

## Predvidene spremembe pri odmeri pokojnine in druge spremembe ZPIZ-2

Marijan Papež\*

UDK: 368.914.2:328.34

**Povzetek:** V prispevku so obravnavane predvidene spremembe ZPIZ-2, ki jih je v mesecu marcu predstavilo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Predstavljene spremembe se nanašajo na področje odmernih odstotkov, drugačna ureditev dvojnega statusa in postopen dvig upokojitvene starosti za najmanj 15 let zavarovalne dobe iz 65 na 67 let. Kdaj in v kakšni obliki bodo začele veljati predlagane oziroma predstavljene spremembe je še težko napovedati. Jasno pa je, da morajo spremembe v zvezi z odmernim odstotkom začeti veljati s 1.1.2020, ker bi v nasprotnem primeru prišlo do znižanja odmernega odstotka za ženske, npr. za 40 let pokojninske dobe iz sedanjih 63,5 na 61,5, ker je tako določeno v sedaj veljavni določbi 37. člena ZPIZ-2. Če so si socialni partnerji v zvezi s spremembo odmernega odstotka zelo blizu, pa to ni moč trditi za ureditev dvojnega statusa in dviga upokojitvene starosti.

**Ključne besede:** predvidene spremembe, odmerni odstotek, dvojni status, dvig upokojitvene starosti, pokojninska doba

### **Anticipated Changes in Pension Assessment and Other Amendments to the ZPIZ-2 Act**

**Abstract:** The article deals with the anticipated changes to the ZPIZ-2 Act, which have been put forward by the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities in March this year. The proposed amendments apply to accrual rates, a modified regulation as to double status and a gradual increase of the retirement age with at least 15 years of pension qualifying periods from 65 to 67 years. It is difficult to predict

\* Marijan Papež, univ. dipl. pravnik, generalni direktor Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

generalni.direktor@zpiz.si

Marijan Papež, LLB, Director General of Pension and Disability Insurance Institute of Slovenia (ZPIZ)

*exactly when and to what extent the proposed amendments will take effect. Yet it is already clear that the changes related to accrual rates should take effect by 1 January 2020; otherwise the accrual rate for women, e.g. for 40 years of pension qualifying years would decrease from the present 63.5 to 61.5, as provided for in the current provision in Article 37 of the ZPIZ-2. If it can be established that the positions of social partners and the government do not diverge much regarding the change of accrual rate, that, however, cannot be claimed as to the regulation regarding double status and the increase of the retirement age.*

**Key words:** *Anticipated changes, accrual rate, double status, retirement age increase, pension qualifying period*

## 1. UVOD

V koalicijskem sporazumu iz leta 2018 je iz področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja zajeta velika večina predvolilnih obljub, kar je za vse tiste, ki so že prejemniki dajatev iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja in tudi za tiste, ki se bodo upokojevali oziroma izpolnili pogoje za upokojitev v naslednjih letih, zelo spodbudno. Vsekakor tudi za mlajše generacije, saj napovedane spremembe iz sporazuma pomenijo bolj dostojne pokojnine.

Na drugi strani pa je lahko ob nepremišljenih in prehitrih spremembah, brez ustreznih prehodnih obdobj, nevarnost, da se za posamezno spremembo porabi preveč sredstev in za ostale ne ostane zadosti ali pa nič oziroma se ogrozi stabilnost pokojninske blagajne in posledično sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Varovalk je kar nekaj, ki lahko vplivajo na prehitre in preobsežne spremembe, ki bi imele prevelik finančni vpliv na kratki oziroma predvsem na dolgi rok. Za vsako spremembo so potrebni izračuni finančnih učinkov, finančni načrt zavoda mora biti pripravljen v skladu z Odlokom o okviru za pripravo sektorja država za določeno obdobje, ki temelji na Zakonu o fiskalnem pravilu, omejitve pri državnem proračunu in opozorila Fiskalnega sveta, ne nazadnje pa tudi opozorila evropskih institucij. V letu 2019 je že prišlo oziroma bo še do določenih pozitivnih ukrepov v skladu s koalicijskim sporazumom na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (ZIPRS1819-A), ki imajo dodatne finančne obveznosti pokojninske blagajne in posledično proračuna. MDDSZ

pa je v mesecu marcu predstavilo predlog predvidenih sprememb ZPIZ-2, ki se nanašajo na odmerni odstotek, dvojni status in dvig upokojitvene starosti za najmanj 15 let zavarovalne dobe postopno po dva meseca na leto iz 65 na 67 let z začetkom uveljavitve 2023. V nadaljevanju bom podrobneje predstavil napovedane spremembe, seveda v okviru znanega.

