

PRAVNI VIDIKI MOŽNIH SPREMEMB POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA

Marijan Papež*, Jožef Janez Kuhelj**

UDK: 364.35:34

Povzetek: V kratki zgodovini svojega obstoja se je Slovenija že trikrat lotila reforme sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, dvakrat uspešno, tretjič neuspešno. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje je tudi po zadnji reformi še vedno obvezno za vse, ki z delom ustvarjajo dohodek in svojo materialno eksistenco in temelji na vzajemnosti in solidarnosti ter medgeneracijskem sporazumu. Pravočasno prilagajanje obstoječega sistema je pomembno za zagotavljanje dolgoročne stabilnosti sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Ključne besede: obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, reforma sistema, finančna vzdržnost, medgeneracijska solidarnost, valorizacija pokojnin, pravica do starostne pokojnine, načelo varstva pridobljenih pravic, načelo varstva pričakovanih pravic, enakost med prejemniki pokojnin

LEGAL ASPECTS OF THE POSSIBLE CHANGES TO THE PENSION INSURANCE SCHEME

Abstract: In the short period of its existence, Slovenia has already undertaken three reforms of its pension and invalidity insurance scheme, twice successfully and the third time unsuccessfully. After the current reform

* 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 Invalidity Insurance Institute of Slovenia.

** Jožef Janez Kuhelj, univ. dipl. prav., namestnik generalnega direktorja Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

jkvod@zpiz.si

Jožef Janez Kuhelj, LL.B., Deputy Director General of the Pension and Invalidity Insurance Institute of Slovenia

the pension and invalidity insurance scheme has still remained compulsory for all persons who make their income and consequently material existence through work; it is based on mutuality, solidarity and intergenerational agreement. Necessary adaptations of the current scheme carried out in time are crucial for securing long-term stability of compulsory pension and invalidity insurance scheme.

Key words: *compulsory pension and invalidity insurance, system reform, financial sustainability, intergenerational agreement, pension indexation, old-age pension entitlement, principle of the protection of acquired rights, principle of the protection of prospective entitlements, equality between pension beneficiaries*

1. UVOD

V Ustavi Republike Slovenije je v 50. členu opredeljena pravica do socialne varnosti, vključeno s pravico do pokojnine. Državljeni imajo pod pogoji, določenimi z zakonom pravico do socialne varnosti. Država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje.

Obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje je urejeno v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ZPIZ-1.¹ S tem zakonom se ureja sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja na podlagi medgeneracijske solidarnosti.² Z obveznim zavarovanjem se zavarovancem na podlagi dela, prispevkov, ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti, zagotavljajo pravice za primer starosti, invalidnosti, smrti, telesne okvare ter potrebe po stalni pomoči in postrežbi. Obvezno zavarovanje temelji na odgovornosti države in delodajalcev za njegovo delovanje in na osebni odgovornosti zavarovancev.³

Z obveznim zavarovanjem se zagotavljajo naslednje pravice: pravica do pokojnine: starostna, invalidska, vdovska, družinska, delna; pravice iz invalidskega zavarovanja: poklicna rehabilitacija, nadomestilo za invalidnost, premestitev in delo s skrajšanim delovnim časom od polnega, druga nadomestila iz invalidske-

¹ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-1, Ur. l. RS, št. 109/06 - uradno prečiščeno besedilo.

² Glej 1. člen ZPIZ-1.

³ Glej 3. člen ZPIZ-1.

ga zavarovanja, povrnitev potnih stroškov; dodatne pravice: dodatek za pomoč in postrežbo, invalidnina; druge pravice: odpravnina, oskrbnina, letni dodatek.⁴ Za pravice iz obveznega zavarovanja je značilno, da so neodtuljive osebne pravice, ki jih ni mogoče prenesti na drugega in ne podedovati in ne zastarajo.⁵

Za zagotavljanje delovanja in razvoja obveznega zavarovanja je pomembna naloga države z: določitvijo stopnje prispevkov, določitvijo obveznosti plačevanja prispevkov delodajalcev in zavarovancev, pravili, ki urejajo obveznost prijave v zavarovanje, način odmere, plačila in izterjave prispevkov ter pogoje za priznanje, odmero in uživanje pravic, urejanjem sistema matične evidence ter nadzora nad zagotavljanjem individualnih pravic. Država zagotavlja upravičencem tudi izplačevanje pokojninskih prejemkov iz obveznega zavarovanja v skladu z zakonom tudi v primeru, ko izdatki Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, ki je nosilec in izvajalec obveznega zavarovanja, presegajo prihodke iz prispevkov za obvezno zavarovanje. V tem primeru se razlika pokrije iz državnega proračuna oziroma iz drugih virov.⁶ Obvezno zavarovanje financirajo zavarovanci, delodajalci in Republika Slovenija. Financira pa se tudi iz kapitalske družbe in drugih virov v skladu z zakonom.⁷

2. REFORME SISTEMA OBVEZNEGA POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA V SAMOSTOJNI SLOVENIJI

V kratki zgodovini svojega obstoja se je Slovenija že trikrat lotila reforme sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, dvakrat uspešno, tretjič neuspešno. Z zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ZPIZ-92,⁸ ki je začel veljati 1. aprila 1992, se je začela uresničevati prva, po posegih v dotedanji sistem in posledicah zanj razmeroma skromna reforma. Druga, mnogo obsežnejša in učinkovitejša, pa se je začela izvajati na podlagi ZPIZ-1 (sprejetega v decembru 1999) od 1. januarja 2000 dalje in še vedno ni zaključena. Lani decembra je sicer državni zbor sprejel Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju - ZPIZ-2, s katerim naj bi se od 1. januarja 2011 začela uresničevati še tretja

⁴ Glej 4. člen ZPIZ-1.

⁵ Glej 5. člen ZPIZ-1.

⁶ Glej 6. člen ZPIZ-1.

⁷ Glej 9. člen ZPIZ-1.

⁸ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Ur. l. RS, št. 12/92 in nasl.

prenova tega sistema. Do uveljavitve tega zakona in začetka izvajanja nove reforme pa zaradi referendumске odločitve,⁹ s katero je bila njegova uveljavitev zavrnjena, ni prišlo.

Prevladujoč namen reform tega področja je bil in še vedno je izrazito ekonomske narave, utemeljen predvsem s finančno zdržnostjo sistema v spremenjenih ekonomskih in demografskih razmerah. Pravne posledice novih ureditev se na splošno gledano kažejo zlasti v spremenjenih, strožjih pogojih za pridobitev pravic pa tudi drugačnem, manj ugodnem načinu določanja višine prejemkov, ki iz njih izvirajo za nove upravičence. Za vse upravičence pa tudi v načinih ohranjanja vrednosti teh prejemkov skozi obdobje njihovega uživanja.

Pravne posledice do sedaj izvedenih reform so bile v pretežni meri predvidene v naprej z zakonskimi določbami, na podlagi katerih so se in se še uresničujejo. Dejstvo je, da zadnja reforma še ni v celoti izpeljana zaradi bistveno daljših prehodnih obdobij, v katerih poteka postopen prehod v novo pravno ureditev. Najdaljše prehodno obdobje se nanaša na popolno uveljavitev spremenjenega načina vrednotenja zavarovalne dobe, ki se bo izteklo po letu 2024. Morebitna uveljavitev ZPIZ-2 bi imela za posledico prekinitev njenega uresničevanja in začetek uveljavljanja z novim zakonom definiranih posledic.

Nobena od do sedaj izvedenih reform sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja (vključno z zadnjo neuspešno izvedeno) ni imela za posledico popolne preureditve dotedanjega sistema, temveč le delno, prilagojeno ciljem, ki so bili ob njeni zasnovi zasledovani. Ti so se v pretežni meri nanašali na ekonomske učinke, v bistveno manjši pa na odpravo pravnih neskladij in morebitno pravičnejše urejanje razmerij med poglavitnimi akterji tega sistema.

Poudariti velja, da je bila podlaga vsem trem reformam predhodna zakonska ureditev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja in nabor potrebnih ukrepov, ki naj bi, ob določenih predpostavkah, omogočali doseganje zastavljenih ciljev in funkcioniranje tega sistema tudi v prihodnjih obdobjih. Takšna izhodišča so imela za posledico vsakokratno ohranitev dotedanjih temeljnih načel, na katerih je sistem zasnovan. Tako je pokojninsko in invalidsko zavarovanje tudi po zadnji reformi še vedno obvezno za vse, ki z delom ustvarjajo dohodek in svojo materialno eksistenco, in temelji na vzajemnosti in solidarnosti ter medgeneracijskem sporazumu.

⁹ Referendum o ZPIZ-2 dne 5.6.2011.

Pravočasno prilagajanje obstoječega sistema je pomembno za zagotavljanje dolgoročne stabilnosti sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Ob osnovnem zastavljenem cilju dolgoročne vzdržnosti sistema, ki je bil vodilo pri vseh dosedanjih reformah, se je pri tretji neuspeli zasledoval tudi pomemben cilj, zagotavljanje dostojnih pokojnin. Razlog temu cilju je v vsakoletnem padanju razmerja med pokojninami in plačami v škodo pokojnin, kar je predvsem posledica ZPIZ-1 in sedaj tudi interventnih zakonov,¹⁰ ki omejujejo usklajevanje pokojnin, v letu 2010 le polovično, v 2011 le četrtninsko in v prvi polovici 2012 brez uskladitve. Kakšna naj bi bila višina dostojne pokojnine ni bilo opredeljeno, a v prvi fazi je pomembno, da se zagotovi ustavitev padanja razmerja med pokojninami in plačami.

Ob vseh reformah, ki sicer sledijo pravnim in predvsem ekonomskim vidikom, pa je ob uveljavitvi strožjih pogojev upokojevanja, manj ugodnih odmerah, krčenju nekaterih pravic, vedno prihajalo, predvsem zaradi političnih kompromisov, da je sploh prišlo do sprejetja potrebnih reform, do nesistemskih sprememb oziroma sprememb z negativnim finančnim učinkom. Posledica teh sprememb pa je bila v nasprotju z osnovnim ciljem reform, da se zagotovi dolgoročna stabilnost pokojninske blagajne, kar pomeni vzdržnost sistema. Uvedena je bila odmera nadomestil iz invalidskega zavarovanja od pokojninske osnove,¹¹ brez upoštevanja pokojninske dobe, možnost dokupa študija po »ugodni« ceni,¹² uvedena je bila pravica do državne pokojnine,¹³ del vdovske pokojnine z višjim limitom,¹⁴ priznanje pokojninske dobe brez plačila prispevkov¹⁵ (predvsem za prvo leto otrokove starosti), upoštevanje dodane dobe za izpolnitev pogojev do starostne pokojnine¹⁶ in znižanje starostne meje zaradi otrok.¹⁷ V neuspeli reformi pa je bilo predvideno znižanje starostne meje zaradi služenja vojaškega roka. Vse te kompromisne rešitve, ki so večkrat vključene v zadnjih fazah sprejemanja zakona in zato premalo dodelane, nesistemske in brez opredeljenih finančnih učinkov, se kasneje izkažejo za sporne in se jih skuša spremeniti, odpraviti. Na žalost pa negativne finančne

¹⁰ Zakon o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize (ZIUZGK) - Ur. l. RS, št. 98/09, Zakon o interventnih ukrepih (ZIU) - Ur. l. RS, št. 94/10 in Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 - Ur. l. RS, št. 110/11.

¹¹ Glej 109., 125., 132. in 134. člen ZPIZ-92.

¹² Glej 216. in 239. člen ZPIZ-92.

¹³ Glej 59. člen ZPIZ-1.

¹⁴ Glej 123. člen ZPIZ-1.

¹⁵ Glej 189. člen ZPIZ-1.

¹⁶ Glej 193. člen ZPIZ-1.

¹⁷ Glej 37. člen ZPIZ-1.

posledice za nekatere neustrezne rešitve ostajajo in bremenijo pokojninsko blagajno in posledično proračun sedaj in tudi v prihodnosti.

2.1. Prva reforma sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja

Prva reforma sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja se je začela uresničevati z ZPIZ-92, ki je začel veljati 1. aprila 1992. ZPIZ-92 je pomenil prvo samostojno pravno urejanje pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja v celoti za razliko od prejšnjih ureditev. Navedeni zakon je ohranil vse dotedanje pravice. Pogoji za njihovo pridobitev pa so bili pri nekaterih pravic spremenjeni. Med njimi je potrebno izpostaviti spremenjene pogoje za pridobitev pravice do starostne in predčasne pokojnine, ki sta bili »osnovni pravici«, saj je eno od teh dveh pravic uveljavilo največ oziroma večina zavarovancev iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Pomembna novost reforme je bila, da je za pridobitev pravice do starostne pokojnine postala starost v vseh primerih obvezen dodaten pogoj. Pred tem je bilo mogoče pridobiti starostno pokojnino ob izpolnitvi polne pokojninske dobe (40 let moški oziroma 35 let ženska) ne glede na dopolnjeno starost. Z reformo pa je bil tudi v tem primeru, za izpolnitev pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, uveden starostni pogoj in sicer 58 let moški in 53 let ženska. Medtem ko se dolžina obdobja, prebitega v zavarovanju za pridobitev teh dveh pravic v primerjavi s prejšnjo ureditvijo ni spremenila, pa to ne velja za potrebno starost. Starost za pridobitev pravice do starostne pokojnine se je v primerih, ko je bila že po prejšnji ureditvi določena kot pogoj za pridobitev te pravice postopno zvišala tako pri moških (od 60 na 63 let) kot pri ženskah (od 55 na 58 let) za tri leta.¹⁸ Tudi za pridobitev pravice do predčasne pokojnine se je zahtevana starost postopno zvišala za tri leta (od 55 na 58 za moške in od 50 na 53 let za ženske),¹⁹ bistveno pa je bil omejen tudi krog možnih upravičencev do te pokojnine. Prehodna obdobja, v katerih se je postopno prešlo na novo zakonsko ureditev, so bila relativno kratka, najdaljše je trajalo sedem let.

