

# MODERNIZACIJA POKOJNINSKEGA SISTEMA V REPUBLIKI SLOVENIJI Z VIDIKA FINANČNE VZDRŽNOSTI SISTEMA TER PRILOŽNOSTI ZA IZBOLJŠAVE SISTEMA

Peter Pogačar\*

UDK: UDK 35.087.43(497.4)

UDK 368.914.2(497.4)

**Povzetek:** Slovenija se tako kot večina razvitih evropskih držav, ki imajo daljše tradicije javnih pokojninskih sistemov, sooča s spremenjenimi socialnopolitičnimi, demografskimi in gospodarskimi predpostavkami ter predvidevanji, kar izpostavlja naslednje slabosti sedanjega dokladnega sistema: finančno (ne)vzdržnost, vpliv na gospodarsko rast, nepreglednost, neupoštevanje načela ekvivalence in nemotiviranost delovno aktivnega prebivalstva za podaljševanje aktivnega obdobja.

**Ključne besede:** pokojninski sistem, socialna varnost, socialno zavarovanje

## **MODERNIZATION OF PENSION SYSTEM IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA IN THE LIGHT OF FINANCIAL SUSTAINABILITY OF THE SYSTEM AND THE OPPORTUNITIES FOR THE IMPROVEMENT OF THE SYSTEM**

**Abstract:** Like most other developed European countries, though most of them can look back at a longer tradition of public pension system, Slovenia is facing a changed socio-political, demographic and economic situation and expectations for the future which reveal the following weaknesses of the present system: financial (un)sustainability, the impact on economic growth, lack of transparency, non-consideration of the principle of equivalence, as well as lack of motivation for active working population to stay employed for a longer time.

\* Peter Pogačar, univ. dipl. pravnik, generalni direktor Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. peter.pogacar@gov.si

Peter Pogačar, LL, General director at the department of Labour Relations and Labour Rights, Ministry of Labour, Family and Social Affairs, Slovenia

**Key words:** *pension system, social security, social insurance*

## 1. UVOD

Prihodnost pokojninskih sistemov je zadnja desetletja aktualna tema tako slovenske kot tudi širše evropske politične in strokovne javnosti. Slovenija se enako kot večina razvitih evropskih držav, ki imajo daljše tradicije javnih pokojninskih sistemov, sooča s spremenjenimi socialnopolitičnimi, demografskimi in gospodarskimi predpostavkami ter predvidevanji, kar izpostavlja naslednje slabosti sedanjega dokladnega sistema: finančno nevzdržnost, vpliv na gospodarsko rast, nepreglednost, neupoštevanje načela ekvivalence in nemotiviranost delovno aktivnega prebivalstva za podaljševanje aktivnega obdobja.

Zaupanje v sedanji obvezni steber, ki je v veliki meri povezano tudi z dohodkovnim položajem upokojencev, pa se zmanjšuje ne le zaradi neosveženosti glede problematike demografskih napovedi, temveč tudi zaradi zapletenosti samega sistema. Sistem, ki je nepregleden, posameznikom ne omogoča vedenja o višini pokojninskih prejemkov pred upokojitvijo. Le- to je povezano tudi z odločitvijo o podaljševanju delovne aktivnosti, saj je sistem zaradi svoje nepreglednosti za posameznike nejasen. Ti prav tako ne vedo, katere ugodnosti sistem ponuja, v kolikor se odločijo za podaljšanje delovnega obdobja.

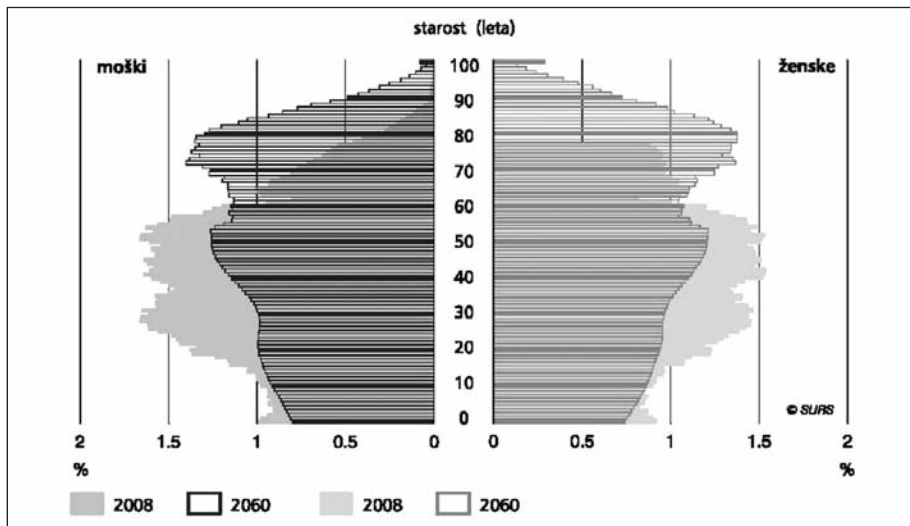
V prispevku skušam strnjeno predstaviti trenutno stanje pokojninskega sistema, njegovo prihodnost ter še zlasti predlog nujnih sprememb pokojninskega sistema, kot jih je konec septembra 2009 predstavilo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve kot izhodišče za javno razpravo. Zgolj zaradi prostorske omejitve v tem prispevku ni predstavljen predlog, v delu, ki se nanaša na modernizacijo dodatnega pokojninskega zavarovanja, pa čeprav bo le to prihodnjim generacijam moralo predstavljati pomemben vir prihodkov ob upokojitvi.

## 2. ANALIZA STANJA

### 2.1. Demografski trendi in spremenjena struktura prebivalstva

Staranje prebivalstva je razvidno tudi iz grafa, ki ponazarja starostno strukturo prebivalstva v letih 2008 in letu 2060. Ta lepo pokaže, kako močno se bo povečal

delež starejših v strukturi celotnega prebivalstva Slovenije. Težišče prebivalstva se bo iz mlajših v prihodnosti začelo močno pomikati proti starejšim.



Demografski trendi močno spreminjajo ekonomsko in zaposlitveno strukturo družbe.<sup>1</sup> Povprečna pokojninska doba vseh upokoјencev v Sloveniji je decembra 2008 znašala 32 let in 2 meseca in je bila s tem daleč pod zastavljeno dobo 40 let (ZPIZ). Povprečna pokojninska doba starostno upokoјenih je znašala 34 let in 11 mesecev, invalidno upokoјenih 26 let in družinsko upokoјenih 28 let in 1 mesec. V Sloveniji pa smo priča tudi precejšnjim razlikam med pokojninskimi dobami žensk in moških.

Ob sočasnem upadanju rodnosti in podaljševanju pričakovanega trajanja življenja prihaja do sprememb v starostni strukturi prebivalstva ter upadanja delovno sposobnega prebivalstva po letu 2006. Do leta 2006 se je pričakovano trajanje življenja podaljšalo pri moških na 74,8 leta, pri ženskah pa na 81,9 leta. Zmanjševanje števila rojstev in upočasnjevanje umrljivosti se kritično odraža zlasti v razmerju med številom zavarovancev in upokoјencev. Razmerje, ki je leta 1990 znašalo 2,3 (zavarovancev 782.222 in upokoјencev 384.094), je v letu 2008 znašalo 1,7 (zavarovancev 904.667, upokoјencev 527.933).

1 »Posledice staranja bodo številne, tako ekonomske kot širše družbene, najbolj izrazito pa se bodo kazale na področjih dela in zaposlenosti, upokoјevanja in pokojninskega sistema, privatnega bogastva in varčevalnih navad, medgeneracijskih razmerij ter zdravja in blaginje v postaranih prebivalstvih.«

## 2.2. Nizka delovna aktivnost starejših

Kljub temu da se stopnja delovne aktivnosti v starosti 55–64 let od leta 2000 povečuje, ostaja nizka zaposlenost starejših eden od glavnih strukturnih problemov na trgu dela. Visok je tudi delež brezposelnih starejših. V Sloveniji je nizka stopnja delovne aktivnosti starejših (55-64 let) predvsem posledica zgodnjega upokojevanja zaradi prestrukturiranja podjetij v začetku devetdesetih let. Takrat je del aktivne populacije prešel v odkrito brezposelnost in v upokožitev zaradi sprostitve delovnopravne zakonodaje.

Po podatkih Eurostata je stopnja zaposlenosti starejših oseb (55-64) v Sloveniji v letu 2008 znašala 32,8 % (v letu 2007 33,5 % in v letu 2006 32,6 %), kar pa je še precej nižje tako od povprečja EU-15 v istem letu (47,4 %) oziroma od povprečne stopnje zaposlenosti starejših oseb v EU-27, ki je znašala leta 2008 45,6 % kot tudi od lizbonskega cilja (50 % do leta 2010).

## 2.3. Pozen vstop mladih v delo

Mladi v Sloveniji zaradi velikega preliva v višje in visoko šolstvo razmeroma pozno vstopajo na trg dela. Podaljševanje obdobja šolanja ima za posledico izpad mladih na trgu dela. Število zavarovancev do 24 leta starosti se je tako npr. od leta 2002 do leta 2007 zmanjšalo za 12 %. Iz podatkov je razvidno, da se je število zavarovancev v starosti med 15 in 24 let iz leta 2002 do leta 2007 zmanjšalo, kar pomeni, da so v delovno razmerje vstopili starejši. Dodaten dokaz za to trditev je tudi zmanjšanje povprečne pokojninske dobe po starosti po vseh starostnih skupinah v intervalu med 15 in 34 let.

Dopolnje- na starost v letih	2002			2007			Razlika 2007 in 2002		
	Zavarovanci	Pokojninska doba		Zavarovanci	Pokojninska doba		Zavarovanci	Pokojninska doba	
	Število	let	mes.	Število	let	mes.	Število	let	mes.
15 - 19	6.307	0	9	4.809	0	9	-1.505	0	0
20 - 24	53.923	2	8	48.307	2	1	-5.616	0	-7
25 - 29	112.193	5	11	114.3909	4	7	2.116	-1	-4
30 - 34	121.961	11	1	131.715	9	5	9.754	-1	-8

*Nizka aktivnost v obeh navedenih starostnih kategorijah aktivnega prebivalstva (15-30 let in 55-64 let) ima za posledico dejstvo, da je generacija med 30 in 55 letom starosti nadpovprečno aktivna, nadpovprečno obremenjena s prispevki. Zato mora biti eden izmed ciljev tudi porazdelitev bremen med vse generacije vsaj približno enakomerno.*

## **2.4. Finančna vzdržnost pokojninskega sistema**

Pritisk na javnofinančne izdatke za pokojnine zaenkrat kompenzira reforma pokojninskega sistema leta 2000, ki je zvišala starost ob upokojitvi in postopoma uvedla zmanjševanje nadomestitvenega razmerja med pokojninami in plačami. Vendar pokojninska reforma na zmanjševanje primanjkljaja v pokojninski blagajni pozitivno učinkuje le na kratek rok, saj se primanjkljaju ob dosedanji indeksaciji pokojnin s plačami, ob upoštevanju demografskih projekcij in ob nespremenjenih ostalih dejavniki, brez ustreznih ukrepov ne bo mogoče izogniti.

Primanjkljaja iz proračuna RS ne bo mogoče financirati, saj bi to pomenilo, da bi ob trenutnih vplačilih država v obdobju naslednjih 40 let morala zagotoviti še dodatnih 8 % bruto domačega proizvoda letno (v današnjih zneskih okoli 3 milijarde letno). Možnosti za pokritje primanjkljaja sta brez strukturne spremembe pokojninskega sistema še dve, in sicer zvišanje prispevkov, kar zaradi mednarodne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva ni mogoče, saj Slovenija sodi v sam svetovni vrh po obdavčitvi dela; in zmanjšanje pokojninskih pravic.

## **2.5. Zniževanje ravni pokojninskih prejemkov<sup>2</sup>**

Javno finančno prilagajanje pokojninskega sistema gre lahko poleg povečevanja deleža izdatkov, ki so namenjeni starejšemu prebivalstvu tudi v smeri relativnega zmanjševanja določenih pravic. Ker se pokojninski sistem v pretežnem delu napaja s sprotnim prispevnim kritjem aktivne generacije, ki se skozi leta zmanjšuje, bo potrebno sedanjemu »radodaren« sistem prilagoditi na način, da bodo pravice iz sistema bolj odražale vrednost plače oziroma prejemkov, ki jih je posameznik dobival v aktivnem obdobju iz naslova opravljanja dela, dejavnosti ali druge aktivnosti,

<sup>2</sup> Povzeto po Kump, N., Stanovnik, T.: Socialno ekonomski položaj upokojenecv in starejšega prebivalstva v Sloveniji, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, 2008, str. 8-10.

ter dolžino obdobja delovne aktivnosti. Vendar je ob tem potrebno upoštevati, da sedanji sistem temelji na medgeneracijski solidarnosti, pri uresničevanju katere ima ključno vlogo prerazporeditev sredstev znotraj sistema za izplačilo pravic, ki imajo naravo socialnih korektorjev. Le-te postajajo vse bolj pomembne, saj si večina bodočih upokojencev na podlagi vplačanih prispevkov v prihodnje ne bo mogla zagotoviti primernih pokojnin. Vse večje potrebe po socialni varnosti pa povečujejo sredstva za izdatke tega sistema in vplivajo na finančno vzdržnost sistema.

### 3. PREGLEDNOST POKOJNINSKEGA SISTEMA

Pokojninski sistem moramo vrniti k njegovim koreninam, k namenu, zaradi katerega je bilo to zavarovanje sploh ustanovljeno – zavarovanju za starost oziroma preprečevanju tveganja revščine v starosti. V Sloveniji, pa tudi v mnogih drugih državah, se je skozi razvoj pokojninskega zavarovanja znotraj sistema urejalo svari, ki po svoji naravi nimajo nobene zveze z njegovim osnovnim namenom. Posledica tega je, da je sistem zapleten, težko razumljiv in nepregleden. Zato med razloge modernizacije pokojninskega sistema nedvomno sodi tudi odprava nepreglednosti sedanjega sistema.

Dejstvo je, da je obstoječ sistem nepregleden, predvsem pa zelo drag glede na to, da zagotavlja relativno nizke starostne pokojnine. Navedeno je predvsem posledica dejstva, da je v sistemu močno prisoten sistem solidarnosti med posamezniki oziroma redistribucije znotraj posamezne generacije, ki je sicer značilen za socialne transferje, kar pa pokojnine seveda niso. Določeni elementi redistribucije oziroma solidarnosti bodo seveda vedno prisotni tudi v pokojninskem sistemu (gre vendarle za socialno zavarovanje), pa vendar mora država socialne transferje zagotavljati predvsem v drugih sistemih socialne varnosti, ne pa v okviru in na račun pravic iz pokojninskega zavarovanja, ki temeljijo na vplačanih prispevkih.

#### 3.1. Predlog ciljev in ukrepov za doseg te ciljev

Predlog modernizacije pokojninskega sistema predvideva dve fazi prenove obstoječega pokojninskega sistema, in sicer fazo modernizacije, ki bo predvidoma trajala od 1. januarja 2011 do 31. decembra 2014, in fazo vzpostavitve novega pokojninskega sistema, ki bo predvidoma stopil v veljavo 1. januarja 2015. V prvi

fazi modernizacije pokojninskega sistema se bo skušalo odpraviti njegove ključne pomanjkljivosti obstoječega pokojninskega sistema ter postaviti trdno osnovo za vzpostavitev novega pokojninskega sistema, ki bo predvidoma zagotavljal ustrezno dolgoročno javnofinančno vzdržnost in stabilnost. Le tako bo namreč mogoče dostojne pokojnine zagotoviti tudi prihodnjim generacijam.

### **3.2. Cilji predloga modernizacije**

Predlog izhodišč za modernizacijo pokojninskega sistema izhaja iz dveh temeljnih ciljev, pri vsakem izmed ciljev pa so navedeni tudi ukrepi, s katerimi se lahko te cilje doseže:

#### ***a) Dostojne in primerne pokojnine***

Dostojna pokojnina je tista pokojnina, ki je posamezniku zagotovljena za polno pokojninsko dobo iz javnega sistema.

Primerna pokojnina je pokojnina, ki posamezniku omogoča relativno ohranitev njegovega družbenega položaja tudi v času uživanja pravic iz pokojninskega zavarovanja. Posameznik si lahko primerno pokojnino zagotovi iz različnih stebrov pokojninskega sistema, pri čemer ima vsak steber natančno določeno vlogo.

#### ***b) Finančna vzdržnost pokojninskega sistema***

Izdatki za pokojnine se bodo bistveno povečali po letu 2020. Tako bo po projekcijah povečanje teh izdatkov v obdobju 2010 – 2020 znašalo 0,93 %, medtem ko bo povečanje odhodkov za pokojnine v obdobju 2020 - 2030 znašalo že 2,18 %. Povečanja bodo, v kolikor ne bo prišlo do spremembe drugih dejavnikov, v prihajajočih desetletjih po napovedih še višja.

Pritisk na javnofinančne izdatke za pokojnine je do sedaj še dokaj uspešno kompenzirala reforma pokojninskega sistema iz leta 2000. Postopno se je zvišala dejanska upokojitvena starost in do leta 2008 se je zmanjšalo nadomestitveno razmerje med pokojninami in plačami. Vendar pokojninska reforma iz leta 2000 ohranja ob predpostavkah, ki še niso upoštevale posledic sedanje krize, podobno porabo sredstev za izplačevanje pokojnin le na kratek rok in se po letu 2020 povečanju primanjkljaja v pokojninski blagajni, ob sedanji porabi sredstev z veljavno indeksacijo pokojnin s plačami, ob upoštevanju demografskih projekcij in

ob nespremenjenih drugih dejavnih, brez ustreznih ukrepov ne bo mogoče izogniti. Primanjkljaja iz proračuna RS ne bo mogoče financirati, saj bi to pomenilo, da bi ob trenutnih vplačilih država v obdobju naslednjih 40 let morala zagotoviti še dodatnih 8 odstotkov bruto domačega proizvoda letno (v današnjih zneskih okoli 3 milijarde letno).

Splošna temeljna cilja modernizacije pokojninskega sistema pa dopolnjuje sklop specifičnih, konkretnih ciljev modernizacije, na osnovi katerih so nato opredeljeni predlogi posameznih ukrepov:

### ***Povečanje deleža aktivnih zavarovancev s podaljševanjem delovne aktivnosti***

Na podlagi podatkov o dolgoročni (ne)vzdržnosti izdatkov, ki bodo v prihodnjih desetletjih potrebni za izplačila pokojnin in zagotavljanje minimalne socialne varnosti upokojencev, lahko ugotovimo, da je daljše ostajanje v zaposlitvi primarni ukrep, ki pripomore k zmanjševanju potrebnih sredstev.

Slovenija ima zelo nizko postavljeno zakonsko možnost za upokojitev, in sicer se lahko moški v letu 2009 upokojijo že z 58 leti starosti, če imajo 40 let delovne dobe, ženske pa pri starosti 56 let in 4 mesece, če imajo 37 let delovne dobe. Ob reformi leta 2000 je bila ta možnost uvedena v sistem kot redna možnost upokojitve, čeprav je bila določena tudi polna starost (moški 63 let in ženske 61 let), pri kateri se osebe lahko upokojijo s pokojnino brez zmanjšanja ali povečanja.

Glede na izjeme, ki so določene v sistemu, pri čemer se vsako leto olajšave celo povečujejo, je nujno nemudoma ukrepati, in sicer tako, da se postavi novo minimalno in polno upokojitveno starost.

Predlog modernizacije določa več potrebnih ukrepov za dvig upokojitvene starosti:

- zakonski dvig minimalne upokojitvene starosti iz 58 let na 60 let za oba spola,
- zakonski dvig polne upokojitvene starosti na 65 let za oba spola,
- opustitev pojma delovne dobe (ta od uveljavitve obstoječega zakona dopušča različno, tudi neenakopravno obravnavo zavarovancev in učinkuje le na omejen krog zavarovancev) in
- nagrade za kasnejši odhod iz trga dela (bonus) oziroma kazni za predčasen odhod v upokojitev (malusi),



- odprava t.i. časovnih bonusov (dodana doba, znižanje upokojitvene starosti zaradi otrok)<sup>3</sup>.

Predviden dvig upokojitvene starosti je mogoče izpeljati le postopno, saj pokojninski sistem ne prenese hitrih posegov. Prehodno obdobje je nujno tako zaradi neprilagojenih delovnih mest za starejše, kot tudi zaradi potreb po delavcih (na brezposelnost in manjše potrebe po delavcih v sedanjih razmerah vpliva še gospodarska kriza). Prehodna obdobja bodo za moške in ženske različna, saj so tudi sedanji pogoji različni. Kot polno starost se za oba spola določa starost 65 let. Za ženske, pri katerih polna starost sploh še ne učinkuje, se mora upokojitvena starost v začetku zviševati hitreje kot za moške, za katere malusi že danes omejeno delujejo in imajo določeno višjo upokojitveno starost.

Sedanji sistem bonusov in malusov ne samo, da za večino zavarovancev sploh ne učinkuje, zraven tega spodbuja ostajanje v zaposlitvi samo prva leta po izpolnitvi pogojev in to regresivno, se pravi vsako leto manj. Podobno je z odbitki, ki se po višini razlikujejo glede na število mesecev, ki zavarovancu manjkajo do polne starosti. Izračunavanje je zapleteno in ga posameznik težko razume. Z enotno višino spodbud in odbitkov bo dosežena večja učinkovitost, hkrati pa bodo tudi poenostavljeni njihovi izračuni.

### ***Informiranost posameznika o višini zbranih sredstev in pričakovani pokojnini***

Eden izmed pomembnejših konkretnih ciljev znotraj splošnega cilja, ki je vzpostavitev preglednega sistema, je oblikovanje sistema, v katerem je posameznemu zavarovancu omogočeno, da je skozi aktivno dobo seznanjen tako z višino do tedaj vplačanih sredstev, kakor tudi z višino prejemkov, ki jih lahko pričakuje iz tega naslova po upokojitvi. Takšen cilj se da doseči predvsem s sistemom, v katerem je jasno vzpostavljena povezava med vplačanimi prispevki in višino pridobljenih pravic, sam sistem pa mora biti po svoji naravi enostaven in razumljiv povprečnemu zavarovancu.

Z vzpostavitvijo sistema, ki posamezniku zagotavlja pregled nad plačanimi prispevki in pričakovanimi pravicami, se posamezniku tudi omogoči, da sprejema odločitve o tem, pri kateri starosti bo uveljavljal pravice iz pokojninskega zavarovanja oziroma za koliko časa je še smiselno odložiti upokojitev tudi po izpolnitvi

<sup>3</sup> Gre za obdobja, za katera niso bili vplačani prispevki, pa se vseeno vštejejo v pokojninsko dobo (npr. čas študija, služenja vojaškega roka ali pa npr. znižanje starosti zaradi otrok)

pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Navedeno na posameznika stimulatивно vpliva tudi pri čimprejšnjem zaključku študija in vključitvijo na trg dela ter s tem vključitvijo v sistem pokojninskega zavarovanja.

### ***Vzpostavitev načela odvisnosti med vplačili in izplačili v sistemu pokojninskega zavarovanja***

Za obdobje, ki je relevantno za določitev pokojninske osnove, od katere je odvisna višina pokojnine, se po veljavni zakonodaji upošteva obdobje prejemanja plač oziroma zavarovalnih osnov, od katerih so bili zavarovancu obračunani prispevki v katerihkoli najugodnejših zaporednih 18 letih po 1. 1. 1970 dalje.

Sedanje 18-letno povprečje še vedno ne omogoča pravičnega načina odmere pokojnine, saj upošteva dohodke, za katere so bili plačani prispevki iz obdobja, ki je za večino krajše od polovice obdobja prispevanja. Primarno načelo pokojninskega in invalidskega zavarovanja je načelo, da pravice izhajajo iz dela. Za to načelo je značilno, da je zavarovancevo delo oziroma plačilo zanj podlaga za višino (plačilo) prispevkov in posledično plačilo za ustrezno odmero pravic. Če se torej za odmero pravic v pokojninskem zavarovanju upošteva le del obdobja plačevanja prispevkov, obstaja velika verjetnost, da odmera pokojnine ni pravična oziroma dejansko ne odraža ustreznega plačila prispevkov tudi proti ostalim zavarovancem. Za veliko zavarovancev še vedno pomeni, da je bila zanje najugodnejša odmera pokojnine na podlagi obdobja pred tranzicijo, se pravi obdobja okoli osemdesetih let prejšnjega stoletja.

Ob tem je potrebno poudariti, da ima Slovenija še vedno najkrajše obdobje za odmero pokojnine v primerjavi z drugimi evropskimi državami (nikjer se za obračun ne upošteva krajše obdobje od 25 let). Vpeljava daljšega obdobja mora biti postopna (na primer po 2 leti na leto z začetkom leta 2011). Za NDC sisteme je značilno, da se pokojnina odmeri na podlagi vseh plačanih prispevkov, saj se ti celotno aktivno obdobje plačujejo na individualni račun. Podaljšanje obdobja za odmero pokojnine je ustrezno tudi zato, da se pogoji iz moderniziranega sistema pay as you go in novega NDC sistema čim bolj približajo.

### ***Ohranitev solidarnosti v pokojninskem sistemu***

Kljub vzpostavitvi modernega večstebnega sistema pokojninskega zavarovanja, se morata v okviru obveznega pokojninskega zavarovanja ohraniti temeljni načeli veljavnega sistema, t.j. načeli redistribucije in solidarnosti. Omenjeni načeli se

morata zagotavljati v okviru javnega stebra, kjer država vsakemu posamezniku, kot že omenjeno, zagotavlja dostojno pokojnino, ne glede na njegov dohodek v času zaposlitve oziroma ne glede na višino vplačanih prispevkov. V javnem stebru tako vsak zavarovanec v določenem delu prispeva za zagotavljanje dostojnih pokojnin tako trenutnih kot tudi bodočih upokoјencev.

Vendar pa se morata tudi načeli redistribucije in solidarnosti v okviru obveznega pokojninskega zavarovanja zagotavljati na pregleden način tako, da je zavarovanec seznanjen, v katerem delu javnega sistema se zasleduje načelo odvisnosti višine izplačil od višine vplačil, v katerem delu pa se zagotavljata načeli redistribucije in solidarnosti.

Sedanja nepregledna ureditev je predvsem posledica dejstva, da je v sistemu močno prisoten sistem solidarnosti med posamezniki oziroma redistribucije znotraj posamezne generacije, ki je sicer značilen za socialne transferje, kar pa pokojnine seveda niso. V sistemu so tako vgrajene vertikalna solidarnost med generacijo aktivnih in upokoјenih (prispevki so obvezni in proporcionalni glede na prispevno osnovo; zavarovanci z višjimi plačami oziroma dohodki plačujejo prispevke od osnov, ki navzgor niso omejene, medtem ko se njihove pravice limitirajo z določitvijo najvišje pokojninske osnove), horizontalna solidarnost med upokoјenci (maksimalno razmerje med pokojninami za enako dolgo dobo zavarovanja 1:4) in solidarnost med upokoјenci, ki so se upokoјili v različnih obdobjih.

### ***Pokojninski sistem v funkciji zavarovanja za starost - Izločitev institutov, ki ne sodijo v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja***

Modernizacija pokojninskega sistema mora biti tudi priložnost za vrnitev pokojninskega sistema k njegovim koreninam, k namenu, zaradi katerega je bilo to zavarovanje sploh ustanovljeno – zavarovanju za starost, invalidnost in smrt oziroma preprečevanju tveganja revščine v starosti. V Sloveniji, pa tudi v mnogih drugih državah, se je skozi razvoj pokojninskega zavarovanja znotraj sistema urejalo pravice, ki po svoji naravi niso povezane z njegovim osnovnim namenom. Posledica tega je, da je sistem zapleten, težko razumljiv že strokovnjakom, kaj šele posamezniku.

Takšne čiste socialne pravice je potrebno tudi prenesti v ustrezne sisteme socialne varnosti. Pravica do varstvenega dodatka se v osnovi ne razlikuje od denarne socialne pomoči, državna pokojnina je pravica, za katero niso bili plačani prispevki, odmerjena pa je nižje kot denarna socialna pomoč. Podobne pravice so pravica

do invalidnine, odpravnine, oskrbnine in letnega dodatka. Za vse te transferje v celoti prispeva država, zato je smiselno, da se priznavajo in izplačujejo na enem mestu oziroma ukinejo, če zanje zaradi možnosti priznanja ekvivalentne pravice več ni potrebe.

Določeni transferji, ki so urejeni v pokojninskem zavarovanju, pa tudi sistemsko več ne sodijo v pokojninski sistem, saj bodo po novem urejeni v posebnih predpisih (npr. pravica do dodatka za pomoč in postrežbo, ki bo na novo urejena v predpisih o dolgotrajni oskrbi).

V prvi fazi modernizacije pokojninskega sistema se bo skušalo odpraviti ključne pomanjkljivosti obstoječega pokojninskega sistema ter postaviti trdno osnovo za vzpostavitev novega pokojninskega sistema, ki bo predvidoma zagotavljal ustrezno dolgoročno javnofinančno vzdržnost in stabilnost. Le tako bo namreč mogoče dostojne pokojnine zagotoviti tudi prihodnjim generacijam.

#### **4. VZPOSTAVITEV NOVEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA**

V skladu s predlogom bo 1. januarja 2015 v Sloveniji začel veljati nov pokojninski sistem, v katerega se vključijo vsi zavarovanci, ki so rojeni leta 1960 ali kasneje oziroma, ki so na dan 1. januar 2015 stari manj kot 55 let. Ostali ostanejo v moderniziranem pokojninskem sistemu. Nov sistem izhaja iz temeljnih načel in poslanstva obstoječega pokojninskega sistema. Ohranja pomen prvega stebra in s tem javnega pokojninskega sistema. Prav tako ohranja načela redistribucije in solidarnosti.

V sistem obveznega pokojninskega zavarovanja se vpelje sistem navideznih pokojninskih računov (Notional defined contribution). Sistem navideznih računov je računovodski mehanizem, s pomočjo katerega se vplačani prispevki zavarovanca evidentirajo na njegovem osebnem računu. Osebni računi so navidezni, saj se prispevki v okviru dokladnega sistema uporabijo za sprotno izplačevanje pravic upokojencev (pay as you go). Višina posameznikove pokojnine pa je odvisna od višine vplačanih prispevkov, ki so evidentirani na njegovem navideznem osebnem računu, dolžine vplačevanja in pričakovane življenjske dobe njegove generacije – prvi steber. Bistvo delovanja NDC sistema je v dosledni indeksaciji prispevkov posameznikov, ki so zavedeni na individualne račune, preglednosti in razumljivosti. Vsak posameznik namreč od administratorja sistema dobiva informacijo o vrednosti vplačanih in indeksiranih sredstev na njegovem navideznem računu in

višino pričakovane pokojnine, ki jo lahko, ob določenih v izračun vgrajenih predpostavkah, pričakuje.

Preoblikovanje veljavnega dokladnega sistema iz sistema »defined benefit« v sistem »notional defined contribution« bi pomenilo, da bi bilo potrebno uvesti močan redistributivni element – ničelni steber, ki bi vsakomur zagotavljal univerzalen dohodek in ki bi bil vezan na vstopno starost 65 let oziroma morebitno kasnejšo upokojitve. S tem bi se v novem sistemu NDC ohranila solidarnost.

Drugi in tretji steber pokojninskega sistema bi ohranila lastnosti vzpostavljene v fazi modernizacije in se ne bi bistveno spreminjala.

Sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja v RS, ki bi bil uveljavljen leta 2015, bi torej temeljil na principu večstebnega sistema, in sicer:

*Slika 2: Prikaz posameznih stebrov predlaganega pokojninskega sistema in vira njihovega financiranja*

<b>Premije zavarovancev</b>	<b>III. steber</b> <b>Varčevanja in zavarovanja</b>
<b>Premije delavcev in delodajalcev</b>	<b>II. steber</b> <b>Obvezno dodatno in prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje</b>
<b>Prispevki delavcev in delodajalcev</b>	<b>I. steber</b> <b>Obvezno pokojninsko zavarovanje</b>
<b>Prispevki PIZ (1,5 %) in državni proračun</b>	<b>Ničelni steber</b> <b>Univerzalni državljanski dohodek</b>

## 5. ZAKLJUČEK

Pokojninski sistem v Sloveniji in njegova modernizacija postaja predmet vse bolj vroče razprave. Vsaj zaenkrat gre sicer še vedno za razpravo o tem, ali je sploh potrebno kaj spremeniti. Razpravo torej, ki je ob pregledu analize in kazalnikov projekcij sploh ne bi smelo biti. Spremembe so nujne. Če si danes še lahko privoščimo postopne uveljavitve sprememb, bo slika čez nekaj let zagotovo povsem

drugačna. Spremembe bodo morale biti precej bolj drastične, širše družbene razprave pa si katerakoli vlada ne bo mogla več privoščiti. Vseeno pa razprava o potrebnosti, nujnosti modernizacije pokojninskega sistema ni nujno nekaj slabega. Nasprotno, odsotnost vsakršne razprave o prihodnosti pokojninskega sistema v preteklih letih bi lahko napeljala k misli, da se Slovenija na področju pokojninskega sistema ne sooča z izzivom staranja prebivalstva. Vendar dejstva govorijo drugače.

#### LITERATURA:

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve; Modernizacija pokojninskega sistema v Republiki Sloveniji, Varnost za vse generacije, Ljubljana, 2009

Berk, A.: »Predlogi zakonskih in izvedbenih rešitev v dodatnem pokojninskem zavarovanju«, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Inštitut za denar in finance, 2006

Kalčič, M.: Institucionalni okviri zagotavljanja varnosti za starost, Denar, Ljubljana, 7(1997), 10

Pogačar, P.: Pregled in analiza sistema pokojninskega in invalidskega sistema ter potrebni ukrepi za njegovo modernizacijo, Planet GV, oktober 2009, Ljubljana

Trček, N.: Modernizacija obveznega pokojninskega zavarovanja, Planet GV, oktober 2009, Ljubljana

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, 2008, *Letno poročilo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije 2008*, Ljubljana: ZPIZ.

Zakona o investicijskih skladih in družbah za upravljanje (Ur.l. RS, št. 92/2007, 92/2007; ZISDU-1)

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur.l. RS, št. 109/2006, UPB4, ZPIZ-1)

Zakon o zavarovalništvu (Ur.l. RS, št. 109/2006, UPB2)

#### INTERNETNI VIRI:

Agencija za trg vrednostnih papirjev: Sestava premoženja VZAJEMNIH POKOJNINSKIH SKLADOV, [www.atvp.si](http://www.atvp.si)

Agencija za zavarovalni nadzor; Poročilo o stanju na področju zavarovalništva in o delu agencije za zavarovalni nadzor 2003 (2004, 2005, 2006), [www.a-zn.si](http://www.a-zn.si)

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve; Prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje – junij 2009, [www.mdds.si](http://www.mdds.si)

# MODERNIZATION OF PENSION SYSTEM IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA IN THE LIGHT OF FINANCIAL SUSTAINABILITY OF THE SYSTEM AND THE OPPORTUNITIES FOR THE IMPROVEMENT OF THE SYSTEM

Peter Pogačar\*

## SUMMARY

Like most other developed European countries, though most of them can look back at a longer tradition of public pension system, Slovenia is facing a changed socio-political, demographic and economic situation and expectations for the future which reveal the following weaknesses of the present system: financial (un)sustainability, the impact on economic growth, lack of transparency, non-consideration of the principle of equivalence, as well as lack of motivation for active working population to stay employed for a longer time.

The proposal for basic premises for modernization of the pension system envisages a two-step approach to changes and adaptations of the existing pension system. During the first phase, presumably starting on 1 January 2011, the process of modifying the existing pension system will start, its purpose being to achieve financial sustainability of the pension fund as well as adjusting the system to the current demographic trends. Full implementation of the reform presumably starting in 2015 will be applicable to generations born from 1960 on. A new system of fictitious accounts will be established which will allow more transparency and fairness of the pension system. The changes will be introduced gradually; there will be adequate transition periods for those due to retire in the near future. For them and for the already retired the new regulations will bring no major changes.

Deliberation on basic premises of modernization of the pension system does not envisage a reform of the three pillar pension system and its basic premises currently in force in Slovenia. The first pillar will retain its position as a pay-as-you-go

---

\* Peter Pogačar, LL, General director at the department of Labour Relations and Labour Rights, Ministry of Labour, Family and Social Affairs, Slovenija. peter.pogacar@gov.si

pension system; this way the level of social security will be preserved as one of the key elements of the welfare state. However, it is necessary to bring the pension system back to its roots, to the initial purpose which led to its foundation in the first place, namely insurance for the old age and prevention of poverty in the old age. The system has to become simpler and more transparent for the insured and also for providers of retirement insurance. The two main aims of modernization of the pension system will certainly be to ensure adequate pensions which will allow decent living, as well as financial sustainability of the pension system for the future generations too.