

KAJ PRINAŠA PRIHODNJI POKOJNINSKI SISTEM Z VIDIKA ZAGOTAVLJANJA MEDGENERACIJSKE ENAKOSTI?

Andraž Rangus*

UDK: 364.35:316.4.051.6

364.35-642-053

Povzetek: *Trenutno veljavni zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju sicer zagotavlja srednjeročno vzdržnost sistema, vendar pa na dolgi rok ne izpolnjuje cilja finančne uravnoteženosti pokojninske blagajne. Nevzdržna pokojninska blagajna od zakonodajalca zahteva aktiven pristop k bodočim spremembam pokojninskega sistema, s katerim se bo na eni strani zagotovilo vzdržen pokojninski sistem in na drugi strani ustrezen dohodek vsem prihodnjim generacijam upokoјencev. Bela knjiga o pokojninah je prvi korak k napovedi sprememb pokojninskega sistema. Ponuja nabor in kombinacijo različnih ukrepov za doseg omenjenih dveh ciljev, vprašanje na tem mestu pa je, ali predlagane prilagoditve zagotavljajo tudi medgeneracijsko enakost.*

Ključne besede: *pokojninski sistem, socialna država, medgeneracijska enakost, javni pokojninski sistem, Bela knjiga o pokojninah*

WHAT DOES THE FUTURE PENSION SYSTEM BRING IN TERMS OF ENSURING INERGENERATIONAL EQUITY?

Abstract: *The current Law on Pension and Disability Insurance ensures medium-term sustainability of the system, but in the long-run does not meet the objective of financial balance of the pension exchequer. Unsustainable pension system requires an active approach of the legislator to decide*

* Andraž Rangus, doktor pravnih znanosti, generalni direktor Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

andraz.rangus@gov.si

Andraž Rangus, PhD, General Director of Directorate for Employment Relationships and the Right to Work at the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities.

about the future changes of the pension system, which will on the one hand ensure its sustainability and on the other, an adequate income for all future generations of pensioners. The White Paper on Pensions is the first step to forecast the changes in the pension system. It offers a range and combination of different measures to achieve these two objectives, the question remains, however, whether the proposed adjustments of the pension system ensure intergenerational equity.

Key words: Pension system, social (welfare) state, intergenerational equity, public pension scheme, White Paper on Pensions

1. UVOD

Pokojninsko zavarovanje predstavlja enega izmed temeljnih družbenih podsistemov, s katerimi se zagotavlja ustrezne dohodke vsem posameznikom, ki zaradi starosti ali nezmožnosti za delo na trgu dela ne morejo več opravljati pridobitne dejavnosti, s čimer si le-ti zagotovijo socialno in ekonomsko varnost. Učinkovit sistem pokojninskega zavarovanja v svoji funkciji tako predstavlja temeljni predpogoj za zagotavljanje socialnega miru v družbi, kot tudi pogoj za medgeneracijsko sožitje vseh generacij. Vsakokratne družbeno-ekonomske ter demografske razmere narekujejo nenehno prilagajanje sistema spremenjenim razmeram, kar pa terja tako socialni kot tudi medgeneracijski dialog v družbi. Temeljni predpogoj za učinkovit medgeneracijski dialog, ki v zaključku pripelje do sklenitve medgeneracijske pogodbe, predstavlja prav pravičen, pregleden in finančno uravnotežen pokojninski sistem, ki z vidika pravic vsako generacijo obravnava enakopravno, hkrati pa na posamezno generacijo ne prelaga prekomernega finančnega bremena financiranja pokojninske blagajne.

Dejstvo je, da prihodnji demografski trendi za Slovenijo predstavljajo pomemben izziv. Odhodki, povezani s staranjem prebivalstva, bodo v prihodnosti narasli v veliko večji meri kot pa v ostalih državah EU.¹ Staranje prebivalstva in podaljševanje življenja je sicer izredno pozitiven trend, ki pa od posamezne družbe, tudi slovenske, terja, da ponovno premisli temeljna načela, na katerih slonijo socialna zavarovanja, od posameznih generacij pa zahteva, da pristopijo k prenovljeni

¹ European Commission: The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060). European Economy 3/15, Brussels, 2015, str. 74.

medgeneracijski pogodbi, s katero se bo zavarovalo že pridobljene pravice sedanjih, pa tudi upravičenja in pravice prihodnjih generacij. Bela knjiga o pokojninah, ki je bila predstavljena javnosti 13. 4. 2016, predstavlja temelj strokovnih izhodišč, na podlagi katerih naj bo zgrajen prihodnji pokojninski sistem v Sloveniji. Javnost, socialni partnerji in tudi vsak sleherni posameznik imajo sedaj možnost, da izrazijo svoje mnenje, prepričanje ali pa željo, kako naj izgleda nova medgeneracijska pogodba in znotraj tega razvoj slovenskega pokojninskega sistema v prihodnosti. Pred samim pričetkom razprave o prihodnosti bodočih generacij upokojencev (in tudi zavarovancev, ki sistem financirajo) pa se je na tem mestu potrebno vprašati, ali postavljena strokovna izhodišča vsaj v načelu sledijo tako v teoriji postavljenim izhodiščem kot tudi dejanskim razmeram, ki pomembno vplivajo na nadaljnji obstoj pokojninskega in zavarovanja nasploh.

2. ZAKAJ OBVEZNO (SOCIALNO) POKOJNINSKO ZAVAROVANJE?

Temeljni namen socialnih zavarovanj je povezati večjo skupino posameznikov v rizično skupnost, s ciljem, 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.²

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.³ Glede na dejstvo, da socialna zavarovanja, tudi obvezno pokojninsko zavarovanje, ne temeljijo na izključno matematičnih

² Strban, G.: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, Scientia/Iustitia 06, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2005, str. 44.

³ Bubnov – Škoberne, A. in Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010, str. 39 – 49.

pravilih zavarovalnega prava, je socialni element takšnih zavarovanj tako odvisen od obsega, do katerega se prekorači ortodoksnost aktuarske logike.⁴

Na pomembno vlogo javnih pokojninskih shem je opozoril že Merton, ki trdi, da je naloga javnih shem izboljšati raznolikost virov vseživljenjskega dohodka. Zaradi nezamenljivosti človeškega kapitala⁵ 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.⁶

Z drugimi besedami, obvezna pokojninska zavarovanja so pomembna predvsem z vidika združevanja tveganj različnih generacij, njihovega človeškega in finančnega kapitala. Gre predvsem za vidik ekonomskega življenjskega cikla posameznika, kot ga natančno podata Mason in Lee.⁷ Povedano na preprost način, posameznik tako v svoji mladosti kot tudi v starosti troši veliko več, kot pa pridobi premoženja s svojo dejavnostjo na trgu dela. V vmesnem obdobju aktivnosti na trgu dela dohodek preseže njegovo porabo in s tem ustvarja presežke. Z omenjenimi presežki pa si preko javnih shem ustvarja pogoje za pokrivanje primanjkljaja v svoji starosti ter pokrije »dolgove« financiranja svoje mladosti, tako preko neposredne skrbi za svoje otroke kot tudi preko davčnega sistema, ki financira socialne transferje za mladostnike ter zagotavlja javno zdravstvo, šolstvo in ostale programe skrbi za otroke in mladostnike.

⁴ 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. 143.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Mason, A. Lee, R.: Introducing age into national accounts v Lee, R. and Mason, A.: Population Aging and the Generational Economy, Edward Elgar Publishing Limited (UK&USA), 2011, str. 55–78.

Zgoraj omenjeni sistem ima podlago v svojem delovanju s participacijo na trgu dela in ustvarjanjem zadostnega dohodka v času aktivnosti. Težave nastopijo, ko posameznik ne zasluži dovolj v času aktivnosti, kar dejansko ustvarja ekonomski primanjkljaj skozi njegov življenjski cikel. Takšen primanjkljaj je predvsem posledica prepoznega vstopa mladih na trg dela in prezgodnjega odhoda posameznikov v upokojitev. Na samo neravnovesje pokojninske blagajne ima velik vpliv tudi nižja rodnost, ki sicer razbremeni pokrivanje porabe na enem koncu, vendar pa za prihodnost ne ustvarja dovolj človeškega kapitala, ki bi lahko participiral v obvezni pokojninski shemi. Po drugi strani pa tudi starejši v času upokojitve, tako v manj kot bolj razvitih državah, potrošijo veliko več, kot pa ustvarijo skozi svoj aktivni del življenjskega cikla. V zadnjih desetletjih smo tako priča zniževanju deleža odvisnosti mladih in povečevanju odvisnosti starejših.⁸

Slednji element pa se v okviru javne pokojninske sheme uravnava tudi preko temeljnih načel, na podlagi katerih pokojninski sistem zagotavlja pravice tako trenutnim kot bodočim generacijam upokojencev. Prihodnji razvoj sistema in prilagoditev temeljnih načel novim družbeno ekonomskim razmeram pa sta v veliki meri odvisna tudi od zgodovinskih temeljev in samega izvora pokojninske sheme.

3. ZGODOVINSKI RAZVOJ IN TEMELJNA NAČELA POKOJNINSKEGA SISTEMA TER NJIHOVA VLOGA PRI PRIHODNJIH SPREMEMBAH SISTEMA

Zgodovinski razvoj socialnih zavarovanj ter socialne države⁹ sega v drugo polovico 19. stoletja in začetek 20. stoletja, ko je v ospredje prišlo socialno vprašanje položaja industrijskih delavcev oziroma zmanjševanje konflikta med različnimi družbenimi razredi. Za zagotovitev miru med njimi je bilo potrebno delavskemu razredu zagotoviti stabilno in varno življenje, ki se zagotavlja predvsem preko rednega in zadostnega dohodka tako v aktivni dobi kot tudi v času upokojitve

⁸ Mason, A. in Lee, R.: Lifecycles, support systems, and generational flows: patterns and change v Lee, R. and Mason, A.: Population Aging and the Generational Economy, Edward Elgar Publishing Limited (UK&USA), 2011, str. 81–87.

Kohli, M.: Retirement and the moral economy: An historical interpretation of the German case, *Journal of Aging Studies*, 1, 1987, str. 125–144 v Kohli, M.: Generational Changes and Generational Equity, Free University of Berlin 2004, str. 2.

⁹ Oziroma države blaginje, kot jo poimenuje Esping – Andersen. Glej Esping – Andersen, G.: Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Oxford, 1990, str. 105–138.

preko sistema pokojninskega zavarovanja, ki temelji na dokladnem principu financiranja ali pa se financira neposredno preko davkov.¹⁰ V večini industrializiranih držav je bil tako vpeljan sistem socialnega zavarovanja, ki je temeljil na načelu solidarnosti med delavci.¹¹ Sistemi socialnega zavarovanja, ki so bili uvedeni v posameznih državah, so imeli različna imena. Francija in Nemčija sta uzakonili obvezno plačevanje prispevkov.¹² Prva zavarovanja so pokrivala rizike nesreč pri delu, boleznih in dolgoživost. Med najstarejša zavarovanja spadajo novozelandski zakon o nesrečah iz leta 1882, kateremu je sledila nemška zakonodaja v času Otta von Bismarcka, in sicer s področja zdravstvenega (1883), nezgodnega (1884) ter pokojninskega zavarovanja (1889).¹³

Takšen koncept socialne države je deloval vse do 21. stoletja, ko je razredni boj prešel v neskladje z generacijskim konfliktom. Slednji je v omenjenem obdobju stopil v ospredje predvsem zaradi razvoja vzorcev v sistemu socialne varnosti, na podlagi katerih so starostniki postali glavni varovanci države blaginje in to ostajajo še nadalje ne glede na nove demografske izzive, ki so povezani z nižjo rodnostjo in povečano dolgoživostjo družbe.¹⁴

Kljub omenjenemu konfliktu pa zgodovinsko ozadje pokojninske sheme in temeljna načela, ki so na evropskem kontinentu preživela že 125 let, narekujejo, da prihodnji pokojninski sistem za nadaljnji obstoj potrebuje zgolj določene prilagoditve in modifikacije, ki sledijo novim družbeno-ekonomskim trendom, pri čemer se ohranjajo temelji, ki so bili postavljeni že več kot stoletje nazaj.

¹⁰ Kohli, M.: Retirement and the moral economy: An historical interpretation of the German case, *Journal of Aging Studies*, 1, 1987, str. 125–144 v Kohli, M.: *Generational Changes and Generational Equity*, Free University of Berlin 2004, str. 2.

¹¹ Na tak način so dobrodelnost na lokalni ravni zamenjali državni predpisi o eksistenčnem minimumu. Razvoj sistemov socialne varnosti je bil neizbežno povezan s samo industrializacijo in novim načinom poseljevanja, tj. v večja industrijska mestna središča. Ravno način življenja v slednjih je posamezne delavce izpostavljalo tveganjem, ki pogosto niso bila značilna za ruralna okolja in tako tudi niso bila »pokrita« s tradicionalnimi oblikami podpore in zaščite, ki so jo na podeželju nudili cerkev, bratovščine in družine. Wildeboer Schut, J. M., Vrooman, J.C., de Beer, P.T.: *On Worlds of Welfare, Institutions and Their Effects in Eleven Welfare States*, The Hague, Social and Cultural Planning Office, 2001, str. 7.

¹² Zakonodaja je uzakonila obveznost plačevanja prispevkov s strani delavcev ter obveznost zagotavljanja pravic iz naslova zavarovanja s strani delodajalcev.

¹³ Wildeboer Schut, op. cit. str. 8.

¹⁴ Kohli, op. cit., str. 2. Glej tudi Bengston, V. L.: Is the »Contract Across Generations« Changing? Effects of Population Aging on Obligations and Expectations Across Age Groups v Bengston, V.L. in Achenbaum, W. A (eds.): *The Changing Contract Across Generations*, New York, Aldine de Gutyer, 1993.

Z vidika temeljnih načel je potrebno pojasniti, da večina obveznih pokojninskih shem temelji na načelu (medgeneracijske oziroma socialne) solidarnosti, vzajemnosti in prerazdelitve ter tudi na načelu samoodgovornosti, ki je primarno sicer načelo zdravstvenega zavarovanja. Na tem mestu ne bo prikazana natančnejša vsebina posameznih načel, ki je bila že večkrat analizirana,¹⁵ temveč se bo skušalo njihov pomen navezati na zgoraj opisani temeljni namen javne pokojninske sheme. Če povzamemo, da je temeljni namen javne (obvezne) pokojninske sheme združevanje tveganj posameznih generacij, je v primeru, ko medgeneracijsko združevanje tveganj združuje dve komponenti (plače in dohodek po upokojitvi), nemogoče razdeliti dolgoročna tveganja obeh komponent med pripadnike iste kohorte, saj predstavniki ene kohorte ta tveganja doživljajo istočasno (ob enaki starosti). Ker pa med dolgoročnim dohodkom iz dela in dohodkom po upokojitvi obstaja negativna korelacija, je mogoče izboljšati blagostanje z delitvijo (združevanjem) tveganj med posameznimi generacijami.¹⁶ Medgeneracijska solidarnost tako omogoča izmenjavo človeškega kapitala mladih delavcev v obliki plač in finančnega kapitala upokojencev v obliki prihrankov. Solidarnost na ta način prevzema tudi obliko dohodkovne redistribucije od upokojencev z visokimi pokojninami k delavcem z nizkimi plačami in obratno.¹⁷

Nenazadnje pa je potrebno v okviru javne pokojninske sheme in pri izvrševanju vseh zgoraj naštetih temeljnih načel upoštevati tudi položaj posameznih generacij, ki participirajo v okviru javne pokojninske sheme. Z namenom ohranjanja socialnega miru znotraj pokojninske sheme je tako potrebno upoštevati in razumeti tudi naravo in pomen medgeneracijske pravičnosti in enakosti.¹⁸

Poleg navedenega pa je v okviru javnih dokladnih pokojninskih shem potrebno omeniti tudi opozorilo Diamonda, ki se nanaša predvsem na intervencijo države pri zagotavljanju vzdržne pokojninske blagajne. Oblasti se namreč v okviru reševanja problematike »pokojninske krize«¹⁹ velikokrat zatečejo k ukrepu poviša-

¹⁵ Za natančno analizo omenjenih načel glej tudi Rangus, A.: *Reforma obveznega pokojninskega zavarovanj v luči temeljnih načel slovenskega pokojninskega sistema*, Delavci in delodajalci, 1/2016, letn. 16, Ljubljana, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2016, str. 39–60.

¹⁶ Ponds, E. H. M.: *Supplementary Pensions, Intergenerational Risk-Sharing and Welfare*, Universitaire Press Maastricht, Maastricht, 1995, str. 33.

¹⁷ 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, op. cit., str. 146.

¹⁸ Za natančnejšo opredelitev medgeneracijske enakosti in pravičnosti glej Rangus, *Reforma obveznega, ...*, op. cit., str. 44–45.

¹⁹ Izraz »pokojninska kriza« Diamond uporabi za neuspeh pri prilagajanju sistema pokojninskega

nja državnih transferjev v pokojninsko blagajno. Pri slednjem pa je pomembno, da takšen ukrep sofinanciranja primanjkljaja pokojninske blagajne predstavlja obliko medgeneracijske redistribucije. Koncept, ki stoji za takšnim ukrepom, je namreč povišanje davkov ali zmanjševanje pravic v sedanjosti, z namenom, da bodo lahko v prihodnosti doseženi ali nižji davki ali večje pravice. Po Diamondu takšno ravnanje konstituira medgeneracijsko redistribucijo. Pri vprašanju, ali je takšen ukrep dober ali slab, se je potrebno obrniti na naravo koristi in izgube med spremembami, ki smo jih deležni danes, in dobički, ki jih dobimo jutri, kar je funkcija donosa (celotnih) sredstev in funkcija dejstva, kako dober bo položaj prihodnjih generacij v primerjavi z njihovimi predhodniki.²⁰ Pomembno je, da v okviru načela prerazdelitve dohodka oziroma boljše rečeno bogastva posamezne generacije pomembno vlogo odigrajo tudi javne finance, kar pa omogoča delen odstop od zgoraj navedenega idealnega sveta in popolne medgeneracijske pravičnosti in enakosti.

4. KAKŠEN KORAK V PRIHODNOST POMENI BELA KNJIGA O POKOJNINAH?

a. Izhodišča za vzpostavitev pokojninske sheme

Pri temeljnem vprašanju vzpostavljanja oziroma prenovitve pokojninskega zavarovanja ter razčlenitve solidarnosti in redistribucije znotraj le-tega ima 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 čas Avstro-Ogrske, prvi samostojni zakon, ki celovito ureja vprašanja pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji, pa je bil sprejet leta 1992.²¹

zavarovanja dolgoročnim demografskim spremembam, kot so podaljševanje življenjske dobe, padanje števila rojstev in prezgodnje upokojevanje. Diamond, P.: On the Future of Pensions and Retirement v Bodie, Z., Siegel, L. B., Sullivan, R. N. (eds): *The Future of Life-Cycle Saving and Investing: The Retirement Phase*, Research Foundation of CFA Institute, 2009, str. 19.

²⁰ Ibidem, str. 22.

²¹ 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.

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 (Bismarckovega) tipa socialne države. 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 takšen sistem socialnih zavarovanj 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 Bismarckovega tipa pokojninske sheme se kažejo v relativno visokih pravicah, katerih višina je odvisna od preteklega zaslужka, v 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 slabo razvitem sistemu privatnih pokojninskih shem.²² Skozi zgodovino se je slovenski pokojninski sistem prilagajal tudi različnim družbeno-političnim dogajanjem, ki so prevladovali v tem delu Evrope.

b. Upokojitveni pogoji in prilagoditev demografskim spremembam

Bela knjiga o pokojninah sama po sebi ne da natančnega odgovora o tem, kakšni naj bodo temeljni upokojitveni pogoji v prihodnosti.²³ Podaja pa kar nekaj pomembnih predlogov rešitev in kombinacij, s katerimi bi lahko prihodnji pokojninski sistem prilagodilo demografskim trendom, ki smo jim priča v Sloveniji. V okviru upokojitvenih pogojev je v Beli knjigi o pokojninah na začetku opredeljen status plačanih prispevkov in termin »zavarovalna doba«. Tako veljavni kot tudi pretekli pokojninski zakoni so poznali vrsto različnih dob²⁴, na podlagi katerih se je potem ob dopolnitvi posamezne starosti lahko pridobila starostna ali predčasna

²² Wildeboer Schut, J. M., Vrooman, J.C., de Beer, P.T.: *On Worlds of Welfare, Institutions and Their Effects in Eleven Welfare States*, The Hague, Social and Cultural Planning Office, 2001, str.14.

²³ MDDSZ: *Bela knjiga o pokojninah*, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ljubljana, april 2016, str. 97–117.

²⁴ Tukaj lahko omenimo npr. delovno dobo, pokojninsko dobo brez dokupa, pa pokojninsko dobo, posebno dobo, zavarovalno dobo s povečanjem, dodano dobo, prišteto dobo in nenazadnje tudi samo zavarovalno dobo.

pokojnina. Poenotenje dob v sam sistem prinaša precejšnjo mero preglednosti v primerjavi z veljavnim sistemom.

Nadalje dokument prinaša štiri možne kombinacije za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Vse kombinacije prinašajo določeno povišanje starostnih pogojev in pogoja dopolnjene zavarovalne dobe, ki pa po novem zajema vsa obdobja, ko so bili plačani prispevki, in tako tesno sledi načelu »vsako delo šteje«. Starostni pogoji se gibljejo od 63 let pa vse do 67 let, medtem ko se zahteva po dopoljnjeni zavarovalni dobi giblje od najmanj 15 let (pri najvišjem pogoju 67 let) pa vse do 35 ali 40 let (pri npr. 65 letih starosti), 42 let (pri 63 letih starosti) in 45 let (pri 63 ali 65 letih starosti). Ne glede na dvig upokojitvenih pogojev pa se je potrebno zavedati, da se bodo posamezni upokojevalci upokojevali prej, kot to določajo zakonsko določena pravila. Pregled simulacij tako pokaže, da se bo po vseh štirih možnih kombinacijah upokojitvenih pogojev dejanska upokojitvena starost do leta 2025 dvignila na okoli 63 let starosti, nato pa se bo dejanska upokojitvena starost po posamezni varianti dvignila na 65 let (kjer so zakonsko določeni najnižji upokojitveni pogoji), na 66 let (pri srednji varianti) oziroma na 67 let (pri variantah, ki omogočata upokojitvev samo pri 65 letih s 45 let zavarovalne dobe oziroma 67 letih s 15 leti zavarovalne dobe). Če bi želeli omenjeni ukrep dviga zakonsko določene upokojitvene starosti oceniti z vidika teoretičnih vsebinskih načel pokojninskega sistema, bi morali izhajati iz treh temeljnih predpostavk: 1) Danielsove teorije²⁵ o enakomerni medgeneracijski porazdelitvi bremen, 2) Schokkaertovega pravila²⁶, da mora vsaka generacija prevzeti breme svojega financiranja zaradi podaljšanja trajanja življenja, in 3) Musgravovega pravila²⁷ o preraščelitvi bremen povišanega financiranja v primeru nepričakovanih demografskih šokov. Omenjena tri pravila, ki so pomembna z vidika vzdrževanja načela medgeneracijske solidarnosti, bi lahko pomenila, da je potrebno pri določanju upokojitvene starosti uporabiti formulo, ki določa potrebno podaljšanje aktivnosti vsake generacije, da se vzdržuje fiksno razmerje med obdobjem prejemanja pokojnine in celotnim trajanjem življenja zavarovanca.²⁸ Če pogledamo rezul-

²⁵ Daniels, N.: *Am I My Parents Keeper? An Essay on Justice Between the Old and the Young*, Oxford University Press, Oxford, 1988.

²⁶ 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.

²⁷ Musgrave, R.: *A Reappraisal of Financing Social Security*, v Skidmore, F. (ed.): *Social Security Financing*, The MIT Press, 1981.

²⁸ Formula Čurovič – Rangus v Rangus, A., *Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba*

tate omenjenega izračuna, lahko vidimo, da bi se sicer pri zagotavljanju enake obravnave posameznih generacij dejanska upokojitvena starost morala do leta 2025 dvigniti pri moških na 64 let in 3 mesece, pri ženskah pa na 63 let, do leta 2060 pa postopoma na 67 let in 6 mesecev pri obeh spolih, vendar pa lahko zaključimo, da tudi predlagane spremembe v Beli knjigi v zadostni meri sledijo demografskim trendom in načelu medgeneracijske solidarnosti.

Naslednje pomembno dejstvo je, da se v Beli knjigi omejuje možnost predčasne upokojevanja, in sicer s popolno ukinitvijo te pravice ali pa z izračunavanjem aktuarsko nevtralnega znižanja (malusov). Oba predloga gresta v smeri izenačevanja posameznih generacij, predvsem z vidika preprečevanja prerazdelitvenih medgeneracijskih tokov od mlajših k starejšim generacijam, kot to opisuje De Dekken.²⁹ Pri omenjeni ukinitvi pravice do predčasnega upokojevanja pa je potrebno poudariti sledeče. Bela knjiga o pokojninah sicer ukinja pravico do predčasne pokojnine, vendar na način, da se pri odmeri pokojnine pri nižjih upokojitvenih pogojih (npr. pri 63 letih starosti in 42 letih oziroma 45 letih zavarovalne dobe ter 65 letih starosti in 35 oziroma 40 letih zavarovalne dobe) izračunana pokojnina ne zniža na račun odbitkov (malusov). To je tudi in predvsem posledica uvedbe načela »vsako delo šteje« ter določitve enotnega pojma za plačane prispevke, tj. »zavarovalne dobe«.

c. Odmera višine pokojnine in vpljva točkovnega sistema

Način odmere pokojnine je eden izmed temeljnih elementov pokojninskega sistema, ki mora biti jasno definiran v zakonodaji, saj se le tako zagotavlja, da sistem deluje transparentno in da je s tem vsaki posamezni generaciji zagotovljeno, da lahko jasno vidi, koliko v sistem vplačuje in kaj iz takšnega sistema lahko pričakuje.

V Sloveniji se je že večkrat odvijala razprava o tem, kakšen sistem odmere naj se vpelje v pokojninsko zavarovanje – »navadni« odmerni odstotki in pokojninska osnova, točkovni sistem ali sistem navideznih računov.³⁰ Razprava o vprašanju,

tristebrnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga), Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, 2012, str. 216.

²⁹ 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. 153.

³⁰ *Podrobneje glej* RANGUS, A.: Reforma pokojninskega sistema – navidezni računi ali točke?, *Pravna Praksa*, letn. 28, št. 44, 12. nov. 2009, str. 6–7.

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 tipa socialne države 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, in sicer 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. 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 Stanovnik.³¹

Tudi Bela knjiga o pokojninah kot možnost ponudi vpeljavo točkovnega sistema na način, da posameznik za vsako koledarsko leto, ko so plačani prispevki na podlagi povprečne plače, pridobi 1 točko, pri izračunu pa se upošteva celotno obdobje plačanih prispevkov.³² Vrednost točke bi se določila na začetku, ob sami vpeljavi sistema, z vpeljavo tega sistema pa bi se izenačila odmero za moške in za ženske. Pomembni so tudi elementi prerazdelitve znotraj predlaganega točkovnega sistema, saj se v Beli knjigi o pokojninah predlaga določitev najnižje vrednosti povprečne točke v višini 0,75 ter določitev najvišje vrednosti povprečne točke v višini 3,75. Ta slednji element povišuje razmerje med najnižjo in najvišjo odmero na 1:5 in s tem bistveno vpliva tudi na samo solidarnost znotraj posameznih generacij oziroma z drugimi besedami, na pripravljenost posameznikov, da participirajo znotraj pokojninske sheme. Bela knjiga o pokojninah podaja tudi predlog za vzpostavitev socialno varstvenih mehanizmov, tj. določitev najnižje

³¹ Stanovnik, T.: Uvedba točkovnega sistema v pokojninski sistem Slovenije, IB Revija, št. 3-4, letnik XLI, 2007, str. 4-13.

³² Za vpeljavo točkovnega sistema *glej* MDDSZ, Bela knjiga..., op. cit., 117 - 129.

pokojnine (za 15 let zavarovanja) v nominalni vrednosti, ki je primerljiva trenutnemu povprečju najnižjih pokojnin oziroma je celo nekoliko višja.³³

Točkovni sistem pa se ne bi vpeljal takoj z uveljavitvijo sprememb, ampak naj bi se v prehodnem obdobju povezovanje višine pokojnine z vplačanimi prispevki najprej zagotovilo s podaljševanjem obdobja za izračun pokojninske osnove iz 24 na 34 let ter postopnim izenačevanjem odmernega odstotka.

Zgoraj omenjene spremembe določajo odmero pravic na podlagi vseživljenjskega zaslužka, s čimer se po eni strani vzpostavljajo enakomernejša med- kot tudi znotrajgeneracijska razmerja, po drugi strani pa zagotavljajo, da posameznik iz vplačanih prispevkov tudi dejansko pridobi pravice v višini, ki so sorazmerne njegovemu vložku.

Kljub navedenemu pa so snovalci prihodnjih sprememb znotraj sistema odmere vpeljali tudi dodatne močne elemente prerazporeditve dohodka med posamezniki znotraj ene generacije, in sicer na način, da dopuščajo izvzem določenih neugodnih obdobj in najnižjih točk ter da se dodatno »točkujejo« nekatera neprišpevna obdobja za npr. varstvo otrok. Ravno slednji element pa ponovno odpira vprašanje, ali ima družinska politika preko prerazdelitvene funkcije svoje mesto v okviru pokojninskega sistema.

d. Usklajevanje pokojnin

V Sloveniji je določitev formule usklajevanja ne samo vprašanje dogovora socialnih partnerjev, temveč predvsem politično vprašanje.³⁴ Tudi primerjalno pravno gledano ni mogoče ugotoviti neke enotne prakse po posameznih državah. Zanimiva sta predvsem primera nemškega in švedskega načina usklajevanja, kjer se uskladitev z rastjo povprečne plače izvede pogojno predvsem glede na celotno finančno stanje pokojninske blagajne.³⁵ Kljub navedenemu bi bilo smi-

³³ Izračuni so pokazali, da se ta višina giblje okoli 222 evrov. *Ibidem*, str. 225.

³⁴ Tako je mogoče ugotoviti, da je do precejšnjih sprememb prišlo tudi na področju usklajevanja pokojnin v okviru političnih pogajanj za sprejem ZPIZ-2, ki se je s prvotne formule 50-% usklajevanja na podlagi rasti povprečne plače v RS in 50-% usklajevanja na podlagi dviga rasti življenjskih stroškov, spremenilo v formulo 60 %-40 % (oziroma celo 70 %-30% - po prehodnem obdobju v zakonu, padlem na referendumu leta 2011) v korist rasti povprečne plače v RS.

³⁵ V Nemčiji je usklajevanje tako povezano tudi z vpeljavo vzdržnostnega faktorja, na Švedskem pa se usklajevanje opravi skladno z rastjo povprečne plače zmanjšano za 1,6 o. t. (t. i. faktor prihodnje rasti, ki je uporabljen pri izračunu anuitacijskega razdelilca). Ravno vpeljava slednjega

selno sprejeti Whitehousovo stališče, da je formulo usklajevanja potrebno razumeti tudi v funkciji zagotavljanja višje začetne nadomestne stopnje, ki pa bi bila na račun nižjega prihodnjega usklajevanja še vedno vzdržna z vidika finančnih posledic za pokojninsko blagajno.³⁶ S teoretičnega vidika bi bilo tako smiselno doseči dogovor o načinu usklajevanja, ki bi upokojencem omogočal višje začetno dohodkovno izhodišče, pri čemer bi bila njihova odgovornost, da ga uporabijo kot obliko varčevanja za pokritje izpada, ki bo posledica nižjega usklajevanja.

Tudi Bela knjiga o pokojninah podaja poseben način usklajevanja pokojnin po posameznih obdobjih. Za razliko od zgoraj navedenega teoretičnega izhodišča Whitehousa Bela knjiga o pokojninah tako podaja rešitev, da se pokojnine posameznih generacij upokojencev v določenem obdobju usklajujejo na različen način. Tako naj bi se v prvem desetletju po vzpostavljenih spremembah obdržalo trenutno veljavno formulo, ki je določena v prid usklajevanju z rastjo povprečne plače v RS (60 % v višini rasti povprečne plače in 40 % v višini rasti cen življenjskih stroškov), ta formula naj bi se nato v drugem desetletju (od npr. leta 2030 do 2040) obrnila v prid rasti cen življenjskih stroškov (30-% rast povprečne plače in 70-% rast cen življenjskih stroškov), na koncu pa naj bi se pokojnine usklajevale samo še z rastjo cen življenjskih stroškov.³⁷ Kot omenjeno, Bela knjiga o pokojninah ne sledi teoretičnim izhodiščem, prav tako pa tudi sicer ne podaja jasnega argumenta, zakaj je takšno medgeneracijsko različno obravnavanje utemeljeno z vidika temeljnih načel. Podaja pa utemeljitev, da si bodo bodoče generacije lahko določen del dohodka v starosti, ob upoštevanju načela samoodgovornosti, zagotovile skozi drugi pokojninski steber. Takšna utemeljitev pa je lahko del medgeneracijskega dogovora (pogodbe) le, če država oziroma zakonodajalec poskrbi za učinkovito delovanje omenjenega stebra pokojninskega zavarovanja.

e. Dodatni (kapitalizirani) viri dohodka upokojencev in pokojninske blagajne

Tudi v vzpostavljenih shemah dodatnega pokojninskega zavarovanja na privatnem trgu je vselej moč zaznati določeno mero združevanja tveganj, ki jih lahko

faktorja pa v primeru nizke rasti povprečne plače lahko privede do negativne uskladitve pokojnin.

³⁶ Whitehouse, E.R.: Pensions, Purchasing – Power Risk, Inflation and Indexation, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77, OECD Publishing, 2010, str. 26

³⁷ MDDSZ, Bela knjiga, op. cit., str. 136–142.

poimenujemo solidarnost. Sheme, ki se pojavljajo na privatnem trgu, segajo vse od tradicionalnih shem z vnaprej določenimi pravicami (*defined benefit* ali *DB sheme*) pa vse do nezavarovanih oziroma ortodoksnih« »čistih« shem z vnaprej določenimi prispevki (*defined contribution* ali *DC sheme*).³⁸

Najbolj natančen opis tveganj, ki se lahko pojavljajo v kolektivnih shemah dodatnega pokojninskega zavarovanja, je pripravil Jan B. Kuné. Avtor ocenjuje, da se v dodatnih pokojninskih shemah združevanje tveganj nanaša predvsem na solidarnost v povezavi z dolžino življenja. Takšna interpretacija je skladna s Samuelsonovo tezo³⁹, da je na privatnem trgu mogoče zavarovati le riziko dolgoživosti, ne pa tudi rizika anuitete z realno vrednostjo ali rizika, povezanega z ohranjanjem življenjskega standarda. Kot opisuje Kuné, obstajajo tako med moškimi in ženskami kot med socioekonomskimi (družbenimi) razredi ter med zdravim in nezdravim prebivalstvom bistvene razlike v pričakovanem trajanju življenja. Za tiste člane pokojninskih shem, ki so nenaklonjeni tveganju, ima takšna solidarnost v smislu združevanja tveganj izredno pomembno vlogo pri ohranjanju stabilnosti njihovega blagostanja, saj obstaja velika verjetnost, da bodo še dolgo v svojo starost imeli koristi od pridobljenih pokojnin. Prav tako je pomembno dejstvo, da je solidarnost, s katero se združujejo tveganja, višja med homogenimi skupinami – zaradi manjših razlik v življenjskem pričakovanju posameznih članov – kot pa med različnimi socioekonomskimi skupinami ali med moškimi in ženskami.⁴⁰

Zgoraj omenjeno izhodišče je pomembno tudi pri vprašanju, ali naj bodo sheme drugega stebra obvezne ali prostovoljne. Strokovnjaki OECD ocenjujejo, da primerno višino dohodka predstavlja pokojnina v višini okoli 70 % dohodka, ki ga je posameznik prejemal v času pred upokojitvijo.⁴¹ Pregled po posameznih državah kaže, da bodo posamezniki, ki danes stopajo na trg dela in bodo prejemali povprečno plačo skozi celotno obdobje zaposlitve ter se bodo upokojili ob dopolnitvi pogojev za polno upokojitev pod sedaj veljavnimi parametri, praktično

³⁸ Glej tudi Pugh, C. in Yermo, J.: *Funding Regulations and Risk Sharing*, OECD Working Papers Insurance and Private Pensions, no. 17, OECD Publishing, Paris, 2008.

³⁹ Samuelson, P. A.: *Comment - Merton, R.C.: On Consumption Indexed Public Pension Plans* v Bodie, Z. in Shoven, J. B. (eds): *Financial Aspects of the United States Pension System*, University of Chicago Press, 1983, str. 279.

⁴⁰ 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. 18. Podrobnejši opis solidarnosti je mogoče najti v Aneksu k prispevku, str. 29–33.

⁴¹ Antolin, P.: *Policy Options to Strengthen Retirement Income Adequacy in DC Pension Plans*, OECD Special Seminar on Annuities and Pensions, Mexico City, 8. 6. 2011.

v vseh državah EU prejeli pokojnino v višini, ki bolj ali manj dosega višino 70 % (ali pa jo celo presega) njihove zadnje plače. Če omenjeno nadomestno stopnjo torej teoretično vzamemo kot ciljno višino dohodka, ki naj bi ga posamezen pokojninski sistem zagotavljal zavarovancem, se postavlja vprašanje, kako takšen dohodek doseči s porazdelitvijo tveganj. Privatni trg, kot že omenjeno zgoraj, vnaprej ne ponuja realne anuitete, kot tudi ne anuitete, ki bi posamezniku zagotavljala dohodek, s katerim se zavaruje življenjski standard, ki ga je imel pred upokojitvijo. Temeljni dohodek vseh generacij upokojencev mora biti zagotovljen preko prvega pokojninskega stebra, vendar pa se bo za doseganje ciljne višine dohodka v upokojitvi potrebno nasloniti tudi na dokladno shemo obveznega zavarovanja, kjer so združena tveganja dolgoživosti različnih generacij.

Bela knjiga o pokojninah ponuja odgovor na vprašanje o tem, kolikšen dohodek bo posameznim prihodnjim generacijam upokojencev zagotovljen preko javne sheme. Rezultati kažejo, da se bo nadomestna stopnja gibala od okoli 60 % pri upokojencih, ki se bodo upokojevali v bližnji prihodnosti, do nekaj manj kot 55 % pri upokojencih, ki se bodo upokojevali čez 40 let in več. Omenjeno dejstvo torej govori predvsem v prid vzpostavitve drugega stebra za generacije, ki so nekje v začetku oziroma sredini svoje karijerne poti. Bela knjiga o pokojninah ponuja odgovor prav za te generacije. Odgovor je ponujen v obliki sofinanciranja premije dodatnega zavarovanja s strani delojemalcev in delodajalcev (vsak po 2 % bruto plače), vključitev pa naj bo kvaziobvezna⁴². Na ta način bi bila generacijam, trenutno starim od 22 do 47 let, zagotovljena dodatna pokojnina v višini od 6 % do 18 % njihove starostne pokojnine oziroma skupna nadomestna stopnja v višini od 60 % do nekoliko manj kot 70 %. Z omenjenim načinom bi pokojninski sistem, ki bi vključeval tako prvi kot drugi steber, že sledil svojemu temeljnemu namenu, tj. zagotovitvi ustreznega dohodka v starosti.

Bela knjiga o pokojninah sicer ponuja opis možne vzpostavitve demografskega rezervnega sklada, vendar ne ponuja celovitega odgovora na to, ali je vzpostavitev tega sklada smiselna ali ne. Na tem mestu je potrebno poudariti, da rezervni skladi predstavljajo mehanizem, ki omogoča hiter odziv na nepredvidljive demografske spremembe v prihodnosti. Kljub temu pa je bolj priporočljivo vnaprejšnje

⁴² Na način, da se zahteva vključitev vseh zaposlenih, katerim je ponujena možnost izstopa (t. i. opt-out) v primeru, če ne želijo participirati v shemi dodatnega zavarovanja ali pa da se obveznost vzpostavi na način, da se v primeru dogovora med socialnimi partnerji, ki v panogi pokrivajo določen delež zaposlenih (npr. več kot 60 % ali 70 %), zahteva, da se v dodatno pokojninsko zavarovanje vključijo vsi zaposleni. MDDSZ, Bela knjiga..., str. 206.

financiranje prihodnjih stroškov v obliki privatnih pokojninskih shem, kar omogoča neposredno lastninsko pravico zavarovancev nad delom sredstev pokojninskega sklada, obenem pa je delovanje takšnih skladov podvrženo strogemu zakonskemu in nadzornemu okviru. Rezervni skladi bi lahko imeli v primerjavi s privatno upravljanimi pokojninskimi skladi prednost le v primeru, ko bi na strani teh obstajale stroškovne prednosti in/ali prednosti pri izvajanju naložbene politike, kar pa je sicer težko pričakovati v državah s slabim državnim upravljanjem.⁴³ Z vidika medgeneracijske solidarnosti vključuje vnaprejšnje kapitaliziranje v obliki demografskega rezervnega sklada v primerjavi s privatnimi shemami pokojninskega zavarovanja precejšnjo mero redistribucije in manj solidarnosti. Vzpostavitev demografskega rezervnega sklada pomeni omejevanje potrošnje države ali pa poviševanje davkov generacijam, ki sredstev iz omenjenega sklada ne bodo nujno uporabile. Bistveno vprašanje je torej, katera generacija bo sredstva iz demografskega sklada uporabila, saj lahko pride v primeru, ko financiranje takšnega sklada predstavlja breme generacije, ki sicer ni deležna takšne državne pomoči v času uveljavitve svojih pravic, do redistribucije. To pa predstavlja znaten poseg v uravnoteženo medgeneracijsko solidarnost, kar ugotavljajo že Bonenkamp, van de Ven in Westerhout.⁴⁴ Pomembno je torej, kdaj se bodo v posamezni državi iz rezervnega demografskega sklada začela črpati sredstva, s katerimi se bo krilo izplačevanje upravičenosti.

5. ZAKLJUČEK

Družbeno-ekonomske in demografske spremembe, ki smo jim priča v Sloveniji, narekujejo nujnost prilagoditve vseh podsistemov sistemov socialne varnosti. Eden izmed pomembnejših je tudi sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Spremembe pa ne narekujejo le systemske prilagoditve posameznih socialnih zavarovanj, ampak tudi premislek o prihodnji medgeneracijski pogodbi in vzpostavitvi novih razmerij med temeljnimi načeli, na katerih slonijo ta soci-

⁴³ Yermo, J.: *Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 15, OECD Publishing, 2008, str. 5.

⁴⁴ Bonenkamp, J. P. M., van den Ven, M. E. A. J. in Westerhout, E. W. M. T.: *Macroeconomic Aspects of Intergenerational Solidarity* v Steenbeek, O. W. in van der Lecq, S. G. F.: *Costs, and Benefits of Collective Pension Systems*, Springer, 2007, str. 209.

alna zavarovanja. Na tem mestu je potrebno poudariti, da vzdržna pokojninska blagajna pomeni zaupanje, zaupanje pa omogoča medgeneracijski dialog in nenazadnje tudi socialni mir.

Bela knjiga o pokojninah predstavlja pomemben korak pri nadaljnjem razvoju pokojninskega sistema v Sloveniji. Je dokument, ki naslavlja vse pomembnejše aspekte sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Vse predlagane spremembe znotraj tega pomembnega dokumenta po oceni avtorja v zadostni meri sledijo vzpostavljenim razmerjem med temeljnimi načeli pokojninskega zavarovanja ter v zadostni meri uresničujejo oba cilja pokojninskega zavarovanja – zagotavljanje ustreznega dohodka v starosti in finančno uravnoteženo pokojninsko blagajno. Omenjeno pa z vidika posameznika zagotavlja dovoljšno podlago za naklonjenost k participaciji v okviru pokojninske sheme. Takšen predpogoj omogoča, da bo pokojninsko zavarovanje tudi v prihodnosti sledilo svojemu namenu, tj. kolektivnemu združevanju tveganj posameznikov. Bela knjiga o pokojninah nadalje natančno definira tako vlogo prvega kot tudi vlogo drugega stebra, pri čemer sledi zgodovinskim koreninam trenutno veljavnega sistema in upošteva vzpostavljena razmerja temeljnih načel. Obvezno pokojninsko zavarovanje ostaja temeljni sistem za zagotavljanje ustreznega dohodka v starosti vsem prihodnjim generacijam upokojujencev, dodatno pokojninsko zavarovanje pa bo prihodnjim generacijam omogočalo optimalnejše prerazporejanje posameznih tveganj. Izhodišča so tako postavljena, temeljna naloga medgeneracijskega dialoga pa je v tem, da se predlagane spremembe izvedejo, ponotranjijo in uzakonijo, na ta način pa se ponovno vzpostavi zaupanje v sistem, ki je na našem območju prisoten že več kot stoletje.

LITERATURA

- Antolin, P.: Policy Options to Strengthen Retirement Income Adequacy in DC Pension Plans, OECD Special Seminar on Annuities and Pensions, Mexico City, 8. 6. 2011.
- 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.
- Bengston, V. L.: Is the »Contract Across Generations« Changing? Effects of Population Aging on Obligations and Expectations Across Age Groups v Bengston, V.L. in Achenbaum, W. A (eds.): The Changing Contract Across Generations, New York, Aldine de Gutyer, 1993.
- Bonenkamp, J. P. M., van den Ven, M. E. A. J. in Westerhout, E. W. M. T.: Macroeconomic Aspects of Intergenerational Solidarity v Steenbeek, O. W. in van der Lecq, S. G. F.: Costs, and Benefits of Collective Pension Systems, Springer, 2007.

- Bubnov – Škoberne, A. in Strban, G.: Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010.
- Daniels, N.: Am I My Parents Keeper? An Essay on Justice Between the Old and the Young, Oxford University Press, Oxford, 1988.
- 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.
- Diamond, P.: On the Future of Pensions and Retirement v Bodie, Z., Siegel, L. B., Sullivan, R. N. (eds): The Future of Life-Cycle Saving and Investing: The Retirement Phase, Research Foundation of CFA Institute, 2009.
- Esping – Andersen, G.: Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Oxford, 1990.
- European Commission: The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (20130-2060). European Economy 3/15, Brussels, 2015.
- Kohli, M.: Retirement and the moral economy: An historical interpretation of the German case, Journal of Aging Studies, 1, 1987, str. 125–144 v Kohli, M.: Generational Changes and Generational Equity, Free University of Berlin 2004.
- 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.
- Mason, A. in Lee, R.: Lifecycles, support systems, and generational flows: patterns and change v Lee, R. and Mason, A.: Population Aging and the Generational Economy, Edward Elgar Publishing Limited (UK&USA), 2011.
- Mason, A. Lee, R.: Introducing age into national accounts v Lee, R. and Mason, A.: Population Aging and the Generational Economy, Edward Elgar Publishing Limited (UK&USA), 2011.
- 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.
- MDDSZ: Bela knjiga o pokojninah, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ljubljana, april 2016.
- Musgrave, R.: A Reappraisal of Financing Social Security, v Skidmore, F. (ed.): Social Security Financing, The MIT Press, 1981.
- 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.
- Ponds, E. H. M.: Supplementary Pensions, Intergenerational Risk-Sharing and Welfare, Universitair Press Maastricht, Maastricht, 1995.
- Pugh, C. in Yermo, J.: Funding Regulations and Risk Sharing, OECD Working Papers Insurance and Private Pensions, no. 17, OECD Publishing, Paris, 2008.
- Rangus, A.: Reforma obveznega pokojninskega zavarovanja av luči temeljnih načel slovenskega pokojninskega sistema, Delavci in delodajalci, 1/2016, letn. 16, Ljubljana, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2016, str. 39–59.
- Rangus, A., Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tristranskega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (doktorska naloga), Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, 2012.
- Rangus, A.: Reforma pokojninskega sistema - navidezni računi ali točke?, *Pravna Praksa*, letn. 28, št. 44, 12. nov. 2009, str. 6–7.

- Samuelson, P. A.: Comment - Merton, R.C.: On Consumption Indexed Public Pension Plans v Bodie, Z. in Shoven, J. B. (eds): Financial Aspects of the United States Pension System, University of Chicago Press, 1983.
- 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.
- Stanovnik, T.: Uvedba točkovnega sistema v pokojninski sistem Slovenije, IB Revija, št. 3 -4, letnik XLI, 2007, str. 4-13.
- Strban, G.: Temelji obveznega zdravstvenega zavarovanja, Scientia/Iustitia 06, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2005.
- Whitehouse, E.R.: Pensions, Purchasing – Power Risk, Inflation and Indexation, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77, OECD Publishing, 2010.
- Wildeboer Schut, J. M., Vrooman, J.C., de Beer, P.T.: On Worlds of Welfare, Institutions and Their Effects in Eleven Welfare States, The Hague, Social and Cultural Planning Office, 2001.
- Yermo, J.: Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 15, OECD Publishing, 2008.

WHAT DOES THE FUTURE PENSION SYSTEM BRING IN TERMS OF ENSURING INERGENERATIONAL EQUITY?

Andraž Rangus*

SUMMARY

Slovenia is, as the other Western European countries, faced with the process of aging. Demographic trends, we have witnessed in recent decades, on the one hand indicate a significant progress in society, however, on the other hand, they demand of the society and the welfare state to adjust the social security systems. Demographic changes have a great impact also on one of the most important social sub-systems, i.e. the pension system. The basic purpose of the pension system is to ensure an adequate income to all individuals who because of their age cannot provide an adequate income for themselves. Public pension scheme works on the principle of collective pooling of risks of individuals and generations, in order to optimize its performance. This allows individuals to obtain benefits, which they cannot achieve on the private market. In order to establish confidence in the system it is necessary to ensure that the pension system is fair, transparent and especially financially balanced. Intergenerational equity within the pension system therefore requires that expected entitlements and acquired rights of each generation be fulfilled, whereby no generation is excessively burdened with the financing of the pension fund.

Slovenian pension system is unsustainable in the long run and the White Paper on pensions raises intergenerational discussion on how the renewed pension system should look like in the future. It addresses issues of fundamental principles, retirement conditions, the level of rights as well as the importance of public and private pension schemes and, together with some other proposals, specifies a combination of measures to ensure long-term sustainability of the

* Andraž Rangus, PhD, General Director of Directorate for Employment Relationships and the Right to Work at the Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities.
andraz.rangus(at)gov.si

pension exchequer, which will provide for social security of both current and future generations. The proposed solutions follow the basic principle of ensuring intergenerational equity of individual generations, however, the final solutions are now left to be decided within intergenerational dialogue.