EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.12.2018
COM(2018) 829 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi Priloge XII h kadrovskim predpisom

VMESNO POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi Priloge XII h kadrovskim predpisom

1. PRAVNA PODLAGA

V skladu s členom 14(2) Priloge XII h kadrovskim predpisom (KP) Komisija v letu 2018 Evropskemu parlamentu in Svetu predloži vmesno poročilo o uporabi Priloge XII h kadrovskim predpisom.

Namen tega vmesnega poročila je predložiti pregled izvajanja pravil za ohranjanje ravnotežja pokojninskega sistema za uradnike EU (PSEO) v obdobju 2014–2018. Navedena pravila so določena v členu 83a KP in Prilogi XII h KP[1].

2. OSNOVNE ZNAČILNOSTI PSEO

2.1. Pravna podlaga PSEO

V skladu s členom 83 kadrovskih predpisov:

- izplačila dajatev po pokojninskem sistemu[2] bremenijo proračun Unije;
- države članice morajo skupno jamčiti za plačilo dajatev in
- uradniki morajo prispevati eno tretjino stroškov financiranja pokojninskega sistema.

Člen 83a določa, da se ravnotežje pokojninskega sistema zagotavlja z upokojitveno starostjo in stopnjo prispevka v sistem. Določa tudi postopke za letne in petletne posodobitve stopnje prispevka v pokojninski sistem.

Priloga XII h KP določa aktuarska pravila za izračun prispevne stopnje, da se zagotovi ravnotežje sistema.

2.2. Načelo namišljenega (virtualnega) sklada

PSEO je namišljeni (virtualni) sklad z opredeljenimi dajatvami, v katerem prispevki uslužbencev služijo financiranju prihodnjih pokojnin. Čeprav dejanski naložbeni sklad ne obstaja, se šteje, da je bil znesek, ki bi se zbral v takem skladu, naložen v dolgoročne obveznice držav članic in se odraža v pokojninskih obveznostih, ki so evidentirane v zaključnem računu Evropske unije. Države članice skupno jamčijo za plačilo dajatev v skladu s členom 83 kadrovskih predpisov in členom 4(3) Pogodbe o Evropski uniji.

Ker je PSEO zasnovan kot namišljeni sklad, prispevki uslužbencev služijo financiranju prihodnjih pokojnin tistih, ki prispevajo v sklad. Prispevki dejansko krijejo stroške pokojninskih pravic, pridobljenih v nekem letu, in nikakor niso povezani z odhodki za pokojnine v tistem letu. Sodna praksa EU je potrdila, da je PSEO namišljeni sklad kljub ugotovitvi, da ima tudi nekatere značilnosti solidarnostne sheme[3].

---

1 V skladu s členom 83a KP Priloga XII h KP določa podrobna pravila za ohranjanje ravnotežja pokojninskega sistema za evropske uradnike (PSEO).

2 Dajatve, ki jih je treba izplačati po PSEO, so določene v poglavju 3 naslova V in v Prilogi VIII h KP. Dajatve po PSEO so starostne pokojnine, prenosi pokojninskih pravic, odpravnine, družinske pokojnine in invalidnine.

3 Glej na primer točko 85 sodbe z dne 11. julija 2007, Wils/Parlament, F-105/05, in točko 45 sodbe z dne 18. oktobra 2011, Purvis/Parlament, T-439/09.

PSEO se razlikuje od večine pokojninskih sistemov držav članic za javne uslužbence, v katerih so prispevna stopnja ali dajatve prilagojeni tako, da se vsako leto zagotavlja ravnotežje med zbranimi prispevki in odhodki za pokojnine. Če pri tej vrsti sistemov ni mogoče doseči ravnotežja, se razlika krije iz proračuna (davkov).

Namišljeni sklad PSEO se ocenjuje letno in vsakih pet let, kot da bi obstajal dejanski sklad, kar še dodatno zagotavlja njegovo dolgoročno vzdržnost.

2.3. Načelo aktuarskega ravnotežja

Ravnotežje PSEO se redno zagotavlja s posodobitvami prispevnih stopenj, in če je primerno, z upokojitveno starostjo.

PSEO sledi načelu aktuarskega ravnotežja, pri čemer morajo letni prispevki uslužbencev kriti eno tretjino pravic, pridobljenih v zadevnem letu[4], kar ustreza prihodnjim pokojninam, ki jih bodo isti uslužbenci prejeli po upokojitvi, ter (pod določenimi pogoji) invalidnine in družinske pokojnine in pokojnine po starših. Da bi bil ta izračun[5] mogoč, se prispevki ocenjujejo glede na trenutno vrednost z uporabo (diskontne) obrestne mere. Izračun je zato aktuarska ocena.

