

25.09.2009

**MODERNIZACIJA POKOJNINSKEGA SISTEMA V  
REPUBLIKI SLOVENIJI  
VARNA STAROST ZA VSE GENERACIJE**

## NAMEN DOKUMENTA

Pokojninski sistem v Republiki Sloveniji ima zelo dolgo tradicijo in je trdno umeščen v celotni sistem socialne varnosti kot eden ključnih podsistemov, ki zagotavlja varno starost. Menimo, da je pokojninski sistem v Sloveniji v preteklosti ponudil uspešne odgovore na širše družbene spremembe.

Prihodnost pokojninskih sistemov je zadnja desetletja aktualna tema slovenske kot tudi širše evropske politične in strokovne javnosti. Slovenija se tako kot večina razvitih evropskih držav, ki imajo daljše tradicije javnih pokojninskih sistemov, sooča s spremenjenimi socialnopolitičnimi, demografskimi in gospodarskimi predpostavkami ter predvidevanji, kar izpostavlja naslednje slabosti sedanjega dokladnega sistema: finančno nevzdržnost, vpliv na gospodarsko rast, nepreglednost, neupoštevanje načela ekvivalence in nemotiviranost delovno aktivnega prebivalstva za podaljševanje aktivnega obdobja.

Pokojninski sistem temelji na medgeneracijski solidarnosti. In prav zaradi ohranjanja načela medgeneracijske solidarnosti mora zagotavljati dostojne in primerne pokojnine vsem generacijam, tudi tistim, ki se bodo upokojile šele v naslednjih desetletjih.

Dokument vsebuje predlog rešitev modernizacije pokojninskega sistema, s katerimi lahko leta učinkovito odgovori na izziv, ki ga postavljajo spremenjene demografske razmere.

Namen dokumenta je, da:

- širši javnosti predstavi stanja in projekcije pokojninskega sistema in nujnost sprememb, s čimer se javnost osvešča in pripravi na spremembe;
- predstavlja podlago za izmenjavo mnenj in predlogov med socialnimi partnerji in ostalimi akterji (upokojenci, mladi), kar je podlaga za pripravo zakonodajnih gradiv;
- predstavlja podlago za informiranje izvršne in zakonodajne oblasti, ki sprejema končne odločitve o bodoči ureditvi.

Dokument in predlagane rešitve naj tako služijo kot podlaga za širšo družbeno razpravo o modernizaciji pokojninskega sistema v Sloveniji. Pokojninski sistem namreč zadeva vse prebivalce, zato je prav, da se odločitve sprejemajo premišljeno, na podlagi razprave vseh deležnikov sistema, predvsem pa socialnega dialoga ter v iskanju konsenza v največji možni meri.

Pri pripravi rešitev smo upoštevali domače strokovno znanje in izkušnje, hkrati pa smo preučili tudi ureditve primerljivih držav Evropske unije.

Poudariti velja, da s predlaganimi rešitvami modernizacija pokojninskega sistema še zdaleč ni končana. Pričakujemo in želimo si precej predlogov strokovne javnosti tako glede dopolnitve obstoječih predlogov, kakor morebitnih novih, drugačnih rešitev, kar pa je vendarle tudi smisel javne razprave.

Delovni skupini se je uspelo poenotiti glede bistvenih rešitev modernizacije pokojninskega sistema, kot so tudi prikazane skozi dokument, vendar pa je to le prvi korak pri reformiranju obstoječega sistema. Skozi razpravo sta se na delovni skupini razvili dve ideji kako v prihodnosti zasnovati sistem, ki bo hkrati zagotavljal primerne pokojnine ter tudi vzdržnost

javnih financ. Omenjeni ideji se nanašata na vzpostavitev točkovnega sistema oziroma sheme NDC (notional defined contribution). Člani delovne skupine so natančno pregledali vse argumente za in proti omenjenima sistemoma, njuno delovanje ter izvedbo v državah članicah EU, vendar pa pred javno razpravo niso želeli zapreti nobene možnosti.

Pomembno je tudi dejstvo, da je modernizacija sistema nujna, ne glede na morebitno odločitev o uvedbi točkovnega ali NDC sistema. Vsekakor pa drži, da sedanji sistem valorizacijskih količnikov in uporabe določila o sprotnem izenačevanju pokojnin oseb, ki so se upokojili po t.i. starem sistemu, in tistih, ki se upokojujejo po reformi (2000), postaja neobvladljiv. Iz tega vidika bi bilo smotrno, da se, v kolikor do leta 2011 ne bi bilo odločitve za uvedbo NDC, nemudoma izvedejo vse prilagoditve za hitro uvedbo točkovnega sistema.

Na koncu bi se radi zahvalili vsem članom delovne skupine, ki so poleg svojih rednih obveznosti s svojim nespornim strokovnim znanjem aktivno sodelovali pri pripravi tega dokumenta. Njihovega sodelovanja si želimo tudi pri konkretizaciji modernizacije pokojninskega sistema.

UVOD .....	5
KRATEK OPIS VELJAVNEGA SISTEMA POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA ...	7
1 KLJUČNI CILJI .....	9
1.1 Splošni cilji.....	9
1.1.1 Finančna vzdržnost pokojninskega sistema.....	9
1.1.2 Primernost pokojnin.....	11
1.2 Specifični cilji.....	12
1.2.1 Povečanje deleža aktivnih zavarovancev preko podaljševanja delovne aktivnosti .....	12
1.2.2 Vzpostavitev načela odvisnosti med vplačili in izplačili v sistemu pokojninskega zavarovanja .....	14
1.2.3 Ohranitev solidarnosti v sistemu pokojninskega zavarovanja.....	15
1.2.4 Preglednost sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja .....	17
1.2.4.1 Pokojninski sistem v funkciji zavarovanja za starost - Izločitev institutov, ki ne sodijo v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja .....	17
1.2.4.2 Informiranost posameznika o višini zbranih sredstev in pričakovani pokojnini .....	17
2 PREDLOG REŠITEV ZA URESNIČITEV CILJEV .....	19
2.1 MODERNIZACIJA VELJAVNEGA SISTEMA POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA .....	19
2.1.1 Spremembe v obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju .....	19
2.1.1.1 Zakonsko povišanje polne in minimalne starosti ter izenačitev pogojev za pridobitev pravic žensk in moških .....	19
2.1.1.2 Povečanje spodbud za daljše ostajanje v zaposlitvi.....	21
2.1.1.3 Odprava časovnih bonusov (dodana doba, znižanje upokojitvene starosti zaradi otrok) .....	22
2.1.1.4 Razširitev možnosti prostovoljnega vstopa v obvezno zavarovanje .....	22
2.1.1.5 Vzpostavitev večje fleksibilnosti in odprtosti instituta delne upokojitve .....	23
2.1.1.6 Podaljšanje obračunskega obdobja za odmero pokojnine .....	24
2.1.1.7 Določitev limitiranih plačil prispevkov .....	25
2.1.1.8 Prilagoditev sistema valorizacije.....	26
2.1.1.9 Izločitev čistih socialnih transferjev.....	26
2.1.1.10 Vzpostavitev sistema bruto pokojnin .....	27
2.1.1.11 Modernizacija invalidskega zavarovanja .....	28
2.1.2 Spremembe v obveznem dodatnem pokojninskem zavarovanju.....	30
2.1.2.1 Preoblikovanje obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja – vzpostavitev poklicnega pokojninskega zavarovanja.....	30
2.1.2.2 Enotna prispevna stopnja .....	31
2.1.2.3 Postopek določitve delovnih mest, na katerih je obvezna vključitev v dodatno pokojninsko zavarovanje .....	31
2.1.2.4 Poklicna pokojnina.....	31
2.1.2.5 Spremembe določil o višini in odmeri poklicne pokojnine .....	31
2.1.2.6 Izvajanje poklicne pokojninske sheme .....	32
2.1.3 Spremembe v prostovoljnem dodatnem pokojninskem zavarovanju.....	33
2.1.3.1 Modernizacija sistema .....	33
2.1.3.2 Poenotenje izvajalcev dodatnega pokojninskega zavarovanja in določitev upravljavcev pokojninskega načrta .....	33
2.1.3.3 Ločitev individualnega in kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja .....	35

2.1.3.4	Vzpostavitev pokojninskega načrta ter ureditev medsebojnih pravic in obveznosti izvajalca, delodajalca in delavcev oziroma članov .....	35
2.1.3.5	Določitev višine vplačil dodatnega pokojninskega varčevanja ter jasnejša določitev davčnih in podobnih spodbud za povečanje vključenosti v sistemu .....	35
2.1.3.6	Minimalna zajamčena donosnost .....	36
2.1.3.7	Določanje stroškov upravljanja, do katerih so upravičeni izvajalci .....	36
2.1.3.8	Sodelovanje članov pri upravljanju s premoženjem pokojninskega sklada oziroma zagotovitev nadzora nad upravljanjem s skladom s strani članov .....	36
2.1.3.9	Pravice iz dodatnega pokojninskega zavarovanja (varčevanja) .....	36
2.1.3.10	Zagotavljanje preglednejšega delovanja izvajalcev in pravočasnega obveščanja članov .....	37
2.1.3.11	Poenotenje nadzora in zagotavljanja učinkovitega ukrepanja v primeru kršitev .....	37
3	<b>VZPOSTAVITEV NOVEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA</b> .....	38
3.1	Temeljne značilnosti ničelnega stebra .....	40
3.2	Temeljne značilnosti prvega stebra .....	40
3.2.1	Sistem navideznih pokojninskih računov .....	40
3.2.2	Invalidsko zavarovanje .....	41

## UVOD

Slovenija bo v prihajajočih desetletjih zaradi staranja prebivalstva in neugodnih demografskih trendov pred izzivom, kako zagotoviti dolgoročno finančno vzdržnost sistema, ki je v pretežni meri odvisen od demografskih gibanj. Na nujnost preoblikovanja javnega pokojninskega sistema opozarjajo evropske multi-dimenzionalne politike kot tudi nacionalna državna strategija, ki na pokojninskem področju, kot kratkoročni in dolgoročni ukrep poudarja nujnost povečevanja delovne aktivnosti starejših oseb.

Zaradi zmanjševanja delovno sposobnega prebivalstva in povečevanja deleža starega prebivalstva, kar ustvarja starostno zaposlitveni paradoks, bo pričakovane ekonomske posledice čedalje daljšega življenja mogoče omiliti le s podaljševanjem delovne aktivnosti in z usmerjenim vključevanjem starejših v družbeno-ekonomsko življenje, se pravi generacij, ki so se do nedavnega še množično (pre)zgodaj upokojevale. Ob upoštevanju, da je slovenska oziroma evropska delovna sila stara le v razmerju do upokojitvene starosti, ne pa tudi glede na podaljšano pričakovano trajanje življenja, so spremembe v starostni strukturi delovne sile posledica tudi vse poznejšega vstopanja mladih na trg delovne sile in podaljševanje trajanja študijskega obdobja, kar pomeni dvojni primanjkljaj v pokojninski blagajni - zaradi zmanjševanja števila zavarovancev ter daljšega prejemanja pravic ob krajšem obdobju vključenosti v sistem. Podaljšano šolanje mladih (15-24) pa je posledica omogočanja mladim, da delajo preko študentskih servisov, ki so za delodajalca zaradi lažjega prilagajanja obsega dela in nižje obdavčitve, finančno izredno ugodna.

Dejstvo je, da je obstoječ pokojninski sistem ne glede na to, da zagotavlja relativno nizke (in zmeraj nižje) starostne pokojnine, relativno drag.

Modernizacija pokojninskega sistema mora biti tudi priložnost za vrnitev pokojninskega sistema k njegovim koreninam, k namenu, zaradi katerega je bilo to zavarovanje sploh ustanovljeno – zavarovanju za starost, invalidnost in smrt oziroma preprečevanju tveganja revščine v starosti. V Sloveniji, pa tudi v mnogih drugih državah, se je skozi razvoj pokojninskega zavarovanja znotraj sistema urejalo pravice, ki po svoji naravi niso povezane z njegovim osnovnim namenom. Posledica tega je, da je sistem zapleten, težko razumljiv že strokovnjakom, kaj šele posamezniku.

Zato nam dolgoročna finančna vzdržnost pokojninskega sistema ne more biti edini cilj. Modernizacija je tudi priložnost za analizo in odpravo pomanjkljivosti sedanjega sistema, ki se kažejo predvsem v zapletenosti, nepreglednosti ter v premajhni odvisnosti višine pokojnin od vplačanih prispevkov. Eden od rezultatov modernizacije mora tako biti tudi vzpostavitev večje odvisnosti višine pokojnin od vplačanih prispevkov.

Modernizacija pokojninskega sistema, kot je predlagana, v okviru pokojninskega sistema sledi uresničitvi naslednjih ciljev:

- dostojne pokojnine iz javnega pokojninskega sistema;
- primerne pokojnine, ki posamezniku zagotavljajo ohranjanje njegovega družbenega položaja, njihov vir pa predstavljajo prejemki iz različnih stebrov pokojninskega zavarovanja;
- večja preglednost sistema;
- trajnejša finančna vzdržnost sistema.

Ob razpravi o predlagani modernizaciji pokojninskega sistema pa se je potrebno zavedati, da na izziv staranja prebivalstva, in s tem staranja delovne sile, ni moč uspešno in celovito odgovoriti zgolj z ustrežnejšim pokojninskim sistemom, temveč so nujne tudi prilagoditve ostalih podsistemov socialne varnosti, predvsem na področju delovno pravne zakonodaje, zakonodaje s področja varnosti in zdravja pri delu ter aktivne politike zaposlovanja. Zgolj reforma sistema pokojninskega zavarovanja ne bo zadoščala, če je ne bodo spremljale tudi sočasne strukturne spremembe gospodarskega in javnega sektorja.

Oblikovati bo torej potrebno ustrezne politike in ukrepe na vseh področjih človekovega udejstvovanja, ki bodo spodbujale podaljševanje delovne aktivnosti starejših, spreminjale odnos ljudi do dela in aktivnega preživljanja starejšega življenjskega obdobja ter pripomogle k zavedanju družbe, gospodarskih subjektov ter posameznikov, da starost ne izključuje zaposlitvenega potenciala, temveč nasprotno povečuje produktivnost starejšega delavca z oblikovanjem primernih delovnih mest in vlaganjem v človeški kapital.

Spremembe v odnosu družbe, zaposlenih ter delodajalcev bo morala spremljati prilagoditev delovnega okolja in pogojev dela hitrim spremembam v tehnološkem in organizacijskem smislu, saj so se z doseganjem daljše življenjske dobe psihofizične sposobnosti prebivalstva bistveno spremenile in se ohranjajo v poznejša leta. Kvalitetna in primerna delovna mesta za starejše zaposlene bodo v prihodnje odražala zlasti dolgoletne izkušnje starejših zaposlenih, njihove razvite socialne mreže ter druge kompetence, izhajajoče iz delovnih izkušenj, ki so nepogrešljive in ki pozitivno vplivajo na konkurenčnost organizacij. Takšno delovno okolje pa je mogoče ustvariti le s sočasno promocijo zdravstvenega varstva, prilagodljivostjo delovnega mesta, fleksibilnih oblik delovnega časa, s prerazporeditvijo in zagotavljanjem kariernega razvoja ter omogočanjem nadaljnega usposabljanja in vseživljenjskega učenja.

Predlog modernizacije je razdeljen v dva sklopa sprememb, ki se vzporedno nadgrajujeta in se nanašata na različne skupine posameznikov upoštevaje njihovo starost. Tako modernizacija kot vzpostavitev novega sistema pa zasledujeta enake splošne cilje.

Prvi sklop ukrepov se nanaša na modernizacijo veljavnega sistema, ki začne veljati 1. januarja 2011. V okviru modernizacije se z ukrepi zasleduje predvsem specifične cilje, kot so npr. povečanje deleža aktivnih zavarovancev, večja odvisnost med višino vplačanih prispevkov in višino prejemkov, preglednost sistema ter vzpostavitev učinkovitega dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki bo služil namenu, zaradi katerega je bil z reformo iz leta 2000 tudi oblikovan.

V moderniziranem pokojninskem sistemu ostanejo in tudi uveljavijo pravico do pokojnine vsi zavarovanci, ki so rojeni pred letom 1960 oziroma so na dan 1. januar 2015 stari 55 let ali več.

