

Ohranitev razmerja med zavarovanci in uživalci pokojnin – kako pristopiti k celoviti ureditvi sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja

Marijan Papež*

UDK: 368.914:368.945

Povzetek: Razmerje med zavarovanci in uživalci pokojnin je tudi pokazatelj stabilnosti sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in je veliki meri odvisno od stanja gospodarstva. Predvsem pred osamosvojitvijo je bilo razmerje bistveno ugodnejše, napovedi pa so, da se bo razmerje še poslabševalo, čeprav je v zadnjih letih zelo stabilno, kar gre pripisati rekordnemu številu zavarovancev in tudi učinkom ZPIZ-2. Celovita ureditev sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja je zelo pomembna za njegovo stabilnost in dostojne pokojnine in sedaj smo v pričakovanju nove reforme tudi na področju invalidskega zavarovanja, ki mora s svojimi spremembami to uravnovesiti na dolgi rok in zagotoviti ustrezno socialno varnost tako trenutnim, kot tudi bodočim generacijam uživalcev pravic. Za stabilnost sistema je pomembna tudi postopnost uvajanja sprememb, z daljšimi prehodnimi obdobji.

Ključne besede: zavarovanci, uživalci pokojnin, nova reforma, vzdržnost sistema, dostojne pokojnine,

Maintaining the Ratio of Insured Persons to Pension Beneficiaries – How to Work towards a Comprehensive Reform of the Pension and Disability Scheme

Abstract: The ratio of insured persons to pension beneficiaries is also indicative of the stability of the compulsory pension and disability insurance scheme and to a large extent reliant on the economic situation. Particularly before the independence, the ratio was significantly more favourable; despite having been very stable over the recent years due to

* 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)..

a record increase in the number of insured persons, the ratio is, however, forecast to continue to decline. A comprehensive regulation of the pension and disability insurance scheme is the key for ensuring its stability and provision of decent pensions; a new reform is ahead of us now, which with its changes must balance this in the long term and ensure adequate social security for both current and future generations of beneficiaries. Also important for the stability of the scheme is that the changes are phased in over a longer transition period.

Key words: *insured persons, pension beneficiaries, new reform, sustainability of the scheme, decent pensions*

1. UVOD

Razmerje med zavarovanci in uživalci pokojnin je med drugim pokazatelj stabilnosti pokojninskega sistema in je v veliki meri odvisno od stanja gospodarstva. Predvsem v obdobju pred osamosvojitvijo je bilo razmerje bistveno ugodnejše, napovedi pa so, da se bo razmerje še poslabševalo, čeprav je v zadnjih letih zelo stabilno, kar gre pripisati rekordnemu številu zavarovancev. Seveda ni samo razmerje med številom zavarovancev in upokojencev pokazatelj stabilnosti sistema. Nekateri se še vedno ozirajo po časih iz leta 1987 in pred tem, ko je bilo razmerje 1:3 in so za enega upokojenca prispevali trije zaposleni. Tudi razvoj tehnologije je bil v tem obdobju neverjeten in posledično so se spreminjale tudi oblike dela. Marsikateri delovni proces ne potrebuje več toliko zaposlenih, saj so se procesi avtomatizirali oz. je večina od njih odvisna od IKT.

V zadnjem obdobju smo bili priča številnim spremembam pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki so v sistem vpeljale parcialne rešitve, ki so bile v interesu posameznih manjših skupin zavarovancev in uživalcev pravic. Zato so se v določeni meri že načela vzpostavljena razmerja med zavarovanci in trenutnimi ter prihodnjimi uživalci pravic, saj se je s parcialnimi spremembami poseglo tudi v temeljna načela te oblike zavarovanja. Novih sprememb pokojninskega in invalidskega zavarovanja se je potrebno lotiti celovito, saj se le tako lahko zagotovi, da bo prihodnji sistem deloval pregledno in učinkovito. Celovita ureditev sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja je zelo pomembna za njegovo stabilnost in dostojne pokojnine. Smo v pričakovanju nove reforme, ki mora s

svojimi spremembami to razmerje uravnovesiti na dolgi rok in zagotoviti ustrezno socialno varnost tako trenutnim, kot tudi bodočim generacijam uživalcev pravic. Za stabilnost sistema je pomembna tudi postopnost uvajanja sprememb, z daljšimi prehodnimi obdobji. V tem trenutku razpolagamo šele z izhodišči sprememb oziroma reforme, ki jih je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) v juliju 2023 predstavilo socialnim partnerjem. Upam, da bodo konec maja, ko bo potekali že XXIII. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti, znana tudi že vladna izhodišča.