Stopnja pokojninskega prispevka je mehanizem, ki iz leta v leto ohranja ravnotežje sistema. Posodablja se samodejno, če aktuarska ocena, predvidena v členu 83a kadrovskih predpisov, kaže, da je to potrebno, zato da se v celoti krijejo pokojninske pravice, pridobljene v danem letu. Ko uslužbenci plačajo posodobljeno prispevno stopnjo, posledično pridobijo pokojninske pravice za dano leto, zaščitene z načelom pridobljenih pravic.

3. REFORMA KP IZ LETA 2013

V zadnjih letih je evropska javna uprava doživela dve zaporedni daljnosežni reformi. Reforma kadrovskih predpisov v letu 2013 je vključevala vrsto ukrepov, ki so vplivali na delovanje PSEO in katerih posledica so bili veliki prihranki:

- povišana upokojitvena starost (do 66 let),
- znižanje odmerne stopnje (z 1,9 % na 1,8 %),
- dvoletna zamrznitev vseh plač, pokojnin in nadomestil v letih 2013 in 2014 ter retroaktivna odločitev za zmanjšanje prilagoditve plač v letih 2011 in 2012 na minimum[6]. Zaradi neuporabe metode posodabljanja plač se v teh letih ni ohranil vzporedni razvoj kupne moči nacionalnih javnih uslužbencev,
- zmanjšane možnosti napredovanja za uslužbence AD in AST z omejenim dostopom do najvišjih razredov,

---

4 Člen 83(2) KP.

5 Stopnja pokojninskega prispevka se izračuna po metodi „predvidene pomembnosti enot“, kot jo določa mednarodni računovodski standard IPSAS 25 (s 1. januarjem 2018 nadomeščen s standardom IPSAS 39). Za izračun prispevne stopnje se vsota aktuarskih vrednosti pravic, ki so jih pridobili aktivni uslužbenci (za katero se v aktuarski praksi uporablja izraz „stroški iz delovnega razmerja“), primerja s seštevkom njihovih letnih osnovnih plač.

6 V skladu z uredbama (EU) št. 422/2014 in 423/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 so bile prilagoditve plač v letu 2011 znižane na 0 %, v letu 2012 pa na 0,8 %.

– vzpostavitev nižje plačne lestvice za tajniška in administrativna delovna mesta, ki je dejansko znižala njihove osebne prejemke za 13 do 40 %,

– podaljšanje delovnega časa za vse uslužbence za 2,5 ure na teden na 40 ur brez finančnega nadomestila.

Poleg tega je reforma kadrovskih predpisov v letu 2013 uvedla vrsto ukrepov, namenjenih izboljšanju delovanja sistema:

– v skladu z ustreznimi računovodskimi standardi[7] in dobrimi aktuarskimi praksami, ki zahtevajo, da se zaradi zagotavljanja ravnotežja pokojninskih sistemov za obrestne mere in rast plač uporabijo izkušnje iz preteklosti v skladu z ocenjenim trajanjem obveznosti za pozaposlitvene zaslužke, so bile drseče sredine za opazovanje obrestnih mer PSEO in rast plač podaljšane na 30 let s sedemletnim prehodnim obdobjem,

– da bi se odpravile težave z uporabo metode prilagoditve, ki so se pojavljale v preteklosti, so bile sprejete določbe o metodi, ki predvideva samodejno letno posodobitev stopnje pokojninskega prispevka. Zato se stopnja pokojninskega prispevka redno posodablja brez dodatnega pravnega akta. Komisija nato v dveh tednih po posodobitvi informativno objavi posodobljeno stopnjo v seriji C *Uradnega lista Evropske unije*,

– reforma kadrovskih predpisov iz leta 2013 je upokojitveno starost določila za drugo spremenljivko uravnoteženja sistema, da bi se ustrezno upoštevale prihodnje demografske spremembe. Zlasti je bila Komisija pooblaščena, da izvede petletno ocenjevanje upokojitvene starosti ob upoštevanju gibanj, ki vplivajo na javne uslužbence v državah članicah in pričakovano življenjsko dobo uslužbencev EU[8]. Komisija mora prvo poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti leta 2019.

4. TEHNIČNO IZVAJANJE PRAVIL ZA OHRANJANJE RAVNOTEŽJA PSEO (2014–2018)

Za tehnično izvajanje Priloge XII h kadrovskim predpisom je odgovoren Eurostat. Pri izvedbi aktuarske ocene PSEO mu pomaga eden ali več usposobljenih neodvisnih strokovnjakov. Vprašanja o metodologiji, ki se pojavijo pri izvajanju priloge, obravnava Eurostat v sodelovanju z nacionalnimi strokovnjaki iz držav članic, ki se sestanejo v skupini (delovni skupini za člen 83) vsaj enkrat letno.

