



Številka: 172-01-3/2022/5 EPA 2672-VIII
Ljubljana, 10. 5. 2022

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 51. seji 11. 5. 2022, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21), sprejel naslednje

M n e n j e

k Letnemu poročilu Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za leto 2021

Državni svet **se je seznanil** z Letnim poročilom Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za leto 2021, ki ga je Državnemu zboru v seznanitev predložila Vlada Republike Slovenije, pripravil pa ga je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: Zavod).

Državni svet ugotavlja, da je letno poročilo Zavoda za 2021 pripravljeno v skladu z veljavno zakonodajo ter v obliki in po metodologiji, kakršno so Svet Zavoda, Državni zbor in Državni svet doslej ocenjevali pozitivno, saj poročilo prikazuje statistične podatke v daljši časovni vrsti in omogoča dobro primerjavo med posameznimi leti.

Zavod pri svojem delu za leto 2021 izpostavlja številne zakonske spremembe, ki so vplivale na njegovo poslovanje. Leto 2021 je predstavljalo tudi drugo leto poslovanja Zavoda v času epidemije COVID-19, prineslo pa je tudi ničelno stopnjo rasti števila uživalcev pravic, povečano število zavarovancev in posledično visoke prihodke na podlagi prispevkov iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Leta 2021 je Zavod prejel in rešil tudi rekordno število zahtevkov.

Zavod je 2021 sklenil z izravnanimi prihodki in odhodki v višini 6.205.755.515 evrov, kar je 0,4 % višje od načrtovanih. Pri tem Zavod izpostavlja strukturo prihodkov, saj se je za 2,6 odstotne točke zvišal delež davčnih prihodkov (prispevki za socialno varnost so 2021 znašali 81,1 %) in s tem dosegel najvišji nivo po 1996, ko je bila dvakrat znižana prispevna stopnja delodajalcev. Transforni prihodki so 2021 predstavljali 18,6 % vseh prihodkov (vključujejo prilive državnega proračuna in Kapitalske družbe, d. d., (slednji v višini 50 milijonov evrov)), drugi prihodki pa 0,3 % (največji prihodek predstavljajo dividende Zavarovalnice Triglav, d. d.). V prihodkih Zavoda sicer prispevki zavarovancev in delodajalcev predstavljajo kar $\frac{3}{4}$ vseh prihodkov, delež, ki ga v prihodke Zavoda prispeva državni proračun, zaradi manjka prispevkov, pa je 2021 znašal 11,6 %, kar je pomenilo več kot 100 milijonov manj prihodka iz navedenega naslova kot 2020.

Delež dodatne obveznosti države, ki je namenjen likvidnemu poslovanju Zavoda ter kritju razlike med prihodki in odhodki ob koncu leta, je 2021 znašal dobrih 718 milijonov evrov, delež za kritje pokojnin pod ugodnejšimi pogoji ali zaradi zmanjšanja prispevkov pa je znašal dobrih 262 milijonov evrov. Navedena tekoča obveznost se bo po predvidevanjih Zavoda v prihodnje povečevala, ker so se 2021 zvišale najnižja pokojnina, zagotovljena pokojnina ter zagotovljena invalidska pokojnina.

Na strani odhodkov je 99,3 % odhodkov vezanih na pokojnine (84 % vseh odhodkov), prispevke za zdravstveno zavarovanje uživalcev pravic (7,4 % vseh odhodkov), transferje za zagotavljanje socialne varnosti (5,5 % vseh odhodkov; 2021 malo višji zaradi izplačila solidarnostnega dodatka za upokoјence) in nadomestila iz invalidskega zavarovanja (2,7 % vseh odhodkov). Po zadnjih izračunih BDP za 2021 se je v navedenem letu delež skupnih odhodkov Zavoda spustil pod 12 % BDP, delež odhodkov za pokojnine pa pod 10 % BDP.

Zavod kot njegovo največje premoženje izpostavlja delež v Zavarovalnici Triglav, d. d. (približno 290 milijonov evrov) ter naložbo v Nepremičninski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja (104 milijoni evrov).

Število zavarovancev se je 2021 povišalo za 0,7 %, kar predstavlja najvišje število zavarovancev do zdaj - v povprečju 965.000. Največ je bilo zaposlenih pri pravnih osebah 769.000, pri zasebnikih pa 77.000.

Pri številu uživalcev pokojnin je Zavod 2021 beležil najnižjo stopnjo rasti od leta 1992. Število prejemnikov starostnih pokojnin se je sicer zvišalo za 1 %, vendar zaradi hkratnega zmanjšanja števila uživalcev invalidskih in družinskih pokojnin glede na leto 2020 vseeno ni prišlo do skupnega povišanja števila prejemnikov pokojnin. V povprečju je Zavod 2021 beležil slabih 625.000 uživalcev (dobrih 463 uživalcev starostnih pokojnin (74,2 % vseh); slabih 74.000 tisoč uživalcev invalidskih pokojnin (12 % vseh); 29.000 uživalcev družinskih pokojnin ter 55.000 uživalcev vdovskih pokojnin). Med uživalci starostnih in invalidskih pokojnin prevladujejo moški.

Razmerje med številom zavarovancev in uživalcev pokojnin iz obveznega zavarovanja je 2021 znašalo 1,54 in se je v primerjavi z letom 2020, ko je znašalo 1,53, povečalo. Delež uživalcev pokojnin iz obveznega pokojninskega zavarovanja glede na število prebivalcev Republike Slovenije je skozi leta precej konstantno in se giblje na ravni nekaj manj kot 30 %.

Zavod poroča tudi o prejemnikih 40 % starostne ali 20 % predčasne pokojnine, ki jih je bilo 2021 glede na 2020 kar 15 % več (v povprečju dobrih 14.000). Kar se tiče bonusov in malusov, je 2021 pri uveljavljanju pravice do starostne pokojnine prve uveljavilo 4.395, druge pa 187 oseb. Slednje je po pojasnilu Zavoda v skladu s trendom preteklih let.

Glede dejanske starosti upokoјenih oseb v preteklih letih (podatki še niso dokončni) Zavod poroča, da so se ženske starostno v povprečju upokoјile pri 61 letih in petih mesecih, moški pa pri 62 letih in 7 mesecih. Povprečna dopolnjena pokojninska doba pri starostnih upokoјencih pa je 2021 znašala 37 let in 5 mesecev pokojninske dobe pri moških ter 38 let in 7 mesecev za ženske. Med vsemi novimi upokoјenimi uživalci pravic je bilo 2021 tistih, ki so se starostno upokoјili z več kot 40 let dosežene

pokojninske dobe, pri ženskah več kot 80 %, pri moških pa več kot 71 %. Navedeni delež se po ugotovitvah Zavoda povečuje iz leta v leto.

Povprečna doba prejemanja starostnih pokojnin se je 2021 znižala, predvsem zaradi epidemije COVID-19, in je znašala 24 let in 9 mesecev pri ženskah, pri moških pa 17 let in 7 mesecev.

Kar se tiče uživalcev nadomestil iz invalidskega zavarovanja, Zavod poroča o približno istem številu uživalcev skozi zadnja leta (nekje od 44.000 do 45.000 oseb; rast po pribl. 1 % letno), z višjimi stopnjami rasti (okrog 3 %) pa raste število uživalcev dela vdovskih pokojnin. Tudi število prejemnikov letnega dodatka se giblje skladno z gibanjem števila prejemnikov pokojnin, 2021 pa je prišlo do izrazitega znižanja povprečnega števila uživalcev dodatka za pomoč in postrežbo zaradi COVID-19 (za več kot 4 % zaradi oviranega dela invalidskih komisij na terenu in drugih posledic bolezni COVID-19).

Zavod za 2021 poroča o zmanjšanju števila uživalcev invalidnin za telesne okvare, na podlagi letos sprejetega Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 29/2022; ZPIZ-2M), katerega predlagatelj je bil Državni svet, pa se v naslednjih letih pričakuje dvig števila prejemnikov navedenega nadomestila, saj bodo do njega prvič po 2012 upravičene tudi vse tiste osebe s telesno okvaro, ki slednje niso pridobile v povezavi z delom ali kot posledico poklicne bolezni.

Zavod redno spremlja tudi gmotni položaj upokojencev in delovnih invalidov. Za 2021 Zavod poroča o izplačilu solidarnostnega dodatka na podlagi interventne zakonodaje, pa tudi o uskladitvi pokojnin v višini 2,5 % (januarja 2021), na podlagi Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 (Uradni list RS, št. 174/20, 15/21 – ZDUOP, 74/21, 172/21, 187/21 – ZIPRS2223 in 206/21 – ZDUPŠOP).

Povprečna mesečna bruto starostna pokojnina, izplačana v obdobju januar–december 2021, je bila po podatkih Zavoda od primerljive v enakem obdobju leta 2020 višja za 5 % in je znašala 728 evrov, invalidska pokojnina za 5,5 odstotka in je znašala 562,41 evra, vdovska in družinska pokojnina pa za 3,6 odstotka in je znašala 445,53 evra.

Povprečna bruto starostna pokojnina brez uživalcev sorazmernega dela pokojnine in uživalcev delne pokojnine je leta 2021 znašala 820,83 evra in je bila za 5 odstotkov višja v primerjavi s preteklim letom. Povprečna starostna pokojnina z dopolnjenimi 40 ali več leti pokojninske dobe (brez sorazmernih delov pokojnin in delnih pokojnin) je 2021 znašala 916,45 evra in je bila v primerjavi s predhodnim koledarskim letom za 4,1 odstotka višja.

Razmerje med povprečno starostno pokojnino brez sorazmernih delov pokojnin in delnih pokojnin ter povprečno neto plačo je 2021 znašalo 64,1 % (64,2 % leta 2020), razmerje med povprečno starostno pokojnino brez sorazmernih delov pokojnin in delnih pokojnin z dopolnjenimi 40 ali več leti pokojninske dobe in povprečno neto plačo pa 71,4 % (72,2 % leta 2020). Razmerje med povprečno neto starostno pokojnino in povprečno neto plačo se je 2021 znižalo na 56,9 % (2020 je znašalo 57 %).

Sprememba zakonodaje s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja je 2021 vplivala tudi na višino najnižjih pokojnih. Od 1. 5. 2021 naprej je tako najnižja pokojnina znašala slabih 280 evrov, danes (po dveh uskladitvah) pa znaša 295 evrov. Maja 2021 je bila določena tudi najnižja zagotovljena pokojnina v višini 620 evrov, ki danes znaša približno 654 evrov, zagotovljena invalidska pokojnina, ki je bila 2021 določena na ravni 41 % najnižje pokojninske osnove in je znašala slabih 389 evrov, pa letos znaša nekaj manj kot 410 evrov. Vsa navedena povišanja oziroma razlike do zagotovljenih zneskov pokojnin krije državni proračun.

Nadomestilo za čas poklicne rehabilitacije je 2021 v povprečju znašalo 672,37 evra, nadomestilo za invalidnost v povprečju 216,41 evra, delno nadomestilo pa v povprečju 334,87 evra ali 5,2 odstotka več od povprečja tega nadomestila leta 2020.

Zavod je 2021 izplačal tudi letni dodatek v petih različnih razredih, pri čemer so uživalci pokojnin v najnižjem razredu, ne glede na to, ali del pokojnine prejemajo iz tujine, prejeli celotni predvideni znesek navedenega dodatka.

Zavod poroča tudi o delu Sveta Zavoda, ki se je 2021 sestal na osmih rednih sejah, pri tem pa posebno pozornost posvetil ključnim vprašanjem s področja poslovanja Zavoda in sprejel vse nujne akte za izvajanje pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Opredelil se je tudi do Predloga zakona o dolgotrajni oskrbi, obravnaval analizo izplačil dodatka za pomoč in postrežbo ter sprejel sklep, da nasprotuje vsem posegom v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki pomenijo rušenje temeljnih načel trenutno veljavnega sistema. Nasprotoval je tudi predlagani uvedbi socialne kapice v okviru Predloga zakona o debirokratizaciji (ZDeb, EPA 1759-VIII), saj je menil, da bi se navedeno vprašanje moralo reševati sistemsko.

Državni svet je bil seznanjen tudi s stališčem Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), ki delo in poslovanje Zavoda 2021 ocenjuje pozitivno, saj je Zavod tudi lani zavarovancem in uživalcem pravic zagotavljal priznavanje vseh pravic iz pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter pravočasno izplačeval vse pokojninske in druge dajatve, s tem pa izpolnjeval svoje poslanstvo. Zavod je posloval likvidno celotno 2021 - kljub specifičnim razmeram zaradi epidemije Covid-19 - in kot edini nosilec ter izvajalec sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji dosegel in presegel večino načrtovanih ciljev. Pozitivno mnenje k poročilu Zavoda za 2021 je izrekel tudi Svet Zavoda 24. februarja 2022.

MDDSZ izpostavlja, da je poročilo Zavoda pripravljeno tako, da sistemsko in pregledno prikazuje in analizira vse pomembne statistične in računovodske podatke, podatke o izvajanju obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter podatke o poslovanju Zavoda. Vse to daje dobro podlago za analizo obstoječega stanja in ugotavljanje trendov na področju obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, omogoča pa tudi temeljit vpogled v delo Zavoda v preteklem letu in uresničevanje delovanja sistema invalidskega in pokojninskega zavarovanja v daljšem obdobju.

Ob hkratnem zavedanju izzivov z vidika zagotavljanja vzdržnosti sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja na srednji in dolgi rok, ki jih bo treba nasloviti v prihodnje, MDDSZ izraža zadovoljstvo z nekaterimi zaznanimi pozitivnimi

trendi v sistemu (umirjanje prirasta števila novo upokojenih v primerjavi s preteklimi leti in povečanje povprečnega števila zavarovancev, kar pozitivno vpliva na dvig razmerja med številom zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega zavarovanja; dvig deleža tistih, ki ostajajo aktivni tudi po izpolnitvi pogojev za upokojitev s t. i. polno pokojninsko dobo; dvig višine povprečne bruto starostne pokojnine in povprečne starostne pokojnine z dopolnjenimi 40 ali več leti pokojninske dobe (brez upoštevanja uživalcev sorazmernega dela pokojnine in delne pokojnine); izboljšanje gmotnega položaja uživalcev najnižjih pokojnin itd.).

MDDSZ izpostavlja odlično sodelovanje z Zavodom pri pripravi zakonodaje in drugih pomembnih dokumentov, vezanih na sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, za kar Zavodu izreka zahvalo. MDDSZ se namreč pri odločitvah, povezanih s sistemom pokojninskega in invalidskega zavarovanja, v veliki meri opira prav na podatke iz letnega poročila Zavoda, ki obenem izvaja tudi številne dodatne izračune in analize, ki so pomembni za tehtno sprejemanje odločitev.

Tudi Državni svet ocenjuje, da je poročilo Zavoda, kot vsako leto, pripravljeno na visoki kakovostni ravni, pregledno in informativno. Glede na številne spremembe pokojninske in invalidske zakonodaje v preteklem letu Državni svet ocenjuje, da je Zavod s svojimi mnenji, izračuni in opozorili glede predlaganih rešitev opravil pomembno vlogo in skušal doprinesti k ohranitvi stabilnosti sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Državni svet meni, da navkljub nekaterim pozitivnim trendom v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki nakazujejo na to, da so bili zadnji večji sistemski posegi v pokojninski sistem uspešni (npr. ničelna stopnja prirasta števila starostno upokojenih oseb; nižja tekoča in dodatna obveznost državnega proračuna za 2,8 odstotne točke v primerjavi z 2020; več prihodkov Zavoda iz naslova prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje zaradi visoke stopnje zaposlenosti v državi itd.), skrb za njegovo vzdržnost ostaja aktualna. Še zlasti ob zavedanju, da bo zaradi demografske slike ter morebitnih sprememb na trgu dela in v gospodarstvu lahko situacija kmalu bistveno drugačna od trenutne, ki omogoča doseganje pozitivnih rezultatov v posameznih segmentih sistema (npr., kot že navedeno zgoraj - dodatne obveznosti do Zavoda, krite s strani državnega proračuna, so 2021 predstavljale zgolj 11,6 % skupnih prihodkov Zavoda, kar je najnižje v zadnjih 10 letih (za primerjavo: 2012 so znašale 21 %, 2013 24 %; 2014 skoraj 28 %)).

Državni svet v zvezi s posameznimi ukrepi, katerih osnovni namen je podaljševanje delovne aktivnosti, ocenjuje, da bi bilo dobro izvesti poglobljeno analizo učinkov ukrepa 39.a člena ZPIZ-2 (uveljavljeno z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS; št. 75/2019; ZPIZ-2G)), ki omogoča izplačilo dela pokojnine v višini 40 % starostne pokojnine, če oseba po izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine ostane v zavarovanju s polnim delovnim ali zavarovalnim časom. Zastavlja se namreč vprašanje, ali je navedeni ukrep z vidika primerjave stroškov in koristi dejansko utemeljen. Zavod ob tem pojasnjuje, da ima navedeni ukrep po njihovih analizah na samo blagajno pokojninskega in invalidskega zavarovanja pozitiven vpliv, ni pa seznanjen z njegovim vplivom na javne finance oz. druge sisteme v državi (npr. učinek na dohodninski sistem, plačni sistem itd.). Zavod pri tem pojasnjuje, da je več kot 65 % upravičencev do izplačila dela pokojnine v višini 40 % starostne pokojnine

zaposlenih v zasebnem, 35 % pa v javnem sektorju, prav tako se v javnem sektorju navedenega ukrepa, tudi zaradi specifičnosti dela v navedenem sektorju, zaposleni poslužujejo v večji meri kot v zasebnem sektorju.