## 2. SPREMEMBE Z UČINKOM V LETU 2019

Z ZIPRS1819-A, je bilo po več letih ponovno uvedeno usklajevanje dodatka za pomoč in postrežbo na način, kot se redno usklajujejo pokojnine, ki so se po desetih letih ponovno uskladile s sistemskim zakonom, februarja z veljavnostjo od januarja 2019 za 2,7 odstotka. Po 107. členu ZPIZ-2 se dodatek za pomoč in postrežbo usklajuje v skladu z zakonom, ki ureja usklajevanje transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji. Pri spremembah in dopolnitvah tega zakona je bila pravica do dodatka za pomoč in postrežbo izvzeta. Za 2,7 odstotka so se v skladu z ZIPRS1819 uskladile tudi invalidnine za telesno okvaro, čeprav se v skladu s 402. členom ZPIZ-2 ne usklajujejo. Za letni dodatek je v finančnem načrtu zavoda namenjeno za 18 milijonov evrov več sredstev (skupaj 140 milijonov evrov) kot v letu 2018, kar je tudi ena od zavez v koalicijskem sporazumu. Najkasneje decembra 2019 bo v skladu z ZIPRS1819-A izvedena izredna uskladitev pokojnin in drugih denarnih prejemkov v skladu z koalicijskim sporazumom. Septembra bo znana višina izredne uskladitve. Po predhodnih podatkih o gospodarski rasti se obeta izredna uskladitev v višini 1,5 odstotka, za katero je potrebna gospodarska rast v letu 2018 najmanj za 4 odstotke. Finančni učinki izredne uskladitve v letu 2019 predvidoma znašajo dobrih 7 milijonov evrov, če bo učinkovala z decembrom, če bo pa kakšen mesec prej, za kar se intenzivno prizadeva Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS), pa sorazmerno več, glede na število mesecev. Na letnem nivoju pa 1,5 odstotka povišanja pokojnin pomeni približno 75 milijonov evrov, kar bo učinek te uskladitve v letu 2020. Z izrednimi uskladitvami se zagotavljajo bolj dostojne pokojnine in zmanjšuje negativni učinek neusklajevanja pokojnin v skladu s sistemskim zakonom, od leta 2010 pa do vključno leta 2015.

### 3. PREDVIDENE SPREMEMBE ZPIZ-2

MDDSZ je v mesecu marcu 2019 predstavilo predlog sprememb ZPIZ-2, ki se nanašajo na odmerni odstotek, dvojni status in dvig upokojitvene starosti za najmanj 15 let zavarovalne dobe. Predlog sprememb je bil obravnavan tudi na Ekonomsko socialnem svetu (ESS), kjer so se po predstavitvi predloga dogovorili za oblikovanje pogajalske skupine, ki sedaj nadaljuje delo v zvezi s predlaganimi spremembami.

#### 3.1. Odmerni odstotek

Za višino pokojnine sta pomembna dva elementa: višina pokojninske osnove in višina odmernega odstotka. Višina odmernega odstotka je odvisna od dolžine obdobja vključenosti v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. S spremembami zakonodaje se je spreminjala tudi višina odmernih odstotkov. V vseh obdobjih so imele ženske za isto obdobje zavarovanja določene višje odmerne odstotke od moških. Tudi s spreminjanjem in izenačevanjem upokojitvenih pogojev med spoloma je ostala tako imenovana pozitivna diskriminacija ter imajo ženske še vedno ugodnejši odmerni odstotek. Pred ZPIZ-1 je imel moški za 40 let pokojninske dobe odmerni odstotek 85, ženska pa 85 za 35 let pokojninske dobe. Razen z izjemami je bil najvišji odmerni odstotek 85, kar pomeni, da je bil navzgor omejen.

Z ZPIZ-1 je z letom 2000 odpadla omejitev višine odmernega odstotka, ki je bil lahko višji od 85, seveda ob doseženi predvsem daljši delovni dobi in tudi zaradi starostnega bonusa. ZPIZ-1 pa je prinesel radikalne spremembe pri določanju višine odmernega odstotka, lahko napišem, da je s postopnim zniževanjem odmernega odstotka grdo posegel v višino pokojnin, ki so se začele na ta način zniževati. Pred uveljavitvijo ZPIZ-1 je bila vrednost enega leta pokojninske dobe 2 odstotka, potem pa se je znižala na 1,5 odstotka.

