

KAKŠNA NAJ BO PRIHODNOST SLOVENSKEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA*

Andraž Rangus**

UDK: 349.3:368.914:368(497.4)

Povzetek: Pričetek leta 2013 je na področju pokojninskega zavarovanja zaznamovala uveljavitev novega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Medtem ko je bila z reformo ZPIZ-2 zagotovljena srednjeročna vzdržnost sistema in hkrati zaustavitev padanja bodočih pokojnin, pa reforma še vedno ni vzpostavila sistema, za katerega bi lahko trdili, da je medgeneracijsko pravičen in s tem sprejemljiv tako za sedanje kot tudi bodoče zavarovance. Slovenijo tako na podlagi dolgoročnih demografskih napovedi gibanja prebivalstva v prihodnosti še vedno čaka priprava celovite prenove sistema pokojninskega zavarovanja.

Ključne besede: socialna država, solidarnost, redistribucija, zavarovalni principi, pokojninski sistem, reforma, Musgravovo pravilo

WHAT SHOULD BE THE FUTURE OF SLOVENIAN PENSION SYSTEM

Abstract: In the field of pension insurance, the beginning of 2013 was marked by the introduction of the Pension and Disability Insurance Act (ZPIZ-2). While the reform of the pension insurance (ZPIZ-2) provided for the medium-term sustainability of the system as well as for further decline of the future pensions, it did not establish a system for which it could be argued that it provided for intergenerational justice and thus be acceptable to both the current and the future beneficiaries from the pension

* Članek povzema nekatere pomembnejše segmente in zaključke iz doktorske naloge pred zagovorom Rangus, A.: Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tri stebnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, mentor prof. dr. Marko Simoneti, somentorica prof. dr. Katarina Zajc, Ljubljana, 2012.

** Andraž Rangus, doktor pravnih znanosti, vodja sektorja za pokojnine in pravice iz dela na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

andraz.rangus@gov.si

Andraž Rangus, PhD, Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, Slovenia

fund. Considering long-term demographic prognoses of the population development, Slovenia will still have to face a comprehensive reform of the pension system.

Key words: *welfare state, solidarity, redistribution, insurance principles, pension system, reform, Musgrave rule*

1. UVOD

Demografske spremembe in staranje prebivalstva v zahodnem svetu povzročajo velike javnofinančne pritiske na sisteme socialne varnosti, še posebej na sisteme pokojninskega zavarovanja.¹ Reforme teh sistemov morajo potekati premišljeno in skladno z načeli tipa države blaginje, v katero posamezna država spada. V okviru prenove pokojninskih sistemov z namenom prilagoditve demografskemu gibanju prebivalstva največji izziv še vedno predstavljajo sistemi javnega pokojninskega zavarovanja predvsem kontinentalne Evrope, kjer je obseg socialnih pravic posameznika v veliki meri odvisen od njegovega zaslužka v določenem obdobju. Ravno za države kontinentalne Evrope, med katere se uvršča tudi Slovenija, bi bilo mogoče reči, da se trenutno soočajo ne samo z demografsko tranzicijo, ampak kar z demografsko krizo, kar v veliki meri postavlja pod vprašaj marsikatero sistemsko rešitve iz preteklih obdobj.² Reforme teh sistemov morajo zato potekati premišljeno in skladno z načeli tipa države blaginje, v katero posamezna država spada.

Staranje prebivalstva je eden izmed neizogibnih pojavov moderne družbe, ki vpliva na številna družbena področja, še posebej na področje zavarovanja tveganja zadostnega dohodka za starost. S fenomenom negativnih demografskih gibanj prebivalstva se v največji meri soočajo države, katerih sistem pokojninskega zavarovanja temelji na dokladnem načinu financiranja. Pri reformiranju sistema je v okviru rešitev za spremembo obstoječega načina financiranja obveznega pokojninskega zavarovanja pomembno upoštevati tudi obstoječi tok solidarnosti in redistribucije, saj se z vzpostavitvijo novega več-stebnega sistema omenjeni tokovi lahko spreminjajo v nasprotju z obstoječimi družbenimi tendencami. V posamezni družbi se zgodovinsko razvojno in družbeno pogojeno vzpostavi tok solidarnosti

¹ OECD: World Population Prospects; The 2006 Revision; OECD, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Paris, 2006.

² Clark, G. L.; European Pension and Global Finance: Continuity or Convergence?; Revised draft (January 2001). Working Paper No. 01-02, Oxford University, 2001, str. 25.

in redistribucije, ki v očeh posameznika v danih družbeno ekonomskih razmerah zagotavlja sprejemljiv način prerazdelitve družbenega bogastva, kar predstavlja enega od pomembnih temeljev države blaginje oziroma socialne države.

V okviru teorij prerazdelitve se na splošno omenjajo tri vrste oziroma tri poti prerazdelitve:

- od obeh koncev prihodka (nižjega in višjega) k srednjemu, imenovana tudi Directorjev zakon³, značilna predvsem za sisteme, ki ne postavljajo zgornjih meja za odmerjanje prispevkov, postavljajo pa zgornjo mejo za odmero pokojnine, s čimer prihaja do redistribucije od posameznikov z višjimi k posameznikom s srednjimi in nižjimi prihodki. Redistribucija od posameznikov z nižjimi k posameznikom s srednjimi zasluži se odvija preko zahtevanega pogoja določenega obdobja vplačevanja prispevkov, saj največkrat ravno zaradi neizpolnjevanja tega pogoja brez pravic v sistemu ostajajo posamezniki z najnižjimi zasluži, kot so samozaposleni, zaposleni s krajšim delovnim časom, sezonski delavci ter gospodinje;
- od nižjega prihodka k višjemu, imenovana Tullockova teorija⁴, ki predvideva, da tudi v avtokraciji obstajajo družbene skupine ljudi, ki jih vladar pri svoji samovladi ne more spregledati;
- od višjega prihodka k nižjemu, omenjena tudi kot Meltzer-Richardova hipoteza⁵, ki v nasprotju s predvidevanji Directorjevega zakona, da redistribucija deluje le v korist srednjih slojev, predvideva, da pot prerazdelitve poteka od bogatejših slojev k srednjemu in nižjemu sloju, saj nižji sloji ne razpolagajo z dovolj premoženja, da z njihove strani lahko pridobili kakršnokoli korist, še pomembnejše pa je dejstvo, da prevelika revščina lahko povzroča tudi socialne nemire.

Upošteva je navedene teorije ter ob dejstvu, da se prebivalstvo Evrope neizogibno stara, se nadalje postavlja vprašanje primernosti prerazdelitve pravic in bremen med posameznimi generacijami v okviru navidezne družbene pogodbe, ki je bila vzpostavljena v času bistveno drugačnih razmer povojne Evrope za financiranje države blaginje.⁶ Ob radodarnem obsegu pravic in vedno večjih spremembah v

³ Mueller, D.C.: *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, str. 448.

⁴ Tullock, G: *Autocracy*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1987.

⁵ Mueller, op. cit., str. 448.

⁶ Potrebno je razumeti, da medgeneracijska pogodba ni pogodba v pravno formalnem smislu, kot jo razume obligacijsko pravo in kot izhaja iz civilnopravnega razmerja med pogodbenimi strankami, ki zavestno prevzemajo pravice in obveznosti, temveč gre pri tem zgolj za medgeneracijske odnose in ravnanja, ki so podrejeni pravilom, normam, običajem, praksam in biologiji, pri čemer je »pogodba«⁶ zgolj navidezna in ne predmet individualnih pogajanj. United Nations: *Intergenerational Relations, Young People in a Globalising World – World Youth Report*, 2003, str. 400.

strukturi prebivalstva, se pod vprašaj postavlja možnost novega definiranja razmerja medgeneracijske pogodbe, ki trenutno skozi načela solidarnosti in vzajemnosti v prid starejših nalaga neprimerno večje breme mlajšim generacijam. Nedvomno pa je ob poskusu ponovnega definiranja razmerja še nadalje potrebno upoštevati socialno pravičnost, o kateri govori Rawls⁷. Prav tako se postavlja tudi vprašanje, v kolikšni meri naj se določi redistributivna vloga pokojninskega sistema z namenom zagotavljanja socialne varnosti.

V zadnjih dveh desetletjih so številne države pristopile k temeljiti sistemski spremembi pokojninskega zavarovanja. Skozi sistemske spremembe so skušale občutneje poseči v načela solidarnosti in vzajemnosti, hkrati z navedenim pa tudi jasneje omejiti redistributivno vlogo pokojninskega zavarovanja. V okviru javnih pokojninskih shem se je slednje odrazilo skozi iskanje rešitev znotraj posameznega stebra pokojninskega zavarovanja, saj se je v teoriji razvilo več različnih sistemov, ki so jih v praksi države še dodatno nadgradile oziroma spremenile tako, da ustrezajo zahtevam posamezne družbe po ohranjanju načela solidarnosti, socialno-varstvenega vidika zavarovanja ter po zagotavljanju večje aktuarske pravičnosti na eni strani ter zagotavljanju finančne vzdržnosti na drugi strani.

Medtem, ko je večina evropskih držav pomembnejše sistemske spremembe pokojninskega sistema izpeljala že v 90ih letih prejšnjega in v prvem desetletju tega stoletja, pa Slovenija s svojima zadnjima reformama iz leta 1999 in 2012 ni bistveno posegla v mehanizme celotnega sistema. Slovenijo tako že v bližnji prihodnosti čaka sprejem nove pokojninske reforme, ki bo slovenski pokojninski sistem pripravila na prihodnje izzive.

Novi sistem bo zagotovo moral upoštevati temeljno načelo že sedaj veljavnega pokojninskega sistema, tj. medgeneracijske solidarnosti, vendar pa bo morala biti postavljena jasna ločnica med načelom solidarnosti in načelom redistribucije. Izhodišča, na podlagi katerih bodo pripravljene spremembe, bodo morala upoštevati tudi tip države blaginje, v katerega je Slovenija tradicionalno umeščena, saj slednji bistveno definira sistem socialne varnosti v vsaki državi. To pomeni, da bo potrebno rešitve glede obveznega zavarovanja iskati predvsem v državah in sistemih, ki so pomembno definirale slovenski pokojninski sistem v preteklosti, kot npr. nemški Bismarckov sistem pokojninskega zavarovanja.

⁷ Opredelitev socialne pravičnosti, kot izhaja iz Rawlsove knjige »*A Theory of Justice*« (Rawls, J.: *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1971).

Hkrati z navedenim bo modernizacija sistema morala prinesiti tudi novosti s področja pokojninskega zavarovanja, ki se v zadnjem času nanašajo predvsem na mehanizme, ki bodo sistem v prihodnosti avtomatično prilagajali nenapovedanim demografskim in gospodarskim spremembam. Konceptualno pa bo potrebno premisliti tudi več-stebri sistem in implementacijo najnovejših rešitev iz teorije in prakse, na podlagi katerih bodo tveganja med posameznimi stebri kar najbolj optimalno porazdeljena in s čimer se bo utrdilo zaupanje v sam sistem, s tem pa se bo povečala tudi pripravljenost posameznikov, da v tem obveznem sistemu solidarnosti tudi sodelujejo.

2. IZHODIŠČA ZA REFORMO ALI TIP SOCIALNE DRŽAVE (DRŽAVE BLAGINJE)

Ob vprašanju prenove in prilagajanja sistemov socialne varnosti novim družbeno-ekonomskim in strukturnim spremembam, med katere spada tudi sistem pokojninskega zavarovanja, je potrebno najprej proučiti obstoječe koncepte države blaginje, trenutne trende redistribucije in vzpostavljena razmerja medgeneracijske solidarnosti. Na podlagi tako pridobljenih ugotovitev in ob upoštevanju zahtev ter potreb po spremembah bi bilo v prihodnjih sistemih socialne varnosti potrebno vzpostaviti nova razmerja med načeloma solidarnosti in samooodgovornosti. Modernizacija in prilagajanje sistemov socialne varnosti novim družbeno-političnim in ekonomskim spremembam morata potekati ob najširšem možnem družbenem konsenzu, kar pomeni, da reforma sistema, ob upoštevanju zahtev po njegovih spremembah, ne sme predstavljati prevelikega odmika od zahtev družbe po ohranjanju obstoječih razmerij in načel.

