



REPUBLIKA SLOVENIJA
**MINISTRSTVO ZA DELO,
DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE**

DIREKTORAT ZA DELOVNA RAZMERJA
IN PRAVICE IZ DELA

Kotnikova ulica 28, 1000 Ljubljana

T: 01 369 77 08
F: 01 369 78 30
E: gp.mddsz@gov.si
www.mddsz.gov.si

PREDLAGAM VLADI
Urad Vlade RS za komuniciranje

gp.ukom@gov.si

Številka: 1031-121/2013-2

Datum: 25. 2. 2013

**Zadeva: Predlagam.vladi.si predlog 4228: Najnižja starostna in invalidska pokojnina ne
sme biti nižja od zneska praga revščine**

Spoštovani!

Na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve smo prejeli dopis, posredovan preko spletnega orodja predlagam.vladi.si, v katerem avtor izpostavlja problematiko višine najnižjih starostnih in invalidskih pokojnin, saj so le-te nižje od praga tveganja revščine. V sled zapisanega avtor predlaga, da se Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju dopolni s členom, ki bo določil minimalno starostno in invalidsko pokojnino za upokojenca s 30 do 40 let pokojninske dobe in za vse, ki so delali 30 let ali več, ki ne sme biti nižja od določenega zneska praga tveganja revščine.

V odgovoru na omenjeni predlog vam z vidika veljavne zakonodaje o pokojninskem in invalidskem zavarovanju posredujemo sledeče pojasnilo:

V zvezi s posredovanimi stališči pojasnjujemo, da pokojninsko in invalidsko zavarovanje v Republiki Sloveniji temelji na zavarovalniškem principu, kar v osnovi pomeni, da je pravica do pokojnine pravica iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki izhaja iz minulega dela in **temelji na prispevkih, plačanih v času aktivne dobe zavarovanca**. Dolžina dopolnjene pokojninske dobe pogojuje višino odstotka, ki se uporabi za odmero starostne pokojnine, le-ta pa se razlikuje glede na spol zavarovanca. Višina vplačanih prispevkov je odvisna od višine osnove, kar pomeni, da mora oseba z višjo osnovo plačati tudi višje prispevke. Želeli pa bi tudi poudariti, da pokojninsko in invalidsko zavarovanje temelji na zavarovalniškem principu, kar v osnovi pomeni, da se pravica do pokojnine in druge pravice iz naslova minulega dela priznavajo na temelju vplačanih prispevkov in minulega dela ter da mora obstajati sorazmernost med vplačanimi prispevki in prejemki iz sistema.

Ob tem pa je potrebno dodati, da sistem pokojninskega zavarovanja v RS vendarle ni čisti »zavarovalniški« sistem, temveč gre za sistem, ki temelji tudi na **načelih vzajemnosti in solidarnosti**. Načelo intrageneracijske solidarnosti oziroma redistribucije naš pokojninski sistem zagotavlja z omejitvijo najvišje pokojninske osnove oz. osnove za odmero pokojnine, kar posledično pomeni pri osebah z višjimi dohodki drastično nižjo nadomestitveno stopnjo ob hkratnem dejstvu, da osnova za plačilo prispevkov ni omejena. Sedanja 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.

Na gmotni položaj upokojencev tako neposredno vplivajo odmera pokojnine od **najnižje** oziroma **najvišje pokojninske osnove** in najnižja pokojnina v višini 26 odstotkov najnižje pokojninske osnove. Z ZPIZ-2 je določenim zavarovancem zajamčena odmera od najnižje pokojninske osnove, če starostna pokojnina s pripadajočimi uskladitvami v letu uveljavitve pravice, odmerjena glede na dopolnjeno pokojninsko dobo od zavarovančeve pokojninske osnove, ne dosega zneska starostne pokojnine za enako pokojninsko dobo, odmerjenega od najnižje pokojninske osnove. Od najvišje pokojninske osnove, ki je štirikratnik najnižje, se pokojnina odmeri, če starostna pokojnina s pripadajočimi uskladitvami v letu uveljavitve pravic odmerjena glede na pokojninsko dobo od zavarovančeve pokojninske osnove, preseže znesek starostne pokojnine za enako pokojninsko dobo, odmerjene od najvišje pokojninske osnove.

Načeli vzajemnosti in solidarnosti sta tako načeli, ki posameznikom, ki so sicer 40 let vplačevali v sistem, vendar pa so imeli v svojem aktivnem obdobju zelo nizke plače, zaradi česar s svojimi vplačili ne bi dosegli niti minimalne pokojnine, omogoča, da se upokojijo z dostojno pokojnino, odmerjeno od najnižje pokojninske osnove, ki pri teh posameznikih nastopa v funkciji socialnega korektiva. Zaradi načela solidarnosti ali redistribucije se tem zavarovancem torej zagotavljajo **višje pravice, kot bi jim pripadale glede na pokojninsko dobo in višino plačanih prispevkov**. Za razliko, ki jo te osebe prejmejo med pokojnino, ki bi ustrezala njihovim prispevkom in pokojnino, ki jo garantira obvezni (javni) pokojninski sistem, je potrebno zagotoviti finančna sredstva, ki pa grede deloma v škodo posameznikom, ki so 40 let vplačevali prispevke, ki presegajo najvišjo pokojninsko osnovo, deloma pa v breme države. Ker je v slovenskem javnem pokojninskem sistemu višina pokojnine z zakonom omejena tako navzdol kot navzgor in **je najvišja pokojnina preko najvišje pokojninske osnove limitirana s 4-kratnikom najnižje pokojninske osnove**, se vsa finančna sredstva, ki jih ti posamezniki s prispevki preplačajo, prerazporedijo znotraj sistema in z vidika posameznika nastopajo kot davčni odtegljaj. Ker pa ne glede na navedeno še vedno zmanjka finančnih sredstev za izplačilo vseh pravic, ki se financirajo iz javnega pokojninskega sistema, razliko doplača država. Osebe z višjimi dohodki, ki bi glede na kriterije imele pokojnino višjo od maksimalno določene, prejmejo torej pokojnino v maksimalno določeni višini, torej manj, kot bi prejeli, če bi bila pokojnina odvisna zgolj od plačila prispevkov. **Na ta način v skladu s solidarnostnim načelom zagotavljajo sredstva za osebe z nižjimi dogodki tekom aktivne dobe, kar prispeva k višji socialni varnosti upokojencev**. Sistem obveznega pokojninskega zavarovanja je tako tudi solidarno naravnan, vendar pa ne gre spregledati, da gre vendarle za sistem na podlagi zavarovanja, v katerem mora biti do določene mere spoštovana tudi višina prispevka posameznika med aktivno dobo.

Ustavno sodišče RS je v svoji odločbi št. Up-360/05 (z dne 2.10.2008, Uradni list RS, št. 113/08 odIUS XVII, 85) o **bistvu ali jedru pravice do pokojnine** podalo stališče, da gre pri pravici do pokojnine za pravico posameznika, da na podlagi plačanih prispevkov in ob izpolnjenih razumnih pogojih pridobi in uživa pokojnino, ki mu zagotavlja socialno varnost. Glede vsebine ustavno varovanega jedra pravice do pokojnine torej ni dvoma, da gre pri pokojnini za pričakovano pravico na podlagi vplačanih prispevkov, ki bo upokojencu v starosti nadomeščala plačo in zagotavljala določeno življenjsko raven.

Pravico do pokojnine, ki jo sicer prvi odstavek 50. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) izrecno določa kot del pravice do socialne varnosti, Ustava v celoti prepušča zakonskemu urejanju. Vendar iz Ustave kljub temu izhaja, da mora pravica do pokojnine **primarno temeljiti na zavarovalnem principu**. V tem smislu je pokojnina premoženjska pravica, ker je predvsem odvisna od trajanja in višine plačevanja prispevkov. To pomeni, da mora pokojnina v določeni meri zagotavljati kontinuiteto življenjskega standarda, ki ga je imel zavarovanec v aktivni dobi (dohodkovna varnost), saj se mu s pokojnino v določenem deležu (sorazmerno) nadomešča dohodek, od katerega so se plačevali prispevki za pokojninsko zavarovanje. Ker pa Ustava opredeljuje pokojninsko zavarovanje kot vrsto socialnega zavarovanja, so v sistemu ustavno **dopustni tudi elementi vzajemnosti oziroma solidarnosti**. Kljub temu da ima pravica do pokojnine zlasti premoženjskopravno naravo, pa to ne pomeni, da Ustava zagotavlja pokojnino v določeni višini. Vendar pa morajo, ob izpolnjenih vsakokratnih zakonskih pogojih, najnižje pokojnine zagotavljati socialni minimum, ki ne pomeni le življenjskega minimuma za preživetje, kot se zagotavlja z dajatvami iz sistema socialnega varstva, temveč morajo pokojnine upokojujencem zagotavljati določeno življenjsko raven (v nadaljevanju: **primerna pokojnina**) glede na njihovo delo in plačevanje prispevkov v času njihove aktivne dobe. V obveznem pokojninskem socialnem zavarovanju, kot ga imamo v Sloveniji, je, kot že omenjeno, temelj pokojnine vezanost na plačila prispevkov, ki zagotavljajo višje prejemke, kot veljajo za socialnovarstvene pomoči.

