

VIŠINA POKOJNINE: NJENO SPREMINJANJE SKOZI ČAS IN VPLIV PREJEMANJA DRUGIH DOHODKOV NA NJENO VIŠINO

Marijan Papež*

UDK: 368.914.2:349

Povzetek: V prispevku avtor predstavi gibanje višine pokojnine od uveljavitve s 1.4.1992 prvega samostojnega in celovitega slovenskega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja do danes, ko velja ZPIZ-2, ki je bil uveljavljen 1.1.2013. Ob upoštevanju, da je bil že ZPIZ reformni, prav tako ZPIZ-1, ki je bil uveljavljen 1.1.2000, smo v samostojni Sloveniji doživeli tri reforme sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Ključni razlog za vse tri reforme je bil v zagotavljanju dolgoročne stabilnosti sistema, kar je imelo za posledico poseg v višino pokojnin. Najbolj radikalne spremembe, ki vplivajo na višino pokojnine (na njihovo znižanje), so bile uvedene z ZPIZ-1. Pomembne, a ne tako radikalne so bile tudi spremembe, ki vplivajo na višino pokojnine ob hkratnem prejemanju drugih dohodkov.

Ključne besede: višina pokojnine, pokojninska osnova, pokojninska doba, odmera pokojnine, valorizacijski količniki, odmerni odstotek, usklajevanje

PENSION RATES: CHANGES OVER TIME AND THE IMPACT OF ADDITIONAL INCOME

Abstract: In this article the author gives the trends of pension rate movements since the implementation of the first independent and integral pension and disability insurance system in Slovenia, which took effect on 1 April 1992, and until the current Pension and Disability Insurance Act, in

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

generalni.direktor@zpiz.si

Marijan Papež, LL.B., Director General of the Pension and Disability Insurance Institute of Slovenia.

place since 1 January 2013 (ZPIZ-2). So far Slovenia has seen three pension reforms, starting with the first Pension and Disability Insurance Act of 1 April 1992 (ZPIZ) and followed by the Pension and Disability Insurance Act of 1 January 2000 (ZPIZ-1). All three reforms aimed to provide long-term stability of the system, resulting in changes to pension rates. The most radical changes in terms of pension rates (their reduction) were introduced by ZPIZ-1. Significant, though not as radical, were changes affecting pension rates where additional income had been paid simultaneously.

Key words: *pension rates, pension base, pension qualifying periods, pension assessment, indexation coefficients, assessment percentage, pension indexation*

1. UVOD

Z reformami sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja se je sledilo cilju zagotavljanja dolgoročne stabilnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Pri zadnji reformi s sprejetjem Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 96/12, 39/13 v nadaljevanju ZPIZ-2) pa je zaradi bistvenega znižanja razmerja med plačami in pokojninami, cilj reforme tudi zagotavljanje dostojnih pokojnin. Predvsem z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo- v nadaljevanju ZPIZ-1) je bilo bistveno poseženo v višino pokojnin, kar ima za posledico poslabšanje gmotnega položaja upokojencev. Z ZPIZ-1 se je preveč poseglo v višino starostne pokojnine, ki je temeljna pravica, uvedene pa so bile določene olajšave in dodatne pravice, za katere se je kmalu ugotovilo, da niso sistemske, a se ni pravočasno pristopilo k potrebnim spremembam. Interventni ukrepi na področju usklajevanja pokojnin od 2010 dalje pa so stanje še poslabšali. Pokojnina je ekonomska kategorija z elementi solidarnosti in ne socialna kategorija in mora biti zato v čim večji meri odraz višine plačanih prispevkov in dolžine obdobja plačevanja. Zato so bile uvedene tudi spodbude oziroma bonusi za kasnejšo upokojitvev in ne takoj ob izpolnitvi pogojev in na ta način možnost zagotovitve višje pokojnine. Zaradi načela solidarnosti in vzajemnosti pa so prisotni tudi socialni korektivi, predvsem institut najnižje in najvišje pokojninske osnove in najnižje pokojnine v višini 26 % najnižje pokojninske osnove oziroma sorazmerni del te pokojnine. Pomembno je, da se pravočasno pristopi k spremembam in s tem zagotavlja dolgoročno sta-

bilnost sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki temelji na medgeneracijski solidarnosti.

2. POKOJNINSKA OSNOVA

Višina pokojnine je praviloma odvisna od pokojninske osnove, ki se izračuna ob upoštevanju doseženih plač, z zakonom določenih nadomestil, drugih prejemkov ter zavarovalnih in drugih osnov, od katerih so bili v določenem obdobju obveznega zavarovanja plačani prispevki in višine odstotka za odmero pokojnine.