Naraščajoča blaginja ter napredek, emancipacija delavskega razreda in predvsem nastanek novega srednjega sloja prebivalstva so povzročili, da je socialna zaščita v okviru države pridobivala vedno večjo vlogo in pomen. Skozi desetletja so se razvili koncepti držav blaginje, ki so po svoji obliki stabilni in predvsem nenaklonjeni hitrim in korenitejšim spremembam.⁸ Mnogi avtorji so na podlagi

⁸ Podrobneje glej: North, D.C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, North, D.C.: *Economic Performance Through Time* v Brinton M.C. in Nee V. (eds.): *The New Institutionalism in Sociology*, New York: Russel Sage, 1998, str. 247-257 ter Hall, P.A. in Taylor R.C.R.: *Political Science and the Three New Institutionalisms*, *Political Studies*, vol. 44, no. 5, 1996, str. 936-957.

opredeljenih dejavnikov skušali napraviti povzetek bistvenih razlik med državami, na podlagi katerih bi se lahko naredila enotna tipologija po posameznih skupinah držav. Klasično opredelitev je leta 1974 napravil Titmuss v svojem delu »Social Policy: an Introduction«⁹, vendar pa se kot utemeljitelja razdelitve posameznih tipov držav blaginje pogosto imenuje Gøsto Esping - Andersena, ki je leta 1990 vzpostavil podobno razdelitev različnih tipov držav blaginje v svoji knjigi »Three Worlds of Welfare Capitalism«¹⁰. Esping - Andersen je vzpostavil tri različne tipe države blaginje: liberalni, korporativistični in socialno-demokratski.¹¹

Že na tem mestu pa je potrebno poudariti, da bi bilo za Slovenijo in tip države blaginje v katero je uvrščena glede na zgoraj omenjeno klasifikacijo, primerneje uporabljati pojem »socialna država« namesto pojma »država blaginje«. Razložiti je namreč potrebno, da bi bilo v okviru korporativističnega tipa države blaginje ustrezneje govoriti o tipu socialne države, kar je primerneje tako z nemške, kot tudi slovenske pravne ureditve. To izhaja tudi iz pomena ustavne določbe o socialni državi, ki ga je natančneje razčlenila nemška ustavno pravna in socialna teorija in pa tudi nemško zvezno ustavno sodišče. Na tem mestu je potrebno opozoriti tudi na 2. člen Ustave Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006; v nadaljevanju: Ustava RS), ki določa, da je Slovenija »pravna in socialna država«. Pojem države blaginje (»welfare state«) pa se je razvil v 30ih letih 20. stoletja, ko je predsednik. F.D. Roosevelt utemeljeval, da je naloga države tudi, da skrbi za blaginjo prebivalstva (država blaginje) in ne samo, da na prisilni način uveljavlja pravni red. Pojem države blaginje je značilen predvsem za države liberalnega tipa.¹²

⁹ Titmuss, R.: Social Policy: an introduction, Allen & Unwin, London, 1974 v Wildeboer Schut, J.M., Vrooman, J.C., de Beer P.T.: On Worlds of Welfare: Institutions and Their Effects in Eleven Welfare States, Social and Cultural Planning Office, the Hague, 2001, str. 10.

¹⁰ Esping - Andersen, Esping - Andersen, G.: Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press, 1990, str. 22.

¹¹ Pri opredelitvi je potrebno opozoriti, da je koncept režima blaginje širši od koncepta države blaginje. Osnova za določitev tipologije so režimi blaginje in ne države blaginje ali posamezne socialne politike. »Režim« se največkrat nanaša na način, kako je nastanek blaginje razporejen med državo, trgovino in gospodarstvom. Esping - Andersen, G.: Social Foundations of Postindustrial Economics, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 73.

¹² Podrobneje glej Bubnov - Škoberne, A. in Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010, str. 28 in 29.

2.1. Načelo solidarnosti in slovenski pokojninski sistem

Pred opredelitvijo socialne solidarnosti je potrebno opredeliti pojem socialnega zavarovanja. Tako kot za zavarovalno pravo, je tudi pri socialnih zavarovanjih, temeljni namen povezati se v rizično skupnost, z namenom, da se tveganje razporedi na večje število enako ogroženih oseb. V posameznih sistemih se tako za različna tveganja oblikujejo večje skupnosti, v okviru katerih ima skupnost proti vsakemu članu samostojni zahtevki za plačilo premije (prispevka), vsak zavarovalec pa ima nasproti skupnosti samostojni zahtevki za izplačilo dogovorjene dajatve, ko nastopi zavarovalni primer.¹³

Med socialna zavarovanja spadata tako sistem za pokritje tveganja bolezni ali poškodbe (obvezno zdravstveno zavarovanje), kot tudi sistem, ki zagotavlja materialno varnost v starosti in pokriva tveganje dolgoživosti, tj. sistem obveznega (socialnega) pokojninskega zavarovanja. Kljub temu, da govorimo o zavarovanju pa ta oblika socialnega zavarovanja ne deluje izključno na zavarovalniških in aktuarskih načelih, ampak uporablja kombinacijo nekaterih pravil zavarovalnega prava in pravil socialne solidarnosti. V okviru pokojninskega zavarovanja je za zavarovanca negotov bodoči dogodek, na katerega ne more vplivati, njegovo doživetje, zaradi česar zavarovanec ni zavarovan za pridobitev določene zavarovalne vsote, ki bi jo pridobil ob dopolnitvi določene starosti, ampak je zavarovan za pridobitev pokojnine, ki mu bo nadomestila izgubo dohodka (plače, zaslužka) po upokojitvi.¹⁴

Omenjeni sistem obveznega (socialnega) pokojninskega zavarovanja kot enega izmed temeljnih načel pri svojem delovanju vključuje tudi načelo solidarnosti. Pojem solidarnosti se, kot je tudi že bilo opredeljeno, nanaša na omrežje socialnih odnosov, ki vključujejo vzajemno odvisnost, odgovornost in upravičenosti v vnaprej

¹³ Strban, G.: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, Scientia/Iustitia 06, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2005, str. 44.

¹⁴ Na tem mestu je potrebno opredeliti tudi pojem »socialne varnosti«, ki je širši pojem kot pojem socialnega zavarovanja, saj zajema širši model ukrepov države za zagotavljanje socialne varnosti posameznikov ter vključuje zdravstvene, delovnopravne, stanovanjske, izobraževalne in ostale vidike. Pojem socialna varnost tako pokriva sisteme socialnega zavarovanja, socialnega varstva, zavarovanja za brezposelnost, družinske dajatve, ipd. Nadalje je potrebno opredeliti tudi pojem socialnega varstva, ki je prav tako ožji pojem v primerjavi s pojmom socialne varnosti, saj v tem primeru govorimo o storitvah in denarnih dajatvah posameznikom, ki nimajo dovolj sredstev za preživljanje. Za podrobnejšo pravno opredelitev pojmov ter značilnosti obveznega socialnega pokojninskega zavarovanja *glej* Bubnov – Škoberne, op. cit., str. 39 – 49 ter 194 in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/, dostopno dne 3.8.2012.

določeni skupini ljudi ali skupnosti. Dejansko gre za strukturo, skozi katero se boljši ali slabši položaj posameznikov medsebojno uravnava. Sistemsko in institucionalno so posamezne države vpeljale koncept solidarnosti v okvir družbenih norm in političnih aktov v času, ko je prišlo do erozije tradicionalnih institucij kot so družina, verske skupnosti, bratovščina in posamezne združbe, ki so primarno vzdrževale odnose vzajemnosti in solidarnosti med člani.¹⁵ Na tej podlagi je, kot že omenjeno, prišlo do razvoja sistemov socialnih zavarovanj.

Za opredelitev načela solidarnosti v okviru pokojninskega zavarovanja pa je pomemben tudi koncept družbene pogodbe. Tukaj pa je potrebno razumeti, da tako imenovana medgeneracijska pogodba ni pogodba v pravno-formalnem smislu, kot jo razume obligacijsko pravo in kot izhaja iz civilno-pravnega razmerja med pogodbenimi strankami, ki zavestno prevzemajo pravice in obveznosti, temveč gre pri tem zgolj za medgeneracijske odnose in ravnanja, ki so podrejena pravilom, normam, običajem, praksam in biologiji, pri čemer je pogodba zgolj navidezna in ni predmet individualnih pogajanj. Družbeno medgeneracijsko pogodbo je torej mogoče razumeti kot vzpostavljeno pogodbo socialne politike, ki temelji na transferjih med posameznimi kohortami prebivalstva v obliki obdavčenja in socialnih prispevkov. Družbena pogodba je tako konkretizirana v odnosih in predstavlja obliko pogodbe med generacijami. Družbene norme, ki se nanašajo na vlogo družine pri skrbi za starejše in tudi otroke, okrepljene s politiko države, podpirajo medgeneracijsko pogodbo na individualni ravni, pri čemer hkrati omejujejo obseg makro socialne medgeneracijske pogodbe.¹⁶

Poleg vidika mehanizma pravic in obveznosti ter vzpostavljene medgeneracijske pogodbe, na podlagi katerih se te pravice in obveznosti uresničujejo, se socialna solidarnost v okviru sistema pokojninskega zavarovanja definira tudi kot pripravljeno posameznikov kolektivno deliti oziroma združevati tveganja in sprejeti distribucijske učinke, ki nastanejo kot posledica takšnega združevanja tveganj.¹⁷ Iz

¹⁵ De Deken, J.J., Ponds, E. in Van Riel, B.: Social Solidarity v Clark, G.L., Munnell, A. M. in Orszag, J.: *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Oxford University Press, Oxford, 2006, str. 142.

¹⁶ Walker, A.: *The New Generational Contract*, UCL Press, London 1996, str.13.

¹⁷ Zanimivo je dejstvo, da avtorji, kot npr. Disney in Wakefield, socialno solidarnost prvenstveno povezujejo z delitvijo tveganj, s čimer jo neposredno izenačijo s socialnimi zavarovanji, medtem ko za druge avtorje, kot je npr. Rosanvallon, socialna solidarnost pomeni redistribucijo, ki je konceptualno različna od socialnih zavarovanj. De Dekken, Ponds in van Riel, izhajajoč iz dvojnega koncepta solidarnosti (individualnega in kolektivnega), socialno zavarovanje povezujejo tako s kolektivnimi oblikami zavarovanj kot tudi z redistribucijo, saj po njihovem mnenju omenjena koncepta ne moreta biti ločena. Slednje predvsem z vidika motiva, ki ga zasledujejo kolektivna zavarovanja, t. j. izogniti se distribucijskim učinkom zavarovanja, ki bi se v primeru odsotnosti

vidika združevanja tveganj je tako potrebno opredeliti dve temeljni obliki tveganja, ki so jim posamezniki v času upokojitve izpostavljeni: 1.) tveganje nezadostnega dohodka in 2.) tveganje dolgoživosti. Čeprav zaradi različnih zunanjih dejavnikov določenih tveganj ni mogoče zavarovati na privatnem trgu, pa nekateri avtorji (Merton) trdijo, da je prav (medgeneracijsko) združevanje tveganj tisti mehanizem, s katerim je mogoče odpraviti napake privatnega trga. Merton tako opozori na vlogo javnih shem, katerih naloga je izboljšati raznolikost virov vseživljenjskega dohodka. Zaradi nezamenljivosti človeškega kapitala¹⁸ imajo posamezniki v svojem aktivnem obdobju veliko več človeškega kot finančnega kapitala (tj. »premoženja za upokojitev«), medtem ko je v času upokojitve ta na voljo pretežno v obliki finančnega kapitala. Merton dokazuje, da javna pokojninska shema, v kateri so upokojenci upravičeni do deleža trenutnega dohodka plač, pri čemer je skladno s tem obdavčena aktivna populacija, omogoča diverzifikacijo dohodkovnega tveganja preko plač in profita ter posledično zviša blagostanje z izboljšanjem učinkovitosti prerazporejanja tveganj v gospodarstvu.¹⁹

Vzajemnost se po drugi strani nanaša predvsem na način dokladnega sistema financiranja pokojninskega zavarovanja. V okviru slednjega se tekoče vplačani prispevki uporabljajo za financiranje tekočih upravičenosti. Tako je vzpostavljen sistem, v katerem vsaka generacija sprotno prispeva za že pridobljene pravice prejšnjih generacij. V takšnem sistemu je upravičenost trenutnih uživalcev pravic utemeljeno na njihovih plačilih za prejšnje generacije, upravičenosti posameznikov, ki prispevajo v sistem za trenutne uživalce, pa bodo odvisne od prihodnjih zavarovancev. Spicker meni, da je takšen sistem, ki je značilen predvsem za države kontinentalne Evrope, še posebej za tiste, ki imajo sistem utemeljen na Bismarckovem modelu, klasični primer vzajemnosti.²⁰ Solidarnost in vzajemnost

socialnega zavarovanja odvijali preko trga. Socialna zavarovanja po mnenju omenjenih avtorjev imajo distribucijske učinke. V kolikor sprejmemo Rawlsovo perspektivo, že sama vertikalna redistribucija predstavlja obliko zavarovanja življenjskega zaslužka. De Deken, op. cit. str. 156.

