

ZAKLJUČNO POROČILO
O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA
NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA
PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006 – 2013«

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta

1. Naziv težišča v okviru CRP:

Moderna socialna država in večja zaposlenost

2. Šifra projekta:

V5-0284

3. Naslov projekta:

Posodobitev socialnega zavarovanja in izboljšanje zaposljivosti starejših

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

Posodobitev socialnega zavarovanja in izboljšanje zaposljivosti starejših

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

Enhancing social insurance and improving employability of old people

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

Starostno zavarovanje, zavarovanje za brezposelnost, zaposljivost starejših, poti prehoda v delavno neaktivnost, simulacije socialnega zavarovanja

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

Old age income support, unemployment insurance, employability of old people, pathways to retirement, simulations of social insurance

II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- ☒ a) v celoti
☐ b) delno
☐ c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- ☐ a) da
☒ b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

Namen pričujoče študije je proučitev možnosti posodobitve dveh sistemov socialnega zavarovanja – starostnega zavarovanja in zavarovanja za brezposelnost, ter preučitev možnosti za izboljšanje zaposljivosti starejših delavcev. Kljub reformi pokojninskega sistema v letu 1999 je namreč finančna vzdržnost pokojninske blagajne vprašljiva, reforme v drugih državah pa nakazujejo nove, privlačne modele starostnega zavarovanja (glej npr. Holzmann in Palmer 2006). Podobno velja za zavarovanje za brezposelnost: tudi po spremembi zakona o zavarovanju za brezposelnost leta 1998 ugotavljamo, da sistem zavarovanja za brezposelnost prejemnikom sicer omogoča dohodkovno varnost, vendar hkrati poraja nezaželjene učinke: brezposlenim zmanjšuje motivacijo pri iskanju zaposlitve in jim povečuje rezervacijsko plačo in tako zmanjšuje verjetnost njihove zaposlitve. Tretja komponenta projekta – problem zaposlenosti starejših delavcev – postaja s staranjem prebivalstva vse bolj aktualen in se vsebinsko večplastno navezuje na tematiko socialnega zavarovanja.

Konkretna vprašanja, ki si jih zastavlja študija, so naslednja:

a) Posodobitev in oblikovanje učinkovitejšega sistema starostnega zavarovanja: Kako učinkovit je sedanji sistem starostnega zavarovanja pri večanju upokojitvene starosti in pri spodbujanju zaposlovanja? Kako smiselne so nadaljnje parametrične spremembe sistema, ki bi prispevale k ohranjanju fiskalne uravnoteženosti? Kakšne fiskalne učinke in spremembe na trgu dela lahko pričakujemo od uvedbe v svetu vse bolj upoštevane opcije pokojninskega sistema, kjer je višina pokojne določena s prispevki (t.i. »Notional Defined Contribution Schemes«)?

b) Posodobitev zavarovanja za brezposelnost: Kakšne prednosti v slovenskih razmerah bi prinesla vpeljava sistema UISA, tj. sistema, ki s povezavo prispevkov in prejemkov vpliva na posameznikove odločitve in zato postane zaposlenost za prejemnike bolj atraktivna? Kakšne dodatne sinergije pri pospeševanju zaposlovanja bi lahko prinesla (delna) preobrazba odpravninskega sistema v sistem zavarovanja za brezposelnost (podobno reformo je leta 2002 izvedla Avstrija), kot tudi vpeljava integralnega sistema socialnega zavarovanja (sistema, ki bi npr. združeval starostno in invalidsko zavarovanje z zavarovanjem za brezposelnost)? Pričujoči projekt bo raziskal vsebinske pogoje in organizacijske zahteve, ki bi izhajale iz omenjenih reform.

c) Izboljšanje zaposljivosti starejših: Projekt analizira tipične poti prehoda (»pathways«) iz delovne aktivnosti v Sloveniji in tako preučuje zaposlitvene dejavnike starejših delavcev in predlaga ekonomsko-politične ukrepe. Osredotoča se bo na naslednja vprašanja: Kako pogoste so različne poti prenehanja delovne aktivnosti v Sloveniji, npr. prehod iz polne zaposlenosti v popolno neaktivnost; postopen prehod iz zaposlenosti v neaktivnost; prehod iz zaposlenosti v brezposelnost ali invalidnost in nato v neaktivnost? Katere okoliščine na trgu dela (npr. plačni sistem in fleksibilnost delovne zakonodaje) vplivajo na zaposljivost starejših delavcev? Kako pogosta je delovna aktivnost po formalni upokojitvi, in kateri faktorji jo določajo?

Glavne ugotovitve študije so naslednje:

a) Posodobitev in oblikovanje učinkovitejšega sistema starostnega zavarovanja

¹ Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

- Primerjalna analiza kaže, da ima Slovenija primerljiv pokojninski sistem z večino evropskih držav, torej večstebni sistem pokojninskega zavarovanja. Bistvena razlika glede na primerljive države pa je, da v Sloveniji ni implementiranega drugega stebra. Slovenija ima najnižjo upokojitveno starost izmed držav EU15 (izjemi sta samo Francija in (v delu) Avstrija). To je ena izmed potencialnih nevarnosti našega pokojninskega sistema, predvsem v luči aktualnih socio-ekonomskih (predvsem demografskih) trendov v Sloveniji. V Sloveniji se namreč prebivalstvo nevzdržno stara, pokritje upokojencev z delovno aktivno populacijo pa je vedno manjše.

- Prikazana dejstva kažejo, da obstoječi sistem pokojninskega zavarovanja v Sloveniji ni dolgoročno vzdržen in posledično ni optimalen. To dokazujejo tudi vsakoletna transferna plačila državnega proračuna v pokojninsko blagajno za pokrivanje njenega primanjkljaja. Glede na te ugotovitve v analizi prikazujemo nekaj možnosti za vzpostavitev bolj trdnega pokojninskega sistema v Sloveniji. Analiza stanja namreč napeljuje na to, da bi bilo v Sloveniji potrebno:

(i) Aktivno podaljševati delovno aktivnost in s tem slediti podaljševanju povprečne starosti prebivalstva. Trenutni sistem prvega stebra pokojninskega sistema sicer vključuje določene pozitivne in negativne spodbude za podaljševanje delovne aktivnosti, vendar realni učinki kažejo, da le-ti niso optimalni in ne spodbujajo zaposlenih k podaljševanju delovne aktivnosti.

(ii) Spremeniti parametre pokojninskega sistema v smeri večje prilagodljivosti aktualnim socio-ekonomskim in demografskim spremembam. Ocenjujemo, da bi bila potrebna sprememba dokladnega pokojninskega sistema, in sicer parametrizacija sistema v smeri, ki bi zagotavljala večjo prilagodljivost glede na aktualne socio-ekonomske (predvsem demografske) trende, ki jim je in jim še bo izpostavljena Slovenija – obvezni dokladni steber pokojninskega sistema bi bilo zato potrebno oblikovati tako, da bi bil sam po sebi dolgoročno vzdržen ne glede na bodoče trende na trgu dela.

(iii) Dopolniti strukturo pokojninskega sistema z drugim stebrom. Predlagamo, da bi v smeri izboljšanja učinkovitosti pokojninskega sistema in zagotovitve dovolj visoke nadomestitvene stopnje in tudi primerne akumulacije prihrankov do določene mere spremenili oz. dopolnili strukturo pokojninskega sistema z drugim stebrom, kot je to značilno za večino Sloveniji primerljivih držav.

- Kot eno izmed možnosti za izboljšanje učinkovitosti, vzdržnosti in transparentnosti pokojninskega sistema v Sloveniji predlagamo spremembo prvega stebra pokojninskega sistema v smeri t.i. nefinančnega sistema opredeljenih prispevkov (»Non-Financial/Notional Defined Contribution«). Ta sistem je nastal kot rezultat iskanja pokojninskega sistema, ki bi lahko sledil demografskim, ekonomskim in drugim spremembam ter bi bil glede na aktualne in pričakovane makroekonomske trende dolgoročno vzdržen. Ta sistem je privlačen, ker (i) privzema dokladno naravo tradicionalnega prvega stebra sistema pokojninskega zavarovanja (»pay-as-you-go« sistem), (ii) aplicira določene prednosti finančnih shem drugega in tretjega stebra sistema pokojninskega zavarovanja, (iii) upošteva makroekonomske parametre, ki jih tradicionalni »pay-as-you-go« sistem pokojninskega zavarovanja ne upošteva, in (iv) ponuja učinkovit ekonomski in politični mehanizem, ki lahko vzpodbudi pokojninsko reformo. Hkrati pa takšen sistem zagotavlja vzdržnost in transparentnost pokojninskega sistema.

b) Posodobitev zavarovanja za brezposlenost

Pričujoča študija simulira delovanje sistema varčevalnih računov zavarovanja za brezposelnost (v nadaljevanju UISAs) v Sloveniji. Namesto izplačevanja nadomestila iz skupnega računa, kamor se stekajo prispevki tradicionalnem zavarovanju za brezposelnost

(v nadaljevanju UI), temelji sistem UISA na črpanju lastnih prihrankov, ki jih brezposleni privarčujejo v obdobju, ko so zaposleni. Prihranki, ki ostanejo na računu ob koncu aktivnega življenja posameznika, se mu izplačajo v obliki pokojnine. Izjemoma in le deloma - za tiste brezposelne, katerih lastni prihranki ne zadoščajo za izplačila nadomestila za brezposlenost - dopušča UISA sistem tudi solidarnostno prelivanje dohodka iz skupnega računa, kakršnega poznamo pri tradicionalnem zavarovanju za brezposelnost.