Državni svet glede vzdržnosti blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja izpostavlja tudi nujnost modernizacije sistemov v državi - tako zdravstvenega (npr. z vpeljavo elektronskega mobilnega zdravja) kot pokojninskega, kot ključne izzive pa izpostavlja negativne demografske trende ter nizko stopnjo rodnosti. Ob obravnavi letnih poročil Zavoda in druge zakonodaje s področja zaposlovanja je bilo v okviru Državnega sveta že večkrat pozvano tudi k razmisleku o odpravi starizma kot ene od oblik diskriminacije v družbi, tudi na podlagi zagotavljanja možnosti nadaljevanja delovne aktivnosti (zgolj delne ali polne) tistih zavarovancev, ki so zaradi specifičnosti poklicnega profila slednje zmožni in si tega želijo.

Državni svet ugotavlja, da je državni svetnik dr. Matjaž Gams na podlagi določenih študij in simulacij že večkrat predlagal specifične rešitve za spremembe oz. nadgradnjo sistema pokojninskega zavarovanja, ki bi po njegovi oceni lahko doprinesle k njegovemu izboljšanju (npr. da naj se sistem spremeni tako, da se bo sledilo načelu »enako plačilo za enako delo«, z vidika pozitivne stimulacije za izboljšanje demografske slike v državi pa predlaga razmislek o vezavi višine pokojnine posameznika na število otrok, ki so zaposleni in kot aktivni zavarovanci prispevajo k zagotavljanju prihodkov v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja (npr. v obliki dodatka k pokojnini)).

Kot eno od možnih rešitev za zagotovitev vzdržnosti pokojninske blagajne se pogosto izpostavlja tudi podaljševanje delovne dobe oz. dvig upokojitvene starosti po zgledu nekaterih evropskih držav, pri čemer predstavniki interesov delojemalcev v Državnem svetu opozarjajo na to, da bi bilo pred tem treba zagotoviti ustrezne pogoje za delo in prilagoditi delovna mesta, še zlasti proti koncu delovnega obdobja. Trenutno se namreč številni zavarovanci predčasno upokojujejo predvsem zaradi težav z zdravjem, ki jim onemogočajo opravljanje delovnih nalog, zlasti tisti, ki opravljajo fizično intenzivna dela (npr. pretirane obremenitve pri dviganju bremen itd.). Slednje ima pogosto za posledico nižje prejemke iz naslova upokojitve in potrebo po doplačilih do najnižje zagotovljene pokojnine s strani države. Predstavniki interesov delojemalcev v Državnem svetu z vidika krepitev blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja predlagajo tudi ponovno proučitev ustreznosti trenutnih različnih višin prispevnih stopenj delodajalcev (8,85 % od osnove) in zavarovancev (15,5 % od osnove) iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja, saj smo ena redkih držav v Evropski uniji, ki navedenih stopenj nima izenačenih.

Državni svet v zvezi s sistemom pokojninskega in invalidskega zavarovanja izpostavlja tudi nujnost zagotavljanja dostojnih pokojnin, ki omogočajo preživetje posameznika, ter potrebo po iskanju rešitev, ki bodo omogočile, da bo sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja vzdržen tudi brez pomoči države, saj je slednje, še zlasti v primeru kriznih dogodkov, nezanesljiv vir prihodka. Pri tem se zaveda, da bo večje posege v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, hkrati pa tudi v druge sisteme v državi (ureditev delovnih mest oz. delovnih pogojev; davčne politike itd.), možno izvesti le na podlagi predhodnega širokega družbenega konsenza.

MDDSZ v odzivu na izpostavljene izzive pojasnjuje, da bo v skladu z zavezo iz Načrta za okrevanje in odpornost trenutni sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja deležen temeljite analize, obenem pa ugotavlja, da bo pri vseh posegih v obstoječi sistem posebno pozornost treba nameniti primerni predstavitvi ključnih ugotovitev in predlaganih sprememb širši in ne zgolj strokovni javnosti.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik mag. Peter Požun.

* * *

Predlog mnenja Državnega sveta je pripravljen na podlagi Poročila Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide.