

REFORMA OBVEZNEGA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA V LUČI TEMELJNIH NAČEL SLOVENSKEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA

Andraž Rangus*

UDK: 368.914:364.35(497.4)

Povzetek: Reforma pokojninskega sistema mora temeljiti na spoštovanju zgodovinskega ozadja pokojninskega sistema ter temeljnih načel. V letu 2012 je bila sprejeta reforma slovenskega pokojninskega sistema, ki sicer upošteva ta izhodišča in vsebino temeljnih načel, kljub temu pa sistema ne prilagaja v zadostni meri demografskim spremembam. Zato je izziv popolnega spoštovanja in inkorporacije vsebine temeljnih načel prepuščen prihodnji reformi.

Ključne besede: pokojninski sistem, pravica do pokojnine, načelo solidarnosti, vzajemnosti in redistribucije, pokojninska reforma

REFORM OF THE COMPULSORY PENSION INSURANCE IN THE LIGHT OF FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF THE SLOVENIAN PENSION SYSTEM

Abstract: The reform of a pension system has to respect the historical background of the system as well as the fundamental principles that constitute the system. Slovenian pension reform adopted in 2012 does respect those premises and the role of the basic principles, however, the new reform does not adapt the system sufficiently to the demographic changes. Therefore, the challenge to fully respect and implement the content of basic principles is left to the future reform.

Key words: Pension system, a right to a pension, principle of solidarity, reciprocity and redistribution, pension reform

* Andraž Rangus, doktor pravnih znanosti, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
andraz.rangus@gov.si

Andraž Rangus, PhD, Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, Slovenia

1. UVOD

Slovenska družba je, kot mnoge zahodnoevropske družbe, soočena s procesom staranja prebivalstva. Podaljševanje življenjske dobe je sicer v načelu izrazito pozitiven trend v razvoju človeštva, skupaj z napredkom ter družbenoekonomskimi spremembami pa kljub temu predstavlja velik izziv za obstoječe sisteme socialne varnosti, predvsem sisteme socialnih zavarovanj. Proces staranja prebivalstva in spremembe na trgu dela, ki so deloma tudi posledica prestale gospodarsko finančne krize, povzročajo vse večji finančni pritisk na vzdržnost socialnih blagajn in na javne finance nasploh. Posledično tako tudi države prilagajajo te sisteme, z namenom kljubovanja novim družbenim in ekonomskim razmeram. Zakonodajalci so pred izzivom, kako stebre socialnih zavarovanj in temeljna načela prilagoditi razmeram v stalno spreminjajoči se družbi.

V Sloveniji je še vedno aktualno vprašanje, kako demografskim spremembam prilagoditi sistem, namenjen zavarovanju 1. tveganja dolgoživosti in 2. tveganja zadostnega dohodka v starosti.¹ Spremembe so v veliki meri odvisne tudi od zgodovinske umeščenosti že vzpostavljene oblike zavarovanja, pri čemer slovenski pokojninski sistem izhaja iz Bismarckovega modela dokladnega pokojninskega zavarovanja, katerega osnovni namen je zagotavljati socialno varnost zavarovancev ter pokritje teh dveh vrst tveganj.

Razvoj pokojninskega zavarovanja je v samostojni Sloveniji potekal od leta 1992, ko je bila sprejeta prva pokojninska zakonodaja,² leta 1999 pa ji je sledila prva pomembnejša reforma, s katero naj bi se sistem prilagodil novim demografskim trendom. Z reformo iz leta 1999,³ ki se je uveljavila v letu 2000, se je *polna upokojitvena starost* dvignila na 63 let za moške in 61 za ženske. Kljub dejstvu, da je reforma iz leta 2000 sicer že v prvem desetletju po sprejemu kazala določene pomanjkljivosti, v smislu nezmožnosti zagotavljanja vzdržnosti pokojninske bla-

¹ Rangus, A., (2012). Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga). Univerza v Ljubljani, Ljubljana, str. 48.

² Pokojninska zakonodaja je bila pred tem v SFRJ oziroma SRS urejena na podlagi zveznega Zakona o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (Uradni list SFRJ, št. 23/82 s spremembami) ter republiškega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list SRS, št. 27/83 s spremembami).

³ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 10/08 – ZVarDod, 98/09 – ZIUZGK, 38/10 – ZUKN, 61/10 – ZSVarPre, 79/10 – ZPKDPIZ, 94/10 – ZIU, 94/11 – odl. US, 105/11 – odl. US, 110/11 – ZDIU12, 40/12 – ZUJF in 96/12 – ZPIZ-2; v nadaljevanju: ZPIZ-1.

gajne, pa se Slovenija, kot ena od redkih držav v Evropi, ni takoj lotila resnejše prenove pokojninskega zavarovanja in prilagoditve sistema novim socialno-ekonomskim razmeram.⁴

Resnejše spremembe pokojninskega sistema so se uveljavile šele v letu 2013, in sicer z uveljavitvijo novega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.⁵ Slovenija se je s sprejemom tega zakona pridružila tistim državam, ki imajo *polno upokojitveno starost* določeno na 65 let za oba spola.

Kljub občutnim spremembam in novostim pokojninska reforma iz leta 2012 še vedno temelji na dosedanjih temeljnih načelih pokojninskega zavarovanja (načelo vzajemnosti, solidarnosti in redistribucije) ter razdelitvi na dve temeljni obliki, obveznem in dodatnem pokojninskem zavarovanju. Tudi način financiranja v okviru obveznega I. stebra ostaja dokladni, medtem ko se v okviru II. oziroma III. stebra ohranjajo naložbeni principi financiranja.

V nadaljevanju bodo predstavljene spremembe predvsem v luči spoštovanja navedenih temeljnih načel in principov, ki krojijo ustroj obveznega pokojninskega zavarovanja ter prilagajanje le-tega novim demografskim in družbenim razmeram v Sloveniji. Tako bo vsak reformni ukrep ocenjen z vidika vsebine in samega namena temeljnih načel.