Študija uporablja metodologijo Feldsteina and Altmana (1998), prilagojeno slovenskim podatkom, in se osredotoča na dve vprašanji:

- kako primeren je sistem UISA kot alternativa tradicionalnemu sistemu zavarovanja za brezposelnost (tj., ali se posamezniki lahko učinkovito zavarujejo na podlagi kombinacije solidarnostnega računa in prelivanja življenjskih prihrankov posameznika), in
- kako se spremeni obseg prelivanja dohodka, če tradicionalni sistem zavarovanja za brezposelnost zamenjamo s sistem varčevalnih računov?

Simulacije so izračunane na reprezentativnem vzorcu delavcev, za katere smo priredili celotno, vseživljenjsko delovno zgodovino (vključeno z zgodovino zaslužkov) iz panelnih administrativnih podatkov.

Simulacijski rezultati kažejo, da je v Sloveniji sistem varčevalnih računov zavarovanja za brezposelnost primerna alternativa za zmeren, ne pa za velikodušen režim zavarovanja za brezposelnost. Pri zmernem režimu (ki ga študija istoveti z obdobjem po letu 1998, ko je sprememba zakona o zavarovanju za brezposelnost močno zmanjšala potencialno dolžino prejemanja nadomestila) izračuni kažejo, da ima ob koncu delovne kariere negativno stanje na svojem varčevalnem računu za brezposelnost ena četrтина prejemnikov nadomestila, in da v teku delovne kariere občasno izprazni svoje račune (oziroma se zadolži) 43 odstotkov posameznikov. Pri velikodušnem sistemu (ki ga študija istoveti s režimom pred letom 1998) je situacija slabša: ob koncu delovne kariere ima negativno stanje na svojem varčevalnem računu 49 odstotkov delavcev in v teku delovne kariere občasno izprazni svoje račune (oziroma se zadolži) 66 odstotkov posameznikov. Pri zmernem režimu delavci tudi lažje odpravijo negativno stanje na svojih računih.

Simulacije tudi pokažejo, da bi zamenjava UI z UISA prispevala k znižanju prelivanja dohodka in tako prizadela revnejše. Čeprav oblika UISA, ki jo obravnavamo, dovoljuje zadolževanje in s tem prelivanje dohodka (ki jo v našem primeru merimo kot prelivanje dohodka med posamezniki v najvišjih in posamezniki v najnižjih kvantilih vseživljenjskega zaslužka), je stopnja prelivanja sredstev bistveno nižja kot v UI. Tako UI kot UISA v primeru velikodušnega režima dopuščata večji obseg prelivanja kot v primeru zmernega režima, je razkorak med obema sistemoma posebno velik v slednjem primeru, kar je direktna posledica dejstva, da vsak posameznik lažje financira svoja nadomestila, če so le-ta zmerna.

Izbira med UI in UISA mora torej upoštevati koristi uvedbe UISA – zmanjšanje »problema moralnega tveganja«, ki bi se pokazalo kot nižja stopnja brezposelnosti, kar lahko ob nižji skupnih stroških nadomestil za brezposelnost prispeva k večji zaposlenosti – in stroške uvedbe UISA – manjše prelivanje dohodka oz. znižanje neto transferjev v korist slabše plačanih delavcev, in torej zmanjšanje obsega njihove potrošnje.

Drugi rezultati simulacije kažejo na to, da se z dovoljevanjem črpanja nadomestil ob negativnem stanju na računu v UISA močno izboljša izravnava ravni potrošnje, in da mnogi izmed teh delavcev kasneje poplačajo nastali dolg. Rezultati kažejo tudi na to, da je UISA sistem dokaj občutljiv na spremembe temeljnih sistemskih parametrov. Določitev nizke prispevne stopnje bi tako povzročila, da bi velik delež delavcev končal svojo delovno kariero z negativnim stanjem na svojem varčevalnem računu, kar bi zahtevalo

visoko obdavčitveno stopnjo.

c) Izboljšanje zaposljivosti starejših

- Z zvišanjem starosti se na račun upada rednih zaposlitev povečuje relativni delež samozaposlitev in občasnih zaposlitev, težišče delovne aktivnosti starejših pa se v višjih starostih reducira pretežno na področje kmetijstva in pomoči na družinski kmetiji oz. podjetju. To se odraža tudi v razlikah pri poklicu oz. vrsti dela, z zniževanjem deleža poklicev belih ovratnikov na račun zviševanja starosti in obratno s porastom aktivnosti v poklicih modrih ovratnikov. Glede na tip delodajalca pri starejših delovno aktivnih prevladuje zasebni sektor.

- Intenziven prehod iz delovne aktivnosti se prične okoli 50. leta starosti in se konča z 61. letom. Tudi brezposelni se s trga dela postopoma umaknejo do 60. leta starosti. Manjši delež starejših ostaja delovno aktiven vse do pozne starosti – v starosti od 60 do 70 let je zaposlenih od 10 do 15 odstotkov oseb, v sedemdesetih letih starosti pa manj kot 10 odstotkov.

- Delovna aktivnost starejših poteka pretežno v okviru neformalnih oblik zaposlitev. Delež formalno zaposlenih za poln delovni čas se prične strmo zmanjševati po 51. letu starosti in se nato pri 61. letu starosti ustali pri manj kot 5 odstotkih; le redki starejši so formalno zaposleni tudi po 61. letu in po 65. letu postane njihov delež praktično zanemarljiv. Pri ženskah poteka zniževanje deleža formalno zaposlenih za poln delovni čas pri nižji starosti in bolj skokovito kot pri moških.

- Ločimo lahko naslednje tipične poti prehoda (»pathways«) iz delovne aktivnosti. Redno zaposleni ostajajo polno zaposleni največ do 65. leta starosti in v starostnem razponu 10-ih let v celoti preidejo med upokojene brez vključevanja v prehodne oblike zaposlenosti. Samozaposleni ostajajo polno zaposleni tudi po 60. letu starosti, njihov prehod med upokojene je bolj postopen in v primerjavi z redno zaposlenimi v veliko večji meri vključuje prehodne delovne aktivnosti. Občasno zaposleni prehajajo med upokojene najpočasneje in ostajajo v celotnem starostnem razponu delovno aktivni znotraj prehodnih oblik zaposlitev. Zaposleni v zasebnem sektorju v primerjavi z zaposlenimi v javnem sektorju prehajajo med upokojene pri nižjih starostih in opravijo ta prehod bolj postopno oz. v širšem starostnem razponu.

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

3.1. Kakšen je potencialni pomen² rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:

- ☒ a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
- ☒ b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
- ☐ c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
- ☐ d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
- ☐ e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.

3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:

- ☐ a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
- ☐ b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
- ☐ c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
- ☐ d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
 - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
 - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
- ☐ e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
- ☐ f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
- ☒ g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
- ☐ h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;
- ☐ i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

² Označite lahko več odgovorov.

3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Projekt je odgovoril na nekaj postavljenih vprašanj, ki jih lahko nosilci ekonomske politike takoj uporabijo pri oblikovanju politik. Ti rezultati se odražajo tako na področju: a) posodobitve starostnega zavarovanja, b) posodobitve zavarovanja za brezposelnost in c) izboljšanja zaposljivosti starejših. Večino predlogov je mogoče neposredno implementirati v ukrepe ekonomske politike.

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Ob implementaciji predlaganih ukrepov bi se dolgoročni rezultati projekta odrazili na posodobitvi in boljši učinkovitosti socialnega zavarovanja v Sloveniji in izboljšanju zaposljivosti starejših.

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- ☒ a) v domačih znanstvenih krogih;
- ☒ b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
- ☒ c) pri domačih uporabnikih;
- ☐ d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

3.7. Število diplomantov, magistrov in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

1 doktorat iz pričujoče teme bo zaključen v kratkem

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi institucijami.

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

5. Bibliografski rezultati³ :

Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.

6. Druge reference⁴ vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

³ Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani: <http://www.izum.si/>

⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije.

Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitvah projekta in njegovih rezultatih vključno s predstavitvami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.

1. Naslov: Posodobitev socialnega zavarovanja in izboljšanje zaposljivosti starejših

2. Odgovorni nosilec: izr. prof. dr. Milan Vodopivec

3. Sodelavci: doc. dr. Primož Dolenc, mag. Klemen Širok

4. Čas trajanja (letnice): 2006-2008

5. Cilji raziskave

- a) oceniti možnosti za posodobitev starostnega zavarovanja v Sloveniji in podati predloge ekonomski politiki
- b) oceniti možnosti za posodobitev zavarovanja za brezposelnost v Sloveniji in podati predloge ekonomski politiki
- c) oceniti možnosti za izboljšanje zaposljivosti starejših v Sloveniji in podati predloge ekonomski politiki

6. Kratek opis metodologije

- a) posodobitev starostnega zavarovanja: mednarodna primerjava strukture pokojninskih sistemov, pokojninskih reform in trendov poglavitnih indikatorjev delovanja pokojninskih sistemov
- b) posodobitev zavarovanja za brezposelnost: simulacija delovanja sistema varčevalnih računov zavarovanja za brezposelnost v Sloveniji z uporabo metodologije Feldsteina and Altmana (1998) na podlagi reprezentativnega vzorca delavcev
- c) izboljšanje zaposljivosti starejših: analiza časovnih presekov deležev delovne aktivnosti in strukture zaposlenosti v različni starosti med starejšimi delavci; določitev tipičnih prehodov starejših delavcev iz zaposlenosti na podlagi vrste zaposlitve ob koncu delovne kariere; določitev determinant prehoda iz delovne aktivnosti na podlagi ekonometrične ocene funkcije izstopov iz zaposlitve

7. Kratek opis rezultatov raziskave

- a) Posodobitev starostnega zavarovanja:

Primerjalna analiza kaže, da ima Slovenija primerljiv pokojninski sistem z večino evropskih držav, torej večsteborni sistem pokojninskega zavarovanja. Bistvena razlika glede na primerljive države pa je, da v Sloveniji ni implementiranega drugega stebra. Poleg tega ima Slovenija eno izmed najnižjih upokojitvenih starosti v Evropi. Ugotovljena dejstva kažejo, da obstoječi sistem pokojninskega zavarovanja v Sloveniji ni dolgoročno finančno vzdržen, kar dokazujejo tudi vsakoletna transferna plačila državnega proračuna v pokojninsko blagajno za pokrivanje njenega primanjkljaja. Študija prikazuje naslednje možnosti za vzpostavitev bolj trdnega pokojninskega sistema v Sloveniji:

- aktivno podaljševati delovno aktivnost in s tem slediti podaljševanju pričakovanega trajanja življenja in povprečne starosti prebivalstva,
- sprememba parametrov pokojninskega sistema v smeri večje prilagodljivosti aktualnim socio-ekonomskim in demografskim spremembam,
- dopolnitev strukture pokojninskega sistema z drugim stebrom.