Drugi sklop ukrepov se nanaša na vzpostavitev novega pokojninskega sistema v Republiki Sloveniji, ki začne veljati s 1. januarjem 2015, vanj pa se vključijo vsi zavarovanci, ki so rojeni leta 1960 ali kasneje oziroma so na dan 1. januar 2015 stari manj kot 55 let. Vzporednost obeh oblik pokojninskega sistema se tako izteče predvidoma leta 2025, ko se v Sloveniji v celoti in dokončno vzpostavi nov pokojninski sistem.

# KRATEK OPIS VELJAVNEGA SISTEMA POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

Zadnja reforma pokojninskega in invalidskega zavarovanja leta 2000 je v pokojninski sistem prinesla korenite spremembe, ki so bile potrebne, če je želela Slovenija tudi ob upadanju rodnosti, podaljšanju življenjske dobe posameznika, staranju prebivalstva in spreminjanju razmerja med aktivnim in neaktivnim prebivalstvom omogočati pokojnine, ki bi starejšim zagotavljale varno starost, izvajalcem pokojninskega zavarovanja pa nemoteno izplačevanje pokojnin tudi v bodoče.

- Konec leta 2008 je bilo po podatkih Statističnega urada RS v Republiki Sloveniji 2.032.362 prebivalcev, od tega kar 25,97 % upokojencev;
- v letu 1990 je povprečno število zavarovancev iz obveznega zavarovanja znašalo 782.222, 784.193 v letu 1998 in 904.667 v letu 2008;
- leta 1990 je bilo upravičencev do pokojnin (brez upravičencev do državne pokojnine) 384.094, nato 472.394 v letu 1998 in 527.975 v letu 2008;
- koeficient razmerja med številom zavarovancev in upokojencev je v letu 1990 znašal 2,03, 1,66 v letu 1998 in 1,71 v letu 2008.

Iz navedenih podatkov je sicer mogoče razbrati, da se razmerje med številom zavarovancev in številom upokojencev zopet izboljšuje, vendar je pri tem potrebno opozoriti na pričakovana upokojevanja tistih generacij, katerih upokojitev je bila zaradi uvedbe strožjih pogojev upokojevanja, uvedenih z reformo leta 2000, ki so se uvajali postopoma, odložena. Število upokojencev bo tako zopet naraslo.

Od pokojninske reforme naprej je v pokojninskem sistemu urejeno obvezno in dodatno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. V dodatno pokojninsko in invalidsko zavarovanje se lahko vključijo le vključeni v obvezno zavarovanje. Razlika med sistemoma je velika, saj se pokojnine iz obveznega zavarovanja plačujejo upokojencem iz tekočih vplačil zavarovancev, dodatni pokojninski steber pa temelji na naložbenem principu (varčevanje na osebnih pokojninskih računih, izvajalci s tem premoženjem upravljajo in zanj jamčijo).

## **Obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje**

- ohranjene so pravice do pokojnine (starostna, invalidska, vdovska, družinska), pravice iz invalidskega zavarovanja ter nekatere dodatne pravice, kot sta pravica do dodatka za pomoč in postrežbo ter varstveni dodatek k pokojnini,
- upokojitveni pogoji so strožji in postopno se odpravlja razlika med spoloma,
- za upokojitev morata biti hkrati izpolnjena dva pogoja, in sicer starost, ki je višja kot prej, in daljša delovna doba,
- daljše ostajanje v zaposlitvi je nagrajeno, upokojitev pred polno starostjo pa pomeni zmanjšanje pokojnine,
- obdobje za izračun višine pokojnine je daljše (iz 10 na 18 let),
- uvedena je državna pokojnina (namenjena je tistim, ki nimajo nobenih dohodkov in izpolnjujejo pogoj prebivanja v Sloveniji vsaj 30 let).



## **Dodatno pokojninsko in invalidsko zavarovanje**

Dodatno prostovoljno pokojninsko zavarovanje se hitro razvija, saj je bilo decembra 2008 v to obliko zavarovanja vključenih že 56,78 % vseh obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanih. Sredstva v upravljanju na področju dodatnega pokojninskega zavarovanja so presegla **1,2 milijarde EUR**, s čimer se je dodatno pokojninsko zavarovanje dokončno uveljavilo tudi kot pomemben dejavnik v finančnem prostoru.

Dodatno zavarovanje se deli na obvezno in prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje.

Obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje je nadomestilo za zavarovalno dobo s povečanjem in je namenjeno delavcem, ki delajo na posebno težkih in zdravju škodljivih delih oziroma delih, ki jih po določeni starosti ni mogoče uspešno opravljati.

Prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje je zavarovanje, pri katerem zavarovanci vplačujejo sredstva na svoj račun, da bodo po upokojitvi iz tega lahko pridobili dodatno pokojnino, saj sedanji sistem obveznega zavarovanja v prihodnosti ne bo mogel zagotavljati primernih pokojnin. To zavarovanje je stimulirano, saj so do določene višine vplačil zagotovljene davčne olajšave. Prostovoljno dodatno zavarovanje je lahko kolektivno, kjer premije plačuje delodajalec, ali individualno, kjer premije plačujejo zavarovanci.

# 1 KLJUČNI CILJI

## 1.1 Splošni cilji

Hitre spremembe razvoja družbe pogojujejo nenehno potrebo po prilagoditvi sistemov socialnega zavarovanja. Ti sistemi pa se med seboj razlikujejo tudi po nujnosti trajnega ohranjanja pravic, pri čemer nedvomno drži, da mora pokojninsko zavarovanje zagotavljati pravice na podlagi dolgega časa (zavarovanje) in tudi za vedno daljši čas. Spremembe, ki bodo omogočale pridobivanje pravic iz sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki bodo posamezniku zagotavljale ohranitev življenjskih standardov, morajo biti zato usmerjene predvsem v končno zagotovitev primernih pokojninskih prejemkov v začrtanih okvirih javnofinančnih zmogljivosti.

### 1.1.1 Finančna vzdržnost pokojninskega sistema

Spremembe v starostni strukturi prebivalstva, ki jim bo Slovenija priča v prihodnje, bodo imele učinek na javnofinančne izdatke. Največji ekonomski posledici staranja prebivalstva bosta porast izdatkov za zdravstveno varstvo, pokojnine, socialno varstvo in dolgotrajno oskrbo ter zmanjšano število delovno sposobnega prebivalstva na trgu dela.

Tabela 1: Dolgoročna vzdržnost javnih financ, v % BDP

	2007	2008	2009	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Skupaj prihodki</b>	<b>41,76</b>	<b>41,28</b>	<b>40,52</b>	<b>40,59</b>	<b>41,54</b>	<b>41,81</b>	<b>41,71</b>	<b>41,26</b>	<b>40,98</b>
Odhodki za pokojnine	10,10	10,22	10,25	10,31	11,24	13,42	16,30	18,39	18,83
Starostne	7,01	7,16	7,24	7,32	8,44	10,44	12,93	14,70	15,05
Invalidske	1,54	1,51	1,49	1,48	1,36	1,25	1,27	1,28	1,23
Družinske	0,90	0,91	0,90	0,89	0,84	1,03	1,27	1,46	1,57
Državne	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11	0,15	0,17	0,20	0,21
Druge	0,55	0,53	0,52	0,53	0,49	0,55	0,66	0,74	0,77
Zdravstvo	5,81	5,81	5,83	5,90	6,45	7,32	8,27	8,99	9,30
Starostno varstvo	0,76	0,77	0,78	0,80	0,97	1,20	1,53	1,81	1,99
Odhodki za izobraževanje	5,39	5,32	5,22	5,17	5,09	5,23	5,05	5,34	5,60
Odhodki za obresti	1,06	0,69	0,66	0,65	0,63	1,17	3,15	6,97	12,46
<b>Skupaj odhodki</b>	<b>41,49</b>	<b>41,13</b>	<b>40,99</b>	<b>41,07</b>	<b>42,41</b>	<b>46,34</b>	<b>52,34</b>	<b>59,54</b>	<b>66,21</b>
<b>Predpostavke</b>									
Rast produktivnosti dela	3,6	3,7	3,6	3,7	3,1	1,8	1,7	1,7	1,7
Realna rast BDP	4,8	4,6	4,5	3,4	2,6	0,8	0,7	0,8	1,1
Stopnja aktivnosti moških (15-64)	75,8	76,3	75,8	75,4	75,8	74,2	73,0	73,9	74,3
Stopnja aktivnosti žensk (15-64)	66,7	66,9	67,5	68,0	70,8	69,1	68,4	69,3	69,5
Skupna stopnja aktivnosti (15-64)	71,4	71,7	71,8	71,8	73,4	71,7	70,8	71,6	71,9
Stopnja brezposelnosti	4,9	4,9	4,6	4,6	4,6	4,5	4,5	4,5	4,5
Delež prebivalstva v starosti 65+	15,9	16,1	16,4	16,6	20,4	25,3	29,1	32,5	33,4

Vir: Program stabilnosti, april 2009 (UMAR, IER, MF RS).

Izdatki za pokojnine se bodo bistveno povečali po letu 2020. Tako bo po projekcijah povečanje teh izdatkov v obdobju 2010 – 2020 znašalo 0,93 %, medtem ko bo povečanje odhodkov za pokojnine v obdobju 2020 – 2030 znašalo že 2,18 %. Povečanja bodo, v kolikor ne bo prišlo do spremembe drugih dejavnikov, v prihajajočih desetletjih po napovedih še višja.

Pritisk na javnofinančne izdatke za pokojnine je do sedaj še dokaj uspešno kompenzirala reforma pokojninskega sistema iz leta 2000. Postopno se je zvišala je dejanska upokojitvena starost in do leta 2008 se je zmanjšalo nadomestitveno razmerje med pokojninami in

plačami. Vendar pokojninska reforma iz leta 2000 ohranja ob predpostavkah, ki še niso upoštevale posledic sedanje krize, podobno porabo sredstev za izplačevanje pokojnin le na kratek rok in se po letu 2020 povečanju primanjkljaja v pokojninski blagajni, ob sedANJI porabi sredstev z veljavno indeksacijo pokojnin s plačami, ob upoštevanju demografskih projekcij in ob nespremenjenih drugih dejavnikih, brez ustreznih ukrepov ne bo mogoče izogniti. Primanjkljaja iz proračuna RS ne bo mogoče financirati, saj bi to pomenilo, da bi ob trenutnih vplačilih država v obdobju naslednjih 40 let morala zagotoviti še dodatnih 8 odstotkov bruto domačega proizvoda letno (v današnjih zneskih okoli 3 milijarde letno). Možnosti za pokritje primanjkljaja sta brez strukturne spremembe pokojninskega sistema še dve, in sicer zvišanje prispevkov, kar zaradi mednarodne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva ni mogoče, saj Slovenija sodi v sam svetovni vrh po obdavčitvi dela; in zmanjšanje pokojninskih pravic.

Iz simulacije starostno vezanih odhodkov in posebej odhodkov za pokojnine, je razvidno povečanje porabe sredstev v BDP pri različnih podaljšanjih upokojitvene starosti:

Tabela 2: Analiza občutljivosti starostno vezanih odhodkov na spremembe pokojninskega sistema

% BDP	Skupno povečanje starostno vezanih odhodkov 2008 – 2060	Povečanje odhodkov za pokojnine 2008 - 2060	Povišanje dolga 2008 - 2025	Povišanje primanjkljaja 2008 - 2025	PREJEMKOVNO RAZMERJE		
					2008	2050	2060
Osnovni scenarij (brez sprememb pokojninskega sistema)	12,99	8,15	63,99	7,58	61,9	59,6	59,7
Podaljšanje upokojitvene starosti za 1 leto	12,17	7,61	55,40	6,48	61,9	58,6	58,9
Podaljšanje upokojitvene starosti za 3 leta	10,60	6,55	39,35	4,45	61,9	57,0	57,6
Podaljšanje upokojitvene starosti za 5 let	9,24	5,65	25,13	2,65	61,9	56,0	56,7

Iz prikazane tabele izhaja, da se bo skupno povečanje starostno vezanih odhodkov do leta 2060 povečalo za skoraj 13 % BDP, povečanje odhodkov za pokojnine pa za 8,15 % BDP, v kolikor ne bo prišlo do bistvenih sprememb na področju sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V tem primeru bi se dolg do leta 2025 s sedanjih cca 22 % BDP zvišal na več kot 85 % BDP (v današnjih zneskih bi obresti v letu 2025 znašale več kot 900 milijonov EUR). Eden izmed učinkovitejših ukrepov, s katerim bi se lahko zagotovila stabilnost javnih financ, je podaljševanje upokojitvene starosti. Tako bi že 3-letno podaljšanje upokojitvene starosti znižalo skupno povečanje starostno vezanih odhodkov za več kot 2 % BDP, odhodke za pokojnine pa za 1,6 % BDP, medtem ko bi se nadomestna stopnja leta 2060 znižala le za malo več kot 4 odstotne točke. Še večji učinek na javne finance, pa bi imelo podaljšanje upokojitvene starosti za 5 let, kjer bi se starostno vezani odhodki znižali za več kot 3,5 % BDP, nadomestna stopnja pa bi se znižala le za nekaj več kot 5 odstotnih točk do leta 2060.

Na krhko stabilnost in nevzdržnost pokojninskega sistema je opozorila tudi gospodarska kriza. Izpad prispevkov zaradi povečanja brezposelnosti, nižjih plač in nelikvidnosti ter veljavni način usklajevanja pokojnin sta že v letošnjem letu terjala dodatni transfer iz državnega proračuna v višini 125 milijonov evrov za pokrivanje letošnjih obveznosti

pokojninskega zavarovanja. Veljavni sistem, ko državni proračun pokriva razliko med izdatki za pokojnine in vplačanimi prispevki sicer pokojninski blagajni zagotavlja izravnano finančno poslovanje, že kratkoročno pa zahteva temeljito preoblikovanje izdatkov za druge javne funkcije, ki jih financira država iz državnega proračuna. Ker tudi ta ne razpolaga z rezervami, se njen (državni) primanjkljaj financira s povečanim zadolževanjem. Zato bo potrebno prilagoditi tudi način določanja obveznosti države za financiranje primanjkljaja, ki nastane zaradi manjših prispevkov kot so izdatki za pokojnine.

Dolgoročno finančno vzdržnost pokojninskega sistema je mogoče zagotavljati tudi z zadrževanjem vsakoletne rasti pokojninskih prejemkov (valorizacijska formula) na ravni, ki je nižja od rasti plač in s podaljševanjem obračunskega obdobja za izračun pokojninske osnove.

Izdatke znotraj dokladnega sistema povečujejo tudi vse večje potrebe po socialni varnosti, saj zaradi neugodnih demografskih trendov sistem sprotnega prispevnega kritja ne razpolaga z zadostnim kritjem za izplačilo vseh pravic.

Zaradi načela, da so pravice iz pokojninskega zavarovanja povezane z vplačanim prispevkom posameznika, bo potrebno dopolniti način določanja višine pokojninskega upravičenja in pri tem upoštevati tako pričakovano trajanje prejetanja pokojnine kot pokritost izdatkov s prispevki.

Posledice hitro se rastočih izdatkov zaradi spremenjene demografske strukture prebivalstva in (ob zagotavljanju izravnane financiranja) iz tega izhajajočega relativnega zmanjšanja pokojnin v primerjavi s plačami ter vedno večjega deleža pokrivanja izdatkov s splošnimi davki, je mogoče omiliti z demografskim rezervnim skladom. V procesu lastninske preobrazbe se je v Kapitalsko družbo pokojninskega in invalidskega zavarovanja (KAD) preneslo premoženje, ki ga upravlja država. Ta rezervni sklad bi bilo potrebno še povečati in sistemsko zagotoviti, da bo šele po letu 2020 namenjen izključno za dopolnjevanje financiranja izdatkov za pokojnine, ki bi se sicer morale zaradi manjših tekočih prihodkov občutno zmanjšati.

Cilj je mogoče doseči s sledečimi ukrepi:

- sprememba načina valorizacije;
- povečanje in podrobnejša namenska opredelitev demografskega rezervnega sklada.

### 1.1.2 Primernost pokojnin

Primerna pokojnina je pokojnina, ki posamezniku omogoča relativno ohranitev njegovega družbenega položaja tudi v času uživanja pravic iz pokojninskega zavarovanja. Posameznik si lahko primerno pokojnino zagotovi iz različnih stebrov pokojninskega sistema, pri čemer ima vsak steber natančno določeno vlogo.

Javni pokojninski sistem mora biti v funkciji zagotavljanja pokojnin, ki vsem upokojencem zagotavljajo ustrezno socialno varnost. Ohranjanje in izboljšanje ekonomske in socialne varnosti celotnega prebivalstva, ne le upokojencev, pa bo ob vzdržnih javnih finančnih možnostih le z vodenjem politike, ki je usmerjena v podaljševanje aktivnega (delovnega) obdobja in v

oblikovanje različnih možnosti postopnega upokojevanja, ob sočasnem nagrajevanju ostajanja v aktivnosti.

Z vzpostavitvijo učinkovitega sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja pa se posamezniku na prostovoljni bazi omogoča, da si pomemben del primerne pokojnine iz javnega pokojninskega sistema zagotovi tudi iz naslova dodatnega pokojninskega zavarovanja.

S predlogom modernizacije se zagotavlja, da bo tudi v prihodnje glavni vir primerne pokojnine posameznika zagotavljalo modernizirano obvezno pokojninsko zavarovanje, t.j. javni sistem, ki temelji na medgeneracijski solidarnosti, vendar pa se je potrebno zavedati, da bo pomembno vlogo, predvsem zaradi demografskega gibanja prebivalstva, pri zagotavljanju primernih pokojnin morale imeti tudi dodatno pokojninsko zavarovanje.

V okviru tako vzpostavljenega večstebnega sistema mora javni steber, t.j. obvezno pokojninsko zavarovanje, zagotavljati socialno varnost, medtem ko sta privatni drugi in tretji steber namenjena zagotavljanju oziroma ohranjanju družbenega položaja zavarovanca tudi v času uživanja pravic iz pokojninskega zavarovanja. Omenjeni sistem tako posamezniku omogoča, da načrtuje oziroma določi življenjski standard, ki ga želi imeti v času upokojitve tudi glede na stil življenja, ki ga ima v aktivni dobi.

Primernost pokojninskih prejemkov v obstoječem sistemu pa dodatno zmanjšuje tudi močno prisoten element solidarnosti znotraj dokladnega sistema med posamezniki oziroma znotraj posameznih generacij in med njimi, kar je sicer značilnost socialnih transferjev, bolj kot bi to veljalo za pokojninske prejemke, ki temeljijo na vplačanih prispevkih. Določeni elementi redistribucije oziroma solidarnosti bodo seveda vedno prisotni tudi v pokojninskem sistemu (gre vendarle za socialno zavarovanje), vendar mora država socialne transferje zagotavljati predvsem v drugih sistemih socialne varnosti, ne pa v okviru in na račun pravic iz pokojninskega zavarovanja, ki temeljijo na vplačanih prispevkih.

Cilj je mogoče doseči z naslednjimi ukrepi:

- vzpostavitev učinkovitega dodatnega pokojninskega zavarovanja (enotni izvajalec, možnost izbire naložbene politike, poenotenje nadzora s sodelovanjem članov);
- uvesti dodatne spodbude za vključevanje zaposlenih z niskimi plačami v dodatno pokojninsko zavarovanje;
- uvesti spodbude za večjo vključenost v individualno dodatno pokojninsko zavarovanje.

## **1.2 Specifični cilji**

### **1.2.1 Povečanje deleža aktivnih zavarovancev preko podaljševanja delovne aktivnosti**

Ob sočasnem upadanju rodnosti in podaljševanju pričakovanega trajanja življenja prihaja do sprememb v starostni strukturi prebivalstva ter upadanja delovno sposobnega prebivalstva po letu 2006, kar se kritično odraža zlasti v razmerju med številom zavarovancev in upokojevc. Razmerje med številom zavarovancev in številom upokojevc, ki je leta 1990

znašalo 2,3 (zavarovancev 782.222 in upokoјencev 384.094), je v letu 2008 znašalo 1,7 (zavarovancev 904.667, upokoјencev 527.933).

Negativne demografske trende bi bilo v pokojninskem sistemu mogoče omiliti le s podaljševanjem obdobj delovne aktivnosti, ki je v Sloveniji v starostni skupini 55-64 let med najnižjimi v Evropski uniji. Nizka zaposlitvena stopnja oseb v starostni skupini od 55 do 64 let je posledica zgodnjega odhoda iz trga dela oziroma predčasnega upokoјevanja, ki je bilo značilno za tranzicijsko obdobje slovenskega gospodarstva.

Nizko stopnjo zaposlenosti starejših oseb so kot eno večjih težav izpostavili že leta 2000 na Evropskem svetu v Lizboni. Leto kasneje so se v Stockholmu zavezali k uresničitvi cilja, in sicer dvigu stopnje zaposlenosti starejših (55-64) znotraj EU do leta 2010 na 50 %, naslednje leto pa v Barceloni dodali še nov cilj večje aktivnosti starejših, in sicer kot dvig povprečne starosti umika iz trga dela v državah članicah za 5 let do leta 2010. Oba cilja sta del Lizbonske strategije do leta 2010 ter evropske politike zaposlovanja.

Lizbonska strategija je bila leta 2005 prenovljena in dopolnjena s Smernicami zaposlovanja, v okviru katerih je posebna pozornost namenjena oblikovanju nacionalnih strategij aktivnega staranja, med njimi pa sta za področje menedžmenta starosti med pomembnejšimi 17. in 18. smernica zaposlovanja, ki se nanašata na že omenjeno povečanje stopnje zaposlenosti starejših na 50 % do leta 2010 in spodbujanje pristopa k zaposlitvi po življenjskih obdobjih, kjer je podano priporočilo podpore aktivnemu staranju, vključno z ustreznimi delovnimi pogoji, izboljšanim zdravstvenim statusom ter s primernimi spodbudami za delo in odvratanje od predčasnega upokoјevanja.

Dvigovanje stopnje zaposlenosti starejših v Sloveniji predstavlja eno od prednostnih nalog na področju dela in zaposlovanja. Leta 2006 je Vlada RS po opozorilu Sveta EU pričela z oblikovanjem nacionalne strategije aktivnega staranja, ki predstavlja akcijski načrt aktivnega staranja na področju zaposlovanja in je dopolnilo k Strategiji varstva starejših do leta 2010 (solidarnost, sožitje in kakovostno staranje prebivalstva), ki jo je Vlada RS sprejela septembra 2006 in predstavlja krovno strategijo, ki omogoča ohranitev solidarnosti in medčloveškega sožitja med tretjo, srednjo in mlado generacijo ter kakovostno staranje in oskrbo naglo rastočega deleža tretje generacije.

Cilj morajo prav tako spremljati ustrezne druge politike in ukrepi na vseh področjih človekovega udeјstvovanja, ki bodo spodbujale podaljševanje delovne aktivnosti starejših, spreminjali odnos ljudi do dela in aktivnega preživljanja starejšega življenjskega obdobja ter pripomogle k zavedanju družbe, gospodarskih subjektov ter posameznikov, da starost ne izključuje zaposlitvenega potenciala, temveč nasprotno povečuje produktivnost starejšega delavca z oblikovanjem primernih delovnih mest in vlaganjem v človeški kapital. Takšno delovno okolje pa je mogoče ustvariti le s sočasno promocijo zdravstvenega varstva, prilagodljivostjo delovnega mesta, fleksibilnih oblik delovnega časa, s prerazporeditvijo in zagotavljanjem kariernega razvoja ter omogočanjem nadaljnega usposabljanja in vseživljenjskega učenja.

Ob upoštevanju, da je slovenska oziroma evropska delovna sila stara le v razmerju do upokoјitvene starosti, ne pa tudi glede na podaljšano pričakovano trajanje življenja, so

spremembe v starostni strukturi delovne sile posledica tudi vse poznejšega vstopanja mladih na trg delovne sile in podaljševanja trajanja študijskega obdobja, kar pomeni dvojni primanjkljaj v pokojninski blagajni zaradi zmanjševanja števila zavarovancev ter daljšega prejetanja pravic ob krajšem obdobju vključenosti v sistem. Podaljšano šolanje mladih (15-24) pa je posledica omogočanja mladim, da delajo preko študentskih servisov, ki so za delodajalca zaradi lažjega prilagajanja obsega dela in nižje obdavčitve finančno izredno ugodna.

Cilj je mogoče doseči z naslednjimi ukrepi:

- z zakonskim povišanjem polne in minimalne starosti ter izenačitvijo pogojev za pridobitev pravic žensk in moških in skrajšanjem prehodnega obdobja za upokojitev žensk;
- s povečanjem spodbud za daljše ostajanje v zaposlitvi;
- s črtanjem časovnih bonusov (dodana doba, znižanje upokojitvene starosti zaradi otrok ...);
- s postopnim izhodom iz trga dela in upokojitvijo (delna upokojitev).

### 1.2.2 Vzpostavitev načela odvisnosti med vplačili in izplačili v sistemu pokojninskega zavarovanja

Sistem pokojninskega zavarovanja temelji na delu in vplačanih prispevkih iz tega naslova. Zakonodajalec je v pokojninskem sistemu na prvo mesto postavil načelo, da pravice izvirajo iz dela. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje je tako, razen v izjemnih primerih, obvezno in ni odvisno od volje posameznika. Ob dejstvu, da pokojninski sistem izhaja iz načela generalizacije kroga zavarovancev, po katerem je v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje vključen najširši možen krog zavarovancev, je potrebno razširiti pokritost z obveznim zavarovanjem na vsakršno opravljanje dela v odvisnem razmerju.

Glede na to, da je zaradi nizke obremenitve s prispevki za socialno varnost trenutno zelo razširjeno opravljanje dela na podlagi pogodb o delu oziroma dela v drugih odvisnih razmerjih, ki niso delovna razmerja, je potrebno proučiti možnost, da se za vsa dela, ne glede na to, v kakšnem pravnem razmerju je bilo neko delo opravljeno (pogodba o zaposlitvi, pogodba o delu, avtorska pogodba ter druge pogodbe civilnega prava, študentsko delo oziroma delo na podlagi kakršnekoli druge pogodbe), plačujejo sorazmerno enaki prispevki glede na višino dohodka. Ukrep »VSAKO DELO ŠTEJE«.

Ob navedenem ukrepu je potrebno proučiti tudi možnost spremembe delovno pravne zakonodaje, ki zagotavlja primerljive pravice in obveznosti iz vsake aktivnosti in v ospredje ne postavlja delovnega razmerja (zlasti delovnega razmerja za nedoločen čas). S tem bi bila zagotovljena večja fleksibilnost delovne sile, saj formalno pravni status ponudnika delovne sile ne bi bil več pomemben z vidika zavarovanja. Delodajalec bi tako plačal za stroške dela enako, ne glede na status in položaj ponudnika dela.

Veljavna zakonodaja sedaj določa, da se obvezno zavaruje samo oseba, ki v okviru kakšnega drugega pravnega razmerja opravlja delo, vendar pa ni zavarovana na drugi podlagi. V zvezi z zelo ohlapno zakonsko določbo, bi bilo potrebno proučiti možnost, da se

mora oseba, ki je že obvezno zavarovana in v kolikor opravlja poleg tega še neko drugo delo ali dejavnost, obvezno zavarovati tudi za to drugo delo. Pri tem bo potrebno proučiti možnost določitve uvedbe najvišjega zneska prispevkov, ki ga je v posameznem obračunskem obdobju (letu), največ dolžan plačati zavarovanec iz naslova obveznega zavarovanja.

Glede na trende širitve fleksibilnih oblik zaposlitve, in glede na širitev delovnega prava tudi na osebe, ki niso v delovnopravnem razmerju, so pa v okviru drugega (civilnopravnega) pogodbenega razmerja ekonomsko odvisne od druge osebe, se zagotovijo minimalni standardi iz pokojninskega sistema vsem osebam, ki opravljajo (neko) delo za drugega. Osebam s posebnim statusom, ki sicer ne opravljajo dela (npr. zakonci in zunajzakonski partnerji samozaposlenih, gospodinjske pomočnice, itd.), se omogoči prostovoljni vstop v obvezno zavarovanje.

Navedeni ukrep (razširitev obveznega zavarovanja za pokojninsko in invalidsko zavarovanje na vsakršno opravljanje dela v odvisnem razmerju) bi tako zahteval posege v opredelitve zavarovancev oziroma nastanek obveznosti vstopa v zavarovanje, v načine določanja pravic iz zavarovanja ter tudi v sistem plačevanja prispevkov, zato je potrebno proučiti potrebne posege v veljavni sistem v navedenih segmentih.

Potrebno je proučiti tudi delo upokojencev, in sicer z vidika vključevanja v sistem zavarovanja oziroma ustrezne obremenitve s prispevki, ob upoštevanju enake obravnave glede na druge, ki opravljajo delo v odvisnem razmerju, ter zastavljenega cilja spodbujanja za daljše ostajanje v aktivnosti. Ureditvev mora omogočiti delno aktivnost upokojencev in vsebovati ekonomske spodbude za takšno delo (problem zveznosti obdavčenja).

Z razširitvijo kroga zavarovancev in vključitvijo v zavarovanje na podlagi vseh oblik dela, se bodo posledično povišala vplačila prispevkov tako na ravni sistema, kot na ravni posameznika. Prav zato pa je potrebno zagotoviti sistem, v katerem bo dosledno vpeljana načelo odvisnosti višine pokojnin od vplačanih prispevkov, saj imajo v nasprotnem primeru posamezniki interes izogiba oziroma čim manjšega plačila prispevkov.

Cilj je možno doseči s sledečimi ukrepi:

- s širitvijo zavarovalnih podlag;
- s širitvijo možnosti prostovoljne vključitve v obvezno zavarovanje;
- s podaljšanjem obdobja za določitev pokojninske osnove;
- z vzpostavitvijo sistema NDC.

### 1.2.3 Ohranitev solidarnosti v sistemu pokojninskega zavarovanja

Kljub vzpostavitvi modernega večstebnega sistema pokojninskega zavarovanja, se morata v okviru obveznega pokojninskega zavarovanja ohraniti temeljni načeli veljavnega sistema, t.j. načeli redistribucije in solidarnosti. Omenjeni načeli se morata zagotavljati v okviru javnega stebra, kjer država vsakemu posamezniku, kot že omenjeno, zagotavlja dostojno pokojnino, ne glede na njegov dohodek v času zaposlitve oziroma ne glede na višino vplačanih prispevkov. V javnem stebru tako vsak zavarovanec v določenem delu prispeva za zagotavljanje dostojnih pokojnin tako trenutnih, kot tudi bodočih upokojencev.

Vendar pa se morata tudi načeli redistribucije in solidarnosti v okviru obveznega pokojninskega zavarovanja zagotavljati na pregleden način tako, da je zavarovanec



seznanjen, v katerem delu javnega sistema se zasleduje načelo odvisnosti višine izplačil od višine vplačil, v katerem delu pa se zagotavljata načeli redistribucije in solidarnosti.

Sedanja nepregledna ureditev je predvsem posledica dejstva, da je v sistemu močno prisoten sistem solidarnosti med posamezniki oziroma redistribucije znotraj posamezne generacije, ki je sicer značilen za socialne transferje, kar pa pokojnine seveda niso. V sistemu so tako vgrajene vertikalna solidarnost med generacijo aktivnih in upokojenih (prispevki so obvezni in proporcionalni glede na prispevno osnovo; zavarovanci z višjimi plačami oziroma dohodki plačujejo prispevke od osnov, ki navzgor niso omejene, medtem ko se njihove pravice limitirajo z določitvijo najvišje pokojninske osnove), horizontalna solidarnost med upokojenci (maksimalno razmerje med pokojninami za enako dolgo dobo zavarovanja 1:4) in solidarnost med upokojenci, ki so se upokojili v različnih obdobjih.

Določeni elementi redistribucije oziroma solidarnosti bodo seveda vedno prisotni tudi v pokojninskem sistemu (gre vendarle za socialno zavarovanje), pa vendar mora država socialne transferje zagotavljati predvsem v drugih sistemih socialne varnosti, ne pa v okviru in na račun pravic iz pokojninskega zavarovanja, ki temeljijo na vplačanih prispevkih.