4.1. Dejavnost delovne skupine za člen 83 v obdobju 2014–2018

V obdobju 2014–2018 se je delovna skupina za člen 83 sestala vsako leto, kakor zahtevajo kadrovski predpisi. Skupina je razpravljala o metodoloških dokumentih, ki jih je pripravil Eurostat, in jih potrdila.

Eurostat si prav tako izmenjuje ustrezne informacije o aktuarskih vprašanjih z mednarodnimi organizacijami, kot so ISRP (Mednarodna služba za osebne prejemke in pokojnine koordiniranih organizacij, med katerimi so OECD, NATO, Evropska vesoljska agencija

[7] IPSAS 25, člena 91 in 96.

[8] Člen 77(6) in (7) kadrovskih predpisov.

(ESA), Svet Evrope in druge), Evropska centralna banka, Evropska investicijska banka, Evropski investicijski sklad, Evropski patentni urad in Eurocontrol.

4.2. Ocene usposobljenega neodvisnega strokovnjaka

V skladu s členom 13(2) Priloge XII h kadrovskim predpisom Eurostatu v zvezi z metodološkim izvajanjem ter opredelitvijo in izračunom ustreznih aktuarskih predpostavk pomaga usposobljeni neodvisni strokovnjak.

Po rezultatih odprtega razpisnega postopka sta Eurostatu pomagala:

- EY Actuaires Conseils pri ocenah PSEO od leta 2014 do leta 2016;
- konzorcij podjetij Agilis S.A. in Prudential Ltd. pri ocenah PSEO v letih 2017 in 2018.

Oba aktuarja sta pregledala in potrdila metodologijo, izračune in poročila v zvezi z oceno PSEO. Z navedenimi zunanjimi strokovnjaki je bil sprejet dogovor zlasti o vhodnih podatkih za izračune, kot so populacija PSEO in aktuarske predpostavke.

Končna poročila o oceni, ki jih predloži Eurostat, vključujejo priporočila navedenih aktuarjev.

Aktuarji naredijo neodvisne vzporedne izračune stopnje pokojninskega prispevka PSEO in predložijo aktuarsko mnenje, ki je lahko „brez pridržkov“ ali „s pridržki” (zadnje se izda, če je razlika med rezultati aktuarjev in rezultati Eurostata večja od dovoljenega praga pomembnosti, ki znaša 3 %).

V vseh poročilih o oceni PSEO, predloženih v letih od 2014 do 2018, so aktuarji izdali mnenje „brez pridržkov“.

5. PARAMETRI IN AKTUARSKE PREDPOSTAVKE

5.1. Predpisani parametri

Te vrednosti so v glavnem povezane z uporabo kadrovskih predpisov, vključno s pravili o izračunavanju pokojninskih prejemkov.

Nekateri od teh parametrov se spreminjajo glede na nekatere pogoje, povezane z individualnim položajem vsakega uradnika[9], na primer:

- letna odmerna stopnja znaša 1,8 % za uslužbence, zaposlene od 1. januarja 2014, 1,9 % za tiste, ki so se zaposlili med 1. majem 2004 in 31. decembrom 2013, ter 2 % za tiste, ki so se zaposlili pred 30. aprilom 2004,

- „običajna“ upokojitvena starost, pri kateri se uslužbenci lahko upokojijo brez zmanjšanja pokojninskih pravic, je od 60 do 66 let,

- nadomestila so predvidena za uslužbence, ki ostanejo na delovnem mestu po dopolnitvi upokojitvene starosti (barcelonska spodbuda), za predčasno upokojitev pred dopolnitvijo upokojitvene starosti pa se naložijo kazni.

Preglednica 1 vsebuje seznam glavnih predpisanih parametrov, uporabljenih za zadnjo odmero pokojnine v letu 2018.

[9] Glej Prilogo XIII h kadrovskim predpisom.