2. OPREDELITEV PRAVICE DO POKOJNINE IN TEMELJNIH NAČEL SLOVENSKEGA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA

2.1. Pravica do pokojnine

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 člove-

⁴ Podrobneje glej European Commission: White paper, An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, Annex 3, Brussels, 2012.

⁵ Uradni list RS, št. 96/2012; v nadaljevanju: ZPIZ-2.

kovih 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 prežvljanje v starosti.⁶

Razlago pravice do pokojnine je natančneje podalo Ustavno sodišče 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 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.«

2.2. Temeljna načela

V okviru slovenskega pokojninskega sistema se pojavljajo tri⁷ temeljna načela. To so načelo solidarnosti, vzajemnosti in prerazdelitve (redistribucije).

Bistveno načelo zagotovo predstavlja **načelo medgeneracijske (socialne) solidarnosti**. Vzpostavljeno na podlagi medgeneracijske pogodbe ter mehanizma pravic in obveznosti, ki izhajajo iz le-te, se načelo socialne solidarnosti v okviru sistema pokojninskega zavarovanja definira tudi kot pripravljenost posamezni-

⁶ Bubnov – Škoberne, A. in Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010, str. 213.

⁷ Če odmislimo splošno načelo pravne države. To je določeno v 2. členu Ustave RS, iz katerega 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). Prav tako je v okviru tega člena zagotovljeno spoštovanje načela pridobljenih (v določeni meri tudi pričakovanih) pravic, načela sorazmernosti, ipd.

kov kolektivno deliti oziroma združevati tveganja in sprejeti distribucijske učinke, ki nastanejo kot posledica takšnega združevanja tveganj.⁸ Solidarnost je torej potrebno razumeti kot združevanje tveganja nezadostnega dohodka in tveganja dolgoživosti v starosti, ne pa je enačiti z zagotavljanjem minimalnega socialnega standarda določenim kategorijam zavarovancev.⁹ Namen posameznikov je torej, da združujejo tveganja in s tem v okviru javne pokojninske sheme dosežejo koristi, ki jih ne bi mogli doseči na privatnem trgu.

Po drugi strani se pojem **(načelo) vzajemnosti** nanaša na združevanje tveganj in virov financiranja na eni strani in razporeditev upravičenosti na drugi strani. Načelo vzajemnosti je tako povezano z dokladnim sistemom financiranja pokojninskega zavarovanja, v okviru katerega 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 bodo odvisna od prihodnjih zavarovancev.¹⁰

Tudi Ustavno sodišče RS obe načeli (solidarnosti in vzajemnosti) največkrat omenja povezano. Ustavno sodišče tako ugotavlja, da socialno zavarovanje ne temelji le na načelu vzajemnosti, ampak tudi na načelu solidarnosti.¹¹ Vendar pa obe načeli definira nekoliko drugače. Medtem ko je vzajemnost, po mnenju Ustavnega sodišča, povezana s 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, značilna solidarnost, ki v solidarno skupnost združuje različno ogrožene posameznike, med katerimi nato izravnava določena bremena. Iz tega razloga mora biti socialno zavarovanje obvezno, saj

⁸ De 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. 156.

⁹ Rangus, op. cit., str. 202.

¹⁰ 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. 24.

¹¹ U-I-137/03, 26.5.2005, OdlUS XIV, 30.

lahko le na takšen način vključuje tako osebe z večjim kot tudi tiste z manjšim tveganjem nastanka socialnega primera.¹²

Tretje 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). Tega načela zakonodajalec v veljavni zakonodaji ne navaja izrecno, ima pa pomembno vlogo, saj 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«. ¹³ To načelo zagotavlja socialnovarstveno vlogo znotraj sistema pokojninskega zavarovanja in pomeni odstop od čistih zavarovalniških in aktuarskih principov, na podlagi katerih deluje ta sistem.

Na tem mestu lahko omenimo še načelo samoodgovornosti. Gre za načelo, ki je v osnovi sicer eno izmed bistvenih načel zdravstvenega zavarovanja, vendar pa lahko navedeno načelo vsebinsko apliciramo tudi na pokojninsko zavarovanje, saj vsebuje nekatere elemente, ki so pomembni tudi z vidika pokojninskega zavarovanja. Navedeno načelo sledi iz določbe, da 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, temveč so zanj odgovorni tudi delodajalci in pa predvsem zavarovanci sami. Delodajalci in zavarovanci so odgovorni predvsem za plačevanje prispevkov ter za zagotavljanje vseh potrebnih podatkov v zvezi z zavarovanjem.¹⁴ Nadalje bi lahko načelo samoodgovornosti povezali tudi z odgovornostjo posameznikov, da si za starost zagotovijo zadostni dohodek, tako preko vključenosti v I. pokojninski steber kot tudi preko participacije v okviru dodatnih (privatnih) pokojninskih shem.

V okvir temeljnih načel lahko uvrstimo tudi element, ki pokojninskemu sistemu (kot tudi medgeneracijski pogodbi) zagotavlja brezčasnost. Govorimo o pojmu

¹² Strban, G., Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v Pavčnik, M., Aleš Novak (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 346-347.

¹³ 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. 24.

¹⁴ Belopavlovič, N., et al., Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, Gospodarski vestnik, Ljubljana 2000, str. 102.

medgeneracijske pravičnosti in enakosti. Kohli pojasnjuje, da vprašanje povezanosti med staranjem in vprašanjem pravičnosti ni toliko pomembno z 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.¹⁵ V zadnjih dveh do treh desetletjih se je takšna diferenciacija poimenovala kot generacijska izenačenost, v okviru katere se v zadnjih desetletjih opravlja razprava o (pre)razdelitvi bogastva oziroma sredstev.¹⁶ V tem primeru govorimo o pravični prerazdelitvi bremen (staranja) med posameznimi generacijami. 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 upokojujencev 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.¹⁷

3. IZVEDENI REFORMNI UKREPI V POVEZAVI S TEMELJNIMI NAČELI

3.1. Pogoji za pridobitev pravice do predčasne oziroma starostne pokojnine

Za Slovenijo je značilno zgodnje upokojevanje zavarovancev, pa čeprav ima eno izmed slabših demografskih slik v Evropi.¹⁸ Po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije je povprečna upokojitvena starost tik pred re-

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Daniels, N.: Am I My Parents Keeper? An Essay on Justice Between the Old and the Young, Oxford University Press, Oxford, 1988.

