EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.4.2023.
COM(2023) 188 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o aktuarskoj ravnoteži mirovinskog sustava za dužnosnike EU-a (PSEO) i proračunskim posljedicama Priloga XII. Pravilniku o osoblju

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o aktuarskoj ravnoteži mirovinskog sustava za dužnosnike EU-a (PSEO) i proračunskim posljedicama Priloga XII. Pravilniku o osoblju

1. PRAVNA OSNOVA

U skladu s člankom 14. stavkom 1. Priloga XII. Pravilniku o osoblju Komisija 2022. podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o aktuarskoj ravnoteži mirovinskog sustava za dužnosnike EU-a (PSEO) i proračunskim posljedicama Priloga XII. Pravilniku o osoblju.

U ovom se izvješću provodi prethodno navedena odredba procjenom aktuarske ravnoteže sustava i analizom proračunskih posljedica Priloga XII. u razdoblju 2014.–2021. U izvješću se upućuje i na podatke iz 2022. gdje god je to moguće i relevantno.

2. OSNOVNE ZNAČAJKE PSEO-A

2.1. Pravna osnova PSEO-a

U skladu s člankom 83. Pravilnika o osoblju:

- davanja isplaćena u okviru mirovinskog sustava[1] terete proračun Unije,
- države članice zajednički jamče isplatu tih davanja, i
- dužnosnici doprinose jednu trećinu troškova tog mirovinskog osiguranja.

U članku 83.a Pravilnika o osoblju propisuje se da se ravnoteža mirovinskog sustava osigurava s pomoću dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu i stope doprinosa sustavu. Njime se također utvrđuju postupci godišnjeg i petogodišnjeg ažuriranja stope doprinosa mirovinskom sustavu.

Prilogom XII. Pravilniku o osoblju utvrđuju se aktuarska pravila za izračun stope doprinosa kako bi se osigurala ravnoteža sustava.

2.2. Načelo fiktivnog (virtualnog) fonda

PSEO je fiktivni (virtualni) fond s utvrđenim davanjima, u kojem doprinosi osoblja služe za financiranje njihovih budućih mirovina. Iako nije riječ o stvarnom investicijskom fondu, smatra se da se iznos koji bi takav fond prikupio ulaže u dugoročne obveznice država članica i iskazuje se u kategoriji obveza za mirovine koje se evidentiraju u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije. Države članice zajednički jamče isplatu davanja u skladu s člankom 83. Pravilnika o osoblju i člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji.

[1] Davanja koja se isplaćuju u okviru PSEO-a utvrđena su u glavi V. poglavlju 3. i Prilogu VIII. Pravilniku o osoblju. Davanja u okviru PSEO-a obuhvaćaju starosne mirovine, prijenos mirovinskih prava, otpremnine, mirovine za nadživjele osobe i naknade za invalidnost.

Budući da je PSEO osmišljen kao fiktivni fond, doprinosi osoblja služe za financiranje budućih mirovina osoba koje uplaćuju te doprinose. Doprinosi zapravo pokrivaju troškove mirovinskih prava stečenih u određenoj godini i ni na koji način nisu povezani s rashodima za mirovine za tu godinu. Sudska praksa EU-a potvrdila je da je PSEO fiktivni fond iako ujedno pokazuje neke značajke sustava solidarnosti[2].

PSEO se razlikuje od većine mirovinskih sustava država članica za javne dužnosnike u kojima se stopa doprinosa ili davanja prilagođavaju kako bi se svake godine osigurala ravnoteža između naplaćenih doprinosa i rashoda za mirovine. U toj vrsti sustava u kojoj se doprinosi povezuju s rashodima za mirovine istog razdoblja (poznati kao sustavi generacijske solidarnosti), ako nije moguće postići ravnotežu, razlika se pokriva iz proračuna.

Fiktivni fond PSEO procjenjuje se na godišnjoj osnovi i svakih pet godina kao da je stvarni fond, čime se dodatno jamči njegova dugoročna održivost.

2.3. Načelo aktuarske ravnoteže

Ravnoteža PSEO-a redovito se osigurava ažuriranjima stopa doprinosa i, prema potrebi, dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu.

PSEO se temelji na načelu aktuarske ravnoteže, pri čemu godišnji doprinosi osoblja moraju pokriti jednu trećinu stečenih prava u predmetnoj godini[3], koja odgovaraju budućim mirovinama koje će to osoblje primati nakon umirovljenja te (pod određenim uvjetima) naknadama za invalidnost i mirovinama za siročad i nadživjele osobe. Buduća mirovinska davanja vrednuju se na svaki referentni datum[4], što uključuje izračun njihove sadašnje vrijednosti primjenjujući kamatnu (diskontnu) stopu[5]. Taj je izračun aktuarska procjena.

Stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje mehanizam je kojim se iz godine u godinu održava ravnoteža sustava. Automatski se ažurira ako se na temelju aktuarske procjene predviđene člankom 83.a Pravilnika o osoblju pokaže da je to potrebno kako bi se u potpunosti pokrila mirovinska prava stečena u određenoj godini. Slijedom toga, kad članovi osoblja uplaćuju ažuriranu stopu doprinosa, oni time stječu mirovinska prava za određenu godinu zaštićena načelom stečenih prava.

3. AKTUARSKA RAVNOTEŽA PSEO-A

Aktuarska ravnoteža PSEO-a postiže se godišnjim ažuriranjem stope doprinosa za mirovinsko osiguranje i, prema potrebi, ažuriranjem dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu. Metodologiju za izračun stope doprinosa za mirovinsko osiguranje potvrđuju nacionalni stručnjaci iz država članica EU-a i vanjski aktuari (poglavlje 3.1.). Stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje odgovara omjeru između troška službe[6] u godini N i ukupnih godišnjih osnovnih plaća/naknada 31. prosinca prethodne godine za istu populaciju. Za izračun troška službe upotrebljava se niz parametara i vrednuje se cijeli skup demografskih i financijskih pretpostavki (poglavlje 3.2.). Aktuarsku ravnotežu PSEO-a jamče

---

2 Vidjeti, primjerice, Predmet F-105/05, *Wils protiv Parlamenta*, točka 85. i Predmet T-439/09, *Purvis protiv Parlamenta*, točka 45.

3 Članak 83. stavak 2. Pravilnika o osoblju.

4 31. prosinca godine n.

5 Stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje izračunava se s pomoću metode „projekcije kreditne jedinice”, kako je propisano međunarodnim računovodstvenim standardom za javni sektor (IPSAS) br. 39, „Primanja zaposlenih”. Zbroj aktuarskih vrijednosti prava koja su stekli članovi osoblja koji uplaćuju doprinose (koji se u aktuarskoj praksi naziva „trošak službe”) uspoređuje se s ukupnim godišnjim osnovnim plaćama/naknadama kako bi se izračunala stopa doprinosa.

6 Zbroj aktuarskih vrijednosti prava koja su stekli članovi osoblja koji uplaćuju doprinose (koji se u aktuarskoj praksi naziva „trošak službe”).

stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje (poglavlje 3.3.) i dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu (poglavlje 3.4.).

3.1. Tehnička provedba pravila za održavanje ravnoteže PSEO-a

Eurostat je tijelo nadležno za tehničku provedbu Priloga XII. Pravilniku o osoblju.

Eurostatu pomažu:

- nacionalni stručnjaci iz država članica („Radna skupina za članak 83.”, koja se sastaje najmanje jedanput godišnje) u vezi s metodološkim pitanjima koja se javljaju pri provedbi Priloga XII., i
- jedan ili više kvalificiranih neovisnih stručnjaka pri provedbi aktuarske procjene PSEO-a[7].

Tim se sustavom osiguravaju pravilno preispitivanje i potvrda metodologije i rezultata aktuarskih procjena PSEO-a. Taj je aspekt ključan za pouzdanost procesa.

3.1.1. Aktivnosti Radne skupine za članak 83. u razdoblju 2014.–2022.

U razdoblju 2014.–2022. Radna skupina za članak 83. sastajala se svake godine u skladu s relevantnom odredbom Pravilnika o osoblju[8]. Radna skupina za članak 83. pregledala je metodološke dokumente koje je izradio Eurostat, raspravljala o njima te ih je odobrila.

Na godišnjim sastancima Radne skupine za članak 83. sudjeluju i promatrači koji predstavljaju međunarodne organizacije kao što su ISRP (Međunarodna služba za primitke od rada i mirovine koordiniranih organizacija, uključujući OECD, NATO, ESA, Vijeće Europe), Europska središnja banka, Europska investicijska banka, Europski investicijski fond, Europski patentni ured i Eurocontrol. Eurostat razmjenjuje relevantne informacije o aktuarskim pitanjima s tim organizacijama.

3.1.2. Procjene kvalificiranog neovisnog stručnjaka

U skladu s člankom 13. stavkom 2. Priloga XII. Pravilniku o osoblju Eurostatu u metodološkoj provedbi tog priloga te modeliranju i izračunu bilo kojih uključenih aktuarskih pretpostavki pomaže jedan ili više kvalificiranih neovisnih stručnjaka.

Nakon provedenog javnog natječaja Eurostatu su pomagali sljedeći vanjski stručnjaci:

- EY Actuaires Conseils za procjene PSEO-a za razdoblje od 2014. do 2016.,
- Consortium of Agilis S.A. and Prudential Ltd. za procjene PSEO-a za razdoblje od 2017. do 2022.

Tijekom referentnog razdoblja oba su aktuara preispitala i potvrdila metodologiju, izračune i izvješća koja se odnose na procjenu PSEO-a. Točnije, ulazni podaci za izračune, kao što su populacija PSEO-a i aktuarske pretpostavke, dogovoreni su s tim vanjskim stručnjacima.

Eurostat je u svoja konačna izvješća o procjeni uključio preporuke aktuara[9].

---

7 Članak 13. stavak 2. Priloga XII. Pravilniku o osoblju.

8 Članak 13. stavak 4. Priloga XII. Pravilniku o osoblju.

9 Aktuari obavljaju neovisne usporedne izračune stope doprinosa za mirovinsko osiguranje u okviru PSEO-a i daju aktuarsko mišljenje koje može biti „pozitivno” ili „uvjetno” (uvjetno mišljenje izdaje se kad se aktuarski rezultati razlikuju od rezultata Eurostata više od prihvatljivog praga značajnosti koji iznosi 3 %). Aktuari su dali „pozitivno” mišljenje za sva izvješća o procjeni PSEO-a izdana u razdoblju od 2014. do 2022.

3.2. Parametri i aktuarske procjene

Pravila za procjenu aktuarske ravnoteže PSEO-a utvrđena su u Prilogu XII. Pravilniku o osoblju. U njemu se utvrđuje sustav koji se temelji na osnovnim parametrima i pretpostavkama kojima se osigurava aktuarska ravnoteža PSEO-a.

3.2.1. Propisani parametri

To su vrijednosti koje su uglavnom povezane s primjenom Pravilnika o osoblju, uključujući pravila za izračun mirovinskih davanja. Neki od tih parametara mijenjaju se u skladu s određenim uvjetima koji se odnose na pojedinačne okolnosti svakog službenika. U Prilogu 1. naveden je popis glavnih zakonskih parametara koji su se primjenjivali za posljednju procjenu mirovina 2022.