Preglednica 1 – glavni pravni parametri, uporabljeni v aktuarski oceni leta 2018

Parameter	Vrednost
Pravni vir	Kadrovski predpisi, ki veljajo od 1. 1. 2014
Referenčni datum za populacijo (člen 1 Priloge XII)	31. 12. 2017
Najvišja upokojitvena starost uradnikov (člen 52 kadrovskih predpisov)	65 (samodejno – uradniki, zaposleni pred 1. 1. 2014), 66 (samodejno novi uradniki) ali 67 (na zahtevo uslužbencev) ali do 70. leta (izjemoma)
Običajna upokojitvena starost (člen 52 kadrovskih predpisov in člen 22 Priloge XIII)	od 60 do 66 let glede na delovno dobo, starost in datum zaposlitve
Najnižja upokojitvena starost (člen 52(b) kadrovskih predpisov, člen 9 Priloge VIII in člen 23 Priloge XIII)	58
Kategorija in razred za znesek življenjskega minimuma (člen 6 Priloge VIII)	prva stopnja razreda 1
Najvišja starostna pokojnina (člen 77 kadrovskih predpisov)	70 % osnovne plače na datum upokojitve
Letna odmerna stopnja (člen 77 kadrovskih predpisov in člen 21 Priloge XIII)	1,8 % (uradniki, zaposleni od 1. 1. 2014), 1,9 % (uradniki, zaposleni od 1. 5. 2004) ali 2 % (uradniki, ki so se zaposlili pred 1. 5. 2004) osnovne plače
Bonus za uradnike, ki ostanejo zaposleni po običajni upokojitveni starosti (člen 5 Priloge VIII in člen 22 Priloge XIII)	1,5 % (novi uradniki) ali 2,5 % osnovne plače ali 5 % zneska pokojninskih pravic, pridobljenih pri starosti 60 let, glede na datum zaposlitve, delovno dobo uradnika na dan 1. 5. 2004 in starost uradnika na dan 1. 5. 2004
Najnižja starostna pokojnina (člen 77 kadrovskih predpisov)	4 % zneska življenjskega minimuma na leto delovne dobe
Invalidnina (člen 78 kadrovskih predpisov)	70 % osnovne plače
Najnižja invalidnina (člen 78 kadrovskih predpisov)	100 % zneska življenjskega minimuma
Pokojnina, izplačljiva preživelim družinskim članom (člen 79 kadrovskih predpisov in člen 18 Priloge VIII)	60 % starostne pokojnine
Najnižja pokojnina, izplačljiva preživelim	35 % zadnje osnovne plače

družinskim članom (člen 79 kadrovskih predpisov in člen 18 Priloge VIII)	
Družinska pokojnina (člen 79 kadrovskih predpisov in člen 17 Priloge VIII)	60 % starostne pokojnine, ki bi se izplačala uradniku
Najnižja družinska pokojnina (člen 79 kadrovskih predpisov)	35 % zadnje osnovne plače ali zneska življenjskega minimuma

5.2. Aktuarske predpostavke

To so vrednosti, ki jih je treba napovedati v skladu z določbami kadrovskih predpisov in dobrimi, splošno sprejetimi aktuarskimi praksami.

Vrednosti teh aktuarskih predpostavk so bile ocenjene glede na splošne aktuarske prakse in dogovorjene z nacionalnimi strokovnjaki iz ustreznih služb držav članic na sejah delovne skupine za člen 83.

V skladu z določbami Priloge XII h kadrovskim predpisom in odločitvami, ki jih je sprejela delovna skupina, se nekatere od teh predpostavk (npr. tabela umrljivosti) posodobijo samo ob petletni oceni sistema, druge pa vsako leto. Zadnja petletna ocena je bila izvedena leta 2018.

5.3. Demografske predpostavke

Glavne demografske aktuarske predpostavke so naslednje:

- tabele umrljivosti:tablica umrljivosti EU 2018 (TUEU), ki jo je razvil Eurostat, je tabela, ki je usmerjena v prihodnost in vsebuje trend pričakovane življenjske dobe za dvajsetletno obdobje (enako dolgo kot obdobje trajanja PSEO) na podlagi trenda umrljivosti populacije PSEO. TUEU 2018 je torej tablica umrljivosti, ki temelji na populaciji, ki v celoti ustreza PSEO;

Preglednica 2 je izvleček iz TUEU.

Starost	Moški		Ženske	
	Verjetnost smrti pri starosti X let	Pričakovana življenjska doba	Verjetnost smrti pri starosti X let	Pričakovana življenjska doba
40	0,00052220	44	0,00040251	47
45	0,00089611	39	0,00069129	42
50	0,00151059	35	0,00118716	37
55	0,00254589	30	0,00203834	32
60	0,00428923	25	0,00349874	27
65	0,00691083	21	0,00600232	23
70	0,01268196	17	0,00923173	19
75	0,02321581	13	0,01561910	15
80	0,04230976	10	0,02977824	11
85	0,07648061	7	0,05640000	8
90	0,13322851	5	0,10771240	5

- preglednice invalidnosti, ki jih je razvil Eurostat in temeljijo na opazovanjih iz preteklosti;
- domnevna upokojitvena starost; v skladu s členom 4(3) Priloge XII h kadrovskim predpisom se domneva, da bodo upokojitve nastopile na določeni povprečni stopnji, ki se razlikuje glede na datum zaposlitve posameznega uslužbenca;
- verjetnost, da je uradnik na datum upokojitve poročen;
- koeficienti za sirote in razvezane zakonce itd.

Preglednica 3 vsebuje seznam demografskih predpostavk, uporabljenih za zadnjo odmero pokojnine leta 2018.