2.1. ZPIZ

Pri določanju pokojninske osnove Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 12/92, 5/94 in 7/ 96 in 54/98 – v nadaljevanju ZPIZ) ni prinesel sprememb, saj se je za izračun še nadalje upoštevalo najugodnejših zaporednih 10 let zavarovanja od 1.1.1970 dalje. Pred ZPIZ so se upoštevala obdobja od 1.1.1966 dalje. Ker je prišlo v letu 1991 do spremembe obračunavanja in prikazovanja plač iz neto sistema na bruto sistem, je bilo potrebno v ZPIZ določiti, da se za izračun pokojninske osnove vzamejo plače oziroma osnove, od katerih so bili plačani prispevki, zmanjšani za davke in prispevke, ki se obračunavajo in plačujejo od plače po povprečni stopnji v Republiki Sloveniji. Tak način preračuna iz bruto v neto ni najbolj pravičen, ker se za izračun pokojninske osnove upošteva drugačen neto znesek od dejansko prejetega. Zato se je razmišljalo in najbrž bo to vprašanje zopet aktualno pri naslednji reformi, da bi se tudi pokojnine izračunale v bruto zneskih. Upokojenci, ki so imeli bruto plače, ki so se znižale manj od povprečne stopnje davkov in prispevkov, imajo malo nižjo pokojnino, tisti pa, ki so prejeli plače od katerih se je bruto znesek znižal več od povprečne stopnje davkov in prispevkov, pa imajo malo višjo pokojnino, kot če bi se upošteval dejansko prejeti neto znesek. Tisti z nadpovprečnimi bruto plačami nekaj pridobijo, s podpovprečnimi pa nekaj izgubijo, oboji v odvisnosti od odstopanja od povprečne bruto plače navzgor oziroma navzdol. Za upokojence, ki bi imeli po obeh načinih izračuna, pokojnino odmerjeno od najvišje oziroma najnižje pokojninske osnove, pa to na višino pokojnine ne vpliva. Pri izračunu pokojninske osnove se za čas do 31.12.1990 prejete plače in osnove, od katerih so bili plačani prispevki, upoštevajo v neto zneskih.

2.2. ZPIZ-1 in ZPIZ-2

ZPIZ-1 pa je prinesel bistveno spremembo pri izračunu pokojninske osnove, saj je bilo uvedeno postopno podaljšanje obdobja najugodnejših zaporednih let iz 10 na 18, kar je imelo vpliv na višino pokojnine, ki so se na ta način zmanjšale. Tudi ZPIZ-2 je posegel na to področje z nadaljnjim postopnim podaljšanjem iz 18 na 24 let (v letu 2015 je 21 let), kar pomeni ponovno nižanje pokojnin. Že pri pripravi ZPIZ-1 so bili predlogi za upoštevanje 25 letnega obdobja in pri ZPIZ-2 35 letnega. Nekateri predlogi pa gredo v smer, da bi se za izračun pokojninske osnove upoštevalo celotno obdobje zavarovanja. Pri naslednji reformi lahko pričakujemo nadaljnje podaljšanje obdobja za izračun pokojninske osnove. Za upokoјence, ki bi imeli tako po 10, 18 in 24 letnem povprečju odmerjeno pokojnino od najvišje oziroma najnižje pokojninske osnove, pa podaljšanje obdobja na višino pokojnine ne vpliva. Kolikšen vpliv na višino pokojnine ima podaljšanje obdobja, je odvisno od doseženih plač, z zakonom določenih nadomestil, drugih prejemkov ter zavarovalnih in drugih osnov, od katerih so bili v določenem obdobju obveznega zavarovanja plačani prispevki in je individualno pogoјeno. Večja so odstopanja med posameznimi leti, večji je lahko vpliv podaljšanja obdobja. Za nekatere, ki so plačevali višje prispevke le kratko časovno obdobje, v ostalem obdobju pa nižje, pomeni podaljšanje obdobja lahko bistveno nižjo pokojninsko osnovo in posledično nižjo pokojnino. Višina pokojnine naj bi bila v čim večji meri odraz višine plačanih prispevkov in dolžine obdobja plačevanja. Daljše je obdobje, ki se upošteva za določitev pokojninske osnove, bolj je pokojnina odraz plačanih prispevkov. Na ta način so tudi omeјene špekulacije pri višini plačevanja prispevkov, ki so bile pri 10 letnem povprečju največje.

3. VALORIZACIJSKI KOLIČNIKI

Plače oziroma osnove iz preteklih obdobj niso medseboјno primerljive, zato jih je pred izračunom pokojninske osnove potrebno predhodno valorizirati z valorizacijskimi količniki, ki se vsako leto določijo na novo.

Z ZPIZ-2 je bil uveljavljen nov, poenostavljen način izračuna valorizacijskih količnikov. Valorizacijski količnik iz zadnjega koledarskega leta pred letom, v katerem valorizacijski količniki veljajo, bo po obstoječi zakonski ureditvi vedno 1. V primeru, če je povprečna plača v zadnjem letu, ki je podlaga za izračun valorizacijskih količnikov višja od njenega povprečja v predhodnem letu (gibanje plač je

pozitivno) bodo vsi ostali valorizacijski količniki večji od 1, kar pomeni tudi višjo pokojnino, kot v preteklem, preteklih letih. Uveljavljeni način določanja valorizacijskih količnikov pomeni odpravo horizontalne enakosti med pokojninami, uveljavljenimi v različnih obdobjih, kakršna je bila zagotovljena po ZPIZ-1, ko datum upokojitve zaradi valorizacijskih količnikov ni imel vpliva na višino pokojnine. Z novim načinom določanjem valorizacijskih količnikov pa lahko datum upokojitve (31.12. ali 1.1.) vpliva na višino pokojnine. Posebej bo to zapleteno v prehodnem obdobju podaljševanja obdobja za izračun pokojninske osnove na 24 let, ko lahko zvišanje pokojnine zaradi ugodnejših valorizacijskih količnikov izniči nižje izračunana pokojninska osnova zaradi podaljšanja obdobja. Ko se obdobje za izračun pokojninske osnove ne bo podaljševalo, bo odločitev lažja, čeprav so podatki o gibanju plač za preteklo leto znani šele februarja. Za upokojence, ki bi imeli po obeh načinih izračuna, pokojnino odmerjeno od najvišje oziroma najnižje pokojninske osnove, pa je odločitev lažja že v prehodnem obdobju. Višjo pokojnino pri zvišanju povprečne plače pomeni upokojitev s 1.1. ali kasneje, pri znižanju povprečne plače pa upokojitev najkasneje 31.12. Nov način določanja valorizacijskih količnikov pomeni korak k dostojnejšim pokojninam in ustavitev padanja razmerja med plačami in pokojninami.

4. NAJNIŽJA IN NAJVIŠJA POKOJNINSKA OSNOVA

Najpomembnejši socialni korektiv v zakonu je institut najnižje in najvišje pokojninske osnove, s katerim se zagotavlja solidarnost v sistemu obveznega zavarovanja. Zavarovancu se odmeri starostna pokojnina od najnižje ali najvišje pokojninske osnove določene v posameznem koledarskem letu, če starostna pokojnina s pripadajočimi uskladitvami v letu uveljavitve pravice, odmerjena glede na dopolnjeno pokojninsko dobo od zavarovanceve pokojninske osnove, ne dosega ali preseže znesek starostne pokojnine za enako pokojninsko dobo, odmerjenega od najnižje ali najvišje pokojninske osnove. Seveda je bistveno več tistih, ki se jim odmeri pokojnina od najnižje pokojninske osnove. Brez socialnega korektiva najnižje pokojninske osnove, bi bile vse pokojnine, ki so odmerjene od te osnove še nižje, kar bi pomenilo še slabši gmotni položaj teh upokojencev. Novost ZPIZ-2 (36. člen) je v tem, da se najnižja pokojninska osnova 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, kar pomeni, da se na novo določi v vsakem koledarskem letu. Gibanje povprečne plače v preteklem koledarskem letu in spremembe višine povprečne stopnje davkov in prispevkov ima enak vpliv na višino pokojnine, kot je navedeno za vpliv pri valorizacijskih količnikih.

Najvišja pokojninska osnova se določi v višini štirikratnika najnižje pokojninske osnove. Pred reformo ZPIZ-1 je bilo razmerje 1:4,8 ob izračunu pokojninske osnove na podlagi najugodnejšega 10 letnega povprečja, ki se je z reformo podaljšalo na 18 letno, razmerje pa je padlo na 1:4, kar je nelogično, a vsečno predvsem za upokoјence z nižjimi pokojninami. Bile so tudi izjave, predvsem zaradi nabiranja političnih točk, da bi se moralo razmerje med najnižjo in najvišjo pokojninsko osnovo zmanjšati na 1:3, kar pa bi pomenilo odmik od cilja, da je pokojnina v čim večji meri odraz plačanih prispevkov in da je ekonomska kategorija z elementi solidarnosti, ne pa socialna kategorija. Če naj bi bila pokojnina v čim večji meri odraz plačanih prispevkov, potem zmanjšanje razmerja ni bila logična rešitev. Sedaj se obdobje postopno podaljšuje iz 18 na 24 let, kar bo pomenilo približevanju cilju, da je pokojnina v čim večji meri odraz plačanih prispevkov in možnost špekulacij, ki so jih nekateri izvajali, da so le 10 zaporednih let plačevali višje prispevke, potem pa nizke oziroma minimalne, so sedaj zelo omejene. Zato so utemeljena razmišljanja in predlogi, predvsem iz delodajalske strani, da bi se moralo razmerje med najnižjo in najvišjo pokojninsko osnovo dvigniti na 1:5 ali celo 1:6, kar bi tudi zmanjšalo želje delodajalcev po uvedbi socialne kapice.

5. DOLOČITEV Odstotka ZA ODMERO STAROSTNE POKOJNINE

5.1. ZPIZ

Po ZPIZ je imel moški za 40 oziroma ženska za 35 let pokojninske dobe odmerjeno pokojnino v višini 85 odstotkov od pokojninske osnove. Ta odstotek se je lahko povečal še za največ 4 odstotke, toda samo v primeru, če je zavarovanec ostal v zavarovanju po dopolnitvi polne pokojninske dobe, ker še ni dopolnil starost moški 58 let oziroma ženska 53 let (v prehodnem obdobju nižja starost). Za vsako dopolnjeno leto, ki presega polno pokojninsko dobo se je odmerjena pokojnina povečala za 1 odstotek.

5.2. ZPIZ-1

ZPIZ-1 pa je bistveno posegel v višino pokojnin z znižanjem vrednotenja pokojninske dobe iz 2 % na 1,5 % za eno leto. Odpravljena pa je bila zgornja omejitev odstotka za vrednotenje pokojninske dobe, ki je bila po ZPIZ 85 %, razen v izjemnih že prej navedenih primerih. Kljub nižjemu vrednotenju pokojninske dobe od 1.1.2000 pa je odprava omejitve najvišjega odstotka pomenila in pomeni, da so nekateri zaradi teh sprememb pridobili malo višje oziroma bistveno višje pokojnine, odvisno od tega koliko pokojninske dobe je posameznik imel dopolnjene do 31.12.1999, ker se ta doba vrednoti po ZPIZ. Že dosežena pokojninska doba nad 40 let moški oziroma 35 let ženska do 31.12.1999 se ne upošteva, ker velja vrednotenje pokojninske dobe brez limita 85 odstotkov za pokojninsko oziroma delovno dobo doseženo po 1.1.2000. Z ZPIZ-1 (51. člen) je bil uveden tudi institut delovne dobe in tudi ugodnejše vrednotenje te dobe nad 40 let za moškega in nad 38 let za žensko pred dopolnitvijo starosti 63 let moški oziroma 61 let ženska. Tako se 41 oziroma 39 leto delovne dobe vrednoti 3 %, 42 oziroma 40 leto - 2,6 %, 43 oziroma 41 - 2,2 %, 44 oziroma 42 leto - 1,8 % in vsako nadaljnje leto se vrednoti 1,5 %.

Dodatna ugodnost, ki je bila uvedena (53. člen) je bila za zavarovance, ki so izpolnili pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine in ostali v zavarovanju po dopoljnjeni starosti 63 let moški oziroma 61 let ženska. Pokojnina, ki je odmerjena glede na pokojninsko dobo od pokojninske osnove se poveča za vsak mesec zavarovanja nad določeno starostjo. Prvo leto je bil vsak mesec starosti vrednoten 0,3 % (celo leto 3,6 %), drugo leto 0,2 % (celo leto 2,4 %) in tretje leto 0,1 % (celo leto 1,2 %). Nad dopolnjeno starostjo 66 let za moškega oziroma nad 64 let za žensko ni bilo več povečanja zaradi starosti. Seveda pa se vsa dosežena pokojninska doba v tem času vrednoti z 1,5 %. Primer moškega, ki je imel do 31.12.1999 dopoljenih 40 let pokojninske dobe in je dopolnil starost 58 let in s tem že izpolnil pogoje za starostno pokojnino in je še nadalje ostal v zavarovanju do dopolnjene starosti 67 let, ko je dopolnil 49 let pokojninske dobe. Odstotek za odmero pokojnine se mu je izračunal na sledeči način: 85 % za 40 let pokojninske dobe dosežene do 31.12.1999, 9,6 % za štiri leta ugodnejšega vrednotenja delovne dobe (3+2,6+2,2+1,8) pred dopolnitvijo starosti 63 let, 7,5 % za 5 let vrednotenja pokojninske dobe po 1,5 % in 7,2 % (3,6+2,4+1,2) za tako imenovani starostni bonus. Skupni odstotek višine pokojnine znaša 109,45, od tega 102,1 za doseženo pokojninsko dobo (85+9,6+7,5) in tako odmerjena pokojnina od pokojninske osnove se poveča še za 7,2 % iz naslova starostnega

bonusa. Odstotka za dobo in starost se ne seštevata ampak se odstotek za dobo poveča za odstotek za starost. Za lažje razumevanje še primer za moškega, ki je imel za doseženo pokojninsko dobo določen odstotek v višini 80 in imel je tudi starostni bonus v višini 7,2 %, njegova pokojnina bo znašala v višini 85,76 % od pokojninske osnove. Kljub nižjemu vrednotenju pokojninske dobe, ki je bilo uvedeno z ZPIZ-1, ob hkratni odpravi limita 85 % za dopolnjeno pokojninsko dobo, ob uvedbi bonusov za daljšo delovno dobo in vrednotenje nadaljevanja zavarovanja po določeni starosti je za nekatere pomenila, da so na ta način pridobili višjo pokojnino, kot bi jo, če bi še nadalje veljal ZPIZ. Eden od ciljev ZPIZ-1 je bil, da se ljudje ne bi upokojili ob prvi izpolnitvi pogojev in da bi si z daljšim delom zagotovili tudi višje pokojnine. Nekateri so to s pridom izkoristili, posebej še, če jim podaljšanje obdobja ni bistveno zmanjšalo pokojninske osnove. Seveda pa večina ni imela starostnega bonusa in več delovne ali pokojninske dobe nad 40 let moški oziroma 38 let ženske in pri teh se je z vsakim kasnejšim letom izpolnitve pogojev za upokojitev po uveljavitvi ZPIZ-1 poznalo nižje vrednotenje pokojninske dobe. Če je bilo 40 let pokojninske dobe za moškega pred uveljavitvijo ZPIZ-1 vrednotenih s 85 %, je bil ta odstotek v letu 2012 le 78,5 %, kar pa pomeni že bistveno znižanje pokojnine.