- b) Posodobitev zavarovanja za brezposelnost:

Simulacijski rezultati analize kažejo, da je v Sloveniji sistem varčevalnih računov zavarovanja za brezposelnost primerna alternativa za zmeren, ne pa za velikodušen režim zavarovanja za brezposelnost. Možnost črpanja nadomestil ob negativnem stanju na UISA varčevalnem računu močno izboljša izravnavo ravni potrošnje in mnogi, ki izrabijo to možnost, kasneje poplačajo nastali dolg. Zamenjava tradicionalnega sistema zavarovanja za brezposelnost (UI) z UISA bi prispevala k znižanju prelihanja dohodka in tako prizadela revnejše. Izbira med UI in UISA mora upoštevati in ovrednotiti (i) koristi uvedbe UISA – zmanjšanje »problema moralnega tveganja«, ki bi se pokazalo kot znižanje stopnje brezposelnosti in (ob znižanju skupnih stroškov nadomestil za brezposelnost) in povečanje zaposlenosti in (ii) stroške uvedbe UISA – manjše prelihanje dohodka oz. zmanjšanje neto transferjev v korist slabše plačanih

delavcev, in morebitno zmanjšanje obsega njihove potrošnje (v kolikor ti delavci zmanjšanja neto transferjev ne kompenzirajo v celoti s povečanjem delovnih dohodkov).

c) **Izboljšanje zaposljivosti starejših:**

Naša analiza je pokazala, da se v Sloveniji z zvišanjem starosti na račun upada rednih zaposlitev povečuje relativni delež samozaposlitev in občasnih zaposlitev, težišče delovne aktivnosti starejših pa se v višjih starostih reducira pretežno na področje kmetijstva in pomoči na družinski kmetiji oz. podjetju. Intenziven prehod iz delovne aktivnosti se prične okoli 50. leta starosti in se konča z 61. letom. Delovna aktivnost starejših poteka pretežno v okviru neformalnih oblik zaposlitev. Ločimo nekaj tipičnih poti prehoda (»pathways«) iz delovne aktivnosti.

8. Morebitna objava oz. publikacija rezultatov raziskave

Rezultati so bili delno že publicirani, večino objav znanstvenih člankov in predstavitev na konferencah pa pričakujemo v tem in naslednjem letu. Predvidevamo tudi objavo znanstvene monografije.

1. Project title: Enhancing social insurance and improving employability of old people

2. Principal researcher: izr. prof. dr. Milan Vodopivec

3. Research team: doc. dr. Primož Dolenc, mag. Klemen Širok

4. Period: 2006-2008

5. Project goals

- a) evaluate the possibilities for enhancing old-age insurance in Slovenia and propose corresponding policy measures
- b) evaluate the possibilities for enhancing unemployment insurance in Slovenia and propose corresponding policy measures
- c) evaluate the possibilities for improving employability of old people in Slovenia and propose corresponding policy measures

6. Methodology

- a) enhancing old-age insurance: international comparison of pension systems, pension reforms and trends pension system indicators
- b) enhancing unemployment insurance: simulating the working of the unemployment insurance savings accounts (UISAs) in Slovenia using a methodology similar to Feldstein and Altman (1998); the simulations are performed on a representative sample of labor force participants
- c) improving employability of old people: analysis of shares in work activity and structures of employment activity for older workers; establishment of typical pathways to retirement for older workers; analysis of determinants of pathways to retirement using econometric analysis

7. Results

a) Enhancing old-age insurance:

International comparison shows that Slovenia has a similar old-age insurance system as other European economies – Milti-Pillar pension system. The major difference is that Slovenia has not implemented the second pillar. Besides this, we have found that Slovenia has one of the lowest retirement age in Europe. These facts, and also permanent transfers from central budget to pension system due to its constant negative balance, signifies that pension system in Slovenia tends not to be sustainable on long-run. The current study offers three possibilities for reforms:

- to enhance working lives by following the extending life expectancy and average age,
- to change the parameters of pension system to be more flexible and adjusted to current socio-economic and demographic changes,
- to complete the pension system structure with the second pillar.

b) Enhancing unemployment insurance:

Our simulations show that the UISA system is a viable alternative to a modest UI system, but that its viability is jeopardized under generous benefits. The possibility for negative UISA balance significantly enhances the leveling-off of the consumption, whereas most of such beneficiaries pay-off the debt later on. The shift from traditional UI to UISA would lower the redistribution of the income and thus hurt the poor. In trading-off the UI and UISA the following should be evaluated and taken into consideration: i) the benefits of UISA (lower problem of moral hazard due to lower unemployment and (conditionally) higher employment); ii) costs of UISA (lower income redistribution, thus lower net transfers on the account of lower paid workers, and possible lower consumption of the later).

c) Improving employability of old people:

Our analysis show that in Slovenia the relative share of self-employment and part-time employment increases due to population ageing, whereas the relative share of full-time employment decreases. Activity of older people concentrates in agriculture, and supplemental activities in agriculture and home business. The intensive transition of work activity starts around the age of 50 and finishes with the age of 61. The work activity of the elderly then

continues as informal activity. We found different typical pathways from work activity to inactivity.

8. Project related publications:

The results of the study have been partly published, but the majority of project related publications (as scientific articles and conference presentations) is expected by the end of this year and in the next year. The publication of scientific monograph is expected as well.

POSODOBITEV SOCIALNEGA ZAVAROVANJA IN IZBOLJŠANJE ZAPOSILJIVOSTI STAREJŠIH

Zaključno poročilo o raziskovalnem projektu

(šifra projekta: V5-0284)

Izvajalec:

Univerza na Primorskem Fakulteta za management Koper

Odgovorni nosilec: izr. prof. dr. Milan Vodopivec

Soavtorja: doc. dr. Primož Dolenc, mag. Klemen Širok

Naročnika:

Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije

in

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj

September 2008

Povzetek za odločanje

1. Ozadje. Slovenija sodi v skupino držav z izrazito starim prebivalstvom in demografskimi trendi dolgoročnega zniževanja natalitete in podaljševanja življenjske dobe. Staranje prebivalstva, skupaj z nizko zaposlitveno stopnjo starejših delavcev, postavlja Slovenijo pred kopico izzivov. Eden od največjih je posodobitev socialnega zavarovanja, tako starostnega kot zavarovanja za brezposelnost. Kljub reformi pokojninskega sistema v letu 1999, ki je znižala delež odhodkov za pokojnine v BDP-ju, deloma tudi zaradi povečanja upokojitvene starost novih prejemnikov starostnih pokojnin, ostaja namreč finančna vzdržnost pokojninske blagajne vprašljiva. Podobno velja za zavarovanje za brezposelnost: tudi po spremembi zakona o zavarovanju za brezposelnost leta 1998 ugotavljamo, da sistem zavarovanja za brezposelnost prejemnikom sicer omogoča dohodkovno varnost, vendar hkrati poraja nezaželene učinke: brezposelnim zmanjšuje motivacijo pri iskanju zaposlitve in jim povečuje rezervacijsko plačo in tako zmanjšuje verjetnost njihove zaposlitve, pri čemer so takšni učinki posebno izraziti pri starejših. Seveda je na dlani, da s staranjem prebivalstva postaja vse bolj aktualen tudi problem zaposlovanja starejših delavcev.

2. Cilji. Študija si zastavlja naslednja, medsebojno tesno in večplastno povezana raziskovalna vprašanja:

a) *Posodobitev starostnega zavarovanja:* Kako učinkovit je sedanji sistem starostnega zavarovanja pri večanju upokojitvene starosti in pri spodbujanju zaposlovanja? Kako smiselne so nadaljnje parametrične spremembe sistema, ki bi prispevale k ohranjanju fiskalne uravnoteženosti? Kakšne fiskalne učinke in spremembe na trgu dela lahko pričakujemo od uvedbe v svetu vse bolj upoštevane opcije pokojninskega sistema, kjer je višina pokojne določena s prispevki (t.i. »Notional Defined Contribution Schemes«)?

b) *Posodobitev zavarovanja za brezposelnost:* Kako primerna alternativa tradicionalnemu sistemu zavarovanja za brezposelnost za Slovenijo je sistem zavarovalnih računov za brezposelnost (UISA) – sistem, ki s povezavo prispevkov in prejemkov vpliva na obnašanje posameznikov, tako da postane zaposlenost za prejemnike nadomestila za brezposelnost bolj atraktivna?¹ Kako se spremeni obseg prelivanja dohodka, če tradicionalni sistem zavarovanja za brezposelnost zamenjamo s sistem varčevalnih računov?

c) *Izboljšanje zaposljivosti starejših:* Katere so tipične poti prehoda (»pathways«) iz delovne aktivnosti v Sloveniji? Kako pogoste so različne poti prehoda, npr. prehod iz polne zaposlenosti v popolno neaktivnost; postopen prehod iz zaposlenosti v neaktivnost; prehod iz zaposlenosti v brezposelnost ali invalidnost in nato v neaktivnost? Katere okoliščine na trgu dela (npr. plačni sistem in fleksibilnost delovne zakonodaje) vplivajo na zaposljivost starejših delavcev? Kako pogosta je delovna aktivnost po formalni upokojitvi, in kateri faktorji jo določajo?

¹ Namesto na izplačevanju nadomestil iz skupnega računa, kamor se stekajo prispevki pri tradicionalnem zavarovanju za brezposelnost, temelji sistem UISA na črpanju prihrankov iz individualnih varčevalnih računov, ki se tudi polnijo z obveznimi prispevki. Prihranki, ki ostanejo na varčevalnih računih ob koncu aktivnega življenja, se posameznikom izplačajo v obliki pokojnine. Izjemoma in le deloma - za tiste brezposelne, katerih lastni prihranki ne zadoščajo za izplačila nadomestila za brezposelnost - dopušča UISA sistem tudi solidarnostno prelivanje dohodka iz skupnega računa, kakršnega poznamo pri tradicionalnem zavarovanju za brezposelnost.

3. Metode analize. V študiji so uporabljena naslednja orodja:

a) *Posodobitev starostnega zavarovanja*: Mednarodna primerjava strukture pokojninskih sistemov, pokojninskih reform in trendov pglavitnih indikatorjev delovanja pokojninskih sistemov.

b) *Posodobitev zavarovanja za brezposelnost*: Simulacija delovanja sistema varčevalnih računov zavarovanja za brezposelnost v Sloveniji z uporabo metodologije Feldsteina and Altmana (1998) na podlagi reprezentativnega vzorca delavcev, za katerega smo priredili celotno, vseživljenjsko delovno zgodovino (vključeno z zgodovino zaslužkov) iz panelnih administrativnih podatkov.

c) *Izboljšanje zaposljivosti starejših*: Analiza časovnih presekov deležev delovne aktivnosti in strukture zaposlenosti v različni starosti med starejšimi delavci; določitev tipičnih prehodov starejših delavcev iz zaposlenosti na podlagi vrste zaposlitve ob koncu delovne kariere; določitev determinant prehoda iz delovne aktivnosti na podlagi ekonometrične ocene funkcije izstopov iz zaposlitve – multinomial logit (uporaba podatkov Ankete o delovni sili, pridobljenih med januarjem 2005 in julijem 2006).

4. Glavne ugotovitve:

a) *Posodobitev starostnega zavarovanja*:

- Primerjalna analiza kaže, da ima Slovenija primerljiv pokojninski sistem z večino evropskih držav, torej večsteborni sistem pokojninskega zavarovanja. Bistvena razlika glede na primerljive države pa je, da v Sloveniji ni implementiranega drugega stebra. Slovenija ima najnižjo upokojitveno starost izmed držav EU15 (izjemi sta samo Francija in (v delu) Avstrija). To je ena izmed potencialnih nevarnosti našega pokojninskega sistema, predvsem v luči aktualnih socio-ekonomskih (predvsem demografskih) trendov v Sloveniji. V Sloveniji se namreč prebivalstvo nevzdržno stara, pokritje upokojencev z delovno aktivno populacijo pa je vedno manjše.
- Prikazana dejstva kažejo, da obstoječi sistem pokojninskega zavarovanja v Sloveniji ni dolgoročno vzdržen. To dokazujejo tudi vsakoletna transferna plačila državnega proračuna v pokojninsko blagajno za pokrivanje njenega primanjkljaja.
- Študija prikazuje naslednje možnosti za vzpostavitev bolj trdnega pokojninskega sistema v Sloveniji:
 - (i) *Aktivno podaljševati delovno aktivnost in s tem slediti podaljševanju pričakovanega trajanja življenja in povprečne starosti prebivalstva*. Trenutni sistem prvega stebra pokojninskega sistema sicer vključuje določene pozitivne in negativne spodbude za podaljševanje delovne aktivnosti, vendar realni učinki kažejo, da le-ti niso optimalni in ne spodbujajo zaposlenih k podaljševanju delovne aktivnosti.
 - (ii) *Spremeniti parametre pokojninskega sistema v smeri večje prilagodljivosti aktualnim socio-ekonomskim in demografskim spremembam*. Ocenjujemo, da bi bila potrebna sprememba dokladnega pokojninskega sistema, in sicer parametrizacija sistema v smeri, ki bi zagotavljala večjo prilagodljivost glede na aktualne socio-ekonomske (predvsem demografske) trende, ki jim je in jim še bo izpostavljena Slovenija – obvezni dokladni steber pokojninskega sistema bi bilo zato potrebno oblikovati tako, da bi bil sam po sebi dolgoročno vzdržen ne glede na bodoče trende na trgu dela.
 - (iii) *Dopolniti strukturo pokojninskega sistema z drugim stebrom*. Predlagamo, da bi v smeri izboljšanja učinkovitosti pokojninskega sistema in zagotovitve dovolj visoke nadomestitvene stopnje in tudi primerne akumulacije prihrankov do določene mere spremenili oz. dopolnili

strukturo pokojninskega sistema z drugim stebrom, kot je to značilno za večino Sloveniji primerljivih držav.

- Kot eno izmed možnosti za izboljšanje učinkovitosti, vzdržnosti in transparentnosti pokojninskega sistema v Sloveniji predlagamo spremembo prvega stebra pokojninskega sistema v smeri t.i. nefinančnega sistema opredeljenih prispevkov (»Non-Financial/Notional Defined Contribution«). Ta sistem je nastal kot rezultat iskanja pokojninskega sistema, ki bi lahko sledil demografskim, ekonomskim in drugim spremembam ter bi bil glede na aktualne in pričakovane makroekonomske trende dolgoročno vzdržen. Ta sistem je privlačen, ker (i) privzema dokladno naravo tradicionalnega prvega stebra sistema pokojninskega zavarovanja (»pay-as-you-go« sistem), (ii) aplicira določene prednosti finančnih shem drugega in tretjega stebra sistema pokojninskega zavarovanja, (iii) upošteva makroekonomske parametre, ki jih tradicionalni »pay-as-you-go« sistem pokojninskega zavarovanja ne upošteva, in (iv) ponuja učinkovit ekonomski in politični mehanizem, ki lahko vzpodbudi pokojninsko reformo. Hkrati pa takšen sistem zagotavlja vzdržnost in transparentnost pokojninskega sistema.

b) Posodobitev zavarovanja za brezposelnost:

- Simulacijski rezultati kažejo, da je v Sloveniji sistem varčevalnih računov zavarovanja za brezposelnost primerna alternativa za zmeren, ne pa za velikodušen režim zavarovanja za brezposelnost:
 - (i) *pri zmernem režimu* (ki ga študija istoveti z obdobjem po letu 1998, ko je sprememba zakona o zavarovanju za brezposelnost močno zmanjšala potencialno dolžino prejemanja nadomestila) izračuni kažejo, da ima ob koncu delovne kariere negativno stanje na svojem varčevalnem računu za brezposelnost ena četrtnina prejemnikov nadomestila, in da v teku delovne kariere občasno izprazni svoje račune (oziroma se zadolži) 43 odstotkov posameznikov;
 - (ii) *pri velikodušnem režimu* (ki ga študija istoveti s režimom pred letom 1998) je situacija slabša: ob koncu delovne kariere ima negativno stanje na svojem varčevalnem računu 49 odstotkov delavcev in v teku delovne kariere občasno izprazni svoje račune (oziroma se zadolži) 66 odstotkov posameznikov. Pri zmernem režimu delavci tudi lažje odpravijo negativno stanje na svojih računih.
- Možnost črpanja nadomestil ob negativnem stanju na UISA varčevalnem računu močno izboljša izravnavo ravni potrošnje in mnogi, ki izrabijo to možnost, kasneje poplačajo nastali dolg.
- Zamenjava tradicionalnega sistema zavarovanja za brezposelnost (UI) z UISA bi prispevala k znižanju prelivanja dohodka in tako prizadela revnejše. Čeprav oblika UISA, ki jo obravnavamo, dovoljuje zadolževanje in s tem prelivanje dohodka med posamezniki, je stopnja prelivanja sredstev bistveno nižja kot v UI. Tako UI kot UISA v primeru velikodušnega režima dopuščata večji obseg prelivanja kot v primeru zmernega režima, vendar je razkorak med obema sistemoma posebno velik v slednjem primeru, kar je direktna posledica dejstva, da vsak posameznik lažje financira svoja nadomestila, če so le-ta zmerne.
- Izbira med UI in UISA mora upoštevati in ovrednotiti (i) koristi uvedbe UISA – zmanjšanje »problema moralnega tveganja«, ki bi se pokazalo kot znižanje stopnje brezposelnosti in (ob znižanju skupnih stroškov nadomestil za brezposelnost) in povečanje zaposlenosti in (ii) stroške uvedbe UISA – manjše prelivanje dohodka oz. zmanjšanje neto transferjev v korist slabše plačanih delavcev, in morebitno

zmanjšanje obsega njihove potrošnje (v kolikor ti delavci zmanjšanja neto transferjev ne kompenzirajo v celoti s povečanjem delovnih dohodkov).

c) Izboljšanje zaposljivosti starejših:

- Z zvišanjem starosti se na račun upada rednih zaposlitev povečuje relativni delež samozaposlitev in občasnih zaposlitev, težišče delovne aktivnosti starejših pa se v višjih starostih reducira pretežno na področje kmetijstva in pomoči na družinski kmetiji oz. podjetju. To se odraža tudi v razlikah pri poklicu oz. vrsti dela, z zniževanjem deleža poklicev belih ovratnikov na račun zviševanja starosti in obratno s porastom aktivnosti v poklicih modrih ovratnikov. Glede na tip delodajalca pri starejših delovno aktivnih prevladuje zasebni sektor.
- Intenziven prehod iz delovne aktivnosti se prične okoli 50. leta starosti in se konča z 61. letom. Tudi brezposelni se s trga dela postopoma zamaknejo do 60. leta starosti. Manjši delež starejših ostaja delovno aktiven vse do pozne starosti – v starosti od 60 do 70 let je zaposlenih od 10 do 15 odstotkov oseb, v sedemdesetih letih starosti pa manj kot 10 odstotkov.
- Delovna aktivnost starejših poteka pretežno v okviru neformalnih oblik zaposlitev. Delež formalno zaposlenih za poln delovni čas se prične strmo zmanjševati po 51. letu starosti in se nato pri 61. letu starosti ustali pri manj kot 5 odstotkih; le redki starejši so formalno zaposleni tudi po 61. letu in po 65. letu postane njihov delež praktično zanemarljiv. Pri ženskah poteka zniževanje deleža formalno zaposlenih za poln delovni čas pri nižji starosti in bolj skokovito kot pri moških.
- Ločimo lahko naslednje tipične poti prehoda (»pathways«) iz delovne aktivnosti. Redno zaposleni ostajajo polno zaposleni največ do 65. leta starosti in v starostnem razponu 10-ih let v celoti preidejo med upokojene brez vključevanja v prehodne oblike zaposlenosti. Samozaposleni ostajajo polno zaposleni tudi po 60. letu starosti, njihov prehod med upokojene je bolj postopen in v primerjavi z redno zaposlenimi v veliko večji meri vključuje prehodne delovne aktivnosti. Občasno zaposleni prehajajo med upokojene najpočasneje in ostajajo v celotnem starostnem razponu delovno aktivni znotraj prehodnih oblik zaposlitev. Zaposleni v zasebnem sektorju v primerjavi z zaposlenimi v javnem sektorju prehajajo med upokojene pri nižjih starostih in opravijo ta prehod bolj postopno oz. v širšem starostnem razponu.

Kazalo

1	Uvod	3
2	Posodobitev starostnega zavarovanja	7
2.1	Metodologija in podatki	8
2.2	Komparativna analiza pokojninskih sistemov	8
2.2.1	Večstebni sistem pokojninskega zavarovanja	8
2.2.2	Pokojninski sistem držav EU15	11
2.2.3	Umestitev sistema starostnega zavarovanja v Sloveniji v mednarodni okvir	13
	Obvezno pokojninsko zavarovanje	14
	Prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje	15
2.3	Trendi v pokojninskih sistemih po svetu in njegove reforme	16
2.3.1	Pregled vzrokov za potrebne reforme pokojninskih sistemov	16
	Fiskalni vidik pokojninskega sistema in reform	16
	Izpolnjevanje (nerealnih) obljub	17
	Socio-ekonomske spremembe	18
	Globalizacija	19
2.3.2	Glavni poudarki potrebnih reform pokojninskih sistemov	19
2.3.3	Trendi pokojninskih sistemov v Sloveniji primerljivih državah	20
2.4	Ocena delovanja sedanjega sistema starostnega zavarovanja v Sloveniji	22
2.5	Ekonomsko-politični predlogi za posodobitev starostnega zavarovanja	24
2.5.1	Podaljševanje delovne aktivnosti	25
2.5.2	Prilagoditev parametrov prvega pokojninskega stebra	28
2.5.3	Drugi steber pokojninskega zavarovanja	30
2.5.4	Osnovni pokojninski steber	31
2.6	Sklepne misli	31
3	Posodobitev zavarovanja za brezposelnost: kako primeren je sistem varčevalnih računov?	34
3.1	Metodologija in podatki	36
3.1.1	Simulacijski algoritem	37
3.1.2	Razlikovanje med velikodušnim in zmernim režimom nadomestil	37
3.1.3	Oblikovanje vseživljenjske delovne zgodovine posameznikov vključenih v simulacijske kohorte	38
3.1.4	Viri podatkov	38
3.2	Simulacijski rezultati	39
3.2.1	Ocena primernosti UISA	40
3.2.2	Prelivanje dohodka v sistemu UI in sistemu UISA	42
3.3	Sklep	44
4	Poti in dejavniki prehoda v delovno neaktivnost v Sloveniji	46
4.1	Staranje prebivalstva in trg dela	46
4.1.1	Vpliv staranja na ekonomsko rast	46
4.1.2	Zakaj je težko podaljšati delovno kariero?	48
	Ljudje se želijo upokojiti zgodaj	49
	Delodajalci oklevajo z zaposlovanjem starejših	50
4.1.3	Ekonomska politika in zaposlovanje starejših delavcev	51
	Finančne spodbude	51
	Prilaganje delovnega mesta starejšim	52
	Boljše zdravje starejših	52

Odstranitev institucionalnih ovir.....	52
Izboljšanje zaposljivosti starejših delavcev.....	53
4.1.4 Postavitev raziskovalnih vprašanj	54
4.2 Metodologija in podatki	55
4.2.1 Anketa o delovni sili	55
4.2.2 Podatki in spremenljivke vključene v analizo.....	56
4.3 Rezultati empirične analize prehoda v delovno neaktivnost v Sloveniji.....	58
4.3.1 Delovna aktivnost in formalna in neformalna zaposlenost	58
4.3.2 Kje in v okviru kakšnega statusa delajo starejši?.....	59
4.3.3 Poti prehoda v delovno neaktivnost	61
4.3.4 Dejavniki delovne aktivnosti starejših	63
4.4 Ugotovitve in sklepne misli.....	64
5 Literatura.....	66
PRILOGA 1: Slike in tabele.....	71
PRILOGA 2: Aspekt »Non-Financial/Notional Defined Contribution«.....	90

1 UVOD

Tranzicija v novi gospodarski in družbeno-politični sistem je močno vplivala na slovenski trg dela. Do korenitih sprememb je prišlo tako pri zaposlenosti in brezposelnosti, pri tokovih delavcev in delovnih mest, in pri strukturi in dinamiki plač. Večina teh prilagoditev se je zgodila v začetnem obdobju devetdesetih let. Ob prehodu v novo tisočletje, ko je bila tranzicija na trgu dela večinoma končana, so se razmere na trgu dela izkazale kot relativno ugodne: brezposelnost je upadla, zaposlenost in plače pa so močno narasle v primerjavi z letom 1991 (tabela 1.1). Po dramatičnem povečanju v začetku devetdesetih let je brezposelnost do leta 2007 upadla pod 5%. Zaposlenost se je v začetku devetdesetih let močno skrčila, po letu 1997 pa je spet naraščala in se povzpela do leta 2007 na skoraj milijon zaposlenih oz. tretjino več kot v 1997. Podobno so se realne plače v prvih letih tranzicije zmanjšale, a so se od leta 2001 v primerjavi s letom 1991 povečale za več kot 40%, do leta 2007 pa za 65%.

V obdobju tranzicije se je ekonomska politika posvečena nadomestitvi mehanizmov, ki so v prejšnjem sistemu obvladovali delovanje trga dela, s tržnimi mehanizmi, predvsem glede pogojev varovanja delovnih mest (odpuščanja delavcev) in določanja plač. Glede na velike potrebe po prestrukturiranju podjetij, ki so pripeljali tudi do močnih tokov delavcev in delavskih mest, je bila velika skrb ekonomske politike usmerjana tudi na aktiven ukrepe zaposlovanja in nudenje denarne pomoči brezposelnim. Ker trendi na trgu dela kažejo, da je tranzicijski prehod na tem področju že zaključen, se spreminja tudi narava posegov ekonomske politike na trgu dela – namesto vpeljave novih elementov je sedaj posvečena predvsem izboljšavi in posodobljenju že uveljavljenih mehanizmov na trgu dela.

V skladu s takšno vlogo ekonomske politike je namen pričujoče študije proučitev možnosti posodobitve dveh sistemov socialnega zavarovanja – starostnega zavarovanja in zavarovanja za brezposelnost, ter preučitev možnosti za izboljšanje zaposljivosti starejših delavcev. Izzive na teh področjih lahko povzamemo takole:

a) Posodobitev starostnega zavarovanja: Kljub reformi pokojninskega sistema v letu 1999 je finančna vzdržnost pokojninske blagajne vprašljiva. Glavni namen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1999 je bil ublažiti vpliv staranja prebivalstva v Sloveniji na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Podatki kažejo, da je pokojninska reforma res pripeljala do fiskalnega učinka, saj se je delež odhodkov za pokojnine v BDP znižal z 11,4% v letu 2000 na 10,7% v letu 2005, in tudi povprečna upokojitvena starost novih prejemnikov starostnih pokojnin se je v tem času povečala s 57 let in 2 meseca na 58 let in 10 mesecev. Vendar slednji podatki zakrivajo spremembe v demografski strukturi, velikosti kohort in izobrazbeni strukturi, tako da povečanje starosti ob upokojitvi ne kaže bistvenih sprememb. Kljub reformi iz leta 1999 zato lahko pričakujemo težave z vzdržnostjo javnih financ, med drugim zaradi nedavno sprejetega hitrejšega usklajevanja pokojnin (Majcen, Verbič in van Nieuwkoop 2005). Poleg tega

država iz državnega proračuna še vedno namenja okvirno 2% BDP letno za dokončno pokrivanje razlike med prihodki in odhodki Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje po 233. členu, kar nadalje nakazuje na to, da sistem starostnega zavarovanja v Sloveniji ni sam po sebi finančno vzdržen.

b) Posodobitev zavarovanja za brezposelnost: tudi po spremembi zakona o zavarovanju za brezposelnost leta 1998 ugotavljamo, da sistem zavarovanja za brezposelnost prejemnikom sicer omogoča dohodkovno varnost, vendar hkrati poraja nezaželene učinke: brezposelnim zmanjšuje motivacijo pri iskanju zaposlitve in jim povečuje rezervacijsko plačo in tako zmanjšuje verjetnost njihove zaposlitve. Učinki zavarovanja za brezposelnost v Sloveniji na trg dela so predstavljeni v številnih mikroekonomskih študijah (Vodopivec 1995 in 2004b, van Ours in Vodopivec 2006). Avtorja med drugim preučujeta učinke spremembe zakona o zavarovanju za brezposelnost iz leta 1998 in ugotavljata, da je zakon pospešil zaposlovanje prejemnikov nadomestila za brezposelnost, ne da bi jih pahnili v slabše plačano ali drugače manj primerno zaposlitev. Ugotavljata namreč naslednje:

- Prejemniki nadomestila za brezposelnost, ki so pridobili pravico prejemanja po spremembi, prehajajo iz brezposelnosti v zaposlenost hitreje kot tisti z enakimi lastnostmi, ki so pridobili pravico pred spremembo. Hitrejši prehod brezposelnih v zaposlenost v obdobju po spremembi zakona se kaže tudi v večjem številu dni, prebitih v ponovnih zaposlitvah, in večjem zaslužku.
- Višina plače ob ponovni zaposlitvi prejemnikov v obdobju po spremembi zakona se ne razlikuje od višine plače pred spremembo, in podobna odstotnost razlik velja tudi za trajanje ponovne zaposlitve prejemnikov nadomestila in verjetnost zaposlitve za določen čas.
- Tudi po spremembi zakona se verjetnost prehoda iz brezposelnosti v zaposlenost prejemnikov nadomestila za brezposelnost močno poveča tik pred iztekom upravičenosti do prejemanja. Ti rezultati jasno kažejo, da sedanji sistem zavarovanja za brezposelnost poraja demotivacijske učinke, tj. opozarjajo na problem »moralnega tveganja«.

c) *Izboljšanje zaposljivosti starejših delavcev*: Slovenija sodi v skupino držav z izrazito starim prebivalstvom in demografskimi trendi dolgoročnega zniževanja natalitete in podaljševanja življenjske dobe (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve 2006). Staranje prebivalstva za družbo prinaša kopico izzivov, eden od najbolj očitnih pa je potreba po daljšanju delovno-aktivne dobe posameznikov in torej po vse večjem zaposlovanju starejših delavcev – to je Sloveniji kot prednostno nalogo priporočila tudi Evropska komisija. Priporočila vsebujejo še zmanjšanje predčasnega upokojevanja, zagotovitev usklajenosti med davčnimi reformami in reformami prejemkov in spodbujanje prilagodljivih oblik dela in dostopa starejših delavcev do usposabljanja (Official Journal

of the European Union 2004). Poseben izziv poraja tudi globalizacija in vse hitrejši tempo tehnološkega razvoja, predvsem komunikacijske in informacijske tehnologije, kar zahteva večjo mobilnost delavcev, tudi starejših, in poudarja potrebo po vseživljenjskem izobraževanju.

Pričujoča študija proučuje naslednje, medsebojno tesno povezane raziskovalne probleme:

- **Prvi sklop zajema posodobitev in oblikovanje učinkovitejšega sistema starostnega zavarovanja** in si postavlja naslednja vprašanja: Kako učinkovit je sedanji sistem starostnega zavarovanja pri večanju upokojitvene starosti in pri spodbujanju zaposlovanja? Kako smiselne so nadaljnje parametrične spremembe sistema, ki bi prispevale k ohranjanju fiskalne uravnoteženosti? Kakšne fiskalne učinke in spremembe na trgu dela lahko pričakujemo od uvedbe v svetu vse bolj upoštevane opcije pokojninskega sistema, kjer je višina pokojne določena s prispevki (t.i. »Notional Defined Contribution Schemes«)?
- **Drugi sklop vprašanj se nanaša na zavarovanje za brezposelnost:** Kakšne prednosti v slovenskih razmerah bi prinesla vpeljava sistema UISA, tj. sistema, ki s povezavo prispevkov in prejemkov vpliva na posameznikove odločitve in zato postane zaposlenost za prejemnike bolj atraktivna? Kakšne dodatne sinergije pri pospeševanju zaposlovanja bi lahko prinesla (delna) preobrazba odpravninskega sistema v sistem zavarovanja za brezposelnost (podobno reformo je leta 2002 izvedla Avstrija), kot tudi vpeljava integralnega sistema socialnega zavarovanja (sistema, ki bi npr. združeval starostno in invalidsko zavarovanje z zavarovanjem za brezposelnost)? Pričujoči projekt bo raziskal vsebinske pogoje in organizacijske zahteve, ki bi izhajale iz omenjenih reform.
- **Tretji sklop pa skuša najti odgovor na vprašanje, kako izboljšati zaposljivost starejših.** Katere so tipične poti prehoda (»pathways«) iz delovne aktivnosti v Sloveniji? Kako pogoste so različne poti prehoda, npr. prehod iz polne zaposlenosti v popolno neaktivnost; postopen prehod iz zaposlenosti v neaktivnost; prehod iz zaposlenosti v brezposelnost ali invalidnost in nato v neaktivnost? Katere okoliščine na trgu dela (npr. plačni sistem, glej Vodopivec 2006) vplivajo na zaposljivost starejših delavcev? Kako pogosta je delovna aktivnost po formalni upokojitvi, in kateri faktorji jo določajo?

Tem osnovnim ciljem raziskave je prilagojeno tudi pričujoče poročilo. V drugem poglavju povzemamo ugotovitve raziskave in odgovarjamo na ključna vprašanja, povezana s posodobitvijo starostnega zavarovanja v Sloveniji. Preko komparativne analiza pokojninskih sistemov v državah OECD in EU15 ter aktualnih trendov skušamo povzeti in z demografskimi trendi in aktualno zakonodajo v Sloveniji podkrepiti ekonomsko-politične predloge za posodobitev starostnega zavarovanja v Sloveniji. V tretjem poglavju v luči posodobitve zavarovanja za brezposelnost ugotavljamo, kako primeren je sistem varčevalnih računov. V četrtem poglavju pa analiziramo poti in dejavnike prehoda v delovno neaktivnost v Sloveniji.

2 POSODOBITEV STAROSTNEGA ZAVAROVANJA

Sodobni demografski trendi v večini razvitih držav oz. držav z razvitim sistemom starostnega zavarovanja pomenijo izziv ekonomski politiki. Predvsem v državah z značilnimi trendi staranja prebivalstva se pojavljajo dileme vzdržnosti sistemov starostnega zavarovanja in silijo ekonomsko politiko, pokojninske zavode oz. družbe in ne nazadnje tudi posameznike k razmisleku o prihodnjem razvoju in uporabi sistemov starostnega zavarovanja. V preteklosti se je v svetu oblikoval večsterbni sistem pokojninskega zavarovanja, ki vključuje razlike oblike starostnega zavarovanja, pri čemer je običajna komponenta le-tega vsaj en obvezni in en prostovoljni del. Med državami (predvsem EU in OECD) so po osnovni logiki pokojninski sistemi zelo podobni in primerljivi, se pa sistemi razlikujejo po podrobnejši strukturi in razmerji med posamezni stebri pokojninskega zavarovanja. Te razlike so posledica različnih izhodišč držav in tudi stopnje prilagajanja na temeljne demografske spremembe zadnjih desetletij.

V večini obravnavanih držav so staranje prebivalstva, spremenjena logika pokojninskega zavarovanja, pritiski pokojninskega sistema na javne finance, socio-ekonomske spremembe, globalizacija in druge aktualne spremembe spodbudile reforme pokojninskih sistemov, ki so bile v enih državah bolj, v drugih pa manj izrazite. Predvsem gre za reforme prvega stebra pokojninskega zavarovanja, ki je običajno dokladni (t.i. »pay-as-you-go« sistem), saj tradicionalni dokladni sistemi sami po sebi ne zagotavljajo njegove finančne vzdržnosti v novih pogojih delovanja. Države se različno soočajo z novimi trendi, skupno vsem državam pa je, da se morajo na aktualne demografske trende prilagajati s podaljševanjem pokojninske dobe, zmanjševanjem pravic, prilagajanjem parametrov pokojninskega sistema in drugimi prilagoditvami.

Slovenija v teh trendih ni izjema, saj je država z izrazito starim in starajočim se prebivalstvom močno podvržena enakim dilemam, kot se izpostavljajo v njej primerljivih državah. Zato se tudi v Sloveniji pojavljajo vprašanja vzdržnosti pokojninskega sistema, ustreznosti njegove strukture in potrebnih sprememb le-tega.

V tem poglavju se osredotočamo na posodobitev starostnega zavarovanja v Sloveniji, pri čemer se močno naslanjamo na izkušnje in trende v Sloveniji primerljivih državah. Osnovni namen tega dela raziskave je na osnovi primerjave z ostalimi državami (predvsem OECD in EU), analize in primerjave demografskih trendov ter reform pokojninskih sistemov v teh državah podati osnovne ekonomsko-politične predloge za razmislek o spremembah pokojninskega sistema v Sloveniji.

V tem poglavju najprej predstavimo metodologijo in podatke, sledi komparativna analiza pokojninskih sistemov v državah OECD in EU15, kjer v mednarodni kontekst uvrstimo tudi Slovenijo. V razdelku s trendi v pokojninskih sistemih pregledamo vzroke za spremembe

pokojninskih sistemov, trende v Sloveniji primerljivih državah in ocenimo delovanje sedanjega sistema starostnega zavarovanja v Sloveniji. Pred zaključkom podamo osnovne ekonomsko politične predloge za spremembe sistema starostnega zavarovanja v Sloveniji. V prilogi 2 pa predstavljamo alternativni pogled na reformo dokladnega sistema pokojninskega zavarovanja, in sicer nefinančni sistem opredeljenih prispevkov.

