

# POBIRANJE PRISPEVKOV ZA POKOJNINSKO ZAVAROVANJE – PRIMERJALNA ANALIZA TREH SREDNJEVROPSKIH DRŽAV

Tine Stanovnik, profesor na Ekonomski fakulteti v Ljubljani in raziskovalni sodelavec Inštituta za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

Predrag Bejaković, raziskovalni sodelavec Inštituta za javne finance v Zagrebu

Agnieszka Chłoń-Domińczak, raziskovalna sodelavka Inštituta za statistiko in demografijo varšavske šole za ekonomijo (Warsaw School of Economics)

UDK 368.914

JEL: H 550

## Povzetek

*V prispevku predstavljamo primerjalno analizo sistema pobiranja prispevkov za pokojninsko zavarovanje v treh srednjeevropskih državah – na Poljskem, Hrvaškem in v Sloveniji. Primerjali smo postopke registracije delodajalcev in delavcev v sistem socialnega zavarovanja, kontrole vplačevanja prispevkov, inšpekcijskega nadzora, izterjave, pravice odloga plačevanja in odpisa dolga ter shranjevanja relevantnih podatkov o zavarovancih. Posebej smo analizirali tudi učinkovitost pobiranja prispevkov. Na koncu smo prikazali, kakšne so posledice neplačevanja prispevkov, tj. koliko so pravice zavarovancev oškodovane, če delodajalec ne odvaja socialnih prispevkov. Iz analize pobiranja prispevkov je razvidno, da je v vseh treh državah prišlo do velikega napredka v informatizaciji in elektronskem sporočanju relevantnih podatkov, vendar to za enkrat še ne daje vidnih rezultatov pri učinkovitejšem pobiranju prispevkov. Čeprav večina strokovnjakov zagovarja enotni sistem pobiranja davkov in prispevkov, je razdelitev pristojnosti med institucijami socialnega zavarovanja in davčno upravo še vedno zelo pestro. Tako institut socialnega zavarovanja na Poljskem (ZUS) ohranja izjemno močno vlogo v postopku pobiranja pokojninskih prispevkov, na drugi strani pa je na Hrvaškem (HZMO) ohranil zgolj funkcijo shranjevanja relevantnih podatkov o zavarovancih in njihovih vplačilih. Slovenski institut socialnega zavarovanja (ZPIZ) še vedno ohranja nekoliko večje pristojnosti od hrvaškega.*

**Ključne besede:** pokojninski sistemi, sistemi pobiranja socialnih prispevkov

## Abstract

*This paper presents a comparative analysis of the systems of collection of pension contributions in three countries of Central Europe: Poland, Croatia and Slovenia. The comparative analysis includes all the relevant functions of such a system: registration of insured persons, control of contribution payments, inspection and enforcement, granting of arrears, writing off of contribution debt and the record-keeping function. The efficiency of contribution collection was also analysed, using the covered wage bill as an indicator. Finally, the consequences of non-compliance and the protection of worker's rights in such cases are presented. From our analysis, it is clear that much progress has been achieved in the introduction of IT and the electronic reporting of relevant data, though this progress has yet to result in improved efficiency of contribution collection. Though most experts advocate a unified system of tax and contribution collection, there is still large variety in institutional arrangements. Thus, the social security institution in Poland (ZUS) has retained its very strong role in the contribution collection process. The Croatian institution (HZMO) has only retained the registration of insured persons and the record-keeping function, whereas the Slovene institution (ZPIZ) has somewhat more competencies than the Croatian counterpart.*

**Key words:** Pension systems, systems of contribution collection

## 1. Uvod

Številne srednje- in vzhodnoevropske države so reformirale svoje pokojninske sisteme v devetdesetih letih prejšnjega stoletja in v začetku novega tisočletja. Ena od skupnih značilnosti teh reform je bila, da se načrtovanju nekaterih infrastrukturnih elementov ni posvečala zadostna pozornost. To med drugim vključuje administrativne in

institucionalne priprave, ki so bistvenega pomena za uspešno izvedbo tako zahtevnih družbenih projektov.

Med temi infrastrukturnimi elementi je posebnega pomena postopek pobiranja prispevkov za pokojninsko zavarovanje, ki zagotovo nikoli ni bil na prednostni lestvici pokojninskih reform. Res pa je, da so mednarodne ustanove opozarjale na problem neučinkovitega

pobiranja socialnih prispevkov. Tako študija Svetovne banke (World Bank, 2000) poudarja, da mnogi javni pokojninski sistemi »boleajo« za neučinkovitim pobiranjem prispevkov. Neučinkovitost in utajevanje prispevkov je lahko posledica visokih prispevnih stopenj, slabih spodbud in institucionalnih slabosti v sistemih pobiranja prispevkov ter preskromnega sodelovanjem različnih institucij, ki so vključene v pobiranje prispevkov. Tu gre za pomanjkljivosti pri izmenjavi informacij, podvajanje zbiranja informacij, odsotnost enotnega identifikacijskega sistema in podobno, kar vse povzroča slabe in neučinkovite postopke pri pobiranju prispevkov. Tudi strokovnjaki Mednarodnega denarnega sklada (IMF) proučujejo postopke pobiranja socialnih prispevkov in dajejo zelo jasna priporočila. Barrand, Ross in Harrison (2004) močno zagovarjajo enotno pobiranje davkov in prispevkov in v svoji študiji tudi podrobno analizirajo probleme uvajanja takšnega sistema. Proučevanju problema pobiranja socialnih prispevkov se je pridružila tudi Mednarodna organizacija dela (ILO), ki je financirala raziskovalni projekt o problematiki pobiranja pokojninskih prispevkov. Projekt je zajel pet srednje- in vzhodnoevropskih držav, rezultati pa so bili objavljeni v knjigi »Pobiranje pokojninskih prispevkov: trendi in odprti problemi v centralni in vzhodni Evropi«. Knjiga (Fultz in Stanovnik, 2004) vključuje pet držav – Hrvaško, Madžarsko, Poljsko, Romunijo in Slovenijo, ki so se zelo različno lotile ureditve svojih sistemov pobiranja pokojninskih prispevkov.

Pričujoči prispevek podaja analizo sistemov pobiranja prispevkov v treh od zgoraj navedenih držav, tako da primerjalna analiza vključuje Hrvaško, Poljsko in Slovenijo. Te tri države so se zelo različno lotile pokojninske reforme. Poljska je svoj javni sistem preoblikovala v sistem pogojno vplačanih prispevkov (*Notional defined contribution system – NDC*) leta 1999 in uvedla obvezni drugi steber. Hrvaška je uvedla velike spremembe v javnem pokojninskem sistemu že leta 1998 in obvezni drugi steber leta 1999. Slovenija je uvedla pokojninsko reformo leta 1999; pri javnem sistemu je šlo predvsem za parametrsko reformo, zakonodajne spremembe pri drugem pokojninskem stebru, ki je ostal prostovoljen,<sup>1</sup> pa so omogočile večji razmah dodatnega pokojninskega varčevanja. Poleg zelo različnih poti pokojninske reforme je za te države značilen tudi zelo različen razvoj sistema pobiranja prispevkov.

Struktura našega članka je naslednja: uvodu sledi kratek prikaz osnovnih funkcij v postopku pobiranja prispevkov. Tu prikažemo postopke registracije zavarovanih oseb, plačevanja oziroma nakazovanja prispevkov in kontrolno funkcijo. Ob tem pokažemo tudi na informacijski tok, ki teče od delodajalca do institucije socialnega zavarovanja in davčne uprave. Osredotočamo se predvsem na

<sup>1</sup> Drugi pokojninski steber je postal obvezen le za nekatere poklice, predvsem za tiste, ki so zdravju škodljiva in za katera ni mogoče pričakovati, da bodo delavci lahko delali do izpolnitve pogojev za »normalno« upokožitev.

postopke, ki jih opravijo delodajalci za svoje zaposlene; postopki za samozaposlene so nekoliko drugačni in jih tu ne obravnavamo. Poleg kontrolne funkcije bomo na kratko prikazali tudi druge funkcije, predvsem inšpekcijski nadzor, izterjavo in hrambo podatkov, ki so relevantni za izračun posameznikove pokojnine. Tretje poglavje obravnava učinkovitost pobiranja prispevkov, problematiko odloga plačil prispevkov in problematiko prispevnega dolga ter posledice neplačevanja prispevkov na pravice delavcev. V 4. poglavju je nekaj sklepnih ugotovitev.

## 2. Osnovne funkcije sistemov pobiranja prispevkov

Postopki za registracijo delodajalcev in delojemalcev, tj. prijavi v zavarovanje, se razlikujejo med temi tremi državami predvsem v tem, ali je registracija enotna ali je potrebna posebna registracija v vsako od institucij socialnega zavarovanja. Na Poljskem in v Sloveniji je registracija enotna: na Poljskem se delodajalci registrirajo pri Zavodu za socialno zavarovanje (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS*), v Sloveniji pa pri Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS). Na Hrvaškem je potrebna posebna prijava (registracija) za vsako od institucij socialnega zavarovanja. V vseh treh državah se od delodajalca zahteva, da prijavi svoje zaposlene na podoben način, tj. v iste institucije socialnega zavarovanja.

Med strokovnjaki prevladuje mnenje, da skupno in enotno pobiranje prispevkov in davkov izboljšuje učinkovitost pobiranja. Takšno je npr. stališče Baileyja in Turnerja (1998) ter McGillivraya (2001). Podobno meni tudi Ross (2004: 9), ki pravi, da bo »v načelu integracija funkcij pobiranja prispevkov in davkov dobro delovala, ko bosta institucija socialnega zavarovanja in davčna uprava posodobljeni in se lahko takrat naloga integracije osredotoči zgolj na prenos same funkcije pobiranja prispevkov«. V praksi je do dejanskega prenosa funkcij prišlo predvsem zaradi modernizacije davčne uprave in ne toliko zaradi modernizacije institucij socialnega zavarovanja. Seveda so tudi izjeme. Tako je na Poljskem zelo močna institucija socialnega zavarovanja – ZUS – obdržala funkcijo pobiranja prispevkov, na Hrvaškem in v Sloveniji pa jo je prevzela davčna uprava. Na Hrvaškem se je to zgodilo julija 2001, v Sloveniji pa je bilo pobiranje prispevkov že dolgo časa v domeni davčne uprave oziroma institucij, ki so opravljale podobno funkcijo. Na novo ustanovljena davčna uprava je prevzela pobiranje prispevkov leta 1996 od Agencije za plačilni promet, ta pa je bila naslednica Službe družbenega knjigovodstva (SDK), ki je opravljala funkcijo pobiranja socialnih prispevkov še v socialističnem obdobju.<sup>2</sup>

Na Poljskem in Hrvaškem je pospešeno modernizacijo

<sup>2</sup> Leta 1996 je prišlo do združitve Agencije za plačilni promet in Republiške uprave za javne prihodke (RUJP) in ustanovitve enotne Davčne uprave Republike Slovenije (DURS).

sistema pobiranja prispevkov narekovala pokojninska reforma z uvedbo obveznega drugega pokojninskega stebra. Ta novost pomeni, da se morajo individualizirana mesečna plačila in druge informacije v zvezi z vplačevanjem v pokojninske sklade drugega pokojninskega stebra obdelati pri relevantni instituciji (davčni upravi ali instituciji socialnega zavarovanja), preden se prenesejo na ustrezen pokojninski sklad.<sup>3</sup>

Obvezno mesečno poročanje o vplačilih individualnih prispevkov v pokojninske sklade drugega pokojninskega stebra je predstavljalo spodbudo, da se podoben način poročanja uvede tudi za vplačila v javni pokojninski sistem. Države, ki niso uvedle obveznega drugega stebra – kakor npr. Slovenija –, niso bile pod takšnim pritiskom, da uvedejo obvezno mesečno poročanje o vplačilih individualnih prispevkov v javni pokojninski sistem. Kljub tej »nenujnosti« je tudi Slovenija leta 2008 prešla na individualizirano mesečno poročanje o plačanih prispevkih. Iz tabele 1, ki kaže zahteve za mesečno poročanje o plačanih prispevkih v teh treh državah, je razvidno, da je Hrvaška še obdržala zahtevo po dostavljanju agregatnih podatkov o prispevkih (t.i. obrazci ID in IDD, ki jih delodajalec dostavlja davčni upravi<sup>4</sup>).

**Tabela 1: Zahteve za mesečno poročanje delodajalca o plačanih prispevkih davčni upravi (D) ali instituciji socialnega zavarovanja (S), 2010**

Hrvaška	agregatno (D) in individualizirano (R)
Poljska	individualizirano (S)
Slovenija	individualizirano (D)

Opomba: Za Hrvaško se individualizirano (R) nanaša na individualizirane obrazce, ki jih delodajalec pošilja agenciji REGOS, ki evidentira prispevke in prispevne osnove za javni pokojninski sistem (prvi steber) ter obvezne zasebni pokojninski sistem (drugi steber).

Postopek za mesečno poročanje o vplačanih individualiziranih prispevkih za drugi pokojninski steber je tako rekoč enak postopku za mesečno poročanje o vplačanih prispevkih za prvi pokojninski steber. Na Poljskem delodajalec to informacijo pošilja ZUS-u, medtem ko na Hrvaškem delodajalec agregatni obrazec pošilja davčni upravi, individualizirane podatke pa REGOS-u, tj. specializirani agenciji, ki izvaja nadzor nad plačevanjem prispevkov za drugi pokojninski steber. V Sloveniji so osebe, ki delajo v tveganih in zdravju škodljivih poklicih, včlanjene v sklad obveznega dopolnilnega pokojninskega zavarovanja (SODPZ), ki ga upravlja Kapitalska družba (KAD), tako da delodajalec te mesečne individualizirane podatke pošilja KAD-u.

<sup>3</sup> Samo na Madžarskem – za sicer zelo kratek čas – so bili prispevki za drugi steber neposredno preneseni od delodajalca do ustreznega pokojninskega sklada. Ta praksa se je končala že leta 1999 in od takrat so se prispevki stekali na račun davčne uprave, ki je potem prenašala ta sredstva na ustrezne pokojninske sklade.

<sup>4</sup> To je podrobneje opisano v Bejaković (2004).

Na Poljskem ima glavno vlogo v postopku pobiranja pokojninskih prispevkov ZUS. Ta ni odgovoren le za formalno kontrolo pravilnosti podatkov, tj. ali se podatki o vplačanih prispevkih skladajo s podatki o denarnih tokovih, ampak opravlja tudi inšpekcijske preglede, tj. podrobne preglede izkazov pri delodajalcu, kjer preverja tudi to, ali so bili prispevki plačani skladno z zakonskimi predpisi. ZUS ima tudi pravico odločati o odlogu plačevanja prispevkov in ima zakonska pooblastila za prisilno izterjavo prispevkov. Kakor navaja Chłoń-Domińczak (2004: 188), ima ZUS v tem pogledu enaka pooblastila kakor davčna uprava. Vendar obstaja manjša razlika, kajti ZUS ne more samostojno odpisovati prispevnega dolga (prav tam: 189).

Glede na merilo, koliko pooblastil ima relevantni zavod za socialno zavarovanje, je slovenski Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) nekje v vmesnem položaju: ima manj pooblastil in funkcij kakor ZUS, vendar več kakor hrvaški zavod *Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje* (HZMO). V Sloveniji davčni urad opravlja kontrolno funkcijo in preverja, ali se informacija na poslanih obrazcih sklada z denarnimi prilivi na enotnem zakladniškem računu. Po tej kontroli se denarna sredstva nakažejo na podračun ZPIZ-a v okviru enotnega zakladniškega računa. Inšpekcijskih pregledov pri delodajalcu ne opravlja samo davčna uprava, temveč tudi inšpektorji ZPIZ-a. Vendar od tu naprej inšpektorji ZPIZ-a ne morejo samostojno delovati, temveč morajo o izsledkih inšpekcije obvestiti davčno upravo, ki potem prevzame delo in po potrebi tudi sproži ustrezne sankcije. Odlog plačevanja prispevkov in možnost odpisa prispevnega dolga sta izključno v domeni davčne uprave.

Med temi tremi zavodi socialnega zavarovanja ima hrvaški zavod (HZMO) zagotovo najbolj zožen obseg funkcij. Funkcijo kontrole in inšpekcijskega nadzora opravlja davčna uprava, ki ima tudi pooblastilo, da prizna odlog plačila prispevkov, izvrši prisilno izterjavo prispevkov in odpiše prispevni dolg. HZMO celo ne nakazuje pokojnin, temveč se pokojnine neposredno nakazujejo upokojencem prek zakladniškega računa države (Bejaković, 2004: 77). Pokojninska reforma na Hrvaškem je uvedla novo institucijo – agencijo REGOS. Prvotno je bilo predvideno, da bo agencija odgovorna za pobiranje, kontrolo, inšpekcijo in transfer prispevkov za drugi pokojninski steber v ustrezen pokojninski sklad. REGOS naj bi bil odgovoren tudi za druge informacije o članih pokojninskih skladov (Anušič in dr., 2003: 38). Te visoke zahteve so bile precej zmanjšane v naslednjih letih, ker se je davčna uprava zelo upirala takšnemu širokemu obsegu nalog »konkurenčne« institucije. To bitko je davčna uprava tudi dobila, in REGOS nima pooblastil za izvajanje funkcije inšpekcijskega nadzora, prisilne izterjave in pravice priznavanja odloga plačevanja prispevkov. Te so ostale trdno v domeni davčne uprave.

Zelo pomembne spremembe so se dogodile pri prenosu podatkov. Ta se zdaj izvaja praviloma v elektronski

Tabela 2: Socialni prispevki: spremembe v načinu mesečnega poročanja v prvem in drugem desetletju tega tisočletja

	Začetki prvega desetletja (2000– )	Začetki drugega desetletja (2010– )
Hrvaška	ni elektronskega poročanja	obvezno elektronsko poročanje za srednja in velika podjetja
Poljska	elektronsko poročanje (vendar papirni obrazci, dovoljeni za vse delodajalce)	obvezno elektronsko poročanje (razen delodajalcev, ki zaposlujejo manj kakor pet delavcev)
Slovenija	ni elektronskega poročanja	obvezno elektronsko poročanje

obliki, kakor je razvidno iz tabele 2, ki primerja načine mesečnega poročanja v začetku prvega desetletja in drugega desetletja.

Na Hrvaškem je mesečno elektronsko poročanje obvezno za srednja in velika podjetja, od 1. januarja 2012 pa bo obvezno za vsa podjetja, ki zaposlujejo več kakor sto delavcev.<sup>5</sup> Na Poljskem je bilo na začetku tega tisočletja elektronsko poročanje obvezno za delodajalce, ki so zaposlovali več kakor dvajset delavcev; do konca prvega desetletja je elektronsko poročanje postalo obvezno za vsa podjetja, ki so zaposlovala več kakor pet delavcev. Slovenija je uvedla elektronsko poročanje za vse delodajalce v začetku julija 2008, poročanje je postalo obvezno od januarja 2009.<sup>6</sup> Pred letom 2008 je bilo mesečno poročanje bodisi v papirni obliki ali po drugih medijih.

Uvedba nove informacijske tehnologije ni minila brez težav. Na Poljskem je prišlo do zelo resnih težav in kriznega položaja v ZUS-u, zaradi zamud pri uvedbi novega IT-sistema in težav pri usklajevanju identifikacijskih števil za zavarovane osebe. Natančnejši opis teh težav je zelo podrobno pojasnjen v strokovni literaturi,<sup>7</sup> kjer je navedeno, da so izrazite težave nastopile pri alociranju prispevkov na posamezne individualne račune v okviru drugega pokojninskega stebra. Kriza je dosegla vrh leta 1999, položaj pa se je povsem normaliziral šele leta 2002. Ker precejšnjega dela prispevkov za drugi steber ZUS ni mogel alocirati na pokojninske sklade, so se ta sredstva beležila kot ZUS-ov dolg do pokojninskih skladov. Leta 2003 je poljski sejm sprejel poseben zakon za odplačilo tega dolga z dodelitvijo državnih obveznic tem skladom.

Kakor smo že omenili, je Slovenija uvedla elektronsko poročanje za prispevke v javni sistem julija 2008. Preskusno obdobje je trajalo do konca leta, zato je od januarja 2009 elektronsko poročanje obvezno za vse delodajalce. O posebnih težavah davčna uprava ne poroča, verjetno tudi zaradi tega, ker so individualne davčne številke že dolgo v uporabi.

Kakšne mesečne podatke o dohodnini in socialnih prispevkih mora delodajalec dostaviti davčni upravi in ustanovi socialnega zavarovanja? V Sloveniji mora davčni upravi dostaviti mesečni obrazec REK, ki vsebuje

individualne podatke o socialnih prispevkih in davčnem odtegljaju za dohodnino. Informacija na obrazcu REK vsebuje tudi prispevne osnove in obdavčljiv dohodek (za dohodnino). Na Poljskem delodajalec dostavlja ZUS-u mesečne podatke o plačanih socialnih prispevkih in prispevnih osnovah. Na Hrvaškem mora delodajalec mesečno dostaviti dva obrazca: obrazec ID, ki vsebuje agregatne podatke o plačanih socialnih prispevkih in davčnem odtegljaju za dohodnino, dostavlja davčni upravi. Drugi obrazec, individualizirani obrazec R-Sm, pa dostavlja REGOS-u; ta obrazec vsebuje podatke o prispevnih osnovah za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter pokojninske prispevke za prvi in drugi steber.

Kakšne letne podatke o dohodnini in socialnih prispevkih mora delodajalec dostaviti davčni upravi in inštituciji socialnega zavarovanja? V Sloveniji davčna uprava ne zahteva večletnih obrazcev, ki vsebujejo individualizirane podatke o obdavčljivem dohodku, prispevnih osnovah, letnem davčnem odtegljaju in socialnih prispevkih.<sup>8</sup> Kljub temu mora delodajalec dostaviti ZPIZ-u letni obrazec (M-4). Ta vsebuje individualne podatke o prispevni osnovi (samo za pokojninsko in invalidsko zavarovanje), plačanih pokojninskih prispevkih in obračunanih, a ne plačanih, pokojninskih prispevkih. Podatki iz obrazca M-4 niso povsem primerljivi s podatki iz obrazca REK, tako da podatkov iz M-4 ne moremo dobiti s preprostim seštevanjem podatkov iz mesečnih obrazcev REK. Na Poljskem delodajalec dostavlja davčni upravi le individualne letne podatke o davčnem odtegljaju za dohodnino. Dodatnih zahtev ni, ZUS pridobi potrebne letne podatke o socialnih prispevkih iz mesečnih obrazcev, ki jih dostavlja delodajalec. Na Hrvaškem delodajalec še vedno pošilja davčni upravi letni obrazec IP, ki vsebuje individualne podatke o obdavčljivemu dohodku, prispevni osnovi, pokojninskih prispevkih in davčnem odtegljaju za dohodnino.

Iz pregleda »kaj kdo prejema in kdaj« je razvidna tudi relativna delitev dela in delitev pooblastil med davčno upravo in relevantno institucijo socialnega zavarovanja. Na Poljskem vidimo, da ZUS prejme vse relevantne

<sup>8</sup> Ta letni obrazec je bil ukinjen leta 2011, tj. za davčno leto 2010. To je bilo eno leto potem, ko je davčna uprava uvedla mesečno poročanje individualnih podatkov v elektronski obliki. Ta enoletni odlog je podoben stanju na Poljskem, kjer je ZUS od delodajalcev zahteval, da dostavijo letne individualizirane podatke za leto 1999, tj. eno leto potem, ko je bilo uvedeno mesečno elektronsko poročanje individualiziranih podatkov. Ta odlog na Poljskem je nastal zaradi, kakor navaja Chłoń-Domińczak (2004: 159), »težav pri procesiranju mesečnih obrazcev«

<sup>5</sup> Gre za mesečno poročanje na podlagi obrazcev R-Sm.

<sup>6</sup> Gre za mesečno poročanje na podlagi obrazcev REK.

<sup>7</sup> Glej Chłoń-Domińczak (2004: 163–171).

Tabela 3: Alokacija relevantnih funkcij v postopku pobiranja pokojninskih prispevkov na Hrvaškem, Poljskem in v Sloveniji, 2011

Funkcija	Hrvaška	Poljska	Slovenija
kontrola plačevanja prispevkov	davčna uprava	ZUS	davčna uprava
inšpekcijski nadzor	davčna uprava	ZUS	ZPIZ in davčna uprava
prisilna izterjava	davčna uprava	ZUS in davčna uprava	davčna uprava
odlogi in odpis prispevnega dolga	davčna uprava	ZUS v okviru zakonskih pooblastil	davčna uprava
evidentiranje prispevkov in shranjevanje podatkov o delojemalcu	HZMO	ZUS	ZPIZ

informacije za izvajanje kontrolne funkcije pri pobiranju prispevkov. Ker slovenski ZPIZ ne izvaja kontrolne funkcije, ta je v domeni davčne uprave, tudi ne potrebuje mesečnih podatkov o plačilih prispevkov. Podobno velja tudi za hrvaški HZMO. Kljub temu so nekatere razlike v kompetencah med ZPIZ-om in HZMO-jem. Medtem ko ima ZPIZ svoj račun v okviru enotnega zakladniškega računa, HZMO takšnega računa nima in se pokojnine neposredno izplačujejo s podračuna ministrstva za finance v okviru zakladniškega računa.<sup>9</sup> Poleg tega ZPIZ neposredno prejema letni obrazec M-4 od delodajalcev, HZMO pa prejema te letne podatke od REGOS-a.<sup>10</sup>

Alokacija relevantnih funkcij v postopku pobiranja pokojninskih prispevkov je prikazana v tabeli 3.

Kakor vidimo, je vloga ZUS-a izjemna in zanika razširjeno mnenje, po katerem naj bi bila osnovna funkcija institucij pokojninskega socialnega zavarovanja zgolj evidentiranje prispevkov in shranjevanje relevantnih podatkov o zavarovancih – te informacije naj bi omogočale, da se ob upokojitvi tudi natančno določi posameznikova pokojnina. To, da mora biti institucija pokojninskega zavarovanja odgovorna za funkcijo evidentiranja prispevkov in shranjevanja podatkov, je samo po sebi umevno, kajti »naravna« kompetenca davčne uprave ni dolgoročno, večdesetletno shranjevanje podatkov, potrebnih za določitev pravic iz sistema socialnega zavarovanja. V Sloveniji in na Hrvaškem je prenos funkcij z institucij socialnega zavarovanja na davčno upravo relativno novejšega datuma. Tako je bilo na Hrvaškem do sredine 2001 pobiranje prispevkov za socialno zavarovanje ločeno po oblikah (pokojninsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje itd.), pri čemer je bil HZMO odgovoren za pobiranje pokojninskih prispevkov, kontrolo, inšpekcijski nadzor ter za odloge in odpis pokojninskega dolga (Bejaković, 2004: 69). Od leta 2003 so vse te funkcije bile dodeljene davčni upravi. V Sloveniji je imel ZPIZ pooblastila, da prizna odlog plačila prispevkov in odpiše prispevni dolg.<sup>11</sup> Spremembe v zakonu iz leta 2005 in uveljavljene od leta 2006 so te funkcije prepustile davčni upravi. Nadaljnje spremembe (v veljavi od januarja 2011) so povsem ukinile pravico do

odloga plačila in ukinile možnost plačila pokojninskega prispevnega dolga v mesečnih obrokih.

Tu ne bomo podrobno opisovali vseh petih funkcij, kakor so navedene v tabeli 3. Tudi sami postopki se med državami razlikujejo, vendar kljub temu obstajajo nekatere skupne značilnosti. Tako je npr. kontrola plačevanja prispevkov osredotočena na preverjanje (a) ali je delodajalec sploh dostavil relevantni mesečni obrazec in (b) ali so podatki konsistentni, navedeni zneski pa skladni s prejetimi plačili. Glede kontrolne funkcije je na primer na Hrvaškem banka, v kateri ima delodajalec račun, še vedno zakonsko obvezana poročati davčni upravi o izplačilih plač, in sicer najpozneje osem dni po izplačilu plač. Kakor navaja Bejaković (2004: 75), se ta zahteva ne izvaja. Nadalje, če davčna uprava ne prejme zahtevanega mesečnega obrazca ID ali IDD od delodajalca, ga o tem obvesti. Če delodajalec ne odgovori, mu davčna uprava pošlje tudi pisno obvestilo. Postopek je podoben v Sloveniji, kjer se davčna uprava močno zanaša na obrazec REK. Če ga davčna uprava ne prejme od delodajalca, ga pozove k predložitvi, temu pa sledi tudi davčna inšpekcija. Ta ocenjuje davčno osnovo in morebiti vloži prijavo inšpekciji dela, ki mora ugotoviti, ali je prišlo tudi do kršitev delovnopravne zakonodaje. Tudi na Poljskem se vstopne informacije preverjajo in ugotavlja točnost identifikacijskih števil, individualnih podatkov in skladnost prejetih plačil z informacijo o vplačanih prispevkih. Pri manjših nedoslednostih je delodajalec pozvan k izpopolnitvi in korekciji obrazca, pri hujših kršitvah in odstopanjih pa sledi inšpekcija v podjetju.

Seveda samo inšpekcijski nadzor v podjetju lahko odkrije bolj vsebinske napake in neprijavljeni dohodek ter premalo plačane socialne prispevke. Funkcija izterjave premalo plačanih prispevkov je večinoma v domeni davčne uprave. Velja namreč, da tisti delodajalec, ki za svoje zaposlene ne plačuje socialnih prispevkov, praviloma ne plačuje niti odtegljaja dohodnine; zato je tudi najbolje, da ena sama institucija skrbi za izterjavo davkov in prispevkov. Glede odloga in odpisa prispevnega dolga lahko rečemo, da je to »večni« problem. V začetnih letih tranzicije, ko so bila velika državna podjetja prestrukturirana, so mnoge bivše socialistične države (med njimi tudi Hrvaška, Poljska in Slovenija) sprejele posebne zakone, ki so dovoljevali takšen odlog prispevkov. Možnosti za odlog plačila

<sup>9</sup> HZMO dostavlja zakladnici potrebne podatke za izplačilo pokojnin (glej Bejaković, 2004: 77).

<sup>10</sup> REGOS sestavi letne podatke na podlagi mesečnih obrazcev R-5m.

<sup>11</sup> To je bilo izrecno navedeno v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1999 (ZPIZ-1), 228. člen.

prispevkov se danes med državami precej razlikujejo. Tako na primer na Hrvaškem ni posebnih navodil, komu naj se omogoči odlog plačila prispevkov. Kakor navaja Šnajder (2009), je davčna uprava v preteklih nekaj letih zelo redko priznala odlog plačila prispevkov in odpis prispevnega dolga. Drugače kakor Hrvaška ima Poljska zelo natančen postopek za priznavanje odloga plačila in obročnega plačevanja pokojninskega dolga. To je potrebno zaradi pravil o javni pomoči. V vsakem primeru je odlog plačila socialnih prispevkov možen le za tiste delodajalce, ki nimajo starih grehov oziroma nimajo prispevnega dolga. Poljska omogoča tudi »sistemski« odpis – to velja za javne zavode s področja zdravstvene oskrbe, ki so v postopku prestrukturiranja. Kakor smo že omenili, je Slovenija ukinila možnost odloga plačila, odpis prispevnega dolga pa je ostal v domeni davčne uprave.

### 3. Učinkovitost pobiranja prispevkov, neplačevanje prispevkov in pravice iz sistema socialnega zavarovanja

Kaj lahko rečemo o učinkovitosti pobiranja socialnih prispevkov? Pod »učinkovitostjo« tu ne bomo obravnavali tehnične učinkovitosti, ki analizira same stroške pobiranja prispevkov, nastalih pri zavezancih (delodajalcih) in ustreznih institucijah (zavodih za socialno zavarovanje ali davčni upravi). Pod pojmom »učinkovitost« bomo obravnavali predvsem kakovost pobiranja prispevkov in pri tem skušali ugotoviti obseg izogibanja plačevanja prispevkov. Seveda kakovosti pobiranja ne moremo ocenjevati izolirano, brez upoštevanja celotnega gospodarskega razvoja države in velikosti formalnega dela gospodarstva. Jasno je, da bodo imele države z večjim neformalnim delom gospodarstva (sivo ekonomijo) tudi večje težave pri pobiranju socialnih prispevkov.

Obstajajo različni kazalniki za vrednotenje kakovosti pobiranja socialnih prispevkov; te podrobneje navajata Stanovnik in Fultz (2004: 45). Težko bi govorili o »idealnem« kazalniku, ker uporabljeni kazalniki služijo predvsem analizi kakovosti pobiranja prispevkov v formalnem sektorju gospodarstva. Osnovni kazalnik, ki ga bomo prikazali, so prispevne bruto plače, deljene z BDP. Prispevne bruto plače so kazalnik, ki odgovarja na vprašanje: kakšna je »izračunana« masa bruto plač, ki ob dani prispevni stopnji daje dejanske prihodke od prispevkov delavcev. Ker so podatki o prispevnih stopnjah in podatki o prihodkih od prispevkov delodajalcev in delojemalcev znani, se ta kazalnik brez težav izračuna, izražamo pa ga v razmerju do BDP. Seveda nizke vrednosti tega kazalnika lahko tudi pomenijo, da bruto plače dejansko predstavljajo nizek delež BDP in so zato tudi prispevne bruto plače nizke. To je mogoče zaradi visokega deleža neformalnega sektorja in samozaposlenih. Vendar je tu pomemben trend: trendno zmanjševanje tega kazalnika dejansko

pomeni slabitev formalnega sektorja in/ali večje utajevanje prispevkov. Podobno rastoči trend tega kazalnika pomeni krepitev formalnega sektorja in/ali manjše utajevanje prispevkov.

Tabela 4 prikazuje vrednosti prispevnih bruto plač v razmerju do BDP za tri države.<sup>12</sup> Podatki sicer kažejo, da se vrednosti tega kazalnika trendno zmanjšujejo, kar je razvidno tudi iz slike 1. Upad je zlasti izrazit za Hrvaško, kjer je vrednost prispevnih bruto plač (kot odstotek BDP) padla s 34,3 odstotka leta 2000 na 29,6 odstotka leta 2009.

Tabela 4: Prispevne bruto plače (kot odstotek BDP), 2000–2009

Leto	Hrvaška	Poljska	Slovenija
2000	34,3	27,9	35,5
2001	34,3	28,5	34,5
2002	34,5	27,1	34,0
2003	31,9	25,9	34,1
2004	31,9	25,1	34,0
2005	31,5	25,5	34,1
2006	31,3	25,6	33,6
2007	31,6	25,8	32,2
2008	29,2	26,2	33,1
2009	29,6	26,0	35,0

Vir: podatki o BDP so pridobljeni iz statistike nacionalnih računov, podatki o plačanih prispevkih pa iz letnih poročil ustreznih institucij socialnega zavarovanja.

Natančnejšo analizo nam daje primerjava tega kazalnika z dejanskimi vrednostmi bruto plač (v razmerju do BDP). Tako lahko dobimo oceno, kolikšen delež bruto plač ni obdavčen s prispevki za pokojninsko zavarovanje. Takšno primerjavo prikazujemo samo za Slovenijo, ker nacionalni računi za Hrvaško in Poljsko ne podajajo vrednosti bruto plač.

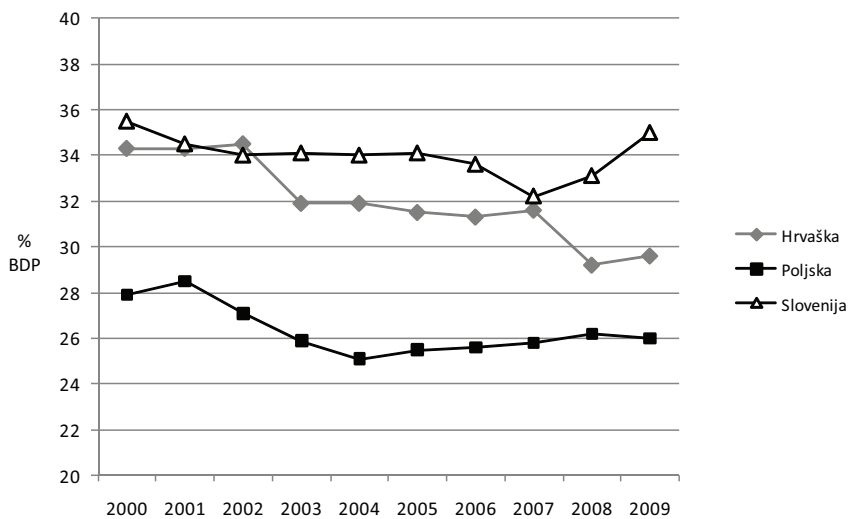
Tabela 5: Prispevne bruto plače in dejanske bruto plače (vse kot odstotek BDP), 2000–2009, Slovenija

Leto	Prispevne bruto plače	Dejanske bruto plače	Razmerje (1 : 2)
2000	35,5	46,0	0,77
2001	34,5	46,5	0,74
2002	34,0	44,3	0,77
2003	34,1	43,9	0,78
2004	34,0	43,9	0,77
2005	34,1	43,6	0,78
2006	33,6	43,3	0,78
2007	32,2	42,8	0,75
2008	33,1	43,7	0,76
2009	35,0	45,6	0,77

Vir: Za dejanske bruto plače: Statistični letopisi Republike Slovenije.

<sup>12</sup> Vrednosti za te kazalnike so izračunani na podlagi najnovejših podatkov o BDP. Glede na stalne revizije vrednosti BDP-ja za Hrvaško in Slovenijo so vrednosti mase prispevnih bruto plač (v razmerju do BDP), ki so tu prikazane, nižje od vrednosti, ki so navedene v Stanovnik in Fultz (2004).

Graf 1: Prispevne bruto plače, kot odstotek BDP, 2000-2009



Iz tabele 5 je razvidno, da v Sloveniji več kakor 20 odstotkov celotne mase izplačanih plač (oziroma dohodkov od dela) ni obremenjeno s prispevki za socialno varnost. Seveda to nikakor ne pomeni, da gre za tako velik obseg davčnega oziroma prispevnega izogibanja. Vedeti moramo namreč, da nekatera izplačila dohodkov od dela niso obdavčena s prispevki za socialno varnost. To velja na primer za regres za letni dopust, ki predstavlja okoli 5 odstotkov celotne mase plač, ter za dodatke za prehrano in prevoz na delo.<sup>13</sup> Iz tabele je tudi razvidno, da ni zaznati trenda izboljševanja ali slabšanja razmerja med maso prispevnih bruto plač in maso dejanskih bruto plač, kar tudi pomeni, da ne moremo reči, da se je kakovost pobiranja prispevkov za pokojninsko zavarovanje v Sloveniji v obravnavanem obdobju izboljševala ali poslabševala.

Glede pravic, ki izvirajo iz sistema pokojninskega zavarovanja, lahko rečemo, da je stališče večine strokovnjakov socialnega zavarovanja, da delavec ne sme trpeti posledic delodajalčevega neplačevanja prispevkov za socialno zavarovanje.<sup>14</sup> Takšno stališče do pravic delavcev se precej razlikuje od pravic samozaposlenih, pri katerih so pokojninske pravice odvisne izključno od plačila pokojninskih prispevkov. Institucije socialnega zavarovanja se niso nikoli povsem sprijaznile s tako »velikodušnim« obravnavanjem pravic delavcev, predvsem zato, ker so na to gledale kot na odprto vabilo k izogibanju plačevanja prispevkov. Dejstvo pa je, da so bile nekatere države, ki so skušale to

spremeniti in določiti bolj stroge pogoje za priznavanje pokojninske zavarovalne dobe, kmalu prisiljene v umik. Tako je npr. v Romuniji pokojninski zakon, sprejet leta 2000, postavil pogoj, da se samo obdobja zavarovanja, za katera so bili plačani prispevki, upoštevajo kot zavarovalna doba. Ta določba je bila hitro umaknjena.<sup>15</sup> Torej je prevladujoče stališče še vedno takšno, da se kljub neplačevanju prispevkov delodajalcev to obdobje še vedno prišteva k zavarovalni dobi. Tako npr. slovenski zakon pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1) iz leta 1999 v 191. členu določa, da se v zavarovalno dobo všteva samo obdobje, za katero so bili plačani prispevki. Vendar je že v prvem odstavku 192. člena navedeno, da se ne glede na določbe 191. člena, če se ugotovi, da so prispevki obračunani, vendar ne plačani, to obdobje še vedno prišteva k zavarovalni dobi. Drugi odstavek 192. člena gre celo dlje in navaja, da že samo dejstvo, da je delavec zavarovan (tj. registriran v registru socialnega zavarovanja) zadošča, da se to obdobje šteje kot zavarovalna doba. Seveda je tako »velikodušna« obravnava omejena na prvi pokojninski steber, tj. javni pokojninski sistem. Hrvaški sistem ne ponuja tako velikodušne obravnave: če ni dokazila, da so bili prispevki dejansko plačani, se to obdobje upošteva le pri izpolnjevanju pogoja za upokojevanje. Pokojnina se določa le na podlagi dejansko izplačanih plač; z drugimi besedami, za leta neplačanih prispevkov je odmerni odstotek enak 0 odstotka. (Bejaković, 2004: 100). V poljskem sistemu je za delavce obravnava obdobja, za katera prispevki niso bili plačani, nekje med slovenskim in hrvaškim. Tako se obdobja, za katera so bili prispevki obračunani, a ne plačani, upoštevajo pri izračunu pokojnine v sistemu pogojno plačanih prispevkov (NDC). Kakor smo omenili, je v vseh treh državah obravnavanje prispevkov samozaposlenih precej bolj striktno, neposredna posledica neplačevanja prispevkov

<sup>13</sup> Dodatki za prehrano in prevoz na delo celo niso obdavčeni z dohodnino.

<sup>14</sup> Máté (2004, str.148) navaja da »[...] osnovni koncept je, da zaradi neplačevanja prispevkov delavcev, in za to plačevanje je odgovoren delodajalec, delavec ne sme utrpeti posledic. Samo dejstvo, da je delavec zavarovan, tudi če ni dokazov, da so bili prispevki dejansko plačani, zadošča za to, da se to obdobje zavarovanja v celoti upošteva pri določanju pokojnin«.

<sup>15</sup> Pripadajoči zakonski člen je bil črtan leta 2002 (glej Toma, 2004: 233).

pa je, da se to obdobje ne všteva v zavarovalno dobo.

Institucije pokojninskega socialnega zavarovanja skušajo dvigniti raven ozaveščenosti delavcev, čeprav je seveda težko vedeti, kakšne spodbude bi imeli delavci, če neplačevanje prispevkov delodajalcev ne bi imelo posledic za pokojninske pravice delavcev.

#### 4. Sklepne ugotovitve

Paradigmatski preskok, ki se je dogodil v srednje- in vzhodnoevropskih državah Evrope – tu mislimo predvsem na uvedbo obveznega zasebnega pokojninskega stebra – je imel tudi posledice na ustrezne zadevne institucije, predvsem na institucije socialnega zavarovanja in davčne uprave. Na splošno se je vloga institucij pokojninskega socialnega zavarovanja zmanjšala. Od obravnavanih treh držav je bilo to zmanjšanje prav izrazito na Hrvaškem, precej manj v Sloveniji. Institucija socialnega zavarovanja na Poljskem (ZUS) pa je v tem obdobju celo okrepila svojo moč.

Mesečno poročanje o individualnih prispevkih za pokojninske sklade obveznega drugega pokojninskega stebra je seveda nujno. Po drugi strani pa mesečno poročanje individualiziranih podatkov o plačanih prispevkih nikoli ni bilo nujno za javni pokojninski sistem, razen za javni sistem, ki je deloval po načelu pogojno plačanih prispevkov (NDC). Vendar so države, ki so uvedle obvezni zasebni drugi steber, hitro uvedle tudi mesečno poročanje za javni pokojninski sistem. Tako je Hrvaška uvedla mesečno poročanje prispevkov za javni pokojninski sistem hkrati z mesečnim poročanjem prispevkov za drugi pokojninski steber. Slovenija, ki nima obveznega drugega stebra, je leta 2008 kljub temu uvedla mesečno poročanje o plačanih prispevkih v javni pokojninski sistem. Vse koristi od takšnega razvoja in poročanja v elektronski obliki – ki postaja obvezna oblika mesečnega poročanja –, še niso razvidne. Te naj bi bile predvsem v izboljšani kakovosti pobiranja prispevkov in zmanjševanju možnosti izogibanja plačilu prispevkov. Zdi se, da se je ob takšnih željah treba zavedati, da ni »bližnjic« do boljše kakovosti pobiranja prispevkov in se je ob tem treba zavedati besed Stanleya Rossa (2004: 5), da »pobiranje socialnih prispevkov v sodobnih družbah zahteva zelo širok pristop in za učinkovito pobiranje prispevkov je potrebno široko sodelovanje številnih državnih ustanov in agencij«.

#### Viri in literatura

Anušić, Z., P. O'Keefe in Madžarević-Šujster, S. (2003). Pension reform in Croatia. *SP Discussion Paper* No. 0304. Washington, D.C.: The World Bank.

Bailey, C. in Turner, J. (1998). Contribution evasion and social security: causes and remedies, 2<sup>nd</sup> International Research Conference on Social Security, International

Social Security Association, Jerusalem, January, 25–28, 1998.

Barrand, P., Ross, S. in Harrison, G. (2004). Integrating a unified revenue administration for tax and social contribution collections: experiences of Central and Eastern European countries. *IMF Working paper* WP/04/237. Washington, D.C.: IMF.

Bejaković, P. (2004). The collection of pension contributions in Croatia. V: E. Fultz in T. Stanovnik (urednika) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

Chłoń-Domińczak, A. (2004). The collection of pension contributions in Poland. V: E. Fultz in T. Stanovnik (urednika) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

Fultz, E. in Stanovnik, T. (urednika). (2004). *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

Máté, L. (2004). The collection of pension contributions in Hungary. V: E. Fultz in T. Stanovnik (urednika) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

McGillivray, W. (2001). Contribution evasion: implications for social security pension schemes. *International Social Security Review*, 54 (4), 3–22.

Ross, S. (2004). Collection of social contributions: current practice and critical issues, ISSA Conference on Changes in the Structure and Organization of Social Security Administration, Cracow, June 3–4.

Stanovnik, T. in Fultz, E. (2004). The collection of pension contributions – a comparative review. V: E. Fultz in T. Stanovnik (urednika.) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

Šnajder, T., (2009). Analiza učinaka i statistika naplate prikupljanja doprinosa za obvezna osiguranja, *Porezni vjesnik*, 3, 35–49.

Toma, C. (2004). The collection of pension contributions in Romania. V: E. Fultz in T. Stanovnik (eds.) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.

Vežjak, K. in T. Stanovnik (2004). The collection of pension contributions in Slovenia. V: E. Fultz in T. Stanovnik (urednika) *Collection of Pension Contributions: Trends, Issues and Problems in Central and Eastern Europe*. Budapest: ILO, Central and Eastern European Team.