Preglednica 3 – demografske predpostavke, uporabljene za aktuarsko oceno leta 2018

Demografske predpostavke	31. 12. 2017
Tablica umrljivosti (zdravi člani)	TUEU 2018
Tablica umrljivosti (invalidni člani)	TUEU 2018 + 3 leta
Preglednica invalidnosti	Preglednica invalidnosti 2018
Trenutni zakonski stan	Trenutni zakonski stan
Verjetnost, da je uradnik ob upokojitveni starosti poročen	82 %
Verjetnost, da je uradnica ob upokojitveni starosti poročena	52 %

Povprečna razlika v starosti med uradnikom/uradnico in partnerjem/partnerico	1 leto
Domnevna starost ob upokojitvi	od 63 do 66 let
Fluktuacija	Fluktuacija 2018

5.4. Finančne in ekonomske predpostavke

V skladu s členoma 10 in 11 Priloge XII h KP se realna diskontna stopnja (RDR, obrestne mere dolgoročnih javnih dolgov držav članic) in splošna rast plač (GSG, stopnja letne spremembe plačnih lestvic) izračunata kot drseča sredina ustreznih stopenj za 30 predhodnih let. Vendar se za obdobje do leta 2020 v skladu s členom 11a Priloge XII drseča sredina izračunava na podlagi posebne časovne lestvice.

V letu 2018 sta bili RDR in GSG izračunani kot povprečje ustreznih stopenj za 24 preteklih let, od leta 1994 do 2017, zato sta bili pri posodobitvi v letu 2018 vrednosti RDR in GSG 2,9 % oziroma −0,1 %.

Druga pomembna ekonomska predpostavka je preglednica ISP (povečanje posameznih plač), ki se nanaša na rast plač, ki odraža poklicno napredovanje uradnikov EU (tj. napredovanje in razlike zaradi delovne dobe). Z začetkom veljavnosti novih kadrovskih predpisov 1. januarja 2014 se je napredovanje uradnikov EU spremenilo, povezava med razredom in funkcijo pa je bila okrepljena; dostop do najvišjih razredov v funkcionalnih skupinah AD in AST je zdaj omejen z nekaterimi pogoji. Poleg tega je bila uvedena funkcionalna skupina AST/SC.

Preglednica 4 vsebuje seznam ekonomskih in finančnih predpostavk, uporabljenih za zadnjo odmero pokojnine leta 2018.

Preglednica 4 – ekonomske in finančne predpostavke, uporabljene za aktuarsko oceno leta 2018

Finančne predpostavke	31. 12. 2017
Plačna lestvica	Velja od 1. 7. 2017
Trajanje	20 let
Nominalna diskontna stopnja (NDR)	4,8 %
Stopnja inflacije (IR)	1,8 %
Realna diskontna stopnja (RDR)	2,9 %
Splošna rast plač (GSG)	−0,1 %
Splošna revalorizacija pokojnin (GPR) (enaka GSG)	−0,1 %
Povečanje posameznih plač (ISP)	Preglednica ISP 2018
Koeficient za pokojnine za sirote in razvezane zakonce	13 %

Korekcijski koeficienti (čl. 3(5) Priloge XI in čl. 20 Priloge XIII)	0,0 %

6. REZULTATI: SPREMEMBA STOPNJE POKOJNINSKEGA PRISPEVKA

6.1. Odmera pokojnine med letoma 2014 in 2018

Da bi se zagotovilo ravnotežje sistema, je bila v obdobju 2014–2018 stopnja pokojninskega prispevka v skladu s členom 83(2) kadrovskih predpisov izračunana kot ena tretjina razmerja med celotnim stroškom iz delovnega razmerja in skupnimi letnimi osnovnimi plačami.

Preglednica 5 prikazuje rezultate posamezne odmere od leta 2014.

Preglednica 5 – prispevek za pokojnine po letih med letoma 2014 in 2018

Postavka	Odmera pokojnine				
	2014	2015	2016	2017	2018
	Referenčni datum				
	31. 12. 2013	31. 12. 2014	31. 12. 2015	31. 12. 2016	31. 12. 2017
Stroški iz delovnega razmerja za upokojitev	28,3 %	28,2 %	27,2 %	27,1 %	27,4 %
Stroški iz delovnega razmerja za invalidnost	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,7 %
Stroški iz delovnega razmerja za smrt	0,9 %	0,9 %	1,0 %	0,9 %	0,9 %
Razmerje stroški iz delovnega razmerja/osnovna plača	**30,4 %**	**30,5 %**	**29,5 %**	**29,3 %**	**30,0 %**
Prispevna stopnja uradnikov (1/3 skupnega razmerja)	**10,1 %**	**10,2 %**	**9,8 %**	**9,8 %**	**10,0 %**
Uporabljena prispevna stopnja uradnikov	**10,1 %**	**10,1 %**	**9,8 %**	**9,8 %**	**10,0 %**

6.2. Rezultati zadnje odmere pokojnine

Aktuarska ocena PSEO iz leta 2018 kaže, da za zagotovitev ravnotežja tega pokojninskega sistema prispevna stopnja, potrebna za financiranje ene tretjine plačljivih dajatev, znaša 10,0 % osnovne plače (ali invalidnine).

Izračunana prispevna stopnja, navedena zgoraj (10 %), je ena tretjina razmerja med celotnim stroškom iz delovnega razmerja (1 424,8 milijona EUR) in skupnimi letnimi osnovnimi plačami (4 749,2 milijona EUR). Ta stopnja je *višja* (+0,2 %) od stopnje, izračunane leta 2017 (9,8 %).

V skladu s členom 83a(3) kadrovskih predpisov se referenčni znesek, določen v členu 83(2), posodobi. Komisija informativno objavi posodobljeno stopnjo prispevka (10,0 %) v dveh tednih po posodobitvi v seriji C *Uradnega lista Evropske unije*.

Posodobitev začne veljati sočasno z letno posodobitvijo osebnih prejemkov v skladu s členom 65 kadrovskih predpisov, tj. ima retroaktiven učinek od 1. julija 2018.

7. RAVNOTEŽJE POKOJNINSKEGA SISTEMA

Kot je pojasnjeno v delu 2.3 tega poročila, je PSEO uravnotežen, če letni prispevki, ki jih plačajo uslužbenci, krijejo eno tretjino pravic, pridobljenih med letom, tj. glede na kadrovske predpise za starostno pokojnino 1,8 %, 1,9 % ali 2 % zadnje osnovne plače pred upokojitvijo. Ker se stopnja pokojninskega prispevka izračuna tako, da se zagotavlja ravnotežje sistema, je sistem uravnotežen, če se uporabi izračunana stopnja.

V referenčnem obdobju tega poročila je bila stopnja pokojninskega prispevka na podlagi prispevne stopnje, ki jo je izračunal Eurostat, posodobljena, potem ko so bile upoštevane posebne določbe kadrovskih predpisov:

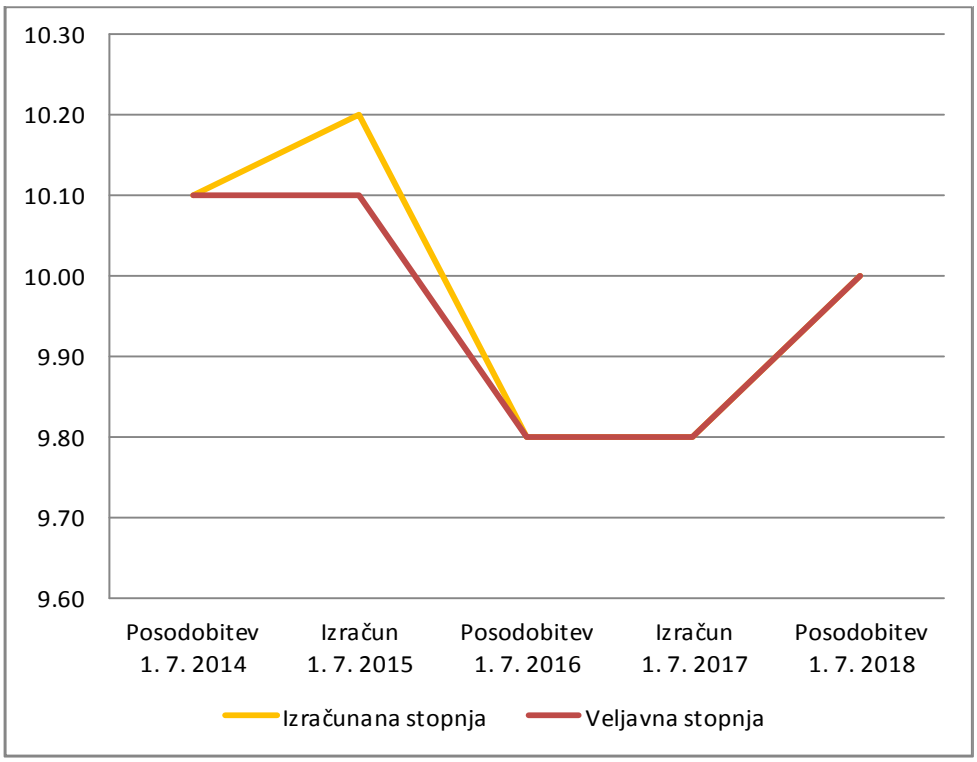
- v skladu s členom 2(1) Priloge XII h kadrovskim predpisom (nobena posodobitev ne sme povzročiti, da bi bil prispevek več kot eno odstotno točko nad ali pod stopnjo, veljavno v predhodnem letu);

- člen 2(2) Priloge XII h kadrovskim predpisom (razlika med posodobitvijo prispevne stopnje, ki bi izhajala iz aktuarskega izračuna, in med posodobitvijo, ki izhaja iz odstopanja iz zadnjega stavka odstavka 1, se nikoli ne izterja ali posledično upošteva pri kasnejših aktuarskih izračunih);

- člen 83a(4) kadrovskih predpisov (ob letnih posodobitvah petletne aktuarske ocene se stopnja prispevka posodobi samo, če je razlika med stopnjo trenutno veljavnega prispevka in stopnjo, potrebno za ohranitev aktuarskega ravnotežja, najmanj 0,25 točke. Ta meja ne velja ob petletni oceni, kot je ocena v letu 2018).

Graf 1 povzema izračunane in uporabljene prispevne stopnje.

Graf 1 – povzetek izračunanih in veljavnih prispevnih stopenj za pokojnino



Graf kaže, da je bila uporabljena stopnja pokojninskega prispevka zelo blizu stopnji, ki jo je izračunal Eurostat. Treba je opozoriti, da so majhne razlike med stopnjami zaradi uporabe zgoraj navedenih določb kadrovskih predpisov lahko pozitivne ali negativne; navadno se te razlike dolgoročno medsebojno izničijo.

Zato je metoda izpolnila posebni namen, in sicer da se zagotovi, da pokojninski prispevek v proračun, ki ga plačajo uslužbenci, krije eno tretjino stroškov po pokojninskem sistemu, kot je določeno v členu 1(1) Priloge XII h kadrovskim predpisom, sistem PSEO pa je zato v aktuarskem ravnotežju.

8. PRORAČUNSKI UČINEK PSEO

V 1960. letih je Svet odločil, da prispevki uslužbencev ne bodo rezervirani za dejanski pokojninski sklad, temveč se bodo namesto tega dodelili proračunu EU takrat, ko se poberejo, in porabili v skladu z odločitvami proračunskega organa, tj. se ne dodelijo nobenemu področju politike. Hkrati je Svet odločil, da se delodajalčev delež prispevka ne bo pobiral. Namesto tega so se institucije EU obvezale, da bodo plačevale prihodnje pokojninske pravice (ki bremenijo proračun Unije), ko se uslužbenci upokojijo.

S proračunskega vidika je zato pokojninski sistem EU v preteklosti ustvaril neto prihodke, saj še ni zapadel, tj. prispevki aktivnih uslužbencev, ki pridobivajo pokojninske pravice, so bili višji od dajatev, ki jih je črpalo omejeno število upokojencev. Prihodke pokojninskega sistema sestavljajo prispevki uslužbencev in delodajalcev; slednji se niso plačevali v sklad, temveč so samo odražali pokojninsko obveznost. Tako si je **proračun EU dejansko izposojal denar od članov sistema v zameno za zagotavljanje plačevanja prihodnjih dajatev**.

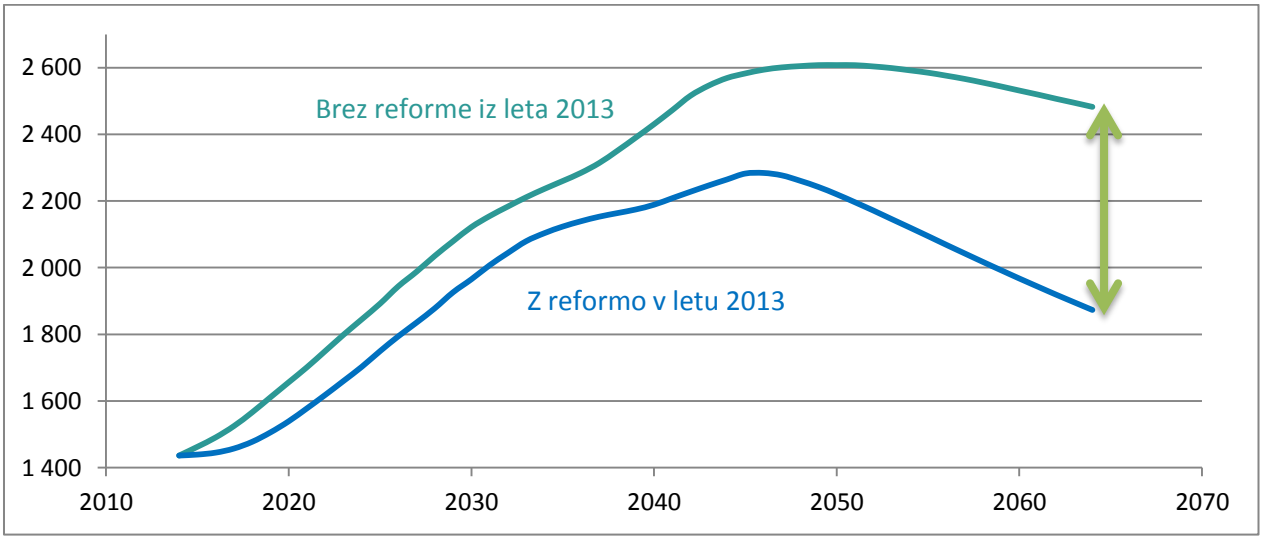
Ker se je od ustanovitve pokojninskega sistema v 60. letih EU razširila, njena delovna sila pa povečala, se je neto število upokojencev (razlika med številom uslužbencev, ki se upokojijo, in