2.1 Metodologija in podatki

V prvem delu raziskave predvsem z uporabo komparativne metode primerjamo različne pokojninske sisteme med seboj. Osredotočamo se na države OECD in EU15. V tem delu se raziskava močno naslanja na raziskavo, ki sta jo za svetovno banko opravila Holzmann in Hinz (2005). Na podlagi ugotovitev komparativne analize umestimo sistem starostnega zavarovanja v Sloveniji v mednarodni kontekst. Pri tem uporabimo predvsem slovensko zakonodajo s tega področja (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-1-UPB4).

Trendi v pokojninskih sistemih temeljijo na induktivni metodi, pri čemer na osnovi primerov drugih držav skušamo najti skupne značilnosti trendov pokojninskih sistemov po svetu (ponovno predvsem države OECD in EU15) in le-te aplicirati najprej na Sloveniji primerljive države in nato na Slovenijo.

V oceni delovanja sedanjega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji uporabimo statistične podatke Statističnega urada Republike Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije glede gibanj relevantnih demografskih kategorij. Osredotočamo se na starostno strukturo, trende povprečne starosti prebivalstva in trende starostnih struktur. Na osnovi teh podatkov v nadaljevanju z enostavno linearno regresijo ocenimo bodoče trende starostne strukture prebivalstva v Sloveniji, ki nam služi kot podlaga za oblikovanje ekonomsko-političnih predlogov za posodobitev starostnega zavarovanja v Sloveniji.

2.2 Komparativna analiza pokojninskih sistemov

2.2.1 Večstebni sistem pokojninskega zavarovanja

Današnji pokojninski sistemi večinoma temeljijo na več stebrih, torej t.i. »Multi-Pillar Pension Sistem«. Tradicionalno govorimo o treh stebrih² pokojninskega sistema, čeprav nekatere države poznajo tudi tako imenovani osnovni steber in četrti, nefinančni pokojninski steber (Holzmann in Hinz 2005). V običajni strukturi pokojninskih sistemov obstajajo trije stebri, vendar vsi trije niso nujno implementirani v vsaki državi. V okviru teh stebrov pokojninski sistemi običajno vključujejo dva vsebinsko različna dela, in sicer redistributivni

² In sicer prvem, drugem in tretjem stebri.

in zavarovalni del. Prvi je namenjen zagotavljanju določenega minimalnega življenjskega standarda upokojencev, medtem ko je drugi del namenjen zagotavljanju ciljnega življenjskega standarda posameznika in je običajno vezan na leta pokojninskega zavarovanja in višino privarčevanih sredstev.

Osnovni pokojninski steber (»Basic/Zero Pillar/Tier«) je v državah, kjer je ta pokojninski steber vpeljan, namenjen preprečevanju osnovne revščine in običajno ni povezan ali pogojen z vključevanjem posameznika v plačni in pokojninski sistem ter akumulacijo pokojninskih prihrankov oz. prispevkov. Ta pokojninski steber je v nekaterih državah lahko tudi del prvega pokojninskega stebra.

Prvi steber imajo v svoj pokojninski sistem vključene praktično vse države in povsod je ta del pokojninskega sistema zagotovljen v okviru javnega sektorja in je obvezen. Ta del pokojninskega sistema ima običajno redistributivno vlogo. Prvi steber je navadno financiran predvsem na dokladen način³ oz. t.i. PAYG (pay-as-you-go) sistem. Pri sistemu opredeljenih koristi so vplačani prispevki posameznika zgolj ohlapno povezani z višino pokojnine, ki mu pripada, zato je ta sistem običajno povezan z velikim obsegom prerazdelitve dohodka. Pri sistemu opredeljenih prispevkov pa vplačila prispevkov določajo bodoče pokojninske prejemke in zato ta sistem po definicije ne dopušča prerazdeljevanja. V državah se v praksi pojavljajo tri oblike tega pokojninskega stebra, ki pa med seboj niso izključujoče.

Osnovna pokojninska shema v okviru prvega stebra je značilna za visoko dohodkovne OECD države, vzhodno-evropske države in centralno Azijo, njena višina pa je običajno odvisna pa je od števila delovnih let in ne od preteklih zaslužkov (prispevkov) »zavarovancev« in neodvisna od ostalih prejemkov, do katerih so upravičeni upokojenci.

T.i. *ciljna pokojninska shema* za razliko od osnovne zagotavlja višje prihodke upokojencev z nižjimi prihodki iz ostalih pokojninskih stebrov in nižje prihodke »bogatejšim« upokojencem. To »ciljanje« je lahko osredotočeno na različne prejemke upokojencev (pokojninske prejemke, širše prejemke ali celo višino premoženja).

Minimalna pokojninska shema je podobna ciljni, saj zagotavlja, da prejemki upokojencev ne bi padli pod določeno minimalno raven, pri čemer pa so pokojninski prejemki običajno relativno široko opredeljeni in se vežejo tudi na prejemke upokojencev iz drugega (ponekod tudi tretjega) stebra.

Vse tri oblike pokojninske sheme v okviru prvega pokojninskega stebra imajo vpeljane Luksemburg, Velika Britanija in Češka. Ostale visoko dohodkovne OECD države, vzhodno-evropske države in države centralne Azije pa imajo večinoma vpeljana dve pokojninski shemi

³ Zbrani prispevki se uporabljajo predvsem za financiranje tekočih izdatkov, t.j. izplačila tekočih pokojnin.

v okviru prvega pokojninskega stebra, pri čemer je ena izmed dveh shem skoraj vedno ciljna pokojninska shema. Države Latinske Amerike, Srednjega vzhoda in Severne Afrike pa imajo v okviru prvega pokojninskega stebra eno izmed omenjenih pokojninskih shem, pri čemer imajo države Latinske Amerike večinoma vpeljan ciljno pokojninsko shemo, države Srednjega vzhoda in Severne Afrike pa minimalno pokojninsko shemo (Whitehouse 2007).

Drugi steber pogosto imenujemo tudi obvezno pokojninsko zavarovanje, saj ta del pokojninskega sistema igra vlogo zavarovanja za ohranjanje določenega življenjskega standarda in zagotavlja ustrezno »nadmestitveno stopnjo« ob prehodu iz aktivnega obdobja v upokožitev. Kot prvi steber je tudi ta steber obvezen, lahko pa je zagotovljen v okviru javnega ali pa privatnega sektorja. Oblik takšnega zavarovanja je več, sistemi pa običajno temeljijo na številu delovno aktivnih let in/ali velikosti pokojninskih prispevkov v teh letih.

Večina držav, ki imajo vpeljan drugi steber, ima dohodke upokojencev v okviru tega dela vezane tako na število delovno aktivnih let, kakor na višino zaslužka v teh letih oz. velikost pokojninskih prispevkov – gre za t.i. *sistem opredeljenih koristi* (»defined benefit«), ki je v okviru javnega sektorja zagotovljen v 32-ih od 53-ih držav iz analize, ki jo je za Svetovno banko opravil Whitehouse (2007). Takšen sistem imajo v Evropski uniji tako Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Francija, Grčija, Luksemburg, Portugalska, Španija, Velika Britanija, Bolgarija, Češka, Madžarska in Litva, pri čemer imajo nekatere od teh držav poleg tega sistema v okviru drugega stebra še alternativni sistem.

T.i. *sistem opredeljenih prispevkov* (»defined contribution«) temelji na individualnih (pokojninskih) računih zaposlenih, na katere se transferirajo (celotni ali delni) prispevki drugega stebra in s katerimi običajno upravljajo finančne organizacije privatnega sektorja. Sistem ob upokojitvi zagotavlja pokojninske prihodke, medtem ko *ad-hoc* črpanja pred upokojitvijo običajno niso dovoljena. Ta sistem je redko vpeljan v visoko dohodkovnih OECD državah, je pa v okviru privatnega sektorja zelo pogosto uporabljen v državah Vzhodne Evrope in osrednje Azije, kjer je sistem običajno kombiniran tudi z določeno obliko drugega stebra v okviru javnega sektorja, in Latinski Ameriki, kjer drugi steber običajno temelji izključno na tem sistemu.

Redkeje pa so v okviru drugega stebra uporabljeni sistemi, kot so npr. *sistem točk* (»points«), *sistem nominalnih računov* (»notional accounts«) ali *sistem opredeljenih kreditov* (»defined credits«). Vsi ti sistemi tako ali drugače temeljijo na določenem izračunu vplačanih pokojninskih prispevkov in določene ocenjene (redkeje dejanske) stopnje donosnosti v obdobju vplačevanja.

Tretji steber pokojninskega zavarovanja temelji na prostovoljni osnovi in je financiran bodisi s strani zaposlenega bodisi delodajalca⁴ ali pa obeh in je striktno organiziran v okviru privatnega sektorja. Gre za različne oblike in načine upravljanja premoženja in varčevanja za starost, ki je lahko posledica rigidnosti ostalih delov pokojninskega sistema (prvega in drugega stebra). V tem delu pokojninskega zavarovanja se zavarovanci izognejo velikemu delu političnega tveganja in tveganja demografskih sprememb, prevzemajo pa predvsem tveganja, povezana z negotovostjo na finančnih trgih. Takšni sistemi so običajno povezani z določeni davčnimi olajšavami za tiste, ki na pokojninske načrte zase ali svoje zaposlene redno nakazujejo določena sredstva oz. imajo sklenjen določen pokojninski načrt. Tretji steber je lahko formaliziran, vendar pa lahko posamezniki tudi sami, neformalno v okviru svojih finančnih zmožnosti in ocen po bodočih potrebah izločajo del tekočega dohodka in ga z namenom zagotovitve finančne varnosti ob upokojitvi investirajo v razpoložljive finančne produkte.

Pri **četrtem stebru** pa ne gre za formalno obliko pokojninskega sistema oz. zavarovanja, ampak neformalno in nefinančno obliko, ki temelji na ustrezni socialni politiki (ustrezna družinska politika, dostopnost zdravstva in stanovanja...). Gre torej za širši kontekst definicije socialne države in socialnih pravic, ki jih le-ta zagotavlja in so zelo pomembne s stališča življenjskega standarda (tudi) upokojencev.

