



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 172-01/15-1/
Ljubljana, 16. 9. 2015

EPA 619-VII

Državni svet Republike Slovenije je na 32. seji 16. 9. 2015, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/2013), sprejel naslednje

M N E N J E

k Letnemu poročilu Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za leto 2014

Državni svet **se je seznanil** s poročilom, ki ga tudi letos ocenjuje kot kakovostno tako z metodološkega kot vsebinskega vidika.

Državni svet ugotavlja, da je ZPIZ tudi leta 2014 posloval likvidno (z izravnanimi prihodki in odhodki v višini 4.977.720.000 evrov), kar med drugim omogoča zakonska podlaga za kritje povečanih potreb po finančnih sredstvih iz državnega proračuna (leta 2014 skupaj 1.558.953.657 evrov, a brez načrtovanih prihodkov od KAD v višini 190 milijonov evrov zaradi uveljavitve ZSDH-1 in neizvedbe usklajevanja pokojnin). Pozitiven je podatek o izboljšanju strukture prihodkov (povečanje višine prihodkov od prispevkov za 2 % v primerjavi z letom 2013 in za 2,5 % več od načrtovanih leta 2014). Omenjeni pozitiven trend se nadaljuje tudi 2015 (junija 2015 okrog 10.000 več zavarovancev kot lani v tem času), vključno z rahlim povečanjem števila zavarovancev. Slednje se je sicer leta 2014 v primerjavi z letom 2013 zmanjšalo za 0,2 % (na 831.839), a precej manj kot v letih poprej. Pri tem ZPIZ kot pomemben element, poleg števila zavarovancev, izpostavlja predvsem kakovost delovnih mest, ki vpliva na višino prispevkov posameznega zavarovanca.

Število upokojencev, ki se sicer povečuje (za 2 % na 611.355 leta 2014, kar predstavlja 29,5 % prebivalstva), a manj intenzivno kot v preteklih letih, in se počasi stabilizira, po mnenju ZPIZ kaže na to, da zakonske spremembe na tem področju učinkujejo. Trend zmanjševanja razmerja med številom zavarovancev in upokojencev iz obveznega zavarovanja, ki traja od leta 2009, pa se nadaljuje. Leta 2014 se je razmerje znižalo na 1,37:1, kar je najbolj neugodno do zdaj, kljub temu pa je bilo znižanje manjše kot v preteklih letih.

V izkazu prihodkov in odhodkov na odhodkovni strani največji delež predstavljajo pokojnine (86,1 %), drugi največji odhodek pa prispevki za zdravstveno zavarovanje upokojencev (7,6 %, okrog 370 milijonov evrov), v zvezi s katerimi ZPIZ opozarja, da imajo lahko pomemben vpliv na obremenitev pokojninske blagajne in posledično državnega proračuna. Slednje bo pomembno predvsem v zvezi z napovedanimi spremembami zdravstvene zakonodaje in zakonodaje na področju dolgotrajne oskrbe, v primeru sprejemanja odločitev o spremembi višine prispevne stopnje za zdravstveno zavarovanje upokojencev. Celotni odhodki zavoda v BDP predstavljajo 13,41 % (leta 2013 13,69 %), delež pokojnin iz obveznega zavarovanja v BDP leta 2014 pa znaša 11,22 % (leta 2013 11,42 %).

ZPIZ je po novem v poročilo vključil tudi poglavje o gmotnem položaju upokojencev, ki je odraz že od leta 2010 trajajočega zgolj delnega (polovično leta 2010, četrtinsko leta 2011), simboličnega (0,1 % leta 2013) ali ničelnega (leta 2013 in 2014) usklajevanja pokojnin, ki bi se sicer v skladu s ZPIZ-2 morale izvesti enkrat letno na podlagi rasti povprečne mesečne bruto plače in povprečne rasti cen življenjskih potrebščin v Republiki Sloveniji. Za leto 2015 odločitev o uskladitvi (na letni ravni 2,8 milijona evrov) ostaja odprta, saj je Svet ZPIZ izglasoval izredno uskladitev pokojnin, a Vlada o tem še ni odločala. Pri tem ZPIZ opozarja, da ima neusklajevanje pokojnin dolgoročno negativen vpliv na višino pokojnine, saj nižja realno vrednost pokojnin, ki so se znižale že peto leto zapored. Pomemben je tudi podatek o razmerju med povprečno plačo in pokojnino: 56,1 % leta 2014 za vse pokojnine, za starostne pokojnine pa 61 %.

ZPIZ je leta 2014 večino zadanih ciljev dosegel in celo presegel, intenzivno nadaljuje tudi informatizacijo poslovanja (elektronski dosje, povezovanje podatkovnih baz s FURS, itd.), z željo po bolj učinkovitem delu in odpravi administrativnih ovir tako za zavezance kot zavod. ZPIZ izraža tudi željo po povečanju števila kadrov, da bi se lahko zagotovilo pravočasno reševanje različnih rednih in izrednih vrst zahtevkov, saj pričakujejo povečan obseg dela (ponovna odmera pokojnin in izvajanje novih odločb, izdaja novih informativnih izračunov pokojnin ...) zaradi že znanih odločb Ustavnega sodišča (odločba v zvezi z delnicami za notranji odkup, ki so bile vplačane z delom plače) ter nekaterih še nerešenih zahtevkov za presojo ustavnosti (zahteva ZSSS za oceno ustavnosti ZPIZ-2 v delu, ki se nanaša na pokojninsko dobo brez dokupa in neupoštevanje dobe, pridobljene s prostovoljno vključitvijo v obvezno pokojninsko zavarovanje pred letom 2013; zahteva Varuha človekovih pravic za ustavno presojo določb o dokupu pokojninske dobe pred uveljavitvijo ZPIZ-2), pa tudi pričakovanih zakonskih sprememb v zvezi s t. i. dvojnim statusom upokojencev itd.

Državni svet se je seznanil tudi s stališčem Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki poročilo ZPIZ ocenjuje kot kakovostno, prav tako izraža zadovoljstvo s trenutno nakazanimi trendi po uveljavitvi nove reforme in kratkoročnimi ter srednjeročnimi napovedmi glede pričakovanega delovanja pokojninskega sistema. Ministrstvo posebej izpostavlja zelo dobro sodelovanje z ZPIZ tako pri spremembah zakonodaje kot pri drugih aktivnostih. Trenutno je aktualna priprava t. i. bele knjige o

reformi pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki bo podlaga za javno razpravo o mogočih ukrepih za vzdržnost pokojninskega sistema.

Državni svet v neposredni in posredni povezavi z vsebino obravnavanega poročila ponovno izpostavlja nekatere tematike, zapisane že v lanskem mnenju Državnega sveta k poročilu ZPIZ za leto 2013, ki pa ostajajo aktualne, in sicer:

1. Navkljub pred kratkim sprejeti spremembi pokojninskega sistema bi se morali po mnenju Državnega sveta že zdaj aktivno lotiti razprave in iskanja rešitev za obdobje po letu 2020, saj dolgoročen pristop, tudi po zgledih iz tujine, zagotavlja večjo stabilnost sistema in večje zaupanje zavarovancev v varnost že zagotovljenih pravic. Morebitne spremembe zakonodaje naj bodo usklajene med socialnimi partnerji, utemeljene, osredotočene na področja, ki resnično potrebujejo spremembe, in takšne, da bodo dale ustrezne rezultate z vidika vzdržnosti in varnosti sistema in ne bodo uvedene zgolj zaradi izpolnjevanja tujini danih zavez (npr. neutemeljeno nadaljnje dvigovanje upokojitvene starosti). Prav tako naj bodo predlagane spremembe predstavljene na način, ki ne spodbuja ali neutemeljeno povzroča skrb in paničen odziv javnosti.
2. Veliko število upokojencev je v slabem gmotnem položaju (40 % upokojencev ima manj kot 500 evrov pokojnine, 90 % pa manj kot 1.000 evrov), zlasti ženske, kar se odraža tako pri deložacijah, socialni izključenosti in revščini, pri čemer se stanje z nadaljevanjem varčevalnih ukrepov in neusklajevanjem pokojnin še dodatno poslabšuje. Usklajevanje pokojnin in skrb za ohranjanje ustreznih razmerij med plačami in pokojninami po mnenju Državnega sveta namreč ne prinaša samo negativnih enostranskih obremenitev državnega proračuna, ampak po drugi strani daje tudi priložnost za spodbuditev gospodarske rasti prek povečane potrošnje upokojencev na različnih področjih življenja.
3. Posebej bi se bilo treba posvetiti skupinam prebivalstva, ki zaradi različnih razlogov ne morejo doseči pogojev za starostno upokojitev (npr. brezposelni, ki so starejši od 50 let in ne uživajo več pravic iz naslova denarnega nadomestila na ZRSZ) ali pa so na podlagi sprememb zakonodaje izpadli iz sistema pokojninskega zavarovanja (npr. prejemniki državnih pokojnin), in za katere ni na voljo njim prilagojenih, alternativnih načinov upokojevanja.
4. Še vedno se niso izvršile zaveze iz 427. člena ZPIZ-2 v zvezi s financiranjem in delovanjem demografskega rezervnega sklada, ki bi lahko predstavljal pomemben blažilec v primeru večjega izpada prihodkov iz naslova prispevkov.
5. Sistem invalidskega zavarovanja so ukrepi zadnje reforme skoraj popolnoma zaobšli, zato ostaja neustrezno urejen (pogoji za priznanje pravice do invalidske pokojnine se skozi leta vse bolj zaostrejuje, višina invalidske pokojnine se skozi leta vztrajno niža in možnosti za upokojitev po tej poti je iz leta v leto manj). Prav tako obstaja precejšen razkorak med številom oseb, ki bi, glede na svoje zdravstveno

stanje, lahko pridobile invalidsko pokojnino (osebe s težavami v duševnem zdravju in osebe z rakavimi obolenji), ter dejanskim številom invalidsko upokojenih oseb.

6. Pravica do delne upokojitve po 40. členu ZPIZ-2, v povezavi z določbami ZUJF glede omejevanja zaposlovanja v javnem sektorju, povzroča resne kadrovske težave (delno upokojena oseba šteje kot ena zaposlena oseba, ne glede na to, koliko ur dela).
7. Kot predpogoj za stabilnost pokojninske blagajne in zagotavljanje dostojnih pokojnin bi bilo treba izvesti ukrepe na vseh področjih, ki lahko vplivajo na odpiranje novih delovnih mest in s tem na povečanje števila zavarovancev in vplačil v pokojninsko blagajno (reševanje problematike zaposlovanja mladih in starejših od 50 let, skrb za kakovost delovnih mest, aktivna politika zaposlovanja v gospodarstvu, izboljšanje pogojev poslovanja ter učinkovito pridobivanje prihodkov iz naslova davčnih obvez).

Državni svet je bil seznanjen tudi s pojasnili v zvezi z nekaterimi podatki iz bilanc ZPIZ, in sicer, da je razlog za povišanje dolgoročnih finančnih naložb v primerjavi z letom 2013 za 14 % na 287 milijonov evrov zvišana tržna vrednost delnic Zavarovalnice Triglav, d. d., povečanje drugih kratkoročnih terjatev, ki so zrasle za 80 % na okrog 570 milijonov evrov, pa je predvsem posledica novega načina evidentiranja nezapadlih prispevkov za PIZ na podlagi napotkov Računskega sodišča (poslovni dogodki, ki se nanašajo na leto 2014 glede na njihov nastanek, med drugim tudi obračunani prispevki za december 2014, katerih obveznost za plačilo sicer nastane januarja 2015). Prav tako je bilo pojasnjeno, da se bilančne postavke v zvezi z denarnimi posojili zaposlenim (odkup stanovanj) nanašajo še na pretekla obdobja in terjatve, ki izhajajo iz njih, in da se ZPIZ tovrstne prakse že vsaj desetletje ne poslužuje več.

Državni svet napore ZPIZ v zvezi z dodatno informatizacijo sistema ocenjuje pozitivno, saj v tem vidi tudi (delno) rešitev v zvezi s pričakovanimi povečanimi potrebami po kadrih v smislu sprostitev določenih kadrov zaradi avtomatizacije določenih procesov, ki trenutno obremenjujejo zaposlene. Kot dobro popotnico k racionalizaciji in večji učinkovitosti poslovanja ZPIZ Državni svet izpostavlja tudi že izvedeno reorganizacijo na ravni organizacijskih enot, ki lahko ob pravih pristopih bistveno izboljša učinkovitost dela.

Državni svet je v zvezi z vprašanjem dejanskega učinka zakonskega ukrepa bonusov, ki naj bi delovali stimulatивно v smislu odložitve upokojevanja (izplačilo dela starostne oz. predčasne pokojnine po tretjem odstavku 38. člena ZPIZ-2¹ ter stimulacija za ugodnejše vrednotenje pokojninske dobe brez dokupa po šestem odstavku 37. člena ZPIZ-2²), menil, da bi bilo morda dobro zavarovance o omenjenih bonusih še dodatno obvestiti. ZPIZ pojasnjuje, da zavarovanci že koristijo navedene bonuse ter da je bilo julija 2015

¹ V višini 20 % pokojnine tistim zavarovancem, ki so že izpolnili upokojitvene pogoje po ZPIZ-1 ali po ZPIZ-2, če se ne odločijo za upokojitev, ampak nadaljujejo z delom do 65. leta.

² Vsako nadaljnje leto dopolnjene pokojninske dobe brez dokupa, po že izpolnjenih pogojih za upokojitev, vendar največ do treh zaporednih let zavarovanja, se vrednoti na način, da se trije meseci pokojninske dobe brez dokupa vrednotijo v višini 1 %.

20 %-no izplačilo dela starostne oz. predčasne pokojnine izplačano že 2.276 zavarovancem, medtem ko je bilo v istem mesecu število prejemnikov delnih starostnih pokojnin na podlagi 40. člena ZPIZ-2³ 800. Pri odločitvi za koriščenje posameznih bonusov pa naj bi pri posameznem zavarovancu pretehtala zlasti primerjava višine prejete pokojnine po ZPIZ-1 in po ZPIZ-2 z vključenimi omenjenimi bonusi.

Državni svet ocenjuje, da je od razmerja med številom zavarovancev in upokojencev odvisna marsikatera odločitev v zvezi s pokojninskim sistemom, zato je izrazil pričakovanje, da bi projekcije gibanja omenjenega razmerja lahko dale ustrezne usmeritve ne samo za nujne spremembe na področju pokojninskega sistema, ampak tudi na ostalih segmentih, ki so z njim v tesni povezavi (delovna in davčna zakonodaja itd.). V zvezi s primerjavami prej omenjenega razmerja z drugimi evropskimi državami Državni svet na podlagi pojasnil ZPIZ ugotavlja, da je gibanje omenjenega razmerja sicer težko napovedati za več let vnaprej, da pa se lahko oblikuje kratkoročne ocene na podlagi sprotne spremljanja gibanja gospodarske aktivnosti in ravni zaposlenosti. Glede mednarodnih primerjav je bilo pojasnjeno, da se podatki o omenjenem razmerju med državami zelo razlikujejo tako kot so si različni sistemi pokojninskega zavarovanja, zato so težko primerljivi (v Veliki Britaniji so npr. pred leti dosegali celo razmerje 4,8:1, medtem ko je trenutno v bivših jugoslovanskih državah to razmerje še nižje od slovenskega, v Srbiji celo pod 1).