Cilj je mogoče doseči z naslednjimi ukrepi:

- z določitvijo minimalnega obsega pravic (to je možno v obeh sistemih – v moderniziranem sedanjem in NDC, pri čemer je pri NDC to možno le z vzpostavitvijo ničelnega stebra (zero pillar);
- z določitvijo maksimalne pokojninske osnove.

## 1.2.4 Preglednost sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja

### 1.2.4.1 Pokojninski sistem v funkciji zavarovanja za starost - Izločitev institutov, ki ne sodijo v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja

Pokojninsko zavarovanje, kot ga poznamo danes, je bilo ustanovljeno z namenom zavarovanja za starost oziroma preprečevanja tveganja revščine v starosti. Pokojninski sistem moramo vrniti k njegovim koreninam, k namenu, zaradi katerega je bilo to zavarovanje sploh ustanovljeno – zavarovanju za starost oziroma preprečevanju tveganja revščine v starosti. V Sloveniji, pa tudi v mnogih drugih državah, se je skozi razvoj pokojninskega zavarovanja znotraj sistema urejalo svari, ki po svoji naravi nimajo nobene zveze z njegovim osnovnim namenom. Posledica tega je, da je sistem zapleten, težko razumljiv in nepregleden, predvsem pa zelo drag glede na to, da zagotavlja relativno nizke starostne pokojnine.

Pri določanju nadaljnje usode javnega pokojninskega sistema, ki ga je potrebno ovrednotiti tako iz zavarovalniškega vidika kot tudi z vidika systemske socialne funkcije, je zato potrebno sistem očistiti pravic, ki se zagotavljajo iz pokojninskega zavarovanja, vendar nimajo podlage v plačanih prispevkih, kar je bistvo sistemov socialnih zavarovanj. Pokojninsko zavarovanje v osnovi pomeni, da se pravica do pokojnine in druge pravice iz naslova minulega dela priznavajo na temelju vplačanih prispevkov, zato morajo biti tiste pravice, za katere prispevki niso bili plačani in so namenjene zagotavljanju socialne varnosti, ustrezno umeščene v druge podsisteme s področja socialne varnosti – predvsem na področje socialnega varstva.

Prav tako je za doseg preglednejše pokojninske blagajne temeljnega pomena proučitev možnosti systemske ločitve pokojninskega zavarovanja in invalidskega zavarovanja in ob tem natančne ločitve pravic iz pokojninskega in pravic iz invalidskega zavarovanja. Ob možni uvedbi NDC sistema oziroma prehodu na nov pokojninski sistem, pa je takšna ločitev tudi nujna.

Cilj je mogoče doseči s sledečimi ukrepi:

- z izločitvijo pravic, ki imajo socialno naravo iz pokojninskega sistema;
- z odpravo omejitve najvišje pokojninske osnove (vzpostavitev redistribucije znotraj točkovnega sistema ali pri zero pillar-ju znotraj NDC);
- z uvedbo bruto sistema pokojnin.

### 1.2.4.2 Informiranost posameznika o višini zbranih sredstev in pričakovani pokojnini

Eden izmed pomembnejših konkretnih ciljev znotraj splošnega cilja, ki je vzpostavitev preglednega sistema, je oblikovanje sistema, v katerem je posameznemu zavarovancu omogočeno, da je skozi aktivno dobo seznanjen tako z višino do tedaj vplačanih sredstev, kakor tudi z višino prejemkov, ki jih lahko pričakuje iz tega naslova po upokojitvi. Takšen cilj se da doseči predvsem s sistemom, v katerem je jasno vzpostavljena povezava med vplačanimi prispevki in višino pridobljenih pravic, sam sistem pa mora biti po svoji naravi enostaven in razumljiv povprečnemu zavarovancu.

Z vzpostavitvijo sistema, ki posamezniku zagotavlja pregled nad plačanimi prispevki in pričakovanimi pravicami, se posamezniku tudi omogoči, da sprejema odločitve o tem, pri kateri starosti bo uveljavljal pravice iz pokojninskega zavarovanja oziroma za koliko časa je še smiselno odložiti upokojitev tudi po izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Navedeno na posameznika stimulatивно vpliva tudi pri čimprejšnjem zaključku študija in vključitvijo na trg dela ter s tem vključitvijo v sistem pokojninskega zavarovanja.

Cilj je mogoče doseči s sledečimi ukrepi:

- z uvedbo točkovnega sistema ali NDC;
- z razširitvijo zavarovalnih podlag na vse oblike dela;
- z vzpostavitvijo pregledne pokojninske blagajne (uvedba načela bruto pokojnin):

## **2 PREDLOG REŠITEV ZA URESNIČITEV CILJEV**

Načinov in ukrepov za doseg zgoraj opisanih ciljev je seveda več, prav tako so možne različne kombinacije ukrepov ter različna časovna dinamika uveljavitve le-teh.

Predlog rešitev je sestavljen iz dveh sklopov, iz modernizacije veljavnega sistema obveznega pokojninskega zavarovanja in vzpostavitve novega sistema. Sklopa se vzporedno nadgrajujeta in se nanašata na različne skupine posameznikov, upoštevaje njihovo starost. Tako modernizacija kot vzpostavitev novega sistema pa zasledujeta enake splošne cilje.

Prvi sklop ukrepov se nanaša na modernizacijo veljavnega sistema, ki začne veljati 1. januarja 2011. V okviru modernizacije se z ukrepi zasleduje predvsem specifične cilje, kot so npr. povečanje deleža aktivnih zavarovancev, večja odvisnost med višino vplačanih prispevkov in višino prejemkov, preglednost sistema ter vzpostavitev učinkovitega sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki bo služil namenu, zaradi katerega je bil z reformo leta 2000 tudi oblikovan.

V moderniziranem pokojninskem sistemu ostanejo in tudi uveljavijo pravico do pokojnine vsi zavarovanci, ki so rojeni do leta 1960 oziroma, ki so na dan 1. januar 2015 stari 55 let ali več.

Drugi sklop ukrepov se nanaša na vzpostavitev novega pokojninskega sistema v Republiki Sloveniji, ki začne veljati s 1. januarjem 2015, vanj pa se vključijo vsi zavarovanci, ki so rojeni leta 1960 ali kasneje oziroma, ki so na dan 1. januar 2015 stari manj kot 55 let. Vzpostavitve obeh oblik pokojninskega sistema se tako izteče predvidoma leta 2025, ko se v Sloveniji v celoti in dokončno vzpostavi nov pokojninski sistem.

### **2.1 MODERNIZACIJA VELJAVNEGA SISTEMA POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA**

#### **2.1.1 Spremembe v obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju**

##### **2.1.1.1 Zakonsko povišanje polne in minimalne starosti ter izenačitev pogojev za pridobitev pravic žensk in moških**

Zakonsko povišanje starosti je način za dvigovanje dejanske upokojitvene starosti, ki ni priljubljen, saj je v vsakem primeru štet kot t.i. »trd« ukrep. Pregled reform drugih EU držav kaže, da so ta ukrep izvedle vse države, saj je minimalno (spodnjo) mejo za upokojitev potrebno administrativno določiti. Ker pa v RS že velja polna starost (možnost upokojitve pri določeni starosti, ki zagotavlja pokojnino, odmerjeno za dopolnjeno pokojninsko dobo) in je za moške že določena pri starosti 63 let, je potrebno to starost uvajati prej, kot je to predvideno še za ženske, jo izenačiti s starostjo, določeno za moške ter jo za oba spola dvigniti na 65 let.

Veljavna »polna starost« v slovenskem pokojninskem sistemu v veliki meri ne učinkuje. Za ženske je za njeno uveljavitev določeno dolgo prehodno obdobje. V času postopnega uvajanja nove minimalne starosti sta tako minimalna kot polna starost izenačeni. Za zavarovanke to pomeni, da v tem času odbitkov sploh ni, dodatki pa so minimalni, saj so

določeni le za upokojevanje po doseženi polni starosti. Za moške sistem učinkuje omejeno, in sicer zaradi velikega števila izjem. Najpogostejša je upokojitev s 40. leti delovne dobe in starostjo 58 let, ki se ne šteje za predčasno upokojitev in pri takšnih pogojih ni odbitkov.

Za slovenski pokojninski sistem je mogoča splošna ugotovitev, da t.i. sistem bonusov in malusov ne učinkuje v zadostni meri, zato je nujna odločitev, da se njegove pomanjkljivosti čim prej odpravijo, tako da se omeji vpliv olajšav, hkrati pa določi višja polna starost za moške in ženske enotno. Vsaka upokojitev pred polno starostjo se šteje za predčasno upokojitev.

Ob uveljavitvi strožjih zakonskih pogojev je potrebno zasledovati načelo postopnega spreminjanja pogojev, saj pokojninski sistem ne prenese hitrih posegov. Uvajanje nove, višje polne starosti, nove višje minimalne starosti ter učinkovanje spremenjenega sistema bonusov in malusov, se izvede postopno, s prilagojenim daljšim prehodnim obdobjem, posebej za ženske in moške, saj so vstopni pogoji različni.

Kot polno starost se za oba spola določi starost 65 let. Za ženske, pri katerih polna starost sploh še ne učinkuje, naj bi se v začetku zviševala hitreje kot za moške. Uvajati naj bi se začela v letu 2011, postopen prehod pa zaključil leta 2020. Vse upokojitve pred doseženo polno starostjo se štejejo za predčasno upokojitev in prinašajo odbitke, upokojitve po dopolnjeni polni starosti prinašajo pribitke. Možnost znižanje polne starosti zaradi dela pred 18 letom se, za razliko od veljavne ureditve, določi za oba spola.

Postopoma se dvigne tudi minimalno starostno mejo za predčasno upokojitev iz 58 na 60 let. Razliko med polno starostjo in minimalno starostjo se izenači za oba spola na 5 let (za ženske je po veljavni ureditvi predvidena 3 letna).

Po zaključku prehodnega obdobja bo mogoča upokojitev z minimalno 15. leti zavarovalne dobe pri 65. letih starosti in predčasna upokojitev z najmanj 38 leti pokojninske dobe (ženske) in najmanj 40. leti pokojninske dobe (moški) in minimalno starostjo 60 let.

Spremenjene pogoje blaži dodatna (večja) vrednost pokojninske dobe, daljše od 38 let (ženske) oziroma 40 let (moški), in sicer se iz vrednosti 1,5 % dvigne na 2,0 %.

V sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja se opusti pojem »delovna doba«, ki že od uveljavitve obstoječega zakona dopušča različno, tudi neenakopravno obravnavo zavarovancev. Ne omogoča le različne obravnave vsebinsko gledano istovrstnih obdobj zavarovalne dobe, temveč učinkuje le na omejen krog zavarovancev. Za zavarovanke sploh ne velja (ker je polna starost v prehodnem obdobju izenačena z minimalno starostjo).

Predlagane spremembe poenostavljajo pogoje, določene za pridobitev pravice do starostne pokojnine, saj si bo lahko vsak preračunal, za koliko se mu pokojnina znižuje ali zvišuje.

Ženske se po sedanji zakonodaji upokojujejo pri povprečno nižji dopolnjeni starosti kot moški. Kljub temu, da se je v obdobju 2000 - 2008 povprečna dopolnjena starost pri ženskah ob starostni upokojitvi dvignila za 1 leto in 6 mesecev (iz 56 let in 1 mesec na 57 let in 7 mesecev), medtem ko se je pri moških v enakem obdobju povišala le za 11 mesecev (iz 61 let na 61 let in 11 mesecev), se ženske starostno upokojujejo pri starosti, ki je bila v letu 2008 za 4 leta in 4 mesece nižja kot pri moških. Hitrejše naraščanje upokojitvene starosti pri obeh spolih pa onemogočajo ugodnosti, kot so znižanje minimalne starosti zaradi skrbi in

vzgoje otrok, pri ženskah zaradi vstopa v obvezno zavarovanje pred dopolnjenim 18. letom starosti in pri moških še zaradi znižanja polne starosti.

Povprečna pokojninska doba za pridobitev starostne pokojnine se pri ženskah po sedanji zakonodaji postopno povečuje, kar je posledica zakonskega postopnega zviševanja minimalne pokojninske dobe za pridobitev starostne pokojnine. Tako je bila pokojninska doba pri ženskah v letu 2008 za 2 leti in 5 mesecev (36 let) višja kot v letu 2000 (33 let in 7 mesecev). Povprečno povečanje pokojninske dobe v posameznem letu je bilo od leta 2000 pri ženskah večje, vendar moški še vedno delajo dlje kot ženske. Le ti so v letu 2000 pridobili pravico do starostne pokojnine ob povprečno dopoljnjeni pokojninski dobi 37 let in 3 mesece, ki se je do leta 2008 povečala za 1 leto. Leta 2008 so se tako moški upokojili pri povprečno dopolnjenih 38 letih in 3 mesecih pokojninske dobe.

Dejstvo je, da ženske pridobijo pravico do starostne pokojnine pri dopoljnjeni nižji povprečni starosti ter pri nižji dopoljnjeni povprečni pokojninski dobi, zaradi daljšega pričakovanega trajanja življenja (do leta 2007 82,3 leta ženske in 75,0 let moški) pa tudi dlje časa prejemajo pokojnino kot moški. Pri starostnih upokojenkah se je tako v obdobju od leta 2000 do 2008 doba prejemanja pokojnine opazno podaljšala in sicer za 3 leta in 9 mesecev (iz 17 let in 1 mesec v letu 2000 na 20 let in 10 mesecev v letu 2008), medtem ko se je v enakem obdobju pri starostnih upokojenkih podaljšala doba prejemanja pokojnine za 1 leto in 7 mesecev (iz 14 let in 9 mesecev v letu 2000 na 16 let in 4 mesece v letu 2008).

### **2.1.1.2 Povečanje spodbud za daljše ostajanje v zaposlitvi**

Namen tega ukrepa je predvsem večja učinkovitost, pa tudi poenostavitev sedanjega sistema, ki je zapleten. Spodbuja ostajanje v zaposlitvi samo prva leta po izpolnjenih pogojih, pa še to vsako leto manj. Podobno je z odbitki, ki se po višini razlikujejo glede na število mesecev, ki zavarovancu manjkajo do polne starosti. Izračunavanje je zapleteno in ga posameznik težko razume. Večja učinkovitost bo dosežena z enotno višino spodbud in odbitkov. To pa tudi poenostavlja njihove izračune. Možno je sicer uvesti različne ukrepe, vendar se večina strinja, da je enotna višina mesečnega povečanja ali zmanjšanja najbolj pregledna, obvezen pa je postopen prehod.

Predlaga se, da znaša vrednost spodbud oziroma odbitkov 0,3 %. Na ta način bi se starostna pokojnina vsem, ki se upokojijo pred dopolnitvijo polne starosti, zmanjšala za vsak mesec manjkajoče starosti do dopolnitve polne starosti od najmanj 0,3 % do največ 18 % ( $12 \times 0,3 = 3,6$  % na leto). Enako pa naj bi se starostna pokojnina osebi, ki izpolni pogoje zanjo in ostane v zavarovanju po dopolnitvi polne starosti, povečala za vsak mesec, prebit v zavarovanju po dopolnitvi polne starosti, povečala za 0,3 %, brez omejitve navzgor. Tako predlagana ureditev v večji meri stimulira odlaganje upokojitve na čas po dopolnitvi polne starosti. Odstotki zmanjšanja pokojnine namreč ne padajo več tako hitro kot do sedaj glede na približevanje polni starosti. Zato naj bi bilo upokojevanje pred polno starostjo manj privlačno. Obratno pa se pričakuje povečan interes za odlaganja upokojitve po dopolnitvi polne starosti, ker se povečanja pokojnine ne nižajo in navzgor ne bodo več omejena, kot so sedaj. Poudariti velja, da so pridobljeni bonusi/malusi trajni.

V funkciji stimuliranja upokojitve pri višji starosti je tudi drugačno vrednotenje pokojninske dobe, daljše od 38 let (ženska) oziroma 40 let (moški). Vsako leto daljše pokojninske dobe, dopolnjene v obdobju do dopolnjene polne starosti, naj bi se namesto v višini 1,5 %

vrednotilo v višini 2 %. Odmera pokojnine ni omejena z najvišjim možnim odstotkom. Vsako leto dopolnjene pokojninske dobe vpliva na višino odstotka za odmero pokojnine.

