogodbe o zaposlitvi v skladu z drugim odstavkom prejšnjega člena ali če delodajalec invalidu ali delovnemu invalidu ne more ponuditi nove pogodbe o zaposlitvi v skladu s prvim odstavkom tega člena, o čemer odloči komisija za ugotovitev razlogov za odpoved pogodbe o zaposlitvi v skladu s predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje.¹⁹²

Komisija deluje od 1.1.2006, ko je stopila v veljavo Uredba o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov (Uradni list RS, št. 111/05) in so se skladno s 110. členom ZZRZI začele uporabljati določbe 102. do 105. člena ZPIZ-1. S tem so bile dane pravne podlage za delo Komisije in izpolnjeni pogoji, da lahko delodajalci, ki menijo, da invalidom (zaradi nezmožnosti za opravljanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi invalidnosti ali iz poslovnega razloga) utemeljeno ne morejo ponuditi nove pogodbe o zaposlitvi v skladu s 101. členom ZPIZ-1 in prvim odstavkom 40. člena ZZRZI, pri Komisiji začnejo postopke za ugotavljanje podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi brez ponudbe nove pogodbe o zaposlitvi delovnim invalidom, katerim so z dokončno odločbo priznane pravice na podlagi invalidnosti II. ali III. kategorije in imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas na območju Republike Slovenije ter invalidom, ki nimajo statusa delovnega invalida, v skladu s 116. členom ZDR-1, v povezavi s 102. in 103. členom ZPIZ-1 ter 40. členom ZZRZI. Namesto dotedanjega absolutnega varstva pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, se je tako začelo uporabljati uzakonjeno načelo relativnega varstva invalidov pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, pri čemer je mnenje o utemeljenosti nezmožnosti zagotavljanja ustrezne zaposlitve podano Komisiji. Komisija tako izda mnenje o tem, ali delodajalec iz utemeljenih razlogov ne more zagotoviti ustreznega delovnega mesta.¹⁹³

V zvezi z izpostavljeno problematiko je, glede na zgoraj opisano, potrebno upoštevati tako določbe ZPIZ-1 kot tudi določbe ZDR-1 in ZZRZI, ki urejajo varstvo invalidov, ter pravice delovnih invalidov, ki jih mora zagotavljati delodajalec, odpovedne razloge in posebno varstvo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi delovnim invalidom in invalidom, ki nimajo tega statusa. Iz izpostavljene pravne ureditve je razvidno načelo, da je delodajalec tisti, ki je dolžan zagotoviti in zagotavljati pravice, ki jih delavec pridobi iz obveznega invalidskega zavarovanja. Predmetna ureditev izrecno izhaja tako iz 101. člena ZPIZ-1 kot tudi iz 196. člena ZDR-1, ki določa, da je delodajalec tisti, ki je dolžan delavcu, pri katerem je ugotovljena preostala delovna zmožnost, zagotoviti opravljanje drugega dela, ustreznega njegovi

¹⁹²Poročilo o zadevah na Komisiji za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi za leto 2014

¹⁹³Poročilo o zadevah na Komisiji za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi za leto 2014

preostali delovni zmožnosti, opravljanje dela s krajšim delovnim časom glede na preostalo delovno zmožnost, poklicno rehabilitacijo, nadomestilo plače v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. V skladu z določbami ZPIZ-1, ZDR-1 in ZZRZI je tako delodajalec po načelu varovanja zaposlitve delovnega invalida dolžan obdržati v delovnem razmerju in mu zagotoviti opravljanje drugega ustreznega dela na delovnem mestu, v skladu z njegovo preostalo delovno zmožnostjo in strokovno izobrazbo oziroma usposobljenostjo oziroma mu zagotoviti poklicno rehabilitacijo ali delo s krajšim delovnim časom od polnega. Tega pa ni dolžan storiti zgolj v posebej utemeljenih primerih, določenih v ZPIZ-1, ZDR-1 in ZZRZI, ko utemeljeno ne more zagotoviti delovnemu invalidu, ki je pri njem v delovnem razmerju, dela na drugem delovnem mestu ali dela s skrajšanim delovnim časom. ZDR-1 tako določa t.i. relativno varstvo zaposlitve delovnega invalida, saj delodajalec v določenih primerih, ko so podani utemeljeni razlogi za odpoved pogodbe o zaposlitvi, ki jih je v svojem mnenju ugotovila Komisija oziroma ko delodajalec iz objektivnih razlogov ne more zagotoviti uresničitve pravic delovnemu invalidu zaradi nezmožnosti za delo oziroma iz poslovnih razlogov, lahko poda odpoved pogodbe o zaposlitvi brez ponudbe nove pogodbe.

PREDLOGI REŠITEV

Uvodoma je potrebno poudariti, da je ureditev prenehanja pogodbe o zaposlitvi invalidom ob upoštevanju mnenja Komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi primerna in v praksi deluje. Razveseljivo je predvsem dejstvo, da število vlog iz leta v leto pada, hkrati pa ni pričakovati novega porasta. Na podlagi takšne ugotovitve je smiselno tudi v bodoče ohraniti ureditev, po kateri so delodajalci dolžni zagotoviti drugo delo invalidu, oziroma argumentirano pojasniti komisiji, zakaj takega dela nimajo oziroma ga ne morejo zagotoviti, pri čemer bi bilo smiselno delodajalcem zagotoviti ustrezno zunanjo strokovno podporo, ki bi jim svetovala v zvezi s primernostjo konkretnega delovnega mesta v konkretni situaciji.

Trenutna ureditev ugotovitve podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi zgolj v prehodnih določbah ZPIZ-2 je z vidika načela pravne varnosti neprimerna, zato je potrebno čim prej sprejeti sistemsko ureditev, ravno tako je potrebno po sprejetju ustrezne zakonodaje in podlage pristopiti k spremembi oziroma sprejetju novega pravilnika, ki ureja delo Komisije. Veljavni pravilnik je bil v letu 2005 sprejet kot začasna rešitev, vendar pa do ustrežnejše zakonske ureditve, ki bi celovito urejala delo Komisije ni prišlo. Glede na to, da se ugotavlja obstoj pogojev za odpoved pogodbe o zaposlitvi posebni varovani kategoriji delavcev in ker zakon, ki ureja zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov, ureja predvsem zaposlenost invalidov ter tudi spodbuja njihovo zaposlovanje, bi bila najprimernejša sistemska umestitev problematike v zakonodaji, ki ureja področje delovnih razmerij, kjer je urejena odpoved pogodbe o zaposlitvi ter tudi posebno varstvo določenih kategorij pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi.

Posebej je potrebno izpostaviti merilo velikosti delodajalca (pet zaposlenih delavcev), kjer se vnaprej predpostavlja, da takšen delodajalec ne more razpolagati z ustreznimi delovnimi mesti ali delavcu zagotavljati poklicne rehabilitacije. Glede na nove mehanizme tržnega gospodarstva, kjer se vzpodbuja ustanavljanje majhnih gospodarskih družb, ki zaposlujejo manjše število oseb, je merilo petih oseb postavljeno prenizko, prav tako se postavlja vprašanje, ali takšna ureditev nima negativnih vplivov na delodajalski odnos do zaposlovanja invalidov.

Obveznost pridobitve mnenja bi bilo smotrneje vezati na delodajalce z več kot 10 delavci, s tem pa bi se velikost delodajalcev vezala na določbe delovnopravne zakonodaje o manjših delodajalcih. Hkrati bi bilo smiselno razmisliti o ukinitvi možnosti podaje zahteve za izdajo mnenja Komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi, ki je sedaj kot opcija določena za delodajalce, ki imajo manj kot 5 zaposlenih. Delodajalci, invalidi, Zavod in ZRSZ tako ne bi več mogli zaprositi za izdajo mnenja v primerih, ko bi se odpovedovalo pogodbo o zaposlitvi invalidu pri delodajalcu, ki ima manj kot 10 zaposlenih.

V postopku pridobivanja mnenja o podlagi za odpoved pogodbe bi bilo smotrno tudi določiti pravno podlago za sodelovanje IRSD na terenu ter za zbiranje dokazov že tekom pripravljalnega postopka za izdajo mnenja, česar se Komisija za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi sicer v praksi večkrat poslužuje, še posebej v mejnih primerih. Urediti je treba tudi vlogo Zavoda in ZRSZ pri sodelovanju s Komisijo za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi. Izpostavljena organa ravno tako sodelujeta v postopkih izdaje mnenja, zato je smiselno urediti tudi ustrezno podlago za tako sodelovanje.

Predlog ukrepa: Sistemska ureditev odpovedi pogodbe o zaposlitvi invalidom. Ugotavljanje razlogov za odpoved pogodbe o zaposlitvi invalidom se veže na obveznost pridobitve mnenja za delodajalce z več kot 10 delavci.

3.9.4. Diferencirana prispevna stopnja

Iz pregleda veljavne zakonodaje razberemo, da pokojninski in invalidski sistem ne vsebuje ločenih prispevnih stopenj. V veljavi je torej enoten sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, v okviru katerega prispevne stopnje niso ločene in specificirane po posameznem zavarovalnem riziku, temveč je določena zgolj prispevna stopnja za delodajalca in za zavarovanca. Taka sistemska ureditev prispevnih stopenj trenutno ne omogoča takojšnje vpeljave diferencirane prispevne stopnje, saj bi bilo treba za tako vpeljavo najprej ločiti zavarovalne rizike ter določiti ločene prispevne stopnje za le-te.

V zvezi z možnostjo uvedbe diferencirane prispevne stopnje je uvodoma potrebno ugotoviti, da je z zgodovinskega in izvedbenega vidika smiselna ohranitev enotnosti pokojninskega in invalidskega sistema.

Možnost uvedbe diferencirane prispevne stopnje je bila vpeljana že s sistemom obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v letu 2003, vendar pa je bila kasneje zakonodaja spremenjena in v praksi nikoli ni prišlo do uvedbe diferencirane prispevne stopnje. Takratna zavrnitev uvedbe je temeljila na dejstvu, da bi z diferencirano prispevno stopnjo najbolj obremenili panoge, ki imajo v gospodarski recesiji že tako težave pri poslovanju, s čimer bi bilo lahko to poslovanje nenazadnje tudi ogroženo. Pri popisu in analizi poškodb pri delu in poklicnih boleznih je bilo namreč ugotovljeno, da se več poškodb pri delu zgodi v delovno intenzivnih panogah, še posebej v predelovalni industriji, ki je bila z gospodarsko recesijo že tako ali tako najbolj obremenjena in

ohromljena. V izogib negativnim posledicam na poslovanje teh subjektov je bilo tako sprejeto stališče, da se z uvedbo diferencirane prispevne stopnje počaka, kljub temu da je bila zakonska podlaga zanjo uvedena že z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki je začel veljati v letu 2000 (uvedba diferencirane prispevne stopnje je bila sicer predvidena za leto 2003, vendar pa se je s spremembo zakonodaje najprej prestavila na leto 2004, kasneje pa je bila njena uvedba v celoti opuščena).

Ob ugotovitvi, da je primerneje obdržati enoten sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, se pod vprašaj postavlja možnost uvedbe diferencirane prispevne stopnje v okviru pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Predpogoj za uvedbo je namreč določitev ločenih prispevnih stopenj glede na socialni riziko, ki naj se iz teh prispevkov financira. Šele po ločitvi teh rizikov ter določitvi prispevnih stopenj bi bilo mogoče v okviru prispevne stopnje, namenjene poškodbam pri delu in poklicnim boleznim, določiti različne/diferencirane prispevne stopnje v odvisnosti od obsega poškodb pri delu pri posameznem delodajalcu oziroma v okviru posamezne panoge (odvisno od same določitve načina določanja prispevnih stopenj), kar bi v določeni meri pripomoglo k boljšemu zagotavljanju varnega in zdravega delovnega okolja ter morebiti celo omogočilo nagrajevanje družb, ki temu zagotavljanju dajejo še poseben poudarek. Pred morebitno vpeljavo diferenciranih prispevnih stopenj bi bilo treba vzpostaviti tudi določena merila, na podlagi katerih bi lahko ugotovili, kje prihaja do več poškodb pri delu/poklicnih boleznih, ter se nato odločiti, ali se povišana stopnja uvede na ravni celotne panoge ali na ravni posameznih podjetij, kjer je več nesreč oziroma poklicnih boleznih. Za vzpostavitev takšnega sistema pa je nujno predhodno sprejetje Pravilnika o poklicnih boleznih ter ločitev prispevnih stopenj sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Odprto ostaja vprašanje primernosti vezave diferencirane prispevne stopnje zgolj na panogo, saj bi bilo v njenem okviru smiselno upoštevati tudi prizadevanja za varnost in zdravje pri delu posameznih podjetij, ki delujejo v okviru panoge, kjer je v povprečju sicer večje število poškodb pri delu in poklicnih boleznih, vendar pa je pri konkretnem delodajalcu število teh poškodb zaradi ustreznih ukrepov za varnosti in zdravje pri delu nižje kot pa pri drugih.

Ob tem bi bilo treba preveriti tudi možnost preventivnega delovanja oziroma nagrajevanja tistih, ki spoštujejo omejitve in zapovedi varnosti in zdravja pri delu, saj bi na ta način preventivno zagotovili boljšo varnost in zdravje pri delu, s tem pa posledično tudi zmanjšali število delovnih nezgod oziroma poškodb pri delu ali poklicnih boleznih.

Predlog ukrepa: Za vzpostavitev sistema diferencirane prispevne stopnje bo na podlagi ustreznih analiz treba vzpostaviti nov sistem priznavanja poklicnih boleznih s seznamom poklicnih boleznih, opredelitvijo del, na katerih se pojavljajo, določiti pogoje, ob katerih se štejejo za poklicne bolezni ter postopek določanja poklicnih boleznih ter ustrezno spremljati poškodbe pri delu ter poklicne bolezni, nastale po spremembi te zakonodaje.

4. DODATNO POKOJNINSKO ZAVAROVANJE

V Sloveniji v sistem dodatnih pokojninskih zavarovanj spada poklicno zavarovanje (oz. obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje), kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje za javne uslužbenke (KDPZJU) in prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje (dodatno pokojninsko zavarovanje). Skupna lastnost vseh treh zavarovanj je, da gre za naložbena pokojninska zavarovanja, ki v pretežni meri delujejo po sistemu v naprej določenih prispevkov (*»defined contribution«*). Pri poklicnem zavarovanju in KDPZJU gre za obvezni dodatni pokojninski zavarovanji, ki ju lahko po klasifikaciji Svetovne banke¹⁹⁴ uvrstimo v II. pokojninski steber, medtem ko gre pri dodatnem pokojninskem zavarovanju za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje, ki ga lahko uvrstimo v III. pokojninski steber.

V Sloveniji v II. pokojninski steber uvrščamo tako poklicno zavarovanje in KDPZJU kot tudi dodatno pokojninsko zavarovanje (kolektivno in individualno). V III. pokojninski steber pa uvrščamo vse ostale oblike varčevanja za starost, kot so rentna varčevanja, življenjska zavarovanja in varčevanja v vzajemnih skladih in delnicah. Za razliko od II. pokojninskega stebra, varčevanje v III. pokojninskem stebru ni spodbujano s strani države z davčnimi olajšavami.

4.4. POKLICNO ZAVAROVANJE

TRENUTNA UREDITEV

Poklicno zavarovanje predstavlja obvezno vključitev v poklicno zavarovanje, z zbiranjem prispevkov delodajalcev na osebnih računih zavarovancev, na podlagi katerih zavarovanci pridobijo pravico do poklicne pokojnine ter druge pravice iz Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Poklicno zavarovanje je namenjeno zavarovancem, ki opravljajo posebno težka in zdravju škodljiva dela, in zavarovancem, ki opravljajo dela, ki jih po določeni starosti ni moč uspešno poklicno opravljati. Gre za delovna mesta, ki so imela v preteklosti pravico do štetja zavarovalne dobe s povečanjem (beneficirane delovne dobe), ki jo je to zavarovanje (obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje) nadomestilo leta 2001.

Poklicno zavarovanje se izvaja v okviru Sklada obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja (SODPZ), ki ga upravlja Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d., Ljubljana. Poklicno zavarovanje ureja ZPIZ-2 in se izvaja na podlagi Pokojninskega načrta poklicnega zavarovanja in Pokojninskega načrta za izplačevanje poklicnih pokojnin. V poklicno zavarovanje je bilo decembra 2015 vključenih 45.644 zavarovancev (od teh je 18.790 zavarovancev imelo sredstva v zadržanju oz. mirovanju), čista vrednost sredstev sklada pa znaša 672 mio EUR.

Prispevke za poklicno zavarovanje plačuje zavezanec (delodajalec ali zavarovanec, ki opravlja pridobitno ali drugo samostojno dejavnost). Osnova za plačilo prispevkov za poklicno zavarovanje je plača zavarovanca oziroma nadomestilo plače. Višina prispevkov za poklicno zavarovanje se določi v

¹⁹⁴ Robert Holzmann, Richard Paul Hinz and Mark Dorfman, PENSION SYSTEMS AND REFORM CONCEPTUAL FRAMEWORK, junij 2008, siteresources.worldbank.org/.

pokojninskem načrtu poklicnega zavarovanja na podlagi mnenja predstavnikov delodajalcev in zavarovancev. S 1. 1. 2014 je bila uvedena enotna prispevna stopnja za vsa delovna mesta, ki znaša 9,25 %.

Pravice

Temeljna pravica iz poklicnega zavarovanja je pravica do poklicne pokojnine, ki se izplačuje upravičencu v mesečnih zneskih od pridobitve poklicne pokojnine do izpolnitve pogojev za pridobitev predčasne pokojnine ali starostne pokojnine v obveznem zavarovanju, glede na odločitev upravičenca. V skladu s spremembami, ki bodo kmalu uveljavljene¹⁹⁵, se poklicna pokojnina odmeri glede na višino zbranih sredstev na osebni računu zavarovanca najmanj v višini starostne pokojnine, ki bi jo zavarovanec prejel v obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju za 40 let pokojninske dobe, povečane za sredstva prispevka za zdravstveno zavarovanje in stroške upravljavca sklada, vendar največ v višini starostne pokojnine, odmerjene od najvišje pokojninske osnove, povečane za sredstva prispevka za zdravstveno zavarovanje in stroške upravljavca sklada, če za to zadoščajo sredstva na osebni računu zavarovanca.

Pogoji za pridobitev pravice do poklicne pokojnine so:

- dopolnitev 42 let in šest mesecev pokojninske dobe, skupaj z dodano dobo, in zadostnost sredstev, zbranih na osebni računu zavarovanca, za izplačevanje poklicne pokojnine (Obdobje prejemanja poklicne pokojnine po tem pogoju je enako kot znaša razlika med 40 leti pokojninske dobe in dejansko dopolnjeno pokojninsko dobo brez dodane dobe iz naslova vključenosti v poklicno zavarovanje, vendar ne dlje, kot do izpolnitve pogojev za pridobitev starostne pokojnine v obveznem zavarovanju. Po izteku obdobja prejemanja poklicne pokojnine pa lahko zavarovanec, ki je bil v poklicno zavarovanje vključen najmanj 17 let, ne glede na splošne pogoje za pravico do starostne pokojnine uveljavlja pravico do pokojnine v višini starostne pokojnine, ki bi mu pripadala, če bi izpolnjeval pogoje.) ali
- dopolnitev 40 let pokojninske dobe, skupaj z dodano dobo, in dopolnjena starost glede na skupino delovnega mesta:
 - za obdobja, ko zavarovanec-član ni upravičen do poklicnega zavarovanja, starost 60 let ali starost iz četrtega ali petega odstavka 27. člena tega zakona,
 - delovno mesto iz 1. skupine, starost 56 let;
 - delovno mesto iz 2. skupine, starost 55 let;
 - delovno mesto iz 3. skupine, starost 54 let;
 - delovno mesto iz 4. skupine, starost 53 let;
 - delovno mesto iz 5. skupine, starost 52 let.

Pomembna pravica iz poklicnega zavarovanja je tudi dodana doba. Zavarovancu, ki je vključen v poklicno zavarovanje, se k dejanski zavarovalni dobi za izpolnitev pogojev za pridobitev pravice do predčasne pokojnine ali starostne pokojnine, doda četrтина obdobja, v katerem je bil vključen v poklicno zavarovanje.

Pridobljena dodana doba iz poklicnega zavarovanja se ne upošteva pri odmeri pokojnine v obveznem pokojninskem zavarovanju, zato imajo zavarovanci možnost prostovoljne vključitve v obvezno

¹⁹⁵ 1. januarja 2016 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 102/2015; ZPIZ-2B), katerega rešitve bodo v praksi v celoti uveljavljene po uskladitvi pokojninskih načrtov poklicnega zavarovanja.

pokojninsko zavarovanje, ki se jim upošteva pri odmernem odstotku, ne upošteva pa se pri določitvi pokojninske osnove. Uživalci poklicne pokojnine imajo tudi možnost ugodnejšega dokupa pokojninske dobe, vendar največ v trajanju, ki ustreza razliki med pridobljeno dodano dobo in obdobjem prejemanja poklicne pokojnine.

Zavarovanec, ki je še pred uveljavitvijo pravice do poklicne pokojnine izpolnil pogoje za pridobitev pravice do pokojnine iz obveznega pokojninskega zavarovanja, ima ob upokojitvi pravico do enkratnega izplačila zbranih sredstev, če sredstva na njegovem osebnem računu ne presegajo 5.000 EUR, ali možnost, da s temi sredstvi opravi dokup pokojninske dobe v obveznem pokojninskem zavarovanju ali pa zahteva prenos sredstev v dodatno zavarovanje, kjer pridobi pravico do dodatne pokojnine.

Solidarnostne rezerve

Ob pripravljenih izračunih v zvezi s sistemom poklicnega zavarovanja se je izkazalo, da je delež zavarovancev, ki sicer izpolnjujejo pogoje za poklicno pokojnino, vendar na računu nimajo dovolj sredstev, majhen, medtem ko ima (oziroma bo imela) velika večina zavarovancev poklicnega zavarovanja na osebnih računih več sredstev, kot jih potrebujejo za uveljavitev minimalnih pravic v poklicnem zavarovanju. V skladu s tem se z zadnjo spremembo ZPIZ-2 v sistem poklicnega zavarovanja uvaja solidarnost v obliki oblikovanja solidarnostnih rezerv, s katerimi se zavarovancem, ki ne izpolnjujejo pogoja zadostnosti sredstev za izplačevanje poklicnih pokojnin, zagotovijo sredstva za izplačevanje poklicnih pokojnin. S tem institutom se bo v prihodnje tudi lažje določila optimalna prispevna stopnja za poklicno zavarovanje.

Sredstva, nabrana v solidarnostnih rezervah, so v skupni lasti zavarovancev in so sestavljena iz nerazporejenih solidarnostnih rezerv in razporejenih solidarnostnih rezerv. Nerazporejene solidarnostne rezerve so namenjene zagotavljanju sredstev za izplačevanje poklicnih pokojnin zavarovancem, ki se bodo poklicno upokojili v prihodnosti. Razporejene solidarnostne rezerve pa so namenjene zagotavljanju sredstev za izplačevanje poklicnih pokojnin zavarovancem, ki so se že poklicno upokojili in izpolnjujejo pogoje za sofinanciranje poklicne pokojnine iz solidarnostnih rezerv. Z ZPIZ-2 je določena maksimalna višina nerazporejenih solidarnostnih rezerv, ki se lahko določi v pokojninskem načrtu (največ 2 % čiste vrednosti sredstev SODPZ). Viri sredstev solidarnostnih rezerv so: del donosa med zajamčeno vrednostjo sredstev in vrednostjo sredstev, izračunano z upoštevanjem minimalne zajamčene donosnosti; sredstva, ki v primeru smrti uživalca poklicne pokojnine ostanejo na njegovem osebnem računu, razen dela, ki se ni uporabil za izračun poklicne pokojnine in je predmet dedovanja in 10 % vrednosti od zneska enkratnega izplačila odkupne vrednosti enot premoženja na osebnem računu.

Upravičenci do sofinanciranja poklicne pokojnine iz sredstev solidarnostnih rezerv so zavarovanci, ki izpolnjujejo vse pogoje za pridobitev pravice do poklicne pokojnine, razen pogoja zadostnosti sredstev in so bili vključeni v poklicno zavarovanje najmanj 17 let. Tem upravičencem se izplačuje najnižja poklicna pokojnina v višini njihove starostne pokojnine, ki bi jo prejeli za 40 let pokojninske dobe, povečana za sredstva prispevka za zdravstveno zavarovanje in stroške upravljavca sklada. Do sofinanciranja iz solidarnostnih rezerv so zavarovanci-člani upravičeni le do višine posameznikove najnižje poklicne pokojnine, v kolikor sredstva nerazporejenih solidarnostnih rezerv zadostujejo za pokritje obveznosti.

PREDLOG REŠITEV

Znotraj sistema poklicnega zavarovanja je mogoče zaznati odprta vprašanja, ki do sedaj še niso bila razrešena v celoti in se nanašajo predvsem na:

- določitev temeljnega namena poklicnega zavarovanja;
- utemeljenost razlikovanja posameznih poklicev pri upokojitvenih pogojih;
- vezavo pridobitve pravice na pogoj zadostnosti sredstev ter
- določitev delovnih mest poklicnega zavarovanja.

Določitev temeljnega namena poklicnega zavarovanja

Temeljni namen poklicnega zavarovanja je zagotovitev socialne varnosti za obdobje od prenehanja opravljanja težkega in zdravju škodljivega dela oz. dela, ki ga po določeni starosti ni mogoče uspešno opravljati, pa do izpolnitve pogojev za redno upokožitev v okviru obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Iz statistike poklicnega upokoževanja¹⁹⁶ je razvidno, da je trenutno zelo majhen delež tistih, ki se odločijo za poklicno upokožitev, saj raje nadaljujejo z delom ter se starostno upokožijo v okviru obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zbrana sredstva v okviru poklicnega zavarovanja pa dvignejo v enkratnem znesku oziroma ga prenesejo v dodatno zavarovanje z namenom izplačevanja dodatne pokojnine.

Iz zgoraj navedenega je mogoče sklepati, da je potreba po poklicnem zavarovanju majhna in v veliki meri to zavarovanje zavarovancem predstavlja dodatno pokojninsko zavarovanje, ki jim ga delodajalec drugače ne zagotavlja.

V prihodnje bo tako potrebno poklicno zavarovanje omejiti samo za delovna mesta, ki le-tega res potrebujejo, za preostala delovna mesta pa delodajalce spodbuditi, da del sredstev, ki so trenutno namenjena za poklicno zavarovanje, namenijo za dodatno pokojninsko zavarovanje svojih zaposlenih.

Utemeljenost razlikovanja posameznih poklicev pri upokojitvenih pogojih

Postavlja se vprašanje, ali je utemeljeno, da se posamezniki na določenih delovnih mestih lahko prej umaknejo s trga dela ob zagotovljeni socialni varnosti (poklicna upokožitev) kot na drugih delovnih mestih (redna upokožitev v okviru obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja).

Zagovorniki utemeljenosti razlikovanja poudarjajo razlike pri izpostavljenosti škodljivim vplivom delovnega mesta na zdravje ljudi, čeprav je bil na tem področju narejen velik napredek. Ob doslednem upoštevanju zakonodaje s področja varnosti in zdravja pri delu ni razlogov, da bi se posamezniki prej umaknili s trga dela iz naslova izpostavljenosti škodljivim vplivom delovnega mesta, saj morajo biti za vsa delovna mesta izvedeni vsi ukrepi, s katerimi se obvladuje oziroma preprečujejo nevarnosti in škodljivosti pri delu, ki zagotavljajo takšno raven varnosti in zdravja pri delu, ki glede na naravo dela zagotavlja delavcu največjo možno mero zdravstvene in psihofizične varnosti. Hkrati s tem je delodajalec dolžan prilagajati svoje ukrepe za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu

¹⁹⁶ Podatki KAD o zavarovalnih primerih pri poklicnem zavarovanju.

spremenjenim okoliščinam, stalno izboljševati obstoječe stanje oziroma stopnjo varnosti in zdravja pri delu.

Na trgu dela vsekakor obstajajo poklici, ki jih po določeni starosti ni mogoče uspešno opravljati (npr. baletniki), vendar je pri takih delovnih mestih potrebno ob zagotavljanju socialne varnosti preko poklicnega zavarovanja razmisliti tudi o drugih možnostih, da si posameznik sam zagotovi socialno varnost do redne upokojitve v okviru obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V večini primerov so posamezniki, ki izpolnjujejo pogoje za poklicno upokožitev, še vedno sposobni za opravljanje dela vsaj na kakšnem drugem delovnem mestu.

Vezava pridobitev pravice na pogoj zadostnosti sredstev

Pri sistemu poklicnega zavarovanja gre za mešanico sistema vnaprej določenih prispevkov (*»defined contribution«*) in sistema vnaprej določenih pravic (*»defined benefit«*). Pri poklicnem zavarovanju je namreč višina poklicne pokojnine odvisna od višine zbranih sredstev na osebnem računu zavarovanca, ob tem pa je določena tudi najnižja in najvišja poklicna pokojnina, ki jo zavarovanec lahko prejme iz tega sistema.

Vezava pravice do poklicne pokojnine na zadostnost sredstev obstaja že od same uvedbe poklicnega zavarovanja leta 2001. Glede na dejstvo, da poklicno zavarovanje deluje po naložbenih principih, kjer ima vsak zavarovanec svoj osebni račun, na katerem se zbirajo sredstva za izplačevanje poklicne pokojnine, je vezava pravice do poklicne pokojnine na zadostnost sredstev nujna. Z zadnjimi spremembami sistema poklicnega zavarovanja, ki še niso bile uveljavljene v praksi, se ta vezava nekoliko manjša, saj se v sistem uvaja solidarnost med zavarovanci, ko so v določenih primerih do pravice do poklicne pokojnine upravičeni tudi zavarovanci, ki na svojih osebnih računih nimajo dovolj sredstev in se razlika zagotavlja iz skupnih sredstev zbranih za ta namen (solidarnostne rezerve).

Določitev delovnih mest poklicnega zavarovanja

Področje določanja delovnih mest, katera morajo delodajalci obvezno vključiti v poklicno zavarovanje, že zelo dolgo ni bilo deležno sprememb. Tako glede določanja delovnih mest velja Zakon o delovnih mestih, na katerih se zavarovalna doba šteje s povečanjem (Uradni list SFRJ, št. 17/68, 20/69 in 29/71) iz leta 1969, nekaj zakonov, ki določajo ta delovna mesta v državni upravi¹⁹⁷, ter številni sklepi Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja od 1975 do 1991. Ob preteklih spremembah sistema poklicnega zavarovanja (2001, 2013) temu področju ni bilo posvečeno dovolj pozornosti, saj je bila prioriteta naloga zagotovitev delujočega sistema poklicnega zavarovanja, ki bo zavarovancem zagotavljal socialno varnost ob predčasni zapustitvi trga dela. Na ta način so se v sistemu poklicnega zavarovanja ohranila delovna mesta, ki so bila določena že pred skoraj pol stoletja.

Z zadnjimi spremembami sistema poklicnega zavarovanja pa se več pozornosti posveča tudi temu področju, ki je zelo kompleksno ter interesno občutljivo, saj imajo delodajalci in sindikati zelo različne

¹⁹⁷ Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo), Zakon o službi v Slovenski vojski (Uradni list RS, št. 68/07 in 58/08 – ZSPJS-I) in Uredba o določitvi delovnih mest, na katerih se šteje zavarovalna doba s povečanjem (Uradni list RS, št. 48/98, 61/99 in 110/99)

cilje. Z zakonom so tako že določeni postopki glede delovanja komisij, ki bodo odločale o obveznosti poklicnega zavarovanja, manjka pa še temeljni korak, in sicer določitev splošnih meril in kriterijev za poklicno zavarovanje, po katerih se bo presojala obveznost vključitve v poklicno zavarovanje.

Glede na velik napredek na področju lažjega, varnejšega in zdravju neškodljivega delovnega procesa na praktično vseh področjih, je potrebno temu slediti tudi pri določanju delovnih mest poklicnega zavarovanja. Tako bo v prihodnje temeljni izziv na tem področju izgradnja delujočega sistema določanja delovnih mest poklicnega zavarovanja.

Sklep

Sistem poklicnega zavarovanja je bil v zadnjem obdobju deležen dveh večjih sprememb. Prvo spremembo predstavlja sprejem ZPIZ-2, v okviru katerega je bila sprememba poklicnega zavarovanja v praksi uveljavljena z januarjem 2014, ko sta se začela uporabljati pokojninska načrta na področju poklicnega zavarovanja. Ta sprememba predstavlja celovito prenovo sistema poklicnega zavarovanja, s poudarkom na področju pravic, ki izhajajo iz tega sistema.

Drugo večjo spremembo sistema poklicnega zavarovanja pa predstavlja sprejem ZPIZ-2B, ki je pričel veljati januarja 2016 in bo v praksi uveljavljen z uskladitvijo pokojninskih načrtov poklicnega zavarovanja. S to spremembo sistema se odpravljajo vse pomanjkljivosti sistema poklicnega zavarovanja, ki so se izkazale v praksi, uvaža pa se tudi določena solidarnost med zavarovanci poklicnega zavarovanja.

Glede na navedeno ocenjujemo, da sistema poklicnega zavarovanja v bližnji prihodnosti ne bo potrebno spreminjati, saj je potrebno počakati na učinke sprejetih sprememb. Na področju poklicnega zavarovanja se bo v prihodnje potrebno posvetiti predvsem določitvi kroga zavarovancev, ki morajo biti vključeni v to zavarovanje. To področje je že nekaj desetletij popolnoma zapostavljeno, v sistem poklicnega zavarovanja pa so tako vključena delovna mesta, ki glede na hiter napredek na področju proizvodnih procesov, zaščite in varnosti na delovnem mestu, itd. vanj ne bi več smela biti vključena.

4.5. DODATNO POKOJNINSKO ZAVAROVANJE

TRENUTNA UREDITEV

Dodatno pokojninsko zavarovanje predstavlja temeljno obliko varčevanja za starost v Sloveniji, ki jo država spodbuja z davčnimi olajšavami. Predstavlja zbiranje denarnih sredstev na osebnih računih zavarovancev, vključenih v to obliko zavarovanja, z namenom, da se jim ob dopolnitvi določene starosti ali v drugih primerih, določenih s pokojninskim načrtom ali z ZPIZ-2, zagotovi pravica do dodatne pokojnine ali druge pravice. Gre za namensko varčevanje na osebnih varčevalnih računih z namenom zagotovitve dodatnih prihodkov po upokojitvi v obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju. V okviru dodatnega pokojninskega zavarovanja je tako potrebno ločiti obdobje plačevanja premij od obdobja črpanja pravic.

Dodatno pokojninsko zavarovanje delimo na kolektivno in individualno dodatno pokojninsko zavarovanje. Kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje je zavarovanje, v katerega se vključijo posamezniki preko svojega delodajalca, ki delno ali v celoti financira pokojninski načrt v breme lastnih sredstev. V kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje se lahko vključijo tudi zavarovanci, ki opravljajo pridobitno ali drugo samostojno dejavnost. Individualno dodatno pokojninsko zavarovanje pa je zavarovanje, v katerega se lahko vključi samostojno vsak posameznik, ki v celoti z lastnimi sredstvi financira vplačila premije.

Dodatno pokojninsko zavarovanje se vzpostavi na podlagi odobrenega pokojninskega načrta. Pokojninski načrt določa pogoje za pridobitev pravic iz dodatnega zavarovanja, vrsto in obseg teh pravic ter postopek za njihovo uveljavitev. Pokojninski načrt odobri minister, pristojen za delo, ko ugotovi, da vsebuje vse obvezne sestavine in je v skladu z ZPIZ-2. Davčne olajšave za plačane premije se lahko uveljavljajo le, če je pokojninski načrt odobril minister, pristojen za delo, in je vpisan v poseben register, ki ga vodi pristojni davčni urad.

Sredstva iz naslova dodatnega zavarovanja se zbirajo in upravljajo v pokojninskem skladu, oblikovanem po ZPIZ-2. Pokojninski sklad se lahko oblikuje kot vzajemni pokojninski sklad, krovni pokojninski sklad ali kritni sklad. Upravljavec pokojninskega sklada zbrana sredstva upravlja v skladu z naložbeno politiko življenjskega cikla člana ali v skladu z naložbeno politiko zagotavljanja zajamčene donosnosti na čisto vplačilo.

Pokojninski sklad lahko oblikujejo in upravljajo pokojninske družbe, urejene z ZPIZ-2, zavarovalnice, ki imajo dovoljenje za opravljanje poslov v zavarovalni skupini življenjskih zavarovanj v skladu z zakonom, ki ureja zavarovalništvo in banke, ki imajo dovoljenje za opravljanje poslov upravljanja pokojninskih skladov po zakonu, ki ureja bančništvo.

Konec leta 2015 je bilo v pokojninske sklade dodatnega pokojninskega zavarovanja vključenih 498.490 zavarovancev oziroma 59,16 % zavarovancev obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki so bili vključeni v pokojninske sklade pri desetih različnih upravljavcih pokojninskih skladov. Pokojninski skladi so imeli v upravljanju 1,99 milijarde EUR premoženja pri povprečni mesečni premiji okrog 31 EUR.¹⁹⁸

Dodatno pokojninsko zavarovanje je spodbujano predvsem z davčnimi olajšavami za delodajalce ter za posameznike, ki individualno vplačujejo v dodatno pokojninsko zavarovanje ter pri izplačevanju pokojninskih rent iz naslova dodatnega pokojninskega zavarovanja.

PREDLOG REŠITEV

Dodatno pokojninsko zavarovanje je bilo ob sprejemu ZPIZ-2 deležno celovite prenove, ki pa se zaradi prehodnih obdobj v praksi uveljavlja šele sedaj.

¹⁹⁸Vsi podatki so z upoštevanjem ZVPSJU. V ZVPSJU je bilo decembra 2015 vključenih 210.908 zavarovancev, njihova povprečna mesečna premija v letu 2015 pa je znašala 5,5 EUR. Ostali pokojninski skladi brez upoštevanja ZVPSJU so imeli v letu 2015 povprečno mesečno premijo v višini 50,9 EUR.

Na področju varčevanja gre predvsem za uvedbo pokojninskih skladov, ki izvajajo naložbeno politiko življenjskega cikla ter za dodatne omejitve pri dvigu sredstev, vplačanih v dodatno pokojninsko zavarovanje s strani delodajalcev, s čimer se poudarja namen te oblike zavarovanja. Glede na to, da se prenovljen sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja komaj uveljavlja, še niso vidni učinki let tega. Tako tudi ni smiselno, da bi na tem mestu obravnavali predloge bistvenih sprememb varčevalnega dela sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja, temveč se bomo osredotočili predvsem na možne oblike spodbud za zvišanje deleža zavarovancev, vključenih v to obliko zavarovanja, ter obsega sredstev, ki jih zavarovanci namenijo za to zavarovanje.

Na področju izplačevanja sredstev, privarčevanih v okviru sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja, je potrebno zagotoviti več fleksibilnosti pri oblikah pokojninskih rent, saj je sedaj s podzakonskim aktom to področje preveč restriktivno urejeno. Področje izplačevanja pokojninskih rent iz sredstev, privarčevanih v okviru individualnega dodatnega pokojninskega zavarovanja (III. steber), bi bilo smiselno bolj deregulirati oziroma bolj prepustiti trgu kot pa izplačevanje pokojninskih rent iz sredstev, zbranih v okviru kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja (II. steber).

Pri izplačevanju sredstev, privarčevanih v okviru sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja, je potrebno ohraniti osnovni namen tega zavarovanja, da se zavarovancem zagotavljajo dodatni prihodki v starosti. Pokojninske rente morajo tako biti doživljenjske, pri sredstvih zbranih v okviru II. stebra pa je potrebno določiti tudi omejitve izplačevanja glede višine, dinamike, dobe, itd.. Možnost za določitev u višine pokojninske rente je, da se ta določi z določitvijo minimalne pokojninske rente, ki bi predstavljala določen odstotek starostne pokojnine ali zbranih sredstev oziroma da se po obdobjih določi, koliko sredstev lahko posameznik počrpa. Ob tem je potrebno težiti k ravnovesnemu stanju med varčevalnim delom in rentnim delom dodatnega pokojninskega zavarovanja, saj bo v prihodnosti kumulativna masa v rentnem delu prevladala nad varčevalnim delom.

V času delovanja dodatnega pokojninskega zavarovanja so se na tem področju odprla številna vprašanja, na katera je zakonodajalec z reformo leta 2012 bolj ali manj uspešno odgovoril. V nadaljevanju so predstavljeni nekateri izzivi za prihodnost in možne rešitve.

Preučitev utemeljenosti spodbujanja varčevanja za starost

Upravitelji pokojninskih skladov v zadnjih dveh letih opažajo nekoliko večje zanimanje za dodatno pokojninsko zavarovanje. Domnevajo, da je večje zanimanje zaradi informacij v javnih občilih, je pa zanimanja in motivacije za vključitev v pokojninske načrte razumljivo še vedno premalo, saj so trenutne koristi zavarovanja premajhne. Dejstvo je, da obstoječi način za pristop v pokojninske načrte ne spodbuja dovolj ne posameznikov ne podjetij.¹⁹⁹

Dodaten prihodek v starosti

V slovenskem pokojninskem sistemu ima osrednjo vlogo obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje (I. pokojninski steber), ki mora zagotavljati socialno varnost vsem prejemnikom pravic iz tega zavarovanja. Naloga sistema dodatnega zavarovanja pa je, da si zavarovanci s privarčevanimi

¹⁹⁹Predlog SZZ o razvoju pokojninskih zavarovanj v Sloveniji (zasebno pokojninsko varčevanje), december 2015.

sredstvi v okviru tega sistema, zagotovijo dodaten prihodek v starosti, ki bo zmanjšal razliko v višini prihodkov, do katerih je upravičen posameznik, ko se odloči, da bo zapustil trg dela.

Sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja je relativno mlad, saj je bil uveljavljen šele z pokojninsko reformo iz leta 2000. Glede na to, da je to zavarovanje povsem prostovoljno in v veliki meri odvisno od odločitve delodajalca, da za svoje zaposlene vplačuje v sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja, v večini primerov zbrana sredstva ne zadoščajo, da bi si zavarovanci z njimi zagotovili ustrezne dohodke v starosti, ki bi jim zagotavljali ohranitev položaja.

Glede na neugodne demografske prognoze in v zvezi s tem slabšanje razmerja med prejemniki in vplačniki v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja, se tudi v prihodnje nadomestitveno razmerje med zadnjo plačo in pokojnino ne bo bistveno izboljševalo, zato je varčevanje za starost vsekakor potrebno in utemeljeno ter ga je potrebno še naprej v čim večji meri spodbujati.

Na področju spodbud je potrebno razmisliti o spremembah, ki bi ljudi bolj množično in v večjem obsegu vplačil pritegnila v to zavarovanje. Predvsem je to pomembno pri zavarovancih z nizkimi prihodki, ki zelo težko odstopijo del svojih dohodkov za dodatno pokojninsko zavarovanje, in bodo tudi iz obveznega pokojninskega zavarovanja dobili minimalne pravice.

Glede sistema dodatnega zavarovanja v Sloveniji nimamo jasno zastavljenih ciljev, ki jih z njim želimo doseči. Tako ni določena ciljna višina dohodkov v starosti z izvorom iz tega zavarovanja, ki bi posamezniku zagotavljala ustrezno višino dohodka v starosti. Strokovnjaki OECD ocenjujejo, da ustrezno višino dohodka predstavlja pokojnina v višini okoli 70% dohodka, ki ga je posameznik prejemal v času pred upokojitvijo.²⁰⁰ Menimo, da je potrebno za cilj dodatnega pokojninskega zavarovanja določiti, da zagotavlja razliko med 70% nadomestne stopnje in nadomestno stopnjo iz obveznega pokojninskega zavarovanja (I. pokojninskega stebra) ter temu cilju ustrezno prilagoditi višino potrebnih vplačil v sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja.

Ugodni vplivi na kapitalne trge²⁰¹

II. pokojninski steber ima pomemben gospodarski in finančni vpliv, saj velika akumulacija sredstev za pokojninske obveznosti povečuje splošno raven varčevanja, investiranje teh sredstev pa vpliva na velikost in obnašanje kapitalnih trgov. Pokojninski skladi zaradi svoje skrbnosti in nenaklonjenosti tveganjem veljajo za potrpežljive vlagatelje, saj zaradi svojega časovno daljšega naložbenega horizonta delujejo dolgoročneje ter družbi omogočajo stabilnejšo lastniško strukturo. Stalen in vzdržen pritok novih sredstev omogoča načrtovanje investicijske kapacitete ter potrebno predvidljivost, ki jo potrebujejo izdajatelji pri pripravi izdaj delnic ali dolžniških instrumentov.

Pokojninski skladi morajo sredstva ob upoštevanju naložbene politike nalagati v naložbe, kjer je ob najmanjšem tveganju pričakovati najvišji donos. Smiselno bi bilo, da pokojninski skladi del svojih naložb usmerijo v slovensko gospodarstvo in z zagotavljanjem dela financiranja omogočajo nove investicije, rast podjetij, hitrejše in preprostejše zaposlovanje mladih ter ohranjanje zaposlitev starejših, kar bo izboljšalo dolgoročno vzdržnost I. pokojninskega stebra ter z uspešnim poslovanjem

²⁰⁰Antolin, P., Policy Options to Strengthen Retirement Income Adequacy in DC Pension Plans, OECD Special Seminar on Annuities and Pensions, Mexico City, 8.6.2011.

²⁰¹ Predlogi za razvoj slovenskega kapitalnega trga, Ljubljanska borza, d.d., oktober 2015.

gospodarstva povečalo verjetnost in obseg vplačil v sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja. Pri tem pa je potrebno poudariti, da bi bilo neprimerno opredeljevanje zahtevanega minimalnega deleža naložb pokojninskih skladov v slovenske vrednostne papirje, saj bi to lahko hitro vodilo v neučinkovito ali celo škodljivo alokacijo privarčevanih sredstev.

Ureditev v posebnem zakonu

Dodatno pokojninsko zavarovanje je urejeno v ZPIZ-2, ki ureja tudi obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter poklicno zavarovanje. Glede na to, da sta področji, ki ju ob dodatnem pokojninskem zavarovanju ureja ZPIZ-2, vedno interesno zelo zanimivi za spremembe, se tako določbe dodatnega pokojninskega zavarovanja običajno spreminjajo, ko se spreminjata prej omenjeni področji. Glede na to, da je dodatno pokojninsko zavarovanje vezano tudi na ureditev kapitalskih trgov, ki je deležna hitrega razvoja, se v praksi kažejo pomanjkljivosti ureditve dodatnega pokojninskega zavarovanja v splošnem zakonu, ki ureja obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Z ureditvijo dodatnega pokojninskega zavarovanja v posebnem zakonu bi se močno povečala možnost fleksibilnejšega spreminjanja tega področja, ki bi lažje sledila potrebam, ugotovljenim v praksi. ZPIZ-2 se pri urejanju dodatnega pokojninskega zavarovanja na kar nekaj področjih sklicuje na ureditev v drugih zakonih, kar ne prispeva k jasni in transparentni ureditvi tega področja. Smiselno bi bilo, da bi se v posebnem zakonu, ki bi urejal področje dodatnega pokojninskega zavarovanja, uredili vsi instituti dodatnega zavarovanja, razen tistih, kjer je zaradi enotnega urejanja smiselna ureditev na enem mestu (npr. skrbniške storitve).

Predlog ukrepa: Dodatno pokojninsko zavarovanje se uredi v posebnem zakonu, vendar mora še vedno ostati del celotnega pokojninskega sistema in se obravnavati skupaj z obveznim pokojninskim in invalidskim zavarovanjem.

Ustreznost upravljavcev, nadzora in samega produkta

V skladu z ZPIZ-2 lahko pokojninske sklade oblikujejo in upravljajo pokojninske družbe, zavarovalnice in banke. Trenutni upravljavci pokojninskih skladov so ustrezni, saj sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja brez večjih težav deluje že od same uvedbe te oblike zavarovanja. Vsak upravljavec, ki se prične ukvarjati s to obliko zavarovanja, pa se mora zavedati, da gre za dolgoročen posel, ki na kratek rok ne prinaša velikih dobičkov. V prihodnje se na tem področju pričakuje konsolidacija pokojninskih skladov, ki v določeni meri že poteka. Konsolidacija trga dodatnega pokojninskega zavarovanja bo zagotovo prinesla kvalitetnejše delo pokojninskih skladov, saj bodo ostali le najboljši. Konsolidacija je možna predvsem na področju marketinga, administracije in upravljanja premoženja, kjer bodo upravljavci skušali doseči pozitivne učinke z ekonomijo obsega.

Nadzor nad sistemom dodatnega pokojninskega zavarovanja je razdeljen med Agencijo za trg vrednostnih papirjev (nadzor nad upravljanjem in poslovanjem vzajemnih pokojninskih skladov in krovnih pokojninskih skladov), Agencijo za zavarovalni nadzor (nadzor nad upravljavci vzajemnih pokojninskih skladov in krovnih pokojninskih skladov, ki so pokojninske družbe in zavarovalnice;

nadzor nad upravljavci kritnih skladov ter nadzor nad upravljanjem in poslovanjem kritnih skladov; nadzor nad izplačevalci pokojninskih rent), Banko Slovenije (nadzor nad upravljavci vzajemnih pokojninskih skladov in krovnih pokojninskih skladov, ki so banke) in IRSD (nadzor nad izvajanjem določb ZPIZ-2 glede pokojninskega načrta ter pogodbe o oblikovanju pokojninskega načrta in pravic, ki jih člani pridobijo na teh podlagah).

Nadzor nad sistemom pokojninskega zavarovanja poteka nemoteno in ob sodelovanju posameznih nadzornih organov. V prihodnje bi bilo smiselno razmisliti o možnostih za učinkovitejše povezovanje nadzornikov in vzpostavitev optimalne organiziranosti nadzornih institucij trga kapitala, medtem ko določitev posebnega nadzornika za sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja glede na obseg sredstev dodatnega pokojninskega zavarovanja ni smiselna.

S sprejemom ZPIZ-2 so bile uveljavljene tudi spremembe na področju produkta, ki ga ponuja dodatno pokojninsko zavarovanje. Novost predstavljata krovni pokojninski sklad s tremi podskladi ter skupina treh kritnih skladov, ki izvajajo naložbeno politiko življenjskega cikla. Naložbena politika življenjskega cikla zavarovancem omogoča, da poleg obstoječe naložbene politike zajamčenega donosa, v kateri so bila sredstva investirana zelo konservativno, izberejo naložbeno politiko življenjskega cikla, ki bo sredstva investirala v bolj dinamične delniške naložbe. Naložbena politika skladov življenjskega cikla je prilagojena starosti posameznega zavarovanca, ki z dosegom določene starosti prehaja v vedno bolj konservativne sklade.

Naložbena politika življenjskega cikla temelji na zgodovinskih podatkih, da so delnice dolgoročno donosnejše od preostalih manj tveganih naložb. Tako je za mlajše, ki bodo varčevali daljše obdobje, smiselno, da imajo v začetnem obdobju varčevanja svoje prihranke, investirane večinoma v delnice. Ko se začenjajo bližati upokojitvi in obdobju, ko bodo začeli prejemati iz prihrankov dodatno pokojnino, pa je smiselno, da se prične delež delnic zniževati, povečevati pa se prične delež kratkoročno bolj varnih naložb, kot so obveznice, za katere je značilno manjše nihanje vrednosti. S tem je zagotovljeno optimalno razmerje med donosom in tveganjem tekom celotnega varčevanja. Nov produkt je v praksi popolnoma zaživel konec leta 2015, zato učinki sprememb produkta še niso znani.

Pri nadaljnjem razvoju dodatnega pokojninskega zavarovanja bo potrebno preučiti možnost vključitve drugih tveganj, kot so dolgoživost, invalidnost, smrt in brezposelnost v zvezi z zavarovanjem za dodatno predčasno pokojnino. Ob tem bi bilo smiselno dopustiti možnost vključitve dodatnih zavarovalnih kritij, ki bi povečevala socialno varnost tako v obdobju varčevanja (npr. invalidska pokojnina) kakor tudi v obdobju izplačevanja (npr. vdovska pokojnina).

Glede na zgoraj navedeno bi bilo potrebno težiti k optimizaciji dodatnega pokojninskega zavarovanja predvsem na področju povečanja fleksibilnosti pri prenosih znotraj pokojninskih skladov, ki izvajajo naložbeno politiko življenjskega cikla ter pri prenosih med različnimi upravljavci pokojninskih skladov. V zvezi s tem bi bilo smiselno, da se vzpostavi postopen (mesečen) prenos sredstev, ko zavarovanec doseže starost, da se vključi v naslednji podsklad oz. kritni sklad, ki ustreza njegovi starosti. S tem se bodo zmanjšala tveganja neugodnih nihanj na finančnih trgih, ki lahko močno vplivajo na višino zbranih sredstev. Smiselno bi bilo povečati fleksibilnost pri prenosih med upravljavci pokojninskih skladov, da bi lahko zavarovanec sam izbral pri katerem upravljavcu pokojninskih skladov bo

varčeval. S tem bi se omejila vloga delodajalca pri izbiri upravljavca pokojninskih skladov, pri katerem bi svojim zaposlenim omogočil dodatno pokojninsko zavarovanje, povečala pa bi se tudi osveščenost zavarovancev glede ugodnosti, ki jim jih delodajalec zagotavlja in o samem pomenu dodatnega pokojninskega zavarovanja.

V sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja pa ne spadajo spremembe, ki bi zavarovancem omogočale možnost deljenja privarčevanih sredstev med različnimi pokojninskimi skladi in v zvezi s tem odločanje o višini sredstev, ki bi jih posameznik imel v posameznem podskladu krovnega pokojninskega sklada oz. v posameznem kritnem skladu skupine kritnih skladov. Takšna možnost ni v skladu z logiko delovanja pokojninskih skladov, saj ti predstavljajo dolgotrajno varčevanje za starost z varno optimizacijo višine privarčevanih sredstev za vse zavarovance.

Glede dovoljenih oblik pokojninskih skladov bi bilo potrebno težiti k eni obliki, saj je v nasprotnem primeru težko zagotoviti enako obravnavo med različnimi oblikami pokojninskih skladov. V slovenskem sistemu dodatnega pokojninskega zavarovanja že od samega začetka delujeta dve obliki pokojninskih skladov, in sicer vzajemni pokojninski skladi in pokojninski skladi v obliki kritnega sklada. Glede na zgodovinske okoliščine je tako sedaj težko sprejeti spremembe, ki bi uveljavile samo eno dovoljeno obliko, zato menimo, da je trenutna ureditev možnih oblik pokojninskih skladov ustrezna, saj zavarovancem omogoča tudi izbiro med različnimi oblikami, je pa potrebno zagotoviti, da za vse oblike pokojninskih skladov velja enaka dolžnost razkritja vseh relevantnih podatkov (donosnost pokojninskega sklada, naložbe pokojninskega sklada, itd.).

4.5.1. Oblike spodbujanja

Spodbude

Ugodnejša davčna obravnava varčevanja za dodatno pokojnino

Temeljne spodbude na področju dodatnega pokojninskega zavarovanja so davčne olajšave za sredstva, namenjena v to obliko zavarovanja. Veljavna zakonska ureditev za vplačila delodajalca predvideva možnost uveljavljanja davčne olajšave na vplačila, izvedena v tekočem koledarskem letu, in sicer na način, da davčni zavezanec konec leta uveljavlja znižanje davčne osnove za plačilo davka od dobička oziroma od dohodka iz dejavnosti, za vplačila posameznika pa je določeno znižanje osnove za odmero dohodnine. Višina zneska najvišje davčne olajšave (za delodajalca in posameznika skupaj) je omejena na 24% obveznih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje zavarovanca oziroma 5,844 % zavarovančeve bruto plače, vendar ne več kot je letno uradno določen znesek (v letu 2015 je bil 2.819,09 EUR), pri čemer ima pri uveljavljanju davčne olajšave prednost delodajalec.

Veljavna ureditev davčnih olajšav tako usmerja denarna sredstva iz naslova uveljavljanja davčne olajšave v povečanje tekoče potrošnje in ne v povečanje sredstev za dodatno pokojninsko zavarovanje. Obstoječi sistem ureditve davčnih olajšav bi bilo tako potrebno spremeniti na način, da bi se namesto tekoče potrošnje stimuliralo varčevanje. To pa je potrebno narediti na pregleden in vnaprej izračunljiv način. Izračun najvišjega zneska letne davčne olajšave za posameznika je sedaj

pogosto možen šele konec koledarskega leta, ko so znani vsi mesečni dohodki. Obstoječ sistem ureditve davčnih olajšav je pomanjkljiv tudi za vplačila delodajalca, saj slednjega ne stimulira v zadostni meri, da bi zaposlene vključil v dodatno pokojninsko zavarovanje in učinkovito uporabljal ta institut kot element kadrovske politike. Veljavna ureditev namreč omogoča zgolj relativno nizko znižanje davčne osnove za posamezno koledarsko leto, ne določa pa upoštevanja vplačil v pokojninske sklade kot davčno priznane odhodke.²⁰²

Ugodnejša davčna obravnava dodatnih starostnih pokojnin

Koriščenje privarčevanih sredstev v skladu z namenom dodatnega pokojninskega zavarovanja (da se zavarovancu zagotovi dodaten stalen prihodek v starosti) se spodbuja z ugodnejšo davčno obravnavo dodatnih starostnih pokojnin (doživljenjskih pokojninskih rent). V skladu s trenutno davčno zakonodajo za dodatne starostne pokojnine velja, da se v davčno osnovo prejemnika všteva le 50 % izplačane pokojninske rente.

V zvezi s tem bi bilo potrebno razmisliti o dodatnih spodbudah za izplačevanje dodatnih starostnih pokojnin iz dodatnega starostnega zavarovanja, predvsem za del, ki izhaja iz individualnih vplačil zavarovancev v času varčevanja, saj v nasprotnem primeru obstaja možnost, da bodo posamezniki zbrana sredstva raje dvignili v enkratnem znesku, namesto da bi si iz njih financirali dodatno starostno pokojnino.

Z vidika spodbud za povišanje vplačil v to obliko zavarovanja bi bilo možno določiti, da se davčna olajšava za individualno dodatno pokojninsko zavarovanje (vplačila posameznika) loči od olajšave za kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje (vplačila delodajalca). Višina davčnih olajšav bi morala biti določena tako, da bi premije, vplačane v privatne pokojninske sheme, dosegale zastavljen cilj celotnega pokojninskega sistema, t.j. nadomestitveno razmerje v višini 70%.²⁰³

Individualno dodatno pokojninsko zavarovanje (vplačila posameznikov)

1. Za vplačila posameznika bi se lahko sistem davčnih olajšav spremenil po vzoru Nacionalne stanovanjske varčevalne sheme (NSVS). Tako bi bili zavarovanci za svoje vplačilo upravičeni do dodatnega vplačila s strani države. Na ta način bi država namesto davčne olajšave dejansko v zavarovanje vplačala sredstva v višini do 50 % sredstev, ki jih je vplačal zavarovanec. Za vplačila posameznika bi se odpravila davčna olajšava v obliki znižanja osnove za odmero dohodnine, namesto tega pa bi država vplačala določen znesek (npr. 6 povprečnih mesečnih vplačil oziroma/ali 50 % od vplačanih premij na letnem nivoju) za vsako dopolnjeno leto varčevanja. Država bi določala le minimalni in maksimalni znesek dodatnega vplačila, do slednjega pa bi bili upravičeni le tisti posamezniki, ki bi redno izpolnjevali svoje obveznosti. V primeru izstopa iz zavarovanja pred upokojitvijo (izplačila sredstev v enkratnem znesku) bi s strani države vplačana sredstva (skupaj z donosi na sredstva) posameznik izgubil in bi šla v proračun.

²⁰²Povzeto po Predlog SZZ o razvoju pokojninskih zavarovanj v Sloveniji (zasebno pokojninsko varčevanje), december 2015.

²⁰³ Rangus, A., Zavarovalni principi..., op.cit.

S tem bi zagotovili transparentnost sistema, predvsem pa bi sredstva, ki so bila vplačana s strani države, usmerili v namensko varčevanje za starost. O upravičenosti do dodatnega vplačila bi lahko presojala FURS po izpolnitvi vseh obveznosti s strani davčnega zavezanca.

2. Če bi se za vplačila posameznika ohranila ista metodologija spodbud kot je v veljavi sedaj, bi bilo potrebno za individualno dodatno pokojninsko zavarovanje zagotoviti celotno davčno olajšavo v višini največ 24 % prispevkov v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje oz. 5,844 % posameznikove bruto plače, vendar ne več kot 2.819,09 EUR (za leto 2015).

Kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje

Za kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje (vplačila delodajalcev) bi bilo potrebno preučiti možnost spremembe sistema davčnih olajšav, ki bi delodajalce še v večji meri spodbudile za vplačevanje v to obliko zavarovanja. Sistem davčnih olajšav za delodajalca bi tako lahko bil sestavljen iz:

1. Vplačila s strani delodajalca do višine 24 % obveznih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje zaposlenega oz. 5,844 % zavarovančeve bruto plače bi se upoštevala kot davčno priznani odhodki, vendar ne več kot 2.819,09 EUR (za leto 2015).
2. Vplačila s strani delodajalca nad 24 % do 48 % obveznih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlenega oz. nad 5,844 % do 11,688 % zavarovančeve bruto plače, vendar ne več kot 2.819,09 EUR (za leto 2015), pa bi se upoštevala kot olajšava pri davku od dohodkov pravnih oseb.

Spodbude za določene skupine zavarovancev

Lažji dostop do dodatnega pokojninskega zavarovanja imajo premožnejši, prav tako pa so ti praviloma zaposleni v sektorjih, kjer so delodajalci sposobni to zavarovanje tudi financirati. Zaradi zagotovitve znotrajgeneracijske solidarnosti bi bilo smiselno za določene panoge vpeljati sofinanciranje premij v dodatno pokojninsko zavarovanje. Redistribucijo, ki bi izhajala iz takšnega načina financiranja, pa bi bilo mogoče utemeljevati kot obliko solidarnosti v okviru progresivno določene dohodninske lestvice. Država bi lahko spodbude zagotavljala v okviru sistema t.i. principa »*matching contributions*«²⁰⁴, kjer bi del premije sofinancirala tudi država.²⁰⁵ Tako bi bilo smiselno razmisliti o dodatnih spodbudah za vključevanje najranljivejših skupin v dodatno pokojninsko zavarovanje. Gre predvsem za posameznike, ki imajo nizke prihodke, mlade zavarovance brez redne zaposlitve itd., saj si ti zelo težko privoščijo varčevanje za starost. Za te skupine zavarovancev bi se lahko uvedel sistem »*matching contributions*«, na podlagi katerega bi država do določene višine sofinancirala vplačila teh posameznikov.

²⁰⁴S sistemom »*matching contributions*« opisujemo najrazličnejše sisteme spodbud, ko ob zavarovancu v sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja vplačuje tudi delodajalec ali država. Ti prispevki predstavljajo za posameznike bolj otipljive spodbude kot so običajne davčne olajšave, še posebej za skupine z nizkimi dohodki in posameznike, ki niso redno zaposleni, saj zanje davčne olajšave ne predstavljajo bistvenih koristi. Več o različnih oblikah sistema »*matching contributions*« v posameznih državah je mogoče prebrati v *Matching Contributions for Pensions, A review of international experience* Edited by Richard Hinz, Robert Holzmann, David Tuesta, and Noriyuki Takayama, The World Bank, Washington, 2013.

²⁰⁵Rangus, A., Zavarovalni principi..., op.cit.

Predlog ukrepa: Ločitev davčnih olajšav za kolektivno in individualno zavarovanje. Uvedba sistema »*matching contribution*« z dodatnim prispevkom države za najranljivejše kategorije zavarovancev. Aktivnejši pristop države k ozaveščanju pomena dodatnega pokojninskega zavarovanja.

Predlog za razpravo: Določitev sistema spodbud za vključitev v to obliko zavarovanja na način, da na koncu vsakega koledarskega leta prispeva določen znesek dodatne premije namesto davčne olajšave.

Krepitev individualnega zavarovanja

Glede sistema dodatnega zavarovanja je potrebno opozoriti na zelo majhen delež individualnega dodatnega pokojninskega zavarovanja v Sloveniji, ki predstavlja okrog 5% vseh zavarovancev dodatnega pokojninskega zavarovanja. Na tem področju bi bilo smiselno razmisliti o spremembah v smeri uvedbe individualnega varčevanja (varčevalni računi III. pokojninskega stebra), ki bi zavarovancem omogočali večjo svobodo pri izbiri nalaganja sredstev. Zavarovanec bi se tako sam odločil kje in na kako tvegani način želi nalagati sredstva. Zavarovanci bi bili upravičeni do davčne olajšave, če bi se zbrana sredstva namenila za doživljenjsko pokojninsko rento.

Ukrepi države za promocijo in prepoznavnost II. pokojninskega stebra

Nepoznavanje delovanja pokojninskih skladov dodatnega pokojninskega zavarovanja in koristi, ki jih prinašajo v starosti, je temeljni problem za nezaupanje v tovrstne finančne institucije in njihove produkte. Za postopno rešitev tega problema je potrebno na tem področju pristopiti k sistematičnemu izobraževanju za dvig finančne pismenosti. Nosilec izobraževanja bi morala biti tako država (npr. izobraževanje v šolah) kot tudi finančna industrija s svojimi združenji. Pri tem se moramo zavedati, da je v okviru daljšega časovnega horizonta predvsem pomembno izobraževanje mlade populacije, predvsem v zvezi z osveščanjem glede pomembnosti varčevanja za starost.

Sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja je potrebno narediti bolj prepoznaven, da bo posameznikom jasno, da gre pri določenem finančnem produktu za pokojninski sklad dodatnega pokojninskega zavarovanja, katerega namen je dolgotrajno varčevanje za dodaten prihodek v starosti. Za večjo prepoznavnost sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja je potrebno del pozornosti, ki je namenjena I. pokojninskemu stebri, preusmeriti tudi na sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja. Večja prepoznavnost sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja se lahko doseže tudi z udarnimi spodbudami, ki bi bile značilne za to zavarovanje.

Kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje za javne uslužbence (KDPZJU)

KDPZJU predstavlja posebno obliko dodatnega pokojninskega zavarovanja, v katero so vključeni vsi javni uslužbenci in je posledica dogovora med sindikati javnega sektorja in Vlado RS iz leta 2003, da se dogovorjeno zvišanje plač trajno spremeni v premijo za dodatno pokojninsko zavarovanje.²⁰⁶

Pravna podlaga za uvedbo zavarovanja je ZKDPZJU²⁰⁷, ki določa, da se v zavarovanje vključijo javni uslužbenci, zaposleni v osebah javnega prava, za katere velja kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji.²⁰⁸ Ob ZKDPZJU je za KDPZJU določena subsidiarna uporaba določb ZPIZ-2 glede dodatnega zavarovanja. KDPZJU pa urejajo še Pravila zaprtega vzajemnega pokojninskega sklada za javne uslužbence, katerih sestavni del je tudi Pokojninski načrt kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja javnih uslužbencev, oblikovan v skladu s Kolektivno pogodbo o oblikovanju pokojninskega načrta.

KDPZJU se izvaja v okviru Zaprtega vzajemnega pokojninskega sklada za javne uslužbence (ZVPSJU), ki ga upravlja Modra zavarovalnica, d.d.. ZVPSJU je zaprti vzajemni pokojninski sklad, namenjen izključno javnim uslužbencem. ZVPSJU je največji slovenski pokojninski sklad tako po številu zavarovancev kot po obsegu zbranih sredstev v upravljanju. Vanj je bilo decembra 2015 vključenih 210.908 članov, njihova sredstva v upravljanju pa so dosegla 694 milijonov EUR.

Spremembe na področju KDPZJU bodo sledile razvoju prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja, kateremu je le-to tudi najbolj podobno. Tako se tudi za KDPZJU predvideva uvedba naložbene politike življenjskega cikla v okviru krovnega pokojninskega sklada. Predlaga se krepitev KDPZJU predvsem na področju višine vplačil, ki je v zadnjih letih zelo nizka in ob nadaljevanju takšnih trendov v prihodnje ne bo več zagotavljala pravic v ustrezni višini.

Uvedba obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja

Kot drugi korak v razvoju dodatnega pokojninskega zavarovanja bi bilo smiselno pristopiti k preučitvi uvedbe obveznega II. pokojninskega stebra. Na ta način bi se zagotovila razpršitev tveganj med različne oblike zavarovanja, prav tako pa bi ta ukrep večjemu deležu prebivalstva zagotovil dodaten vir dohodka v starosti. V Sloveniji lahko kot primer za obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje vzamemo KDPZJU, v katerega so že od leta 2003 vključeni vsi javni uslužbenci. Gre za zelo razširjeno obliko dodatnega pokojninskega zavarovanja, saj jo najdemo v številnih državah kot so Švedska, Nizozemska, Slovaška, Poljska, Madžarska, Estonija, Danska, itd.. Ključen problem pri tej obliki zavarovanja pa je vir sredstev za financiranje dodatnega pokojninskega zavarovanja, saj zniževanje prispevne stopnje v I. pokojninskem stebru povzroči tranzicijsko luknjo v tem sistemu, zviševanje prispevnih stopenj pa lahko vpliva na stroške dela in zniževanje konkurenčnosti.

²⁰⁶Več o nastanku KDPZJU glej v Cvetko, A. et al., Pregled sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji s sodno prakso, Maribor 2009.

²⁰⁷Zakon o kolektivnem dodatnem pokojninskem zavarovanju za javne uslužbence (Uradni list RS, št. 126/03 in 32/15).

²⁰⁸Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS/I, št. 18/91, Uradni list RS, št. 53/92, 13/93 – ZNOIP, 34/93, 12/94, 15/94, 18/94 – ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 39/95, 60/95, 64/95, 2/96, 20/96, 37/96, 56/96, 1/97, 19/97, 25/97, 37/97, 40/97 – ZDMPNU, 79/97, 87/97 – ZPSDP, 87/97 – ZURD98, 3/98, 3/98, 3/98, 7/98, 9/98, 9/98, 51/98, 2/99, 2/99, 2/99, 39/99 – ZMPUPR, 39/99, 40/99 – popr., 59/99, 59/99, 59/99, 3/00, 3/00, 3/00, 3/00, 62/00, 67/00, 81/00 – KPnd, 116/00, 122/00, 3/01, 8/01, 23/01 – KPnd, 43/01 – KPnd, 43/01 – KPnd, 43/01 – KPnd, 43/01 – KPnd, 99/01, 6/02, 6/02, 8/02, 9/02, 19/02 – KPnd, 19/02 – KPnd, 19/02 – KPnd, 69/02, 69/02, 69/02, 8/03, 8/03, 8/03, 8/03, 73/03, 77/04, 81/04, 61/05, 115/05, 43/06 – ZkolP, 71/06, 71/06, 138/06, 62/07, 65/07, 67/07, 120/07, 19/08, 57/08, 67/08, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 3/13, 46/13, 67/13 in 107/13).

Z zadnjimi spremembami sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja je bil narejen premik v pozitivno smer za obvezni II. pokojninski steber, saj so zaposleni, če delodajalec oblikuje pokojninski načrt, samodejno vključeni vanj, lahko pa se odločijo, da se jih v pokojninski načrt ne vključi. Tako se jim ni potrebno posebej izrekati, da se hočejo vključiti v dodatno pokojninsko zavarovanje kot je to veljalo pred spremembami.

Za uvedbo obveznega dodatnega zavarovanja bi bilo potrebno v zakonodaji, ki ureja to področje, določiti, da se morajo v pokojninske načrte dodatnega pokojninskega zavarovanja vključiti vsi zaposleni v Sloveniji, kar bi seveda samodejno pomenilo dodatno varnost za vse zavarovance, saj bi se sredstva za dodatno pokojnino vplačevala ne glede na to, pri katerem delodajalcu je kdo zaposlen, vsi zaposleni pa bi imeli nekoč tudi dodatno pokojnino. Ob tem bi bilo potrebno določiti tudi vir sredstev, ki bi se namenil za obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje.

Kljub uvedbi obveznega II. pokojninskega stebra bi se morala ohraniti vloga I. pokojninskega stebra, da zagotavlja socialno varnost, bi pa se s tem širšemu krogu ljudi omogočila zagotovitev dodatnih prihodkov v starosti, s katerimi bi lažje ohranili svoj družbeni položaj.

Odločitev o vzpostavitvi II. pokojninskega stebra bi morala biti prepuščena volji socialnih partnerjev, s čimer bi se sledilo trenutni ureditvi, hkrati s tem pa bi se omogočilo, da se v okviru socialnega dialoga dogovori tudi stopnja solidarnosti in celo redistribucije, ki bi se zagotavljala v okviru teh shem. To pomeni, da bi se socialni partnerji dogovorili o vzpostavitvi privatnih pokojninskih shem in tudi o tem, ali naj se delavci zavarujejo v okviru pokojninskega sklada življenjskega cikla ali pa se vključijo v pokojninski sklad, ki temelji na kolektivni shemi in vključuje močnejšo komponento medgeneracijskega združevanja tveganj zavarovancev. Zaradi učinkovitejšega združevanja tveganj bi bilo smiselno, da se skladi v okviru shem, ki jih sofinancirajo delodajalci, vzpostavijo na sektorski ravni, pri čemer bi, tako kot na Nizozemskem, veljala obvezna vključitev vseh zaposlenih v sektorju, v kolikor bi dogovor o financiranju privatne pokojninske sheme sprejeli delodajalci, ki zaposlujejo 60% vseh zaposlenih v sektorju. Z obveznostjo vključitve bi tako preprečili negativno selekcijo med posameznimi zavarovanci. Na ta način se vprašanje obveznosti združevanja tveganj prenese iz pristojnosti zakona na pristojnost dogovora med socialnimi partnerji. Popolnoma prostovoljna narava pokojninskih shem, ki je značilna predvsem za liberalni tip države blaginje, ne bi sledila namenu privatnih pokojninskih shem v slovenskem pokojninskem sistemu, saj bi to pomenilo, da bi se v te sheme verjetno vključevali le bogatejši in si s tem nadgrajevali svoje pravice. Smiselna ne bi bila niti zakonska vzpostavitev obveznega drugega stebra, saj se država v začetni reformi po vsej verjetnosti ne bi odpovedala delu prispevne stopnje, namenjene javni pokojninski shemi, s čimer bi se tako posredno dvignile prispevne stopnje in stroški dela. Glede na to je torej vpeljava nizozemskega načina vzpostavitve obveznih privatnih pokojninskih shem še najbolj smiselna.²⁰⁹

Učinki vpeljave obveznega II. pokojninskega stebra v Sloveniji

²⁰⁹ Rangus, A., Zavarovalni principi..., op.cit.

Kot primer pozitivnih učinkov, ki bi jih lahko imela uvedba splošnega II. pokojninskega stebra za vse zavarovance obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, lahko navedemo izračune, ki jih je za Skupno pokojninsko družbo, d.d. pripravil Inštitut za ekonomska raziskovanja.²¹⁰

Z vidika vzpostavitve II. pokojninskega stebra bi se lahko le-ta financiral delno s strani zavarovancev, delno pa s strani delodajalcev.

V nadaljevanju so prikazane projekcije uvedbe obveznega II. pokojninskega stebra tako na agregatni ravni kot na ravni posameznika, in sicer pri naslednjih predpostavkah:

- Dodatno pokojninsko zavarovanje v II. pokojninskem stebru je obvezno, financira se s strani delodajalcev in delojemalcev, s premijami v skupni velikosti 4% od bruto plač, pri naslednjem razmerju vplačil delodajalcev in delojemalcev:

Scenarij 1:

- Delodajalčeva premija 2% na bruto plačo.
- Delojemalčeva premija 2% iz bruto plače.

Scenarij 2:

- Delodajalčeva premija 1% na bruto plačo.
- Delojemalčeva premija 3% iz bruto plače.

Scenarij 3:

- Delodajalčeva premija 3% na bruto plačo.
- Delojemalčeva premija 1% iz bruto plače.

- Obstoječa prostovoljna vplačila v II. pokojninski steber se avtomatično prekvalificirajo v obvezna, kar pomeni, da dosednji vplačniki doplačajo razliko do obveznih vrednosti (4%), če so njihova vplačila nižja od tega. Tako bi se npr. lahko prekvalificiral tudi Zaprti vzajemni pokojninski sklad za javne uslužbenke (ZVPSJU). Za ostale zaposlene, ki še niso v II. pokojninskem stebru, je vstop obvezen.
- Obstoječa davčna olajšava za dodatno pokojninsko zavarovanje ostane nespremenjena, če bi si kdo želel še naprej dodatno plačevati; ne prekine se tistih obstoječih vplačil, ki že sedaj presegajo nove obvezne vrednosti (4%).
- Izračuni so narejeni v dohodkovnem okolju iz leta 2013 ter z vsebinskim upoštevanjem sistema dohodnine in prispevkov za socialno varnost, kot velja od leta 2014 naprej. V izračun razpoložljivega dohodka so upoštevani vsi s progresivno dohodnino obdavčeni viri.
- V izračunih smo predpostavili, da znaša obseg vplačil v obstoječi (tj. prostovoljni) II. pokojninski steber v letu 2013 136,5 mio EUR, od česar delodajalci vplačajo 118,5 mio EUR, delojemalci pa 18,0 mio EUR.
- Pri oceni izpada dohodnine, ki nastane kot posledica uvedbe obveznih delojemalčevih premij, smo na podlagi izračunov upoštevali, da trenutne vplačane premije, ki jih vplačajo delojemalci (18,0 mio EUR) že povzročajo za 4,6 mio EUR izpada dohodnine.
- Pri oceni izpada davka od dohodkov pravnih oseb, ki nastane kot posledica uvedbe obveznih delodajalčevih premij, smo predpostavili, da trenutne vplačane premije v II. pokojninski steber, ki jih vplačajo delodajalci (118,5 mio EUR), že povzročajo za 14,7 mio EUR izpada davka od dohodkov pravnih oseb. Pri tem smo za celotno gospodarstvo upoštevali 15,5% efektivno stopnjo tega davka.

²¹⁰dr. Boris Majcen, dr. Mitja Čok, dr. Marko Ogorevc, Analiza drugega pokojninskega stebra v Sloveniji, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, junij 2015, na podlagi pogodbe in naročila, ki ga je financirala Skupna pokojninska družba d.d.

- Ob morebitni uvedbi obveznega II. pokojninskega stebra moramo upoštevati, da približno 300 tisoč zaposlenih že vplačuje premije v II. pokojninski steber in ima že določena privarčevana sredstva, pri čemer glavnino vplačajo delodajalci. Višina premije kot delež v povprečni bruto plači posamezne starostne kohorte se giblje pri mlajših kohortah okrog 4% in se nato s starostjo postopno znižuje – padec je občutnejši pri ženskah. Nekatere starostne kohorte pa že sedaj v povprečju vplačujejo premijo, ki presega 4% njihove povprečne bruto plače. Ob upoštevanju scenarija uvedbe obveznega II. pokojninskega stebra smo zato pri pokojninskih izračunih (nadomestitvenem razmerju) ločeno obravnavali zaposlene, ki so že vključeni v II. pokojninski steber, in preostale zaposlene, ki vanj še niso vključeni.

V nadaljevanju prikazujemo najprej učinke uvedbe obveznega II. pokojninskega stebra, v primerjavi z obstoječim (prostovoljnim) II. pokojninskim stebrom na agregatni ravni ter na ravni posameznika z vidika razpoložljivega dohodka po plačilu delojemalčevega dela obvezne premije za II. pokojninski steber.

Agregatni učinki in učinki na razpoložljivi dohodek

Tabela 25: Agregatni učinki pri Scenariju 1, 2 in 3 (v mio EUR)

	Scenarij 1	Scenarij 2	Scenarij 3	Obstoječi II. pokojninski steber	Razlika Scenarij 1	Razlika Scenarij 2	Razlika Scenarij 3
(a) Premije delodajalca	269,7	134,9	404,5	118,5	151,2	16,4	286,0
(b) Premije delojemalca	269,7	404,5	134,9	18,0	251,7	386,5	116,9
SKUPAJ (a) + (b)	539,4	539,4	539,4	136,5	402,9	402,9	402,9
(c) Davek od dohodkov pravnih oseb	-33,4	-16,7	-50,2	-14,7	-18,7	-2,0	-35,5
(d) Dohodnina	-67,8	-101,2	-34,0	-4,6	-63,2	-96,6	-29,4
SKUPAJ-DRŽAVNI PRORAČUN	-101,2	-117,9	-84,2	-19,3	-81,9	-98,6	-64,9

Vir: IER

Tabela 26: Povprečni razpoložljivi dohodek po decilnih skupinah za zaposlene pri Scenariju 1, 2 in 3 (v EUR)

Decilna skupina	Obstoječi II. st.	Scenarij 1	Scenarij 2	Scenarij 3	Relativna sprememba glede na obstoječi II. pok. st. (v %)		
					Scenarij 1	Scenarij 2	Scenarij 3
1	2.934	2.887	2.863	2.910	-1,6%	-2,4%	-0,8%
2	6.558	6.440	6.380	6.499	-1,8%	-2,7%	-0,9%
3	7.842	7.698	7.626	7.770	-1,8%	-2,8%	-0,9%
4	8.785	8.618	8.535	8.702	-1,9%	-2,8%	-0,9%

5	9.892	9.711	9.620	9.802	-1,8%	-2,7%	-0,9%
6	11.133	10.933	10.833	11.033	-1,8%	-2,7%	-0,9%
7	12.695	12.464	12.349	12.580	-1,8%	-2,7%	-0,9%
8	14.801	14.532	14.397	14.666	-1,8%	-2,7%	-0,9%
9	18.191	17.876	17.717	18.034	-1,7%	-2,6%	-0,9%
10	30.419	29.955	29.722	30.187	-1,5%	-2,3%	-0,8%

Vir: IER

Scenarij 1:

Z uvedbo obvezne delodajalčeve (2%) in delojemalčeve premije (2%) bi v II. pokojninskem stebru zbrali 539,4 mio EUR, zaradi nižje davčne osnove bi izpad davka od dohodkov pravnih oseb v državnem proračunu znašal 33,4 mio EUR, izpad dohodnine pa 67,8 mio EUR (skupaj 101,2 mio EUR). Ob upoštevanju siceršnjih prostovoljnih vplačil v obstoječi II. pokojninski steber, ki jih je 136,5 mio EUR ter povzročijo za 19,3 mio EUR izpada davkov, bi uvedba obveznega II. pokojninskega stebra tako pomenila dodatnih 402,9 mio EUR premij, ter dodatnih 81,9 mio EUR izpada davkov.

Povprečni razpoložljivi dohodek po decilnih skupinah bi se zmanjšal za približno 1,8%, najmanj v najvišji decilni skupini. Razlog je v tem, da v višjih decilnih skupinah delež plač, ki so obremenjene s premijami, v celotnem dohodku posameznikov upada.

Scenarij 2:

Z uvedbo obvezne delodajalčeve (1%) in delojemalčeve premije (3%) bi v II. pokojninskem stebru zbrali 539,4 mio EUR, zaradi nižje dohodninske osnove bi izpad davka od dohodkov pravnih oseb v državnem proračunu znašal 16,7 mio EUR, izpad dohodnine pa 101,2 mio EUR (skupaj 117,9 mio EUR). Ob upoštevanju siceršnjih prostovoljnih vplačil v obstoječi II. pokojninski steber, ki jih je 136,5 mio EUR ter povzročijo za 19,3 mio EUR izpada davkov, bi uvedba obveznega II. pokojninskega stebra tako pomenila dodatnih 402,9 mio EUR premij, ter dodatnih 98,6 mio EUR izpada davkov.

Povprečni razpoložljivi dohodek po decilnih skupinah bi se zmanjšal za približno 2,7%.

Scenarij 3:

Z uvedbo obvezne delodajalčeve (3%) in delojemalčeve premije (1%) bi v II. pokojninskem stebru zbrali 539,4 mio EUR, zaradi nižje dohodninske osnove bi izpad davka od dohodkov pravnih oseb v državnem proračunu znašal 50,2 mio EUR, izpad dohodnine pa 34,0 mio EUR (skupaj 84,2 mio EUR). Ob upoštevanju siceršnjih prostovoljnih vplačil v obstoječi II. pokojninski steber, ki jih je 136,5 mio EUR ter povzročijo za 19,3 mio EUR izpada davkov, bi uvedba obveznega II. pokojninskega stebra tako pomenila dodatnih 402,9 mio EUR premij, ter dodatnih 64,9 mio EUR izpada davkov.

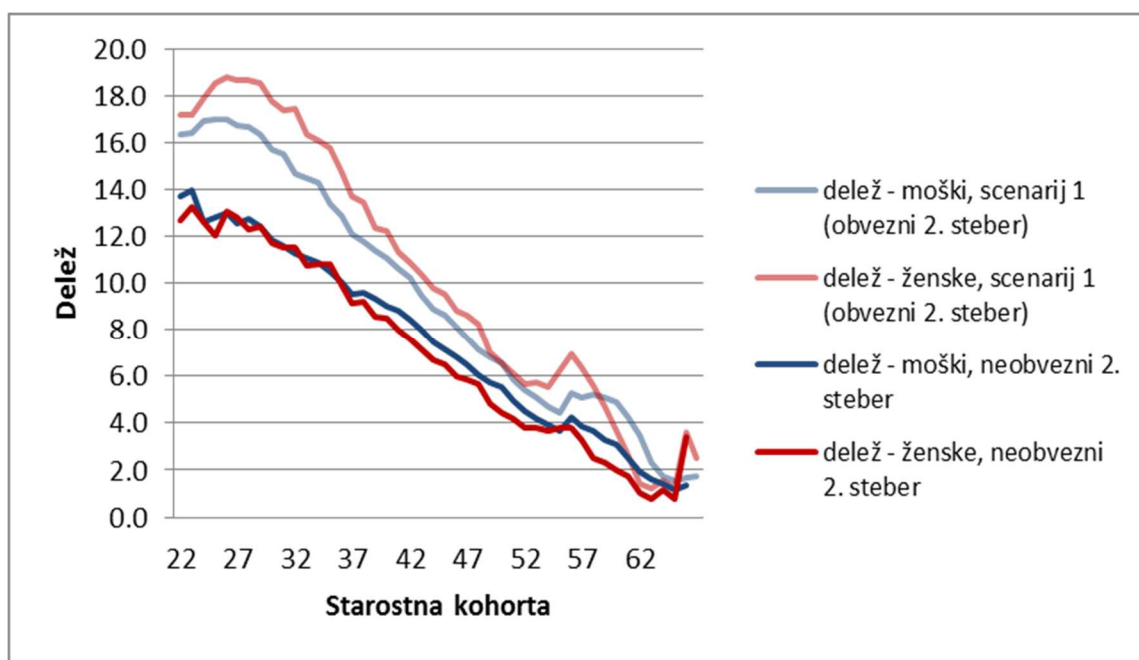
Povprečni razpoložljivi dohodek po decilnih skupinah bi se zmanjšal za približno 0,9%.

Nadomestitveno razmerje

V nadaljevanju pa prikazujemo, kako bi uvedba obveznega II. pokojninskega stebra vplivala na nadomestitvena razmerja. To prikazujemo ločeno za tiste zaposlene, ki so že vključeni v II. pokojninski steber in ločeno za tiste, ki vanj še niso vključeni.

Za zaposlene, ki so že vključeni v II. pokojninski steber, iz rezultatov za Scenarij 1 izhaja dodatno povečanje pokojninskih rent kot posledice obveznega plačevanja vseh zavarovancev, ki imajo aktivne police, in dviga premij na 4% bruto plače predvsem pri starejših kohortah (in še posebej pri ženskah). Delež rente v starostni pokojnini se pri najmlajših starostnih kohortah dvigne na skoraj 17% (moški) oziroma 19% (ženske). Pri Scenariju 2 in Scenariju 3 je edina razlika v uporabljeni predpostavki, v kakšnem razmerju si delodajalci in delojemalci razdelijo plačilo premij. Zaradi dodatnega znižanja plač (Scenarija 2) bodo tako pokojnine ob uveljavitvi tega scenarija še nižje, kar bo privedlo do malce višjega deleža pokojninske rente v starostni pokojnini (za 0,1 do 0,2 odstotne točke). Zaradi manjšega znižanja plač (Scenarij 3) v primerjavi s Scenarijem 1 bodo tako pokojnine ob uveljavitvi tega scenarija višje, kar bo privedlo do malce nižjega deleža pokojninske rente v starostni pokojnini (za 0,1 do 0,2 odstotne točke).

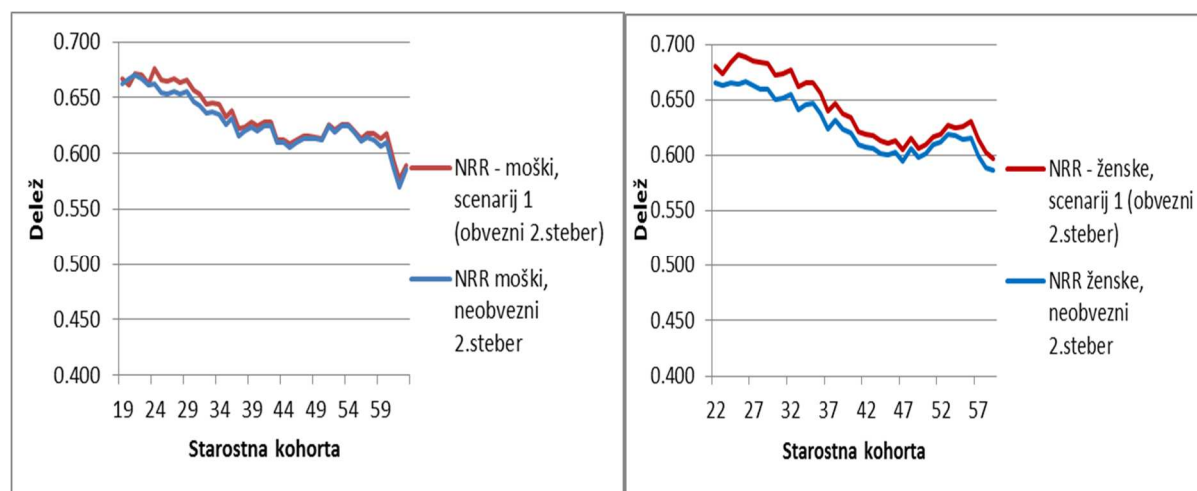
Graf 49: Delež pokojninske rente v starostni pokojnini glede na starostno kohorto (v %) –Scenarij 1, primerjava s stanjem brez obveznega II. pokojninskega stebra (za zaposlene, ki so že vključeni v II. pokojninski steber)



Vir: IER.

V nadaljevanju si pogledjmo še ocene posledic uvedbe obveznega II. pokojninskega stebra na gibanje neto nadomestitvenega razmerja ob upoštevanju starostne pokojnine in pokojninske rente (NNR), ki naj bi jo prejeli zaposleni, ki so že vključeni v II. pokojninski steber (slika spodaj).

Graf 50: Neto nadomestitveno razmerje ob upoštevanju starostne pokojnine in pokojninske rente (NRR) - Scenarij 1, primerjava s stanjem brez obveznega II. pokojninskega stebra (za zaposlene, ki so že vključeni v II. pokojninski steber)



Vir: IER.

Upoštevanje predpostavk vzdržnega scenarija, ki postopno dvigujejo upokojitveno starost in delovno dobo, kljub znižanju pokojninske osnove zaradi povečanja števila let za njen izračun vodi do rahlega zviševanja starostnih pokojnin v primerjavi s starostnimi pokojninami, doseženimi v referenčnem scenariju – vendar le za najmlajše starostne kohorte. Hkrati se poviša tudi pokojninska renta kot posledica daljšega obdobja varčevanja, nižjega življenjskega pričakovanja zaradi višje starosti ob upokojitvi in povišanja premij na 4% bruto plače – povišanje je večje v primerjavi z zvišanjem starostne pokojnine. Večje povečanje predvsem pokojninske rente se pokaže predvsem pri ženskah kot posledica večjega zvišanja premij.

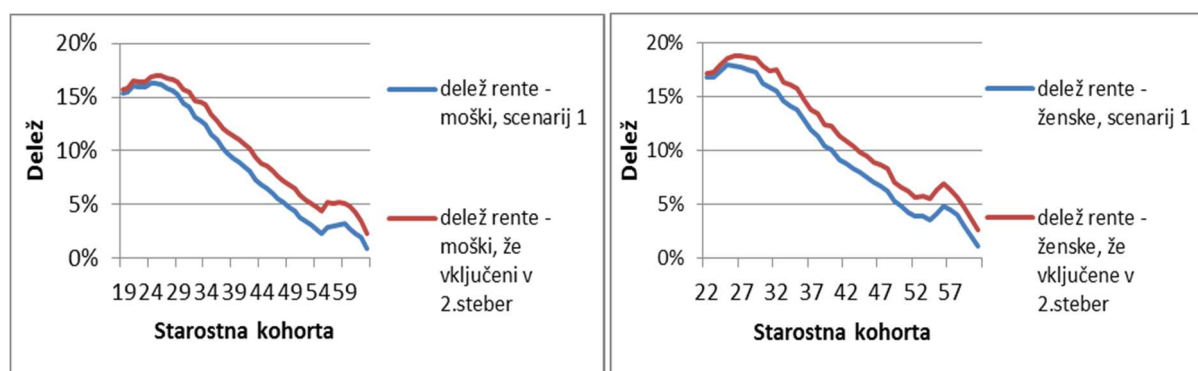
To se odrazi tudi v zvišanju neto nadomestitvenega razmerja (NRR), ki za najmlajše starostne kohorte dosega vrednosti okrog 0,67 (moški) oziroma okrog 0,69 (ženske). Seveda se moramo pri tem zavedati, da je sedaj mlajših zavarovancev zelo malo in da bodo starejše kohorte dosegale precej nižje NRR (okrog 0,60 za oba spola). Hkrati pa je treba opozoriti na dejstvo, da bodo nove generacije zaposlenih, ki bodo vstopale na trg dela in s tem tudi v zavarovanje v II. pokojninskem stebru, ob upokojitvi dosegale podobne NRR kot sedanje najmlajše starostne kohorte.

Upoštevanje predpostavk vseh treh izbranih scenarijev, ki se razlikujejo glede na razdelitve bremena plačil premij med delodajalce in delojemalce, torej vpliva na spremembe neto nadomestitvenega razmerja – večje breme pri delojemalcih pomeni tudi večje znižanje starostne pokojnine in s tem tudi neto nadomestitvenega razmerja. Po drugi strani pa uvedba obveznega plačila premije v višini 4% od bruto plače dviguje višino premije in s tem tudi rente, še posebej pri ženskah – kar vpliva na povišanje neto nadomestitvenega razmerja. Končni skupni učinek spremembe pokojnine in rente je odvisen od posameznega scenarija in starostne kohorte.

Za zaposlene, ki v II. pokojninski steber še niso vključeni, iz rezultatov za Scenarij 1 izhaja, da lahko pričakujemo dodatno znižanje starostne pokojnine, ki je odvisno od višine vplačil delojemalcev. Hkrati pa bo višina rente pri vseh treh scenarijih enaka ali nižja od rente, ki naj bi jo dobili zaposleni, ki so že vključeni v II. pokojninski steber. Do razlike, ki je večja pri starejših starostnih kohortah,

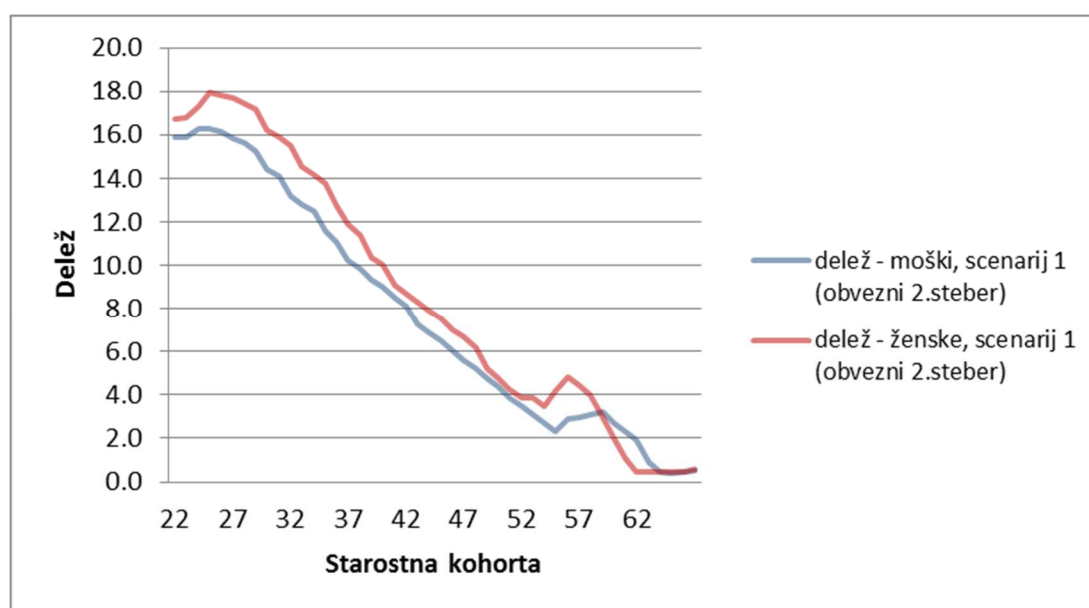
prihaja, ker novo vključeni zavarovanci na začetku nimajo privarčevanih še nobenih sredstev (slika spodaj). Sprememba pokojnine in rente skupaj je seveda precej večja kot pri zaposlenih, ki so že sedaj prostovoljno vključeni v II. pokojninski steber, in je posledica znižanja pokojnine zaradi vplačil v II. pokojninski steber ter rente, ki jo sedaj pridobijo.

Graf 51: Primerjava deleža pokojninske rente v starostni pokojnini glede na starostno kohorto (v %) - Scenarij 1 (za zaposlene, ki niso vključeni v II. pokojninski steber) z deležem za zaposlene, ki so že vključeni v II. pokojninski steber)



Vir: IER.

Graf 52: Delež pokojninske rente v starostni pokojnini glede na starostno kohorto (v %) – Scenarij 1, primerjava s stanjem brez obveznega II. pokojninskega stebra (za zaposlene, ki niso vključeni v II. pokojninski steber)



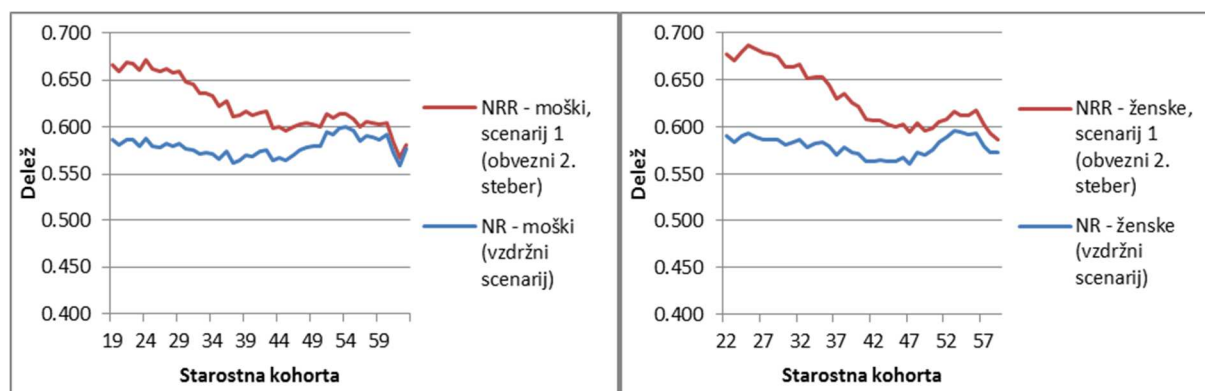
Vir: IER.

Potrebno je poudariti, da bodo na trg dela vstopale nove generacije, ki bodo začele takoj vplačevati v obvezni II. pokojninski steber – renta bo torej za nove generacije zaposlenih višja in bolj podobna renti najmlajših zaposlenih, ki so že sedaj vključeni v II. pokojninski steber.

V nadaljevanju prikazujemo ocene posledic uvedbe obveznega II. pokojninskega stebra na gibanje neto nadomestitvenega razmerja ob upoštevanju starostne pokojnine in pokojninske rente (NNR) in

ob upoštevanju le starostne pokojnine (NR) (pokojsninska renta je enaka nič, saj še ne varčujejo v II. pokojninskem stebru). Rezultati kažejo, da bi pokojninske rente iz obveznega II. pokojninskega stebra pomembno dvignile neto nadomestitveno razmerje. Zanima nas predvsem, kakšno je nadomestitveno razmerje za najmlajše starostne kohorte ob tem, da se moramo zavedati, da bo NRR za nove generacije zaposlenih podobna NRR najmlajših generacij, saj bodo vplačevali v II. pokojninski steber od samega začetka zaposlitve.

Graf 53: Neto nadomestitveno razmerje ob upoštevanju starostne pokojnine in pokojninske rente (NRR) – Scenarij 1, primerjava s stanjem brez obveznega II. stebra (za zaposlene, ki niso vključeni v II. steber)



Vir: IER.

Za Scenarij 2 in Scenarij 3 dobimo podobne rezultate. Pri Scenariju 2 je NRR malo nižja zaradi nižje višine starostne pokojnine, pri Scenariju 3 pa je NRR višja zaradi višje starostne pokojnine. Možno pa je ugotoviti, da bi pokojninske rente iz obveznega II. stebra pomembno dvignile neto nadomestitveno razmerje.

Predlog ukrepa: Uvedba sistema, po katerem bi zavarovanec in delodajalec obvezno sofinancirala dodatno pokojninsko zavarovanje.

Obveznosti vključitve se določi na način:

- da se morajo v dodatno pokojninsko zavarovanje vključiti vsi zaposleni v določeni panogi, če je vzpostavitev kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja dogovorjena med socialnimi partnerji, ki v panogi pokrivajo določen delež zaposlenih (npr. več kot 60% ali 70%) ali
- da se morajo v dodatno pokojninsko zavarovanje vključiti vsi zaposleni, ki pa imajo možnost izstopa (*opt out*), če ne želijo sofinancirati dodatnega pokojninskega zavarovanja ali so starejši in dodatno pokojninsko zavarovanje zanje ni več smiselno.

Predlog za razpravo: Vzpostavitev obveznega II. stebra, ki bi ga financirali zavarovanci in delodajalci, brez nižanja prispevnih stopenj obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

III. DEL: SKUPNI UČINKI PREDLAGANIH REŠITEV – NAMESTO ZAKLJUČKA

Cilj predlaganih sprememb pokojninskega sistema je zagotoviti ustrezen dohodek v starosti vsem generacijam upokojencev ter hkrati s tem zagotoviti ravnotežje med prihodki in odhodki pokojninske blagajne. Kot je bilo predstavljeno v okviru posameznih predlogov morajo ukrepi za zagotovitev omenjenih ciljev potekati sočasno, saj vsak posamezen ukrep ne dosega želenega cilja.

Glede na zgoraj navedeno mora prihodnja pokojninska reforma temeljiti na postopnosti, predvsem pa upoštevati raznolikost virov financiranja dohodka posameznikov v starosti. Upoštevati je namreč potrebno, da zagotovitev vzdržne pokojninske blagajne ob hkratni zagotovitvi ustrezne višine dohodkov v starosti ne more potekati brez razprave in implementacije alternativnih virov, ki bodo služili kot dodaten korektiv višine pokojnine iz obveznega stebra. Obvezno pokojninsko zavarovanje mora tudi v prihodnosti ostati temeljno zavarovanje posameznikov, vendar pa bo potrebno ob širšem družbenem konsenzu dogovoriti vsebino temeljnih načel, na podlagi katerih bo sistem uspešno deloval tudi v prihodnosti in ključoval novim družbeno ekonomskim razmeram. Takšen konsenz bo potrebovala tudi morebitna sistemska vpeljava točkovnega sistema v okvir pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Glede na predstavljene ukrepe v okviru obveznega pokojninskega zavarovanja bo v prihodnosti potrebno doseči soglasje o:

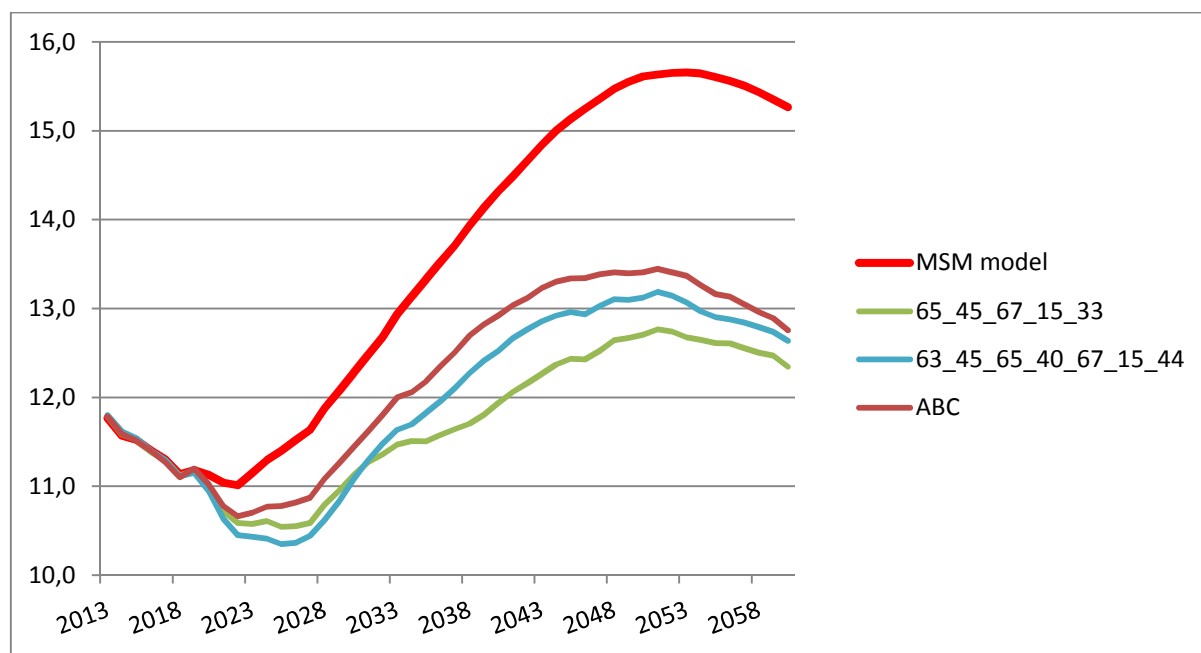
- nadaljnjem dvigovanju dejanske upokojitvene starosti (preko zviševanja zakonsko določene upokojitvene starosti);
- podaljševanju zavarovalne dobe ob najnižjih starostih, ob katerih je mogoče uveljaviti pravico do starostne pokojnine;
- prilagoditvi načina odmere novih pokojnin z vpeljavo točkovnega sistema;
- določitvi usklajevanja pokojnin posameznih generacij.

Finančni učinki posameznih ukrepov, ki so bili predlagani v okviru I. stebra pokojninskega zavarovanja tako kažejo, da je v prihodnje ob vpeljavi relativno zmernih sprememb upokojitvenih pogojev in ob relativno dolgem prehodnem obdobju moč zagotoviti javnofinančno vzdržno pokojninsko blagajno. Če vse ukrepe združimo skupaj tudi z novim načinom odmere in usklajevanja, lahko ugotovimo, da je dolgoročno vzdržnost pokojninske blagajne moč doseči z razmeroma sprejemljivimi ukrepi.

Ob predpostavkah treh osnovnih variant upokojitvenih pogojev ter z vpeljavo točkovnega sistema in načina usklajevanja pokojni na predlagani način²¹¹ se odhodki za pokojnine v naslednjih 40 letih ne bi bistveno povečevali v primerjavi s sedaj veljavno zakonodajo, na dolgi rok pa bi glede na izbrani scenarij zagotavljali prihranek v višini od 2,5 do 3 odstotne točke BDP.

²¹¹V prvih desetih letih po uveljavitvi reforme bi se pokojnine usklajevale v višini 60% rasti povprečne plače in 40% rasti cen življenjskih stroškov. Nato bi se naslednjih deset let pokojnine usklajevale po formuli 30% rasti povprečne plače in 70% rasti cen življenjskih stroškov. Po preteku tega obdobja pa bi se pokojnine usklajevale 100% z rastjo cen življenjskih stroškov.

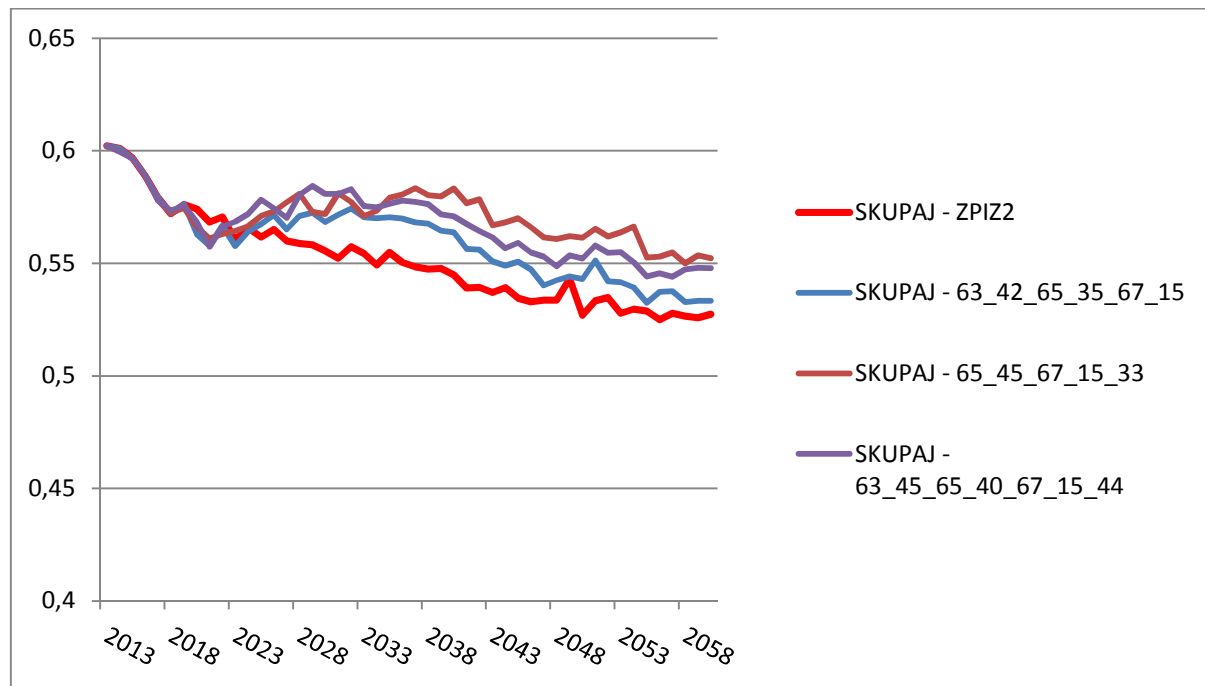
Graf 54: Odhodki za pokojnine kot delež BDP glede na posamezno varianto ob vpeljavi točkovnega sistema in predlaganega načina usklajevanja v primerjavi z ZPIZ-2 (MSM model)



(Vir: IER)

Z vidika zagotavljanja ustrezne višine dohodkov v starosti je potrebno pojasniti, da bi na novo predlagani sistem imel pozitivne učinke tudi na novo odmerjene pokojnine prihodnjih generacij upokojencev. Višina novo odmerjenih starostnih pokojnin bo v primerjavi s pokojninami po ZPIZ-2 ostala na primerljivi ravni. Celo več - povprečna nadomestitvena stopnja novih upokojencev (razmerje med prvo pokojnino in zadnjo plačo) bi pri zgoraj navedenih scenarijih znašala nekoliko več, kot bo v prihodnosti znašala po veljavni zakonodaji. Spodnja slika tako kaže na razliko med nadomestitvenimi stopnjami po predlaganih variantah in baznim scenarijem (ZPIZ-2). Nadomestitvena stopnja bi se tako po vseh scenarijih gibala nekje med 55% in 60%, na koncu simuliranega obdobja pa bi znašala po vseh scenarijih okoli 55%, medtem ko bi se po ZPIZ-2 nadomestitveno razmerje že gibalo okoli 52%. To pomeni, da bi morebitna pokojninska reforma novim upokojencem zagotavljala tudi nekoliko višje pokojnine.

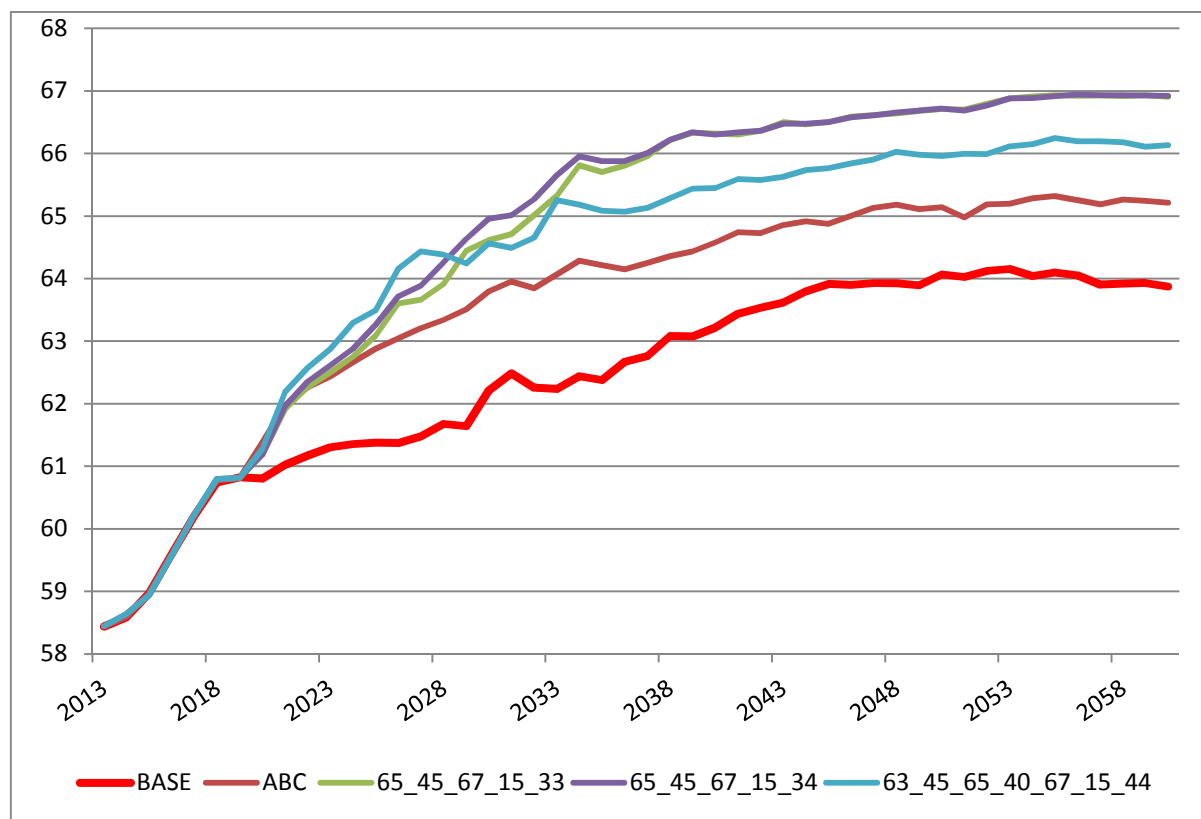
Graf 55: Povprečna nadomestitvena stopnja po posamezni varianti



(Vir: IER)

Če ponovno ocenimo učinke predlaganih reformnih ukrepov na postopno dvigovanje dejanske upokojitvene starosti lahko ugotovimo, da bi se prihodnje generacije v prvih desetih letih po reformi upokojevale pri starosti med 63 let 64 let, še deset let kasneje pri starosti med 64 let ter 66 let, na koncu simuliranega obdobja (leta 2060) pa med 65 starosti in 67 let. V primerjavi z baznim scenarijem (ZPIZ-2), ki sicer predstavlja dolgoročno nevzdržni scenarij, to pomeni, da bi se morale prihodnje generacije leta 2060 ob morebitnem sprejemu reforme upokojevati le 1 do 3 leta kasneje, da bi se zagotovila dolgoročna vzdržnost sistema.

Graf 56: Postopno dvigovanje povprečne dejanske upokojitvene starosti po posameznih variantah (moški in ženske skupaj)



(Vir: IER)

Nadalje je pomemben tudi prikaz obdobja prejemanja pokojnine pri posameznih starostih, pri katerih bi se posamezniki upokojevali. Spodnja tabela tako prikazuje, da se od generacije, ki je bila leta 2014 stara 60 let, pričakuje, da bo pokojnino prejemala 21,2 leti (moški) oziroma 25,5 let (ženske). V primerjavi s to generacijo, bo generacija, ki se bo upokojevala po izteku prehodnih obdobj novoga sistema v relativno enakopravnem položaju, saj kljub kasnejšemu upokojevanju pokojnine ne bodo prejeli bistveno krajše obdobje kot generacija, ki se je upokojila leta 2014.

Tabela 27: Čas prejemanja pokojnine (moški, ženske) ob določeni starosti in v določenem letu²¹²

Starost	Leto upokojitve	Moški	Razlika (v letih)	Ženska	Razlika (v letih)
60 LET	2014	21,2		25,5	
	2025	22,4	1,2	26,6	1,1
	2030	23,0	1,8	27,1	1,6
	2040	24,2	3,0	28,2	2,7
	2050	25,3	4,1	29,2	3,7
	2060	26,4	5,2	30,1	4,6
63 LET	2025	20,0	-1,2	23,9	-1,6
	2030	20,6	-0,6	24,4	-1,1
	2040	21,7	0,5	25,4	-0,1
	2050	22,7	1,5	26,4	0,9
	2060	23,7	2,5	27,3	1,8
64 let	2025	19,2	-2,0	23	-2,5
	2030	19,8	-1,4	23,5	-2,0
	2040	20,9	-0,3	24,5	-1,0
	2050	21,9	0,7	25,5	0,0
	2060	22,9	1,7	26,4	0,9
65 LET	2025	18,5	-2,7	22,2	-3,3
	2030	19,0	-2,2	22,7	-2,8
	2040	20,0	-1,2	23,6	-1,9
	2050	21,1	-0,1	24,6	-0,9
	2060	22,0	0,8	25,5	0,0
67 LET	2025	16,9	-4,3	20,4	-5,1
	2030	17,4	-3,8	20,9	-4,6
	2040	18,4	-2,8	21,9	-3,6
	2050	19,4	-1,8	22,8	-2,7
	2060	20,3	-0,9	23,6	-1,9

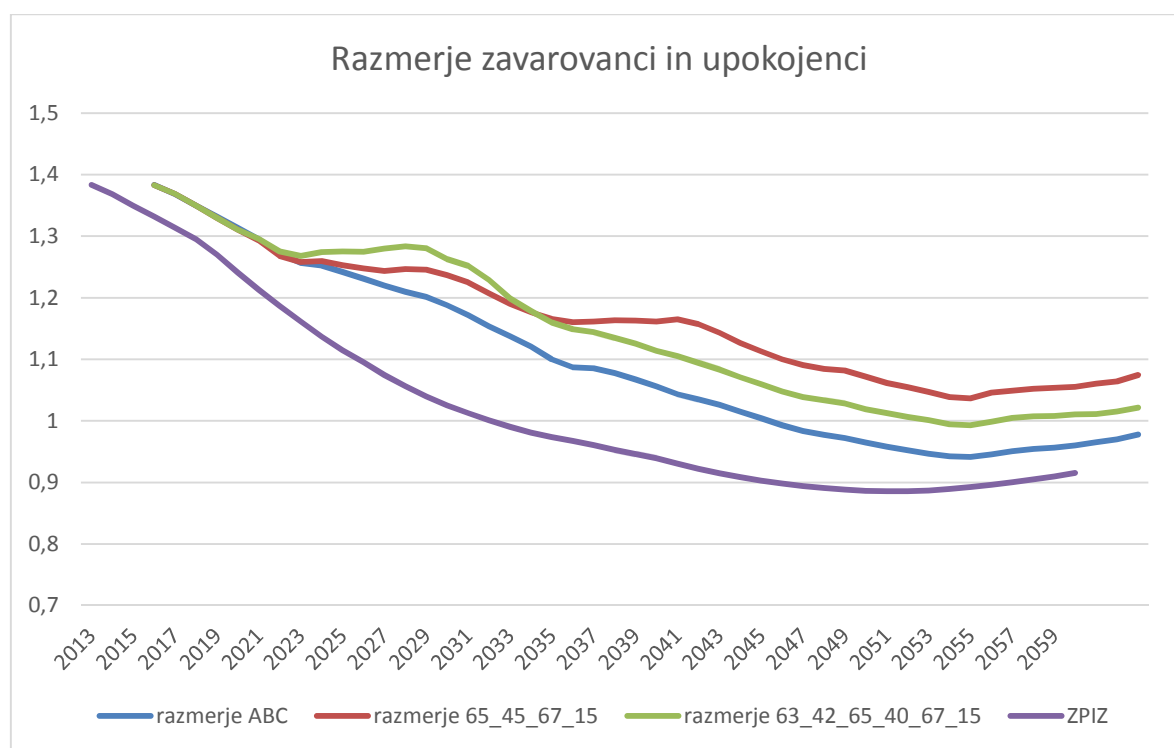
(Vir: Eurostat, 2014 (EUROPOP2013); SURS, 2016)

Glede na zgoraj navedeno, predlagane variante zagotavljajo tako dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema kot tudi ustrezno višino dohodkov v starosti ob hkratnem zagotavljanju vseh temeljnih načel pokojninskega in invalidskega zavarovanja (načelo solidarnosti, vzajemnosti, redistribucije, kot tudi načelo medgeneracijske enakosti in pravičnosti).

²¹² Glede omenjenih vrednosti v tabeli je potrebno pojasniti sledeče. V tabeli so izračunane vrednosti, ki bi jih lahko pričakovale osebe določene starosti, če bi ves čas v prihodnje veljale take razmere, kot so bile v tistem letu. Konkretno, ženska, stara 60 let, bi torej lahko v letu 2014 pričakovala, da bo v povprečju živela še 25,5 let, če bi ves čas v prihodnje veljale take razmere glede smrtnosti kot so v letu 2014. To ne velja popolnoma, saj se nam življenje hitro podaljšuje in tako bodo v resnici živele bistveno dlje. Če za primerjavo vzamemo aktuarske tablice, kaj hitro ugotovimo, da je za žensko, ki je v letu 2014 dopolnila 60 let starosti predvideno, da bo le-ta živela še 36,66 let (kar je 11,1 let več, kot je predvidena vrednost zgoraj v tabeli). Dejanska vrednost podaljševanja življenja je tako nekje vmes med omenjenima vrednostnima. To pa pomeni, da bodo prihodnje generacije, ki se bodo upokojevale v leti 2030, 2040 itd. lahko dejansko pričakovale daljšo dobo prejemanja pokojnine, kot je določeno v tabeli.

Nadalje je potrebno pojasniti, da bi morebitna reforma pozitivno vplivala tudi na razmerje med zavarovanci in upokojenci. Iz spodnje slike je razvidno, da bo po veljavni zakonodaji razmerje med zavarovanci in upokojenci relativno kmalu padlo pod 1, praktično že v prvi polovici leta 2030, medtem ko bo to razmerje po ostalih predlaganih scenarijih še kar nekaj časa zagotavljalo večje število zavarovancev. Edina varianta, ki dolgoročno zagotavlja gibanje razmerja med zavarovanci in upokojenci nad 1 je varianta, ki omogoča upokojitev pri 65 letih starosti in 45 letih zavarovalne dobe ter 67 letih starosti in 15 letih zavarovalne dobe, seveda po preteku prehodnih obdobj.

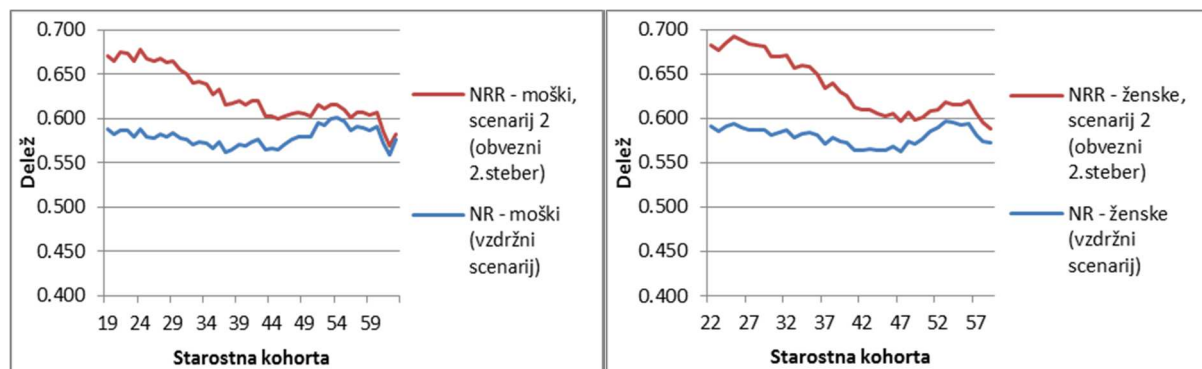
Graf 57: Razmerje med zavarovanci in upokojenci po posameznih scenarijih



(Vir: IER)

Z vidika zagotavljanja zadostnega dohodka posameznim generacijam v prihodnosti in predvsem zaradi razloga vpeljave novega načina usklajevanja pokojnin, ki bo imelo učinek predvsem na pokojnine tistih generacij, ki se bodo upokojevale 20 let po sprejemu morebitne nove reforme (v simuliranem obdobju gre za generacije po letu 2040) je smiselno, da se vzpostavi tudi učinkovit sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja. Ob predpostavki, da se breme financiranja drugega stebra razdeli med zavarovance in delodajalce enakopravno, bi lahko generacije, ki se bodo upokojevale po letu 2040 lahko pričakovale med 8% in 15% višjo pokojnino (starostna pokojnina in pokojninska renta skupaj), kot pa v primeru, ko II. stebra ne bi bilo.

Graf 58: Neto nadomestitveno razmerje ob upoštevanju starostne pokojnine in pokojninske rente (NRR) - Scenarij 2, primerjava s stanjem brez obveznega II. stebra (za zaposlene, ki niso vključeni v II. steber)



NR – neto nadomestitveno razmerje ob upoštevanju le starostne pokojnine.

NRR – neto nadomestitveno razmerje ob upoštevanju starostne pokojnine in pokojninske rente.

(Vir: IER)

Kot je že izpostavljeno v prvem delu Bele knjige je pri obravnavi različnih predlog potrebno upoštevati tudi njihov srednjeročen in predvsem dolgoročen javno finančni učinek. Za spremljanje in oceno možnih tveganj se uporabljajo indikatorji fiskalne vzdržnosti (S0, S1, S2), ki kažejo, v kolikšnem obsegu je potrebno prilagajati politiko (fiskalno in strukturno) danes in v prihodnje za doseganje javnofinančne vzdržnosti. Z vidika ocenjevanja dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema sta pomembna predvsem S1 in S2 indikatorja. Po teh dveh kazalnikih ima Slovenija visoko negotovost na srednji in dolgi rok. S1 je ocenjen na 3 in S2 na 6,8, kar je daleč najvišje med EU državami. Hkrati je potrebno izpostaviti, da sta indikatorja S1 in S2 kljub temu nižja kot v letu 2012.

Vpeljava predlaganih rešitev bi pozitivno vplivala na omenjena indikatorja, saj lahko z simulacijo ugotovimo, da bi se S1 znižal na okoli 2,2, medtem ko bi se indikator S2 razpolovil, kar dejansko nakazuje uspešno prilagoditev izdatkov za starost in posredno vpliv na dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema. Ob tem je potrebno opozoriti, da bi bila Slovenija uvrščena med države z nizko stopnjo rizika na srednji in dolgi rok, v kolikor bi bil S1 0 in S2 pod 2.

Tabela 28: Indikator S1 in S2

	ZPIZ2	Predlog rešitve (Starost_zavarovalna doba): 63_42 65_40 67_15	Predlog rešitve: (Starost_zavarovalna doba): 65_45 67_15	Predlog rešitve: (Starost_zavarovalna doba): 63_45 65_40 67_15
S1	3	2,2	2,0	2,2
S2	6,8	3,2	2,8	3,0

Vir: IER

IV. ANEKS – MEDNARODNE PRIMERJAVE

1. AVSTRIJA

ZAKONSKA UREDITEV POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA IN OPIS SISTEMA

Avstrijski pokojninski sistem temelji na Bismarckovem modelu pokojninskega zavarovanja, za katerega je značilna široka paleta socialnih pravic in visok obseg pravic iz sistema socialne varnosti po poteku delovne aktivnosti ali ob nastopu nezmožnosti za delo. Za ta sistem je značilno, da deluje na osnovi plačevanja prispevkov tako delavcev kot delodajalcev, od katerih je kasneje odvisna višina pokojnine. Praviloma naj bi bili tako prispevki kot prejemki navzgor omejeni, tako da se višina pokojnine naj ne bi v veliki meri razlikovala od višine plač v času plačevanja prispevkov. Značilnost tega sistema je pretočnost, kar pomeni, da aktivna populacija (zavarovanci) plačuje prispevke za trenutno upokojeno populacijo (upokojence).²¹³ S plačilom prispevkov vplačevalci pridobijo pravice do dajatev, ki se bodo financirale iz prispevkov naslednjih generacij.

II in III. steber nista obvezna in temeljita na naložbenem principu ter predstavljata obliko dodatnega pokojninskega zavarovanja. Država si z različnimi ukrepi prizadeva krepiti ta dva stebra zavarovanja, in sicer s spodbujanjem pomembnosti vloge življenjskega zavarovanja. Med najpomembnejše ukrepe, ki so pripomogli k porastu tega načina zavarovanja v zadnjih letih, spada ukrep davčnih olajšav, s katerim poskuša država pritegniti čim več zavarovancev ter tako pozitivno vplivati na stanje pokojninske blagajne.

V zadnjem desetletju so bile zelo različne pokojninske sheme iz obveznega pokojninskega zavarovanja in pokojninsko zavarovanje za javne uslužbence podvržene temeljnim reformam. Da bi uskladili različne pokojninske sheme, je v letu 2005 v Avstriji prišlo do harmonizacije pokojninskih sistemov.²¹⁴ Z reformo je bil uveden enoten, bolj aktuarsko usmerjen **sistem pokojninskih računov po načelu vnaprej določenih pravic**.

Harmonizirana pokojninska zavarovanja iz naslova socialne varnosti tako vključujejo vse udeležence na trgu delovne sile, tako imenovane bele in modre ovratnike, samozaposlene osebe, kmete in zvezne javne uslužbence, ki so bili v začetku reforme stari manj kot 50 let (rojeni po 1. januarju 1955). Splošni pokojninski zakon (t.i. APG) za osebe, ki so rojene po 1.1.1955, ureja pokojninski račun, pravico do starostne pokojnine in njeno višino, višino pokojnine zaradi nezmožnosti za delo iz zdravstvenih razlogov in obseg dajatev, ki jih prejemajo svojci po smrti zaposlenega ter odpravnino.

Nova zakonodaja, ki je v veljavi od 1. januarja 2005, je tako uvedla tri skupine zavarovancev:

- zavarovanci, ki so 1.1.2005 dopolnili 50 let (rojeni pred 1955) in za katere se naprej uporablja stara zakonodaja;

²¹³ Staranje prebivalstva maje razmerje med zavarovanci in upokojenci, kar pomeni, da vedno manj zavarovancev plačuje za vedno več upokojencev. Trend staranja prebivalstva predstavlja izziv za države, ki sledijo Bismarckovemu modelu pokojninskega zavarovanja, saj le-ta za nemoteno delovanje zahteva stalne prilagoditve demografskim in ostalim razmeram.

²¹⁴ T.i. Zakon o harmonizaciji avstrijskih pokojninskih sistemov, tudi Splošni pokojninski zakon – APG (*Allgemeines Pensionsgesetz*).

- zavarovanci, ki so si pred 1.1.2005 pridobili manj kot tri leta zavarovalne dobe (predvsem tisti, ki so začeli z delom v letu 2005 ali nekoliko prej, t.j. rojeni leta 1987 in pozneje) in ki v celoti spadajo v novi sistem pokojninskih računov;
- zavarovanci, ki so pred 1.1.2005 pridobili več kot tri leta zavarovalne dobe (predvsem tisti, rojeni med 1955 in 1986), za katere se uporabljata tako nova kot stara zakonodaja.

Tudi pravice in način pridobitve pravic iz naslova pokojninskega zavarovanja se razlikujejo glede na različne predpise. Obstajajo sicer posebni sistemi za rudarje, notarje, zaposlene v javnem sektorju in za samozaposlene osebe, vključno s tistimi v industriji, trgovini in kmetijstvu. Vendar v skladu z novim zakonom vsi posebni sistemi zagotavljajo podobne pravice kot javni pokojninski sistem, počasi pa se izteka tudi prehodno obdobje, tako da bo obravnavanje posameznikov z vidika pridobitve pravic iz pokojninskega zavarovanja sčasoma poenoteno.

Cilj enotnega pokojninskega zakona za vse zavarovance oz. udeležence na trgu dela je zagotoviti, da zavarovanec, ki 45 let (na podlagi prispevnih let in drugih obdobj zavarovanja) prispeva v javni pokojninski sistem in se upokoji po dopolnitvi zakonsko določene upokojitvene starosti 65 let, prejme mesečno bruto pokojnino iz javnega sistema v višini 80% povprečnega mesečnega zaslužka iz vseh let zavarovanja ($1,78\% \times 45$ let). Ta t.i. formula 45-65-80 za sistem vnaprej določenih pravic je bistvena pri oblikovanju dejanskega individualnega nadomestitvenega razmerja (*replacement rate* - razmerje med neto pokojnino in neto plačo). Vsak zavarovanec ima vzpostavljen pregleden pokojninski račun, kjer se evidentirajo tako plačani prispevki kot tudi pasivne pravice (npr. obdobja vzgoje otrok, vojaško ali civilno služenje).

Avstrijski pokojninski sistem sestavljajo **trije stebri**:

Prvi steber

Vključenost zavarovancev v **javni pokojninski sistem (I. steber)**, ki je zasnovan na dokladnem principu ter na sistemu vnaprej določenih pravic, je obvezna, v sistem pa so vključeni vsi zaposleni, z izjemo javnih uslužbencev.

Prejemki, ki jih upokojenci prejema iz javnega pokojninskega sistema, zanje predstavljajo primarni vir dohodkov. Starostne pokojnine, ki se zagotavljajo iz obveznega pokojninskega zavarovanja, so namenjene nadomestitvi dohodkov iz zaposlitve, iz katere se plačujejo prispevki in je po upokojitvi ni več mogoče opravljati. Pokojnine so odmerjene na podlagi povprečnega dohodka, od katerega se plačujejo prispevki (osnova za plačilo prispevkov). Iz obveznega pokojninskega zavarovanja se izplačujejo tudi prejemki iz naslova omejene delovne zmožnosti (pravice iz naslova invalidnosti) in prejemki za preživele družinske člane (vdovska in družinska pokojnina).

Pokojnine, ki zagotavljajo varno starost, se zagotavljajo v odvisnosti od višine plač, ki jih je zavarovanec prejemal tekom aktivne dobe, medtem ko se minimalne pokojnine zagotavljajo iz sistema socialne pomoči, njihova višina pa je odvisna od vseh prejemkov in premoženja posameznika.

Obveznost zavarovanja

Pokojninsko zavarovanje je obvezno za vse osebe s plačano zaposlitvijo, za osebe, ki se usposabljaajo za delo, za družinske člane, zaposlene v podjetju samozaposlenih oseb, za kmete in občasne delavce, ki sicer nimajo formalne pogodbe o zaposlitvi, vendar dejansko opravljajo enako dejavnost kot zaposleni. Osebe, ki niso obvezno zavarovane in so starejše od 15 let se lahko prostovoljno vključijo v zavarovanje.

Zavarovanje ni obvezno, če prihodek ne presega mejnega zneska (405,98 EUR na mesec v letu 2015), kljub nizkemu dohodku pa ostaja možnost prostovoljnega vstopa v obvezno zavarovanje.

Dohodki iz več kot ene zaposlitve se seštevajo, mogoča je tudi prostovoljna vključitev v obvezno zavarovanje v primeru, kadar zavarovanje sicer ni obvezno. Vse osebe s stalnim prebivališčem v Avstriji, za katere ne velja obvezno zavarovanje in so starejše od 15 let, se namreč lahko prostovoljno vključijo v sistem pokojninskega zavarovanja.

Iz javnega pokojninskega sistema so izvzeti javni uslužbenci in določene skupine neodvisnih poklicev. **Javni uslužbenci** so vključeni v posebno shemo pokojninskega zavarovanja, ki jo urejajo različni predpisi, odvisno od tega, kdo je delodajalec javnim uslužbencem (zvezna vlada, zvezne dežele ali lokalne oblasti). Obstajajo pa tudi posebne sheme za žrtve vojn, vojne ujetnike, za tiste, ki so opravljali vojaško službo v času obeh svetovnih vojn itd. (posebni zakoni o dohodkovni podpori) in za žrtve nesreč pri delu (invalidske pokojnine). Dohodki iz takšnih, pokojninskemu sistemu podobnih shem, se običajno izplačujejo kot dodatki k pokojninam iz obvezne pokojninske sheme ali sheme za javne uslužbenke.

Drugi steber

Na splošno imajo dodatne pokojninske sheme v Avstriji (tako poklicne kot zasebne) še vedno precej manjši kvantitativni pomen kot javne pokojnine. Kljub temu pa se je obseg zasebnih pokojnin v zadnjem desetletju hitro povečeval. Poklicne starostne pokojnine ureja posebni Zakon o poklicnih pokojninah. Do konca leta 2013 so se sredstva v pokojninskih skladih povečala na 17,3 milijarde EUR (5,4% BDP).

Reforma iz leta 2002 je okrepila pomen II. pokojninskega stebra, saj je prišlo do prenosa izvajanja izplačevanja odpravnin v poklicno pokojninsko zavarovanje, s čimer je poklicno zavarovanje postalo obvezno. Od takrat dalje so delodajalci dolžni nakazati 1,53% mesečne plače svojih zaposlenih v obvezni sklad za zaposlene, vzpostavljen posebej v ta namen, v katerem se akumulirajo zneski, ki so jih vplačali delodajalci v imenu vsakega od zaposlenih, le-ti pa se lahko izplačujejo kot dopolnilni pokojninski prejemek. Zaposleni, ki dosežejo upokojitveno starost, se lahko odločijo za izplačilo celotnega zneska (obdavčen v višini 6%), za prejemanje mesečne dodatne pokojnine (oproščeno davka) ali za ponovno vlaganje v pokojninski investicijski sklad pokojninskega zavarovanja (oproščeno davka). Do konca leta 2013 so se sredstva za namen izplačevanja odpravnin povečala na 6,2 milijarde EUR (1,9% BDP).

Poleg obveznega zavarovanja nudi Avstrija v nekaterih sektorjih in podjetjih tudi možnost prostovoljnega podjetniškega zavarovanja zaposlenih za primer starosti pri pokojninskih zavarovalnicah. Delodajalci lahko vplačujejo dodatno pokojninsko premijo za svoje zaposlene v obliki enega izmed petih tipov pokojninskih načrtov. Zaposleni so tako poleg pokojnine iz javnega sistema upravičeni tudi do posebne pokojnine iz naslova podjetja.

Tretji steber

III. steber avstrijskega pokojninskega sistema tvorijo zasebna pokojninska vplačila, vplačana s strani posameznikov. **Individualna dodatna pokojninska zavarovanja** obstajajo samo v manjšem obsegu, toda uvedba davčno spodbudnega zasebnega zavarovanja povečuje njihovo pomembnost.

Tradicionalno v Avstriji igra v dolgoročnem varčevanju pomembno vlogo življenjsko zavarovanje, pri čemer se v zadnjih letih ta vloga še povečuje, saj zasebne pogodbe o življenjskem zavarovanju še naprej kažejo velik trend naraščanja. Medtem ko na splošno zasebna življenjska zavarovanja pripeljejo do enkratnega izplačila, se pogodbe zasebnega pokojninskega varčevanja običajno sklepajo za namen pridobitve doživljenjske pokojninske rente.

Tako kot v II. stebru, lahko tudi v III. stebru posamezniki izbirajo med paleto naložbenih produktov, ki neposredno ali posredno zapolnjujejo namen dohodka v starosti. V zasebnem sektorju lahko na splošno razlikujemo med varčevanjem, ki je namenjeno konkretno za pokojnine ali med splošnim varčevanjem skozi celoten življenjski cikel. Namensko pokojninsko varčevanje je financirano s strani države, z namenom okrepitve razvoja III. pokojninskega stebra. Avstrija je namreč vedno spodbujala zasebna pokojninska zavarovanja prek davčnih olajšav (npr. kapitalski dobički iz tega naslova so neobdavčeni).

Najbolj priljubljen zasebni starostni prejemek predstavlja premijsko podprta shema pokojninskega varčevanja, ki je bila uvedena leta 2003 kot neke vrste življenjsko zavarovanje, ki ga subvencionira država z davčno premijo. Posameznik lahko s pravicami iz tega naslova razpolaga po minimalnem naložbenem obdobju 10 let. Vendar pa je, če so pravice izplačane v enkratnem znesku, potrebno vrniti polovico državnih bonusov, skupaj z retroaktivnim davkom 25% na kapitalske dobičke, pa tudi kapitalsko jamstvo ne obstaja več. Če se pravice prenesejo ali uporabijo za izplačila pokojnin, davka ni potrebno plačati. Ta shema od njene uvedbe leta 2003 beleži veliko rast.²¹⁵ V letu 2013 je bil uveden tudi dvotirni model življenjskega cikla, pri katerem se najnižji vloženi odstotki v lastniške vrednostne papirje razlikujejo med posamezniki, ki so stari več kot 50 let, in tistimi, ki so mlajši od 50 let (več prožnosti in manj stroga investicijska pravila).

FINANCIRANJE

Obvezno pokojninsko zavarovanje se financira v prvi vrsti v okviru dokladnega sistema ("medgeneracijska pogodba"). To pomeni, da se dajatve, izplačane iz pokojninskega zavarovanja v danem koledarskem letu, financirajo iz prispevkov zavarovancev, vplačanem v istem v koledarskem letu.

²¹⁵ Konec leta 2013 je bilo tako preko zavarovalnic in investicijskih podjetij sklenjenih več kot 1,6 mio pogodb. Prispevki v letu 2013 so znašali približno 1 mrd EUR, skupno premoženje se je povečalo na 7,8 mrd EUR (2,4% BDP).

Javni pokojninski sistem se v glavnem financira prek obveznih prispevkov, ki se plačujejo v odvisnosti od višine doseženih osebnih dohodkov. Prispevne stopnje so enotno določene na 22,8% od bruto plače, od tega delodajalec plača 12,55% in zaposleni 10,25%. Prispevek delodajalca za javne uslužbence znaša 12,55% in prispevek zaposlenega glede na leto rojstva znaša od 10,25% do 12,55%, z višjo prispevno stopnjo za starejše letnike rojstva. Stopnja prispevkov kmetov in samozaposlenih znaša 16,5% in 18,5% (20% za samozaposlene v svobodnih poklicih). Razlike do osnovne prispevne stopnje 22,8% so krite iz transferjev zveznih držav. Najvišja mesečna bruto plača, od katere se odmerijo prispevki (t.i. zgornja meja za določitev prispevkov) je leta 2015 znašala 4.650 EUR. Od osebnih dohodkov, ki so nižji od 405,98 EUR/mesec (leta 2015), se prispevki ne plačujejo.

Prispevki zavarovancev so dopolnjeni s transferi iz drugih sistemov (npr. iz zavarovanja za primer brezposelnosti) in s prispevki iz zveznega proračuna. Zvezni proračun pokriva morebitne primanjkljaje v večini javnih pokojninskih shem. Ti primanjkljaji so financirani s splošno obdavčitvijo. Leta 2013 so znašali 7.918 mrd EUR (2,5% BDP).

Za obvezno pokojninsko zavarovanje je namenjeno ok. 70% vseh izdatkov za pokojnine, za pokojnine javnih uslužbencev gre ok. 23%, za izdatke iz naslova nesreč pri delu približno 1%, za pokojnine podjetij 5%, za pravice, izplačane na podlagi posebnih zakonov o denarni podpori, pa manj kot 1%.

POGOJI ZA PRIDOBITEV PRAVIC IZ OBVEZNEGA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA

Zavarovanci so upravičeni do prejemkov za starost, če dosežejo pogoj zahtevane starosti in zahtevanega obdobja dopolnjene zavarovalne dobe. Na voljo je **splošna starostna pokojnina** in **različne oblike predčasne pokojnine**.

Splošna starostna pokojnina (*Regelaltersrente*)

Splošna starostna pokojnina je stalen dohodek, katerega namen je zagotoviti finančno varnost v starosti. Na njeno višino vpliva višina dohodka tekom aktivne dobe, trajanje zavarovanja in starost, pri kateri se zavarovanec upokoji.

Trenutno je v Avstriji zakonsko določena upokojitvena starost 65 let za moške in za vse javne uslužbence (tudi ženske) in 60 let za ženske. Upokojitvena starost za ženske se bo med leti 2024 in 2033 postopoma povečevala za 6 mesecev na leto, dokler ne bo dosegla 65 let in se na ta način izenačila z upokojitveno starostjo za moške.

Zavarovanec je upravičen do starostne pokojnine, ko ob doseženi upokojitveni starosti dopolni tudi določeno minimalno zavarovalno dobo. Ta znaša najmanj 15 let zavarovalne dobe (od tega najmanj 7 let plačanih prispevkov).

Za pridobitev pravice do splošne starostne pokojnine je pogoj 45 let zavarovanja. Za osebe, ki so dopolnile starost 50 let na dan 1. 1. 2005, se od leta 2009 zahtevana zavarovalna doba postopoma povečuje iz 40 na 45 let. Posebni pogoji veljajo za delavce na fizično zahtevnih delovnih mestih in za tiste z dolgo zavarovalno dobo.

Zavarovalna doba

Dopolnitev določenega obdobja zavarovalne dobe torej predstavlja osnovo za pridobitev pravice do pokojnine in za določanje njene višine. Meseci zavarovanja so bodisi meseci, za katere so plačani prispevki (iz zaposlitve ali prostovoljnega zavarovanja), ali meseci, ki se všttevajo v zavarovalno dobo (t.i. *Ersatzzeiten*) ne glede na to, da so bili zanje plačani le omejeni prispevki.

V skladu s staro pokojninsko zakonodajo (do 31. 12. 2004) so se dobe delile na zavarovalne dobe in posebne pokojninske dobe. Za zavarovalne dobe je predvideno plačilo prispevkov. Posebne pokojninske dobe pa se upoštevajo, ne da bi bili zanje plačani prispevki. Meseci zavarovanja so tako meseci, za katere so bili plačani prispevki za pokojninsko zavarovanje na podlagi obveznega ali prostovoljnega zavarovanja in enakovredna neprispevna obdobja (nadomestne dobe), ki so bile všteta v zavarovalno dobo, čeprav zanje niso bili plačani prispevki (obdobja prejemanja bolniškega nadomestila, nadomestila za brezposelnost, materinskega dodatka, obdobja služenja vojaškega roka, usposabljanja, civilne službe, vzgoje otrok).

Osebe, ki so bile rojene pred 1.1.1955 in so do 1.1.2005 dopolnile 50 let starosti, pridobivajo zavarovalno dobo in posebno pokojninsko dobo tudi po 31. 12. 2004.

Za te osebe skladno s prejšnjo zakonodajo še vedno velja, da se pokojninska osnova izračuna na podlagi upoštevanja zavarovančevega dohodka iz dela:

- iz najboljših 180 mesecev (15 let) plačanih prispevkov za obvezno pokojninsko zavarovanje (k temu se za vsakega otroka prišteva tudi do 24 mesecev prejemanja nadomestila za nego otroka) ali iz prostovoljnega zavarovanja, pri čemer gre za dejansko plačane prispevke, brez vštevanja posebnih dob ali
- najmanj 180 mesecev zavarovanja v zadnjih 360 koledarskih mesecih (30 letih) ali
- skupaj najmanj 300 mesecev zavarovalne dobe (25 let) tekom celotne aktivne dobe.

V skladu z novo zakonodajo se v obveznem zavarovanju upoštevajo le meseci, za katera so plačani prispevki, vključno z nekaterimi prispevki, plačanimi iz državnega proračuna ali iz drugih sistemov socialne varnosti (prejšnja nadomestna oz. posebna pokojninska doba).

Osebe, ki so rojene po 1.1.1955 in do 1.1.2005 še niso dopolnile 50 let, pridobivajo od 1.1.2005 dalje naslednje dobe:

- zavarovalne dobe iz obveznega zavarovanja zaradi opravljanja pridobitne dejavnosti,
- zavarovalne dobe iz obveznega zavarovanja, za katere mora prispevke plačati država, Zvezno ministrstvo za obrambo države in šport, avstrijski Zavod za zaposlovanje AMS ali javni sklad,
- zavarovalne dobe iz enega od prostovoljnih zavarovanj.

Vsi, ki so vključeni v pokojninsko zavarovanje, imajo t.i. pokojninski račun, na katerem so zajete osnove, od katerih so bili plačani prispevki za vse zavarovalne dobe.

Z zadnjo pokojninsko reformo iz leta 2005 se je minimalno število zahtevanih let plačanih prispevkov iz redne zaposlitve, potrebnih za pridobitev starostne pokojnine, zmanjšalo iz 15 na 7 let. Za osebe, ki so rojene po 1.1.1955, je tako pogoj za prejemanje pokojnine izpolnjen takrat, ko izpolnijo dobo zavarovanja najmanj 180 mesecev po APG (praviloma šele od 1.1.2005), od tega najmanj 84 mesecev

(7 let) na podlagi poklicne dejavnosti (npr. zaposlitve). Preostala minimalna zahtevana zavarovalna doba osmih let pa je lahko dosežena tudi npr. z obdobji skrbi za otroke. Obdobja skrbi za otroke se prištevajo tudi, če gre za dobe pred 1. 1. 2005.

V skladu z nedavno pokojninsko reformo pa se referenčno obdobje postopoma podaljšuje na 480 mesecev (40 let). Od leta 2028 se bo za izračun pokojninske osnove upoštevalo povprečje 480 najvišjih mesečnih prispevnih osnov od prvega dneva zavarovanja do zadnjega leta pred koledarskim datumom upokojitve. Če se bo upoštevalo manj kot 480 mesecev plačanih prispevkov, bo pokojninsko osnovo treba določiti na podlagi preostalih mesecev plačanih prispevkov.

Kot že navedeno, se v zavarovalno dobo vštevajo tudi nekatera **neprištevna obdobja**, za katera sicer niso plačani prispevki s strani zavarovancev, breme financiranja le-teh pa nosi državni proračun. Ta vključujejo obdobja skrbi za otroke za največ štiri leta na otroka (5 let za dva ali več hkrati rojenih otrok), obdobja vojaške ali vojne službe in enakovrednih obdobij (npr. obdobja civilne službe), obdobja porodniškega dopusta, ko mati prejema dajatev za materinstvo in obdobja prejemanja nadomestila za primer brezposelnosti ali nadomestila zaradi bolezni. Z zavarovalnimi dobami iz naslova pridobitne dejavnosti so izenačene naslednje dobe, tudi če so bile pridobljene pred 1. 1. 2005: dobe prostovoljnega zavarovanja zaradi nege otroka s posebnimi potrebami, dobe prostovoljnega zavarovanja zaradi nege bližnjega družinskega člana, dobe s plačevanjem nadaljnjega zavarovanja s posebno ugodnimi prispevki za družinskega člana, ki neguje svojce ter dobe izrednega družinskega dopusta. Navedena obdobja se štejejo kot obdobja, za katera niso plačani prispevki, ampak se kljub temu štejejo v zavarovalno dobo ter se vrednotijo z enako vrednostjo kot dobe plačevanja prispevkov.

Obdobja, preživeta izven dela zaradi skrbi za otroke, se upoštevajo na dva različna načina. Iz teh obdobij se do štiri leta na posameznega otroka upoštevajo fiktivne plače v višini 1.694,39 EUR na mesec (2015), vendar pa se v zavarovalno dobo štejeta in se tako upoštevata pri izračunu pokojnine le 2 leti na otroka (štiri leta za tiste, ki so bili rojeni po letu 1955). Za obdobja vzgoje otrok je določena prispevna osnova v višini od 1,081.66 EUR do 1,694.39 EUR (2015).

Zavarovanec lahko tudi **za nazaj (ex post) dokupi** nekatera neprištevna obdobja. Obdobja, preživeta na šolanju (nižja in višja izobrazba), in obdobja usposabljanja, se štejejo v zavarovalno dobo, iz njih pa izhajajo pravice, če so zanje plačani prispevki (naknadno), pri čemer mora biti plačilo prispevkov izvedeno pred datumom upokojitve.²¹⁶

Predčasna pokojnina (*Vorzeitige Altersrente*)

Predčasna pokojnina je stalen dohodek, ki ga posameznik začne prejemati še preden doseže zakonsko določeno upokojitveno starost. Avstrijski javni pokojninski sistem ponuja še nekaj preostalih možnosti za predčasno upokojitev pred dopolnitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti 65 let za moške in 60 let za ženske.

²¹⁶ Upošteva se vsako v celoti zaključeno študijsko leto, ki se je začelo v koledarskem letu, ko je posameznik dopolnil 15. rojstni dan, in sicer 12 mesecev za vsako dokončano leto nižje izobrazbe, 6 mesecev za vsak dokončan univerzitetni semester in celotno trajanje praktičnega usposabljanja. Glede na tip šole, je mogoče upoštevati največ 24 mesecev za srednje šole, 36 mesecev za poklicne šole ali akademije ter 72 mesecev za univerze/umetniške akademije/obdobja praktičnega usposabljanja.

Prehodna (»Koridor«) pokojnina (Koridorpension)

T.i. »koridor« pokojnina omogoča upokojitev pri starosti 62 let in dopolnjeni zavarovalni dobi najmanj 40 let (39 let v letu 2015). Pogoji se postopoma dvigajo iz 37,5 na 40 let v obdobju od 2013 do 2017. Malusi za oba spola znašajo 0,425% za vsak mesec prejemanja (5,1% za vsako leto) pred dopolnitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti. To pokojnino trenutno lahko koristijo le moški, za ženske pa bo začela učinkovati šele v letu 2028, in sicer zaradi nižje zakonsko določene upokojitvene starosti, ki bo do leta 2028 znašala manj kot 62 let. Do takrat lahko ženske uveljavljajo starostno pokojnino pri starosti 60 let.

Pokojnina za delo na posebno zahtevnih delovnih mestih (Schwerarbeitspension – od 1.1.2007)

Zavarovanci morajo imeti dopolnjenih najmanj 45 let zavarovalne dobe, v zadnjih 20-ih letih pred upokojitvijo pa so morali vsaj 10 let delati na fizično/psihično zahtevnih delovnih mestih (ta delovna mesta so določena s podrobnimi merili - npr. delo v izmenah, nočno delo, delo pod vplivom vročine ali mraza, težka fizična dela).

Pokojnina za delo na posebno zahtevnih delovnih mestih v kombinaciji z dolgo zavarovalno dobo (Langzeitversicherungspension mit Schwerarbeit)

Ta upokojitev je mogoča z aktuarskimi odbitki v višini 1,8% za vsako leto upokojitve pred zakonsko določeno upokojitveno starostjo, in sicer samo za moške, ki so rojeni po 31. decembru 1953 in pred 1. januarjem 1959 ter za ženske, rojene po 31. decembru 1958 in pred 1. decembrom 1964. Navedene osebe se lahko upokojijo pri starosti 60 let (moški) oziroma 55 let (ženske), zahtevano pa je zelo dolgo obdobje dopolnjene zavarovalne dobe, in sicer 45 let.

Predčasna pokojnina, ki izhaja iz dolgotrajnega plačevanja prispevkov za pokojninsko zavarovanje (Langzeitversichertenpension / Hacklerregelung)

Od 1. januarja 2014 dalje obstaja možnost predčasne upokojitve z zaostrenimi pogoji za tiste z dolgim obdobjem zavarovanja, ki omogoča delavkam, rojenim leta 1959 ali pozneje, da se upokojijo pri starosti, ki se postopoma povečuje od 57 na 62 let in moškim, rojenim 1954 ali kasneje, da se upokojijo pri starosti 62 let. Za to vrsto predčasne upokojitve je trenutno sicer zahtevano 40 let (ženske) oziroma 45 let (moški) zavarovalne dobe, vendar pa se bodo pogoji zahtevane zavarovalne dobe za ženske postopoma poviševali iz 42 na 45 let delovne aktivnosti, medtem ko je za moške pogoj zahtevane dobe že 45 let. Osebe so deležne aktuarskih odbitkov v skupni višini 4,2% (vendar ne več kot 15 %) za vsako leto upokojitve pred doseženo zakonsko določeno upokojitveno starostjo.

Predčasna pokojnina na podlagi dolge zavarovalne dobe (Vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer)

Možnost te vrste predčasnega upokojevanja brez odbitkov bo postopoma opuščena do leta 2017. Zahtevani pogoj starosti za to vrsto predčasne upokojitve za moške namreč postopoma narašča na 65 let do leta 2017, za ženske pa se bo do leta 2017 starost postopno dvignila na 60 let, pri čemer morajo imeti v letošnjem letu zavarovanci dopolnjene najmanj 39 let zavarovalne dobe (moški in ženske). Ker bo tudi zakonsko določena upokojitvena starost do leta 2017 narasla na 65 let za moške in 60 let za ženske, prav tako pa v obdobju od 2013 do 2017 narašča tudi pogoj zavarovalne dobe, in sicer na 40 let, bo leta 2017 prišlo do opustitve možnosti zgodnje upokojitve na podlagi dolge zavarovalne dobe.

Predčasna upokožitev zaradi invalidnosti (pokožnina zaradi poklicne nezmožnosti za uslužbenca/uslužbenke ter invalidska pokojnina za delavce/delavke)

Institut invalidske pokojnine je bil za tiste, ki so bili rojeni 1964 ali kasneje, reformiran v skladu z osnovnim ciljem "rehabilitacija in preprečevanje predčasnega odhoda v pokoj".

Pravice iz invalidskega zavarovanja

Avstrija ima invalidski sistem urejen na različne načine za različne kategorije zavarovancev. V primerih trajne zmanjšane nezmožnosti za delo ali popolne nezmožnosti za delo so zavarovanci lahko upravičeni do denarnih prejemkov, prejemkov v naravi, pomoči pri ponovnem vstopu na trg dela ter do posebne zaščite v okviru delovne zakonodaje. Denarne dajatve so poimenovane različno, odvisno od sheme, iz katere se izplačujejo (shema obveznega pokojninskega zavarovanja (invalidska pokojnina), sistem javnih uslužbenecv (odpravnina), zasebno zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicne bolezni (denarne dajatve za primere poškodbe pri delu in poklicne bolezni)). V kolikor zavarovanec ni upravičen do enega izmed naštetih denarnih prejemkov, je lahko v primeru, da ne dosega zadostnega dohodka, upravičen do minimalnega dohodka iz socialne sheme.

Večji poudarek zakonodaja na področju invalidskega zavarovanja v zadnjem času daje medicinski, socialni in poklicni rehabilitaciji. Vsaka vloga za uveljavljanje pravice do invalidske pokojnine se tako uvodoma šteje za vlogo za rehabilitacijske prejemke in storitve. Pristojna institucija je dolžna primarno preveriti, ali pri zavarovancu obstaja možnost rehabilitacije, šele v primeru, ko to ni mogoče, pa lahko dodeli invalidsko pokojnino. Od leta 2014 dalje tako zavarovanci, ki so rojeni 1964 leta ali kasneje, v primeru začasne nezmožnosti za delo niso več upravičeni do invalidskih pokojnin, temveč lahko zaprosijo za rehabilitacijske prejemke, katerih višina je enaka kot prejemki v času bolniške odsotnosti, če je to zanje smiselno. Zavarovanci, rojeni pred tem datumom, pa so upravičeni do prehodne invalidske pokojnine za čas poklicne rehabilitacije, katere višina je enaka kot invalidska pokojnina. Hkrati je poudarek tudi na iskanju zaposlitve posamezniku, ki je upravičen do rehabilitacije. S pomočjo ukrepov za nadaljnjo poklicno usposabljanje ali poklicno prekvalifikacijo naj bi se zavarovanca ponovno usposobilo za opravljanje njegovega prejšnjega poklica, če to ni mogoče, pa za opravljanje novega poklica, vse z namenom ponovne ustrezne vključitve tako v poklicno in gospodarsko življenje kot tudi v skupnost. Predvidena je možnost odvzema nadomestila za čas rehabilitacije, in sicer če se zavarovanec izmika ukrepom rehabilitacije ali pa preprečuje ali ogroža njihov namen.

Samo ugotavljanje invalidnosti je odvisno od poklica, ki ga zavarovanec opravlja. Pri zavarovancih, ki opravljajo priučene poklice, je invalidnost podana, če je kot posledica fizičnega ali psihičnega stanja njihova delovna zmožnost zmanjšana na manj kot pol zmožnosti fizično in psihično zdravega človeka z enakimi spretnostmi in usposobljenostjo. Osebe v priučenih poklicih so lahko zaradi zmanjšanja delovne zmožnosti, zaradi katere niso sposobne za delo, za katerega so bile šolane/usposobljene, napotene zgolj na druga dela v okviru istega poklica, ne pa tudi v okviru drugih poklicev.

Zapisano pa ne velja za zavarovance, ki opravljajo nepriučene poklice (nekvalificirani delavci). Le-te se lahko napoti na kakršnokoli plačano delovno mesto, ki je na voljo na trgu dela, če zaradi telesnega ali duševnega zdravja ne morejo opravljati dela na prejšnjem delovnem mestu. V nasprotju z kvalificirano/polkvalificirano delovno silo tako nekvalificirana delovna sila ne uživa poklicnega

varstva. Nekvalificirani delavci so invalidi le, če v primerni službi ne morejo zaslužiti vsaj polovice dohodka, ki bi ga dosegel psihično in fizično zdrav zavarovanec. Kot primerno delo pa se zanje šteje vsako delo na trgu dela. Izjema velja za posameznike, starejše od 58 let (starostna meja se postopoma dviguje na 60 let), ki se štejejo za invalide, če kot posledica bolezni ali druge oslabelosti, niso zmožni opravljati aktivnosti, ki so jo opravljali vsaj deset let v zadnjih petnajstih letih.

Posebej je urejena tudi invalidnost pri pisarniških delavcih, kjer je invalidnost podana, če je kot posledica fizičnega ali psihičnega stanja njihova delovna zmožnost zmanjšana na manj kot 50% zdravega človeka s primerljivim poklicnim usposabljanjem ter podobnimi zmožnostmi in spretnostmi (primerja se z zdravimi osebami istega poklica). Pri podaji medicinskega mnenja pa se mora presojati tudi, ali lahko tak zavarovanec dela na drugem delovnem mestu v okviru istega poklica.

Ugotavljanje invalidnosti je posebej urejeno tudi za samozaposlene osebe, pri katerih se ugotavlja, ali zaradi zdravstvenega stanja ne morejo opravljati plačanega dela na redni osnovi, pri čemer se lahko tako osebo napoti na katerokoli delo na trgu dela (če še ni stara 50 let). V kolikor pa gre za zavarovanca, ki je že dopolnil 50 let, pa se v okviru ugotavljanja invalidnosti preverja, ali je bila njegova zaposlitev potrebna za ohranjanje poslovanja ter ali zaradi zdravstvenega stanja ni več zmožen biti samozaposlen na delovnih mestih s primerljivimi zmožnostmi, spretnostmi in znanjem. Za primerljiva delovna mesta se vzame tisto delovno mesto, ki so ga te osebe opravljale v preteklih 60 mesecih.

Kmetje so invalidi, če zaradi zdravstvenega stanja, ki ga ni mogoče odpraviti, niso zmožni opravljati plačanega dela kot zaposleni ali samozaposleni, in sicer v okviru kateregakoli dela na trgu dela.

Pravica do invalidske pokojnine se dodeli za nedoločen čas zgolj takrat, ko obolelost zavarovanca ne omogoča nadaljnje pridobitne dejavnosti na dolgi rok. Od 1.1.2014 se invalidska pokojnina zavarovancem, rojenim po 1.1.1964, dodeli samo v primeru trajne nezmožnosti za delo, ne pa tudi v primeru začasne nezmožnosti za delo. V slednjih primerih se dodelijo prejemki na podlagi rehabilitacije ali pa prejemki za usposabljanje. Starejše osebe še prejemajo invalidsko pokojnino, in sicer za čas poklicne rehabilitacije, ki se imenuje prehodna invalidska pokojnina. Invalidska pokojnina se lahko tudi tistim, ki so jo dobili za nedoločen čas, ukine, če je prišlo do izboljšanja zdravstvenega stanja, vendar pa ukinitve ni mogoča, če je zavarovanec star 65 let (moški) oziroma 60 let (ženska).

Poleg splošnega režima obstaja tudi poseben sistem za javne uslužbenke, kjer je invalidnost podana, kadar zaradi zdravstvenega stanja obstaja nezmožnost javnega uslužbenca, da primerno izpolni svoje obveznosti na delu, ki ga opravlja, pri čemer ni potrebno, da je nezmožen za delo. Za prejetje invalidske pokojnine mora zdravstvena dokumentacija vsebovati dobro obrazloženo napoved, da bo nezmožnost opravljanja javnih obveznosti trajna, pri čemer pri delodajalcu ni nobene možnosti, da bi javnega uslužbenca lahko premestili na vsaj enakovredno delovno mesto. Zadnja ocena o zmožnosti/nezmožnosti za delo pa je v teh primerih na delodajalcu in ne na medicinskih ugotovitvah. V okviru sistema pa obstaja tudi alternativa upokojitvi, ki jo predstavlja premestitev na drugo delovno mesto, ki je na voljo v okviru javne uprave, vendar pa mora biti premestitev prostovoljna.

Poleg že omenjenih sistemov obstaja tudi poseben sistem, v okviru katerega se priznavajo pokojnine za poškodbe pri delu in poklicne bolezni. Do pokojnine po tem sistemu so zavarovanci upravičeni, če

je delovna zmožnost zmanjšana za vsaj 20% in traja vsaj 3 mesece, pri čemer se kot poškodba pri delu šteje tudi poškodba, ki jo je zavarovanec utrpel na poti na oziroma z dela. Te pokojnine se lahko pridobi poleg druge pokojnine ali kot dodatek k dohodku, ki ga zavarovanec prejema iz dela.

Poseben sistem velja tudi za rudarje.

Vdovska in družinska pokojnina

Pravica do vdovske in pravica do družinske pokojnine sta pravici iz obveznega zavarovanja, ki sta urejeni v Zakonu o splošnem socialnem zavarovanju (*Allgemeines Sozialversicherungsgesetz* – ASVG z dne 09.09.1955) in Splošnem pokojninskem zakonu (*Allgemeines Pensionsgesetz* – AGP z dne 18.11.2004).

Upravičenci do vdovske oziroma družinske pokojnine so vdova oziroma vdovec, razvezani zakonec, otroci (rojeni ali posvojeni do 18. leta starosti) ter pastorki in vnuki, vendar le, kadar so izpolnjeni posebni pogoji, ki veljajo tudi za pridobitev pravice do otroškega dodatka.

Na strani umrlega morajo biti izpolnjeni določeni pogoji, in sicer je moral biti umrl že upravičenec do pokojnine ali pa je biti v zadnjih 120 mesecih vsaj 60 mesecev obvezno zavarovan. Zahteva po obsegu zavarovanja se dviga z vsakim dodatnim mesecem po starosti 50 let, in sicer v razmerju dodatnega 1 meseca zavarovanja na 2 meseca, kar je maksimalno 180 mesecev zavarovanja znotraj 360 koledarskih mesecev. V primeru, da ni izpolnjena zahtevana doba zavarovanja (60/120 mesecev ali maksimalno 180/360 mesecev po 50. letu starosti), vendar pa je bil zavarovanec zavarovan vsaj za en mesec, se za osnovo vzame 6-kratnik osnove, ki ustreza znesku, izračunanem na podlagi enomesečnega zavarovanja.

Preživeli (upravičenec do vdovske oziroma družinske pokojnine) lahko pridobi pravico, če je:

- vdova oz. vdovec, ki je bil v času smrti zavarovanca z njim v zakonski zvezi ali
- razvezani zakonec, ki je bil v času smrti zavarovanca upravičen do preživitve, h kateri je bil umrli zavezan;
- otrok do 18. leta starosti oziroma do 27. leta starosti v primeru nadaljnjega rednega šolanja ali usposabljanja za poklic ali
- kot otrok postal nezmožen za delo do 18. leta starosti oz. do konca šolanja ali usposabljanja (torej do 27. leta), vse dokler takšna nezmožnost traja (brez starostne omejitve).

Partner v življenjski skupnosti nima pravice do vdovske pokojnine.

Vdovska pokojnina se odmeri v višini od 0% do 60% od osnove, ki jo predstavlja starostna ali invalidska pokojnina umrlega. Odmerni odstotek je odvisen od razmerja v višini lastnih dohodkov preživelega zakonca in pokojnine umrlega. Če je to razmerje izenačeno, se vdovska pokojnina odmeri v višini 40%. Če seštevek lastnih dohodkov preživelega in odmerjene pokojnine umrlega ne dosega mejne vrednosti (1.887,39 EUR), se vdovska pokojnina odmeri v višini 60%.

Vdovska pokojnina se izplača za največ 30 mesecev, če:

- je vdova oz. vdovec mlajši od 35 let (razen, če je zakon trajal vsaj 10 let);

- je zakon sklenjen neposredno po izpolnitvi upokojitvenih pogojev oz. vstopu v pokoj (razen, če je zakon trajal določeno obdobje). Omejitve se ne upoštevajo, če se je v zakonu rodil otrok ali je preživel zakonec trajno nezmožen za delo.

Razvezani zakonec ima pravico do pokojnine v višini preživnine, ki jo je bil do smrti zavarovanca upravičen prejemati. S sklenitvijo nove zakonske zveze pravica do vdovske pokojnine preneha, se pa izplača odpravnina vdovske pokojnine v višini 35-kratnika mesečne višine pokojnine;

Družinska pokojnina gre otrokom ob izgubi enega ali obeh staršev. Ob izgubi enega od staršev se pravica odmeri v višini 40% od osnove, ki jo predstavlja 60% pokojnine umrlega za vsakega otroka. Ob izgubi obeh staršev se pravica odmeri v višini 60% od osnove, ki jo predstavlja 60% pokojnine umrlega za vsakega otroka.

Zakon ne določa najvišjega zneska vdovske oziroma družinske pokojnine, določa pa spodnjo mejo, torej najnižji znesek vdovske oziroma družinske pokojnine. V kolikor mesečna pokojnina, skupaj z drugimi prihodki (zakon določa, kateri se upoštevajo) ne dosega zakonsko določenega mejnega zneska, se pokojnina odmeri najmanj v višini:

- samska upokojena oseba: 872,31 EUR na mesec;
- upokojenec, ki živi z novim partnerjem. 1,307.89 EUR na mesec;
- dodatek za otroka do 18. oz. 27. leta starosti najmanj v višini 134,59 EUR.

Pokojnine so obdavčene in zanje veljajo splošna davčna pravila brez posebnih olajšav. Od pokojnin se plačuje 5,10% prispevek za zdravstveno zavarovanje.

Izravnalni dodatek (*Ausgleichszulagen*)

Avstrija nima zakonsko določene najnižje pokojnine, kar pomeni, da pokojninski sistem za osebe pod določenim starostnim pragom ne zagotavlja minimalne pokojnine. Vendar pa je bil leta 2010 uveden t.i. izravnalni dodatek, pri katerem gre za minimalni dohodek iz sistema pokojninskega zavarovanja, ki temelji na višini sredstev posameznika ter nadomešča nekdanji sistem socialne pomoči.

Izravnalni dodatek, ki se izplačuje v odvisnosti od vseh dohodkov in premoženja posameznika, zagotavlja minimalni dohodek za zagotovitev preživetja ljudem v stiski, ki so že upravičeni do pokojnine in ne pridobijo dovolj visokih pravic iz javnega pokojninskega sistema ali so brez drugih dohodkov. Osebe so tako upravičene do izravnalnega dodatka, če je znesek njihove mesečne pokojnine ali pokojnine skupaj z drugimi dohodki (vključno z dohodki zakoncev, ki živijo v istem gospodinjstvu) nižji od zakonsko določenega praga. Dodatek se 14-krat letno na zahtevo izplača poleg pokojnine, tako da celotni znesek doseže višino minimalnega dohodka. Znesek tega dodatka je tako na ravni razlike med dejanskim dohodkom in zakonsko določenim pragom, in sicer v letu 2015 v višini 872,31 EUR/mesec za samske upokojence ter 1307,89 EUR/mesec za upokojence, ki živijo v skupnem gospodinjstvu z zakoncem.

Dodatek se lahko še poveča, če ima posameznik vzdrževane otroke, in sicer se poviša za vsakega otroka do 18. ali do 27. leta starosti, če se le-ta poklicno usposablja ali se šola na univerzitetni ravni. V primeru otrok s posebnimi potrebami ni starostne omejitve prejetja, višina dodatka pa znaša

134,59 EUR/mesec. V kolikor posameznik potrebuje oskrbo, mu pripada tudi dodatek za dolgotrajno oskrbo.

Odlog pokojnine ter bonusi za odlog

Omogočen je odlog upokojitve. V primeru podaljšanja delovne aktivnosti se zavarovancu zavarovalna doba vrednoti največ do dopolnitve 68. leta starosti, bonus pa znaša 4,2% za vsako leto dela nad zakonsko določeno upokojitveno starostjo (65 do 68 let), največ torej 12,6%. Tisti, ki odložijo prejemanje svoje pokojnine, še naprej plačujejo prispevke za pokojninsko zavarovanje in si s tem povečujejo svoje pokojninske pravice.

Kombinacija prejemanja pokojnine in drugih dohodkov

V Avstriji z vidika združljivosti prejemanja pokojnine in nadaljnjega opravljanja dela oz. dejavnosti načeloma ni nobene razlike med zaposlenimi in samozaposlenimi osebami. Pri prejemnikih starostne pokojnine (moški pri 65-ih in ženske pri 60-ih letih) opravljanje dela po upokojitvi ne vpliva na prejemanje pokojnine (pokojnina ostane enaka). Prav tako ni nikakršne omejitve zaslužka.

Drugačna pravila veljajo za posameznike, ki prejemajo predčasno pokojnino. Pri njih je opravljanje dela in sočasno prejemanje pokojnine mogoče, vendar z omejitvami zaslužka. V kolikor tako posamezniki, ki so mlajši od 65 let, presežejo minimalni prag dodatnega zaslužka (405,98 EUR/mesec v letu 2015), se jim pokojnina preneha izplačevati in se morajo vključiti v obvezno zavarovanje.

Prav tako veljajo posebna pravila za invalidske upokojence, ki se jim invalidska pokojnina zniža, če zaslužki mesečno presežejo 1.134,77 EUR. Pokojnina se zniža do 40%, če mesečni zaslužek znaša od 1.702,21 do 2.269,52 EUR in do 50 %, če je mesečni zaslužek višji od 2.269,53 EUR.

Upokojenci, ki še naprej opravljajo delo, morajo plačevati enake prispevke kot drugi zavarovanci, in sicer zaradi upoštevanja načela solidarnosti ter poštene konkurence na trgu delovne sile. Za ponovno odmero oz. dodatno pridobitev pravic ni posebnih pogojev, razen tega, da so za obdobje, ko je posameznik že upravičen do starostne pokojnine in še dela, plačani prispevki.

Pokojninska shema za javne uslužbence

Pokojninska shema za javne uslužbence v celotnem pokojninskem sistemu še vedno igra pomembno vlogo. Pokojnine javnih uslužbencev predstavljajo približno sedmino vseh pokojnin, kar pomeni četrtno celotnih odhodkov za pokojninske prejemke. V prihodnosti bo ločena pokojninska shema za javne uslužbence izgubila na pomenu, saj se pokojninska zakonodaja, ki ureja to področje, vse bolj usklajuje s splošnim obveznim pokojninskim zavarovanjem.

Od leta 1997 je bilo izvedenih več pokojninskih reform, ki se nanašajo na trenutno aktivne javne uslužbence in ki so pripeljale do postopnega usklajevanja njihove, večinoma bolj radodarne pokojninske sheme, z zakonodajo, ki ureja obvezno pokojninsko zavarovanje. Večina trenutno

upokojenih javnih uslužbencev še vedno prejema pokojnine, ki temeljijo na prejšnji zakonodaji (na primer odmera pokojnine na podlagi zadnje plače, višji odmerni odstotki za eno leto dela itd).²¹⁷

V skladu s pokojninsko reformo iz leta 2004 (t.i. "harmonizacija" zakonodaje) se bodo določbe sistema obveznega pokojninskega zavarovanja vse bolj uporabljale tudi za javne uslužbence, ki so bili v času reforme mlajši od 50 let. Za trenutno aktivne javne uslužbence, rojene leta 1955 in kasneje, se tako posebna pokojninska zakonodaja za javne uslužbence uporablja le za določen odstotek celotnega izračuna pokojnine, ta komponenta pa je odvisna od let, ki jih je javni uslužbenec preživel v javni službi do 31. decembra 2004 (stara pokojninska zakonodaja). Preostali del celotne pokojnine bo odmerjen v skladu s pravili, ki veljajo za obvezno pokojninsko shemo (novi pokojninski zakon). Javnim uslužbencem, ki so zaposleni v javni upravi po 1.1.2005, in javnim uslužbencem, rojenim januarja 1976 ali kasneje, se bo pokojnina odmerila v skladu z istimi pravili kakor tistim, ki spadajo pod obvezni javni pokojninski sistem. Za javne uslužbence, ki delajo na ravni zveznih dežel in lokalnih oblasti, se še vedno uporabljajo ločeni in različni pokojninski zakoni. Več zveznih dežel pa je za svoje javne uslužbence izvedbeno že implementiralo novo pokojninsko zakonodajo.

Javni uslužbenci prav tako plačujejo prispevke za pokojninsko zavarovanje. Za tiste, rojene pred 31. decembrom 1954, višina prispevkov znaša 12,55% od njihovih bruto plač. Višina prispevkov javnih uslužbencev, rojenih po 1. januarju 1955, pa je odvisna od leta njihovega rojstva. Od plač, ki so pod zneskom najvišje določene prispevne osnove (4.530 EUR v letu 2014), se prispevki odmerijo v višini 12,4%, od plač, ki so višje od te meje, pa se prispevki odmerijo največ v višini 11,73%. Zvezni organi plačujejo prispevke za pokojninsko zavarovanje delodajalcev svojim javnim uslužbencem od 1. januarja 2013. Pokrivajo tudi vse negativne razlike med prihodki iz pokojninskih prispevkov in porabo sredstev za te pokojnine, ko so pokojnine izplačane preko ustreznega nosilca pokojninskega zavarovanja.

Upokojeni javni uslužbenci plačujejo pokojninske prispevke med 1,77% in 3,3%, odvisno od leta upokojitve. Zakonsko določena upokojitvena starost za javne uslužbence se bo do leta 2017 dvignila na 65 let. Upokojitev pred zakonsko določeno upokojitveno starostjo prinese odbitke pri višini pokojnine.

Javni uslužbenci, ki so trajno nezmožni za delo, se morajo obvezno upokojiti ne glede na njihovo starost.

IZRAČUN POKOJNINE

Novi pokojninski račun namesto vzporednega pokojninskega računa

Leta 2014 je bil zapleteni sistem "vzporednih pokojninskih računov"²¹⁸ nadomeščen s pokojninskimi računi s t.i. izhodiščno vrednostjo (*initial credit*).²¹⁹ Od 1. januarja 2014 se tako za veliko skupino

²¹⁷ V skladu s starim sistemom - v nasprotju z novimi pravili in načeli obveznega pokojninskega zavarovanja - za javne uslužbence ni bilo določene najvišje omejitve prispevne osnove, zaradi česar tudi ni obstajala zgornja omejitev višine pokojnine.

²¹⁸ Sistem vzporednih računov je neke vrste "pregled" treh različnih pravnih situacij: tiste iz leta 2003, tiste iz leta 2004 in tiste iz sistema pokojninskih računov.

²¹⁹ Raven tega izhodiščnega stanja temelji na izračunu dveh fiktivnih starostnih pokojnin (izhodiščni znesek in primerjalni znesek) za 1. januar 2014. "Izhodiščni znesek" prikazuje teoretično raven pokojnine ob upokojitvi pri izpolnjenih starostnih pogojih za upokojitev, ki

zavarovancev, rojenih po 31. decembru 1954 (ter za javne uslužbence, rojene po 31. decembru 1975), namesto sistema "vzporednih pokojninskih računov", ki vključuje tri vrste izračuna, uporablja novi sistem pokojninskih računov s t.i. izhodiščno vrednostjo, generacije, rojene leta 1954 in pred tem, pa še vedno spadajo pod "stari sistem". Za osebe, ki do začetka leta 2005 še niso dopolnile 50 let, so pa že dopolnile določeno zavarovalno dobo, se uporabljata stara in nova zakonodaja. Pokojnina se določi na podlagi vzporednega izračuna z uporabo postopka časovne porazdelitve. »Delne« pokojnine se izračunajo na podlagi nove in po potrebi stare zakonodaje. Invalidska pokojnina je enaka vsoti takih delnih pokojnin.

Z uvedbo novega pokojninskega računa z izhodiščno vrednostjo v januarju 2014, so se pokojninske pravice, pridobljene do konca leta 2013, pri zavarovancih, rojenih leta 1955 in kasneje, prevedle v enotni skupni znesek pokojnine v evrih (ob upoštevanju zavarovalnih dob oz. pokojninskih točk, pridobljenih v okviru določb starih in novih predpisov) in se prenesle v novi sistem pokojninskih računov kot t.i. izhodiščna vrednost. Računanje te začetne vrednosti (*Kontoerstgutschrift*) ureja različna zakonodaja, pri tem pa se upoštevajo tudi prejšnji načini izračunavanja pokojnin. Dejanski znesek pokojnine se tako določi na podlagi razmerja med "starimi" in "novimi" zavarovalnimi dobami.

Pokojninske pravice (valorizirane), ki bodo pridobljene po 1. januarju 2014, se vsako leto dodajo k skupni vrednosti, kar zavarovancem omogoča, da kadarkoli preverijo višino svoje pokojnine. Takšen pristop izpolnjuje zahteve po preglednosti in sledljivosti na eni strani, in na drugi strani ustvarja spodbude, da posamezniki ostanejo ekonomsko aktivni daljše obdobje.

Izračun pokojninske osnove

Osnova za izračun pokojnine je v letu 2015 povprečje valoriziranih posameznikovih dohodkov iz najboljših 28 let zavarovanja. Obdobje za izračun pokojninske osnove se podaljšuje za 12 mesecev na leto in bo do leta 2028 doseglo 40 let.

Postopek valorizacije je kompleksen. Valorizacija v novem sistemu pokojninskih računov temelji na rasti plač. Upošteva se zaslužek iz vseh let zaposlitve, pri čemer se dobički preteklih let valorizirajo v skladu z rastjo plač, zadnji dve pred upokojitvijo pa se ne valorizirata.

Dohodek se upošteva samo do zgornje prispevne meje 4650 EUR mesečno. Zaradi razlik med prevrednotenji osnove za odmero prispevkov v zadnjih letih in letnega določanja zgornje meje plačevanja prispevkov, je najvišja osnova za izračun 4.033,14 EUR. Za obdobja vzgoje otrok je pokojninska osnova (*Bemessungsgrundlage*) določena v višini 1.081,66 EUR.

Višina prejemkov lahko znaša kar 80% povprečne plače posameznika v celotnem obdobju zavarovanja, če so bili prispevki plačani za najmanj 45 let (vnaprej določena kapica).

izhajajo iz določb iz leta 2004, vendar ob upoštevanju najboljših 28 let plačanih prispevkov. "Primerjalni znesek" pa prikazuje višino pokojnine, izplačane ob upokojitvi pri običajni starosti za upokojitev, ki temelji na sistemu vzporednih računov.

Višina pokojnine

Višina starostne pokojnine je odvisna od trajanja zavarovanja, starosti zavarovanca in od višine osnov oz. od vplačanih prispevkov. Pokojnina se izplača štirinajstkrat na leto.

V decembru 2013 je povprečna bruto starostna pokojnina (vključno z dodatki in subvencijami) znašala 1.182 EUR (14-krat na leto), kar pomeni pribl. 55% v razmerju do povprečne bruto plače iz pridobitne dejavnosti vseh zaposlenih (t.i. modri in beli ovratniki) v letu 2012. Razlike med moškimi in ženskami v letih plačanih prispevkov in v višini dohodka iz pridobitne dejavnosti se odražajo v različnih zneskih po spolu. Povprečna starostna pokojnina žensk iz obveznega pokojninskega zavarovanja (918 EUR) ustreza 60% povprečne pokojnine moških (1.522 EUR).

Zakonodaja od 1. januarja 2005:

Za osebe, ki so bile na dan 1.1.2005 mlajše od 50 let, in za zavarovalne dobe, pridobljene po januarju 2005, velja sistem pokojninskih računov z vnaprej določenimi pravicami, ki temelji na dokladnem sistemu financiranja. V tem sistemu se pridobljene pravice izračunajo vsako leto. Osnova za izračun je povprečni dohodek v koledarskem letu, ki je upoštevan do mejnega zneska prispevne osnove (najvišja osnova za odmero). Valorizacija za pretekla obdobja se izračuna v skladu z rastjo plač. Za vsako koledarsko leto zavarovanja se na pokojninski račun vknjiži 1,78% tega zneska.

Zavarovancem, ki so pridobili najmanj en mesec zavarovanja v obveznem pokojninskem zavarovanju do 31. decembra 2013 in ki so bili rojeni po 1. januarju 1955, je bilo potrebno na dan 1.1.2014 prenesti njihove do tedaj pridobljene pokojninske pravice kot izhodiščno stanje (*Kontoerstgutschein*) na njihove pokojninske račune. Ta izhodiščna vrednost je bila izračunana od 1. januarja 2014 za vse mesece zavarovanja, pridobljene do tega datuma.

Sistem pokojninskih računov vključuje letno poročilo o trenutnem stanju pridobljenih pravic in trenutnem znesku pokojnine.

V primeru nizkih pokojnin so pomoči potrebni upravičenci upravičeni do izravnalnega dodatka.

Zakonodaja do 31. decembra 2004:

Za osebe, ki so do začetka leta 2005 dopolnile 50 let, se še vedno uporablja zakonodaja, ki je veljala 31. decembra 2004. Za vsako zavarovalno leto se odmerni odstotek poveča za 1,78%.

Pokojnina, dodeljena od 1. januarja 2004 dalje, ne sme biti za več kot 5% nižja od primerljive pokojnine na dan 31. decembra 2003. Ta vrednost se bo do leta 2024 postopno povečevala na 10%.

USKLAJEVANJE POKOJNIN

Letna uskladitev pokojnin se izvaja v skladu z rastjo indeksa cen življenjskih potrebščin. Nedavne reforme so uvedle manj ugodno indeksacijo za višje pokojnine. V letu 2011 so bile tako v celoti indeksirane samo mesečne pokojnine do višine 2000 EUR, v letu 2012 je veljala znižana indeksacija samo za zelo visoke pokojnine nad 3 300 EUR bruto na mesec, ostale pokojnine pa so bile usklajene glede na indeks cen življenjskih potrebščin. Tudi v letih 2013 in 2014 je bila uskladitev pokojninskih

prejemkov le delna. Pokojnine so se uskladile za 1,6%, kar je 0,8% pod indeksom cen življenjskih potrebščin.

Usklajevanje minimalnega upokojitvenega izravnalnega dodatka je diskrecijsko (ni redno), praviloma pa naj pa bi se višina usklajevala v skladu z rastjo povprečne plače.

NEDAVNE REFORME POKOJNINSKEGA SISTEMA

Iz povzetkov ukrepov in reform za naslavljanje finančne in ekonomske krize po državah izhaja, da naj bi v Avstriji z različnimi ukrepi v okviru varčevalnega paketa posegli na področje pokojninskega sistema, ki bo v največji meri vplival na bodoče upokojece.

Že reforma iz leta 2005 je prinesla nove določbe, ki so bile ostrejšje od starih predpisov, njihov cilj pa je bila krepitev fiskalne vzdržnosti pokojninskega sistema. Obdobje za izračun pokojninske osnove se tako postopoma podaljšuje od najboljših 15 let do celotnega obdobja zaposlitve, odmerni odstotek se je znižal iz 2% na 1,78%, povečali pa so se letni odbitki pri predčasni upokojitvi.

V letu 2014 je bilo usklajevanje pokojnin za 0,8 % nižje od predvidenega. Največjo spremembo pa je prinesla ukinitve vzporednega računa in uvedba enotnega pokojninskega računa od leta 2014 dalje, s čimer naj bi se zagotavljala večja transparentnost. Prednosti novega pokojninskega računa vključujejo prekinitev vzporednega sistema izračunavanja, ki je zajemal tri različne pravne situacije, preglednost in sledljivost plačanih prispevkov in priznanih pravic. Med različnimi shemami je opazno povišanje višine pokojnine za vsako leto poznejše upokojitve, pri čemer novi pokojninski računi izkazujejo veliko boljše rezultate od vzporednega sistema izračunavanja in posebej od starega pokojninskega sistema. To je velikega pomena v luči prizadevanj za dvig dejanske upokojitvene starosti.

Nedavni poreformni ukrepi so omejili možnost predčasne upokojitve. Prišlo je do povišanja malusov pri predčasni pokojnini, ki se bodo še stopnjevali. Malus za predčasno upokojitve se je povečal iz 4,2% na 5,1% na leto (začenši z letom 2017, za osebe, rojene po 1. januarju 1955). Zaostrila so se merila za upravičenost do prehodne »koridor« pokojnine. Zahtevana leta zavarovanja za koridor pokojnino se bodo postopoma dvignila iz 38,5 let v letu 2014 na 40 let v letu 2017. Povečala se je tudi upokojitvena starost za predčasno pokojnino za 1,5let. Upokojitvena starost za prehodno »koridor« pokojnino je določena med 62 in 65 leti. Upokojitvena starost za ženske se je izenačila s starostjo za moške. Leta 2014 so bili strožje zasnovani tudi kriteriji za upravičenost do predčasne pokojnine zaradi dolgotrajnega plačevanja prispevkov za pokojninsko zavarovanje (*"Hacklerregelung"*). Minimalna upokojitvena starost se je skupno povečala za 2 leti. Za ženske se bo minimalna upokojitvena starost postopoma dvignila do 62 let, pogoj zahtevanih let plačanih prispevkov pa do 45 let, kar pomeni enaka pravila kot za moške. Obdobja šolanja na srednjih šolah in univerzah se ne bodo več vštevala v zavarovalno dobo.

Nadalje je predvidena tudi ukinitve dosedanjega polovičnega delovnega časa kot priprave na upokojitve, starostna meja za varstvo starejših delavcev pa se bo do leta 2017 postopoma povečala od 57 let na ciljno starostno mejo 60 let.

Enega strožjih ukrepov predstavlja predvideno zvišanje zakonsko določene upokojitvene starosti za dve do štiri leta ter posledično dvig dejanske upokojitvene starosti, ki naj bi se čim bolj približala zakonsko določeni meji. Slednje potrjuje dejstvo, da taka oblika pokojninskega sistema potrebuje nenehna zunanja poseganja in prilagoditve. Poleg navedenega so predvidene še nekatere spremembe, ki naj bi pozitivno vplivale na vzdržnost pokojninskega sistema.

Reforma invalidskega zavarovanja iz leta 2014 je na podlagi osnovnega cilja "Rehabilitacija in preprečevanje odhoda v upokojitev" za tiste, ki so bili rojeni 1964 ali kasneje, uvedla medicinsko ali poklicno rehabilitacijo namesto začasne invalidske pokojnine. Glavni cilj novih predpisov za primer invalidnosti in poklicnih invalidskih pokojnin je v tem, da se ljudje z zdravstvenimi težavami ponovno reintegrirajo na trg dela. Začasna invalidska pokojnina je bila nadomeščena z medicinsko in poklicno rehabilitacijo in je bila v celoti odpravljena za tiste, ki so mlajši od 50 let. Ti bodo namesto invalidske pokojnine prejeli posebne dajatve za brezposelnost ("*Rehabilitationsgeld*"). Začasna invalidska pokojnina bo tako v prihodnjih letih prenehala obstajati.

Pokojninska reforma je uvedla tudi t.i. **kapice na pokojninske izgube**. Možne pokojninske izgube, povzročene s pokojninsko reformo, v primerjavi s pokojninami po stari zakonodaji, se morajo ohraniti v sprejemljivem roku za tiste, ki še delajo. Znižanja pokojnin zaradi reforme (v primerjavi z višino pokojnin po starem sistemu) ne smejo preseči 5% tistih iz leta 2004. Ta odstotek se zvišuje za 0,25 odstotne točke na leto in bo znašal največ 10% od 2024 dalje.

Povzeto po:

- Pensions at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, OECD 2015.
- Pensions at a Glance 2013, OECD and G20 Indicators, OECD 2013.
- Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014; Social Security Administration Office of Retirement and Disability Policy; Office of Research, Evaluation, and Statistics, Washington DC, September 2014.
- Austrian Country Fiche on Public Pensions, For the attention of the Economic Policy Committee's Ageing Working Group, Federal Ministry of Finance in cooperation with the Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection and Statistics Austria, December 2014.
- Social Protection in Austria 2014, Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection, Vienna, 2014.
- The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), EUROPEAN ECONOMY 3|2015, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- Rangus, A., Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga), Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, 2012.
- Šifrar, M., Primerjava preteklih pokojninskih reform v Republiki Sloveniji s poudarkom na obveznem pokojninskem zavarovanju (specialistično delo), Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2013.
- Vaše pravice iz socialne varnosti v Avstriji, Evropska komisija, 2012.
- Vzajemni informacijski sistem o socialni zaščiti (Mutual Information System on Social Protection - MISSOC) - primerjalne tabele po posameznih državah članicah EU obdobje 1.1.2015 do 1.7.2015, Evropska komisija.

- Income from work after retirement in the EU, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Eurofound, 2012.
- Stanovnik, T., Pokojninske reforme v centralni, vzhodni in jugovzhodni Evropi, IB Revija 3-4/2009, str. 19-30.
- Povzetek ukrepov in reform za naslavljanje finančne in ekonomske krize po državah, Vlada Republike Slovenije, 2013.

2. ČEŠKA REPUBLIKA

ZAKONSKA UREDITEV POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA IN OPIS SISTEMA

Večina srednje in vzhodno evropskih držav je v zadnjih 15 letih izvedlo korenite pokojninske reforme. V večini primerov je prišlo do delne privatizacije pokojninskih sistemov, tako da je bil del prispevkov, ki so se prej vplačevali v javni dokladni sistem, preusmerjen v zasebne pokojninske sklade. Gospodarska kriza je od leta 2008 dalje v številnih državah zmanjšala vlogo zasebno upravljanih sredstev v okviru celotnega pokojninskega sistema.²²⁰

Še do nedavnega je Češka izstopala med drugimi državami v regiji, saj je izvedla zelo malo sprememb v svojem dokladnem sistemu. V sredini 90-ih let je Češka sicer uzakonila določene parametrske spremembe v I. (javnem) pokojninskem stebru ter uvedla tako imenovani III. steber prostovoljnih zasebnih pokojninskih skladov. Ti so ponujali omejene davčne olajšave, poleg prispevkov, ki so jih vplačevali sami zavarovanci, pa je država še dodatno vplačevala del prispevkov, odvisno od višine prispevka zavarovanca. Sistem državnih prispevkov je spodbudil veliko število čeških državljanov, da so se vključili v to zavarovanje, vendar pa je bila velika večina le-teh na relativno nizki ravni. Za razliko od večine drugih držav, Češka ni uvedla drugega stebra z obveznimi naložbenimi pokojninskimi skladi.

Češki pokojninski sistem je bil pred izvedbo zadnje reforme tako sestavljen iz dveh delov. I. steber je temeljil na obveznem osnovnem pokojninskem zavarovanju, ki je temeljil na vnaprej določenih pravicah (DB) in na pretočnem sistemu (PAYG), poleg tega pa je obstajala tudi prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje, ki je temeljilo na shemi vnaprej določenih prispevkov (DC) in na naložbenem financiranju. To dodatno pokojninsko zavarovanje bi se v skladu s terminologijo EU lahko štelo za III. steber pokojninskega zavarovanja. II. stebra, ki je običajno prisoten v državah članicah EU (poklicne pokojninske sheme), češki sistem pokojninskega zavarovanja do nedavnega ni poznal.

To se je spremenilo z reformo iz leta 2011, ki je bistveno reformirala češki pokojninski sistem. Nova pokojninska reforma je začela veljati s 1. januarjem 2013, pripravljena pa je bila kot odziv na neugodne demografske trende in posledično nevzdržnost obstoječega pokojninskega sistema.

Reforma je uvedla tritebrni sistem pokojninskega zavarovanja. Prejšnja struktura pokojninskega sistema, ki je temeljila na obveznem javnem dokladnem sistemu (I. steber), z možnostjo udeležbe v prostovoljnem dodatnem zasebnem pokojninskem zavarovanju, temelječem na shemi vnaprej določenih prispevkov (DC) in na naložbenem financiranju v pokojninske sklade z državnim prispevkom, je bila tako podprta z novim obveznim naložbenim II. stebrom pokojninskega zavarovanja,²²¹ obenem pa je prišlo tudi do sprememb v dotedanjem prostovoljnem stebru dodatnega pokojninskega zavarovanja (z državnim prispevkom), ki se je preoblikoval v III. steber.

Vendar pa je na tem mestu potrebno poudariti, da se je v skladu z Zakonom o prenehanju pokojninskega varčevanja, ki je začel veljati s 1.1.2016, obvezna naložbena shema z januarjem 2016

²²⁰V primeru Poljske je tako prišlo do znižanja stopnje prispevkov, na Madžarskem pa je prišlo do odprave skoraj celotnega obsega obveznega naložbenega stebra.

²²¹Po metodologiji Svetovne banke je drugi steber obvezen; v skladu s prakso evropskih držav v drugi steber vključujemo tudi kolektivne pokojninske sheme, ki so tesno povezane s prvim stebrom. To pomeni, da je članstvo v teh shemah pogojeno s članstvom v prvem stebru.

zaprla, in sicer zaradi relativno nizke vključitve in nizkih zbranih prispevkov.²²² Prednost navedenega ukrepa naj bi bila v tem, da se bodo lahko po 1. juliju 2016 denarna sredstva, zbrana v II. stebru, prenesla v javno pokojninsko shemo, s čimer se bo zavarovancem povišala osnovna pokojnina, posamezniki pa bodo imeli tudi možnost, da zbrana sredstva prenesejo v sklade III. stebra, če so vanje vključeni. Do konca leta 2016 bodo tako vsi pokojninski skladi II. stebra ukinjeni, sredstva, zbrana preko obveznega naložbenega varčevanja, pa se bodo sprostila med 15. oktobrom in 31. decembrom 2016.²²³

Tristebni sistem pokojninskega zavarovanja so tako do konca leta 2015 sestavljali I. steber z javnim pokojninskim zavarovanjem, ki temelji na sprotnih prispevkih in spada v okvir sistema socialne varnosti, II. steber, pri katerem je šlo za obvezno naložbeno zasebno shemo s prostovoljnim vstopom (prostovoljni sistem osebnih /individualnih računov) ter III. steber, pri katerem gre za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje. Tako II. kot III. steber temeljita na shemi vnaprej določenih prispevkov.

Javni pokojninski sistem – I. steber

Pri I. stebru pokojninskega zavarovanja gre za »klasični« Bismarckov obvezni sistem socialnega zavarovanja,²²⁴ ki se financira z obveznimi prispevki zaposlenih.

Zavarovanje je obvezno za vse delovno aktivno prebivalstvo (zaposleni in samozaposleni), za študente, ki so študirali pred 1. januarjem 2010, za brezposelne osebe (pod določenimi pogoji), za osebe, ki skrbijo za otroke / invalidne osebe, za osebe v vojaški službi, za javne uslužbence itd. **Prostovoljna vključenost** je na voljo brez omejitev za brezposelne osebe in študente, ki niso obvezno zavarovani na podlagi zakona iz leta 1995, za osebe, ki delajo v tujini, nekatere prostovoljce, tujce, ki delajo na Češkem za tujega delodajalca in zakonce diplomatov, ki živijo v tujini. V prostovoljno pokojninsko zavarovanje se lahko vključijo tudi druge osebe, starejše od 18 let, vendar za največ 15 let.

Pravna ureditev je enaka za vse skupine zavarovancev, brez posebnih shem za posamezne kategorije. Obstajajo le nekatere specifikke za določene poklice (npr. vojaki, policisti, cariniki, gasilci).

Iz I. stebra se zagotavljajo pokojnine, ki so vezane na višino preteklih plač oz. plačanih prispevkov in na trajanje zavarovanja. Iz obveznega zavarovanja se zagotavljajo starostna pokojnina (vključno s t.i. predčasno starostno pokojnino), invalidska pokojnina, vdovska in družinska pokojnina. Če je oseba upravičena do več pravic iz obveznega zavarovanja hkrati (npr. starostna in invalidska pokojnina), se izplača samo ena pravica, praviloma tista, ki je višja. Če so izpolnjeni pogoji za pridobitev pravice do starostne ali invalidske pokojnine in do vdovske ali družinske pokojnine, se višja pokojnina izplača v polnem znesku, druga pa se izplača v višini 50% od pokojninske osnove, razen če zakon določa drugače.

²²²Od uvedbe II. stebra na začetku leta 2013, se je vanj vključilo le 83.000 posameznikov, v primerjavi z 4,9 mio vključenih v III. steber.

²²³ZÁKON o ukončení důchodového spoření - Předpis č. 376/2015 Sb. / Zakon št. 376/2015 o prenehanju pokojninskega varčevanja, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2015-376>; privzeto 15.2.2016 ter <http://www.ipe.com/countries/cee/czech-second-pillar-pension-closure-moves-ahead/10008615.article> in <http://www.ipe.com/news/regulation/czech-second-pillar-pension-system-to-close-by-january-2016/10004774.fullarticle>, privzeto 12.2.2016.

²²⁴Pod tem pojmom razumemo sistem, kjer se pokojninska osnova tvori na osnovi posameznikovih plač, ne pa na osnovi posameznikove relativne plače (tj. individualne plače v razmerju do povprečne plače v državi).

Sistem je sestavljen iz dveh komponent: pavšalnega zneska osnovne pokojnine in iz dela, temelječega na dohodku. Pavšal zagotavlja vsem upravičenim državljanom osnovno pokojnino. Del, vezan na dohodek, pa ima močan redistributivni značaj.

Drugi steber – prostovoljni zasebni naložbeni pokojninski sistem

Češka je bila ena izmed redkih držav Vzhodne Evrope (skupaj s Slovenijo), ki do nedavnega ni poznala obveznega dodatnega pokojninskega stebra zavarovanja. Njen javni pokojninski sistem je bil tako vse do začetka uveljavitve nove reforme leta 2013 podprt s "tretjim" stebrom prostovoljnega dodatnega osebne pokojninskega varčevanja, temelječega na sistemu vnaprej določenih prispevkov (DC).

Češka je ob vpeljavi obveznega II. pokojninskega stebra, temelječega na kapitalnem kritju, določila, kakšna naj bodo pravila, ki bodo določala, kateri zavarovanci morajo ostati v starem sistemu, kateri zavarovanci lahko izberejo mešani sistem (tj. sistem, ki poleg I. stebra vključuje novi II. steber) in kateri zavarovanci se morajo obvezno vključiti v novi, mešani sistem. Država je postavila omejitve za vstop v novi (mešani) sistem in tudi vnaprej določila možnosti za izstop iz njega oziroma za povratek v stari sistem.

Kot že navedeno, pa je bila vpeljava obveznega dodatnega pokojninskega sistema na Češkem kratkega trajanja, saj se je zaradi relativno nizke vključitve in nizkih zbranih sredstev z januarjem 2016 obvezna naložbena shema zaprla. V nadaljevanju podajamo nekaj splošnih značilnosti sedaj že ukinjenega II. stebra.

Od januarja 2013 se je lahko vsak zavarovanec, udeleženec I. stebra, prostovoljno odločil za vstop v zasebno naložbeno shemo. Odločitev glede vključitve v II. steber je bila sicer prostovoljna, vendar pa ni bila reverzibilna, kar je pomenilo, da se posameznik, ko se je enkrat vključil v II. steber, iz zavarovanja kasneje ne mogel več izstopiti. Zavarovanci iz javnega sistema, stari med 18 in 35 let, so se lahko do konca koledarskega leta, v katerem so dosegli 35 let starosti, sami odločili, ali se bodo vključili v II. steber. Zavarovanci, stari nad 35 let, pa so imeli od 1.1.2013 šest mesecev časa, da so se odločili, ali se bodo pridružili drugemu stebru. Naložbena shema se je financirala s prispevki v višini 5% od bruto zaslužka. Tistim, ki so se odločili za vstop v II. steber, se je namreč del obveznih vplačil, ki so jih zavarovanci vplačevali v javni sistem (3% od osnove), preusmeril v II. steber, zaradi česar se je tudi njihova javna pokojnina sorazmerno znižala, saj je nižja prispevna stopnja v javni pokojninski sistem (25% namesto 28%) vplivala na odmernost stopnje v tistem delu javne pokojninske sheme, ki je povezana z dohodkom (odmerni odstotek je znašal 1,2% (namesto 1,5%) za vsako leto, ko je posameznik prispeval v naložbeno shemo). Zavarovanci so nato še sami doplačali nadaljnjih 2% lastnih sredstev. Skupna prispevna stopnja za udeležence II. stebra se je tako povečala na 30% bruto plače. V praksi pa so udeleženci II. stebra še vedno ostajali tudi udeleženci I. stebra.

V II. stebru je šlo za zavarovanje na podlagi individualnega kapitalnega varčevanja. Prispevki so se zbirali na individualnih računih, ki so jih upravljale zasebne pokojninske družbe, ki so vlagale sredstva v skladu s posameznikovo naložbeno strategijo, ki jo je le-ta izbral kot neko kombinacijo prerazporeditve prihrankov v različnih pokojninskih skladih tekom časa. Vsaka pokojninska družba je ponujala štiri vrste pokojninskih skladov, ki so se razlikovali glede na naložbeno strategijo in različne

profile tveganja, in sicer so bili glavni tipi skladov standardni skladi, konzervativni skladi, uravnoteženi skladi in dinamični skladi.

Ko je posameznik pridobil pravico do pokojnine iz javnega sistema, je lahko začel črpati tudi sredstva iz naložbene sheme. Na voljo so bile tri možnosti, in sicer v obliki doživljenjske rente, doživljenjske rente z dodatno možnostjo izplačila družinske pokojnine preživelim družinskim članom ali v obliki začasne 20-letne rente.

Tretji steber – Prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje - vključitev v privatne pokojninske sklade

III. steber pokojninskega zavarovanja je bil sicer prvič uveden leta 1994 na podlagi zakona o dodatnem pokojninskem zavarovanju, pri čemer je to zavarovanje podprto s prispevki države. Sedanji III. steber pokojninskega zavarovanja je bil vzpostavljen v okviru pokojninske reforme, ki je začela veljati leta 2013, in sicer z znatnimi spremembami dotedanjih dodatnih pokojninskih shem, podprtih z državnimi prispevki. Prejšnje sheme dodatnega pokojninskega zavarovanja z državnim prispevkom, so se tako pretvorile v tako imenovane "preoblikovane pokojninske sklade", ki so se zaprli za nove udeležence. Vzporedno s tem je bila znotraj III. stebra ustvarjena nova vrsta shem dodatnega pokojninskega zavarovanja, kjer država financira del prispevkov, in sicer v višini, ki je odvisna od višine prispevkov zaposlenih.

Dodatno prostovoljno pokojninsko zavarovanje temelji na sistemu vnaprej določenih prispevkov, prispevna stopnja pa znaša 2,8%.

Sodelovanje v teh novih skladih III. stebra je prostovoljno. Udeleženci se lahko v ta steber vključijo poleg udeležbe v I. in II. stebru. V nasprotju z II. stebrom bo udeležencem omogočeno, da se lahko kadarkoli vključijo ali izključijo iz njega. Udeleženci se lahko vključijo v III. steber potem, ko dosežejo starost 18 let. Prispevke v III. steber plačujejo sami zavarovanci, lahko pa na podlagi soglasja zavarovanca prispevek v imenu zavarovanca v celoti ali delno plačuje njegov delodajalec.

Prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje, ki ga upravljajo pokojninske družbe, ponuja izključno načrte, temelječe na shemi vnaprej določenih prispevkov. Namen pokojninskih družb je omejen na zagotavljanje dodatnega pokojninskega zavarovanja. Pokojninske družbe morajo imeti dovoljenje s strani Ministrstva za finance ter soglasje ministrstva za delo in socialne zadeve in Komisije za vrednostne papirje. Člani lahko izbirajo med državnim upravljavcem sredstev in zasebnimi upravitelji.

Minimalna starost, pri kateri lahko zavarovanci prejmejo izplačila iz pokojninskega sklada, je 60 let, pod pogojem, da dosežejo minimalno število let plačevanja prispevkov, ki ga določa vsak pokojninski sklad. Če dvignejo sredstva iz računa pred to starostjo, je potrebno vrniti prispevke, ki jih je vplačala država, sledi še dodatna obdavčitev. Na splošno lahko posamezniki dvignejo sredstva v enkratnem znesku ali v obliki rednih mesečnih rent.

Upravljanje skladov II. in III. stebra je v rokah pokojninskih skladov, ki so nastali bodisi s preoblikovanjem prejšnjih pokojninskih skladov, ki so zagotavljali dodatno pokojninsko zavarovanje ali z ustanovitvijo povsem novih pokojninskih skladov. Vsak pokojninski sklad mora pridobiti posebno

licenco za opravljanje svoje dejavnosti v okviru II. stebra in/ali III. stebra s strani Češke narodne banke. Vsaka pokojninska družba v okviru II. stebra je morala ponuditi štiri vrste pokojninskih skladov (z različnimi naložbenimi omejitvami, strukturo portfelja in s tem povezanih tveganj): standardni pokojninski sklad; konzervativni pokojninski sklad; uravnotežen pokojninski sklad in dinamični pokojninski sklad. Vsak pokojninski sklad v okviru III. stebra pokojninskega zavarovanja pa mora ponuditi vsaj en konzervativni pokojninski sklad.

Češka zakonodaja pozna več davčnih ugodnosti v zvezi z pokojninskim varčevanjem v okviru II. in III. stebra. Posamezniki lahko od svoje davčne osnove odbijejo svoje prispevke iz naslova pokojninskega varčevanja v znesku do 1200 CZK (približno 480 EUR), kar velja tako za II. kot za III. steber. Tudi delodajalci lahko sredstva, namenjena za plačilo prispevkov za pokojninsko varčevanje v korist svojih zaposlenih, v višini do 24 000 CZK (približno 960 EUR), odbijejo od svoje davčne osnove (to velja samo za III. steber). Pokojnine (prihodki od plačil v pokojninske sklade v okviru II. in III. stebra) ne smejo biti obdavčene z dohodnino, so pa pokojninski skladi obdavčeni z davkom od dohodkov pravnih oseb.

FINANCIRANJE POKOJNINSKEGA SISTEMA

I. steber

Češka ima sistem obveznega socialnega zavarovanja, ki se financira iz prispevkov delodajalcev in zaposlenih. Na splošno se pokojnine dodelijo iz sistema socialnega zavarovanja, in sicer v odvisnosti od višine dohodkov in od dolžine zavarovalne dobe.

Prispevki za pokojninsko zavarovanje so edini prihodki iz te sheme. Osnovo za odmero za zaposlene sestavljajo vsi prejemki, ki jih plača delodajalec za delavca, ki so tudi predmet dohodnine. Najvišji letni znesek plače, od katerega se odmerijo prispevki, je določen v višini 48-kratnika povprečne mesečne plače (le-ta je leta 2014 znašala 25.942 CZK oz. ok. 1040 EUR). Ta mejna vrednost velja tako za zaposlene kot tudi za samozaposlene osebe.

Prejemki iz naslova I. stebra se financirajo s prispevki za pokojninsko zavarovanje s strani zavarovancev, delodajalcev ter samozaposlenih, subvencionirani pa so tudi s strani države. Prispevna stopnja v javni pokojninski sistem je 28% (prispevek delodajalca je 21,5%, prispevek zaposlenih je 3,5 % ali 6,5 % - tisti, ki so bili vključeni v II. steber, so plačevali v I. steber znižane prispevke v višini 3,5%, saj so imeli od leta 2013 zaposleni možnost preusmeriti 3% svojih sredstev iz I. stebra v nove pokojninske sheme v II. stebru; v II. steber so plačevali prispevke v višini 5%). Samozaposleni plačujejo prispevke v višini 25% ali 28% - samozaposleni, ki so bili vključeni v II. steber, so plačevali znižane prispevke v višini 25% v I. steber in 5% v II. steber).

Samozaposleni imajo svojo osnovo za plačilo prispevkov. Minimalna osnova znaša 25% povprečne mesečne bruto plače vseh zaposlenih (ali 10% za sekundarno aktivnost), najvišja osnova pa je enaka kot pri zaposlenih, in sicer znaša 28%.

Najnižji letni znesek, ki se uporablja za izračun prispevkov pri samozaposlenih osebah, je 12-kratnik 25% nacionalne povprečne mesečne plače (za polni delovni čas, samozaposlene osebe); 12-kratnik 10% nacionalne povprečne mesečne plače (s krajšim delovnim časom, samozaposlene osebe).

Najvišji letni znesek, od katerega se obračunajo prispevki pri samozaposlenih osebah, je 48-kratnik nacionalne povprečne mesečne plače, ki je leta 2014 znašala 25.942 kron (ok. 1040 EUR).

Vsi primanjkljaji v pokojninski blagajni se financirajo iz državnega proračuna.

II. steber

zaposleni: 5%, delodajalci: 5%, samozaposleni: 5%

V skladu s prejšnjo zakonodajo so se prispevki za I. steber plačevali po stopnji 28 % od osnove (bruto plača zavarovanca), in sicer je šlo za prispevek zavarovanca v višini 6,5 % in prispevek delodajalca v višini 21,5 %. Sedanja zakonodaja pa je določila, da ko se posameznik enkrat odloči za sodelovanje v II. stebru, se 3% od prejšnjih 28% iz I. stebra preusmeri v II. steber, skupaj s še dodatnim povečanjem zavarovančevega prispevka za 2 %, kar pomeni skupaj 30%. Od teh 30% je šlo 25% v javni sistem, 5% pa v II. steber. Šlo je torej za 5% odbitek od bruto plače zaposlenega. Ta 30% prispevek je bil nato razdeljen na dva dela: (I) prispevek zavarovanca v višini 8,5 % in (II) prispevek delodajalca v višini 21,5 %. Za osnovo se je vzela bruto plača.²²⁵

POGOJI ZA PRIDOBITEV PRAVIC IZ OBVEZNEGA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA

Pravice iz pokojninskega zavarovanja so pravica do starostne pokojnine, pravica do invalidske pokojnine ter pravica do vdovske in družinske pokojnine.

Starostna pokojnina

Zakonsko določena upokojitvena starost (NRA) je določena glede na datum rojstva posameznika in se za generacije, rojene leta 1936 in kasneje, konstantno povišuje (brez zgornje omejitve). Hitrost poviševanja se določa glede na poviševanje pričakovane življenjske dobe, tudi z namenom izenačitve upokojitvene starosti za moške in ženske. Do le-te naj bi prišlo leta 2041, in sicer za posameznike, rojene leta 1975. Vsaka mlajša generacija bo imela zakonsko določeno upokojitveno starost za 2 meseca višjo v primerjavi s prejšnjo generacijo.

Zakonsko določena upokojitvena starost za moške se tako postopoma povečuje za 2 meseca na leto (brez zgornje omejitve), upokojitvena starost za ženske pa se povečuje za 4 mesece na leto (in za 6 mesecev od leta 2018 dalje), dokler se ne bo izenačila z upokojitveno starostjo za moške (v celoti bo v veljavi za posameznike, rojene leta 1975, ki bodo morali doseči starost 66 let in osem mesecev). Zatam se bo vsako leto povečevala še za 2 meseca (brez zgornje omejitve). Zakonsko določena upokojitvena starost za moške in ženske (ne glede na število otrok) se bo do leta 2044 postopoma dvignila na 68 let. Upokojitvena starost za generacijo, rojeno po letu 1977, je 67 let.

V letu 2015 je upokojitvena starost za moške znašala 62 let in 10 mesecev, medtem ko je za ženske znašala med 58 let in 62 let, odvisno od števila otrok (brez otrok: 62 let, 1 otrok: 61 let, 2 otroka: 60 let, 3 ali 4 otroci: 59 let, 5 ali več otrok: 58 let) pri dopolnjenih 31 letih zavarovalne dobe. Zniževanje

²²⁵ Kot že navedeno, se je z januarjem 2016 ta shema zaprla, pri čemer naj bi bila prednost tega ukrepa v tem, da se bodo denarna sredstva, zbrana v drugem stebru, prenesla v javno pokojninsko shemo.

upokojitvene starosti na račun otrok se postopoma opušča in bo odpravljeno za zavarovanke, rojene po letu 1976.

Upokojijo se lahko tudi zavarovanci z najmanj 20 leti zavarovalne dobe, ki so dosegli starost 67 let in 10 mesecev (moški) in 67 let (ženske), pri čemer starostni pogoj narašča z enako hitrostjo kot pri starostni pokojnini (zakonsko določena upokojitvena starost plus pet let).

Minimalna zahtevana zavarovalna doba za pridobitev pravice do pokojnine se za moške in ženske, ki se upokojijo pri zakonsko določeni upokojitveni starosti, v obdobju od 2010 do 2019 postopoma povečuje iz 25 let na 35 let (vsako leto se podaljša za eno leto), v letu 2015 pa je znašala 31 let zavarovalne dobe (30 let brez vključitve obdobj, za katere niso plačani prispevki) ali 20 let zavarovalne dobe (15 let brez vključitve obdobj, za katere niso plačani prispevki), če oseba ob upokojitvi presega zakonsko določeno upokojitveno starost za moške za najmanj 5 let (zakonsko določena upokojitvena starost za moške + 5 let - pri istem letu rojstva). Minimalno zahtevano število let zavarovalne dobe, ki v letu 2015 znaša 20 let, se je postopoma povečevalo od 15 let na 20 let v obdobju od 2010 do 2014.

Zaposleni, ki torej dosežejo zakonsko določeno upokojitveno starost po letu 2015 z zavarovalno dobo najmanj 31 let, so upravičeni do starostne pokojnine, prav tako zaposleni, ki so dopolnili 65 let starosti in izpolnjujejo pogoje za pridobitev pravice do invalidske pokojnine.

V zavarovalno dobo so vključena tudi **neprispevna obdobja**, torej obdobja za katera niso plačani prispevki. Na Češkem nosi breme za neprispevna obdobja, za katera delodajalec ne plačuje prispevkov, sklad socialnega zavarovanja in ne državni proračun. Priznavanje neprispevnih obdobj je velikodušno, saj se v zavarovalno dobo upoštevajo naslednja obdobja, za katera niso bili plačani prispevki:

- obdobje rednega študija (v starosti 18-26) na srednji in višjih šolah ali na univerzi pred letom 2010 (max. 6 let po starosti 18 let, razen prvih šestih let študija po starosti 18 let, ki so zakonsko zavarovana (če so izpolnjena pred 1. januarjem 2010), medtem ko se obdobja študija po letu 2010 ne vštevajo več v neprispevna obdobja;
- iz obdobja, ko so bili zavarovanci registrirani kot brezposelni iskalci zaposlitve pri uradu za delo, se upošteva obdobje, dokler le-ti prejemajo nadomestilo za brezposelnost (trajanje upravičenosti do prejemkov iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti se spreminja s starostjo: pet mesecev do starosti 50 let, osem mesecev med 50-55 leti starosti in 11 mesecev za več kot 55 let starosti), zavarovancu se upošteva tudi obdobje do treh let nezaposlenosti brez upravičenosti do nadomestila za primer brezposelnosti (vendar se upošteva samo eno leto brezposelnosti, če zavarovanec še ni dopolnil 55 let starosti);²²⁶
- obdobja, ko se osebe z zmanjšano delovno zmožnostjo poklicno usposabljaajo;
- obdobja vojaške ali civilne službe;
- obdobja skrbi za otroka do starosti 4 let (10 let, če otrok trpi zaradi dolgotrajne težje invalidnosti, zaradi katere potrebuje posebno nego);

²²⁶Obdobje brezposelnosti, ki se upošteva pri izračunu pokojnine, se zniža na 80%, kar pomeni, da v primeru, ko je bil posameznik tekom svoje aktivne dobe 5 let brezposeln, se mu to za pokojninske namene upošteva kot štiri leta. Če obdobje brezposelnosti pade v tista leta, ki se upoštevajo kot referenčno obdobje za izračun pokojninske osnove, se to obdobje izključi iz izračuna, upošteva pa se samo dohodek, od katerega se plačuje premija.

- obdobja skrbi za osebe, ki so odvisne od pomoči drugih,
- obdobja prejemanja invalidske pokojnine za tretjo stopnjo invalidnosti do upokojitvene starosti (pred 1.1.2010 so se štela obdobja prejemanja polne invalidske pokojnine).

Zavarovanec lahko tudi **za nazaj (*ex post*) dokupi** neprispevna obdobja. Vsak državljan, ki je starejši od 18 let, lahko tako dokupi dobo oz. plača prispevke za obdobje največ do 1 leta nazaj, torej do 1 leta pred vložitvijo vloge za plačilo prispevkov za zavarovanje, in sicer za tako dolgo, da skupno dokupljeno obdobje ne presega 15 let. Oseba, ki je po 31.12.1995 opravljala pridobitno dejavnost v tujini ali oseba, ki opravlja prostovoljno delo na podlagi sporazuma, podpisanega z organizacijo, ki jih je dodelila za prostovoljno delo, lahko dokupi zavarovanje do 2 let pred vložitvijo zahtevka, brez omejitve glede na skupno število let. Dokup zavarovanja brez omejitev glede doseženega skupnega števila let pa je mogoč kadarkoli v zakonsko določenih primerih.²²⁷ Dobe ni mogoče kupiti za nazaj izključno za namene pridobitve pravice do starostne pokojnine.

Predčasna pokojnina

Predčasna upokojitev je mogoča ob dopolnjeni zakonsko predpisani zavarovalni dobi in do tri leta pred dopolnitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti, če je le-ta nižja od 63 let (odvisno od zakonsko določene upokojitvene starosti za posameznega zavarovanca), z vsaj 31 do 33 leti plačanih prispevkov. Predčasno se je mogoče upokojiti tudi največ pet let pred dopolnitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti, če je zakonsko določena upokojitvena starost več kot 63 let in je oseba starejša od 60 let, pri čemer mora imeti vsaj 31 let zavarovalne dobe. To pomeni, da se lahko 5 let predčasno upokoji le oseba, ki ima upokojitveno starost določeno na 65 let. V takem primeru predčasne upokojitve oseba kasneje nima pravice do prejemanja običajne starostne pokojnine in prejema trajno znižano predčasno pokojnino.

Tudi v primeru predčasne upokojitve se zahtevano obdobje zavarovalne dobe povečuje, podobno kot pri normalni starostni upokojitvi (cilj je 35 let, vključno z obdobji neplačanih prispevkov, in 31 let, brez obdobj, za katera niso bili plačani prispevki).

Za osebe, ki prejemajo predčasno pokojnino, se zaposlitev prekine. Pridobitev pravice do predčasne pokojnine izključuje pridobitev pravice do starostne pokojnine.

Obstajata dve možnosti:

Začasno znižana predčasna pokojnina (možna od leta 2006 dalje) za:

- osebe, ki prejemajo delno invalidsko pokojnino in ki bodo dosegle zakonsko določeno upokojitveno starost v roku dveh let,
- osebe, ki bodo dosegle zakonsko določeno upokojitveno starost v roku 5 let in ki so bile prejemniki polne invalidske pokojnine vsaj 5 let, vendar pa do le-te nimajo več pravice.

Pri **trajno znižani predčasni pokojnini** se predčasna upokojitev kaznuje z malusi. Zniža se del pokojnine, vezan na dohodek, in sicer:

²²⁷ Gre za iskalce zaposlitve, registrirane pri Uradu za delo, v obdobju, ko ne prejemajo nadomestila za primer brezposelnosti; za redne študente na srednji ali univerzitetni ravni; člane Evropskega parlamenta, izvoljene na Češkem za čas njihovega mandata ter za osebe, ki živijo v tujini kot zakonci diplomatov, ki delajo v diplomatski službi Češke republike.

- za 0,9% (3,6% letno) za vsako obdobje 90-ih dni prejemanja pokojnine za tiste, ki se upokojijo manj kot 360 dni pred dopolnitvijo trenutno določene zakonsko določene upokojitvene starosti;
- za 1,2% (4,8% na leto) za vsako (tudi nepopolno) obdobje 90-ih dni prejemanja pokojnine, prejete v obdobju od 360 do 720 dni pred dopolnitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti in
- za 1,5% (6% na leto) za vsako obdobje 90-ih dni prejemanja pokojnine, če se posamezniki upokojijo več kot 720 dni pred zakonsko določeno upokojitveno starostjo.

Ta znižanja so trajna in se nadaljujejo po tem, ko prejemnik doseže zakonsko določeno upokojitveno starost, določeno za zavarovanca določene generacije. Vendar pa tudi ta del pokojnine, vezan na dohodke, ne sme biti nižji od najnižje določenega zneska (770 CZK).

Invalidska pokojnina

Skladno z ureditvijo pokojninskega zavarovanja se priznavajo tri stopnje invalidnosti, pri čemer:

- tretja stopnja invalidnosti pomeni, da je bila zmožnost za opravljanje kakršne koli gospodarske dejavnosti zmanjšana za vsaj 70%;
- za drugo stopnjo invalidnosti velja, da je bila zmožnost opravljanja kakršne koli gospodarske dejavnosti zmanjšana za 50-69%;
- pri prvi stopnji invalidnosti pa je bila ta zmožnost zmanjšana za 35-49%.

Prva stopnja invalidnosti je tako najnižja raven nezmožnosti za delo, pri kateri je oseba upravičena do nadomestila (pokojnine).

Minimalno obdobje vključenosti v zavarovanje (poleg stopnje invalidnosti je to drugi pogoj za pridobitev pravice do nadomestila) je odvisno od starosti, pri kateri se invalidnost pojavi, in sicer:

- do 20 let: zadostuje manj kot eno leto zavarovanja;
- od 20 do 22 let: eno leto;
- od 22 do 24 let: dve leti;
- od 24 do 26 let: tri leta;
- od 26 do 28 let: štiri leta;
- od 28 do 38 let: pet let (v desetletnem referenčnem obdobju pred invalidnostjo);
- nad 38 let: pet let (v zadnjih desetih letih) ali deset let (v zadnjih 20 letih).

Osebe, pri katerih se je invalidnost pojavila pred 18.letom, so upravičene do invalidske pokojnine tretje stopnje (t.i. osebe, ki so invalidne od otroštva).

Nadomestilo se ob izpolnitvi navedenih pogojev dodeli za obdobje od pojava invalidnosti do okrevanja ali do starosti 65 let. Ko invalidna oseba dopolni upokojitveno starost 65 let, lahko vloži zahtevek za starostno pokojnino, ki pa bo izplačana, če bo njen znesek višji od dodeljenega nadomestila.

Odločilni dejavniki za znesek dodeljenega nadomestila so povprečni dohodki in zavarovalna doba. Pokojnina je sestavljena iz dveh delov: osnovnega pavšala v višini 9% povprečne mesečne plače (86,56 EUR) ter odstotnega deleža, vezanega na dohodke, izračunanega na podlagi osebne osnove za izračun in števila let plačevanja prispevkov zavarovanja. Najnižji znesek znaša okrog 30 EUR. Osebna osnova za izračun temelji na povprečnih bruto dohodkih, ki jih je oseba prejela v letih pred

nastopom invalidnosti. Referenčno obdobje zajema celotno obdobje zavarovanja, začeni prvo koledarsko leto po dopolnjenem 18. letu starosti in vse do leta pred letom v katerem se uveljavlja pravica do pokojnine (obdobja pred letom 1986 niso zajeta). Formula za izračun je odvisna od stopnje invalidnosti oziroma tipa invalidske pokojnine:

- invalidska pokojnina prve stopnje znaša 0,5% osebne osnove za izračun za leto zavarovanja;
- invalidska pokojnina druge stopnje znaša 0,75% osebne osnove za izračun za leto zavarovanja;
- invalidska pokojnina tretje stopnje znaša 1,5% osebne osnove za izračun za leto zavarovanja.

Za osebe, ki so invalidne od otroštva (pred 18. letom starosti) znaša odstotni delež 45% letne splošne osnove za izračun, ki se določi na podlagi povprečne mesečne plače vseh zaposlenih, ob uporabi enakega zmanjšanja kot se uporablja za izračun osebne osnove za leto pred dodelitvijo pokojnine. Ta formula se uporablja tudi za osebe, ki so bile zavarovane najmanj 15 let, katerih pokojnina bi bila drugače nižja.

Ob izpolnitvi pogojev za pridobitev starostne pokojnine (starost 65 let), oseba ne more prejemati obeh pokojnin hkrati, temveč se lahko odloči za tisto, ki je zanjo ugodnejša. V primeru, da je oseba upravičena do invalidske pokojnine (katerakoli stopnja invalidnosti) in vdovske pokojnine, pa ima pravico prejemati višjo od pokojnin, do katerih je upravičena ter polovico odstotnega deleža druge pokojnine. Družinske dajatve se lahko seštevajo z invalidskimi pokojninami, medtem ko se nadomestila za brezposelnost lahko seštevajo le z invalidsko pokojnino za invalidnost prve in druge stopnje, s pokojnino za invalidnost tretje stopnje pa le v izjemnih primerih.

O stopnji nezmožnosti posameznika za delo odloča zdravnik, ki ga imenuje Češka uprava za socialno varnost. Na podlagi ugotovitev stopnje invalidnosti se odloča o možnosti rehabilitacije in zaposlitvene rehabilitacije, in sicer v skladu z zdravstveno zakonodajo. Rehabilitacija se lahko zagotavlja v obliki preventivnih zdravniških pregledov, posebnega zdravljenja (v zdravilišču), ambulantnega zdravljenja v zdravilišču, ugodnosti za posebno zdravljenje, obveznega posebnega zdravljenja, rehabilitacijskega zdravljenja po priporočilu zdravnika specialista.

Zavarovanje za starost (pokojninsko) in zdravstveno zavarovanje sta na zakonodajni ravni torej dovolj usklajena, da postopek rehabilitacije lahko sovпада s postopkom ugotavljanja izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do nadomestila za invalidnost na podlagi pokojninskega zavarovanja in se posledično, ob izpolnitvi 65 let starosti, zagotavlja možnost pridobitve starostne oziroma ugodnejše pokojnine, če se z rehabilitacijo oseba ni bila več sposobna vrniti na trg dela.

Poškodbe pri delu in poklicne bolezni

Skladno z zakonom o delovnih razmerjih je vsak delodajalec, ki zaposluje vsaj enega zaposlenega, dolžan zavarovati svoje zaposlene za primer poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. Ta vrsta zavarovanja daje vsem zaposlenim brez izjeme, članom njihovih družin in nekaterim skupinam oseb (upokojevcem in študentom) več ugodnosti. Vsa podjetja in organizacije morajo prispevati k obveznemu zavarovanju, da so zaposleni zavarovani za tveganje poškodb, bolezni in smrti, posredno ali neposredno povezanih z opravljanjem svoje poklicne dejavnosti. Kar zadeva poklicne bolezni, velja mešani sistem, izdelan na podlagi seznama bolezni. Za uveljavljanje nadomestila iz te oblike

zavarovanja ni zahtevano določeno minimalno trajanje izpostavljenosti nevarnim okoliščinam, kemičnim sredstvom ali nevarnemu hrupu.

Zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicne bolezni pokriva začasno in trajno nezmožnost za delo.

Trajna nezmožnost za delo

Ob trajni nezmožnosti zdravnik, ki ga imenuje Češka uprava za socialno varnost, določi stopnjo nezmožnosti bolnika. Oseba šteje za popolnega invalida, če ta stopnja pade za 66%, delna invalidnost pa ustreza znižanju zmožnosti za 33%. V danih primerih je oseba upravičena do invalidske pokojnine. Izračun le-te temelji na povprečnem bruto dohodku osebe v zadnjih treh mesecih pred nastopom nezmožnosti za delo. S tem se zagotavlja kontinuiteta dohodkov posameznika. Nadomestilo jamči, da dohodki zavarovanca po nezgodi ali bolezni ostanejo enaki povprečni plači, ki jo je prejemal pred nastopom zavarovalnega primera in upošteva morebitna nadomestila za invalidnost, ki se izplačajo zaradi nezgode ali bolezni. Delodajalec to nadomestilo izplačuje vsak mesec do konca koledarskega meseca, v katerem je upravičenec dopolnil 65 let. Seštevaje nadomestila z novim dohodkom iz poklicne dejavnosti je mogoče, ker se nadomestilo za izgubo dohodka določi glede na znesek dohodkov, prejetih po nezgodi pri delu. Obstaja tudi možnost seštevaja z drugimi pokojninami (enako kot zgoraj).

Delodajalci so dolžni prilagoditi delovni prostor invalidnim osebam in jim zagotoviti poklicno usposabljanje. Vsi delodajalci, ki zaposlujejo nad 20 zaposlenih, morajo najmanj 4,5% svojih delovnih mest zapolniti z invalidnimi osebami in 0,5% dodatnih mest z osebami z visoko stopnjo nezmožnosti za delo.

Ko nastopi potreba po rehabilitaciji le-to navadno opravljajo javne službe za zaposlovanje, ki krijejo stroške usposabljanja in tudi stroške prehrane, nastanitve ter prevoza, če usposabljanje poteka v oddaljenem kraju. Vendar pa ti programi usposabljanja ne trajajo več kot tri mesece.

V primeru smrti zaposlenega, kot posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, se zagotavlja več vrst nadomestil:

- nadomestilo stroškov oskrbe za preživele družinske člane, ki se izplača preživelim družinskim članom, ki jih je umrla zavarovanec vzdrževal ali zanje skrbel;
- enkratna pavšalna odškodnina za preživele družinske člane (zakonec, sirota, starši) v višini 8,656 EUR (v kolektivnih pogodbah ali internih aktih, ki jih sprejmejo delodajalci se lahko določijo višji zneski);
- nadomestilo za dohodke do 50% (oz. 80%) povprečnih mesečnih prihodkov zaposlenega, če v družini ni drugih dohodkov;
- povračilo stroškov preživljanja preživelim družinskim članom;
- povračilo pogrebnih stroškov osebi, ki jih je plačala (obvezna nadomestila za pogrebne stroške, ki se vsem preživelim članom plačajo iz javnega sistema socialne pomoči, v višini 5000 EUR, se odštejejo od tega zneska);
- sirote so upravičene do pokojnine za preživele družinske člane.

S sistemom ureditve nadomestil za poškodbe pri delu in poklicne bolezni, zakonodaja največjo odgovornost nalaga delodajalcu, s čimer se zagotavlja visoka stopnja preventive in posledično preprečevanje nastanka novih invalidnosti.

Pokojnine za preživele družinske člane

Upravičenci do pokojnine za preživele družinske člane so vdovci/vdove in sirote. Pogoji za pridobitev pravice do pokojnine za preživele družinske člane so izpolnjeni, če je pokojni prejemal starostno ali invalidsko pokojnino ali bi bil do nje upravičen ali če je njegova smrt posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni.

Vdovska pokojnina

Pokojnina pripada vdovi/vdovcu za obdobje enega leta od dneva smrti, po tem obdobju pa je zagotovljena le preživelemu zakoncu, ki je dosegel pokojninsko starost ali mu manjka manj kot 4 leta do dopolnitve upokojitvene starosti za moške; preživelemu zakoncu, ki ima priznano III. Stopnjo invalidnosti ali preživelemu zakoncu, ki skrbi za vzdrževanega otroka ali za otroka ali starša umrlega zakonca, ki živi v istem gospodinjstvu. Za ločenega zakonca po smrti bivšega zakonca ni nobenih ugodnosti. Če se zakonec ponovno poroči, se pokojnina preneha izplačevati in se izplača enkratni znesek v višini 12-kratnega zneska mesečne pokojnine.

Znesek vdovske pokojnine je sestavljen iz mesečnega pavšalnega zneska (ok. 95 EUR), odstotni znesek pokojnine pa znaša 50% odstotnega zneska pokojnine, do katere je bil ali bi bil upravičen umrli zakonec.

Družinska pokojnine za otroke, ki so izgubili enega ali oba starša

Sirote so upravičene do nadomestila za preživele družinske člane, če je preminuli starš izpolnjeval vsaj polovico let, zahtevanih za upravičenost do invalidske pokojnine (vsaj 2 leti in 6 mesecev v zadnjih desetih letih ali 5 let v zadnjih 20 letih). Otroci morajo biti vzdrževani in mlajši od 26 let, v kolikor se šolajo ali poklicno izobražujejo.

Otrok, ki je izgubil enega starša, in sirote so upravičeni do mesečnega pavšalnega zneska (ok. 95 EUR), odstotni znesek pokojnine pa za otroke, ki so izgubili enega starša, znaša 40% odstotnega zneska pokojnine, do katere je bil oz. bi bil upravičen umrli starš, za otroke brez obeh staršev pa 40% odstotnega zneska pokojnine vsakega od staršev. V primeru, da je umrli zapustil več otrok, je lahko znesek višji od pokojnine, do katere bi bil sicer umrli upravičen.

Minimalna vdovska/družinska pokojnina:

- pavšalni znesek – ok. 95 EUR mesečno
- odstotni delež - ok.14 EUR mesečno za vdovce/vdove in ok. 12 EUR mesečno za družinsko pokojnino.

Minimalna pokojnina

Do minimalne pokojnine je upravičena oseba, katere dohodki so nižji od zakonsko določenega zneska. Pri vseh vrstah pokojnin je minimalni znesek pokojnine sestavljen iz osnovnega (pavšalnega) zneska, ki je za vse enak, in iz minimalnega zneska, vezanega na dohodek. V letu 2015 znaša osnovni pavšalni znesek minimalne pokojnine 9% povprečne mesečne plače (2.400 CZK (86,56 EUR) na mesec), odstotni znesek minimalne pokojnine pa znaša 770 CZK (27,77 EUR) na mesec. Skupna vrednost minimalne mesečne pokojnine znaša 12,1% povprečne mesečne plače.

Višino minimalne pokojnine določa vlada, usklajuje pa se neredno oz. diskrecijsko.

Zakonsko določena **najvišja pokojnina** ne obstaja.

Odlog pokojnine

Češka ne pozna možnosti delne upokojitve, omogoča pa bonuse za kasnejše upokojevanje, tj. za upokojevanje po doseženi upokojitveni starosti. Pokojnina se lahko odloži za najmanj 90 dni po izpolnitvi pogojev za pridobitev starostne pokojnine. Zgornje starostne omejitve ni. Starostna pokojnina se poviša za 1,5% (6% na leto) za vsako zaključeno 90-dnevno obdobje opravljanja dela/dejavnosti, med katerim se zahtevke za starostno pokojnino odloži. Odmerni odstotek se poviša tudi za obdobja opravljanja pridobitne dejavnosti potem, ko je posameznik že pridobil pravico do starostne pokojnine in le-to tudi uživa. V takšnem primeru se pokojnina poviša za 1,5% za vsakih dodatnih 180 dni opravljanja dela/dejavnosti, če gre za osebo, ki črpa samo polovico starostne pokojnine oziroma za 0,4% za vsakih dodatnih 360 dni opravljanja dela/dejavnosti, če gre za osebo, ki dela in obenem prejema polno starostno pokojnino).

Zavarovancu, ki je opravljal pridobitno dejavnost še potem, ko je postal upravičen do predčasne pokojnine, in še po doseženi upokojitveni starosti, in zato ni prejel pokojnine, se pokojnina ponovno odmeri, pri čemer se pri izračunu upošteva na novo pridobljena zavarovalna obdobja.

Kombinacija prejetja pokojnine in drugih dohodkov

Na Češkem je mogoče prejemati pokojnino ob sočasnem nadaljnjem opravljanju dela. Medtem ko ni omejitev zaslužka za tiste upokojece, ki so dosegli starost 63 let, pa je opravljanje dela po upokojitvi za prejemnike predčasne pokojnine omejeno. Tisti zaposleni in samozaposleni, ki prejemajo polno starostno pokojnino, lahko tako po upokojitvi nemoteno nadaljujejo z opravljanjem svoje dejavnosti, pri čemer se jim (ne glede na višino prihodka) izplačevanje pokojnine ne prekine ali zniža. Če posameznik prejema polno pokojnino, se le-ta za vsakih 360 dni dela poveča za 0,4%, če pa prejema delno pokojnino (polovico starostne pokojnine), pa se le-ta za vsakih 180 dni dela poveča za 1,5%.

Vendar pa mora zaposleni ali samozaposleni upokojenec v primeru, ko je dohodek dovolj visok, plačevati prispevke za socialno varnost iz naslova opravljanja dejavnosti.

Prejemnikom predčasne pokojnine se znesek le-te zniža glede na to, koliko časa pred zakonsko določeno upokojitveno starostjo posameznik pridobi pravico do predčasne pokojnine. V primeru, ko

samozaposleni, ki prejema predčasno pokojnino, prejema tudi tako visoke dohodke, da doseže cenzus za vstop v obvezno zavarovanje, se mu izplačevanje omenjene pokojnine odloži. Prejemniki predčasne pokojnine morajo podpisati izjavo, da so seznanjeni z navedenimi omejitvami. Vendar pa se navedena omejitev uporablja samo do tedaj, ko prejemnik predčasne pokojnine doseže zakonsko določeno upokojitveno starost. Od takrat dalje je ureditev enaka kot za ostale starostne upokojence-omejitev torej ni.

Invalidski upokojenci, ki se jim invalidska pokojnina pretvori v starostno pokojnino pri starosti 65 let, lahko opravljajo pridobitno dejavnost brez omejitve.

VIŠINA POKOJNINE

Na višino pravic vpliva višina dohodkov zavarovanca in dolžina zavarovanja.

Starostna pokojnina se izračuna kot vsota dveh komponent: osnovnega pavšalnega zneska in odstotnega zneska pokojnine. Pri **osnovnem (pavšalnem) znesku pokojnine** gre za mesečni pavšalni znesek, ki zagotavlja vsem upravičenim državljanom osnovno pokojnino in je enak za upravičence do vseh pokojnin, ne glede na doseženo zavarovalno dobo in pretekle dohodke zavarovanca. Ta znesek za vse pokojnine znaša 9% povprečne mesečne plače (v letu 2015 znaša 2.400 CZK (86,56 EUR) na mesec). Osnovni znesek pokojnine se avtomatično spremeni vsakokrat, ko se spremeni višina povprečne mesečne plače.

Odmerni odstotek se določi tako, da se zavarovalna doba, pridobljena pred dopolnitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti, za vsako celotno koledarsko leto vrednosti v višini 1,5%, za obdobje po dopolnitvi zakonsko določene upokojitvene starosti pa se prišteje 1,5% za vsakih 90 koledarskih dni nadaljnje aktivnosti.

Pri odstotnem znesku pokojnine gre za del pokojnine, ki se doda osnovnemu pavšalnemu znesku in ki je vezan na dohodke oz. plačane prispevke in zaradi česar odvisen od dohodkov posameznika od 18. leta dalje pa do upokojitve (upoštevajo se torej zasluži iz celotnega aktivnega obdobja, z izjemo zaslužkov izpred leta 1986) in od dopolnjene zavarovalne dobe. Izračunan je v skladu s progresivno formulo na podlagi t.i. osebne pokojninske osnove (*personal calculation base*) in števila let zavarovanja. Odmeri se v višini 1,5% od osebne pokojninske osnove za vsako leto zavarovalne dobe (oziroma v višini 1,2% za pokojninsko zavarovanje, kjer so bili zavarovanci vključeni tako v I. kot v II. steber), pri čemer ni najvišje omejitve. Minimalni znesek tega dela pokojnine trenutno znaša 770 CZK na mesec (približno 30 EUR), najvišji znesek pa ni določen (vendar je najvišja vrednost omejena z zgornjimi omejitvami za upoštevanje dohodka pri izračunu pokojninske osnove v višini do 4-kratnika povprečne plače, na podlagi katere se izračuna pokojnina).

Osebna pokojninska osnova se izračuna na podlagi povprečja bruto plač oz. dohodkov iz zavarovančeve aktivne dobe, z začetkom s prvim koledarskim letom po dopolnjenem 18. letu starosti in koncem v koledarskem letu pred letom, v katerem pridobi pravico do pokojnine (vendar se upoštevajo le zasluži po letu 1986). Te plače oz. dohodki se preračunajo na raven povprečne plače.

Pri določanju pokojninske osnove gre za močno degresijo, kar pomeni, da se višje plače upoštevajo v manjši meri. Ta degresija – tako pri tvorbi pokojninske osnove kot pri določitvi odmernih odstotkov – pomeni močan element redistribucije, saj vodi k višjim nadomestitvenim razmerjem (*replacement rate*) za osebe z nižjimi dohodki, v primerjavi s tistimi z višjimi dohodki. Na podlagi progresivne formule so uvedeni dohodkovni pragovi (*reduction brackets*), na podlagi katerih se znižajo dohodki, zasluženji tekom kariere, na tej osnovi pa se pridobi osnova za izračun pokojnine. Najnižji dohodki se pri izračunu pokojninske osnove upoštevajo v celoti, v vsakem naslednjem razredu pa se zniža %, ki se upošteva pri izračunu. Od leta 2015 dalje se tako najnižji dohodki (v višini do 44% povprečne bruto plače – 1. prag) upoštevajo 100%, dohodki od 44% do 400% povprečne bruto plače se upoštevajo v višini 26%, dohodki nad 400% povprečne bruto plače (2. prag) pa se sploh ne upoštevajo. To je ekvivalent ostri progresivni obdavčitvi. Pri izračunu pokojninske osnove se tako v letu 2015 upoštevajo mesečni zaslužki na naslednji način:

- Do CZK 11.709 (422,3 EUR): 100%
- od CZK 11.709 (422,3 EUR) do CZK 106.444 (3839 EUR): 26%,
- zaslužki nad CZK 106.444 (3839 EUR) se ne upoštevajo.

USKLAJEVANJE

Na Češkem je formula usklajevanja za upokojence ugodna, saj vzdržuje realno vrednost pokojnin (tj. 100 % rasti cen), poleg tega pa omogoča upokojencem tudi določeno »sodelovanje« v sadovih gospodarske rasti (1/3 rasti plač), kar zagotavlja celo realno povečevanje pokojnin.

Skupni znesek pokojnine (pavšalni del in z dohodkom povezani del) se redno letno usklajuje vsakega januarja za 100% rasti indeksa cen (v obdobju 12 mesecev pred mesecem julijem prejšnjega leta) in za eno tretjino rasti povprečnih plač (v obdobju 12 mesecev pred 1. januarjem prejšnjega leta). Nadaljnje prilagoditve se izvedejo, če indeks rasti cen življenjskih potrebščin (rast inflacije) presega 5% (kadarkoli med letom). Vendar pa so se v letih 2013 do 2015 pokojnine, poleg 1/3 rasti povprečnih realnih plač, uskladile le za 1/3 inflacije. Od leta 2016 dalje se bo ponovno uporabljalo striktno zakonsko določeno pravilo indeksacije, to je rast cen plus 1/3 realne rasti plač. V letu 2015 so se pokojnine izjemoma uskladile za 1,8%.

Uskladitev mora najprej zagotoviti, da osnovni pavšalni znesek pokojnine znaša 9% bruto povprečne plače, del pokojnine, vezan na dohodek, pa se uskladi tako, da izpolni pogoje usklajevalne formule.

NEDAVNI REFORMNI UKREPI

Iz povzetkov ukrepov in reform za naslavljanje finančne in ekonomske krize po državah izhaja, da je češka vlada varčevalne ukrepe sprejemala v drugi polovici leta 2010 in ob pripravi proračuna za leto 2011. Za povečanje konkurenčnosti svojega gospodarstva je češka vlada v letu 2011 sprejela nekaj ključnih reform, med njimi tudi pokojninsko, ki je začela veljati 1.1.2013. Le-ta je med drugim uvedla II. steber zavarovanja, starostno mejo za upokojitev pa je premaknila iz 65 na 67 let.

Od leta 2010 je nova zgornja meja za upoštevanje dohodkov v pokojninsko osnovo 400% povprečne plače. Prišlo je do začasne spremembe usklajevanja za starostne, družinske in invalidske pokojnine med leti 2013 in 2015, zaradi česar je bila rast pokojnin nižja.

V letu 2011 se je začelo progresivno zviševanje upokojitvene starosti za dva meseca na leto, brez zgornje omejitve z namenom premostitve vrzeli pri upokojitveni starosti za moške in ženske (do leta 2041). Povečuje se tudi zahtevano število let plačanih prispevkov iz 20 na 35 let do leta 2019 (v veljavi od leta 2010).

V okviru ukrepov za povečanje diverzifikacije pokojninskega sistema je prišlo do oblikovanja II. stebra prostovoljnih individualnih pokojninskih računov. Od januarja 2013 dalje je bila tako možna preusmeritev 3% prispevkov iz PAYG v DC shemo ter plačevanje dodatnih 2% prispevkov, pri čemer so se sorazmerno zmanjšale pravice v javnem pokojninskem sistemu, vendar je bila ta shema s 1.1.2016 ukinjena.

V okviru nedavnih (post-reformnih) sprememb je prišlo do postopnega zviševanja zakonsko določene upokojitvene starosti na 65 let do leta 2030, medtem ko naj bi se po letu 2025 upokojitvena starost zvišala za dva meseca na leto. Predvidoma naj bi se upokojitvena starost povišala na 69 let.

Obračunsko obdobje, ki se upošteva pri izračunu pokojninske osnove, se je povišalo iz 25 na 35 let.

Povzeto po:

- Pensions at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, OECD 2015.
- Pensions at a Glance 2013, OECD and G20 Indicators, OECD 2013.
- Pensions Projections of the Czech Republic (Country Fiche), Ministry of Finance, Department for Financial Policy, December 2014.
- Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014; Social Security Administration Office of Retirement and Disability Policy; Office of Research, Evaluation, and Statistics, Washington DC, September 2014
- The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), EUROPEAN ECONOMY 3|2015, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- Pension Reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond, edited by Kenichi Hirose, International Labour Organization, 2011.
- Rangus, A., Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga), Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, 2012.
- Vaše pravice iz socialne varnosti v Češki republiki, Evropska komisija 2012.
- Vzajemni informacijski sistem o socialni zaščiti (Mutual Information System on Social Protection - MISSOC) - primerjalne tabele po posameznih državah članicah EU obdobje 1.1.2015 do 1.7.2015, Evropska komisija.
- Income from work after retirement in the EU, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Eurofound, 2012.
- Stanovnik, T., Pokojninske reforme v centralni, vzhodni in jugovzhodni Evropi, IB Revija 3-4/2009, str. 19-30.

3. HRVAŠKA

ZAKONSKA UREDITEV POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA IN OPIS SISTEMA

Podobno kot Slovenija se tudi Hrvaška sooča z negativnimi demografskimi trendi (staranje prebivalstva, zniževanje števila zaposlenih, povečevanje števila upokojencev). Sedanji sistem je rezultat celovite strukturne reforme, sprejete leta 1998. Reforma se je začela s temeljitimi spremembami v okviru obstoječega javnega dokladnega sistema v letu 1999 in se je nadaljevala z uvedbo obveznih in prostovoljnih zasebnih shem v letu 2002.

Od leta 1999, ko je Hrvaška izvedla reformo pokojninskega zavarovanja, je prešla iz javnega sistema pokojninskega zavarovanja na t.i. mešani ali javno-zasebni sistem. Ker se je sistem pokojninskega zavarovanja izkazal za nevzdržnega in ker prihaja do nadaljnjega podaljševanja življenjske dobe, je Hrvaška z novim pokojninskim zakonom, ki je začel veljati januarja 2014, ponovno reformirala pokojninski sistem. Novi zakon je prinesel številne spremembe in novosti v pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predvsem na področju I. stebra, vendar še vedno ohranja tristebni sistem. Pri I. stebru gre za obvezni sistem socialnega zavarovanja, ki temelji na medgeneracijski solidarnosti. II. in III. steber pa urejajo posebni zakoni, pri čemer gre pri II. stebru, ki je prav tako obvezni, a hkrati zasebni, za obvezni sistem individualnih/osebnih računov, ki temelji na individualnih kapitalskih prihrankih, prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje (III. steber) pa temelji na individualnih kapitalskih prihrankih.

V obvezno pokojninsko zavarovanje je vključeno praktično vse hrvaško aktivno prebivalstvo. Pravice so odvisne od višine zaslužka in od trajanja zavarovanja, dopolnjene pa so s pravicami iz naložbenega II. stebra. Višina pokojnine iz II. stebra je odvisna od višine privarčevanih sredstev na osebem pokojninskem računu, od donosov in od povprečne pričakovane življenjske dobe ob upokojitvi.

V hrvaškem sistemu pokojninskega zavarovanja zavarovanec tako pridobi dve pokojnini iz obveznega pokojninskega zavarovanja. Prva (osnovna pokojnina) izhaja iz I. (obvezno pokojninsko zavarovanje), druga pa iz II. stebra (individualno kapitalsko varčevanje). Vsak zavarovanec pa ima možnost vplačevati še v III. prostovoljni steber (pokojninsko in invalidsko zavarovanje na podlagi osebnih pokojninskih varčevalnih računov), s čimer ima možnost pridobiti še tretjo pokojnino.

Prvi steber – javni dokladni sistem

V I. stebru gre za javni pokojninski sistem, ki je obvezen za vse, ki so delovno aktivni (zaposlene in samozaposlene osebe, osebe, ki opravljajo samostojno ali poklicno dejavnost, kmetje, itd), obsega pa obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje na podlagi medgeneracijske solidarnosti in t.i. sistema sprotnih prispevkov (*pay-as-you-go*). Za izračun pokojnine, vezane na dohodke, se uporablja točkovni sistem. Shema pokriva tveganja za starost, invalidnost (tudi poškodbe pri delu in bolezni) in pravice za preživele družinske člane v primeru smrti zavarovanca ali upokojenca. Financira se iz prispevkov in iz transferov iz državnega proračuna.

Osebam, ki so zavarovane samo v I. stebru (gre za osebe, ki so bile v času uvedbe II. stebra leta 2002 stare več kot 50 let, ali za tiste posameznike, ki so bili stari manj kot 50 in več kot 40 let in se niso

odločili za prostovoljni vstop v II. steber), se obračunajo prispevki za pokojninsko zavarovanje od njihove plače v višini 20 %.

Drugi steber – obvezni privatni naložbeni sistem

V okviru II. stebra pokojninskega zavarovanja gre prav tako za obvezni sistem individualnih računov, ki je v pristojnosti obveznih pokojninskih skladov. Z njimi upravljajo posebne pokojninske družbe, ki so sicer v zasebni lasti, vendar jih nadzoruje Hrvaška agencija za nadzor finančnih storitev (HANFA). Če je posameznik obvezno zavarovan tudi v II. stebru, delodajalec od njegove plače namenja 5 % bruto zneska in ga izplačuje v obvezni pokojninski sklad, ki ga izbere posameznik. Od nekdanjih 20 % bruto plače zaposlenega se v I. steber sedaj nakazuje 15 %, poleg tega pa mora vsak posameznik dodatno varčevati za svojo pokojnino. Nekdanjih 20 % bruto plače se tako razdeli na 15 % prispevkov za I. steber in na 5 % prispevkov za II. steber.

Hrvaška je postavila kar nekaj omejitev za vstop v novi (mešani) sistem in tudi vnaprej določila možnosti za izstop iz njega oziroma za povratek v stari sistem. Za vse posameznike, ki so bili na dan 1. 1. 2002 (ob uvedbi tega sistema) mlajši od 40 let (rojeni pred l. 1962) ter za osebe, ki so vstopile na trg delovne sile po 1. januarju 2002, je zavarovanje na podlagi individualnega kapitalnega varčevanja obvezno. Osebe, vključene v obvezno pokojninsko zavarovanje, ki so bile na dan 1. januarja 2002 stare med 40 in 50 let (rojeni med leti 1952 in 1962), so se imele od januarja 2002 do junija 2002 možnost same odločiti o tem, da ostanejo le v javnem sistemu PAYG ali da vstopijo v dvostebni sistem. Le-ti so do 15. oktobra 2011 imeli možnost izstopa iz II. stebra in ostati v I. stebru, vendar le pod pogojem, če bi bila pokojnina iz sistema socialnega zavarovanja ugodnejša kot tista iz II. stebra. Posamezniki, starejši od 50 let v letu 2002 (osebe, rojene pred l. 1952), pa so ostali zavarovani le v I. stebru. Odločitev za prostovoljno včlanitev je bilo treba sprejeti do junija 2002 in je bila dokončna.

Iz obveznega zavarovanja v okviru II. stebra so izvzete osebe, ki se jim lahko odobri pokojnina pod ugodnejšimi pogoji (aktivno vojaško in policijsko osebje in pravosodni policisti)

Za pridobitev pravice do pokojnine iz II. stebra mora zavarovanec izpolnjevati pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine iz obveznega javnega pokojninskega zavarovanja (oz. iz I. stebra).

II. steber je privatna naložbena shema z vnaprej določenimi prispevki. Zajema predvsem riziko starosti, poleg tega pa tudi tveganja za primer invalidnosti in smrti pod določenimi pogoji (če je član sklada starejši od 55 let), in je včlanjen v sklad več kot 10 let in če bi bil znesek invalidske ali družinske pokojnine iz dveh stebrov višji od zneska iz samo I. stebra). V okviru II. stebra je faza akumulacije prispevkov (v upravljanju pokojninskih družb, ki upravljajo pokojninske sklade) institucionalno ločena od faze pokojninskih izplačil (upravljana preko pokojninskih zavarovalniških družb) in ju ureja posebna zakonodaja. V trenutku upokojitve se prihranki prenesejo na pokojninsko zavarovalnico. Obstajajo štiri obvezni pokojninski skladi in samo ena pokojninska zavarovalnica, ki je odgovorna za izplačevanje pokojnin iz II. stebra.

Tretji steber – prostovoljni zasebni naložbeni sistem

III. pokojninski steber predstavlja prostovoljno zasebno pokojninsko zavarovanje na podlagi kapitalskega varčevanja, ki je bilo vpeljeno leta 2002. Gre za naložbeni sistem z vnaprej določenimi prispevki, ki je v pristojnosti družb za upravljanje prostovoljnih pokojninskih skladov, vanj pa se od leta 2002 lahko vključijo tako zaposleni kot tudi nezaposleni. Posameznik se v skladu s svojimi zmožnostmi in potrebami sam odloči glede višine prispevka, dobe varčevanja in vplačevanja premij, država pa vsakemu državljanu na vplačan znesek doda do 15% od vplačanega zneska v preteklem koledarskem letu, vendar največ do 750 HRK na leto. Sredstev zavarovanci ne morejo dvigniti, preden ne dopolnijo starosti 50 let, razen če se invalidsko upokojijo, lahko pa zamenjajo prostovoljni pokojninski sklad.

To zavarovanje je razdeljeno na t.i. zasebno shemo (tako imenovani odprti skladi) in poklicno zavarovanje (tako imenovani zaprti skladi). Njegov obseg je relativno nizek. Ob koncu leta 2013 je bilo okoli 205.000 članov odprtih skladov in 23 000 članov zaprtih skladov. S skupno 228 000 posameznikov pokriva okoli 15% zaposlenih, vendar te številke vključujejo tudi tiste, ki so prenehali redno plačevati prispevke, vendar so še vedno člani. Ob koncu leta 2013 je bilo izplačanih 13 000 pokojnin iz zavarovanja III. stebra. Izplačilo pokojnin je mogoče od starosti 50 let dalje, drugih pogojev za izplačilo ni. Na splošno III. steber prispeva precej majhen delež v celotnih upokojitvenih dohodkih.

Pokojninske dajatve, določene s posebno zakonodajo

Na Hrvaškem precej upokojencev prejema pokojnine po posebnih predpisih, ki določajo upokojitvene pogoje za posebne kategorije prebivalstva in/ali določajo pokojninskih prejemke in njihove dodatke pod različnimi pogoji. V tem primeru sicer gre za prerazdeljevanje, vendar bi težko rekli, da gre tudi za solidarnost, ker običajni zavarovanci financirajo pokojnine za privilegirane skupine.

Pogoji za pridobitev pravice do pokojnine so v večini primerov bolj ohlapni, dajatve, izračunane v skladu s posebnimi predpisi, pa so višje od tistih, ki so določene v skladu s splošnimi pogoji. Poslanci, vladni uradniki, ustavni sodniki, veterani domovinske vojne, akademiki, policija in vojaško osebje, veterani iz druge svetovne vojne in nekdanji politični zaporniki prejemajo dajatve, ki so določene s posebnimi zakoni in izplačani iz javne dokladne sheme. Skupni znesek takih prejemkov je v letu 2013 dosegel približno 18% vseh izdatkov za pokojnine. Velik del teh prejemkov je "pokrit" s prispevki v sistem javnega zavarovanja, določenega dela pa javno pokojninsko zavarovanje ne pokriva. Dodatne pokojninske izdatke, ki jih zagotavljajo ugodnejše pokojninske pravice zaradi posebnih predpisov, se pokrivajo s transferji iz državnega proračuna Zavodu za pokojninsko zavarovanje.

Najpomembnejši posebni zakon je Zakon o pravicah hrvaških braniteljev iz domovinske vojne in članov njihovih družin (Uradni list št. 174/04), na podlagi katerega je bilo podeljenih okoli 71.000 invalidskih in družinskih pokojnin, predvsem za vojne veterane od 1990-1996. Ti upokojenci so relativno mladi, njihovi zneski pa so višji od povprečne pokojnine. V letu 2013 je bilo izplačano okoli 5 mrd HRK za pokojnine, ki temeljijo na tem zakonu, kar je približno 14% celotnih izdatkov za pokojnine. Čeprav v skladu s tem zakonom ne bo več podeljenih nobenih novih invalidskih pokojnin,

pa so vojni veterani upravičeni do še ene ugodnosti za vojne veterane, ki bo vplivala na prihodnje pokojninske izdatke. V skladu s tem zakonom imajo namreč vojni veterani, ki so služili v bojnih enotah več kot 100 dni, pravico do minimalne pokojnine na ravni 45% povprečne neto plače. Vojni veterani so upravičeni tudi do minimalne pokojnine, ko dosežejo upokojitveno starost, pod pogojem, da ne izpolnjujejo pogojev za starostno pokojnino zaradi nezadostne dobe.

Posebni zakon iz leta 2007 tudi določa povečanje pokojnin, pridobljenih v letih od 1999 do 2010, ki se povišajo za 4% do 27%, odvisno od leta uveljavitve pokojnine, medtem ko so se pokojnine, pridobljene po letu 2010, povečale za 27%, kar predstavlja dodatek prejemkom, določenim na podlagi točkovnega sistema v skladu z Zakonom o pokojninskem zavarovanju iz leta 2013. Pomembno je, da se ta dodatek k pokojnini ne uporablja pri izračunu pokojnin za tiste, ki so zavarovani v obeh obveznih stebrih, temveč samo pri pokojninah tistih zavarovancev, ki so zavarovani le v I. stebru. Dodatek k pokojnini se prav tako ne uporablja pri izračunu minimalne pokojnine, niti pri izračunu najvišje pokojnine. Namen dodatka je v uravnoteženju prejemkov med starejšimi in mlajšimi upokojenci, saj so bili prejemki upokojencev, ki so se upokojili po reformi (upokojeni leta 1999 in kasneje), bistveno nižji od tistih, ki so se upokojili v skladu s prejšnjo zakonodajo. Določbe o dodatku so postale sestavni del zakonodaje dokladnega sistema.

FINANCIRANJE POKOJNINSKEGA SISTEMA

Pokojninski sistem se financira s prispevki in iz državnega proračuna. Iz prispevkov zavarovanja se financirajo tudi invalidske in družinske pokojnine ter dajatve za poškodbe pri delu in poklicne bolezni. Transferji iz državnega proračuna v javni sistem krijejo pokojninske izdatke, ki izhajajo iz posebnih predpisov in tudi odhodke iz prehodnih stroškov pokojninske reforme zaradi uvedbe v celoti naložbenega II. pokojninskega stebra. Vlada se je zavezala, da bo pokrila preostali primanjkljaj v javnem sistemu.

Osnove za plačevanje prispevkov

I.steber:

Zavarovanci

Prispevna stopnja za zavarovance, ki so vključeni v I. steber, je 20%; za osebe, ki so vključene tako v I. steber kot v II. steber, pa znaša 15%. Osnova za pokojninsko zavarovanje za zaposlene je bruto plača. Najvišja mesečna osnova za odmero prispevkov je postavljena v višini največ 6-kratnika povprečne plače (47.646,00 HRK na mesec v letu 2014), najnižja mesečna osnova, ki se uporablja za izračun prispevkov, pa je 2.779,35 HRK. Pri tistih, ki so zavarovani v obeh obveznih pokojninskih stebrih, gredo prispevki v višini 15% bruto plače v I. steber, 5% pa jih gre v II. steber. Dodatni prispevki se plačujejo za pokojninsko zavarovanje zaposlenih v težkih in nevarnih poklicih (urejeno v posebni zakonodaji). Te prispevke plačujejo delodajalci v višini od 4,86% do 17,58% od bruto plače. Če je oseba zavarovana v obeh stebrih, so ti prispevki razdeljeni tudi med dvema stebroma na način, da gre $\frac{3}{4}$ v I. steber, $\frac{1}{4}$ pa v II. steber.

Samozaposlene osebe

Prispevna stopnja znaša 20% zakonsko določene zavarovalne osnove oseb, ki so vključene le v I.

steber ter 15% od predpisanih zavarovalnih osnov za pokojninsko zavarovanje oseb, ki so vključene tako v I. kot v II. steber (sistem obveznih individualnih računov).

Zavarovalna osnova za samozaposlene osebe (vključno s samozaposlenimi kmeti) je odstotek bruto povprečne plače vseh zaposlenih (od 65% do 100%), odvisno od kategorije samozaposlitve in od ravni posameznikove izobrazbe .

Iz prispevkov samozaposlenih oseb se financirajo tudi invalidnost in dajatve za preživele družinske člane ter dajatve iz naslova nesreč pri delu in poklicnih boleznih.

Delodajalci

Delodajalci ne plačujejo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, razen za zaposlene v težkih ali zdravju škodljivih poklicih.

Državni proračun

Iz proračuna se pokrivajo prispevki za pokojninsko zavarovanje v višini 20% od bruto plače za javne uslužbenke in državne uradnike ter v višini 20% zakonsko določene zavarovalne osnove za brezposelne starše v prvem letu otrokove starosti, za skrbnike/osebe, ki zagotavljajo oskrbo v skladu s predpisi, ki urejajo sistem socialnega varstva, za invalidne osebe v skladu z Zakonom o zavarovalnih dobah, štetih v daljšem trajanju, za brezposelne osebe, za vajence in prostovoljce na poklicnem usposabljanju, vključene le v I. steber; 15% od bruto plače pa pokriva proračun za pokojninsko zavarovanje za iste skupine oseb, ki so vključene v oba stebra zavarovanja.

II. steber:

Zavarovanci

Zavarovanci, ki so vključeni tako v I. kot v II. steber, v sistem obveznih individualnih računov plačujejo 5% od bruto plače. Osebe, ki so vključene samo v I. steber ne plačujejo prispevkov.

Samozaposlene osebe

Prispevna stopnja v sistem obveznih individualnih računov za osebe, zavarovane v I. in II. stebru, znaša 5% zakonsko določene zavarovalne osnove. Samozaposleni, ki so vključeni le v I. steber, ne plačujejo prispevkov.

Delodajalci

Delodajalci ne plačujejo prispevkov v sistem obveznih individualnih računov, razen za zaposlene v težkih ali zdravju škodljivih poklicih.

Državni proračun

Iz državnega proračuna se pokrivajo prispevki v sistem obveznih individualnih računov v višini 5% od bruto plače za javne uslužbenke in državne uradnike, ali 5% zakonsko določene zavarovalne osnove za brezposelne starše v prvem letu otrokove starosti, za skrbnike / osebe, ki zagotavljajo oskrbo v skladu s predpisi, ki ureja sistem socialnega varstva, za invalidne osebe v skladu z Zakonom o prištetih zavarovalnih dobah, štetih v daljšem trajanju, za brezposelne osebe, vajence in prostovoljce na poklicnem usposabljanju, ki so vključeni v I. in II. steber.

POGOJI ZA PRIDOBITEV PRAVIC IZ OBVEZNEGA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA

Starostna pokojnina

Najpomembnejša sprememba, ki jo je uvedla pokojninska reforma iz leta 2014, je bil **dvig starostne meje za starostno pokojnino**. Zakonsko določena upokojitvena starost po prejšnjem zakonu (1999), ki je za moške znašala 65 in za ženske 60 let, je bila na Hrvaškem dosežena leta 2008. V skladu z novim zakonom minimalni pogoj za pridobitev pravice do starostne pokojnine še naprej znaša vsaj 15 let zavarovalne dobe. Upokojitvena starost se za ženske od leta 2010 postopoma povečuje za 3 mesece na leto, dokler ne bo leta 2030 dosegla starosti 65 let. Ženske so tako v letu 2015 pridobile pravico do starostne pokojnine, ko so dopolnile starost 61 let in 3 mesece.

Med drugim novi zakon ureja upokojitev s 67 leti, vendar šele od leta 2038 dalje. Od leta 2038 bo zakonsko določena starost 67 let za oba spola, in sicer po končanem prehodnem obdobju od 2031 dalje, ko se bo upokojitvena starost postopoma dvigovala za 3 mesece na koledarsko leto. Minimalno obdobje zahtevane zavarovalne dobe (plačani prispevki) bo za oba spola ostalo 15 let.

V II. stebru pridobi zavarovanec pravico do starostne pokojnine, ko izpolni pogoje za uveljavljanje pravice iz I. stebra, če je bil vključen v obvezno pokojninsko zavarovanje v okviru II. stebra.

Vštevanje neprispevnih obdobj

V zavarovalno dobo se vštevajo tudi nekatera obdobja, za katera niso bili plačani prispevki, a se kljub temu upoštevajo pri izračunu, in sicer so to obdobja prejemanja dajatev iz naslova bolniške odsotnosti, obdobja prejemkov po koncu zaposlitve ali drugega dela, na podlagi katerega je bil posameznik zavarovan; dobe, dopolnjene v vojni kot vojaško osebje in obdobja medvojne ali povojne politične zaporne kazni.

V zavarovalno dobo se upošteva tudi obdobje, ko je oseba ali zavarovanec:

- koristil nadomestilo plače za začasno nezmožnost za delo v skladu s predpisi o obveznem zdravstvenem zavarovanju, po koncu zaposlitve ali drugega dela, na podlagi katerega je bil zavarovan,
- bil na poklicni rehabilitaciji,
- koristil nadomestilo plače v zvezi s pravico do poklicne rehabilitacije.
- upošteva se tudi obdobje, ki ga je oseba ali zavarovanec preživel izven zaposlitve, na podlagi katerega je bil le-ta zavarovan, in sicer:
 - za katerega je prejemal nadomestilo plače ali plačo v skladu s posebnimi predpisi,
 - za katerega je pridobil pravico do pokojninskega zavarovanja, v skladu s predpisi o zaposlovanju,
 - za opravljanje starševskih dolžnosti na podlagi 14. člena Zakona o pokojninskem zavarovanju
 - za obdobje, v katerem so izplačani drugi dohodki, od katerih so plačani prispevki za pokojninsko zavarovanje v skladu s predpisi o prispevkih za obvezna zavarovanja,
 - za obdobje, za katerega je določena letna osnova, ki temelji na opravljanju drugih dejavnosti, od katerih je prispevek plačan v pokojninsko zavarovanje v skladu s predpisi o prispevkih za obvezno zavarovanje.

Zavarovalna doba, pridobljena iz vseh zavarovalnih podlag, se upošteva za največ dvanajst mesecev v koledarskem letu.

Dokup zavarovalne dobe za nazaj ni mogoč.

Možnost delne upokojitve ne obstaja.

Predčasna pokojnina

Hrvaška daje tudi možnost predčasne upokojitve, in sicer 5 let pred dopolnitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti (pri 60 letih starosti), z najmanj 35 leti dopolnjene zavarovalne dobe (moški - (1.1.2014 do 31.12.2030) oziroma pri 56 letih in 3 mesecih starosti in z najmanj 31 leti in 3 meseci zavarovalne dobe (ženske). Starost in doba za ženske se postopoma povečujejo za 3 mesece na koledarsko leto od 1. novembra 2010 dalje, in bodo dosegli 60 let in 35 let zavarovalne dobe v letu 2030.

Posebna novost je pravica do **predčasne starostne pokojnine** (brez malusov) za tiste z dolgo dobo zavarovanja, ki jo zavarovanec pridobi pri dopolnjenih 41 letih zavarovalne dobe in najmanj 60 letih starosti. Gre za primere, ko zavarovanec doseže starost 60 let in ob tem izpolni polno pokojninsko dobo. Ti posamezniki so začeli delati takoj po polnoletnosti (od starosti 18 let) in so neprekinjeno ostali v zaposlitvi do 60. leta.

Tudi **osebe, ki so bile brezposelne vsaj 2 leti pred izpolnitvijo pogojev za predčasno upokojitev** zaradi stečaja podjetja, če tudi po dveh letih na borzi ne morejo najti zaposlitve, se lahko, če izpolnjujejo potrebne pogoje za predčasno upokojitev, upokojijo brez malusov.

Posebne obravnave so deležne tudi **osebe, ki delajo v težkih ali nevarnih poklicih**, ki se lahko upokojijo **predčasno brez znižanja pokojnine**. V takih primerih se zavarovalne dobe izračunajo v podaljšanem trajanju (za vsakih 12 mesecev dela se zavarovalna doba upošteva kot 14, 15, 16 ali 18 mesecev), starost, predpisana za pridobitev pravice do starostne pokojnine, pa se zniža, kar je odvisno od stopnje povečanja zavarovalne dobe. Prispevna stopnja za take poklice je višja od splošne stopnje, plačuje pa jo delodajalec.

V ostalih primerih se na račun predčasnega upokojevanja pokojnina trajno zniža z odbitki v razponu od 0,10% do 0,34% za vsak mesec prejemanja, odvisno od dopolnjene dobe (glej spodaj). Spodnja tabela prikazuje možnosti za redno in predčasno upokojitev za prispevno obdobje 20 in 40 let.

Tabela 29: Zakonsko določena upokojitvena starost, upokojitvena starost za predčasno pokojnino in odbitki za predčasno upokojeitev

		2013	2020	2030	2040	2050	2060
Moški - z 20 leti plačanih prispevkov	zakonsko določena upokojitvena starost	65	65	65	67	67	67
	starost za predčasno upokojeitev	-	-	-	-	-	-
	malusi v primeru predčasne upokojitve	-	-	-	-	-	-
Moški - s 40 leti plačanih prispevkov	zakonsko določena upokojitvena starost	65	65	65	67	67	67
	starost za predčasno upokojeitev	60	60	60	62	62	62
	malusi v primeru predčasne upokojitve	6%	6%	6%	6%	6%	6%
Ženska - z 20 leti plačanih prispevkov	zakonsko določena upokojitvena starost	60let 9m	62let 6m	65	67	67	67
	starost za predčasno upokojeitev	-	-	-	-	-	-
	malusi v primeru predčasne upokojitve	-	-	-	-	-	-
Ženska - s 40 leti plačanih prispevkov	zakonsko določena upokojitvena starost	60let 9m	62let 6m	65	67	67	67
	starost za predčasno upokojeitev	55let 9m	57let 6m	60	62	62	62
	malusi v primeru predčasne upokojitve	6%	6%	6%	6%	6%	6%

Vir: Država članica (*Country Fiche, december 2014*)

Malusi za ženske za enako delovno dobo so v prehodnem obdobju veliko nižji kot za moške, šele v letu 2030 pa bodo izenačeni z moškimi.

Ker je v zvezi s starostnimi pogoji in pogoji zavarovalne dobe cilj postopno izenačevanje žensk in moških, se bo zakonsko določena starost za predčasno pokojnino (tako za ženske kot za moške) od 2031 dalje postopoma povečevala še za 3 mesece na koledarsko leto, dokler ne bo leta 2038 dosegla 62 let za oba spola.

Novi zakon ohranja maluse, novost tega zakona pa je, da se krajša dopolnjena zavarovalna doba kaznuje z občutno višjimi odbitki kot daljša zavarovalna doba. Trajno znižanje zneska starostne pokojnine se od 1. januarja 2014 giblje med 0,10% in 0,34% za vsak mesec prejemanja, odvisno od skupnega trajanja dopolnjene zavarovalne dobe, ki znaša od 31 do 40 let zavarovalne dobe.

Invalidska pokojnina

Pokojninski sistem poleg zavarovanja z primer starosti in smrti, omogoča tudi zavarovanje za primer invalidnosti, hkrati pa vključuje tudi invalidske prejemke v primeru poškodbe pri delu in poklicne bolezni.

Splošna invalidnost v I. stebru je podana, če je zmožnost za delo zmanjšana ali izgubljena trajno, kot posledica sprememb v zdravstvenem stanju, ki jih ni mogoče odpraviti z zdravljenjem in ki nastanejo pred 65 letom starosti. V teh primerih se prizna splošna invalidska pokojnina pod pogojem, da ima zavarovanec z zavarovanjem pokrito vsaj 1/3 aktivnega obdobja od starosti 20 let pa do nastanka invalidnosti oziroma od ustrezno višje starosti v primeru višje ali visoke izobrazbe (23 let za osebe z višjo izobrazbo in 26 let za osebe z univerzitetno izobrazbo). Osebe, mlajše od 30 let, so upravičene do invalidske pokojnine, če imajo dopolnjeno vsaj eno leto zavarovanja; medtem ko so tisti, ki so stari

med 30 in 35 let, upravičeni do invalidske pokojnine z najmanj dvema letoma zavarovanja (1 leto, če imajo univerzitetno izobrazbo). Če je invalidnost posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, se pravice pridobijo ne glede na doseženo zavarovalno dobo.

Poklicna invalidnost je podana, če je zmožnost za delo trajno zmanjšana za vsaj 51% v primerjavi s zdravim zavarovancem enake in podobne izobrazbe in sposobnosti.

Poleg splošne invalidske pokojnine obstaja še delna invalidska pokojnina, in sicer za zavarovance, mlajše od 65 let, če je invalidnost nastopila pred 53. letom starosti in ima zavarovanec zmanjšano delovno zmožnost, za katero ni verjetno, da se bo izboljšala s poklicno rehabilitacijo tako, da bi lahko zavarovanec po njenem zaključku za poln delovni čas delal v drugem poklicu, je pa zavarovanec zmožen vsaj 70% dnevnih ur delati na prilagojenem delovnem mestu enake ali podobne stopnje izobrazbe, kot je bila predpisana na delovnem mestu, ki ga je zasedal pred nastankom invalidnosti. Ta pokojnina se izplačuje med zaposlitvijo, temu primerno pa je prejemek nižji kot v primeru popolne nezmožnosti za delo.

Sistem pozna tudi poklicno rehabilitacijo in dajatve oziroma nadomestila za te primere, ki se izplačujejo, če je invalidnost nastala pred dopolnjenim 53. letom starosti in če obstaja verjetnost, da bo zavarovanec po poklicni rehabilitaciji zmožen delati polni delovni čas. Do nadomestila je zavarovanec upravičen v času poklicne rehabilitacije, v času čakanja nanjo ter času čakanja na drugo delovno mesto pri istem delodajalcu. Če ni drugega delovnega mesta oziroma druga delovna mesta niso ustrezna, se nadomestilo izplačuje za čas poklicne rehabilitacije ter še 12 mesecev po zaključku le-te v času brezposelnosti (24 mesecev, če je invalidnost posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni).

Poklicna rehabilitacija je namenjena usposobitvi posameznika za delovno mesto enake stopnje izobrazbe, ki je bila zahtevana na delovnem mestu, ki ga je zasedal pred nastankom invalidnosti. Če takega delovnega mesta ni, mora biti za delovno mesto zahtevana vsaj za eno stopnjo nižja izobrazba, izjemoma pa lahko tudi za eno stopnjo višja izobrazba.

Začasna invalidska pokojnina se priznava invalidu po zaključku poklicne rehabilitacije, ki je ostal dolgotrajno brezposeln (vsaj 5 let po zaključku poklicne rehabilitacije), brezposelnost pa traja vsaj do 58. leta starosti.

Invalidnost ocenjujejo zdravstveni strokovnjaki iz Centra za zdravstveno oceno. Ocena je podvržena reviziji posebne enote za revizijo zdravstvenih ocen, ki deluje znotraj Ministrstva za delo in pokojninski sistem, sestavljajo pa jo zdravniki, imenovani s strani vlade.

Sistem v primeru poškodb pri delu in poklicnih boleznih omogoča tudi priznanje invalidnine za telesno okvaro, če je telesna okvara vsaj 30%. Invalidnina se izplačuje ne glede na to, ali telesna okvara povzroči invalidnost ali ne.

Poleg že omenjenih pokojnin pa invalidska pokojnina obstaja tudi v okviru II. stebra, ki jo lahko prejme zavarovanec, ki je starejši od 55 let in je bil v sistem obveznih osebnih računov vključen vsaj 10 let. Gre za kombinacijo invalidske pokojnine, ki temelji na obveznem I. stebru ter na višini sredstev

na obveznem osebnem računu. Sredstva iz tega računa pa v primeru delne invalidske pokojnine ostanejo na računu, dokler zavarovanec ne izpolni pogojev za starostno upokožitev, predčasno upokožitev ali pa je upravičen do splošne invalidske pokojnine. II. steber se kapitalizira in je primarno namenjen kritju starostne pokojnine. Upravičencem do splošne invalidske pokojnine se sredstva praviloma preusmerijo v I. steber z namenom kritja invalidske pokojnine. Izjemoma se v primeru, da bi bili ločeno pokojnina iz I. stebra in pokojnina iz II. stebra višji, lahko zagotovita obe in ni prenosa sredstev. V primeru upravičencev do pokojnine na podlagi poklicne invalidnosti pa se sredstva zadržijo na osebnih računih do starostne upokožitve oziroma do nastanka splošne invalidnosti.

I. steber omogoča tudi minimalno invalidsko pokojnino, kar za II. steber ne velja.

Pokojnine za preživele družinske člane

Pokojnina za preživele družinske člane pripada družinskim članom umrlega, če so izpolnjeni pogoji, ki jih določa zakon. Pogoji za upravičenost se nanašajo tako na umrlo osebo kot na preživele družinske člane. Umrli je moral biti bodisi upravičenec do pokojnine bodisi upravičenec do prejemka iz naslova poklicne rehabilitacije ali pa zavarovanec, ki je dopolnil vsaj petletno obdobje zavarovalne dobe ali desetletno obdobje pokojninske dobe. Po smrti upravičenca je pokojninska osnova starostna ali invalidska pokojnina, ki jo je umrli dejansko prejemal. Pokojnina za preživele družinske člane znaša od 70% do 100% pokojnine, odvisno od števila upravičencev - preživelih družinskih članov.

Vdovska pokojnina - partner umrlega, ki že prejema pokojnino, lahko zaprosi za vdovsko pokojnino v višini 70% od pokojnikove pokojnine, pod pogojem, da je takšna pokojnina višja od lastne pokojnine preživelega družinskega člana. V takem primeru mora preživeli prenehati prejemati svojo lastno pokojnino. Vdovska pokojnina pripada zakoncu šele po dopolnjenem 50. letu starosti, razen če je preživeli zakonec invalid ali skrbi za otroke, ki so upravičeni do družinske pokojnine. Enako velja za razvezanega zakonca.

Družinska pokojnina - Če je imel umrli otroke, mlajše od 15 let oziroma 18 let, če so le-ti nezaposleni oziroma se redno šolajo, pa niso starejši od 26 let, potem so le-ti upravičeni do družinske pokojnine v višini 70% pokojnine za enega otroka, 80% za dva otroke, 90% za tri otroke in 100% za štiri ali več upravičencev.

Minimalna pokojnina

Medtem ko v II. stebru ni zakonsko določene minimalne pokojnine, pa ima Hrvaška v I. stebru določeno minimalno pokojnino iz sistema socialnega zavarovanja, njena višina pa je odvisna od višine nacionalne povprečne plače, od dolžine zavarovalne dobe, odstotka indeksacije ter vrste pokojnine.

Do tega prejemka so upravičeni vsi prejemniki pokojnin, katerih izračunana pokojnina je nižja od najnižje pokojnine. Velja za vse pokojnine (starostne, invalidske, za preživele družinske člane), vendar pa je ta pokojnina dostopna samo tistim aktivnim zavarovancem, ki so ostali v starem sistemu, tj. tistim, ki prispevke vplačujejo v celoti zgolj v I. (javni) steber. Osebe, ki spadajo v novi sistem, kar pomeni, da del prispevkov namenjajo tudi v II. (privatni) steber, niso upravičene do takšne minimalne

pokojnine. Te osebe so deležne prejemkov iz splošne sheme socialnega varstva, ki je dostopna vsem državljanom.

Najvišja pokojnina

Medtem ko v II. stebru ni zakonsko določene najvišje pokojnine, pa v I. stebru najvišja pokojnina predstavlja najvišji znesek, v višini katerega se lahko določi pokojninske prejemke v I. stebru. Izračuna se na podlagi splošne pokojninske formule, vendar je omejena na vrednost 3,8 povprečne vrednosti točk (AVP) pri izračunu osebnih točk. To pomeni, da posameznikova povprečna plača iz celotnega delovnega obdobja, ki se jo upošteva, ne sme presegati 3,8 povprečne plače vseh zaposlenih oseb, ki se upošteva za enako obdobje delovne aktivnosti. Tako kot minimalne pokojnine je tudi najvišja pokojnina predmet odbitkov/bonusov v primeru predčasne/odložene upokojitve in se nanaša na vse vrste pokojninskih prejemkov, izplačanih iz javnega pokojninskega sistema, vključno z osnovno pokojnino.

Odlog pokojnine

Medtem ko hrvaški pokojninski sistem v skladu s prejšnjo zakonodajo bonusov ni poznal, pa v skladu z novo zakonodajo obstaja možnost odloga pokojnine za zavarovance, ki izpolnjujejo pogoje za starostno pokojnino in prvič uveljavljajo pravico do le-te (po dopolnitvi 65 let starosti in 35 let delovne dobe).

Pokojnina se poviša za 0,15% za vsak mesec odloga, ta pa je mogoč za največ 5 let. Na enak način se odložena pokojnina povečuje v primeru, ko gre za zavarovance z dolgo dobo zavarovanja (60 let starosti in 41 let delovne dobe). Pokojnina se tako na novo odmeri na zgoraj opisan način, ko se zavarovanec odloči prekiniti z zaposlitvijo.

Kombinacija prejemanja pokojnine in drugih dohodkov

Novi zakon o pokojninskem zavarovanju, ki na Hrvaškem velja od 1.1.2014, je uvedel nova pravila glede kombiniranja prejemanja pokojnine in dohodkov iz dela oz. dejavnosti.

Načeloma se med obdobjem zaposlitve ali samozaposlitve izplačilo pokojnine ustavi in oseba postane zavarovanec oziroma se zaposlitev prekine, ko se zavarovanec ob izpolnitvi zakonskih pogojev odloči, da zaprosi za pridobitev pravice do starostne pokojnine.

Vendar pa obstaja nekaj izjem, kjer se pokojnina lahko kombinira z dohodki iz dela oz. dejavnosti, in sicer:

- pri upravičencih do pokojnine (ne pa predčasne pokojnine), ki še naprej delajo za polovični delovni čas (to velja le za zaposlene, ne pa tudi za samozaposlene osebe)
- pri upravičencih do invalidske pokojnine zaradi poklicne nezmožnosti za delo, ki je nastala še v času veljave prejšnjega Zakona o pokojninskem zavarovanju
- pri upravičencih do invalidske pokojnine z ugotovljeno delno nezmožnostjo za delo (v skladu s prejšnjo zakonodajo—poklicna nezmožnost)

- pri upokojencih, ki opravljajo sezonska dela v kmetijstvu, obdobje dela ne sme biti daljše od 90 dni v koledarskem letu.
- pri upokojencih, ki zaslužijo na drugih podlagah (pogodba o opravljanju storitev)
- pri upokojencih, ki opravljajo hišna dela in določena dopolnilna dela (v skladu z Zakonom o obrti).

V zvezi z obveznostjo plačila prispevkov za socialno varnost je potrebno poudariti, da se prispevki plačujejo v enaki višini, kot jih je uživalec/zavarovanec plačeval pred začetkom prejemanja pokojnine (20%, če je zavarovanec zavarovan le v okviru I. stebra oz. 15% + 5%, če je zavarovan v okviru II. stebra).

Povečanje starostne pokojnine na račun dela po upokojitvi je mogoča, ko zavarovanec/uživalec pridobi najmanj eno leto zavarovalne dobe. Starostna pokojnina se v tem primeru ponovno odmeri na način, da se upošteva vsa leta zavarovanja ter plače iz celotnega obdobja zavarovanja.

IZRAČUN POKOJNINE

Za **izračun pokojninske osnove** se upošteva celotno obdobje plačevanja prispevkov za pokojninsko zavarovanje. Letna plača posameznika se primerja z nacionalno povprečno letno plačo vseh zaposlenih v posameznem letu. Rezultat je vrednost točke za vsako leto delovne dobe. Vse pokojninske točke se nato seštejejo in delijo s številom let, za katera so bile upoštevane. Rezultat je **povprečna vrednost točke**, ki se nato uporabi pri pokojninski formuli.

Starostna pokojnina (socialno zavarovanje)

Pokojninski prejemki iz javne pokojninske sheme (I. steber) se določijo po točkovnem sistemu. Obstajajo določene razlike v pokojninskih formulah za tiste, zavarovane le v I. stebru, v primerjavi s tistimi, ki so vključeni v oba obvezna pokojninska stebra. Posledično obstajata dve vrsti pokojnine: a) samo pokojnina iz I. pokojninskega stebra za osebe, ki so bile zavarovane samo v okviru I. stebra in b) osnovna pokojnina za osebe, ki so vključene tudi v II. pokojninski steber.

Pokojninska formula za tiste, ki so zavarovani samo v okviru I. stebra

Višina starostne pokojnine (PB) se izračuna po **splošni točkovni pokojninski formuli**, ki temelji na zavarovančevih plačah, povprečni plači vseh zaposlenih in na dolžini zavarovančeve zavarovalne dobe. Izračuna se tako, da se zavarovančeve osebne pokojninske točke pomnožijo s pokojninskim faktorjem in trenutno vrednostjo pokojnine .

$$PB = \text{osebne pokojninske točke (PP)} \times \text{pokojninski faktor (PF)} \times \text{trenutna vrednost pokojnine (APV)} \times 1.27$$

Osebne pokojninske točke (PP) ovrednotijo dohodek in zaposlitveno evidenco zavarovane osebe:

Pokojninski faktor (PF) predstavlja vrsto pokojnine, in sicer je njegova vrednost 1 za starostno in za predčasno upokožitev. Za invalidske pokojnine je pokojninski faktor enak 1 v primeru popolne

invalidnosti; v primeru delne invalidnosti znaša 0,8, v kolikor je oseba brezposelna; če je oseba zaposlena ali samozaposlena, pa znaša 0,5.

Trenutna vrednost pokojnine (APV) je denarna vrednost ene točke, ki jo določi dvakrat letno upravni odbor Hrvaškega Zavoda za pokojninsko zavarovanje. Leta 2014 je APV znašala 60.92 HRK. APV je pomemben parameter, saj je sredstvo za valorizacijo pokojnine. APV se redno usklajuje dvakrat letno v skladu s posebnimi pravili, ki upoštevajo povprečno gibanje plač in cen življenjskih potrebščin.

Dodatek k pokojnini v višini 27% (faktor 1,27 v formuli zgoraj) pri izračunu vseh novih pokojnin samo iz I. stebra.

PP (osebne vrednostne točke) = celotna zavarovalna doba (IP) x povprečna vrednost točke (APV) x začetni faktor (IF)

Zavarovalna doba (IP) je obdobje, v katerem je bil zavarovanec vključen v pokojninsko zavarovanje in so bili plačani prispevki za pokojninsko zavarovanje. Izražena je v letih.

Povprečna vrednost točke (APV) je eden od ključnih parametrov v formuli, s katerim se pokojnina povezuje z zgodovino zaslužkov. Izračuna se tako, da se letna plača, ki jo bodoči upokojenec v posameznem letu zavarovanja zasluži, deli z ravno povprečne plače v celotnem gospodarstvu v istem letu. To razmerje se povpreči na celotno zavarovalno obdobje. Oseba, ki je npr. tekom celotne kariere prejela plačo v višini povprečne nacionalne plače, ima povprečno vrednost točke 1,0.

Začetni faktor (IF) ovrednoti čas upokojitve. Pri starostni upokojitvi pri zakonsko določeni upokojitveni starosti, se uporabi vrednost 1, pri predčasni upokojitvi pride do odbitkov v višini od 0,10% na 0,34% za vsak mesec zgodnejše upokojitve v primerjavi z zakonsko določeno starostjo. Stopnja odbitkov je 0,10% za predčasno upokojitev s 40 leti zavarovanja, 0,15% za 39 let zavarovalne dobe, 0,25% za 38 let zavarovalne dobe, 0,30% za 37 let zavarovalne dobe, 0,32% za 36 let zavarovalne dobe in 0,34% na mesec za 35 let zavarovalne dobe. Tako bo začetni faktor za človeka, ki se želi upokojiti pri starosti 60 let in po 35 letih zavarovalne dobe, imel vrednost 0,796 ($1 - 0.0034 * 60$). Oseba pri starosti 60 let in z najmanj 41 let zavarovalne dobe, ima pravico do predčasne upokojitve brez znižanja pokojnine. V primeru odložene upokojitve, torej v starosti, ki presega zakonsko določeno upokojitveno starost in z zavarovalno dobo najmanj 35 let, se začetni faktor poveča za 0,15% za vsak mesec odloga, pri čemer je največji možni odlog določen na 5 let. Začetni faktor za invalidsko pokojnino je 1.

Vrednostne/pokojninske točke - razmerje med bruto ali neto plačo/zavarovalno osnovo zavarovanca v posameznem koledarskem letu in nacionalno povprečno bruto ali neto plačo vseh zaposlenih v posameznem letu. Določi se na podlagi vseh zavarovančevih plač iz celotnega aktivnega obdobja.

Povprečno vrednost točke dobimo tako, da skupno vrednost točk delimo z obdobjem, za katerega so točke upoštevane (zgodovina zaslužka po letu 1970, ki je lahko krajša od celotne dobe).

Če se posameznik upokoji po dopolnitvi 65. leta starosti, se mu pokojnina poviša za 0,15% za vsak mesec poznejše upokojitve.

Če posameznik prejema pokojnino samo iz I. stebra in je le-ta nižja od najnižje pokojnine, se pokojnina odmeri v višini minimalne pokojnine. Minimalna pokojnina znaša 0,825% valorizirane povprečne bruto plače vseh zaposlenih v letu 1998 za vsako leto zavarovanja. Za zavarovance, ki so se upokojili v letu 2014, je bila tako vrednost minimalne pokojnine 59,05 HRK za vsako leto zavarovanja.

Prav tako posebni predpis določa znesek **najvišje pokojnine**, ki jo je mogoče izplačati iz I. stebra. Le-ta je odvisna od dolžine zavarovalne dobe zavarovanca in od preteklih plač (do določene najvišje meje) in ne sme presegati 3,8-kratnika nacionalne povprečne plače.²²⁸

Pokojninska formula za tiste, ki so zavarovani v I. in v II. stebri

Udeleženci obeh obveznih pokojninskih stebrov so upravičeni do pokojnine iz obeh shem - javnega dokladnega sistema in s strani pokojninske družbe v okviru II. stebra. Tako prejmejo pokojnino iz I. pokojninskega stebra za zavarovalno dobo, dopolnjeno pred uvedbo II. stebra (pred letom 2002), pri čemer se višina pokojnine določi na enak način kot za tiste, ki so upravičeni le do pokojnine iz enega stebra, vendar brez pokojninskega dodatka v višini 27%.

Za zavarovalno dobo, dopolnjeno po uvedbi II. stebra, zavarovanci prejmejo pokojninski prejemek, ki se izplačuje iz I. stebra za udeležence v obeh stebrih in se imenuje **osnovna pokojnina**. Višina osnovne pokojnine se določi na podoben način kot za udeležence enostembrnega sistema, torej z uporabo standardne točkovne formule ($PB = PP \times PF \times APV$), pri čemer osebne pokojninske točke (PP) vključujejo dodatni dejavnik, t.i. **faktor osnovne pokojnine**.

Pokojnina, ki se izplačuje iz II. stebra, se določi po aktuarskih pravilih. Odvisna je od deleža prispevne stopnje v I. steber za osebe, zavarovane v obeh stebrih (15%) in od celotnega prispevka za I. steber za tiste, ki so zavarovani samo v I. stebru (20%). **Faktor osnovne pokojnine** odraža delež prispevne stopnje za prispevke iz I. stebra za osebe, zavarovane v obeh stebrih (tj. 15%) od celotne prispevne stopnje za I. steber za osebe, zavarovane le v I. stebru (tj. 20 %). Osnovni pokojninski faktor trenutno znaša 0,75 (kar pomeni, da znaša osnovna pokojnina 3/4 pokojnine iz I. pokojninskega stebra - 15% / 20%).

Osnovna pokojnina se izračuna brez 27% dodatka k pokojnini, ki je za osebe, ki prejemajo samo pokojnino iz I. stebra, vključen v pokojninski znesek.

V II. stebru se za izračun pokojnine ne uporablja referenčna plača. Pravice torej ne temeljijo na preteklih dohodkih, temveč so odločilni dejavniki pri določanju višine pokojnine višina zbranih sredstev na individualnem računu posameznika, stopnja donosa ter povprečna pričakovana življenjska doba ob upokojitvi (na podlagi unisex tablic smrtnosti). Vrsta pokojninskega izplačila je dogovorjena v obliki pogodbe, sklenjene med pokojninsko družbo in upravičencem.

²²⁸*Konkretni primer:*

Za posameznika s 40 leti delovne dobe, tekom katere je le-ta zaslužil plačo, ki je enaka povprečni plači v celotnem gospodarstvu, bi v primeru upokojitve pri starosti 65 let v letu 2014, mesečna bruto pokojnina znašala:

$PB = 40$ (število osebnih točk) $\times 1$ (povprečna vrednost točke, ker je posameznikova plača enaka povprečni plači za celotno gospodarstvo tekom celotne kariere) $\times 60.92 \times 1.27 = 3.094.74$ kun (cca. 409 EUR)

Za izplačilo pokojnine iz II. pokojninskega stebra mora posameznik izbrati zavarovalnico, ki mu bo izplačala pokojnino. Hrvaški zavod za pokojninsko zavarovanje za člane II. stebra podatke iz odločbe o priznanju pokojnine predloži Centralnemu registru (REGOS). Po ustreznem postopku REGOS izda odredbo o prenosu sredstev iz osebnega računa člana sklada (bodočega upokojenca), na račun izbrane pokojninske zavarovalnice. Pokojninska zavarovalnica z uporabnikom sklene pokojninsko pogodbo in iz prenesenih sredstev izplačuje doživljenjsko mesečno pokojnino.

V skladu z Zakonom o zmanjšanju pokojnin, dodeljenih pod ugodnejšimi pogoji, ki je začel veljati 1.1.2014, so bile znižane višine pokojnin, dodeljenih pod ugodnejšimi pogoji za posebne kategorije zavarovancev za 10%, pri čemer po znižanju pokojnine znesek le-te ne more biti nižji od 5.000,00 kun (653 EUR).²²⁹

Višina predčasne pokojnine

Višina predčasne pokojnine se določi na enak način kot znesek starostne pokojnine, vendar pa se leta zniža za vsak mesec predčasne upokojitve, in sicer med 0,10% do 0,34%, odvisno od dopolnjene zavarovalne dobe (med 35 in 40 leti zavarovalne dobe).

Višina minimalne pokojnine

Minimalna pokojnina je sestavni del zavarovanja v javnem pokojninskem sistemu. Do nje so upravičeni tisti zavarovanci, ki so ostali v starem sistemu in prispevke v celoti vplačujejo le v I. steber ter upokojenci s kombiniranimi pokojninami, ampak samo za osnovne pokojnine, to je za tisti del pokojnine, ki se izplačuje iz javnega sistema. Za pokojnine, izplačane iz II. stebra, ni minimalne pokojnine.

Višina minimalne pokojnine je odvisna od dopolnjene zavarovalne dobe in od trenutne najnižje vrednosti pokojnine.

Minimalna pokojnina (MP) se izračuna v skladu s splošno pokojninsko formulo za minimalno pokojnino za obdobje pred 2002, medtem ko za zavarovalno dobo, pridobljeno po letu 2002, formula vključuje osnovni pokojninski faktor 0,75.

MP = zavarovalna doba (IP) x začetni faktor (IF) x pokojninski faktor (PF) x trenutna minimalna vrednost pokojnine (AMPV)

²²⁹ Iz tega znižanja so izvzeti:

- pokojninski zneski, dodeljeni pod ugodnejšimi pogoji, ki ne presegajo 5.000,00 HRK (653 EUR);
- pokojnine za domovinske vojne veterane, če so le ti invalidi (100% invalidnost);
- družinske pokojnine otrok umrlih vojnih veteranov v domovinski vojni (in za njihove preživele zakonce pod pogojem, da prejemajo pokojnino, skupaj z otrokom / otroci);
- pokojnina rudniških delavcev, ki so delali v rudniku "Tupljak" v Labinu;
- pokojnina delavcev, ki so pridobili pokojnine pod posebnimi pogoji zaradi poklicne izpostavljenosti azbestu.

Formula spominja na splošno pokojninsko formulo, pri čemer se pretekle plače ne upoštevajo, manjka pa tudi dodatek k pokojnini. Najnižja vrednost pokojnine je v letu 2014 znašala 59.05 HRK.²³⁰

Do prejemanja minimalne pokojnine so upravičeni tisti, ki izpolnjujejo pogoje za upokojitev, pri čemer morajo biti pokojninski prejemki, izračunani v skladu s splošno formulo, nižji od najnižje pokojnine. Upravičenost do minimalne pokojnine ni odvisna od dohodkov in premoženja posameznika. Ta vrsta pokojnine je višja za osebe z nizkimi dohodki, trenutno za tiste, katerih povprečna plača v celotni aktivni dobi je bila pod ali okoli 75% povprečne nacionalne plače. Posebna vrsta minimalne pokojnine je namenjena vojnim veteranom. Minimalna pokojnina v tem primeru znaša 45% povprečne neto plače na Hrvaškem.

VALORIZACIJA IN INDEKSACIJA POKOJNIN

Valorizacija pokojnin

Vrednost pokojnine (*Actual Pension Value - APV*) se prilagodi dvakrat letno, januarja in julija, in tako vpliva na valorizacijo preteklih dohodkov. V juliju se APV poveča za 50% rasti povprečne bruto plače in za 50% rasti cen življenjskih potrebščin v preteklih šestih mesecih. V januarju se APV poveča za vrednost, ki je kombinacija rasti plač in povečanja cen v preteklem letu, in sicer v enem od naslednjih deležev: 70%: 30%; 50%: 50%; ali 30%: 70%. Če sta rast plač in cen blizu, se vzame delež 50% :50%, sicer pa 70%:30% ali 30% - 70% z višjo vrednostjo za tisti indikator (rast plač ali rast cen), ki kaže višjo stopnjo sprememb oz. se poviša za večjo vrednost. Če zgornja formula prinese negativno vrednost, ne pride do spremembe v APV.

Usklajevanje pokojnin

Za indeksacijo pokojnin veljajo ista pravila in po enakih stopnjah kot za valorizacijo pokojnin. Tudi pokojnine iz II. stebra se usklajujejo na enak način in z enako dinamiko kot velja za pokojnine iz socialnega zavarovanja.

Pokojnine so se pred 1.1.2014 usklajevale po švicarski formuli (50% rasti plač : 50% rasti cen življenjskih potrebščin). Z novim zakonom se pokojnine tako v I. kot v II. stebri usklajujejo dvakrat letno (1. januar in 1. julij) oz. vsakih šest mesecev v skladu z indeksom, ki temelji na spremembah višine življenjskih stroškov in povprečnih nacionalnih bruto plač.

Usklajevanje pokojnin je bilo sicer na Hrvaškem prekinjeno v letih 2010 in 2011 in ponovno vzpostavljeno leta 2012. Leta 2014 so se pokojnine kot že omenjeno še vedno usklajevale v skladu s švicarsko formulo, od 1. januarja 2015 dalje pa se usklajujejo v skladu s **t.i. spremenljivo formulo**, ki je odvisna od gibanja cen in plač (v razmerju 70:30, 50:50 in 30:70).

Pokojnine ali deli pokojnin, ki so dodeljene pod ugodnejšimi pogoji iz splošnega pokojninskega sistema (posebne kategorije oseb), se usklajujejo za vrednost, ki jo določi vlada in taka vrednost ne sme preseči splošne stopnje indeksacije. Uskladitev teh pokojnin je omejena s pogojem rasti BDP (do

²³⁰ Za primerjavo: najnižja mesečna pokojnina moškega s 40 leti delovne dobe, ob starostni upokojitvi s 65. letom starosti je 2.362 HRK (40x59.05).

uskladitve ne pride, če se BDP ne poveča za najmanj 2% v zadnjih treh zaporednih četrtletjih) in s primanjkljajem v državnem proračunu (ne pride do uskladitve, če je primanjkljaj državnega proračuna višji od 3% v predhodnih treh zaporednih četrtletjih).

Ob normalnih gospodarskih razmerah običajna pravila za valorizacijo in indeksacijo pokojnin privedejo do uskladitve, ki je nižja od rasti povprečne plače.

Enako kot starostne pokojnine se valorizira in usklajuje tudi **minimalna pokojnina**.

NEDAVNE REFORME POKOJNINSKEGA SISTEMA

Pomembne spremembe so bile v pokojninski sistem vnešene z nizom zakonov, uveljavljenih ob koncu leta 2013 in v uporabi od začetka leta 2014 dalje (Zakon o pokojninskem zavarovanju, Zakon o obveznih pokojninskih skladih, Zakon o prostovoljnih pokojninskih skladih in Zakon o pokojninskih družbah).

Najpomembnejše spremembe so bile naslednje:

- Revidirana formula za valorizacijo in indeksacijo pokojnin v sistemu javnega pokojninskega sistema
 - Prehod iz prejšnje formule 50%: 50% s plačami in cenami na variabilno formulo v razmerju 70%:30%; 50%:50%; ali 30%:70% glede na plače in cene;
- Pri indeksaciji pokojnin, določenih v skladu s posebnimi predpisi, ima vlada diskrecijsko pravico; višina uskladitve ne sme biti višja od stopnje uskladitve za starostne pokojnine v javnem pokojninskem sistemu;
- Indeksacija pokojnin iz II. stebra poteka na enak način kot v I. stebri; 70% 30%; 50%: 50%; ali 30%:70%, prej je bila 100% indeksacija glede na rast cen;
- Nova formula za osnovne pokojnine, izplačane iz I. stebra, za udeležence dvostebnega sistema;
- Revidirani odbitki pri predčasnih pokojninah;
- Znižanje pokojnin, določenih v skladu s posebnimi predpisi, ki so višje od 5.000 HRK na mesec za 10%, in sicer od 1. januarja 2014. Gre za začasen ukrep, ki bo odpravljen ob izpolnjevanju določenih gospodarskih in fiskalnih pogojev;
- Pretvorba celotnih invalidskih pokojnin v starostne pokojnine ob doseganju zahtevane starosti za starostno pokojnino; pretvorba je v veljavi od januarja 2015; prej so bile invalidske pokojnine kot take obravnavane skozi celotno pokojninsko dobo. Čeprav je to le neke vrste tehnična prevedba (ne bo prišlo do sprememb v višini pokojnin), pa bo to povzročilo nenadne spremembe v številu invalidskih pokojnin in v višini povprečne pokojnine pri invalidskih in starostnih upokojencih v letu 2015;
- Nove opredelitve poklicne invalidnosti in novih postopkov za oceno invalidnosti;
- Starostni upokojenci lahko združujejo prejetje svoje pokojnine z zaposlitvijo s krajšim delovnim časom.

Povzeto po:

- Pensions at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, OECD 2015.
- Pensions at a Glance 2013, OECD and G20 Indicators, OECD 2013.
- Croatia - Country fiche on pensions projections, Prepared for the 2015 round of EPC AWG projections, Republic Croatia, Ministry of Labour and Pension System, Croatian Pension Insurance Institute, November 2014.

- Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014; Social Security Administration Office of Retirement and Disability Policy; Office of Research, Evaluation, and Statistics, Washington DC, September 2014.
- The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), EUROPEAN ECONOMY 3|2015, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- Vzajemni informacijski sistem o socialni zaščiti (Mutual Information System on Social Protection - MISSOC) - primerjalne tabele po posameznih državah članicah EU za obdobje 1.1.2015 do 1.7.2015, Evropska komisija.
- Pension Reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond, edited by Kenichi Hirose, International Labour Organization, 2011.
- Stanovnik, T., Pokojninske reforme v centralni, vzhodni in jugovzhodni Evropi, IB Revija 3-4/2009, str. 19-30.
- Hrvatska - Starosna mirovina, U kojim situacijama mogu tražiti? Evropska komisija, Zaposlovanje, socialna politika in vključenost, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1104&langId=hr&intPageId=2467>.

4. NEMČIJA

ZAKONSKA UREDITEV POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA IN OPIS SISTEMA

Nemčija spada med države z Bismarckovo shemo pokojninskega zavarovanja. Leta 1992 je prva uvedla točkovni sistem pokojninskega zavarovanja, ki je oblikovan kot tritebrni pokojninski sistem, pri čemer je v obvezni I. steber pokojninskega zavarovanja uveden mehanizem, ki omogoča večjo povezanost med vplačanimi prispevki in pravicami. Točkovni sistemi običajno merijo individualne dohodke v razmerju do povprečnega dohodka širšega gospodarstva, glede na ugotovljeno razmerje pa določijo število točk za vsako posamezno obdobje vplačanih prispevkov. Sistem sicer še vedno temelji na dokladnem principu, vendar se posebej evidentirajo tudi vplačani prispevki, zagotavlja pa pokojnine, katerih višina je odvisna od višine dohodkov in dolžine obdobja zavarovanja. V sistem so vključene tudi stimulacije za daljše ostajanje v zaposlitvi in odbitki v primeru predčasne upokojitve. Na podlagi sistema aktuarske izravnave se tako pokojnina posamezniku pri predčasni upokojitvi zniža za 3,6 % letno (maksimalno 10,8 %) oziroma se dodatno poveča za 6 % letno za vsako leto odložitve upokojitve). Če posameznikovi dohodki v starosti ne zadostujejo za preživetje, so upravičeni do dodatnih sredstev. Dodelitev le-teh je odvisna od višine dohodka in od premoženja posameznika, pridobijo pa ga iz sistema socialne pomoči.

Vključenost v I. steber je obvezna za vse zaposlene in za vse javne uslužbence (obvezno pokojninsko zavarovanje in pokojninski sistem za javne uslužbence). Vključitev v II. in III. steber je prepuščena odločitvi posameznika, vendar je njuna vloga vse pomembnejša, saj bo nižje pokojninske prejemke iz obveznega pokojninskega zavarovanja v prihodnje potrebno vse bolj nadomeščati s kapitalskimi naložbami v II. in III. steber. Varčevanje v obeh stebrih je davčno ugodno, subvencionira pa ju tudi vlada.

Največja prednost točkovnega sistema je razmeroma pravičen način izračuna višine pokojnine, saj ta izhaja iz višine plač in pokojninske dobe, torej je višina odmerjene pokojnine v veliki meri odvisna od višine plače oziroma od višine vplačil posameznika, pretvorjenih v točke. Hkrati sistem omogoča tudi visoko stopnjo informiranosti posameznika, saj si lahko le-ta na podlagi podatkov vsak trenutek sam preračuna višino pokojnine, kar mu omogoča lažjo odločitev o času odhoda v pokoj. Na ta način lahko razpolaga s podatkom o višini pokojnine, ki bi jo prejemal, če se odloči za umik iz trga dela.

Javni pokojninski sistem – I. steber

V Nemčiji se obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje financira iz prispevkov, ki jih plačujejo delodajalci, delojemalci in določene skupine samozaposlenih ter druge osebe, vključene v obvezno zavarovanje. Zakonsko je določena obvezna vključitev vseh zaposlenih oseb in nekaterih skupin samozaposlenih, omogočena je tudi prostovoljna vključitev v obvezno zavarovanje.

Iz obveznega pokojninskega sistema in pokojninskega sistema za javne uslužbence se zagotavljajo starostne pokojnine, pokojnine za preživele družinske člane ter invalidske pokojnine za ok. 90% zaposlenega prebivalstva (l. 2013). Zagotavljajo se tudi prejemki iz naslova poklicne rehabilitacije, ne pa tudi minimalna pokojnina. Trenutno splošni dokladni, na dohodke vezani I. steber obveznega pokojninskega zavarovanja pokriva približno 85% zaposlenih, medtem ko sistem javnih uslužbencev

pokriva 5% zaposlenih. Za pokojninske izdatke iz obeh sistemov gre približno 10,3% BDP (2013). Pokojninski izdatki za posebne pokojninske sheme za rudarje in kmete znašajo ok. 0,4% BDP (2013)

Obveznost zavarovanja

Z redkimi izjemami obvezno pokojninsko zavarovanje velja za vse zaposlene v zasebnem in javnem sektorju (tudi za pripravnike, invalide, zaposlene v invalidskih delavnicah, posameznike na prostovoljni vojaški službi itd.) ter za nekatere skupine samozaposlenih oseb, obvezno pa so zavarovane tudi osebe na starševskem dopustu in vojaško osebje.

Vsi zaposleni tako spadajo v enega od sistemov starostnega zavarovanja. Obstajajo tudi posebni pokojninski sistemi za zaposlene v javnem sektorju, za rudarje itd ter za samozaposlene osebe v nekaterih poklicih, vključno s kmeti in člani poklicev, organiziranih v združenjih (zdravniki, arhitekti, obrtniki, farmacevti, inženirji, računovodje, odvetniki).

Prostovoljno se lahko vključijo v pokojninsko zavarovanje vse osebe, stare nad 16 let, ki so nemški državljani (tudi nemški državljani, ki prebivajo v tujini) ter osebe, ki so izvzete iz obveznega zavarovanja.

Iz obveznega pokojninskega zavarovanja so izvzete osebe, ki opravljajo delo ali samozaposlitev, za katerega prejemajo nizko plačilo (do 450 EUR /mesec), če se je zaposlitev ali samozaposlitev začela pred 1. januarjem 2013. Oprostitev zavarovanja velja tudi za osebe, ki niso zajete v obvezno zavarovanje zaradi njihovega zaposlitvenega statusa ali pa zato, ker se obvezno zavarovanje krije iz drugih sistemov socialne varnosti (javni uslužbenci, sodniki, člani pokojninske sheme za svobodne poklice), velja pa tudi za osebe, ki že prejemajo starostno pokojnino.

Iz zavarovanja so prav tako izvzete osebe s kratkotrajno zaposlitvijo, pri čemer se le-te lahko prostovoljno zavarujejo. Zaposlitev se šteje za kratkotrajno, če ne gre za redno zaposlitev, temveč je le-ta po predhodnem dogovoru omejena na največ tri mesece ali skupno na 70 delovnih dni v koledarskem letu (priložnostno delo). Ta zaposlitev se ne šteje kot poklic, plačilo zanj pa ne sme presegati 450 EUR na mesec. Na splošno se iz naslova kratkotrajnih zaposlitev ne plačujejo prispevki za pokojninsko zavarovanje in tudi delodajalci niso dolžni plačevati pavšalnih prispevkov.

Slabše plačani delavci, zaposleni s polnim delovnim časom za nedoločen čas, ki so se zaposlili po 1. januarju 2013 in katerih dohodki ne presegajo 450 EUR na mesec,²³¹ lahko uveljavljajo izjem iz zavarovanja. Delodajalec v takšnem primeru pokrije pavšalni prispevek za pokojninsko zavarovanje v višini 15% (v primeru opravljanja dela v industriji ali obrti), nižji pavšalni znesek v višini 5% pa velja za opravljanje dela v zasebnih gospodinjstvih, kar velja za posebno obliko malega dela.

Glede na to, da znaša skupna prispevna stopnja 18,9%, morajo tisti, ki opravljajo takšno zaposlitev, doplačati prispevke k pavšalu, ki ga vplača delodajalec, z namenom, da so plačani polni prispevki.²³² S tem pridobijo pravico do vseh pokojninskih dajatev, vključno z rehabilitacijo, pokojninami za

²³¹ Do konca leta 2012 je bila ta meja določena na 400 EUR na mesec; zaposleni z dohodki do tega zneska so bili avtomatično izvzeti.

²³² Polni prispevek je v letu 2014 znašal 18,9 %, kar pomeni, da so morali zaposleni v zasebnih gospodinjstvih doplačati k pavšalnemu znesku še 13,9 %, vsi ostali, ki so opravljali takšno delo, pa 3,9%.

zmanjšano delovno zmožnost, za predčasno pokojnino ter do t.i. "Riester-jevih pokojnin". Če posameznik, ki opravlja navedeno delo, uveljavlja izvzete iz zavarovanja, mora plačati pavšalni prispevek samo delodajalec, posamezniku pa le-tega ni treba dopolniti s svojim deležem. Zahtevek za oprostitev je treba predložiti delodajalcu, le-ta pa ga posreduje pristojni instituciji za pokojninsko zavarovanje.

Slabo plačani delavci, ki so začeli svojo zaposlitev po 31. decembru 2012, se morajo tako obvezno pokojninsko zavarovati kot vsi ostali zaposleni, vendar pa lahko zahtevajo izvzem iz zavarovanja. V nasprotju z situacijo, kjer ni izvzema, in so pravice obračunane v obliki »en mesec zavarovanja za en mesec zaposlitve«, pa so v primeru, ko posamezniki zaprosijo za izvzem, le-ti upravičeni le do zanemarljivega števila mesecev zavarovalne dobe. Prav tako niso upravičeni do pokojnine zaradi zmanjšane delovne zmožnosti, prejemki iz pokojninskega zavarovanja pa so nižji kot bi bili, če bi bili obvezno zavarovani.

Vsem **samozaposlenim** se ni potrebno vključiti v obvezno zavarovanje. Med tiste, ki se morajo, spadajo samozaposleni učitelji, predavatelji, negovalci in babice. Samozaposleni trgovci tudi plačujejo obvezne prispevke, čeprav lahko po 18-ih letih izstopijo iz zavarovanja. Samozaposleni umetniki in predstavniki svobodnih poklicev, založništva, so predmet obveznega zavarovanja v skladu s posebnim zakonom in sami plačajo le polovico prispevkov. Prispevki se obračunajo nad minimalnim letnim dohodkom 3900 EUR ustvarjenim s samozaposlitvijo, čeprav tistim, ki na novo vstopajo v poklic, ni potrebno dosegati tega minimuma. Posebni zakon za umetnike določa, kdo mora plačati prispevke in po kakšni stopnji.

Od 1. januarja 1999 dalje se mora obvezno zavarovati samozaposlena oseba, ki nima nobenih zaposlenih in ki v prvi vrsti na dolgi rok posluje le z eno stranko ali delodajalcem ter je v večji meri gospodarsko odvisen od takšnega naročnika ali delodajalca. Posamezniki, ki šele začnejo nov posel z eno samo stranko, so oproščeni plačila prispevkov za obdobje do treh let. Izvzem lahko uveljavljajo tudi posamezniki, ki so že blizu upokojitve.

Samozaposlene osebe, za katere zavarovanje ni obvezno, se lahko prostovoljno vključijo v obvezno pokojninsko zavarovanje v roku petih let od začetka opravljanja samozaposlitve. Nato imajo enake pravice in obveznosti kot drugi, ki plačujejo obvezne prispevke.

Kmetje niso zavarovani preko obveznega pokojninskega zavarovanja, temveč preko ločenega pokojninskega sklada za kmete. Ta poseben sistem zagotavlja kmetom delno kritje, ki ga dopolnjujejo na različne načine –pogosto s prodajo kmetije po upokojitvi ali uveljavljajo t.i. *Altenteil*, pravico kmetov, da živijo na kmetiji še potem, ko jo že predajo svojim otrokom.

Obdobja vzgoje otrok: Starši so avtomatično zavarovani v obdobju skrbi za otroka po rojstvu. Iz zveznega proračuna se krijejo prispevki za obvezno zavarovanje v prvih treh letih po rojstvu za otroke, rojene po 1. januarju 1992, in za eno leto za otroke, rojene pred tem datumom (od 1.7.2014 dalje se obdobja skrbi za otroke, ki so rojeni pred letom 1992, vrednotijo tako, da se povečajo za eno vrednostno točko (t.i. materinska pokojnina)).

Skrbniki so še ena skupina obvezno zavarovanih oseb, ki jim prispevkov za obvezno zavarovanje ni potrebno plačati. Obdobja, tekom katerih takšne osebe nudijo brezplačno nego na domu sorodniku, ki potrebuje pomoč pri negi in oskrbi, se šteje kot zavarovalna doba oz. kot obdobje plačevanja obveznih prispevkov v obvezno pokojninsko zavarovanje.

Upravičenci do prejemkov, ki nadomeščajo dohodek iz zaposlitve so še naprej obvezno zavarovani, medtem ko prejemajo nadomestilo (razen prejemnikov t.i. nadomestila za brezposelnost II), če so bili obvezno zavarovani tudi v letu, preden so začeli prejemati te prejemke. Če niso bili obvezno zavarovani, morajo zaprositi za vključitev v obvezno zavarovanje. Med prejemke, ki nadomeščajo dohodek, spadajo dajatve v primeru bolezni, poškodbe pri delu, začasna nadomestila, nadomestila za brezposelnost, dodatek za življenjske stroške, predupokojitveni prejemki in prejemki za predčasno upokojitve. Prispevke plačuje institucija/agencija, ki je pristojna za določen prejemek.

Če oseba opravlja **več malih del ali dela na podlagi več kratkotrajnih delovnih razmerij**, se vse zaposlitve seštevajo. Če dohodki presegajo zgornjo mejo za oprostitev plačila prispevkov, se mora posameznik obvezno zavarovati v vseh vejah socialnega zavarovanja in nima več zakonske pravice do izvzema iz obveznega sistema pokojninskega zavarovanja. Če oseba opravlja eno ali več malih del poleg svoje glavne zaposlitve, ki je predmet obveznega zavarovanja, veljajo posebna pravila.²³³

Drugi steber: Poklicna pokojninska zavarovanja

V poklicna zavarovanja, ki temeljijo na naložbenem principu na podlagi poklicnega pokojninskega načrta delodajalca, se plačujejo prispevki v višini 1,4 % od bruto plače. Predvidene so spodbude glede na zgornjo mejo za plačilo prispevkov socialne varnosti (*social security ceiling- SSC*) ter tudi določene davčne olajšave. Leta 2007 je bilo v poklicna zavarovanja vključeno okoli 64 % zaposlenih.

Tretji steber: Individualna pokojninska zavarovanja

Nemški pokojninski sistem temelji na močnem javnem pokojninskem stebru. V preteklosti so posamezniki prejemali predvsem pokojninske prejemke iz I. stebra. Z demografskimi spremembami pa se je ta vzorec začel spreminjati in vse bolj pridobivajo na veljavi naložbeni elementi pokojninskega zavarovanja.

Individualna zavarovanja so od reforme l. 2001 v porastu predvsem po zaslugi *t.i. Riesterjevih pokojnin*, pri katerih gre za dodatno pokojninsko zavarovanje, ki ga močno podpira država in je bilo uvedeno postopno. Te sistem je deležen močnih spodbud s strani države predvsem v obliki davčnih olajšav, neposrednih rent in ugodnih prispevnih stopenj, ki od leta 2008 dalje znašajo 4 % od plače. Ta sistem je še posebej ugoden za osebe z nizkimi prejemki in za osebe z otroki. Država je povečevala privlačnost sklenitve takšnega zavarovanja tudi z zviševanjem svojega deleža pomoči.

²³³ Če ima oseba eno stalno malo delo poleg svoje glavne zaposlitve, iz katere plačuje obvezne prispevke, se ti dve razmerji ne seštevata skupaj in se od malega dela ne plačujejo prispevki. Če pa oseba opravlja še dodatna mala dela, se le-ta računajo skupaj z glavno zaposlitvijo, od katere se plačujejo obvezni prispevki, in se zanje plačajo polni prispevki za socialno zavarovanje (razen za zavarovanje za primer brezposelnosti). Kratkotrajne zaposlitve in zaposlitve na podlagi malega dela se ne seštevajo skupaj na ta način, pa tudi kratkotrajno delo se ne seštevata skupaj z glavno zaposlitvijo, za katero oseba plačuje obvezne prispevke.

Posebne določbe veljajo za določene skupine, kot so pripravniki in ljudje s posebnimi potrebami, ki so predmet obveznega socialnega zavarovanja tudi v primeru, če opravljajo malo delo.

FINANCIRANJE

Obvezno pokojninsko zavarovanje se financira iz prispevkov na podlagi dokladnega principa in zagotavlja pokojnine, vezane na dohodek, katerih višina je odvisna od višine plačanih prispevkov in trajanja zavarovanja. Obvezni pokojninski sistem se delno financira tudi iz državnega proračuna. Le-ta prispeva okoli 25% vseh prihodkov.²³⁴

Prispevna stopnja je enakomerno porazdeljena med zaposlenimi in delodajalci, skupna višina prispevkov v pokojninski sistem znaša 18,9 % od mesečnega dohodka. Polovico prispevka plača delodajalec, drugo polovico pa zavarovanec. Upoštevajo se zavarovančevi dohodki iz dela (do določenega praga, do katerega se še obračunavajo prispevki) in prispevki iz prostovoljnega zavarovanja zaves čas trajanja zavarovanja. Zavarovanec tako prispeva 9.45% od mesečne plače nad 850 EUR ter znižan prispevek za zaslužek od 450,01 do 850 EUR. Plačilo prispevkov delavca s plačo v višini od 450,01 do 850 EUR je namreč predmet t.i. progresivne lestvice ("*progression zone*" *mechanism*), ki razbremeni zaposlene plačila prispevkov proporcionalno njihovem zaslužku. V okviru tega pravila se delež vseh prispevkov za socialno zavarovanje (zdravstveno, pokojninsko, dolgotrajna oskrba in zavarovanje za primer brezposelnosti, ki trenutno v povprečju znaša 20%), ki jih mora plačati zaposleni, linearno povečuje z višino zaslužka, začeni s približno 11% na spodnjem delu progresivne lestvice (450,01 EUR), pa vse dokler ne doseže polnega deleža prispevkov zaposlenega od višine 850 EUR dalje. Delodajalec od plače delavca še naprej plačuje polni delež prispevkov delodajalca. Te določbe ne veljajo za pripravnike.

Ker pa se v izračun pokojnine upošteva samo (nižji) znesek plačila, ki ustreza dejansko plačanim prispevkom, lahko zaposleni podpišejo izjavo in jo predložijo delodajalcu, v kateri se odločijo za plačilo prispevkov, ki bo ustrezalo njihovi polni plači. Tako ne glede na progresivno pravilo plačajo polne prispevke zaposlenega, zaradi česar se jim pri določanju višine njihove pokojnine upošteva polna plača.

Do zaslužka v višini do 450 EUR na mesec zavarovanje ni obvezno, lahko pa se zavarovanec v zavarovanje vključi prostovoljno. Delodajalec plača 9.45% od mesečne izplačane plače ter 15% od plače za zaposlene, ki imajo mesečno plačo nižjo od 450 EUR.

Zgornja meja dohodka, od katerega se odmerijo prispevki, je leta 2015 znašala 6.050 EUR /mesec (72.600 EUR na leto) v zahodni Nemčiji in 5.200 EUR (62.400 EUR na leto) v vzhodni Nemčiji. Ta zgornja meja znaša ok. 200 % povprečne plače. To ni meja za obvezno vključitev v obvezno pokojninsko zavarovanje; tudi če nekdo zasluži več, mora namreč še vedno plačevati prispevke. To je le najvišja vrednost, od katere se obračunajo prispevki posameznika v obvezno zavarovanje, ki se nato upoštevajo pri izračunu pokojnine.

Samozaposlene osebe plačujejo 18,9% od mesečnega dohodka. Minimalni mesečni prispevek znaša 85,05 EUR, pavšalni znesek 522,59 EUR na zahodu in 443,21 EUR na vzhodu, odvisno od vrste zavarovanja, ki ga samozaposlena oseba izbere.

²³⁴ V letu 2013 so celotni prihodki v obvezni pokojninski sistem znašali 254.7 mrd EUR, medtem ko so skupni izdatki znašali 252.9 milijarde evrov.

Prispevna stopnja se v Nemčiji prilagaja s pomočjo posebnega, zakonsko določenega mehanizma. V izogib neenakomernim gibanjem in procikličnim prilagoditvam tekom gospodarskega cikla, nemški sistem obveznega pokojninskega zavarovanja vsebuje t.i. »vzdržnostni sklad«, ki lahko niha med višino 0,2 do 1,5 izdatkov za mesečne pokojnine.

Zaradi obstoječih razlik v dohodku na prebivalca med zahodnimi in vzhodnimi deželami, se tudi višine povprečnih dohodkov, od katerih se plačujejo prispevki, razlikujejo. Zato se, ob upoštevanju višine povprečne plače, razlikuje tudi izračun vrednosti pokojninske točke med obema nemškima regijama. Trenutno vrednost PPV za vzhodne dežele znaša 92% vrednosti PPV za zahodne nemške dežele. Vrednost pokojninske točke je v obdobju od 1. julija 2014 do 30. junija 2015 znašala 28.61 EUR (zahodno) in ob 26.39 EUR (vzhod) – pri mesečnih pokojninskih prejemkih. Kljub manjšim razlikam ta postopek zagotavlja, da različne povprečne plače v zahodnem in vzhodnem delu Nemčije še vedno prinašajo enake pravice na podlagi točkovnega sistema.

Upoštevanja določenih obdobj plačanih obveznih prispevkov

Poklicno usposabljanje

Obdobja dejanskega poklicnega usposabljanja se štejejo najmanj v višini dejanskega dohodka. Poleg tega so za največ 3 leta nadgrajena z vrednostjo, ki ustreza povprečju vseh pripisanih obdobj v posameznikovi zavarovalni dobi, vse do maksimalne vrednosti, ki ustreza 75% povprečne plače vseh zavarovancev.

Znižani obvezni prispevki za ljudi s posebnimi potrebami

Najnižja prispevna osnova za odmero prispevkov, ki jih plačujejo ljudje s posebnimi potrebami, ki delajo v posebnih varstvenih centrih in podobnih institucijah, je 80% fiksne referenčne vrednosti. Referenčna vrednost se revidira na letni osnovi. Za leto 2014 je npr. znašala 2.765 EUR v zahodni Nemčiji in 2.345 EUR in vzhodni Nemčiji.

Obvezni prispevki med vojaško in civilno službo

Med služenjem vojaškega roka ali civilnim služenjem, se obvezni prispevki krijejo iz zveznega proračuna na podlagi hipotetičnih zaslužkov v višini 60% referenčnega zneska.

Zgodnje uveljavljanje prejemkov

Za uveljavljanje pokojnine za zavarovance z zmanjšano delovno zmožnostjo ali pokojnine iz naslova preživelega družinskega člana mora biti izpolnjena najmanj petletna zavarovalna doba. Zgodnejša uveljavitev je mogoča zaradi zmanjšane možnosti zaslužka ali smrti kot posledice poškodbe pri delu ali poškodbe, ki jo je nekdo utrpel med služenjem vojaškega roka ali civilnega služenja. Če zavarovanec utрпи popolno zmanjšanje delovne zmožnosti ali umre v šestih letih po zaključku izobraževanja ali usposabljanja, je zavarovanec ali preživeli vzdrževani družinski član upravičen do pokojnine pod pogojem, da so bili prispevki za obvezno zavarovanje plačani za vsaj eno od dveh let pred zmanjšanjem zaslužka ali pred smrtjo. To dveletno obdobje se podaljša za največ sedem let ob upoštevanju obdobj šolanja po starosti 17 let.

POGOJI ZA PRIDOBITEV PRAVIC IZ OBVEZNEGA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA

Obvezno pokojninsko zavarovanje pokriva starostne pokojnine, pokojnine zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti ter pokojnine za preživele vzdrževane družinske člane (vdovske in družinske pokojnine).

Nemški pokojninski sistem je usmerjen k temu, da se znesek vplačanih prispevkov za pokojninsko zavarovanje odraža v podobnih pokojninskih pravicah. Pogoji za uveljavitev pravice do starostne pokojnine so izpolnjeni, ko oseba doseže upokojitveno starost in dopolni minimalno obdobje zavarovanja. Splošna doba za upravičenost do prejemanja pravic je najmanj pet let zavarovalne dobe, ki je sestavljena iz dob plačanih prispevkov in dodanih/nadomestnih/vštetih dob. V zavarovalno dobo se štejejo vsi meseci, za katere je oseba plačala prispevke in obdobja skrbi in vzgoje otroka, mlajšega od treh let. V pogoj 35-letne zavarovalne dobe pa se štejejo tudi vsa druga pokojninska obdobja, na primer obdobje izobraževanja in obdobje vzgoje otroka, mlajšega od 10 let.

Vštevanje neprispevnih obdobj v zavarovalno dobo

Višina pokojnine je odvisna predvsem od dohodkov iz zaposlitve ali samozaposlitve, od katerih se plačujejo prispevki za zavarovanje. V zavarovalno dobo, upoštevano pri izračunu pokojnine, pa se vštevajo tudi nekatera neprispevna obdobja in obdobja nižanih prispevkov. **Neprispevna obdobja** vključujejo všteta, dodana in nadomestna obdobja. O **obdobju nižanih prispevkov** pa govorimo takrat, kadar obdobje obveznega zavarovanja (na primer v času zaposlitve) in neprispevno obdobje (npr. všteto obdobje med porodniškim dopustom) sodijo v isti koledarski mesec. Za neprispevna obdobja in obdobja nižanih prispevkov se pravica izračuna kot povprečje vseh (obveznih in prostovoljnih) dob plačevanja prispevkov. Čeprav vrzeli v prispevnih obdobjih sicer zmanjšajo skupne pravice, pa do tega ne pride, če vrzel v preteklih plačanih prispevkih vključuje neprispevno obdobje ali obdobje nižanih prispevkov.

Upoštevana obdobja vzgoje otrok ali zagotavljanja neplačanih storitev zdravstvene nege družinskih članov povečajo vrednost neprispevnih obdobj in obdobj nižanih prispevkov, saj se štejejo kot doba s plačanimi prispevki.

Koliko šteje vsako obdobje pri višini pokojnine je odvisno od tega, kakšni so letni bruto dohodki posameznika v primerjavi s povprečno plačo vseh zavarovancev. Posebna pravila veljajo npr. za obdobja poklicnega usposabljanja, vzgoje otrok, zagotavljanja brezplačne oskrbe v domovih za starejše itd.

Obdobja za nego in varstvo otroka

Obdobja nege in varstva otroka v prvih 36 koledarskih mesecih po rojstvu (24 koledarskih mesecev za rojene pred letom 1992) se štejejo kot obdobja plačanih prispevkov na osnovi povprečne plače (t.i. fiktivna doba). Obdobja skrbi in nege za otroka prinesejo vzpostavitev pokojninskih pravic in povečanje pokojninskih zneskov. Gre za ukrepe socialne politike v okviru javnega pokojninskega sistema, ki se financirajo izključno z davki.

Za otroke, rojene leta 1992 ali pozneje, se enemu od staršev za obdobje treh let prizna po 1 dodatna pokojninska točka na leto (kar je enako prispevkom, ki temeljijo na povprečni plači). Pred zadnjo reformo v letu 2014 je bila staršem za otroke, rojene pred letom 1992, priznana le ena pokojninska točka za eno samo leto skrbi za otroke, od 1. julija 2014 dalje pa so ta obdobja ugodnejše vrednotena. Priznано obdobje skrbi za otroke, rojene pred letom 1992, se je namreč povečalo na dve leti, pri čemer starši za vsako leto prejmejo po eno dodatno pokojninsko točko (t.i. materinska pokojnina). Te pravice (3 ali 2 dodatni pokojninski točki) se priznajo bodisi zaposlenemu ali nezaposlenemu staršu ali pa se delijo med starši.

Navedena obdobja se štejejo kot če bi bili plačani polni prispevki od povprečnega dohodka. Od 1. julija 2000 se tako šteje, kot da bi starš, ki vzgaja otroke, zaslužil 100 % povprečne plače. Leta 2014 je to ustrezalo mesečnemu pokojninskemu plačilu okrog 28 EUR v zahodni Nemčiji in okoli 26 EUR vzhodni Nemčiji, kar pomeni podvojitev dodatka k pokojnini, ki so ga matere prejemale doslej, tistim materam, ki so že v pokoju, pa se je avtomatično zvišala pokojnina. Poleg tega se upoštevajo tudi t.i. obdobja za vzgojo otrok (glej spodaj).

Upoštevana obdobja za vzgojo otrok (Berücksichtigungszeiten)

Upoštevana obdobja so podeljena za vzgojo otrok od dneva, ko se otrok rodi, pa do dneva, ko dopolni starost 10 let, in sicer za obdobja od leta 1992 dalje. Upoštevajo se tistim staršem, ki imajo vsaj 25 let plačanih ali pripisanih prispevkov (vključno z obdobji nege in varstva otrok in upoštevanimi obdobji za vzgojo otrok) in ne delajo, ampak skrbijo vsaj za dva otroke, mlajša od 10 let. Zavarovanci prejmejo bonus v višini 0,33 pokojninske točke za vsako leto vzgoje otrok, ki še ni na drug način upoštevano v zavarovalno dobo, vendar pa skupaj letno ne morejo pridobiti več kot ene pokojninske točke. Pokojninske pravice so še nadgrajene za starše, ki v prvih 10 letih otrokovega življenja delajo s krajšim delovnim časom zaradi vzgoje otrok, zaradi česar redno dobivajo dohodek, ki je pod povprečnim dohodkom. Za obdobje od leta 1992 dalje so posameznikove plače, ki se upoštevajo, povečane za 50% do največ 100% povprečne plače vseh zavarovancev, tudi v tem primeru pod pogojem, da so bili prispevki plačani za skupno 25 let (vključno z upoštevanimi obdobji za vzgojo otrok).

Upoštevana obdobja ne vplivajo neposredno na višino pokojnine in zato nimajo enakega učinka kot druga obdobja, ki se upoštevajo pri izračunu pokojnine. Ta obdobja so pomembna predvsem zato, ker se všttevajo v zavarovalno dobo in vplivajo na izpolnitev 45-letne dobe za izjemno dolgo pokojnino in 35-letno dobo za starostno pokojnino, vplivajo na povišanje pravice do pokojnine zaradi zmanjšane delovne zmožnosti in imajo vpliv na splošno odmero oproščenih obdobj.

Za starše, ki doma zagotavljajo zdravstveno nego za svojega otroka, so pokojninski prispevki nadgrajeni od otrokovega 4. leta starosti, pa vse dokler le-ta ne dopolni 18 let. Prispevki, plačani iz obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, se nadgradijo s 50% do največ 100% od plačanih prispevkov od povprečnega dohodka vseh zavarovancev. To velja za obdobje od leta 1992 dalje, kče imajo zavarovanci dopolnjenih skupno najmanj 25 let plačanih prispevkov (vključno z obdobji nege in varstva otrok in vštetimi obdobji za vzgojo otrok).

Obdobja, ki zagotavljajo zdravstveno nego doma

Od 1. aprila 1995 se obdobja, preživeta v zagotavljanju brezplačne patronažne oskrbe (najmanj 14 ur na teden), avtomatsko štejejo, kot da so plačani polni prispevki v obvezno pokojninsko zavarovanje v skladu z zakonom o dolgotrajni oskrbi. Taki prispevki tako povečajo znesek izplačane pokojnine in vzpostavijo dodatne pokojninske pravice. Prispevki se izračunajo na podlagi stopnje varstva, ki ga prejme oseba, ki potrebuje oskrbo in od stopnje skrbi za nego na domu. Za ljudi, ki nudijo brezplačno patronažno oskrbo na domu se prispevki za obvezno pokojninsko blagajno zagotavljajo iz sistema dolgotrajne oskrbe. To velja tudi za tiste, ki opravljajo neplačano zdravstveno nego doma in katerih uradna zaposlitev ne presega 30 ur na teden. Nekatere skupine, ki so izvzete iz pokojninskega zavarovanja (npr. osebe, ki že prejemajo polno starostno pokojnino), nimajo možnosti, da bi se jim obdobja neplačane oskrbe na domu štela kot obdobja plačanih prispevkov za pokojninsko zavarovanje.

Všteta doba (Anrechnungszeiten)

Gre za t.i. fiktivno dobo, ki se v prvi vrsti upošteva, kadar zavarovanci ne morejo plačevati prispevkov iz razlogov, na katere nimajo vpliva. Kot všteta obdobja se tako štejejo obdobja nezmožnosti za delo zaradi bolezni, rehabilitacije, brezposelnosti²³⁵, prejemanja pokojnine, študija ali visokošolskega izobraževanja nad 17. letom starosti. Obdobje rednega izobraževanja, ki se upošteva, je največ osem let od 17. rojstnega dneva dalje.

Dodane dobe

Dodane dobe so pomembne v primeru pokojnin iz naslova zmanjšane pridobitne zmožnosti in pokojnin za preživele vzdrževane družinske člane. Mlajši ko je zavarovanec v času zmanjšane pridobitne zmožnosti ali smrti, nižja je pridobljena pravica do pokojnine. Dodana obdobja zagotavljajo ustrezne dohodke za zavarovanca ali preživele vzdrževane družinske člane. Pokojnina se izračuna, kot če bi bila zavarovana oseba zaposlena in bi plačevala prispevke do starosti 60 let. Od 1. julija 2014 se dodano obdobje iz naslova pokojnin zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti ali preživelih nepreskrbljenih družinskih članov podaljša za dve leti, iz starosti 60 na 62 let. Poleg tega je prišlo do sprememb v vrednotenju dodanih obdobj v primeru nižjih pokojnin zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti: ugotavlja se, ali so zadnja štiri leta pred začetkom zmanjšane sposobnosti zaslužka negativno vplivala na vrednost dodanih obdobj, na primer zato, ker je obstoječe slabšanje že povzročilo izgubo dohodka v tem obdobju. Če je zadnja štiri leta pred nastopom zmanjšane pridobitne zmožnosti prihajalo do vpliva na nižjo vrednost dodanega obdobja in posledično na nižjo pokojnino, ta leta ne bodo upoštevana v izračunu.

Nadomestna obdobja (Ersatzzeiten)

Gre za nekatera obdobja pred 31.12.1991, kot je npr. čas služenja vojaškega roka ali pripora zaradi političnih razlogov. Nadomestna obdobja so del ureditve socialnih nadomestil, vgrajenih v sistem obveznega pokojninskega sistema. Njihov cilj je preprečiti ljudem, da bi bili prikrajšani, ker so zamudili s plačilom prispevkov zaradi vojnih dogodkov. Vključujejo tudi obdobja politične zapora v bivši NDR.

²³⁵ Zavarovanje za primer brezposelnosti prispeva v pokojninski sistem v imenu brezposelnih. V prvem obdobju prejemanja nadomestila za brezposelnost (*Arbeitslosengeld I*) se prispevki plačujejo od osnove 80% pretekle bruto plače. Prvo obdobje traja med 6 in 24 mesecev, odvisno tudi od starosti in zavarovalne dobe. Nato brezposelna oseba začne prejemati drugo vrsto nadomestila za brezposelnost (*Arbeitslosengeld II*), ki je odvisna od premoženja in dohodkov posameznika in se izplačuje v nižjem znesku. V tem obdobju se iz zavarovanja za primer brezposelnosti ne plačujejo prispevki za pokojninsko zavarovanje.

Dokup

Zavarovanec lahko tudi za nazaj (*ex post*) dokupi nekatera neprispevna obdobja.²³⁶

Starostna pokojnina

Osnovna starostna pokojnina (*Regelaltersrente*)

Zaradi demografskih trendov so se od leta 1992 številne pokojninske reforme odzvale na rastoče proračunske pritiske na obvezno pokojninsko zavarovanje. Prihaja namreč do vztrajnega daljšanja pričakovane življenjske dobe in relativno konstantne stopnje rodnosti, ki je daleč pod nadomestitveno ravnjo. S ciljem, da se zakonsko določena upokojitvena starost prilagodi demografskim spremembam in da se obvezni sistem pokojninskega zavarovanja postavi na trdnejše finančne temelje, je Nemčija leta 2007 z reformo uzakonila postopen dvig zakonsko določene minimalne upokojitvene starosti za **pridobitev osnovne starostne pokojnine**, in sicer iz starosti 65 let na 67 let med leti 2012 in 2029, začeni s tistimi, ki so rojeni leta 1947. Postopne faze vključujejo najprej povečanje za en mesec na leto za osebe, rojene med 1. januarjem 1947 in 31. decembrom 1958 (poviševanje iz 65 na 66 let do leta 2024), naslednje povišanje pa bo znašalo 2 meseca na leto za osebe, rojene med letoma 1959 in 1963 (upokojitvena starost je od 66 do 67 let, pri čemer se bo starost poviševala od 66 na 67 let do konca leta 2029). Za vse osebe, rojene po letu 1964, velja splošna upokojitvena starost 67 let.

Zvišanje upokojitvene starosti je bilo uveljavljeno tudi v drugih pokojninskih shemah, kot je npr. obvezna pokojninska shema za javne uslužbence, ustrezno pa se povečujejo tudi minimalne starosti za druge pokojnine.

Zaradi postopnih prehodnih obdobj v letu 2015 za zavarovance, ki imajo vsaj pet let plačanih prispevkov, zakonsko določena upokojitvena starost znaša 65 let in 4 mesece.

Deljena starostna pokojnina

Zakonci ali zunajzakonski partnerji, ki so upravičeni do starostne pokojnine in imajo vsaj 25 let plačanih prispevkov, lahko razdelijo svojo pokojnino. Pogoj je, da se je zakonska zveza ali partnerstvo začelo po letu 2001; pred letom 2002 pa, če sta bila oba zakonca ali zunajzakonska partnerja rojena po 1. januarju 1962.

²³⁶ Gre za:

- doplačilo za obdobja izobraževanja po 16. letu starosti, ki niso priznana kot obdobja brez dohodkov, pod pogojem, da za ta obdobja še niso bili plačani prispevki in da se dodatno plačilo opravi pred dopolnjenim 45 letom starosti;
- doplačilo po doseženi zakonsko določeni upokojitveni starosti: starši, rojeni pred 1. januarjem 1955, pri katerih se obdobja skrbi za otroke priznajo kot doba brez dohodka in ne izpolnjujejo pogoja zavarovalne dobe za dosego upokojitvene starosti, lahko zaprosijo za plačilo prostovoljnih prispevkov za navedeno obdobje, in sicer za toliko mesecev, kot je potrebno, da bi izpolnili dobo. Prispevki se lahko plačajo le za obdobja, za katera še niso plačani prispevki;
- doplačilo prispevkov v primeru predčasne upravičenosti do pokojnine na račun starosti: malusi se lahko v celoti ali delno »izbrišejo« v primeru plačila prispevkov, dokler se ne doseže zakonsko določeno upokojitveno starost;
- možnost dokupa dobe za določena obdobja, ki je omogočena specifičnim skupinam zavarovancev zaradi posebnih pogojev, ki veljajo zanje.

Pokojnina za zelo dolgo zavarovalno dobo

Z začetkom postopnega dviga upokojitvene starosti s 1. januarjem 2012, je bil uveden nov tip starostne pokojnine za osebe s posebej dolgo zavarovalno dobo. Zavarovanci lahko v celoti uveljavljajo novo pokojnino za zelo dolgo zavarovalno dobo, ko dopolnijo starost 65 let, če imajo dopolnjene 45 let zavarovalne dobe.²³⁷

Ne glede na navedeno, pa se lahko zavarovanci, rojeni pred letom 1953, od 1. julija 2014 dalje na račun zelo dolge zavarovalne dobe še vedno upokojijo brez odbitkov tudi pri zgodnejši starosti 63 let, in sicer, če izpolnijo 45-letno dobo plačanih prispevkov (iz obdobja zaposlitve, pa tudi iz obdobj oskrbe ter obdobj skrbi za otroka, mlajšega od 10 let). Za osebe, rojene po 31. decembru 1952, bo leta 2016 ta starost začela postopoma naraščati za dva meseca na leto, dokler ne bo dosegla zakonsko določene upokojitvene starosti 65 let. Pri tej pokojnini ni mogoča predčasna upokojitev, kar pomeni, da pride do znižanja zneska, če se posameznik upokoji pred določeno upokojitveno starostjo.

Predčasna pokojnina

Ne glede na to, da je v letu 2015 zakonsko določena upokojitvena starost za moške in ženske 65 let in 4 mesece, je predčasna upokojitev še vedno mogoča pod določenimi pogoji, vendar pa se prejemki posameznika trajno zmanjšajo za 0,3% (3,6 % na leto) za vsak mesec predčasne upokojitve pred zakonsko določeno upokojitveno starostjo (starost, od katere se štejejo malusi, je nižja v primeru starostne pokojnine za osebe s težjo invalidnostjo, in sicer se prejemki trajno znižajo za vsak mesec predčasne upokojitve pred 65. letom starosti). Pokojninske pravice nekoga, ki se upokoji pri starosti 63 let v primerjavi z nekom, ki se upokoji pri 67 letih, so tako bistveno nižje, saj je posameznik delal štiri leta manj in ni zaslužil dodatnih pokojninskih točk. Po drugi strani pa odlog upokojitve prinese višje pokojninske pravice za 0,5% za vsak mesec dela po doseženi zakonsko določeni upokojitveni starosti.

Predčasna upokojitev je tako mogoča pri starosti 63 let za osebe z najmanj 35 leti dopolnjene zavarovalne dobe. Ker se pogoj starosti za osnovno starostno pokojnino postopoma zvišuje na 67 let do leta 2029, s čimer bo upokojitvena starost za predčasno pokojnino prilagojena novi splošni upokojitveni starosti, se bo največje trajno znižanje povečalo na 14,4% (3,6% x 4 leta). Za določene oblike pokojnin, ki bodo odpravljene do leta 2017, prilagoditve starosti ne bodo izvedene (starostna pokojnina za ženske. Starostna pokojnina zaradi brezposelnosti ali starostna pokojnina za osebe z dolgim obdobjem zavarovanja); za te pokojnine ostaja splošna upokojitvena starost 65 let.

Predčasna pokojnina se izračuna v skladu s splošno pokojninsko formulo.

²³⁷ V to 45-letno obdobje poleg obdobj plačanih prispevkov iz naslova zaposlitve spadajo tudi obdobja samozaposlitve, dolgotrajne oskrbe ali obdobja nege in varstva otrok ter obdobja vzgoje otrok, ki se priznajo, dokler ni otrok star deset let. Vključi se lahko tudi doba prostovoljnega zavarovanja, kjer je bilo plačanih vsaj 18 let obveznih prispevkov, od 1.7.2014 pa tudi obdobja prejemanja nadomestila za brezposelnost I ter preostali prejemki iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti, in sicer v izogib posebnim težavam zaradi kratkih prekinitev v zgodovini zaslužka na račun brezposelnosti. Obdobja, v katerih so bila koriščena nadomestila iz naslova za primer brezposelnosti niso vključena, če je do njih prišlo v zadnjih dveh letih pred začetkom prejemanja pokojnine (nadomestilo za brezposelnost II), razen če jih je povzročil stečaj ali popolna prekinitev poslovanja s strani delodajalca. Tudi obdobja prejemanja nekdanje denarne pomoči ostajajo izključena.

Pokojnina za dolgo zavarovalno dobo

Zavarovanci lahko zahtevajo pokojnino za dolgo zavarovalno dobo v znižanem znesku, preden dosežejo zakonsko določeno upokojitveno starost, in sicer, če so dosegli starost 63 let in so dopolnili 35 let zavarovalne dobe (v 35-letno zavarovalno dobo se poleg obdobj, za katera so bili plačani prispevki, dodatno všttevajo obdobja, za katera so bili posamezniki oproščeni plačila prispevkov in obdobja vzgoje otrok).

Glede na to, da se upokojitvena starost za običajno starostno pokojnino brez odbitkov za posameznike, rojene leta 1949 ali pozneje, postopoma povečuje iz 65 na 67 let, ostaja najzgodnejša starost, pri kateri se lahko uveljavlja ta pokojnina v znižanem znesku, 63 let.

Zavarovane osebe, rojene pred 31. decembrom 1947, ki so upravičene do t.i. načrtovane varnosti (*planned security*), lahko uveljavljajo to pokojnino z malusi tudi pred 63. letom starosti. Malusi znašajo 0,3% pokojnine za vsak mesec prejemanja predčasne starostne pokojnine.

Starostna pokojnina za težje invalidne osebe

Zavarovanci lahko uveljavljajo neznižano starostno pokojnino za težje invalidne osebe (*Altersrente für schwerbehinderte Menschen*), če dosežejo zahtevani starostni pogoj in jim je ob začetku izplačevanja pokojnine priznana težja invalidnost ter so dopolnili 35 let zavarovalne dobe.

Za ljudi s težjo invalidnostjo je zakonsko določena upokojitvena starost, pri kateri se lahko uveljavi nezmanjšana pokojnina, sicer 65 let, vendar se le-ta dviguje s 63 na 65 let postopoma, in sicer za vse, rojene leta 1952 ali pozneje. Predčasno izplačevanje znižanega zneska takšne starostne pokojnine je mogoče od 62. leta starosti naprej, vendar se starost, pri kateri se lahko uveljavlja predčasna (znižana) pokojnina, prav tako postopoma dviga od 60 na 62 let. Osebe z ocenjeno stopnjo invalidnosti vsaj 50% in z najmanj 35 leti dopolnjene zavarovalne dobe, pa se lahko trenutno upokojijo z malusi pri starosti 60 let z znižanjem do največ 10,8%. Malusi znašajo 0,3% za vsak mesec prejemanja predčasne pokojnine pred dopolnitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti.

Dodatna »načrtovana varnost« (*planned security*) je predvidena tudi za osebe, rojene leta 1954 ali prej, če so podpisali zavezujoč sporazum o predčasni upokojitvi pred 1. januarjem 2007 in za osebe s priznano hudo invalidnostjo v skladu z Zakonikom o socialni varnosti. Za to skupino se upokojitvena starost 63 let oziroma 60 let, če uveljavljajo predčasno pokojnino, ne bo dvignila.

Zaradi »načrtovane varnosti« se lahko uveljavlja nezmanjšana invalidska pokojnina za težjo invalidnost od starosti 60 let za osebe, ki so bile stare 50 let pred 16. novembrom 2000 in jim je bila v tistem času priznana huda invalidnost v skladu z Zakonikom o socialni varnosti, ali imajo poklicno invalidnost oziroma so nezmožni za delo v skladu z zakonom.

Osebam se prizna status težjega invalida v primeru, če je njihova stopnja invalidnosti najmanj 50% in imajo stalno prebivališče v Nemčiji ali v državi članici Evropske unije. Osebe, ki jim ni priznana težja invalidnost, so lahko upravičene do invalidske pokojnine za težko invalidnost, če so bile rojene pred

1.1.1951 in imajo priznano poklicno invalidnost ali so nezmožne za delo v skladu z zakonom, ki se uporablja od 31. decembra 2000.

Starostna pokojnina zaradi brezposelnosti ali dela s krajšim delovnim časom zaradi delne upokojitve

Zavarovane osebe, rojene pred 1. januarjem 1952, lahko uveljavljajo znižano starostno pokojnino zaradi brezposelnosti ali dela s krajšim delovnim časom zaradi delne upokojitve (*Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit*) pri starosti 63 let, če so dopolnile najmanj 15 let zavarovalne dobe (dobe plačevanja prispevkov in pripisane nadomestne dobe); če so v zadnjih 10 letih pred upokojitvijo vsaj osem let plačevale obvezne prispevke iz naslova zaposlitve ali iz dejavnosti, ki so razlog za obvezno vključitev v zavarovanje; če so ob upokojitvi brezposelne; če so bile brezposelne vsaj 52 tednov po dopolnitvi starosti 58 let in šest mesecev ali so zaradi starosti najmanj 24 koledarskih mesecev pred upokojitvijo delale s skrajšanim delovnim časom (delna upokojitev za starejše delavce - *Altersteilzeitarbeit*).

Kot nadomestilo za daljše obdobje izplačevanja pokojnine se pokojnina zniža za 0,3 % za vsak mesec črpanja pokojnine pred splošno upokojitveno starostjo (v primeru starostne pokojnine za težje invalidne osebe pred 65. letom starosti).

Najnižja starost za uveljavljanje nezmanjšane pokojnine je 65 let. Zavarovane osebe, rojene po 31. decembru 1948, lahko predčasno zahtevajo pokojnino ob dopolnitvi 63 let, in sicer v znižanem znesku. Zaradi načrtovanja t.i. načrtovane varnosti (*planning security*) obstaja izjema za zavarovance, ki so pred 1. januarjem 2004 sklenili zavezujočo pogodbo o prenehanju njihovega delovnega razmerja (kot delna upokojitev ali dogovor o odpravnini), ali so na ta datum že bili brezposelni ali brez dela. V teh primerih je najnižja starostna meja za uveljavljanje pokojnine 60 let.

Minimalna starost 60 let (z načrtovano varnostjo) ali 63 let (brez načrtovane varnosti) za predčasno pokojnino in starostna meja 65 let za redno prejemanje starostne pokojnine na račun brezposelnosti ali po obdobju delne upokojitve ostaja nespremenjena, in se ne bo dvignila v skladu z dvigom zakonsko določene upokojitvene starosti.

Za delno upokojitev se šteje, če oseba sklene dogovor o delni upokojitvi in prebije v njem najmanj 24 mesecev, pri čemer ni pomembno, ali je delna upokojitev delno financirana s strani agencije za zaposlovanje.

Starostna pokojnina za ženske

Pravico do znižane starostne pokojnine za ženske (*Altersrente für Frauen*) lahko uveljavljajo tiste zavarovanke, ki so rojene pred letom 1952 in so dopolnile starost 60 let ter 15-letno zavarovalno dobo (dobe plačevanja prispevkov in pripisane nadomestne dobe) ter so več kot deset let po dopolnjenem 40. letu starosti plačevale obvezne prispevke iz zaposlitve ali dejavnosti, za katero je obvezno pokojninsko zavarovanje.

Zakonsko določena upokojitvena starost za neznižano pokojnino je 65 let. Starostna meja je 60 let za predčasne prejemnike in 65 let za redno prejemanje starostne pokojnine in se za ženske ne bo dvigala v skladu z dvigom zakonsko določene upokojitvene starosti.

Pokojnina zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti - invalidska pokojnina

Nemški pokojninski sistem daje prednost rehabilitaciji pred pokojnino v vseh primerih, ko je to mogoče. Skladi pokojninskega zavarovanja tako pregledajo vsako zahtevo za znižano pridobitno zmožnost z vidika možnosti poklicne rehabilitacije. V kolikor bi se z poklicno rehabilitacijo odpravila potreba po pokojnini.

Pokojninski sistem poleg starostne, družinske in vdovske pokojnine omogoča tudi pridobitev invalidske pokojnine oziroma pokojnine zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti. Pokojnina pa se lahko pridobi zgolj v primeru izpolnjevanja vključitve v zavarovanje za minimalno obdobje. Za pridobitev invalidske pokojnine se v načelu zahteva 5 letno zavarovanje, pri čemer je potrebno dokazati tudi, da so bili plačani obvezni prispevki tri leta v zadnjih 5 letih pred nastankom invalidnosti, vendar pa od predmetne zahteve obstajajo določene izjeme (npr. če je invalidnost nastala v roku šestih let po zaključku izobraževanja), pokojnine pa se načeloma priznajo za določen čas, pri čemer obstaja tudi možnost preverjanja pogojev upravičenosti do prejemanja teh dajatev. Določeno je tudi, da se pokojnina zaradi znižane pridobitne zmožnosti izplačuje, dokler zavarovanec ne doseže starostne meje za starostno upokojitev, po tem pa lahko zavarovanec zahteva starostno pokojnino, ki pa ne more biti nižja od pokojnine zaradi znižane pridobitne zmožnosti.

Pokojnina zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti (*Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit*) nadomešča izgubljeni dohodek, če je zavarovančeva zmožnost zaslužka znižana ali pa zavarovanec sploh ne more več delati. Kot pogoj se zahteva, da je zavarovanec v zadnjih petih letih pred izgubo zaslužka plačal prispevke iz obveznega zavarovanja za najmanj 3 leta in je dopolnil splošni pogoj petletne zavarovalne dobe (tudi ob upoštevanju vseh fiktivnih dob in obdobj vzgoje otrok), razen če znižana zmožnost za zaslužek izvira iz okoliščin, ki vas oprostijo od pogoja zahtevane dobe.

Prav tako je oseba upravičena do te pokojnine, če je dopolnila petletno zavarovalno dobo pred letom 1984 in je izpolnil pogoje za fiktivno/prišteto oz. všteto dobo za vsak mesec od takrat pa do tedaj, ko je prišlo do izgube zaslužka.

Ta pokojnina se izplačuje, dokler posameznik ne doseže upokojitvene starosti. Nato lahko uveljavlja osnovno starostno pokojnino najmanj v enaki višini.

Pokojnine zaradi zmanjšane pridobitne sposobnosti so različne, in sicer v odvisnosti od preostanka delovne zmožnosti zavarovanca:

Delno zmanjšano pridobitno sposobnost ima zavarovanec, ki lahko dela 6 ur na dan v običajnih razmerah na trgu dela, pokojnina v tem primeru pa znaša polovico pokojnine, ki jo zavarovanec prejme v primeru popolnega zmanjšanja pridobitne sposobnosti, ki je podana, če zavarovanec lahko dela tri ure na dan v običajnih razmerah na trgu dela (v obeh primerih je to pokojnina za splošno invalidnost).

1. pokojnina za delno zmanjšanje pridobitne zmožnosti (*Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung*): do nje so upravičeni zavarovanci z zmanjšano pridobitno zmožnostjo zaradi zdravstvenih razlogov, ki lahko opravljajo vsaj šest ur plačanega dela na dan. Ta pokojnina znaša polovico zneska pokojnine zaradi popolnega zmanjšanja pridobitne zmožnosti.

2. pokojnina za popolno zmanjšanje pridobitne zmožnosti (*Rente wegen voller Erwerbsminderung*): do nje so upravičeni zavarovanci z zmanjšano pridobitno zmožnostjo zaradi zdravstvenih razlogov, ki lahko opravljajo vsaj tri ure plačanega dela na dan. Tem zavarovancem se šteje, da imajo polno zmanjšano sposobnost zaslužka. Zavarovanci, ki lahko delajo vsaj tri, vendar ne več kot šest ur na dan, vendar zaradi brezposelnosti tudi te zmanjšane zmožnosti za delo ne morejo izkoristiti za zaslužek, so tudi upravičeni do pokojnine za popolno zmanjšanje pridobitne zmožnosti. Znesek te pokojnine je enak znesku pokojnine za osebe s hudo invalidnostjo, ki le-to uveljavljajo predčasno.

Poleg omenjenih dveh možnosti pridobitve pokojnin za posameznike/zavarovance, ki so rojeni pred 2.1. 1961, obstaja še možnost pridobitve pokojnine zaradi delnega zmanjšanja pridobitve zmožnosti v primeru poklicne invalidnosti. Ti zavarovanci tako lahko pridobijo pokojnino, če zaradi zmanjšanja pridobitne zmožnosti zaradi zdravstvenega stanja, ne morejo opravljati svojega dosedanjega poklica ali drugega primerne poklica vsaj šest ur dnevno (pokojnina za delno invalidnost). Pokojnino zaradi popolnega zmanjšanja pridobitne sposobnosti pa pridobijo zavarovanci, ki postanejo popolni invalidi, če izpolnijo pogoj predpisane zavarovalne dobe, to so osebe, ki so postale popolnoma pridobitno nezmožne pred izpolnitvijo zavarovalne dobe 5 let. Te lahko pridobijo pokojnino, ko dopolnijo predpisano dobo 20 let (le-to lahko dopolnijo tudi s prostovoljnim vstopom v obvezno zavarovanje).

3. pokojnina za delno zmanjšanje pridobitne zmožnosti v primeru poklicne invalidnosti (*Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung bei Berufsunfähigkeit*): pravico do te pokojnine pridobijo zavarovanci, rojeni pred 2. januar 1961, ki zaradi zmanjšanja pridobitne zmožnosti zaradi zdravstvenega stanja ne morejo opravljati svojega dosedanjega poklica ali drugega primerne poklica vsaj šest ur dnevno.

4. pokojnina za popolno zmanjšanje pridobitne zmožnosti za invalidne osebe (*Renten wegen voller Erwerbsminderung für Behinderte*): Do te pokojnine so upravičeni tisti zavarovanci, za katere se šteje, da imajo popolno zmanjšanje pridobitne zmožnosti še preden so sopolnili 5 let zavarovalne dobe, ko dopolnejo 20 let zavarovalne dobe, pa lahko uveljavljajo pokojnino za popolno zmanjšanje pridobitne zmožnosti. Pravico do te pokojnine lahko zavarovanec pridobi tudi s prostovoljnim plačevanjem prispevkov.

Posebni sistem priznavanja invalidnosti velja za rudarje. Ti so do starostne pokojnine upravičeni pri 60. letu starosti in po 25 letih zavarovalne dobe.

Nemčija ima poleg opisanega sistema tudi sistem zavarovanja za poškodbe pri delu (nezgodno zavarovanje), kjer se zavarujejo osebe in družine v primeru posledic poškodbe pri delu in poklicne bolezni, ki lahko nastanejo tekom opravljanja poklica, pri čemer se kot poškodba pri delu šteje tudi vsaka poškodba, ki jo zavarovanec utрпи na poti na ali iz dela. Predmetno zavarovanje ima tudi preventivni namen pri preprečevanju poklicnih bolezni, poškodb pri delu in zdravstvenih tveganj povezanih z opravljanjem dela. V okviru tega zavarovanja obstajajo različne pravice, in sicer pravica

do plačila popolnih zdravstvenih storitev; pravica do pomoči pri ponovni poklicni integraciji, vključno s prekvalifikacijo, če je ta potrebna; pomoč pri socialnem vključevanju in dodatna pomoč; denarne dajatve zavarovancev in njihovim družinskim članom.

Invalidski prejemki iz tega sistema se lahko pridobijo, dokler traja nesposobnost za delo, če delodajalec zavarovancu ne plačuje nadomestila in znaša 80% plače, ki jo je pridobival pred nastankom poškodbe/poklicne bolezni, zaradi katere je zmanjšana pridobitna zmožnost. Invalidski prejemek se izplačuje največ 78 tednov, ukine pa se, ko je priznana pravica do pokojnine iz tega sistema.

Pomoč pri ponovni poklicni integraciji primarno vključuje pomoč pri ohranjanju sedanje zaposlitve ali pa pridobitvi nove zaposlitve. V primeru, ko to ne uspe, pa se lahko opravi tudi prekvalifikacija. V času izvajanja ukrepov zavarovanec prejema prehodno nadomestilo, ki pa se zniža za vsak dohodek iz zaposlitve, ki ga tak zavarovanec prejme.

Pomoč pri socialnem vključevanju in dodatna pomoč vključujeta finančne pomoči za prilagoditve avtomobila in prebivališča, če je to potrebno, poleg tega pa tudi pomoč na domu, psihosocialno svetovanje in športno rekreacijo. Dodeljena pa je poleg medicinske obravnave ter pomoči pri ponovni integraciji, če to zahteva resnost in narava poškodbe.

Sistem omogoča tudi prejemanje pokojnine za zavarovance, in sicer v primeru, ko je zaradi poklicne bolezni/poškodbe pri delu več kot 26 tednov po nastopu primera zmožnost pridobivanja zaslužka zmanjšana za več kot 20% (30% v primeru kmetov, njihovih zakoncev in družinskih članov, ki delajo na kmetiji). Višina pokojnine je odvisna od odstotka, za katerega je zmanjšana možnost zaslužka in na znesek, ki ga je tak zavarovanec zaslužil v zadnjih 12 koledarskih mesecih pred nesrečo pri delu in poklicno boleznijo.

Iz tega sistema se lahko pridobijo tudi pravica do dodatka za nego, pogrebna, vdovska pokojnina in družinska pokojnina.

Poseben sistem v Nemčiji tvori tudi sistem rehabilitacije oziroma ponovne vključitve v aktivno življenje. Pod rehabilitacijo se štejejo vsi ukrepi, ki so potrebni za vključevanje invalidov v družbo. Vsaka oseba z omejitvami oziroma ki ji grozijo omejitve in potrebuje posebno pomoč, ji pripadajo rehabilitacijske dajatve, ne glede na vzrok, katerega posledica je omejitev. Poleg medicinske rehabilitacije v ta sistem spada še pomoč pri ponovnem vključevanju v aktivno življenje (poklicna rehabilitacija), v okviru katere se nudi pomoč pri ohranitvi zaposlitve, prekvalifikacija, dodatna usposabljanja in druge oblike zaposlovanja in pomoči pri poklicnem napredovanju, katerih cilje je ohranitev oziroma pridobitev ustrezne/primerne zaposlitve ali samozaposlitev. Pri izbiri poklicne rehabilitacije se upoštevajo sposobnosti, znanja in prejšnje delovno mesto, hkrati pa tudi trenutno stanje ter napovedi trga dela. Krijejo se tudi stroški namestitve in hrane, če taka oseba v času usposabljanja, zaradi same narave poškodbe ali pa zato, ker je učinkovitost rehabilitacije povezana z nastanitvijo drugje, ne more prebivati doma. Če so zavarovanci po prejemanju dajatve ponovno vključeni v poklicno življenje in omejeno pridobitno sposobni, nosilci pokojninskega zavarovanja odločijo, ali izpolnjujemo pogoje za priznanje pokojnine zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti. Zavarovanci, ki po prejemanju dajatve oziroma po končani poklicni rehabilitaciji niso omejeno

pridobitno sposobni, so pa brezposelni ali nezmožni za delo (bolniški stalež), so lahko upravičeni do dajatev iz zavarovanja za primer brezposelnosti ali zdravstvenega zavarovanja.

V okviru tega sistema se zagotavlja tudi pomoč pri socialnem vključevanju, v primeru hujše stopnje invalidnosti pa se tem osebah zagotavlja tudi posebna zaščita v zvezi z zaposlovanjem, ki bolj ali manj nudi zaščito invalidov pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, poleg tega pa tudi dodatne dni dopusta.

Pokojnine na račun zmanjšane pridobitne sposobnosti se običajno izplačujejo za določeno obdobje. Za nedoločeno obdobje pa so izplačane, če na splošnem trgu delovne sile ne obstaja ustrezno delovno mesto in če je malo verjetno, da se bo zmanjšana pridobitna zmožnost popravila (domneva se, da je tako po skupno 9 letih izplačil pokojnine za določen čas).

Pokojnine za preživele družinske člane

Pravica do vdovske in družinske pokojnine je pravica iz obveznega zavarovanja, urejena v Socialnem zakoniku (*Sozialgesetzbuch*), predstavljenim z Zakonom o pokojninski reformi (*Rentenreformgesetz* z dne 18.12.1989, objavljenim 19.02.2002 in zadnjič spremenjenim 23.12.2014).

Upravičenci do vdovske oziroma družinske pokojnine so:

- vdova oz. vdovec ali partner v registrirani življenjski skupnosti;
- razvezani zakonec;
- osiroteli otroci (rojeni, posvojeni, pastorki in rejenci);
- vnuki, bratje in sestre, ki so živeli v skupnem gospodinjstvu s pokojnim zavarovancem ali so bili od njega finančno odvisni do njegove smrti.

Na strani umrlega morajo biti izpolnjeni določeni pogoji, in sicer:

- 5 let zavarovalne dobe, skupaj z nadomestnimi dobami (splošna doba);
- pogoj je izpolnjen ne glede na dobo, če je smrt posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni oz. kadar ta nastopi v zelo kratkem času po usposabljanju za delo.

Na strani preživelega zakonca morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji za uveljavitev pravice do t.i. »velike« vdovske pokojnine:

- zakonska zveza mora trajati načeloma najmanj eno leto;
- vdova oz. vdovec je do smrti zakonca dopolnil 45 let²³⁸;
- vdova oz. vdovec je popolnoma nezmožen za delo;
- po smrti zakonca so mu ostali mladoletni otroci, za katere je dolžan skrbeti.

V kolikor navedeni pogoji na strani preživelega zakonca niso izpolnjeni, je le-ta upravičen do t.i. »male« vdovske pokojnine.

Razvezani zakonec ima pravico do vdovske pokojnine, če je do razveze prišlo pred 1. julijem 1977, razvezani zakonec pa je bil v času smrti zavarovanca od njega finančno odvisen in ni na novo poročen. Če je do razveze prišlo po 30. juniju 1977, so bile pravice med zakoncema že porazdeljene (tudi

²³⁸ Z letom 2012 je pričelo teči prehodno obdobje, znotraj katerega se bo pogoj starosti dvignil s 45 na 47 let, in sicer do leta 2029.

pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja) in finančne odvisnosti ni več – enako velja za partnerja v registrirani življenjski skupnosti.

Ob pogojih, ki veljajo za vdovo oz. vdovca ima pravico do vdovske pokojnine tudi oseba, ki je z umrlim živela v registrirani življenjski skupnosti – takšna življenjska skupnost je morala pred smrtjo trajati vsaj eno leto.

Otroci so upravičeni do družinske pokojnine:

- do 18. leta starosti;
- do 27. leta, v primeru nadaljnjega rednega šolanja ali usposabljanja za poklic (vmesna prekinitev se ne šteje za prekinitev, če je krajša od 4 mesecev);
- tudi po 27. letu starosti, če se podaljša zaradi služenja vojaškega roka ali civilne službe.

V primeru, da je bil zakon sklenjen po 31.12.2001 ali pa sta bila oba zakonca rojena po 1.1.1962 se, ob izpolnitvi pogojev, vdovska pokojnina odmeri v višini 55% od osnove, ki jo predstavlja pokojnina umrlega oziroma pokojnina, do katere bi bil pokojni ob smrti upravičen – »velika vdovska pokojnina«. V ostalih primerih vdova oz. vdovec pridobi pravico do »male vdovske pokojnine«, ki se izplača za največ 24 mesecev v znesku, ki ustreza 25% osnove za odmero pokojnine (v kolikor so osebi ostali otroci po smrti zakonca, se izplača še dodatek za otroka). Če zavarovanec umre pred dopolnjenim 63. letom starosti, se vdovska pokojnina zmanjša za 10,8% (prehodno obdobje višanja starosti s starosti 63 na 65 let od 2012 dalje). Drugi prihodki vdove oz. vdovca vplivajo na višino pokojnine, vendar ne v celoti – če drugi prihodki presežejo 755,30 EUR oz. 696,70 EUR plus dodatek za otroke v višini 160,22 EUR oz. 147,78 EUR se vdovska pokojnina zmanjša za 40% preseženega zneska. Namesto dolžnosti preživljanja se zakonca ob razvezi lahko dogovorita za delitev pravic iz obveznega zavarovanja, zato po smrti enega ali drugega ni potrebna vdovska pokojnina.

V primeru, da je bil zakon sklenjen pred 1.1.2002 ali pa je bil vsaj eden od zakoncev rojen pred 2.1.1962, se ob izpolnitvi pogojev vdovska pokojnina odmeri v višini 60% od osnove, ki jo predstavlja pokojnina umrlega oziroma pokojnina, do katere bi bil pokojni ob smrti upravičen – »velika vdovska pokojnina«. V ostalih primerih vdova oz. vdovec pridobi pravico do »male vdovske pokojnine«, v znesku, ki ustreza 25% osnove za odmero pokojnine, brez časovne omejitve (dodatkov za otroke ni).

V pravicah so z vdovami in vdovci izenačeni tudi partnerji, ki živijo v registrirani življenjski skupnosti.

S sklenitvijo nove zakonske zveze pravica do vdovske pokojnine preneha, izplača pa se pavšalni znesek v višini 24-kratnika povprečne mesečne pokojnine v zadnjih 12 mesecih, zmanjšan za toliko, kolikor ustreza številu koledarskih mesecev, za katere je bila pokojnina že izplačana (enako velja za partnerje, ki živijo v registrirani življenjski skupnosti).

Družinska pokojnina se ob izgubi enega od staršev odmeri v višini 10% od osnove (pokojnina umrlega), ob izgubi obeh staršev pa v višini 20% od osnove, pri čemer se v obeh primerih izplača tudi dodatek za otroka. Če je zavarovanec umrl pred 63. letom starosti se pokojnina zniža za 10,8% (postopen dvig starosti s 63 na 65 let v prehodnem obdobju, s pričetkom v letu 2012). Lastni dohodki upravičenca vplivajo na odmero pokojnine le, če je upravičenec starejši od 18 let in njegov lasten dohodek presega zakonsko določen mejni znesek.

Maksimalni znesek, ki gre upravičencem do vdovske oziroma družinske pokojnine, je 100% pokojnine umrlega.

Prejemki iz naslova minimalnega dohodka

V Nemčiji ni zakonsko določene minimalne pokojnine, vendar pa so v okviru koncepta minimalnega dohodka posamezniki, ki dosežejo zakonsko določeno upokojitveno starost, v kolikor njihovi pokojninski in drugi dohodki niso zadostni, upravičeni do dodatnih prejemkov iz sistema socialnega varstva, ki so dodeljeni v odvisnosti od vseh dohodkov in premoženja posameznika. Ti prejemki se nanašajo na posameznikove osnovne potrebe. Sistem socialne pomoči je v celoti financiran z davki. Ob koncu leta 2013 je takšen prejemek prejelo ok. 0,5 milijona oseb, ki so že dopolnile zakonsko določeno upokojitveno starost ali starejših, kar je 3% vsega prebivalstva v tej starostni skupini. Odhodki iz tega naslova so v letu 2013 znašali 0,1% BDP.

Odlog pokojnine

Odlog pokojnine je neomejeno mogoč potem, ko zavarovanec doseže zakonsko določeno polno upokojitveno starost (65 let in 4 mesece v letu 2015; postopen dvig starosti na 67 let do leta 2029). Odložitev upokojitve prinese višji odmerni odstotek za 0,5% za vsak koledarski mesec odloga upokojitve po zakonsko določeni upokojitveni starosti, kar pomeni 6 % na leto.

Kombinacija prejetja pokojnine in drugih dohodkov

Tako zaposlene kot samozaposlene osebe lahko delajo in obenem prejemajo pokojnino, ko dopolnijo zakonsko določeno upokojitveno starost (le-ta se v Nemčiji postopoma povečuje iz 65 na 67 let v obdobju od 2012 do 2029). Po dopolnitvi starosti 65 let ni določene zgornje meje zaslužka. Obstajajo pa določene omejitve za tiste, ki so se upokojili pred dopolnitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti (prejemniki predčasne pokojnine).

Starostna pokojnina se lahko uveljavlja kot polna pokojnina (*Vollrente*) ali kot delna pokojnina (*Teilrente*), v kolikor želi posameznik ob dopolnitvi upokojitvene starosti zgolj zmanjšati obseg poklicne dejavnosti (v višini ene tretjine, polovice ali dveh tretjin polne pokojnine). **Višina pokojnine** je odvisna od višine dodatnih individualnih zaslužkov. Pri prejemnikih polne pokojnine, ki še niso dosegli zakonsko določene upokojitvene starosti, dohodki iz dela oz. dejavnosti mesečno ne smejo presegati 450 EUR bruto (2014), dvakrat v vsakem koledarskem letu (na primer zaradi počitnic in božiča) pa lahko posameznik preseže navedeno mesečno omejitev in zasluži do dvakrat toliko. Preseganje navedene meje ne pomeni avtomatično izgube pokojnine. V primeru dodatnega zaslužka v višini nad 450 EUR se polna pokojnina lahko spremeni v delno pokojnino (v višini 33,3%, 50%, oziroma 66,7% celotne pokojnine, odvisno od dodatnega zaslužka), ki ima mejo dodatnega zaslužka postavljeno višje. Znesek dodatnega dohodka, ki ga lahko oseba poleg delne pokojnine dodatno zasluži, temelji na njenem dohodku v zadnjih treh koledarskih letih pred uveljavitvijo starostne pokojnine. Če nekdo v preteklem letu ni imel nobenih dohodkov oziroma le manjši dohodek, se uporabi splošna minimalna dodatna omejitev dohodka, ki znaša 50% povprečne plače.

Pokojnina se v primeru preseganja najvišjega določenega zneska dodatnega zaslužka preneha izplačevati.

V kolikor upravičenci do pokojninskega prejemka za starejše od 64 let (transfer na podlagi ugotovljenega premoženjskega stanja) zaslužijo manj kot 180 EUR na mesec, se jim prejemek zniža za 30% prejetega zaslužka, v kolikor pa dohodek presega 180 EUR se prejemek preneha izplačevati.

Prejemniki **pokojnine iz naslova zmanjšane pridobitne zmožnosti** lahko prav tako zaslužijo dodatni dohodek do določene meje. Če prejemajo polno pokojnino iz naslova zmanjšane pridobitne zmožnosti v najvišjem znesku, lahko zaslužijo do 450 EUR na mesec, preden se pokojnina zniža. Tako delne kot tudi starostne pokojnine imajo postavljene individualne meje, ki so odvisne od lanskoletnega dobička, od katerega je posameznik plačeval prispevke in splošne omejitve dodatnega dohodka, ki je najnižja meja za vse. Tudi pri tej pokojnini lahko posameznik dvakrat v vsakem koledarskem letu preseže mesečno omejitev in zasluži do podvojenega mejnega zneska.

Če posameznik prejema pokojnino zaradi zmanjšane pridobitne zmožnosti je dolžan obvestiti svoj pokojninski sklad o vsaki zaposlitvi, ki jo začne opravljati. Če dela, ker se je njegovo zdravstveno stanje bistveno izboljšalo, pokojninski sklad pregleda njegovo situacijo, da preveri, ali so še vedno izpolnjeni pogoji za izplačilo pokojnine.

VIŠINA POKOJNINE

Izračun starostne pokojnine

Vodilno načelo pri pokojninah, ki temeljijo na dohodku oz. na plačanih prispevkih je, da je višina pokojnine odvisna predvsem od višine dohodka tekom aktivne dobe oz. od višine plačanih prispevkov za socialno varnost, ki jih zavarovanci v obvezno pokojninsko shemo plačujejo skozi ves čas zavarovalne dobe. Dohodek iz zaposlitve in samozaposlitve, od katerega se vsako leto plačujejo prispevki, se pretvori v pokojninske točke. Te točke lahko posameznik pridobi tudi z drugimi obdobji, tekom katerih so bili posamezniki oproščeni plačevanja prispevkov (nepripravnostna obdobja) ali so plačevali znižane prispevke (obdobja znižanih prispevkov), in sicer po stopnji, ki je odvisna od dohodka, od katerega so bili plačani prispevki v preostalem času.

Za vsako leto plačanih prispevkov zavarovanec tako prejme pokojninske točke, ki odražajo višino zavarovančeve relativne plače tekom leta.²³⁹ Vplačani letni prispevki zavarovanca na ravni povprečne plače, ki so približno enaki povprečni plači vseh zavarovancev, prinesejo eno pokojninsko točko. Prispevki in nadalje pravice se obračunajo od letne plače do zgornje meje v višini ok. 200% ustrezne povprečne plače.

Ob uveljavitvi pravic iz pokojninskega zavarovanja se število nabranih točk pomnoži z vrednostjo točke in tako dobimo začetno višino pravic upravičenca. Zavarovanec na podlagi relativne višine plače za vsako leto prejme določeno število točk. Ob izpolnitvi pogojev za upokožitev se mu na podlagi povprečnega števila zbranih točk odmeri pokojnina na način pomnožitve povprečnega števila zbranih

²³⁹Število točk v posameznem letu t je podano z izrazom $PEP = \text{posameznikova plača v letu } t / \text{povprečna plača vseh zaposlenih v letu } t$.

točk z leti pokojninske dobe ter z vrednostjo pokojninske točke. Rezultat je izhodiščna višina pokojnine zavarovanca. Ključni elementi izračuna so tako število zbranih točk, pokojninska doba in vrednost pokojninske točke. Pokojnine se tekom prejemanja usklajujejo na račun rasti plač in prispevnih stopenj.

Pokojninska formula

$$P = \sum PEP \times RA (1,0) \times AR$$

Višino starostne pokojnine (P) določajo trije dejavniki, in sicer le-ta izhaja iz vsote osebnih pokojninskih točk ($\sum PEP$), pomnoženih s posebnim faktorjem, ki določa tip pokojnine²⁴⁰(RA) in vrednostjo pokojninske točke (AR).

Ob upokojitvi se pokojninske točke iz vseh let seštejejo. **Vsota pokojninskih točk** ($\sum PEP$ - *persönliche Entgeltpunkte*) izhaja iz razmerja med zavarovančevo plačo za vsako posamezno koledarsko leto (do limitirane višine osnove za plačilo prispevkov) in povprečno plačo vseh zaposlenih za isto leto, preračunano na celotno posameznikovo zavarovalno obdobje, dodane pa so še pokojninske točke za morebitna specifična obdobja, za katera niso plačani prispevki, in nadomestila za takšna obdobja z zmanjšanimi plačili prispevkov. Vrednost točke 1,0 pomeni da posameznikova letna plača ustreza povprečni plači vseh zaposlenih zavarovancev. Nižji ali višji zneski posameznikovih letnih plač, prinesejo vrednost točke v nižji ali višji vrednosti od 1,0. **Vsota pokojninskih točk**, ki se izračuna kot posameznikov zaslužek v celotni karieri, deljen s povprečno plačo vseh zaposlenih, se nato pomnoži z vstopnim (**starostnim**) **pokojninskim faktorjem (RA)**, ki določa tip pokojnine oziroma znesek ustreznega dohodka v starosti v primerjavi s osnovno starostno pokojnino. Odvisen je od tega, za kakšno upokojitev oz. pokojninski prejemek gre in od starosti zavarovanca ob začetku izplačevanja pokojnine, vpliva pa na znižanja pokojnine v primeru predčasne pokojnine ali na povečanja v primeru odloga prejemanja pokojnine po doseženi osnovni upokojitveni starosti

Vsota pokojninskih točk se nato pomnoži z **vrednostjo pokojninske točke** (AR - *aktueller Rentenwert*). **Vrednost pokojninske točke** je znesek, ki ustreza mesečni starostni pokojnini iz splošnega pokojninskega zavarovanja, brez znižanj, če so bili tekom enega koledarskega leta vplačani prispevki na podlagi povprečne plače. Znesek je na novo določen vsakega 1. julija. Prilagoditev upošteva višino rasti plač. Ustrezne povprečne plače za izračun pokojninskih točk kot tudi vrednost pokojninske točke se nekoliko razlikujejo med zahodnimi in vzhodnimi deželami. Vrednost

²⁴⁰ Normalni vstopni faktor je 1.0 in se poveča ali zmanjša, odvisno od starosti, pri kateri se zavarovancu prvič dodeli pokojnina –tako znaša 1,0 za **starostno pokojnino** ali če gre za **popolno nezmožnost za delo**, 0,5 –za **vdovsko pokojnino** ali če gre za **delno nezmožnost za delo** itd. Tudi če nekdo uveljavlja predčasno pokojnino ali odloženo pokojnino, se vsak malus ali bonus, ki izhaja iz daljše ali krajše dobe vplačil prispevkov, izravna s starostnim faktorjem. Pri **predčasni pokojnini** se tako vstopni faktor (1.0) zmanjša za 0,003 za vsak koledarski mesec prejemanja pokojnine pred starostjo 65 in 4 mesece (2015) (le-ta postopoma narašča na 67 let do leta 2029). Pri **odloženi pokojnini** se vstopni faktor (1,0) za vsak koledarski mesec odložitve pokojnine po dopolnjenih 65 letih in 4 mesecih starosti (ki postopoma narašča na starost 67 let do 2029) poveča za 0.005. T.i. **deljena starostna pokojnina** zakoncev ali zunajzakonskih partnerjev se izračuna z delitvijo pokojninskih pravic, ki sta jih oba posameznika v paru pridobila tekom zakonske ali zunaj zakonske zveze. Za **rojstva otrok od leta 1992 dalje** starši, ki skrbijo za otroka v starosti od 0 do 3 leta, prejmejo 1 pokojninsko točko vsako leto. Staršem, ki imajo vsaj 25 let plačanih ali pripisanih prispevkov in ki še naprej delajo s krajšim delovnim časom, medtem ko skrbijo za otroke v starosti od 0 do 10 let, se vrednost plačanih prispevkov poveča do 1,5-krat. Starši, ki ne delajo in ki skrbijo za vsaj dva otroka, stara 10 let ali manj, prejmejo 0,33 pokojninske točke na leto. V primeru **dodatka za delavce z nizkimi dohodki** se posameznikom z vsaj 35-letno dobo plačanih prispevkov celotna vrednost le-teh pred letom 1992 poveča do 1,5-kratnika vrednosti (kar je enako 75% vrednosti prispevkov, plačanih pri povprečni plači vseh zaposlenih oseb (0,0625 pokojninske točke). Nekaterim **skrbnikom**, ki skrbijo za upravičence do dolgotrajne oskrbe, se prizna od 0,25 pokojninske točke do 0,8 pokojninske točke na leto, brez časovne omejitve.

pokojninske točke je tako v letošnjem letu (do 1. julija) znašala 28,61 EUR v zahodni Nemčiji in 26,39 EUR v vzhodni Nemčiji. Ta razlika naj bi s postopno uskladitvijo oz. izenačitvijo plač med Z in V deželami na daljši rok izginila.

Vrednost pokojninske točke velja za nove in stare upokojence. Ne glede na leto upokojitve se sredi leta vse pokojnine letno uskladijo z vrednostjo pokojninske točke. Zato se vrednost pokojninske točke določi za obdobje od 1. julija do 30. maja naslednjega leta. Vrednost pokojninske točke se usklajuje glede na rast bruto plač, v formuli usklajevanja pa se upoštevata še t.i. "faktor prispevanja" (*contribution factor*), ki predstavlja spremembe prispevne stopnje za obvezno pokojninsko zavarovanje in za prostovoljne zasebne pokojninske sheme ter t.i. "vzdržnostni faktor" (*sustainability factor*), ki meri spremembo števila vplačnikov v sistem glede na število upokojencev.

USKLAJEVANJE POKOJNIN

Pokojnine se redno letno usklajujejo 1. julija, in sicer v skladu s spremembami v višini trenutne vrednosti pokojninske točke (*aktueller Rentenwert*) za dežele zahodne in vzhodne Nemčije. Vrednost pokojninske točke se na splošno usklajuje glede na rast bruto plač v preteklem koledarskem letu (ločeno za Z in V Nemčijo). Usklajen bruto mesečni pokojninski znesek se določi z množenjem trenutne vrednosti pokojninske točke z drugimi dejavniki v pokojninski formuli.

Poleg upoštevanja ustrezne rasti bruto plač (t.i. plačni faktor -WF Wage factor) pa t.i. **faktor prispevanja** (*contribution factor* - CF) upošteva tudi razvoj prihodkov iz naslova prispevkov v obvezni pokojninski sistem (spremembe višine prispevne stopnje za obvezno pokojninsko shemo) in vplačila v (prostovoljne) privatne pokojninske sheme (delež bruto plače, izplačane v zasebne pokojninske sheme). Povišanje prispevne stopnje zniža uskladitev vrednosti pokojninske točke in obratno. Poleg tega t.i. trajnostni /vzdržnostni faktor upošteva trend v razmerju med upokojenci in zavarovanci oziroma povezuje usklajevanje vrednosti pokojninske točke s spremembami v razmerju odvisnosti (*dependancy ratio*) (razmerje med upokojenci in zavarovanci) v obveznem pokojninskem zavarovanju. Če pade število vplačevalcev v sistem, je rast pokojnin ponavadi nižja. Če število naraste, je rast pokojnin višja. Z trajnostnim/vzdržnostnim faktorjem upokojenci nosijo del dodatnih obremenitev, izhajajočih iz višje pričakovane življenjske dobe in vpliva stopnje rodnosti in zaposlitvenih trendov na financiranje obveznega pokojninskega zavarovanja.

Našteta dva dejavnika v formuli usklajevanja lahko spremenita obseg uskladitve, kar se na dolgi rok pokaže v nižji vrednosti pokojninske točke v relaciji do bruto plače na prebivalca.²⁴¹

Posebne določbe v pokojninskem sistemu (t.i. »varnostna klavzula«) preko treh inkorporiranih faktorjev (WF, CF, SF) zagotavljajo, da dejavniki, ki omejujejo rast pokojnin (izdatki za zasebne pokojnine, trajnostni faktor in negativni trendi v rasti plač) nikoli ne pripeljejo do negativne uskladitve pokojnin oz. do tega, da bi bila vrednost pokojninske točke v tekočem letu nižja kot je bila le-ta v prejšnjem letu.

²⁴¹ Tako se na daljši rok pričakuje 14% nižja rast vrednosti pokojninske točke v razmerju do bruto plače na prebivalca. Poleg tega bo povišanje prispevne stopnje omejeno iz trenutno 19,6% na 22%. Vendar pa zakonodaja določa, da do leta 2030 nadomestna stopnja ne sme pasti pod 43%. Kadarkoli obstaja tveganje, da ta raven ne bi bila dosežena, mora zakonodajalec ukrepati.

Znižanje nominalne vrednosti pokojninske točke zaradi npr. zaradi upada rasti plač (zabeležena v letu 2009) je tako le hipotetično in se praktično izniči pri prihodnjih povečanjih vrednosti pokojninske točke. Neuporaba kumulativne prilagoditve pokojnin navzdol, do katere ne pride zaradi varnostne klavzule (odložena prilagoditev), se izravna s prepolovitvijo vsakega povišanja pokojnin od leta 2011 naprej, dokler se odložena uskladitev uspešno ne izvrši. Povečanja vrednosti pokojninske točke se bodo tako zmanjšala za 50%, vse dokler ne bo dosežena prvotna usmeritev vrednosti pokojninske točke.

NEDAVNE REFORME POKOJNINSKEGA SISTEMA

Najpomembnejši ukrepi najnovejše pokojninske reforme, ki velja od 1.7.2014 dalje, so možnost upokojitve pri 63-ih letih starosti, izboljšave glede pokojnin za matere, invalide oziroma zaposlene z zmanjšano pridobitno zmožnostjo, upravičenost do polne pokojnine pri 63-ih letih starosti ob 45-letnem rednem plačevanju prispevkov ter izboljšanje pogojev na področju rehabilitacije.

Starostna pokojnina - Upokojitev pri 63 letih

Pred uveljavitvijo zadnje pokojninske reforme so posamezniki lahko brez odbitkov uveljavljali pravico do starostne pokojnine pri 65 letih starosti, če so dopolnili predpisano zavarovalno dobo 45 let. V skladu z novo pokojninsko reformo se ljudje lahko začasno brez odbitkov upokojijo pri starosti 63 let, če izpolnjujejo zahtevo po dopolnjenih 45 letih zavarovalne dobe. Z nezmanjšanjem pokojnine bodo dali priznanje tistim, ki so se zgodaj zaposlili in daljše obdobje prispevali v pokojninsko blagajno. To pravico imajo tisti, ki so rojeni pred letom 1952 (nekaj 100.000 oseb). Mlajšim, ki izpolnjujejo pogoj zavarovalne dobe, se minimalni starostni pogoj postopoma dviguje na 65 let. Za rojene leta 1965 ali kasneje bo veljalo enotno pravilo 45 let/65 let. V zavarovalno dobo se po novem všteva tudi obdobje t.i. kratkotrajne brezposelnosti (UB1 - do 5 let), ki se posledično všteva v 45-letno zavarovalno obdobje. Da bi preprečili predčasna upokojevanja preko načrtovane brezposelnosti v starosti 61 ali 62 let, zakon določa, da se obdobja kratkotrajne brezposelnosti od 61. do 62. leta na splošno ne vštevajo več v 45-letno obdobje zavarovalne dobe.

Glede na dvig zakonsko določene upokojitvene starosti iz 65 na 67 let, se bo tudi starost 63 let za pokojnino brez odbitkov (v skladu z zahtevo po 45 letih zavarovalne dobe) postopoma dvignila na starost 65 let do leta 2029. Starostna meja za upokojitev v višini 67 let se bo nato do leta 2032 spet postopno znižala (nazaj) na 65 let.

Invalidska pokojnina

V celoti je pravica do invalidske pokojnine vsota že priznanih pokojninskih točk pred in dodatnih pokojninskih točk po nastanku invalidnosti. Slednje temeljijo na fiktivnem plačilu prispevka. Pokojninska reforma je izboljšala položaj oseb, ki se predčasno upokojijo zaradi zdravstvenih razlogov. Pri le-teh se t.i. "prišteta doba" podaljša za 2 leti, kar učinkuje na način, kot da bi oseba vplačevala v pokojninsko zavarovanje do dopolnjenega 62. leta (prej do 60. leta). Poleg tega se preveri, ali je letni dohodek v zadnjih štirih letih pred nastopom invalidnosti vplival na znižanje predvidenega fiktivnega zaslužka v obdobju od nastanka invalidnosti do starosti 62 let. V primeru negativnega vpliva se navedena leta ne upoštevajo.

Pokojnina za osebe z zmanjšano sposobnostjo za delo

Pokojninska reforma izboljšuje položaj oseb, ki se predčasno upokojijo zaradi zdravstvenih razlogov. Slednje pomeni za približno 40 EUR višjo pokojnino na mesec. Ob tem se zadnja štiri leta pred nastopom invalidnosti ne vštevajo v pokojninsko osnovo, če je oseba zaradi zdravstvenih razlogov delala z zmanjšanim delovnim časom, kar bi negativno vplivalo na višino pokojnine.

Priznavanje dobe iz naslova skrbi za otroke

V zavarovalno dobo se po novem vštevajo tudi obdobje nege družinskih članov za otroke, rojene leta 1992 ali kasneje, se enemu od staršev za obdobje treh let doda eno dodatno pokojninsko točko na leto. Pred zadnjo pokojninsko reformo se je za otroke, rojene pred 1992, dodala le ena dodatna pokojninska točka za eno samo leto. Za otroke, rojene pred letom 1992, se z novo pokojninsko zakonodajo prizna ena dodatna pokojninska točka za dve leti. Ti posebni prejemki za nego in varstvo otroka (vsota treh ali dveh dodatnih pokojninskih točk) predstavljajo ukrepe socialne politike v okviru javnega pokojninskega sistema in se financirajo izključno z davki.

Višja sredstva za poklicno rehabilitacijo

Ker želi vlada preprečiti predčasno upokojevanje zaradi novih pogojev, bo do 2017 postopoma povečala sredstva, namenjena poklicni rehabilitaciji, kar naj bi doprineslo tudi k vzdržnosti sistema zaradi demografskega razvoja. Leta 2014 se je tako proračun za rehabilitacijo povečal za 100 milijonov EUR, ker pa so vse številčnejše generacije (t.i. »baby boom« generacija), ki dosegajo »rehabilitacijsko intenzivna leta« od 45 let dalje, se ocenjuje, da se bodo do leta 2017 sredstva v ta namen povišala na 233 milijonov EUR. Pred zadnjo pokojninsko reformo so se sredstva za poklicno rehabilitacijo vsako leto indeksirala glede na rast povprečne plače. Z novo pokojninsko zakonodajo pa indeksacija dodatno upošteva demografske razmere v tej starostni podskupini.

T.i. pokojnina za matere

Za približno 9,5 milijonov mater, katerih otroci so rojeni pred letom 1992, bodo ugodneje ovrednotena obdobja vzgoje otrok. Priznali se jim bosta dve leti (doslej le eno leto), kar pomeni podvojitev dodatka, ki so ga prejemale doslej. Alternativno imajo tudi očetje pravico do višjega dodatka. Ženske z mlajšimi otroki, rojenimi 1992 ali kasneje, te pravice nimajo. Pokojnine za matere se financirajo iz prispevkov in ne iz davkov.

Nadaljevanje pogodbe o delu po doseženi upokojitveni starosti:

Delovno pravo sicer ne vsebuje določb o samodejnem prenehanju zaposlitvenega razmerja, ko posameznik doseže zakonsko določeno upokojitveno starost, vendar pa v praksi kolektivne pogodbe vsebujejo klavzule, ki omogočajo prenehanje obveznega zavarovanja ob dopolnitvi upokojitvene starosti. Najnovejša pokojninska reforma vsebuje tudi program, s katerim lahko delodajalci in zaposleni nadaljujejo delovno razmerje za določeno obdobje po doseženi zakonsko določeni upokojitveni starosti, s čimer dosežejo večjo prožnost. Dogovor o odlogu upokojitve mora biti sklenjen še v času trajanja delovnega razmerja.

Postopna prilagoditev upokojitvene starosti nudi dodatno varnost pri načrtovanju upokojitve posameznikom, rojenim v letu 1954 in pred tem, če so podpisali zavezujoč sporazum o delni upokojitvi pred 1. januarjem 2007. Poleg tega tudi spremembe določb o varstvu zaposlenih v Socialnem zakoniku zagotavljajo, da delavci s pogodbami o zaposlitvi, ki prenehajo na datum, od

katerega dalje so upravičeni zahtevati starostno pokojnino pred dopolnitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti, nadaljujejo z delom, dokler ne dosežejo zakonsko določene upokojitvene starosti, ki velja zanje, v skladu z redno upokojitveno starostjo, ki se povečuje na 67 let.

Povzeto po:

- Pensions at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, OECD 2015.
- Pensions at a Glance 2013, OECD and G20 Indicators, OECD 2013.
- Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014; Social Security Administration Office of Retirement and Disability Policy; Office of Research, Evaluation, and Statistics, Washington DC, September 2014.
- Social security at a Glance 2014, federal Ministry of Labour and Social Affairs, str. 94- 110.
- Pensions Projections Exercise 2014, Country Fiche, Peer review process on national pension systems and pension projection results, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, december 2014
- The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), EUROPEAN ECONOMY 3|2015, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- Rangus, A., Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga), Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, 2012.
- Šifrar, M., Primerjava preteklih pokojninskih reform v Republiki Sloveniji s poudarkom na obveznem pokojninskem zavarovanju (specialistično delo), Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2013.
- Vaše pravice iz socialne varnosti v Nemčiji, Evropska komisija, 2012.
- Vzajemni informacijski sistem o socialni zaščiti (Mutual Information System on Social Protection - MISSOC) - primerjalne tabele po posameznih državah članicah EU obdobje 1.1.2015 do 1.7.2015, Evropska komisija.
- Income from work after retirement in the EU, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Eurofound, 2012.

5. ŠVEDSKA

ZAKONSKA UREDITEV POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA IN OPIS SISTEMA

Švedska je tekom modernizacije pokojninskega sistema, ki je trajala več kot desetletje, oblikovala sistem, ki vsebuje mehanizme avtomatične prilagoditve spremenjenemu razmerju med zavarovanci in upokojenci ter pravičnejše povezave med višino vplačanih prispevkov in višino pokojnine. Bila je prva država, ki je leta 1994 uvedla tako imenovani sistem navideznih računov ali NDC sistem²⁴².

Stari švedski pokojninski sistem je poznal pavšalno pokojnino, ki je bila v celoti zagotovljena vsakomur z vsaj 40 leti bivanja na Švedskem v starosti med 16. in 65. letom. Vključevala je tudi dokladno komponento (dodatna pokojnina, vezana na dohodek (*tilläggspension*)), ki je bila vezana na dohodke in je zagotavljala prejemek v višini 60 % povprečja iz vplačnikovih najboljših 15 let zaslužka, pri čemer je bila za pridobitev prejemka v polnem znesku zahtevana 30-letna zavarovalna doba.

Prenovljeni pokojninski sistem zajema posameznike, rojene 1938 in kasneje, s prehodnimi pravili za osebe, rojene med 1938 in 1953. Zanje obstaja postopen prehod iz sistema socialnega zavarovanja, vezanega na dohodke, v sistem navideznih individualnih računov (NDC). Te osebe glede na leto rojstva tako spadajo delno v stari in delno v novi sistem. Osebe, rojene v letu 1938, so v obsegu 4/20 zajete v novem sistemu in 16/20 v starem; osebe, rojene leta 1939, so v obsegu 5/20 zajete v novem sistemu in 15/20 v starem, itd. Medtem ko osebe, rojene leta 1954 ali kasneje, v celoti spadajo v novi sistem, pa osebe, rojene pred letom 1938, v celoti spadajo v stari sistem, prispevki pa se v ta pokojninski sistem, ki temelji na socialnem zavarovanju, ne vplačujejo več. Glede na dejanski pokojninski vzorec se bodo zadnje generacije s pokojninskimi pravicami iz starega sistema upokojile okoli leta 2020. Od same uvedbe reforme bo tako trajalo nekaj desetletij, da bodo imeli vsi upravičenci svoje prejemke izračunane v skladu z novimi pravili.

Bistveno značilnost švedskega pokojninskega sistema torej označuje t.i. **sistem navideznih računov ali NDC sistem**, pri katerem gre za računovodski mehanizem, ki omogoča, da se v dokladnem sistemu na zavarovančevem osebnem računu evidentirajo vplačani prispevki. Osebni računi zavarovanja so navidezni, saj se na podlagi dokladnega sistema njegovi prispevki uporabljajo za sprotno izplačevanje pravic trenutnih upokojencev. Sistem navideznih računov zagotavlja, da je višina pravic posameznika ob njihovi uveljavitvi in nadaljnjem uživanju odvisna od višine vplačanih prispevkov, ki so se skozi delovno dobo evidentirali na njegovem navideznem osebnem računu. Sredstva, zbrana na računih, se obrestujejo skladno z donosom, ki ga ni mogoče določiti z mehanizmi trga kapitala, saj so le navidezna. Ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine se posameznikova sredstva iz obveznega zavarovanja in premijskega varčevanja, ki so zbrana na njegovem računu, delijo s koeficientom pričakovane življenjske dobe. Tako se izračuna letni znesek pokojnine, ki se izplačuje v obliki doživljenjske mesečne pokojninske rente. Za invalidske in družinske pokojnine obstajajo ločena zavarovanja. Vdovska pokojnina kot del družinske pokojnine se postopoma ukinja.

²⁴² Takšno ureditev imajo tudi Italija, Poljska in Latvija.

Prednost navedenega sistema predstavlja predvsem **možnost avtomatičnega prilagajanja** spremenjenemu razmerju med zavarovanci in upokojenci s pomočjo mehanizma notranjega donosa ter odpravljanje težav z dolgoživostjo preko aktuarske pretvorbe navideznega pokojninskega premoženja v doživljenjsko pokojnino. Avtomatično prilagajanje tako pomeni, da sistem regulira svoje finančno stanje, kar pomeni, da vladi ni potrebno intervenirati z dvigi prispevkov ali si izposojati finančnih sredstev za financiranje pokojnin. S sistemom se zagotavlja tudi pravična povezava med višino vplačanih prispevkov in višino pokojnine, ki jo iz tega naslova prejema posameznik, hkrati pa je posamezniku zaradi navideznega računa omogočena lažja odločitev o času zapustitve trga dela oziroma odhoda v pokoj. Tak pokojninski sistem zagotavlja finančno vzdržnost in stabilnost. Vsakokratne spremembe tako ne zahtevajo zunanjih posegov, kar zagotavlja nemoteno delovanje pokojninskega sistema.

Pokojninski sistem na Švedskem je zasnovan kot tristebni pokojninski sistem, pri čemer je I. steber obvezen in so vanj vključeni vsi prebivalci, ki prejemajo dohodek, o vključitvi v II. in III. steber pa se odloča vsak posameznik samostojno. Proces modernizacije pokojninskega sistema je obvezni del pokojninskega zavarovanja, ki je do tedaj v celoti slonel na dokladnem (*»pay-as-you-go«*) principu, preoblikoval v tridelni javni pokojninski sistem, ki ga sestavljajo **obvezno pokojninsko zavarovanje, premijsko varčevanje in zajamčena dopolnilna pokojnina**.

Prvi steber

V primerjavi s slovenskim pokojninskim sistemom, kjer I. steber temelji na dokladnem sistemu z vnaprej določenimi prejemki, je Švedska tega preoblikovala v kapitalsko krit sistem z vnaprej določenimi prispevki. Reformirani švedski javni pokojninski sistem je bil v celoti implementiran v letu 2003. Je obvezen in sestavljen iz treh komponent:

- **iz obveznega pokojninskega zavarovanja** (starostna pokojnina, vezana na dohodke (*inkomstpension*), ki temelji na sistemu navideznih računov in dodatna pokojnina, vezana na dohodke (*tilläggs pension*), ki se financirata s prispevki na dokladnem principu,
- **iz premijskega varčevanja**, kjer gre za obvezno zasebno naložbeno komponento, ki temelji na nizkem obveznem prispevku v individualne naložbene sheme z vnaprej določenimi prispevki, iz katerih se izplačuje naložbena premijska pokojnina (*premie pension*) ter
- **iz zajamčene dopolnilne pokojnine** (*garantipension*) za vse prebivalce z nizko pokojnino ali brez pokojnine.

Prvi dve komponenti temeljita na dohodku iz celotnega aktivnega obdobja in na individualnih računih, zajamčena pokojnina pa se financira s splošnimi davki iz državnega proračuna in predstavlja pokojninski dodatek, ki je odvisen od dohodka in premoženja posameznika.

Zavarovanje (pokojnina, vezana na dohodek in premijska pokojnina) je obvezno za vse zavarovance, tako zaposlene kot samozaposlene, pri čemer za vse veljajo enaka pravila, ne glede na poklicno področje. Do zajamčene pokojnine so upravičeni vsi prebivalci Švedske.

Izjeme iz obveznega zavarovanja

Za dohodke, ki dajejo pravico do pokojnine, je določen najnižji in najvišji prag. Spodnja meja predstavlja prag, nad katerim se začnejo obračunavati prispevki za pokojninsko zavarovanje, in sicer 42,3 % t.i. osnovnega zneska, določenega ob upoštevanju indeksa cen (*prisbasbelopp*). Najvišja mejna vrednost je enaka 7,5-kratniku t.i. zneska, določenega ob upoštevanju indeksa rasti dohodka (*inkomstbasbelopp*).

Zavarovanci s skupnimi letnimi prihodki, nižjimi od 42,3% osnovnega zneska, določenega ob upoštevanju indeksa rasti cen, tj. 18.824 SEK (2071 EUR ²⁴³), in višjimi od 7,5-kratnika osnovnega zneska, določenega ob upoštevanju indeksa rasti dohodka (435.750 SEK oz. 47.932 EUR), so oproščeni plačevanja prispevkov v pokojninsko shemo, vezano na dohodek.

