

Št. dok. 129  
Ljubljana, 24. 3. 2025

## **Zadeva: Pripombe in stališča ZDUS-a v zvezi s predlogom sprememb na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja**

### **I. Uvod**

Na podlagi obravnave izhodišč za pripravo sprememb na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja na razširjeni seji Komisije za pokojninske in invalidske zadeve (ob sodelovanju vodstva in članov drugih organov ZDUS-a ter državnega sekretarja g. Igorja Feketija) z dne 28. 2. 2025, je Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS) oblikovala do dosedanjih predlogov izhodišč naslednje pripombe in predloge.

ZDUS razume, da je Vlada RS in naša država na sploh v zvezi s pokojninsko blagajno in s tem v zvezi z vzdržnostjo javnih financ zaradi neugodnih demografskih trendov v zahtevnem položaju. Hkrati je pod operativnim pritiskom EU, ki v zvezi z zagotavljanjem stabilnosti in odpornosti z ustreznimi spremembami na tem področju pogojuje koriščenje že odobrenih evropskih sredstev. ZDUS, kot najširša in v tem smislu reprezentativna organizacija upokojencev, zastopa predvsem interese obstoječih upokojencev in zavarovancev, ki so pred upokojitvijo. Zato vidi rešitve predvsem v sprejemu takih ukrepov, ki bodo dolgoročno odgovarjali na navedene demografske trende, hkrati pa nebi preveč prizadeli pravice sedanjih upokojencev v obdobju prejemanja zasluženih pokojnin. Pri tem je za dolgoročno vzdržnost pokojninske blagajne pomembno, da se očisti vseh izdatkov, ki dejansko niso odvisni od vplačanih prispevkov zavarovancev, kot so razne »pokojnine« za različne posebne zasluge in izplačila, ki imajo po vsebini značaj socialnih transferjev. Hkrati bi morali sedanje spremembe oz. predvideno reformo izkoristiti tudi za sanacijo neutemeljenih razlik in prikrajšanj nekaterih kategorij upokojencev v posledici premalo domišljenih sprememb sedanjega ZPIZ-2, na katere naši člani že dalj časa množično tudi javno opozarjajo.

### **II. Dvig pogojev za upokojitev**

ZDUS pozdravlja, da izhodišča predvidevajo postopno uveljavljanje praktično vseh novih sistemskih rešitev. Pri tem pa meni, da bi morali novi pogoji za upokojitev bolj ambiciozno odgovarjati na sedanje in pričakovane demografske spremembe. Zvišanje starosti ob izpolnitvi minimalne zavarovalne dobe na starost 67 let in starosti iz 60 na 62 let ob dopolnitvi »polne« pokojninske dobe bi lahko dopolnili s splošno določilo, da se bo starostna meja po prehodnem obdobju podaljševala glede na trende rasti povprečne življenjske dobe. Pomembno je, da zavarovanci s tem računajo že v naprej, ko še ne razmišljajo o bližnji osebni upokojitvi. Hkrati z zvišanjem kriterija minimalne starosti na 62 let bi se moral sorazmerno zvišati tudi pogoj zahtevane delovne oz. pokojninske dobe. V tej zvezi bi bila pomembna tudi pravočasna priprava zavarovancev na upokojitev. V zakonu opredeljene oblike olajšanja delovno pravnega položaja zavarovancev v letih pred upokojitvijo, na kar je ZDUS pristojno ministrstvo že izrecno opozarjal, bi morale biti hkrati motiv za prostovoljno podaljševanje zaposlitev tudi po izpolnitvi zakonskih pogojev za

upokojitev. Taka sprememba bi imela pozitivne učinke tudi na strani zavarovancev, saj si z daljšo delovno dobo hkrati zvišujejo odmero višine pokojnine (dejansko zagotavljajo dostojnejšo pokojnino v skladu z dolgoročnimi izhodišči pokojninskega sistema). Hkrati bi takšna rešitev pozitivno vplivala na večjo zaposlenost aktivnega prebivalstva v starosti nad 55 oz. 60 let, na kar nas EU izrecno opozarja. Logična posledica splošnega zviševanja povprečne življenjske dobe je tudi podaljšana profesionalna aktivnost ljudi. Eventualna nezmožnost posameznikov zaradi bolezenskih sprememb in izčrpanosti v času takega podaljšanja delovne dobe bi se lahko reševala z invalidsko upokojitvijo, z neznatnim učinkom na višino njihove pokojnine z institutom dodane dobe.