Velik del pripomb ter predlogov iz razprave Državnega sveta se ni nanašalo neposredno na samo poročilo in delo ZPIZ, četudi so za njegovo učinkovito delovanje lahko ključnega pomena, ampak predvsem na nekatere nujne ukrepe na posameznih področjih, ki so v pristojnosti Vlade Republike Slovenije. Med drugim je bilo poudarjeno tudi razočaranje nad neodzivnostjo predstavnikov Vlade v zvezi s pozivi socialnih partnerjev k analizi dosedanje realizacije zastavljenih ciljev in intenziviranju dela v okviru Socialnega sporazuma za obdobje 2015–2016.

Državni svet v skladu z navedenim Vlado Republike Slovenije poziva, da v sodelovanju s socialnimi partnerji, podpisniki Socialnega sporazuma za obdobje 2015–2016:

1. Opravi revizijo dosedanjih aktivnosti v okviru sporazuma, upošteva konkretne predloge socialnih partnerjev in o njih redno in aktivno razpravlja ter pospeši postopke za uresničitev določb sporazuma na področju pokojninskega sistema in ostalih segmentov, ki so v tesni povezavi z njegovo vzdržnostjo (ukrepi v zvezi s plačami, davčno politiko, trgom dela, zagotavljanjem pogojev za odpiranje novih delovnih mest itd.).
2. Z namenom zaustavitve nadaljnjega padanja realne vrednosti pokojnin in slabšanja gnotnega položaja upokojencev zagotovi redno letno usklajevanje pokojnin v skladu

³ Zavarovanec iz 14., 15., 16. oziroma 17. člena tega zakona, ki je izpolnil pogoje za pridobitev pravice do predčasne ali starostne pokojnine, lahko pridobi pravico do delne pokojnine, če ostane v obveznem zavarovanju v obsegu, ki ustreza sorazmernemu delu polnega delovnega oziroma zavarovalnega časa, vendar najmanj 4 ure dnevno ali 20 ur tedensko.

s 105. členom ZPIZ-2 in prouči možne dodatne načine za omilitev negativnih posledic neuskklajevanja ali zgolj delnega usklajevanja v preteklih letih.

3. Nemudoma pristopi k temeljitim spremembam invalidskega zavarovanja, s katerimi se že predolgo odlašča, pri čemer naj se med drugim prouči razloge za velik razkorak med potencialnim in dejanskim številom prejemnikov invalidskih pokojnin ter oceni ustreznost višine omenjenih pokojnin z vidika zagotavljanja socialne varnosti za prejemnike.
4. Poišče možne dodatne vire prilivov v pokojninsko blagajno na podlagi ničelne tolerance do neplačil prispevkov in pravične ter enakovredne obremenitve posameznikov s prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje glede na primerljivo višino dohodka in ne glede na zakonsko podlago opravljanja dela, vzporedno z zagotovitvijo enakovredne porazdelitve bremen iz naslova prispevkov za zdravstveno zavarovanje.
5. Ponovno oceni učinke izvajanja ukrepov, ki so bili sprejeti z namenom povečevanja prihodkov v državni proračun (npr. ukrepi za znižanje obsega sive ekonomije, plačevanje davkov s strani pravnih oseb (pri tem naj se da poseben poudarek oceni učinkovitosti finančne uprave pri izvedbi ukrepov) ipd.).

Mitja Bervar
predsednik

V vednost:

- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije
- Vlada Republike Slovenije
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
- Združenje delodajalcev Slovenije
- Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije
- Združenje delodajalcev obrti in podjetnikov Slovenije
- Trgovinska zbornica Slovenije
- Zveza svobodnih sindikatov Slovenije
- Konfederacija sindikatov Slovenije Pergam
- Konfederacija sindikatov 90 Slovenije
- Neodvisnost KNSS – Konfederacija novih sindikatov Slovenije
- Slovenska zveza sindikatov Alternativa
- Zveza delavskih sindikatov Slovenije – Solidarnost
- Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije