

POKOJNINSKE REFORME V CENTRALNI, VZHODNI IN JUGOVZHODNI EVROPI

dr. Tine Stanovnik, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani in Inštitut za ekonomska raziskovanja
UDK 336.55
JEL: H550, J260

Povzetek

Članek podaja osnovno primerjalno analizo pokojninskih reform v osmih državah centralne, vzhodne in jugovzhodne Evrope. Ta skupina vključuje sedem novih članic EU in Hrvaško. Primerjalna analiza obsega predvsem osnovne značilnosti in parametre prvega pokojninskega stebra ter kaže, da so vse pokojninske reforme izboljšale aktuarsko pravičnost sistema in zagotovile tesnejšo vez med plačanimi prispevki (ali plačami) in pokojnino. Te države so tudi – v večji ali manjši meri – prilagodile svoje pokojninske sisteme demografskim spremembam, ki potekajo. Primerjamo tudi nekaj značilnosti drugega pokojninskega stebra, tj. privatnega stebra, osnovanega na kapitalskem kritju. Predvsem se osredotočamo na nekatere slabe rešitve pri načrtovanju tega stebra. Kot je dobro znano, je bil eden pomembnih razlogov za reformo ta, da se poveča delovna aktivnost starejših. Podajamo nekaj »dokaznega gradiva«, ki kaže, da povečana delovna aktivnost starejših ni odvisna od tega, kako obsežna in globoka je pokojninska reforma, temveč od stalnosti in stabilnosti politične podpore tem reformam.

Ključne besede: pokojninski sistem, centralna in vzhodna Evropa

Abstract

This paper presents a broad comparative analysis of pension reforms in eight countries of Central, Eastern and South Eastern Europe. These include seven new EU Member States and Croatia. The analysis is mostly devoted to a comparison of the main features and parameters of the 1st pillar, i.e. public pension schemes, showing how all systems improved actuarial fairness and provided tighter links between contributions (or past wages) and pensions. These countries have also – to a greater or lesser degree – adapted their pension systems to the ongoing process of demographic change. Some weak design features of the reforms are demonstrated as well, particularly the lack of attention to the rules for inclusion of active persons into the "mixed" system (i.e. 1st and 2nd pillars). An important *raison d'être* of these reforms was to increase the labour activity of elderly age groups. Evidence is presented to show that increased activity in the "critical" elderly age group (55 to 64 years) is not related to how "fundamental" the pension reform is, but rather to how steadfast the political support for the reform is.

Key words: pension system, Central and Eastern Europe

1. UVOD

Pokojninske reforme so del dinamičnega procesa spreminjanja socialne države. V večji meri so te reforme odziv na demografske spremembe oziroma na staranje prebivalstva, vendar to ni edini faktor, ki določa smeri teh reform. Tudi spremembe na trgu dela z manjšanjem deleža stabilnih, stalnih zaposlitev in z večanjem fleksibilnih oblik zaposlovanja terjajo spremembe v sistemih socialne varnosti. Nenazadnje gre tudi za določene spremembe v »filozofiji« držav blaginje, predvsem v smeri večjega poudarka na individualni odgovornosti; to pomeni, da se breme tveganja za socialne primere v večji meri prenaša na posameznika.

V tem prispevku podajamo primerjalni pregled pokojninskih reform v osmih državah Evrope. Z izjemo Hrvaške, ki še ni članica EU, gre za nove članice EU iz

centralne, vzhodne in jugovzhodne Evrope. Takšen pregled je seveda nujno selektiven, ker podaja le osnovne parametre in elemente za primerjavo teh sistemov. Poleg tega so spremembe v teh sistemih dostikrat tudi bolj kontinuirane in se ne odvijajo samo v velikih »reformnih« korakih. Tako prikaz zajema ne samo reforme, temveč tudi vse zakonsko sprejete spremembe do sredine leta 2009.

2. POKOJNINSKE REFORME

Pokojninski sistemi (in celotni sistemi socialne zaščite) so v skoraj vseh državah centralne, vzhodne in jugovzhodne Evrope doživljali »težka leta« v začetku

devetdesetih let prejšnjega stoletja, tj. v prvih letih t. i. tranzicije. Razlogi za to so znani: velik padec proizvodnje, velik porast brezposelnosti in hkrati masovno predčasno upokojevanje. Ob tem je »demontaža« socialističnega sistema ponekod povzročila tudi institucionalni razpad. Večanje plačilne nediscipline oziroma neplačevanje prispevkov je povzročilo tudi razkrajanje sistemov socialne varnosti in zmanjševanje socialnih pravic. Treba je reči, da so bile posledice takšne »demontaže« socialističnega sistema med državami zelo različne. Nekatere države (npr. Slovenija, Češka republika, Poljska) so v obdobju tranzicije doživljale relativno urejene in kontrolirane spremembe, ki tudi niso vplivale na drastične spremembe socialnih pravic. V nekaterih drugih državah (npr. Romunija) pa je imela sprememba sistema dosti hujše posledice.

Ko so te države dosegle določeno raven politične, ekonomske in socialne stabilnosti, so se lotile obsežnejših socialnih reform. Preglednica 1 kaže letnice, ko je bila sprejeta pokojninska zakonodaja; sama implementacija pokojninske reforme je praviloma potekala z najmanj enoletnim zamikom.

Če ne upoštevamo Češke republike, ki je določene parametrske spremembe v prvem (javnem) pokojninskem stebru uzakonila že leta 1995, sta pri pokojninski reformi prednjačili Madžarska in Poljska. Njune reforme so bile tudi izjemno odmevne, nenazadnje zaradi velikega angažmaja mednarodnih organizacij, predvsem Svetovne banke, ki je sodelovala pri načrtovanju teh reform in s finančno podporo. Večina tranzicijskih držav Evrope je sledila temu zgledu, tj. paradigmatškemu prelomu. Kot običajno so se tudi tu našle izjeme, tj. države, ki so pokojninske spremembe zasnovale bolj gradualistično. Ti dve državi sta Slovenija in Češka republika; obe sta tudi pri vrhu gospodarske razvitosti v skupini bivših socialističnih držav. Ob tem lahko spomnimo, da sta bili obe državi – predvsem pa Slovenija – predmet ostrih kritik mednarodnih organizacij, zaradi njune

nepripravljenosti izvesti strukturne reforme. Preglednica 2 kaže osnovne značilnosti pokojninskih reform v obravnavanih osmih državah.

Kot je razvidno iz preglednice 2, je v štirih državah javni pokojninski sistem (1. steber) po novem zasnovan kot točkovni sistem, tri države (med njimi tudi Slovenija) so ohranile »klasični« bismarckov sistem¹, medtem ko je Poljska uvedla povsem nov sistem, t. i. NDC (*notional defined contribution*). To je sistem pojmovno opredeljenih prispevkov, kjer je posameznikova pokojnina odvisna od velikosti vplačanih prispevkov. Od osmih držav jih je kar šest uvedlo obvezni drugi steber, tj. privatni pokojninski steber, osnovan na kapitalnem kritju. Res je, da ima tudi Slovenija obvezni drugi steber, vendar le za del aktivnega prebivalstva – v tem smislu lahko 2. steber v Sloveniji označimo za »prostovoljni«.

Ne glede na različne »arhitekture« pokojninske reforme, je za vse te reforme značilno, da so zaostrole vstopne pogoje za upokojitev in da so vpeljale takšne spremembe, ki postavljajo močnejšo povezavo med plačanimi prispevki (in preteklimi plačami) in izplačano pokojnino. Vse to naj bi izboljšalo tudi finančno vzdržnost pokojninskega sistema; to je načeloma res, vendar je treba reči, da je veliko odvisno od doslednosti same reforme. Tako npr. izključevanje določenih skupin iz osnovnega javnega sistema oz. upokojevanje po posebnih pogojih vnaša v pokojninski sistem motnjo, ki lahko na dolgi rok »kontaminira« javni pokojninski sistem. Za primer lahko navedemo Hrvaško, kjer po podatkih Marijane Bađun (2009) 64 tisoč braniteljev domovinske vojne prejema povprečno pokojnino, ki znaša kar 270 % povprečne »ne-priviligirane« pokojnine. Nedoslednosti drugih vrst so bile prisotne na Poljskem, kjer so dolgo po sprejeti reformi dopuščali možnost predčasnega upokojevanja za določene skupine zavarovancev, in na Madžarskem, kjer so zaradi izjemno hudega sovraštva med političnima blokoma (levica in desnica) spreminjali že začrtane in zakonsko sprejete smeri reforme.

Preglednica 1: **Pokojninske reforme v devetdesetih letih in prvem desetletju novega tisočletja (leto sprejema zakonodaje)**

Bolgarija	2000 (prvi steber), 2002 (drugi steber)
Hrvaška	1998 (prvi steber), 1999 (drugi steber)
Češka republika	1995, 2004, 2008
Madžarska	1997, 2006–2008
Poljska	1999
Romunija	2000 (prvi steber), 2006 (drugi steber)
Slovaška	2003 (prvi steber), 2004 (drugi steber)
Slovenija	1999

Vir: Nacionalna poročila o strategijah socialne zaščite in socialne vključenosti, 2008–2010; Holzmann in Guven (2009).

¹ Pod tem pojmom razumemo sistem, kjer se pokojninska osnova tvori na osnovi posameznikov plač, ne pa na osnovi posameznikove relativne plače (tj. individualne plače v razmerju do povprečne plače v državi).

Preglednica 2: Osnovne značilnosti pokojninskih reform

	1. steber	2. steber
Bolgarija	sprememba v točkovni sistem	obvezni
Hrvaška	sprememba v točkovni sistem	obvezni
Češka republika	parametrična reforma	prostovoljni
Madžarska	parametrična reforma	obvezni
Poljska	sprememba v NDC	obvezni
Romunija	sprememba v točkovni sistem	obvezni
Slovaška	sprememba v točkovni sistem	obvezni
Slovenija	parametrična reforma	prostovoljni

Opomba: Po metodologiji Svetovne banke je drugi steber obvezen; v skladu s prakso evropskih držav v drugi steber vključujemo tudi kolektivne pokojninske sheme, ki so tesno povezane s prvim stebrom. To pomeni, da je članstvo v teh shemah pogojeno s članstvom v prvem stebru.

2.1 SPREMINJANJE VSTOPNIH POGOJEV

Reforme v vseh osmih državah so zaostrele vstopne pogoje, tj. pogoje upokojevanja. Tako je iz preglednice 3 razvidno, da se je zakonsko določena upokojitvena starost dvignila v prav vseh državah. Res pa je, da iz te preglednice ne moremo razbrati, kakšne so bile vrednosti pred reformo in časa, v katerem naj bi se dosegla nova, višja upokojitvena starost.

Glede na to, da gre za zakonsko določeno upokojitveno starost, je treba upoštevati tudi dejstvo, da se bodo te vrednosti dosegale le postopoma. Zato podajamo tudi bolj podrobne navedbe o dejanskih rokih, ko naj bi se te starosti tudi dosegle.

- **Bolgarija:** zakonsko določena starost za moške (63) je bila dosežena leta 2005, za ženske (60) pa leta 2009.
- **Češka republika:** zakonsko določena starost za moške (65) in ženske (65) bo dosežena med 2017 in 2030, vendar se bodo lahko ženske z dvema otrokoma upokojile pri starosti 64 let, s tremi otroki pri starosti 63 let, s štirimi otroki in več pa pri starosti 62 let.
- **Hrvaška:** zakonsko določena starost za moške (65) in ženske (60) je bila dosežena leta 2008.
- **Madžarska:** zakonsko določena starost za moške (62) in ženske (62) je bila dosežena leta 2009. Zakonodaja, sprejeta maja 2009, zvišuje upokojitveno starost na 65 let in to postopoma do leta 2022.
- **Poljska:** zakonsko določena starost za moške (65) in ženske (60) je bila dosežena leta 2007.
- **Romunija:** zakonsko določena starost za moške (65) in ženske (60) bo dosežena leta 2014.
- **Slovaška:** zakonsko določena starost za moške (62) je bila dosežena leta 2006, za ženske (62) pa bo dosežena med 2014 in 2023 (odvisno od števila otrok; ženske z več otroki bodo dosegle upokojitveno starost 62 kasneje).
- **Slovenija:** zakonsko določena starost za moške (63) je bila dosežena leta 2009, za ženske (61) pa bo dosežena leta 2023. Osebe z otroki se lahko upokojijo pri nižji starosti. V letu 2009 je npr. znižanje za enega otroka znašalo 5 mesecev, za dva 12,5 mesecev, za tri 22,5 mesecev, za vsakega nadaljnjega pa dodatnih 12,5 mesecev.

Preglednica 3: Zakonsko določena upokojitvena starost

	Moški	Ženske
Bolgarija	63	60
Hrvaška	65	60
Češka republika	65	65
Madžarska	65	65
Poljska	65	60
Romunija	65	60
Slovaška	62	62
Slovenija	63	61

Vir: Nacionalna poročila o strategijah socialne zaščite in socialne vključenosti 2008–2010, Holzmann and Guven (2009), Kiss (2009).

Preglednica 4: Možnosti za predčasno upokožitev v okviru splošne pokojninske sheme

	Predčasna upokožitev možna	Predčasna upokožitev možna brez odbitkov
Bolgarija	Ne	Ne
Hrvaška	Da	Ne
Češka republika	Da	Ne
Madžarska	Da	Da
Poljska	Da	Ne
Romunija	Da	Ne
Slovaška	Da	Ne
Slovenija	Da	Da

Vir: Nacionalna poročila o strategijah socialne zaščite in socialne vključenosti 2008–2010, Holzmann and Guven (2009), Kiss (2009).

Treba je poudariti, da je tempo sprememb dokaj različen. V Slovaški, ki je ukinila olajšavo, tj. nižjo upokožitveno starost za ženske z otroki, se starost dviguje za 9 mesecev vsako leto. V Češki republiki je tempo dviga upokožitvene starosti počasnejši in znaša med 2 in 4 meseci na leto. V Sloveniji je dvig starosti za ženske dokaj počasen in znaša 4 mesece na leto.

Zakonsko določena starost je eno, dejanska upokožitvena starost pa je lahko nekaj povsem drugega. Nizka dejanska upokožitvena starost lahko pomeni, da obstajajo številne možnosti za predčasno upokožitev – ne samo zaradi posebnih pokojninskih shem za določene poklice (vojska, policija, tvegani poklici itd). temveč tudi zaradi možnosti predčasnega upokoževanja v okviru splošne pokojninske sheme, tj. sheme, ki velja za »običajne zavarovance. Kot je razvidno iz preglednice 4, samo ena država (Bolgarija) načeloma ne daje možnosti za predčasno upokožitev v okviru splošne pokojninske sheme – čeprav ta država seveda omogoča predčasno upokožitev v okviru posebnih shem.

Izkušnja Poljske je zelo poučna in kaže, kako lahko politični pritiski in sile vplivajo na dejanski potek dogodkov in resno ogrozijo načrtovane učinke reforme. Tako je leta 2005 poljski *Sejm* sprejel zakon, s katerim je izključil rudarje iz reformiranega pokojninskega sistema; pripomnimo, da so bili kmetje in vojska izključeni iz novega sistema že od samega začetka reforme. Ob tem je *Sejm* podaljšal možnost predčasnega upokoževanja do konca leta 2007. Tik pred parlamentarnimi volitvami leta 2007 je bila ta možnost podaljšana do konca leta 2008. Nadalje, ustavno sodišče je presodilo, da mora obstajati možnost predčasnega upokoževanja za moške (stare 60 let in z vsaj 35 leti zavarovalne dobe). Ne glede na sodbo bo tudi po tem roku *de facto* ohranjena možnost predčasnega upokoževanja – ta pokojnina se bo imenovala premostitvena pokojnina in bo začasni prejemek, financiran od delodajalca in države, ne pa iz sklada socialnega zavarovanja.

Samo Slovenija in Madžarska dajeta možnost predčasnega upokoževanja brez odbitkov; to je v obeh državah pogojeno s tem, da ima posameznik dovolj dolgo zavarovalno dobo. Tako je npr. v Sloveniji, po sedaj veljavni zakonodaji, možna predčasna upokožitev brez odbitkov za moške, ki imajo vsaj 40 let delovne dobe in starost 58 let. Na Madžarskem je ta zahteva podobna: če ima zavarovanec vsaj 40 let zavarovalne dobe, se lahko upokoži v starosti 60 let (moški) ali 59 let (ženske). Ob tem je treba omeniti, da bo na Madžarskem predčasno upokoževanje brez odbitkov možno le še do leta 2013.

Sedem držav ponuja možnost predčasnega upokožitve z odbitki, tj. trajno nižjo pokojnino. Vrednosti teh odbitkov se močno razlikujejo med državami, imajo pa praviloma enostavno strukturo – npr. 1,2 %, 1,8 %, 3,6 % ali 6 % za vsako leto upokožitve pred zakonsko določeno upokožitveno starostjo. Po sedaj veljavni zakonodaji ima Slovenija degresivno strukturo, tj. višje odbitke za bolj oddaljena leta od zakonsko določene upokožitvene starosti. Hrvaška je pogosto spreminjala vrednosti odbitkov: 1,33 % pred reformo iz leta 1998; tej je sledila vrednost 3,6 % do leta 2008, od leta 2008 dalje pa velja nižja vrednost odbitka, tj. »le« 1,8 %. Tako nizka vrednost je nedvomno posledica močnega pritiska sindikatov.

Večina držav prav tako omogoča bonuse za kasnejše upokoževanje, tj. upokoževanje po upokožitveni starosti. Tako je v Bolgariji bonus (tj. višja pokojnina) znašal 3 % za vsako leto nad zakonsko določeno upokožitveno starostjo in 5 % od januarja 2009. V Češki republiki, Madžarski (od 2004) in Slovaški znaša bonus 6 % za vsako leto. Slovenija ima zelo nenavaden, degresiven sistem in bonusi so med 3,6 % in 0 %; višji bonusi veljajo za leta bližje zakonsko določeni upokožitveni starosti. V Romuniji bonus znaša 3,6 %, medtem ko hrvaški pokojninski sistem bonusov ne pozna. Na Poljskem je vprašanje bonusov irelevantno, glede na to da imajo sistem NDC (tj. sistem pojmovno opredeljenih prispevkov).

Preglednica 5: **Nekatere značilnosti javnih pokojninskih sistemov**

	Minimalna zavarovalna doba (leta)	Obdobje relevantno za izračun pokojnine	Način usklajevanja pokojnin
Bolgarija	15	Celotno delovno obdobje (postopoma)	Švicarska formula
Hrvaška	15	Celotno delovno obdobje (postopoma)	Švicarska formula
Češka republika	35	Zadnjih 30 let delovne dobe	Rast cen + 1/3 rasti plač
Madžarska	15	Celotno delovno obdobje (postopoma)	Usklajevanje odvisno od rasti BDP
Poljska	Ni zahtevane minimalne dobe	Ni relevantno	80 % rast cen + 20 % rast plač
Romunija	15	Celotno delovno obdobje (postopoma)	Ni natančno določeno
Slovaška	15	Celotno delovno obdobje (postopoma)	Švicarska formula
Slovenija	15	Najboljših zaporednih 18 let	Rast plač

Vir: Nacionalna poročila o strategijah socialne zaščite in socialne vključenosti 2008–2010, Holzmann and Guven (2009).

2.2 TESNEJŠA POVEZAVA MED PRISPEVKI (PRETEKLIMI PLAČAMI) IN POKOJNINAMI

Odbitki za predčasno upokojevanje nedvomno prispevajo k večji aktuarski pravičnosti oziroma tesnejši povezavi med preteklimi plačami in prejeto pokojnino. Čeprav ti odbitki niso določeni na osnovi aktuarskih izračunov – večinoma so prenizki – so vendarle korak v pravo smer. Seveda so tudi druge spremembe v pokojninskih sistemih, ki vplivajo na tesnejšo povezavo med prispevki (preteklimi plačami) in pokojnino. Preglednica 5 kaže, da se obdobje, ki se upošteva pri izračunu pokojninske osnove, postopoma podaljšuje in bo večinoma vključevalo celotno delovno dobo. To postopno podaljševanje pomeni, da se vsako leto obdobje podaljša za eno leto. Hrvaška je tu bolj radikalna in vsako koledarsko leto se obdobje podaljšuje kar za tri leta.

3. NEKATERE DRUGE POMEMBNE ZNAČILNOSTI POKOJNINSKIH SISTEMOV

Prikažimo še dva pomembna elementa pokojninskih sistemov. To sta (1) institut minimalne pokojnine in (2) priznavanje neprispavnih obdobj. Oba sta elementa prerazdeljevanja, ki poteka znotraj javnega pokojninskega sistema. Seveda so tudi drugi elementi, ki bi omogočali celovitejšo oceno prerazdeljevanja (solidarnosti) znotraj sistema in ki jih tu ne analiziramo. Tako bi bilo zagotovo pomembno ugotoviti pomen posebnih pokojninskih shem za policijo, vojsko, izbrane skupine državnih uradnikov in funkcionarjev, za nevarne poklice itd. Prav tako bi bil pomemben kazalec prerazdeljevanja razmerje med maksimalno in

minimalno pokojnino (za npr. enako delovno dobo), skupaj z informacijo o tem, ali je prispevna osnova navzgor omejena ali ne. Samo ilustracija o pomenu posebnih shem: Poljska ima posebno shemo za kmete, ki prejema velike subvencije iz državnega proračuna. Videli smo že, da ima Hrvaška precej upokojencev, ki prejema pokojnine po posebnih predpisih. Tudi tu gre za prerazdeljevanje, vendar bi težko rekli, da gre za solidarnost, ker običajni zavarovanci financirajo pokojnine za privilegirane skupine.

Institut minimalne pokojnine je pomemben, ker zagotavlja stalen dohodek starejšemu prebivalstvu. Ob tem imajo posamezni pokojninski sistemi zelo različne rešitve. Ena od možnosti je, da pokojninski sistem ne vsebuje nobenih posebnih določil o minimalnih pokojninah, temveč se problem zelo nizkih dohodkov (pokojnin) starejših rešuje v okviru splošnih shem socialnega varstva, tj. shem, ki so dostopne celotnemu prebivalstvu. Posebne oblike dohodkovne podpore starejšim, ki so predvidene v samem pokojninskem sistemu, lahko zavzamejo različne oblike. To so npr. minimalna »socialna« pokojnina, minimalna pokojnina iz sistema socialnega zavarovanja in dohodkovni dodatek, namenjen izključno upokojencem. Minimalna pokojnina je dostopna vsem tistim, ki so prispevali v pokojninski sistem in/ali dosegajo določeno starost. Minimalna pokojnina iz sistema socialnega zavarovanja je dostopna zavarovancem, ki dosegajo minimalno zavarovalno dobo, višina te pokojnine pa je lahko odvisna od dolžine zavarovalne dobe.

- Bolgarija ima minimalno pokojnino (t. i. socialno pokojnino) in minimalno pokojnino iz sistema

- socialnega zavarovanja. Dodelitev minimalne pokojnine je odvisna od dohodkovnega cenzusa, oseba pa mora biti stara vsaj 70 let.
- **Hrvaška** ima minimalno pokojnino iz sistema socialnega zavarovanja, njena višina je odvisna od dolžine zavarovalne dobe. Ta pokojnina je dostopna samo tistim aktivnim zavarovancem, ki so ostali v starem sistemu, tj. tistim, ki prispevke vplačujejo v celoti zgolj v prvi (javni) steber. Osebe, ki so v novem sistemu, tj. del prispevkov namenjajo tudi v drugi (privatni) steber, niso upravičene do takšne minimalne pokojnine. Te osebe bodo lahko deležne prejemkov iz splošne sheme socialnega varstva, ki je dostopna vsem državljanom.
 - **Češka republika** nima posebne sheme za starejše – ti so upravičeni do prejemkov znotraj splošne sheme socialnega varstva.
 - **Madžarska** ima minimalno pokojnino iz sistema socialnega zavarovanja; do nje so upravičene osebe, ki imajo vsaj 20 let zavarovalne dobe. Pokojninski denarni dodatek je na razpolago osebam (in parom), starim vsaj 62 let, katerih celotni dohodek je manjši od določenega odstotka minimalne pokojnine iz sistema socialnega zavarovanja.
 - **Poljska** ima minimalno pokojnino iz sistema socialnega zavarovanja; upravičene so osebe, ki so dosegle upokojitveno starost in imajo minimalno zavarovalno dobo (20 let za ženske, 25 let za moške). Za tiste, ki teh pogojev ne izpolnjujejo, je na voljo splošna shema socialnega varstva.
 - V **Romuniji** je minimalna pokojnina iz sistema socialnega zavarovanja postavljena indirektno, z določitvijo pravila, da minimalno število pokojninskih točk v posameznem letu ne more biti manjše kot 0,25. Minimalna pokojnina je v veljavi od aprila 2009, pri čemer bo večina upravičencev kmetov.
 - Na **Slovaškem** ni minimalne pokojnine iz sistema socialnega zavarovanja. Upokojenci, ki prejemajo pokojnino, nižjo od določenega odstotka minimalnega dohodka, prejemajo pokojninski denarni dodatek.
 - **Slovenija** ima institut minimalne pokojnine, minimalne pokojnine iz sistema socialnega zavarovanja in pokojninski denarni dodatek (varstveni dodatek). Minimalna pokojnina je namenjena predvsem kmetom. Varstveni dodatek je namenjen osebam, ki prejemajo (minimalno) pokojnino iz sistema socialnega zavarovanja. Minimalna pokojnina iz sistema socialnega zavarovanja je odvisna od zavarovalne dobe. Slovenija ima tudi t. i. državno pokojnino, ki je po vrednosti zelo blizu minimalni pokojnini. Ta pokojnina se dodeljuje osebam, ki niso upravičene do drugih pokojnin (ne domačih ne tujih) in so stare vsaj 65 let (od tega morajo vsaj 30 let prebiti v Sloveniji).

Preglednica 6 povzema zgoraj prikazane ugotovitve.

Obravnavanje in analiza neprispavnih obdobj je zagotovo zahtevala posebno študijo. Gre za obdobja, za katera delodajalec ne plačuje prispevkov. Za ta obdobja praviloma plačuje prispevke država (iz državnega proračuna), tako da je oseba zavarovana. V nekaterih državah (npr. v Češki republiki) breme teh neprispavnih obdobj nosi sklad socialnega zavarovanja in ne državni proračun. V nekaterih državah lahko zavarovanec neprispavna obdobja *ex post* kupi.

Priznavanje neprispavnih obdobj je velikodušno zlasti v Češki republiki, kjer so vključena obdobja skrbi za otroka (do starosti štirih let), obdobja univerzitetnega študija, obdobja skrbi za osebo, ki je odvisna od pomoči drugih, in čas obveznega vojaškega roka. Na povsem drugi strani tega loka je Slovenija, ki izjemno restriktivno obravnava neprispavna obdobja. Obdobje univerzitetnega študija in čas obveznega vojaškega roka se štejeta kot dodana doba; to je slovenska posebnost, ker se ta obdobja priznavajo le pri izpolnitvi vstopnih pogojev, ne pa kot obdobja, ki se priznajo kot zavarovalna doba. Res je, da lahko ta obdobja posameznik dokupi in s tem postanejo zavarovalna doba. Za osebe, ki niso zavarovana po drugi podlagi, je zavarovalna osnova (iz katere država plačuje prispevke) za obdobje skrbi za otroka zelo nizka.

Preglednica 6: Načini zagotavljanja minimalnega dohodka za starejše

	Minimalna pokojnina	Minimalna pokojnina iz sistema socialnega zavarovanja	Pokojninski denarni dodatek
Bolgarija	Da	Da	Ne
Hrvaška	Ne	Da	Ne
Češka republika	Ne	Ne	Ne
Madžarska	Ne	Da	Da
Poljska	Ne	Da	Da
Romunija	Da	Ne	Ne
Slovaška	Ne	Ne	Da
Slovenija	Da	Da	Da

Opomba: Glej tekst za dodatna pojasnila.

Na splošno lahko rečemo, da je očiten trend zmanjševanja obsega neprispavnega obdobja, ki jih država neposredno ali posredno priznava kot »zavarovalno dobo«. Tako je npr. Hrvaška ukinila možnost dokupa let univerzitetnega študija. Z letom 2010 Češka republika univerzitetnega študija ne bo več vključevala v neprispavno obdobje, do leta 2010 pa bo pridobljena obdobja univerzitetnega študija še upoštevala.

4. FISKALNA VZDRŽNOST IN PRIMERNOST POKOJNIN

Tu ne bomo pojasnjevali, kaj pomeni fiskalna vzdržnost, ker tega pojasnila preprosto nimamo. Jasno pa je, da pokojninski sistem, ki izplačuje nizke pokojnine in ustvarja nizke izdatke za pokojnine (merjeno kot odstotek BDP) in bi bil torej po nekaterih razlagah fiskalno vzdržen, praviloma ni socialno vzdržen. To še posebej velja, če visok odstotek starejših živi pod pragom dohodkovne revščine.

Pomemben ukrep, ki zagotavlja finančno vzdržnost pokojninskega sistema (tj. onemogoča hitro rast pokojninskih izdatkov), je sistem usklajevanja pokojnin. Usklajevanje na osnovi švicarske formule, kjer je rast pokojnin določena na osnovi 50 % rasti plač in 50 % rasti cen, je nedvomno primeren način usklajevanja. Takšen način usklajevanja namreč pomeni, da realna vrednost pokojnin narašča, tj. da so upokojenci vsaj delno udeleženi v sadovih gospodarske rasti. Kot je razvidno iz preglednice 5, imajo tri države, Bolgarija, Hrvaška in Slovaška, takšen način usklajevanja pokojnin. Madžarska je do leta 2009 uporabljala švicarsko formulo, od leta 2010 pa bo usklajevanje manj ugodno za upokojence, tako da se bo švicarska formula uporabljala le, če bo rast

BDP večja od 5 % letno. Za nižje rasti BDP bo relativna utež rasti cen višja: tako bo npr. za rast BDP pod 3 % usklajevanje pokojnin osnovano izključno na osnovi rasti cen. Podobno je na Poljskem relativna utež cen večja kot pri švicarski formuli in znaša 80 % rasti cen in 20 % rasti plač. Na Češkem je formula usklajevanja še bolj ugodna za upokojence in vzdržuje realno vrednost pokojnin (tj. 100 % rasti cen), poleg tega pa še omogoča upokojencem določeno »sodelovanje« v sadovih gospodarske rasti (20 % rasti plač), kar zagotavlja celo realno povečevanje pokojnin. Romunija ima dokaj nestabilen sistem usklajevanja, kjer je rast pokojnin določena enkrat letno v dovoljenem intervalu vrednosti pokojninske točke. Od osmih držav samo še Slovenija ohranja sistem usklajevanja na osnovi rasti plač. To sicer ni povsem točno, ker obstaja tudi negativno letno usklajevanje v višini 0,6 odstotne točke.² Ob tem je treba reči, da v času gospodarske krize, tj. od leta 2008 dalje, nekatere države niso usklajevale pokojnin.

Podobno kot velja za termin fiskalna vzdržnost, lahko tudi za termin primerna pokojnina rečemo, da ga je težko definirati. Lahko bi sicer rekli, da pokojninski sistem, ki zagotavlja visoko nadomestitveno razmerje, zagotavlja primerne pokojnine. Nadomestitveno razmerje praviloma merimo s preprostim kazalcem, tj. razmerjem med pokojnino in plačo. Težave nastanejo pri primerjavah med državami. Ali primerjamo neto ali bruto vrednosti? Primerjava neto vrednosti je bolj smiselna, ker nas zanima kupna moč pokojnin, relativno glede na plače. Vendar tudi tu nastopijo težave pri tem, kaj vse vključujemo v pokojnine. Ali vključujemo vse pokojnine ali samo starostne pokojnine? Ali vključujemo samo pokojnine iz sistema socialnega zavarovanja? Ta in druga vprašanja so pomembna in vključevanje ali izključevanje določenih kategorij pokojnin (ali oseb) lahko vpliva na vrednosti tega kazalca. Zavedajoč se teh

Preglednica 7: Nadomestitvena razmerja v Sloveniji, 2000–2008

	Starostna pokojnina (kot % povprečne neto plače)	Pokojnina (kot % povprečne neto plače)
2000	75,3	68,1
2001	73,2	66,3
2002	72,8	65,9
2003	71,1	64,5
2004	70,2	63,7
2005	69,1	62,7
2006	68,6	62,5
2007	67,1	61,3
2008	67,1	61,6

Vir: Mesečni statistični pregled, ZPIZ, maj 2009.

² To je posledica znanega člena 151 zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

Preglednica 8: Stopnje tveganja revščine (v %) za celotno prebivalstvo in prebivalstvo, staro 60 let in več, 2007

	Tveganje revščine (v %) za celotno prebivalstvo			Tveganje revščine (v %) za prebivalstvo 60+		
	Skupaj	M	Ž	Skupaj	M	Ž
Bolgarija	14	11	17			
Češka republika	10	9	10	5	2	7
EU15	17	15	17	20	17	22
Madžarska	12	12	12	6	4	7
Poljska	17	18	17	8	7	9
Romunija	25	24	25	28	24	31
Slovenija	12	10	13	18	10	23
Slovaška	11	10	11	7	4	10

Vir: Eurostat.

pomembnih omejitev lahko rečemo, da imata Slovenija in Madžarska relativno visoko vrednost tega kazalca, pri čemer ob uporabi neto vrednosti starostnih pokojnin in plač vrednost tega kazalca presega 60 %. Češka republika in Poljska imata vrednosti okoli 55 %, Slovaška pa okoli 50 %. Romunija in Bolgarija sta na nižjem delu te lestvice z vrednostma okoli 40 %.

Nizke vrednosti razmerja med pokojninami in plačami ne pomenijo nujno, da upokojenci živijo v revščini. Obstajajo različne »preživetvene« strategije, kot npr. delo v kmetijstvu ali druge oblike dela za plačilo. Prav tako lahko upokojenci živijo v razširjenih družinah in v določeni meri delijo dohodek z drugimi aktivnimi člani družine. Preglednica 8 podaja primerjavo stopenj tveganja dohodkovne revščine za celotno prebivalstvo in prebivalstvo, staro 60 let in več³.

Za razliko od starih članic EU, tj. EU15, je tveganje revščine za starejše prebivalstvo pri teh osmih državah nižje kot za celotno prebivalstvo. Izjemi sta Romunija in Slovenija. Prav tako je tveganje dohodkovne revščine za starejše ženske višje kot za starejše moške. To je predvsem posledica tega, da mnoge ženske prejemajo nizke pokojnine (lastne ali vdovske) in živijo v enočlanskih gospodinjstvih.

5. NEKAJ UGOTOVITEV O REFORMAH JAVNEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA (PRVEGA STEBRA)

Iz preglednice 2 je bilo razvidno, da so štiri od osmih analiziranih držav javni pokojninski sistem preoblikovale v točkovni sistem. V točkovnem sistemu je vstopna pokojnina podana s formulo:

$$\text{Pokojnina} = \text{AVGP} \cdot \text{YS} \cdot \text{VPP}$$

³ Prag revščine je določen na 60 % mediane ekvivaliranega (ekvivalentnega) dohodka.

Kjer je:

AVGP = povprečno število pokojninskih točk na leto zavarovalne dobe

YS = zavarovalna doba

VPP = vrednosti pokojninske točke.

Povprečno število pokojninskih točk na leto zavarovalne dobe je praviloma izračunano na osnovi določenega zavarovalnega obdobja, izračun pa ni nujno osnovan na osnovi celotnega zavarovalnega obdobja. Res pa je, to smo videli v razdelku 3, da se to zavarovalno obdobje v večini držav počasi premika in podaljšuje v celotno zavarovalno obdobje. Število doseženih oz. priznanih točk v danem letu je omejeno navzgor, ponekod pa tudi navzdol, tako da število točk ne more biti nižje od neke vrednosti⁴. Štiri države, ki so uvedle točkovni sistem, so bile kar iznajdljive v aplikaciji točkovnega sistema. Tako npr. Romunija uporablja različne vrednosti pokojninske točke v odvisnosti od spola (vrednosti za ženske so nekoliko višje).

Vrednost pokojninske točke je praviloma postavljena kot določen odstotek povprečne plače v državi; kljub temu je kar nekaj razlik med državami. Tako npr. Romunija določa vrednost pokojninske točke glede na polno zavarovalno dobo, tako da je vrednost točke približno enaka 42 % povprečne plače v državi za 34 let zavarovalne dobe za moške in 29 let zavarovalne dobe za ženske. Hrvaška vrednosti točke ne določa enkrat letno na osnovi povprečne plače v državi, temveč je bila vrednost točke določena na začetku uvedbe točkovnega sistema. Od takrat dalje se vrednost točke usklajuje v skladu s švicarsko formulo, kar pomeni relativno hitro zniževanje vstopnih pokojnin. Kakorkoli že, v obravnavanih državah vrednosti točke (originalne ali preračunane) znašajo med 1 % in 1,25 % povprečne mesečne plače v državi. To pomeni, da oseba s 40 let zavarovalne dobe prejme pokojnino, ki je enaka 40–50 % povprečne plače v državi.

⁴ Oseba ki v danem letu prejema plačo, ki je enaka povprečni plači v državi, prejme eno pokojninsko točko v tem letu; če prejema dvakratnik povprečne plače v državi, potem prejme 2 pokojninski točki itd.

Prevedba klasičnega bismarckovega sistema v točkovni sistem je lahko netrivialna, ker je točkovni sistem v osnovi enostaven in ni dozveten za določene posebnosti tvorbe pokojninske osnove. To velja zlasti v primerih, ko je upoštevanje plač (pri tvorbi pokojninske osnove) degresivno ali pa so degresivne odmerne stopnje.

Oglejmo si to na treh primerih:

Primer 1:

Češka republika ima „klasični“ bismarckov sistem. Pri tvorbi pokojninske osnove se upošteva 100 % dohodka do višine približno 43,2 % povprečne bruto plače v državi; samo 30 % dohodka se upošteva za dohodek med 43,2 % in 107 % povprečne bruto plače v državi, in samo 10 % dohodka, ki presega 107 % povprečne bruto plače v državi. Tvorba je torej degresivna (tj. višje plače se upoštevajo manj).

Primer 2:

Odmerne stopnje (za ženske) so v slovenskem pokojninskem sistemu določene takole: 38 % za prvih 15 let, potem pa 1,5 % za vsako nadaljnje leto zavarovanja. To pomeni, da je letna stopnja prirasta za prvih 15 let 2,53 %, za nadaljnja leta pa 1,5 %. Odmerne stopnje so torej degresivne.

Primer 3:

Madžarska ima obe degresiji: degresijo pri tvorbi pokojninske osnove in degresijo pri odmernih stopnjah. Prva degresija bo ukinjena leta 2009, druga pa leta 2013, ko bo enotna odmerna stopnja 1,65 % (za osebe, ki bodo ostale samo v 1. stebru).

Iz teh primerov sledi, da bi bil za Madžarsko po letu 2013 prehod na točkovni sistem zelo enostaven. Prehod na točkovni sistem v Sloveniji ne bi zahteval bistvenih sprememb, dočim bi bil ta prehod v Češki republiki kar zahteven, in sicer zaradi zelo močne degresije pri tvorbi pokojninske osnove. Ob tem je popolnoma jasno, da so te degresije – tako pri tvorbi pokojninske osnove kot pri določitvi odmernih odstotkov – močni elementi redistribucije, ki jih točkovni sistem dejansko ukinja. To seveda ne pomeni, da točkovni sistem v celoti ukinja redistribucijo: to izvaja tako, da določa maksimalno in minimalno število točk za leto zavarovanja oz. leto zavarovalne dobe.

6. NEKAJ UGOTOVITEV O OBVEZNEM DRUGEM STEBRU

Videli smo, da je kar šest držav (od osmih analiziranih) vpeljalo obvezni drugi pokojninski steber, osnovan na kapitalskem kritju. V to skupino ne vključujemo Slovenije, ki ima obvezne pokojninske sheme (iz 2. stebra) le za nekaj skupin zavarovancev. Verjetno je

prezgodaj podati splošno oceno uspešnosti tega stebra; finančna performansa pokojninskih skladov se je sicer počasi izboljševala, z večjo diverzifikacijo portfelja teh skladov (manjšanjem deleža državnih obveznic in večanjem deleža bolj tveganih naložb), vendar je finančna in ekonomska kriza v letih 2008–2009 tem skladom zadala kar hud udarec. V nekaterih državah je bilo zaznati tudi nekaj resnih spodrsrljajev pri načrtovanju in implementaciji tega pokojninskega stebra.

Tehnični problemi, s katerimi se je soočila Poljska, so podrobno opisani v Chlon-Dominczak (2004). Gre za vpeljavo novega IT sistema, ki bi bil sposoben zajemati individualne podatke o plačanih prispevkih za 1. in 2. steber; sistem je začel normalno delati šele nekaj let po reformi. Tud Madžarska daje primer, kako lahko slabo načrtovanje in hude politične ločitve zaviralno delujejo na potek reforme.

Madžarska je sprejela napačne rešitve predvsem v sledečih točkah:

1. kdo bo pobiral prispevke za 2. steber
2. kakšna naj bodo pravila, ki bodo določala, kateri zavarovanci morajo ostati v starem sistemu, kateri zavarovanci so lahko v mešanem sistemu (tj. sistemu, ki poleg 1. stebra vključuje novi 2. steber) in kateri zavarovanci morajo biti v novem, mešanem sistemu.

Madžarska se je na začetku odločila, da bodo delodajalci kar neposredno nakazali individualne prispevke 2. stebra pokojninskim skladom. To pomeni, da relevantne državne inštitucije niso imele možnosti kontrole plačevanja teh prispevkov. Povsem predvidljivo je to povzročilo tudi velike začetne težave pri natančnem evidentiranju posameznih prispevkov. Zaradi tega je Madžarska leta 1999 opustila takšen način pobiranja prispevkov za 2. steber in nalogo pobiranja prispevkov zanj delegirala davčni upravi, ki potem prenakaže te prispevke posameznim pokojninskim skladom.

Glede na drugo točko, tj. možnost vključevanja v novi, mešani pokojninski sistem, je treba reči, da je Madžarska na stečaj odprla te možnosti in tudi spodbujala zaposlene k včlanitvi. Ti so imeli 20 mesecev časa, da se odločijo, ali ostanejo v starem sistemu (tj. zgolj 1. stebru) ali se pridružijo novemu, mešanemu sistemu⁵. Za novozaposlene, tj. tiste, ki so se prvič zaposlili, možnosti izbire ni bilo in so se morali včlaniti v novi sistem. Včlanjevanje v novi sistem je preseglo vsa pričakovanja. Po tem dobesednem »stampedu« so madžarski strokovnjaki (glej Augustinovit et al, 2002) ocenili, da okoli 20 % vseh članov novega sistema ni imelo nikakršnega racionalnega razloga za to, da zapustijo stari sistem (ki še deluje) in se včlanijo v novi, mešani sistem. Gre za to, da so ti ljudje precej več izgubili s tem, da so se morali odreči določenim pridobljenim pravicam v 1. stebru in

⁵ Ta možnost je bila odprta od 1. januarja 1998 do 31. avgusta 1999.

so bile te pridobljene pravice večje od novopridobljenih pravic, ki naj bi jih zagotavljal novi, mešani sistem. Potem ko se je tako velik del prebivalstva odločil sebi v škodo, je nastal velik pritisk, da se v prejšnji sistem povrnejo vsaj tisti, ki so se prostovoljno včlanili v mešani sistem. Od leta 2000 dalje je bilo odprtih kar nekaj možnosti za določene skupine, da se vrnejo v stari sistem.

Druge države, ki so kasneje uvajale sistem obveznega drugega stebra, so (očitno) upoštevale madžarsko izkušnjo in postavile kar nekaj omejitev za vstop v novi (mešani) sistem in tudi vnaprej določile možnosti za izstop iz njega oziroma povratek v stari sistem. Tako je npr. Hrvaška postavila sledeče pravilo za vstop v mešani sistem: obvezna včlanitev v drugi steber za vse zaposlene, ki so bili julija 2000 mlajši od 40 let, in prostovoljna včlanitev za zaposlene v starosti od 40 do 50 let. Odločitev za prostovoljno včlanitev je bilo treba sprejeti do junija 2002 in je bila dokončna. Slovaška ni postavljala omejitev za vstop v novi sistem, temveč je ponujala zgolj možnost izstopa (in tudi vstopa!) v obdobju med januarjem in junijem 2008: 6,6 % članov je zapustilo mešani sistem in se vrnilo nazaj k staremu sistemu. Z namenom, da poveča fleksibilnost, je Slovaška od leta 2008 dalje omogočala osebam, ki so vstopala v novi sistem, šestmesečni rok, v katerem so se morale odločiti, ali bodo obvezno članstvo v 2. stebru spremenile v prostovoljnega.

Del t. i. učnega procesa je tudi večja pravičnost pri računanju pokojnine iz 1. stebra za osebe, ki so se odločile za vstop v mešani sistem. Države, ki so uvedle obvezni 2. steber, se niso zgledovale po Madžarski, kjer so bile osebe, ki so se včlanile v 2. steber (tj. vstopile v mešani sistem in torej del pokojninskega prispevka usmerile v 2. steber), prisiljene, da se odpovedo 26 % pridobobljenih pravic iz 1. stebra; ta nepravilnost je kasneje povzročala velike preglavice politikom. Države, ki so kasneje uvedle obvezni 2. steber, so, upoštevajoč negativno izkušnjo Madžarske, pozorno določale pokojnino, tako, da bi bile pridobljene pravice iz 1. stebra (vse do vstopa v

mešani sistem) pravično določene. Čeprav so se države izognile tej napaki, pa se niso mogle izogniti skušnjavi, da bi vnesle druge nepravilnosti v sistem. Tako je npr. Hrvaška vpeljala relativno velikodušno minimalno pokojnino iz sistema socialnega zavarovanja, vendar je bila ta namenjena le zavarovancem, ki so ostali v starem sistemu, tj. niso pristopili k mešanemu sistemu.

Države, ki so uvedle obvezni drugi pokojninski steber, se niso zgledovale po modelu Madžarske, kjer je bilo pobiranje prispevkov za 2. steber prav liberalno – resda relativno kratko obdobje. Spomnimo se: podjetja so prispevke za 2. steber kar neposredno nakazovala pokojninskim skladom; od leta 2000 dalje prispevke za 2. steber pobira davčna uprava. Države, ki so uvedle obvezni 2. steber, so večinoma zadolžile davčne uprave, da pobirajo tudi te prispevke. Seveda so tudi izjeme. Tako je na Poljskem za pobiranje prispevkov za 2. steber zadolžena centralna institucija socialnega zavarovanja (ZUS), dočim je bila na Hrvaškem ustanovljena povsem nova institucija (REGOS), zadolžena za pobiranje prispevkov za 2. steber, usmerjanje teh prispevkov v pokojninske sklade in vodenje posameznikovih pokojninskih računov. Kmalu je prišlo do napetosti med davčno upravo in REGOS-om, tako da je REGOS funkcijo pobiranja prispevkov moral prepustiti davčni upravi.

Kot je razvidno iz preglednice 9, v državah z obveznim drugim stebrom zavarovanci precejšen delež pokojninskih prispevkov namenjajo pokojninskim skladom 2. stebra. Izjema je Romunija, ki je pred kratkim uvedla obvezni 2. steber, tako da zavarovanci namenjajo le dve odstotni točki skladom 2. stebra. Ob tem je treba reči, da se zaradi gospodarske in finančne krize skuša del prispevkov, namenjenih v 2. steber, preusmeriti v 1. steber in s tem zmanjšati javnofinančni primanjkljaj. Tako je *Financial Times* 5. novembra poročal, da poljska vlada predlaga znižanje prispevka v 2. steber s 7,3 % na 3 % in preusmeritev razlike (4,3 %) v 1. steber. Podobno je Romunija zamrznila predvideno večanje deleža prispevka, namenjenega 2. stebru.

Preglednica 9: Prispevne stopnje za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v %)

	1. steber	2. steber	skupaj
Bolgarija	18	5	23
Hrvaška	15	5	20
Češka republika	28	-	28
Madžarska	25,5	8	33,5
Poljska	12,22	7,30	19,52
Romunija	27,75	2	29,75
Slovaška	9	9	18
Slovenija	24,35	-	24,35

Vir: Nacionalna poročila o strategijah socialne zaščite in socialne vključenosti 2008–2010, Holzmann and Guven (2009).

Opomba: Poljska in Slovaška imata posebne prispevne stopnje za invalidsko zavarovanje, tako da se zgoraj navedene prispevne stopnje nanašajo le na pokojninsko zavarovanje.

Ne glede na različne težave, značilne za obvezni 2. steber, je vendarle dejstvo, da bodo obvezni 2. stebri ostali del sistema pokojninskega zavarovanja v državah, ki takšne obvezne stebre imajo. Kljub temu bo treba razrešiti še niz problemov, med drugim ureditev faze izplačevanja anuitet, nadaljnje zniževanje stroškov upravljanja s premoženjem in izboljšanje nadzora.

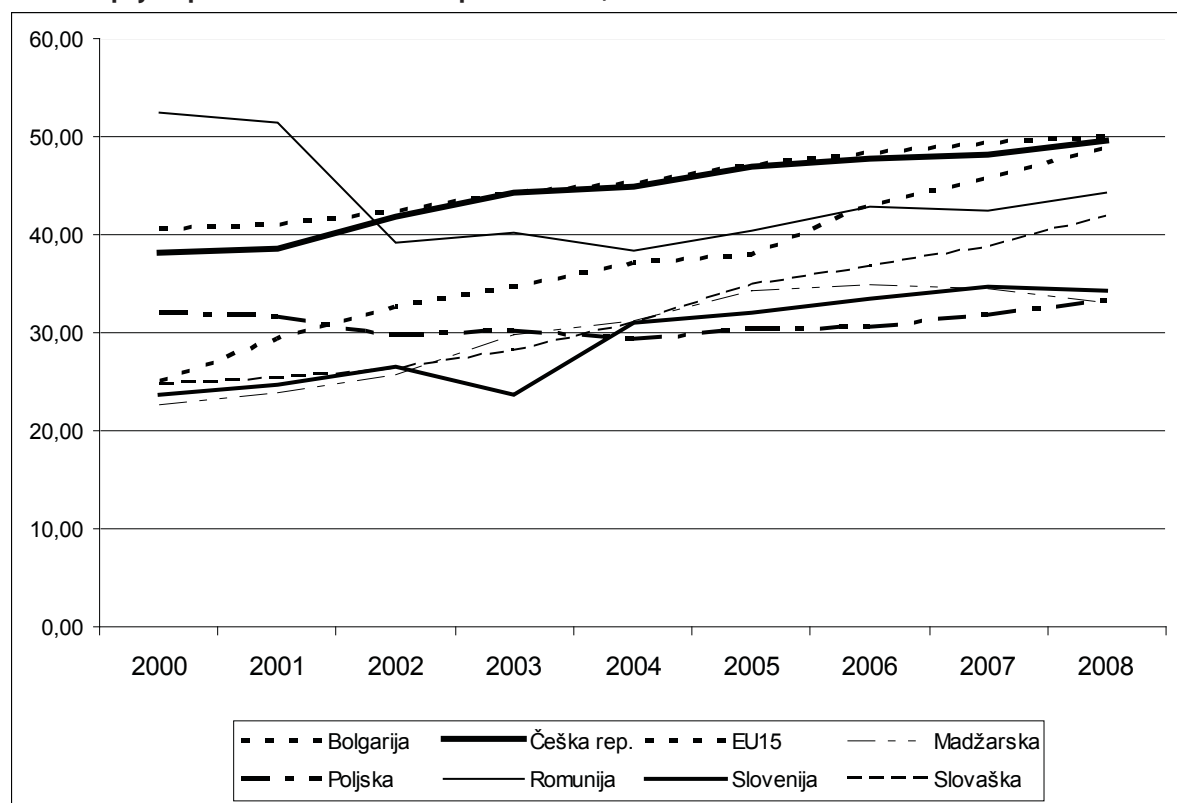
Kako so delovale prostovoljne pokojninske sheme 2. stebra v Češki republiki in Sloveniji? Čeprav te sheme vključujejo velik delež zaposlenih – okoli 60 % tako v Češki republiki kot v Sloveniji – pa so zbrani prispevki relativno skromni. Leta 2007 je zbrano premoženje teh pokojninskih skladov znašalo 4,7 % BDP v Češki republiki in 3,9 % v Sloveniji. To nekoliko preseneča, če upoštevamo, da so te pokojninske sheme močno subvencionirane na Češkem, v Sloveniji pa so te pokojninske sheme celo obvezne za določene skupine zavarovancev (javni uslužbenci, zaposleni v določenih poklicih, za katere je predpisana beneficirana doba). Dejstvo je, da je v Sloveniji tudi v obveznih pokojninskih shemah pokojninsko premoženje skromno. Tako je leta 2008 v Zaprtem vzajemnem pokojninskem skladu za javne uslužbence znesek pokojninskega premoženja na člana znašal le okoli 1500 EUR, v Skladu obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja pa okoli 5300 EUR na člana.

7. POVEČANJE ZAPOSLENOSTI MED STAREJŠIMI

Pomemben razlog za pokojninske reforme je, da se izboljša fiskalna vzdržnost pokojninskih sistemov, ne samo neposredno z relativnim zniževanjem pokojnin (tj. zniževanjem razmerja med pokojninami in plačami) temveč tudi s podaljševanjem delovne aktivnosti starejših. V tem smislu bi pričakovali, da bodo pokojninske reforme neposredno povzročile tudi pozitivne učinke na zaposlenost starejših. Kot je to razvidno iz slike 1, je rast zaposlenosti v »kritični« starostni skupini 55–64 let zelo različna med temi osmimi državami, skupna značilnost pa je, da še ne dosegajo ravni zaposlenosti v EU15.

Tako je v Češki republiki od leta 2000 do leta 2008 zaposlenost te starostne skupine narasla z 38 % na 50 %, v Bolgariji s 25 % na 49 %, na Madžarskem s 23 % na 33 %, na Poljskem z 32 % na 33 %, v Sloveniji s 24 % na 34 % in na Slovaškem s 25 % na 42 %. V Romuniji se je zaposlenost znižala s 53 % na 44 %. Predvsem preseneča zelo skromen porast zaposlenosti na Poljskem, kljub izjemno odmevni in promovirani pokojninski reformi. Tudi za Madžarsko in Slovenijo je značilna relativno nizka raven zaposlenosti v starejši starostni skupini. Temu nedvomno botrujejo različne možnosti predčasne upokojevanja; spomnili

Slika 1: Stopnja zaposlenosti v starostni skupini 55–64 let, 2000–2008



se bomo, da le Madžarska in Slovenija omogočata predčasno upokojevanje brez odbitkov, za Poljsko pa so značilne različne sheme predčasnega upokojevanja za določene skupine zavarovancev.

Zahvala

Pri pripravi tega prispevka sem izjemno hvaležen strokovnjakom, ki so mi priskrbeli dodatne informacije in nekatera natančnejša pojasnila. Posebno zahvalo sem dolžan Zoranu Anušiću, Róbertu Gálu, Mariji Svorenovi, Lubosu Vagacu, Constantinu Zamanu in Krisztini Kiss. Ne gre posebej poudarjati, da sem samo jaz odgovoren za vse pomanjkljivosti in morebitne napake.

Viri in literatura:

Anušić Zoran, Philip O'Keefe in Sanja Madžarević-Šujster, (2003). "Pension reform in Croatia", Social protection discussion paper no. 0304. Washington, D.C.: The World Bank.

Asenova, Darinka in Roddy McKinnon (2007). "The Bulgarian pension reform: post accession issues and challenges". *Journal of European Social Policy* 17(4):389–396.

Augustinovics, M. , Robert Gal, Agnes Matits, Levente Mate, Andras Simonovits in Janos Stahl (2002). 'The Hungarian pension system before and after the 1998 reform' in Elaine Fultz (ed) *Pension reform in Central and Eastern Europe (vol.2): restructuring with privatisation – case studies of Hungary and Poland*. Geneva: ILO.

Bađun, Marijana (2009). 'Korisnici mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili pod povoljnijim uvjetima'. *Newsletter*, Institut za javne financije, Zagreb.

Barr, Nicholas, urednik (2005). *Labour markets and social policy in Central and Eastern Europe: the accession and beyond*. Washington, D.C.: The World Bank.

Chlon-Dominczak, Agnieszka (2004). 'The collection of pension contributions in Poland', v Elaine Fultz in Tine Stanovnik, (ur). *The collection of pension contributions: trends, issues, and problems in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO.

Fultz, Elaine (2004). 'Pension reform in the EU accession countries: challenges, achievements and pitfalls'. *International Social Security Review*, 57(2):3–24.

Fultz, Elaine, urednica (2002). *Pension reform in Central and Eastern Europe (vol.1): restructuring of public pension schemes – case studies of the Czech Republic and Slovenia*. Geneva: ILO.

Holzmann, Robert in Ufuk Guven (2009). *Adequacy of retirement income after pension reforms in Central, Eastern and Southern Europe – eight country studies*. Washington, D.C.: the World Bank.

Holzmann, Robert, Landis MacKellar in Jana Repanšek, uredniki (2009). *Pension reform in Southeastern Europe*. Washington, D.C.: the World Bank.

Krisztina Kiss (2009). *Current situation in the Hungarian pension system*. Conference on Pension Reform, Beograd, 24–25 September 2009.

National reports on strategies for social protection and social inclusion 2008–2010, dostopno na http://ec.europa.eu/employment_social/spsi.

OECD (2004). *Reforming public pensions: sharing the experiences of transition and OECD countries*. Paris: OECD.

OECD (2005). *Pensions at a glance: public policies across OECD countries*. Paris: OECD.

Potočnjak, Željko (2000). 'Nove mirovinske formule mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti'. *Revija za socialnu politiku* 7(1): 1–18.

Stănculescu, Manuela Sofia in Tine Stanovnik (2009). *Activity, Incomes and Social Welfare: a comparison across four new EU member states*. Vienna: European Centre and Ashgate.

Stanovnik, Tine (2006). "Reforma pokojninskega in invalidskega zavarovanja: spremembe v pokojninskem sistemu Slovenije in analiza točkovnih sistemov", delovno poročilo. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.