### **III. Redno usklajevanje pokojnin**

ZDUS sicer pozdravlja spremenjen predlog letnega usklajevanja pokojnin v smeri pretežne ohranitve sedanjih kriterijev za določitev višine letne uskladitve – do leta 2030 na podlagi 50% vpliva rasti plač (sedaj 60%) in 50% vpliva inflacije (sedaj 40%). Ne pristaja pa na nadaljnje postopno zniževanje vpliva rasti plač in zviševanje vpliva inflacije (do leta 2040 na razmerje 20% proti 80% v korist inflacije). Obrazložitev take rešitve, češ da bodo sedanji upokojenci s takim zamikom večjega znižanja deleža rasti plač manj prizadeti in da upokojenci v višji starosti tako ne potrebujejo enako visokih pokojnin, je najmanj na meji prikritega starizma. Ohranitev pretežnega oz. vsaj bistvenega vpliva rasti plač na redne letne uskladitve je pogoj za ohranitev dostojnih pokojnin obstoječih in bodočih upokojencev ves čas njihovega prejetanja, če v skladu z našim pokojninskim sistemom dostojnost pokojnin razumemo kot vsaj relativno ohranjanje življenjskega standarda upokojencev v primerjavi z dohodkovnim položajem v njihovi predhodni aktivni dobi. Zato vzdržnosti pokojninske blagajne in javnih financ nebi smeli iskati pretežno prav v zniževanju izhodišč za letne uskladitve, namesto v ustreznem prilagajanju upokojitvenih pogojev aktualnim demografskim trendom in v dodatnih oblikah pokojninskih zavarovanj.

### **IV. Podaljševanje referenčnega obdobja in zvišanje odstotka za odmero**

Ob dosedanjih spremembah pokojninskega sistema (reformah) je že dvakrat prišlo do podaljšanja referenčnega obdobja, na podlagi katerega se ob upokojitvi ugotovi osnova za odmero višine pokojnine. Po ZPIZ-1 je bilo to obdobje postopno podaljšano iz 10 na 18 za zavarovanca najugodnejših zaporednih let, po ZPIZ-2 pa na 24 najugodnejših zaporednih let zavarovanja. V obeh primerih so se obdobja podaljševala postopno, eno leto za vsako nadaljnjo tekoče leto zavarovanja oz. plačila prispevkov, z namenom, da se vzpostavi realnejše razmerje med vplačanimi prispevki posameznika in višino njegove pokojnine. Z realizacijo takšnega podaljševanja referenčnega obdobja in sprejemanja pri zavarovancih in upokojencih v praksi nikoli ni bilo težav. Zato dejansko ni jasno, zakaj sedaj drugačen pristop (sicer zopet postopno podaljšanje na »celotnih« 40 let, z izvzemom za zavarovanca 5 najmanj ugodnih let, s takim podaljšanjem pa se prvič utemeljuje tudi dodaten dvig odstotka za odmero pokojnine). Ni jasno, kako se bo v prehodnem obdobju tega podaljševanja upoštevalo izvzetje 5 najmanj ugodnih let, niti ni jasno kako se bo to upoštevalo ob upokojitvi zavarovancev s krajšo delovno oz. zavarovalno dobo. Zato ZDUS predlaga, da se tudi za tokratno podaljšanje ohrani enak pristop, kot v že preizkušenih prejšnjih primerih. Poleg tega opozarja, da pri takem postopnem podaljševanju referenčnega obdobja starejši zavarovanci ob upokojitvi praviloma sploh niso na slabšem, saj se v to obdobje dodatno vključujejo leta z vrhunca njihove poklicne kariere s praviloma njihovimi najvišjimi plačami (celotni naš plačni sistem v javnem sektorju celo temelji na pravici do napredovanj v plačilnih

razredih tekom njihove zaposlitve). Zato sočasno zviševanje odmernega odstotka za izračun višine pokojnine iz tega naslova ni utemeljeno. Dejanski učinek na nižanje pokojninske osnove zaradi podaljševanje referenčnega obdobja se bo v praksi praviloma pokazal šele po izteku prehodnega obdobja in upokojevanju tistih zavarovancev, ki so sedaj šele na dobri polovici svojega zavarovalnega obdobja.