Zelo pomembno sporočilo predstavljenih izhodišč s stani MDDSZ je, da se ne spreminja zahtevana doba za izpolnitev pogojev za starostno pokojnino in da ta ostane 40 let (pričakujem, da bo tako ostalo tudi, ko bodo izhodišča potrjena še na vladi). Za doseženih 40 let dobe naj bi se postopoma dvignila starost iz 60 na 62 let in za doseženih 15 let dobe starost iz 65 na 67 let. Spremembe z daljšimi prehodnimi obdobji naj bi se začele šele z letom 2028. Navedeno naj bi predstavljalo ključno pozitivno spremembo v primerjavi s prejšnjimi reformami, ki so se začele izvajati že slab mesec po sprejemu v Državnem zboru, zaradi česar se je upokojilo ali prijavilo na zavod za zaposlovanje še dodatno za eno leto novih upokojencev. Pri ozaveščanju pa morajo svojo vlogo odigrati tudi mediji, vendar ne na način, kot je bilo na primer pred časom že objavljeno, da se bo dvignila starost za upokojitev iz 65 na 67 let. Nekateri se še spomnimo posledic takšnega informiranja v zvezi s preteklimi reformami, ko je to povzročilo med ljudmi zmedo, strah, nezaupanje in posledično prenaplajene odločitve za upokojitev, ki niso bile najboljše z vidika kasnejše višine pokojnine. Ne smemo tudi pozabiti na reformo invalidskega zavarovanja, o kateri se zelo malo ali skoraj nič ne govori, je pa za pripravo in izvedbo zahtevnejša od pokojninske.

2. RAZMERJE MED POVPREČNIM ŠTEVILOM ZAVAROVANCEV IN UŽIVALCEV PRAVIC IZ OBVEZNEGA ZAVAROVANJA OD LETA 1975 DO 2023

Razmerje med številom zavarovancev in številom upokojencev je bilo v zadnjih petih desetletjih najugodnejše v letu 1981, ko je znašalo 1:3,86, medtem ko je v letu 1991 že padlo na 1:2,08 ter v letu 2023 na 1:1,57. Najslabše razmerje je bilo v času gospodarske krize leta 2013, ko je bilo to razmerje samo 1:1,38. V letu 1991 pa je bilo v obdobju 50-ih let zabeleženo največje poslabšanje

razmerja v enem letu, saj je padlo iz 1:2,48 v letu 1990 na 1:2,08 v letu 1991. To je posledica občutnega znižanja števila zavarovancev iz 893.211 v letu 1990 na 816.902 (znižanje kar za 67.719) v letu 1991, kar je pomenilo znižanje kar za 7,7 odstotka. Ob hkratnem bistvenem povečanju števila upokojencev, kar za 10,4 % iz 356.374 na 393.200 (za 36.926). Če naredimo primerjavo samo leta 1991 z zadnjimi desetimi leti, je v obdobju 2014 do 2023 poraslo število zavarovancev za 165.922 iz 833.121 v letu 2013 na 999.043 v letu 2023 kar je skoraj za 20 odstotkov. Število upokojencev se je v tem obdobju povečalo samo za 32.701 (manj kot samo v letu 1991) iz 602.311 v letu 2013 na 635.012 v letu 2023, kar je za 5,4 odstotka. Posledično zaradi skoraj 20 odstotne rasti števila zavarovancev in samo 5,4 odstotne rasti števila upokojencev se je razmerje občutno izboljšalo iz že zelo neugodnega 1:1,38 v letu 2013 na 1:1,57 v letu 2023. Vsekakor je imela reforma, ki je začela veljati z letom 2013 (ZPIZ-2), vpliv tako na višje število zavarovancev, kot na počasnejšo rast števila upokojencev. Seveda pa ima največji vpliv na število zavarovancev in stabilnost pokojninske blagajne stanje gospodarstva, ki je v zadnjih letih zelo ugodno.

Seveda ni mogoče primerjati samo števil o razmerju med številom zavarovancev in številom upokojencev, ker je bil tehnološki napredek v 50-ih oziroma 30-ih letih neverjeten in si pred desetletji ni bilo možno predstavljati kakšne spremembe se bodo dogajale predvsem na področju IT. Avtomatizacija in digitalizacija, v zadnjem času tudi robotizacija pomenijo, da za delo, za katerega je bilo potrebno pred desetletji večje število zaposlenih, sedaj opravi en ali peščica zaposlenih. Ker se bo delo še bolj avtomatiziralo, je treba v prihodnje tudi razmišljati, da se bo pokojninska blagajna financirala ne zgolj s prispevki zaposlenih in delodajalcev, ampak tudi iz drugih virov, povezanih z opravljanjem dela. V tej smeri je zelo pomembno, da se ustrezno prilagodi tudi šolski sistem. Tudi zaradi staranja prebivalstva in specifičnih potreb v starosti, saj se že sedaj soočamo na primer pri implementaciji Zakona o dolgotrajni oskrbi s pomanjkanjem ustrezno usposobljenega kadra.

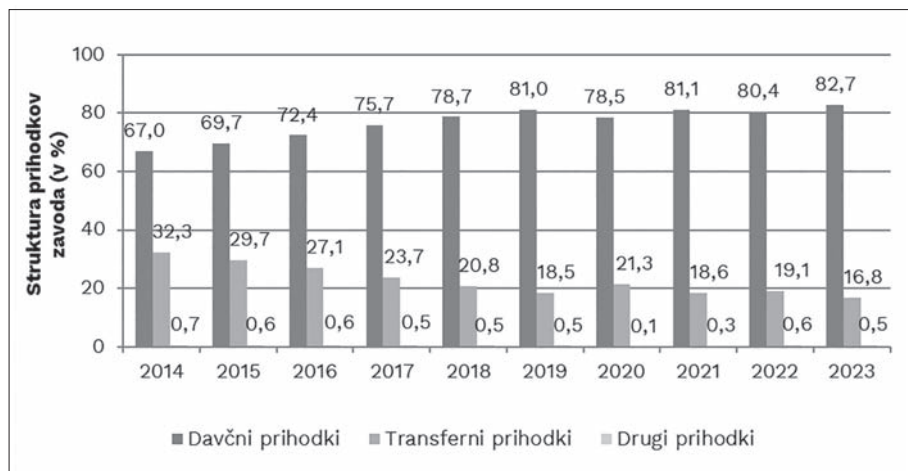
Za stabilnost sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja je pomembno, da je čim več zavarovancev, ki v sistem vplačujejo, in ne preveč tistih, ki iz sistema prejemajo. Zato so potrebne pravočasne prilagoditve sistema, ki zagotavljajo tako dostojne pokojnine kot finančno vzdržnost sistema, tako kratkoročno kot dolgoročno. Glede na napovedi v času gospodarske krize, da bo kmalu prišlo do razmerja 1:1, je sedaj stanje zadovoljivo, tudi na račun reforme ZPIZ-2, ki je pomenila kasnejši odhod v pokoj, in dobre gospodarske situacije.

Vsekakor je potrebna nova reforma obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ne pa posamezne parcialne rešitve, ki smo jim bili priča v zadnjih letih in pomenijo dokaj veliko finančno obremenitev sistema. Za stabilnost pokojninske blagajne je pomembna tudi demografska slika, ki pa je za prihodnjo situacijo v Sloveniji zelo neugodna, zato bo potrebno za zagotovitev dovolj aktivnega prebivalstva ustrezno nasloviti tudi migracijsko politiko.

Iz Preglednice 1 v prilogi na koncu prispevka je razvidno število zavarovancev in upokojujencev ter razmerje od leta 1975 do 2023.

Od stanja v gospodarstvu je odvisen tudi delež, ki ga mora prispevati v pokojninsko blagajno državni proračun. Slika 1 prikazuje strukturo prihodkov z deleži od davčnih prihodkov (prispevki za socialno varnost), transfernih prihodkov in drugih prihodkov. V letu 2023 je bil delež davčnih prihodkov najvišji vse od leta 1996, ko se je dvakrat znižala prispevna stopnja delodajalcev iz 15,5 na 8,85%. Najslabši delež davčnih prihodkov pa je bil v letu 2013 in sicer 66,1 odstotka, kar pomeni, da je v letu 2023 delež ugodnejši za 16,6 odstotne točke.

Slika 1: Struktura prihodkov zavoda, 2014 - 2023



VIR:ZPIZ

V Preglednici 2 v prilogi na koncu prispevka je predstavljena obveznost državnega proračuna, delež obveznosti državnega proračuna v BDP in delež državnega proračuna v skupnih prihodkih pokojninske blagajne od leta 2000 do 2023. V letu 2023 je bila najugodnejša situacija, saj je bil delež v BDP samo 1,69 odstotka, medtem ko je bil v letu 2013 kar 4,20 odstotka. Delež obveznosti državnega proračuna v skupnih prihodkih zavoda pa je s 15,1 odstotka prav tako najugodnejši v letu 2023, medtem ko je bil v letu 2014 kar 31,3 odstotka.

2.1. Začasno in občasno delo dijakov in študentov

Vpliv na ugodnejše razmerje ima tudi dejstvo, da se od leta 2015 študentsko in dijaško delo šteje v pokojninsko dobo. Menim, da ima ta ukrep več pozitivnih učinkov, tudi za posameznika, ki pridobi že v času srednje šole oziroma študija pokojninsko dobo, kar pomeni, da imamo vključenih v zavarovanje več mladih. Takšne osebe imajo ob vključitvi v delovno razmerje že doseženo določeno obdobje pokojninske dobe (pol leta, leto, dve leti ali več) in bodo na ta način pri nižji starosti izpolnile zahtevano pokojninsko dobo. Generacije, ki imajo to možnost, so v bistveno boljši situaciji, kot generacije, ki so zaključevale študij pred letom 2015. Slednje so se soočale še z gospodarsko krizo in težjo zaposljivostjo ob zaključku študija, zaradi česar so številni odlagali zaključek študija, da so lahko opravljali študentsko delo, ki pa se takrat ni štelo v pokojninsko dobo. Po moji oceni se bodo generacije, ki so končale študij med letom 2009 in 2014, upokojevale med 2 do 5 let kasneje kot kasnejše generacije oziroma z manj dosežene pokojninske dobe, kar pa bo imelo vpliv na višino pokojnine. Če samo primerjamo število zavarovancev v letu 2013, ko jih je bilo v povprečju samo 833 tisoč, in v letu 2023, ko jih je bilo 999 tisoč, izhaja, da jih veliko, predvsem mladih, ni imelo možnost zaposlitve. Na primer: oseba 1 je zaključila študij pri 27 letih in se je zaradi krize zaposlila pri 28 letih in bo dopolnila 40 let pokojninske dobe pri starosti 68 let. Oseba 2 je zaključila študij pri 25 letih in se je takoj zaposlila, ima pa tudi 2 leti pokojninske dobe iz naslova študentskega dela, kar pomeni, da bo dopolnila 40 let pokojninske dobe pri starosti 63 let. Seveda ne vemo, kakšni bodo pogoji upokojevanja čez tri desetletja, a dejstvo je, da ima oseba 2 že v štartu pet let prednosti, da prej doseže pogoje za upokojitev. Če so mladi preko dijaškega oziroma študentskega dela vključeni v sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, v katerega tudi vplačujejo prispevke, jim tudi ni vseeno, kaj bo s tem sistemom, kar je dolgoročno pomembno z vidika

medgeneracijskega dogovora. V blagajno se iz tega naslova zbere sorazmerno veliko prispevkov, v letu 2023 dobrih 84 milijonov evrov (skoraj 1,2 odstotka vseh prihodkov zavoda). Delež ni zanemarljiv tudi če ga primerjamo s prispevkom Kapitalske družbe, ki je v letu 2023 prispevala v pokojninsko blagajno 65 milijonov evrov. V letu 2023 je bilo v to obliko dela prvič vključenih preko 100 tisoč oseb, ki so povprečno pridobile 2 meseca in 23 dni pokojninske dobe, preračunano na 12 mesecev, pa je v letu 2023 to pomenilo preko 23 tisoč zavarovancev. Za dijake in študente je negativno zgolj dejstvo, da dobijo manjše neto izplačilo. Vendar bi bil marsikdo, ki je že blizu upokojitve, vesel, če bi imel v preteklosti možnost vštevanja opravljanja dijaškega in študentskega dela v pokojninsko dobo.