Do uveljavitve ZPIZ-2 se je tako odmerni odstotek za 40 let pokojninske dobe za moškega znižal iz 85 na 78 odstotkov. Če ne bi ZPIZ-2 ustavil to padanje, bi se odmerni odstotek za moškega za 40 let pokojninske dobe do leta 2024 znižal na 72,5 in za ženske za 38 let pokojninske dobe tudi na 72,5 odstotka. Preko določbe 151. člena ZPIZ-1 so bili tudi že upokojeni, z nižjo februarско uskladitvijo, če je bila izvedena, deležni nižjega vrednotenja pokojninske dobe.

To je eden od glavnih razlogov za padanje razmerja med povprečnimi plačami in pokojninami od uveljavitve ZPIZ-1 z letom 2000. Predvsem za tiste zavarovance, ki so imeli po uveljavitvi ZPIZ-1 daljšo delovno dobo, daljšo pokojninsko dobo in starostni bonus, je odprta lestvica brez zgornje omejitve pomenila in še sedaj pomeni višjo pokojnino kot pred omejitvijo.

Z ZPIZ-2 je bilo uveljavljeno ugodnejše vrednotenje pokojninske dobe brez dokupa za največ tri zaporedna leta zavarovanja v višini največ 12 odstotkov, kar za možkega pomeni povečanje pokojnine do 20 odstotkov. Kot je bilo že navedeno je bilo z ZPIZ-2 ustavljeno padanje odmernega odstotka. Zaradi drugačnega načina določanja valorizacijskih količnikov, ki je sedaj za leto pred uveljavitvijo pokojnine vedno 1, pred uveljavitvijo ZPIZ-2 je bil 0,732 in se je pred tem vsako leto nižal. Zaradi zvišanja valorizacijskega količnika iz 0,732 na 1,000, so se morali posledično preračunati tudi odmerni odstotki in tako sedaj znaša za moške 57,25 odstotkov (preračun  $78 \times 0,732 = 57,096$  in določeno navzgor 57,25) za 40 let pokojninske dobe. Kot izhaja iz navedenega gre samo za matematičen preračun, kar pomeni, da je 78 odstotkov po ZPIZ-1 enako 57,25 po ZPIZ-2 in ne gre za nikakršno zmanjšanje pokojnin kot nekateri še vedno mislijo. Ženske imajo v letu 2019 za 40 let pokojninske dobe odmerni odstotek v višini 63,5, kar je enako 86,7 (preračun  $63,5 : 0,732 = 86,748$ ) po ZPIZ-1.

Za ženske velja pri odmernem odstotku prehodno obdobje, kar pomeni, da če ne pride do spremembe pri odmernem odstotku, bo imela ženska od 1.1.2020 pa do 31.12.2022 za 40 let pokojninske dobe odmerni odstotek 61,5 in od 1.1.2023 dalje 60,25. Res bi se moralo zgoditi nekaj zelo nepričakovanega, da s 1.1.2020 ne bi začele veljati spremenjene določbe za odmerni odstotek.

V koalicijskem sporazumu je navedeno: «Odmerni odstotek za 40 let pokojninske dobe se bo postopno določil v višini najmanj 63 %, obenem se bo priznal višji odmerni odstotek za skrb za otroke.» MDDSZ je predstavilo predlog, da se odmerni odstotek za 40 let pokojninske dobe določi v višini 63 za ženske z letom 2020 in za moške postopno v šestih letih izenači z ženskami. Nedvomno bo potekala razprava med socialnimi partnerji, če ni bolj primerno, da se za ženske ohrani v letu 2019 veljavni odmerni odstotek za 40 let pokojninske dobe v višini 63,5 (seveda tudi postopno za moške) in da se tudi skrajša prehodno obdobje. Seveda pomemben vidik pri določitvi višine odmernega odstotka predstavljajo finančni učinki teh sprememb, ki v začetnih letih niso visoki, z leti pa pomenijo veliko povečanje odhodkov pokojninske blagajne iz tega naslova in vsake pol odstotne točke pomeni dodatna finančna sredstva.

