EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.4.2023
COM(2023) 188 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o aktuarskem ravnotežju pokojninskega sistema za uradnike EU (sistem PSEO) in proračunskih posledicah Priloge XII h kadrovskim predpisom

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o aktuarskem ravnotežju pokojninskega sistema za uradnike EU (sistem PSEO) in proračunskih posledicah Priloge XII h kadrovskim predpisom

1. PRAVNA PODLAGA

V skladu s členom 14(1) Priloge XII h kadrovskim predpisom Komisija v letu 2022 Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o aktuarskem ravnotežju pokojninskega sistema za uradnike EU (v nadaljnjem besedilu: sistem PSEO) in proračunskih posledicah Priloge XII h kadrovskim predpisom.

S tem poročilom se izvaja zgoraj navedena določba, tako da se oceni aktuarsko ravnotežje sistema in analizirajo proračunske posledice Priloge XII za obdobje 2014–2021. Kjer je to mogoče in ustrezno, se to poročilo sklicuje tudi na razvoj dogodkov od leta 2022.

2. OSNOVNE ZNAČILNOSTI SISTEMA PSEO

2.1 Pravna podlaga sistema PSEO

V skladu s členom 83 kadrovskih predpisov:

— izplačila dajatev po pokojninskem sistemu[1] bremenijo proračun Unije,

— morajo države članice skupno jamčiti za plačilo dajatev,

— uradniki pa morajo prispevati eno tretjino stroškov financiranja sistema.

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

V Prilogi XII h kadrovskim predpisom so določena aktuarska pravila za izračun stopnje prispevka, da se zagotovi ravnotežje sistema.

2.2 Načelo hipotetičnega (virtualnega) sklada

Sistem PSEO je hipotetični (virtualni) sklad z opredeljenimi dajatvami, v okviru katerega se s prispevki uslužbencev financirajo prihodnje pokojnine. 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 sistem PSEO zasnovan kot hipotetični sklad, se s prispevki uslužbencev financirajo prihodnje pokojnine tistih, ki prispevajo v sklad. Prispevki dejansko krijejo stroške pokojninskih pravic, pridobljenih v danem letu, in nikakor niso povezani z odhodki za

[1] Dajatve, ki jih je treba izplačati po sistemu PSEO, so določene v poglavju 3 naslova V in v Prilogi VIII h kadrovskim predpisom. Dajatve po sistemu PSEO so starostne pokojnine, prenosi pokojninskih pravic, odpravnine, družinske pokojnine in invalidnine.

pokojnine v tistem letu. Sodna praksa EU je potrdila, da je sistem PSEO hipotetični sklad kljub ugotovitvi, da ima tudi nekatere značilnosti solidarnostne sheme[2].

Sistem PSEO se razlikuje od večine pokojninskih sistemov držav članic za javne uslužbence, v katerih so stopnja prispevka ali dajatve prilagojene tako, da se vsako leto zagotavlja ravnotežje med zbranimi prispevki in odhodki za pokojnine. Če pri tej vrsti sistemov (znanih kot dokladni sistemi), v katerih so prispevki povezani z odhodki za pokojnine za isto obdobje, ni mogoče doseči ravnotežja, se razlika krije iz proračuna.

Hipotetični sklad sistema 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 sistema PSEO se redno zagotavlja s posodobitvami stopenj prispevka, in če je primerno, z upokojitveno starostjo.

Pri sistemu PSEO se upošteva načelo aktuarskega ravnotežja, pri čemer morajo letni prispevki uslužbencev kriti eno tretjino pravic, pridobljenih v zadevnem letu[3], kar ustreza prihodnjim pokojninam, ki jih bodo isti uslužbenci prejeli po upokojitvi, ter (pod določenimi pogoji) invalidninam in družinskim pokojninam ter pokojninam po starših. Prihodnje pokojninske pravice se ocenijo na vsak referenčni datum[4], kar vključuje izračun njihove sedanje vrednosti z uporabo (diskontne) obrestne mere[5]. Ta izračun je aktuarska ocena.

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

3. AKTUARSKO RAVNOTEŽJE SISTEMA PSEO

Aktuarsko ravnotežje sistema PSEO se zagotavlja z letno posodobitvijo stopnje pokojninskega prispevka in po potrebi s posodobitvijo upokojitvene starosti. Metodologijo za izračun stopnje pokojninskega prispevka potrdijo nacionalni strokovnjaki držav članic EU in zunanji aktuarji (3.1). Stopnja pokojninskega prispevka ustreza razmerju med stroški iz delovnega razmerja[6] v letu N in letno vsoto osnovnih plač/nadomestil na dan 31. decembra prejšnjega leta za isto populacijo. Za izračun stroškov iz delovnega razmerja se uporabi več parametrov ter oceni cel sklop demografskih in finančnih predpostavk (poglavje 3.2). Aktuarsko ravnotežje sistema PSEO se zagotavlja s stopnjo pokojninskega prispevka (poglavje 3.3) in upokojitveno starostjo (poglavje 3.4).

3.1 Tehnično izvajanje pravil za ohranjanje ravnotežja sistema PSEO

Za tehnično izvajanje Priloge XII h kadrovskim predpisom je odgovoren Eurostat.

---

2 Glej na primer zadevo F-105/05, Wils/Parlament, točka 85, in zadevo T-439/09, Purvis/Parlament, točka 45.

3 Člen 83(2) kadrovskih predpisov.

4 31. december leta n.

5 Stopnja pokojninskega prispevka se izračuna po metodi „predvidenih kreditnih točk“, kot jo določa mednarodni računovodski standard IPSAS 39 „Zaslužki zaposlenih“. Za izračun stopnje prispevka se vsota aktuarskih vrednosti pravic, ki so jih pridobili uslužbenci, ki plačujejo prispevke (za katero se v aktuarski praksi uporablja izraz „stroški iz delovnega razmerja“), primerja z letno vsoto njihovih osnovnih plač/nadomestil.

6 Vsota aktuarskih vrednosti pravic, ki so jih pridobili uslužbenci, ki plačujejo prispevke (za katero se v aktuarski praksi uporablja izraz „stroški iz delovnega razmerja“).

Pri tem mu pomagajo:

— nacionalni strokovnjaki iz držav članic („delovna skupina za člen 83“, ki se sestane vsaj enkrat letno) v zvezi z vprašanji o metodologiji, ki se pojavijo pri izvajanju Priloge XII, in
— eden ali več usposobljenih neodvisnih strokovnjakov za izvajanje aktuarskih ocen sistema PSEO[7].

Ta sistem zagotavlja, da so metodologija in rezultati aktuarskih ocen sistema PSEO ustrezno pregledani in potrjeni. To je ključni vidik za zanesljivost postopka.

3.1.1 Dejavnost delovne skupine za člen 83 v obdobju 2014–2022

V obdobju 2014–2022 se je delovna skupina za člen 83 sestajala vsako leto v skladu z ustrezno določbo kadrovskih predpisov[8]. Delovna skupina za člen 83 je preučila metodološke dokumente, ki jih je pripravil Eurostat, o teh dokumentih razpravljala in jih odobrila.

Letnih sestankov delovne skupine za člen 83 se udeležujejo tudi opazovalci, ki zastopajo mednarodne organizacije, kot so ISRP (Mednarodna služba za osebne prejemke in pokojnine koordiniranih organizacij, med katerimi so OECD, NATO, Evropska vesoljska agencija (ESA), Svet Evrope), Evropska centralna banka, Evropska investicijska banka, Evropski investicijski sklad, Evropski patentni urad in Eurocontrol. Eurostat s temi organizacijami izmenjuje ustrezne informacije o aktuarskih vprašanjih.

3.1.2 Ocene usposobljenega neodvisnega strokovnjaka

V skladu s členom 13(2) Priloge XII h kadrovskim predpisom Eurostatu v zvezi z metodološkim izvajanjem navedene priloge ter modeliranjem in izračunom vseh vključenih aktuarskih predpostavk pomaga eden ali več usposobljenih neodvisnih strokovnjakov.

Na podlagi rezultatov odprtega razpisnega postopka sta Eurostatu pomagala:

— EY Actuaires Conseils pri ocenah sistema PSEO od leta 2014 do leta 2016 ter
— konzorcij družb Agilis S.A. in Prudential Ltd. pri ocenah sistema PSEO od leta 2017 do leta 2022.

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

Eurostat je v svojih končnih poročilih o oceni upošteval priporočila aktuarjev[9].

3.2 Parametri in aktuarske predpostavke

Pravila za oceno aktuarskega ravnotežja sistema PSEO so določena v Prilogi XII h kadrovskim predpisom. V njej je opisan sistem, ki temelji na osnovnih parametrih in predpostavkah, s katerimi se zagotavlja aktuarsko ravnotežje sistema PSEO.

---

7 Člen 13(2) Priloge XII h kadrovskim predpisom.

8 Člen 13(4) Priloge XII h kadrovskim predpisom.

9 Aktuarji izvedejo neodvisne vzporedne izračune stopnje pokojninskega prispevka za sistem PSEO in predložijo aktuarsko mnenje, ki je lahko „brez pridržkov“ ali „s pridržki“ (zadnje se izda, če razlika med rezultati aktuarjev in rezultati Eurostata presega dovoljeni prag pomembnosti, ki znaša 3 %). Aktuarji so v zvezi z vsemi poročili o oceni sistema PSEO, predloženimi v letih od 2014 do 2022, izdali mnenje „brez pridržkov“.

3.2.1 Predpisani parametri

To so vrednosti, ki so v glavnem povezane z uporabo kadrovskih predpisov, vključno s pravili o izračunavanju pokojninskih pravic. Nekateri od teh parametrov se spreminjajo glede na nekatere pogoje, povezane z individualnim položajem vsakega uradnika. Priloga 1 vsebuje seznam glavnih predpisanih parametrov, uporabljenih pri zadnji oceni pokojnine v letu 2022.

3.2.2 Aktuarske predpostavke

Aktuarske predpostavke so razdeljene na demografske in finančne/ekonomske predpostavke. Aktuarske predpostavke je treba modelirati in oceniti v skladu z ustreznimi določbami kadrovskih predpisov in dobrimi aktuarskimi praksami.

O vrednostih zadevnih aktuarskih predpostavk se dogovorijo nacionalni strokovnjaki iz ustreznih služb držav članic na letnih sestankih delovne skupine za člen 83.

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

3.2.2.1 Demografske predpostavke

Demografske predpostavke so bistveni element pri izračunu aktuarskega ravnotežja sistema PSEO. Aktuarske demografske predpostavke so v zvezi s prihodnjimi pokojninskimi pravicami bistvene za posodobitev strukture populacije, povprečne upokojitvene starosti in preglednice invalidnosti v skladu z določbami člena 9 Priloge XII h kadrovskim predpisom.

Glavne demografske aktuarske predpostavke so:

— tabele umrljivosti: tablica umrljivosti EU (v nadaljnjem besedilu: TUEU) za leto 2018 je v prihodnost usmerjena preglednica[10], ki jo je razvil Eurostat in ki vključuje trend v zvezi s pričakovanimi življenjskimi dobami v 20-letnem obdobju (isto obdobje kot za trajanje sistema PSEO, ocenjeno konec leta 2017) na podlagi spremembe umrljivosti za populacijo sistema PSEO. TUEU za leto 2018 je torej tablica umrljivosti, ki temelji na populaciji, ki v celoti ustreza sistemu PSEO. Priloga 2 je izvleček iz TUEU;
— 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.

Aktuarske demografske predpostavke vplivajo na izračun stroškov iz delovnega razmerja, na podlagi katerih se izračuna stopnja pokojninskega prispevka, da se zagotovi aktuarsko ravnotežje sistema PSEO. Priloga 3 vsebuje seznam demografskih predpostavk, uporabljenih pri zadnji oceni pokojnin v letu 2022.

3.2.2.2 Finančne predpostavke[11]

[10] V prihodnost usmerjene tablice umrljivosti, ki jih uporablja Eurostat, so v skladu z dobrimi aktuarskim praksami, saj vključujejo prihodnje spremembe umrljivosti ob upoštevanju ugotovljenih in predvidenih sprememb umrljivosti za populacijo sistema PSEO skozi vso njeno življenjsko dobo.

[11] Včasih imenovane „ekonomske aktuarske predpostavke“.

Aktuarske finančne predpostavke, kot sta realna diskontna stopnja in splošna rast plač, pomembno vplivajo na delovanje sistema PSEO.

Realna diskontna stopnja odraža dejanske povprečne obrestne mere dolgoročnih javnih dolgov držav članic, medtem ko se pri splošni rasti plač upošteva stopnja letne spremembe plačnih lestvic. V obeh primerih se uporabi 30-letno drseče povprečje povprečne obrestne mere oziroma stopnje letne spremembe plačnih lestvic[12]. V letni oceni sistema PSEO za leto 2022 sta vrednosti realne diskontne stopnje in splošne rasti plač znašali 2,7 % oziroma – 0,1 %.

Druga ključna aktuarska finančna predpostavka je preglednica povečanja posameznih plač. Pri povečanju posameznih plač je zajet učinek rasti plač, ki je povezan s poklicnim napredovanjem uslužbencev EU zaradi napredovanj in razlik zaradi delovne dobe. Z reformo kadrovskih predpisov iz leta 2014 se je okrepila povezava med razredom in funkcijo. Dostop do najvišjih razredov v funkcionalnih skupinah AD in AST je bil na primer zelo omejen. Poleg tega je bila uvedena nova kategorija uslužbencev: tajniki in referenti (AST/SC). Te spremembe so se odražale pri povečanju posameznih plač.

Priloga 4 vsebuje seznam finančnih predpostavk, uporabljenih pri zadnji oceni pokojnin v letu 2022, in analizo občutljivosti spreminjanja teh predpostavk.

3.3 Uveljavljanje načela aktuarskega ravnotežja

Ravnotežje sistema PSEO se zagotavlja s posodobitvami stopnje pokojninskega prispevka v skladu z določbami Priloge XII h kadrovskim predpisom in po potrebi s posodobitvijo upokojitvene starosti. Glede na to je sistem PSEO že po definiciji vedno v aktuarskem ravnotežju. Medtem ko se upokojitvena starost lahko posodobi vsakih pet let, stopnjo pokojninskega prispevka Eurostat oceni vsako leto.

Kadrovski predpisi določajo sistem za posodabljanje stopnje pokojninskega prispevka, ki temelji na dveh pragovih: „spodnjem“ in „zgornjem“ pragu. Spodnji prag se nanaša na najmanjšo razliko med veljavno stopnjo in stopnjo, potrebno za ohranitev aktuarskega ravnotežja (0,25 točke). Ta določba po eni strani znatno zmanjšuje upravno breme, saj se stopnja pokojninskega prispevka posodobi le, kadar bi spremembe te stopnje znatno vplivale na aktuarsko ravnovesje sistema PSEO, po drugi strani pa zagotavlja, da stopnja pokojninskega prispevka ostane stabilna in predvidljiva za uslužbence. Zgornji prag zagotavlja, da se stopnja pokojninskega prispevka ne posodobi za več kot eno odstotno točko nad ali pod stopnjo, veljavno v predhodnem letu. Ta določba zagotavlja, da so uslužbenci zaščiteni pred nenadnimi kratkoročnimi spremembami stopnje pokojninskega prispevka in da prispevek v proračun EU ostaja razmeroma stabilen.

Iz Priloge 5 je razvidno, da je bil sistem PSEO v celotnem obdobju 2014–2022 v aktuarskem ravnotežju. Ravnotežje je bilo zagotovljeno z letnimi ocenami sistema PSEO, ki jih je izvedel Eurostat, in posledično spremembo stopnje pokojninskega prispevka, tako da vrednost te stopnje ustreza eni tretjini razmerja med vsoto stroškov iz delovnega razmerja in letno vsoto osnovnih plač/nadomestil. Poleg tega razlika med izračunano in uporabljeno stopnjo pokojninskega prispevka ni imela večjih bistvenih posledic, zato je sistem PSEO ostal v aktuarskem ravnotežju.

[12] Člena 10 in 11 Priloge XII h kadrovskim predpisom.

3.4 Ocenjevanje upokojitvene starosti

Sistem rednega ocenjevanja upokojitvene starosti, ki ga je sozakonodajalec določil leta 2014, prav tako zagotavlja vzdržnost sistema PSEO. Kadrovski predpisi z vzpostavitvijo jasne povezave med pričakovano življenjsko dobo uslužbencev EU in njihovo upokojitveno starostjo zagotavljajo, da je sistem PSEO ustrezen v razmerah splošnega staranja prebivalstva.

Običajna upokojitvena starost, ki je opredeljena kot starost, ki uslužbencem omogoča upokojitev brez znižanj, je v kadrovskih predpisih določena na 66 let. V skladu s členom 77, sedmi odstavek, kadrovskih predpisov se upokojitvena starost oceni vsakih pet let na podlagi poročila Komisije, v okviru katerega se ocenijo gibanje upokojitvene starosti uslužbencev v javnih upravah držav članic in spremembe pričakovane življenjske dobe uradnikov v institucijah EU.

Komisija je v oceni upokojitvene starosti iz leta 2021[13] ugotovila, da se pričakovana življenjska doba populacije sistema PSEO, kot je bila ocenjena v Eurostatovih tablicah umrljivosti, ni bistveno podaljšala. Poleg tega je upokojitvena starost uradnikov EU med najvišjimi v primerjavi z upokojitvenimi starostmi, ki se uporabljajo za javne uslužbence v državah članicah EU. Zato je bilo v tem poročilu ugotovljeno, da je sedanja upokojitvena starost 66 let za uslužbence EU primerna in ustreza najvišjim standardom, ki veljajo v nacionalnih javnih upravah držav članic.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE SISTEMA PSEO

4.1 Ozadje

4.1.1 Zgodovinsko ozadje sistema PSEO

Svet je v 60. letih prejšnjega stoletja 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. ne bodo se dodelili 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. 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.

Ker države članice skupaj jamčijo za izplačilo dajatev v skladu s členom 83 kadrovskih predpisov in členom 4(3) Pogodbe o Evropski uniji, si proračun dejansko izposoja ta denar od članov sistema v zameno za zagotavljanje plačevanja prihodnjih dajatev.

4.1.2 Ustanovitev dejanskega pokojninskega sklada

Komisija je leta 2012 preučila štiri možnosti za ustanovitev dejanskega pokojninskega sklada za institucije EU[14]. Vsaka možnost je vključevala različne stroške, odvisno od predvidenega prehoda. Vendar se je sozakonodajalec leta 2013, ko se je strinjal z reformo kadrovskih

[13] Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu v skladu s členom 77 kadrovskih predpisov (COM(2021) 94).

[14] Poročilo Komisije Svetu o pokojninskem sistemu za evropske uradnike in druge uslužbence Evropske unije, COM(2012) 37 final.

predpisov iz leta 2014, odločil ohraniti načelo hipotetičnega pokojninskega sklada za institucije EU.

Za ustanovitev dejanskega pokojninskega sklada bi se moral del obveznosti v okviru sistema PSEO iz proračuna EU prenesti v sklad. Vendar je sedanja vrednost obveznosti, izračunana na podlagi najnovejših obrestnih mer, zelo neugodna za tak prenos. Poleg tega bi se z ustanovitvijo dejanskega pokojninskega sklada nujno povečali letni odhodki za pokojnine in zmanjšali prihodki v proračun EU. Zato tak pristop glede na sedanja razpoložljiva sredstva v večletnem finančnem okviru ni izvedljiv. Poleg tega bi lahko nestanovitnost finančnih trgov kljub ustanovitvi dejanskega pokojninskega sklada ogrozila možnost vlaganja rezervnih sredstev takega sklada.

4.2 Populacija sistema PSEO

4.2.1 Aktivni uslužbenci

4.2.1.1 Gibanje števila uslužbencev

Institucije EU so se v medinstitucionalnem sporazumu z dne 2. decembra 2013[15] dogovorile o 5-odstotnem zmanjšanju števila delovnih mest v ustreznih kadrovskih načrtih. Evropsko računsko sodišče (ERS) je leta 2017 potrdilo, da so vse institucije in agencije EU med letoma 2013 in 2017 izvedle 5-odstotno zmanjšanje števila uslužbencev, čeprav z nekaj zamudami[16].

Hkrati je proračunski organ, kot je Evropsko računsko sodišče ugotovilo že leta 2017, v okviru letnega proračunskega postopka institucijam, organom in agencijam odobril nova delovna mesta in sredstva za zaposlovanje pogodbenih uslužbencev. Ta delovna mesta so bila na voljo predvsem za izvajanje dodatnih nalog, dodeljenih institucijam EU (kar pojasnjuje znatno povečanje števila delovnih mest, odobrenih agencijam), in zaradi pristopa Hrvaške.

Zato se je kljub rahlemu zmanjšanju števila uslužbencev Komisije med letoma 2014 in 2021 celotna aktivna populacija institucij EU povečala z 58 567 na 66 120 (Priloga 6). To povečanje izhaja predvsem iz izvajalskih in decentraliziranih agencij ter skupnih podjetij zaradi odločitev proračunskega organa, da se razširijo nekatera področja dejavnosti (npr. Frontex) ter ustanovijo novi organi in agencije, npr. Enotni odbor za reševanje[17], Evropsko javno tožilstvo[18], Evropski organ za delo[19] ter Evropska izvajalska agencija za zdravje in digitalno tehnologijo[20].

---

15 Medinstitucionalni sporazum z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovodenju.

16 Hiter pregled Evropskega računskega sodišča v zvezi z izvajanjem 5-odstotnega zmanjšanja delovnih mest.

17 Uredba (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010.

18 Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT).

19 Uredba (EU) 2019/1149 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o ustanovitvi Evropskega organa za delo, spremembi uredb (ES) št. 883/2004, (EU) št. 492/2011 in (EU) 2016/589 ter razveljavitvi Odločbe (EU) 2016/344.

20 Večino decentraliziranih agencij na podlagi člena 352 Pogodbe o delovanju Evropske unije ustanovi Svet ali pa jih na podlagi posebne določbe Pogodbe ustanovita Parlament in Svet. Do danes je bilo v 40 letih na tej podlagi ustanovljenih 35 decentraliziranih agencij.

4.2.1.2 Sestava zaposlenih

Povečanje števila uslužbencev v agencijah in drugih organih vpliva na celotno kadrovsko sestavo uslužbencev EU, saj se s tem poveča delež začasnih in pogodbenih uslužbencev. Ti uslužbenci imajo ne glede na naravo svojih pogodb nižje osebne prejemke in/ali počasneje poklicno napredujejo kot uradniki. Poleg tega se pogodbeni uslužbenci uvrščajo v drugo plačno lestvico kot uradniki[21], njihove pokojninske pravice pa se v primeru, da postanejo uradniki, prilagodijo[22].

Za obe reformi kadrovskih predpisov leta 2004 in leta 2014 so veljale prehodne določbe, saj so pokojninske pravice zaščitene z načelom pridobljenih pravic. Sozakonodajalec je z določitvijo prehodnih pravil v Prilogi XIII h kadrovskim predpisom zagotovil soobstoj treh skupin uslužbencev. Na primer, medtem ko privzeta letna odmerna stopnja za uslužbence, zaposlene od 1. januarja 2014, znaša 1,8 %, pa znaša 1,9 % za uslužbence, zaposlene med 1. majem 2004 in 31. decembrom 2013, ter 2 % za uslužbence, zaposlene do 30. aprila 2004.

Delež aktivnih uslužbencev, za katere veljajo pravila iz obdobja pred letom 2004, se je od reforme kadrovskih predpisov leta 2014 zmanjšal s 36 % na 19 %, medtem ko aktivni uslužbenci, za katere veljajo pravila, uvedena po 1. januarju 2014, predstavljajo skoraj 48 % aktivnih uslužbencev (Priloga 7).

Hkrati se delež pokojninske dobe, ki so jo pridobili aktivni uslužbenci sistema PSEO in za katero bodo veljali strožji pogoji, določeni v letih 2004 in 2014, postopoma povečuje, saj so ti uslužbenci, zaposleni po reformah kadrovskih predpisov iz let 2004 in 2014, najnovejši aktivni člani sistema PSEO. Ta delež predstavlja 60 % vseh pridobljenih pokojninskih pravic. Že same pokojninske pravice, pridobljene v skladu s pravili za obdobje po letu 2014, predstavljajo znaten del (22 %) celotnega deleža pokojninske dobe, ki so jo pridobili uslužbenci (prilogi 8 in 9). To kaže na vse večje učinke, ki jih bosta imeli reformi kadrovskih predpisov iz let 2004 in 2014 v prihodnosti.

4.2.2 Upokojenci

Število upokojencev se je od leta 2014 povečalo. To je posledica postopnega povečevanja delovne sile EU zaradi zaporednih širitev EU in povečanja obsega njenih nalog. Dolgoročno se bo z upokojitvijo aktivnih uslužbencev nujno povečalo število upokojencev. Njihovo število se bo še naprej povečevalo, dokler se ne bo v danem letu uravnotežilo s številom aktivnih uslužbencev[23].

V Prilogi 10 je prikazano, da skupina, za katero veljajo pravila za obdobje pred letom 2004, zdaj predstavlja skoraj 90 % vseh upokojencev, medtem ko upokojenci, za katere veljajo pravila za obdobje pred letom 2014, predstavljajo 9 %, tisti, za katere veljajo pravila za obdobje po letu 2014, pa le 1 % vseh upokojencev. Za zadnjo skupino je to popolnoma običajno, saj se za upravičenost do pokojnine v sistemu PSEO praviloma zahteva deset let

---

21 Člen 93 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev.

22 Člen 3, točka (d), Priloge VIII h kadrovskim predpisom določa, da je treba pokojninsko dobo pogodbenih uslužbencev, ki pozneje postanejo uradniki, izračunati na podlagi razmerja med zadnjo osnovno plačo, ki jo prejmejo kot pogodbeni uslužbenci, in prvo osnovno plačo za delovno mesto uradnika. Z drugimi besedami, pokojninske pravice, ki jih pridobijo pogodbeni uslužbenci, ki postanejo uradniki, so nižje od pokojninskih pravic uslužbencev, ki se že na začetku zaposlijo kot uradniki.

23 Kar ustreza eni od opredelitev zrelosti pokojninskega sistema.

delovne dobe [24]. Tako bodo uslužbenci, za katere veljajo pravila za obdobje po letih 2004 in 2014, postopoma predstavljali večino upokojencev, učinki dveh zaporednih reform, ki ju je sozakonodajalec uvedel leta 2004 in leta 2014, pa se bodo še znatno okrepili.

4.3 Prihodki iz sistema PSEO

Sistem PSEO je od leta 2014 za proračun EU ustvaril prihodke v višini 5,8 milijarde EUR. Te prihodke sestavljajo pokojninski prispevki uslužbencev, prenosi pokojninskih pravic uslužbencev, prispevki, ki jih Združeno kraljestvo plačuje na podlagi sporazuma o izstopu[25], ter prispevki decentraliziranih agencij in mednarodnih organizacij, ki sodelujejo v programih EU.

4.3.1 Prihodki od stopnje pokojninskega prispevka

Pokojninski prispevki temeljijo na aktuarskih izračunih, ki jih Eurostat izvede za zagotovitev aktuarskega ravnotežja in vzdržnosti sistema PSEO. Medtem ko v nekaterih državah članicah nacionalni javni uslužbenci ne plačujejo pokojninskega prispevka, je stopnja pokojninskega prispevka, ki jo plačujejo uslužbenci EU, ena najvišjih v primerjavi s pokojninskimi sistemi za javne uslužbence v državah članicah (priloge 17 do 20).

Glede na izračunani prispevek uslužbenci financirajo tretjino pokojninskih pravic, pridobljenih vsako leto. Prihodki iz takih prispevkov se ne dodelijo nobeni določeni proračunski vrstici, ampak se porabijo za financiranje politik EU, s čimer se omejijo prispevki, ki jih morajo države članice plačevati za podporo institucijam EU pri izvajanju številnih nalog, ki so jim bile zaupane. Od leta 2014 je bilo za financiranje proračuna tako porabljenih 4,2 milijarde EUR. Samo v letu 2022 je to znašalo več kot 500 milijonov EUR.

4.3.2 Prihodki od prenosov pokojninskih pravic uslužbencev

Uslužbenci imajo možnost, da v sistem PSEO prenesejo pokojninske pravice, ki so jih pridobili v okviru nacionalnih pokojninskih sistemov ali pokojninskih skladov[26]. To vključuje prenos kapitala, ki predstavlja pravice, ki so jih uslužbenci pridobili z opravljanjem poklicnih dejavnosti, preden so se zaposlili v institucijah EU. Kapital, ki ustreza pokojninskim pravicam, se prenese iz prvotnega pokojninskega sistema in se v sistemu PSEO pretvori v leta pokojninske dobe. Ta leta pokojninske dobe se upoštevajo pri izračunu starostne pokojnine v okviru sistema PSEO. Ti prenosi predstavljajo celoten kapital (3/3), ki ustreza aktuarskemu ekvivalentu pokojninskih pravic, priznanih v okviru sistema PSEO. Od leta 2014 so zagotovili 950 milijonov EUR prihodkov v proračun EU, kar v povprečju pomeni več kot 100 milijonov EUR prihodkov v proračun EU na leto (Priloga 12).

4.3.3 Prispevki Združenega kraljestva

V sporazumu o izstopu[27] je navedeno, da sta se pogodbenici dogovorili, da Združeno kraljestvo odgovarja za svoj delež obveznosti Unije za pokojninske pravice in pravice do drugih z zaposlitvijo povezanih prejemkov, pridobljene do vključno 31. decembra 2020. Te

---

[24] 1 % upokojencev, za katere veljajo pravila za obdobje po letu 2014, je takih, ki so dosegli upokojitveno starost kljub manj kot desetim letom delovne dobe, ali pa takih, katerih pogodba se je spremenila, zato zanje veljajo pravila za obdobje po letu 2014, čeprav so imeli pred tem vsaj deset let delovne dobe.

[25] Sporazum o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo (2019/C 384 I/01).

[26] Člena 11 in 12 Priloge VIII h kadrovskim predpisom.

[27] Glej člen 142(2) in (6) Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo (2019/C 384 I/01).

obveznosti zajemajo pokojninske pravice vseh uslužbencev ne glede na njihovo državljanstvo.

Sporazum o izstopu nadalje določa, da Združeno kraljestvo vsako leto prispeva k neto plačilom iz proračuna Unije vsakemu upravičencu. Druga možnost je, da Združeno kraljestvo v skladu z zadnjim pododstavkom člena 142(6) zahteva plačilo neporavnane obveznosti na dan 31. decembra danega leta.

Kar zadeva pokojnine uslužbencev, je Združeno kraljestvo izbralo možnost plačevanja letnih obrokov. Leta 2022 je Združeno kraljestvo prispevalo 235 milijonov EUR k neto plačilom iz proračuna Unije za pokojnine nekdanjih uslužbencev EU. V prihodnjih letih bo še naprej financiralo svoj delež odhodkov za pokojnine, ki je izračunan kot fiksni odstotek spremenljivih odhodkov za pokojnine.

Sporazum o izstopu, v katerem Združeno kraljestvo priznava svojo odgovornost za pokojninske pravice, ki so jih vsi uslužbenci EU pridobili pred koncem prehodnega obdobja, zagotavlja nadaljnji prispevek Združenega kraljestva v hipotetični sklad sistema PSEO. Zato odločitev Združenega kraljestva za izstop iz EU ne pomeni dodatnih stroškov za proračun EU.

4.3.4 Prispevki agencij, ki ne prejemajo subvencij, in tretjih oseb, ki sodelujejo v programih EU

V skladu s členom 83a(2) kadrovskih predpisov agencije, ki iz splošnega proračuna Evropske unije ne prejemajo subvencij, v ta proračun plačajo celoten znesek prispevkov, potrebnih za financiranje sistema.

Poleg tega pri programih in ukrepih EU včasih sodelujejo tretje osebe (npr. tretje države). Ker je zaradi njihovega sodelovanja morda treba zaposliti dodatne uslužbence za izvajanje programov, Komisija zagotovi, da se s prispevki tretjih oseb v proračun krije tudi delodajalčev delež prihodnjih pokojninskih pravic uslužbencev.

Ti prispevki ustvarjajo prihodke v proračun, hkrati pa zagotavljajo kritje prihodnjih stroškov pokojnin. Od leta 2014 to predstavlja skoraj 400 milijonov EUR prihodkov v proračun (Priloga 13).

4.4 Odhodki iz sistema PSEO

Pokojninski sistem EU je v prvih letih izvajanja v proračunskem smislu ustvaril neto prihodke, kar pomeni, da so bili prispevki aktivnih uslužbencev, ki so pridobivali pokojninske pravice, 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 pokojninske obveznosti. Tako si je proračun EU dejansko izposojal denar od članov sistema v zameno za zagotavljanje plačevanja prihodnjih dajatev.

V Prilogi 14 je prikazano gibanje odhodkov za pokojnine med letoma 2014 in 2022. V povprečju so se povečali za 6,2 % na leto. To vključuje učinke posodobitve osebnih prejemkov in pokojnin.

Sedanja raven odhodkov za pokojnine v veliki meri odraža izplačilo pokojninskih pravic, pridobljenih v skladu s pravili za obdobje pred letom 2004, ki veljajo za 90 % upokojencev. S temi pravili so bili določeni zlasti 2-odstotna letna odmerna stopnja za pokojnine, uporaba korekcijskih koeficientov za pokojnine, višja začetna raven plač, nižja upokojitvena starost

ter zaposlovanje izključno uradnikov in začasnih uslužbencev. V Prilogi 15 je prikazano gibanje stroškov, povezanih s plačilom korekcijskih koeficientov za pokojnine.

Delež upokojencev, za katere veljajo pravila za obdobje po letu 2004, se stalno povečuje. Čeprav uslužbenci, ki so se zaposlili po 1. maju 2004, vendar pred 1. januarjem 2014, trenutno predstavljajo 9 % upokojencev, bodo imeli vsi aktivni uslužbenci, za katere veljajo ta pravila, nižje pokojninske pravice zaradi nižjih začetnih razredov, nižje odmerne stopnje in neobstoja korekcijskih koeficientov za pokojnine. To se bo v celoti odražalo v odhodkih za pokojnine, ko bodo ti uslužbenci dosegli upokojitveno starost. Dolgoročno se bodo prihranki, ki so posledica reforme iz leta 2004, še naprej povečevali, in sicer do ene milijarde na leto[28].

Glede na to, da pravila za obdobje po letu 2014 veljajo le za 1 % sedanjih upokojencev, se bodo strukturne spremembe, ki jih je sozakonodajalec uvedel leta 2014 (tj. višja upokojitvena starost, znižana letna odmerna stopnja za pokojnine, okrnjene možnosti za poklicno napredovanje, vzpostavitev nižje plačne lestvice za tajniška in pisarniška delovna mesta), v celoti pokazale šele, ko bodo začeli pokojnine prejemati uslužbenci, za katere veljajo pravila o pokojninah za obdobje po letu 2014. To pomeni, da se bodo učinki na odhodke za pokojnine zaradi najnovejših strukturnih sprememb, ki jih je sozakonodajalec uvedel leta 2014, postopoma povečevali, ko se bo upokojevalo vse več uslužbencev, zaposlenih po letu 2014[29].

Glede na navedeno se bodo odhodki za pokojnine še naprej povečevali zaradi povečanja delovne sile v institucijah EU, zlasti v agencijah ali v primeru ustanovitve novih organov. Hkrati sta zaporedni reformi kadrovskih predpisov že prinesli znatne prihranke. Ti prihranki se bodo še naprej povečevali, ko bodo pokojnino začeli prejemati uslužbenci, za katere veljajo strožja pravila iz leta 2004 in leta 2014.

4.5 Obveznosti v okviru sistema PSEO

Sistem PSEO je hipotetični (virtualni) sklad z vnaprej določenimi pravicami. Ker dejanski investicijski 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.

Zaključni račun EU se pripravi v skladu z računovodskimi pravili, ki temeljijo na mednarodno sprejetih računovodskih standardih (IPSAS 39), ki so najvišji razpoložljivi standardi. Znesek za pokojninske in druge pozaposlitvene obveznosti v bilanci stanja EU izhaja iz aktuarskega vrednotenja obveze EU za plačilo prihodnjih pokojnin in drugih pravic, ki jih pridobijo njeni uslužbenci (aktivni uslužbenci, invalidi in upokojenci), po sedanjih denarnih vrednostih. To vrednotenje temelji na napovedanih plačilih iz proračuna EU sedanjim in prihodnjim upokojencem v več desetletnem obdobju.

Ena od ključnih spremenljivk, potrebnih za izračune, je realna diskontna stopnja. Ta stopnja je potrebna za izračun sedanje vrednosti pričakovanih prihodnjih dajatev. Navedena obrestna mera se izračuna na podlagi nominalnih obrestnih mer in stopenj inflacije[30], kar pomeni dvojni vir volatilnosti. V zvezi s tem so bila nedavna povečanja obveznosti skoraj v celoti posledica znatnega znižanja dolgoročne obrestne mere, ki se uporablja za vrednotenje

[28] Študija Eurostata iz leta 2010 o dolgoročnih proračunskih posledicah zaradi stroškov pokojnin.

[29] Za pridobitev pokojnine v skladu s kadrovskimi predpisi morajo biti uslužbenci vključeni v sistem vsaj deset let oziroma morajo doseči upokojitveno starost med zaposlitvijo.

[30] Tržna pričakovanja glede donosa državnih obveznic in pričakovanja v zvezi z inflacijo.

obveznosti za zaslužke zaposlenih: realna diskontna stopnja je v zadnjem času postala celo negativna, kar pomeni, da je kateri koli znesek danes vreden več kot v prihodnosti. Leta 2021 se je realna diskontna stopnja na primer znižala z –0,2 % na –0,8 %. Zaradi te spremembe so se obveznosti povečale za skoraj 14 milijard EUR (+14,5 %), in sicer na 126 milijard EUR[31].

Znesek za pokojninske in druge pozaposlitvene obveznosti v bilanci stanja EU ima jasne računovodske namene. Vendar je to zelo volatilen znesek, saj je odvisen od tržnih razmer in makroekonomskih nihanj. Zato ima omejeno vrednost pri ocenjevanju dejanskih proračunskih posledic sistema PSEO.

Navedeno ugotovitev je mogoče dodatno podkrepiti s preudarkoma, predstavljenima v nadaljevanju:

Prvič, opozoriti je treba, da obrestna mera znatno vpliva na sedanjo vrednost prihodnjih pokojninskih obvez EU, kot so v določenem trenutku prikazane v bilanci stanja, vendar pa ne spremeni zneska pokojnin, ki ga bo treba dejansko izplačati – odraža le sedanjo vrednost teh zneskov v določenem trenutku.

Drugič, z oceno iste obveznosti, izračunano z uporabo obrestne mere, ki se uporablja za izračun stopnje pokojninskega prispevka v skladu s kadrovskimi predpisi, bi se močno zmanjšala znesek in volatilnost obveznosti, izračunane v skladu s standardi IPSAS 39. Na primer, z uporabo obrestne mere, ki se uporablja za izračun stopnje pokojninskega prispevka (+2,7 % v letu 2021) ter se izračuna v skladu s kadrovskimi predpisi[32] in najboljšimi aktuarskimi standardi v obliki 30-letnega drsečega povprečja obrestnih mer dolgoročnega javnega dolga držav članic, bi se hipotetična vrednost pokojninske obveznosti ob upoštevanju aktuarskih predpostavk pri oceni pokojnin znižala s 126 milijard EUR na 62,6 milijarde EUR, torej za več kot polovico (Priloga 16).

5. REFORMI KADROVSKIH PREDPISOV IZ LET 2004 IN 2014 TER NJUNI UČINKI

5.1 REFORMI KADROVSKIH PREDPISOV IZ LET 2004 IN 2014

Z reformo kadrovskih predpisov iz leta 2004 se je zakonodajalec odločil izvesti pomembne strukturne spremembe predpisanih pravil, ki neposredno vplivajo na pokojninske pravice. To je vključevalo zlasti:

— zvišanje upokojitvene starosti s 60 na 63 let,
— nižje začetne ravni plač – zlasti za upravne uslužbence,
— nižjo letno odmerno stopnjo za pokojnine (1,9 %),
— novo kategorijo uslužbencev z nižjo plačno lestvico (pogodbeni uslužbenci),
— postopno odpravo korekcijskih koeficientov, ki se uporabljajo za pokojnine.

Z reformo kadrovskih predpisov iz leta 2014 se je sozakonodajalec odločil uvesti dodatne spremembe, ki bistveno vplivajo na pokojninske pravice uslužbencev, zaposlenih po letu 2014. To je vključevalo zlasti:

— zvišanje upokojitvene starosti na 66 let,
— nižjo letno odmerno stopnjo za pokojnine (1,8 %),
— okrnjene možnosti za poklicno napredovanje, da bi se zagotovila močnejša povezava med razredom in funkcijo,

[31] Poglavje 2.9 „Obveznosti – pokojnine in drugi prejemki zaposlenih“ konsolidiranega zaključnega računa Evropske unije.

[32] Člen 10 Priloge XII h kadrovskim predpisom.

— novo kategorijo uslužbencev z nižjo plačno lestvico (tajniška in pisarniška delovna mesta).

Hkrati je sozakonodajalec določil ugodnejšo plačno lestvico za uslužbence, zaposlene pred letom 2014, kot nadomestilo za omejitve možnosti poklicnega napredovanja, uvedene z reformo kadrovskih predpisov iz leta 2014[33]. Nazadnje je sozakonodajalec poleg teh strukturnih sprememb določil zamrznitve (v letih 2011, 2013 in 2014) ter manjšo prilagoditev plač in pokojnin (leta 2012).

5.2 UČINKI REFORM KADROVSKIH PREDPISOV IZ LET 2004 IN 2014

5.2.1 UČINKI NA DELOVANJE SISTEMA

Zaporedni reformi kadrovskih predpisov sta prinesli in bosta še naprej prinašali znatne prihranke. Sistem PSEO zaradi teh reform izstopa v primerjavi z nacionalnimi pokojninskimi sistemi. Hkrati sta reformi sistema PSEO vplivali na privlačnost institucij EU, saj sistem PSEO ostaja bistvena značilnost svežnja prejemkov javnih uslužbencev EU[34].

5.2.1.1 REDNO POSODABLJANJE KLJUČNIH PARAMETROV

PSEO je zelo prožen sistem, ki se stalno spremlja, saj se ključne predpostavke, kot sta stopnja pokojninskega prispevka in upokojitvena starost, redno ocenjujejo in po potrebi posodabljajo.

Stopnja pokojninskega prispevka se oceni vsako leto in po potrebi posodobi. Kot je prikazano v Prilogi 17, ima le ena država članica sistem, ki temelji na samodejnem posodabljanju stopnje pokojninskega prispevka, kot je to značilno za sistem PSEO. Druge države članice jo posodobijo le občasno, in sicer na podlagi političnih odločitev in ne ob upoštevanju aktuarskih izračunov, ali pa je sploh ne posodobijo.

Ta mehanizem samodejnega posodabljanja zagotavlja, da raven prispevka, ki ga plačujejo uslužbenci EU (tj. 10,1 % v letu 2022), zadostuje za financiranje njihovih pridobljenih pokojninskih pravic, kar zagotavlja aktuarsko ravnotežje sistema PSEO. Raven prispevkov je med najvišjimi v primerjavi s prispevki, ki jih plačujejo nacionalni javni uslužbenci (Priloga 18). Poleg tega javnim uslužbencem v več državah članicah ni treba plačevati nobenega prispevka za financiranje njihovih pokojninskih pravic.

Upokojitvena starost uslužbencev EU se lahko v skladu s členom 77 kadrovskih predpisov prilagodi. Kot je prikazano v Prilogi 19, je le v eni državi članici upokojitvena starost višja kot v EU. V večini držav članic EU se upokojitvena starost redno ali občasno posodablja, da se upoštevajo spremembe pričakovane življenjske dobe. Hkrati se v tretjini držav članic EU to ne upošteva. Iz Priloge 20 je razvidno, da se v sistemu PSEO to upošteva in da pravila, ki urejajo sistem PSEO, predvidevajo redno posodabljanje upokojitvene starosti, kot je poudarjeno v poglavju 3.4. Take posodobitve temeljijo na tabelah umrljivosti, tako da je upokojitvena starost povezana s pričakovano življenjsko dobo[35].

Te prilagoditve zagotavljajo, da sistem PSEO ostaja vzdržen, hkrati pa ustreza najvišjim standardom v primerjavi s pokojninskimi sistemi držav članic.

---

33 Člen 30 Priloge XIII h kadrovskim predpisom.

34 Posebno poročilo Računskega sodišča št. 15/2019: Izvajanje svežnja kadrovskih reform iz leta 2014 na Komisiji: veliki prihranki, vendar ne brez posledic za uslužbence.

35 Eurostat je uporabil v prihodnost usmerjene tablice umrljivosti. V prihodnost usmerjene tablice umrljivosti EU, ki jih je pripravil Eurostat, vključujejo trend nenehnega podaljševanja pričakovane življenjske dobe v 20-letnem obdobju.

5.2.1.2 VLOGA SISTEMA PSEO PRI PRIVLAČNOSTI INSTITUCIJ EU

Visokokvalificirani izkušeni strokovnjaki, ki iščejo zaposlitev, ob ponudbi za zaposlitev običajno dajejo večji poudarek vlogi pokojnin v svežnju nagrajevanja kot mlajši kandidati. Poleg tega imajo kandidati, ki so prej delali v zasebnem ali javnem sektorju, že nekaj izkušenj v zvezi s pokojninskimi vprašanji in so ta vprašanja zanje pomembna. Kandidati, ki zapuščajo znani sistem in želijo postati del novega sistema, ki ga ne poznajo, temu novemu sistemu običajno namenijo posebno pozornost. Nazadnje, kandidati, ki varnosti (zaposlitve) in predvidljivosti poklicne poti dajejo prednost pred visoko plačo in manj zanesljivo zaposlitvijo, več pozornosti namenijo pokojninskemu sistemu. Novo zaposleni uslužbenec v institucijah EU običajno spada v eno od teh kategorij. Ker institucije običajno zaposlujejo osebe, ki so svojo poklicno pot začele drugje in so tako v povprečju stare 36 let, velja, da te osebe pripisujejo večji pomen pokojninskemu sistemu pri splošni privlačnosti svežnja nagrajevanja kot na primer javni uslužbenci v državah članicah, ki svojo poklicno pot v javni upravi začnejo takoj po diplomi. To, da so skoraj vsi novo zaposleni prej delali drugje, potrjuje tudi število prenosov pokojninskih pravic, pridobljenih zunaj institucij EU, v sistem PSEO.

5.2.2 PRIHRANKI, KI JIH PRINAŠATA REFORMI KADROVSKIH PREDPISOV IZ LET 2004 IN 2014

Z obema reformama kadrovskih predpisov so bile uvedene strukturne spremembe, ki vplivajo na pokojninske pravice, kot so zvišanje upokojitvene starosti, znižanja odmerne stopnje, omejitve ravni osebnih prejemkov z zmanjšanjem možnosti poklicnega napredovanja in uvedbo novih plačnih lestvic (npr. za pogodbene uslužbence ter tajnike in uradnike) ter ukinitev korekcijskih koeficientov za pokojnine. Za te spremembe so veljale prehodne določbe, saj so pokojninske pravice zaščitene z načelom pridobljenih pravic. Z reformo kadrovskih predpisov iz leta 2014 so bile uvedene tudi zamrznitve, ki so neposredno vplivale na raven pokojnin.

Strukturne učinke reform kadrovskih predpisov iz let 2004 in 2014 je mogoče bolje razumeti ob upoštevanju aktivne populacije, saj le za 9 % sedanjih upravičencev veljajo pravila za obdobje po letu 2004, pravila za obdobje po letu 2014 pa le za 1 % upravičencev (Priloga 10).

Od leta 2004 so se povprečne pokojninske pravice, ki so jih pridobili upravičenci do pokojnine, zmanjšale s 64,6 % v letu 2004 na 61,7 % ob koncu leta 2021 (Priloga 21). To je bilo posledica:

- nižjih odmernih stopenj, uvedenih v letih 2004 in 2014, ter
- vse višje povprečne starosti ob zaposlitvi v javni upravi EU.

Glede na to, da se bo v prihodnje povečal delež upokojencev, za katere veljajo pravila za obdobji po letih 2004 in 2014, se bo opaženo močno zmanjšanje povprečnih pokojninskih pravic, ki so jih pridobili upravičenci, v naslednjih letih še nadaljevalo. Poleg tega bo znatne prihranke prineslo tudi postopno opuščanje korekcijskih koeficientov za pokojnine[36] (Priloga 15).

Te strukturne spremembe se odražajo tudi v gibanju povprečne osnovne plače ob zaposlitvi (–15 %) in prenehanju delovnega razmerja (–11 %). To potrjuje daljnosežne učinke obeh

[36] Od leta 2014 so stroški zaradi uporabe korekcijskih koeficientov za pokojnine znašali 400 milijonov EUR. Njihovo postopno opuščanje bo v prihodnosti prineslo znatne prihranke.

reform kadrovskih predpisov na raven osebnih prejemkov, kar neposredno vpliva na raven pokojninskih pravic, ki iz tega izhajajo.

Poleg teh strukturnih sprememb je reforma kadrovskih predpisov iz leta 2014 že sama po sebi prinesla prihranke pri odhodkih za pokojnine v višini približno 1,5 milijarde EUR v primerjavi s proračunskimi ocenami pred zadevno reformo (Priloga 22).

Nazadnje, onkraj aktuarske logike, na kateri temelji sistem PSEO, je s proračunskega vidika zanimivo opozoriti, da je sedanja raven stroškov iz delovnega razmerja (tj. 1 700 milijonov EUR, kolikor znaša vsota aktuarskih vrednosti pravic, ki jih v danem letu pridobijo uslužbenci, ki plačujejo prispevke) nižja od sedanje ravni odhodkov za pokojnine (2 400 milijonov EUR). Povedano drugače, če bi bile vse pokojninske pravice, ki so jih uslužbenci pridobili leta 2022, rezervirane v financiranem pokojninskem skladu, bi bil znesek teh pravic nižji od zneska odhodkov za pokojnine v tekočih cenah. To še enkrat več ponazarja učinkovitost obeh zaporednih reform kadrovskih predpisov. Čeprav pokojninske pravice pridobiva več uslužbencev, so te posledično torej bistveno nižje.

6. Sklepi

Sistem, vzpostavljen s Prilogo XII h kadrovskim predpisom, omogoča ustrezno izvajanje pravil, saj se z njim ohranja aktuarsko ravnotežje sistema PSEO, in prav tako zagotavlja stabilnost za uslužbence ter stalen in postopen priliv pokojninskih prispevkov v proračun EU.

Čeprav sistem PSEO še ni dozorel, reformi kadrovskih predpisov iz let 2004 in 2014 že prinašata znatne prihranke pri sedanjih odhodkih za pokojnine. Ključni kazalniki, kot so povprečna raven pridobljenih pokojninskih pravic in povprečne osnovne plače, potrjujejo, da se bodo zaradi strukturnih sprememb, uvedenih z reformama kadrovskih predpisov iz let 2004 in 2014, postopoma povečali prihranki in s tem znatno upočasnile spremembe, povezane z vplivom sistema PSEO na proračun EU.

Sistem PSEO v primerjavi s pokojninskimi sistemi za javne uslužbence držav članic še naprej izstopa v smislu večine ključnih kazalnikov, kot so upokojitvena starost, raven pokojninskih prispevkov in prilagajanje spremembam aktuarskih parametrov. Hkrati učinki reform kadrovskih predpisov iz let 2004 in 2014 na sistem PSEO predstavljajo izziv za privlačnost javne službe EU.

Komisija glede na oceno aktuarskega ravnotežja in proračunskih posledic sistema PSEO, predstavljeno v tem poročilu, v skladu s členom 14(1) Priloge XII h kadrovskim predpisom meni, da na tej stopnji ni primerno predlagati spremembe Priloge XII h kadrovskim predpisom.

PRILOGE

Priloga 1: Glavni predpisani parametri, uporabljeni v aktuarski oceni za leto 2022

Parameter	Vrednost
Pravni vir	kadrovski predpisi, ki veljajo od 1. 1. 2014
Referenčni datum za populacijo (člen 1 Priloge XII)	31. 12. 2021
Najvišja upokojitvena starost (člen 52 kadrovskih predpisov)	65 (samodejno za uradnike, zaposlene pred 1. 1. 2014), 66 (samodejno za nove uradnike) ali 67 (na zahtevo uslužbenca) ali (izjemoma) do 70
Običajna upokojitvena starost (člen 52 kadrovskih predpisov in člen 22 Priloge XIII)	60 do 66 let, odvisno od delovne dobe, starosti in datuma zaposlitve
Najnižja upokojitvena starost (člen 52, točka (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 AST 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, zaposleni 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 60 letih, odvisno od datuma zaposlitve uradnika ter njegove delovne dobe in starosti na dan 1. maja 2004
Znižanje zaradi predčasne upokojitve (člen 9 Priloge VIII in člen 22, točka 3, Priloge XIII)	3,5 % (novi uradniki) ali 1,75 % (nekdanji uradniki) pokojnine za vsako leto pred običajno upokojitveno starostjo
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 družinskim članom (člen 79 kadrovskih predpisov in člen 18 Priloge VIII)	35 % zadnje osnovne plače

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

Priloga 2: Izvleček iz tablic umrljivosti EU

Starost	Moški		Ženske	
	verjetnost smrti pri starosti x	pričakovana življenjska doba	verjetnost smrti pri starosti x	pričakovana življenjska doba
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

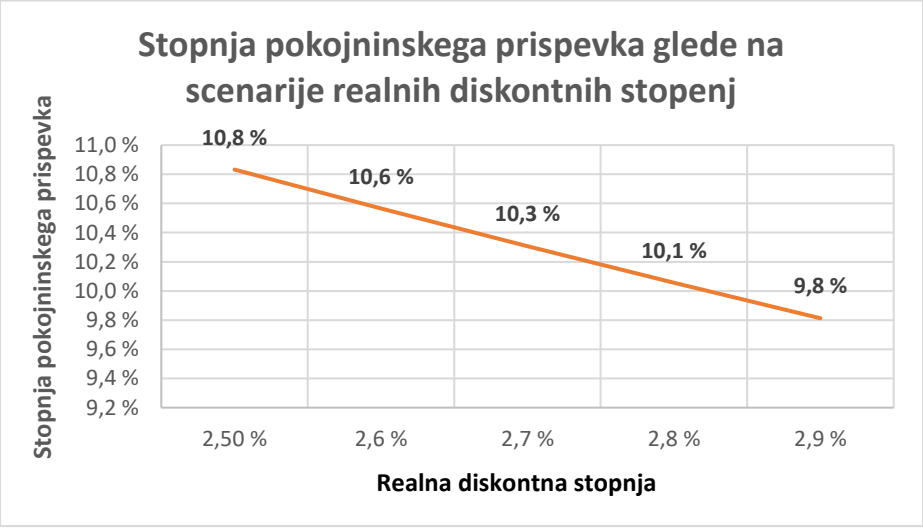
Priloga 3: Demografske predpostavke za aktuarsko oceno za leto 2022

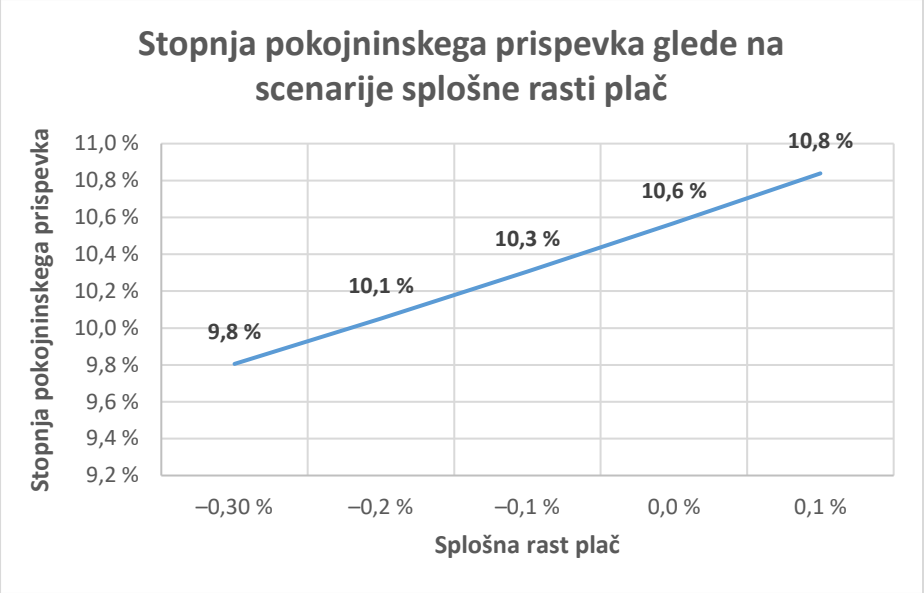
Demografske predpostavke	Ocena za leto 2022
Tablica umrljivosti (zdravi uslužbenci)	TUEU 2018
Tablica umrljivosti (invalidni uslužbenci)	2018 TUEU + 3 leta
Preglednica invalidnosti	preglednica invalidnosti EU za leto 2018
Sedanji zakonski stan	zakonski stan na datum ocenjevanja
Verjetnost, da je uradnik ob upokojitveni starosti poročen	82,0 %
Verjetnost, da je uradnica ob upokojitveni starosti poročena	52,0 %
Povprečna razlika v starosti med uradnikom/uradnico in partnerjem/partnerico	1 leto
Domnevna upokojitvena starost	63 do 66 let
Fluktuacija	fluktuacija v letu 2018

Koeficient povišanja pokojnine po starših in pokojnine za razvezane zakonce	9,6 %

Priloga 4: Finančne predpostavke za aktuarsko oceno za leto 2022

Finančne predpostavke	**Ocena za leto 2022**
Plačna lestvica	v veljavi od 1. 7. 2021
Trajanje	23 let
Nominalna diskontna stopnja	4,6 %
Stopnja inflacije	1,8 %
Realna diskontna stopnja	2,7 %
Splošna rast plač	–0,1 %
Splošna revalorizacija pokojnin	–0,1 %
Povečanje posameznih plač	preglednica povečanja posameznih plač za leto 2018
Korekcijski koeficienti (člen 3(5) Priloge XI in člen 20 Priloge XIII)	0,0 %





Priloga 5: Pokojninski prispevki po letih za obdobje 2014–2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stroški iz delovnega razmerja za upokojitev / osnovne plače	28,3 %	28,2 %	27,2 %	27,1 %	27,4 %	26,9 %	27,8 %	27,5 %	28,6 %
Stroški iz delovnega razmerja za invalidnost / osnovne plače	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Stroški iz delovnega razmerja za smrt / osnovne plače	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Stroški iz delovnega razmerja / osnovne plače	30,4 %	30,5 %	29,5 %	29,3 %	30,0 %	29,2 %	30,2 %	29,8 %	30,9 %
Izračunana stopnja pokojninskega prispevka (delež, ki ga plačujejo uslužbenci)	10,1 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	9,9 %	10,3 %
Uporabljena stopnja pokojninskega prispevka (delež, ki ga plačujejo uslužbenci)	10,1 %	10,1 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	10,1 %	10,1 %

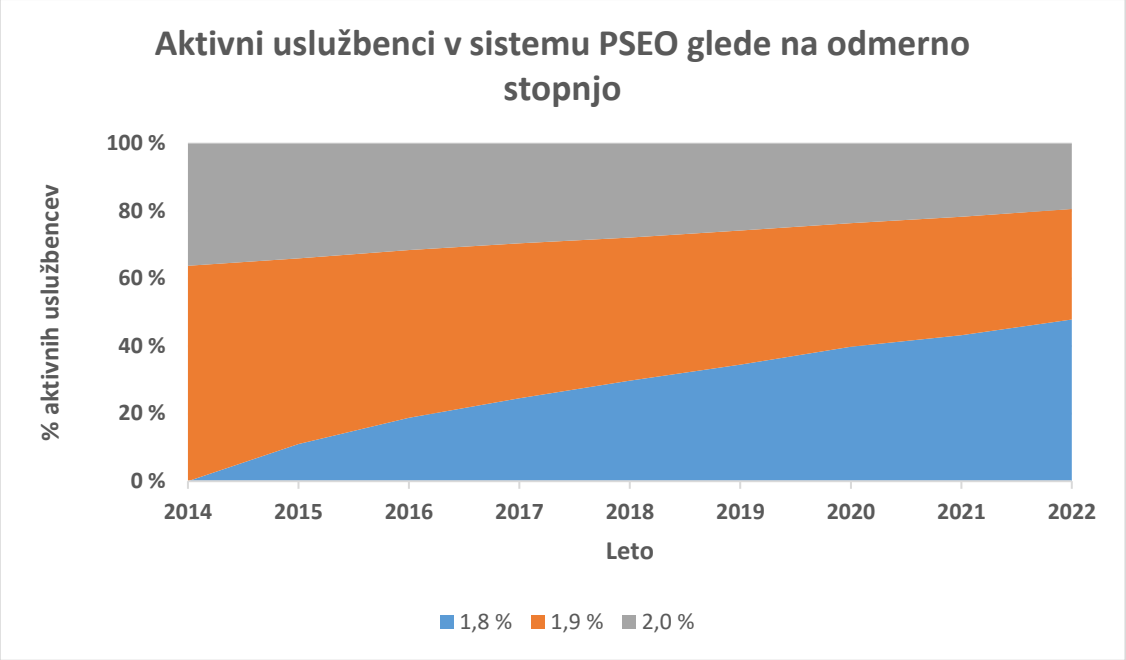


Priloga 6: Gibanje števila aktivnih uslužbencev v institucijah EU

Aktivna populacija	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**Sprememba**
Parlament	9 074	9 464	9 872	9 959	10 305	9 895	9 987	10 357	14,1 %
Svet	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 %
Sodišče Evropske unije	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 %
EESO	741	739	739	738	737	737	730	727	–1,9 %
OR	542	558	548	552	560	569	560	574	5,9 %
Evropski varuh človekovih pravic	73	73	76	82	78	75	73	74	1,4 %
ENVP	58	62	63	72	96	96	114	128	120,7 %
ESZD	1 988	1 983	2 035	2 016	2 095	2 149	2 234	2 326	17,0 %
Druge institucije in decentralizirane agencije	9 088	9 595	10 337	11 007	11 646	12 272	13 093	14 424	58,7 %
Skupaj	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66 120**	**12,9 %**

Priloga 7: Aktivna populacija v sistemu PSEO po skupinah glede na odmerno stopnjo

Odmerna stopnja	**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
Skupaj	**57 974**	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66 120**

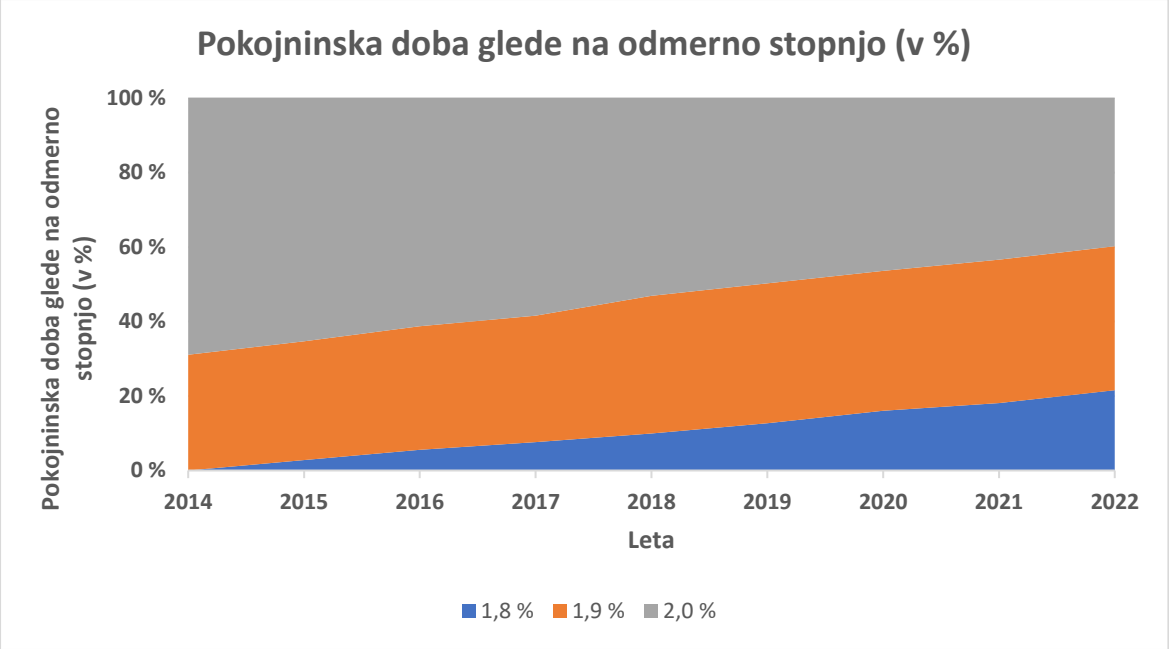


Priloga 8: Število let pokojninske dobe, ki so ga dosegle različne skupine aktivnih uslužbencev

Odmerna stopnja	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
Skupaj	**673 435**	**694 693**	**719 423**	**746 564**	**815 113**	**852 812**	**869 105**	**892 995**	**918 363**

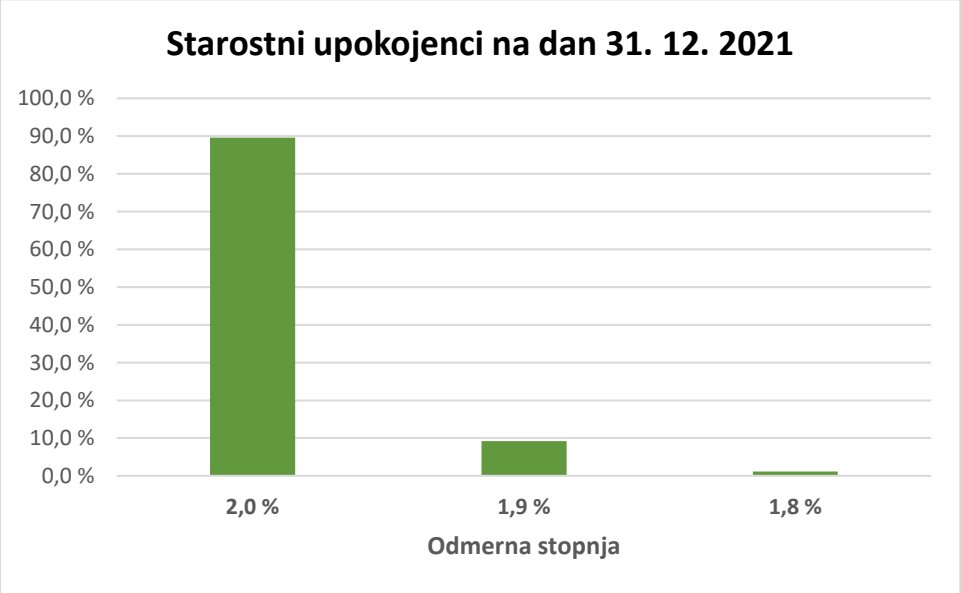
Priloga 9: Delež let pokojninske dobe, ki so ga dosegle različne skupine aktivnih uslužbencev

Odmerna stopnja	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 %



Priloga 10: Število upokojencev po skupinah glede na zaposlitev (pred letom 2004, po letu 2004 in po letu 2014)

Datum zaposlitve	Število upokojencev	Delež upokojencev
Do 30. 4. 2004	18 291	89,6 %
Od 1. 5. 2004	1 883	9,2 %
Od 1. 1. 2014	236	1,2 %



Priloga 11: Prihodki od pokojninskih prispevkov uslužbencev

Leto	Prihodki od pokojninskih prispevkov uslužbencev (v milijonih 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
Skupaj	**4217,6**

Priloga 12: Prispevki iz prenosov pokojninskih pravic

Leto	Prispevki iz prenosov pokojninskih pravic (v milijonih 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
Skupaj	**949,1**

Priloga 13: Prispevki decentraliziranih agencij in mednarodnih organizacij

Leto	Prispevki decentraliziranih agencij in mednarodnih organizacij (v milijonih 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
Skupaj	**392,7**

Priloga 14: Skupni odhodki za pokojnine

Leto	Odhodki za pokojnine (v milijonih 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
Povprečno povečanje	**+6,2 %**

Priloga 15: Odhodki za pokojnine na podlagi korekcijskih koeficientov za pokojnine

Leto	Del odhodkov za pokojnine, ki ustreza korekcijskim koeficientom (v milijonih 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
Skupaj	**425,7**

Priloga 16: Pokojninske obveznosti ob upoštevanju aktuarskih predpostavk pri oceni pokojnin na dan 31. decembra 2021

Predpostavka glede stopnje pokojninskega prispevka	Obveznosti v okviru sistema PSEO (v milijonih EUR)	Učinek (v milijonih EUR)	Učinek
Aktuarske predpostavke za obveznosti	126 068		
Aktuarske predpostavke pri oceni	62 613	–63 455	–50,3 %

Priloga 17: Posodabljanje stopnje pokojninskega prispevka v državah članicah EU[37]

Pogoji, pod katerimi se posodobijo stopnje pokojninskega prispevka	**Države članice**
Redne posodobitve na podlagi aktuarskih izračunov	NL, EU
Občasne posodobitve na podlagi aktuarskih izračunov	AT, BE, HU, LU, PT, SI
Redne posodobitve na podlagi političnih odločitev	FI, PL
Občasne posodobitve na podlagi političnih odločitev	BG, FR, HR, IE, LT, LV, MT, RO, SE
Ni posodobitev	CY, CZ, DE, ES, EE, DK, IT, SK

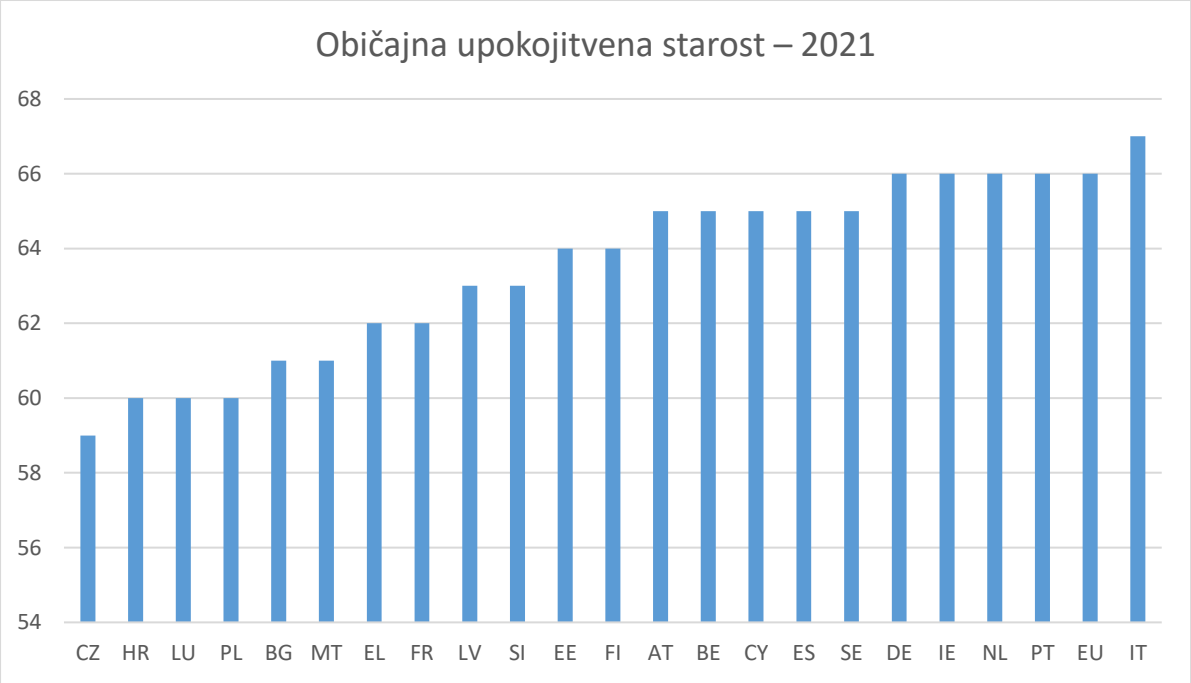
Priloga 18: Stopnje pokojninskega prispevka, ki so se v državah članicah uporabljale v letu 2021[38]



37 Podatke v tej preglednici so zagotovili predstavniki držav članic v delovni skupini za člen 83.

38 Preglednica v Prilogi 18 se nanaša na podatke, ki so jih države članice v obliki dokumentacije o državah predložile za poročilo Komisije o staranju prebivalstva iz leta 2021 (Poročilo o staranju prebivalstva iz leta 2021: gospodarske in proračunske projekcije za države članice EU (2019–2070), pripravil GD za ekonomske in finančne zadeve). Poleg tega države članice EU Eurostatu vsako leto zagotovijo podatke o svoji stopnji pokojninskega prispevka: ker se ti podatki zbirajo v obliki razponov vrednosti, je v preglednici po potrebi navedena mediana razpona.

Priloga 19: Običajna upokojitvena starost, ki se je za javne uslužbence uporabila v letu 2021[39]

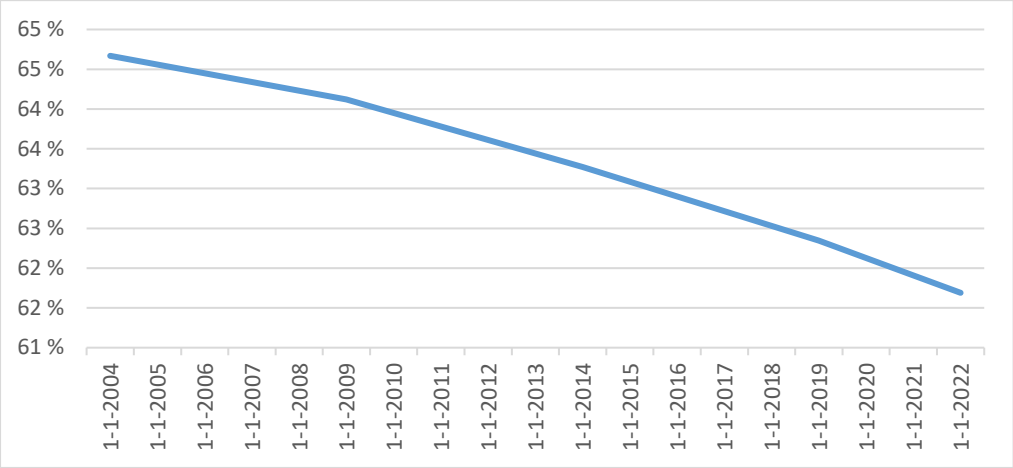


Priloga 20: Posodabljanje upokojitvene starosti glede na pričakovano življenjsko dobo[40]

Povezava med upokojitveno starostjo in pričakovano življenjsko dobo	**Države članice**
Ni povezave	AT, BG, DE, EE, ES, HU, LU, RO, SE
Šibka povezava: občasne posodobitve	BE, CZ, FR, HR, IE, LT, LV, MT, PL, SI
Močna povezava: redne posodobitve	CY, DK, EL, FI, IT, NL, PT, SK, EU

39 Podatke v tej preglednici so zagotovili predstavniki držav članic v delovni skupini za člen 83.
40 Podatke v tej preglednici so zagotovili predstavniki držav članic v delovni skupini za člen 83.

Priloga 21: Spremembe povprečnih pokojninskih pravic, ki so jih pridobili upokojenci



Priloga 22: Prihranki pri odhodkih za pokojnine zaradi ukrepov iz leta 2014, ki vplivajo na plačno lestvico

Leto	**Prihranki zaradi ukrepov na podlagi reforme kadrovskih predpisov iz leta 2014, ki vplivajo na plačno lestvico (v milijonih)**
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
Skupaj	**1 484,4**