5.3. ZPIZ-2

Če z ZPIZ-2 ne bi bilo sprememb v vrednotenju pokojninske dobe, bi leta 2025 imel moški za 40 let oziroma ženska za 38 let pokojninske dobe odmero pokojnine v višini 72,5 odstotka od pokojninske osnove. Z ZPIZ-2 se je padanje vrednotenja ustavilo za moške za 40 let pokojninske dobe na 78 %, kar pomeni pozitivno spremembo za višino pokojnine.

Posledica novega načina določanja valorizacijskih količnikov je tudi uvedba tako imenovanih »neto« odmernih odstotkov, tako da znaša odstotek za 40 let pokojninske dobe za moškega 57,25.

Za ženske je ohranjeno ugodnejše vrednotenje pokojninske dobe, kar pomeni pozitivno diskriminacijo. Še posebej so občutne razlike v prehodnem obdobju. Zaradi drugačnega vrednotenja pokojninske dobe do konca leta 1999, ko je bilo za ženske 35 pokojninske dobe vrednoteno s 85 % in za 38 let pokojninske dobe v letu 2012 s 84,5 %, je za ženske določeno prehodno obdobje, ki se bo postopno izteklo leta 2022 in z letom 2023 bo tudi za ženske veljala osnovna lestvica,

kot velja za moške že z uveljavitvijo novega zakona in bo znašal »neto« odstotek za 40 let pokojninske dobe 60,25. Z uveljavitvijo ZPIZ-2 pa velja vrednotenje za 15 let zavarovalne dobe v višini 26 % za moškega in 29 % za žensko. Za vsako nadaljnje leto pokojninske dobe pa se prišteje 1,25 %, brez zgornje omejitve. V obdobju od 2013 do 2016 se za ženske vsako nadaljnje leto prišteje 1,41 %, tako da znaša za 40 let pokojninske dobe 64,25 %, v obdobju 2017 do 2019 se za vsako nadaljnje leto prišteje 1,38 %, tako da znaša za 40 let pokojninske dobe 63,5 %, v obdobju 2020 do 2022 pa 1,3 %, tako da znaša za 40 let pokojninske dobe 61,5 % in v vseh primerih brez zgornje omejitve.

Ustavev nižanja vrednotenja pokojninske dobe je pomemben korak k zagotavljanju dostojnejših pokojnin. Uvedba »neto« odmernih odstotkov pa zagotavlja bolj pregleden sistem in odpravo napačnih pričakovanj zavarovancev, ki so dosedanje vrednotenje pokojninske dobe, na primer v letu 2012 za moškega za 40 let pokojninske dobe v višini 78,5 % enačili že z višino pokojnine v razmerju do plače in ob tem pozabili, da je pokojninska osnova izračunana na podlagi 18 letnega povprečja in da znaša valorizacijski količnik za leto pred določitvijo količnikov 0,732 in ne 1,000, kar na koncu pomeni v povprečju pokojnino približno 60 % plače, kar je bistveno manj od napačnih pričakovanj bodočih upokojencev. Seveda je prihajalo do razočaranj in iskanja krivcev za nižjo pokojnino od želene.

5.4. Ugodnejše vrednotenje pokojninske dobe brez dokupa

Za stimuliranje odlaganja upokojitve tudi po izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine in s tem zagotovitev višje pokojnine je pomembna določba ZPIZ-2 (37. člen), ki uvaja zelo ugodno vrednotenje pokojninske dobe brez dokupa. Ugodnejše vrednotenje pokojninske dobe brez dokupa pride za zavarovance v poštev pod naslednjimi pogoji: izpolnjeni pogoji iz četrtega ali petega odstavka 27. člena, ostane vključen v obvezno zavarovanje, obdobje pokojninske dobe brez dokupa dopolnjene v obveznem zavarovanju po uveljavitvi tega zakona, vendar največ do treh zaporednih let zavarovanja, vrednoti na način, da se trije meseci pokojninske dobe brez dokupa vrednotijo v višini 1 %, kar pomeni za eno leto 4 %. Če je vrednotenje za moške za eno leto 1,25 %, to pomeni, da pri ugodnejšem vrednotenju pokojninske dobe brez dokupa dobi v enem letu več kot za tri »normalna« leta, kar je nedvomno izredno ugodna spodbuda, da se še naprej ostane v zavarovanju in odloži upokojitev. Ugodnost je tudi v tem, da se vrednoti že tri mesece in to za 1 %, kar je skoraj toliko kot celo »normalno«

leto. Tri leta takega ugodnejšega vrednotenja, kar je največ možno, pa prinese dodatnih 12 %, kar je skoraj toliko, kot »normalnih« 10 let pokojninske dobe, ki znaša 12,5 %. Za tiste, ki se delno upokojijo pa velja sorazmerno nižji odstotek za ugodnejše vrednotenje pokojninske dobe brez dokupa.

Z odložitvijo upokojitve se zagotavlja tudi višja in s tem bolj dostojna pokojnina kar je tudi eden od ciljev reforme. V obdobju zavarovanja pa so tudi prejemi za večino bistveno višji od pokojnine, kar tudi pozitivno vpliva na ekonomski položaj posameznika.