Novi odmerni odstotki bi veljali samo za nove upokojence. Pri tem nekateri postavljajo vprašanje, zakaj ne tudi za že upokojene, ker bodo primerjalno v slabšem položaju z na novo upokojenimi. Ali to res drži je vprašanje, na katerega ni enoznačnega odgovora. Če ne že kdaj prej pa je bila z ZPIZ-1 s podaljšanjem obdobja za izračun pokojninske osnove iz 10 let na 18 in po ZPIZ-2 na 24, ki velja sedaj, izničena horizontalna enakost med upokojenimi v različnih obdobjih. Namen tega prispevka ni v široki in poglobljeni razlagi kaj pomeni horizontalna enakost oziroma neenakost med upokojenci. Vsaka sprememba zakonodaje je prinesla novosti, ki so v večini veljale za nove upokojence (predvsem strožji pogoji upokojevanja in nižje pokojnine, zaradi podaljšanja obdobja za izračun pokojninske osnove, nižanje odmernega odstotka in z ZPIZ-2 tudi drugačnega načina določanja valorizacijskih količnikov, ki pozitivno vplivajo na višino pokojnine). Ženske so imele v obdobju od 2013 do 2016 za 40 let pokojninske dobe odmerni odstotek 64,25 (kar pomeni po preračunu 87,77), kot smo navedli do leta 2000 za »samo« 35 let pokojninske dobe 85 odstotkov. Nemogoče bi bilo vse pokojnine uveljavljene v različnih obdobjih spraviti na isti imenovalac in zato je pravilna in finančno vzdržna rešitev, da spremembe veljajo za tiste, ki bodo uveljavili pravico do pokojnine po sprejemu nove odmerne lestvice.

Predlagana sprememba odmernega odstotka in izenačitev spolov je vsekakor pozitivna rešitev, ki vpliva na višino vseh vrst pokojnin (starostne, predčasne, invalidske, vdovske, družinske, delne, nadomestil iz invalidskega zavarovanja in dela vdovske pokojnine). Kakšen vpliv bo imela sprememba na višino pokojnin, ni odvisno samo od odmernega odstotka za 40 let pokojninske dobe ampak tudi od višine odmernega odstotka za ostala dopolnjena leta predvsem pa od višine odmernega odstotka za 15 let zavarovalne dobe, ki sedaj za moškega znaša 26, za žensko pa 29 odstotkov. Predlog je za oba spola 29,5 odstotka, za moške seveda postopoma, kar pomeni tudi občuten dvig najnižje pokojnine, ki je sedaj odmerjena v višini 26 odstotkov najnižje pokojninske osnove v skladu s prvim odstavkom 39. člena ZPIZ-2. Dvig iz 26 na 29,5 odstotkov pomeni dvig najnižje pokojnine skoraj za 13 odstotkov. Za moške pomeni dvig odmernega odstotka iz 57,25 na 63, dvig pokojnine za 10 odstotkov, za ženske, ki bi do leta 2023 padle na 60,25 odstotka za 40 let pokojninske dobe pa za 4,6 odstotka. Predviden je tudi dvig varovalke pri odmeri invalidske, vdovske in družinske pokojnine ter odmer nadomestil iz invalidskega zavarovanja.

Predvideno je tudi povečanje odmernega odstotka za otroke, največ za tri, kar pomeni po predlogu največ za 3,75 odstotne točke (za enega 1,25). Pri tem se

ne sme pozabiti, da je bilo nekaterim staršem po 189. členu ZPIZ-1 priznано v zavarovalno dobo obdobje skrbi za otroka do prvega leta otrokove starosti, če v tem času niso bili vključeni v obvezno zavarovanje in to brez plačila prispevkov. Zato ne bi bilo pravično, da bi imeli za istega otroka priznan tudi odmerni odstotek, ker bi šlo za dvojni bonus.

Že pred meseci je svoj predlog za spremembe odmernega odstotka predstavila ZDUS, iz katerega izhaja, da bi bil odmerni odstotek za 40 let pokojninske dobe 63,5, petletno prehodno obdobje za moške in odmerni odstotek za 15 let zavarovalne dobe 31. Nedvomno predlog vreden obravnave in iz določenih aspektov boljši od predloga ministrstva, finančne posledice na blagajno pa bi bile večje.

### 3.2 Dvojni status

Dvojni status pomeni istočasno prejemanje cele ali sorazmernega dela pokojnine in opravljanje dela ali dejavnosti. Urejen je z naslednjimi instituti: pravica do delne pokojnine, ponovni vstop v obvezno zavarovanje in hkratno izplačevanje sorazmernega dela že priznane pokojnine, izplačevanje 20 odstotkov starostne ali predčasne pokojnine, delo upokojenca v okviru drugega pravnega razmerja in druge oblike dela uživalcev pokojnin.

Z ZPIZ-2B s 1.1.2016, je bil razširjen krog upravičencev do izplačila 20 % predčasne ali starostne pokojnine in razširjena možnost delne upokojitve in reaktivacije, najmanj za dve oziroma deset ur zavarovanja ob prejemanju 75 odstotkov pokojnine. Od sprejema ZPIZ-2B dalje se izvajajo aktivnosti za drugačno ureditev dvojnega statusa, predvsem v smeri, da se ob izpolnitvi pogojev za upokojitev (40 let pokojninske dobe brez dokupa in starost 60 let) omogoči nadaljnje delo ali opravljanje dejavnosti in prejemanje cele pokojnine. V tej smeri so bile vložene zakonske pobude predvsem za ureditev možnosti opravljanja dejavnosti ob plačilu celotnih prispevkov in prejemanju cele pokojnine. Vložena je bila tudi pobuda za oceno ustavnosti ZPIZ-2B v zvezi z ureditvijo dvojnega statusa, ker ni omogočeno prejemanje celotne pokojnine.

Statistični podatki kažejo rast povprečnega števila oseb, ki sem jim izplačuje 20 % pokojnine, predvsem z uveljavitvijo ZPIZ-2B leta 2016: leta 2013 - 11, 2014 - 1.023, 2015 - 2.303, 2016 - 4.386, 2017 - 6.460, 2018 - 7.543, I-III 2019 - 8.629 in število v mesecu marcu 2019 - 8.873. V letu 2018 je bilo za

ta namen izplačanih skoraj 17 milijonov evrov, finančni načrt za leto 2019 pa predvideva 19 milijonov evrov.

Po predlogu MDDSZ bi tisti zavarovanci, ki bi izpolnili pogoje za starostno pokojnino za 40 let pokojninske dobe brez dokupa in starost 60 let, lahko namesto sedanjih 20 % dobili izplačilo 50 %, ki pa bi bilo omejeno na največ tri leta. Po treh letih pa bi jim moralo prenehati delovno razmerje in ob ponovni zaposlitvi bi prejeli celo pokojnino, ampak ne pred 63 letom starosti. Ob predlogu je še precej neznank, kar je razumljivo, saj predlog še ni konkretiziran s členi zakona.

V zavodu smo pripravili nabor dejavnikov, ki jih je potrebno pri obravnavi in sprejemanju ureditve dvojnega statusa upoštevati (nedvomno obstajajo še drugi, ki niso navedeni) in kot izhaja iz predlagane rešitve so nekateri že upoštevani. Glavni namen je, da se pred sprejemom drugačne ureditve dvojnega statusa preuči čim več dejavnikov, ki lahko vplivajo na dvojni status in na podlagi vseh razprav, predlogov, strokovnih in finančnih podlag pride v dani situaciji do najbolj ustrezne politične odločitve.

Nabor dejavnikov za razmislek in obravnavo:

- potrebna bi bila postopnost prehoda iz 20 % na višji %,
- ali bodo prejemniki 20 % pokojnine lahko prešli na višji odstotek,
- ali ostane možnost 20 % pokojnine brez prenehanja delovnega razmerja in istočasno ugodnejše vrednotenje pokojninske dobe brez dokupa,
- ni ugodnejšega vrednotenja pokojninske dobe ob prejemanju več kot 20% pokojnine oziroma tudi pri 20 % ne,
- ali se 20 % ukine,
- morda omejitev najvišje možne pokojnine: npr: 1.500 evrov,
- najmanj izpolnitev pogojev 40 let pokojninske dobe brez dokupa in starost 60 let, po ZPIZ-1 je bila po 18. členu potrebna starost 63 let,
- morda tudi različen odstotek pokojnine ali iz manjšega na višji ali iz višjega na nižji,
- po predlogu MDDSZ za 50 % v prvih treh letih, kaj v obdobju, ko bo nekdo zaradi znižanja starostne meje začel prejemati 50 % pri starosti 58 let in mu bo prenehalo izplačevanje 50 % pri starosti 61 let. Kaj se bo s tem zavarovancem dogajalo v času med 61 in 63 let starosti, ko bi po predlogu po ponovni zaposlitvi lahko prejel celo pokojnino,



- pokojnina višja od 20 % bi morala biti odmera od dejanske pokojninske osnove, brez upoštevanja odmere od najnižje pokojninske osnove (seveda pa od najvišje) in brez zagotovljene pokojnine,
- glavni namen je ohranitev v zaposlitvi potrebnega kadra, ne pa tistega, ki ga delodajalec ne potrebuje oziroma si ga ne želi,
- ali bo za delodajalce sprejemljivo, da ne bodo imeli pri podaljšanju dela v prvih treh letih nobene vloge, kot izhaja iz predlaganih sprememb,
- delodajalec ne bo imel vpliva tudi po treh letih, če bo delavec ostal v delavnem razmerju brez izplačila dela pokojnine, ker ne bo želel tvegati prenehanja delovnega razmerja in morebitne ponovne zaposlitve za določen čas,
- potrebno bi bilo prenehanje delovnega razmerja in upokojitve, in to ne šele po treh letih,
- s.p ni potrebno prenehanje opravljanje dejavnosti in odjava iz zavarovanja,
- zaposlitev upokojenca za določen in ne za nedoločen čas,
- ali se upošteva pri ponovni zaposlitvi pri plači dodatek na delovno dobo, glede na to, da prejema celo pokojnino, ki je odraz minulega dela,
- ali bo v javnem sektorju po ponovni zaposlitvi dobil zaposleni lahko največ pet razredov horizontalnih napredovanj in ne doseženih največ deset, ki jih je imel pred upokojitvijo,
- plačilo vseh prispevkov, kar predlaga tudi obrtno podjetniška zbornica, bi za večino s.p pomenilo nižje prejemke kot sedaj, ko so v zavarovanju 25 % in prejema 75 % pokojnine,
- ukinitve delne pokojnine za najmanj dve uri in naj bo za najmanj za štiri ure. Z ZPIZ-2B je bila uvedena delna pokojnina najmanj za dve uri zaradi s.p., ki niso imeli več možnosti opravljanja dejavnosti ob prejemanju cele pokojnine,
- ni izplačila letnega dodatka in ni odpravnine, ker jo je prejel že pri upokojitvi,
- začasna nezmožnost za delo npr. nad 30 dni ali pripada samo pokojnina brez nadomestila za začasno odsotnost z dela, ker je namen ponovne zaposlitve upokojenca delo in ne odsotnost,
- že sedaj problem, da je nekdo na daljši bolniški odsotnosti in se mu izplačuje 20 % pokojnine in se ne želi upokojiti kljub izpolnjevanju pogojev 40 let pokojninske dobe brez dokupa in starosti 60 let in ima istočasno še

ugodnejše vrednotenje 1 % za vsake tri mesece, 4 % za eno leto in največ 12 % za tri leta.

- možnost prenehanja zaposlitve zaradi daljše bolniške tako pri tistih, ki prejemajo 20 %, kot tistih, ki bi prejeli več oziroma celo pokojnino ob ponovni zaposlitvi.

Iz navedenega izhaja, da bo v odvisnosti od rešitev potrebno poleg pokojninske, spremeniti tudi delovnopravno, zdravstveno in davčno zakonodajo, razen, če je vse to možno urediti v spremembah ZPIZ-2.

Pred zakonodajalcem je velika odgovornost, da ne bo prišlo do sprememb, ki bi z namenom zagotovitve dela upokojencev ob prejemanju dela oziroma cele pokojnine pomenilo predvsem za delodajalce stanje, ki si ga niso želeli, za pokojninsko blagajno pa prevelika dodatna obremenitev. Če ne bo prišlo do ustrezne rešitve in konsenza med socialnimi partnerji, bo bolj primerno, da se ne gre za vsako ceno v spremembe, ker imamo že v obstoječi zakonodaji dovolj dobro urejen dvojni status in lahko pride do drugačne ureditve ob eni naslednjih sprememb ZPIZ-2 ali pa morda pri reformi, ki se je v naslednjih nekaj letih ne bomo mogli izogniti.

### 3.3 Dvig starostne meje

MDDSZ je predstavilo tudi predlog za dvig upokojitvene starosti ob doseženih najmanj 15 let zavarovalne dobe, postopno iz 65 na 67 let z začetkom uveljavitve leta 2023, po dva meseca na leto. Pričakovan predlog v smeri, ki je bil nakazan že v Beli knjigi. Ta predlog pomeni, da se bo tisti, ki ne bo dopolnil 40 let pokojninske dobe lahko upokojil po dopolnjeni starosti 67 let, seveda po končanem prehodnem obdobju po predlogu šele leta 2034. Ali je to zadosten ukrep? Najbrž ne, saj bo potrebno postopno dvigniti tudi pokojninsko dobo iz 40 let na 42 ali 43 in starost iz 60 na 62 ali 63 let kot je variantno nakazano že v Beli knjigi.

Vprašanje je, če se bodo socialni partnerji dogovorili za dvig iz 65 na 67 let za najmanj 15 let zavarovalne dobe. Zakaj je ta predlog dober? Zato ker je postopen in kar smo pogrešali pri reformah, da je predviden postopen začetek uveljavitve šele s 1.1.2023. Če sedaj ne bo sprejeta ta sprememba, bo pa morda sprejeta čez nekaj let in bo začela, kot smo navajeni, veljati v enem mesecu, kar pa ni dobro.

Pri tej spremembi je potrebno paziti oziroma se prizadevati za uvedbo še ene možnosti starostne upokojitve, ki je v dveh variantah nakazana tudi v Beli knjigi. Do sprejema ZPIZ-2 smo imeli tri vrste starostne pokojnine, za 40 let, za 20 let in 15 let dobe, ob seveda različnih starostnih pogojih in kvaliteti dobe. Z ZPIZ-2 je bila oziroma za ženske bo v letu 2020, postopno ukinjena pravica do starostne pokojnine za najmanj 20 let pokojninske dobe. V 28. členu ZPIZ-2, ki ureja tri vrste znižanj za pridobitev pravice do starostne pokojnine, je skrita dodatna pravica do starostne pokojnine za 38 let pokojninske dobe brez dokupa, ki lahko pride v poštev za ženske, ki imajo otroke in moške, ki so služili vojaški rok.

Ob dvigu starosti iz 65 na 67 let bi morala biti uvedena še pravica do starostne pokojnine ob doseženih najmanj 35 let do 37 let pokojninske dobe ob doseženi starosti 65 let, s tem, da bi se ta dvig uveljavil postopoma iz 15 let na npr. 35 ali 37 let (po eno leto, dve ali tudi več na koledarsko leto). To bi pomenilo, da ne bi vsi tisti, ki so kasneje stopili na trg dela, morali delati do starosti 67 let.

#### 4. ZAKLJUČEK

Predstavljeni predlogi MDDSZ so dobra podlaga za nadaljnjo razpravo o spremembah ZPIZ-2, ki nikakor ne pomenijo reformo sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ampak prilagoditve, ki pomenijo predvsem s spremembami na področju odmernih odstotkov pozitiven korak v smeri zagotavljanja bolj dostojnih pokojnin in izenačitev obeh spolov tudi pri višini odmernega odstotka. Obstoječa vlada pa se ne sme zadovoljiti samo s predlaganimi predlogi sprememb ampak mora nadaljevati s predlogi sprememb, ki so navedene v koalicijskem sporazumu in Beli knjigi. V obdobju od junija 2016 do konca meseca marca 2017 je med Vlado Republike Slovenije in socialnimi partnerji potekala intenzivna razprava glede posameznih ukrepov Bele knjige o pokojninah. ESS je na svoji 303. redni seji, dne 7. julija 2017 sprejel dokument, ki po svoji vsebini predstavlja nabor vseh rešitev, o katerih je bilo doseženo soglasje med Vlado RS in socialnimi partnerji ter s tem usklajena izhodišča za pripravo bodočih sprememb na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Navedeno pomeni, da tej vladi ni potrebno začeti na novo temveč lahko samo nadaljuje že začeto in gradi že na usklajenih izhodiščih.

## VIRI IN LITERATURA

- Zakon o fiskalnem pravilu (Ur. l. RS, št. 55/15 ZFisP).
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 - ZUTPG, 10/08 - ZVarDod, 98/09 - ZIUZGK, 38/10 - ZUKN, 61/10, 40/11 - ZSVarPre, 79/10 - ZPKDPIZ, 94/10 - ZIU, 110/11 - ZDIU12, 40/12 - ZUJF; ZPIZ-1).
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 96/12, 39/13 ZPIZ-2A, 102/15 ZPIZ-2B, 99/13 - ZSVarPre-C, 101/13 - ZIPRS1415, 44/14 - ORZPIZ206, 85/14 - ZUJF-B, 95/14 - ZUJF-C, 90/15 - ZIUPTD, 102/15, 23/17, 40/17 in 65/1796/12, 39/13, 99/13 - ZSVarPre-C, 101/13 - ZIPRS1415, 44/14 - ORZPIZ206, 85/14 - ZUJF-B, 95/14 - ZUJF-C, 90/15 - ZIUPTD, 102/15 ZPIZ-2B, 23/17 ZPIZ-2C, 40/17 ZPIZ-2D in 65/17-ZPIZ-2E; ZPIZ-2).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Ur. l. RS, št. 83/18 ZIPRS1819-A).

## Anticipated Changes in Pension Assessment and Other Amendments to the ZPIZ-2 Act

Marijan Papež\*

### Summary

In the field of pension and disability insurance, the coalition agreement from 2018 includes most of the pre-election promises, which is very positive for the beneficiaries of pension and disability benefits as well as for those who will retire or qualify for a pension in the years to come. The same also holds true for younger generations, since the amendments envisaged in the agreement lead to higher levels of pensions for them in the future.

On the other hand it should be pointed out that reckless and hasty changes, not providing for a transitional period, might result in the over-implementation for an individual change, leaving little or no financial means for other changes; it could also be a potential threat to financial stability of the pension fund and consequently the entire compulsory pension and disability insurance system.

In March 2019, the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities (MDDSZ) has put forward a proposal regarding the anticipated changes to the ZPIZ-2 Act, relating to accrual rates, a modified regulation as to double status and a gradual increase of the retirement age with at least 15 years of pension qualifying period. The proposal was also discussed at the Economic and Social Council (ESS), where, upon the presentation of the proposal, it was agreed a negotiating group be appointed, which is currently working on the amendments proposed.

The proposed change regarding the accrual rate and reaching equivalence across gender can well be considered as a positive solution, affecting the level of all types of pensions (old-age pension, early pension, disability pension, widow-er's pension, survivors pension, partial pension), benefits from disability insurance and widow-er's pension part. The effect of the change on pension rates depends not only on the accrual rate for 40 years of pension qualifying

---

\* Marijan Papež, LLB, Director General of Pension and Disability Insurance Institute of Slovenia (ZPIZ)  
generalni.direktor@zpiz.si

period but also on that for shorter pension qualifying periods, primarily that for 15 years of insurance, which presently amounts to 26 per cent for men and 29 per cent for women. It has been proposed that the rate be uniform, at 29.5 per cent, which should be attained progressively for men, all leading to a significant increase in the minimum pension level, which is currently assessed at 26 per cent of the minimum pension base in accordance with Article 39 (1) of ZPIZ-2.

The proposal of the MDDSZ brings forward that those insured persons who would qualify for their old-age pension based on 40 years of pensionable service not including purchasing years would receive 50 per cent of their pension instead of the current 20 per cent thereof, the entitlement, however, being limited to three years at the most. After the third year, their employment relationship would have to be terminated and once reemployed they could receive their full pension, which, however, cannot be implemented by a beneficiary before reaching 63 years of age. However, there are understandably a lot of unknowns in relation to the Ministry's proposal, since not a regulatory form thereof has been provided for as yet.

A list of the factors which have to be taken into account when discussing and passing the regulation concerning double status have been prepared by the Pension and Disability Insurance Institute; there are many more which have not been put down, yet it is evident from the solution proposed that many of them have already been taken into consideration. The Institute's main purpose has been that, before passing a new regulation relating to double status, as many factors as possible which might affect it be considered and, based on all the discussions, suggestions, expert and financial documents, the most suitable solution, which would after all be a political one, identified.

The MDDSZ has also presented a proposal regarding a gradual increase of the retirement age for at least 15 years of insurance from 65 to 67 years of age by two months per year, effective as of 2023. This is a well expected proposal as it already was an issue indicated by the White Book. This means that those with less than 40 years of insurance could retire at 67 years of age, once the transitional period is concluded in 2034.

If the retirement age is increased from 65 to 67 years of age, another old-age pension qualification based on a pension qualifying period of 35 to 37 insurance years at the age of 65 should be introduced, with the increase being implemented gradually from 15 to 35 or 37 years (by one year, two years or even more per calendar year). Accordingly, nor all those who have entered the labour market relatively late would not have to work as long as until they turn 67.