

UDK 314.143 (497.4)

Tomaž Kraigher\*

## Meje različnih ukrepov v zvezi z blažitvijo ekonomskih posledic staranja prebivalstva Slovenije<sup>1</sup>

### Povzetek

*Že nekaj časa dolgoročne demografske projekcije opozarjajo na staranje prebivalstva Slovenije in drugih evropskih držav, kar bo imelo neugodne posledice na razmerje med stroški v zvezi s staranjem, kot so pokojnine, zdravstveno varstvo ter dolgotrajna oskrba starejših, in med ekonomskimi možnostmi, saj se bo obseg delovno sposobnega prebivalstva zaradi zmanjševanja*

*rojstev v preteklosti vedno bolj krčil, česar ne bo vedno mogoče nadomestiti s priseljivanjem. Prispevek našteva uvodoma potrebne ukrepe v prebivalstveni in zaposlitveni politiki ter politiki javnih financ, ki bi zagotovili finančno vzdržnost stroškov staranja prebivalstva. Ker bi ob nespremenjenih pravicah predstavljali daleč največji strošek staranja prebivalstva povečani*

*stroški iz pokojninskega zavarovanja, na katere se lahko tudi najlažje vpliva, se v nadaljevanju omejujemo na analizo mej ukrepov, ki bi bili potrebni za obvladovanje stroškov pokojninskega sistema, in sicer na področjih rojstev in migracij, aktivnosti, primerne starosti za upokožitev ter razmerja med povprečno pokojnino in povprečno ravno produktivnosti.*

**Ključne besede:** demografija, projekcije, staranje prebivalstva, javnofinančna vzdržnost.

### Summary

*For a longer time, demographic analyses and population projections for Slovenia and other European countries have been pointing to the problem of the population's ageing. This phenomenon is being caused by longer life expectancy on the one hand, and on the other by declining birth rates, which are below the levels that would ensure sustaining of generations in most countries. The size of younger populations is*

*shrinking, while older populations are growing at an accelerated pace. For quite a while these demographic trends in Europe have caused concern due to their impacts on public finance, particularly the financing of pensions, health care and long-term care, and the growing number of elderly people on the one hand, and on the size of the working-age population and the related economic growth potential*

*on the other. In the article, we analyse some measures to master the sustainability of public finance in the context of population ageing and present some limits of these measures regarding the pension system - notably on the fields of fertility and migration, activity level, suitable retirement age and suitable benefit ratio between the average pension and the level of productivity.*

**Key words:** population, demographic projections, population ageing, fiscal sustainability.

JEL: J100, J180

\* Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

<sup>1</sup> Prispevek, pripravljen za 18. statistične dneve, Medgeneracijska solidarnost - izziv za sodobne družbe, Radenci, 10.-12. november 2008.

## Uvod

Staranje prebivalstva je proces, na katerega že nekaj časa opozarjajo demografske projekcije. Staranje prebivalstva ima neugodne ekonomske posledice, saj povečuje stroške, povezane s staranjem prebivalstva. V prispevku uvodoma predstavljamo vzroke in posledice predvidenega staranja prebivalstva v Sloveniji in potrebne ukrepe v prebivalstveni in zaposlitveni politiki ter politiki javnih financ, ki bi zagotovili finančno vzdržnost stroškov staranja prebivalstva, kot jih navaja razpoložljiva literatura, zlasti dokumenti Evropske unije. Ker študije in projekcije kažejo, da bi ob nespremenjenih pravicah bili daleč največji strošek staranja prebivalstva povečani stroški iz pokojninskega zavarovanja, na katere se tudi najlažje vpliva, se v nadaljevanju omejujemo na analizo mej ukrepov, ki bi bili potrebni za obvladovanje stroškov pokojninskega sistema. Pri tem predstavljamo najprej teoretično izhodišče za analizo stroškov pokojninskega sistema, v nadaljevanju pa analizo morebitnega razpona stroškov pokojninskega sistema glede na štiri sestavine, ki lahko vplivajo na njihovo višino, in sicer pri rojstvih in selitvah, aktivnosti, primerni starosti za upokožitev ter razmerjih med povprečno pokojnino in povprečno ravnjo produktivnosti.

## 1. Vzroki in posledice predvidenega staranja prebivalstva

Naj spomnimo, da je staranje prebivalstva, ki bo v Sloveniji izraziteje zaznavno šele v drugi polovici naslednjega desetletja, posledica treh dejstev:

- povečanega števila rojstev v petdesetih letih prejšnjega stoletja, ki se ni poleglo vse do konca sedemdesetih let;
- hitrega zmanjševanja števila rojstev po letu 1980, ki ne zadostuje za enostavno obnavljanje generacij, zaradi česar so te generacije v primerjavi s starejšimi številčno vedno manjše, ter
- podaljševanja pričakovanega trajanja življenja kot posledice napredka medicine in izboljšanja življenjskih razmer.

Pričakovano trajanje življenja se v Sloveniji zadnja leta hitro podaljšuje. V letu 2006 je doseglo pri moških okrog 75 let, pri ženskah pa okrog 82 let. Ob tem je tudi umrljivost dojenčkov v Sloveniji med najnižjimi v Evropi (leta 2006 3,4 na 1000 živorojenih, EU-25 okrog 4,5). Ob upočasnjevanju umrljivosti in prenizkem številu rojstev pa se prebivalstvo Slovenije stara. Zmanjšuje se delež otrok, počasi tudi delež delovno sposobnega prebivalstva, povečujeta pa se obseg in delež starega prebivalstva. Ta proces je v Sloveniji še

počasen, tako da Slovenija glede deleža in koeficienta starostne odvisnosti starega prebivalstva še zaostaja za povprečjem EU. V večini držav članic EU je pričakovano trajanje življenja namreč daljše kot v Sloveniji, zato je tudi delež starega prebivalstva v vsem prebivalstvu višji kot v Sloveniji, težave z upadanjem deleža otrok in aktivnega prebivalstva pa so podobne.

Že v naslednjem desetletju pa bodo začele vstopati v kontingent starega prebivalstva številčne generacije, rojene po drugi svetovni vojni. Obseg prebivalstva v starosti nad 65 let se bo začel pospešeno povečevati. Razpon, za koliko se lahko poveča, je precejšen. Poleg krivulje rojstev v preteklosti bo nanj vplival seveda predvsem nadaljnji razvoj umrljivosti, vpliv selitev (ki imajo na obseg starega prebivalstva kumulativni učinek) bo precej manjši, nadaljnji razvoj rodnosti pa bo vplival na obseg starega prebivalstva šele čez 65 let, tj. po letu 2073. Leta 2007 je bilo v Sloveniji okrog 324 tisoč prebivalcev v starosti 65 let in več. Tudi če se umrljivost v prihodnosti ne bi več upočasnjevala (kar pa skoraj ni verjetno), bi se do leta 2030 obseg starega prebivalstva povečal za dobrih 40 odstotkov, tj. na okrog 450 tisoč. Po najnovejši projekciji Eurostata, po kateri naj bi se pričakovano trajanje življenja do leta 2060 podaljšalo za moške s sedanjih 75 na 83 let, za ženske pa z 82 na 88 let, pa naj bi se do leta 2050 skoraj podvojilo. Delež starega prebivalstva bi se po tej projekciji povečal s sedanjih 16 odstotkov na več kot 30 odstotkov, koeficient odvisnosti starega prebivalstva pa s sedanjih 22,7 odstotka na okrog 60 odstotkov. Pri tem bi se še posebej močno povečala obseg in delež zelo starega prebivalstva, to je v starosti nad 80 let. Delež zelo starega prebivalstva v celotnem prebivalstvu bi se povečal s sedanjih 3,5 odstotka na slabih 14 odstotkov, obseg pa do leta 2060 več kot potrojil, s sedanjih 70 na skoraj 250 tisoč, kar bi bila skoraj polovica vsega starega prebivalstva.

Na nadaljnji razvoj podaljševanja pričakovanega trajanja življenja vplivajo predvsem razvoj medicine, bolj zdrav način življenja, boljša izobrazba ter druge socialne in gospodarske razmere, ki to omogočajo, med njimi so vsekakor najpomembnejša zadostna sredstva za preživljanje ter kritje zdravstvenega varstva in starostne oskrbe. Če odmislimo različne katastrofične scenarije, ki so sicer tudi mogoči, je precejšnja verjetnost, da se bo število prebivalcev v starosti 65 let in več v Sloveniji povečalo za nadaljnjih 200 do 300 tisoč in začelo upadati šele v obdobju okrog leta 2050. Tako velika rast starega in v okviru tega še posebej zelo starega prebivalstva pa bosta mogoči le, če bo to prebivalstvo imelo na voljo dovolj sredstev za preživljanje ter kritje zdravstvenega varstva in starostne oskrbe. Postavlja se torej vprašanje, kako zagotoviti ekonomsko in še posebej javnofinančno vzdržnost staranja prebivalstva, saj se bosta po drugi strani zaradi nizke rodnosti v obdobju po letu 1980 ter nizkega selitvenega prirasta v obdobju

1990–2004 začela kontingenta otrok ter delovno sposobnega prebivalstva zmanjševati, s tem pa se bo slabšalo tudi razmerje med delovno sposobnim in starim prebivalstvom, ki se bo s sedanjega 5 : 1 po projekcijah že do leta 2013 poslabšalo na 4 : 1, po letu 2020 bo padlo na manj kot 3 : 1 in po letu 2040 na manj kot 2 : 1. Tega vedno bolj neugodnega razmerja pa, kot bomo videli pozneje, ne bo mogoče popraviti niti z večjo rodnostjo niti s povečanim priseljevanjem, čeprav lahko pričakujemo, da bo ob predvidenem prihodnjem pomanjkanju delovne sile priseljevanje v Slovenijo ostalo visoko.

## 2. Področja ukrepov v zvezi s predvidenim staranjem prebivalstva in potreba po njihovi usklajenosti

V večini razvitih držav se problema staranja prebivalstva, ki ga kažejo projekcije, zavedajo že dalj časa in temu primerno skušajo prilagoditi ustrezne ukrepe gospodarske in socialne politike. Različna literatura in sprejeti dokumenti naštevajo kot osnovne stroške v zvezi s staranjem prebivalstva povečane izdatke za pokojnine, zdravstvo in dolgotrajno oskrbo starih ljudi, ki bi v tistem delu, ki je krit iz javnofinančnih virov (in ta v večini evropskih držav prevladuje), lahko povzročili močno javnofinančno neravnotežje. Kot osnovna področja, na katerih bi bilo moč z različnimi ukrepi ublažiti te stroške in negativne posledice za javne finance, naštevajo literatura in dokumenti prebivalstveno, zaposlitveno in socialno politiko ter politiko javnih financ in ekonomsko politiko sploh. S prebivalstveno in zaposlitveno politiko naj bi predvsem ublažili pričakovano vedno bolj neugodno razmerje med starim in delovno sposobnim prebivalstvom, tako da bi povečali davkoplačevalsko oziroma demografsko ekonomsko podlago, ki bo potrebna za kritje prihodnjih izdatkov iz socialno-varstvenih pravic. S socialno politiko naj bi po drugi strani omejili oziroma racionalizirali sisteme pravic, z ekonomsko politiko skrbeli za zadostno gospodarsko rast, ki bi lahko nadomestila posledice predvidenega zmanjševanja aktivnega prebivalstva, z učinkovito javnofinančno politiko pa poskrbeli za zadostne javnofinančne prihodke in ustrezno časovno ravnotežje med javnofinančnimi prihranki in javnofinančnim zadolževanjem.

Za učinkovito reševanje ekonomskih problemov staranja prebivalstva je tudi pomembno, da bi bile različne politike med seboj usklajene.

Za dvig rodnosti, ki je sicer bolj dolgoročen dejavnik blaženja posledic staranja prebivalstva, bi bili npr. potrebni sistematični in usklajeni ukrepi v družinski in zaposlitveni politiki, s katerimi bi omogočili družinam, da bi se lahko odločale za

večje število otrok (kar si zdaj iz različnih razlogov težko privoščijo). Tudi selitvena politika naj bi bila usklajena z zaposlitveno politiko. Treba bo urediti priseljitvene in izseljitvene tokove glede na prihodnje potrebe na trgu dela ter poskrbeti za ustrezno socialno vključevanje priseljencev. Ko bo priliv mladih na trg dela manjši od odliva starejših generacij in ko bo hkrati bolj razvito mednarodno okolje še naprej sprožalo domače izseljevalne tokove, bo moč vzdrževati zadostno število delovno aktivnega prebivalstva le s povečano vključenostjo domačega, zlasti starejšega prebivalstva, v delovno aktivnost ter hkrati z nadaljnjim priseljevanjem iz tujine.

Pomanjkanje delovno aktivnega prebivalstva je moč nadomestiti tudi z zadostno rastjo produktivnosti dela, ki pa je spet odvisna od konkurenčnosti gospodarstva, ta pa po eni strani od razpoložljivih domačih in uvoženih delavcev in njihovih izobrazbenih profilov ter po drugi od obsega in kakovosti kapitalskih naložb. Davčna politika bo morala iskati ravnotežje med tisto ravnjo obdavčitev, ki je še spodbudna za gospodarsko rast, in ravnjo, ki bo potrebna za financiranje povečanih socialnih izdatkov zaradi staranja prebivalstva. Stroške socialnih zavarovanj bo treba uskladiti z javnofinančnimi možnostmi ter povečati delež zasebnih zavarovalnih shem. Vse te ukrepe priporoča tudi Evropska komisija v svojem komuniqueju z dne 12. 10. 2006 (COM (2006) 571, končno besedilo).

Problemom javnofinančne vzdržnosti staranja prebivalstva namenjajo v EU posebno pozornost v posebni delovni skupini Ageing Working Group (v nadaljevanju AWG), ki deluje pod okriljem Evropske komisije. Ta delovna skupina je leta 2005 že izdala obsežno poročilo, ki podrobneje opisuje staranje prebivalstva v EU na podlagi takratne projekcije prebivalstva, ki jo je za vseh 25 takratnih članic pripravil Eurostat. V letu 2007 se je začel nov krog dela te skupine na podlagi nove projekcije prebivalstva, katerega namen je osveževanje, nadaljnje razčlenjevanje in poenotenje drugih spremenjenih predpostavk. Novo poročilo naj bi bilo predvidoma končano do decembra 2009.

Študije in projekcije kažejo, da bi bili ob nespremenjenih pravicah največji strošek staranja prebivalstva povečani stroški iz pokojninskega zavarovanja, na katere pa se, vsaj teoretično, lahko tudi najlažje vpliva tako, da se obstoječi sistem pravic prilagodi spremenjenim razmeram, medtem ko lahko na stroške zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe ob predvidenem povečanem obsegu starega prebivalstva javna politika vpliva predvsem s preventivnimi ukrepi ali pa tako, da jih prevale iz javne v zasebne blagajne. V nadaljevanju se zato omejujemo na analizo mej ukrepov, ki bi bili potrebni za obvladovanje stroškov pokojninskega sistema.

### 3. Teoretično izhodišče analize stroškov pokojninskega sistema

Na višino stroškov pokojninskega zavarovanja vplivajo poleg demografske sestave prebivalstva še pravila, ki določajo pravice do upokojitve ter višino pokojnin. Vir financiranja teh stroškov so v bruto domačem proizvodu konkretno prispevki delojemalcev in delodajalcev, vezani običajno na bruto plače. Ekonomsko vzdržnost pokojninskega sistema najlažje izrazimo z deležem skupne mase stroškov za pokojnine v bruto domačem proizvodu ( $t$ ). Ta je po eni strani odvisen od števila upravičencev ( $U$ ) ter povprečne višine prejemkov na upravičenca ( $p$ ) in po drugi strani od višine bruto domačega proizvoda ( $BDP$ ). Če število upravičencev izrazimo kot razmerje ( $u$ ) do starega prebivalstva ( $S$ ), bruto domači proizvod pa kot produkt delovno sposobnega prebivalstva ( $D$ ), razmerja med delovno aktivnim in delovno sposobnim prebivalstvom ( $e$ ) ter produktivnosti (izražene kot bruto domači produkt na delovno aktivnega - ( $q$ ), lahko odnose med temi kategorijami zapišemo v naslednjih obrazcih:

$$(1) \quad t = U * p / BDP = S * u * p / (D * e * q),$$

oziroma preurejeno kot:

$$(2) \quad t = (S/D) * u * (1/e) * (p/q) = d * u * (1/e) * b.$$

Analizo in projekcijo ekonomske vzdržnosti prihodnjih potrebnih izdatkov za pokojnine lahko s tem skrčimo na analizo in projekcijo zgolj nekaj kategorij, obširno obravnavanih v strokovni literaturi o problematiki vzdržnosti pokojninskih sistemov:

*delež potrebnih izdatkov za pokojnine v bruto domačem proizvodu ( $t$ )* lahko razčlenimo na:

- *demografsko razmerje ( $d$ )* med starim in delovno sposobnim prebivalstvom, ki ga izražamo s koeficientom starostne odvisnosti starega prebivalstva (angleško: *old-age dependency ratio*);
- *ekonomsko-demografsko zaposlitveno razmerje ( $e$ )* med obsegom delovno aktivnega in delovno sposobnega prebivalstva (*employment ratio*);
- *vkjučitveno razmerje ( $u$ )* v pokojninski sistem, odvisno od starosti upokojencev in pravil pokojninskega sistema (*coverage* ali *eligibility*) ter
- *prejemkovno razmerje ( $b$ )* med povprečno pokojnino ( $p$ ) in povprečno ravnjo produktivnosti ( $q$ ) (*benefit ratio*:  $b=p/q$ ).

Ekonomsko vzdržnost pokojninskega sistema lahko merimo tudi kot *potrebno efektivno prispevno stopnjo ( $c$ )* v razmerju do povprečne ravni bruto plač ( $w$ ):

$$(3) \quad c = U * p / (D * e * w) = S * u * p / (D * e * w) \\ = (S/D) * u * (1/e) * (p/w) = d * u * (1/e) * n.$$

V tem primeru je prejemkovno razmerje izraženo kot razmerje med povprečno pokojnino in povprečno plačo ( $n=p/w$ ), kar je v literaturi pogosto imenovano kot *nadomestitveno razmerje (replacement ratio)*.

Rast potrebnega deleža izdatkov za pokojnine v bruto domačem proizvodu ali pa potrebne efektivne prispevne stopnje je torej premosorazmerna z rastjo demografskega razmerja med starim in delovno sposobnim prebivalstvom, rastjo vključitvenega razmerja števila upokojencev do starega prebivalstva in rastjo prejemkovnega razmerja povprečne višine pravic na upokojenca do povprečne ravni produktivnosti oziroma povprečne ravni bruto plač ter obratno sorazmerna z rastjo zaposlitvenega razmerja delovno aktivnega do delovno sposobnega prebivalstva. S spremembo pravil pokojninskega sistema lahko vplivamo predvsem na vključitveno in prejemkovno razmerje, s čimer lahko znižujemo stroške pokojninskega sistema. Posredno, z višanjem potrebne ali efektivne upokojitvene starosti pa lahko vplivamo tudi na zaposlitveno razmerje in s tem na višanje bruto domačega proizvoda.

### 4. Analiza morebitnega razpona stroškov pokojninskega sistema glede na štiri sestavine

V skladu z razčlenitvijo stroškov pokojninskega sistema na štiri faktorje, opisano v prejšnji točki, lahko izračunamo delne vplive posameznega od teh štirih faktorjev na višino stroškov sistema. Pri analizi teh vplivov izhajamo iz *osnovnega scenarija*, ki je bil pripravljen za nov krog dela delovne skupine Ageing Working Group (AWG), ki smo mu dodali še nekaj različic, ki določajo po našem mnenju neke skrajne meje razpona možnosti. Pri projekcijah prebivalstva smo poleg osnovne (*Baseline*) različice novega kroga Eurostatovih projekcij EUROPOP 2008 (ki predpostavlja poleg že predstavljenega razvoja umrljivosti razvoj stopnje rodnosti do 1,5 ter selitveni prirast v povprečni višini okrog 1,8 na 1000 prebivalcev) upoštevali še projekcijo s povišanim pričakovanim trajanjem življenja (*High LE* - po kateri bi pričakovano trajanje življenja do leta 2060 že preseglo 84 let pri moških oziroma 89 let pri ženskah) ter projekcijo brez migracij (*Zero migration*), poleg teh pa še dve projekciji, ki jih je pripravil avtor tega prispevka za študijske potrebe UMAR-ja, in sicer projekcijo z *zelo visokim selitvenim prirastom* (6 na 1000 prebivalcev, kar pomeni povprečno več kot 13 tisoč letno) in razvojem rodnosti do relativno visoke stopnje 1,9, ter projekcijo z *nepremenjenim pričakovanim trajanjem življenja* na ravni leta 2006. V osnovnem scenariju so bile v skladu z dogovorom v skupini AWG predpostavljene relativno nizke stopnje

aktivnosti in visoke stopnje brezposelnosti, kar ima v izrazih naše analize za posledico relativno nizko zaposlitveno in visoko vključitveno razmerje in s tem čezmerno visok delež izdatkov za pokojnine v BDP. Zato preizkušamo še *scenarij visoke aktivnosti* (pri enakih stopnjah brezposelnosti, kot so predpostavljene v osnovnem scenariju), ki naj bi imel za posledico višje zaposlitveno in nižje vključitveno razmerje, ter *scenarij visoke delovne aktivnosti*, ki sicer ne spreminja vključitvenega razmerja, še bolj pa poveča zaposlitveno in s tem še zniža delež pokojninskih stroškov v povečanem BDP. Ta scenarij predpostavlja stopnjo brezposelnosti na ravni frikcijske brezposelnosti ter povečano dopolnilno delovno aktivnost mladih in upokojencev. V osnovnem scenariju za ta prispevek upoštevamo tudi stalno prejemkovno razmerje med povprečno pokojnino in povprečno ravno produktivnosti, kot naj bi se glede na projekcijo posameznih parametrov po Jesenski napovedi UMAR-ja oblikovalo do leta 2013. Pri tem iz študijskih razlogov zanemarjamo posledico delovanja 151. člena Zakona o pokojninskem zavarovanju, ki naj bi postopoma zniževal nadomestitveno stopnjo na ravni posameznika. V tem prispevku nas bolj kot dejanska zanimajo hipotetična razmerja. Razčlenjujemo pa še, kakšne bi bile posledice, če bi rast povprečne ravni pokojnin zaostajala za rastjo produktivnosti za 20 odstotkov pri treh poenostavljenih različicah rasti produktivnosti. Predpostavke in rezultate v obliki variant potrebnih deležev izdatkov za pokojnine v BDP prikazujemo v tabeli 1.

Iz tabele vidimo, da bi se ob nizki zaposlenosti in posledično relativno visokem vključitvenem razmerju moral delež BDP za pokojnine povečati pri osnovni projekciji prebivalstva tja do skoraj 19 odstotkov. High LE projekcija prebivalstva življenjskega pričakovanja ne poveča toliko, da bi bil pri tej projekciji ta delež kaj bistveno višji kot pri osnovni, bi bil pa precej višji pri projekciji brez selitvenega prirasta (leta 2060 22,5 odstotka), precej nižji (do največ okrog 14,5 odstotka) pa če bi življenjsko pričakovanje ostalo na ravni iz leta 2006 ali pri zelo visokem selitvenem prirastu okrog 6 na 1000. Ta delež bi bil nižji kot v osnovnem scenariju tudi pri scenarijih visoke aktivnosti in visoke delovne aktivnosti, ravno tako pa tudi pri osnovnem scenariju, če bi povprečna raven pokojnin (*pri drugih nespremenjenih predpostavkah!*) zaostajala za rastjo produktivnosti, ki pa bi morala biti precej visoka. Iz tabele je tudi razvidno, da se bo začel delež BDP za pokojnine pomembneje povečevati šele v obdobju po letu 2030, kar sicer pušča nekaj prostora za nadaljnjo reformo pokojninskega sistema, ki pa bo, kot je videti iz izsledkov analize v tabeli 1, prej ali slej nujna.

V tabeli 2 prikazujemo še oceno, kakšno bi morale biti vključitveno oziroma prejemkovno razmerje pri visoki aktivnosti in treh različnih projekcijah prebivalstva, če bi želeli, da bi ostala delež BDP za pokojnine in s tem tudi učinkovita prispevna stopnja na ravni iz leta 2007. Iz tabele je razvidno, da bi se morale prejemkovno razmerje – ob dodatni omejitvi, da vključitveno razmerje ne bi bilo nižje od 110 odstotkov (kar omejuje povprečno učinkovito upokojitveno starost<sup>2</sup> na ravni okrog 66 let, glej tabelo 3) – začeti zmanjševati šele v obdobju po letu 2030. Pogoja za to pa sta, seveda, povečana aktivnost in poznejše upokojevanje.

Osnovni scenarij izhaja iz obstoječega pokojninskega sistema, zato se povprečna učinkovita upokojitvena starost po tem scenariju ne bi zvišala nad 63 let (glej tabelo 3). Povečevala bi se predvsem zaradi manjšega števila invalidskih upokojitev v primerjavi s preteklostjo, kar bo zmanjševalo delež upokojencev v prebivalstvu v starosti do 54 let, ter zaradi manjšega prirasta starostnih upokojencev v starostni skupini 55–64 let kot posledici delovanja obstoječe pokojninske zakonodaje. Iz ocene vključitvenega razmerja, ki bi bilo potrebno, da se delež za pokojnine v BDP ne bi povečeval (pri nespremenjenem prejemkovnem razmerju) tudi sledi, da bi povprečna učinkovita upokojitvena starost lahko ostala relativno nizka vse tja do leta 2025 ob pogoju, da bi se zaposlitveno razmerje do takrat bistveno povečalo. Potrebno vključitveno razmerje bi se moralo znižati na mejo, ki ne bi zahtevala bistveno višje povprečne učinkovite upokojitvene starosti od 66 let, šele v obdobju po letu 2025. Če povprečne učinkovite upokojitvene starosti ne bi hoteli povečati nad to mejo, pa bi se morale začeti zniževati prejemkovno razmerje, ki bi bilo najnižje ob predpostavki projekcije prebivalstva brez selitev.

## 5. Meje verjetnosti posameznih scenarijev

### 5.1. Rodnost in selitveni prirast

Manj poučena javnost pogosto povezuje s staranjem prenizko rodnost. Nizka rodnost v preteklosti je sicer vzrok sedanjih in prihodnjih demografskih nesorazmerij, ki pa jih tudi morebitna povečana rodnost v prihodnosti ne more odpraviti, še zmanjša jih lahko komaj za malenkost. Treba se je namreč zavedati, da so možnosti za povečano število rojstev v Sloveniji omejene. Zaradi zmanjševanja števila rojstev v preteklih 25 letih se bo število žensk v rodni dobi v prihodnje zmanjševalo, zato bo tudi ob povečani celotni rodnosti (kar je glede na sedanje hitro povečevanje rodnosti žensk, starejših od 27 let, realna domneva) imelo število rojstev težnjo zniževanja. Povečal bi ga lahko le visok ali zelo visok selitveni prirast ob

<sup>2</sup> Kot približek povprečne učinkovite upokojitvene starosti smo vzeli izenačitveno starost, to je tisto starost, pri kateri je število odraslih upokojencev s prebivališčem v Sloveniji izenačeno s številom prebivalcev, starejših od te starosti in zmanjšanim za drugo neaktivno prebivalstvo, starejše od te starosti.

**Tabela 1: Analiza možnega razpona stroškov pokojninskega sistema glede na štiri sestavine, Slovenija, 1995–2060**

	1995	2000	2007	2013	2020	2030	2040	2050	2060
<b>PROJEKCIJA VHODNIH PREDPOSTAVK ANALIZE</b>									
<b>Koeficient starostne odvisnosti starih glede na različne demografske projekcije</b>									
<b>Osnovni scenarij</b>	<b>17,7</b>	<b>20,0</b>	<b>22,9</b>	<b>25,2</b>	<b>31,8</b>	<b>41,3</b>	<b>49,9</b>	<b>59,8</b>	<b>62,1</b>
Visoko pričakovano trajanje življenja	17,7	20,0	22,9	25,2	31,9	41,8	50,8	61,3	64,2
Brez selitev	17,7	20,0	22,9	25,5	32,7	44,0	55,3	69,5	73,9
Nespremenjeno pričakovano trajanje življenja	17,7	20,0	22,9	25,6	31,6	38,6	42,6	47,0	44,7
Zelo visoke selitve	17,7	20,0	22,9	25,6	31,6	38,6	42,3	45,4	44,1
<b>Vključitveno razmerje glede na različno stopnjo aktivnosti</b>									
<b>Vključitveno razmerje po osnovnem scenariju</b>	<b>178,6</b>	<b>168,0</b>	<b>160,3</b>	<b>158,3</b>	<b>143,2</b>	<b>133,5</b>	<b>131,9</b>	<b>125,9</b>	<b>123,2</b>
Vključitveno razmerje pri visoki aktivnosti	178,6	168,0	160,3	158,3	144,4	122,9	117,9	114,7	114,0
<b>Dva scenarija stopenj brezposelnosti</b>									
<b>Stopnja brezposelnosti po osnovnem scenariju</b>	<b>7,4</b>	<b>7,0</b>	<b>4,9</b>	<b>4,8</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>
Scenarij znižane stopnje brezposelnosti	7,4	7,0	4,9	4,8	2,6	1,8	1,6	1,6	1,5
<b>Zaposlitveno razmerje glede na različno stopnjo aktivnosti</b>									
<b>Zaposlitveno razmerje po osnovnem scenariju</b>	<b>66,3</b>	<b>64,8</b>	<b>68,0</b>	<b>71,7</b>	<b>74,9</b>	<b>73,9</b>	<b>73,2</b>	<b>74,4</b>	<b>73,9</b>
Zaposlitveno razmerje pri visoki aktivnosti	66,3	64,8	68,0	71,7	76,2	80,3	82,2	83,1	82,0
Zaposlitveno razmerje pri visoki delovni aktivnosti	66,3	64,8	68,0	71,7	77,9	83,7	87,0	89,1	89,2
<b>Prejemkovno razmerje glede na različno dinamiko pokojnin</b>									
<b>Rast pokojnin vzporedno z rastjo produktivnosti</b>	<b>23,7</b>	<b>21,7</b>	<b>18,8</b>	<b>18,2</b>	<b>18,2</b>	<b>18,2</b>	<b>18,2</b>	<b>18,2</b>	<b>18,2</b>
20-odstotno zaostajanje za 1-odstotno rastjo produktivnosti	23,7	21,7	18,8	18,6	18,4	18,0	17,7	17,3	17,0
20-odstotno zaostajanje za 2-odstotno rastjo produktivnosti	23,7	21,7	18,8	18,4	17,9	17,3	16,6	16,0	15,3
20-odstotno zaostajanje za 3-odstotno rastjo produktivnosti	23,7	21,7	18,8	18,3	17,5	16,5	15,6	14,7	13,9
<b>REZULTATI ANALIZE</b>									
<b>Izdatki za pokojnine v GDP glede na različne projekcije demografskega razmerja (ob osnovnem scenariju drugih sestavin)</b>									
<b>Osnovni scenarij</b>	<b>11,3</b>	<b>11,2</b>	<b>10,1</b>	<b>10,1</b>	<b>11,1</b>	<b>13,6</b>	<b>16,4</b>	<b>18,4</b>	<b>18,9</b>
Visoko pričakovano trajanje življenja	11,3	11,2	10,1	10,3	11,1	13,7	16,7	18,9	19,5
Brez selitev	11,3	11,2	10,1	10,4	11,4	14,5	18,2	21,4	22,5
Nespremenjeno pričakovano trajanje življenja	11,3	11,2	10,1	10,4	11,0	12,7	14,0	14,5	13,6
Zelo visoke selitve	11,3	11,2	10,1	10,4	11,0	12,7	13,9	14,0	13,4
<b>Izdatki za pokojnine v GDP glede na razlike v zaposlenosti (ob osnovnem scenariju drugih sestavin)</b>									
<b>Izdatki za pokojnine po osnovnem scenariju</b>	<b>11,3</b>	<b>11,2</b>	<b>10,1</b>	<b>10,1</b>	<b>11,1</b>	<b>13,6</b>	<b>16,4</b>	<b>18,4</b>	<b>18,9</b>
Izdatki za pokojnine pri visoki aktivnosti	11,3	11,2	10,1	10,1	11,0	11,5	13,0	15,0	15,7
Izdatki za pokojnine pri visoki delovni aktivnosti	11,3	11,2	10,1	10,1	10,7	11,1	12,3	14,0	14,5
<b>Izdatki za pokojnine v GDP glede na različno dinamiko pokojnin</b>									
<b>Vzporedno z rastjo produktivnosti</b>	<b>11,3</b>	<b>11,2</b>	<b>10,1</b>	<b>10,1</b>	<b>11,1</b>	<b>13,6</b>	<b>16,4</b>	<b>18,4</b>	<b>18,9</b>
20-odstotno zaostajanje za 1-odstotno rastjo produktivnosti	11,3	11,2	10,1	10,4	11,2	13,4	15,9	17,5	17,6
20-odstotno zaostajanje za 2-odstotno rastjo produktivnosti	11,3	11,2	10,1	10,3	10,9	12,9	14,9	16,1	15,9
20-odstotno zaostajanje za 3-odstotno rastjo produktivnosti	11,3	11,2	10,1	10,2	10,7	12,3	14,0	14,9	14,4

Vir: avtorjevi izračuni na podlagi podatkov SURS in ZPIZ, projekcij Eurostata ter lastnih predpostavk.

**Tabela 2: Analiza razponov vključitvenega in izdatkovnega razmerja ob predpostavki nespremenjenega deleža izdatkov za pokojnine v BDP na ravni iz leta 2007 in scenariju visoke aktivnosti, Slovenija, 1995–2060**

	1995	2000	2007	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Vključitveno razmerje pri osnovni projekciji prebivalstva	178,6	168,0	160,3	153,0	128,8	110,0	110,0	110,0	110,4
Vključitveno razmerje pri projekciji prebivalstva brez selitev	178,6	168,0	160,3	151,3	125,1	110,0	110,0	110,0	110,0
Vključitveno razmerje pri projekciji z visokim selitvenem prirastom	178,6	168,0	160,3	150,6	129,3	112,0	110,0	110,0	112,9
Prejemkovno razmerje pri osnovni projekciji prebivalstva	23,7	21,7	18,8	18,8	18,8	17,9	15,2	12,8	12,1
Prejemkovno razmerje pri projekciji prebivalstva brez selitev	23,7	21,7	18,8	18,8	18,8	16,8	13,7	11,0	10,2
Prejemno razmerje pri projekciji z visokim selitvenim prirastom	23,7	21,7	18,8	18,8	18,8	18,8	17,9	16,8	16,6

Vir: avtorjevi izračuni na podlagi podatkov SURS in ZPIZ, projekcij Eurostata ter lastnih predpostavk.

**Tabela 3: Ocena povprečne efektivne upokojitvene starosti pri različnih scenarijih, Slovenija, 1995–2060**

	1995	2000	2007	2013	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Osnovni scenarij</b>	<b>56,0</b>	<b>57,3</b>	<b>59,2</b>	<b>60,4</b>	<b>61,2</b>	<b>61,9</b>	<b>62,2</b>	<b>62,5</b>	<b>62,6</b>
Pri visoki aktivnosti	56,0	57,3	59,2	60,4	61,1	63,7	64,7	65,1	65,2
Pri nespremenjenem deležu pokojnin v GDP pri osnovni projekciji prebivalstva	56,0	57,3	59,2	61,0	63,1	65,8	66,1	66,2	66,2
Pri nespremenjenem deležu pokojnin v GDP brez selitev	56,0	57,3	59,2	61,2	63,6	65,8	66,1	66,2	66,3
Pri nespremenjenem deležu pokojnin v GDP pri visokem selitvenem prirastu	56,0	57,3	59,2	61,2	63,0	65,5	66,1	66,2	65,5

Vir: avtorjevi izračuni na podlagi podatkov SURS in ZPIZ, projekcij Eurostata ter lastnih predpostavk.

hkratnem visokem povečanju koeficienta celotne rodnosti. Da bi dosegli število rojstev iz sedemdesetih let (to je okrog 30 tisoč letno), ko je bil koeficient celotne rodnosti še dovolj visok, da je zagotavljal obnavljanje generacij, bi se moral npr. koeficient celotne rodnosti povečati na okrog 2 ob hkratnem selitvenem prirastu okrog 13.000 letno, kar pa bi pomenilo pomembno povečanje deleža priseljenega prebivalstva v celotnem prebivalstvu Slovenije, po naših ocenah s sedanjih 12 odstotkov na okrog tretjino ali več. Poleg vprašanja političnih ali kulturnih identifikacijskih pretresov, ki bi jih tako visok prirast tujcev povzročil, se postavlja tudi vprašanje realne (ekonomske) meje za tako visok selitveni prirast tudi zaradi morebitnega povečanega izseljevanja iz Slovenije, ki ga lahko zaradi neuskladenosti na slovenskem trgu dela povzroči odprtje trga dela v vseh članicah EU po končanem prehodnem obdobju.

## 5.2. Aktivnost in zaposlenost

V scenarijih visoke aktivnosti in visoke delovne aktivnosti izhajamo iz domneve, da se bodo zaradi zmanjševanja kontingenta delovno sposobnega prebivalstva v prihodnje precej zmanjšale brezposelnost, upokojenost in druge oblike neaktivnosti. Po drugi strani pa predpostavljamo, da bo (zaradi različnih strukturnih ovir) dinamika tega zmanjševanja zmerna,

tako da bo upadalo delovno aktivno prebivalstvo šele okrog leta 2020. Pri padajočem številu delovno sposobnega prebivalstva bomo lahko dosegli višjo zaposlenost le s povečano aktivnostjo do zdaj neaktivnega, vendar za delo sposobnega prebivalstva. Ta je zdaj nizka predvsem v starejših starostnih skupinah prebivalstva (50–64 let), delno zaradi visoke upokojenosti (na katero so do nedavna še vedno vplivale predčasne upokojitve v preteklosti), delno zaradi neustrezne izobrazbene in poklicne strukture prebivalstva v tej starosti, ki zato ne išče več dela. Ker je donos izobraževanja odraslih v tej starosti zelo nizek, bo večjo aktivnost v tej starosti moč doseči predvsem z upočasnitvijo izstopanja že aktivnega prebivalstva iz aktivnosti. Nizka je tudi aktivnost mladega prebivalstva (15–24 let), ki pa je razumljiva zaradi višje vključenosti v šolanje. Predvidevamo lahko, da bi se v ugodnih gospodarskih razmerah za zaposlovanje in pri dovolj nizkih nadomestitvenih stopnjah (to je različnih razmerjih med pokojnino in plačo) delež neaktivnega prebivalstva v starostni skupini 25–54 let razpolovil, s čimer bi se lahko stopnja aktivnosti v tej skupini povečala s sedanje nekaj manj kot 90 odstotkov na 95 odstotkov. Sedanja nizka stopnja aktivnosti v starostni skupini 55–64 let pa bi se ob ustrezni upokojitveni politiki in ugodnih razmerah za delo starejših lahko povečala na okrog 80 odstotkov. Stopnja aktivnosti mladih bi zaradi

povečane vključenosti v terciarno izobraževanje ostala relativno nizka. Pri scenariju visoke delovne aktivnosti izhajamo še iz dodatne domneve, da se bo zaradi pomanjkanja delovne sile stopnja brezposelnosti znižala s sedanjih 4,6 odstotka po merilih ILO na zgolj frikcijsko raven okrog 1,5 odstotka, poveča pa se lahko tudi dopolnilna delovna aktivnost študentov in upokojeincev.

### 5.3. Vključitveno razmerje in efektivna upokojitvena starost

Ne glede na podobne izkušnje v nekaterih razvitih državah je kar več razlogov za to, da lahko računamo na podaljševanje efektivne starosti upokojevanja s sedanjih 58 na okrog 65 let starosti ali celo več. Zaradi podaljšanja šolanja oziroma predvidene vedno večje vključenosti mladih v terciarno izobraževanje se že zdaj podaljšuje povprečna starost, ko mladi vstopajo v formalna delovna razmerja in postanejo s tem zavezanci za plačilo socialnih prispevkov, oziroma se podaljšuje starost, od katere jim začne teči zavarovalna doba. Poleg tega lahko predvidevamo, da bo ob ugodnih možnostih za gospodarsko rast prišlo v prihodnje (zaradi predvidenega zmanjševanja delovno sposobnega prebivalstva) do poviševanja plač, po drugi strani pa glede na težnje sedanje pokojninske zakonodaje do relativnega zmanjševanja pokojnin glede na plače in zato zelo verjetno do prostovoljnega podaljševanja delovne aktivnosti prebivalstva, če bodo le ugodne razmere za to. To pa so ustrezne gospodarske razmere za polno zaposlenost ter ustrezne delovne razmere, ki bodo omogočale (in spodbujale) delovno aktivnost tudi starejšim osebam.

## 6. Sklepne ugotovitve

V tem prispevku žal nismo mogli obdelati tudi problematike prihodnjih povečanih stroškov zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe, katerih financiranje bo tudi treba preurediti. Omejili smo se na pokojninski sistem in pokazali, da je pod določenimi pogoji vzdržen na sedanji relativni ravni v višini okrog 11 odstotkov bruto domačega proizvoda. Te razmere pa so v prvi vrsti zlasti povečana delovna aktivnost in s tem poznejše upokojevanje zlasti starejšega prebivalstva in šele na drugem mestu zniževanje relativne višine pokojnin. To bo postalo realna, verjetno nujna druga možnost za povišano normativno upokojitveno starost šele v obdobju po letu 2025. Takrat se bo kot zelo nujno postavilo vprašanje, kakšen selitveni prirast smo v Sloveniji sposobni in pripravljeni imeti. Kot kažejo prikazani izračuni, je lahko priseljeno prebivalstvo pomemben dejavnik prihodkov pokojninskega sistema, ki lahko znižujejo potrebno efektivno upokojitveno starost ali omogočajo manjše potrebno zmanjšanje prihodkovnega razmerja (glej tabeli 2 in 3).

## Literatura in viri

- Berg I., Draxler J., Mortensen J. (2008). *Is Social Europe Fit for Globalisation?* Brussels: European Commission.
- Bogaert, H. (2007). *Long term population projections in Europe: How they influence policies and accelerate reforms.* Joint Eurostat/UNECE Work Session on Demographic Projections, Bucharest, 10.-12.October, 2007.
- The budgetary projection exercise of DG ECFIN and the Ageing Working Group: detailed description of agreed underlying assumptions and of projection methodologies.* (2005). Brussels: European Commission.
- The demographic future of Europe - from challenge to opportunity.* (2006). Commission Communication, (COM(2006) 571 final. Brussels: Commission of the European Communities.
- Green Paper "Confronting demographic change, a new solidarity between the generations".* (2005). Commission Communication, 12.10.2006, (COM(2005) 94 final. Brussels: Commission of the European Communities.
- Jesenska napoved 2008.* Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- Kraigher, T. (2003): *Vpliv različnih možnosti demografskega razvoja na ekonomsko vzdržnost staranja prebivalstva v Sloveniji, 13. statistični dnevi.* Radenci. Statistični urad Republike Slovenije.
- Kraigher, T. (2005) *Srednjeročna in dolgoročna projekcija demografskega razvoja Slovenije in njegovih socialno-ekonomskih komponent.* Delovni zvezek št. 10. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
- The Long-term Sustainability of Public Finance in the European Union.* (2006). Brussels: European Commission.
- Slovenia - Pension projections and models 2008-2060, Country Fiche (2008)* (Poročilo slovenske Delovne skupine za pripravo projekcij javnih izdatkov, ki so posledica staranja prebivalstva delovni skupini Ageing Working Group). Ljubljana: IMAD, Faculty of Economics, Institute for Economic Research, Ministry of Finance, Ministry of Labour, Family and Social Affairs, Pension Fund Management Company (KAD).
- Thai Than Dang, Antolin P. in Oxley H. (2001): Fiscal implications of ageing: Projections of age-related spending.* Economic department working papers No.305. Paris: OECD.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, uradno prečiščeno besedilo.* (2006). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 109/2006.