



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

6

Številka: 172-01-3/2018/ EPA 2788-VII
Ljubljana, 26. 6. 2018

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 9. seji 4. 7. 2018, 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 in 75/16), sprejel naslednje

M N E N J E

k Letnemu poročilu Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za leto 2017

Državni svet **se je seznanil** z Letnim poročilom Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za leto 2017, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru (po seznanitvi z njegovo vsebino na 178. redni seji 26. 4. 2018) predložila Vlada Republike Slovenije.

Državni svet poročilo ocenjuje kot kakovostno, pregledno, informativno in kot odraz dobrega vodenja Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: Zavod).

Državni svet na podlagi seznanitve s ključnimi poudarki iz poročila, tako z računovodskega kot poslovnega vidika, ugotavlja, da je Zavod kot nosilec in izvajalec sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji v letu 2017 dosegel in presegel večino načrtovanih ciljev.

Kot poroča Zavod, so se tudi 2017 v okviru delovanja sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja nadaljevali nekateri pozitivni trendi iz preteklih let (povečanje deleža davčnih prihodkov na 75,7 % vseh prihodkov, kar je najvišji delež po letu 1996; znižanje deleža (tekočih in dodatnih) obveznosti državnega proračuna v BDP (2017 2,62 % BDP, 2016 3,14 % BDP); padec deleža odhodkov za pokojnine v BDP pod 10 %, kar se ni zgodilo že od leta 2008; povečanje števila zavarovancev za 2,6 % na povprečno 914.313; najnižja rast števila uživalcev pravic iz sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v zadnjih 27 letih (zgolj za 0,2 %; v povprečju jih je bilo 615.681); povečanje razmerja med številom zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega zavarovanja na 1,49 (2016 je to razmerje znašalo 1,45) itd.).

Leta 2017 se je povečala tudi bilančna vsota - zaradi višje vrednosti delnic Zavarovalnice Triglav, d. d., (dobrih 34 % delnic v vrednosti 226.478.549 evrov) in višje vrednosti naložbe v Nepremičninski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja v višini 102.920.002 evrov. Navedeni naložbi Zavod izpostavlja kot pomembni dolgoročni naložbi.

Državni svet ugotavlja, da je 2017 najnižja pokojnina znašala 207,26 evra, najvišja izplačana starostna pokojnina decembra 2.687,22 evra, povprečna starostna pokojnina pa 624,09 evra (povprečna pokojnina brez sorazmernih (prejemki iz naslova pokojnin iz tujine) in delnih pokojnin 699,34 evra; povprečna starostna pokojnina brez sorazmernih in delnih pokojnin za pokojninsko dobo 40 let ali več pa 816,99 evra).

Kot poroča Zavod, so na izvajanje obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v 2017 pomembno vplivale tri spremembe Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Z novelo ZPIZ-2C se je zagotovilo najnižjo možno starostno ali invalidsko pokojnino v višini 500 evrov za tiste, ki so se upokojili pri najnižji starosti (Zavod je od oktobra 2017 omenjene zneske izplačal 52.622 uživalcem pokojnine, od tega 45.110 uživalcem starostne pokojnine in 7.512 uživalcem invalidske pokojnine), na podlagi novele ZPIZ-2D se je razširilo članstvo v Svetu Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (Svet ZPIZ) na 27 članov (dodaten član je predstavnik Študentske organizacije Slovenije), z novim 134.a členom, sprejetim z novelo ZPIZ-2E, pa se je omogočilo, da se v pokojninsko dobo všteva tudi obdobja, za katera delodajalec za delavce ne predloži obračuna prispevkov. Pri tem ima Zavod pomembne obveznosti, povezane s pozivanjem delodajalcev, da predložijo obračun prispevkov, seznanjanjem delavcev, da zanje obračun prispevkov ni bil predložen, ter obveščanja Finančne uprave Republike Slovenije ter Inšpektorata Republike Slovenije za delo o ugotovljenem stanju.

Kot pomembno novost iz 2017 Zavod navaja tudi odpravo cenzusa za letni dodatek v višini 750 evrov na podlagi sprejetega Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 (ZIPRS1718). Posledično je 2017 letni dodatek (v višini od 90 do 400 evrov), prejelo 140.000 uživalcev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja več kot 2016 (2017 643.129 uživalcev, 2016 501.654). Prvič se je pri določanju višine letnega dodatka upoštevalo tudi pokojnine iz tujine, na podlagi česar so bili v sistemu doseženi prihranki v višini 8 milijonov evrov.

Zavod po novem sam izpolnjuje obrazce M4 na podlagi t. i. REK obrazcev (obrazci za obračun prispevkov), iz leta v leto pa je tudi bolj popolna vsebina matične evidence (na ravni 97,2 % 2017). Zavod poroča tudi o več kot 428.386 rešenih zahtevkih in storitvah, pri čemer se je v primerjavi z 2016 število nerešenih zahtevkov zmanjšalo za več kot 20 %. Prav tako je bilo 2017 že 85,9 % zahtevkov rešenih v skladu z določbami ZPIZ-2, medtem kot je bil 2016 ta delež še na ravni 79 %. Veliko truda Zavod vlaga tudi v pravočasno reševanje prvih zahtevkov za starostno in predčasno pokojnino, torej še pred datumom priznanja pravice (2017 je bilo tako rešenih zahtevkov 8.351, 2016 8.069).

Zavod ob ohranjanju nespremenjenega števila zaposlenih v primerjavi z 2016 (759), veliko vlaga v informacijsko tehnologijo (povečanje deleža elektronske odpreme s 63 % 2016 na 77,4 % 2017) ter redno meri svojo učinkovitost (znižanje deleža stroškov

delovanja ter nespremenjen delež odhodkov za plače v vseh odhodkih). Poleg internega nadzora v obliki notranje revizijske službe, vodenja registra tveganja ter izvajanja sistema notranjih kontrol, poslovanje Zavoda redno nadzira tudi Računsko sodišče Republike Slovenije.

Državni svet je bil seznanjen tudi s stališčem pristojnega Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki poročilo Zavoda ocenjuje kot dobro podlago za analiziranje sistema na področju obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in temeljit vpogled v delo Zavoda v preteklem letu. Po oceni ministrstva je poročilo pripravljeno skladno s predpisi, ki urejajo računovodstvo in javne finance, prav tako pa sistemsko, podrobno in pregledno prikazuje vse ključne statistične podatke, podatke o izvajanju obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter podatke o samem poslovanju zavoda. Ministrstvo dodatno izpostavlja dobro sodelovanje z Zavodom, ne samo pri pripravi zakonodaje, ampak tudi pri pripravi drugih pomembnih dokumentov na tem področju ter pri vsakodnevnem reševanju problematik, ki se nanašajo na izvajanje pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Državni svet meni, da sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji, ki deluje po Bismarckovih načelih, deluje profesionalno, da pa se, kot ostali sistemi po Evropi in svetu, sooča z novimi razmerami (informatizacija, robotika, umetna inteligenca ...), ki jim še ni prilagojen. Posledično bo po mnenju Državnega sveta o omenjenih prilagoditvah treba začeti razmišljati čim prej, z vidika vzdržnosti sistema pa tudi o zagotavljanju dodatnih virov sredstev v naslednjih 10–20 letih. Pri tem Državni svet izpostavlja neugodne demografske trende (višanje deleža starejše populacije, nizka stopnja rodnosti (1,58 2016), ki ne zagotavlja niti enostavnega obnavljanja populacije), pomanjkanje delovne sile na posameznih področjih trga dela in posledično potrebe po uvažanju delovne sile (predvsem za specifična, deficitarna področja dela) ter vpliv fiskalnega pravila, ki omejuje odhodke blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja, neodvisno od zbranih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Državni svet je bil seznanjen, da Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, tudi zaradi trenutne spodbudne gospodarske rasti, ocenjuje, da je pokojninska blagajna do leta 2020, ko se že pričakuje nove spremembe sistema, še vzdržna. Tudi ministrstvo se zaveda vpliva staranja populacije, saj naj bi glede na projekcije gibanja odhodkov blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja v prihodnjih letih slednji začeli po letu 2020 strmo naraščati (okoli 2025 naj bi delež sredstev iz BDP, namenjen blagajni pokojninskega zavarovanja, znašal 12 %, okrog 2032 pa že 13 %). Posledično je že aktivno pristopilo k načrtovanju sprememb (priprava Bele knjige o pokojninah ter aktivna pogajanja z delodajalci in sindikati, v okviru katerih so bila sprejeta skupna izhodišča za prenovo pokojninskega sistema v prihodnje), ki naj bi zajemale tudi določitev novih oz. dodatnih virov za blagajno pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter upoštevale princip, da vsako delo šteje (z vidika prispevkov kot tudi z vidika dosežene pokojninske dobe in posledično izračunane višine pokojnine).

Zavod v zvezi z demografskimi trendi opozarja, da bodo odzivi na slednje morali zajeti tudi spremembe drugih področij, ne samo pokojninskega in invalidskega zavarovanja (ki je sicer v zadnjih dveh desetletjih že doživel določene spremembe), ampak tudi zdravstvenega zavarovanja (večji delež starejše populacije je povezan z

višjimi stroški zdravstvene oskrbe, tudi zaradi dolgotrajnejših bolniških odsotnosti) ter zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, na kar je v zadnjih letih že večkrat opozoril tudi Državni svet.

Državni svet izpostavlja, da področje invalidskega zavarovanja neutemeljeno že več let ostaja v senci razprav o pokojninskem zavarovanju in njegovih spremembah, kljub temu, da se je sistem zavarovanj zaradi rizika starosti razvil kasneje in na temeljih že prej vzpostavljenega sistema zavarovanj v primeru poškodb pri delu in zaradi bolezni. Državni svet opozarja, da ima zanemarjanje tega področja lahko hude posledice za družbo kot celoto (višji stroški socialne zaščite, večje socialne stiske posameznikov itd.).

Primer neutemeljene neenakopravne obravnave zavarovancev v okviru invalidskega zavarovanja v primerjavi s pokojninskim zavarovanjem predstavljajo zneski dodatkov za pomoč in postrežbo, ki niso deležni revalorizacije. Slednje naj bi se po pojasnilih Zavoda v prihodnje spremenilo (pobudo za izvedbo revalorizacije omenjenih zneskov je podal tudi Svet ZPIZ, Zavod pa je navedene spremembe že upošteval pri pripravi finančnih projekcij za prihodnja leta, tudi v povezavi s fiskalnim pravilom).

Tudi pristojno Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pojasnjuje, da se zaveda nujnosti sprememb sistema invalidskega zavarovanja, zato je bila v okviru ministrstva 2018 ustanovljena strokovna delovna skupina, ki pripravlja predloge sprememb tudi na tem področju. Načrtovana je tudi izpeljava posebnega projekta prek Evropskega socialnega sklada, v okviru katerega se bo poskušalo poklicno rehabilitacijo, kot temeljno pravico iz socialnega zavarovanja, ponovno primerno uveljaviti v sistemu invalidskega zavarovanja.

Državni svet izpostavlja tudi gmotni položaj upokojencev, o katerem redno razpravlja Svet ZPIZ, Zavod pa ga podrobneje analizira v vsakoletnem poročilu. Državni svet ugotavlja, da je bila po več letih, ko so bile uskladitve zgolj delne, minimalne ali jih celo ni bilo, 2017 uskladitev pokojnin v skladu z ZIPRS1718 vendarle višja, kot bi bila po sistemskem zakonu ZPIZ-2 (1,15 % namesto 1,1 %).

Državni svet pri tem posebej opozarja, da so posamezne politične stranke v predvolilnem obdobju nepremišljeno, s preveliko lahkotnostjo in brez ustreznih izračunov obljubljale dvige pokojnin, ki bi lahko zelo negativno vplivali na vzdržnost javne blagajne, kar ocenjuje kot zelo nespametno početje. Meni tudi, da bi bilo dobro, da bi se Zavod, kot varuh blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja, s svojimi konkretnimi izračuni odzval na predlagane spremembe in javnosti predstavil njihove realne učinke na vzdržnost blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja na dolgi rok in s tem tudi na naslednje generacije upokojencev.

Državni svet izpostavlja tudi neustrezno razmerje med pokojninami in plačami, ki se je na podlagi poročila Zavoda glede na 2016 leta 2017 zmanjšalo (razmerje med povprečno starostno pokojnino in povprečno plačo je znašalo 58,4 %; med povprečno starostno pokojnino brez sorazmernih in delnih pokojnin ter povprečno plačo 65,4 % in med povprečno starostno pokojnino brez sorazmernih in delnih pokojnin za pokojninsko dobo 40 let in več 76,2 %). Državni svet opozarja, da so danes pokojnine, predvsem zaradi varčevalnih ukrepov in neizvedenega usklajevanja

pokojnin v preteklih letih ter inflacije, ne samo primerjalno s povprečno plačo, ampak tudi realno nižje, kot so bile pred 10 leti, kar bi terjalo določene ukrepe.

