

Predvidene novosti s področja obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja

Marijan Papež*

UDK: 368.914:368.945(497.4)

Povzetek: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je julija 2023 socialnim partnerjem predstavilo dolgo pričakovana izhodišča za pripravo sprememb pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji. Izpostavljeno je bilo, da se bodo spremembe, ki bi pomenile strožje pogoje upokojevanja, uveljavile z letom 2028 in to z daljšimi prehodnimi obdobji in da se pogoj 40 let pokojninske dobe ne bo spreminjal. Nujno je potrebna reforma invalidskega zavarovanja v povezavi s spremembami tudi zdravstvene zakonodaje, delovnopravne zakonodaje, zakona o varstvu pri delu itd.

Ključne besede: dostojne pokojnine, vzdržnost sistema, preglednost sistema, upokojitveni pogoji, pokojninska osnova, odmerni odstotek, invalidsko zavarovanje, poklicna rehabilitacija, usklajevanje pokojnin

Proposed Changes in the Field of Compulsory Pension and Disability Insurance

Abstract: In July 2023, the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities presented to the social partners the long-awaited starting points for the preparation of changes to the pension and disability insurance system in Slovenia. It was pointed out that the changes entailing stricter retirement conditions would be implemented from 2028 onwards, with longer transition periods and the condition of 40 years of pension qualifying periods remaining unchanged. Urgently needed is also a reform of the disability insurance scheme, in conjunction with changes to healthcare and labour legislations, the Health and Safety at Work Act, etc.

* Marijan Papež, univ. dipl. pravnik, generalni direktor Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije
generalni.direktor@zpiz.si
Marijan Papež, LLB, Director General of The Pension and Disability Insurance Institute of Slovenia (ZPIZ)

Key words: *decent pensions, sustainability of the system, transparency of the system, retirement conditions, pension assessment base, pension assessment percentage, disability insurance, occupational rehabilitation, pension indexation*

1. UVOD

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) je v juliju 2023 socialnim partnerjem predstavilo dolgo pričakovana izhodišča za pripravo sprememb pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji. Državni sekretar na MDDSZ je izhodišča predstavil septembra tudi na 6. Konferenci pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Portorožu s poudarkom na pokojninskem zavarovanju, generalna direktorica direktorata pa na področju invalidskega zavarovanja. Sedaj čakamo, da se bodo začela pogajanja med socialnimi partnerji. Čeprav se v Sloveniji o potrebi po spremembah pokojninskega in invalidskega zavarovanja govori že kar nekaj časa, vse od leta 2016, ko je bila pripravljena Bela knjiga o pokojninah, lahko vseeno ocenimo, da predlogi za pripravo nove reforme prihajajo pravočasno. Dobro je, da že imamo Belo knjigo, čeprav je bila pripravljena po dobrih treh letih po uveljavitvi reforme ZPIZ-2, ki je bila dokaj radikalna in še sedaj prinaša rezultate. Takrat se je s strani MDDSZ zelo mudilo za pripravo tega dokumenta, po mnenju zavoda preuranjeno, ker so ljudje menili, da za tem takoj sledi nova reforma in so bili po nepotrebnem spet zbegani. Z letošnjim letom obeležujemo natanko desetletje, ko je v veljavo stopil trenutno veljavni Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ZPIZ-2. V zadnjih desetih letih je bilo namreč uveljavljenih kar 13 novel, od tega sedem v obdobju treh let, in sicer 2020 do 2022 in smo že pri ZPIZ-2M, do konca leta pa bo sprejeta še ZPIZ-2S. Podrobnejši pogled na vsebino zakonodajnih sprememb nam pokaže, da je bila večina sprememb usmerjenih v zagotavljanje oziroma izboljšanje socialnega položaja uživalcev pravic. Iz preteklih zakonodajnih sprememb na tem področju se lahko učimo, da je desetletje ravno prav dolgo obdobje, ko se vidi kako je potrebno sistem prilagoditi novim družbeno ekonomskim okoliščinam.

Ko se napoveduje oziroma pripravlja reforma sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, večina takoj pomisli, kaj se bo spremenilo pri pogojih upokojevanja, pri odmeri pokojninske osnove in višini odmernih odstotkov. Za

področje invalidskega zavarovanja, kjer ni bilo bistvenih sprememb od osamosvojitve dalje, razen pri odmeri nadomestil, še v večji meri kot za pokojninsko zavarovanje veljajo načela: socialne države, medgeneracijske solidarnosti, vzajemnosti in redistribucije (prerazporeditve). V zgodovini so se pojavljale tudi težnje po ločitvi pokojninskega in invalidskega obveznega zavarovanja ali pa da bi se vsaj ločeno plačevali prispevki. Na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (zavod) se zavzemamo, da sta tako pokojninsko kot invalidsko zavarovanje del enotnega sistema obveznega zavarovanja.

V zvezi s spremembami invalidskega zavarovanja je malo interesa tako na strani pripravljavcev reforme, politike, socialnih partnerjev in tudi zavarovancev. Tako da se v Sloveniji na področju invalidskega zavarovanja ni naredilo veliko, posebej v zadnjih dveh desetletjih oziroma bistveno premalo. Že pri sprejemanju ZPIZ-2 je bilo na nek način s strani MDDSZ obljubljeno, da se bo takoj po uveljavitvi ZPIZ-2 pristopilo tudi k pripravi reforme invalidskega zavarovanja, pa se ni zgodilo nič oziroma skoraj nič. V Beli knjigi je bilo področje invalidskega zavarovanja sicer dobro pripravljeno in je tudi sedaj dobra podlaga za spremembe, a že pri predstavitvi in pogajanjih s socialnimi partnerji je bilo to področje obrobno in ni bilo deležno kakšne posebne razprave, tudi v medijih se o tem ni poročalo, morda z enim stavkom, da so potrebne spremembe tudi na invalidskem področju. S strani zavoda že desetletje opozarjamo, da je potrebna reforma invalidskega zavarovanja v povezavi s spremembami tudi zdravstvene zakonodaje, delovnopravne zakonodaje, zakona o varstvu pri delu itd. in da je potrebno zagotoviti, da bi postala pravica do poklicne rehabilitacije res temeljna pravica tudi v praksi in ne samo v teoriji. Zavod si že od leta 2009 prizadeva, da bi se vzpostavil enotni izvedenski organ za področje medicinskega izvedenstva socialnih zavarovanj. Pomembno pa je, da se k pripravi pristopi pravočasno in da se zagotovi tudi ustrezen čas za implementacijo sprememb. Gre za občutljivo področje, saj je povezano z zdravstvenim stanjem posameznika v povezavi z delom, kjer imajo pomembno vlogo tudi delodajalci in izvedenski organi. Slovenija je edina država na teritoriju bivše skupne države, ki ima v bistvu še tak sistem invalidskega zavarovanja, ko je veljal v skupni državi. Bistvene spremembe so bile izvedene samo na področju nadomestil iz invalidskega zavarovanja in to z ZPIZ in ZPIZ-1, tako da imamo različno ureditev na tem področju, kar ni ustrezno.

2. IZ OSNUTKA IZHODIŠČ ZA PRIPRAVO SPREMEMB POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

V uvodu osnutka izhodišč je med drugim navedeno:

«Na podlagi razprave, ki je sledila Beli knjigi o pokojninah, so Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) in socialni partnerji soglašali s cilji nadaljnega razvoja pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter s predlaganimi ukrepi, ki bi predlagane cilje omogočili uresničiti.

Osnovni cilji so bili naslednji:

- a) postopoma doseči dostojno višino pokojnin z najnižjo nadomestitveno stopnjo 70 %,
- b) zagotoviti finančno vzdržnost pokojninskega sistema z odhodki za pokojnine v višini, ki soprispevajo k finančni vzdržnosti celotnih javnih financ (ta pogoj se v vsakem posameznem obdobju določa glede na družbeno-ekonomske razmere in družbeni dogovor),
- c) zagotoviti transparentnost delovanja sistema ter
- d) izboljšati zaupanje vseh generacij zavarovancev v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Ukrepi, ki so v dokumentu navedeni za uresničitev zadanih ciljev, smiselno predstavljajo izhodišča za pripravo prihodnjih zakonskih sprememb pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Ti ukrepi so naslednji:

1. dvig dejanske upokojitvene starosti in podaljšanje delovne aktivnosti ter izboljšanje socialne varnosti upokojencev;
2. polna uveljavitev načela »vsako delo šteje«;
3. poenotenje različnih dob;
4. transparentnejši način odmere pokojnine;
5. formula za usklajevanje pokojnin mora biti sistemsko določena, da preprečuje posege v njeno ureditev ter zagotavlja ohranjanje realne vrednosti višin pokojnin;
6. na področju invalidskega zavarovanja mora, ob vzpostavitvi ustreznega stanja na trgu dela, poklicna rehabilitacija postati temeljna pravica;
7. dodatno pokojninsko zavarovanje;
8. učinkovit nadzor nad plačevanjem prispevkov.

CILJI SPREMEMB POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

V dialogu s socialnimi partnerji pripraviti in uveljaviti spremembe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki bodo krepile prvi pokojninski steber, spodbujale pokojninsko varčevanje in omogočile vzdržno izvajanje medgeneracijskega zavezništva s ciljem dostojnega življenja vseh upokoencev. (iz koalicijskega sporazuma 2022–2026)

1. DOSTOJNOST POKOJNIN – pravičen in zaupanja vreden sistem, ki bo omogočal dostojne pokojnine za sedanje in prihodnje generacije
2. VZDRŽNOST SISTEMA – odhodki za pokojnine v višini, ki soprispevajo k finančni vzdržnosti celotnih javnih financ
3. TRANSPARENTNOST SISTEMA – večja preglednost in razumljivost posameznih parametrov (in celotnega pokojninskega sistema).«

3. KAKŠNE SPREMEMBE LAHKO PRIČAKUJEMO

Iz osnutka izhodišč izhajajo Projekcije učinkov ukrepov kjer so prikazane projekcije skupnega učinka nabora možnih ukrepov na izdatke za pokojnine v deležu BDP.

»Scenarij A:

- Dvig najnižje pokojninske osnove na 81 % in posledično tudi najvišje pokojninske osnove v letu 2025
- Dvig odmernega odstotka s 63,5 % na 68 % za 40 let dobe ter na 30 % za 15 let dobe (dvig na 30 % v 2026 in dvig s 63,5 % po 0,5 o. t. na leto do 2034)
- Podaljšanje referenčnega obdobja za izračun pokojnine s 24 na 40 let, z izvzemom petih najslabših let (od 2028 po eno leto na leto do 2043)
- Dvig vdovskih pokojnin s 70 % na 80 % v letu 2025
- Sprememba indeksacije iz razmerja 60/40 na razmerje 30/70 v letu 2035
- Dvig upokojitvene starosti s 60 na 62 let in s 65 na 67 let (+ prilagoditev pri invalidskih in vdovskih pokojninah – dvig na 59 let v 2026 in na 60 let v 2027) + (splošen dvig upokojitvene starosti gre potem od 2028 dalje za 3 mesece na leto; do leta 2035)
- Poenotenje najnižje meje pri zniževanju starosti za moške in ženske zaradi dobe, dosežene pred 20. letom, na 60 let (po štiri (Ž) oz. tri (M) mesece od 2028 do 2038 (Ž) oz. 2033(M))
- Migracije - povečanje za 2000 letno na že sedaj predpostavljene migracije

Scenarij B:

- Dvig najnižje pokojninske osnove na 81 % in posledično tudi najvišje pokojninske osnove v letu 2025
- Podaljšanje referenčnega obdobja za izračun pokojnine s 24 na 40 let z izvzemom petih najslabših let (od 2028 po eno leto na leto do 2043)
- Dvig vdovskih pokojnin s 70 % na 80 % v letu 2025
- Sprememba indeksacije iz razmerja 60/40 na razmerje 30/70 v letu 2035
- Migracije - povečanje za 2000 letno na že sedaj predpostavljene migracije
- Dvig pogoja starosti pri vdovskih pokojninah na 59 let v 2026 in na 60 let v 2027
- Poenotenje najnižje meje pri zniževanju starosti za moške in ženske - dvig s 56 na 58 let za ženske (po štiri mesece od 2028 do 2033)«

3.1. Kakšen starostni pogoj lahko pričakujemo

Kaj nas torej čaka pri prihodnjih spremembah? Prvo in temeljno vprašanje bo, ali in za koliko ter v kako dolgem obdobju se bo dvigovala zakonsko določena upokojitvena starost. V osnutku izhodiščih MDDSZ so navedene tri variante glede možnega dviga upokojitvene starosti, prva da se upokojitvena starost ne spremeni in druga, da naj bi se starost za uveljavitev pravice do starostne pokojnine postopoma dvignila iz trenutnih 60 na 62 let ter iz trenutnih 65 na 67 let, tretja pa prilagajanje na podlagi pričakovane življenjske dobe:

»VARIANTA 1: ohranitev upokojitvene starosti na 60 oz. 65 let ter odmernih odstotkov na 63,5 .

VARIANTA 2: dvig zakonske upokojitvene starosti s 60 na 62 let ter s 65 na 67 let za tiste, ki v tej starosti nimajo dopolnjenih 40 let dobe, ob hkratnem višjem dvigu odmernih odstotkov na 68. VARIANTA 3: dvig zakonske upokojitvene starosti s 60 ter s 65 let na podlagi pričakovane življenjske dobe, na način upoštevanja 2/3 povprečne spremembe življenjskega pričakovanja pri 65. letih v zadnjih dveh letih, vendar največ do 62 oz. 67 let.«

3.2. Višina odmernega odstotka

Pri tem je zanimivo, da je ohranitev oziroma dvig upokojitvene starosti vezan na višino odmernega odstotka, ki bi ostal enak dosedanjemu, če se starostni pogoj

ohrani in postopen dvig odmerne odstotka na 68 v primeru dviga upokojitvene starosti po drugi varianti. Če se prav spomnim so leta 2017 pri pogajanjih o rešitvah Bele knjige, tretjo varianto takoj zavrnili, ker v bistvu ni v naprej znano kakšni pogoji bi veljali v posameznem letu, kar bi že v tako zakompliciranem sistemu vneslo še dodatne nejasnosti, kar pa najbrž ni namen, saj bo potrebno vložiti napor, da se sistem poenostavi oziroma se vsaj dodatno ne zakomplicira. Ne vidim razloga za dvig odmerne odstotka, ker bi dvig upokojitvene starosti, že sam po sebi pomenil daljše ostajanje v zavarovanju in posledično večja dosežena pokojninska doba, kar prinese višji odmerni odstotek. Z drugo varianto, če bi bila vezana na dvig odmerne odstotka, kar ni logično, pa bi ustvarili še dodatno kategorijo upokojencev z drugačnim odmernim odstotkom za 40 let pokojninske dobe in posledično tudi za nižjo pokojninsko dobo. Če vzamemo samo odmerne odstotke od leta 2013 po ZPIZ-2, bi imeli v bistvu tri glavne kategorije upokojencev glede na vrednotenje pokojninske dobe:

- upokojeni moški po ZPIZ-2 od leta 2013 do 2019 za 40 let pokojninske dobe odmerni odstotek 57,25 (kar z upoštevanjem faktorja 0,732 pomeni 78 odstotkov),
- upokojeni moški od leta 2020 po ZPIZ-2G in ZPIZ-2I, ko je prišlo do postopnega dviga odmerne odstotka, ki znaša od leta 2023 za oba spola za 40 let pokojninske dobe 63,5 (kar z upoštevanjem faktorja 0,732 pomeni 86,7 odstotkov in moški nikoli še niso imeli tako visok odmerni odstotek),
- upokojeni po drugi varianti pa bi postopno prišli do odmerne odstotka za 40 let pokojninske dobe v višini 68 (kar z upoštevanjem faktorja 0,732 pomeni 92,9 odstotkov).

Razlika v višini odmerne odstotkov bi tako znašala 68 v primerjavi s 63,5 dobrih 7 odstotkov in med 68 in 57,25 pa skoraj 19 odstotkov, kar bi pomenilo res nesorazmeren dvig, ki bi povzročil nesorazmerno razlikovanje na podlagi vrednotenja pokojninske dobe v različnih obdobjih. Od sprejema ZPIZ-2G, ki je začel veljati leta 2020 in je med drugim prinesel za nove upokojence postopen dvig odmerne odstotkov za moške (ZPIZ-2I je prinesel skrajšanje prehodnega obdobja za dvig odmerne odstotka za moške za dve leti) vemo, da je veliko pobud, da naj bi se vsem upokojenim moškim po ZPIZ-2 odmerni odstotek določil v enaki višini, to je za 40 let pokojninske dobe 63,5, kar bi pomenil za pokojninsko blagajno finančni učinek na letni ravni več sto milijonov evrov. To so vsekakor izhodišča in če bo prišlo do odločitve za dvig starostne meje, le ta nikakor ne sme biti pogojevana z dvigom odmerne odstotkov. Za

zavarovance, ki so se vključili v zavarovanje pred dopolnjeno starostjo 25 let ali pa, ki nameravajo ne glede na starost delati 40 let, je vsekakor ugodneje, da bi se dvignila starostna meja iz 65 na 67 let, ker bi v tem primeru, za isto doseženo dobo prejeli bistveno višjo pokojnino, kar še enkrat poudarjam, ni logično. Nekateri bodo to opravičevali s podaljšanjem obdobja za izračun pokojninske osnove, ki pomeni, čim daljše je, so pokojnine v povprečju nižje. Za tiste, ki imajo oziroma bi imeli pokojnino na podlagi 24 letnega povprečja odmerjeno od najnižje pokojninske osnove (sem sodi večina s.p.), je vseeno ali se vzame celotno obdobje zavarovanja, za izračun pokojninske osnove, ker se jim nič ne spremeni. Ravno tako tistim, ki bi imeli kljub podaljšanju odmero pokojnine od najvišje pokojninske osnove. Z višjim odmernim odstotkom pa bi oboji imeli bistveno višjo pokojnino kot upokojeni pred zvišanjem odmernega odstotka, če bi do njega prišlo. Dvig najnižje pokojninske osnove, predviden v izhodiščih, iz 76,5 na 81 odstotkov povprečne plače in podaljšanje obdobja za izračun pokojninske osnove, pa bi pomenil, da bi bilo novih upokojencev z odmero pokojnine od najnižje pokojninske osnove preko 40 odstotkov.

3.3. Horizontalna enakost oziroma neenakost upokojenih v različnih obdobjih

Horizontalna enakost med upokojenci, ki so uveljavili pravico do pokojnine v različnih obdobjih se je poskušala zasledovati vrsto let. Lahko ugotovimo, da se je ta horizontalna enakost začela majati oziroma rušiti z uvedbo podaljšanega obdobja za izračun pokojninske osnove iz 10 letnega, ki je veljalo do uveljavitve ZPIZ-1 z letom 2000, ko se je obdobje za izračun pokojninske osnove postopno podaljšalo na 18, z ZPIZ-2 pa na 24 letno povprečje. Tudi odmerni odstotki so vplivali, da smo se še bolj oddaljili od horizontalne enakosti in če bi se le ti še dvignili, bi bil razkorak še višji. Ne smemo pozabiti tudi na izredne uskladitve, ki naj bi odpravile učinke neusklajevanja pokojnin po sistemskem zakonu v obdobju od leta 2010 do 2015. Ker so se izredno usklajevale vse pokojnine, razen po ZPIZ-2L, ko so se v treh višinah, glede na obdobje uveljavitve pravice do pokojnine, je prišlo tudi do razlik v višini pokojnin upokojenih po letu 2012, ker so zaradi izrednih uskladitev v boljšem položaju kot upokojeni pred tem. Tako da nikakor ne velja horizontalna enakost upokojenih v različnih obdobjih, ampak smo daleč od tega in se še oddaljujemo. Tudi nov način določanja valorizacijskih količnikov, ki je od leta 2013 z ZPIZ-2 ugodnejši kot v preteklosti,

pomeni odstopanje od horizontalne enakosti. Pa ne da bi pričakovali, da bi ob vseh spremembah zakonodaje ta še obstajala, ker je to nemogoče, a vseeno bi morali težiti k temu, da ne bi bilo toliko posegov, ki pomenijo različno višino pokojnin upokojenih v različnih obdobjih. Tako da ima sedaj že večina upokojencev občutek, da so upokojeni ravno v nepravem obdobju in imajo zato nižjo pokojnino in v večini izpostavijo samo tisti segment, ki jim ne ustreza.

4. POGOJI ZA PRIDOBITEV PRAVICE DO STAROSTNE POKOJNINE

Po 27. členu ZPIZ-2 pridobi pravico do starostne pokojnine zavarovanec (moški in ženska) ob dopolnitvi starosti 60 let in 40 let pokojninske dobe brez dokupa ali ob dopolnitvi starosti 65 let in dopolnjenih najmanj 15 let zavarovalne dobe. V 28. členu pa je dana možnost pridobitve pravice do starostne pokojnine ob dopolnjenih 38 let pokojninske dobe brez dokupa ob znižanju starostne meje 65 let zaradi otrok ali/in služenja obveznega vojaškega roka, tako da je možno znižanje starosti zaradi otrok največ do starosti 61 let, za obvezno služenje vojaškega roka pa največ do starosti 63 let.

Kot ob vsaki reformi ljudi predvsem zanima kakšni bodo pogoji za pridobitev pravice do starostne pokojnine, če se bo dvignila potrebna pokojninska doba in /ali starost in tudi pri teh predstavljenih izhodiščih ni nič drugače. Najpomembnejše sporočilo izhodišč je, da se pogoja dopolnjenih 40 let pokojninske dobe nova reforma ne bo dotikala, čeprav se tukaj postavlja vprašanja ali, glede na spremenjeno definicijo pokojninske dobe brez dokupa, ne bi bilo smiselno s socialnimi partnerji opraviti tudi razgovor glede tega vprašanja. Po prvih predstavitvah s strani MDDSZ socialnim partnerjem, je bistvena pričakovana sprememba glede podaljšanja pokojninske dobe, da ne bo spremembe in ostaja 40 let. Tako lahko označimo, da bo iz tega vidika reforma oziroma prenova do bodočih upokojencev prijazna in tudi do delodajalcev, ker na ta način odpade večkrat izpostavljeno, kako zagotavljati delovna mesta za starejše, da jih bodo lahko opravljali, posebej za tiste, ki opravljajo fizična dela, čeprav so v zadnjem obdobju tudi nefizična dela tista, kjer je veliko absentizma in z razvojem IT težja za prilagajanje starejših. Seveda pa se bomo na ta način lahko soočili s pomanjkanjem kadra, ki je v zadnjem obdobju pereče na veliko področjih. Seveda je tukaj vprašanje migracij, da so demografski trendi neugodni, pa je jasno že vrsto let.

4.1. Dejanska upokojitvena starost

Kaj bo to pomenilo za višino dejanske upokojitvene starosti, če ne bo prišlo do povečanja 40 let pokojninske dobe? Se bo povečevala ali zmanjševala? Nedvomno se bo povečevala, saj bo tistih novih upokojencev, ki so se vključili v zavarovanje po osnovni, poklicni ali srednji šoli čedalje manj, ker se je pred 40 leti vključilo v študijske programe več ljudi kot v preteklosti in to se je z leti še stopnjevalo. Posledično to pomeni, da je ljudi, ki se mladi, pred 25 leti vključijo v zavarovanje malo oziroma čedalje manj in bo v bodoče vse manj zavarovancev dopolnilo 40 let pokojninske dobe pred starostjo 65 let oziroma celo 67 let, če bo prišlo do zvišanja starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine za najmanj 15 let zavarovalne dobe iz sedanjih 65 na 67 let. Če pa bi ostalo 40 let in obstoječi starosti 60 in 65 let pa bi težko govorili o reformi, ki smo jo pričakovali in se je s strani večine zavarovancev to tudi pričakovalo. Seveda jih večina, ki se bodo upokojili v naslednjem desetletju ne bi pritoževala, če se tovrstna pričakovanja ne bodo uresničila. Ali pa bo to dobro za stabilnost pokojninskega sistema na dolgi rok pa je drugo vprašanje in tudi odvisno od morebitnih drugih sprememb. Že iz Bele knjige je izhajalo in so se socialni partnerji tudi strinjali in najbrž bo prišlo tudi do realizacije, da se vse dobe izenačijo. To bi pomenilo tudi en korak k bolj preglednem sistemu. Posledično bi odpadla pravica do predčasne pokojnine, ker bi z izenačitvijo dob pomenilo, da vsi tisti, ki bi do sedaj imeli pogoje za predčasno pokojnino, bi pridobili pravico do starostne pokojnine, kar bi pomenilo za nekatere nove upokojence celo ugodnejše pogoje upokojevanja od sedanjih, če ostane 40 let.

5. SPREMEMBE, KI VPLIVAJO NA VIŠINO POKOJNIN IN DRUGIH PREJEMKOV

Vsekakor lahko pričakujemo spremembe pri določitvi pokojninske osnove, ki je sedaj izračunana na podlagi najugodnejših 24 zaporednih let zavarovanja. Ali bomo prišli na 30 let ali na celotno obdobje zavarovanja, brez upoštevanja nekaj najslabših let, je težko napovedati, ker se pogajanja še niso začela.

V Osnutku izhodišč sta predstavljeni dve možni varianti podaljšanja obdobja za izračun pokojninske osnove:

»VARIANTA 1: Potrebno bo torej razmisliti o podaljšanju obdobja za izračun pokojninske osnove s 24 na 40 najboljših let, z izločitvijo 5 (oz. ene osmine)

najslabših let, pri čemer bi bil zagotovljen postopni prehod iz trenutno veljavnih 24 let na 40 let (obdobje bi se podaljševalo za 1 leto v vsakem koledarskem letu z začetkom v letu 2028 do 2043).

VARIANTA 2: razmislek o podaljšanju obdobja za izračun pokojninske osnove s 24 na 30 najboljših let, z izločitvijo 3 (oz. ene desetine) slabših let, pri čemer bi bil zagotovljen postopni prehod iz trenutno veljavnih 24 let na 28 let (obdobje bi se podaljševalo za 1 leto v vsakem koledarskem letu z začetkom v letu 2028).«

Nadalje se postavlja vprašanje redefinicije parametrov na podlagi katerih se trenutno izvaja usklajevanje pokojnin (trenutno 60% rasti povprečne plače in 40% rasti cen življenjskih stroškov). V letošnjem letu pri redni uskladitvi pokojnin v mesecu februarju, bi večina upokojencev imela raje, da bi bila uskladitev v čim večjem odstotku odraz rasti življenjskih stroškov. Če je namen usklajevanja pokojnin ohranjanju realne vrednosti pokojnin, se bi morale pokojnine v celoti usklajevati na podlagi rasti cen življenjskih stroškov, kar pa najbrž ne bi bilo tako ugodno kot zagotavlja sedanja formula.

V Osnutku izhodišč so predstavljene tri možne variante usklajevanja pokojnin:

»VARIANTA 1: Uskladitev v razmerju 40 % (inflacija) / 60 % (rast plač) se spremeni na 70 % (inflacija) / 30 % (rast plač). Slednje ima vpliv na višje pokojnine v primeru inflacije (druginje) ter na dolgoročno nižjo rast pokojnin.

VARIANTA 2: spremembe uskladitve pokojnin na način, da bi se do mejnega zneska 900 evrov pokojnine usklajevale na trenutno veljaven način, nad tem zneskom pa bi se usklajevale v upoštevanju večjega deleža rasti cen življenjskih stroškov

VARIANTA 3: uskladitev pokojnin v absolutnem znesku, izračunanem v odstotku (30 % rasti povprečne bruto plače in 70 % rasti cen življenjskih stroškov) od povprečne pokojnine.«

Na vzdržnost pokojninske blagajne ima vsekakor način usklajevanja pokojnin in drugih dajatev zelo pomemben učinek, seveda pa tudi na višino oziroma dostojne prejemke.

6. SPREMEMBE NA PODROČJU INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

Eno izmed pomembnih področij, kjer v preteklosti ni bilo bistvenih sprememb je tudi področje invalidskega zavarovanja. S strani zavoda že desetletje opozarjamo, da je potrebna reforma invalidskega zavarovanja v povezavi s spremembami tudi zdravstvene zakonodaje, delovnopravne zakonodaje, zakona o varstvu pri delu itd. in da je potrebno zagotoviti, da bi postala pravica do poklicne rehabilitacije res temeljna pravica tudi v praksi in ne samo v teoriji. Zavod si že od leta 2009 prizadeva, da bi se vzpostavil enotni izvedenski organ za področje medicinskega izvedenstva socialnih zavarovanj. Pomembno pa je, da se k pripravi pristopi pravočasno in da se zagotovi tudi ustrezen čas za implementacijo sprememb. Gre za občutljivo področje, saj je povezano z zdravstvenim stanjem posameznika v povezavi z delom, kjer imajo pomembno vlogo tudi delodajalci in izvedenski organi. Slovenija je edina država na teritoriju bivše skupne države, ki ima v bistvu še tak sistem invalidskega zavarovanja, ko je veljal v skupni državi. Bistvene spremembe so bile izvedene samo na področju nadomestil iz invalidskega zavarovanja in to z ZPIZ in ZPIZ-1, tako da imamo različno ureditev na tem področju, kar ni ustrezno.

6.1. Predlogi rešitev v Osnutku izhodišč

V Osnutku izhodišč so podani predlogi za sistemsko prenovu invalidskega dela obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji s poudarkom na prenovi instituta poklicne rehabilitacije in preoblikovanju definicije invalidnosti. Predlogi sledijo zaključkom Bele knjige o pokojninah in Usklajenim izhodiščem za prenovu sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji. Predlogi so strokovne narave in predstavljajo podlago za razpravo ter nadaljnji razvoj invalidskega zavarovanja v Sloveniji.

Poklicna rehabilitacija ima v okviru urejanja invalidskega zavarovanja poseben status in pomen, saj ji je zaradi zagotavljanja in varovanja zaposlitve delovnih invalidov ter njihove socialne vključenosti namenjena osrednja vloga.

6.1.1. Poklicna rehabilitacija

Na pomen poklicne rehabilitacije je opozarjala že vsebina Bele knjige o pokojninah iz leta 2016, ki je kot enega od ukrepov na področju invalidskega

zavarovanja predlagala, da naj bo pravica do poklicne rehabilitacije v prihodnjem sistemu tudi z vidika izvajanja temeljna pravica iz invalidskega zavarovanja, ob tem pa mora nova ureditev temeljiti na krajših načinih usposabljanja ter na večji povezanosti z deficitarnimi poklici na trgu dela. Poklicna rehabilitacija naj tako nadomesti sedanjo III. kategorijo invalidnosti za delo s polnim delovnim časom. Po Usklajenih izhodiščih iz leta 2017 so socialni partnerji soglašali, da mora na področju invalidskega zavarovanja, ob vzpostavitvi ustreznega stanja na trgu dela, poklicna rehabilitacija postati temeljna pravica iz invalidskega zavarovanja, pri čemer je treba vzporedno prilagajati tudi sistem zdravstvenega zavarovanja ter varnosti in zdravja pri delu ter drugih sistemov, povezanih z invalidskim zavarovanjem. Nove pravice iz invalidskega zavarovanja morajo izhajati iz nove definicije invalidnosti ter biti ponovno odmerjene v višini, ki bo zagotavljala ustrezno raven socialne varnosti.

Na podlagi teh izhodišč ter ob pozitivnih rezultatih pilotnega projekta zgodnje poklicne in zaposlitvene rehabilitacije v procesu vračanja na delo (ZPZR) pod vodstvom URI – Soča, je glavna usmeritev za spremembe na področju poklicne rehabilitacije vsekakor zagotoviti pravico do poklicne rehabilitacije še pred zaključkom zdravljenja, kar bi zavarovancem omogočalo vrnitev na delo brez ugotavljanja invalidnosti. Osnovni namen je namreč zagotoviti udeležbo posameznika na trgu dela brez omejitev v njegovi delazmožnosti, če je te omejitve mogoče odpraviti z zgodnejšo poklicno rehabilitacijo. Hitrejši proces vrnitve na delo in prilagoditev dela posameznikovi delazmožnosti namreč pozitivno vpliva tudi na socialno vključenost posameznika in njegov socialno-ekonomski položaj.

Navkljub vsem spremembam, ki jih je uvedla zakonodaja, praksa kaže, da ureditev poklicne rehabilitacije ni ustrezna, saj ni dosegla zastavljenega cilja, torej večjega zanimanja za poklicno rehabilitacijo in večjega uveljavljanja te pravice ter posledično večjega nadaljnega vključevanja na trg dela, na podlagi česar bi tudi v praksi zaživela kot temeljna pravica iz invalidskega zavarovanja. Nizko število vključenih v poklicno rehabilitacijo (primerjalno glede na število drugih uveljavljenih pravic), izhaja tako iz veljavne definicije invalidnosti kot tudi postopka uveljavljanja pravic iz invalidskega zavarovanja, saj uveljavljanje te pravice v praksi predstavlja še vedno zgolj možnost zavarovanca, ki se za to pravico lahko odloči ali pa ne, pri čemer posledic za ne vključitev v ta proces takšna odločitev s seboj ne prinese.

Osnovni namen poklicne rehabilitacije mora biti zagotavljanje konkurenčnosti delavca na trgu dela. Za dosego le tega pa je potrebno sočasno prilagajanje

zdravstvenega in invalidskega zavarovanja ter sodelovanje ZRSZ kot posrednika med ponudbo dela in povpraševanjem po delu ter aktivnega deležnika v procesu iskanja dela za rehabilitanta.

6.1.2. Oblikovanje enotnega izvedenskega organa

K zagotavljanju hitre aktivacije vseh deležnikov v postopku bi vsekakor prispevalo tudi oblikovanje enotnega izvedenskega organa (EIO), ki bi zagotavljal zbiranje dokumentacije na enem mestu, obenem pa bi o »trajnejši nezmožnosti za delo« ter morebitnem vstopu v poklicno rehabilitacijo lahko odločali vsi izvedenci znotraj enotnega izvedenskega organa, kar bi vsekakor prispevalo h kvalitetnejšim, hitrejšim in enotnejšim odločitvam ter preprečevanju podvajanja postopkov.

Enotni izvedenski organ bi moral usklajevati rehabilitacijska prizadevanja treh glavnih deležnikov v Sloveniji, in sicer ZZZS, ZPIZ in ZRSZ.

6.1.3. Uvedba univerzalne delovne dokumentacije

Za učinkovitejšo obravnavo zavarovancev z začasno ali trajnejšo nezmožnostjo za delo je tako z vidika odprave administrativnih ovir in trajanja posameznih postopkov pred različnimi organi kot tudi z namenom zagotoviti večjo kakovost in usklajenost ocen izvedencev v posameznih fazah postopka, ključnega pomena (ne glede na ustanovitev enotnega izvedenskega organa (v nadaljevanju: EIO)) uvedba univerzalne delovne dokumentacije. Smisel univerzalne dokumentacije je razpoložljivost celovite zdravstvene in delovne dokumentacije že v zgodnji fazi bolniške odsotnosti, ki bi bila na voljo izvedencem v različnih postopkih in bi spremljala zavarovanca od začetka začasne (oziroma trajnejše) nezmožnosti za delo do obravnave v postopkih pred invalidsko komisijo ZPIZ. Sedaj se delovno dokumentacijo pridobi šele v postopku za oceno delazmožnosti na ZPIZ, kar pomeni, da tako osebni zdravnik, imenovani in ostali zdravniki v procesu zdravljenja zavarovanca, ne razpolagajo z delovno dokumentacijo in upoštevajo samo navedbe posameznika, kakšno delo opravlja. Za ocenitev delazmožnosti pa je poleg medicinske dokumentacije zelo pomembna tudi delovna dokumentacija, kar bi moralo veljati tudi pri osebnem zdravniku, ki odobrava bolniški stalež in podaja predlog za oceno delazmožnosti in pri imenovanem zdravniku, ki odloča o daljšem bolniškem staležu.

6.2. Glavni cilji prenove invalidskega dela obveznega zavarovanja in ukrepi za doseg ciljev v Osnutku izhodišč

»Glavni cilji prenove invalidskega dela obveznega zavarovanja:

- Zagotoviti učinkovit sistem za ohranjanje in pridobitev zaposlitve osebam z začasno ali trajno zmanjšano zmožnostjo za delo.
- Vzpostaviti učinkovit sistem poklicne rehabilitacije s krepitvijo preostalih zmožnosti za delo.
- Vzpostaviti preglednejši sistem invalidskega zavarovanja.
- Izboljšanje gmotnega položaja uživalcev pravic iz invalidskega zavarovanja.

Ukrepi za doseg ciljev:

- Sprememba definicije invalidnosti
- Sprememba instituta poklicne rehabilitacije
- Prilagoditev nadomestila za čas poklicne rehabilitacije
- Posodobitev kategorij invalidnosti
- Prilagoditev začasnega in delnega nadomestila
- Ukinitve nadomestila za invalidnost za uživalce pravic po novem sistemu
- Prevedba nadomestil, priznanih na podlagi predhodno veljavnih predpisov
- Prilagoditev invalidske pokojnine

Vsi navedeni ukrepi so zastavljeni na način, da se lahko uresniči tudi cilj izboljšanja gmotnega položaja uživalcev pravic iz invalidskega zavarovanja.«

7. SKLEP

Vprašanj in izzivov torej ni malo, kar izhaja iz Osnutka izhodišč za pripravo sprememb pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Dobro je da predlagatelji sledijo že postavljenim rešitvam v okviru Bele knjige o pokojninah in na njeni podlagi s socialnimi partnerji usklajenih izhodišč, sprejetih v letu 2017. Torej smo na pravi poti. V Sloveniji pa nas je tudi dovolj strokovnjakov, ki lahko s svojim znanjem in izkušnjami pripomoremo k dodatnemu izboljšanju trenutno veljavnega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja in lahko upamo le, da nas bodo pripravljavci sprememb v tokratnem krogu javne razprave s socialnimi partnerji vključili v dialog.

Zelo pomembno pa je, da je bilo v izhodiščih nakazano, da se bodo spremembe, ki bi pomenile strožje pogoje upokojevanja, uveljavile postopno, z daljšimi prehodnimi obdobji, od leta 2028 dalje. To v zavodu zelo pozdravljamo, saj bo na ta način doseženo, da se bodo tisti, ki že imajo pogoje za upokojitev oziroma jih bodo kmalu dosegli, v miru odločili kdaj se bodo upokojili in na ta način bo preprečena panika, ki je bila prisotna pred sprejemom reform, ki sta začeli veljati 2000 in 2013, saj sta bili v Državnem zboru sprejeti en mesec pred tem.

Seveda pa je odgovornost na politiki, socialnih partnerjih, stroki in predvsem medijih, da se bodo že v času razprav, dogovarjanja in kasneje v postopku sprejemanja, ljudi obveščalo z namenom prikazati realno in objektivno stanje, na tako pomembnem področju kot je sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

LITERATURA IN VIRI

- Bela knjiga o pokojninah, Ljubljana, april 2016, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Osnutek izhodišč za pripravo sprememb pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji, Ljubljana, junij 2023, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Papež, Marian, Pomen prenove pokojninskega sistema za njegovo nadaljnje delovanje in izvajanje, 6. konferenca pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zbornik, 2023, str. 26-31,
- Papež, Marian, Kako bodo predlagane spremembe invalidskega zavarovanja pripomogle k učinkovitejšemu delovanju tega sistema, 6. konferenca pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zbornik, 2023, str. 62-71,
- Papež, Marian, Predvidene novosti s področja obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, Horizonti rehabilitacije 2023, zbornik, str. 27-50,
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 12/92, 5/94, 7/96 in 54/98 - ZPIZ/92
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ((Ur. l. RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 -ZUTPG, 10/08 - ZVarDod, 98/09-ZIUZGK, 38/10 - ZUKN, 61/10, 40/11 -ZSVarPre, 79/10 - ZPKDPIZ, 94/10 - ZIU, 110/11 - ZDIU12, 40/12 - ZUJF; ZPIZ-1),
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS št. Uradni list RS, št. 48/22 – uradno prečiščeno besedilo, 40/23 – ZČmIS-1, 78/23 – ZORR in 84/23 – ZDOsk-1; ZPIZ-2.

Proposed Changes in the Field of Compulsory Pension and Disability Insurance

Marijan Papež*

Summary

In July 2023, the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities presented to the social partners the long-awaited starting points for the preparation of changes to the pension and disability insurance system in Slovenia. The Secretary of State at the Ministry has presented draft starting points with a focus on disability insurance on several occasions at various events as well as in the media, including at the 6th Pension and Disability Insurance Conference in Portorož in September 2023. What most people immediately think of when a reform of the pension and invalidity insurance system is announced, or under preparation, is what will change in terms of retirement conditions, the pension base assessment and the level of assessment percentages. To the field of disability insurance, that has seen no significant changes since independence apart from the assessment of benefits, the principles of the welfare state, intergenerational solidarity, reciprocity and redistribution apply to an even greater extent than to pension insurance. In the past there have also been tendencies to separate the pension and compulsory disability insurance, or to at least separate the payment of contributions. The Slovenian Pension and Disability Insurance Institute, however, believes that both pension and disability insurance should be part of a single compulsory insurance system.

The Institute has for the past decade been stressing a need for reform of the disability insurance scheme together with changes to health legislation, labour legislation, the Health and Safety at Work Act, etc., and that it is necessary to ensure that the right to occupational rehabilitation becomes a fundamental right in practice and not merely in theory. Ever since 2009, the Institute has been working towards setting up a single expert body for medical assessment in the field of social security. It is important, however, that preparations start early enough and adequate time is allowed for the implementation of the changes.

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

This is a sensitive area, as it is linked to the health condition of an individual in relation to work, where employers and expert bodies also play an important role.

It is very important here that according to indications, the changes that would mean stricter retirement conditions (the key announcement made in the starting points is that pension qualifying years will not be extended and will remain at 40 years - the biggest "change" is therefore no change at all) will be implemented from 2028, with longer transition periods. The Institute very much welcomes this, as it will ensure that those who are already, or are about to become, eligible for retirement, will have sufficient time to be able to decide when to retire. Thus panic can be avoided that had ensued before the adoption of the reforms that came into force in 2000 and 2013 as a result of the fact that they had been adopted by the National Assembly only a month before. Needless to say, it is the politicians, social partners, experts and, first and foremost, the media who bear the responsibility to ensure that people are properly informed throughout the discussions and negotiations, and later during the adoption procedure, to provide a realistic, objective picture of the situation.