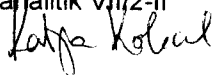
Ko govorimo o primerni pokojnini, je smiselno le-to **primerjati tudi s plačami**. Pri pokojnini gre namreč za prejemek, ki ga dobi upokojenec v neaktivni dobi življenja, ko si je praviloma že zagotovil potrebne materialne dobrine za življenje (stanovanje in drugo) in ni več dolžan skrbeti za potomce. Zaradi plačila prispevkov pa je upravičen do pokojnine v višjem znesku, kot znaša denarna socialna pomoč, ki se priznava prejemnikom socialnovarstvenih pomoči. Glede na to, da je cenzus za pridobitev denarne socialne pomoči od 1. januarja 2012 znašal **260,00 evrov**, je torej primerna pokojnina danes precej višja od socialnovarstvene pomoči in zato ob upoštevanju navedenega standarda ne posega v jedro pravice do pokojnine. Seveda se pri tem zastavlja vprašanje, ali je standard primerne pokojnine zadosten za določitev obsega pravice do pokojnine (za štirideset let dela in plačevanja prispevkov) glede na pričakovano nadomeščanje plače in zagotavljanje ustrezne življenjske ravni. Če pokojnino primerjamo z višino minimalne plače, ki v letu 2012 znaša 763,06 EUR bruto oziroma 584,29 EUR neto, potem v danih družbenoekonomskih razmerah pokojnine ne moremo umestiti višje in upokojenca materialno varovati bolj kot delavca. **Pokojnine torej niso visoke, vendar so v ustreznem razmerju tako s socialnovarstvenimi prejemki kot tudi s plačami**. Do resnega posega v jedro pravice do pokojnine bi prišlo šele, če bi bile pokojnine tako nizke kot socialnovarstvene pomoči oziroma ne bi upoštevale sorazmernosti glede na vplačane prispevke.

V zvezi s posredovanimi stališči pa pojasnujemo še, da glede na zadnje znane podatke meje praga tveganja revščine (statistični podatki SURS za leto 2011 pod 600 evrov na odraslega člana družine), najnižje pokojnine za polno delovno dobo ne dosegajo tega praga, vendar pa je dejstvo, da meje praga tveganja revščine, ki je postavljena na podlagi statističnih podatkov, ni dosegala niti minimalna plača. Glede na to, da je pokojnina odraz plačanih prispevkov in je odvisna tudi od zavarovalne osnove, saj gre pri pokojninskem sistemu za sistem zavarovanja, ki kljub elementom solidarnosti in vzajemnosti temelji predvsem na zavarovalnem principu, je tako nemogoče pričakovati, da bo pokojnina, za katero so bili prispevki plačani od zavarovalne osnov, nižjih od meje praga tveganja revščine, višja kot pa sama zavarovalna osnova in torej višja od meje praga tveganja revščine. **Hkrati pojasnujemo tudi, da je stopnja tveganja revščine delež oseb, ki živijo v gospodinjstvih z neto ekvivalentnim dohodkom pod pragom tveganja revščine. Prag tveganja revščine je določen relativno, na podlagi**

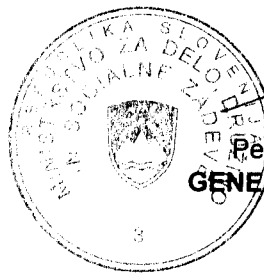
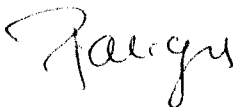
distribucije dohodka, zato bolj kot samo revščino meri neenakost znotraj populacije. Osebe, ki živijo pod pragom tveganja revščine, so v slabšem položaju od drugih, ni pa nujno, da živijo v pomanjkanju. Poudariti je potrebno tudi, da se stopnja tveganja revščine ugotavlja za celotno gospodinjstvo, kar pomeni, da bi po logiki avtorja morali višini pokojnine prilagajati strukturi gospodinjstva ter celotnim dohodkom gospodinjstva, kar pa bi bilo v nasprotju z načeli pokojninskega sistema, po katerem morata dva zavarovanca za enako dolgo pokojninsko dobo ter enako pokojninsko osnovo prejeti enako višino pokojnine, ne glede na strukturo njenega gospodinjstva. Glede na trenutno situacijo, ko denarja zaradi finančne krize ni ter se tudi druge višine pravic, ki se financirajo v celoti ali delno iz proračuna, ne povečujejo, temveč se predvideva celo njihovo znižanje, pa višanja pokojnin ni mogoče pričakovati.

S spoštovanjem.

Pripravila:
Katja Kobal
analitik VII/2-II



dr. Andraž Rangus, podsekretar
vodja sektorja



Peter Pogacar
GENERALNI DIREKTOR