Sprememba bonus/malus sistema se uvaja postopno, skladno s postopnim dvigom polne in minimalne starosti ter veljavnimi določbami. Učinki so v nasprotnem primeru neobvladljivi tako z vidika ostajanja v zaposlitvi kot tudi z vidika prehitrega znižanja pokojnine.

### **2.1.1.3 Odprava časovnih bonusov (dodana doba, znižanje upokojitvene starosti zaradi otrok)**

Dodana doba je institut, ki so ga nekatere EU države sicer poznale (upoštevale so izjeme), vendar je večina te olajšave že črtala iz sistemov, saj z upokojitvami niso neposredno povezane. Kot primer lahko navedemo, da se število rojenih otrok ne bo povečalo zaradi olajšave pri upokojevanju.

V kolikor bi se le odločili, da se nekatera obdobja časovnih bonusov ohranijo, bi moral biti njihov vpliv omejen in naj bi se nanašal predvsem na možnost znižanja polne starosti (npr. maksimalno 3 leta). V tem primeru je potrebno poudariti primernost ureditev posameznih spodbud v drugih sistemih zavarovanja, in sicer zavarovanju za starševsko varstvo in zaposlovanju ter preprečevanju brezposelnosti. Le konkretne spodbude v teh sistemih prinašajo zadovoljstvo zavarovancem in so pravočasne.

Spodbude so tudi mnogo bolj smiselne, če so naravnane pozitivno na način dodatnih bonusov.

Odprava časovnih bonusov je smiselna tudi glede na predlagana izhodišča, da se pokojninska zakonodaja očisti pravic, ki nimajo podlage v plačanih prispevkih. Tudi delovno pravna zakonodaja je v času, ko je bilo služenje vojaščine še obvezno določala, da osebam v vojski mirujejo pravice iz delovnega razmerja, in jim doba ni tekla, prispevki pa tudi niso bili plačani.

### **2.1.1.4 Razširitev možnosti prostovoljnega vstopa v obvezno zavarovanje**

Ukrep ne predstavlja zahtevnih sprememb, obstaja pa vprašanje, kako odpreti možnost zavarovanja in za koga. Nekateri evropski predpisi zahtevajo vzpostavitev podlage za zavarovanje za posebne kategorije zavarovancev (na primer zakonski partnerji samozaposlenih oseb, osebe na prestajanju zaporne kazni, zavarovanje med študijem ...).

Ureditev dodatnih možnosti prostovoljnega vstopa v obvezno zavarovanje bi bilo tako iz vidika vključitve čim večjega števila oseb v javni sistem smiselno urediti na način, da bi bila možnost prostovoljnega vstopa vezana na statusni položaj posameznika (npr. oseba s statusom študenta, oseba s statusom pomagajočega zakonca). S tem bi se pogoji za prostovoljni vstop v zavarovanje ločili od taksativno določenih pravnih razmerij, ki predstavljajo zavarovalne podlage za obvezno vključitev v sistem in so vezana na določene oblike dela.

Z razširitvijo kroga zavarovancev pri prostovoljnem vstopu v pokojninski sistem pa je potrebno opredeliti tudi vrsto in obseg pravic, do katerih bodo upravičene osebe, ki bodo prostovoljno vključene v zavarovanje. To pomeni, da je mogoče vzpostaviti le zavarovanje za

pokojnino, mogoče pa je tudi zavarovanje za vse dodatne pravice. To zahteva seveda večjo finančno udeležbo posameznika.

Prav tako pa sedanje zavarovanje za tako imenovani ožji obseg nenehno odpira vprašanja, kako je mogoče, da imajo določene kategorije oseb tako majhne pravice. Dosedanji sistem je takšno izjemo omogočal le kmečkim zavarovancem, vendar se nenehno pojavljajo pobude, da bi se te pokojnine zvišale, kar pa glede na vplačane prispevke seveda ni mogoče.

#### **2.1.1.5 Vzpostavitev večje fleksibilnosti in odprtosti instituta delne upokojitve**

Glede na veljavno ureditev se lahko oseba starostno upokoji, ko izpolni minimalne pogoje. Upokojitev takrat ni obvezna, tako da se vsak zavarovanec sam odloči, ali se bo upokojil oziroma ostal v delovnem razmerju, saj status zavarovanca praviloma ni združljiv s statusom upokojenca. V kolikor se oseba odloči za upokojitev, sistem omogoča postopni prehod v pasivno generacijo z ureditvijo delne upokojitve. S tem se delavcu omogoča, da tudi po upokojitvi ostane v delovnem razmerju oziroma ponovno vstopi v delovno razmerje s skrajšanim delovnim časom. Po prenehanju delovnega razmerja in delne upokojitve zavarovanec uveljavi starostno pokojnino v celoti. Pri tem se mu zavarovalna doba, dopolnjena v času delne upokojitve, in plača iz tega obdobja upošteva pri ponovni odmeri pokojnine, ali pa zavarovanec zahteva, če je to zanj ugodneje, da se mu že odmerjena pokojnina le odstotno poveča na podlagi navedene zavarovalne dobe.

Oseba, ki po upokojitvi ponovno sklene delovno razmerje v polnem delovnem času oziroma začne opravljati samostojno dejavnost ter s tem pridobi plačo oziroma plačilo za delo, nastopi reaktivacija. Za čas, ko je upokojenec vključen v obvezno zavarovanje, pravica do pokojnine miruje, pokojnina pa se mu v povišanem odstotku, glede na obdobje zavarovalne dobe, dosežene v času ponovnega zavarovanja, začne ponovno izplačevati takrat, ko oseba preneha z delovnim razmerjem oziroma dejavnostjo, ki je podlaga za vključitev v zavarovanje.

Delo po upokojitvi pa lahko osebe opravljajo tudi na podlagi civilnih pogodb po obligacijskem zakonu (npr. podjetni pogodbo) ali pogodb po avtorskem pravu v primerih, ko gre za avtorsko delo. Ker navedene pogodbe ne zagotavljajo delovnopravnega varstva delavcev ter celotno socialno - varstveno zaščito delavcev, je potrebno opozoriti na temeljno načelo delovne zakonodaje, ki določa, da pogodbeni stranki v primeru obstoja elementov delovnega razmerja, ne moreta prostovoljno izbirati, ali bo njuno razmerje opredeljeno kot delovno razmerje ali ne. V kolikor ne gre za elemente delovnega razmerja, se upokojenec iz tega naslova v nobenem primeru (npr. glede na višino plačila za pogodbeno delo) ni potrebno ponovno vključiti v obvezno zavarovanje, prav tako se mu pokojnina nadalje izplačuje, iz naslova pogodbenega dela pa je zavezan plačati le pavšalni prispevek za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Sedanja ureditev omogoča delno upokojitev le osebi, ki ima sklenjeno delovno razmerje, kar pomeni, da delna upokojitev ne pride v poštev za druge kategorije zavarovancev (npr. samozaposlene, kmete itd.).

Prav tako morajo starejši delavci, ki so sicer že izpolnili minimalne pogoje za upokojitev in ki želijo nadaljevati z delom s skrajšanim delovnim časom od polnega, ostati v delovnem razmerju za najmanj 4 ure dnevno, kar pomeni, da si delovnega časa ne morejo sami



poljubno izbirati. Slednja ureditev zato ne povečuje števila delnih upokojitev, saj delovni čas ni prilagodljiv in zato upokojujencem niso dane zadostne spodbude v smislu fleksibilnega delovnega časa.

Poleg tega pa delo, ki ga upokojenec opravlja na podlagi drugih civilnih pogodb, ne povečuje deleža zavarovancev, s čimer bi se zagotavljal finančno vzdržen pokojninski sistem, saj se za opravljanje dela na podlagi teh pogodb ne zahteva vključitev v socialne sisteme, obenem pa se mora zagotoviti dovolj sredstev za izplačilo pokojnin tem upokojujencem.

Večjo fleksibilnost pri zaposlovanju starejših oseb tako na strani delavca kot tudi na strani delodajalca lahko prinese le še bolj postopna upokojitev posameznikov, kar bi pomenilo, da bi imeli upravičenci do delne pokojnine možnost poljubno izbirati delovni čas, ob postavitvi zakonske ureditve dnevnega minimuma ur (npr. dve uri na dan), kar bi omogočalo delodajalcem tudi v bodoče nemoteno organiziranje delovnega procesa.

Obenem bi veljalo zakonsko ureditev spremeniti na način, da bi imeli vsi zavarovanci možnost delno ostati v zaposlitvi ter prejemati delno pokojnino. Možnost uveljavitve delne pokojnine bi bilo tako potrebno razširiti iz zavarovancev, ki so v delovnem razmerju tudi na samozaposlene in poslovodne osebe, ki so hkrati družbeniki, ki po sedanjih zakonodaji po upokojitvi nimajo niti možnosti obdržati podjetje, razen v kolikor imajo v podjetju zgolj kapitalski vložek, oziroma samostojno opravljati dejavnost, razen v kolikor zgolj vodijo in nadzorujejo dejavnost bodisi nadaljujejo z drugo dejavnostjo, katere niso opravljali v svojem rednem delovnem razmerju, na podlagi katerega so pridobili pravico do pokojnine.

#### **2.1.1.6 Podaljšanje obračunskega obdobja za odmero pokojnine**

Za obdobje, ki je relevantno za določitev pokojninske osnove, od katere je odvisna višina pokojnine, se po veljavni zakonodaji upošteva obdobje prejemanja plač oziroma zavarovalnih osnov, od katerih so bili zavarovancu obračunani prispevki v katerikoli najugodnejših zaporednih 18 letih po 1. 1. 1970 dalje.

Sedanji način odmere, z upoštevanjem najugodnejših let zavarovanja po letu 1970, ne omogoča pravičnega načina odmere pokojnine, saj upošteva dohodke, za katere so bili plačani prispevki iz krajšega obdobja. Prav tako se z upoštevanjem obdobja pred tranzicijo omogoča posameznikom višje odmerjene pokojninske osnove, ki realno ne odražajo gibanja posameznikovih prejemkov skozi celotno delovno obdobje, predvsem generaciji »baby boomerjev«, katere zasluzki v devetdesetih letih prejšnjega stoletja bi realno znižali pokojninsko osnovo, v kolikor bi se upoštevalo npr. zaporednih 35 let oziroma celotno obračunsko obdobje.

V kolikor bi se upoštevali plačani prispevki iz daljšega obdobja, bi bil omogočen pravičnejši način odmere pokojnine, saj zasluzki večinoma naraščajo sorazmerno z naraščanjem let delovne dobe (npr. dodatek na delovno dobo), morebitna vmesna prekinitev zaporedja pa bi lahko privedla do bistvenega znižanja pokojnine.

Ob tem je potrebno poudariti, da ima Slovenija še vedno najkrajše obdobje za odmero pokojnine v primerjavi z drugimi evropskimi državami (nikjer se za obračun ne upošteva krajše obdobje od 25 let). Vpeljava daljšega (35-letnega) obdobja mora biti postopna (po 2 leti na leto z začetkom leta 2011).

### **2.1.1.7 Določitev limitiranih plačil prispevkov**

Ta ukrep je potrebno pojasniti skupaj z ukrepom ohranitve solidarnosti v sistemu. Solidarnost je sicer značilna za socialna zavarovanja, vendar mora biti ohranjena do smiselne mere, in sicer tako, da je mogoče zasledovati načelo »primerno plačilo za delo«.

Sistem pokojninskega zavarovanja temelji na delu in vplačanih prispevkih iz tega naslova. Zakonodajalec je v pokojninskem sistemu na prvo mesto postavil načelo, da pravice izvirajo iz dela. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje je tako, razen v izjemnih primerih, obvezno in ni odvisno od volje posameznika. Ob dejstvu, da pokojninski sistem izhaja iz načela generalizacije kroga zavarovancev, po katerem je v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje vključen najširši možen krog zavarovancev, je potrebno razširiti pokritost z obveznim zavarovanjem na vsakršno opravljanje dela v odvisnem razmerju.

Glede na to, da je zaradi nizke obremenitve s prispevki za socialno varnost trenutno zelo razširjeno opravljanje dela na podlagi pogodb o delu oziroma dela v drugih odvisnih razmerjih, ki niso delovna razmerja, je potrebno proučiti možnost, da se za vsa dela, ne glede na to, v kakšnem pravnem razmerju je bilo neko delo opravljeno (pogodba o zaposlitvi, pogodbi o delu, avtorska pogodba ter druge pogodbe civilnega prava, študentsko delo oziroma delo na podlagi kakršnekoli druge pogodbe), plačujejo sorazmerno enaki prispevki glede na višino dohodka.

#### **Ukrep »VSAKO DELO ŠTEJE«**

Ob navedenem ukrepu je potrebno proučiti tudi možnost nove opredelitve pojma delovnega razmerja znotraj delovno pravne zakonodaje z namenom, da se pojem delovnega razmerja razširi in se naredi delovno razmerje bolj stimulatивно predvsem za delodajalce oziroma se na drugi strani bolj zaostrijo pogoji in obremenitve za delo po drugih pogodbah v odvisnih razmerjih. S tem bi bila zagotovljena večja fleksibilnost delovne sile, saj formalno pravni status ponudnika delovne sile ne bi bil več pomemben z vidika zavarovanja. Delodajalec bi tako plačal za stroške dela enako ne glede na status in položaj ponudnika dela.

ZPIZ-1 sedaj določa, da se obvezno zavaruje samo oseba, ki v okviru kakšnega drugega pravnega razmerja opravlja delo, vendar pa ni zavarovana na drugi podlagi. V zvezi z zelo ohlapno določbo ZPIZ-1 je potrebno proučiti možnost, da se mora oseba, ki je že obvezno zavarovana in v kolikor opravlja poleg tega še neko drugo delo ali dejavnost, obvezno zavarovati tudi za to drugo delo. Pri tem bo potrebno proučiti možnost določitve uvedbe najvišjega zneska prispevkov, ki ga je v posameznem obračunskem obdobju (letu), največ dolžan plačati zavarovanec iz naslova obveznega zavarovanja.

Glede na trende širitve fleksibilnih oblik zaposlitve in glede na širitev delovnega prava tudi na osebe, ki niso v delovnopravnem razmerju, so pa v okviru drugega (civilnopravnega) pogodbenega razmerja ekonomsko odvisne od druge osebe, se zagotovijo minimalni standardi iz pokojninskega sistema vsem osebam, ki opravljajo (neko) delo za drugega. Omogoči se neoviran prostovoljni vstop v obvezno zavarovanje za ožji obseg pravic.

Navedeni ukrep (razširitev obveznega zavarovanja za pokojninsko in invalidsko zavarovanje na vsakršno opravljanje dela v odvisnem razmerju) bi tako zahteval posege v opredelitve zavarovancev oziroma nastanek obveznosti vstopa v zavarovanje, v načine

določanja pravic iz zavarovanja ter tudi v sistem plačevanja prispevkov, zato bi bilo potrebno spremeniti sistem v navedenih segmentih.

Potrebno je proučiti tudi delo upokojencev, in sicer z vidika vključevanja v sistem zavarovanja oziroma ustrezne obremenitve s prispevki, ob upoštevanju enake obravnave glede na druge, ki opravljajo delo v odvisnem razmerju, ter zastavljenega cilja spodbujanja za daljše ostajanje v aktivnosti.

#### **2.1.1.8 Prilagoditev sistema valorizacije**

Sistem usklajevanja pokojnin je namenjen ohranjanju oziroma vzdrževanju realne vrednosti pokojnin. V času uživanja pokojnine naj bi se ohranjalo razmerje med zneskom pokojnine in povprečno plačo v državi, kot je veljalo ob uveljavitvi pokojnine. Vse poznejše spremembe višine priznanih in odmerjenih pokojnin so odvisne predvsem od predpisanega načina usklajevanja, s katerim se ohranja njihova vrednost. Različni načini usklajevanja se tako neposredno odražajo v obsegu potrebnih sredstev za izplačilo pokojnin in drugih pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Iz navedenega razloga so prav zakonske ureditve, s katerimi so se v preteklosti urejevala usklajevanja, doživljale najpogostejše spremembe in dopolnitve.

Predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zakonodajo, sedaj določajo, da se pokojnine usklajujejo glede na rast povprečne mesečne plače, izplačane zaposlenim pri pravnih osebah, ki jo SURS objavlja v Uradnem listu RS. Upošteva se gibanje povprečnih bruto plač, medtem ko so se po prejšnji zakonski ureditvi upoštevala gibanja preračunanih povprečnih neto plač. Tako preračunane plače so ustrezale za povprečno stopnjo davkov in prispevkov znižanim povprečnim bruto plačam, sedaj pa se upoštevajo gibanja povprečnih bruto plač. Sprememba je bila posledica uveljavitve novega zakona o dohodnini s 1. 1. 2005. Navedeni zakon je med drugim vplival tudi na drugačno višino povprečne stopnje prispevkov in davkov, obračunanih od plač v Republiki Sloveniji, ki je med letom ni mogoče določiti. Zaradi učinkov spremenjene davčne zakonodaje je med gibanji povprečnih bruto in neto plač, ki do tedaj niso bistveno odstopala, nastal večji razkorak, kar je vplivalo tudi na dosežena razmerja med pokojninami in plačami.

Sedaj veljavna ureditev valorizacije pokojnin bo v bodoče še močnejše vplivala na porast dodatnega primanjkljaja v pokojninski blagajni, zato je potrebno proučiti možnost spremembe valorizacije na način, ki bo ohranjala realno vrednost višine priznanih in odmerjenih pokojnin in hkrati zagotavljala finančno vzdržnost pokojninske blagajne.

Možna rešitev za pravočasno preprečitev porasta dodatnega primanjkljaja v pokojninski blagajni bi bila sprememba valorizacije pokojnin tako, da bi se vpeljala t.i. švicarska formula, ki upošteva tako rast plač (50 %) kot tudi spremembo cen življenjskih potrebščin (inflacijo) (50 %). Nov način usklajevanja bi pomenil nižjo rast pokojnin in zmanjševanje prihodnjega finančnega bremena.

#### **2.1.1.9 Izločitev čistih socialnih transferjev**

Z namenom zagotovitve preglednejšega poslovanja pokojninske blagajne se iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja izloči vse transferje oziroma socialne dajatve, ki se znotraj pokojninskega sistema zagotavljajo upravičencem iz državnega proračuna in ki se ne financirajo iz prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. S tem se zagotovi

ločitev socialnih dajatev od čistih pokojninskih dajatev (starostna, invalidska, vdovska in družinska pokojnina), ki se financirajo iz pobranih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

V skladu z navedenim ukrepom se pravico do dodatka za pomoč in postrežbo prenese v Zakon o dolgotrajni oskrbi, državno pokojnino in pravico do varstvenega dodatka, ki je prejemek uživalcev starostnih, invalidskih, vdovskih in družinskih pokojnin zaradi zagotovitve socialne varnosti, pa se prenese v Zakon o socialnem varstvu.

Pravica do invalidnine, odpravnine, oskrbnine in letnega dodatka se (zaradi nepovezanosti s plačilom prispevkov) izloči iz pokojninskega sistema oziroma se jih prenese na drugo področje (npr. nadomestilo za telesno okvaro – sistem varstva invalidnosti ...). Trenutno je še vedno v veljavi Samoupravni sporazum o seznamu telesnih okvar (Ur. list SFRJ, št. 38-488/1983), ki je bil nazadnje spremenjen leta 1989. Iz izkušenj v praksi bi bilo zato, glede na tehnološki napredek, potrebno preveriti njegovo ustreznost in vnesti potrebne spremembe, saj je v veliki meri pomanjkljiv in zastarel. Ob tem je potrebno proučiti smiselnost takšne ureditve, saj imajo po zadnjih podatkih evropske države in države bivše SFRJ popolnoma drugačno ureditev. Umeščenost te pravice v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja je vprašljiva, saj pri telesnih okvarah ne gre v vseh primerih za delovno invalidnost oziroma izgubo ali zmanjšanje delovne zmožnosti za opravljanje svojega poklica, kar je sicer riziko invalidskega zavarovanja.

#### **2.1.1.10 Vzpostavitev sistema bruto pokojnin**

Pokojninsko zavarovanje ne pozna čistega bruto – neto sistema, saj v preteklosti za uvedbo takšnega sistema nismo imeli dovolj podatkov. Pokojninski zavod podatke sedaj ima, zato bi bila uvedba sistema, ki bi dejansko izhajal iz popolnih podatkov posameznika (o njegovi plači pred obdavčitvijo in prispevki za socialno varnost) in ne bi bilo potrebno pretvarjati (razbrutiti) podatkov s povprečno stopnjo davkov in prispevkov od plač, zelo dobrodošla. Učinek «razbrutenja» plače na podlagi povprečnih stopenj dohodnine in prispevkov za socialno varnost, ki se plačujejo iz plač, je za posameznika nekorekten. Posebej v povprečni stopnji dohodnine se izraža predvsem davčna politika države, ki različno vpliva na razpoložljivo (neto) plačo posameznega zavarovanca (izkoriščenost davčnih olajšav, posebej olajšav za vzdrževane družinske člane). Po sistemu razbrutenja so zavarovanci, ki prejemajo plačo, ki je obdavčena po individualni stopnji, višji od povprečne stopnje, v ugodnejšem položaju, saj se pri razbrutenju upošteva povprečna stopnja, ki je nižja. Posebej v obdobju od leta 2005 dalje, ko se zmanjšuje davčna obremenitev plač preko povišane splošne olajšave, uvedene dodatne splošne olajšave, spremembe lestvice in davčnih razredov, se ta učinek na pokojninsko osnovo zavarovancev, še povečuje. Upošteva se dejstvo, da sistem drugih pravic iz socialnega zavarovanja temelji na pravicah pred obdavčitvijo in plačilom socialnih prispevkov (npr. nadomestilo plače zaradi začasne zadržanosti od dela po ZZVZZ), je potrebno proučiti možnost, da se tudi pokojninske pravice odmerjajo od pokojninske osnove v bruto znesku.

Z uvedbo določanja pokojninske osnove v »bruto« znesku bi bilo možno tudi primerneje urediti področje obdavčevanja pokojnin (in s tem povezano obdavčitvijo v primerih, ko se prejema različne vrste dohodkov) ter primerno urediti financiranje zdravstvenega

zavarovanje upokojencev. Dosegli bi tudi večjo transparentnost pri primerljivosti z državami, ki imajo pokojninski sistem urejen primerjalno enako kot v Sloveniji.

#### **2.1.1.11 Modernizacija invalidskega zavarovanja**

Pri posegu v invalidsko zavarovanje je potrebno slediti osnovnim ciljem zadnjih sprememb, ki so v veliki meri že prinesle zelene rezultate. Zaradi zagotavljanja in varovanja zaposlitve delovnih invalidov je posebnega pomena zlasti pravica do poklicne rehabilitacije, ki je od uveljavitve obstoječe invalidske zakonodaje (2003) postala temeljna pravica, vendar v praksi še vedno ni zaživela v zadostni meri. Vzrokov za to je več, vendar bi jih bilo mogoče odpraviti. Že dodatna stimulacija z višjim nadomestilom za zavarovance bi povečala interes. Dodatno bo potrebna za boljšo izvedbo večja povezanost z zdravstvenim sistemom, pa tudi vlaganje v informiranost zavarovancev in delodajalcev bi hitro prinesla boljše rezultate.

Sicer pa so se v sistemu, ki je zaživel leta 2003, pokazale nekatere pomanjkljivosti. Definicija II. in III. kategorije invalidnosti ni povsem jasna, zaradi česar prihaja velikokrat do nerazumevanja. Bolj jasna definicija bi morala pojasniti vzročno zvezo med vplivom sprememb v zdravstvenem stanju in zmožnostjo opravljanja svojega poklica zavarovanca.

Veljavne zakonske določbe, ki urejajo pravice invalidov od leta 2003, izrazito znižujejo dajatve glede na dajatve, ki jih še vedno prejemajo upravičenci po t.i. starem zakonu. Zato bi bilo pravično, da bi se nadomestila poenotila, kar bi bilo mogoče le s pregledom in prilagoditvijo pravic upravičencev, ki so imeli pravice priznane že pred letom 2003.

Glede na podatke v raziskovalni nalogi Dohodkovni položaj delovnih invalidov, (IER, april 2009) je potrebno slediti geslu »primerna višina nadomestil stimulira zaposlovanje«. Realizacija takšnega načela pa pomeni boljše materialno stanje, hkrati pa večja socialna vključenost in spoznanje pripadnosti družbi.

Kljub veljavnim določbam o ločenih prispevnih stopnjah ločitev do sedaj ni bila realizirana. Spodbujanje zdravega in varnega dela (s poudarkom na vsakem delodajalcu posebej) prinaša zelo dobre rezultate. Večja vlaganja v delavca ne pomenijo le izogibanju (hujšim) nesrečam, temveč izboljšujejo celotno zdravstveno sliko aktivne populacije, ki bo zaradi boljše kondicije sposobna aktivnost podaljšati. To pa je eden glavnih ciljev za doseganje boljše javno-finančne slike celotne države. Aktivnosti na opisanem področju je zaradi učinkov potrebno pospešiti.

Umeščenost seznama telesnih okvar in pravice do invalidnine v sistem PIZ je že dalj časa vprašljiva, predvsem pa nenehna tema spotike. Glavna pomanjkljivost ureditve ni »zastareli predpis« temveč pomen priznavanja navedene pravice. Primerjalne ureditve po svetu ni več, saj so pravico kot takšno ukinili v vseh državah, kjer je bila v preteklosti v veljavi. Iz preteklih ureditev so nastala komercialna zavarovanja za riziko nastanka telesnih okvar, za kar se mesečno plačujejo ustrezne premije. Večina držav pa je obdržala le čista zavarovanja za primer invalidnosti, ki kot takšna že krijejo vse rizike, ki so povezani s sposobnostjo opravljanja dela. Glede na ugotovitve je potrebno ta institut iz sistema odpraviti, mogoče pa ga je urediti kot čisti konkurenčni produkt ali pa kot nadomestilo za okvare, ki pa sicer niso povezane z delom.

Že ob natančni analizi invalidskih predpisov leta 2007 so bile ugotovljene določene nepravilnosti, ki se nanašajo na možnost uveljavitve posameznih pravic zaradi prostovoljnega vstopa v zavarovanje, neustrezna ureditev kontrolnih pregledov, ustreznost višine posameznih nadomestil, časovna nedoločenost pri možnosti uveljavitve nekaterih pravic. Te nepravilnosti je nujno sanirati.

Uvedba zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, ki je v pripravi, bo iz sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja prevzela dosedanjo pravico do dodatka za pomoč in postrežbo.

Zaradi hitrejšega odločanja, poenotenja prakse pristojnih organov in znižanja stroškov, bo potrebno natančno proučiti, možnost uvedbe skupnega izvedenskega organa Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Med drugim je cilj združitve izvedenskih organov tudi v boljši kvaliteti in večji strokovnosti izvedeniške stroke.

## 2.1.2 Spremembe v obveznem dodatnem pokojninskem zavarovanju

### 2.1.2.1 Preoblikovanje obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja – vzpostavitev poklicnega pokojninskega zavarovanja

Obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje se sooča z vrsto pomanjkljivosti, od katerih nekatere izhajajo iz zakonske ureditve iz leta 2000, nekatere pa iz rešitev v pokojninskem načrtu obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja. Vsekakor pa je obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje možno brez večjih sistemskih sprememb preoblikovati v učinkovit sistem poklicnega varčevanja, katerega namen je možnost črpanja predčasne pokojnine za tiste delavce, ki delajo na delovnih mestih, ki so težka in zdravju škodljiva oziroma jih po določeni starosti ni moč uspešno opravljati.

Splošna razvojna usmeritev mora biti na tem segmentu usmerjena na zmanjševanje števila delovnih mest, ki se štejejo za težja in zdravju škodljiva. Vlaganje v zdravo in varno delo mora biti regulirano ves čas aktivnosti in spodbujano skozi obdobje dela pri posameznih delodajalcih, ki so (skupaj z delavci) v tem času edini odgovorni za varno in zdravo delo. Zapustitev trga dela je regulirana tudi z invalidsko zakonodajo. Obstoj specifičnih delovnih mest zaradi težkega dela oziroma zdravju škodljivega dela bo tako potrebno počasi zmanjšati oziroma ukiniti, za te vrste del, ki bodo še ostala, pa bo potrebno na daljši rok vzpostaviti spodbudne oblike zavarovanja. Za dela, ki so specifična zaradi omejitev zmožnosti dela pri določeni starosti, je potrebno urediti večje možnosti prekvalifikacije oziroma dodatnega spodbujanja izobraževanja, saj se zanje tako poveča možnost zaposlitve po prenehanju dela na delih, ki jih po določeni starosti ni več mogoče opravljati.

Vzpostavitev poklicnega pokojninskega zavarovanja je ukrep, s katerim se omogoča zaposlenim, ki delajo na težkih in zdravju škodljivih delovnih mestih oziroma na delih, ki jih po določeni starosti ni moč uspešno opravljati, vključitev v posebno kapitalsko krito shemo določenih prispevkov (defined contribution), ki zagotavlja pravico do predčasne upokojitve s pravico do poklicne pokojnine, ki se izplačuje od trenutka predčasne upokojitve do izpolnitve pogojev za upokojitve v obveznem pokojninskem zavarovanju.

Sedanja ureditev obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja ima značilnosti sistema vnaprej določenih pravic (defined benefit), saj je višina poklicne pokojnine že vnaprej določena. Tako bi naj poklicna pokojnina znašala toliko, kot bi glede na dopolnjeno starost in zavarovalno dobo zavarovanca znašala starostna pokojnina pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, s povečanjem za leta dodane dobe iz naslova vključenosti v obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje.

Sedanji sistem obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja bi bilo potrebno preoblikovati v sistem vnaprej določenih prispevkov (defined contribution), kot je sicer praksa dodatnega pokojninskega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Višina poklicne pokojnine ne bi bila več določena, ampak bi ta bila odvisna od višine zbranih sredstev na osebnem računu člana sklada v trenutku uveljavitve pravice do poklicne pokojnine.

### **2.1.2.2 Enotna prispevna stopnja**

Veljavni sistem določa različne prispevne stopnje za posamezne kategorije zaposlenih, čeprav zagotavlja enake pravice.

V poklicnem pokojninskem zavarovanju se določi enotna prispevna stopnja za vsa delovna mesta, za katera so delodajalci dolžni plačevati prispevke za obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje. Glede na trenutno stanje bi verjetno za večino zavarovancev pomenilo zvišanje prispevne stopnje in s tem večje finančne obremenitve za delodajalca.

### **2.1.2.3 Postopek določitve delovnih mest, na katerih je obvezna vključitev v dodatno pokojninsko zavarovanje**

Seznam delovnih mest ne ustreza več dejanskemu stanju, saj so se razmere na posameznih delovnih mestih bistveno spremenile od leta 1979, kar povzroča negotovanje pri delodajalcih, ki so kljub vlaganju sredstev v izboljšanje delovnih pogojev še vedno dolžni plačevati prispevke.

Zvišanje prispevne stopnje bo za večino delodajalcev pomenilo precejšnje breme, zato jim država v zameno kot kompenzacijo mora ponuditi učinkovit postopek določitve oziroma ukinitve delovnega mesta kot takšnega, na katerem je obvezna vključitev v poklicno pokojninsko shemo. Za delodajalca bi to pomenilo, da bi sicer res plačeval višji prispevek, vendar pa samo za tista delovna mesta, kjer je to res upravičeno, obenem pa bi bil motiviran za dodatna vlaganja v izboljšavo delovnih pogojev ter ne nazadnje prestrukturiranje takšnih delovnih mest.

Obenem je potrebno črtati možnost, da se obveznost vključitve določa s posebnimi zakoni za posebne skupine poklicev oziroma zavarovancev (npr. carina, policija, ipd)

### **2.1.2.4 Poklicna pokojnina**

Poklicna pokojnina se izplačuje v obliki predčasne pokojnine od uveljavitve pravice do predčasne pokojnine do uveljavitve pravice do starostne pokojnine v obveznem zavarovanju.