ZPIZ-92 je na novo uredil tudi valorizacijo pokojnin in drugih prejemkov, ki je bila glede na materialne učinke manj ugodna od pred tem veljavne. Sprememba je bila logična posledica dejstva, da je prav ta institut ključni mehanizem reguliranja pretoka potrebnih finančnih sredstev za kritje pravic iz pokojninskega in invalid-

¹⁸ Glej 39. člen ZPIZ-92.

¹⁹ Glej 40. člen ZPIZ-92.

skega zavarovanja, ker neposredno vpliva na vse prejemnike pokojnin in drugih prejemkov znotraj tega sistema. Zato je bila nova ureditev tudi uveljavljena s takojšnjim učinkom.²⁰

2.2. Druga reforma sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja

Druga, mnogo obsežnejša in učinkovitejša, pa se je začela izvajati na podlagi ZPIZ-1 (sprejetega v decembru 1999) od 1. januarja 2000 dalje in še vedno ni zaključena. Pravnih posledic reforme, uveljavljene z ZPIZ-1, je bistveno več in tudi bolj občutne so. Čeprav so jih kritiki ocenjevali le kot kozmetične popravke prejšnjega sistema, pa temu ni tako, kar ne nazadnje potrjujejo tudi statistični podatki o gibanjih števila prejemnikov in ravni pokojnin ter drugih prejemkov iz tega naslova.

Kot ključne posledice te reforme velja izpostaviti razširitev kroga možnih zavarovancev, s čimer naj bi se povečali prihodki od prispevkov. S tem zakonom so bili spremenjeni pogoji za pridobitev vseh vrst pokojnin. Za pridobitev pravice do starostne pokojnine so se za ženske postopno zviševale oziroma se še zvišuje vse do veljavne starosti za tri leta in sicer na 58, 61 in 63 let. Minimalna starost, pri kateri je mogoče pridobiti to pravico (58 let) se bo izenačila za oba spola, medtem ko razlika glede zahtevane pokojninske dobe v tem primeru še ostaja (za ženske 38 let, kar je tri leta več kot do tedaj, za moške pa 40 let).²¹

Z ZPIZ-1 je bil na novo uveljavljen institut polne starosti,²² ki je v funkciji destimuliranja uveljavljanja starostne pokojnine pri minimalni starosti. Uveljavitev pokojnine pred to starostjo (za moške 63 let, za ženske 61 let) ima namreč za posledico praviloma trajno znižanje pokojnine, ki lahko znaša največ 18% za moške, za ženske pa 10,8%.²³ Navedeni institut za sedaj v celoti deluje le pri moških, pri ženskah pa še ne. Zanje še vedno velja prehodno obdobje, v katerem se bo minimalna starost za pridobitev pravice do te pokojnine postopno izenačila za oba spola.

Ker so bile istočasno z zaostritvijo pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, uveljavljene tudi možnosti za njeno pridobitev pri nižji starosti (zaradi

²⁰ Glej 159. do 162. člen ZPIZ-92.

²¹ Glej 36. člen ZPIZ-1.

²² Glej 52. člen ZPIZ-1.

²³ Glej 53. člen ZPIZ-1.

vzgoje in skrbi za otroke za oba spola, za ženske pa še zaradi vstopa v zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom starosti),²⁴ so predvideni učinki strožjih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine manjši kot bi lahko sicer bili, če takih možnosti ne bi bilo.

Pravica do predčasne pokojnine je bila opuščena. V prehodnem obdobju je ta pravica zagotovljena le še nekaterim posebej varovanim kategorijam zavarovancev.

Z ZPIZ-1 je bila spremenjena dotedanja definicija invalidnosti,²⁵ ki vpliva na pridobitev pravic iz tega naslova, pa tudi nabor pravic, ki pripadajo upravičencem, pri katerih je podana preostala delovna zmožnost.

Uvedena je bila pravica do vdovske pokojnine, ki je nadomestila dotedanjo pravico do družinske pokojnine. Do te pravice so sedaj upravičeni drugi družinski člani. Starost, pri kateri je mogoče pridobiti pravico so vdovske pokojnine,²⁶ je za ženske višja, za moške pa nižja kot v prejšnji ureditvi.

Z ZPIZ-1 se je spremenil dotedanji način izračunavanja pokojninske osnove, od katere se odmeri pokojnino. Obdobje, iz katerega se upoštevajo plače oziroma zavarovalne osnove za njen izračun, se je postopno podaljšalo od prejšnjih 10 na 18 najugodnejših zaporednih let zavarovanja.²⁷ Posledice te spremembe se odražajo v višini pokojninskih osnov na novo upokojenih ter od njih odmerjenih pokojnin.

Spremenjeno je bilo tudi vrednotenje obdobj, prebitih v obveznem zavarovanju, ki vpliva na določitev višine odstotka za odmero pokojnine. Vrednost posameznega leta je poslej enotna, znaša 1,5%. V prejšnji ureditvi je zanašala 2%, za ženske do dopolnjenih 20 let pokojninske dobe pa celo 3%. Minimalen odstotek za odmero starostne pokojnine zanaša 35% od pokojninske osnove za moške in 38% za ženske (prej 35 oziroma 40%).²⁸ Zaradi tega se višina starostne pokojnine za 40 let pokojninske dobe za moške postopno nižja od prejšnjih 85% pokojninske osnove na 72,5%, za ženske pa od 85% pokojninske osnove za 35 let pokojninske dobe na 72,5% za 38 let pokojninske dobe.

ZPIZ-1 je znova posegel v dotedanji način valorizacije pokojnin, ki pa je bil do zdaj še trikrat spremenjen in dopolnjen. Zadnja tri leta pa ta poteka tudi po posebnih

²⁴ Glej 38. člen ZPIZ-1.

²⁵ Glej 60. člen ZPIZ-1.

²⁶ Glej 110. člen ZPIZ-1.

²⁷ Glej 39. člen ZPIZ-1.

²⁸ Glej 50. člen ZPIZ-1.

interventnih zakonih, ki omejujejo višino možnih povečanj, določenih s sistemskim zakonom. To dejstvo samo potrjuje že izrečeno trditev o ključnem pomenu tega instituta v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

3. PRAVNE POSLEDICE REFORM

Kot je že bilo rečeno, so pravne posledice reform vsebinsko razvidne predvsem iz na novo oblikovanih zakonskih določb, spremembah in dopolnitvah do tedaj veljavnih določb, ki zadevajo znane, pa tudi popolnoma nove institute, s katerimi naj bi se udejanjili predvideni učinki. Slednji so bili, vsaj v slovenskem primeru, uporabljeni v relativno omejenem obsegu. Pri načrtovanju posledic reforme se zakonodajalec sooča s številnimi vsebinskimi in sistemskimi vprašanji, manj pa z izvedbenimi, ki pa zaradi premalo domišljenih ali pa na hitro sprejetih odločitev lahko v praksi izvajalcu povzročajo številne težave. Če se upošteva njune pravne in materialne posledice, sodita med najpomembnejša odgovora, na vprašanji »Kako naj reforma vpliva na upravičence, ki so že pridobili pravice?« in »Kako na tiste, ki jih bodo uveljavili v prihodnje?«, ki morata biti znana že na začetku določanja pravnih posledic reforme.

3.1. Upoštevanje splošnih pravnih načel

Obe do sedaj izpeljani reformi sta izhajali iz splošnih pravnih načel, z ustavo zajamčenih pravic in svoboščin ter narave pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, posebej še pravice do pokojnine, ki uživa tudi posebno ustavno varstvo. Večina teh pravic namreč sodi med tako imenovane dolgoročne, neodtujljive osebne pravice, ki jih ni mogoče prenesti na drugega niti ne podedovati. Njihovo dolgoročnost utemeljuje dolžina časa, ki mora preteči, da jih je mogoče pridobiti, na daljši rok pa je vezano tudi uživanje tako pridobljenih pravic.

Iz naštetih dejstev izhaja zahteva za njihovo posebno varstvo. To obsega ne le že pridobljene, temveč v določeni meri tudi pričakovane pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki jih sistem zagotavlja. Tako varstvo je zakonodajalec zagotovil v obeh do sedaj sprejetih reformah, pa tudi v tretjem poizkusu, ki pa, kot že rečeno, ni bil uspešen.

3.1.1. Načelo varstva pridobljenih pravic

Načelo varstva že pridobljenih pravic je bilo realizirano z zakonskimi določbami, ki zagotavljajo upravičencem ohranitev vseh pravic, pridobljenih do uveljavitve reformirane zakonodaje v dotedanjem obsegu, brez njihove prevedbe, ki bi lahko pomenila spremembo pravic, priznanih s pravnomočnimi odločbami. Za na njihovi podlagi priznane pokojnine in druge prejemke pa je bil nato uveljavljen enak način ohranjanja vrednosti, kakršen velja tudi za na novo priznane pravice.

Na ta način se med dotedanjimi in novimi upravičenci vzpostavlja relativno enakopraven položaj. Pri uresničevanju tega načela ob zadnji reformi, ki ni zaživela, pa je bil zakonodajalec manj dosleden, saj ni predvidel poznejše dosledno enake obravnave vseh prejemnikov.

3.1.2. Načelo varstva pričakovanih pravic

Načela varstva pričakovanih pravic ni mogoče razumeti v absolutnem, temveč le v relativnem smislu, sicer bi bilo reformo bistveno težje izpeljati. V obeh doslej sprejetih zakonih je bilo realizirano z zagotovitvijo možnosti naknadnega uveljavljanja pravic po pogojih (in na način), veljaven do uveljavitve reformirane ureditve, če so bili na strani upravičenca do tedaj tudi izpolnjeni pogoji za njihovo uveljavitev. Poleg tega pa tudi z zagotavljanjem take pravice omejenemu krogu bodočih upravičencev, ki ob uveljavitvi zakona sicer pogojev za pridobitev pravic še niso izpolnjevali, bi jih pa v določenem krajšem roku, če so njihov status in starost ob uveljavitvi reforme ter novi pogoji za pridobitev pravic, znatno poslabševali njihov položaj v novi ureditvi (npr. invalidi, brezposelni).

Za druge zavarovance pa se uresničevanje tega načela kaže v postopnosti uveljavljanja spremenjenih pogojev, ki izhajajo iz reformirane zakonske ureditve. Prehodna obdobja, v katerih so v posameznem letu veljali različni pogoji za pridobitev in odmero pravic, so bila različno dolga. Dolžina prehodnega obdobja, potrebnega za popoln prehod v spremenjeno ureditev, kaže na odnos zakonodajalca do spoštovanja načela varstva pridobljenih pravic. Postopnost se je izkazala za smiselno tako v urejanju pogojev za pridobitev pravic, kakor tudi pri urejanju načina izračuna in odmere prejemkov, ki iz njih izvirajo, pa tudi pri normativni izpeljavi institutov, ki vplivajo na vse ali večino pravic (npr. načina valorizacije).

3.2. Enakost med prejemniki pokojnin

Med osrednja vprašanja pri določanju zakonitih posledic reforme sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki se odražajo v normativni ureditvi, sodi tudi vzpostavljanje enakosti v višini prejemkov med upravičenci, ki so že uveljavili pravice in tistimi, ki jih bodo potem, ko bo reformirana ureditev začela veljati. To je še posebej aktualno za prejemnike pokojnin, ki niso določene v enotnih zneskih. Če so, večjih težav pri zagotavljanju enakosti ni. Če pa je njihova višina pogojena s sicer enakimi elementi (npr. plačo oziroma zavarovalno osnovo in dolžino obdobja, prebitega v zavarovanju), z novo ureditvijo pa se spreminja dotedanji način njihovega upoštevanja in vrednotenja, pa vzpostavitev enakosti ni tako lahko izvedljiva. V takem primeru je ob upoštevanju načela varstva pridobljenih pravic dejansko možno zagotavljati le relativno enakost.

Temu vprašanju se v praksi posveča manjša pozornost, čeprav je ustrezen odgovor nanj še toliko bolj pomemben, če gre za reforme, ki ne spreminjajo temeljev dotedanjega sistema. O relativni enakosti med prejemniki pokojnin je govor, če v višini pokojnin, uveljavljenih v različnih obdobjih, ob izpolnjevanju enakih pogojev, relevantnih za njihovo priznanje in odmero, na strani njihovih upravičencev, ni večjih razlik. Če te so podane, se nujno soočimo z vprašanjem pravičnosti in sprejemljivosti takšne zakonske ureditve.

Sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, veljaven pred uveljavitvijo obeh reform je bil zasnovan tako, da je zavarovancu s plačo, ki jo je zaslužil v času trajanja obveznega zavarovanja, v višini povprečne plače v državi, zagotavljal pri enako dolgi dobi zavarovanja, enak znesek pokojnine, ne glede na datum njene uveljavitve. Navedena zasnova se je spoštovala tudi pri določanju zakonskih posledic obeh uspešno uveljavljenih reform. Pri prvi s posebno valorizacijo na novo priznanih in odmerjenih pokojnin. Pri drugi pa preko novega načina izračunavanja pokojninske osnove, od katere se odmeri pokojnino.

V obeh primerih je sistem zagotavljal relativno enakost pokojnin, odmerjenih od približno enakih plač oziroma zavarovalnih osnov iz obdobja, upoštevanega za izračun pokojninske osnove ter enako dolgega obdobja trajanja zavarovanja, ki vpliva na višino pokojnine. Za nekatere je taka pravna ureditev smiselna in utemeljena, za druge pa ne. Slednji izhajajo iz vrednostnih sprememb pri plačah, do katerih pride v času uživanja pokojnine, zaradi katerih bi se pozneje uveljavljene pokojnine morale razlikovati. Zato naj bi tudi pri pokojninah med »starimi« in »novimi« upokojenci obstajale razlike.

Tako razmišljanje je dobilo svojo potrditev v določanju posledic tretje reforme sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki ni zaživel, saj je sprejeti zakon opustil dosednji način zagotavljanja horizontalne enakosti med prejemniki pokojnin, uveljavljenih v različnih obdobjih .

4. PRAVNE POSLEDICE REFORM NA DELO ZAVODA

Pravne posledice reforme sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja pa se neposredno odražajo tudi pri delu njegovega izvajalca. Po definiciji zakona je to Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (Zavod), ki ni le izvajalec, temveč tudi nosilec obveznega zavarovanja. Ima status javnega zavoda.²⁹ Skladno z določbami ZPIZ-1 je tudi nosilec informacijske službe za področje pokojninskega in invalidskega zavarovanja in kot tak vključen tudi v informacijski sistem Republike Slovenije. Izvajanje obveznega zavarovanja ima za posledico priznavanje pravic in izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz zakonske ureditve, vodenje predpisanih postopkov in evidenc ter izplačila vseh prejemkov, ki temeljijo na predhodno priznanih pravicah.

Po zakonu o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja je Zavod tudi upravljavec matične evidence, v kateri se vodijo s tem zakonom predpisani podatki o zavarovancih in uživalcih pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja in drugi podatki, potrebni za izvajanje tega zavarovanja.

Poleg teh, le na kratko povzetih temeljnih nalog, ima Zavod še številne druge pristojnosti, obveznosti in odgovornosti, nanašajoče se na izvajanje in uresničevanje sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Zato je razumljivo in logično, da je bil vključen tako v postopek sprejemanja reforme tega sistema kot tudi v vse poznejše postopke njegovega spreminjanja in dopolnjevanja. To velja tako za redne postopke spreminjanja in dopolnjevanja zakonodaje, s katero se ureja obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, kot tudi za obsežnejše in korenitejše posege v ta sistem.

Seznanjenost s sistemom omogoča njegovo nadgradnjo oziroma argumentirano nastopanje proti spremembam, če so te strokovno pogojene. Pri politično motiviranih pa takšni argumenti seveda nimajo posebne teže, niti niso zaželeni. Podobno

²⁹ Glej 10. člen ZPIZ-1.

pa je tudi z morebitnimi slabostmi sistema. Nekatere so znane še pred njegovo uveljavitvijo (predlagatelj je bil nanje celo opozorjen s strani izvajalca), pa so bile zavestno prezrte. Druge pa se ugotovijo šele po večletnem izvajanju zakona.

Sistemi pokojninskega in invalidskega zavarovanja so bili že v preteklosti izvedbeno zelo zahtevni. Sedanji pa je v tem pogledu z njimi komaj primerljiv. Zaradi kompromisnih rešitev, ki so bile nujne za njegov sprejem, nekaterih na hitro sprejetih odločitev, številnih izjem, različno dolgih prehodnih obdobj in v tem času nenehno se spreminjajočih pogojev za pridobitev in odmero pravic, je izrazito zapleten in za mnoge (še zlasti za zavarovance in upokoјence) tudi nepregleden in s poznejšimi dodatnimi spremembami in dopolnitvami izjemno težko obvladljiv.

5. VLOGA ZAVODA PRI REFORMAH

Zavod je v mejah prej nakazanih pristojnosti in obveznosti dokaj aktivno sodeloval tudi pri pripravi večine začetnih strokovnih gradiv za reformo sistema v ta namen formalno določenih in oblikovanih komisijah in skupinah s strani predlagatelja zakona oziroma pristojnega ministrstva. Navedena gradiva so tvorila ne le vsebinske, marveč tudi podatkovne platforme poznejšemu izvedbenemu delu (izhodišča, bela knjiga itd). Zavod je bil vključen tudi v neposredno normativno urejanja sprejetih predlogov, stališč in rešitev.

Vloga Zavoda v postopkih, ki so sledili v zaključni fazi, je bila mnogo manj opazna, morda v posameznem od njih celo manj zaželena, kot na samem začetku. V teh postopkih je lahko zastopal le bolj ali manj nevtrarno vlogo pojasnjevalca in razlagalca ugotovljenega stanja in posledic predlaganih sprememb ter predvsem razlogov strokovne narave, ni pa nastopal kot njihov predlagatelj, zagovornik, pa tudi ne kot morebiten nasprotnik.

Relativno pasivna vloga v poznejših fazah je logična posledica dejstva, da Zavod v parlamentarnih procedurah po poslovniku parlamenta nima aktivnih pristojnosti ter tudi, da je končni rezultat reforme vedno kompromis med podanimi strokovnimi predlogi in ocenami njihove sprejemljivosti za socialne partnerje, politične stranke in širšo javnost, ki vključuje tudi prizadete zavarovance in upokoјence.

Zavod se je že v postopkih nastajanja zakonodaje soočal s praviloma vedno prekratki roki, v katerih je bilo potrebno odreagirati na ponujene predloge rešitev.

Časa za morebitne preizkuse posameznih rešitev je bilo zelo malo. O nekaterih ključnih predlogih se je bilo potrebno odločati tako rekoč »čez noč!«

Podobno pa je tudi s časom, ki bi bil nujno potreben in utemeljen, ko gre za globlje posege v dosedanja sistem in do tedaj ustaljene postopke njegovega izvajanja. Za predhodno pripravo uspešne in učinkovite izvedbe nove ureditve, njeno strokovno osvojitve ter vsebinsko, tehnično in administrativno obvladovanje bi ta bil vsekakor nujno potreben in zaželen. V dosednji praksi pa takega časa praktično sploh ni bilo na voljo, kar seveda postavlja izvajalca v izjemno težak položaj.

Dejstvo je, da je med datumom objave ZPIZ-1 v Uradnem listu in pričetkom njegove veljavnosti minilo le dvajset dni! Podobno pa bi bilo tudi z ZPIZ-2, če bi začel veljati s 1. januarjem 2011.

6. ZAKLJUČEK

Področje obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja je izjemnega pomena za večino prebivalstva in zato je odgovornost vsakokratne aktualne politike, da s pravočasnimi prilagoditvami obstoječega sistema sledi napovedanim demografskim in drugim spremembam, ki vplivajo na stabilnost tega sistema. Kljub temu, da se večina državljanov zaveda in strinja, da je potrebna ponovna prilagoditev obstoječega sistema in da sta za vse sprejemljiva osnovna cilja, zagotovitev dolgoročne stabilnosti obveznega zavarovanja in dostojne pokojnine, do tega ni prišlo. Podatki za leto 2011 kažejo, da se stanje vsako leto poslabšuje in ni vzpodbudno. Ob največjem povečanju števila upokojencev od uveljavitve zadnje reforme v letu 2000, se zmanjšuje število zavarovancev in s tem razmerje med upokojenci in zavarovanci. Tudi razmerje med povprečno plačo in pokojnino se vsako leto poslabšuje v škodo pokojnin, tudi zaradi interventnih zakonov, ki omejujejo usklajevanje pokojnin, kar pa za daljše časovno obdobje ni ustrezna rešitev, posledice na višino pokojnin pa bodo dolgoročne. Že od leta 2008 se v strukturi prihodkov niža delež prihodkov od prispevkov, kar pomeni, da mora država iz proračuna zagotavljati več sredstev. Zato je potrebno čimprej pristopiti k potrebnim sistemskim rešitvam in uveljaviti novo reformo sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in na ta način zagotoviti dolgoročno stabilnost tega sistema, katerega temelj je medgeneracijska solidarnost in dostojne pokojnine. Seveda pa uveljavitev reforme sistema brez gospodarske rasti,

finančne discipline in rednega plačevanja prispevkov ne bo sama po sebi prinesla tako želenih in potrebnih učinkov.

LITERATURA:

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Ur. l. RS, št. 12/92 in nasl.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-1, Ur. l. RS, št. 109/06 - uradno prečiščeno besedilo.

Zakon o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize (ZIUZGK) - Ur. l. RS, št. 98/09.

Zakon o interventnih ukrepih (ZIU)- Ur. l. RS, št. 94/10.

Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012 - Ur. l. RS, št. 110/11.

LEGAL ASPECTS OF THE POSSIBLE CHANGES TO THE PENSION INSURANCE SCHEME

Marijan Papež*, Jožef Janez Kuhelj**

SUMMARY

The compulsory pension and invalidity insurance scheme is statutorily regulated, based on intergenerational solidarity.

In the short period of its existence, Slovenia has already undertaken three reforms of its pension and invalidity insurance scheme, twice successfully and the third time unsuccessfully. None of the reforms of the pension and invalidity insurance scheme carried out so far (including the latest unsuccessful attempt) intended to radically change the old system; they only wanted to introduce partial changes to the scheme in order to reach the desired goals. The latter primarily aimed at economic effects and by far less strove towards the abolition of legal discrepancies and a more just regulation of the relations between the main participants of the scheme, as the case may be.

Both reforms carried out so far were based on the general legal principles, constitutionally guaranteed rights and freedoms and the nature of the rights from compulsory pension and invalidity insurance, first of all the pension entitlement, which also enjoys special constitutional protection. The majority of these rights are the so called long-term inalienable personal rights, which can neither be conveyed to other persons nor inherited. Their long-term character is based on the time which has to pass before they can be claimed and the enjoyment of the entitlements thus acquired is also related to a longer period of time.

* 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 Invalidity Insurance Institute of Slovenia.

** Jožef Janez Kuhelj, univ. dipl. prav., namestnik generalnega direktorja Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

jkvod@zpiz.si

Jožef Janez Kuhelj, LL.B., Deputy Director General of the Pension and Invalidity Insurance Institute of Slovenia

In order to secure long-term stability of the compulsory pension and invalidity insurance scheme, which should be based on intergenerational solidarity in the future as well, and adequate pension amounts, new system solutions should be put forward and the new reform implemented as soon as possible.