

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO
PREDLOGI ZA REFORMO POKOJNINSKEGA SISTEMA V
SLOVENIJI

Ljubljana, november 2010

DAVID SLIVŠEK

IZJAVA

Študent David Slivšek izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom docenta dr. Aleša Skok Berk, in dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____ Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1. SOCIALNA VARNOST	2
1.1 Definicija socialne varnosti	2
1.2 Modeli socialne varnosti	3
1.3 Uspešnost sistemov socialne varnosti	4
1.4 Pokojninski sistem v Sloveniji	5
2. VZROKI ZA NASTANEK NEVZDRŽNOSTI SISTEMA	6
2.1 Demografske spremembe	7
2.2 Previsoke pravice in prezgodnje upokojevanje	9
2.3 Vpliv pokojninskih lobijev	13
2.4 Vpliv današnje krize na stanje v pokojninski blagajni	14
3. KLJUČNE SPREMEMBE PRI REFORMI POKOJNINSKEGA SISTEMA V SLOVENIJI	14
3.1 Zvišanje upokojitvene starosti in povečanje minimalne delovne dobe v 1. stebru	15
3.2 Izključitev čistih transferjev	19
3.3 Prenova dodatnega pokojninskega sistema	19
3.4 Primerjava med uveljavitvijo NDC ali točk. sistema ter prilagoditvijo starega sistema	21
SKLEP	22
LITERATURA IN VIRI	24

KAZALO SLIK

Slika 1: Neto in bruto izdatki za socialno varnost v % BDP-ja v letu 2005.....	3
Slika 2: Delež upokojencev pod mejo revščine v EU v letu 2008	5
Slika 3: Projekcije števila prebivalcev v Sloveniji od leta 2010 do leta 2060.....	7

KAZALO TABEL

Tabela 1: Prebivalstvo po starostnih skupinah v deleži po nizki, srednji in visoki varianti v Sloveniji za izbrana leta (2008, 2010, 2020, 2030, 2040, 2050, 2060).....	8
Tabela 2: Delež zaposlenih oseb na prebivalca od 1970 do 1989 ter nadomestna stopnja	10
Tabela 3: Delež zaposlenih oseb na prebivalca od 1990 do 2000 ter nadomestna stopnja	11
Tabela 4: Projekcije izdatkov pokojninske blagajne v % BDP-ja.....	12
Tabela 5: Povprečna dosežena starost pri novih starostnih in invalidskih upokojencih iz obveznega zavarovanja po spolu, 2000-2009.....	15
Tabela 6: Povprečna doba prejemanja pokojnine, obdobje 2000-2009.....	16
Tabela 7: Povprečna pokojninska doba, obdobje 2000-2009.....	17

UVOD

Pokojninsko zavarovanje poznamo že več kot stoletje in skozi vso zgodovino se je sistem vedno spreminjal in prilagajal spremembam v družbi. Še preden pa so se v Evropi pojavili prvi pokojninski sistemi je veljalo, da so za starejše socialno ogrožene ljudi, ki so bili brez dohodkov, navadno poskrbeli člani družine, predvsem otroci staršev.

Ob slabih letinah ali katastrofah, ko je primanjkovalo hrane, je bilo za starejše najslabše poskrbljeno. Sistem se je zlomil v industrijski revoluciji, predvsem zaradi odseljevanja ljudi v mesta (Bešter, 1996, str. 12).

Prva pokojninska zavarovanja so bila organizirana s strani delodajalcev, kmalu pa se je v to področje aktivneje vključila tudi država, ki je z zakoni prevzela nadzor nad sistemom. Na takšen način je bilo v veliki meri poskrbljeno za socialno varnost starejših.

Vendar pa so se razmere spreminjale, ljudje so zaradi boljših delovnih razmer in boljšega zdravstva dočakali poznejša leta, prišlo je tudi do večjih sprememb na trgu dela ter demografskih sprememb in tako je bilo potrebno vpeljati te spremembe v zakonodajo in občasno reformirati sisteme. Pokojninski sistem v Sloveniji je bil reformiran že večkrat in tudi sedaj so se pojavili novi pritiski na sistem, ki jih je potrebno rešiti.

Namen diplomske naloge je prikazati trenutno stanje v pokojninskem sistemu v Sloveniji ter opredeliti vzroke za nevzdržnost pokojninskega sistema v sedanji obliki.

Cilj diplomske naloge je prikazati rešitev krize sedanjega pokojninskega sistema s predstavitevijo ključnih predlogov, ki jih je potrebno sprejeti, da bo sistem postal dolgoročno stabilen. Cilj pa je poleg tega tudi predstaviti različne načine, kako se lotiti problema, in sicer s prilagoditvijo sedanjega sistema, z uvedbo sistema NDC (notional defined contributions¹) ali z uveljavitvijo točkovnega sistema.

Ključni cilji sedanje reforme so načelo pravičnosti, ki v praksi pomeni, da oseba dobi takšno pokojnino, kot jo je privarčevala skozi svojo delovno dobo ter načelo solidarnosti oziroma redistribucije, ki pa pomeni, da se v sistemu ohranja solidarnost v smislu, da se vedno poskrbi za tiste člane družbe, ki so v slabšem materialnem položaju in s svojimi prihodki sami ne morejo poskrbeti dostojnega življenja.

Poleg teh dveh načel pa menim, da bi se moralo spoštovati tudi prosto izbiro posameznika. Na ta način bi lahko tudi pozitivno vplivali preko izboljšanje konkurenčnosti na finančni trge, ki pa bi imel tako pozitivne učinke na razvoj gospodarstva in posledično na večji standard oziroma blaginjo državljanov.

Pri reformi pokojninskega sistema se je pojavilo mnogo predlogov, s katerimi bi lahko sistem postal preglednejši, učinkovitejši ter dolgoročno finančno vzdržen. V diplomskem

¹ V prevodu NDC pomeni pokojninski sistem z nefinančno opredeljenimi prispevki, kar pomeni, da sredstva nimajo neposrednega kapitalskega kritja.

delu sem se predvsem osredotočil na ključne predloge za reformo sistema, brez katerih menim, da sistem zagotovo ne bo zadostil prej omenjenim želenim ciljem.

V diplomskem delu sem najprej definiral pojem socialne varnosti in pokojninskega zavarovanja, opisal sisteme socialne varnosti, ki so trenutno v uporabi v Evropi, predstavil trenutni pokojninski sistem v Sloveniji in se kasneje osredotočil na vzroke za nastanek krize v trenutnem pokojninskem sistemu.

Nato sem predstavil ključne predloge pri reformi pokojninskega sistema in te so: povečanje starosti pri upokojitvi, prenova sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja, izločitev čistih transferjev. Naredil sem tudi primerjavo med tremi načini reforme sistema. Sledil je sklep, kjer sem povezal vse ugotovljeno in izlekel zaključke.

1. SOCIALNA VARNOST

Pred začetkom opredeljevanja pokojninske problematike je smiselno najprej definirati pojem socialne varnosti ter opisati modele, ki so v uporabi v Evropi. Osredotočil sem se tudi na to, v katerih državah se je sistem pokojninskega zavarovanja izkazal za uspešnega, kar sem prikazal s stopnjo revščine med upokojenci v Evropi. Na koncu tega poglavja bo predstavljen tudi model pokojninskega zavarovanja, ki je v uporabi v Sloveniji.

1.1 Definicija socialne varnosti

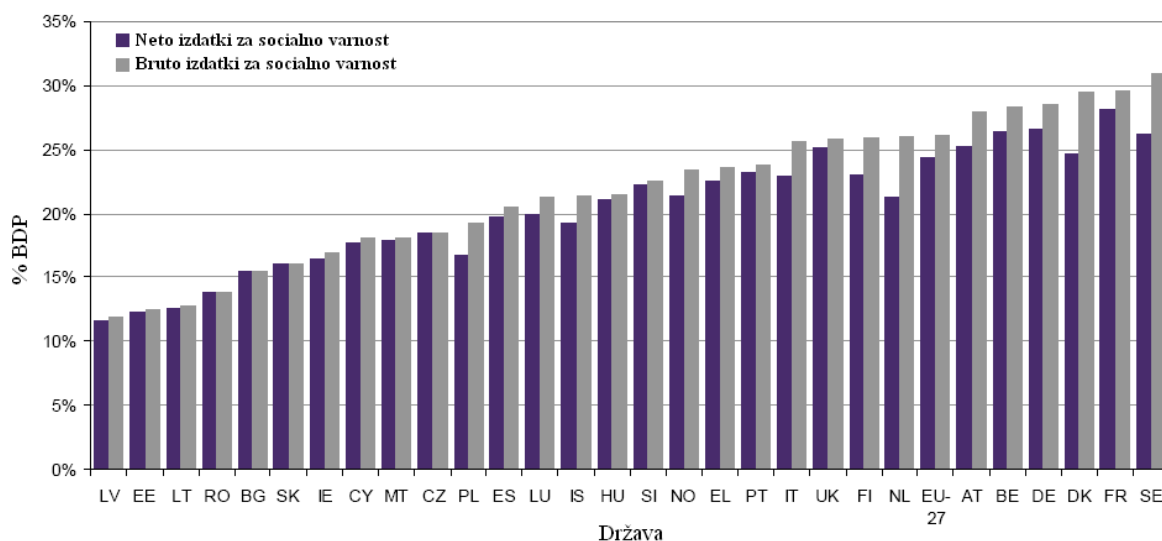
Socialna varnost pomeni vsa posredovanja javnih in zasebnih institucij, ki gospodinjstvom in posameznikom olajšajo breme določenih tveganj ali potreb. Gre za tveganja bolezni/zdravstvenega varstva, invalidnosti, starosti, smrti hranitelja družine/otrok, brezposelnosti, nastanitve ter druge oblike socialne izključenosti (Stanovnik, 2008, str. 186).

Pri socialni varnosti ne gre toliko za javno - zasebno dihotomijo kot za določeno socializacijo tveganja. Pod pojmom socializacije tveganj razumemo dejstvo, da prispevki, ki jih posameznik plačuje za zagotavljanje socialne varnosti, niso v sorazmerju z individualnimi tveganji. Zato socialna varnost praviloma ne vključuje individualnih aranžmajev (z zavarovalnicami ipd.), za zavarovanja prod zgoraj navedenimi tveganji (Klinar, 2000, str. 12).

Poleg tega, da gre pri socialni varnosti za socializacijo tveganja, pa je seveda pomembno tudi to, da je pri vseh sistemih socialne varnosti poudarjena vključenost države preko javnih financ. Izdatki za socialno varnost se zaradi uporabe različnih sistemov zelo razlikujejo.

Tako lahko vidimo iz Slike 1, da so bili najnižji izdatki za socialno varnost v EU-ju v letu 2005, v Latviji, ko so znašali nekaj nad 11 % BDP-ja, medtem ko so bili najvišji izdatki v EU na Švedskem in so v letu 2005 predstavljali kar 30,9 % BDP-ja. Iz teh razlik se jasno vidi, da so med sistemi in posledično vključenostjo držav v sisteme socialne varnosti velike razlike.

Slika 1: Neto in bruto izdatki za socialno varnost v % BDP-ja v letu 2005



Vir: Eurostat, 2010.

1. 2 Modeli socialne varnosti

Po klasifikaciji Esping-Andersona (1990) obstajajo trije modeli socialne varnosti, ki se trenutno uporabljajo v Evropi. To so Bismarckov model, Beveridgeov model in skandinavski model (Stanovnik, 2008, str. 196).

Bismarckov model oziroma model kontinentalne Evrope je dobil ime po takratnem Nemškem kanclerju Bismarcku. Zanj je predvsem značilen skromen obseg državnega intervencionizma in visok obseg pravic iz modela socialne varnosti. Ta model se pretežno financira s prispevki, kar pa posledično tudi pomeni, da so socialne pravice iz tega naslova pogojene s plačevanjem prispevkov. V to skupino spada tudi Slovenija, saj so prispevki delodajalcev in delojemalcev še vedno prevladujoč vir financiranja, obseg pravic pa je tudi na sorazmerno visoki ravni. Model se je med drugim uveljavil v Nemčiji, Avstriji, Španiji, Italiji, Grčiji, ZDA itd.

Za **Skandinavski model** oziroma socialdemokratski model je predvsem značilen zelo velik obseg državnega intervencionizma, saj se model sam pretežno financira z davki iz državne blagajne. Prispevki v tem modelu predstavljajo le manjši del prihodkov. Obseg pravic pri tem modelu je sorazmerno visok, pravice do socialne varnosti pa so tako rekoč univerzalne, saj izvirajo že iz naslova državljanstva. Model je v uporabi na Danskem, Švedskem, Norveškem, Finskem in na Islandiji.

Tretji model v Evropi je **Beveridgeov model** oziroma liberalni model, ki je nastal leta 1942 po zamisli Williama Beveridgea. Model prevladuje v Veliki Britaniji, določene elemente tega modela se lahko najde tudi na Nizozemskem in Belgiji ter tudi v nekaterih mediteranskih državah. V tem modelu, so podobno kot pri skandinavskemu, davki relativno pomemben vir. Del sredstev za pokojnine pa prihaja tudi iz prispevkov, ki so

odvisni od plače. Obseg pravic iz tega model je univerzalen, vendar dokaj skromen, prav tako pa je tudi osnovna državna pokojnina določena v fiksnem znesku.

Vsak izmed sistemov temelji na načelih, oziroma ima za izhodišče in premiso (podstat), ki delujejo kot nek kriterij pravičnosti. Poznamo tri načela pri sistemih socialne varnosti in te so: načelo recipročnosti oziroma ekvivalence, načelo potreb in načelo univerzalnosti. Pri sistemih, kjer je obseg pravic sorazmeren s plačanimi prispevki, govorimo o **načelu recipročnosti** ali **načelu ekvivalence**.

V drugih sistemih je najpomembnejši kriterij pravičnosti izenačenost potreb, tako da govorimo o **načelu potreb**. Po tem načelu so pravice iz sistema bolj naklonjene ljudem, ki imajo skromne dohodke, saj so v večji meri odvisne dohodkovnega in premoženjskega stanja posameznika.

V nekaterih sistemih socialne varnosti pa kriteriji pravičnosti niso vezani na plačevanje prispevkov ali potrebe posameznika, temveč pravice izhajajo zgolj iz državljanstva oziroma pripadanja neki skupini (npr. ostareli, brezposelni, itd) . V tem primeru govorimo o **načelu univerzalnosti** (Stanovnik, 2008, str. 193).

Tako tudi obstaja določena povezava med modeli socialne varnosti ter navedenimi kriteriji oziroma načeli pravičnosti. Tako je pri Bismarckovem modelu najpomembnejše načelo recipročnosti oziroma načelo ekvivalence, kjer je obseg pravic sorazmerno enak prispevkom. Pri skandinavskem modelu je najpomembnejše načelo univerzalnosti oziroma enakosti, kjer so vseh pravic deležni pripadnike določene skupine oziroma državljani neke skupine. Pri Beveridgeovem modelu pa je najpomembnejše načelo potreb. Vendar je potrebno poudariti, da je to zgolj groba povezava med modeli držav ter načeli, saj je jasno, da v vsakem od treh modelov zaznamo delovanje vseh treh načel (Stanovnik, 2008, str. 197).

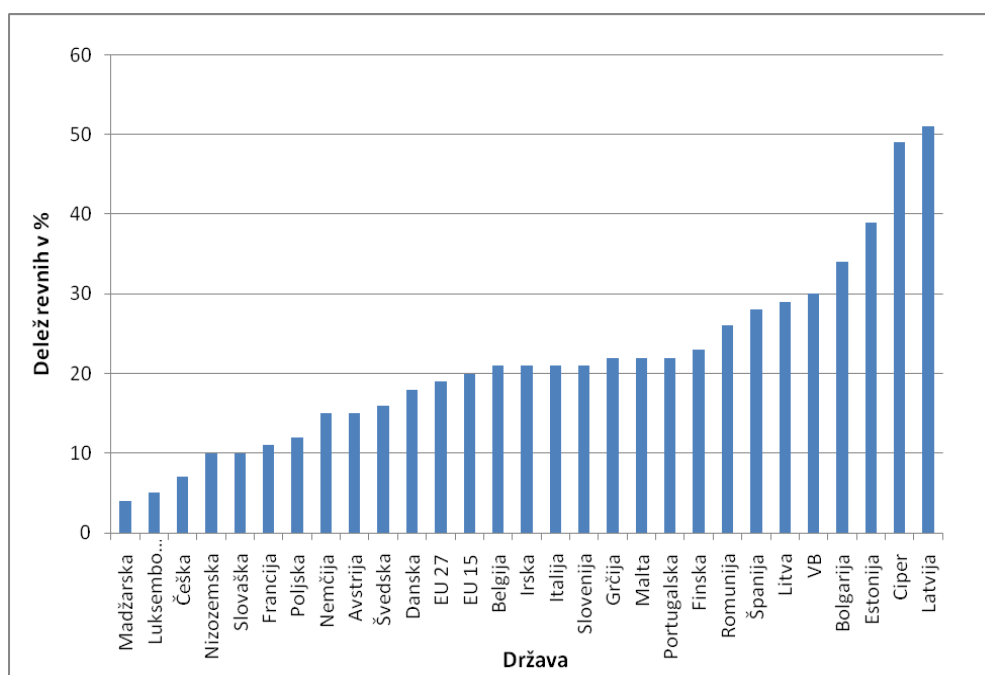
1. 3 Uspešnost sistemov socialne varnosti

Poleg tega kateri sistem je v uporabi v posamezni državi ter katera načela so uveljavljena, pa nas seveda najbolj zanima učinkovitost uporabljenih sistemov. Torej bi lahko rekli, da je bolj pomembno, kako sistemi v posameznih državah zagotavljajo socialno varnost za določene skupine prebivalcev.

Skandinavski in Bismarckov tip državne blaginje sta si precej podobna v tem, da zagotavljata relativno visoko raven socialne varnosti. Vendar pa je to splošna ocena, saj je v nekaterih mediteranskih državah (Grčija, Italija, Španija), ki imajo sicer Bismarckov model, vendar pa so nekatere socialne sheme zasnovane precej skromno. Vzrok teh razlik bi lahko bil ta, da so v teh državah še do pred kratkim družine prevzemale nekatera socialna tveganja (skrb za otroke, skrb za brezposelne člane družine, itd). Na drugi strani pa so nekatere socialne sheme v Veliki Britaniji zasnovane precej skromno in posledično nekatere ciljne skupine (v našem primeru upokojeanci) zaradi tega ne dobivajo dohodkov za dostojno življenje (Stanovnik, 2008, str. 197).

Analize tudi kažejo, da je delež upokoјencev, ki živijo pod mejo revščine v Veliki Britaniji, bistveno višji, kot v državah kontinentalne Evrope (Stanovnik, 2008, str. 198). Slednje je razvidno tudi na sliki 2, kjer so prikazane stopnje upokoјencev, ki živijo pod mejo revščine v Evropski Uniji v letu 2008. V Veliki Britaniji je skoraj tretjina upokoјencev revnih, saj delež revnih znaša kar 30 %. Vidimo pa tudi, da je najslabše stanje med upokoјenci v Latviji in na Cipru, kjer se stopnje revščine gibljejo okoli 50 %, najmanj revščine pa je med upokoјenci na Madžarskem, kjer je delež revščine manj kot 5 % (Eurostat, 2010).

Slika 2: Delež upokoјencev pod mejo revščine v EU v letu 2008



Vir: Eurostat, 2010.

1. 4 Pokojninski sistem v Sloveniji

V Sloveniji po zadnji reformi leta 1999 sistem tvorijo trije podsistemi, oziroma trije stebri (Stanovnik, 2008, str. 203).

Prvi steber je splošni javni sistem, ki se financira s prispevki in/ali davki. Gre za način financiranja, ki je osnovan po načelu PAYG (Pay-as-you-go), kar pomeni, da se iz tekočih prihodkov sedanje delovne generacije financirajo tekoči odhodki (pokoјnine). V Sloveniji je izvajalec pravega stebra Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju ZPIZ).

Drugi steber sestavljajo različne poklicne sheme. Te sheme vključujejo predvsem zaposlene, pri čemer so lahko te sheme na ravni podjetja, panoge ali države. Vključenost zaposlenih v drugi steber je praviloma obvezna, financiranje pa je lahko po načelu PAYG ali pa preko naložbenih skladov.

Tretji steber pa sestavljajo različne oblike individualnega prostovoljnega pokojninskega varčevanja za starost. Te oblike zavarovanja za starost ponujajo zavarovalnice, pokojninske družbe, itd.

Prvi in drugi steber sta elementarna sistema socialne varnosti. Izdatki za pokojnine v okviru teh dveh stebrov so torej, izdatki za socialno varnost oziroma izdatki za socialno zaščito (Stanovnik, 2008, str. 204).

Takšna zasnova s tremi pokojninski stebri je bila v Sloveniji vpeljana z Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Zakon je stopil v veljavo s 1. 1. 2000 (Uradni list, ZPIZ-1, 1999, člen št. 36).

Meja med prvim zasebnim stebrom ter drugim zasebnim ni zelo razločna, saj je drugi steber deležen podrobne državne regulative in ker je država v drugi steber posredno vpletena zaradi dodeljevanja davčnih olajšav. Te davčne olajšave zmanjšajo osnovo za dohodnino in tako se zmanjšajo davčni prihodki države (Stanovnik, 2008, str. 204).

2. VZROKI ZA NASTANEK NEVZDRŽNOSTI SISTEMA

V mnogih državah je zvišano financiranje pokojninskega sistema postalo eno glavnih funkcij javnih financ. To je ponekod privedlo zvišanja davkov, za katere javnost meni, da so previsoki. Čeprav so bili pokojninski sistemi uravnoteženi v preteklosti, so demografski in ekonomski trendi znižali prispevne stopnje, hkrati pa se je povečalo število prejemnikov pokojnin. Takšna situacija ni dolgoročno vzdržna. Deficit sedanjih shem je očiten in na podlagi medgeneracijske izmenjave je jasno, da bo večji del bremena prenesen na prihodnje generacije. Solidarnostni princip, ki je podpiral sedanji sistem ne deluje več in upravičenci so pogosto na boljšem v primerjavi z vplačniki v sistem (Holzman et al., 2003, str. 111).

»Stroški staranja prebivalstva, s katerimi se bo v prihodnosti soočala Slovenija so skrb vzbujajoči, saj zadnja pokojninska reforma ni uspela v zadostni meri zagotoviti dolgoročne vzdržnosti. Zato bi bilo treba z novo pokojninsko reformo doseči znižanje nadomestitvene stopnje in zviševanje dejanske upokojitvene starosti ter samodejno prilagajanje upokojitvene starosti pričakovani življenjski dobi. Takoj, ko se bo kriza umirila, bi bilo treba nadaljevati s pripravo strategije vnaprejšnjega financiranja stroškov staranja z vzpostavitvijo srednjeročno uravnoteženega proračuna. Za dosego tega cilja bi bilo potrebno ustvariti fiskalno pravilo na strani izdatkov, ki bi zagotovilo postopno zmanjševanje deleža izdatkov v BDP« (OECD, 2009, str. 1).

V tem poglavju sem se tako osredotočil na glavne probleme, zaradi kateri je pokojninski sistem v Sloveniji nevzdržen. Ti problemi so posledica demografskih sprememb, prevelike pokojninske pravice upokojencev ter prezgodnjega upokojevanja v preteklih letih (Bešter, 1996, str. 115) in sistemih pred osamosvojitvijo Slovenije. Na kratko sem predstavil tudi učinek sedanje ekonomske krize, ki je poglobila luknjo v pokojninskem proračunu.

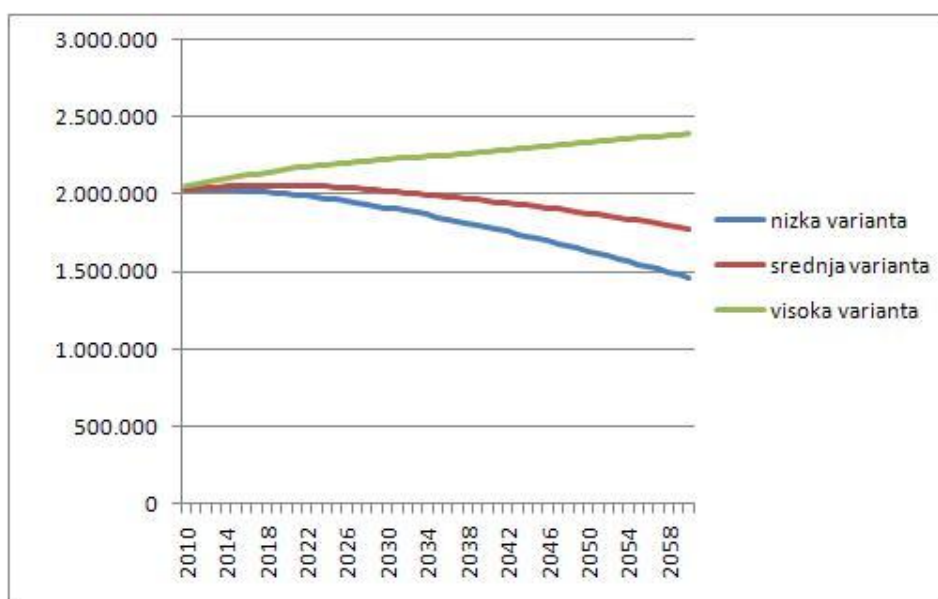
2. 1 Demografske spremembe

Demografske spremembe veljajo za enega izmed poglobitnih razlogov za sedanjo krizo pokojninskih sistemov v Evropi. Čedalje nižja rodnost in s tem zmanjševanje aktivnega prebivalstva bo kot kaže v naslednjih 50 letih eden izmed glavnih razlogov, da se sistemi reformirajo. Vendar pa na demografske spremembe lahko gledamo tudi pozitivno, saj se ne zgodijo čez noč, kot se lahko na primer gospodarske krize. Tako lahko v danem času naredimo uporabne študije s področja demografskih sprememb, ki nam lahko pomagajo pri reformi sistema socialne varnosti.

Projekcije prebivalstva v nekaterih razvitih državah kažejo, da bi se ob nadaljevanju sedanje nizke rodnosti in odsotnosti večjih preseljevanj prišlo do pretiranega staranja prebivalstva. Delež starejših bi se tako povečal ne le nad 20, temveč nad 30 odstotkov, delež otrok pa bi padel pod 10 odstotkov. Takšno stanje ne bi moglo dolgo trajati, saj bi se število prebivalcev začelo zmanjševati, porušena razmerja pa bi ogrozila celotno družbeno in gospodarsko reprodukcijo (Malačič, 2006, str. 20).

Iz tega lahko sklepamo, da se bodo udeležile projekcije na Sliki 3 tako, da bodo demografske spremembe ne le ogrozile pokojninske blagajne, temveč verjetno vplivale tudi na širše gospodarstvo.

Slika 3: Projekcije števila prebivalcev v Sloveniji od leta 2010 do leta 2060



Vir: Eurostat, EUROPOP2008, konvergenčni scenarij srednja varianta, SURS.

Projekcije kažejo na to, da se bo število prebivalstva po najverjetnejši srednji varianti do leta 2060 zmanjševalo. Po sledeči varianti se bo število prebivalcev od leta 2010 sicer povečevalo do leta 2020, ko bomo v Sloveniji dosegli vrh in bo v državi živelo 2.058.000 ljudi. Po tem letu se bo število prebivalcev začelo zmanjševati v povprečju za 0,357 %

letno in bo v nadaljnjih 40 letih padlo za 208.000 ljudi na 1.778.000 prebivalcev (Eurostat, 2008).

Posledično se bo zaradi vse daljše življenjske dobe povečevalo razmerje med starejšimi nad 65 let ter starimi do 65 let, kar bo tudi negativno vplivalo na razmerje med delovno aktivnimi zavarovanci v pokojninskem sistemu ter upokojenci, ki prejemajo pokojnine iz sistema. Slednje je razvidno iz Tabele 1, kjer se vidi, da se bo po srednji varianti leta 2030 delež starejših nad 65 let dvignil s sedanjih 16,6 odstotka za 9 odstotnih točk, na 25,3 odstotka. V prebivalstveni skupini od 15–65 let pa se bo od leta 2010 do leta 2030 zgodil padec za 7 odstotnih točk. Tako bo razmerje med tema dvema skupinama znašalo 1:2,44 v korist starostne skupine, kar je v primerjavi letom 2010, ko razmerje znaša 1:4,19, znatno zmanjšanje.

Tabela 1: Prebivalstvo po starostnih skupinah, v deležih po nizki, srednji in visoki varianti v Sloveniji za izbrana leta (2008, 2010, 2020, 2030, 2040, 2050, 2060)

Nizka varianta projekcije					
Leto	Skupaj	Starostna skupina (leta)			
		1-14	15-59	60+	80+
2008	100	13,9	70,0	16,1	3,5
2010	100	13,8	69,5	16,7	3,9
2020	100	13,7	65,7	20,6	5,3
2030	100	11,9	62,5	25,6	6,4
2040	100	10,9	59,5	29,6	9,4
2050	100	11,2	55,3	33,4	11,2
2060	100	10,8	54,7	34,5	13,2
Srednja varianta projekcije					
Leto	Skupaj	Starostna skupina (leta)			
		1-14	15-59	60+	80+
2008	100	13,9	70,0	16,1	3,5
2010	100	13,8	69,5	16,6	3,9
2020	100	14,2	65,4	20,4	5,4
2030	100	12,8	61,9	25,3	6,7
2040	100	12,1	58,9	29,1	9,9
2050	100	12,8	54,7	32,5	12,0
2060	100	12,8	53,9	33,4	14,1
Visoka varianta projekcije					
Leto	Skupaj	Starostna skupina (leta)			
		1-14	15-59	60+	80+
2008	100	13,9	70,0	16,1	3,5
2010	100	14,0	69,5	16,5	3,9
2020	100	15,2	65,0	19,8	5,4
2030	100	14,6	61,4	24,0	6,7
2040	100	14,4	58,6	27,0	9,7
2050	100	15,8	54,9	29,4	11,7
2060	100	16,4	53,9	29,7	13,4

Vir: Eurostat, EUROPOP2008, konvergentni scenarij in SURS, 2010.

Trend povečevanja starejše populacije pa se bo nadaljeval, saj bo delež populacije nad 65 let znašal v letu 2060 že tretjino prebivalstva oziroma 33,4 odstotkov. Delež prebivalstva v letih od 15 do 64 let bo temu primerno padel, in sicer na 53,9 odstotka, torej bo prebivalcev v tej skupini le za dobro polovico.

Pričakovati je torej, da se bo delež starejšega prebivalstva nad 65 let v obdobju 2020–2060 podvojil, opozoriti pa velja tudi na to, da se bo delež starejših nad 80 let povečal za štirikrat, kar pa pomeni, da bo prejemanje pokojnin daljše in strošek za pokojninsko blagajno še večji.

Torej dokazi, da se prebivalstvo stara in da bomo v Sloveniji deležni mnogih demografskih premikov v naslednji desetletjih so več kot očitni. S tem poglavjem bi tako rad izpostavil demografske spremembe kot največji razlog, da se trenutni pokojninski sistem reformira, da se ljudi in gospodarstvo pripravi na velike spremembe v prihodnosti, še preden se le-te zgodijo.

2. 2 Previsoke pravice in prezgodnje upokojevanje

Nekateri vzroki za fiskalne nestabilnosti v državah Srednje, Vzhodne in Južne Evrope pa izvirajo še pred letom 1990, ko je bila zaostrena ekonomska situacija zaradi tranzicije iz centralno planskega gospodarstva v tržno gospodarstvo. Takrat je bilo mnogim prejemnikom omogočeno, da so prišli do pokojnine pri razmeroma nizki starosti. Nastal je problem velikega upada plačevanja prispevkov, ki se je zgodil zaradi padca BDP-ja ter zmanjšanja registrirane zaposlenosti (Holzman & Guven, 2009, str. 3).

Velik del krivde za trenutno slabo stanje v sedanjem pokojninskega sistema v Sloveniji bi tako lahko naprtili ugodnostim, ki so jih imeli upokojevalci v prejšnjem sistemu v Jugoslaviji.

Iz Tabele 2 lahko vidimo, da bi lahko kar nekaj krivde za nastalo stanje po osamosvojitvi in naprej naprtili staremu jugoslovanskemu sistemu, saj je vidno, da je delež zaposlenih oseb na upokojenca od leta 1970 s 3,32 zaposlenih na enega upokojenca padal vse do leta 1989 na 2,52 zaposlenih na upokojenca. Po drugi strani pa se je nadomestna stopnja, ki se meri v odstotku pokojnine od plače vseskozi, razen v letu 1985, zviševala. Tako je nadomestna stopnja zrasla iz 62,6 % v letu 1970 na 80,0 % v letu 1989 (ILO, 2002, str. 22).

V letu 1983 je bil v Sloveniji sprejet Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Temelj tega zakona je bil ta, da so sedaj pokojnine predstavljale nekakšno kompenzacijo oziroma renumeracijo za pretekla leta dela. Vendar pa je bil čas sprejetja tega zakona vse prej kot idealen, saj je ravno takrat Jugoslavija padla v krizo dolga, kateri je sledila splošna politična in ekonomska kriza, kateri je sledil razpad Jugoslavije v letu 1991 (ILO, 2002, str. 21).

Tabela 2: Delež zaposlenih oseb na prebivalca od 1970 do 1989 ter nadomestna stopnja

Leto	Zaposlene osebe na upokojenca	Izdatki za pokojnine (v % BDP)	Nadomestna stopnja (pokojnina/plača v %)
1970	3,32	/	62,6
1975	3,51	/	67,8
1980	3,66	7,3	73,5
1985	2,94	6,8	66,5
1988	2,68	7,8	80,4
1989	2,52	8,7	80,0

Vir: ILO, 2002, str. 22.

Novost pri novem zakonu je bil tudi nov način indeksacije, saj so se pokojnine začele usklajevati z rastjo plač in ne z življenjskimi stroški. Vendar pa je bila kljub sprejetju pokojninskega zakona nova indeksacija vpeljana šele v letu 1986, kar je privedlo do zvišanja pokojnin (ILO, 2002, str. 21). To povišanje lahko vidimo na sliki 5, ki kaže, da so v letu 1985 pokojnine znašale 66,5 % plače, ta odstotek pa se že leta 1988 dvignil za 13,8 odstotnih točk na 80,4 % plače.

Novi upokojitveni pogoji so bili veliko bolj ugodni. Predpisana upokojitvena starost za moške je znašala 60 let, za ženske pa 55 let. S tem sistemom so se ustvarili tudi boljši pogoji za čimprejšnjo upokojitev, saj ja bila za upokojitev potrebna le minimalna predpisana starost ter minimalna dosežena delovna doba, ki je bi v tistem sistemu postavljena za dobo 20-ih let (ILO, 2002, str. 23).

Slovenija je po osamosvojitvi leta 1991 podedovala pokojninski sistem iz dobe socializma, financiran po sistemu PAYG. Sistem je imel mnogo napak, prav tako so jih imele tudi ostale države v tranzicijskih ekonomijah, in sicer nizke upokojitvene stopnje, velikodušne pravice ter privilegiji za nekatere poklice. Te karakteristike sistema so se začele kazati v začetku leta 1992, ko je začel sistem proizvajati deficit (Holzman & Guven, 2009, str. 268).

Poleg neustreznega in dolgoročno nevzdržnega sistema pa je v letih osamosvojitve prišlo do množičnega upokojevanja, ki je pokazal rezultat v tem, da se so deleži zaposlenih na upokojenca iz 2,30 v letu 1990 padli na 1,95 v letu 1991 (glej Tabelo 3). To je številčno pomenilo, da je bilo leta 1990 884.600 zavarovancev ter 384.100 upokojencev, le dve leti kasneje pa je bilo zavarovancev že za 120.000 manj, in sicer 764.900 ter 448.800 upokojencev, kar je povečanje za 64.700. Padanje deleža se je ustavilo v letu 1992, ko je

delež znašal le še 1,70 zaposlenih na upokojenca. Po tem letu, pa do konca desetletja, se ta delež ni bistveno spreminjal (ILO, 2002, str. 28).

Tabela 3: Delež zaposlenih oseb na prebivalca od 1990 do 2000 ter nadomestna stopnja

Leto	Zaposlene osebe na upokojenca	Izdatki za pokojnine (v % BDP)	Nadomestna stopnja (pokojnina/plača v %)
1990	2,30	11,7	89,2
1991	1,95	10,9	73,8
1992	1,70	13,8	78,4
1993	1,71	14,1	74,5
1994	1,69	14,5	77,2
1995	1,67	14,7	77,9
1996	1,65	14,7	75,8
1997	1,67	14,9	75,4
1998	1,66	14,3	75,6
1999	1,68	14,4	76,8
2000	1,67	14,6	76,1

Vir: ILO, 2002, str. 28.

Vsi zgodovinski podatki o številkah aktivnih zavarovancev in upokojenecv torej kažejo na to, da se je razmerje vseskozi poslabševalo in da se je vse to začelo v 80-ih letih 20. stoletja. Tako lahko trdimo, da je eden izmed razlogov za trenutno slabo stanje sedanjega pokojninskega sistema tudi lahkomiselnost in pa razmetavanje s sredstvi v času pozitivne bilance v pokojninskem sistemu. Iz sledečega se jasno vidi, da bodo ljudje, v primeru, da bodo imeli možnost upokojitve pod najlažjimi pogoji to v večini tudi izkoristili. Prav zaradi tega pa tako ne zdržijo argumenti, da obstaja tako imenovana solidarnost in da bodo delavci delali dokler bodo lahko. Menim, da se je dogajalo prav nasprotno saj, sicer ne bi prihajalo do tako izrazitih množičnih upokojevanj, kot so se dogajala v preteklosti (ILO, 2002, str. 28).

Dani podatki za preteklost kažejo na neustrezno razmišljanje v preteklih sistemih ter kakšne posledice so slabe odločitve pustile na sedanje stanje, če gledamo na izdatke v

odstotkih BDP-ja. Na voljo so seveda tudi že analize, ki nam nazorno kažejo, kaj se še lahko zgodi, če sistem ostane takšen kot je v prihodnosti.

Tabela 4: Projekcije izdatkov pokojninske blagajne v % BDP-ja

Leto		2003	2010	2020	2030	2040	2050
Varianta							
Srednja varianta	Prihodki	9,5	10,0	10,9	11,5	11,5	11,5
	Izdatki	11,3	11,0	11,0	12,8	15,0	16,4
Visoka varianta	Prihodki	9,5	10,1	11,0	11,6	11,4	11,4
	Izdatki	11,3	11,0	11,0	12,7	14,5	15,3
Nizka varianta	Prihodki	9,5	9,9	10,8	11,5	11,5	11,5
	Izdatki	11,3	11,0	10,9	12,8	15,2	16,9
Varianta brez preseljevanj	Prihodki	9,5	9,9	10,8	11,5	11,5	11,5
	Izdatki	11,3	11,0	11,1	13,3	16,1	18,3

Vir: Evropsko poročilo o pokojninah, 2007, str. 310.

Na podlagi pričakovanih rasti plač BDP-ja ter pričakovane demografske slike v prihodnjih desetletjih od leta 2006, so predvidene rasti deleža BDP-ja, ki bo namenjen pokojninam zaskrbljujoče. Kot vidimo v Tabeli 4, se bo po najbolj verjetni srednji varianti leta 2020 razmak med prihodki in izdatki zmanjšal s sedanje 1,0 odstotne točke na 0,1 odstotne točke, v približevanju leta 2030 pa bo začel ta razmak naraščati, saj bo takrat znašal 1,3 odstotne točke, stanje pa se bo še poslabševalo, saj bo v letu 2040 razlika med vplačili in izplačili znašala že zelo velikih 3,5 odstotne točke, kjer pa se ne bo ustavila, saj bo v letu 2050 le-ta znašala že 4,5 odstotnih točk BDP-ja (Evropsko poročilo o pokojninah, 2007, str. 310).

Te projekcije so tako eden izmed glavnih opozorilnih razlogov, da se reforme lotimo takoj, saj je razvidno, da je sistem še zmerno vzdržen do leta 2020, ko imamo dobro pokrivanje izdatkov z prihodki, in to seveda ob predpostavki, da že sedaj za skoraj četrtno vseh prihodkov poskrbi Vlada Republike Slovenije. Stanje se lahko začne slabšati v desetletju po 2020, kjer bi bilo potrebno vse razlike med izdatki in prihodki dodatno financirati iz državnega proračuna, kar pa seveda pomeni, da morda pride v poštev zvišanje davkov ali pa ukrepi nižanja pravic do pokojnine.

2. 3 Vpliv pokojninskih lobijev

Ob podrobnem proučevanju razlogov, zakaj reforme v nekaterih drugih državah niso bile uspešne vidimo, da so v mnogih državah prisotni lobiji, ki lobirajo v prid upokoјencev in na ta način zavirajo izvajanje prepotrebnih reform sistemov po svetu (Holzman et al., 2003, str. 112).

Tako na primer v ZDA, pravice upokoјencev brani Ameriško združenje upokoјencev (AARP), s 35 milijoni članov. Na Nizozemskem je podobno združenje (AOV) v letu 1994 celo prišlo v državni parlament s sedmimi sedeži. V nekaterih državah, na primer v Nemčiji, je bil eden izmed glavnih ovir za nesprejetje reforme prav to, da kar tretjina prebivalstva sestavljajo ljudje, ki so starejši nad 55 let (Holzman et al., 2003, str. 112).

Upokoјenski lobiji pa bodo seveda še močnejši v prihodnosti. Število starejših oseb nad 60 let se bo po projekcijah podvojilo do leta 2040 v večini držav OECD. Kot dodatek k temu, je volilna udeležba starejših bolj dinamična, kot pri mlajših. V Franciji gre na volitve kar 85 % starejših oseb v primerjavi s celotnim povprečjem v državi, ki znaša 78 % (Holzman et al., 2003, str. 113).

Delež oseb starih 55 let in več, ki so odšli na zadnje nacionalne volitve leta 2008, je po raziskavi Evropske Unije iz leta 2009, v Sloveniji znašal kar 84 %. Povprečna udeležba v državi je bila takrat 69 %, kar pomeni, da je bila udeležba oseb starih 55 let in več kar 15 odstotnih točk nad državnim povprečjem (Evropski parlament: Povolilni pregled, Profil države: Evropsko povprečje in rezultati v Slovenji, 2009, str. 3).

Na ta del se sem osredotočil zato, ker menim, da je moč sindikatov in interesnih skupin ena izmed glavnih ovir ali se bo neka reforma izvedla ali ne. To pa zato, ker na koncu, ko se zberejo in analizirajo vse številke in mogoče variante za reformo, je še vedno politika tista, ki bo odločila. Tako lahko interesna skupina z dovolj politične moči, uspešno onemogoča spremembe s tem, da se ozira samo na lastno kratkoročno korist. S tem ciljam predvsem na generacijo upokoјencev ter ljudi, tik pred upokoјitvijo.

Po Holzmanu (2003, str. 122) bi lahko takšno vedenje starejših generacij, ki se ne zanimajo, kaj se bo zgodilo z generacijami za njimi, opisali kot egoistično. Tako bodo starejše generacije, ki držijo volilno večino v primerjavi z mlajšimi generacijami maksimizirali svoje koristi in izbrale takšne pokojninske stopnje, ki jih bodo morale odplačevati še generacije za njimi.

Največji problem pri tem dejavniku pa je seveda tudi politična neaktivnost mladih, ki se ne vključujejo v politiko in tako ne vplivajo na odločitve o njihovi prihodnosti. Raziskave iz leta 2004 kažejo, da je delež študentov, ki se zanimajo za politiko znašal 29 %, delež študentov, ki se za politiko zanimajo malo, oziroma se sploh ne zanimajo je znašal 71 %. Ta delež pa je še nižji od tistega, ki je bil izmerjen leta 1991, ko je se je kar 57 % študentov v raziskavi opredelilo, da se zanimajo za politiko (Lavtar, 2007, str. 75).

Iz tega lahko sklenem, da so tudi mladi sami krivi, da se stvari ne premikajo v njihovo korist, saj se premalo udeležujejo v politiki. Problem pa je tudi, da delež takšnih, ki se zanimajo za politiko pada in znalo bi se zgoditi, da bo tako tudi v prihodnje, kar ni dobro za sedanjo generacijo mladih.

2. 4 Vpliv današnje krize na stanje v pokojninski blagajni

Ne moremo trditi, da bi lahko trenutno finančno krizo imeli za enega izmed poglavitnih razlogov za nevzdržnost sistema, lahko pa zagotovo trdimo, da je sedanja globalna finančna kriza povečala pokojninsko luknjo.

Prav zaradi izpada prihodkov v pokojninsko blagajno, ki se je zgodil zaradi propada nekaterih manj uspešnih podjetij in pa neplačevanje prispevkov, je morala vlada Republike Slovenije najti rešitev za nabran dolg v višini 125 milijonov evrov, ki se je nabral do konca leta 2009 (Dimnik, 2009).

Tako so nekateri zaposleni v podjetjih, ki niso plačevala prispevkov, ostali brez dela pokojnine do katerega so bili upravičeni po zakonu. Na to situacijo se je odzvala država, in sicer tako, da so neplačane prispevke na ZPIZ-u šteli kot za plačane ter tako delavci niso bili prikrajšani za del pokojnine. Vendar pa v tistem trenutku niso bila vplača nobena sredstva iz državnega proračuna tako, da se je v pokojninski blagajni primanjkljaj le povečal (Dimnik, 2009).

Prav tako ostaja v letu 2010, zaradi posledic trenutne finančne krize, še za kar 182,5 milijonov neplačanih prispevkov za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje (Fidermuc, 2010).

Morda bi bilo potrebno razmisliti o tem, da se vzpostavi takšen sistem, kjer bi lahko delavci imeli neposreden vpogled do podatkov o tem, če je njihov delodajalec plačal njihove prispevke za pokojninsko zavarovanje. S tem bi se izognili mnogim nevšečnostim, na katere naletijo delavci ob upokojitvi, ko ugotovijo, da pokojninski prispevki niso bili plačani.

Pretekli dogodki namreč kažejo na to, da v kolikor bo tudi v prihodnosti prihajalo do neplačevanja prispevkov, bo država uspela najti kratkoročne rešitve. Vendar pa menim, da v kolikor bi se to ponavljalo še naprej, se bo s tem dajalo signal neplačnikom, da bodo tovrstna dejanja ostala nekaznovana. Predvsem bi se moralo delati na iskanju dolgoročne rešitve plačilne nediscipline s tem, da se delavce najhitreje opozori, ko je nekaj narobe in da se neplačnike ustrezno kaznuje.

3. KLJUČNE SPREMEMBE PRI REFORMI POKOJNINSKEGA SISTEMA V SLOVENIJI

V prejšnjih poglavjih smo spoznali kateri sistemi so v uporabi v Evropi ter trenutno stanje, ki vlada v slovenskem pokojninskem sistemu. Podani so bili tudi štiri razlogi, zaradi katerih sistem postaja nevzdržen.

Sedaj pa bodo predstavljeni ključni predlogi, katere bi morali upoštevati in jih vpeljati v nov sistem, da bo le-ta dolgoročno vzdržen in stabilen ter da se bodo upoštevala tudi vsa načela, ki so bila v uporabi sedaj. Predstavljeni bodo tudi trije predlogi, na kakšen način bi bilo mogoče reformo izpeljati ter predstavljene pozitivne in negativne strani teh predlogov.

3. 1 Zvišanje upokojitvene starosti in povečanje minimalne delovne dobe v 1. stebru

Predlog o zvišanju upokojitvene starosti je danes nedvomno prvi izmed predlogov pri reformi kateregakoli pokojninskega sistema. Seveda pa ima ta predlog trdno podlago v številkah, ki zagotovo nasprotujejo mnenjem tistih, ki povišanje delovne dobe vztrajno zavračajo. S prikazom upokojitvene starosti danes ter povprečne pokojninske dobe bi rad pokazal, da je predvsem doba plačevanja danes še vedno prekratka v primerjavi s časom vplačevanja. V tem delu sem se predvsem osredotočil na starostne pokojnine, saj predstavljajo največji delež pri vseh izplačilih.

Tabela 5: Povprečna dosežena starost pri novih starostnih in invalidskih upokojencih iz obveznega zavarovanja po spolu, 2000–2009

Vrsta upokojenca								
Leto	Starostni				Invalidski			
	Ženske		Moški		Ženske		Moški	
	let	meseči	let	meseči	let	meseči	let	meseči
2000	56	1	61	0	48	9	52	11
2001	56	2	62	0	49	1	53	3
2002	56	5	62	2	49	7	53	6
2003	56	6	62	2	49	9	53	8
2004	57	3	62	6	49	10	53	10
2005	57	3	61	8	50	1	53	11
2006	57	4	61	8	50	4	53	5
2007	57	7	61	10	50	8	54	9
2008	57	7	61	11	51	7	54	3
2009	58	1	62	0	51	11	54	8

Vir: ZPIZ, 2010, str. 22.

Pogojev za upokojitev po sistemu, ki je v uporabi sedaj, je več. Zavarovanec se lahko upokoji pri starosti 58 let ter če dopolni najmanj 40 let delovne dobe za moške, oziroma 38

let delovne dobe za ženske. Pri dopolnjenih 20. letih delovne dobe se lahko moški upokojijo, ko dosežejo starost 63 let, ženske pa ob starosti 62 let. Pri najmanj 15. letih delovne dobe se lahko moški upokojijo pri 65. letih ter ženske pri 63. letih (Uradni list, ZPIZ-1, 1999, člen št. 36).

Najprej nas mora zanimati ali se je starost ob upokojitvi povečevala, kot je bilo ciljano pri reformi iz leta 1999. Iz Tabele 5 vidimo, da se je povprečna doba pri ženskah povečevala, vendar pa je v letu 2009 še vedno znašala le 58 let in 1 mesec, kolikor je najnižja možna upokojitvena starost po sedanjem zakonu in še zdaleč ne dosega najvišje upokojitvene starosti (ZPIZ, 2010, str. 22).

Pri moških lahko vidimo (glej Tabelo 5) povečanja dosežene starosti ob upokojitvi za starostno pokojnino v obdobju od leta 2000 do leta 2009 iz 61 let na 62 let, kar ni veliko. Tudi pri moških smo tako še daleč od doseganja najvišje upokojitvene starosti, ki je bila določena po reformi pokojninskega sistema v leti 1999 (ZPIZ, 2010, str. 22).

Tabela 6: Povprečna doba prejemanja pokojnine, obdobje 2000–2009

Starostne pokojnine						
Leto	Ženske		Moški		Skupaj	
	let	mesecev	let	mesecev	let	mesecev
2000	17	1	14	9	15	9
2001	15	11	14	1	14	11
2002	16	3	15	1	15	7
2003	18	0	15	7	16	8
2004	18	8	15	10	17	1
2005	19	8	16	0	17	7
2006	19	3	16	0	17	5
2007	20	3	16	3	17	11
2008	20	10	16	4	18	3
2009	21	6	16	7	18	9

Vir: ZPIZ, 2010.

Razvidno je, da se je starost ob upokojitvi počasi povečevala. Sedaj pa bi se morali osredotočiti na čas prejemanja pokojnine. Če je ta ostal isti, oziroma se je zmanjševal,

potem je bila reforma učinkovita, saj bi to ob konstantnem številu upokojencev pomenilo stagniranje, oziroma zmanjšanje izdatkov za pokojnine.

Iz Tabele 6 vidimo, da se je čas prejemanja starostne pokojnine od leta 2000 do leta 2009 vseskozi povečeval. V letu 2000 je le-ta za ženske znašala 17 let in 1 mesec, za moške pa 14 let in 9 mesecev. Če pogledam stanje v letu 2009 se je pri ženskah čas prejemanja starostne pokojnine povečal na 21 let in 6 mesecev, kar pomeni povečanje za 4 leta in 5 mesecev v primerjavi z letom 2000. Pri moških je bila ta doba v letu 2009 povprečno dolga 16 let in 7 mesecev, kar pomeni povečanje za 1 leto in 10 mesecev v primerjavi z letom 2000.

Torej, povprečna doba izplačevanja iz pokojninskega sistema ni stagnirala oziroma se zmanjševala, temveč se je povečevala. Glavni razlog za to bi lahko bilo daljšanje življenjske dobe, kar sem delno že predstavil v 3. poglavju.

Potrebno pa je tudi preveriti, kaj se je v tem času dogajalo s povprečno dobo vplačevanja, oziroma s prihodki v pokojninsko blagajno.

Tabela 7: Povprečna pokojninska doba, obdobje 2000–2009

Starostne pokojnine						
Leto	Ženske		Moški		Skupaj	
	let	mesecev	let	mesecev	let	mesecev
2000	30	11	36	6	33	5
2001	31	2	36	7	33	7
2002	31	5	36	9	33	10
2003	31	8	36	10	34	0
2004	31	10	36	11	34	2
2005	32	1	37	0	34	4
2006	32	3	37	2	34	6
2007	32	6	37	3	34	8
2008	32	9	37	6	34	11
2009	33	0	37	5	35	0

Vir: ZPIZ, 2010.

Tabela 7 prikazuje povprečno pokojninsko dobo ter s tem povprečen čas, ko je posameznik vplačeval v pokojninsko blagajno. V letu 2000 je povprečna pokojninska doba pri starostni

pokojnini znašala 30 let in 11 mesecev za ženske ter 36 let in 6 mesecev za moške. V letu 2009 je doba vplačevanja pri starostni pokojnini za ženske znašala 33 let, kar je v primerjavi z letom 2000 pomenilo povečanje za 2 leti in 1 mesec, pri moških pa je v letu 2009 povprečna pokojninska doba znašala 37 let in 5 mesecev, kar je pomenilo povečanje iz leta 2000 za 11 mesecev.

Ob primerjavi med povprečno dobo prejemanja (izplačili) in povprečno dobo plačevanja (vplačili) vidimo, da povečanja niso bila sorazmerna. Na eni strani imamo hitrejše povečanje časa prejemanja pokojnin in s tem izdatkov ter na drugi strani počasnejše povečevanje pokojninske dobe in s tem počasnejše povečanje prejemkov v pokojninsko blagajno.

Kljub zaostritvi pogojev s pokojninsko reformo iz leta 1999 se je starost ob upokojitvi in delovna doba počasi povečevala, doba prejemanja pokojnine pa se je hitreje višala. S tem se je povečal pritisk na pokojninsko blagajno tako, da je morala država zaradi tega vpliva vsako leto vanjo vplačati več. V letu 2007 je prispevek države znašal 1.111 milijonov evrov, leto kasneje je ta zrasel na 1.223 milijonov evrov ter se v letu 2009 povečal na 1.340 milijonov evrov prispevkov iz državnega proračuna (TV Slovenija, 2009).

Vidimo, da se je prispevek države konstantno povečeval, to pa se bo ob nesprejetju nove pokojninske zakonodaje dogajalo še v prihodnosti. Iz vsega torej sledi, da se mora pri reformi pokojnin nujno dvigniti upokojitveno starost.

Iz prejšnjega poglavja, kjer sem predstavil demografski problem, sem ugotovil, da se bo življenjska doba v prihodnosti podaljševala. To bi brez sprememb pokojninskega sistema prineslo še hujši pritisk na pokojninsko blagajno. Ukrep zvišanja upokojitvene starosti bo prinesel zmanjšanje dobe prejemanja pokojnine tako, da bo manj izplačil iz pokojninske blagajne.

Hkrati pa bi bilo potrebno podaljšati delovno dobo, saj smo videli, da se ta ne povečuje dovolj hitro, da bi držala sistem v ravnovesju. S tem ukrepom se bo povečal čas vplačevanja v sistem, to pa posledično pomeni, da bo na voljo več denarja za pokojnine.

Ob podaljšanju delovne dobe, bi bilo potrebno hkrati dvigniti delovno aktivnost med starejšimi in študenti. Glede tega problema v pokojninskem sistemu v Sloveniji pa je bilo objavljenih kar nekaj mnenj tujih inštitucij, kot na primer OECD, ki je predstavil nekaj predlogov, nanašajoč se predvsem na dvig delovne aktivnosti ter hitrejšega vstopa mladih na trg delovne sile.

Po mnenju OECD-ja (2009, str. 8), je stopnja delovne aktivnosti prebivalstva v Sloveniji v mednarodni primerjavi še vedno zelo nizka, čeprav je v zadnjem času prišlo do nekaterih izboljšanj. Da bi se upokojitvena starost še bolj zvišala, je najprej potrebno odpraviti spodbude za delavce, ki se hočejo zgodaj upokojiti in jim s tem omogočiti postopen izstop iz trga dela. Tisti delavci, ki želijo ostati delovno aktivni in se še ne želijo upokojiti, jim mora biti omogočeno, da se tudi v poznejših letih lahko strokovno izobražujejo. Tako bi

bilo nujno tudi oceniti programe izobraževanja in ugotoviti, če so dovolj uspešni in učinkoviti.

OECD (2009, str. 9) je podal še nekaj predlogov, kako bi z novo reformo zvišali aktivnost mladih. Predlog je predvideval skrajšanje dobe študija. Ukrepi v tej smeri bi lahko vključevali pogojevanje upravičenosti študentov do ugodnosti z minimalnim letnim napredkom pri študiju ali pa z uvedbo šolnin in študentskih posojil, katerih odplačevanje bi bilo vezano na zaslužek po diplomi.

3. 2 Izključitev čistih transferjev

Današnji sistem po zakonu ZPIZ-1 (1999), pod pokojninsko in invalidsko zavarovanje spadajo nekateri socialni transferji, tako imenovani čisti transferji, ki nimajo podlage v pokojninskem zavarovanju.

Po predlogu vlade v dokumentu Modernizacija pokojninskega sistema (2009, str. 26) je smiselno izločiti iz pokojninskega in invalidskega sistema vse transferje oziroma socialne dajatve, ki znotraj pokojninskega sistema zagotavljajo upravičencem iz državnega proračuna in se ne financirajo iz prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Saj bi sistem postal bolj pregleden. S tem bi se zagotovila ločitev socialnih dajatev od čistih pokojninskih dajatev (starostna, invalidska, vdovska in družinska pokojnina), ki se financirajo iz pobranih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Pravico do dodatka za pomoč in postrežbo bi se tako prenesla v Zakon o dolgotrajni oskrbi, državno pokojnino in pravico do varstvenega dodatka (prejemek prejemnikov starostnih, invalidskih, vdovskih in družinskih pokojnin, zaradi socialne varnosti), pa bi se preneslo v Zakon o socialnem varstvu (Modernizacija pokojninskega sistema, 2009, str. 27).

Glavni namen tega ukrepa je narediti sistem bolj pregleden in da imajo vsi izdatki iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja realno podlago, in sicer plačevanje prispevkov. Ta ukrep tako ne prinese prihranka, saj bodo preneseni na druge zavode, ki skrbijo za socialno varnost in jih bo država morala financirati iz proračuna, saj prejemniki ne bodo izgubili pravice do teh transferjev, le prenesli se bodo na drug zavod (Modernizacija pokojninskega sistema, 2009, str. 27). V letu 2009 so čisti socialni transferji obsegali 4,5 % celotne pokojninske blagajne, saj so po podatkih ZPIZ-a znašali 207,4 milijonov evrov (ZPIZ, 2009).

3. 3 Prenova dodatnega pokojninskega sistema

Ena najpomembnejših nalog pri reformi pokojninskega sistema bi nedvomno morala biti tudi korenita reforma dodatnega pokojninskega sistema (v nadaljevanju 2. steber). Glavna razlika v primerjavi s 1. stebrom je, da se 2. steber ne financira po sistemu PAYG, ampak temelji na osnovi kapitalskega kritja (Čok, Košak, Berk Skok, Sabt, 2010, str. 17).

Drugi pokojninski steber je bil vzpostavljen z reformo pokojninskega sistema v letu 1999. Namen 2. stebra je bil povečati varčevanje za starost, za delavce s strani delodajalca in tudi s prostovoljnimi prispevki delavcev.

Dejavnost dodatnega pokojninskega varčevanja je razdeljena med vzajemne sklade, zavarovalnice in pokojninske družbe. Vzajemne sklade nadzira Agencija za trg vrednostnih papirjev, zavarovalnice in pokojninske družbe pa Agencija za zavarovalni nadzor. Posledica tega je neenotna ponudba, različna obravnava na številnih področjih in neenotne statistike. Vse skupaj tako prinese precejšnjo nepreglednost (Čok in ostali, 2010, str. 23). To pa na koncu vpliva na konkurenčnost celotnega trga.

Sistem 2. stebra, ki ga imamo v Sloveniji sedaj, ni dober. V sistemu prihaja tudi to takšnih konservativnih naložb, da ljudje več kot 40 let varčujejo v pokojninskih skladih, katerih naložbena politika je sestavljena iz treh četrtin depozitov in državnih obveznic, preostali del pa predstavljajo bolj tvegane naložbe. To ni optimalno, saj študije dokazujejo, da so delnice na dolgi rok bolj donosne in manj tvegane (Berk Skok, 2010, str. 22).

Ob tem pa je treba opozoriti, da sredstva v upravljanju v 2. stebru niso prav velika. Delež sredstev znaša le 4 % BDP-ja, s čimer še vedno močno zaostajamo za ostalimi razvitimi državami v Evropi (Berk Skok, 2010, str. 22).

Po Berk Skoku (2010, str. 23) bi se morali držati nekaj ključnih ciljev pri reformi 2. stebra. Najprej bi morali spremeniti koncept pokojninskega načrta, kar bi naredili tako, da bi dovolili, da si zaposlen sam izbere sklad poljubnega izvajalca (finančne institucije), v katerega bo zanj vplačevalo podjetje. Ta predlog je nujen, da se hkrati poveča konkurenčnost med produkti ter hkrati pozitivno vpliva na razvoj kapitalskega trga.

Naslednje, kar bi bilo potrebno storiti je to, da bi se morali skladi prilagoditi posameznim skupinam varčevalcev tako, da bi se oblikovali skladi z različnimi ročnostmi, ki bi bile odvisne od časa, ki ga ima posameznik do upokojitve. Poleg tega bi bilo v zakonu ustrezno opredeliti dovoljeno strukturo master/feeder², s čimer bi dosegli večjo učinkovitost in nižje stroške upravljanja (Berk Skok, 2010, str. 23).

Poleg naštetih predlogov bi bilo nujno urediti tudi centralni register pokojninskih računov. Le-ta bi omogočal preglednost, nadzor nad vplačili in pravilnost izvajanja, davčni nadzor in obveščaje o trenutnem stanju na računu. Tako bi vsak posameznik hitro in učinkovito ugotovil, kakšno je stanje na računu ter tudi nadzoroval vplačila in pravilnost izvajanja pokojninskega načrta (Berk Skok, 2010, str. 23).

Menim, da so vsi dani predlogi izvedljivi, saj imamo sedaj edinstveno možnost, da hkrati ob celostni reformi 1. stebra poskrbimo tudi za razvoj dodatnega pokojninskega zavarovanja. To pa je pomembno tudi zato, saj nam to lahko prinese tudi mnogo dodatnih pozitivnih učinkov, ki lahko pomembno vplivajo na kapitalski trg in na celotno gospodarstvo.

² Master/feeder sklad pomeni, da ima upravljavec v master skladu več različnih naložb, v feeder skladu pa nato kombinirajo te naložbe po željah vlagateljev.

3. 4 Primerjava med uveljavitvijo NDC ali točkovnega sistema ter prilagoditvijo starega sistema

Ob visokem konsenzu, ki so ga dosegli ekonomisti, da so spremembe nujne, se mnenja glede tega kateri sistem vpeljati zelo razlikujejo. Lahko bi se zgledovali po sistemu navideznih določenih prispevkov oziroma NDC sistemu, kot ga poznajo na Švedskem, v Latviji, na Poljskem in v Italiji. Lahko bi se zgledovali tudi po načelih točkovnega sistema, ki prinaša bistveno manjše spremembe v primerjavi z današnjim sistemom, za katerega se je odločila večina preostalih evropskih držav (Repovž, 2009, str. 12).

Obstaja seveda tudi tretja možnost, ta sedanji sistem ohranja, vendar pa bi ga bilo potrebno prilagoditi na današnje razmere in pa vnesti nemalo popravkov. Takšnega mnenja je med drugimi tudi dr. Tine Stanovnik (2010), ki pravi, da sedanji sistem že kaže pozitivne učinke reforme iz leta 1999. To se po njegovem mnenju kaže v relativnem zmanjševanju pokojnin ter z večanjem tveganja revščine za upokojence. Po njegovem mnenju bi bilo potrebno sistem zaradi nepreglednosti nekoliko popraviti. Morali bi pa se soočiti tudi z vprašanjem o nadaljnji socialni vzdržnosti sistema za upokojence, če se dopusti še nadaljnje zmanjševanje nadomestnega razmerja.

Veliko se je govorilo tudi o sistemu NDC, ki se je že vpeljal v nekaterih Evropskih državah. Gre za sistem v katerem se prispevki beležijo na individualnih računih. Prispevki se dosledno indeksirajo z rastjo plač, rastjo mase plač in rastjo BDP-ja na prebivalca. Vsak posameznik v tem sistemu od administratorja sistema (pri nas bi to bil Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje) prejema informacijo o vrednosti vplačanih indeksiranih sredstev. Gre torej za sistem, ki ima vgrajene spodbude, saj motivira delavce, da bodo delali dlje, saj bodo tako prejeli večje pokojnine (Berk Skok, 2009).

Ko bo posameznik začel razmišljati o upokojitvi, bo lahko naredil izračun, koliko bo pokojnina višja, če bi se odločil za upokojitev kasneje. Sistem je torej pravičen, saj vsak dobi toliko, kolikor je vplačal. Ker pa sistem ni redistributiven, je opremljen z ničelnim stebrom, ki zagotavlja univerzalno pokojnino vsem, ki dopolnjujejo določeno starost (Berk Skok, 2009).

Alternativa pa je točkovni sistem. Pri tem sistemu posameznik vsako leto pridobi določeno število točk, in sicer na podlagi relativne višine plače. Ob upokojitvi bi se izračunalo povprečno število točk, te pa bi pomnožili s številom let pokojninske dobe in z vrednostjo pokojninske točke. Bonusov in malusov se točkovni sistem loti pavšalno, in sicer tako kot današnji sistem, ki določa fiksni dodatek ali fiksni odbitek. Ti bonusi so postavljeni prenizko, s tem pa so oškodovani tisti, ki delajo dlje in pridobijo tisti, ki se prej upokojijo (Berk Skok, 2009).

V obeh sistemih se Stanovniku zdi, da je precej manj prerazdeljevanja in solidarnosti. Meni tudi, da je boljša izbira točkovni sistem, saj je na pol poti med solidarnostjo, ki jo poznamo sedaj in solidarnostjo, ki bi jo dobili z NDC (Repovž, 2009, str. 13).

V nasprotju s Stanovnikom, pa Dušan Kidrič podobno kot Berk Skok, odločno zagovarja sistem NDC z argumentom, da gre pri tem sistemu za bolj pregledno oblikovanje pokojninske osnove, v prid temu pa naj bi govorili tudi aktualni dogodki v zvezi z neplačevanjem prispevkov. Če bi v takšnem sistemu delodajalec nehal plačevati v pokojninsko blagajno, bi se to takoj videlo na letnem poročilu o plačilih in stanju na računu, tako da bi zavarovanec lahko takoj reagiral (Repovž, 2009, str. 13).

Mnenja tujih opazovalcev, na primer Isabell Koske iz OECD, ki je sodelovala pri oblikovanju priporočil Sloveniji, sta nujen dvig starostne meje upokojitve in preoblikovanje sedanjega sistema. Bodisi v točkovni sistem bodisi v sistem NDC. Priporočila Koskejeve temeljijo na tem, da morajo biti pokojninski prejemki v večji meri odvisni od dejanskih vplačil, ki jih delavec prispeva skozi delovno dobo in da se mora upoštevati življenjsko dobo (Repovž, 2001, str. 13).

Sam sem mnenja, da se naj sistem modernizira, in sicer naj se uvede sistem NDC, saj ta po mojem mnenju prinaša večje koristi kot točkovni. Te so na primer večjo pravičnost, boljši nadzor nad vplačili, hkrati pa nični steber poskrbi za tudi redistribucijo, s čimer se ohranja vloga socialne države. V vsakem primeru pa je potrebno takojšnje zvišanje upokojitvene starosti v 1. stebri, prenova dodatnega pokojninskega sistema in izločitev čistih transferjev. Zaradi fiskalne vzdržnosti se je potrebno najprej osredotočiti na te cilje, nato pa izbrati ustrezen način implementacije novega sistema.

SKLEP

Skozi diplomsko delo sem opisal temelje na katerih so pokojninski sistemi zgrajeni, nato sem prikazal glavne razloge za krizo in predstavil temeljne rešitve pri reformi sistema. Pri sedanji reformi moramo nujno misliti na dolgi rok ter narediti takšen sistem, ki bo vzdržal naslednje generacije.

Signalov, zakaj trenutni pokojninski sistem ni vzdržen, je več. Skozi analizo demografskih sprememb sem poskusil prikazati, da se bo sedanje stanje v prihodnosti poslabševalo, s čimer se bo izvajal vse večji pritisk na pokojninsko blagajno in posledično na javne finance, zaradi prispevkov države v pokojninsko blagajno.

Pomemben vpliv na sedanje stanje so imele tudi prevelike ugodnosti v preteklih letih. Na stanje pa so ne nazadnje vplivali tudi pokojninski lobiji, ki so preprečili marsikatero reformo, ki bi pozitivno vplivala na gospodarstvo in na delavce. Nismo pa se mogli izogniti niti posledicam gospodarske krize, ki ni razlog za dolgoročno nevzdržnost, je pa močno poslabšala stanje v sistemu.

Pri sedanji reformi moramo misliti na vse te dejavnike, ki so negativno vplivali na sedanji pokojninski sistem ter se pogumno lotiti reforme z upoštevanjem ključnih ciljev in vseh ostalih načinov za izboljšanje sistema.

Kot prvi je ukrep zvišanja upokojitvene starosti, ki bo prinesel zmanjšanje dobe prejemanja pokojnine tako, da bo manj izplačil iz pokojninske blagajne. Hkrati bi bilo potrebno

podaljšati delovno dobo, saj smo videli, da se ta ne podaljšuje dovolj hitro, da bi držala sistem v ravnovesju.

Kot ključni cilj pa sem v diplomskem delu izpostavil tudi izboljšanje dodatnega pokojninskega zavarovanja, saj bi s tem dosegli mnoge pozitivne učinke tako za prebivalstvo, kot za gospodarstvo.

Omenil sem tudi, da bi bilo potrebno sistem očistiti transferjev, saj nimajo podlage v pokojninskem zavarovanju. Tako bi naredili sistem bolj pregleden, saj morajo pokojninski prejemki imeti podlago v prispevkih. Seveda bi moral sistem ostati delno redistributiven, to pa bi uredili z univerzalne pokojnino za socialno najbolj ogrožene.

Načinov za izvedbo reforme je več: NDC sistem, točkovni sistem ali pa prilagoditev starega sistema. Sam se zavzemam, da se uveljavi sistem NDC, saj v tem sistemu vidim največ pozitivnih učinkov, zaradi povezanosti prispevkov z izplačili, skrbjo za socialno šibkejše in možnostjo sprotne preverjana vplačevanja prispevkov. Pozitivna stran sistema je tudi ta, da je dolgoročno vzdržen, saj se pokojnine avtomatsko prilagajajo demografskim spremembam.

Vendar pa sem vseeno mnenja, da izbira načina izvajanja sistema ne sme biti ovira, da se doseže ključne prilagoditve zaradi fiskalne vzdržnosti – tj. zvišanje upokojitvene starosti, izločitev čistih transferjev in prenovo dodatnega pokojninskega sistema .

LITERATURA IN VIRI

1. Berk Skok, A. (2010, 29. maj). Dodatni pokojninski sistem, Preprečevanje konkurence bo še zaviralo razvoj. *Delo, Sobotna priloga*, str. 22 in 23.
2. Berk Skok, A. (2009, 28. november). *Bo kdo klecnil zaradi bede?* Najdeno 20. avgusta 2010 na spletnem naslovu http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/1042318690.
3. Bešter H. (1996). *Pokojninski sistemi v svetu in pri nas* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
4. Čok, Košak, Berk Skok & Sabt. (2010, marec). *Dolgoročni pomen 2. Pokojninskega stebra*. Najdeno 13. septembra 2010 na spletnem naslovu http://www.pokojninskad-a.si/uploads/datoteke/DOLGOROCNI%20POMEN%202%20POKOJNINSKEGA%20STEBRA_EF_marec2010.pdf.
5. Dimnik L. (2010, 26. marec). Dnevnik: *Neplačani prispevki v škodo obeh blagajn*. Najdeno 7. septembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042347902>.
6. Eurostat, *EUROPOP2008, konvergenčni scenarij srednja varianta, SURS*. Najdeno 18. julija 2010 na spletnem naslovu http://www.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/07_05197_projekcije/07_05197_projekcije.asp.
7. *Evropski parlament: Povolilni pregled, Profil države: Evropsko povprečje in rezultati v Sloveniji*. Najdeno 2. oktobra 2010 na spletnem naslovu http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/28_07/eb71.3_post_electoral_firstresults_slovenia.pdf.
8. Fidermuc, K. (2009, 30. november). *Neplačanih prispevkov je za 182,5 milijona evrov*. Najdeno 5. septembra na spletnem naslovu <http://www.delo.si/clanek/93818>.
9. Holzman & al. (2003). *Pension reform in Europe: Process and progress*. Washington: The World Bank.
10. Holzman & Guven. (2009). *Adequacy of retirement income after pension reforms in Central, Eastern and Southern Europe, eight country studies*. Washington: The World Bank.
11. ILO: *Pension reform in Central and Eastern Europe, Volume 2*. Najdeno 20. avgusta 2010 na spletnem naslovu http://www.ilo.int/public/english/region/eurpro/geneva/download/events/pension_reform2.pdf.

12. Klinar M. (2000). *Izdatki za socialno varnost v Sloveniji in njeno financiranje, prikazani po evropskem sistemu statistike socialne varnosti (ESSPROS)*, Ljubljana: Statistični urad RS.
13. Lavtar R. (2007). *Sodelovanje prebivalcev v Slovenskih občinah*. Najdeno 10. septembra 2010 na naslovu http://books.google.com/books?id=3L4kIwa4ebAC&pg=PP9&dq=Sodelovanje+prebivalce+v+v+slovenskih+ob%8Dinah&hl=en&ei=LnmUTJi5JMrI4AaZm8n8Aw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CC0Q6AEwAA#v=onepage&q&f=false.
14. Malačič J. (2006). *Demografija*. Teorija, analize, metode in modeli. Šesta izdaja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
15. Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve. (2009, 25. september). *Modernizacija pokojninskega sistema*. Najdeno 15. junija 2010 na spletnem naslovu http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dokument_o_modernizaciji_25-9-09.pdf.
16. OECD. (2009) *Policy brief, Ekonomski pregled: Slovenija, 2009*. Najdeno 17. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/dataoecd/2/17/43039695.pdf>.
17. Repovž E. (2009, 12. november). Pokojninska reforma, Pokojninski sistem ne sme bit kot drag gliser, ki čaka bonaco, da lahko zapluje. *Delo, Sobotna priloga*, str. 12 in 13.
18. Stanovnik T. (2008). *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
19. Pak, L. (avtorica). (2009, junij). *Dosje* (televizijska oddaja). Ljubljana: RTS Slovenija. Najdeno 10. maja 2010 na spletnem naslovu <http://tvslo.si/predvajaj/upokojeni-in-revni/ava2.41091185/>.
20. Ule M. (2009, 11. marec). *V pokojninskem sistemu nujni popravki, a ne s približevanjem uravnilovki ali oddaljevanjem od solidarnosti*. Najdeno 10. septembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042250908>.
21. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. (1999). *Uradni list RS*. (Št. 106/1999, 23. december 1999). Najdeno 10. septembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=1999106&stevilka=4965>.
22. ZPIZ. (2010). *Letno poročilo 2009*. Najdeno 20. avgusta 2010 spletnem naslovu http://www.zpiz.si/att/letno_porocilo2009.pdf.
23. ZPIZ. (2010). *Mesečni statistični pregled*. Najdeno 10. septembra 2010 na spletnem naslovu <http://www.zpiz.si/att/msp/201007.pdf>.