5.5. Znižanje pokojnine zaradi predčasnega odhoda v pokoj

Tako po ZPIZ kot ZPIZ-1 in ZPIZ-2 se, zaradi uveljavitve predčasne pokojnine oziroma po ZPIZ-1 zaradi odhoda v pokoj pred dopolnitvijo polne starosti, pokojnina zmanjša za določen odstotek. Po ZPIZ največ za 5 %, po ZPIZ-1 in ZPIZ-2 pa lahko celo do največ 18 %. Bistvena razlika pa je tudi v tem, da je bil odstotek zmanjšanja pokojnine po ZPIZ začasen in se je odpravil ob dopolnitvi določene starosti, po ZPIZ-1 in ZPIZ-2 pa je trajen. Tako imenovani malusi in to predvsem trajni pa imajo bistven vpliv na višino pokojnine, seveda v odvisnosti od višine znižanja.

6. USKLAJEVANJE POKOJNIN

Uskladitev pokojnin je namenjena ohranjanju njene vrednosti v času njihovega izplačevanja in ima tako pomemben vpliv na višino pokojne. Po ZPIZ in ZPIZ-1 so se pokojnine usklajevale na podlagi rasti oziroma gibanju plač. Z ZPIZ-2 pa je določeno, da se uskladijo na podlagi rasti mesečne bruto plače (za 60 % rasti) in povprečne rasti cen življenjskih potrebščin (za 40 % rasti).

Z ZPIZ-1 je bila uvedena tudi nižja februarska uskladitev pokojnin (151. člen), ki je pomenila tudi za že upokojene prilagajanje nižjemu vrednotenju pokojninske dobe, kar posledično pomeni, da je imelo nižje vrednotenje pokojninske dobe vpliv na višino pokojnine za vse upokojence. Način usklajevanja pokojnin se je od leta 1992 večkrat spreminjal, v letu 2005 celo na boljše, kar so nekateri označili za antireformo. Od leta 2010 veljajo interventni ukrepi in se pokojnine niso usklajevale v skladu s sistemskim zakonom. V letu 2010 polovično, v letu

2011 četrtninsko, v letu 2012 in 2014 se niso uskladile, v letu 2013 pa le simbolično za 0,1 %. Posledice teh ukrepov niso razvidne le iz ravni pokojnin v letu, v katerem ukrepi, ki omejujejo ali onemogočajo usklajevanje, veljajo, temveč so trajne. Realna vrednost pokojnin se je znižala že peto leto zapored. S tem se bistveno poslabšuje gmotni položaj upokojencev in to toliko bolj, če je le ta odvisen zgolj od pokojnine.

7. VPLIV PREJEMANJA DRUGIH DOHODKOV NA VIŠINO POKOJNINE

Izplačana plača za delo preko polnega delovnega časa do uveljavitve ZPIZ se upošteva pri izračunu pokojninske osnove, če je bila izplačana za delo, ki se je po predpisih o delovnih razmerjih štelo kot poseben delovni pogoj. Od uveljavitve ZPIZ (47. člen) pa se upošteva za toliko ur dela preko polnega delovnega časa, kolikor je dovoljeno po predpisih o delovnih razmerjih in če so bili od nje plačani prispevki. To je ugodnejša ureditev od prejšnje in velja tudi v ZPIZ-1 (44. člen) in ZPIZ-2 (400. člen).

Tudi plača, ki jo je delavec prejel za delo v drugi organizaciji ali pri drugem delodajalcu, opravljeno v skladu s predpisi o delovnih razmerjih (37. in 47. člen zakona o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 14/90 in 5/91), to je največ tretjino polnega delovnega časa, se za ugotovitev pokojninske osnove upošteva v celoti, če so bili od nje plačani prispevki. Taka ureditev je ostala tudi v ZPIZ-1 (44. člen) in ZPIZ-2 (34. člen) s tem, da je bil z Zakonom o delovnih razmerjih (146. člen) s 1.1.2003 obseg zaposlitve pri drugem delodajalcu omejen največ na osem ur tedensko.

Vpliv na višino pokojnine je v odvisnosti od obsega opravljenega in upoštevanega plačila za delo preko polnega delovnega časa oziroma dela pri drugem delodajalcu.

Tako ZPIZ kot ZPIZ-1 je za določene kategorije upošteval izvzem iz zavarovanja in tudi možnost dvojnega statusa, po zakonsko določenimi pogoji, opravljanje dejavnosti in prejemanje pokojnine.

Z ZPIZ-2 pa je bila ukinjena možnost dvojnega statusa. Za zatečene primere velja prehodno obdobje, ki je sedaj podaljšano do 31.12.2015, ko naj bi si uredili status in bili samo prejemniki pokojnine ali opravljali dejavnost ali pa vstopili v zavarovanje za najmanj polovico polnega zavarovalnega časa in uživali še sorazmeren del pokojnine. Napovedana oziroma obljubljenega pa je tudi ustrezna zakonska ureditev tega področja.

Z ZPIZ-1 so bile sprejete določbe, ki so bile kasneje črtane, saj so bile težko izvedljive, in so urejale področje znižanja pokojnin glede na dodatne dohodke uživalca pokojnine, ki še ni dopolnil polne starosti.