Drugi steber – obvezno poklicno pokojninsko zavarovanje

Na Švedskem obstaja široka pokritost s poklicnimi pokojninskimi načrti, ki imajo elemente vnaprej določenih pravic in vnaprej določenih prispevkov. Tako v javnem kot v zasebnem sektorju je večina vseh zaposlenih (80-90%) vključena v obvezne poklicne pokojninske načrte, ki temeljijo na kolektivnih pogodbah (na nacionalni ravni) med sindikati in konfederacijami delodajalcev. Pokojninski prejemki iz II. stebra so določeni s kolektivnimi pogodbami na nacionalni ravni. Zaposleni za nedoločen čas so avtomatsko vključeni v poklicno pokojninsko shemo.

Te poklicne pokojninske sheme, ki se financirajo s prispevki delodajalcev, zagotavljajo dodatek k pokojninam iz javnega sistema, predstavljajo pa tudi dodatek k pokojnini iz naslova tistih dohodkov, ki presegajo zgornjo mejo, določeno za odmero prispevkov v javni pokojninski sistem, kar je pomembno predvsem za posameznike z višjimi dohodki.

Obstajajo štiri glavni poklicni pokojninski načrti: fizični delavci v zasebnem sektorju, pisarniški delavci v zasebnem sektorju, zaposleni v državni upravi in zaposleni v lokalni upravi. Te sheme so znane kot ITP pokojninska shema z vnaprej določenimi prispevki za t.i. bele ovratnike ter SAF-LO za t.i. modre ovratnike. Nekateri panoge (na primer bančništvo, zavarovalništvo) imajo posebne pokojninske sheme (torej ne ITP), vendar pa so pravice bolj ali manj enake. Delodajalci, ki niso del kolektivnih pogodb, lahko ponudijo načrte na prostovoljni osnovi. Ti pogosto sledijo obsegu in ravni prejemkov, predvidenih v ITP. Pokojninski načrti na Švedskem so torej zelo standardizirani.

Na Švedskem je 4,5 milijona aktivnih zaposlenih. ITP shema pokriva približno 16% od njih. Poklicni sistemi so bili predmet dolgoletnih pogajanj med delodajalci in delavskimi sindikati, da bi se harmonizirali z reformiranim javnim pokojninskim sistemom v smeri sistema z vnaprej določenimi prispevki in manj z vnaprej določenimi pravicami. Julija 2007 je tako po 12 letih pogajanj v okviru ITP sheme prišlo do spremembe iz sheme z vnaprej določenimi prejemki (DB) v shemo z vnaprej določenimi prispevki (DC). Stara shema ITP je od takrat dalje zaprta za nove udeležence. V stari

²⁴³ Vsi zneski v švedskih kronah so preračunani v EUR po tečajnici banke Slovenije.; datum tečaja: 11.12.2015.

sistem so tako vključeni tisti, ki so rojeni leta 1978 ali prej, nova shema (ITP1²⁴⁴) pa vključuje posameznike, rojene leta 1979 ali pozneje.

Pokojninski načrt za javne uslužbenke je načrt z vnaprej določenimi pravicami (DB), ki zajema 700.000 zaposlenih. Pokojninski načrt za zaposlene v lokalni upravi pa je predvsem načrt z vnaprej določenimi prispevki in pokriva okoli milijon zaposlenih.

Tretji steber – prostovoljno dodatno pokojninsko varčevanje

Prostovoljno individualno pokojninsko varčevanje na Švedskem predstavlja dopolnitev pokojninskih dohodkov iz javnega sistema. Posameznik lahko na račun dodatnega pokojninskega varčevanja pridobi davčne olajšave, kar je še posebej pomembno za samozaposlene, ki niso zajeti v poklicnih pokojninskih načrtih. Največji dovoljeni letni odbitek je 12.000 SEK (1.320 EUR), ki pa se je v letu 2015 znižal na 1.800 SEK (198 EUR), leta 2016 pa bo v celoti odpravljen. Zanje bodo olajšave na voljo tudi po letu 2016. V letu 2011 je bilo približno 38% prebivalstva, starega od 20 do 64 let, upravičeno do olajšav za zasebne pokojninske prihranke v povprečni višini 600 EUR in v skupni vrednosti 1,120 milijard EUR.

FINANCIRANJE

Posameznikom se na osebnih računih upoštevajo pokojninske pravice v višini 18,5% letnega dohodka, ki se upošteva pri izračunu pokojnine, in sicer do zgornje omejitve v višini 8,07 osnovnega zneska, določenega ob upoštevanju indeksa rasti dohodka.²⁴⁵ S to omejitvijo se zagotavlja večja odvisnost med vplačili in izplačili ter se odpravlja prerazdelitve na vloga med zavarovanci. Od skupno 18,5% se za **obvezno pokojninsko zavarovanje**, vezano na dohodek, ki je glavna komponenta švedskega pokojninskega sistema in temelji na dokladnem NDC sistemu, nameni 16%.

Premijsko varčevanje, ki prav tako predstavlja del obveznega zavarovanja, deluje na principu osebnih varčevalnih računov posameznikov, na katerih se zbirajo sredstva na način, da se v ta del namenja 2,5 % od skupno 18,5 % prispevkov za pokojninsko zavarovanje. Sredstva posameznika iz tega naslova upravljajo posamezni vzajemni skladi, posameznik pa ima pravico lastne odločitve, v kateri sklad bo vložil sredstva.

Zavarovanec plača pokojninski prispevek v višini 7% bruto dohodka, delodajalec pa v višini 10,21%. Dohodek, ki se upošteva pri izračunu pokojnine, je opredeljen kot plača, zmanjšana za prispevke zaposlenih v pokojninski sistem (tako v sistem navideznih računov kot v sistem premijskega varčevanja) v višini 7% od bruto plače, pri čemer je efektivna prispevna stopnja 17,21% od bruto

²⁴⁴ Od 1. januarja 2007 dalje zaposleni, rojeni v letu 1979 ali kasneje, spadajo v novo ITP1 shemo, in sicer od starosti 25 let dalje. Gre za shemo z vnaprej določenimi prispevki. Prispevek znaša 4,5% od plače, in sicer se plačuje vse do 7,5 kratnika osnovnega zneska, določenega ob upoštevanju indeksa dohodka. Za del plače, ki preseže 7,5 kratnik tega zneska (deljeno z 12 za en mesec), prispevek znaša 30%. Zaposleni lahko izbere obliko prihrankov in upravljavca sklada, pri čemer pa se najmanj polovica prispevkov vplačuje v tradicionalno pokojninsko zavarovanje. Prispevki tistih, ki ne opravijo sami aktivne izbire, se vlagajo v tradicionalno pokojninsko zavarovanje. Zaposleni, katerih letna plača presega desetkratni osnovni znesek, določen ob upoštevanju indeksa dohodka, se lahko odločijo za vključitev v novo shemo po dogovoru z njihovim delodajalcem. To velja ne glede na to, ali je delavec vključen v tradicionalno ITP2 shemo ali v alternativno ITP shemo.

²⁴⁵ Ta je leta 2014 znašal 56 900 SEK (6.259 EUR) in se letno usklajuje s spremembami v povprečni plači, prag za javno pokojnino pa je leta 2014 znašal 459 200 SEK (50.512 EUR).

plače - 14,88% v sistem navideznih računov in 2,33% v naložbeno shemo z vnaprej določenimi prispevki.

Samozaposleni plačajo prispevek v višini 17,21%.

Prispevki se obračunajo le v primeru, kadar letni zaslužek presega najnižji prag 18.824 SEK (2.071 EUR), kar je nekaj pod 5,0% povprečne plače. Obstaja pa tudi zgornja meja za upoštevanje prispevkov, in sicer pri dohodku 435.750 SEK (47.932 EUR), kar je nekaj manj kot 114% povprečne plače. Prispevki, ki se plačujejo od dohodkov nad zgornjo pokojninsko mejo, se prenesejo v državni proračun kot splošni davek in nimajo nobene povezave s pokojninskim sistemom, ki temelji na dohodku (ne dajejo torej nobenih pravic). Tudi prispevki delodajalcev se plačujejo le do določenega najvišjega zneska, vendar obstaja dodatni davek na plače nad tem pragom. Ta davek je enak odstotku prispevka za pokojninsko zavarovanje, vendar gre direktno v državni proračun in ne prinese nobenih pokojninskih pravic.

Del prispevkov se financira iz proračuna, in sicer za pokritje stroškov zajamčenih pokojnin ter pokojninskih pravic, ki se štejejo kot nadomestni dohodek iz socialnih zavarovanj (za brezposelnost, boizen, invalidnost ali starševski dopust). Iz proračuna se pokrivajo tudi prispevki, vezani na dohodek, za vladne javne uslužbenke.

Pokojninski sistem je neodvisen od državnega proračuna. Sredstva iz naslova pokojninskih prispevkov, ki temeljijo na dohodku, se prenesejo v Nacionalne pokojninske sklade (I., II. III. in IV. sklad), pri čemer vsak sklad prejme $\frac{1}{4}$ prispevkov in je tako odgovoren za izplačilo $\frac{1}{4}$ pokojnine. T.i. sistem avtomatskega uravnoteženja pomeni, da pokojninski sistem sam regulira svoja sredstva in se izogiba posegom vlade na način, da bi le-ta posredovala z višanjem prispevkov ali izposojanjem denarja za financiranje pokojnin.

POGOJI ZA PRIDOBITEV PRAVIC IZ OBVEZNEGA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA

Starostna pokojnina

Javni pokojninski sistem je sestavljen iz treh komponent:

- starostne pokojnine, vezane na dohodek (*inkomstpension*),
- premijske pokojnine (*premiepension*) in
- zajamčene pokojnine (*garantipension*).

Osebe, rojene leta 1938 ali pozneje, lahko prejemajo dve različni vrsti pokojnine, vezane na dohodek, in sicer **osnovno starostno pokojnino**, vezano na dohodek (*inkomstpension*), in **premijsko pokojnino**. Osebe, rojene med leti 1938 in 1953, pa lahko prejemajo tudi dodatno pokojnino, ki se izračuna po pravilih starega pokojninskega sistema (**dodatna pokojnina, vezana na dohodek**(*tilläggsension*)).

Do pravic iz pokojninskega sistema so upravičeni vsi, ki so živeli ali delali na Švedskem. Pri **starostni pokojnini, vezani na dohodke**, in **premijski pokojnini** tako ne obstaja pogoj dobe za upravičenost do pokojnine. Ti dve pokojnini lahko posameznik prejme od dopolnitve najnižje starosti, pri kateri se je mogoče upokojiti, t.j. od 61. leta dalje. Do dodatne pokojnine, vezane na dohodke (*tilläggsension*),

ki predstavlja del pokojnine za osebe, rojene med leti 1938 in 1953, so upravičeni le posamezniki, rojeni pred letom 1954, pri čemer se zahtevajo tri leta prejemanja dohodka, ki se upošteva pri izračunu pokojnine. Pogoj za pridobitev polne pokojnine pa je, da mora posameznik imeti vsaj 30 let plačanih prispevkov.

Za **zajamčeno pokojnino**, ki je odvisna od dohodkov in premoženja posameznika, se zahtevajo tri leta prejemanja dohodka, ki se upošteva pri izračunu pokojnine, in najmanj tri leta prebivanja na Švedskem, posameznik pa mora prejemati nizko pokojnino, vezano na dohodek ali biti brez dohodkov. Izplačevati se lahko začne šele po 65. letu starosti. Najvišja zajamčena pokojnina se pridobi s 40 leti prebivanja na Švedskem, za krajša obdobja prebivanja pa se sorazmerno zmanjša.

Tako pri starostni pokojnini, vezani na dohodek, kot pri premijski pokojnini je upokojitvena starost fleksibilna (od 61 do 67 let), posamezniki pa lahko uveljavljajo starostne prejemke po dopolnjenem 61. letu starosti. V skladu s posebnim zakonom o varstvu zaposlitve je delavec upravičen, da ostane v zaposlitvi do 67. leta starosti. Obstaja pa tudi možnost dela po 67. letu starosti, če se s tem strinja delodajalec.

Tabela 30: Zakonsko določena upokojitvena starost, upokojitvena starost za predčasno pokojnino ter odbitki pri predčasni upokojitvi

Moški in ženske		2013	2020	2030	2040	2050	2060
- z 20 leti plačanih prispevkov	Zakonsko določena upokojitvena starost	Ne obstaja.					
	Najzgodnejša upokojitvena starost (zajamčena pokojnina)	61 (65)	61 (65)	61 (65)	61 (65)	61 (65)	61 (65)
	Malusi v primeru predčasne upokojitve	Prejemek aktuarsko izračunan.					
- s 40 leti plačanih prispevkov	Zakonsko določena upokojitvena starost	Ne obstaja.					
	Najzgodnejša upokojitvena starost (zajamčena pokojnina)	61 (65)	61 (65)	61 (65)	61 (65)	61 (65)	61 (65)
	Malusi v primeru predčasne upokojitve	Prejemek aktuarsko izračunan					

Op.: Za osebe, rojene pred letom 1953, se uporabljajo prehodne določbe.

Vir: The pension system and pension projections until 2060; Swedish pension fiche, prepared for the AWG projections for age-related public expenditure 2015, Ministry of Finance, December 2014.

a) Starostna pokojnina, vezana na dohodek

Glavna komponenta javnega pokojninskega sistema je **pokojnina, vezana na dohodek**. Financira se po dokladnem principu in temelji na redni zaposlitvi. Izplačuje se lahko zaposlenim in samozaposlenim. Pokojnina, vezana na dohodke, se izračuna na podlagi dohodkov, ki jih je oseba prejela vse življenje in od katerih so bili obračunani prispevki v pokojninski sistem. Osnovni prispevek za pokojnino, vezano na dohodke, znaša 16 % od dohodkov.

Pokojninski sistem, vezan na dohodek, je sestavljen iz prejemkov, ki se financirajo po sistemu sprotnega plačevanja (**starostna pokojnina**, vezana na dohodek, in **dodatna pokojnina**, vezana na dohodek), in naložbenega sistema, ki temelji na individualnih računih (**premijska pokojnina**).

Pokojnina, vezana na dohodek, se lahko začne izplačevati od meseca, ko je oseba dopolnila 61 let starosti. Kolikor daljša je aktivna doba, toliko višji je znesek izplačane pokojnine.

b) Dodatna pokojnina, vezana na dohodek

Za osebe, rojene med leti 1938 in 1953, se del pokojnine izračuna po starih pravilih in se izplačuje kot dodatna pokojnina. Ta pokojnina znaša 60% povprečja dohodkov, ki se upoštevajo pri izračunu pokojnine in jih je oseba prejela v 15 letih najvišjih dohodkov. Za pridobitev celotne dodatne pokojnine je potrebno dopolniti 30 let delovne dobe. Pri tem veljajo enaka pravila o odlogu upokojitve kot pri osnovni pokojnini.

c) Premijska pokojnina

Javni pokojninski sistem je sestavljen tudi iz obveznega naložbenega dela, ki temelji na vnaprej določenih prispevkih. Premijska pokojnina tako predstavlja obvezni naložbeni del starostne pokojnine, povezane z dohodkom. Premijsko varčevanje upravlja država, in sicer posebni Urad za premijsko varčevanje (*Premium Pension Authority* - PPM). Ta urad je odgovoren za delovanje sistema premijskega pokojninskega varčevanja, ki zbira prispevke in jih vlaga v individualno izbrano investicijsko možnost, tako da ni povezave med posameznikom in upravljavcem sklada.

Sistem se financira s prispevno stopnjo v višini 2,5% od dohodkov, po istih pravilih kot dokladni sistem, upošteva pa se tudi neto donos premoženja, naloženega v kapitalske sklade, ki jih izbere zavarovanec. Denar se deponira na individualnih naložbenih računih. Posamezniki lahko med velikim številom vzajemnih skladov izberejo do pet le-teh, Vlada pa upravlja posebni naložbeni sklad za tiste posameznike, ki se ne želijo sami odločati o svojih investicijskih odločitvah. Njihovi prispevki se tako samodejno investirajo v Sklad za premijsko varčevanje, ki ga upravlja Sedmi nacionalni švedski pokojninski sklad (AP7). Posameznik lahko kadarkoli in brezplačno spreminja izbrani sklad.

Premijska pokojnina se lahko uveljavi pri 61-ih letih, pri čemer lahko posamezniki izberejo fiksno ali variabilno rento, delno ali v celoti. Možen je tudi odlog dviga sredstev iz pokojninskega računa, sredstva pa se nalagajo v varne sklade.

d) Zjamčena pokojnina

Posameznikom, ki jim iz različnih razlogov ne uspe privarčevati zadostnih sredstev za pokojnino v obveznem delu zavarovanja, je kot socialni korektiv zagotovljena **zjamčena pokojnina, ki ni vezana na zaslužek**. Državni pokojninski sistem zagotavlja **minimalne pokojnine** v odvisnosti od vseh dohodkov in premoženja vsem državljanom, ki so starejši od 65 let²⁴⁶ in nimajo pravice do pokojnine, ki je odvisna od višine dohodkov, ali pa je ta pokojnina zelo nizka. Pravica je v celoti vezana na

²⁴⁶ Vse oblike osnovnih prejemkov iz naslova zagotavljanja socialne varnosti za starejše lahko prejema le oseba, ki je starejša od 65 let.

prebivališče na Švedskem, zato ni ločevanja na zaposlene in samozaposlene. Do nje so upravičene vse osebe, ki so bile vsaj 3 leta zaposlene na Švedskem in so pridobile pravico do pokojnine. Polno zajamčeno pokojnino prejmejo osebe s 40 leti prebivanja na Švedskem med 25. in 64. letom starosti, za krajša obdobja prebivanja pa se pravica sorazmerno zmanjša.

Letni prejemek zajamčene pokojnine lahko znaša največ 2,13 osnovnega zneska, določenega ob upoštevanju indeksa cen (PBA) (10.004 EUR/leto v letu 2015) za enočlansko gospodinjstvo in 1.90 PBA na osebo (8.924 EUR /leto v letu 2015) za tiste, ki živijo v skupnem gospodinjstvu. Zajamčene pokojnine ne prejmejo posamezniki, pri katerih dohodek iz naslova pokojnine doseže 3,07 PBA za enočlansko gospodinjstvo in 2,72 PBA za veččlansko gospodinjstvo.

Zajamčene pokojnine se financirajo iz državnega proračuna (iz splošnih davčnih prihodkov).

Formalno zunaj pokojninskega sistema, ampak tesno povezana z njim, sta neobdavčena, na dohodek in premoženje posameznika vezana dodatka:

- stanovanjski dodatek za upokojence (BTP): pokrije 93% stanovanjskih stroškov do višine 528 EUR za poročene osebe plus 18 EUR na osebo in 264 EUR za neporočene osebe plus 36 EUR.
- posebni stanovanjski dodatek za upokojence (SBTP) z nizkimi dohodki in visokimi stroški stanovanj, in sicer v višini do 654 EUR za poročene ali 327 EUR za neporočene osebe, ki prejemaajo podporo za starejše (*äldreförsörjningsstöd*)²⁴⁷ in imajo visoke stanovanjske stroške.

Predčasna pokojnina

Novi sistem ne pozna predčasne pokojnine, v starem sistemu pa se letni znesek dodatne starostne pokojnine zniža za 0,5% starostne pokojnine za vsak mesec prejemanja pred 65. letom starosti.

V novem pokojninskem sistemu ni fiksne upokojitvene starosti. Upokojitev je tako mogoča od starosti 61 let dalje (tako pri pokojnini, vezani na dohodek kot pri premijski pokojnini), pri čemer se tako v NDC sistemu kot pri premijskem varčevanju zagotavljajo samodejna aktuarska znižanja glede na upokojitveno starost. Posameznik je pri tem deležen dvojnih izgub. Prvič, višina pokojnine temelji na prispevkih iz celotne aktivne dobe, kar pomeni, da bi dodatna leta, tekom katerih bi posameznik prejemal zaslužek, povečala prejemek. Drugič, višina prejemka se izračuna na podlagi pričakovane življenjske dobe posameznih rojstnih kohort na dan upokojitve. Sistem namreč temelji na načelu, da kolikor starejša je oseba ob upokojitvi, toliko manj let se ji bo izplačevala pokojnina; z odlaganjem odhoda v pokoj se tako znižuje koeficient, na podlagi tega pa se zvišuje letna pokojnina. Zgodnji odhod v pokoj zato pomeni nižji (fiktivni) pokojninski kapital in daljše obdobje izplačevanja, zaradi česar bo letni prejemek nižji v primerjavi z upokojitvijo pri višji upokojitveni starosti. Ne glede na prožnost reformiranega pokojninskega sistema pa obstaja močna težnja, da se pravica do pokojnine uveljavlja pri starosti 65 let, ki je bila norma tudi v starem sistemu. Leta 2013 je bila povprečna

²⁴⁷Za tiste, ki ne izpolnjujejo pogojev za zajamčeno pokojnino, obstaja namreč tudi t.i. program podpore za starejše (*äldreförsörjningsstöd* - AFS) nad 65. letom starosti, ki je neobdavčen ter vezan na dohodek in premoženje in zagotavlja, da upokojenci z zelo nizkimi dohodki, ponavadi priseljenci z nekaj leti bivanja na Švedskem, ne bi postali odvisni od socialne pomoči. Višina je odvisna od dohodka posameznega gospodinjstva in od stanovanjskih stroškov, vendar pa je vedno višji od socialne pomoči. Podpora tako vzpostavlja primeren življenjski standard potem, ko so že plačani stanovanjski stroški in ustreza 1.4468 osnovnega zneska, določenega ob upoštevanju indeksa cen za samsko osebo ter 1.1191 osnovnega zneska za osebe, ki živijo v skupnem gospodinjstvu.

starost pri umiku s trga dela ocenjena na 63,6 let, kar je najvišja starost od začetka 1980-ih dalje (gre za povprečno starost, ki vključuje tudi invalidsko upokojene osebe). Povprečna starost pri starostni upokojitvi je bila leta 2013 64,5 let, v letu 2014 pa je starost ob umiku s trga dela za moške znašala že 65,8 let, za ženske pa 64,5 let.

Zajamčene pokojnine posameznik ne more uveljavljati pred 65. letom starosti. Ne glede na to, ali začne posameznik prejemati pokojnino iz sistema navideznih računov pred ali po dopolnjenem 65. letu starosti, se zajamčena pokojnina še vedno izračuna, kot če bi se pravica do pokojnine uveljavila pri starosti 65 let.

V novem ITP1 načrtu se pokojnina običajno izplačuje od starosti 65 let dalje, vendar se lahko uveljavi že od starosti 55 let dalje. Pokojnine se lahko izplačajo v celoti ali delno za omejeno obdobje vsaj petih let. Izplačevanje rente je predvideno na način, ki zagotavlja vseživljenjsko izplačilo. Višina pokojnine je odvisna od višine vplačanih premij ter od tega, kako dolgo naj bi se pokojnina izplačevala.

Pravice iz naslova invalidskega zavarovanja

Invalidske dajatve, ki so enakovredne invalidskim pokojninam v večini evropskih držav, so uradno del sistema zdravstvenega zavarovanja. Posamezniki z invalidskimi prejemki še naprej pridobivajo pokojninske pravice v javnem pokojninskem sistemu. Prispevke pokrije državni proračun. Prejemki za starost iz javnega pokojninskega sistema za invalidne osebe tako kot pri ostalih zavarovancih temeljijo na zaslužku iz celotne aktivne dobe.

Invalidnost

V primeru zmanjšanja zmožnosti za delo zaradi bolezni ali vsake druge telesne ali duševne nezmožnosti za 25% ali več, zakonodaja zagotavlja nadomestilo, in sicer:

- nadomestilo za bolezen (osebe stare od 30 do 64 let), če je delna ali popolna izguba zmožnosti dolgotrajna;
- nadomestilo za delovno aktivnost (osebe stare od 19 do 29 let), če je gre dalj časa trajajočo (vsaj eno leto) nezmožnost za delo na podlagi delne ali popolne nezmožnosti za delo.

Vse osebe, ki delajo na Švedskem, so zavarovane za nadomestila, vezana na dohodke in prejemajo dohodek, na podlagi tega prihodka pa lahko uveljavljajo pravico do pokojnine. Pravico do nadomestila za bolezen ali nadomestila za delovno aktivnost lahko uveljavljajo pod zgoraj navedenimi pogoji in če so v referenčnem obdobju vsaj eno leto prejemali dohodek na podlagi katerega imajo pravico do pokojnine.

Osebe, ki so utrpele trajno zmanjšanje delovnih sposobnosti, so upravičene do invalidskega dodatka, ki se lahko izplačuje skupaj z nadomestilom za izgubo dohodka (nadomestilo za bolezen ali delovno aktivnost) ali pa samostojno. Samo zmanjšanje delovnih sposobnosti pa ne zadostuje za pridobitev pravice do invalidske pokojnine. Za uveljavljanje te pravice mora oseba dopolniti 19 let in imeti pred 65. letom starosti najmanj eno leto zmanjšane delovne sposobnosti, poleg tega pa mora izpolnjevati še naslednje pogoje:

- skoraj ves čas potrebuje postrežbo druge osebe in pomoč pri vsakdanjih opravilih;
- ne more delati ali študirati brez pomoči ali
- ima zaradi invalidnosti visoke dodatne stroške ali jih lahko pričakuje v bližnji prihodnosti.

Za izračun nadomestila za bolezen in nadomestila za delovno aktivnost se upošteva ocenjeni dohodek, temelječ na dohodkih, ki se upoštevajo za izračun pokojnine, ki jih je upravičenec prejemal na Švedskem v referenčnem obdobju pred trenutkom, ko je bila njegova delovna zmožnost zmanjšana za vsaj 25% za obdobje najmanj enega leta. Polno nadomestilo, vezano na dohodke, znaša 64% ocenjenega dohodka. Najvišje izplačano nadomestilo ne sme presegati zneska 1.879 EUR.

Ocenjeni dohodek temelji na povprečni vrednosti treh najvišjih letnih bruto dohodkov, prejetih v referenčnem obdobju. Dolžina referenčnega obdobja pa je odvisna od starosti upravičenca, in sicer:

- 5 let za osebo staro 53 let ali več,
- 6 let za osebo staro od 50 do 52 let
- 7 let za osebo staro od 47 do 49 let,
- 8 let za osebo staro 46 let ali manj.

Znesek zjamčenega dodatka je odvisen od zavarovalnega obdobja. Izračuna se na podlagi števila let, ko je oseba dejansko prebivala na Švedskem po 16. letu starosti, in preostalega ocenjenega zavarovalnega obdobja do 64. leta starosti. Za pridobitev celotnega zjamčenega nadomestila mora zavarovalno obdobje znašati najmanj 40 let. Če je obdobje krajše, se dodatek v vsakem manjkajočem letu do 40-letnega zavarovalnega obdobja zmanjša za eno štiridesetino. Polno nadomestilo v obliki zjamčenega nadomestila po 40 letih bivanja na Švedskem znaša 939 EUR mesečno.

Nadomestilo za invalidnost

Pri določitvi zneska nadomestila za invalidnost je treba upoštevati celoten položaj invalidne osebe, potrebo po različnih oblikah pomoči in morebitne dodatne stroške. Pokojnina se lahko izplača po treh stopnjah, in sicer v višini 36%, 53% ali 69% osnovnega zneska, določenega ob upoštevanju indeksa cen. Najvišji možni znesek izplačila je 3.240 EUR.

Dodatek za pomoč in postrežbo

Oseba, ki ji je bil dodeljen dodatek za pomoč in postrežbo/osebno pomoč pred 65. letom starosti, je do njega upravičena tudi po 65. letu starosti. Pri tem si oseba lahko izbere enega od načinov pomoči:

- najame enega ali več pomočnikov ali
- zaprosi za pomoč prek lokalnih organov ali
- najame podjetje ali organizacijo, ki ponuja take storitve.

Nadomestila za poškodbe pri delu in poklicne bolezni

Zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicne bolezni je del sistema obveznega socialnega zavarovanja, ki se pretežno financira s prispevki in v katerem je zajeto delovno aktivno prebivalstvo (zaposleni in samozaposleni), vključuje pa storitve in nadomestila, vezana na prihodke. To zavarovanje krije zaposlene, samozaposlene in pogodbenne delavce, prav tako pa tudi študente, če njihovo izobraževanje predstavlja nevarnost za nastop poškodb.

Poškodba pri delu ali poklicna bolezen se šteje za nezgodo pri delu, če je nastala zaradi nezgode na delovnem mestu ali zaradi drugih nevarnih dejavnikov, prisotnih pri opravljanju dela, vključno z nezgodami, ki se zgodijo na poti na delo ali z dela. Za to, da je poškodba resnično posledica takšne nezgode ali drugega dejavnika, morajo obstajati močni razlogi za takšno predvidevanje. V primeru poškodbe pri delu ali poklicne bolezni je oseba upravičena do:

- denarnega nadomestila v primeru bolezni;
- zdravstvenega varstva;
- rehabilitacije;
- nadomestila za preprečevanje nezgod ali bolezni;
- rente;
- nadomestila v primeru smrti.

Zdravstvena pomoč je na voljo pod enakimi pogoji kot za vsako drugo bolezen (zgoraj). Če zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni oseba ni več zmožna opravljati svojih prejšnjih delovnih nalog, je upravičena do rehabilitacijskih ukrepov za ponovno vrnitev na delo. V obdobju rehabilitacije je upravičena do nadomestila.

Če je osebi zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni delovna zmožnost zmanjšana za vsaj 1/15, je upravičena do rente. Renta krije morebitno izgubo dohodka, zaradi nastale poškodbe ali bolezni. Za izračun zneska te rente se primerja dohodka, ki naj bi ga oseba prejela, če ne bi utrpela poškodbe ali zbolela, z dohodkom, ki ga kljub nezgodi ali bolezni lahko prejema. Renta je lahko začasna ali stalna.

Pravice iz naslova zavarovanja za preživele družinske člane

Podobno kot pri starostnem zavarovanju tudi upravičenje do pravic iz naslova varstva preživelih družinskih članov ni vezano na socialni položaj.

Nadomestila za preživele družinske člane se izplačujejo v obliki:

- pokojnine za otroke oziroma sirote iz socialnega zavarovanja,
- nadomestila za sirote,
- vdovske pokojnine iz socialnega zavarovanja,
- vdovske izravnalne pokojnine,
- vdovske premijske pokojnine,
- zajamčene vdovske pokojnine.

a) Pokojnine za otroke in sirote

Pokojnina za otroke oz. sirote - socialno zavarovanje

Otrok, ki je mlajši od 12 let, prejme 35% ocenjene starostne pokojnine pokojnika. V kolikor je le-ta imel več otrok, pa vsak prejme 25% pokojnine, vendar celotni znesek v enakih deležih ne sme presegati 100% ocenjene pokojnine oziroma 80%, če odrasli član prejema izravnalno pokojnino ali vdovsko pokojnino iz socialnega zavarovanja.

Če otrok obiskuje osnovno šolo ali gimnazijo, je le-ta upravičen do pokojnine za sirote ali nadomestila za sirote do meseca junija tistega leta, ko dopolni 20 let starosti. Pri pokojnini za sirote gre za pokojnino, vezano na dohodek, ki je odvisna od denarnih sredstev na pokojninskem računu zavarovanca. Dodatni kapital za preostala leta, dokler ne bi pokojni dopolnil 64 let, se izračuna na podlagi ocene.

Nadomestila za sirote

V kolikor otrok ne prejme pokojnine, ker pokojnik ni pridobil pravice do pokojnine ali če je pokojnina za sirote prenizka, se mu izplača **nadomestilo za sirote**. Otroku, mlajšemu od 18 let oz. 20 let, če le-ta še študira, se tako izplača 17.760 kron letno. Če pa otrok prejema pokojnino za sirote, se mu nadomestilo za sirote zniža za ta znesek.

b) Vdovske pokojnine

Vdovske pokojnine (iz socialnega zavarovanja) so se izplačevale samo ženskam in so bile z reformo leta 1990 odpravljene, vendar se v določenih primerih (ženskam, rojenim pred letom 1944, ki so bile poročene z osebo, umrlo pred 1.1.1990 in so izpolnjevale pogoje na dan smrti), še izplačujejo.²⁴⁸ Prehodno obdobje pa zajema vdove, rojene leta 1945 ali kasneje, ki so bile poročene s pokojnim pred 1.1.1990 pa do njegove smrti in so izpolnjevale pogoje na dan 31.12.1989 in na dan smrti. Pokojni je moral imeti vsaj 3 leta dohodek na Švedskem. Vendar pa se vdovske pokojnine iz socialnega zavarovanja zaradi dolgih prehodnih obdobji še nadalje izplačujejo. 90% osnovnega zneska se tako izplačuje vdovi, mlajši od 65 let oz. 100%, če ima otroke, mlajše od 17 let starosti oziroma če je bila na dan smrti pokojnika stara 50 let ali več. Če je vdova mlajša od 50 let, se prejemek za vsako leto zniža za 6,7%.

Vdovska izravnalna pokojnina

Vdove, mlajše od 65 let, lahko prejemajo t.i. vdovsko izravnalno pokojnino, ki je nadomestila prejšnjo vdovsko pokojnino. Gre za nov, spolno nevtralen prejemek, ki se izplačuje preživelemu vdovcu/vdovi, registriranemu partnerju ali pod določenimi pogoji tudi drugi osebi, ki je bivala s pokojnikom. Temelji na NDC pokojnini, do katere je bil ali bi bil pokojnik upravičen. Preživeli zakonec, ki ni dopolnil 65 let starosti, lahko prejema izravnalno pokojnino 12 mesecev, če je ob smrti zakonca stalno živel s pokojnikom. Če je v trenutku smrti stalno bival z otrokom, mlajšim od 18 let, za katerega sta skrbela skupaj s pokojnikom ali je s pokojnikom živel neprekinjeno najmanj 5 let, se prejemanje pokojnine podaljša še za 12 mesecev. Če pa preživeli živi z otrokom, mlajšim od 12 let, se prejemanje pokojnine podaljša do otrokovega 12. leta starosti. Tako višina izravnalnega nadomestila kot tudi višina vdovske pokojnine temelji na plači umrlega, in sicer znaša 55% ocenjene starostne pokojnine pokojnika.

Vdovska premijska pokojnina

Pripada preživelemu zakoncu, če so zavarovani za ta riziko. Če oseba umre po upokojitvi, se preživelemu zakoncu vdovska premijska pokojnina izplačuje kot doživljenska renta.

²⁴⁸ Preživela soproga, rojena leta 1944 ali pred tem letom, lahko prejema vdovsko pokojnino ali zajamčeno pokojnino (če je mlajša od 65 let), če je bila ob koncu leta 1989 in v trenutku smrti poročena s pokojnikom in če je v trenutku smrti izpolnjevala pogoje za pridobitev pravice do vdovske pokojnine.

Preživela soproga, rojena leta 1945 ali po tem letu, lahko prejema določen znesek vdovske pokojnine, če je bila s pokojnikom poročena ob koncu leta 1989 in do njegove smrti in če je hkrati ob koncu leta 1989 in v trenutku smrti izpolnjevala pogoje za pridobitev pravice do vdovske pokojnine.

c) Zajamčena pokojnina

Izplačuje se v višini 94.572 kron (2014) preživelemu zakoncu, mlajšemu od 65 let, če le-ta prejema nizko izravnalno pokojnino ali izravnalne pokojnine sploh ne prejema, ker umrli zakonec do nje ni bil upravičen. Pogoji za priznanje te pokojnine je, da je umrli bival na Švedskem vsaj 3 leta, polna vrednost prejemka pa se izplača ob pogoju 40-letnega bivanja na Švedskem. Za vsako manjkajoče leto bivanja na Švedskem, se prejemek zniža za 2,5% (1/40). Vsaka krona, ki se izplača v obliki izravnalne pokojnine, se odšteje od zajamčene pokojnine. Pravica do zajamčene vdovske pokojnine preneha s ponovno sklenitvijo zakonske zveze ali z dopolnjenim 65. letom starosti.

Odlog upokojitve oziroma kombinacija prejemanja pokojnine in drugih dohodkov

Odlog prejemanja pokojnine (tako iz sistema navideznih računov kot premijske pokojnine) je mogoča brez zgornje starostne omejitve, pri čemer se pokojnina avtomatsko aktuarsko prilagodi. Za vsak mesec dela nad polno upokojitveno starostjo se pokojnina poveča za 0,7%, kar na leto znaša 8,4%. Če oseba, ki je prejemale povprečno plačo, tako odloži upokojitev do 67. leta, se ji pokojnina poveča za skoraj 60% v primerjavi z upokojitvijo pri 61. letih, kar nedvomno stimulatивно vpliva na posameznika, da ostane dalj časa aktiven ter kaže na aktuarsko pravično kompenzacijo za tiste, ki ostanejo na trgu delovne sile. To dejstvo potrjujejo tudi podatki o starosti ob umiku s trga dela, saj je le-ta v letu 2014 za moške znašala 65,8 let, za ženske pa 64,5 let.

Po 65. letu starosti je možno odložiti tudi ITP1 poklicno pokojnino, pri čemer po 65. letu posamezniki ne morejo pridobiti dodatnih pokojninskih pravic, razen, če posameznik sklene poseben sporazum s svojim delodajalcem.

Možna pa je tudi delna upokojitev (25, 50 ali 75% polne pokojnine). Zajamčena pokojnina je prilagojena drugim pokojninam iz švedskega pokojninskega sistema in primerljivim tujim državnim pokojninam, vendar pa se ne zmanjša glede na morebitni dohodek iz naslova plač, dohodka od kapitala, iz naslova poklicne pokojnine ali zasebnega pokojninskega zavarovanja. Tako je mogoče tudi združiti delo in prejemanje zajamčene pokojnine.

Kombinacija prejemanja pokojnine in drugih dohodkov

Po dopolnitvi zakonsko določene minimalne starosti za upokojitev ni omejitev glede sočasnega prejemanja pokojnine (tudi zajamčene) in zaslužka. Pravice se lahko neomejeno povečujejo vse dokler ima oseba dohodek, ki se upoštevajo pri pokojnini.

IZRAČUN POKOJNINE

Pokojninska osnova

Na računu se evidentirajo pokojninske pravice v višini 18,5% od dohodka, ki se upošteva pri izračunu pokojnine.

Pri izračunu pokojnine se v pokojninsko osnovo praviloma upoštevajo vsi prijavljeni obdavčljivi dohodki. Prispevki v pokojninski sistem se namreč odmerijo od vseh dohodkov, ki dajejo pravico do pokojnine (iz zaposlitve in samozaposlitve), vključno s socialnimi nadomestili (nadomestilo za izgubo dohodka v primeru bolezni, nadomestilo za primer brezposelnosti, starševsko nadomestilo itd.).

Pravica do pokojnine se torej izračuna tudi na podlagi **navideznih dohodkov**, ki se izračunajo za starše majhnih otrok, za osebe, ki opravljajo vojaško obveznost, osebe, ki redno študirajo in prejemajo štipendijo in za prejemnike nadomestila za primer bolezni ali invalidnosti, vezanega na dohodke. Pri navedenih obdobjih posameznik plača prispevke zavarovanca, država pa pokrije prispevke v višini do 18,5%

V javnem pokojninskem sistemu se upošteva katerokoli obdobje, ko je posameznik imel otroke ali je živel z otrokom, starim 4 leta ali manj. V skupnosti z obema staršema se obdobja upoštevajo tistemu od staršev, ki ima nižje dohodke, v kolikor se starša ne odločita drugače. Mogoči so trije načini izračuna dohodkov, pri čemer se upošteva način, ki je najugodnejši za posameznika.²⁴⁹ V vseh treh primerih prispevke v javni pokojninski sistem pokrije proračun (tako za pokojnino, vezano na dohodek, kot za premijsko pokojnino), in sicer do zgornje meje dohodka, ki se upošteva pri izračunu pokojnine.

Tudi starševska nadomestila²⁵⁰, ki se izplačujejo osebam na starševskem dopustu, se štejejo za dohodek, ki se upošteva pri izračunu pokojninske osnove. Zavarovanec plača pokojninski prispevek zaposlenih v višini 7% od dohodka, iz proračuna pa se pokrijejo vsi "prispevki delodajalca" v višini 10,21%.

V okviru ITP poklicnega načrta obstaja priporočilo, da delodajalec preko poklicnega zavarovanja prispeva za pokojnino zaposlenega za obdobje do 13 mesecev, ko je posameznik na starševskem dopustu (v večini primerov se to priporočilo tudi izvaja).

Pri izračunu pokojnine se upoštevajo tudi prejemki iz naslova brezposelnosti in poklicnega usposabljanja²⁵¹, ki se izplačujejo brezposelnim osebam, ki so vključene v določene programe, pri čemer se iz proračuna pokrivajo prispevki delodajalca.

²⁴⁹ Prvič, če posameznik nima dohodka ali je le-ta nižji od prejšnjih zaslužkov, potem se obdobja upoštevajo na osnovi dohodka iz leta, preden je bil otrok rojen. Drugič, za delavce z nizkimi dohodki ali za tiste, ki niso delali, preden so začeli skrbeti za otroka, se obdobja upoštevajo v višini 75% povprečne plače v celotnem gospodarstvu. Tretjič, če se dohodek dvigne ali se ne zmanjšuje v večji meri, ko se začne skrb za otroke, se obdobje, ki se upošteva, določi v višini osnovnega zneska, določenega ob upoštevanju indeksa rasti dohodka.

²⁵⁰ Starševsko nadomestilo se izplača za obdobje 480 dni, in sicer na način:

- 390 dni v višini 80% letnega dohodka starša do zgornje meje 10 osnovnih zneskov, ki se določi ob upoštevanju indeksa rasti cen (kar je enakovredno letni plači 440 000 SEK leta 2012).

- 90 dni v višini pavšalnega zneska 180 SEK / dan.

Starševski dodatek se izračuna na dan. Starši z nizkimi dohodki ali brez dohodka prejemajo minimalni zjamčen znesek v višini SEK 180 / dan. 480 dni prejetja nadomestila se enakomerno razdeli med starši (tj 240 dni na vsakega od staršev). Starš lahko tudi prenese do 180 njegovih dni na drugega starša.

²⁵¹ Nadomestila za primer brezposelnosti se izplačujejo v višini 80% preteklih dohodkov za obdobje prvih dvesto dni. Od 201. do 300. dneva se prejemek izplača v višini 70% preteklega zaslužka. Zatem se obdobje prejetja nadomestila konča, razen če je posameznik starš otroka, mlajšega od 18 let. V tem primeru se nadomestilo še vedno izplačuje v višini 70% prejšnje plače, in sicer za podaljšano obdobje 150 dni. Prejemki iz naslova brezposelnosti se izplačujejo do višine 680 SEK na dan, vendar ne pod zneskom minimalne plače 320 SEK na dan (velja samo, če je brezposelna oseba delala s polnim delovnim časom v zadnjih 12 mesecih pred brezposelnostjo).

Po prenehanju prejetja prejemkov iz naslova brezposelnosti je posameznik upravičen do vpisa v razvojni program za zagotavljanje dela. Udeleženec tega programa je upravičen do podpore in določenih razvojnih prejemkov. Če je iskalec zaposlitve prejemal nadomestilo za primer brezposelnosti pred vpisom v navedeni program, potem je dajatev enaka 65% zaslužka iz obdobja pred brezposelnostjo (max 680 SEK na dan). Če pa iskalec zaposlitve prej ni bil upravičen do nadomestila za primer brezposelnosti, pa je upravičen do dnevnega nadomestila v višini 223 SEK na dan.

Dokup pokojninske dobe za nazaj ni mogoč

Izračun pokojnine

Starostna pokojnina, vezana na dohodke (inkomstpension)

Odločujoči dejavniki, ki vplivajo na višino pokojnine so: višina dohodkov iz celotnega aktivnega obdobja, starost ob upokojitvi, pričakovana življenjska doba za posamezno starostno skupino ter splošen razvoj gospodarstva.

Dokladni pokojninski sistem NDC deluje na aktuarski osnovi. Denarna sredstva, ki jih ima posameznik na navideznem pokojninskem računu, se vsako leto uskladijo glede na gibanje povprečnih dohodkov na Švedskem ter glede na distribucijo »ostankov« sredstev na pokojninskih računih umrlih oseb, ki so bile iste starosti kot zavarovanci (t.i. nasledstvene/dedovanjske pravice – *inheritance gains*).

Ob upokojitvi se akumulirana navidezna sredstva pretvorijo v rento. Osnovna pokojnina se izračuna z deljenjem celotnega akumuliranega pokojninskega premoženja s koeficientom (t.i. rentni koeficient), ki je odvisen predvsem od upokojitvene starosti posameznika in sočasne pričakovane življenjske dobe za posamezno starostno kohorto na predviden datum upokojitve.²⁵² Izračun temelji na podatkih o zadnjem petletnem povprečju pričakovane življenjske dobe za oba spola. V izračun pokojnine je vključena tudi realna diskontna stopnja²⁵³ v višini 1,6% letno.²⁵⁴

Posamezniki lahko izničijo negativni učinek na višino pokojnine zaradi povečevanja pričakovane življenjske dobe s preložitvijo datuma upokojitve. Bonusi imajo zato močan učinek na podaljševanje delovne kariere.²⁵⁵

Višina starostne pokojnine, vezane na dohodke, temelji na:

- zaslužku iz celotne delovne dobe,
- na letnem indeksu gibanja povprečnih plač (plače iz celotne življenjske dobe vključujejo tudi morebitna prejeta izplačila invalidske pokojnine),
- na t.i. faktorju za odmero rente (*annuity factor*), ki je odvisen od povprečne pričakovane življenjske dobe v času upokojitve za ustrezno starostno skupino (temelji na najnovejšem petletnem povprečju napovedi pričakovane življenjske dobe za oba spola) in
- na pričakovanem povečanju povprečnih plač v prihodnjih letih (1,6%).

Dodatna pokojnina, vezana na zaslužek - stari sistem (tilläggspension)

²⁵² Nevtralni delitelji glede na spol v NDC sistemu se odražajo v ok. 8% višji pokojnini za ženske (pri starosti 65 let) v primerjavi s sistemom, ki uporablja pričakovano življenjsko dobo glede na spol.

²⁵³ Diskontna stopnja je mera, ki omogoča izračun sedanje vrednosti prihodnjih denarnih tokov. Vključuje (pričakovano) povišanje povprečnih plač in se uporablja tako v indeksu za letno usklajitev pokojnin, kot tudi v faktorju, ki se uporablja pri izračunu pokojnine za prvo leto.

²⁵⁴ Ilustrativna vrednost za rentni koeficient pri starosti 65 let je 15,4 v letu 2000, ki se povečuje na 16,8 do leta 2020 in na 17,4 do leta 2040. Za osebe, rojene v letu 1946, je dejanski rentni koeficient trenutno 16,31 za upokojitev pri starosti 65 let, 18,64 za upokojitev pri 61 in 13,41 za upokojitev pri 70 letih.

²⁵⁵ Če na primer posameznik, rojen leta 1946, odloži upokojitev s 65 na 67 let, se delitelj zniža iz 16.31 na 15.16, pokojnina iz NDC sistema pa se posledično poveča za 7,6%.

Odločujoči dejavniki, ki vplivajo na višino pokojnine so: število let z dohodkom na Švedskem, ki se upošteva pri pokojnini (do 30 let), višina dohodka, starost ob upokojitvi ter rast cen (rast plač - za osebe, starejše od 65 let).

Davčni organ odloči o dohodku, ki se šteje v pokojninsko osnovo. Izhodišče je posameznikova davčna napoved. Dohodek iz vsakega posameznega leta se nato preoblikuje v pokojninske točke. Pri izračunu povprečne vrednosti pokojninske točke se upošteva le 15 najboljših let, vendar pa je za pridobitev pravice do polne dodatne pokojnine potrebnih 30 let s pokojninskimi dohodki.

Premijska pokojnina (premiepension)

Odločujoči dejavniki, ki vplivajo na višino pokojnine so: običajna zavarovalna načela in vrednost izbranih skladov, dohodki iz celotnega aktivnega obdobja, starost ob upokojitvi ter pričakovana življenjska doba za posamezne starostne skupine.

Za premijsko pokojnino se na osebne pokojninske račune vplačuje dodatnih 2,5% od dohodka, ki se upošteva pri izračunu pokojnine (efektivna prispevna stopnja od bruto plače znaša 2,33%).

Uporabljajo se običajna zavarovalna načela. Ljudje imajo široko izbiro glede investiranja teh sredstev. Rente se izračunajo z uporabo faktorja za odmero rente, ki odraža pričakovano preostalo življenjsko dobo, pri čemer lahko posamezniki ob upokojitvi izberejo način izplačila sredstev. Prva možnost je, da izberejo standardno doživljenjsko rento, pri čemer se izognejo naložbenemu tveganju, renta pa se izplačuje v fiksnem mesečnem znesku. Druga možnost pa je, da upravičenec ob upokojitvi pokojninski kapital obdrži v izbranih skladih, iz katerih se nato izplačuje variabilna renta, ki se vsako leto preračuna ob upoštevanju rasti vrednosti sredstev na individualnem računu. Te rente torej nimajo zjamčene vrednosti.²⁵⁶

Zajamčena pokojnina (garantipension)

Odločujoči dejavniki, ki vplivajo na višino pokojnine so: trajanje bivanja na Švedskem (do 40 let) in višina pokojnine, vezane na dohodek.

Polna pokojnina po 40 letih prebivanja znaša za posameznika, ki biva v enočlanskem gospodinjstvu, do 2,13 osnovnega zneska, določenega ob upoštevanju indeksa cen (PBA), tj. 10.004 EUR/leto v letu 2015. Znesek polne pokojnine za tiste, ki živijo v skupnem gospodinjstvu pa znaša do 1,9 osnovnega zneska, tj. 8924 EUR/leto v letu 2015. Za vsako leto bivanja, ki je krajše od 40 let, se znesek zmanjša za 1/40 (2,5%). Če oseba prejema pokojnino, vezano na zaslužek, se zajamčena pokojnina sorazmerno zmanjša tudi v odnosu do višine pokojnine, vezane na zaslužek, zajamčena pokojnina pa se sploh ne izplača, v kolikor je pokojnina, vezana na dohodek, višja od določenega zneska. Zajamčene pokojnine tako ne prejmejo posamezniki, pri katerih dohodek iz naslova pokojnine doseže

²⁵⁶Princip izračuna pokojnine v tem primeru temelji na tem, da se vrednost na računu deli s faktorjem za odmero rente, pokojninski prejemek pa se poviša še za predvideno prihodnjo obrestno mero v višini 3% minus administrativni stroški. Če le-ta presega 3%, pride bodisi do dodatnega izplačila ali se poviša stanje na računu, zaradi česar je višja tudi osnova za izračun letne pokojnine.

3,07 PBA za enočlansko gospodinjstvo in 2,72 PBA za veččlansko gospodinjstvo, kar znaša ok. 35% povprečne plače.

USKLAJEVANJE POKOJNIN

Pokojnine iz dokladnega sistema se usklajujejo glede na rast povprečne plače, vendar na način, da upokojenci prejmejo delež realne gospodarske rasti vnaprej. NDC prihranki se primarno praviloma indeksirajo s povprečno stopnjo rasti dohodka zavarovanca. V primeru težav v zvezi s finančno vzdržnostjo se samodejno aktivira mehanizem za avtomatsko prilaganje in indeksacija se zmanjša, dokler se ponovno ne vzpostavi stabilnost. Tak način zagotavlja, da je sistem sposoben financirati svoje obveznosti s fiksno stopnjo prispevka in v skladu z osnovnimi pravili, ne glede na demografske razmere in gospodarski razvoj. Izravnalna indeksacija je bila prvič aktivirana v letu 2010 zaradi finančne krize v letu 2008. Avtomatsko uravnoteženje naj bi glede na nedavne proračunske napovedi iz Švedske pokojninske agencije ostalo v veljavi do leta 2017.

Aktiviranje mehanizma za avtomatsko prilagajanje pomeni nižje nadomestne stopnje (replacement rates) iz obveznega pokojninskega sistema, vendar prinese boljše rezultate, ko se pokojninski sistem ponovno okrepi.

Letno usklajevanje starostne pokojnine, vezane na dohodke, sledi gibanju rasti povprečne plače (indeks dohodka), prav tako se premijska pokojnina usklajuje glede na spremembe v rasti plač. Dodatne pokojnine se za tiste, ki so stari 65 let ali mlajši, usklajujejo glede na rast cen. Pri starejših od 65 let se usklajevanje pokojnin veže na spremembe v rasti povprečnega dohodka (indeks dohodka). Pri zjamčenih pokojninah se v skladu s trenutno zakonodajo stopnja uskladitve vsako leto določi glede na rast cen (indeks cen). Vendar pa naj bi trend v prihodnje šel v smeri, da bi sčasoma višina pokojninskih prejemkov, ki zagotavljajo osnovno socialno varnost osebam z nizkimi dohodki, sledila spremembam v gibanju povprečne plače.

Tako invalidske pokojnine kot pokojnine iz naslova preživelih družinskih članov se usklajujejo na podlagi gibanja rasti povprečne plače. T.i. podpora za starejše se usklajuje s cenami.

NEDAVNE REFORME POKOJNINSKEGA SISTEMA

Starostne pokojnine

Razen spremembe ITP pokojninske sheme za t.i. bele ovratnike iz sistema z vnaprej določenimi pravicami v sistem vnaprej določenih prispevkov v letu 2007, Švedska od leta 2003 dalje ni izvedla večjih reform pokojninskega sistema. Prišlo je le do manjših sprememb v mehanizmu za uravnoteženje, konkretno v formuli za izračun indeksa uravnoteženja (*balancing index*). Zaradi finančne krize leta 2008 je bila sprejeta odločitev, da se zmanjša vloga rezervnih skladov (*t.i. buffer funds*) v formuli, z namenom, da bi indeks izravnave manj nihal. Ta sprememba vpliva na pokojninski sistem le na kratek rok, ne pa tudi takrat, ko sistem avtomatske izravnave ni aktiviran.

Trenutno so sicer v razpravi številni vidiki švedskega pokojninskega sistema, vendar do sedaj niso bile izvedene nobene konkretne reforme, ki bi posegle v spremembo pokojninske zakonodaje. Posebni

vladni odbor (*t.i. Pension Age Committee*) je podal več predlogov, povezanih s starostnimi pogoji za upokožitev in z načini spodbujanja daljšega aktivnega obdobja (npr. dvig upokožitvene starosti iz 61 na 62 let v letu 2015 in na 63 let v letu 2019, dvig starosti za upravičenje do zjamčene pokojnine iz 65 na 66 let v letu 2019, dvig starostne meje za poklicne in zasebne pokojnine iz 55 let na 62 let starosti v letu 2017 ter predlog za povečanje starosti, pri kateri lahko zaposleni še naprej ostane v delovnem razmerju, kot je določeno v Zakonu o varstvu zaposlitve, in sicer iz 67 na 69 let). V razpravi so tudi nekateri drugi vidiki pokojninskega sistema, kot je upravljanje pokojninskih skladov in izboljšanje premijskega pokojninskega sistema, temelječega na sistemu vnaprej določenih prispevkov.

Invalidska pokojnina

Sistem invalidskega zavarovanja je bil pred kratkim revidiran z namenom obvladovanja stroškov. Spremembe vključujejo predvsem strožje pogoje za upravičenost, ki zahtevajo trajno zmanjšanje sposobnosti za delo, s čimer naj bi se zmanjšal dotok upokožencev. Že pridobljeni prejemki ostajajo enaki, z izjemo začasne invalidske pokojnine, ki je bila ukinjena. Za posameznike, ki še vedno prejemajo invalidsko pokojnino, veljajo ista pravila kot prej in tudi višina prejemkov ostaja enaka.

Davčne olajšave za zasebna pokojninska varčevanja

Davčne olajšave za zasebna prostovoljna dodatna pokojninska varčevanja bodo od leta 2016 dalje odpravljene, zaradi česar v prihodnje ne bo več spodbude za tovrstne prihranke. Od leta 2016 se ne bodo več vplačevali novi prispevki, vendar pa bo do pokojninskih izplačil prihajalo še več desetletij.

Druge reforme, ki vplivajo na upokožence

Da bi podprli predvsem upokožence z nizkimi dohodki, je bila leta 2009 uvedena posebna splošna davčna olajšava za posameznike nad 65 let starosti, ki se je postopoma v več korakih še povečevala. Poleg tega je bila v letih 2009 in 2010 še okrepljena davčna olajšava na zaslužen dohodek oz. t.i. (*Earned income Tax Credit - EITC*), ki je bila sicer uvedena leta 2007. Le-ta je prinesla izboljšano plačilo za delo za vse, še posebej za upokožence. EITC je višji za aktivne nad 65 let, in sicer se je za posameznike nad 65 let starosti skoraj podvojil, kar pomeni močno spodbudo za starejše, da podaljšajo svojo delovno aktivnost. Prišlo je tudi do poenostavitve formule za EITC za starejše delavce iz leta 2009. Socialni prispevki (31,42% od dohodka v letu 2013) so se za posameznike, stare nad 65 let, znižali, tako da plačajo le prispevke za pokojninsko zavarovanje (10,21% zaslužka).

Drugo

V parlamentu deluje t.i. pokojninska skupina, ki je odgovorna za vzdrževanje zavez pokojninske reforme. Ker vsaka sprememba v pokojninskem sistemu (t.i. pokojninski sporazum) zahteva soglasje znotraj pokojninske skupine, to pomeni, da je za vlado lažje, da upokožencem z nizkimi dohodki pomaga z instrumenti, ki so zunaj pokojninskega sistema. Uskladitev višine zjamčene pokojnine tako ni bila spremenjena že vse odkar je bil pokojninski sistem v letu 2003 reformiran. Namesto tega so bile okrepljene določene davčne olajšave in spodbude, ki so izven pokojninskega sporazuma.

Povzeto po:

- Pensions at a Glance 2015, OECD and G20 Indicators, OECD 2015.
- Pensions at a Glance 2013, OECD and G20 Indicators, OECD 2013.

- Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014; Social Security Administration Office of Retirement and Disability Policy; Office of Research, Evaluation, and Statistics, Washington DC, September 2014.
- The pension system and pension projections until 2060; Swedish pension fiche, prepared for the AWG projections for age-related public expenditure 2015, Ministry of Finance, December 2014.
- The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), EUROPEAN ECONOMY 3|2015, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- Rangus, A., Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tritebrnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga), Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, 2012.
- Šifrar, M., Primerjava preteklih pokojninskih reform v Republiki Sloveniji s poudarkom na obveznem pokojninskem zavarovanju (specialnistično delo), Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2013.
- Vaše pravice iz socialne varnosti na Švedskem, Evropska komisija, 2012.
- Vzajemni informacijski sistem o socialni zaščiti (Mutual Information System on Social Protection - MISSOC) - primerjalne tabele po posameznih državah članicah EU obdobje 1.1.2015 do 1.7.2015, Evropska komisija.
- Income from work after retirement in the EU, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Eurofound, 2012.
- Åtgärder för ett längre arbetsliv, SOU 2013:25, Stockholm 2013, v <http://www.regeringen.se/sb/d/16827/a/214148> (povzetek v angleškem jeziku, str. 39-56).