



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE

MINISTER

www.mddsz.gov.si, e: gp.mddsz@gov.si

Kotnikova 5, 1000 Ljubljana, t: 01 369 77 04, f: 01 369 78 29

Številka 0070-20/2009	
Ljubljana, dne 23. 12. 2010	
EVA 2010-2611-0033	
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si	
ZADEVA: Mnenje k zahtevi Državnega sveta RS, da Državni zbor RS ponovno odloča o ZPIZ-2	
1. Predlog sklepov vlade:	
Na podlagi 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08 in 38/10-ZUKN) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne ...sprejela naslednji sklep:	
Vlada Republike Slovenije je sprejela mnenje k zahtevi Državnega sveta RS, da Državni zbor RS ponovno odloča o ZPIZ-2, v predloženem besedilu in ga pošlje Državnemu zboru RS.	
Priloge: - mnenje Vlade RS	
Prejemniki: - Državni zbor Republike Slovenije - Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	
2.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:	
Peter Pogačar, generalni direktor Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela Nataša Trček, vodja sektorja za pokojninsko in invalidsko zavarovanje	
2.b Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu Državnega zbora:	
dr. Ivan Svetlik, minister dr. Anja Kopač Mrak, državna sekretarka Peter Pogačar, generalni direktor Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela Nataša Trček, vodja Sektorja za pokojninsko in invalidsko zavarovanje	
3. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu:	DA

4.a Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem oziroma skrajšanem postopku v Državnem zboru RS z obrazložitvijo razlogov:				
/				
4.b Predlog za skrajšanje poslovnih rokov z obrazložitvijo razlogov:				
Predlagamo, da se gradivo obravnava na redni seji Vlade RS dne 23.12.2010, in sicer brez predhodne obravnave gradiva na vladnih odborih, saj je Državni svet o vetu glasoval dne 21.12.2010 zvečer. Ponovno glasovanje o zakonu ZPIZ-2 pa bo 23.12.2010. (ura ni točno določena)				
5. Kratek povzetek gradiva				
/				
6. Presoja posledic				
a)	na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40 000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE		
b)	na usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE		
c)	administrativne posledice	NE		
č)	na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE		
d)	na okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike	NE		
e)	na socialno področje	NE		
f)	na dokumenta razvojnega načrtovanja: - na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, - na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna - na razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	NE		
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic, višjih od 40 000 EUR				
/				
I. Ocena finančnih posledic				
	Tekoče leto (t)	t+1	t+2	t+3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javna finančna sredstva				
II. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene po naslednjih proračunskih postavkah (PP) s predvidenimi zneski:				
Šifra PP	Ime proračunske postavke	Ime proračunskega uporabnika	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1

SKUPAJ:				
Manjkajoče pravice porabe se bodo zagotovile s prerazporeditvijo iz naslednjih PP:				
Šifra PP	Ime proračunske postavke	Ime proračunskega uporabnika	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				
Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov oz. povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki			Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				
7.b Predstavitev ocene finančnih posledic, nižjih od 40 000 EUR				
/				
8. Predstavitev sodelovanja javnosti				
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja				NE
Sodelovanje javnosti pri pripravi gradiva ni potrebna.				
9. Predstavitev medresorskega usklajevanja				
Gradivo je bilo poslano v medresorsko usklajevanje:				
- Službi Vlade RS za zakonodajo				
Datum pošiljanja:				
Gradivo je usklajeno:		v celoti		
10. Gradivo je lektorirano				NE
11. Zahteva predlagatelja za				
a)	obravnavo neusklajenega gradiva			NE
b)	za nujnost obravnave			DA
c)	obravnavo gradiva brez sodelovanja javnosti			NE
12. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti				DA
13. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade				DA
14. Gradivo je pripravljeno na podlagi sklepa vlade št. ... z dne ...				
PODPIS PREDLAGATELJA				

dr. Ivan SVETLIK
MINISTER

PRILOGA:

- predlog sklepa
- mnenje Vlade RS

PREDLOG

Na podlagi 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08 in 38/10-ZUKN) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne ... sprejela naslednji

SKLEP

Vlada Republike Slovenije je sprejela mnenje k zahtevi Državnega sveta RS, da Državni zbor RS ponovno odloča o ZPIZ-2, v predloženem besedilu in ga pošlje Državnemu zboru RS.

Številka:
Datum:

mag. Helena KAMNAR
GENERALNA SEKRETARKA

Mnenje Vlade RS

Državni zbor RS je na 23. seji dne 14.12.2010 sprejel Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Državni svet RS je na 27. izredni seji 21.12.2010 sprejel zahtevo, da Državni zbor RS ponovno odloča o ZPIZ-2.

V zvezi s podano zahtevo Vlada RS v nadaljevanju podaja mnenje.

Država mora pri določanju parametrov pokojninskega sistema zasledovati dva glavna cilja: finančno vzdržnost sistema (kakšna je sposobnost aktivnega prebivalstva, da zagotavlja sredstva za pokojnine in koliko sredstev mora zagotavljati država iz proračuna) ter primernost pokojnin (zaustavitev nadaljnega padanja začetnih pokojnin). Navedena cilja je potrebno zagotavljati hkrati in nikakor ne slediti enemu cilju na račun drugega, kar pomeni, da ne moremo samo zasledovati finančne vzdržnosti in v zameno nižati pokojnin oziroma ne moremo povečevati finančnega bremena prihodnjih generacij. ZPIZ-1 je zasledoval predvsem cilj javne finančne vzdržnosti, saj je bilo sporazumno odločeno (dogovor med sindikati, delodajalci in Vlado RS), da bodo pokojnine padale. V desetih letih od uveljavitve ZPIZ-1 so se pokojnine močno znižale, zato se je povečalo tudi število tistih, ki so se znašli pod pragom revščine. Povprečna pokojnina z varstvenim dodatkom znaša 640 EUR. Razmerje med povprečnimi neto pokojninami in neto plačami je padlo iz 68,1 % leta 2000 na 61,3 % leta 2009 in bo padalo še naprej. Zato se z novim zakonom ZPIZ-2 fiksira razmerje na 80 % (bruto) oz. 60 % (neto), hkrati pa se določi za 40 let pokojninske dobe

odmerni odstotek v višini 80 %. Odmerni odstotek po veljavnem zakonu bi iz 85% leta 2000 padel na 72,5% leta 2023 (v letu 2010 znaša 79,5%).

Pokojninski sistem deluje na dolgi rok in je v neposredni povezavi z demografsko strukturo prebivalstva, saj le ta odraža na dolgi rok število potencialnih vplačnikov v sistem ter na drugi strani število potencialnih prejemnikov. Medgeneracijska solidarnost kot temeljni element pokojninskega zavarovanja tako zahteva pravičnost do vseh generacij ter odgovornost vseh deležnikov sistema, zato je nujno ukrepati vsaj desetletje vnaprej.

Najštevilčnejša generacija aktivnih se bo zaradi veljavnega zakona umaknila iz trga dela v naslednjih letih, zato se bo razmerje med upokojenimi in aktivnimi kritično spremenilo, kar bo imelo resne posledice na javne finance. Zaradi manjšega števila aktivnih in nuje zagotavljanja pokojnin večjemu številu neaktivnih, bo mogoče iz prispevkov zagotoviti manj sredstev, kar posledično pomeni večjo obremenitev proračuna in hkrati večjo obremenitev aktivnega prebivalstva. Ker je potrebno iz proračuna zagotavljati tudi druge socialne pravice, bo to povečanje izdatkov za pokojnine vplivalo na zmanjšanje drugih pravic.

Zaradi pomanjkljivosti v veljavnem sistemu in v primeru, da novi sistem ne bi pričel veljati bi to poslabšalo mednarodni položaj Slovenije in povzročilo krizo javnih financ, je mogoče pričakovati ustavno nedopustno devolucijo, popuščanje, razpadanje socialne države: zniževanje pokojnin, otroških dodatkov, starševskih nadomestil, štipendij, nadomestil za brezposelne, socialnih pomoči...

V zvezi z družbeno pravičnejšo porazdelitvijo bremen, kot je opisana v zahtevi Državnega sveta RS, je potrebno pojasniti, da vprašanje medgeneracijske enakosti ne pomeni doseganje enake delitve bremen med generacijami, ampak pomeni takšno delitev bremen, ki velja za pravično.

V zvezi z navedbami v zahtevi Državnega sveta RS, da se dejanska upokojitvena starost povečuje v trendu, bi želeli pojasniti, da se dejanska povprečna upokojitvena starost v RS povečuje predvsem na račun zvišanja starosti žensk, pri moških pa zadnja leta starost stagnira. Tako se je povprečna doba prejemanja pokojnine od leta 2000 do leta 2008 povečala za dve leti in pol, povprečna pokojninska doba starostno upokojenih pa se je povečevala bistveno počasneje. Skupna povprečna pokojninska doba starostno upokojenih se je tako v istem obdobju povečala le za eno leto in pol.

Oba primera nazorno kažeta večanje razkoraka med podaljševanjem življenja in posledično daljšim prejemanjem pokojnine na eni strani in podaljševanjem delovne aktivnosti, ki je razvidno iz višanja starosti ob upokojitvi in povečevanju pokojninske dobe, na drugi strani. Do še posebej izrazitih razlik prihaja pri ženskah, saj se ta razkorak močno povečuje iz leta v leto.

Neuveljavitev ZPIZ-2 bi lahko pripeljala do nespoštovanja sporazumov sklenjenih na ravni EU. Podlaga za uvedbo eura je bila Maastrichtska pogodba (uradno Pogodba o Evropski uniji, s kratico PEU), ki so jo 7. februarja 1992 v nizozemskem Maastrichtu podpisale države članice Evropske skupnosti in ki je stopila v veljavo 1. novembra 1993. Republika Slovenija je leta 2007 pristopila v območje Evropske monetarne unije, in sicer na podlagi izpolnjevanja maastrichtskih (konvergenčnih) meril, ki so:

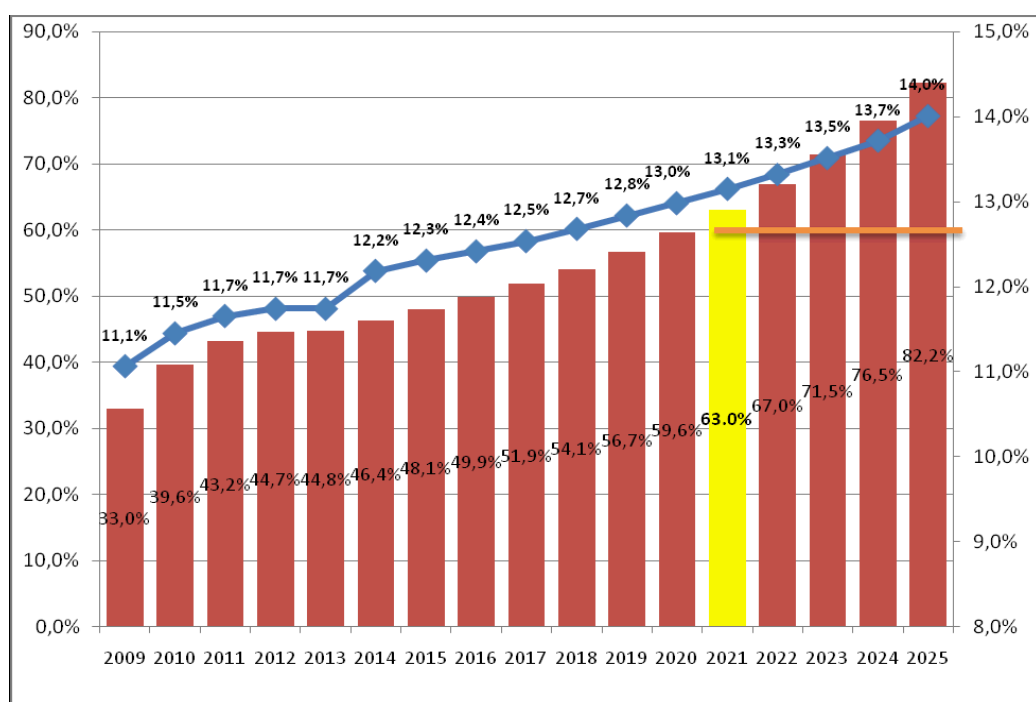
- Nizka stopnja inflacije: stopnja inflacije ne sme za več kot 1,5 odstotne točke presegati povprečja stopnje inflacije treh držav članic, ki so dosegle najboljše rezultate glede stabilnosti cen.
- Nizka stopnja obrestnih mer: dolgoročne obrestne mere ne smejo presegati povprečja obrestnih mer treh držav članic z najnižjo stopnjo inflacije za več kot 2 odstotni točki.
- Stabilni tečaji valut: spoštovanje mej nihanja ($\pm 15\%$), predvidenih z mehanizmom

deviznih tečajev v ERM II, vsaj dve leti, brez devalvacije valute.

- Vzdržni položaj javnih financ:
 - javno-finančni primanjkljaj ne sme presegati 3 % BDP, razen če je to razmerje znatno in neprestano upadalo ter doseglo raven blizu referenčne vrednosti ali če je prekoračitev referenčne vrednosti samo izjemna in začasna ter razmerje ostaja blizu referenčne vrednosti;
 - javni dolg ne sme presegati 60 % BDP, razen če se to razmerje zadostno zmanjšuje in z zadovoljivo hitrostjo dosegla referenčno vrednost.

Eden izmed pomembnih elementov zagotavljanja vzdržnih javnih financ je tudi stabilna pokojninska blagajna. Glede na napovedane demografske trende in povečanje odhodkov za pokojnine Republika Slovenija v prihodnje, ob morebitni neuveljavitvi pokojninske reforme, ne bi mogla izpolnjevati svoje obveznosti izpolnjevanja maastrichtskih meril. Iz grafa 1 je tako razvidno, da ob obstoječem sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja javni dolg države naraste čez dovoljeno maastrichtsko mejo 60% že v letu 2021. Prav tako je jasno razvidno, da se dolg države nato v naslednjih letih z naraščanjem izdatkov za pokojnine izrazito povečuje, kar pomeni, da imajo odhodki za pokojnine močan vpliv na povečevanje celotnega dolga države. V letu 2021, ko bo dolg države presegel maastrichtsko mejo, bodo odhodki za pokojnine znašali 13,1% BDP, nato pa se bodo v naslednjih 4 letih dvignili za kar 0.9 o.t. na 14%BDP.

Graf 1: Dolg države (proračun države in občin, pokojninska in zdravstvena blagajna, KAD) in izdatki za pokojnine – osnovni scenarij »brez sprememb«



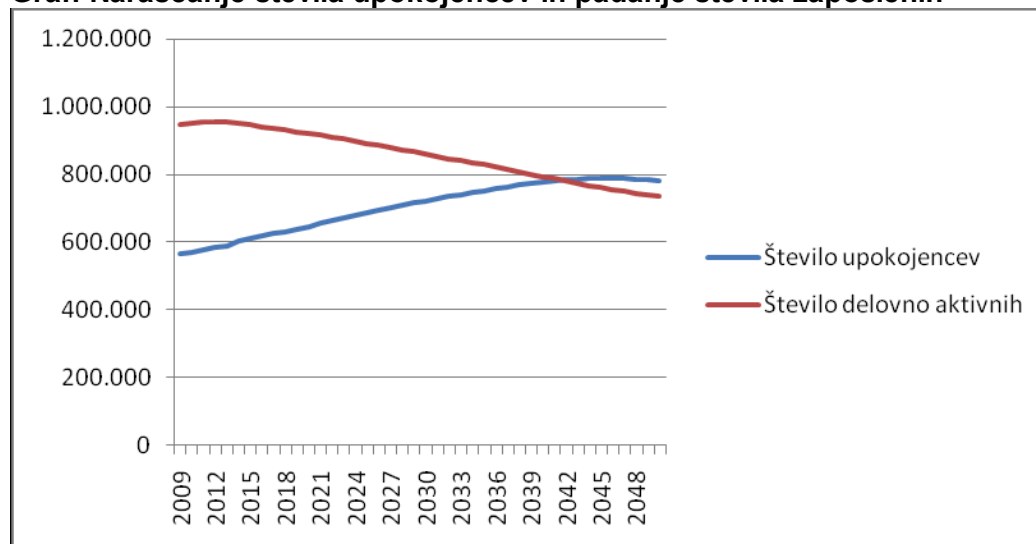
Dolg države ob koncu leta



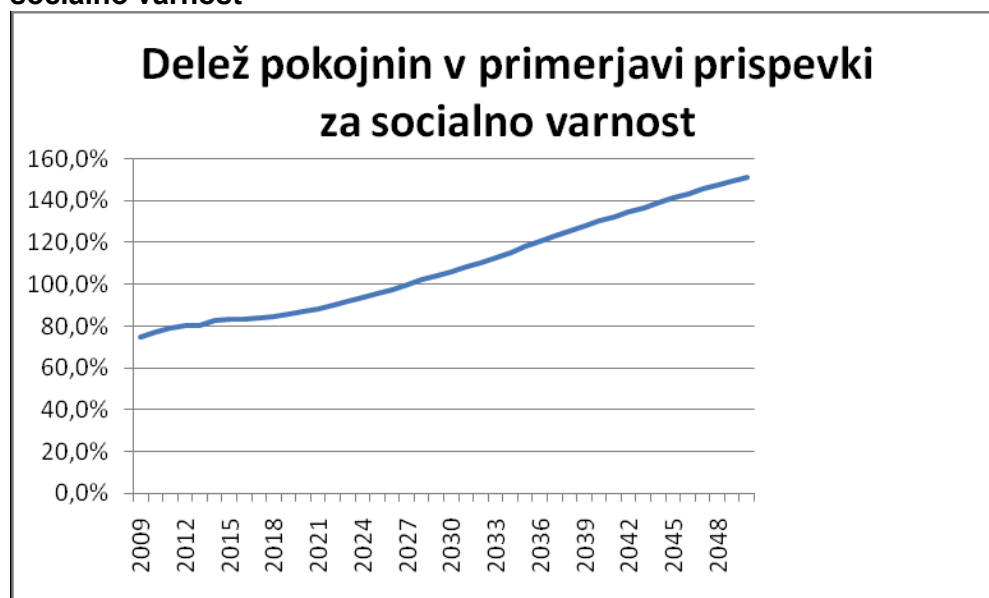
Izdatki za pokojnine Vir: MF

Nadalje odhod »baby boom« generacije v pokoj na eni strani povzroča skokovito naraščanje števila novih upokojencev, na drugi strani pa strm upad deleža aktivnega prebivalstva. V kolikor se ne doseže cilja kasnejšega upokojevanja, bo že leta 2043, zaradi demografskih gibanj, število upokojencev izenačeno s številom delovno aktivnih, kar ob trenutnem dokladnem principu financiranja pokojninskega sistema dejansko pomeni, da bo moral en zaposleni financirati pokojnino enega upokojenca. Še bolj drastičen je podatek, da bodo že leta 2027 izdatki za pokojnine presegli višino vseh pobranih prispevkov za socialno varnost (vključno s prispevkom za zdravstveno varstvo in brezposelnost), kar pomeni, da bi bil tudi dvig prispevne stopnje le kratkoročna rešitev.

Graf: Naraščanje števila upokojencev in padanje števila zaposlenih



Graf: Delež odhodkov za pokojnine v primerjavi z vsemi pobranimi prispevki za socialno varnost



Iz zgoraj navedenega izhaja, da bi kakršno koli odlašanje z uveljavitvijo predlaganih sprememb pomenilo, da bi bilo treba najkasneje leta 2020 pokojninski sistem spremeniti na hitro, tako rekoč od danes na jutri: brez prehodnih obdobj, brez postopnega zviševanja pogojev, brez porazdelitve bremen med več generacij (kar je osnovni pogoj za ohranitev medgeneracijske solidarnosti) in, kar bi se v družbi najbolj občutilo, z nenehnim zniževanjem pokojnin.

Vlada RS na podlagi navedenega poziva Državni zbor RS, da ne glede na sprejeti odločilni veto, ponovno sprejme ZPIZ-2.