¹⁸ European Commission: The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy, 3/2015, Brussels, 2015, str. 66.

formo v letu 2012 znašala 58 let in 2 meseca za ženske ter 61 let in 3 mesece za moške.¹⁹ To je bilo občutno pod predvideno zakonsko določeno *polno starostjo* 61 let za ženske in 63 let za moške, kot je to določala prejšnja zakonodaja²⁰. V zadnjih desetih letih pred reformo se je upokojitvena starost sicer dvignila za 2 leti in 5 mesecev pri ženskah, pri moških pa celo padla za 4 mesece, vendar pa se je povprečna doba prejemanja pokojnine pri ženskah podaljšala za 4 leta in 4 mesece, pri moških pa za 1 leto in 1 mesec.²¹ Navedeni podatki tako kažejo na izrazito različno obravnavo posameznih generacij po ZPIZ-1, saj dejanski dvig upokojitvene starosti ni sledil podaljševanju življenja in demografskim trendom. Generacije, upokojene do leta 2012, so na ta račun postavljene v »privilegiran položaj«, saj bo višina njihovega pokojninskega premoženja²² višja, kot bi bila v primeru, ko bi upokojitvena starost upoštevala prihodnje demografske trende. Po drugi strani pa so kasnejše generacije v »neprivilegiranem položaju«, saj bodo morale te pravice na podlagi načela medgeneracijske solidarnosti in vzajemnosti financirati. V tem primeru bi lahko govorili o kršitvi načela medgeneracijske pravičnosti in enakosti, prav tako pa se že znatno prestopa mejo načela medgeneracijske solidarnosti v prid načela redistribucije od ene generacije k drugi.

Izvedena reforma gotovo pomeni korak v pravo smer k zagotavljanju zgoraj omenjenih načel. Prvi korak k utrjevanju temeljnih načel zagotovo predstavlja izenačitev pogojev za moške in ženske. Z ZPIZ-2 je tako na novo določena *polna upokojitvena starost*, ki se za oba spola postopoma zvišuje na 65 let, pravico do starostne pokojnine pa posameznik v tej starosti pridobi, če dopolni vsaj 15 let zavarovalne dobe. Kot je že bilo omenjeno, mora zakonodajalec skladno z načelom pravne države, predvsem z načelom zaupanja v pravo, spoštovati pridobljene pravice in varovati posameznikova pravna pričakovanja. Skladno s tem načelom so v 27. členu ZPIZ-2 (temeljni določbi, kjer so določeni pogoji za starostno upokojitev), predvidena tudi daljša prehodna obdobja, saj se nekatera iztečejo šele v letu 2020. Drugi odstavek 27. člena tako določa prehodno obdobje, ki se je izteklo v letošnjem letu, za zvišanje pogoja starosti za ženske, ki dopolnijo 15 let zavarovalne dobe. Določeno je bilo zvišanje s 63 let na 65 let, in sicer

¹⁹ ZPIZ: Mesečni statistični pregled, December 2015, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana, januar 2016.

²⁰ Drugi odstavek 36. člena ZPIZ-1.

²¹ ZPIZ: Letno poročilo 2012, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana, 2012, str. 10-12.

²² Pokojninsko premoženje pomeni vsoto vseh bodočih pokojnin, ki jih bo prejel posameznik v upokojitvi.

po 6 mesecev na leto. Podobno z zvišanjem 6 mesecev na leto tretji odstavek 27. člena ZPIZ-2 določa prehodno obdobje za zvišanje starosti na 65 let za oba spola za osebe, ki so se lahko po dosedanjih predpisih upokojevale pri 61 letih (ženske) oziroma 63 letih (moški) ob dopoljenih 20 letih pokojninske dobe.²³

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. Vidik varovanja pričakovanih pravic je toliko bolj pomemben pri pravicah, katerih pridobitev je vezana na dolgotrajno vključitev v socialno zavarovanje. Tako se z reformo pogoji ne smejo spreminjati kar čez noč, predvsem pa je posebno pozornost in pravno varstvo potrebno nameniti posameznikom z dolgo dobo vključenosti v sistem. Upošteva je navedeno je bilo z reformo zagotovljeno tudi varstvo zavarovancev z dolgim delovnim stažem oziroma dopolnjeno t.i. pokojninsko dobo brez dokupa.²⁴ V četrtem odstavku 27. člena ZPIZ-2 je tako določeno, da zavarovanec lahko pridobi pravico do starostne pokojnine pri nižji starosti na račun daljše pokojninske dobe, in sicer, ko dopolni 60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa. Ta člen govori o starostni pokojnini brez odbitkov. Tudi za to kategorijo zavarovancev pa je določeno prehodno obdobje, ko se starost, določena v prejšnjih predpisih (58 let), postopno zvišuje za oba spola na 60 let (za ženske do leta 2019, za moške do 2018) – za 4 mesece na leto. Za ženske pa je prav tako določeno prehodno obdobje za postopen dvig pokojninske dobe brez dokupa – iz 38 na 40 let (4 mesece na leto).²⁵

Posebno pravno varstvo je določeno tudi s prehodnimi določbami, in sicer s 391. členom ZPIZ-2 in 394. členom ZPIZ-2, kjer je določeno varstvo zavarovancev, ki so že imeli izpolnjene pogoje po ZPIZ-1 in pa posamezniki, katerim je bila na podlagi varstva starejših delavcev odpovedana pogodba o zaposlitvi v povezavi

²³ Za moške se je prehodno obdobje izteklo v letošnjem letu. Glej tretji odstavek 27. člena ZPIZ-2.