Zavod opozarja, da je pri ocenah ustreznosti višine pokojnin treba upoštevati tudi določene specifične elemente sistema, ki lahko bistveno vplivajo na višino pokojnine posameznika (ali upokojenec pokojnino prejema samo na podlagi zavarovanja v Sloveniji ali tudi iz tujine, kakšno je število doseženih let pokojninske dobe pri posamezniku itd.) ter da na višino pokojnin v veliki meri vpliva usklajevanje pokojnin, katerega višina pa je odvisna ne samo od rasti povprečne plače, ampak tudi inflacije.

Zavod prav tako izpostavlja velik vpliv, ki ga ima rast plač na odhodke pokojninske blagajne. Trenutne dobre plati obstoječe situacije (rast plač, višji prispevki, višje število zavarovancev), ki se odražajo v višjih prihodkih blagajne, se bodo lahko že naslednje leto odrazile v višjih stopnjah usklajitev pokojnin in višjih valorizacijskih količnikih, kar bo lahko pomenilo tudi do 3 %-no dodatno obremenitev odhodkovne strani blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Državni svet ugotavlja, da se v zvezi z vprašanjem višine sredstev, ki se jih za vzdržnost pokojninske blagajne namenja iz državnega proračuna, stališča predstavnikov delodajalcev in delojemalcev razlikujejo. Predstavniki delojemalcev ocenjujejo, da bi bila v primeru ohranitve enake prispevne stopnje za pokojninsko invalidsko zavarovanje za delodajalce, kot je veljala pred letom 1996 in je bila po višini enaka prispevku, ki ga v blagajno pokojninskega in invalidskega zavarovanja še vedno vplačujejo zavarovanci (15,42 % namesto znižanega 8,85 % za delodajalce), blagajna pokojninskega in invalidskega zavarovanja danes bolj vzdržna in posledično bi bile obremenitve državnega proračuna nižje. Po drugi strani pa predstavniki delodajalcev opozarjajo, da so prav delodajalci tisti, ki s svojim delovanjem posredno in neposredno zagotavljajo sredstva za plačilo prispevkov tako iz bruto kot neto plač, in da bi bilo bolje razmišljati v smeri zagotavljanja dodatnih virov za financiranje omenjene blagajne, ki ne bodo vezani zgolj na sistem zbiranja prispevkov za socialno varnost.

Državni svet ugotavlja, da so posamezni ukrepi iz zadnje reforme sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja pozitivno vplivali na vzdržnost blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja, se pa sprašuje, kakšen bo njihov vpliv v prihodnje. Glede upočasnjene rasti števila upokojenecv v zadnjih letih (Zavod za 2017 poroča o najnižji rasti v zadnjih 27 letih v višini 0,2 %) Državni svet namreč ugotavlja, da se bo navedeni trend po predvidevanjih Zavoda kmalu ustavil, saj se pričakuje povečano rast števila prejemnikov starostnih pokojnin (začele se bodo upokojevati osebe, ki se jim je z zadnjo spremembo sistema, zaradi neupoštevanja časa študija in služenja vojaškega roka v pokojninsko dobo na podlagi sprejetega ZPIZ-2, čas upokojitve zamaknil za štiri do pet let).

V zvezi z vplivom ukrepa izplačevanja 20 % predčasne ali starostne pokojnine na število upokojenecv pa Državni svet ugotavlja, da to pravico trenutno uveljavlja dobrih 7.000 zavarovancev in da je imel do zdaj ta ukrep na samo blagajno pokojninskega in invalidskega zavarovanja pozitiven vpliv, zaradi odprave varčevalnih ukrepov v javnem sektorju z 2017 (ni več obveznosti upokojevanja ob izpolnitvi pogojev za starostno upokojitev), pa se iz tega naslova po novem lahko pričakuje dodatne obremenitve za javne finance (izplačilo plače in posredna

obremenitev prek višje izplačanih sredstev iz blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja). Posledično Državni svet ocenjuje, da bo za zagotavljanje vzdržnosti pokojninske blagajne treba čim prej poiskati nove učinkovite rešitve.

* * *

Za poročevalko na seji Državnega sveta je bila določena državna svetnica Bojana Potočan.

* * *

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