Pogoji za pridobitev poklicne pokojnine se vežejo izključno na trajanje vključenosti v poklicno pokojninsko shemo (četrtna obdobja). Edini pogoj za pridobitev pravice do poklicne pokojnine je, da zavarovančeva pokojninska doba skupaj z dodano dobo, ki se določa v četrtini obdobja vključenosti v poklicno pokojninsko shemo, zadošča za pridobitev pravice do starostne pokojnine v obveznem zavarovanju. Čas prejemanja poklicne pokojnine pa je nato odvisen od obdobja dodane dobe, pridobljene na podlagi vključenosti v obvezno dodatno pokojninsko dobo.

S takšno rešitvijo se vzpostavi pregleden sistem pogojev za pridobitev pravice do poklicne pokojnine, ki članu omogoča načrtovanje, hkrati pa mu prepušča odločitve o datumu uveljavitve pravice do poklicne pokojnine glede na višino zbranih sredstev.

### **2.1.2.5 Spremembe določil o višini in odmeri poklicne pokojnine**

Poklicna pokojnina in znižana poklicna pokojnina bi se določili v višini, pri kateri se sedanja vrednost odmerjenih pokojnin, prispevkov za zdravstveno zavarovanje in stroškov



izplačevanja izenači z vrednostjo izplačila člana. Poklicna pokojnina bi se zavarovancu izplačevala v mesečnih zneskih od pridobitve poklicne pokojnine do izpolnitve minimalnih pogojev za pridobitev starostne pokojnine v obveznem zavarovanju.

S takšno ureditvijo (vezavo pravice do poklicne pokojnine zgolj na pogoj pokojninske dobe) se zavarovancu omogoča odlaganje uveljavitve pravice do poklicne pokojnine glede na višino zbranih sredstev ter posledično višino poklicne pokojnine.

#### **2.1.2.6 Izvajanje poklicne pokojninske sheme**

Poklicna pokojninska shema bi se izvajala v obliki vzajemnega pokojninskega sklada, ki bi ga upravljala zavarovalnica, ki bi tudi izplačevala poklicne pokojnine. Ne glede na dejstvo, da se s predlagano spremembo v celoti vzpostavlja sistem defined contribution, pa velja poudariti, da upravljavec mora zasledovati cilj: zagotovitev zadostne višine zbranih sredstev na osebni račun člana, ki bo zadoščala za primerno višino poklicne pokojnine.

Upravljavec vzajemnega pokojninskega sklada bi moral zato zagotavljati neprimerno višjo donosnost ob nižjih stroških upravljanja v primerjavi s sedanjo ureditvijo.

Zaradi sistema garancije minimalne zajamčene donosnosti (ter podredne garancije RS) za člane tudi ob bolj tvegani naložbeni politiki, posebnega tveganja ni.

## 2.1.3 Spremembe v prostovoljnem dodatnem pokojninskem zavarovanju

### 2.1.3.1 Modernizacija sistema

Osnovni namen prostovoljnega dodatnega zavarovanja mora tudi z modernizacijo ohraniti bistveni cilj tega zavarovanja, se pravi, da mora dodatna starostna pokojnina pokriti izpad prejemkov posameznika iz obveznega pokojninskega zavarovanja.

Modernizacija je nujna, saj se je v letih od uvedbe pokazalo, katere so slabosti pred desetletjem vzpostavljenega novega sistema.

Ob modernizaciji sistema bi bilo bolje ločevati med »varčevalnim« in »zavarovalnim« delom, pri čemer bi prvega vezali na Zakon o investicijskih skladih in družbah za upravljanje<sup>1</sup>, ki že sedaj v ožjem obsegu regulira vzajemne pokojninske sklade, pravi zavarovalniški produkt omenjenega dodatnega pokojninskega varčevanja, t.j. rento, pa bi se vezalo na Zakon o zavarovalništvu ali na poseben novi zakon, ki bi natančno določal oblike in način izplačevanja rent. Obstaja tudi možnost, da se vprašanje rent, njihovih oblik in načina izplačevanja uredi v posebnem, ločenem delu Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ali novem zakonu.

Specifični cilji, ki se jih zasleduje pri modernizaciji dodatnega pokojninskega zavarovanja, so

- vzpostavitev preglednega in učinkovitega sistema dodatnega pokojninskega varčevanja, za katerega je značilna visoka profesionalizacija upravljanja premoženja,
- vzpostavitev sistema minimalne donosnosti, ki spodbuja profesionalizem upravljanja premoženja in varčevalce bolj učinkovito ščiti pred padcem vrednosti privarčevanega premoženja kot obstoječa ureditev,
- zvišanje dolgoročne donosnosti premoženja v upravljanju za tiste varčevalce, ki želijo proste (manj konservativne) naložbene politike,
- zvišanje povprečne vplačane premije,
- vzpostavitev enotnega in učinkovitega nadzora.

Ukrepi, ki bi jih bilo potrebno izvesti ob modernizaciji, za dosego navedenih ciljev, so opredeljeni v nadaljevanju.

### 2.1.3.2 Poenotenje izvajalcev dodatnega pokojninskega zavarovanja in določitev upravljavcev pokojninskega načrta

Zaradi zagotavljanja preglednosti poslovanja posameznih izvajalcev ter zagotavljanja izenačenosti pravic zavarovancev oziroma članov, je potrebno zasledovati cilj produktnega poenotenja izvajalcev (ena varčevalna oziroma naložbena oblika), s katerim bi se zagotovilo preglednejše delovanje, učinkovit nadzor, predvsem pa medsebojna primerljivost delovanja in doseženih rezultatov, ki sta bistvenega pomena pri odločanju posameznikov o tem, h kateremu izvajalcu bodo pristopili. Samo poenotenje ter večja primerljivost med ponudniki

---

<sup>1</sup> Ta je glede na sam finančni produkt, ki bi se ponujal v akumulacijskem obdobju primernejši od Zakona o zavarovalništvu. Glej tudi poglavje 2.1.3.1.2 Poenotenje izvajalcev dodatnega pokojninskega zavarovanja.

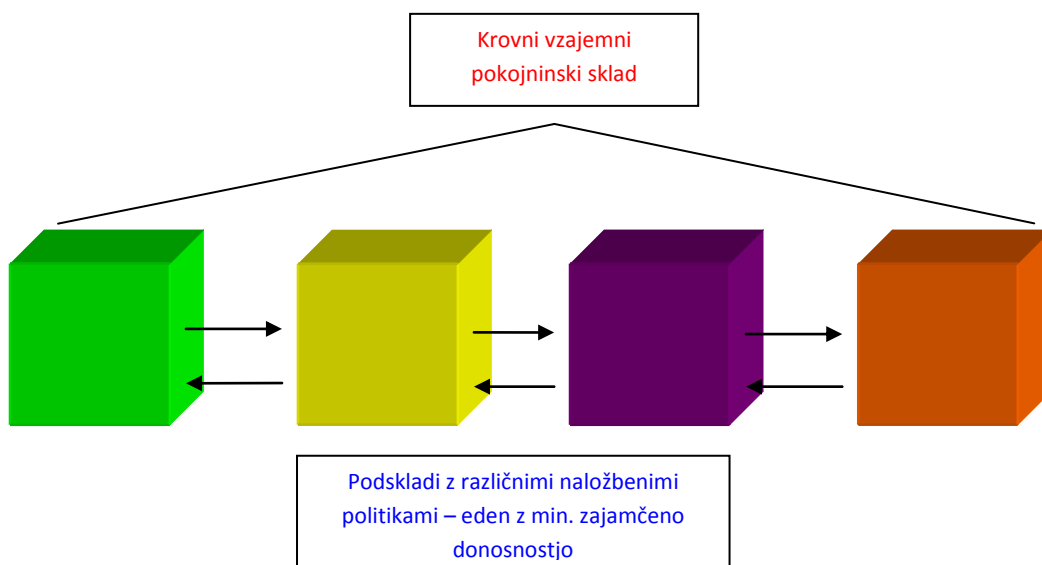
dodatnega pokojninskega zavarovanja (varčevanja) pa bi nedvomno prispevala tudi k večji konkurenčnosti med izvajalci.

Glede na navedeno bi bilo smiselno, da se kot enotni produkt v varčevalnem delu vpelje izračun donosnosti z uporabo enot premoženja oziroma da so vsi izvajalci vzajemni pokojninski skladi. S tem se vzpostavi enoten način vrednotenja, prikaza donosnosti, enoten nadzor in enoten način obveščanja članov ter s tem posledično večja primerljivost izvajalcev.

Z namenom doseganja višje dolgoročne donosnosti premoženja članov v upravljanju predlagamo ohranitev sistema zajamčene donosnosti, obenem pa damo članom, ki to želijo, možnost izbire med različnimi naložbenimi politikami, prilagojenimi njihovemu časovnemu horizontu in nagnjenosti k tveganju. Za člana, ki ne bi oziroma ne bi želel izbrati naložbene politike, bi kot domneva veljalo, da se je odločil, za naložbeno politiko z zajamčeno donosnostjo.

Predlagana rešitev poenotenja izvajalcev bi šla v smeri razvoja t.i. krovnega (*pokojninskega*) sklada, ki je bil v slovensko zakonodajo uveden z novelo Zakona o investicijskih skladih in družbah za upravljanje (Ur. l. RS, št. 92/2007).

Slika 1: Struktura krovnega pokojninskega sklada



Ne glede na izvedene spremembe pri poenotenju produkta oziroma izvajalca dodatnega pokojninskega zavarovanja, bi pri modernizaciji ostali nespremenjeni upravljavci vzajemnega (krovnega) pokojninskega sklada: banke, pokojninske družbe in zavarovalnice. Prav tako bi se še nadalje dopustila možnost, da se dejavnost upravljanja premoženja prenese na družbo za upravljanje, kot specializirane oblike upravljavca premoženja. Tudi v zvezi s samimi prenosi sredstev bo nespremenjena ostala tudi možnost med posameznimi izvajalci, s čimer bo članom tako omogočeno, da sredstva prenašajo tako znotraj enega krovnega sklada kot tudi med različnimi krovnimi skladi.

### **2.1.3.3 Ločitev individualnega in kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja**

Z večjo preglednostjo med omenjenima oblikama bi se doseglo jasnejšo razdelitev na II. in III. steber pokojninskega zavarovanja, ki je v svetu namenjena predvsem oblikovanju različnih lastnosti in priznavanju različnih pravic. Omenjena razdelitev bi omogočila nemoten nadaljnji razvoj posamezne oblike brez poseganja v drugo obliko, kar je pomembno z vidika namena posameznega stebra. Medtem ko je namen II. stebra zagotavljanje izpada dohodkov iz javnega pokojninskega sistema in je zaradi tega potrebna tudi višja stopnja regulacije, pa III. steber zagotavlja dodatni dohodek, s katerim si želijo posamezniki izboljšati premoženjski položaj v starosti in je možno prepustiti več prostora svobodnemu odločanju.

### **2.1.3.4 Vzpostavitev pokojninskega načrta ter ureditev medsebojnih pravic in obveznosti izvajalca, delodajalca in delavcev oziroma članov**

Smiselno bi bilo ohraniti dosedanjo ureditev, v skladu s katero mora delodajalec oblikovati pokojninski načrt kolektivnega zavarovanja na podlagi kolektivne pogodbe oziroma pogodbe o oblikovanju pokojninskega načrta v sodelovanju z zaposlenimi. Zakon pa bi moral natančneje urediti bistvene sestavine pogodbe o oblikovanju pokojninskega načrta. Na novo bi bilo potrebno urediti razmerje med delodajalcem in izvajalcem, kjer bi bilo mogoče predpisati obvezno sklenitev pogodbe o financiranju pokojninskega načrta, obveznost obveščanja, ko niso plačane premije, itd.

### **2.1.3.5 Določitev višine vplačil dodatnega pokojninskega varčevanja ter jasnejša določitev davčnih in podobnih spodbud za povečanje vključenosti v sistemu**

Za razliko od veljavne zakonodaje bi bilo smiselno urediti višino minimalne premije (vplačila) samo v primeru pokojninskega načrta kolektivnega zavarovanja. S takšno ureditvijo bi se prepustilo določanje višine premije v individualnem zavarovanju dogovoru. Takšna ureditev bi bila smiselna tudi z vidika, da je v ločenem sistemu kolektivnega in individualnega zavarovanja kolektivno zavarovanje tisto, s katerim se nadomešča izpad dohodkov iz obveznega zavarovanja.

Zaradi ločitve kolektivnega in individualnega prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja (v nadaljevanju: pdpz) bo potrebna tudi ustrezna prilagoditev davčne obravnave teh zavarovanj.

S ciljem večje vključenosti zavarovancev in tudi večjih vplačil premij v pdpz, ki naj bi v prihodnosti predstavljalo pomembnejši dodaten vir dohodkov posameznikov, bo potrebno celovito proučiti konkurenčnost te vrste finančnega produkta v primerjavi z drugimi, po vsebini primerljivimi finančnimi produkti, in določiti rešitve oziroma spodbude v smeri, ki bodo zagotavljale, da bo postalo pdpz primerjalno vsaj enako ali celo bolj zanimivo kot drugi konkurenčni finančni produkti.

Posebno pozornost bi bilo potrebno nameniti tudi spodbujanju vključevanja delavcev v delovno intenzivnih panogah v prostovoljno pokojninsko zavarovanje, saj je njihov pričakovan dohodek iz obveznega zavarovanja med najnižjimi. Država bi lahko zagotavljala del premije ob pogoju, da delodajalec za delavce vplačuje preostali del premije v enaki višini, kot ga garantira država.

### **2.1.3.6 Minimalna zajamčena donosnost**

Institut minimalne zajamčene donosnosti je smiselno obdržati še naprej, vendar v nekoliko spremenjeni obliki. Zagotoviti je potrebno, da bo novi kriterijski indeks izpolnjeval nekatere pomembne lastnosti, kot sta npr. tržnost, zadostna likvidnost vnaprejšnja, določljivost.

Minimalno zajamčeno donosnost bi bilo potrebo urediti tako, da bi bil časovni horizont bistveno daljši in smiselno bi jo bilo vezati na pregleden in vnaprej opredeljen kriterijski indeks vezan na instrumente z razmeroma kratko dospelostjo (z indeksom usklajene naložbe).

### **2.1.3.7 Določanje stroškov upravljanja, do katerih so upravičeni izvajalci**

Modernizacija bi morala biti usmerjena v nižanje najvišjih dovoljenih stroškov, in sicer do meje, ki bi še bila smiselna oziroma upravičena tako s strani izvajalcev kot tudi samih članov. Pojavljajo se tudi predlogi, da bi se višino stroškov prepustilo regulaciji na trgu, kar verjetno za sedaj še ne bi imelo pravega učinka.

Posebno pozornost bi bilo potrebno nameniti tudi stroškom v zvezi s prenosi sredstev med pokojninskimi skladi. Medtem ko bi morali biti stroški prenosa med pod-skladi istega krovnega sklada brezplačni, pa bi bilo smiselno določiti, da se sme za prenose sredstev med pokojninskimi skladi različnih izvajalcev zaračunati samo dejanski znesek stroškov prenosa, ki jih ima izvajalec (npr. 15 EUR in ne v višini 1 % vseh sredstev, ki se prenašajo, kakor velja trenutno).

### **2.1.3.8 Sodelovanje članov pri upravljanju s premoženjem pokojninskega sklada oziroma zagotovitev nadzora nad upravljanjem s skladom s strani članov**

Po vzoru že vzpostavljenega modela odbora ZVPSJU bi se z modernizacijo dodatnega pokojninskega zavarovanja (varčevanja) posamezni odbori ustanovili za vse pokojninske sklade. Glavne naloge odbora bi bile dajanje mnenj k letnemu poslovnemu poročilu, mnenja k spremembi naložbene politike, k predlogom in soglasjem k spremembam Pokojninskega načrta, dajanje predhodnega mnenja k statusnim spremembam in spremembam v lastniški strukturi izvajalca, k predlogu prenosa upravljanja sklada k drugemu upravljavcu in drugo.

Pomembnejša pristojnost odbora bi lahko bila tudi predlaganje predstavnika Odbora sklada v nadzorni svet upravljavca.

### **2.1.3.9 Pravice iz dodatnega pokojninskega zavarovanja (varčevanja)**

Spremembe bi se izvedle tako z zožitvijo nabora pravic kot tudi na samem področju pogojev za pridobitev pravice do dodatne starostne in predčasne dodatne starostne pokojnine. Po novem bi član pridobil pravico do dodatne starostne pokojnine, ko bi izpolnil minimalne pogoje iz obveznega zavarovanja (starost, uveljavitev pravice do pokojnine) ter imel zadostno višina sredstev za izplačilo rente. Podobni pogoji bi veljali za pravico do predčasne starostne pokojnine.

Potrebno je natančneje določiti način izbire rente tako, da posameznik svobodno izbira med ponudniki na trgu. V zvezi z možnostjo enkratnega izplačila sredstev bi bilo smiselno določiti, vsaj v primeru kolektivnega zavarovanja (varčevanja), da se enkratno izplačilo dopusti šele

ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do dodatne starostne pokojnine. To določbo bi bilo verjetno smiselno sprejeti tudi za individualno zavarovanje. Določene spremembe so nujne tudi mirovanju in prenosih sredstev

#### **2.1.3.10 Zagotavljanje preglednejšega delovanja izvajalcev in pravočasnega obveščanja članov**

Preglednejše delovanje se lahko doseže s poenotenjem produktov izvajalcev, z vzpostavitvijo posebnih odborov, z obveznim tekočim objavljanjem bruto in neto donosov posameznih izvajalcev in strukturo stroškov (npr. na domačih straneh izvajalcev za vse ponujene produkte).

Eden izmed pomembnejših ukrepov, s katerim bi se dosegla boljša informiranost članov in javnosti, je tudi vzpostavitev enotnega modela predpostavk, na podlagi katerih bi lahko posamezni izvajalci izdelovali in objavljali informativne izračune.

#### **2.1.3.11 Poenotenje nadzora in zagotavljanja učinkovitega ukrepanja v primeru kršitev**

Nadzor nad poslovanjem izvajalcev in dejansko zagotavljanje pravic iz pokojninskega načrta ter pogodbe o oblikovanju pokojninskega načrta, bi bilo potrebno natančneje določiti.

Smiselno bi bilo, da bi nadzor potekal na treh ravneh: notranji nadzor, zunanji neodvisni nadzor in nadzor državnih organov.

**Notranji nadzor** nad poslovanjem bi izvajala dva nadzorna organa, odbor članov in delodajalcev, poslovanje upravljavca pa bi nadzoroval nadzorni svet.

**Zunanji neodvisni nadzor** – izvajalci bi morali skleniti pogodbo o upravljanju skrbniških storitev. Skrbnik je eden izmed dodatnih mehanizmov zagotavljanja varnosti in je postal splošno sprejeti standard tudi drugod po svetu.

**Nadzor državnih organov** bi po produkti plati v popolnosti prešel pod Agencijo za trg vrednostnih papirjev (ATVP). Nadzor nad ponudniki rent v času izplačevanja oziroma uživanja pravic in nadzor nad pokojninskimi družbami kot statusno-pravnimi oblikami pa bi ostal v pristojnosti Agencije za zavarovalni nadzor. Podrobneje bi bilo potrebno opredeliti tudi nadzor, ki ga izvaja Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Nadzor nad davčnimi olajšavami mora še nadalje opravljala Davčna uprava Republike Slovenije.

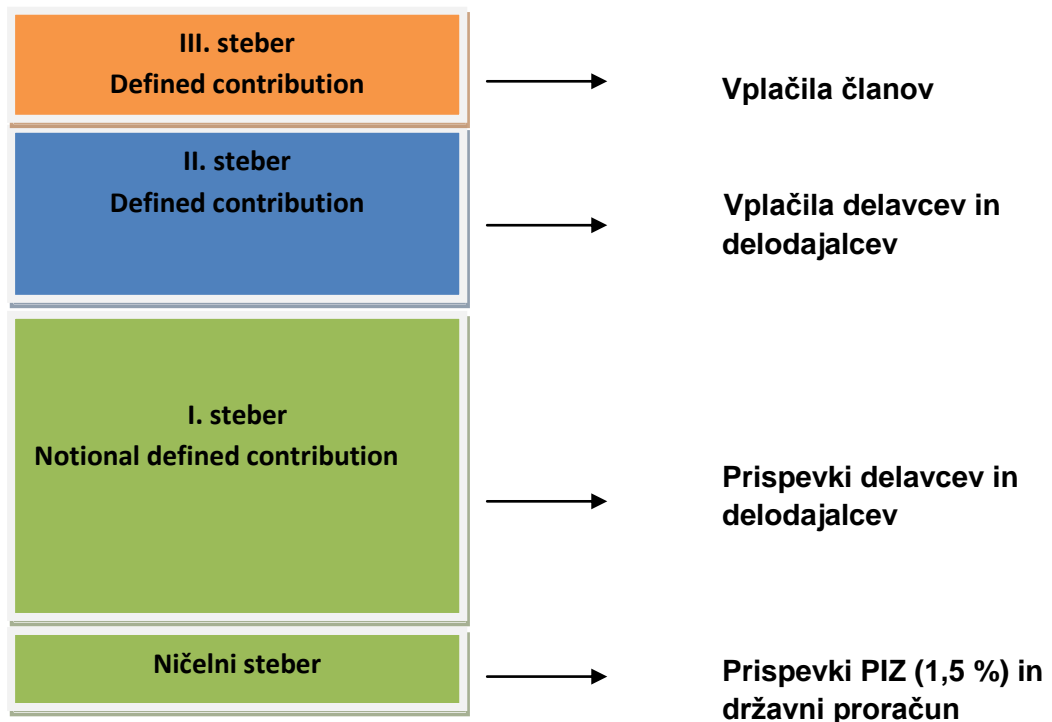
### 3 VZPOSTAVITEV NOVEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA

Prvega januarja 2015 v Sloveniji začne veljati nov pokojninski sistem, v katerega se vključijo vsi zavarovanci, ki so rojeni leta 1960 ali kasneje oziroma so na dan 1. januar 2015 stari manj kot 55 let.

Sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja v RS, ki bo uveljavljen 2015, bo temeljil na principu večstebnega sistema, in sicer:

- ničelni steber (zero pillar);
- I. steber (first pillar);
- II. steber (second pillar);
- III. steber (third pillar).

Slika 2: Prikaz posameznih stebrov predlaganega pokojninskega sistema in vira njihovega financiranja



V sistem obveznega pokojninskega zavarovanja se vpelje sistem navideznih pokojninskih računov (Notional defined contribution). V sistemu navideznih računov se vplačani prispevki zavarovanca evidentirajo na njegovem osebni račun. Osebni računi so navidezni, saj se prispevki v okviru dokladnega sistema uporabijo za sprotno izplačevanje pravic upokojencev (t.i. *pay-as-you-go*). Višina posameznikove pokojnine je odvisna od višine vplačanih prispevkov, ki so evidentirani na njegovem navideznem osebni račun, dolžine vplačevanja in pričakovane preostale življenjske dobe posameznikove generacije ob njegovi upokojitvi. Sredstva, zbrana na navideznih osebnih računih, se obrestujejo v skladu z naprej določenim donosom. V državah, ki že imajo uveljavljen tak sistem, zbrana sredstva usklajujejo z rastjo plač (bodisi z rastjo realnih plač ali pa z rastjo mase realnih plač) ali z

rastjo BDP. Vezava na realno ekonomsko kategorijo tako NDC sistem opremi z ohranjanjem koraka z gospodarskim napredkom družbe.

Bistvo delovanja NDC sistema je v dosledni indeksaciji prispevkov posameznikov, ki so zavedeni na individualne račune, preglednosti in razumljivosti. Vsak posameznik namreč od administratorja sistema dobiva informacijo o vrednosti vplačanih in indeksiranih sredstev na njegovem navideznem računu in višino pričakovane pokojnine, ki jo lahko, ob določenih v izračun vgrajenih predpostavkah, pričakuje. Pri NDC sistemu so tekoča zbrana sredstva sproti izplačana aktualnim upokojencem, katerim se višina pokojnine določi po vnaprej določeni formuli, ki upošteva spremembe glede pričakovane življenjske dobe moških in žensk. Tako se v primeru, da se življenjska doba podaljša, pokojnine ustrezno prilagodijo, s tem pa se zagotavlja fiskalna vzdržnost pokojninskega sistema. Odmerjanje pokojnine postane tehnično determinirano opravilo, ki sledi vnaprej določenem mehanizmu.

Dolgoročna vzdržnost sistema je zagotovljena z načinom usklajevanja. V primeru nižje rasti plač, nižjega razmerja med aktivnimi in upokojenimi prebivalci (vezava na rast mase realnih plač) ali daljše pričakovane življenjske dobe, indeksacija avtomatično opravi prilagoditev.

Preoblikovanje veljavnega dokladnega sistema iz sistema »defined benefit« v sistem »notional defined contribution« bi pomenilo, da bi bilo potrebno uvesti močan redistributivni element (zero pillar), ki bi vsakomur zagotavljal univerzalen dohodek in ki bi bil vezan na vstopno starost 65 let oziroma morebitno kasnejšo upokojeitev. S tem bi se v novem sistemu NDC ohranila solidarnost, in sicer v obsegu, ki bi preprečevala revščino. Glavnino obveznega pokojninskega zavarovanja bi predstavljal dodatni prvi steber (first pillar), ki predstavlja trdno vez med pokojninskimi prejemki in plačanimi prispevki z vzpostavitvijo navideznih individualnih računov za vsakega posameznika (t.i. NDC). Odmiku od sistema, ki ima vnaprej določene pravice k sistemu, ki ima vnaprej določene prispevke, ki potem določajo obseg in kvaliteto pravic sledi spremenjena miselnost posameznikov, ki del svojih pokojninskih prejemkov nalagajo na osebni pokojninski račun, zato vplačila prispevkov ne občutijo kot davčno breme, temveč kot investicijsko varčevanje, katerega donosnost ni podvržena redistribuciji. Tak pokojninski sistem omogoča informiranost posameznika glede vplačanih prispevkov, ki se sproti valorizirajo, kasneje pa se v obliki pokojnine izplačajo posamezniku kot »pokojninski kredit«.

Tak sistem povečuje motiviranost ljudi za vključenost v zavarovanje oziroma vpliva na zavest posameznikov, da ostanejo delovno aktivni oziroma odložijo upokojevanje, saj je miselnost ljudi še vedno zakoreninjena v prepričanju glede »nepravične« prerazporeditve dohodka med različnimi skupinami zavarovancev (od zaposlenih k samozaposlenim, ki lahko obidejo plačilo prispevkov, od drugih zavarovancev k tistim, ki se upokojijo predčasno), kar poraja vrsto negativnih učinkov na trgu dela in destimulira posameznike za ostajanje v zavarovanju.

Zato bi se lahko sedanji obvezni steber preoblikoval na dva dela, pri čemer bi socialni ali zero pillar (redistributivni del) zagotavljal univerzalno pokojnino, ki bi garantirala eksistencialno varnost v starosti s prerazdelitvijo sredstev zaradi uresničevanja načela solidarnosti oziroma ohranjanja zagotovitve minimalnega obsega pokojninskih pravic. Po modelu navideznih individualnih računov (first pillar) pa bi se vodila in sprotno indeksirala sredstva za vsakega posameznika za poznejše izplačilo aktuarsko določene pokojnine,



katere višina se določi po vnaprej izraženi formuli, ki upošteva pričakovano življenjsko trajanje moških in žensk. S tem bi se v okviru obveznega zavarovanja zagotovila odvisnost pravic od vplačanih prispevkov oziroma bi se sistemsko ločile pravice, ki nimajo podlage v prispevkih.

Kupna moč pokojninskih prejemkov pa bi se v tem sistemu skozi mehanizem valorizacije prilagajala gospodarskemu razvoju, spreminjanju razmerja aktivnih zavarovancev in upokojencev ter podaljševanju pričakovanega trajanja življenja, vendar bi bil prvi steber politično neobčutljiv zaradi izostanka redistributivnega elementa, jasno določenega mehanizma vodenja vplačil in izračuna pokojnin ter večje preglednosti, ki bi bila zagotovljena z vplačili na individualnih računih, kajti pravice bi bile vezane na zbrana sredstva na individualnih računih (ekonomska podlaga). Tako ne bi bilo nepravičnih in »upravičenih« političnih pritiskov po večanju pravic iz sistema, ki z redistribucijo od bolj produktivnih k manj produktivnim zagotavlja solidarnost med udeleženci, ne glede na delovno dobo in plačane prispevke ter neodvisno od življenjskega pričakovanja in gospodarskega cikla, zaradi ukoreninjene politike »upravičenosti«.

### **3.1 Temeljne značilnosti ničelnega stebra**

Ničelni sistem na podlagi temeljnih načel prerazporeditve in solidarnosti zagotavlja pravico do univerzalne pokojnine, s katero se preprečuje revščina in zagotavlja osnovna socialna varnost za primer starosti. Upravičenec je zavarovanec, ki je dopolnil starost 65 let, ob pogoju, da je bil leta 2015 star 55 let ali manj (od letnika 1960 naprej) in je bil na dan 1. januar 2015 vključen v shemo NDC prvega pokojninskega stebra.

Višina univerzalne pokojnine na dan 1. januar 2015 bi znašala na primer 40 % minimalne plače v RS na isti dan. Univerzalna pokojnina se usklajuje enkrat letno z rastjo cen življenjskih potrebščin. Sredstva za financiranje ničelnega stebra se zagotavljajo iz določenega dela prispevkov za pokojninsko zavarovanje, razlika med prihodki od prispevkov in odhodki za univerzalne pokojnine se krije iz državnega proračuna.

### **3.2 Temeljne značilnosti prvega stebra**

#### **3.2.1 Sistem navideznih pokojninskih računov**

V okviru prvega stebra je vpeljana shema navideznih računov (NDC), na podlagi katere ima vsak zavarovanec pri Zavodu vzpostavljen osebni navidezni račun. Shema (NDC) sicer temelji na dokladnem sistemu, vendar pa zagotavlja pregledno dokumentiranje vplačanih prispevkov in določitev vsote premoženja, ki je podlaga za odmero pravic. Vplačani prispevki se indeksirajo enkrat letno, in sicer glede na rast realnih plač.

Zavarovanci sheme NDC so posamezniki, ki prejemajo dohodke oziroma prejemke, ki se štejejo kot obdavčljivi dohodki po zakonu, ki ureja dohodnino. Kot dodaten pogoj za vključitev v shemo NDC velja, da je bil posameznik rojen leta 1960 ali kasneje.

Pogoj za pridobitev pravice iz obveznega pokojninskega zavarovanja NDC je, da zavarovanec dopolni starost 65 let. Zavarovancu se nato zagotavlja pokojnina v višini, ki se na dan uveljavitve pravic izračuna na podlagi dokumentiranega nabranega pokojninskega

bogastva v skladu z aktuarskimi načeli. Pokojnine se valorizirajo enkrat letno na podlagi t.i. švicarske formule (50 % sprememba cen življenjskih potrebščin in 50 % rast plač).

V okviru sheme NDC bi se v obsegu nepolne indeksacije v smislu vezave na realne gospodarske kategorije (glej zgornji odstavek) zagotavljal tudi t.i. rezervni demografski sklad, ki zagotavlja vzdržnost sistema v primeru spremenjenih demografskih in gospodarskih razmer. Z rezervnim demografskim skladom bi upravlja Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d.d., s tem, da celotno osnovno premoženje te družbe (razen tistega, ki je potreben za zagotovitev kapitalske ustreznosti v zvezi z dejavnostjo izvajanja pokojninskih varčevanj znotraj drugega in tretjega stebra) preide v ta sklad. Celotno premoženje se mora nujno upravljati po načelih globalne portfeljske razpršitve naložb. Jasno je potrebno opredeliti naložbeno politiko rezervnega demografskega sklada in oblikovati nadzorni odbor, ki bedi nad naložbeno politiko.

Po 1. januarju 2015 veljajo navedeni pogoji le za osebe, rojene pred letom 1960. Tisti, rojeni leta 1960 ali pozneje, pa pridobijo pravico do starostne pokojnine, ko dopolnijo 65 let starosti.

### 3.2.2 Invalidsko zavarovanje

Potrebna bo sistemska ločitev pokojninskega zavarovanja in invalidskega zavarovanja in ob tem natančna ločitev pravic iz pokojninskega in pravic iz invalidskega zavarovanja, saj sistem NDC tega ne pokriva.