Po primerjalnih izračunih strokovnih delavcev ZPIZ že sedanji odstotek za odmero pokojnine za 40 let delovne oz. pokojninske dobe v višini 63,5% zagotavlja nekoliko ugodnejšo odmero pokojnine kot po prejšnji formuli za izračun pokojninske osnove najvišji odmerni odstotek za enako delovno dobo v višini 85%. Zato menimo, da je takšno nadaljnje zviševanje, po nekaterih sedanjih predlogih celo na 70% in to seveda le za bodoče upokojece, neresno in v škodo vzdržnosti našega pokojninskega sistema. V zvezi s tem opozarjamo na katastrofalne izkušnje s prehitrim dvigom odmernega odstotka na podlagi premalo pretehtanih novel ZPIZ-2 (iz 57,25% na 63,5%), ki med dotedanjimi upokojeanci še vedno vzbujajo nepomirljivo nezadovoljstvo. Pri tem opozarjamo, da je bilo ravno zaradi te izkušnje v okviru ZDUS-a že sprejeto stališče, da bomo v bodoče nasprotovali vsem nesistemskim dvigom odstotka za odmero pokojnine, če ti dvigi za naprej ne bodo veljali tudi za obstoječe upokojece.

## V. Letni dodatek

Na podlagi 95. člena sedaj veljavnega ZPIZ-2 bi se moral letni dodatek izplačevati v dveh višinah. Le njegova vsakoletna višina je bila prepuščena določanju v vsakokratnem zakonu o izvrševanju letnega proračuna.

Dejansko je Vlada v zadnjih letih kršila te določbe systemskega zakona in v vsakoletnem zakonu o izvrševanju proračuna, kljub našemu nasprotovanju, poleg določanja višine, vztrajala pri izplačilu letnega dodatka v 5. višinah. Ker se tudi pri takem izplačevanju letnega dodatka pojavljajo med posameznimi višinami preskoki ob minimalnih razlikah med prejemniki pokojnin, je bil v pripravah na tokratne spremembe oblikovan predlog za izplačevanje letnega dodatka v obrnjenem neprekinjenem nizu (v obratnem sorazmerju z višino pokojnine), pri čemer bistveno prevlada socialni vidik te pravice.

Dejansko je bil pred desetletji letni dodatek (prvotno imenovan kot dodatek za rekreacijo), kot posebna splošna pravica iz pokojninskega zavarovanja, izplačevan vsem upokojevcem v enakem znesku. Do izplačevanja v večih višinah je začelo prihajati v kriznih obdobjih, ko se je socialna stiska prejemnikov nizkih pokojnin dejansko potencirala, kar je bilo mišljeno kot izjemna (v bistvu začasna) sprememba. Vendar se je tak način nadaljeval (in dodatno kompliciral) tudi po normaliziranju družbenega stanja.

ZDUS predlaga in zahteva vrnitev na izvorno obliko izplačevanja letnega dodatka v enakem znesku vsem upokojevcem, podobno kot ves čas praviloma velja za plačilo regresa za letni dopust zaposlenim delavcem pri delodajalcu. V obeh primerih ne gre za tipično socialno pravico. Tako pri letnem dodatku, kot pri regresu, pa gre tudi pri takem izplačilu za poudarjen vidik solidarnosti in v tem smislu za odstop od izhodišč obeh teh pravic od temeljnih izhodišč sistema, iz katerega se izplačujeta. Pri letnem dodatku od zavarovalnega načela, da so pravice sorazmerne z vplačanimi prispevki, pri regresu pa v delovnem razmerju za odstop od temeljnega načela plačila po delu.

Poleg letnega dodatka predlagamo uzakonitev tudi pravice do zimskega dodatka, in to po enakih kriterijih, kot veljajo za izplačilo letnega dodatka. Pri tem se naj tako pravica do letnega, kot do zimskega dodatka v smislu načela solidarnosti razširi tudi na izplačilo upokojevcem, ki so bili (predvsem iz naslova kmetijske dejavnosti) zavarovani le za ožji obseg pravic.

## **VI. Dodatno pokojninsko varčevanje**

Ob zagotovilih, da širjenje dodatnih oblik pokojninskega varčevanja ne bo vplivalo na pravice sedanjih upokojencev iz sedanjega obveznega pok. in inv. zavarovanja (I. steber), ZDUS ne nasprotuje širitvi dodatnega pokojninskega varčevanja v II. stebru, tudi v smeri splošnega vključevanja zaposlenih v podjetniške varčevalne sheme s sofinanciranjem s strani delodajalcev. Če bi bil s strani nekaterih predlagani sistem obveznega vključevanja delavcev v tak sistem, korigiran tudi z možnostjo kasnejšega izstopa posameznikov, podprt z ustreznimi davčnimi ter drugimi stimulacijami v javnosti, bi lahko z leti prišli do bistveno stabilnejše in z vidika javnih financ vzdržnejše pokojninske ureditve, ki pa bi ob polni uveljavitvi lahko bistveno pripomogla k zagotavljanju dostojnih pokojnin. Poleg tega bi ustrezna ureditev pokojninskega varčevanja pripomogla do fleksibilnejšega prehoda posameznih zavarovancev v upokojitveni status. ZDUS pa soglaša, da mora, kljub možnosti takega varčevanja v II. stebru, temeljno stabilnost pokojninskega sistema tudi v bodoče zagotavljati dosedanji sistem obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

## **VII. Sanacija premalo domišljenega zviševanja odstotka za na odmero pokojnine na podlagi ZPIZ-2**

Prvotno je ZPIZ-2 določil drugačna izhodišča za izračun odstotka za odmero višine pokojnine v razmerju do pokojninske osnove posameznika, tako da je odmerni odstotek za 40 let pokojninske dobe po novem znašal 57,25%, kar je predstavljalo ekvivalent odmernemu odstotku po ZPIZ-1 ob uveljavitvi ZPIZ-2. Hkrati je ZPIZ-2 določil postopno izenačitev pokojninske dobe žensk z moškimi na 40 let, kot splošni pogoj za upokojitev pri 60. letih starosti. Ob postopnem izenačevanju (zviševanju) zahtevane pokojninske dobe se je ženskam dvigoval tudi odmerni odstotek na končno višino 63,5%. Ta dvig odmernega odstotka zavarovankam je bil tako dejansko pogojen s podaljšanjem njihove zavarovalne oz. pokojninske dobe. Ker je zaradi tega prišlo med zavarovanci in zavarovankami za enako obdobje zavarovanja do različnega odmernega odstotka (kar je z vidika enakopravnosti zavarovancev nesprejemljivo, po aktih EU prepovedana diskriminacija), je bilo z novelo ZPIZ-2 v letu 2019 v končni fazi določeno, da se tudi moškim zavarovancem do leta 2022 ob njihovi upokojitvi za 40 let pokojninske dobe odmerni odstotek postopno dvigne na 63,5%. To je torej v celoti veljalo za tiste upokojence, ki so se upokojili po letu 2022 oz. po 1. 1. 2023. S tem je prišlo do podobne neenakopravnosti med novo upokojenimi od vključno leta 2023 dalje in upokojenci, ki so se po ZPIZ-2 upokojili do leta 2022, saj so se tudi ti upokojili ob izpolnitvi enake pokojninske dobe (za 40 let z nižjim odmernim odstotkom 57,25% in v prehodnem obdobju ustrezno višjim). Med upokojitvijo po odmernem odstotku 57,25% in 63,5% za 40 let pokojninske dobe znaša nekaj več kot 11% razlika v višini pokojnine. Upokojenci, upokojeni pred letom 2023 to utemeljeno čutijo kot nesprejemljivo krivico, saj jim bo ta razlika v višini pokojnine, brez ustrezne sanacije, nastajala vse do smrti. ZDUS predlaga, da se dejansko neutemeljeno prikrajšanje upokojencev, upokojenih po ZPIZ-2 pred letom 2023, ustrezno oz. vsaj za naprej sanira. Pri tem ugotavlja, da potrebuje ZPIZ, kot izvajalec pokojninskega zavarovanja, ustrezno zakonsko podlago, ki bi jo bilo potrebno zagotoviti v okviru sedaj predvidenih sprememb. Dopusčamo, da bi bila natančna individualna sanacija prezahtevna in praktično nemogoča. Zato predlagamo, da se ustvari zakonska podlaga za nekoliko poenostavljeno sanacijo tega prikrajšanja na podlagi naslednjih izhodišč:

- Kot osnovno izhodišče se za izračun (relativne) višine prikrajšanja vzame višina pokojnine moškega, ki se je s 40. leti pokojninske dobe upokojil v letu 2023 z upoštevanjem odmernega odstotka 63,5%, v primerjavi z višino pokojnine moškega, ki se je upokojil pred letom 2019 z enako pokojninsko dobo in odmernim odstotkom 57,25% tako, da se med višinama obeh pokojnin ugotovi le relativna razlika v procentu.

- V drugem koraku se ugotovijo ustrezne razlike za upokojence, ki so se upokojili v letih prehodnega obdobja zviševanje odmernega odstotka 57,25% na 63,5% (prav tako v procentu – v teh letih se je prikrajševanje na novo upokojenih letno zmanjševalo).