²⁴ Pokojninska doba brez dokupa se nanaša na obvezno vključitev v obvezno zavarovanje (na podlagi delovnega razmerja, kot s. p., družbeniki, kmetije), tudi na obdobja, ko je posameznik prejemal nadomestilo za starševsko varstvo, brezposelnost, iz naslova bolniškega staleža ter nadomestila iz invalidskega zavarovanja ali je bil prostovoljno vključen zaradi opravljanja kmetijske dejavnosti. Izrecno je izključen dokup, posredno pa tudi obdobje, ko je bila oseba prostovoljno vključena v obvezno zavarovanje.

²⁵ V letošnjem letu se lahko moški na podlagi navedene določbe starostno upokoji, če dopolni starost 59 let in 4 mesece ter 40 let pokojninske dobe brez dokupa, ženska pa, če letos dopolni 59 let starosti ter 39 let in 4 mesece pokojninske dobe brez dokupa.

s pogoji po ZPIZ-1. Varstvo je bilo namenjeno tudi nekaterim delavcem, katerih podjetje je bilo v postopku stečaja, likvidacije ali prisilne poravnave ter določenim kategorijam delovnih invalidov.

Učinki pokojninske reforme so pozitivni. Pri ženskah se dejanska upokojitvena starost postopoma dviguje, od leta 2012 do 2016 celo za 10 mesecev, pri moških pa se je ustavil trend padanja dejanske upokojitvene starosti. Kljub navedenemu pa opisani trend ne sledi trendu podaljševanja obdobja prejemanja pokojnine, saj se je le-to po reformi (od leta 2012) za ženske podaljšalo za 1 leto in 2 meseca, pri moških pa za 4 mesece. Vprašanje popolne uveljavitve temeljnih načel (predvsem medgeneracijske solidarnosti) tako zaenkrat še ni realizirano v polni meri, je pa trend vsekakor boljši kot v preteklosti. Postavlja pa se vprašanje posebnega varstva brezposelnih oseb in delovnih invalidov. V tem primeru pokojninski sistem zagotavlja določeno socialno varstveno vlogo, ki primarno sodi v okvir drugih sistemov (zavarovanje za brezposelnost, sistemi socialnega varstva) kar pa v tem pogledu nasprotuje načelu solidarnosti znotraj sistema pokojninskega zavarovanja.

3.2. Zniževanje zakonsko določene upokojitvene starosti ter predčasna pokojnina

Kot pomemben element pri uveljavljanju pravice do starostne pokojnine je potrebno omeniti možnost, da je zakonsko določeno starost mogoče zniževati na račun otrok, obveznega služenja vojaškega roka (novo glede na ZPIZ-1) ter zaradi vključitve v obvezno zavarovanje pred 18. letom starosti (novost za moške):

- 1. Znižanje pogoja starosti zaradi skrbi za otroke v prvem letu njihove starosti.* Zavarovanec, ki je skrbel za otroka v prvem letu njegove starosti, si lahko zniža upokojitveno starost za 6 mesecev za 1 otroka, za 16 mesecev za 2, za 26 mesecev za 3, za 36 mesecev za 4 in za 48 mesecev za 5 ali več otrok). To možnost lahko izrabijo le zavarovanci (moški in ženske), ki imajo 40 let pokojninske dobe brez dokupa, pri čemer se jim bo starost zniževala od 60. leta starosti, vendar največ do 56. leta (ženske) oziroma 58. leta (moški), in zavarovanci (moški ter ženske), ki so dopolnili 38 let pokojninske dobe brez dokupa, pri čemer se jim starost znižuje od 65. leta starosti do največ 61. leta.
- 2. Znižanje pogoja starosti zaradi obveznega služenja vojaškega roka.* Zavarovanec (moški) si lahko zniža starost za 2/3 obdobja služenja vojaške-

ga roka – od 60. leta do največ 58. leta starosti, če bo dopolnil 40 let pokojninske dobe brez dokupa. Zavarovanec, ki dopolni 38 let pokojninske dobe brez dokupa, pa si lahko zniža starostno mejo na račun 2/3 vojaškega roka od 65. leta do največ 63. leta starosti.

3. *Znižanje pogoja starosti zaradi vključitve v zavarovanje pred 18. letom starosti.* Na račun dela pred 18. letom starosti si upokojitveno starost lahko znižajo zavarovanci (moški in ženske), ki so dopolnili 40 let pokojninske dobe brez dokupa (za ženske velja tudi za dopolnjeno pokojninsko dobo prehodno obdobje iz petega odstavka 27. člena) – od 60. leta za ves čas dela pred 18. letom starosti, vendar ne več kot do 57 let (oziroma do 56 let do 31. 12. 2018) – ženske in do 58 let – moški.

Omenjeni elementi imajo močan vpliv na neenakost med posameznimi generacijami, saj določenim zavarovancem omogočajo zniževanje, že tako ne dovolj visokih²⁶ upokojitvenih starosti. Elementi, ki znatno znižujejo upokojitveno starost, pomenijo odmik od aktuarske nevtralnosti in aktuarske pravičnosti sistema ter s tem posredno vplivajo tudi na načelo medgeneracijske solidarnosti in vzajemnosti. Primerneje bi bilo, da bi se vprašanja, povezana s prvim in tretjim elementom, uredilo preko družinske politike (otroci) ter politike invalidskega zavarovanja (delo pred 18. letom starosti), medtem ko zniževanje starosti na račun služenja obveznega vojaškega roka ne sodi v okvir pokojninskega zavarovanja in kot tako predstavlja bistven odmik od vseh temeljnih načel tega sistema. Zadnji element je potrebno zgodovinsko povezovati sicer predvsem z Bismarckovim sistemom, v okviru katerega so imeli javni uslužbenci, še posebej policija in vojska, privilegiran položaj, vendar pa v današnjem času ni več podlage za takšne privilegije.

Nadalje tudi pravica do predčasne upokojitve pomeni 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.²⁷ Določba 29. člena ZPIZ-2 omogoča predčasno upokojitev pred dopolnjenim starostnim pogojem 65 let, in sicer pri starosti 60 let, če zavarovanec dopolni najmanj 40 let pokojninske dobe.²⁸ Pri

²⁶ Tukaj je potrebno omeniti predvsem trend in višino zakonsko določenih upokojitvenih starosti v nam primerjalno najbližjih državah – t.i. Bismarckovi skupini držav. V vseh teh državah je viden nadaljnji dvig zakonsko določene upokojitvene starosti, ki sledi demografskim trendom. *Podrobneje glej* European Commission, 2015, op. cit., str. 65.

²⁷ De Dekken, op. cit., str. 153.

²⁸ Tudi za ta pogoj je določeno prehodno obdobje, in sicer do leta 2019.

tem je treba opozoriti, da bo predčasen odhod v pokoj vplival na višino pokojnine, saj bo zavarovanec pri odmeri pokojnine deležen znižanja pokojnine (odbitkov oziroma malusov) v višini 0,3 odstotka za vsak mesec (3,6 odstotka na leto) upokojitve pred izpolnitvijo pogoja starosti 65 let. Takšno znižanje pa bi skladno z aktuarsko nevtralnimi znižanjem moralo znašati veliko več.²⁹

3.3. Višina pravic oziroma odmera pokojnine

Kot že rečeno slovenski pokojninski sistem temelji na Bismarckovi shemi pokojninskega zavarovanja, katere temelj je odvisnost višine pokojnine od višine vplačanih prispevkov. Predvsem zaradi doseganja višje stopnje tako med- kot tudi znotraj- generacijske pravičnosti, je ZPIZ-2 podaljšal obdobje za izračun pokojninske osnove, in sicer iz prej veljavnih 18 na sedaj uzakonjenih 24 najugodnejših zaporednih let zavarovanja od 1. 1. 1970. Prehodno obdobje določa postopno podaljševanje za eno leto, pri čemer v letu 2016 za izračun pokojnine velja 22 najugodnejših zaporednih let.

Bistveno novost predstavlja tudi nov način določanja valorizacijskih količnikov. Prejšnje t.i. horizontalno izenačevanje posameznih generacij upokojencev je pomenilo vsakoletno zniževanje valorizacijskih količnikov. Poseben način valorizacije preteklega dohodka zavarovancev je imel za posledico predvsem padanje višine začetnih pokojnin novih upokojencev.³⁰ Majcen ocenjuje, da je omenjeni učinek izrazito nesolidaren do vseh mladih in bodočih generacij.³¹ Učinek je bil zagotovo nepravičen do mlajših generacij, vendar pa je tudi v tem primeru težko govoriti o solidarnosti, saj je namen mehanizma predvsem redistribucija dohodka med generacijami, ker skuša v enak položaj postavljati posamezne upokojence iz različnih obdobji, ki so se sicer ob enaki dopolnjeni dobi upokojevali pri različnih starostih.

²⁹ Za primerjavo lahko vzamemo povprečno vrednost aktuarsko nevtralnega znižanja, ki bi za 18 držav OECD znašal znižanje pokojnine za 5,08% za vsako leto upokojitve pred polno upokojitveno starostjo. Queisser, M. in Whitehouse, E.: *Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension System Design*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 40, OECD, Paris, 2006, str. 28.

³⁰ 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, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, 2009.

³¹ *Ibidem*.

ZPIZ-2 odpravlja omenjene nesorazmerne posege v višino novo odmerjenih pokojnin in določa ustrežnejši način izračuna valorizacijskih količnikov. Uvaja nove čiste *neto* odmerne odstotke. Pokojnina zavarovanca za 40 let pokojninske dobe tako znaša 57,25 odstotka pokojninske osnove (bruto odstotek, primerljiv z odstotkom po ZPIZ-1 iz leta 2012, znaša 78,21 odstotka), pokojnina zavarovank za 40 let pokojninske dobe pa 60,25 odstotka (bruto odstotek znaša 82,31 odstotka), pri čemer je pokojninska osnova, zaradi drugačne valorizacije osnov iz prejšnjih let, ustrezno višja.

Sistem odmere pravic sicer sledi vzpostavljanju močnejše povezave med vplačanimi prispevki in višino pokojnine, vendar pa sama odmera še vedno ne odraža prave slike o dejansko vplačanih prispevkih.

Potrebno je tudi razumeti, da je pokojninsko zavarovanje socialno zavarovanje, kar pomeni, da odstopa od čistih načel zavarovalnega prava in ortodoksni aktuarske logike. Skladno z načelom prerazdelitve veljavni zakon vsebuje vse elemente zagotavljanja socialnega minimuma za tiste posameznike, ki s svojimi prispevki ne dosegajo zadostne višine pokojnine, hkrati s tem pa zakon varuje položaj žensk na način, da upošteva tudi varstvo višjega vrednotenja odmernih odstotkov pred letom 2000 za ženske, s čimer se v prehodnem obdobju ohranja vrednost pokojnin v primerljivi višini kot po ZPIZ-1.³² Tistim ženskam, ki bodo v letih 2013–2022 dosegle zahtevano pokojninsko dobo, se določa višja odmera pokojnin, z naslednjimi odmernimi odstotki za dopoljenih 40 let pokojninske dobe:

- a) 64,25 odstotka (bruto – 87,77 odstotka) v obdobju od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2016;
- b) 63,5 odstotka (bruto – 86,75 odstotka) v obdobju od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2019;
- c) 61,5 odstotka (bruto – 84 odstotkov) v obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2022.

Z vidika pravičnosti sistema in višine pravic omenjeni element gotovo predstavlja odstop od temeljnega načela solidarnosti, saj presega višino pravic, ki bi posamezniku šle na podlagi vplačanih prispevkov. Vsekakor pa predstavlja močan instrument redistribucije znotraj sistema, s katerim pa se v določeni meri

³² Prvotni osnutek predloga ZPIZ-2 je sicer vseboval enotne odmerne odstotke za moške in ženske, vendar pa predlog o izenačenih odmernih odstotkih za oba spola, ni bil sprejemljiv za socialne partnerje. Trenutno veljavna ureditev je tako rezultat dolgotrajnih pogajanj s socialnimi partnerji.

zagotavlja tudi načelo pravne države in pa 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. Z vidika neenakopravne obravnave zavarovancev Strban tako navaja, da pri izračunavanju pokojnin v slovenskem pokojninskem sistemu še vedno prihaja do neposrednega razlikovanja med spoloma, kljub temu da takšna ureditev ni skladna z veljavno sodno prakso Sodišča EU.³³

3.4. Spodbude za daljšo aktivnost (sistem bonusov)

3.4.1. Sistem bonusov

Poleg že omenjenih malusov so v veljavnem zakonu predvideni tudi bonusi, ki naj bi posameznike spodbudili, da bi dlje časa ostali aktivni.

Najpomembnejši bonus, ki ga uvaja ZPIZ-2, je bonus v višini 1 odstotka, ki ga je deležen zavarovanec za vsake 3 mesece nadaljnega dela po dopolnitvi pogojev za starostno upokojitve, določenih v četrtem odstavku 27. člena (60 let starosti in 40 let pokojninske dobe brez dokupa) oziroma v petem odstavku 27. člena (prehod) ZPIZ-2. Bonus je določen za največ 3 leta nadaljnega dela. Zavarovanec, ki ta bonus popolnoma izrabi, je tako za zadnja 3 leta dela deležen odmere v višini 12 odstotkov (namesto 4,75 odstotka). Omenjeno povečanje pokojnine je veliko močnejše kot znižanje v primeru predčasne upokojitve,

³³ Na podlagi sodne prakse Sodišča EU Strban tudi natančneje pojasni, da države članice lahko ugodnosti v obliki višjih odmernih odstotkov namenjenih samo ženskam ohranijo le začasno, z namenom postopne prilagoditve pokojninskega sistema na način, da le-ta ne bi ogrožal njihovega finančnega ravnotežja. Vendar pa ugotavlja, da začasnost različne odmere pokojnine za moške in ženske v slovenskem pokojninskem sistemu ni določena, zato bi lahko določba o različni odmeri pokojnine predstavljala kršitev prava EU. Takšno razlikovanje pa po mnenju Strbana 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. Podrobneje glej Strban, 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.

hkrati s tem pa je v primerjavi z drugimi državami tudi višje. Medtem ko povprečni bonus v 19 državah OECD znaša 6,19%³⁴, pa ta po ZPIZ-2 dejansko znaša 7% za vsako leto dela po izpolnitvi prej omenjenega pogoja. Nadalje je potrebno omeniti tudi to, da je v ostalih državah bonusa deležen posameznik šele po izpolnitvi polne starosti, medtem ko je v Sloveniji ta starost neprimerno nižja – 60 let. Zakonodajalec tako dejansko spodbuja podaljševanje aktivnosti tistih zavarovancev, ki so začeli delati zgodaj.

3.4.2. (Ne)združljivost statusa zavarovanca in upokojenca

Naslednji dve obliki spodbud za daljše ostajanje v aktivnosti (20 odstotkov pokojnine in delna pokojnina) sta tesno povezani s temeljnim vprašanjem namena pokojninskega zavarovanja, t.j. pokrivanja tveganja dolgoživosti in tveganja zadostnosti dohodka. Temeljni namen pokojninskega zavarovanja je torej v tem, da se posamezniku v starosti, ko ne more več opravljati pridobitne dejavnosti, zagotavlja primeren dohodek za preživetje. Od tod tudi temeljno načelo nezdržljivosti lastnosti zavarovanca in upokojenca.

V različnih evropskih sistemih se odmikajo od zgoraj navedenega načela na način, da je upokojencem dovoljeno opravljanje dejavnosti in hkratno prejemanje polne pokojnine. Vendar pa se primerjalno pravno gledano t.i. dvojni status v drugih državah EU posameznikom podeli šele pri višjih upokojitvenih starostih (65 oziroma tudi 67 let), kot je bilo to zahtevano v usklajevanju z različnimi deležniki v Sloveniji.³⁵

V Sloveniji so bile po burni debati med socialnimi partnerji v letu 2015 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS št. 102/2015; v nadaljevanju: ZPIZ-2B) vpeljane pomembne spremembe v smeri ureditve dvojnega statusa. ZPIZ-2 je zavarovancu, ki je izpolnil pogoje

³⁴ Queisser, op. cit., 29.

³⁵ Za primerjave glej EUROFOND: Income from work after retirement in the EU, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Eurofound, 2012, OECD: Pensions at a Glance 2013, OECD and G20 Indicators, OECD, Paris, 2013, SSA: 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. Evropska komisija: 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.

za pridobitev pravice do predčasne pokojnine ali starostne pokojnine po ZPIZ-2 in ostal v zavarovanju v nespremenjenem obsegu, omogočal tudi uveljavitev 20 odstotkov predčasne ali starostne pokojnine, ki se mu izplačuje vsak mesec ob rednem prejemku iz zaposlitve. Do te pravice je bil po določbah ZPIZ-2 upravičen vse do prenehanja zavarovanja ali uveljavitve delne pokojnine, vendar največ do 65 leta starosti. Z novelo ZPIZ-2B se je možnost uveljavitve dela pokojnine v višini 20% razširila tudi na tiste posameznike, ki pogoje za upokojitev izpolnjujejo skladno z določbami ZPIZ-1, hkrati z navedenim pa je bila črtana tudi starostna omejitev, do katere se lahko ta del pokojnine izplačuje.