3.2.2. Aktuarske pretpostavke

Aktuarske pretpostavke dijele se na demografske i financijske/gospodarske pretpostavke. Aktuarske pretpostavke trebaju se modelirati i procijeniti u skladu s relevantnim odredbama Pravilnika o osoblju i najboljom aktuarskom praksom.

Vrijednosti uključenih aktuarskih pretpostavki dogovaraju nacionalni stručnjaci iz relevantnih odjela država članica na godišnjim sastancima Radne skupine za članak 83.

U skladu s odredbama Priloga XII. Pravilniku o osoblju i odlukama Radne skupine neke od tih pretpostavki (npr. tablica mortaliteta) ažuriraju se pri petogodišnjoj procjeni sustava, dok se druge ažuriraju svake godine. Posljednja petogodišnja procjena provedena je 2018.

3.2.2.1. Demografske pretpostavke

Demografske pretpostavke ključan su element izračuna aktuarske ravnoteže PSEO-a. Kad je riječ o budućim mirovinskim davanjima, demografske aktuarske pretpostavke ključne su za ažuriranje strukture populacije, prosječne dobi odlaska u mirovinu i tablice invaliditeta u skladu s odredbama članka 9. Priloga XII. Pravilniku o osoblju.

Osnovne demografske aktuarske pretpostavke su sljedeće:

- tablice mortaliteta: tablica duljine života EU-a (EULT) za 2018. koju je izradio Eurostat prospektivna je tablica[10] koja obuhvaća kretanje očekivane životne dobi tijekom dvadesetogodišnjeg razdoblja (razdoblje jednako razdoblju trajanja PSEO-a kako je procijenjeno na kraju 2017.) na temelju razvoja mortaliteta populacije PSEO-a. Stoga je EULT za 2018. tablica duljine života koja se temelji na populaciji koja je u cijelosti relevantna za PSEO. Prilog 2. isječak je iz EULT-a;
- tablice invaliditeta koje je izradio Eurostat na temelju prethodnih opažanja;
- pretpostavljena dob umirovljenja; u skladu s člankom 4. stavkom 3. Priloga XII. Pravilniku o osoblju pretpostavlja se da će osoblje odlaziti u mirovinu u određenoj prosječnoj dobi koja se razlikuje s obzirom na datum stupanja u službu svakog pojedinog člana osoblja;
- vjerojatnost da će osoba biti u braku u vrijeme odlaska u mirovinu;
- koeficijenti za siročad i razvedene bračne drugove itd.

[10] Prospektivne tablice duljine života kojima se služi Eurostat odgovaraju najboljoj aktuarskoj praksi jer uključuju buduće promjene mortaliteta uzimanjem u obzir opaženih i predviđenih promjena mortaliteta populacije PSEO-a tijekom njezina životnog vijeka.

Demografske aktuarske pretpostavke utječu na izračun troška službe na temelju kojeg se izračunava stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje kako bi se osigurala aktuarska ravnoteža PSEO-a. U Prilogu 3. naveden je popis demografskih pretpostavki upotrijebljenih za posljednju procjenu mirovina 2022.

3.2.2.2. Financijske pretpostavke[11]

Financijske aktuarske pretpostavke, kao što su realna diskontna stopa i opći rast plaća, znatno utječu na funkcioniranje PSEO-a.

Realna diskontna stopa odražava realne prosječne kamatne stope na dugoročni javni dug država članica, dok se opći rast plaća temelji na stopi godišnje promjene na ljestvicama plaća. U oba se slučaja primjenjuje tridesetogodišnji pomični prosjek odgovarajućih stopa[12]. U godišnjoj procjeni PSEO-a za 2022. vrijednosti realne diskontne stope i općeg rasta plaća iznosile su 2,7 % odnosno –0,1 %.

Tablica pojedinačnog rasta plaća druga je ključna financijska aktuarska pretpostavka. Pojedinačni rast plaća odraz je učinka povećanja plaća povezanog s napredovanjem u karijeri osoblja EU-a zbog promaknuća i staža u službi. Reformom Pravilnika o osoblju iz 2014. ojačana je veza između razreda i funkcije. Na primjer, pristup najvišim razredima u funkcijskim skupinama AD i AST jako je ograničen. Uvedena je i nova kategorija osoblja: administrativni službenici i tajnici (AST/SC). Te su se promjene odrazile na pojedinačan rast plaća.

U Prilogu 4. naveden je popis financijskih pretpostavki upotrijebljenih za posljednju procjenu mirovina 2022. te je predstavljena analiza osjetljivosti odstupanja tih pretpostavki.

3.3. Provedba načela aktuarske ravnoteže

Ravnoteža PSEO-a osigurana je ažuriranjima stope doprinosa za mirovinsko osiguranje u skladu s odredbama Priloga XII. Pravilniku o osoblju i, prema potrebi, dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu. S obzirom na to, PSEO je prema definiciji uvijek u aktuarskoj ravnoteži. Dok se dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu može ažurirati svakih pet godina, Eurostat svake godine procjenjuje stopu doprinosa za mirovinsko osiguranje.

Pravilnikom o osoblju utvrđen je sustav za ažuriranje stope doprinosa za mirovinsko osiguranje na temelju gornjeg i donjeg praga. Donji prag odnosi se na najmanju razliku između postojeće stope i stope koja je potrebna za očuvanje aktuarske ravnoteže (0,25 bodova). Tom se odredbom s jedne strane znatno smanjuje administrativno opterećenje ažuriranjem stope doprinosa za mirovinsko osiguranje samo u slučajevima kad bi njezine promjene znatno utjecale na aktuarsku ravnotežu PSEO-a, a s druge strane osigurava se da stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje ostane stabilna i predvidljiva za osoblje. Gornjim pragom utvrđuje se da se stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje ne ažurira više od jednog postotnog boda iznad ili ispod valjane stope iz prethodne godine. Tom se odredbom osigurava da je osoblje zaštićeno od naglih promjena stope doprinosa za mirovinsko osiguranje u kratkim razdobljima i da doprinos proračunu EU-a ostane relativno stabilan.

Prilog 5. pokazuje da je PSEO bio u aktuarskoj ravnoteži u razdoblju 2014.–2022. Ta je ravnoteža bila osigurana godišnjim procjenama PSEO-a koje je provodio Eurostat i posljedičnom promjenom stope doprinosa za mirovinsko osiguranje, tj. vrijednost stope

[11] Katkad se nazivaju „gospodarske aktuarske pretpostavke”.

[12] Članci 10. i 11. Priloga XII. Pravilniku o osoblju.

doprinosa za mirovinsko osiguranje odgovara jednoj trećini omjera ukupnog troška službe i ukupnih godišnjih osnovnih plaća/naknada. Osim toga, razlika između izračunane i primijenjene stope doprinosa za mirovinsko osiguranje nije upućivala na veće materijalne posljedice i stoga je PSEO ostao u aktuarskoj ravnoteži.

3.4. Procjena dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu

Održivost PSEO-a osigurava se i sustavom redovitih procjena dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu koji je suzakonodavac utvrdio 2014. Zahvaljujući uspostavi jasne veze između očekivanog životnog vijeka osoblja EU-a i dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu osoblja EU-a Pravilnikom o osoblju osigurava se da je PSEO prikladan u kontekstu općeg starenja populacije.

Pravilnikom o osoblju normalna dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu, koja je definirana kao dob u kojoj članovi osoblja mogu otići u mirovinu bez penala, postavljena je na 66 godina. U skladu s člankom 77. stavkom 7. Pravilnika o osoblju dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu preispitivat će se svakih pet godina na temelju izvješća Komisije o ocjeni razvoja dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu osoblja javnih službi u državama članicama i razvoja očekivanog životnog vijeka dužnosnika u institucijama EU-a.

U svojoj procjeni dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu iz 2021.[13] Komisija je primijetila da se očekivani životni vijek populacije PSEO-a, kako je procijenjen Eurostatovim tablicama duljine života, nije znatno povećao. Štoviše, dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu dužnosnika EU-a među najvišima je u usporedbi s dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu u javnim službama država članica EU-a. U tom je izvješću stoga zaključeno da je trenutačna dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu osoblja EU-a od 66 godina prikladna i odgovara najvišim standardima primjenjivima u nacionalnim javnim službama država članica.

4. PRORAČUNSKE POSLJEDICE PSEO-A

4.1. Pozadina

4.1.1. Povijesni kontekst PSEO-a

Šezdesetih godina prošlog stoljeća Vijeće je odlučilo da se doprinosi osoblja neće odvajati u stvarni mirovinski fond, nego će se umjesto toga, kad se prikupe, uplaćivati u proračun EU-a i trošiti u skladu s odlukama proračunskog tijela, tj. neće se dodijeliti određenom području politike.

Vijeće je isto tako odlučilo da neće prikupljati udio poslodavca u doprinosu. Umjesto toga, institucije EU-a preuzele su obvezu isplate budućih mirovinskih davanja (koja se isplaćuju iz proračuna Unije) nakon odlaska osoblja u mirovinu. Iako nije riječ o stvarnom investicijskom fondu, smatra se da se iznos koji bi takav fond prikupio ulaže u dugoročne obveznice država članica i iskazuje se u kategoriji obveza za mirovine koje se evidentiraju u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije.

Budući da države članice zajednički jamče isplatu davanja u skladu s člankom 83. Pravilnika o osoblju i člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji, taj se novac zapravo posuđuje u proračun od članova sustava u zamjenu za jamstvo isplate njihovih budućih mirovina.

[13] Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću u skladu s člankom 77. Pravilnika o osoblju – COM(2021) 94.

4.1.2. Uvođenje stvarnog mirovinskog fonda

Komisija je 2012. istražila četiri mogućnosti za uspostavu stvarnog mirovinskog fonda za institucije EU-a[14]. Svaka opcija uključivala je različite troškove ovisno o predviđenom prelasku. Međutim, suzakonodavac je 2013., pri dogovaranju o reformi Pravilnika o osoblju iz 2014., odlučio zadržati načelo fiktivnog mirovinskog fonda za institucije EU-a.

Kako bi se uveo stvarni mirovinski fond, dio obveza iz PSEO-a trebao bi se prenijeti iz proračuna EU-a u fond. Međutim, trenutačna vrijednost obveza, kako je izračunana na osnovi posljednjih kamatnih stopa, vrlo je nepovoljna za takav potez. Osim toga, uvođenjem stvarnog mirovinskog fonda nužno bi se povećali godišnji rashodi za mirovine i smanjili prihodi u proračun EU-a. Stoga takav pristup nije izvediv u svjetlu trenutačno raspoloživih sredstava u okviru višegodišnjeg financijskog okvira. Nadalje, čak i da je uveden stvarni mirovinski fond, zbog nestabilnosti financijskih tržišta mogućnost ulaganja rezerve takvog fonda mogla bi biti upitna.

4.2. Populacija PSEO-a

4.2.1. Aktivno osoblje

4.2.1.1. Razvoj osoblja

U Međuinstitucionalnom sporazumu od 2. prosinca 2013.[15] institucije EU-a u svojim su planovima radnih mjesta dogovorile smanjenje broja radnih mjesta za 5 %. Europski revizorski sud 2017. potvrdio je da su u razdoblju od 2013. do 2017., uz neka kašnjenja, sve institucije i agencije EU-a smanjile broj osoblja za 5 %[16].

S druge strane, kako je Europski revizorski sud već primijetio 2017., proračunsko tijelo odobrilo je nova radna mjesta i sredstva za zapošljavanje ugovornog osoblja u institucijama, tijelima i agencijama u okviru godišnjeg proračunskog postupka. Ta su radna mjesta uvedena uglavnom radi ispunjenja dodatnih zadaća dodijeljenih institucijama EU-a (to objašnjava znatno povećanje broja radnih mjesta odobrenih agencijama) te zbog pristupanja Hrvatske.

Stoga, iako se u razdoblju od 2014. do 2021. broj osoblja Komisije neznatno smanjio, ukupna aktivna populacija u institucijama EU-a povećala se s 58 567 na 66 120 (Prilog 6.). To povećanje uglavnom proistječe iz izvršnih i decentraliziranih agencija i zajedničkih poduzeća kao posljedica odluka koje je proračunsko tijelo donijelo kako bi proširilo određena područja aktivnosti (npr. Frontex) i stvorilo nova tijela i agencije, npr. Jedinstveni sanacijski odbor[17], Ured europskog javnog tužitelja[18], Europsko nadzorno tijelo za rad[19] i Europska izvršna agencija za zdravlje i digitalno gospodarstvo[20].

---

14 Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o mirovinskom sustavu za dužnosnike i ostale službenike Europske unije, COM(2012) 37 final.

15 Međuinstitucionalni sporazum od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o dobrom financijskom upravljanju.

16 Brza analiza slučaja koju je Europski revizorski sud objavio o provedbi smanjenja broja radnih mjesta za 5 %.

17 Uredba (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010.

18 Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”).

4.2.1.2. Sastav osoblja

Povećanje broja osoblja opaženo u agencijama i drugim tijelima utječe na ukupan sastav osoblja EU-a zbog povećanja udjela privremenih i ugovornih službenika. Ti službenici, neovisno o prirodi njihovih ugovora, imaju manje prihode i/ili sporije napreduju u karijeri nego dužnosnici. Osim toga, ugovorni službenici spadaju pod drukčiju ljestvicu plaća nego dužnosnici[21], a njihova mirovinska prava prilagođavaju se ako postanu dužnosnici[22].

Reforme Pravilnika o osoblju iz 2004. i 2014. podlijegale su prijelaznim odredbama s obzirom na to da su mirovinska prava zaštićena na temelju načela stečenih prava. Utvrđivanjem prijelaznih prava u okviru Priloga XIII. Pravilniku o osoblju suzakonodavac je predvidio istodobno postojanje triju skupina članova osoblja. Na primjer, dok zadana godišnja stopa prirasta iznosi 1,8 % za osoblje zaposleno od 1. siječnja 2014., ona iznosi 1,9 % za osoblje zaposleno između 1. svibnja 2004. i 31. prosinca 2013. i 2 % za osobe zaposlene do 30. travnja 2004.

Od reforme Pravilnika o osoblju iz 2014. udio aktivnih članova osoblja na koje se primjenjuju pravila prije 2004. smanjio se s 36 % na 19 %, dok udio aktivnih članova osoblja na koje se primjenjuju pravila na snazi od 1. siječnja 2014. iznosi gotovo 48 % (Prilog 7.).

Budući da su članovi osoblja zaposleni nakon reformi Pravilnika o osoblju iz 2004. i 2014. najnoviji aktivni članovi PSEO-a, udio godina mirovinskog staža koje su stekli – koji će podlijegati strožim uvjetima definiranima 2004. i 2014. – ujedno se sve više povećava. Čini 60 % svih stečenih mirovinskih prava. Kad se razmatraju samo mirovinska prava stečena na temelju pravila nakon 2014., ona već čine znatan dio (22 %) ukupnog udjela godina mirovinskog staža koje su stekli članovi osoblja (prilozi 8. i 9.). To odražava sve veće učinke koje će reforme Pravilnika o osoblju iz 2004. i 2014. imati u budućnosti.

4.2.2. Umirovljenici

Broj umirovljenika povećao se od 2014. To je posljedica postupnog širenja radne snage EU-a zbog naknadnih proširenja EU-a i njegovih zadaća. Broj umirovljenika dugoročno će se neminovno povećavati s odlaskom aktivnog osoblja u mirovinu. To će se povećanje nastaviti dok broj umirovljenika u određenoj godini ne bude jednak broju aktivnog osoblja[23].

Prilog 10. pokazuje da skupina prije 2004. trenutačno čini gotovo 90 % svih umirovljenika, dok umirovljenici na koje se primjenjuju pravila prije 2014. čine 9 %, a oni na koje se primjenjuju pravila nakon 2014. čine samo 1 % svih umirovljenika. Kad je riječ o potonjima, to je normalno jer je prema općem pravilu potrebno 10 godina službe kako bi osoba stekla

---

19 Uredba (EU) 2019/1149 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad, izmjeni uredaba (EZ) br. 883/2004, (EU) br. 492/2011 i (EU) 2016/589 i stavljanju izvan snage Odluke (EU) 2016/344.

20 Većinu decentraliziranih agencija stvara Vijeće na temelju članka 352. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ili Parlament i Vijeće na temelju posebne odredbe Ugovora. Trenutačno je na toj osnovi tijekom 40 godina uspostavljeno 35 decentraliziranih agencija.

21 Članak 93. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika.

22 Člankom 3. točkom (d) Priloga VIII. Pravilniku o osoblju utvrđeno je da se broj godina mirovinskog staža ugovornih službenika koji poslije postanu dužnosnici mora izračunati na temelju omjera posljednje osnovne plaće koju su primili kao članovi ugovornog osoblja i prve osnovne plaće koju su primili kao dužnosnici. Drugim riječima, mirovinska prava koja steknu ugovorni službenici koji postanu dužnosnici manja su od mirovinskih prava osoblja od početka zaposlenog kao dužnosnici.

23 To odgovara jednoj definiciji zrelosti za mirovinski sustav.

pravo na mirovinu u okviru PSEO-a[24]. Iz toga proizlazi da će članovi osoblja na koje se primjenjuju pravila nakon 2004. i 2014. postupno činiti većinu umirovljenog osoblja, a učinci dviju uzastopnih reformi koje je suzakonodavac uveo 2004. i 2014. dodatno će se znatno pojačati.

4.3. Prihodi PSEO-a

Od 2014. PSEO-om su za proračun EU-a stvoreni prihodi u iznosu od 5,8 milijardi EUR. Čine ih doprinosi za mirovinsko osiguranje članova osoblja, prijenos mirovinskih prava članova osoblja, doprinosi koje plaća Ujedinjena Kraljevina na temelju Sporazuma o povlačenju[25] i doprinosi decentraliziranih agencija i međunarodnih organizacija koje sudjeluju u programima EU-a.

4.3.1. Prihodi stope doprinosa za mirovinsko osiguranje

Doprinosi za mirovinsko osiguranje temelje se na aktuarskim izračunima Eurostata radi osiguranja aktuarske ravnoteže i održivosti PSEO-a. Dok u nekim državama članicama nacionalni državni službenici ne plaćaju nikakvu stopu doprinosa za mirovinsko osiguranje, stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje koju plaća osoblje EU-a među najvišim je stopama u usporedbi s mirovinskim sustavima u javnim službama država članica (prilozi od 17. do 20.).

Prema izračunanom doprinosu članovi osoblja financiraju jednu trećinu mirovinskih prava stečenih svake godine. Prihodi od takvih doprinosa ne dodjeljuju se nijednoj posebnoj proračunskoj liniji, nego se upotrebljavaju za financiranje politika EU-a ograničavajući pritom doprinose država članica za potporu institucijama EU-a u izvršavanju mnogih zadaća koje su im povjerene. Od 2014. za financiranje proračuna upotrijebljeni su prihodi od 4,2 milijarde EUR. Samo 2022. ti su prihodi činili više od 500 milijuna EUR.

4.3.2. Prihodi od prijenosa mirovinskih prava članova osoblja

Članovi osoblja mogu prenijeti u PSEO mirovinska prava koja su stekli u okviru nacionalnih mirovinskih sustava ili mirovinskih fondova[26]. To uključuje prijenos kapitala prava koja su stekli svojim profesionalnim aktivnostima prije ulaska u službu EU-a. Kapital ekvivalentan mirovinskim pravima prenosi se iz izvornog mirovinskog sustava i pretvara u PSEO kao godine mirovinskog staža. Te se godine mirovinskog staža uzimaju u obzir pri izračunu starosne mirovine u okviru PSEO-a. Ti prijenosi čine cjelokupan kapital (3/3), što odgovara aktuarskom ekvivalentu mirovinskih prava priznatih u okviru PSEO-a. Njima je u proračun EU-a od 2014. doneseno 950 milijuna EUR i u prosjeku donose proračunu EU-a više od 100 milijuna EUR godišnje (Prilog 12.).

4.3.3. Doprinosi Ujedinjene Kraljevine

U Sporazumu o povlačenju[27] navodi se da su se ugovorne stranke dogovorile da Ujedinjena Kraljevina ima obvezu za svoj udio u obvezama Unije za mirovinska prava i prava na druga

---

[24] Jedan posto umirovljenika obuhvaćenih pravilima nakon 2014. čine oni koji su napunili dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu dok su imali manje od 10 godina službe ili oni koji su imali najmanje 10 godina službe, ali im je promijenjen ugovor i stoga su na njih primijenjena pravila nakon 2014.

[25] Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, 2019/C 384 I/01.

[26] Članci 11. i 12. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju.

[27] Vidjeti članak 142. stavke 2. i 6. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, 2019/C 384 I/01.

davanja na temelju radnog odnosa koja budu obračunata na dan ili prije isteka prijelaznog razdoblja 31. prosinca 2020. Ta obveza obuhvaća prava svih članova osoblja neovisno o njihovu državljanstvu.

U Sporazumu o povlačenju dalje se navodi da Ujedinjena Kraljevina godišnje doprinosi neto plaćanjima koja se izvršavaju iz proračuna Unije za svakog korisnika. Umjesto toga, na temelju posljednjeg odjeljka članka 142. stavka 6. Ujedinjena Kraljevina može zatražiti plaćanje nepodmirene obveze na dan 31. prosinca određene godine.

Kad je riječ o mirovinama osoblja, Ujedinjena Kraljevina odabrala je opciju godišnjih obroka. Ujedinjena Kraljevina 2022. pridonijela je neto plaćanjima koja se izvršavaju iz proračuna Unije za mirovine bivšeg osoblja EU-a s 235 milijuna EUR. U sljedećim godinama Ujedinjena Kraljevina nastavit će financirati svoj udio rashoda za mirovine izračunan kao fiksni postotak promijenjenih rashoda za mirovine.

Zahvaljujući tome što je osigurano da Ujedinjena Kraljevina priznaje obveze koje se odnose na mirovinska prava koja je steklo cjelokupno osoblje EU-a prije isteka prijelaznog razdoblja Sporazumom o povlačenju jamči se nastavak doprinosa Ujedinjene Kraljevine fiktivnom fondu PSEO. Stoga odluka Ujedinjene Kraljevine da se povuče iz EU-a neće uključivati dodatne troškove za proračun EU-a.

4.3.4. Doprinosi nesubvencioniranih agencija i trećih strana koje sudjeluju u programima EU-a

U skladu s člankom 83.a stavkom 2. Pravilnika o osoblju Agencije koje ne primaju subvencije iz općeg proračuna Europske unije uplaćuju u proračun cjelokupan iznos doprinosa potrebnih za financiranje sustava.

Osim toga, programi i djelovanje EU-a katkad uključuju sudjelovanje trećih strana (npr. treće zemlje). Zbog njihova sudjelovanja može biti potrebno zaposliti dodatne članove osoblja za provedbu programâ, stoga Komisija osigurava da se i doprinosima trećih strana pokrije udio poslodavca u budućim mirovinskim pravima osoblja.

Tim se doprinosima stvaraju prihodi za proračun i istodobno se osigurava pokrivanje budućih troškova mirovina. Od 2014. oni čine gotovo 400 milijuna EUR prihoda za proračun (Prilog 13.).

4.4. Rashodi PSEO-a

Tijekom prvih godina provedbe mirovinski sustav EU-a u proračunskom je smislu ostvario neto prihod, odnosno doprinosi aktivnog osoblja za stjecanje mirovinskih prava premašili su mirovine koje se isplaćuju ograničenom broju umirovljenika. Prihodi mirovinskog sustava sastoje se od doprinosa osoblja i poslodavca, a doprinosi poslodavca nisu se uplaćivali u fond, nego su se samo odražavali u mirovinskim obvezama. Na taj je način proračun EU-a zapravo posuđivao novac od članova sustava u zamjenu za jamstvo isplate njihovih budućih mirovina.

U Prilogu 14. prikazano je kretanje rashoda za mirovine u razdoblju od 2014. do 2022. Oni su se u prosjeku povećavali 6,2 % godišnje, što uključuje učinke ažuriranja primitaka od rada i mirovina.

Trenutačna razina rashoda za mirovine uvelike odražava plaćanje mirovinskih prava stečenih na temelju pravila prije 2004., koja se primjenjuju na 90 % umirovljenika. Prije svega, tim je pravilima predviđena godišnja stopa prirasta za mirovine od 2 %, primjena koeficijenata

ispravka za mirovine, više početne plaće, niža dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu i osoblje koje čine samo dužnosnici i privremeni zaposlenici. U Prilogu 15. prikazano je kretanje troškova povezanih s plaćanjem koeficijenata ispravka za mirovine.

Udio umirovljenika na koje se primjenjuju pravila nakon 2004. postupno se povećava. Iako članovi osoblja zaposleni nakon 1. svibnja 2004., ali prije 1. siječnja 2014. trenutačno čine 9 % umirovljenika, manja mirovinska prava zbog nižih početnih razreda, niže stope prirasta i izostanka koeficijenata za mirovine imat će svi aktivni članovi osoblja na koje se primjenjuju ta pravila. To će se u potpunosti odraziti na rashode za mirovine kad ti članovi osoblja napune dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu. Uštede koje su posljedica reforme iz 2004. dugoročno će nastaviti rasti, do jedne milijarde godišnje[28].

Budući da se pravila nakon 2014. primjenjuju samo na 1 % trenutačnih umirovljenika, strukturne promjene koje je suzakonodavac uveo 2014. (tj. povećanje dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu, smanjenje godišnje stope prirasta za mirovine, smanjenje mogućnosti napredovanja u karijeri, uspostava niže ljestvice plaća za tajničke i administrativne poslove) u potpunosti će se ostvariti tek kad članovi osoblja na koje se primjenjuju pravila o mirovinama nakon 2014. odu u mirovinu. To znači da će se učinci na rashode za mirovine najnovijih strukturnih promjena koje je suzakonodavac uveo 2014. postupno povećavati kako veći broj članova osoblja zaposlenih nakon 2014. bude odlazio u mirovinu[29].

S obzirom na prethodno navedeno, rashodi za mirovine nastavit će rasti odražavajući povećanje broja radne snage u institucijama EU-a, posebno u agencijama ili stvaranjem novih tijela. Unatoč tomu, u dvjema uzastopnim reformama Pravilnika o osoblju već su postignute znatne uštede. Te će se uštede nastaviti povećavati kako članovi osoblja na koje se primjenjuju stroža pravila iz 2004. i 2014. budu odlazili u mirovinu.

4.5. Obveze iz PSEO-a

PSEO je fiktivni (virtualni) fond s utvrđenim davanjima. Budući da nije riječ o stvarnom investicijskom fondu, smatra se da se iznos koji bi takav fond prikupio ulaže u dugoročne obveznice država članica i iskazuje se u kategoriji obveza za mirovine koje se evidentiraju u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije.

Godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a priprema se u skladu s računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima (IPSAS 39), najvišim raspoloživim standardima. Iznos za mirovine i druge obveze nakon prestanka radnog odnosa prikazan u bilanci EU-a aktuarska je procjena, prema trenutačnim novčanim vrijednostima, obveze EU-a da isplaćuje buduće mirovine i druga prava koja stekne njegovo osoblje (aktivno osoblje, osobe s invaliditetom i umirovljenici). Ta se procjena temelji na predviđenim isplatama iz proračuna EU-a trenutačnim i budućim umirovljenicima u razdoblju od nekoliko desetljeća.

Među ključnim varijablama potrebnim za izračune je realna diskontna stopa. Ta je stopa potreba za izračun sadašnje vrijednosti očekivanih budućih mirovina. Ta se kamatna stopa dobiva iz nominalnih kamatnih stopa i stopa inflacije[30], zbog čega uključuje dvostruki izvor

---

28 Istraživanje dugoročnih proračunskih posljedica troškova mirovina koje je Eurostat proveo 2010.

29 Da bi primali mirovinu na temelju Pravilnika o osoblju, članovi osoblja trebali bi biti uključeni u mirovinski sustav najmanje deset godina ili napuniti dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu dok su u službi.

30 Tržišna očekivanja u smislu prinosa državnih obveznica i očekivanja u pogledu inflacije.

volatilnosti. Nedavna povećanja obveze u tom smislu gotovo su potpuno proizašla iz oštrog pada dugoročne kamatne stope upotrijebljene za vrednovanje obveza za primanja zaposlenih: realna diskontna stopa nedavno je čak postala negativna, što znači da svaki pojedini iznos vrijedi više danas nego u budućnosti. Na primjer, 2021. realna diskontna stopa pala je s –0,2 % na –0,8 %. Ta je promjena dovela do povećanja obveza od gotovo 14 milijardi EUR (+14,5 %) na 126 milijardi EUR[31].

Iznos za mirovine i druge obveze nakon prestanka radnog odnosa prikazan u bilanci EU-a ima jasne računovodstvene svrhe. Međutim, riječ je o vrlo promjenjivom iznosu koji podliježe tržišnim uvjetima i makroekonomskim fluktuacijama. Stoga ima ograničenu vrijednost u smislu procjene stvarnih proračunskih posljedica PSEO-a.

Prethodno navedeni zaključak dodatno ilustriraju sljedeća dva razmatranja.

Prvo, treba napomenuti da premda kamatna stopa znatno utječe na trenutačnu vrijednost budućih mirovinskih obveza EU-a prikazanu u bilanci u određenom trenutku, ona ne mijenja iznos mirovina koji će se stvarno trebati platiti, nego samo odražava trenutačnu vrijednost tih iznosa u određenom trenutku.

Drugo, procjenom istih obveza izračunanih upotrebom kamatne stope primjenjive na izračun stope doprinosa za mirovinsko osiguranje na temelju Pravilnika o osoblju drastično bi se smanjili iznos i volatilnost obveza izračunanih u skladu sa standardom IPSAS 39. Na primjer, primjenom kamatne stope upotrijebljene za izračun stope doprinosa za mirovinsko osiguranje (+2,7 % u 2021.), koja se izračunava u skladu s Pravilnikom o osoblju[32] i najboljim aktuarskim standardima o dugoročnom tridesetogodišnjem pomičnom prosjeku kamatnih stopa na dugoročni javni dug država članica, hipotetska vrijednost obveza za mirovine s aktuarskim pretpostavkama za procjenu mirovina smanjila bi se za više nego pola, sa 126 milijardi EUR na 62,6 milijardi EUR (Prilog 16.).

5. REFORME PRAVILNIKA O OSOBLJU IZ 2004. I 2014. I NJIHOVI UČINCI

5.1. REFORME PRAVILNIKA O OSOBLJU IZ 2004. I 2014.

Suzakonodavac je reformom iz 2004. odlučio uvesti znatne strukturne promjene zakonskih pravila koje izravno utječu na mirovinska prava. To je uključivalo:

- povećanje dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu sa 60 na 63 godine,
- smanjenje razina početnih plaća – pogotovo za administratore,
- smanjenje godišnje stope stopa prirasta za mirovine (1,9 %),
- uspostavu nove kategorije osoblja s nižom ljestvicom plaća (ugovorni službenici),
- postupno ukidanje koeficijenata ispravka primjenjivih na mirovine.

Reformom Pravilnika o osoblju iz 2014. suzakonodavac je odlučio uvesti dodatne promjene koje znatno utječu na mirovinska prava članova osoblja zaposlenih nakon 2014. To je uključivalo:

- povećanje dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu na 66 godina,
- smanjenje godišnje stope stopa prirasta za mirovine (1,8 %),
- smanjenje mogućnosti napredovanja u karijeri kako bi se postigla veća povezanost razreda i funkcije,

[31] Poglavlje 2.9. „Obveze – mirovine i ostala primanja zaposlenih” Konsolidiranih godišnjih financijskih izvještaja Europske unije.

[32] Članak 10. Priloga XII. Pravilniku o osoblju.

- uspostavu nove kategorije osoblja s nižom ljestvicom plaća (tajnički i administrativni poslovi).

Suzakonodavac je isto tako propisao povoljniju ljestvicu plaća za članove osoblja zaposlene prije 2014. kako bi se kompenzirala ograničenja mogućnosti napredovanja u karijeri uvedena reformom Pravilnika o osoblju iz 2014.[33] Naposljetku, osim tih strukturnih promjena suzakonodavac je propisao zamrzavanje plaća i mirovina (2011., 2013. i 2014.) i njihovo usklađivanje po nižoj stopi (2012.).

5.2. UČINCI REFORMI PRAVILNIKA O OSOBLJU IZ 2004. I 2014.

5.2.1. UČINCI NA FUNKCIONIRANJE SUSTAVA

Dvjema uzastopnim reformama Pravilnika o osoblju ostvarene su i nastavit će se ostvarivati znatne uštede. Zahvaljujući tim reformama PSEO prednjači u usporedbi s nacionalnim mirovinskim sustavima. S druge strane, reforme PSEO-a utjecale su na privlačnost institucija EU-a jer PSEO ostaje ključna značajka paketa primitaka javnih službenika EU-a[34].

5.2.1.1. REDOVITO AŽURIRANJE KLJUČNIH PARAMETARA

PSEO je vrlo fleksibilan sustav koji se neprekidno nadzire te se ključne pretpostavke kao što su stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje i dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu redovito procjenjuju i prema potrebi ažuriraju.

Stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje procjenjuje se svake godine i prema potrebi se ažurira. Kako je prikazano u Prilogu 17., samo jedna država članica ima sustav koji se temelji na automatskom ažuriranju stope doprinosa za mirovinsko osiguranje kao što je slučaj u okviru PSEO-a. Druge države članice ažuriraju je samo povremeno, na temelju političkih odluka umjesto aktuarskih izračuna, ili je uopće ne ažuriraju.

Tim mehanizmom automatskog ažuriranja razina doprinosa koju plaća osoblje EU-a (tj. 10,1 % u 2022.) jednaka je onoj koja je potrebna za financiranje njegovih stečenih mirovinskih prava, čime se osigurava aktuarska ravnoteža PSEO-a. Razina doprinosa među najvišima je u usporedbi s onom koju plaćaju nacionalni državni službenici (Prilog 18.). Nadalje, u nekoliko država članica državni službenici ne podliježu nikakvim doprinosima za financiranje svojih mirovinskih davanja.

U skladu s člankom 77. Pravilnika o osoblju dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu osoblja EU-a može se prilagoditi. Kako je prikazano u Prilogu 19., samo jedna država članica ima višu dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu od EU-a. U većini država članica EU-a dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu ažurira se ili redovito ili povremeno kako bi se u obzir uzeo razvoj očekivanog životnog vijeka, dok u jednoj trećini država članica EU-a takva veza ne postoji. Prilog 20. pokazuje ne samo da PSEO ima uspostavljenu takvu vezu nego i da se pravilima kojima se uređuje PSEO predviđaju redovita ažuriranja dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu, kako je istaknuto u poglavlju 3.4. Takva ažuriranja

[33] Članak 30. Priloga XIII. Pravilniku o osoblju.

[34] Tematsko izvješće Revizorskog suda br. 15/2019: Provedba paketa kadrovskih reformi iz 2014. u Komisiji: ostvarene su velike uštede, ali ne bez posljedica za osoblje.

temelje se na tablicama mortaliteta, čime se dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu povezuje s očekivanim životnim vijekom[35].

Tim se prilagodbama osigurava da PSEO ostane održiv i da istodobno odgovara najvišim standardima u usporedbi s mirovinskim sustavima država članica.

5.2.1.2. ULOGA PSEO-A U PRIVLAČNOSTI INSTITUCIJA EU-A

Visokokvalificirani profesionalci s iskustvom koji traže posao vjerojatno će pridati veću važnost ulozi mirovina u paketu nagrada nego mlađi kandidati. Osim toga, kandidati koji su prethodno radili u privatnom ili javnom sektoru stekli su određeno iskustvo i osjetljivost u vezi s mirovinskim pitanjima. Kandidati koji napuste sustav s kojim su upoznati kako bi ušli u nov, nepoznat sustav vjerojatno će obratiti posebnu pozornost na taj novi sustav. Naposljetku, kandidati koji daju prednost sigurnosti (radnog mjesta) i predvidljivoj karijeri nad visokim plaćama na manje stabilnom radnom mjestu obratit će veću pozornost na mirovinski sustav. Tipičan član osoblja koji se tek zaposli u instituciji EU-a vjerojatno spada u jednu od tih kategorija. Budući da se u institucijama obično zapošljavaju osobe koje su započele svoju karijeru negdje drugdje i stoga u prosjeku imaju 36 godina, vjeruje se da je važnost mirovinskog sustava u ukupnoj privlačnosti paketa nagrada veća nego, na primjer, za zaposlenike javnog sektora u državama članicama koji započnu karijeru u javnoj upravi odmah nakon što diplomiraju. Činjenicu da su gotovo svi novi zaposlenici prethodno radili negdje drugdje dokazuje i broj prijenosa mirovinskih prava stečenih izvan institucija EU-a u PSEO.

5.2.2. UŠTEDE PROIZAŠLE IZ REFORMI PRAVILNIKA O OSOBLJU IZ 2004. I 2014.

Objema reformama Pravilnika o osoblju uvedene su strukturne promjene koje utječu na mirovinska prava, kao što su povećanje dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu, smanjenje stope prirasta, ograničenje razina primitaka smanjenjem mogućnosti napredovanja u karijeri i uvođenjem novih ljestvica plaća (npr. ugovorni službenici i administrativni službenici i tajnici) i ukidanje koeficijenata za mirovine. Te su promjene podlijegale prijelaznim odredbama jer su mirovinska prava zaštićena na temelju načela stečenih prava. Reformom Pravilnika o osoblju iz 2014. uvedena su i zamrzavanja koja su izravno utjecala na razinu mirovina.

Strukturni učinci reformi Pravilnika o osoblju iz 2004. i 2014. mogu se bolje shvatiti ako se sagleda aktivna populacija s obzirom na to da se pravila nakon 2004. primjenjuju samo na 9 % trenutačnih korisnika, a pravila nakon 2014. primjenjuju se samo na 1 % trenutačnih korisnika (Prilog 10.).

Od 2004. prosječna mirovinska prava koja su stekli korisnici mirovine smanjila su se sa 64,6 %, koliko su iznosila 2004., na 61,7 % krajem 2021. (Prilog 21.). Do toga je došlo zbog:

- nižih stopa prirasta uvedenih 2004. i 2014., i
- povećanja prosječne dobi stupanja u javnu službu EU-a.

S obzirom na to da će se udio umirovljenika na koje se primjenjuju pravila nakon 2004. i pravila nakon 2014. povećati u budućnosti, opaženo naglo smanjenje prosječnih mirovinskih

[35] Eurostat je upotrijebio prospektivne tablice duljine života. Prospektivne tablice duljine života EU-a koje je izradio Eurostat uključuju trend neprekidnog povećanja očekivanog životnog vijeka tijekom 20 godina.

prava korisnika nastavit će se sljedećih godina. Osim toga, i postupnim ukidanjem koeficijenata ispravka za mirovine postići će se znatne uštede[36] (Prilog 15.).

Te se strukturne promjene odražavaju i u kretanju prosječne osnovne plaće pri stupanju u službu (–15 %) i pri napuštanju službe (–11 %). To potvrđuje dalekosežne učinke dviju reformi Pravilnika o osoblju na razinu primitaka koje izravno utječu na razinu kasnijih mirovinskih davanja.

Osim tih strukturnih promjena samo reformom Pravilnika o osoblju iz 2014. već je ostvarena ušteda rashoda za mirovine od otprilike 1,5 milijardi EUR u usporedbi s proračunskim procjenama prije reforme Pravilnika o osoblju iz 2014. (Prilog 22.).

Naposljetku, nadilazeći aktuarsku logiku na kojoj se PSEO temelji, iz proračunske perspektive vrijedi napomenuti da je trenutačna razina troška službe (tj. 1 700 milijuna EUR odnosno zbroj aktuarskih vrijednosti prava koja su stekli članovi osoblja koji uplaćuju doprinose u određenoj godini) niža od trenutačne razine rashoda za mirovine (2 400 milijuna EUR). Drugim riječima, kad bi se sva mirovinska prava koja su članovi osoblja stekli 2022. stavila sa strane u financirani mirovinski fond, taj bi iznos bio niži od rashoda za mirovine po trenutačnim cijenama. To dodatno oslikava učinkovitost dviju uzastopnih reformi Pravilnika o osoblju. Posljedično, premda mirovinska prava stječe više članova osoblja, ta su mirovinska prava mnogo niža.

6. Zaključci

Zahvaljujući sustavu koji je uspostavljen Prilogom XII. Pravilnika o osoblju osigurana je ispravna provedba pravila tako što se njime održava aktuarska ravnoteža PSEO-a, pruža stabilnost osoblju i jamči neprekidan postupan dotok doprinosa za mirovinsko osiguranje u proračun EU-a.

Iako PSEO još nije dosegao zrelost, reformama Pravilnika o osoblju iz 2004. i 2014. već se postižu znatne uštede trenutačnih rashoda za mirovine. Ključni pokazatelji kao što su prosječna razina stečenih mirovinskih prava i prosječne osnovne plaće potvrđuju da će se strukturnim promjenama uvedenima reformama Pravilnika o osoblju iz 2004. i 2014. postupno ostvariti sve veće uštede i time znatno usporiti razvoj učinka PSEO-a na proračun EU-a.

U usporedbi s mirovinskim sustavima primjenjivima na državne službenike u državama članicama PSEO i dalje predvodi u većini ključnih pokazatelja kao što su dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu, razina doprinosa za mirovinsko osiguranje i prilagodba kretanju aktuarskih parametara. Međutim, učinci reformi Pravilnika o osoblju iz 2004. i 2014. na PSEO umanjuju privlačnost javne službe EU-a.

S obzirom na procjenu aktuarske ravnoteže i proračunskih posljedica PSEO-a iz ovog izvješća Komisija u skladu s člankom 14. stavkom 1. Priloga XII. Pravilniku o osoblju ne smatra da je u ovoj fazi prikladno predložiti izmjene Priloga XII. Pravilniku o osoblju.

[36] Od 2014. koeficijenti ispravka primijenjeni na mirovine iznosili su 400 milijuna EUR. Njihovo postupno ukidanje omogućit će znatne uštede u budućnosti.

PRILOZI

Prilog 1.: Glavni zakonski parametri koji se koriste u aktuarskoj procjeni za 2022.

Parametar	Vrijednost
Pravni izvor	Pravilnik o osoblju na snazi od 1.1.2014.
Referentni datum za populaciju (članak 1. Priloga XII.)	31.12.2021.
Najviša dob za odlazak u mirovinu (članak 52. Pravilnika o osoblju)	65 (automatski za dužnosnike zaposlene u službi prije 1.1.2014.), 66 (automatski za nove dužnosnike) ili 67 (na zahtjev člana osoblja) ili do 70 (iznimno)
Uobičajena dob za odlazak u mirovinu (članak 52. Pravilnika o osoblju i članak 22. Priloga XIII.)	od 60 do 66 ovisno o radnom stažu, dobi i datumu zaposlenja u službi
Najniža dob za odlazak u mirovinu (članak 52. točka (b) Pravilnika o osoblju, članak 9. Priloga VIII. i članak 23. Priloga XIII.)	58
Kategorija i razred za minimalne troškove života (članak 6. Priloga VIII.)	razred 1., stupanj 1. AST-a
Najviša starosna mirovina (članak 77. Pravilnika o osoblju)	70 % osnovne plaće na dan umirovljenja
Godišnja stopa prirasta (članak 77. Pravilnika o osoblju i članak 21. Priloga XIII.)	1,8 % (dužnosnici zaposleni u službi od 1.1.2014.) 1,9 % (dužnosnici zaposleni u službi od 1.5.2004.) ili 2 % (dužnosnici zaposleni u službi prije 1.5.2004.) osnovne plaće
Bonus za dužnosnike koji ostanu u službi nakon navršavanja uobičajene dobi za odlazak u mirovinu (članak 5. Priloga VIII. i članak 22. Priloga XIII.)	1,5 % (novi dužnosnici) ili 2,5 % osnovne plaće ili 5 % iznosa mirovinskih prava stečenih u dobi od 60 godina, ovisno o datumu stupanja u službu, godinama radnog staža 1. svibnja 2004. i starosti dužnosnika na dan 1. svibnja 2004.
Penali za prijevremeni odlazak u mirovinu (članak 9. Priloga VIII. i članak 22. točka 3. Priloga XIII.)	3,5 % (novi dužnosnici) ili 1,75 % (prijašnji dužnosnici) mirovine za svaku godinu prije uobičajene dobi za odlazak u mirovinu
Najmanja starosna mirovina (članak 77. Pravilnika o osoblju)	4 % za minimalne troškove života za svaku godinu službe
Naknada za invalidnost (članak 78. Pravilnika o osoblju)	70 % osnovne plaće
Najniža naknada za invalidnost (članak 78. Pravilnika o osoblju)	100 % minimalnih troškova života
Mirovina za nadživjele osobe (članak 79. Pravilnika o osoblju i članak 18. Priloga VIII.)	60 % starosne mirovine
Najmanja mirovina za nadživjele osobe (članak 79. Pravilnika o osoblju i članak 18. Priloga VIII.)	35 % posljednje osnovne plaće

Mirovina za nadživjele osobe (članak 79. Pravilnika o osoblju i članak 17. Priloga VIII.)	60 % starosne mirovine koju bi dužnosnik primao
Najmanja mirovina za nadživjele osobe (članak 79. Pravilnika o osoblju)	35 % posljednje osnovne plaće ili minimalnih troškova života

Prilog 2.: Isječak iz tablica duljine života EU-a

Dob	Muškarci		Žene	
	Vjerojatnost umiranja u dobi x	Očekivani životni vijek	Vjerojatnost umiranja u dobi x	Očekivani životni vijek
40	0,00048544	44	0,00037417	46
45	0,00083219	39	0,00064198	42
50	0,00140284	34	0,00110248	37
55	0,00236193	30	0,00189106	32
60	0,00398328	25	0,00324918	27
65	0,00643074	21	0,00558535	23
70	0,01187197	16	0,00864211	19
75	0,02186383	13	0,01470951	14
80	0,04016587	9	0,02826935	11
85	0,07362888	6	0,05429701	8
90	0,12980921	4	0,10494797	5

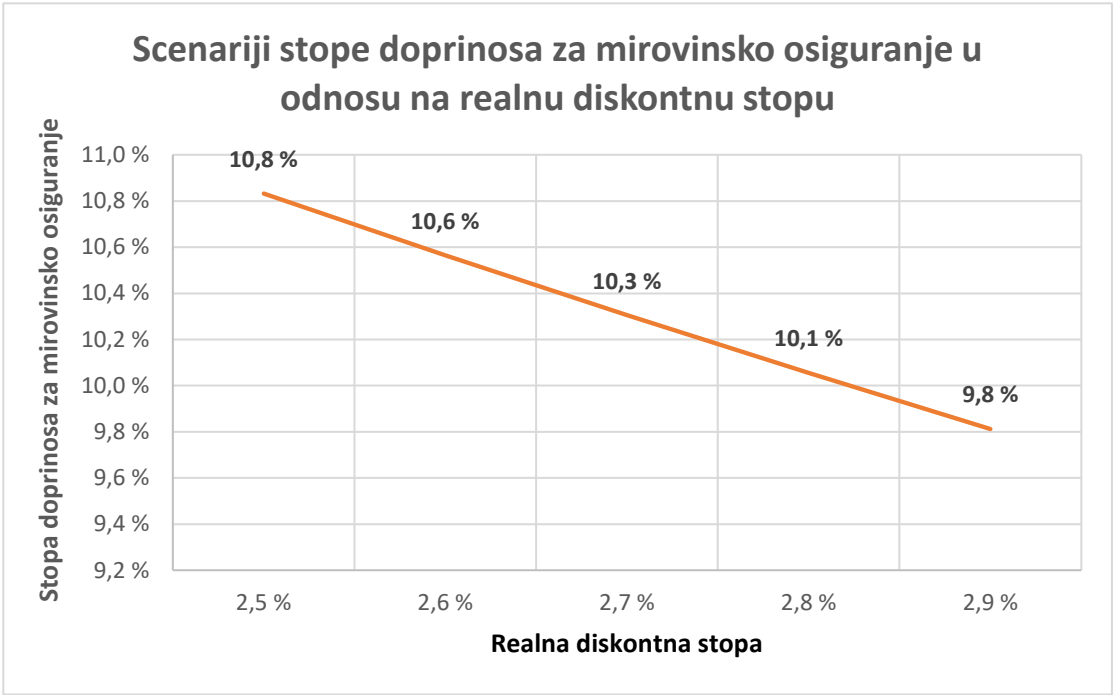
Prilog 3.: Demografske pretpostavke za aktuarsku procjenu za 2022.

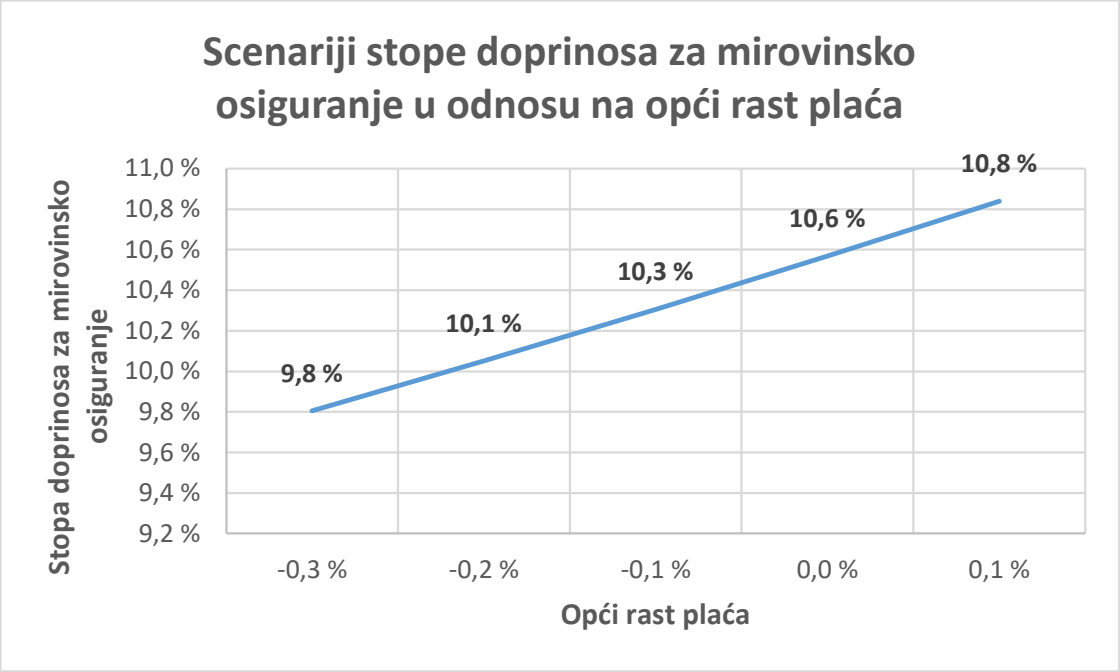
Demografske pretpostavke	Procjena za 2022.
Tablica duljine života (za zdrave članove)	EULT za 2018.
Tablica duljine života (za članove s invaliditetom)	EULT za 2018. + 3 godine
Tablica invaliditeta	tablica invaliditeta EU-a za 2018.
Trenutačni bračni status	bračni status na datum procjene
Vjerojatnost da će biti u braku u vrijeme odlaska u mirovinu, za muškarce	82,0 %
Vjerojatnost da će biti u braku u vrijeme odlaska u mirovinu, za žene	52,0 %
Prosječna razlika u godinama između dužnosnika i njegova/njezina partnera	jedna godina
Pretpostavljena dob umirovljenja	od 63 do 66
Promet	promet za 2018.

Koeficijent za mirovinu za siročad i razvedenog bračnog druga	9,6 %

Prilog 4.: Financijske pretpostavke za aktuarsku procjenu za 2022.

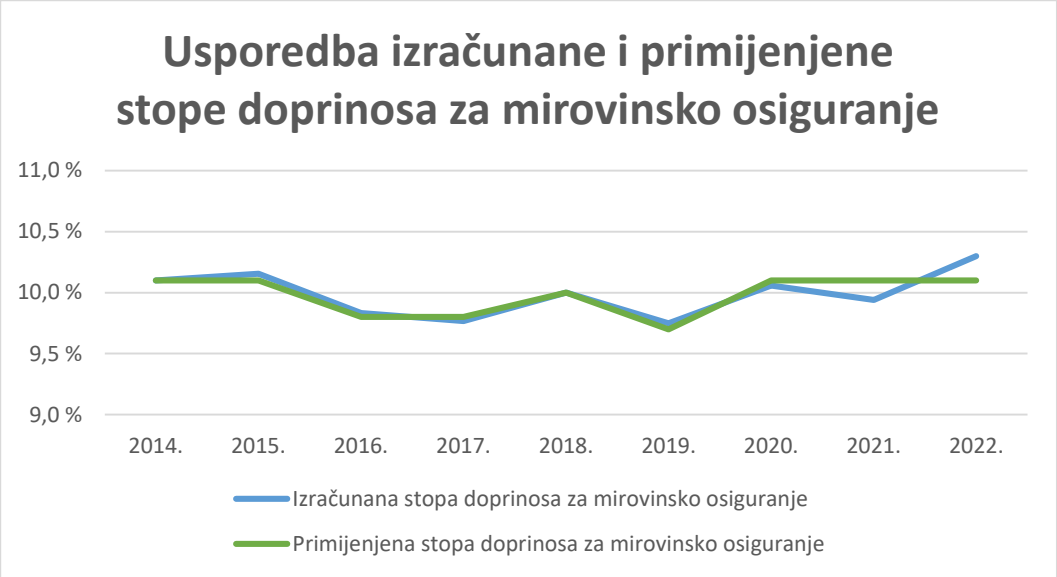
Financijske pretpostavke	**Procjena za 2022.**
Ljestvica plaća	na snazi od 1.7.2021.
Trajanje	23 godine
Nominalna diskontna stopa (NDR)	4,6 %
Stopa inflacije (IR)	1,8 %
Realna diskontna stopa (RDR)	2,7 %
Opći rast plaća (GSG)	–0,1 %
Opća revalorizacija mirovina (GPR)	–0,1 %
Procijenjena godišnja stopa povećanja na temelju staža u službi i promaknućâ (ISP)	tablica ISP-a za 2018.
Koeficijenti ispravka (članak 3. stavak 5. Priloga XI. i članak 20. Priloga XIII.)	0,0 %





Prilog 5.: Doprinos za mirovinsko osiguranje po godini od 2014. do 2022.

	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Trošak službe za umirovljenja/osnovne plaće	28,3 %	28,2 %	27,2 %	27,1 %	27,4 %	26,9 %	27,8 %	27,5 %	28,6 %
Trošak službe za invaliditet/osnovne plaće	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Trošak službe za slučajeve smrti/osnovne plaće	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Trošak službe/osnovne plaće	30,4 %	30,5 %	29,5 %	29,3 %	30,0 %	29,2 %	30,2 %	29,8 %	30,9 %
Izračunana stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje (udio osoblja)	10,1 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	9,9 %	10,3 %
Primijenjena stopa doprinosa za mirovinsko osiguranje (udio osoblja)	10,1 %	10,1 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	10,1 %	10,1 %

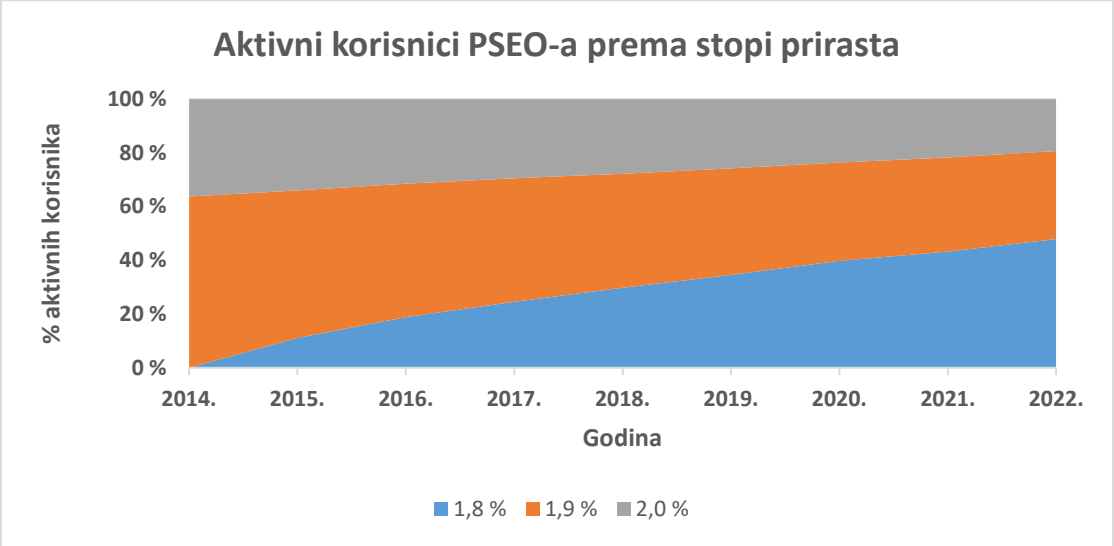


Prilog 6.: Razvoj aktivnog osoblja u institucijama EU-a

Aktivna populacija	**2014.**	**2015.**	**2016.**	**2017.**	**2018.**	**2019.**	**2020.**	**2021.**	**Promjena**
Parlament	9 074	9 464	9 872	9 959	10 305	9 895	9 987	10 357	14,1 %
Vijeće	2 985	3 026	3 162	3 162	3 111	3 160	3 206	3 246	8,7 %
Komisija	31 015	31 359	30 889	30 448	30 765	31 248	31 115	31 005	0,0 %
SEU	2 101	2 244	2 273	2 311	2 293	2 327	2 303	2 309	9,9 %
ERS	902	931	934	938	943	943	945	950	5,3 %
EGSO	741	739	739	738	737	737	730	727	–1,9 %
OR	542	558	548	552	560	569	560	574	5,9 %
Europski ombudsman	73	73	76	82	78	75	73	74	1,4 %
ENZP	58	62	63	72	96	96	114	128	120,7 %
ESVD	1 988	1 983	2 035	2 016	2 095	2 149	2 234	2 326	17,0 %
Ostale institucije i decentralizirane agencije	9 088	9 595	10 337	11 007	11 646	12 272	13 093	14 424	58,7 %
Ukupno	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66 120**	**12,9 %**

Prilog 7.: Aktivna populacija PSEO-a prema skupinama prirasta

Stopa prirasta	**2013.**	**2014.**	**2015.**	**2016.**	**2017.**	**2018.**	**2019.**	**2020.**	**2021.**
1,8 %	0	6 438	11 280	14 972	18 250	21 618	25 280	27 815	31 671
1,9 %	36 985	32 226	29 827	27 978	25 998	24 896	23 217	22 576	21 653
2,0 %	20 989	19 903	18 928	17 978	17 037	16 115	14 974	13 969	12 796
Ukupno	**57 974**	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66 120**

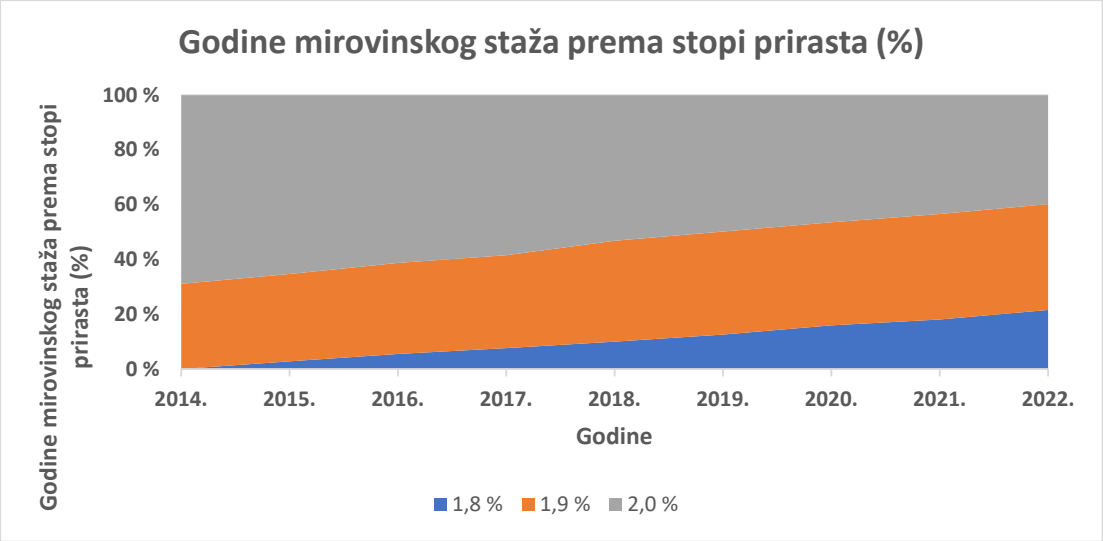


Prilog 8.: Broj godina mirovinskog staža različitih skupina aktivnog osoblja

Stopa prirasta	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
1,8 %	0	19 476	39 805	57 077	81 336	107 914	139 360	161 680	198 108
1,9 %	209 337	221 645	238 790	253 246	300 615	320 554	326 371	343 688	354 837
2,0 %	464 097	453 572	440 828	436 240	433 162	424 344	403 373	387 626	365 418
Ukupno	**673 435**	**694 693**	**719 423**	**746 564**	**815 113**	**852 812**	**869 105**	**892 995**	**918 363**

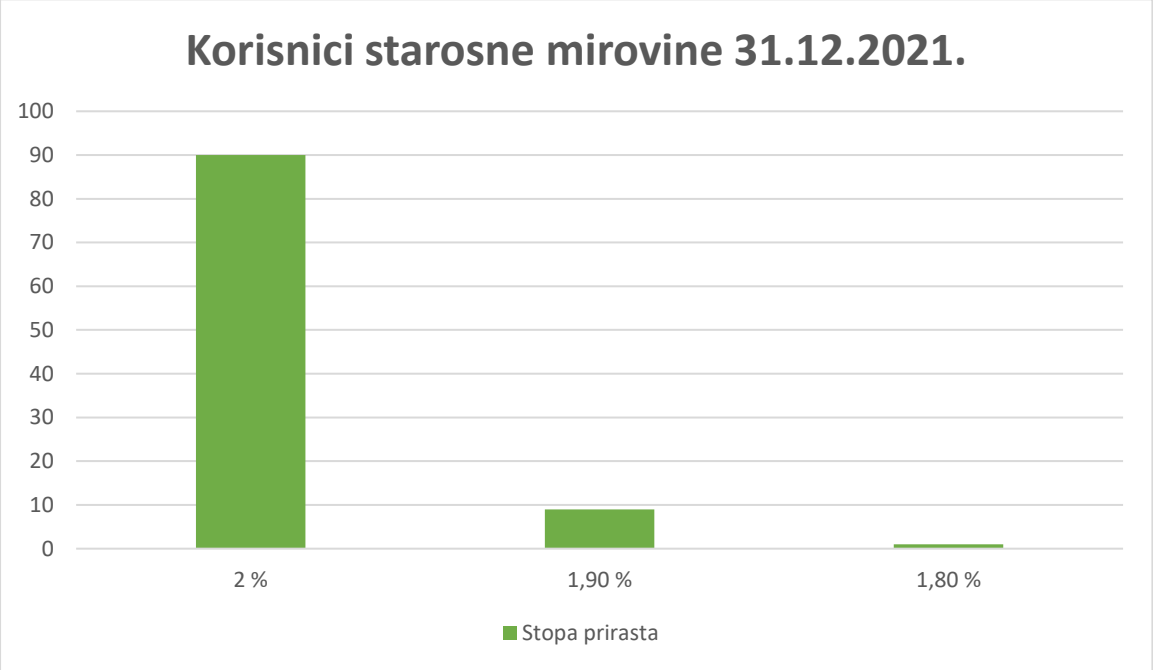
Prilog 9.: Udio godina mirovinskog staža različitih skupina aktivnog osoblja

Stopa prirasta	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
1,8 %	0,00 %	2,8 %	5,5 %	7,7 %	10,0 %	12,7 %	16,0 %	18,1 %	21,6 %
1,9 %	31,1 %	31,9 %	33,2 %	34,0 %	36,9 %	37,6 %	37,6 %	38,5 %	38,6 %
2,0 %	68,9 %	65,3 %	61,3 %	58,4 %	53,1 %	49,8 %	46,4 %	43,4 %	39,8 %



Prilog 10.: Broj umirovljenika po skupini zapošljavanja (prije 2004., nakon 2004. i nakon 2014.)

Datum zapošljavanja	Broj umirovljenika	Udio umirovljenika
Do 30.4.2004.	18 291	89,6 %
Od 1.5.2004.	1 883	9,2 %
Od 1.1.2014.	236	1,2 %



Prilog 11.: Prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje članova osoblja

Godina	Prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje članova osoblja (u milijunima EUR)
2014.	348,7
2015.	425,6
2016.	441,8
2017.	449,2
2018.	473,6
2019.	485,7
2020.	504,4
2021.	535,2
2022.	553,4
Ukupno	**4 217,6**

Prilog 12.: Doprinosi od prijenosa mirovinskih prava

Godina	Doprinosi od prijenosa mirovinskih prava (u milijunima EUR)
2014.	109,4
2015.	108,6
2016.	139,5
2017.	127,6
2018.	107,3
2019.	89,1
2020.	82,3
2021.	89,8
2022.	95,5
Ukupno	**949,1**

Prilog 13.: Doprinosi decentraliziranih agencija i međunarodnih organizacija

Godina	Doprinosi decentraliziranih agencija i međunarodnih organizacija (u milijunima EUR)
2014.	17,6
2015.	22,5
2016.	40,3
2017.	42,4
2018.	52,6
2019.	50,6
2020.	52,1
2021.	56,4
2022.	58,2
Ukupno	**392,7**

Prilog 14.: Ukupni rashodi za mirovine

Godina	Rashodi za mirovine (u milijunima EUR)
2014.	1 485,1
2015.	1 541,2
2016.	1 660,5
2017.	1 774,5
2018.	1 854,6
2019.	1 964,5
2020.	2 064,4
2021.	2 173,2
2022.	2 398,1
Prosječno povećanje	**+6,2 %**

Prilog 15.: Rashodi za mirovine koji proizlaze iz koeficijenata ispravka za mirovine

Godina	Dio rashoda za mirovine koji odgovara koeficijentima ispravka (u milijunima EUR)
2014.	39,3
2015.	37,8
2016.	42,5
2017.	45,4
2018.	47,2
2019.	48,4
2020.	50,7
2021.	56,6
2022.	57,6
Ukupno	**425,7**

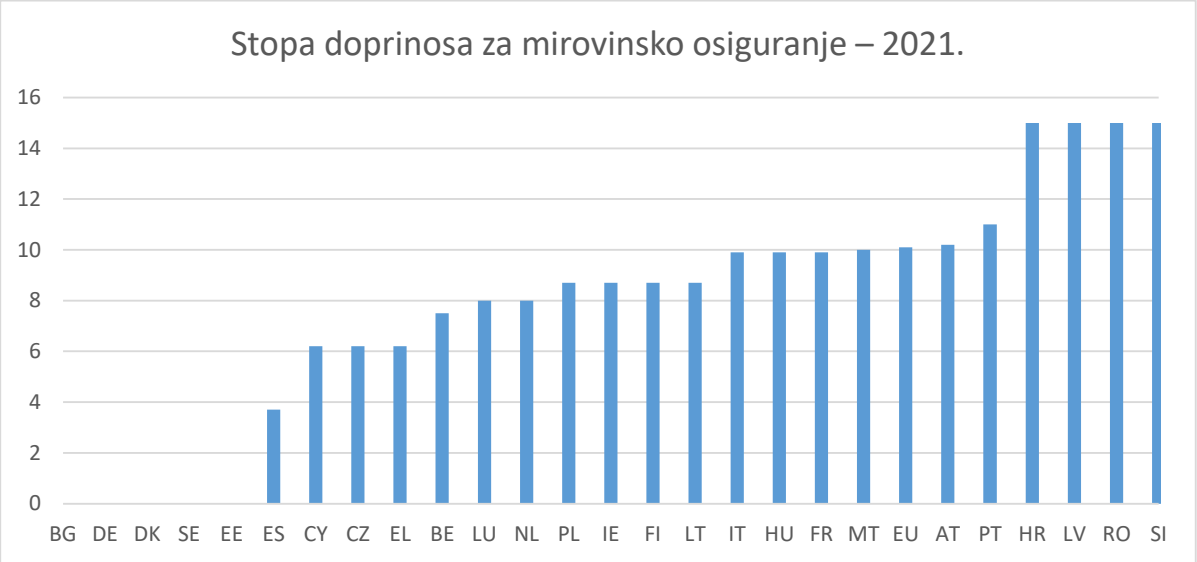
Prilog 16.: Obveze za mirovine s aktuarskim pretpostavkama procjene mirovina 31. prosinca 2021.

Pretpostavka stope doprinosa za mirovinsko osiguranje	Obveze iz PSEO-a (u milijunima EUR)	Učinak (u milijunima EUR)	Učinak
Aktuarske pretpostavke obveze	126 068		
Aktuarske pretpostavke procjene	62 613	–63 455	–50,3 %

Prilog 17.: Ažuriranje stope doprinosa za mirovinsko osiguranje u državama članicama EU-a[37]

Uvjeti u kojima se stope doprinosa za mirovinsko osiguranje ažuriraju	**Države članice**
Redovita ažuriranja na temelju aktuarskih izračuna	NL, EU
Povremena ažuriranja na temelju aktuarskih izračuna	AT, BE, HU, LU, PT, SI
Redovita ažuriranja na temelju političkih odluka	FI, PL
Povremena ažuriranja na temelju političkih odluka	BG, FR, HR, IE, LT, LV, MT, RO, SE
Bez ažuriranja	CY, CZ, DE, ES, EE, DK, IT, SK

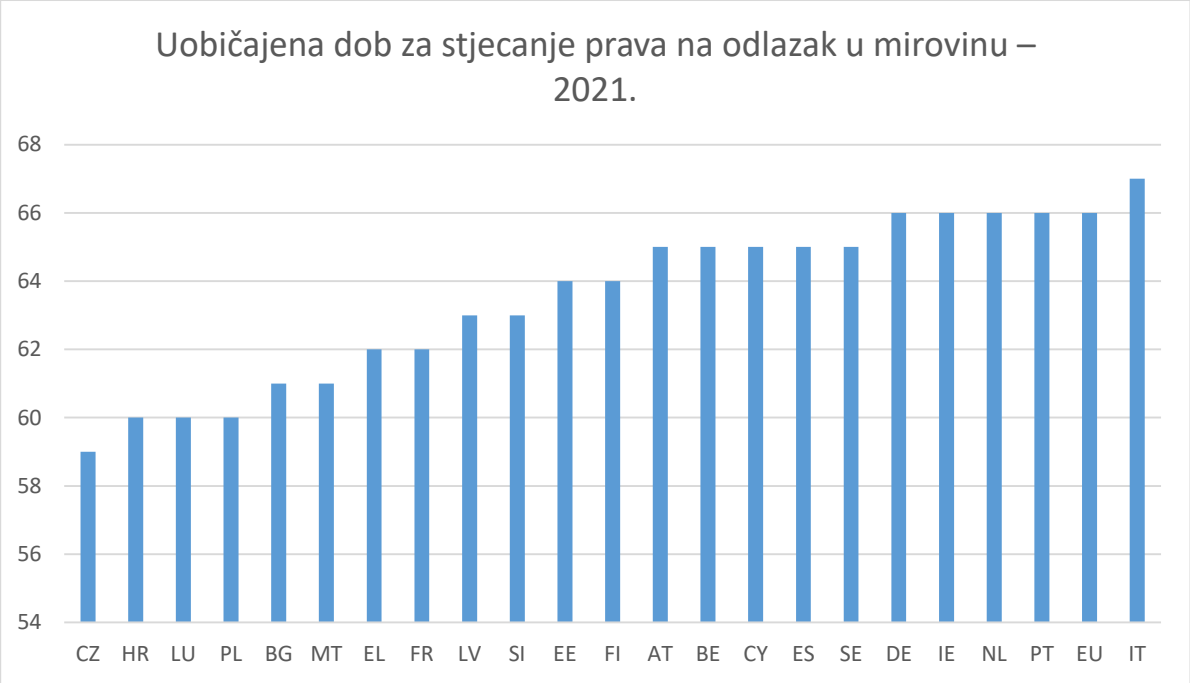
Prilog 18.: Stope doprinosa za mirovinsko osiguranje primjenjive u državama članicama 2021.[38]



37 Podatke u ovoj tablici dostavili su predstavnici država članica u Radnoj skupini za članak 83.

38 Tablice iz Priloga 18. odnose se na podatke koje su države članice dostavile u obliku sažetaka za potrebe Izvješća Komisije iz 2021. o starenju stanovništva (*2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)* (Izvješće iz 2021. o starenju: gospodarska i proračunska predviđanja za države članice EU-a (2019.–2070.)), pripremio GU ECFIN). Osim toga, države članice EU-a svake godine dostavljaju Eurostatu podatke o svojim stopama doprinosa za mirovinsko osiguranje. Budući da se ti podaci prikupljaju kao rasponi vrijednosti, u tablici su prema potrebi navedene vrijednosti medijana za raspon.

Prilog 19.: Uobičajena dob za stjecanje prava na odlazak u mirovinu primjenjiva na javne službenike 2021.[39]

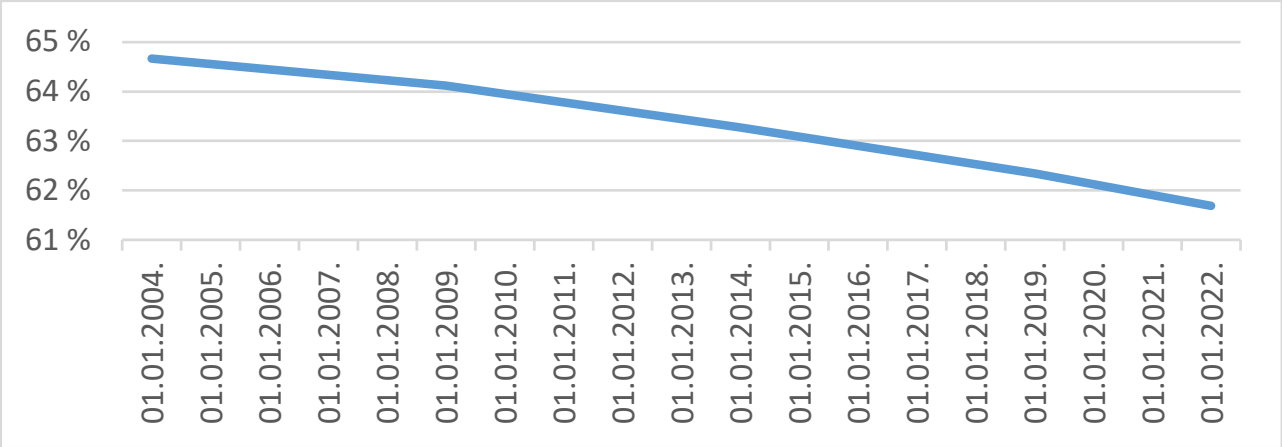


Prilog 20.: Ažuriranje dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu s obzirom na očekivani životni vijek[40]

Veza između dobi za stjecanje prava na odlazak u mirovinu i očekivanog životnog vijeka	**Države članice**
Ne postoji veza	AT, BG, DE, EE, ES, HU, LU, RO, SE
Slaba veza: povremena ažuriranja	BE, CZ, FR, HR, IE, LT, LV, MT, PL, SI
Snažna veza: redovito ažuriranje	CY, DK, EL, FI, IT, NL, PT, SK, EU

Prilog 21.: Razvoj prosječnih mirovinskih prava koja su stekli umirovljenici

[39] Podatke u ovoj tablici dostavili su predstavnici država članica u Radnoj skupini za članak 83.
[40] Podatke u ovoj tablici dostavili su predstavnici država članica u Radnoj skupini za članak 83.



Prilog 22.: Ušteda rashoda za mirovine kao posljedica mjera iz 2014. koje utječu na ljestvicu plaća

Godina	Ušteda kao posljedica mjera iz reforme Pravilnika o osoblju iz 2014. koje utječu na ljestvicu plaća (u milijunima)
2011.	24,9
2012.	34,2
2013.	59,6
2014.	95,1
2015.	116,6
2016.	129,2
2017.	141,4
2018.	150,1
2019.	162,0
2020.	172,5
2021.	184,0
2022.	214,7
Ukupno	**1 484,4**