8. DELEŽ POVPREČNIH NETO POKOJNIN V POVPREČNI NETO PLAČI V RS

Iz preglednice je razvidno, da je razmerje med povprečno neto pokojnino in povprečno neto plačo od uveljavitve ZPIZ v letu 1992 pa do vključno leta 2014, ko je že drugo leto v veljavi ZPIZ-2, občutno padlo, seveda v škodo pokojnin. Največji vpliv na poslabšanje je imel ZPIZ-1, ki je začel veljati 1.1.2000, saj je razmerje padlo iz 75,8 % v letu 1999 na 62,1 % v letu 2012, kar je kar za 13,7 odstotne točke oziroma za 18 %. Na to znižanje je največ vplival 151. člen ZPIZ-1 zaradi nižje februarске uskladitve, ki je pomenila tudi za že upokojene prilagajanje nižjemu vrednotenju pokojninske dobe in tudi nižje vrednotenje pokojninske dobe, podaljšanje obdobja za izračun pokojninske osnove, usklajevanje oziroma omejeno usklajevanje oziroma celo ne usklajevanje pokojnin. V posameznih letih pa je vplivala na slabšanje razmerja tudi sprememba med povprečnimi bruto in povprečnimi neto plačami, ko je bila rast povprečne neto plače zaradi nižje povprečne stopnje davkov in prispevkov višja od porasta povprečne bruto plače, ker so se pokojnine usklajevale na podlagi rasti povprečne bruto plače. Cilj ZPIZ-2 je, da se ustavi padanje tega razmerja v škodo pokojnin in da ne pade pod 60 %.

Preglednica: Delež povprečnih neto pokojnin v povprečni neto plači v RS v %, 1992-2014

Leto	Starostna	Invalidska	Družinska/Vdovska	Skupaj
1992	77,8	64,4	55,4	70,7
1993	73,9	60,8	55,2	67,0
1994	75,4	62,4	53,7	68,5
1995	76,2	63,0	54,2	69,2
1996	74,6	61,2	52,8	67,5
1997	74,3	60,8	52,5	67,3
1998	74,5	60,6	52,4	67,4
1999	75,8	61,5	53,2	68,5

2000	75,3	61,1	53,0	68,1
2001	73,2	59,4	51,4	66,3
2002	72,8	59,1	51,1	65,9
2003	71,1	57,6	49,9	64,5
2004	70,2	56,7	49,2	63,7
2005	69,1	55,4	48,0	62,7
2006	68,6	55,1	47,8	62,5
2007	67,1	53,7	46,0	61,3
2008	67,1	53,8	46,3	61,6
2009	66,6	53,4	46,0	61,3
2010	64,7	51,8	44,5	59,7
2011	63,4	50,6	43,4	58,6
2012	62,1	48,5	40,3	57,0
2013	61,7	47,9	39,1	56,6
2014	61,0	47,3	38,7	56,1

Opomba: Od leta 2012 so upoštevane povprečne neto pokojnine brez varstvenega dodatka.
Vir: ZPIZ 2015

9. ZAKLJUČEK

Od višine pokojnine, ki je za večino upokojencev edini vir preživetja v tako imenovanem tretjem življenjskem obdobju, je veliko odvisno kakšna bo kvaliteta njihovega življenja. Višina pokojnine je odvisna od tega, koliko časa in v kakšni višini je posameznik plačeval za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Predvsem ZPIZ-1 je bistveno posegel v višino pokojnin in posledično na gmotni položaj upokojencev tako, da se je razmerje med povprečno neto plačo in neto pokojnino že kritično znižalo. Istočasno pa je z nekaterimi spremembami ZPIZ-1 omogočil, da so posamezniki z daljšo delovno in pokojninsko dobo oziroma ker so ostali v zavarovanju nad določeno starostjo pridobili bistveno višjo pokojnino kot bi jo po določbah ZPIZ. Interventni ukrepi na področju usklajevanja pa so dodatno posegli v gmotni položaj upokojencev. Cilj ZPIZ- 2 pa ni bil samo v zagotovitvi dolgoročne stabilnosti pokojninske blagajne, ampak tudi zagoto-