Z namenom večje fleksibilnosti se je uredilo tudi predčasno upokojevanje. Z novelo ZPIZ-2B je tako omogočeno prejetje delne pokojnine, pri čemer se zmanjšuje obvezna dnevna oziroma tedenska obveznost zavarovanca (najmanj dve uri dnevno oziroma 10 ur tedensko) in povečuje delež upokojitve, s tem pa povečuje delež prejete pokojnine. Če je prej veljalo, da se lahko posameznik delno upokoji za 1 do 4 ure, delo oziroma aktivnost pa mora opravljati v dolžini 4 do 7 ur na dan (ali upokojitev za največ 20 ur na teden),³⁶ novela ZPIZ-2B omogoča upokojitev od 1 – 6 ur na dan in opravljanje aktivnosti najmanj 2 uri dnevno.

Omenjeni dvojni status se v Sloveniji ni uveljavil v polni meri, saj nasprotuje temeljnemu namenu pokojninskega zavarovanja (gre za zavarovanje za starost, od tod tudi načelo nezdržljivosti statusov upokojenca in zavarovanca), zaradi še vedno nizkih upokojitvenih pogojev pa bi pomenil tudi izredno oster poseg v načelo medgeneracijske solidarnosti, saj bi obremenil prihodnje generacije z višjim (so)prispevanjem že tako visokega primanjkljaja pokojninske blagajne. Kljub navedenemu pa implementirani ukrepi sledijo načelu enake obravnave vseh zavarovancev ter s tem izenačujejo različne kategorije zavarovancev.³⁷

³⁶ Z ZPIZ-2 je bila možnost delne upokojitve razširjena tudi na samozaposlene, kmete ter družbenike. Če se zavarovanec upokoji za 4 ure ali manj na dan oziroma 20 ur ali manj na teden, se mu delna pokojnina poveča za 5 odstotkov, tako povečana pokojnina pa se izplačuje največ do 65. leta.

³⁷ Z novelo ZPIZ-2B je bil do konca meseca januarja 2016 podaljšan rok v katerem morajo tudi upokojenci, ki opravljajo samostojno dejavnost v skladu z predhodno veljavnim ZPIZ-1, sprejeti odločitev, ali bodo še naprej opravljali svojo dejavnost in iz tega naslova plačevali prispevke (zaradi česar bodo imeli tudi višje pravice) ali pa se bodo upokojili, prejeli pokojnino in prenehali z opravljanjem dejavnosti.

3.5. Usklajevanje pokojnin

Ena izmed pomembnejših tem, povezanih s pokojninskim sistemom, je tudi ohranjanje višine pokojnin in s tem zagotavljanje socialne varnosti upokojencev (oziroma preprečevanje erozije višine pravic v letih po upokojitvi). ZPIZ-2 sicer določa, da se letna uskladitev pokojnin po novem opravi enkrat na leto ob izplačilu pokojnin za februar tekočega leta – v višini 60 odstotkov 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 odstotkov povprečne rasti cen življenjskih stroškov v obdobju januar–december preteklega leta v primerjavi z enakim obdobjem leto pred tem. Nadalje je določena še varstvena določba, da uskladitev ne more biti nižja od ugotovljene polovične rasti cen življenjskih potrebščin.

Kljub zgoraj navedeni določbi, pa 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. Nadalje je bilo s 56. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015³⁸ določeno, da se uskladitev pokojnin v letih 2014 in 2015 ne izvede.³⁹ Tudi v letu 2016 se je uskladitev izvedla izven pravnega okvira ZPIZ-2, saj je prvi odstavek 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%.

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 dnevno-političnega dogajanja.⁴⁰

³⁸ 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.

³⁹ Uskladitev se ni izvedla, kljub dejstvu, da je Svet ZPIZ-a izkoristil možnost osmega odstavka 430. člena ZPIZ-2 ter v letu 2015 zahteval izredno uskladitev pokojnin.

⁴⁰ 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

Po drugi strani pa je potreben tudi resen premislek glede formule za uskladitev pokojnin zlasti z vidika razmerja med načelom solidarnosti in vzajemnosti na eni strani ter načelom redistribucije dohodka na drugi strani, saj višje usklajevanje močno vpliva na povečevanje odhodkov financiranja pokojninske blagajne, ki lahko v določenih primerih tudi prekomerno bremeni aktivno generacijo.⁴¹ V smislu vzpostavljene formule se predvsem postavlja vprašanje uporabe rasti plač kot dela formule za uskladitev. Preveč 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 nižjimi dohodki ne živijo tako dolgo kot posamezniki z višjimi dohodki.⁴²

4. SKLEPNE MISLI

Desetletje po sprejemu prve pokojninske reforme v Sloveniji (ZPIZ-1) je bila zaradi vedno večjega demografskega pritiska sprejeta nova reforma pokojninskega zavarovanja (ZPIZ-2), ki je v določenem pogledu sistem skušala približati in ga tudi prilagodila vsebini temeljnih načel pokojninskega zavarovanja. Zakonodajalec je skušal s postopnim zviševanjem upokojitvene starosti in podaljševanjem aktivnosti trenutnih zavarovancev zagotoviti medgeneracijsko pravičnejši pokojninski sistem, hkrati s tem pa pokojninski sistem dvigniti na raven, primerljivo z drugimi evropskimi državami. Pregled temeljnih načel in sprememb, ki so se uveljavile do konca leta 2015 pokaže, da zakonodajalec glede spoštovanja temeljnih načel pokojninskega zavarovanja sledi tako teoretičnim izhodiščem kot tudi ustavno sodni praksi, vendar pa uveljavljene spremembe postavljenim standardom v teoriji in sodni praksi ne zadostijo v celoti. Z ZPIZ-2 se na eni strani zagotavlja vzdržnost pokojninske blagajne za nadaljnje sedemletno obdobje, po drugi strani pa se

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

⁴¹ Razumeti je potrebno, da uskladitev v višini 1% pomeni povišanje odhodkov za približno 50 milijonov evrov.