- V tretjem koraku se odstotkovno upoštevajo zatrjevana preplačila upokojenim v letih po zaključku kriznih razmer in veljavnosti ZUJF-a iz naslova izrednih uskladitev, ki so bila dejansko namenjena sanaciji zamrznitve uskladitev v predhodnem kriznem obdobju, saj navedene zamrznitve na njihove pokojnine niso vplivale.

- Z upoštevanjem podatkov iz predhodnih korakov se lahko po letih upokojitve verodostojno ugotovijo v odstotkih izražena prikrajšanja v teh letih upokojenih upokojencev pri višini pokojnine za 40 let pokojninske dobe, v primerjavi z višino pokojnine upokojencev, upokojenih z enako pokojninsko dobo in odmernim odstotkom 63,5%.

Po navedenem postopku ugotovljeni odstotki prikrajšanja se uporabijo kot podlaga za ustrezno izredno uskladitev pokojnin pred letom 2023 upokojenih moških po ZPIZ-2, ki se za vse zopet določi v odstotku, ugotovljenem po posameznih letih upokojitve. Zavedamo se, da pri taki enotni uporabi teh odstotkov lahko prihaja do določenih odstopanj, praviloma v korist upokojencev, ki so se upokojili s krajšo pokojninsko dobo. Vendar so taka odstopanja v bistvu zanemarljiva. ZPIZ v svojih evidencah razpolaga z vsemi podatki za potrebne izračune in realno oceno morebitnih odstopanj.

Naslednje vprašanje je, za katero obdobje naj zakonodajalec ugotovljeno prikrajšanje prizna v obliki plačila za nazaj (nekateri oškodovanci pričakujejo iz tega naslova priznanje višje pokojnine vse od svoje upokojitve). Naš predlog je, da se izplačilo ugotovljenega prikrajšanja prizna in izvede v obliki le tem oškodovancem namenjene izredne uskladitve njihovih pokojnin od 1. 1. 2023 dalje, ko je bilo razlikovanje v višini pokojnine med novo upokojenimi in upokojenkami glede na nižji odmerni odstotek dejansko zaključeno, oz. ko se je tudi moškim ob upokojitvi začel pri izračunu višine pokojnine za 40 let pokojninske dobe v celoti priznavati odmerni odstotek 63,5% (za upokojene s krajšo pokojninsko dobo pa seveda ustrezno nižji). Le od takrat naprej tudi med moškimi upokojenci v celotni sporni višini nastaja neutemeljena razlika, ker dotlej upokojeni na podlagi enake pokojninske dobe zaradi nižjega odmernega odstotka prejemajo nižjo pokojnino, kot upokojeni od 1.1.2023 dalje. Ob takem, res nekoliko pavšalno prirejenem izračunu spornega prikrajšanja, bi bilo potrebno v zakonu opredeliti le odstotke izredne uskladitve pokojnin oškodovanih upokojencev glede na leta njihove upokojitve, upoštevaje navedene predpostavke izračuna (ob razpoložljivih podatkih in obstoječi informacijski podpori ZPIZ z ustreznimi izračuni nebi smel imeti težav). Hkrati bi bilo potrebno v zakonu opredeliti, na kak način se že nastalo prikrajšanje sanira (predlagamo - z jasno opredeljeno izredno uskladitvijo pokojnin prizadetim). Tudi če zakonodajalec, glede na svojo politično presojo, ne pristane na izredno uskladitev in izplačilo za nazaj (od 1. 1. 2023 dalje), predlagamo uskladitev vsaj za naprej, npr. od 1. 1. v letu po uveljavitvi te zakonske spremembe. To sicer vseh oškodovancev ne bo zadovoljilo, vendar je ustrezna uskladitev pokojnin iz tega naslova za večino oškodovanih upokojencev za naprej celo pomembnejša od sanacije za nazaj, za pokojninsko blagajno pa bi to gotovo pomenilo še vzdržan strošek, ki bi ga bilo mogoče tudi pri proračunskem načrtovanju že v naprej upoštevati.

V Izhodiščih za pokojninsko reformo RS mora biti vnesen tudi ZDUsoV projekt Priprave na upokojitev za katerega je vsa dokumentacija na Ministrstvu za delo, socialne zadeve in enake možnosti in je bil že predstavljen v DZ.



  
Predsednica ZDUS  
Zdenka Jan, l.r.