vitev dostojnejših pokojnin, kar pomeni najprej ustavitev padanja navedenega razmerja. Če ne bi bilo interventnih ukrepov, ki so onemogočili usklajevanje, bi bil v prvih dveh letih po uveljavitvi zakona ta cilj dosežen. Zaradi strožjih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine se upokoji bistveno manj ljudi kot pred uveljavitvijo ZPIZ-2. Kasnejši odhod v pokoj, ne že pri prvi izpolnitvi pogojev in s tem izraba bonusov, ki jih omogoča zakonodaja (20 % pokojnine ob plači, zelo ugodno vrednotenje pokojninske dobe brez dokupa, ugodnejši valorizacijski količniki, delna upokojitev), vse to lahko pomeni, da bo pokojnina višja in gmotni položaj posameznika boljši. Seveda ob tej gospodarski situaciji, ki je bila v zadnjih letih, so se marsikateri, ki bi še radi delali morali upokojiti oziroma so bili še veseli, da so imeli že dosežene pogoje in so se lahko upokojili. Istočasno prejemanje pokojnine in plače pa je zelo aktualno vprašanje in potrebno bo čim prej najti ustrezen rešitev za ureditev tako imenovanega dvojnega statusa, ki so ga sedaj v prehodnem obdobju pod določenimi pogoji deležni le redki, ker je z ZPIZ-2 ta možnost ukinjena. Z uvedbo dodatnega zavarovanja je dana tudi možnost, da si posameznik poleg pokojnine iz obveznega zavarovanja zagotovi tudi dodatno pokojnino, kar že dlje časa upokojenim ni bilo dano. Iz obveznega zavarovanja naj bi bila zagotovljena dostojna pokojnina, skupaj s pokojnino iz dodatnega zavarovanja pa naj bi si posameznik zagotovil primerno pokojnino.

VIRI IN LITERATURA

- Kuhelj Jože, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju z uvodnimi pojasnili ČZ Uradni list Republike Slovenije, 1992.
- Marian Papež, Novi pogoji za pridobitev pravice do starostne pokojnine in njena odmera, Delavci in delodajalci 2-3/2013/ letnik XIII.
- Novi veliki komentar Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ZPIZ-2 s področja obveznega in poklicnega zavarovanja, skupina avtorjev, Založba Reforma, 2014.
- Zakona o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 14/90 in 5/91).
- Zakona o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 42/02).
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 12/92, 5/94 in 7/ 96 in 54/98 – ZPIZ).
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo-ZPIZ-1).
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 96/12, 39/13 – ZPIZ-2).
- Letno poročilo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za leto 2014, februar 2015.

PENSION RATES: CHANGES OVER TIME AND THE IMPACT OF ADDITIONAL INCOME

Marijan Papež*

SUMMARY

The pension rate depends on the pension base, which is calculated from the earnings, statutory compensations, other income, or insurance and other bases, from which contributions were paid in compulsory insurance periods. The pension rate is also affected by the completed pension qualifying periods, on the basis of which the percentage rate for the assessment of a pension from a relevant pension base is established.

ZPIZ brought no changes in respect to the establishing of a pension base, so the most favourable consecutive ten insurance years from 1 January 1970 were still taken into account. Due to changes regarding the calculation and recording of earnings from net to gross system, ZPIZ laid down that for the calculation of a pension base, earnings or bases were considered, from which contributions, reduced by taxes and contributions, calculated and paid from earnings according to the average percentage in the Republic of Slovenia, had been paid, were considered.

With the introduction of a phased-in rise in the most favourable years from ten to eighteen years, ZPIZ-1 brought in a significant change to the calculation of a pension base, which resulted in the reduction in pension rates. ZPIZ-2 has seen a further gradual rise from eighteen to twenty-four years (21 years in 2015), and reflects another fall in pension rates.

For the calculation of a pension base, indexation coefficients play an important role. They are redetermined every year in order to provide comparability between annual pension bases from 1970. Under ZPIZ-2, a new method of the calculation of indexation coefficients has been put in force, therewith ending horizontal equality of pensions claimed in different periods.

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

ZPIZ-1 decreased pension rates by the valuation of pension qualifying periods from 2 per cent to 1.5 per cent per year. Without changes to the valuation of pension qualifying periods brought in by ZPIZ-2, a pension for 40 pension qualifying years for men, and 38 for women, would be assessed at 72.5 per cent of their pension bases in 2025. With ZPIZ-2 the decrease in the valuation stopped at 78 per cent for men for 40 pension qualifying years, or 57.25 per cent according to the newly introduced “net” assessment percentages, this being favourable in terms of pension rates.

Pension rates are also greatly affected by the method of pension indexation, which serves to retain their value. The indexation method has seen several changes since 1992, the one in 2005 evidencing an upward trend, and therefore sometimes claimed to be an anti-reform. ZPIZ-1 also introduced lower pension indexation in February (Article 151), which also meant less favourable valuation of pension qualifying years for current pension beneficiaries. Consequently, the less favourable valuation of pension qualifying periods affected pension rates for all beneficiaries. Since 2010, austerity measures have been put in place, which precluded the pensions from being indexed in line with the Act. The real value has decreased for the fifth year in a row.

Pension rates are affected to a great extent by the minimum and maximum pension bases. Thus the principle of mutuality and solidarity in the pension and disability insurance has been exercised.

Under ZPIZ-1 provisions related to the decrease of pensions due to additional income of a beneficiary who had not attained full pension age yet had been adopted, only to be deleted eventually, because they proved to be impracticable. Under ZPIZ-2, the option of double status has been eliminated, according to which the self-employed, provided legal requirements were met, used to be able to opt for receiving a pension and carry out a gainful activity at the same time. For those awarded their entitlements under former regulations, a transitional period, now extended to 31 December 2015, applies; till that date they need to make a decision in respect of their status, to either receive a pension or carry out a gainful activity. Another possibility is to join the insurance scheme on at least a part-time employment basis and receive a pro-rata pension at the same time. Appropriate legal regulation of this area is anticipated.