⁴² Z 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.

skozi sistem še vedno v veliki meri zagotavlja tudi socialno varstvena vloga kar v načelu ni v celoti skladno z izhodišči Bismarckove sheme, ki tesneje povezuje višino pravic z višino preteklega zaslужka. V izhodišču bi tako morali imeti načeli solidarnosti in vzajemnosti še močnejšo vlogo (tudi z vidika medgeneracijske pravičnosti in enakosti) kot jo imata sedaj, po drugi strani pa bi se moralo načelo redistribucije (prerazdelitve dohodka) delno preusmeriti tudi v druge sisteme socialnega varstva oziroma bi bilo potrebno znotraj pokojninskega zavarovanja jasneje ločiti vlogo tega načela od ostalih dveh načel. Nadalje je pomembno tudi načelo samoodgovornosti, ki v pokojninskem sistemu igra pomembno vlogo predvsem z vidika, da si posameznik z razpršitvijo tveganj med različne pokojninske sheme, tudi dodatne, zagotovi zadosten dohodek v starosti. To načelo bi moralo biti tesno povezano tudi z odločitvijo posameznika o tem, v katerem trenutku se bo upokojil. Kasnejša upokojitev namreč pomeni višje pravice, hkrati s tem pa je v danih demografskih razmerah, skupaj z dvigom dejanske upokojitvene starosti, še toliko bolj zagotovljeno spoštovanje obeh temeljnih načel sistema – solidarnosti in vzajemnosti. Na našeta vprašanja bo moral zakonodajalec odgovoriti pri prihodnji reformi, pomembno pa je, da se ob spremembah spoštuje tako načelo pravne države kot tudi medgeneracijskega dogovarjanja v smislu medgeneracijske pogodbe. Le trden dogovor med generacijami in njihova enakopravna obravnava bo namreč zagotovila, da bo obvezno pokojninsko zavarovanje v Sloveniji še naprej ohranilo vlogo temeljnega vira dohodka in s tem socialne varnosti prihodnjih generacij upokojujencev.

LITERATURA

- Belopavlovič, N., et al., Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, Gospodarski vestnik, Ljubljana 2000.
- Bubnov – Škoberne, A. in Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010.
- Daniels, N.: Am I My Parents Keeper? An Essay on Justice Between the Old and the Young, Oxford University Press, Oxford, 1988.
- De 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.
- European Commission: The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy, 3/2015, Brussels, 2015.
- European Commission: White paper, An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, Annex 3, Brussels, 2012.
- 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.

- 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, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, 2009.
- Queisser, M. in Whitehouse, E.: Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension System Design, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 40, OECD, Paris, 2006.
- Rangus, A., (2012). Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga). Univerza v Ljubljani, Ljubljana.
- 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.
- Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-137/03, z dne 26.5.2005.
- Odločba Ustavnega sodišča RS št. Up-360/05 z dne 2. 10. 2008.
- Strban G., Pravica do socialne varnosti v (ustavno)sodnem odločanju, v Pavčnik, M., Aleš Novak (ur.), (Ustavno)sodno odločanje, GV Založba, Ljubljana 2013.
- Strban, 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.
- Weaver, R. K.: Automatic Government: The Politics of Indexation, Brookings Institution, Washington, D.C., 1988.
- Whitehouse, E.R.: Pensions, Purchasing – Power Risk, Inflation and Indexation, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77, OECD Publishing, 2010.
- 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.
- Zakon 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).
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/15).
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ((Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 10/08 – ZVarDod, 98/09 – ZIUZGK, 38/10 – ZUKN, 61/10 – ZSVarPre, 79/10 – ZPKDPIZ, 94/10 – ZIU, 94/11 – odl. US, 105/11 – odl. US, 110/11 – ZDIU12, 40/12 – ZUJF in 96/12 – ZPIZ-2; v nadaljevanju: ZPIZ-1).
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/2012; v nadaljevanju: ZPIZ-2).
- ZPIZ: Letno poročilo 2012, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana, 2012.
- ZPIZ: Mesečni statistični pregled, December 2015, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana, januar 2016.

REFORM OF THE COMPULSORY PENSION INSURANCE IN THE LIGHT OF FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF THE SLOVENIAN PENSION SYSTEM

Andraž Rangus*

SUMMARY

The changes of the pension system have to be gradual and above all, they have to be based on the main principles that constitute the system. From the historical perspective, the Slovenian pension system is closely connected to the Bismarck's pension scheme, whose basic feature is the pay as you go financing principle. Three main principles are historically part of the system, the principle of intergenerational (social) solidarity, the principle of reciprocity and the principle of redistribution. While the first two principles are inherently connected with the coverage of the risk of sufficient income in old age, the risk of longevity and with the pay as you go principle of financing, the third principle is tightly connected with the redistribution of wealth. Moreover, the principle of the rule of law, the principle of self-responsibility (otherwise the primary principle of health insurance) and the principle of intergenerational fairness and equity have to be mentioned. These principles have to be respected whenever a pension reform is being prepared as they form a fundamental part of every pension system. Despite the fact that all the mentioned principles were a part of the old pension system, the creators of the new pension reform did not pay sufficient attention to these principles and their role in the new system. This article presents the core parametrical changes, legislated by the 2012 pension reform and assesses whether and to what extent the legislated changes follow the content of these principles. In the end a conclusion is drawn that the reform brought some important improvements in terms of respecting these principles, however, despite the rise in the pensionable age, tighter connection of the pensions with the past income and the

* Andraž Rangus, PhD, Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, Slovenia.
andraz.rangus@gov.si

change in the indexation formula, some “flaws” still exist which the legislator will have to solve in the future. Namely, the question of a clear distinction between the different roles of the principles within the system and the question of setting up an intergenerationally fairer pension scheme will have to be answered in the future in order to restore the confidence in the system.