¹⁸ Kot človeški kapital razumemo splošne sposobnosti posameznika, stopnjo njegove izobrazbe, pridobljena znanja (spretnosti) in zdravje. Palmer, E.: *Balancing the Security and Affordability of Funded Pension Schemes, The Netherlands Supplementary Occupational Pension Plans*, University of Uppsala in Swedish Social Insurance Agency, Discussion Paper for Peer Review, den Haag, 12.–13. April 2011, str. 4.

¹⁹ Merton, R.C.: *On the Role of Social Security as a Mean for Efficient Risk Sharing in an Economy Where Human Capital is Not Tradable*, v Bodie, Z. in Shoven, J.B., (eds.): *Financial Aspects of the United States Pension System*, University of Chicago Press, 1983, str. 325 do 358.

²⁰ Spicker, P.: *Solidarity Between Generations: a Conceptual Account*, 4. International Research Conference on Social Security: »Social Security in a Long Life Society«, Antwerp, 5.–7. May 2003, str. 6.

se tako med seboj razlikujeta na podlagi dejstva, da solidarnost pomeni predvsem izraz volje posameznika določena tveganja kolektivno združevati in ob tem sprejeti distribucijske učinke ter s tem doseči koristi, ki jih na privatnem trgu ni mogoče dosegati, medtem ko se vzajemnost nanaša predvsem na dokladen princip financiranja pokojninske blagajne. Do prestopa mej med posameznima pojmom oziroma načeloma lahko pride, ko se medgeneracijska solidarnost opredeli kot obliko vzajemnosti. To npr. velja v primeru, ko različne generacije vplačujejo različno višino prispevkov glede na višino pridobljenih pravic.²¹ Kot drugi primer načela solidarnosti, kjer pa se pojavljajo tudi elementi vzajemnosti, pa Spicker²² navaja francoski pokojninski sistem, v okviru katerega so vzpostavili mehanizme prerazdelitve med posameznimi pokojninskimi shemami.²³ V okviru slednjih je splošna narava menjave manj vidna, kljub vsemu pa je implicitna. Odvisna je predvsem od razširitve vzajemnosti posameznih specifičnih shem na celoten pokojninski sistem. V tem primeru, pa se vzajemnost že približuje tudi pojmu redistribucije, saj se sredstva med posameznimi shemami prenašajo zgolj zaradi zagotavljanja finančne uravnoteženosti, iz česar lahko sklepamo, da se pojem redistribucije nanaša na prerazporejanje sredstev od premožnejših k manj premožnim.

Če zgoraj omenjene teorije prenesemo na slovenski pokojninski sistem, je potrebno poudariti, da ima pri temeljnem vprašanju razčlenitve solidarnosti in redistribucije znotraj slovenskega pokojninskega sistema zelo pomembno vlogo tudi njegov zgodovinski razvoj. Slovenski pokojninski sistem tradicionalno sloni na Bismarckovi dokladni shemi, prevzeti po nemškem pokojninskem sistemu. Zgodovinsko gledano, začetki slovenskega pokojninskega sistema segajo že v

²¹ Po Spickeju bi namreč morale biti v primeru pokojninskega zavarovanja, ki temelji na »popolni« vzajemnosti in kjer je nastanek zavarovalnega primera, t.j. odvisnosti zaradi starosti oziroma dolgoživosti, skoraj gotov, razporejene upravičenosti bolj ali manj izenačene z razpoložljivimi sredstvi. Na ta način se temeljni princip razporejanja tveganj nadomesti s principom izravnane proračuna oz. varčevanja v enem trenutku z namenom pridobitve koristi v drugem. Spicker navaja, da bi moral biti v takšnem sistemu kljub zapletenosti zaradi rezidualnih elementov združevanja tveganj, načela solidarnosti in nadaljnjih obremenitev (dodatnih stroškov poslovanja, upravljanja in dobička) osnovni princip delovanja še vedno uravnotežena vzajemnost. Spicker, op. cit., str. 5.

²² Ibidem.

²³ Potrebno je poudariti, da ima francoski pokojninski sistem v okviru prvega stebra vzpostavljenih okoli 120 različnih shem, izmed katerih je najpomembnejša »régime général de la sécurité sociale«, v katero so vključeni zaposleni v privatnem sektorju. Deville: France's National Retirement System, Istituto de Studi Economici e per l'Occupazione, dostopno dne 11.4.2010 na <http://new.istiseo.org/ita/documenti.php>.

čas Avstro-Ogrske, prvi zakon, ki celovito ureja vprašanja pokojninskega in invalidskega zavarovanja v samostojni Sloveniji, pa je bil sprejet leta 1992.²⁴

Zaradi zgodovinskega razvoja pokojninskega zavarovanja in tesne povezanosti z germansko pravno zgodovino lahko v slovenskem pokojninskem sistemu najdemo posamezne elemente, ki močno spominjajo na temeljne elemente korporativističnega tipa socialne države (države blaginje). V svojem bistvu je sistem zasnovan na način, da se z vzpostavitvijo obveznega socialnega zavarovanja v državi vzdržujejo razlike med posameznimi družbenimi razredi s pomočjo določanja pravic in obveznosti, ki so vezane na posameznikov družbeni položaj. Čeprav je za sistem socialnih zavarovanj korporativističnega tipa značilna vzpostavitev več različnih shem pokojninskega zavarovanja, ki so namenjene posameznim družbenim skupinam, je v Sloveniji vzpostavljen enoten sistem za vse zavarovance. Temeljne značilnosti povezanosti z elementi tega tipa države blaginje se kažejo v relativno visokih pravicah, katerih višina je odvisna od preteklega zaslужka, načinu tekočega financiranja preko prispevkov delavcev in delodajalcev, visoki obdavčitvi, s pomočjo katere država preko rednih transferjev skuša zagotavljati poplačilo pridobljenih pravic, nizki zakonsko določeni upokojitveni starosti ter višji stopnji dekomodifikacije²⁵ kot v liberalnem tipu države blaginje in slabo razvitem sistemu privatnih pokojninskih shem. Skozi zgodovino se je slovenski pokojninski sistem prilagajal tudi različnim družbeno-političnim dogajanjem, ki so prevladovali v tem delu Evrope. Tako je v nasprotju s korporativističnim tipom države blaginje v slovenskem pokojninskem sistemu opaziti visoko stopnjo vključenosti žensk, prav tako so v sistem vključene posebne varovalke, s katerimi se zagotavlja relativno višji dohodek invalidnih oseb, brezposelnih in žensk v času upokojitve kot bi se to pričakovalo v korporativističnem tipu države blaginje. Prav tako pa je mogoče opaziti razrahljano vez med višino vplačanih prispevkov (zaposlitveno zgodovino) in višino pravic, ki jih posamezni zavarovanec na podlagi teh prispevkov pridobi. Temeljna razlika se kaže tudi v višini socialne pomoči²⁶, ki jo posameznik lahko prejme preko pokojninskega

²⁴ Belopavlovič, N., Cvetko, A., Kalčič, M., Kuhelj, J., Plavšak, N. in Rangus, B.: Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, Gospodarski vestnik, Inštitut za delovna razmerja, Ljubljana, 2000, str. 99.

²⁵ Dekomodifikacija (angl. decommodification) pomeni stopnjo, s katero so posamezniki ali družine sposobni doseči družbeno sprejemljiv življenjski standard, neodvisen od njihovega udejstvovanja na trgu. Pri presoji slednjega so pomembne spremenljivke raven, dolžina in dostopnost socialnih ukrepov.

²⁶ Pod pojmom »socialna pomoč« se na tem mestu razume podeljevanje pravic v okviru pokojnin-

sistema v obliki rednih transferjev s strani državnega proračuna ali redistributivnih elementov sistema samega.

3. POMEMBNEJŠE SISTEMSKE SPREMEMBE ZADNJIH DVEH DESETLETIJ POKOJNINSKIH REFORM

V zadnjih dveh desetletjih so bile v večini držav EU izvedene pokojninske reforme, s katerimi so bile nove sistemske rešitve oblikovane tudi v okviru pokojninskega zavarovanja in ne samo v spremembe temeljnih parametrov veljavne zakonodaje.²⁷ S posegi v vzpostavljene sheme pokojninskega zavarovanja so nastajale hibridne oblike tega sistema, pri katerih se je temeljni dokladni princip financiranja povezoval s principom kapitalskih naložb, ki je bolj značilen za privatne pokojninske sheme. Vedno bolj so se pokojninske reforme usmerjale tudi v vzpostavitev večje povezave med pravicami, ki so jih iz naslova pokojninskega zavarovanja deležni zavarovanci na eni strani ter dolžino obdobja vplačevanja in višino zabeleženih prispevkov v pokojninskih registrih na drugi strani.²⁸ Pomembno vlogo so v pokojninskih shemah pridobile tudi določbe o minimalnem dohodku starejših, s čimer se skuša zagotoviti »varnostno mrežo« za preprečevanje revščine med starejšim prebivalstvom. Ravno te določbe so omogočile predstavitev distribucijske naloge pokojninskega zavarovanja kot oblike socialnega zavarovanja iz dela sistemske ureditve pokojninske sheme, ki je povezan z višino dohodkov posameznika v aktivnem času, in s tem omogočile večjo enakopravnost tudi z vidika znotraj generacijskega aspekta.

skega in invalidskega zavarovanja, ki nimajo podlage v plačanih prispevkih (kot npr. v Sloveniji varstveni dodatek, ki je bil z letom 2011 izključen iz sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja). Nikakor pa se na tem mestu kot »socialna pomoč« ne razume dodatnih obveznosti RS do Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, s katerimi se pokriva razlika med višino izplačanih upravičenj in višino vplačanih prispevkov.

²⁷ Te reforme so predvsem posledica dejstva, da so pokojninske sheme, ki so bile vzpostavljene v začetku 50ih in 60ih let prejšnjega stoletja, v začetku 1980-ih počasi pričele »dozorevati«, se pravi, da so iz dobe aktivnega vplačevanja začele izstopati številčne generacije, ki so bile temelj finančne stabilnosti teh shem. European Commission: Joint Report from the European Commission and Council on Adequate and Sustainable Pensions. Brussels, 2003, str. 19.

²⁸ Prišlo je do podaljševanja obdobja vplačevanja, ki se zahteva za pridobitev pravic iz pokojninskega zavarovanja, prav tako pa se je spremenil način določanja pokojninske osnove, in sicer iz »najboljših let« na »povprečje zaslužka v celotnem aktivnem obdobju«. Ibidem.

Reforme so ponudile tudi nekaj inovativnih pristopov v pogledu združevanja dokladnih/kapitaliziranih, javnih/privatnih ter obveznih/prostovoljnih shem.²⁹ Prav tako so določeno stopnjo izvirnosti pokazali mehanizmi samostojnega uravnoveženja v razmerju med prihodki in odhodki pokojninske blagajne, in sicer na način, da se formula za določitev prispevkov/pravic ali upokojitvena starost povezuje s podaljševanjem trajanja življenja in razvojem BDP-ja oziroma rastjo plač. Na takšen način omenjeni mehanizem omogoča prilagoditev bistvenih parametrov pokojninske sheme na spremenjene zunanje faktorje in prispeva tako k zagotavljanju socialne ustreznosti sistema kot tudi k vzdržnosti pokojninske blagajne.³⁰

Prispevek reform iz zadnjih dveh desetletij je pokojninske sheme pripravil na izzive novega časa in vzpostavil določeno ravnovesje med zagotavljanjem dostojnih pokojnin in vzdržnostjo pokojninskega sistema, prav tako pa so reformirani pokojninski sistemi v času pred krizo kazali pomembno sinergijo »win – win« situacije tako z vidika znotraj generacijske kot tudi medgeneracijske solidarnosti. Reforme pa so poleg tega zagotovile tudi daljše obdobje aktivnosti zavarovancev, s čimer je le-tem omogočeno, da si naberejo dodatni pokojninski kapital in s tem večji obseg pravic v času upokojitve.³¹

Kot shematska rešitev oziroma princip delovanja sta se v okviru reform, izpeljanih v zadnjih dveh desetletjih, najpogosteje pojavljala *točkovni sistem in sistem navideznih računov*. Oba sistema združujeta elemente solidarnosti in redistribucije, hkrati z navedenim pa lahko vključujeta tudi nekatere mehanizme, s katerimi se sistem samodejno prilagaja spremenjenim gospodarskim in demografskim spremembam. Najpomembneje pa je, da oba sistema delujeta na principu dokladnega financiranja in v veliki meri zagotavljata tesno povezanost pravic z vplačanimi prispevki.

Kot dodatno pojasnilo lahko navedemo, da *točkovni sistemi* običajno merijo individualne dohodke v razmerju s povprečnim dohodkom širšega gospodarstva ter glede na to razmerje določijo število točk za vsako posamezno obdobje vplačanih prispevkov. V Nemčiji tako npr. delavec vsako leto pridobi eno točko v primeru, ko njegov dohodek znaša enako kot je znašala povprečna plača v širšem gospodarstvu. Ob uveljavitvi pravic iz pokojninskega zavarovanja se število

²⁹ Vedno večja povezanost privatnih in javnih pokojninskih shem je povzročila tudi vedno večje »vmešavanje« države tako pri regulaciji teh shem kot tudi pri samem nadzoru nad izvajanjem. Ibidem, str. 18.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

nabranih točk pomnoži z vrednostjo točke in tako dobimo začetno višino pravic upravičenca.³²

Nekatere prednosti točkovnega sistema:³³

- Izračun pokojnine se opravi na podlagi enostavne in razmeroma pravične metode preračuna, pri čemer je plačilo za delo glavni element izračuna. Ne glede na obliko dela (delo za čas krajši od polnega, sezonsko delo ipd.) je plačilo za delo osnova od katere se obračunajo prispevki, ki se pretvorijo v pokojninske točke.
- Omogoča boljše obveščenost zavarovancev glede njihovih pokojnin, saj si lahko posameznik v vsakem trenutku preračuna višino pokojnin glede na vrednost točk ob preračunu.
- V nasprotju s sistemom NDC je v točkovnem sistemu mogoče ohraniti tako invalidsko zavarovanje kot tudi družinsko pokojnino, s čimer se zagotavlja enotnost sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.
- Načelo solidarnosti se lahko ohranja tudi znotraj sistema samega, npr. z uvedbo minimalnega števila točk, ki jih posameznik pridobi za vsako leto zavarovanja, v primeru, ko s plačanimi prispevki od plače ne doseže določenega števila točk.

Nekatere slabosti točkovnega sistema³⁴:

- V večini držav, kjer so uvedli točkovni sistem, se točke kreditirajo tudi za obdobja, za katera niso bili plačani prispevki (kot npr. brezposelnost, nega za otroka, študijska leta), s čimer se posega v odvisnost višine pokojnine od vplačanih prispevkov.
- V kolikor pride do financiranja obdobj, za katera niso plačani prispevki tudi ni jasne razmejitev med obdobji, ki se financirajo iz prispevkov in davkov.
- Možnost odstopanja od vzpostavitve prave povezave med vplačanimi prispevki in izplačanimi pokojninami se lahko pojavi tudi v primeru, ko se pri preračunu pokojnine upošteva samo določen del obdobja.³⁵

³² Queisser, M., Whitehouse, E.: Neutral or Fair? Actuarial Concept and Pension System Design; OECD Social Employment and Migration Working Papers No. 40, OECD, 2006, str. 24. Formula, s katero se določi višina pravic, pa je pomembna tudi z vidika nadaljnega usklajevanja pokojnin, ki se prav tako usklajuje preko vrednosti točke.

³³ Chabert-Desnots, M in Treilhou P.: The advantages of the points technique in managing short or interrupted careers, The case of IRCANTEC, La lettre de l' Observatoire des Retraités, Julij 2008, št. 14, str. 17-18.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Francija npr. najboljših 25 let, Nemčija celotno obdobje.

- V primerjavi z NDC sistemom je uveljavljena manjša mera načela aktuarske nevtralnosti in aktuarske pravičnosti.

Sistem navideznih računov je računovodski mehanizem, s pomočjo katerega se v dokladnem sistemu vplačani prispevki zavarovanca evidentirajo na njegovem osebnem računu. Osebni računi posameznika so navidezni, saj se njegovi prispevki v okviru dokladnega sistema uporabijo za sprotno izplačevanje pravic uživalcev. Pomembno dejstvo v okviru sistema navideznih računov je, da je obseg pravic posameznika ob njihovi uveljavitvi in nadaljnjem uživanju odvisna od višine vplačanih prispevkov, ki so se skozi delovno dobo evidentirali na njegovem navideznem osebnem računu. Sredstva, zbrana na navideznih osebnih računih, se obrestujejo v skladu z donosom, ki pa ga ni mogoče določiti z mehanizmi trga kapitala, saj so sredstva na računih le navidezna. Z makroekonomskega vidika je »naravni« donos v sistemu navideznih računov stopnja rasti računa prispevkov v dokladnem sistemu. Kljub temu imajo v državah določeno različno stopnjo donosa, saj se npr. na Švedskem zbrana sredstva usklajujejo z rastjo plač, v Italiji pa z rastjo BDP.³⁶

Nekatere prednost NDC sheme:³⁷

- PAYGO sistemu dodaja element transparentnosti z jasno identifikacijo vplačanih prispevkov posameznikov in določitvijo prejemkov na njihovi podlagi, s čimer se povrne del morebitno izgubljene kredibilnosti PAYGO sistema in zagotavlja aktuarska pravičnost.
- Vzpostavlja načelo, na podlagi katerega pokojnine temeljijo na vseživljenjskih zaslužkih³⁸, obenem pa se nagrajuje posameznike, ki zgodaj vstopajo na trg dela.
- Shema se avtomatično prilagodi spremenjenemu razmerju med zavarovanci³⁹ in upokojenci s pomočjo mehanizma notranjega donosa in brez potrebe po diskrecijskih intervencijah.
- Z vzpostavljenimi transfernimi mehanizmi so tudi jasno določena obdobja, za katera niso plačani prispevki in za katera je potrebno zagotoviti financiranje iz davkov, kot npr. priznavanje obdobja visokošolskega in univerzitetnega študija, materinstvo, očetovstvo ipd.

³⁶ Börsch-Supan, A.: What are NDC Pension Systems? What do they Bring to Reform Strategies? Mannheim Institute for the Economics of Aging (MEA), Mannheim University, Mannheim, 2003, str. 6-7.

³⁷ Ibidem, str 14.

³⁸ S tem je vzpostavljena aktuarska nevtralnost.

³⁹ Problem z »baby boom« in »baby bust« obdobji.

- Ena izmed pomembnejših prednosti je tudi, da zaposlenim prepušča precejšnjo mero fleksibilnosti pri sprejemanju odločitve o tem, v kateri starosti se name ravajo upokojiti.

Nekatere slabosti NDC sheme:⁴⁰

- V strokovni literaturi se kot ena izmed največjih slabosti omenja prav prednost sheme, tj. preglednost sistema. Ta slabost se navaja predvsem v političnem smislu; npr. z vzpostavitvijo transparentnega sistema je jasno razvidna finančna situacija nestabilnega PAYGO sistema. Slednja je razvidna predvsem s tem, ko je posameznikom – delavcem – dana možnost, da sami »vidijo« nižanje upravičenj na njihovih osebnih računih, kar je lahko še posebej sporno ob morebitnem hkratnem poviševanju prispevkov.
- V primeru, ko so prispevne stopnje za pokojninsko zavarovanje fiksno določene, le-to povzroči, da postanejo negotove nadomestne stopnje.
- Kljub transparentnosti sistema so še vedno področja, kjer se lahko skriva samovoljno odločanje, predvsem na področju določanja smrtnostnih tablic, pravil o izračunavanju (kot npr. povprečenje) notranjega donosa.
- Nekateri strokovnjaki kot slabost sistema vidijo tudi dejstvo, da se v okviru NDC sheme ne izvaja sistem invalidskega zavarovanja, potrebno pa je razrešiti tudi določena vprašanja v zvezi z družinsko pokojnino.

V povezavi z omenjenima sistemoma obveznega pokojninskega zavarovanja je že na začetku potrebno poudariti, da oba prikazujeta trend razvoja, ki je v reformah sledil po posameznih evropskih in neevropskih državah v zadnjih dveh desetletjih. Reforme so sledile vzpostavitvi sistema, v okviru katerega se vzpostavljajo nova razmerja med medgeneracijsko solidarnostjo, aktuarsko pravičnostjo in nevtralnostjo. Nova razmerja omogočajo, da se sistem postavi na zdravo finančno podlago, predvsem pa, da se zagotovi pravično medgeneracijsko ravnovesje.⁴¹ Medgeneracijska pravičnost pomeni, da bi morale generacije z enakim trajanjem življenja in enako rodnostjo plačati enak sorazmerni delež plače v pokojninsko blagajno, da zaslužijo enako nadomestno stopnjo ob upokojitvi.⁴²

⁴⁰ Börsch-Supan, str. 16.

⁴¹ K pokojninskim reformam, s katerimi se zagotovi medgeneracijsko pravičen sistem, je države EU pozvala tudi Evropska komisija. Glej European Commission: Joint Report from the European Commission and Council on Adequate and Sustainable Pensions. Brussels, 2003.

⁴² Oksanen, H.: Pension Reforms: Key Issues Illustrated With an Actuarial Model. Brussels: European Commission, 2002, str. 3.

3.1. Kdaj naj bi se upokojevale generacije bodočih upokojevcov

Skladno z opredeljeno hipotezo in iz izvedenih raziskav izhajajočih ugotovitev bi bilo potrebno že v izhodišču sistemsko poskrbeti za primerljivo porazdelitev bremen med različnimi generacijami, kar ob danih demografskih trendih pomeni dvig dejanske upokojitvene starosti. Pri tem pa moramo upoštevati tudi dejstvo, da so demografske projekcije na tako dolgi rok lahko le ocene in približek dejanskega stanja, zato je treba cilje sprotno prilagajati in po potrebi tudi spreminjati glede na spremenjene okoliščine.

V okviru reform so se države osredotočile na različne ukrepe, s katerimi želijo posameznike spodbuditi, da za enak obseg pravic delajo dlje. Poleg ukrepa zvišanja starostne meje za pridobitev polne pokojnine se je večina držav članic odločila tudi za izenačitev zakonsko določene upokojitvene starosti. Medtem ko je večina držav v Evropi že dvignila polno upokojitveno starost na 65 let pa nekatere izmed njih do leta 2060 že načrtujejo dvig na 67 let (Nemčija, Španija in Norveška), na 68 let (Velika Britanija, Irska), na 69 let in 4 mesece (Češka in Grčija) ali pa celo na 70 let in 3 mesece (Italija) oziroma 72 let in 6 mesecev (Danska).⁴³ Drugi ukrep reform, izvedenih v zadnjem času, ki je namenjen dvigu dejanske upokojitvene starosti, je bil usmerjen tudi na oteževanje predčasnih izhodov s trga dela. To se je dosegalo predvsem z zožitvijo pogojev, ki omogočajo predčasno upokojevanje, destimulacijo predhodnih odhodov z nižanjem odmerjene pokojnine in nagrajevanjem daljšega ostajanja v zaposlitvi.⁴⁴ Primerjava med posameznimi sistemi pokojninskega zavarovanja pokaže, da se posameznikom, ki se upokojujejo predčasno, pokojnina zniža od okoli 2% pa vse do 7% za vsako leto upokojitve pred zakonsko določeno polno starostjo.⁴⁵

Eden izmed najpomembnejših parametrov pokojninskega sistema, ki definira tako obseg solidarnosti med posameznimi generacijami kot tudi vzdržnost pokojninske blagajne, je zakonsko določena upokojitvena starost. Postavitev starosti, ob kateri zavarovanec pridobi pravice iz pokojninskega zavarovanja, je nujna z vidika zagotavljanja temeljnega okvira, ki posamezniku omogoča racionalno načrtovanje svojega pokojninskega varčevanja. »Omejeni racionalizem« posameznikov je

⁴³ *Podrobneje glej* European Commission: 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060), European Economy, Brussels 2. May 2012.

⁴⁴ European Commission: Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension System, Green paper, No. 12102/10, Council of the EU, Brussels, 2010, str. 5.

⁴⁵ OECD: Design of Pension Systems, Pensions at a Glance 2011: Retirement – Income Systems in OECD and G20 Countries, OECD publishing, OECD, 2011, str. 113.

po Ponds u stanje, ko pokojninsko načrtovanje, ki vključuje tako aktuarsko kot finančno ekonomiko, presega zmožnosti in znanje večine varčevalcev.⁴⁶ Predvsem ta argument, ki vključuje poznavanje aktuarske logike, vzdrži presojo, da bi se posamezniki ob pomanjkanju določb o upokojitveni starosti upokojevali prezgodaj, saj bi lahko podcenili čas preostalega trajanja življenja. Zato je potrebno ob postavitvi osnovnega parametra za pridobitev pravic (upokojitvena starost) izhajati iz treh temeljnih predpostavk: 1) Danielsove teorije o enakomerni medgeneracijski porazdelitvi bremen⁴⁷, 2) Schokkaertovega pravila⁴⁸, da mora vsaka generacija prevzeti breme svojega financiranja zaradi podaljšanja trajanja življenja in 3) Musgravovega pravila⁴⁹ o preračunljivih bremen povišanega financiranja v primeru nepričakovanih demografskih šokov.

Za dosego navedenega cilja dviga upokojitvene starosti je torej potrebno postaviti parametre, s katerimi se bo takšna dejanska upokojitvena starost dosegla. To pa je v prvi vrsti odvisno od mehanizma, na podlagi katerega bo delovala slovenska pokojninska shema obveznega zavarovanja, tj. na podlagi točkovnega sistema ali na podlagi NDC sheme. Zakonsko določeno starost za izpolnitev pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine je potrebno postaviti najmanj na 65 let, pri čemer bi bilo smiselno zagotoviti dvigovanje veljavnega pogoja upokojitvene starosti za pol leta na koledarsko leto. Pri tem zakonsko določena starost ne bi ostala fiksna kategorija, temveč bi jo bilo potrebno vezati na poseben mehanizem, ki povezuje upokojitvene pogoje s podaljševanjem trajanja življenja. Pozornost je potrebno nameniti tudi posebnemu upokojitvenemu pogoju četrtega odstavka ZPIZ-2, po katerem se lahko zavarovanec upokoji pri 60. letu starosti in s 40 leti pokojninske dobe brez dokupa. Ta pogoj bi bilo potrebno razumeti kot predčasno upokojitev, ob kateri so posamezniki deležni znižanja pokojnine (odbitki), pri čemer bi bilo potrebno starost dvigniti na najmanj 61 let za oba spola, skupaj z zahtevo po dopolnitvi najmanj 41 let pokojninske dobe.

⁴⁶ Ponds, Supplementary..., op. cit. str. 24 in 25.

⁴⁷ Daniels, N.: Am I My Parents Keeper? An Essay on Justice Between the Old and the Young, Oxford University Press, Oxford, 1988.

⁴⁸ Podrobneje glej Schokkaert, E., Van Parijs, P.: Debate on social Justice and Pension Reform: Social Justice and the Reform of Europe's Pension Systems, Journal of European Social Policy, vol. 13, no.3, 2003, str. 245 – 263 in Schokkaert, E.: The Reform of Belgian Pension System: Making Value Judgements Explicit, Catholic University of Leuven Public Economies Working Paper series, 2004.

⁴⁹ Musgrave, R.: A Reappraisal of Financing Social Security, v Skidmore, F. (ed.): Social Security Financing, The MIT Press, 1981.

Oba zakonsko določena pogoja bi bilo potrebno sproti prilagajati demografskim spremembam, ki so značilne za posamezno generacijo. To bi omogočil poseben mehanizem, ki upokojitveni pogoj zakonsko določene upokojitvene starosti povezuje s podaljševanjem trajanja življenja. Zelo primeren bi lahko bil mehanizem, s katerim se zagotavlja enakomerna medgeneracijska porazdelitev bremen v okviru nizozemskega pokojninskega sistema.⁵⁰ Ob uporabi Čurović-Rangus formule⁵¹, ki določa potrebno podaljšanje aktivnosti vsake generacije, da se vzdržuje fiksno razmerje med obdobjem prejemanja pokojnine in celotnim trajanjem življenja zavarovanca, bi se tako morala *dejanska upokojitvena starost* za moške do leta 2030 dvigniti iz sedanjih 61 let in 10 mesecev na 65 let. Pri ženskah bi bilo potrebno zaradi izpolnitve načela enakosti vpeljati še faktor, s katerim bi se prihodnjim generacijam žensk skrajšalo obdobje prejemanja pokojnine v primerjavi z žensko, ki se je pri 61. letu starosti upokojila v letu 2010. Z omenjenim faktorjem bi se zasledoval cilj izenačitve dejanske upokojitvene starosti, ne pa tudi cilj izenačenja deleža obdobja prejemanja pokojnine. Faktor bi vsaki generaciji v okviru petletnega obdobja znižal relativni delež obdobja prejemanja pokojnine za 0,3% (0,06% na letni ravni) glede na generacijo, ki se je upokojila pred njo. Navedeni način postopnega zviševanja upokojitvene starosti omogoča tudi dovolj dolgo prehodno obdobje, v katerem se dejanska upo-

⁵⁰ Za lažje razumevanje omenjenega mehanizma se podaja primer nizozemskega mehanizma prilagajanja starostnega pogoja podaljšanju trajanja življenja, kot je opisan v dogovoru socialnih partnerjev iz leta 2010 (»Pokojninski dogovor pomlad 2010«). Mehanizem še ni implementiran v veljavno zakonodajo, vendar pa glede na dejstvo, da je bil dogovor s socialnimi partnerji že sklenjen, obstaja velika verjetnost, da bo vpeljan v bližnji prihodnosti. Na podlagi omenjenega dogovora bi mehanizem deloval tako, da bi se kot referenčno obdobje za poviševanje starosti uporabilo število upokojenih let (makro povprečno trajanje življenja pri 65. letu starosti) generacije, ki se je upokojila med leti 2000 in 2009. Zakonsko določena upokojitvena starost bi se nato periodično prilagajala na podlagi vnaprej dogovorjenih datumov, glede na razliko med makro povprečnim pričakovanjem trajanjem življenja pri 65. letu starosti in referenčnim trajanjem življenja (2000–2009). Sprememba zakonsko določene upokojitvene starosti bi bila naznanjena vsaj za 10 let vnaprej in uzakonjena vsakih pet let. To pomeni, da bi bilo (ob predpostavki, da vsaka sprememba zakonsko določeno starost poviša za maksimalno 1 leto) prvo povišanje na 66 let polno uzakonjeno leta 2020 in da bi se za naslednje povišanje, ki bi bilo polno uzakonjeno leta 2025, doseglo soglasje in izvedlo objavo leta 2015. Na takšen način naj bi se zakonsko določena starost do leta 2025 dvignila na 67 let. Ministry of Social Affairs and Employment of Netherlands: Balancing the Security and Affordability of Funded Pension Schemes, Host Country Report, Peer Review, 12.–13. April 2011, den Haag.

⁵¹ Čurović-Rangus v Rangus, A: Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tri stebrnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, mentor prof. dr. Marko Simoneti, Ljubljana, 2012, str. 218.

kojitvena starost žensk in moških izenači. Tako se zagotavlja mehkejši prehod v višjo upokojitveno starost in prepreči šok, ki bi ga iz izredno nizke dejanske upokojitvene starosti ženk (58 let in 5 mesecev v letu 2010) povzročil enkratni dvig. Dejanska upokojitvena starost 65 let bi tako za ženske morala biti dosežena v letu 2040. Rezultati prikazujejo, da bi se dejanska upokojitvena starost postopoma morala dvigniti na skoraj 68 let (67 let in 6 mesecev) v letu 2060, ko bi čas prejemanja pokojnine predstavljal 21,6% življenja moškega in 24,6% življenja ženske. Z omenjenim mehanizmom tako dosežemo medgeneracijsko izenačenost.

3.2. Mehanizem celotne pokojninske sheme

Razprava o vprašanju, kateri mehanizem bi bilo primerno vpeljati v slovenski pokojninski sistem, temelji na dveh vprašanjih: 1) vprašanju zgodovinskega razvoja in umestitve Slovenije v enega izmed okvirjev držav blaginje ter 2) vprašanju, kolikšno mero redistribucije znotraj pokojninskega sistema želi družba še naprej vzdrževati. Odgovor na prvo vprašanje se zdi preprost, saj bi skladno z opredelitvijo, ki Slovenijo vsaj z vidika pokojninske zakonodaje umešča v okvir korporativističnega tipa države blaginje, lahko sledili nemškemu sistemu tako z vidika reprezentativnosti Nemčije kot tudi z vidika zgodovinske povezanosti z germansko vejo pravnega reda. Po drugi strani pa sama umestitev še ne pomeni, da bi nadaljevali s tradicionalno Bismarckovo pokojninsko shemo, saj se tudi v novih sistemih pojavljajo elementi, ki države kljub njihovi zgodovinski povezanosti z določenim tipom države blaginje odmikajo od temeljnih načel tega tipa. Primer je švedska NDC shema, za katero je bilo že predhodno ugotovljeno, da se v nekaterih pogledih približuje Beveridgovi shemi pokojninskega zavarovanja. Ne glede na navedeno je nesporno, da bi moral pripravljavec zakonodaje v prvi vrsti zasledovati večjo povezanost med višino vplačanih prispevkov in višino pokojnine, ki jih sistem zagotavlja zavarovancem in ki jo je mogoče doseči z vpeljavo katerekoli od omenjenih shem. Zmotno je namreč prepričanje, da je shema NDC že sama po sebi aktuarsko pravičnejša in da ne vključuje nikakršnih elementov redistribucije, kar pa naj ne bi bilo moč trditi za točkovni sistem. Stopnja aktuarske pravičnosti, ki je zagotovljena v posamezni shemi, je v prvi vrsti odvisna od načina vpeljave omenjenih mehanizmov. Tako je tudi v NDC sistemu mogoče določiti določena obdobja, ki se, kljub neplačilu prispevka (npr. vojska, brezposelnost, materinstvo), zavarovancu »podarijo« in tako predstavljajo

redistributivne elemente.⁵² Po drugi strani pa lahko tudi pri vpeljavi točkovnega sistema upoštevamo zgolj vplačane prispevke in tako izločimo kakršnokoli redistribucijo med in znotraj generacijami. Tudi elemente aktuarske logike, ki NDC sistemu zagotavljajo aktuarsko pravičnost, je v točkovni sistem mogoče vpeljati preko mehanizmov, s katerimi se upokojitvena starost ali pa višina pokojnine povezuje s podaljšanjem trajanja življenja.

Vpeljava točkovnega ali NDC sistema torej sama po sebi še ne bi rešila vseh trenutnih vprašanj redistributivnih elementov v pokojninskem zavarovanju, bi pa gotovo prispevala k bolj transparentnemu delovanju. Ob presoji, kateri sistem bi bil primernejši, bi se bilo verjetno že na podlagi racionalnega razmišljanja smiselno usmeriti k točkovnemu sistemu. Vpeljava točkovnega sistema bi bila vsaj z vidika trenutno vzpostavljenega sistema enostavna, hitrejša, predvsem pa politično sprejemljivejša. Nesporno je, da je točkovni sistem mogoče enostavneje vpeljati v okvir veljavne zakonodaje, primer, kako to v praksi izvesti, pa je podal že prof. Stanovnik.⁵³ Vpeljava NDC sistema bi bila strokovno zahtevnejša, predvsem pa bi zahtevala predhodno opredelitev do nekaterih vprašanj, ki so povezana z aktuarskimi elementi znotraj sheme in ki občutno nižajo višino pokojnine posameznikov, kot se je to pokazalo pri vpeljavi NDC sheme na Poljskem. Točkovni sistem bi bilo v veljavno zakonodajo mogoče vpeljati relativno hitro, medtem ko bi vpeljava NDC sheme zahtevala bistveno daljše obdobje. V primeru vpeljave NDC sheme bi bilo potrebno bistveno okrepiti tudi drugi steber pokojninskega zavarovanja, s katerim bi bilo moč kriti primanjkljaj v višini pokojnine iz javne pokojninske sheme.⁵⁴ Vpeljava točkovnega sistema pa lahko že sama po sebi predstavlja tudi dobro podlago za nadaljnji razvoj (transformacijo) v NDC sistem. Da je točkovni sistem politično sprejemljivejši, bi se dalo sklepati tudi iz zadnjih pogajanj socialnih partnerjev v okviru sprejemanja ZPIZ-2. Iz teh je namreč razvidno, da se socialni partnerji, predvsem sindikati, še vedno zavzemajo za ohranitev nekaterih redistributivnih elementov, ki pa jih je preprosteje vpeljati v točkovnem kot pa v NDC sistemu.

⁵² Natančnejši pregled redistributivnih elementov v NDC shemah švedskega, italijanskega in poljskega pokojninskega sistema je razviden iz Palmer, E., Franco, D. in Chlon-Domińczak, A.: *The First Wave of NDC Countries – Taking Stock Ten Plus Years Down the Road* - Sweden, Poland, Latvia and Italy, Non-financial Defined Contribution (NDC), Pension Conference in Stockholm, 2–4, December 2009.

⁵³ Stanovnik, T.: Uvedba točkovnega sistema v pokojninski sistem Slovenije, *IB Revija*, št. 3–4, letnik XLI, 2007, str. 4–13.

⁵⁴ Zavarovanje v okviru drugega stebra je oblika dolgoročnega zavarovanja, kar pomeni, da posameznik potrebuje več desetletij, preden si v okviru tega stebra pridobi dovolj pravic.

Z vpeljavo točkovnega sistema v slovenski pokojninski sistem je potrebno razrešiti tudi vprašanje ostalih temeljnih predpostavk, na podlagi katerih bo ta sistem deloval. Vprašanje začetne vrednosti pokojninske točke bo potrebno razreševati v dogovoru s socialnimi partnerji, ob hkratnem upoštevanju zahteve po vzdržnosti pokojninske blagajne. Prav tako je potrebno pri določitvi vrednosti točke, ki je vezana na povprečno plačo,⁵⁵ upoštevati že zatečena stanja, kot npr. višino sedanjega razmerja med povprečno plačo in odmerjeno starostno pokojnino.

Na tej točki bi se opredelili le do valorizacije preteklih dohodkov zavarovanca. V vzpostavljenem novem sistemu bi bilo poleg dveh pomembnih dejstev: 1) vpljave točkovnega sistema, ki bi ob postopnem razvoju prešel v NDC sistem ter 2) predlagani razširitvi zavarovalnih podlag, od katerih se plačujejo prispevki, najbolj smiselno razmisliti o vpeljavi načina valorizacije, ki prevladuje v teoriji, v praksi pa ga ni vpeljala nobena izmed držav. Ob uporabi Aaron - Samuelsonovega⁵⁶ pravila bi se valorizacija preteklih vplačil v pokojninsko blagajno (ali točke v primeru točkovnega sistema) določila kot vsota rasti produktivnosti (ali povprečne plače) in rasti (ali krčenja) aktivne populacije. Omenjen način valorizacije bi hkrati pomenil tudi aktuarsko pravičnejšo rast posameznikovega pokojninskega računa, saj bi se mu na vplačane prispevke pripisoval donos, ki upošteva tako produktivnost kot tudi demografsko sliko njegove generacije. Ob upoštevanju, da aktuarske pravičnosti ne moremo enačiti s fiskalno vzdržnostjo, ki je zagotovljena s takšnim načinom valorizacije, pa bi se v formulo valorizacije dodal še varnostni mehanizem, da npr. valorizacija ne bi smela biti nižja od donosa na *netvegano obrestno mero*, s čimer bi se izognili možni situaciji, da bi država pobrala prispevke, kasneje pa odplačala dolg z nižjo obrestno mero, kot to opisujeta Queisser in Whitehouse.⁵⁷

⁵⁵ To pomeni eno pokojninsko točko na leto, v kolikor je zavarovanec v koledarskem letu zaslužil povprečno plačo.

⁵⁶ Aron, H. J.: The Social – Insurance Paradox, Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 32, 1966, str. 371 – 374 in Samuelson, P. A.: An exact Consumption Loan Model of Interest with or without the social Contrivance of Money, The Journal of Political Economy, Vol. 67, No. 5, 1959, str. 512-518. Enako zagovarja tudi Börsch – Supan, ki trdi, da je edini »naravni« donos v NDC shemi (in v našem primeru v shemi, ki temelji na točkovnem sistemu) hitrost oziroma stopnja rasti računa prispevkov.

⁵⁷ Glej Queisser, M. in Whitehouse, E.: Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension System Design, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 40, OECD, Paris, 2006, str. 9.

3.3. Usklajevanje pokojnin

Izredno občutljivo politično vprašanje v Sloveniji, ki je tudi sicer povezano s socialno vzdržnostjo pokojnin, je vprašanje določitve formule za usklajevanje pokojnin. Pri vpeljavi nove reforme bi bilo potrebno to vprašanje povezati z vprašanjem določitve nadomestne stopnje oziroma z višino pokojnine, ki jo posameznik pridobi ob upokojitvi. Kot ugotavlja Whitehouse⁵⁸, je upokojencem treba zagotoviti višjo nadomestno stopnjo ob upokojitvi, nato pa pridobljene pravice usklajevati po formuli, s katero rast pokojnin realno zaostaja za rastjo plač. Optimalna kombinacija oziroma določitev formule za usklajevanje pa je ob upoštevanju izračunov o vplivu na fiskalno vzdržnost pokojninske blagajne tudi stvar dogovora socialnih partnerjev. Primerjalno pravno gledano bo formula verjetno vselej vsebovala kombinacijo rasti življenjskih stroškov in rasti povprečne plače v Republiki Sloveniji.

3.4. Samodejno prilagajanje sistema nenapovedanim demografskim in gospodarskim spremembam

Pomembna novost reformiranega slovenskega pokojninskega sistema bi morala biti vpeljava *Musgravovega pravila*, s katerim bi se v sistem vpeljala večja

⁵⁸ Po Whitehouse-u so pripravljavci pokojninskega zakona tako postavljeni pred pomembno vprašanje, ali usklajevanje pokojnin povezati z rastjo inflacije in tako zniževati standard življenja upokojencev v primerjavi z aktivnim prebivalstvom ali pa usklajevati pokojnine z rastjo plač in tako obremeniti aktivno generacijo in samo pokojninsko blagajno. V kolikor pa je primarni cilj zakonodajalca ohraniti finančno ravnovesje pokojninske blagajne, je omenjeno vprašanje mogoče presojati tudi z vidika sprejemanja kompromisa: višje začetne pokojnine in nižje usklajevanje v času upokojitve oziroma nižje začetne pokojnine in višje usklajevanje pokojnin v času upokojitve. Za ponazoritev se lahko predpostavlja, da zaželena nadomestna stopnja ob upokojitvi (razmerje prva pokojnina in zadnja plača) znaša 60%, pri čemer se pridobljene pravice nadalje usklajujejo z inflacijo. Če bi želeli obdržati nespremenjene odhodke za pokojnine in pokojnine usklajevati z rastjo plač, začetna (ciljna) nadomestna stopnja ne bi več smela znašati 60% temveč bi lahko znašala samo še 48,5%. Whitehouse na podlagi opisanega kompromisa in ob dejstvu, da imajo mlajši upokojenci več priložnosti in potreb za potrošnjo, zaključuje, da usklajevanje skladno z rastjo cen življenjskih potrebščin ob predpostavki višje nadomestne stopnje upokojencem omogoča, da v začetnem obdobju lažje privarčujejo večji delež dohodka, s čimer pokrijejo izgubo, ki jo bodo deležni zaradi nižjega usklajevanja v prihodnosti. V nasprotju s tem bi si v primeru usklajevanja z rastjo plač in nižje začetne nadomestne stopnje namreč morali upokojenci na začetku upokojitve izposoditi sredstva, s katerimi bi pokrili začetni primanjkljaj, ki bi ga nato kasneje odplačali na račun višjega usklajevanja. Whitehouse, E.R: Pensions, Purchasing – Power Risk, Inflation and Indexation, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77, OECD Publishing, 2010, str. 12 do 27.

transparentnost ter določena fleksibilnost, ki bi omogočala sprotno prilagajanje sistema nepredvidljivim demografskim in tudi gospodarskim spremembam. Na takšen način bi Musgravovo pravilo delovalo kot avtomatični stabilizator, ki bi se uporabil le izjemoma in ob tehtnem premisleku.

Musgravovo pravilo lahko razložimo v okviru sheme z nespremenljivim relativnim položajem (*Fixed Relative Position ali FRP sheme*). Pri opredelitvi delovanja te sheme se lahko naslonimo na ugotovitve Schokkaerta in van Parijsa⁵⁹ v okviru preračunljivega implicitnega davčnega bremena, ki ga prinaša novi val upokoјencev »baby boom« generacije. V okviru slednjega Schokkaert in van Parijs ugotavljata, da je pravično, da:

- se od »baby boom« generacije zahteva, da dela dlje zato, da se pokrijejo višji stroški financiranja pokojninske blagajne, ki izhajajo iz naslova podaljševanja življenja;
- se od potomcev »baby boom« generacije zahteva, da z njimi deli stroške, ki izhajajo iz naslova nižje rodnosti.

Formula, na katero se lahko za takšno razlago opremo, izhaja iz Musgravovega pravila, ki ga je kot način prilagajanja dokladnega sistema pokojninskega zavarovanja na demografske šoke vzpostavil ekonomist Richard Musgrave.⁶⁰ Z vpeljavo Musgravovega pravila namreč zagotovimo, da se demografski šok zaradi nizke rodnosti porazdeli med »baby boom« generacijo in generacijo, ki financira njene pravice, s čimer se zagotovi, da višina prispevkov in obseg pravic držijo nespremenjeno razmerje med neto *per capita* dohodkom delovne populacije (brez prispevkov) in neto *per capita* pokojninami upokoјencev (brez davkov). Takšno uravnavanje stopnje davkov in prispevkov, ki na periodični ravni upošteva demografska gibanja in gospodarsko rast, predstavlja temeljni mehanizem FRP shem.

Formula, na podlagi katere bi Musgravovo pravilo delovalo v Sloveniji, je prilagojena slovenskim razmeram in izhaja iz obstoječega stanja, prilagojena pa je na način, da ne odpira vprašanja retroaktivnega poseganja v že pridobljene pravice.⁶¹ Omenjena prilagojena formula predstavlja podlago za izračun potrebne prilagoditve (povišanja) prispevne stopnje za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in prilagoditve višine (odstotno zmanjšanje) pokojnin, da se ohrani stabilnost pokojninske blagajne in fiksno razmerje med povprečno pokojnino in povprečno neto plačo v

⁵⁹ Schokkaert in van Parijs, op. cit.

⁶⁰ Musgrave, op. cit.

⁶¹ *Podrobneje glej* Rangus, op. cit, str. 235 do 241.

RS. Formula se lahko uporabi vsakokrat, ko pride do nestabilnosti (nevzdržnosti) pokojninske blagajne zaradi nepričakovanih spremenjenih okoliščin, kot bi to bilo jasno zakonsko opredeljeno.

Z vpeljavo Musgravovega pravila bi se v sistemu obveznega pokojninskega zavarovanja zagotovilo medgeneracijsko združevanje tveganj, ki bi bilo utemeljeno na transparentnem pravilu, kar bi omogočalo jasnejšo porazdelitev bremen med posamezne generacije.

Ob navedenem pa je potrebno opozoriti na dve pomembni stvari, ki dejansko že sami po sebi nakazujeta na to, da je Musgravovo pravilo potrebno uporabljati izjemoma in izredno pazljivo. Prva se nanaša na samo odmero pokojnine, kjer je v predlagani formuli valorizacije preteklih dohodkov vpeljana formula, v kateri je že v določeni meri upoštevan demografski šok generacije, na katero se valorizacija nanaša. Čeprav posledice pričakovanega demografskega gibanja skladno z Musgravovim pravilom vedno bremenijo populacijo, na katero se to gibanje nanaša, bi morali biti pri uporabi tega pravila vseeno previdni, da preko različnih mehanizmov eni generaciji ne bi večkratno naložili bremena, ki je posledica enega šoka. Zgolj izjema pri uporabi tega pravila se lahko zagovarja tudi z vidika mehanizma, ki prilagaja upokojitveno starost skladno s pričakovanimi demografskimi tveganji, s čimer nekoliko vpliva tudi na rezultat formule, saj v določeni meri znižuje pričakovane obveznosti javne pokojninske sheme oziroma zavarovancem ob daljšem obdobju aktivnosti in plačevanjem dodatnih prispevkov zagotavlja pravice v enakem obsegu kot predhodni generaciji.

3.5. Kapitalizirane sheme

Pri izvedbi reforme je nazadnje treba posebno pozornost nameniti tudi kapitaliziranim pokojninskim shemam, ki v okvir sistema pokojninskega zavarovanja vpeljujejo večjo mero zavarovalniških načel, ob tem, da se tudi v teh shemah pojavljajo določeni vzorci solidarnosti⁶².

⁶² V poklicnih DB shemah (shemah z vnaprej določeno višino pokojnine), kjer se višina prispevkov in nadomestnih stopenj glede na starost ne spreminja, je mogoče zaslediti solidarnost, ki poteka od mlajših (aktivnih) k starejšim (upokojevcem); slednje se nanaša predvsem na izpostavljenost naložbenim tveganjem, saj morajo v primeru, ko so donosi sklada nižji od aktuarske obrestne mere, prispevati več sredstev v obliki višjih prispevkov, da zagotovijo nespremenjeno višino pridobljenih pravic, od tistih, ki so se pridružili shemi prej do tistih, ki so se ji pridružili kasneje;

Temeljna vprašanja, povezana z vpeljavo privatnih shem, so v prvi vrsti zagotovo povezana z vprašanjem obsega pravic, ki naj jih te sheme zagotavljajo. Če izhajamo iz obstoječega stanja in ciljne nadomestne stopnje 70% (ki pa v tem primeru predstavlja nadomestno stopnjo vseživljenjskega zaslužka), je jasno, da bi morale privatne sheme v današnjem sistemu zagotavljati pravice v obsegu 10 o.t. posameznikovega vseživljenjskega zaslužka. Privatne pokojninske sheme so namenjene združevanju tveganja trajanja življenja tako med kot tudi znotraj posameznih generacij, zato so tudi v okviru teh shem predlagane rešitve, ki v določeni meri odstopajo od popolne individualizacije vplačanih premij, s čimer je mogoče opravičiti tudi državno regulacijo in davčne olajšave, ki bodo namenjene tem oblikam zavarovanja.

Če upoštevamo dejstvo, da optimalno oblikovano (določeno) medgeneracijsko združevanje tveganj lahko potencialno izboljša blagostanje,⁶³ se postavlja vprašanje, kako pozitivne vplive takšnega medgeneracijskega združevanja tveganj vpeljati v polno kapitalizirane pokojninske sheme. Cui, de Jong in Ponds rešitev na postavljeno vprašanje vidijo v preoblikovanih kolektivnih pokojninskih skladih,

cena enega evra pokojnine je znatno višja za starejše delavce kot za mlajše, pa čeprav oboji plačujejo enako visoke prispevke, od tistih, ki shemo zapustijo prej do tistih, ki jo zapustijo kasneje; v DB shemah se pojavlja problem pri prenosu pokojninskih pravic, pri čemer se znatno »kaznuje« tiste, ki shemo predčasno zapustijo (tudi z zahtevo, da se pravice pridobijo šele po določenem času zaposlitve pri delodajalcu, t.i. »vesting« pravic), od tistih, ki imajo enakomeren dohodek skozi celotno obdobje zaposlitve do tistih, ki so deležni povišic proti koncu zaposlitve, ali kot to imenuje Kuné, »perverzna solidarnost«, saj so slednji deležni t.i. pokojninskega napredovanja na račun zaposlenih, ki so imeli relativno enak dohodek skozi celotno zaposlitveno kariero. Blommestein, H., Janssen, P., Kortleve, N. in Yermo, J.: *Evaluating Risk Sharing in Private Pension Plans*, Finaancial Market Trends, pre Publication for vol. 2009/1, OECD, 2008, str. 4 in Kuné, J. B.: *Solidarities in Collective Pension Schemes* v Steenbeek, O. W. in van der Lecq, S. G. F.: *Costs, and Benefits of Collective Pension Systems*, Springer, 2007, str. 29 – 33. V čistih DC shemah solidarnost lahko pojavlja šele v zadnji, dekulacijski fazi (fazi izplačevanja pravic), se pravi v trenutku, ko v ospredje stopijo prava zavarovalniška načela. Tu gre tako za združevanje tveganj posameznikov, ki so povezani z zavarovalniškim produktom, na podlagi katerega se izplačujejo anuitete. Od same ureditve produkta je sicer odvisno, v kolikšni meri se bodo tveganja delila med ponudnikom in zavarovancem, prav tako pa je od načina izračuna anuitet in drugih predpostavk (npr. uporaba različnih ali unisex smrtnostnih tablic, diskontne stopnje ipd.) odvisno, v kolikšni meri bo solidarnost med samimi zavarovanci uveljavljena.

⁶³ Splošno tolmačenje navedenega dejstva lahko zasledimo v Gordon, R. H. in Varian, H. R.: *Intergenerational Risk Sharing*, *Journal of Public Economics*, vol. 37, 1988, str. 185–202 ter Shiller, R. J.: *Social Security and Institutions for Intergenerational, Intragenerational and International Risk Sharing*, Carnegie–Rochester Public Policy Conference, April 24–25, 1998.

kot so vzpostavljeni v ZDA, Veliki Britaniji, Kanadi in na Nizozemskem.⁶⁴ Bistvena značilnost omenjenih shem je njihova sposobnost, da ublažijo različne šoke, ki se pojavljajo tekom življenjske dobe posamezne generacije. V takšnih kolektivnih shemah so sredstva združena, lastninska pravica je določena skupno za vse člane ter naložena na finančne trge, v določenem delu najpogosteje v rizične naložbe (delnice) z namenom, da se zagotovi premija za tveganje delnic. Gibanja v donosih sredstev privedejo do medsebojnega izenačevanja tveganja med sredstvi pokojninskega sklada in njegovimi obveznostmi. Presežki ali primanjkljaji procesa kapitaliziranosti se s pomočjo prilagajanja prispevne stopnje, višine pokojnine ali pa obojega delijo med mlade, stare in prihodnje generacije, kar pripelje do medgeneracijskih transferjev. Omenjene sheme bi lahko vpeljali tudi v slovenski pokojninski sistem.

Pomembnejše vprašanje, na katerega je potrebno odgovoriti, je tudi vzpostavitev obveznega drugega stebra. Model pokojninskega zavarovanja kot ga predlaga Svetovna banka sicer predvideva vzpostavitev obvezne narave drugega stebra, vendar pa kljub navedenemu lahko ugotovimo, da so obvezne privatne pokojninske sheme vzpostavljene le v 7 državah EU, pri čemer posebno izjemo predstavlja Nizozemska, kjer je vzpostavitev obvezne narave privatnih shem odvisna od dogovora med socialnimi partnerji, saj socialni partnerji, ki predstavljajo vsaj 60% zaposlenih v določenem gospodarskem sektorju, državo zaprosijo, da vlada za celotni sektor določi obvezno vključitev.⁶⁵ Podobno je tudi na Danskem obvezna narava privatnih pokojninskih shem odvisna od kolektivnega dogovarjanja med socialnimi partnerji.⁶⁶ Prav tako je potrebno pojasniti, da so se obvezna dodatna zavarovanja razvila predvsem v skandinavskih državah in državah vzhodno – evropskega prostora, ki pa jih po svojih značilnostih ne umeščamo v korporativistični tip (socialne države), v katerega je umeščena Slovenija. Kot že omenjeno, za korporativistični tip ni značilen razvoj obveznih dodatnih pokojninskih zavarovanj (npr. Nemčija in Avstrija).

⁶⁴ Cui, J., de Jong, F. in Ponds, E.: Intergenerational Risk Sharing Within Funded Pension Schemes, *Journal of Pension Economics and Finance* vol. 10, no. 1, 2011, str. 4.

⁶⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: The old age pension system in the Netherlands, Rijksoverheid, Den Haag, 2008, str. 18.

⁶⁶ Z izjemo sheme ATP, kjer velja obvezna vključitev za vse, ki so zaposleni na Danskem v starosti med 16 in 65 (67) in ki predstavlja del javnega pokojninskega stebra, poleg pavšalne pokojnine, kjer pridobitev pravic temelji na prebivanju na Danskem. Vsak 9 od 10 Dancev je vključen v ATP shemo. Bodal, A. in Schmidt Hansen, C.: "Effective and Efficient ICT Strategies to Support Pension Administration", ATP Group, 4 December 2009, str. 2 – 3, dne 7.5.2011 dostopno na <http://cis.ier.hit-u.ac.jp/Japanese/society/conference1001/carsten&hansen-paper.pdf>

Kapitaliziranje določenega dela sredstev je moč zagotavljati tudi v obliki demografskega rezervnega sklada, s čimer se v določeni meri preprečuje preveliko razslojevanje, saj dodatna sredstva, ki so namenjena pokrivanju primanjkljaja pokojninske blagajne, omogočajo zagotavljanje višje pokojnine iz obveznega pokojninskega zavarovanja vsem slojem prebivalstva. Kot rešitev v okviru demografskega rezervnega sklada se v prvi vrsti ponuja upravljanje presežka iz naslova vplačanih prispevkov, z možnostjo dodatnega neposrednega financiranja demografskega rezervnega sklada iz državnega proračuna.

4. NAMESTO ZAKLJUČKA

Dejstvo je, da pokojninska reforma, ki jo je Državni zbor RS sprejel leta 2012, slovenskemu pokojninskemu sistemu ne zagotavlja dolgoročne vzdržnosti. Nova reforma, ki mora biti pripravljena najkasneje do leta 2020, bo morala koreniteje poseči v samo shemo, na podlagi katere deluje to zavarovanje, hkrati s tem pa upoštevati tudi določene značilnosti, na katerih je slovensko pokojninsko zavarovanje že zgodovinsko gledano utemeljeno. Temeljna načela kot so načelo solidarnosti, redistribucije in vzajemnosti, morajo ostati del novega pokojninskega sistema, hkrati s tem pa bo moral zakonodajalec poskrbeti, da se med posameznimi načeli postavijo jasne ločnice, predvsem pa, da se zagotovi medgeneracijsko enakopravna obravnava tako sedanjih kot bodočih generacij upokojujencev.

Ne glede na navedeno in ne glede na rešitve, ki jih bo prinesel nov sistem, bo potrebno tudi osvestiti tako sedanje zavarovance kot tudi upokojujence, ki sodelujejo v okviru vzpostavljene socialne solidarnosti. Posamezniki se morajo namreč zavedati, da je pokojninsko zavarovanje primarno zavarovanje za primer dolgoživosti in zadostnega dohodka v starosti, ko si posameznik zaradi zmanjšane možnosti delovne aktivnosti ne more več zagotoviti zadostnega materialnega standarda. Prav tako pa se bodo morale tako sedanje kot tudi prihodnje generacije zavedati, da pokojninsko zavarovanje, ki temelji na dokladnem principu financiranja in ki se je v zgodovini tudi izkazalo kot najbolj zanesljivo, kljub demografskim in gospodarskim spremembam kot tako lahko preživi le, če si posamezna tveganja medsebojno porazdelijo vse generacije, in sicer na način, da vsi aktivno participirajo v sistemu skladno s svojimi možnostmi, tako z vidika plačevanja prispevkov kot tudi z vidika podaljševanja aktivnosti. Kakršnokoli izogibanje obvezni socialni solidarnosti ali predčasni izhodi v upokojujete lahko namreč v sistem prinesejo raz-

poke in odstopanja od temeljnega dogovora v okviru medgeneracijske pogodbe, kar v skrajnem primeru lahko privede tudi do situacije, ko bo ena izmed generacij zaradi prevelikih finančnih bremen, ki so jih povzročile pretekle generacije, odstopila od medgeneracijskega dogovora.

LITERATURA:

1. Aron, H. J.: The Social – Insurance Paradox, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 32, 1966, str. 371 – 374;
2. Belopavlovič, N., Cvetko, A., Kalčič, M., Kuhelj, J., Plavšak, N. in Rangus, B.: Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem, *Gospodarski vestnik*, Inštitut za delovna razmerja, Ljubljana, 2000;
3. Blommestein, H., Janssen, P., Kortleve, N. in Yermo, J.: Evaluating Risk Sharing in Private Pension Plans, *Finaancial Market Trends*, pre Publication for vol. 2009/1, OECD, 2008;
4. Börsch-Supan, A.: What are NDC Pension Systems? What do they Bring to Reform Strategies? Mannheim Institute for the Economics of Aging (MEA), Mannheim University, Mannheim, 2003;
5. Bubnov – Škoberne, A. in Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010;
6. Chabert-Desnots, M in Treilhou P.: The advantages of the points technique in managing short or interrupted careers, The case of IRCANTEC, La lettre de l' Observatoire des Retraites, Julij 2008, št. 14;
7. Cui, J., de Jong, F. in Ponds, E.: Intergenerational Risk Sharing Within Funded Pension Schemes, *Journal of Pension Economics and Finance* vol. 10, no. 1, 2011;
8. Daniels, N.: Am I My Parents Keeper? An Essay on Justice Between the Old and the Young, Oxford University Press, Oxford, 1988;
9. Deville: France's National Retirement System, Istitutio de Studi Economici e per l'Occupazione, dostopno dne 11.4.2010 na <http://new.istiseo.org/ita/documenti.php>;
10. Esping – Andersen, G.: Social Foundations of Postindustrial Economics, Oxford University Press, Oxford, 1999;
11. Esping – Andersen, Esping - Andersen, G.: Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press, 1990;
12. European Commission: Towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension System, Green paper, No. 12102/10, Council of the EU, Brussels, 2010;
13. European Commission: 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060), *European Economy*, Brussels 2. May 2012;
14. De Deken, J.J., Ponds, E. in Van Riel, B.: Social Solidarity v Clark, G.L., Munnell, A. M. in Orszag, J.: *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, Oxford University Press, Oxford, 2006;
15. Gordon, R. H. in Varian, H. R.: Intergenerational Risk Sharing, *Journal of Public Economics*, vol. 37, 1988, str. 185–202;

16. Kuné, J. B.: Solidarities in Collective Pension Schemes v Steenbeek, O. W. in van der Lecq, S. G. F.: Costs, and Benefits of Collective Pension Systems, Springer, 2007;
17. Merton, R.C.: On the Role of Social Security as a Mean for Efficient Risk Sharing in an Economy Where Human Capital is Not Tradable, v Bodie, Z. in Shoven, J.B., (eds.): Financial Aspects of the United States Pension System, University of Chicago Press, 1983, str. 325 do 358;
18. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/, dostopno dne 3.8.2012;
19. Ministry of Social Affairs and Employment of Netherlands: Balancing the Security and Affordability of Funded Pension Schemes, Host Country Report, Peer Review, 12.–13. April 2011, den Haag;
20. Mueller, D.C.: Public Choice II, Cambridge University Press, Cambridge, 1989;
21. Musgrave, R.: A Reappraisal of Financing Social Security, v Skidmore, F. (ed.): Social Security Financing, The MIT Press, 1981;
22. North, D.C.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, North, D.C.: Economic Performance Through Time v Brinton M.C. in Nee V. (eds.): The New Institutionalism in Sociology, New York: Russel Sage, 1998, str. 247-257 ter Hall, P.A. in Taylor R.C.R.: Political Science and the Three New Institutionalisms, Political Studies, vol. 44, no. 5, 1996, str. 936-957;
23. OECD: Design of Pension Systems, Pensions at a Glance 2011: Retirement – Income Systems in OECD and G20 Countries, OECD publishing, OECD;
24. Oksanen, H.: Pension Reforms: Key Issues Illustrated With an Actuarial Model. Brussels: European Commission, 2002;
25. Palmer, E.: Balancing the Security and Affordability of Funded Pension Schemes, The Netherlands Supplementary Occupational Pension Plans, University of Uppsala in Swedish Social Insurance Agency, Discussion Paper for Peer Review, den Haag, 12.–13. April 2011;
26. Palmer, E., Franco, D. in Chlon-Domińczak, A.: The First Wave of NDC Countries – Taking Stock Ten Plus Years Down the Road - Sweden, Poland, Latvia and Italy, Non-financial Defined Contribution (NDC), Pension Conference in Stockholm, 2–4, December 2009;
27. Queisser, M., Whitehouse, E.: Neutral or Fair? Actuarial Concept and Pension System Design; OECD Social Employment and Migration Working Papers No. 40, OECD, 2006 European Commission: Joint Report from the European Commission and Council on Adequate and Sustainable Pensions. Brussels, 2003;
28. Rangus, A.: Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tri stebrnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, mentor prof. dr. Marko Simoneti, Ljubljana, 2012;
29. Rangus, A.: reforma pokojninskega sistema – navidezni računi ali točke? Pravna praksa, št. 44, 12.11.2009;
30. Rawls, J.: A Theory of Justice, Oxford University Press, Oxford, 1971;
31. Samuelson, P. A.: An exact Consumption Loan Model of Interest with or without the social Contrivance of Money, The Journal of Political Economy, Vol. 67, No. 5, 1959, str. 512-518;
32. Schokkaert, E.: The Reform of Belgian Pension System: Making Value Judgements Explicit, Catholic University of Leuven Public Economies Working Paper series, 2004;

33. Schokkaert, E., Van Parijs, P.: Debate on social Justice and Pension Reform: Social Justice and the Reform of Europe's Pension Systems, *Journal of European Social Policy*, vol. 13, no.3, 2003;
34. Shiller, R. J.: Social Security and Institutions for Intergenerational, Intragenerational and International Risk Sharing, *Carnegie-Rochester Public Policy Conference*, April 24-25, 1998;
35. Spicker, P.: Solidarity Between Generations: a Conceptual Account, 4. International Research Conference on Social Security: »Social Security in a Long Life Society«, Antwerp, 5.-7. May 2003, str. 6;
36. Stanovnik, T.: Uvedba točkovnega sistema v pokojninski sistem Slovenije, *IB Revija*, št. 3 4, letnik XLI, 2007, str. 4-13;
37. Strban, G.: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, *Scientia/Iustitia* 06, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2005;
38. Strban, G.: Spregledani vidiki pokojninske reforme, *Delavci in delodajalci* št. 2-3/2013, str. 277-300;
39. Titmuss, R.: *Social Policy: an introduction*, Allen & Unwin, London, 1974 v *Wildeboer Schut, J.M., Vrooman, J.C., de Beer P.T.: On Worlds of Welfare: Institutions and Their Effects in Eleven Welfare States*, Social and Cultural Planning Office, the Hague, 2001;
40. Tullock, G: *Autocracy*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1987;
41. United Nations: *Intergenerational Relations, Young People in a Globalising World – World Youth Report*, 2003;
42. Walker, A.: *The New Generational Contract*, UCL Press, London 1996;
43. Whitehouse, E.R.: *Pensions, Purchasing – Power Risk, Inflation and Indexation*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77, OECD Publishing, 2010.

WHAT SHOULD BE THE FUTURE OF SLOVENIAN PENSION SYSTEM

Andraž Rangus*

SUMMARY

In the field of pension insurance, the beginning of 2013 was marked by the introduction of the Pension and Disability Insurance Act (ZPIZ-2). While the reform of the pension insurance (ZPIZ-2) provided for the medium-term sustainability of the system as well as for further decline of the future pensions, it did not establish a system for which it could be argued that it provided for intergenerational justice and thus be acceptable to both the current and the future beneficiaries from the pension fund. Considering long-term demographic prognoses of the population development, Slovenia will still have to face a comprehensive reform of the pension system. In the future it will furthermore be necessary to set clear boundaries between the fundamental principles of the pension insurance scheme and thus strengthen the confidence of the people who actually pay contributions into the scheme. Furthermore, the next reform will have to consider some constitutional principles which define Slovenia as a welfare state, and also the fact that Slovenian pension insurance is historically embedded in the systems based on the German Bismarck pension scheme. Finally, it will be necessary to include some stabilising instruments into the system which will in future be able to automatically adapt it to the changing demographic and economic trends without having to resort to political intervention. It will also be necessary to provide additional sources of funding from the democratic reserve fund, as well as to strengthen the pillars of the supplementary pension insurance which have already acquired an important role in providing an income for pensioners. The new system will thus be more transparent; it will to a larger extent provide for intergenerational fairness and in particular include some elements of actuarial fairness and neutrality, this way challenging the current and the future social conditions. With the establishment of a financially

* Andraž Rangus, PhD, Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, Slovenia
andraz.rangus@gov.si

stable modern pension system which will guarantee adequate pensions in the long run, the confidence of the active population in this sub-system of the entire social security system will increase and thus ensure the willingness of individual people to participate in it within the framework of social solidarity as its fundamental principle on the grounds of which the pension insurance was established.