številom upokojencev, ki umrejo) povečalo in se bo v obdobju naslednjega večletnega finančnega okvira še povečevalo. Čeprav se bodo odhodki za pokojnine dolgoročno zaradi zaporednih reform precej zmanjšali, so za ti reformi veljale prehodne določbe, saj so pokojninske pravice zaščitene po načelu pridobljenih pravic. Zato se **proračunski učinki reforme o odhodkih za pokojnine kažejo postopno**. Posledično se bo zaradi nezapadlosti PSEO trend povečevanja odhodkov za pokojnine povečeval do 40. let 21. stoletja.

Velike pokojninske prihranke, ki bodo posledica reforme (glejte graf 2), je leta 2016 potrdila študija Eurostata o dolgoročnih proračunskih posledicah stroškov pokojnin[10]. Države članice so študijo pozdravile kot objektivno in realistično oceno položaja. Eurostat je ugotovil, da bo reforma iz leta 2013 **zmanjšala dolgoročno maso pokojnin za približno 30 %,** poleg prihrankov zaradi prejšnjih izboljšav pokojninskega sistema v letu 2004. Po tej študiji Eurostata so številne države članice poudarile pomen pokojninskih določb v okviru prizadevanj, da EU ostane privlačna institucija za kandidate iz vseh držav članic in zlasti iz tistih z razmeroma visokim dohodkom na prebivalca.

Poleg tega sta si zaporedni daljnosežni reformi kadrovskih predpisov sledili v zelo kratkem času (tj. leta 2004 in leta 2014), kar je pomenilo tudi, da je bilo s pravnega vidika nujno uvesti **prehodne ukrepe** pri njunem izvajanju, ki se nanašajo na velik del trenutno zaposlenih. Poleg teh pravnih omejitev bi nadaljnje spremembe obstoječih pravil v tem trenutku dodatno spodkopale gotovost in predvidljivost v zvezi z delovnimi pogoji in pokojninskimi pravicami. To bi verjetno še bolj zaviralo sposobnost institucij, da se lotijo opaženih velikih geografskih neravnotežij.

Graf 2 – gibanje dolgoročnih stroškov pokojnin (zneski v milijonih EUR ob konstantnih cenah) po študiji Eurostata iz leta 2016



[10] SWD(2016) 268.

9. ZAKLJUČKI

Komisija je z izvajanjem Priloge XII h kadrovskim predpisom zagotovila stabilnost PSEO in ravnotežje namišljenega sklada, reformi kadrovskih predpisov iz leta 2004 in leta 2013 pa sta bili uspešno izvedeni, zato se letni prihranki postopno povečujejo.

Glede na navedeno je uporaba Priloge XII h kadrovskim predpisom izpolnila posebni namen, da zagotovi ravnotežje PSEO, saj pokojninski prispevek v proračun, ki ga plačajo uslužbenci, krije eno tretjino pravic, pridobljenih vsako leto, iz naslednjih razlogov:

- prispevna stopnja, ki jo je izračunal Eurostat, je krila eno tretjino pokojninskih pravic, pridobljenih v tistem letu;

- izračunano prispevno stopnjo so potrdili nacionalni strokovnjaki in usposobljeni neodvisni strokovnjaki;

- veljavna prispevna stopnja je bila zelo blizu izračunani stopnji;

- majhne razlike med izračunano in veljavno stopnjo so bile posledica posebnih določb kadrovskih predpisov. Ker so lahko te razlike pozitivne ali negativne, se običajno dolgoročno medsebojno izničijo.

Sozakonodajalca sta odločila, da bi se moralo to poročilo osredotočiti na aktuarsko ravnotežje pokojninskega sistema v obdobju 2014–2018, in ne na prihodnje gibanje odhodkov za pokojnine. Po drugi strani je treba omeniti, da je Komisija v predlogu uredbe Sveta o naslednjem večletnem finančnem okviru predstavila pričakovane odhodke za obdobje 2021–2027, zlasti na podlagi letne rasti odhodkov za pokojnine, kot je predstavljeno v delu 8. Ob tej priložnosti se je Komisija tudi obvezala, da bo razmislila o izvedljivosti ustanovitve kapitalskega sklada pokojninskega zavarovanja za uslužbence EU v okviru vmesnega pregleda večletnega finančnega okvira leta 2023.