Brez upoštevanja 23.263 zavarovancev na račun dijaškega in študentskega dela, ki predstavlja v strukturi vseh zavarovancev 2,3 odstotka, bi bilo razmerje namesto obstoječih 1:1,573 slabše za 0,036 in bi znašalo 1:1,537.

2.2. Drugi kazalniki, pomembni za stabilnost pokojninske blagajne in dostojne pokojnine

Za stabilnost sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in dostojne pokojnine so pomembni tudi:

- povprečna starost novih upokojencev,
- povprečno dosežena pokojninska doba novih upokojencev,
- povprečen čas prejemanje pokojnine, ki jim je pravica prenehala v posameznem letu,
- delež uživalcev pokojnin iz obveznega zavarovanja v številu prebivalcev RS.

2.2.1. Povprečna starost novih upokojencev v obdobju 1983 do 2023

V preglednici 3 v prilogi na koncu prispevka je prikazana po spolu povprečno dosežena starost novih upokojencev od leta 1983 do 2023. Pri ženskah je bila najnižja povprečna upokojitvena starost novih upokojenk v letu 1991, ko je znašala 52 let in 3 mesece, za moške pa v letu 1992 in 1993, ko je znašala 56 let in 2 meseca. To so bili časi stečajev in velikega odpuščanja delavcev. V tem obdobju je bilo veliko dokupov za presežne delavce, ko je država plačala polovico prispevkov za dokup pokojninske dobe do 5 let za presežne delavce, kar je pomenilo do pet let prej upokojitve, kot če dokupa ne bi bilo. Najvišja

upokojitvena starost za ženske pa je bila v letu 2022 in 2023 (začasni podatki), ko je znašala 61 let in 8 mesecev, kar pomeni kar za 9 let in 5 mesecev več kot v najslabšem letu 1991. Najvišja upokojitvena starost za moške je bila v letu 2022, ko je znašala 62 let in 10 mesecev, kar pomeni kar za 6 let in 6 mesecev več kot v najslabšem letu 1992 in 1993.

2.2.1.1. Pogoji za starostno upokojitev po različnih zakonih, brez upoštevanja prehodnih obdobj:

Vpliv na povprečno starost ob upokojitvi imajo tudi upokojitveni pogoji, ki so sedaj za oba spola enaki, v preteklosti pa so se ženske upokojevale po bistveno ugodnejših pogojih. V nadaljevanju je podan pregled pogojev za starostno upokojitev po različnih zakonih, brez upoštevanja prehodnih obdobj.

Moški:

- starost 60 let, 40 let pokojninske dobe brez dokupa – ZPIZ-2 (začetek uporabe 1.1.2013)
- starost 58 let, 40 let pokojninske dobe (delovne dobe) – ZPIZ-1 (začetek uporabe 1.1.2000)
- starost 58 let, 40 let pokojninske dobe – ZPIZ/92 (začetek uporabe 1.4.1992)
- ne glede na dopolnjeno starost, 40 let pokojninske dobe – predpis, veljaven pred ZPIZ/92

Ženska:

- starost 60 let, 40 let pokojninske dobe brez dokupa – ZPIZ-2
- starost 58 let, 38 let pokojninske dobe (delovne dobe) – ZPIZ-1
- starost 53 let, 35 let pokojninske dobe – ZPIZ/92
- ne glede na dopolnjeno starost, 35 let pokojninske dobe – predpis, veljaven pred ZPIZ/92

Moški – dopolnjenih 20 let pokojninske dobe:

- ukinjeno z letom 2016 – ZPIZ-2
- starost 63 let, 20 let pokojninske dobe – ZPIZ-1
- starost 63 let, 20 let pokojninske dobe – ZPIZ/92
- starost 60 let, 20 let pokojninske dobe – predpis, veljaven pred ZPIZ/92

Ženska – dopolnjenih 20 let pokojninske dobe:

- ukinjeno z 2020 – ZPIZ-2
- starost 61 let, 20 let pokojninske dobe – ZPIZ-1
- starost 58 let, 20 let pokojninske dobe – ZPIZ/92
- starost 55 let, 20 let pokojninske dobe – predpis, veljaven pred ZPIZ/92

Moški – dopolnjenih najmanj 15 let zavarovalne dobe

- starost 65 let, 15 let zavarovalne dobe – ZPIZ-2, ZPIZ-1, ZPIZ/92 in po predpisu veljavnem pred ZPIZ/92

Ženska – dopolnjenih najmanj 15 let zavarovalne dobe

- starost 65 let, 15 let zavarovalne dobe – ZPIZ-2
- starost 63 let, 15 let zavarovalne dobe – ZPIZ-1
- starost 60 let, 15 let zavarovalne dobe – ZPIZ/92
- starost 60 let, 15 let zavarovalne dobe – predpis, veljaven pred ZPIZ/92

2.2.2. Povprečno dosežena pokojninska doba novih upokoјencev v obdobju 1980 do 2023

V Preglednici 4 v prilogi na koncu prispevka je prikazana povprečna pokojninska doba novih uživalcev pokojnin za obdobje 1980 do 2023, kjer je viden vpliv milejših pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine za ženske. Najnižja povprečna dosežena pokojninska doba za ženske je bila v letu 1987, samo 26 let in 3 mesece in je kar za 12 let in 9 mesecev nižja kot v letu 2019, ko je znašala 39 let. 39 let je sedaj tudi rekordna dosežena povprečna pokojninska doba v enem letu. Za moške je najvišja dosežena doba po začasnih podatkih v letu 2023 in je znašala 38 let in 5 mesecev in je za 3 leta in 8 mesecev višja kot v letu 1989, ko je bila najnižja in je znašala 34 let in 9 mesecev. Iz preglednice se vidi, da so pri moških razlike po letih bistveno nižje kot pri ženskah.

2.2.3. Povprečen čas prejemanja pokojnine upokoјencev, ki jim je pravica prenehala v posameznem letu v obdobju 1991 do 2023

Povprečna doba prejemanja pokojnine uživalcev, ki jim je prenehala pravica do pokojnine od leta 1991 do 2023 je prikazana v Preglednici 5 v prilogi na koncu prispevka.

V tem obdobju je bil pri obeh spolih najkrajši čas prejemanja starostne pokojnine v letu 1999, za ženske 14 let in 5 mesecev, za moške pa samo 11 let in 9 mesecev, kar je bistveno odstopanje. Menim, da je glavni razlog v tem, da se je v letu pred reformo ZPIZ-1, ki je začela veljati 2000, upokojilo večje število ljudi samo za en dan, da bi si zavarovali pravico oziroma, da bi si zavarovali odmero od najvišje pokojninske osnove, ki se je z ZPIZ postopno znižala iz 4,8 najnižje pokojninske osnove na 1:4. Vendar se jim to ni obrestovalo, ker zaradi prekinitve zavarovanja niso dobili bonitet, ki jih je prinesel ZPIZ-1. Najdaljša doba prejemanja starostne pokojnine je bila za ženske v letu 2023 kar 25 let in 11 mesecev in je za 11 let in 6 mesecev daljša kot v letu 1999. Pri moških pa je najdaljše obdobje prejemanja 18 let in 2 meseca v letu 2020 in je za 6 let in 5 mesecev daljše kot leta 1999. Pri obeh spolih je trend naraščanja, a bistveno več pri ženskah, saj je bila razlika v letu 1991 le 1 leto in 1 mesec v korist žensk, v letu 2023 pa kar za 8 let in en mesec, v korist žensk.

Pri uživalcih invalidske pokojnine je povprečno prejemanje pokojnine še daljše, v letu 1991 za ženske 15 let in 1 mesec, v letu 2023 pa kar 28 let in 8 mesecev, kar je za 13 let in 7 mesecev več. Moški so v letu 1991 prejeli invalidsko pokojnino povprečno 12 let in 1 mesec, v letu 2023 pa 22 let in 9 mesecev, kar je za 10 let in 8 mesecev več.

2.2.4. Delež uživalcev pokojnin iz obveznega zavarovanja v številu prebivalcev RS

Delež uživalcev pokojnin iz obveznega zavarovanja v številu prebivalcev RS je pokazatelj demografskih trendov.

Po podatkih SURS je bilo konec septembra 2023 v RS 2.123.103 prebivalcev. Po podatkih zavoda je bilo 637.401 uživalcev pokojnin. Delež je tako že 30 odstotkov, kar je 0,2 odstotne točke več kot konec septembra 2022. Ta delež je od leta 2015 dokaj konstanten, saj je v letu 2015 znašal 29,6 odstotka. Bistveno drugačni so podatki za leto 1974, ko je bil le 11 odstotni delež upokojencev (195.442) v številu vseh prebivalcev (1.773.809). 20 let kasneje, leta 1994 pa je bil delež že 2 krat večji, to je 21,8 odstotni delež upokojencev (432.915) v številu vseh prebivalcev (1.989.408).

3. KAKO PRISTOPITI K CELOVITI UREDITVI SISTEMA POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

Smo v obdobju, ko je gospodarstvo v dobri kondiciji in posledično tudi pokojninska blagajna. V takšnih razmerah je najboljši čas, da se pripravijo spremembe oziroma reforma sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Julija 2023 je MDDSZ predstavilo izhodišča reforme, iz katerih izhajajo trije glavni cilji: dostojnost pokojnin – pravičen in zaupanja vreden sistem, ki bo omogočal dostojne pokojnine za sedanje in prihodnje generacije, vzdržnost sistema – odhodki za pokojnine v višini, ki soprispevajo k finančni vzdržnosti celotnih javnih financ in transparentnost sistema – večja preglednost in razumljivost posameznih parametrov (in celotnega pokojninskega sistema). Zelo pomembno je, da je predvidena krepitev prvega stebra, seveda z omogočanjem tudi drugih oblik varčevanja za čas upokojitve.

Konec aprila je vlada sprejela izhodišča, ki jih bo najprej predstavila socialnim partnerjem in bodo tudi podlaga za širšo razpravo. Sedaj pa je še prezgodaj napovedati, kakšne bodo končne rešitve. Menim, da so izhodišča, ki so bila doslej predstavljena, dobra in da so seveda možne še različne izpeljave posameznih predvidenih sprememb. Pomembno je, da pride čim prej do pogajanj med socialnimi partnerji in da ne pride do časovne stiske. Slednja po nepotrebnem daje občutek, da se želi določeni strani nekaj vsiljevati, brez možnosti razprave in podaje tako strokovnih kot političnih razlogov.

4. SKLEP

Razmerje med zavarovanci in uživalci pokojnin je tudi pokazatelj stabilnosti pokojninskega sistema in je veliki meri odvisno od stanja gospodarstva in tudi pravočasnih sistemskih in ne parcijalnih prilagoditev sistema. Seveda so tudi drugi pokazatelji, ki kažejo na stanje v sistemu in nekateri so prikazani v tem sestavku. Drugi pokazatelji so denimo še višina pokojnin, nadomestitvena stopnja, število pokojnin odmerjenih od najnižje in najvišje pokojninske osnove, število prejemnikov zagotovljene starostne in invalidske pokojnine, število prejemnikov zagotovljenega zneska invalidske pokojnine in najnižje pokojnine. Vse naštetu so elementi solidarnosti, ki jih je v sistemu zelo veliko in so nekateri prišli v sistem preko parcialnih zakonodajnih rešitev. Pokojnina mora ostati tudi v bodoče

predvsem odraz plačanih prispevkov in dolžine obdobja plačevanja. Vprašan 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 izhodiščih, sprejetih v letu 2017. Torej smo na pravi poti. V Sloveniji 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 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 upokožitev oziroma jih bodo kmalu dosegli, v miru odločili, kdaj se bodo upokojili, s tem pa bi preprečili paniko, ki je bila prisotna pred sprejemom reform, ki sta začeli veljati 2000 in 2013, saj sta bili v Državnem zboru sprejeti le mesec dni pred tem.

Pomembno je izpostaviti tudi odgovornost politike, socialnih partnerjev, stroke in tudi medijev, da se bo 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.

Ne smemo pozabiti, da nas čaka tudi reforma invalidskega zavarovanja, o kateri pa se zelo malo ali skoraj nič ne govori, kot da hote ali nehotе zmanjka časa tudi v napovedih ali razpravah. Menim, da je za pripravo in izvedbo zahtevnejša od pokojninske, ker nam ni tako blizu in večina tudi ne pride v položaj uveljavljanja pravic iz invalidskega zavarovanja. V dobrih tridesetih letih nismo pristopili do reforme invalidskega zavarovanja, zato je sedaj skrajni čas, da se pravice na tem pomembnem področju uredijo. Že zgolj če izpostavimo nadomestila iz invalidnosti, ki so zelo različna, predvsem po višini, in odvisna po katerem zakonu PIZ so bila uveljavljena, lahko ugotovimo, da je na tem področju veliko nejasnosti, nesmislov in posledično občutkov manj ugodne obravnave v razmerju do drugih, pri katerih je bila ugotovljena določena invalidnost, kar pa za preglednost in zaupanje v sistem nikakor ni dobro.

LITERATURA IN VIRI

- Papež, Marijan, Pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter razvoj v zadnjih tridesetih letih, 4. konferenca pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zbornik, 2021.
- Papež, Marijan, Letno poročilo 2023 ZPIZ Slovenije, Predstavitev, februar 2024.
- 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, 84/23 – ZDOsk-11, 125/23 – odl. US in 133/23; ZPIZ-2.

Maintaining the Ratio of Insured Persons to Pension Beneficiaries – How to Work towards a Comprehensive Reform of the Pension and Disability Scheme

Marijan Papež*

Summary

The ratio of insured persons to pension beneficiaries is also indicative of the stability of the compulsory pension and disability insurance scheme and to a large extent reliant on the economic situation. Particularly before the independence, the ratio was significantly more favourable; despite having been very stable over the recent years due to a record increase in the number of insured persons, the ratio is, however, forecast to continue to decline. Obviously, the ratio of insured persons to pensioners alone cannot account for the scheme's stability. Some still look back to the days of 1987 and before, when the ratio was 1: 3, with three employees contributing for one pensioner. This period also saw unprecedented technological developments, leading to changes of the forms of work; many work processes thus no longer require as many workers, they have become automated and most of them ICT dependent.

Recent years have seen a number of changes to the pension and disability insurance scheme, introducing to the scheme partial solutions designed to serve the interests of certain small groups of insured persons and beneficiaries. This has to a certain extent adversely impacted the established ratios of insured persons to current and future beneficiaries, since the fundamental principles of this form of insurance have been affected by these partial changes. New changes to the pension and disability insurance must be addressed comprehensively, as this is the only way to ensure a transparent and efficient functioning of the future scheme. A comprehensive regulation of the pension and disability insurance scheme is the key for ensuring its stability and the provision of decent pensions; a new reform is ahead of us now, which with its changes must balance this in the long term and ensure adequate social security for both current and future generations of beneficiaries. Also important for the stability of the scheme is that

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

the changes are phased in over a longer transition period. At the moment, we have only the starting points for the changes, or reform, which the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities presented to the social partners in July 2023. Hopefully, by the end of May, when the XXIII Labour Law and Social Security Days will have taken place, the government's starting points will also be known. A very important message contained in the Ministry's starting points, which I believe will also stay so when approved by the government, is that the number of years required to qualify for an old-age pension remains unchanged at 40 years. For persons with 40 qualifying years, the pension age is proposed to gradually rise from 60 to 62 years, and for persons with 15 qualifying years, from 65 to 67 years of age. The implementation of the changes is planned for 2028, allowing for longer transition periods. This would be a major positive change compared to previous reforms, which used to be implemented less than a month after the adoption by the National Assembly and resulted in a surge of new retirements or people registering with the employment agency in order to be able to later retire under the old act. The media must also play their role and help raise awareness by informing the public in a comprehensive and objective manner. Some of us still remember the confusion, fear and mistrust among people caused by partial and incorrect information in previous reforms which often led to hasty decisions and, as a consequence, lower pensions. At the same time, let us not forget that a disability insurance reform is ahead of us, which is little or hardly at all talked about, yet which, in my opinion, will prove more challenging in terms of preparation and implementation than the pension reform.