2.2.2 Pokojninski sistem držav EU15

V okviru tega dela se osredotočamo na opis sistema pokojninskega zavarovanja v »starih« državah Evropske unije, t.i. državah EU15. Pri tem nas ne zanima t.i. tretji steber pokojninskega sistema, ki je prostovoljen in odvisen od percepcije bodočih potreb posameznikov, pa tudi plačne politike delodajalcev. Bolj nas v tem delu analize zanima implementacija prvega in drugega stebra pokojninskega zavarovanja v teh državah. Parametri, ki jih vključujemo v pregled, so tako parametri prvega in drugega stebra pokojninskega zavarovanja in so kot povzetek za države EU15 prikazani v tabeli 2.1.

Skoraj vse države EU15 imajo vzpostavljeno t.i. ciljno shemo v okviru prvega stebra pokojninskega zavarovanja – izjema je le Španija. V okviru te sheme so upokojenci upravičeni v povprečju do pokojnine v višini 26% povprečne plače. Avstrija in Švedska imata ta del pokojninskega zavarovanja zelo poudarjen, saj ta del predstavlja 37 oz. 34% povprečne plače, v Grčiji pa je ciljna pokojnina relativno majhna (12%), vendar je določen relativno visok prag minimalne pokojnine, kar lahko potencialno zviša tudi ciljno pokojnino upokojenca.

⁴ Kot neka oblika finančne bonitete, ki pa za podjetja običajno predstavlja določeno davčno olajšavo.

Osnovno shemo v okviru prvega stebra ima samo ena tretjina držav EU15 in v vseh teh državah je osnovna shema kombinirana s ciljno (običajno) ali minimalno shemo prvega stebra. Povprečna pravica iz naslova osnovne sheme znaša 23%, vendar je dejanski delež odvisen od kombinacije ostalih delov prvega stebra pokojninskega zavarovanja. Na Danskem, na primer, znaša osnovna shema 17%, v kombinaciji s ciljno shemo pa znašajo pravice iz prvega stebra 34%. V Luksemburgu, kjer je osnovna shema še manj poudarjena, pa znaša pravica iz prvega pokojninskega stebra kar 46% povprečne plače.

Približno polovica EU15 držav ima v okviru prvega stebra vzpostavljeno tudi minimalno shemo, ki v teh državah v povprečju zanaša 35% povprečne plače. Takšna shema lahko bistveno izboljša položaj upokojencev, kar se jasno vidi iz primera Grčije in Portugalske.

V povprečju države v okviru prvega pokojninskega stebra za starostno pokojnino ob normalnih upokojitvenih pogojih zagotavljajo pokojnino v višini tretjine povprečne plače. Pri tem izstopajo Grčija, Luksemburg in Portugalska z nadomestilom v višini 40% povprečne plače ali več. Pri tem imata Grčija, še posebej pa Luksemburg izredno visoko nadomestitveno stopnjo, ki skupaj z drugim stebrom znašata kar 84 in preko 100%.

Drugi steber v takšni ali drugačni obliki imajo vzpostavljen v vseh državah EU15, razen na Irskem. Kot je razvidno iz tabele 2.1, v večini držav EU15 tudi drugi steber upravlja javni sektor, pri čemer je prevladujoča oblika t.i. sistem opredeljenih koristi, kar pomeni, da so dohodki upokojencev po tem stebru vezani tako na število delovno aktivnih let, kakor na višino zaslužka v teh letih oz. velikost pokojninskih prispevkov. Danska in Švedska javni del drugega stebra kombinirata tudi s privatnim delom, medtem ko ima Nizozemska sistem opredeljenih koristi vzpostavljen v okviru privatnega sektorja.

Glede normalne upokojitvene starosti so si države relativno podobne, saj je v večini držav normalna upokojitvena starost za ženske 65 let, izstopa le Francija z mejo pri 60-ih letih. Bolj pa se države med seboj razlikujejo po osnovi za izračun pokojnine. Skoraj polovica držav za izračun višine pokojnine na osnovi prvega in drugega stebra uporablja sistem celotnega povprečja delovno aktivnih let. Nekaj držav (Avstrija, Francija, Portugalska) imajo vzpostavljen sistem, kjer se v izračun vključi nekaj (15, 20, 10) najbolj ugodnih zaporednih let, ostale države pa sistem poenostavijo z vključevanjem zadnjih let pred upokojitvijo (5-15 let).

Kar se tiče usklajevanja pokojnin obstajata dve možnosti, in sicer usklajevanje z rastjo plač in usklajevanje z rastjo splošne ravni cen ali pa kombinacija obeh sistemov. Izstopa Italija, kjer se pokojnine prilagajajo povprečju rasti BDP v zadnjih petih letih, Grčija, kjer se pokojnine vežejo na porast pokojnin v javnem sektorju, ter Švedska, kjer na usklajevanje pokojnin vplivajo tudi tekoča in pričakovana demografska gibanja.

Države EU15 pa se med seboj najbolj razlikujejo po nadomestitveni stopnji prehoda iz delovno aktivnega obdobja življenja v pokojninski sistem. Izračuni Whitehousa (2007) kažejo, da nadomestitvena stopnja v državah EU15 znaša 57,4%. To pomeni, da delavec s povprečno plačo ob upokojitvi izgubi 42,6% dohodka. Posledica vzpostavljenega prvega pokojninskega stebra – kot prerazdelitvenega dejavnika pokojninskega sistema – v vseh teh državah je dejstvo, da je nadomestitvena stopnja višja za upokojenca z nižjimi dohodki pred upokojitvijo. Upokojenec s plačo pred upokojitvijo v višini polovice povprečne plače ob upokojitvi izgubi približno četrtno dohodkov, upokojenec s plačo pred upokojitvijo v višini 2,5-kratnika povprečne plače pa v povprečju izgubi skoraj 60% dohodkov pred upokojitvijo. Iz tega sledi tudi relativna pomembnost tretjega stebra pokojninskega sistema, ki ni obvezen, vendar pa potencialno omogoča pa kontinuiteto življenjskega standarda ob upokojitvi.

2.2.3 Umestitev sistema starostnega zavarovanja v Sloveniji v mednarodni okvir.

Slovenija ima v osnovi dokaj podoben pokojninski sistem kot večina držav v regiji oz. Evropski uniji, vendar z določenimi posebnostmi. Uveljavljen je večstebni sistem pokojninskega zavarovanja, pravno pa ureditev le-tega opredeljuje Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju⁵. Če izhajamo iz klasifikacije Holzmann in Hinza (2005), potem lahko ugotovimo, da imamo v Sloveniji uveljavljena dva stebra pokojninskega zavarovanja, in sicer:

- *Prvi steber.* Ta je zagotovljen v okviru javnega sektorja, je obvezen in financiran po načelu dokladnega sistema (t.i. »Pay-As-You-Go« sistem).
- *Tretji steber.* Ta temelji na prostovoljni osnovi in je financiran bodisi s strani zaposlenega bodisi delodajalca ali obeh in je organiziran v okviru privatnega sektorja.

V Sloveniji, tako kot v nekaterih drugih državah, nimamo formalno opredeljenega osnovnega pokojninskega stebra, ampak je ta del pokojninskega sistema vključen neposredno v prvi steber pokojninskega zavarovanja, saj 40. člen ZPIZ-1 definira pravice oseb, ki sicer ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev pravic iz naslova pokojninskega zavarovanja, vendar pod določenimi pogoji.

V Sloveniji pa – v nasprotju z večino držav Evropske unije (glej npr. Whitehouse 2007) – ni formalno vpeljanega t.i. drugega, »naložbenega« stebra pokojninskega zavarovanja, ki je obvezen in namenjen ohranjanju ustrezne nadomestitvene stopnje ob prehodu iz aktivnega obdobja v upokojitev. V državah s formalno vpeljanim drugim stebrom pokojninskega zavarovanja ima namreč prvi steber zavarovanja predvsem redistributivno vlogo, saj so pravice iz tega stebra običajno le šibko vezane na vplačane prispevke, in je, kot dopolnilo

⁵ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (uradno prečiščeno besedilo) (ZPIZ-1-UPB4).

prvega, drugi steber v takšnih sistemih namenjen ohranjanju določenega življenjskega standarda ob prehodu v upokojitev.

Obvezno pokojninsko zavarovanje

Osnovne elemente prvega stebra pokojninskega zavarovanja pri nas definira tretji del ZPIZ-1. V primeru dosežene polne starosti je starostna pokojnina za zavarovance odvisna le od pokojninske dobe (52. člen ZPIZ-1). Polna starost znaša 63 let pri moških in 61 let pri ženskah, vendar je določeno prehodno obdobje, v katerem se polna starost postopno povečuje. Pri ženskah se to prehodno obdobje konča leta 2022 (do takrat se polna starost iz 54 let v letu 2002 postopoma dviguje za 4 mesece na leto), pri moških pa leta 2008 (polna starost se iz 59,5 let v letu 2002 dviguje za 6 mesecev na leto). Že sama primerjava polne upokojitvene starosti, ki v Sloveniji v popolnosti ne bo dosežena do leta 2022, kaže, da bomo imeli v Sloveniji tudi ob uveljavitvi polne starosti ob koncu prehodnega obdobja še vedno najnižjo upokojitveno starost v primerjavi z ostalimi državami Evropske unije. Po analizi Whitehousa (2007) znaša namreč le-ta v državah EU15 v povprečju 64 let in 8 mesecev za moške in 4 mesece manj za ženske.⁶ Pri tem bo imela samo Francija po preteku prehodnih obdobj v določenih državah polno upokojitveno starost za moške in ženske pri 60-ih letih, Avstrija pa bo imela takšno upokojitveno starost samo za ženske. Vse ostale države so (postopoma) uvedle polno pokojninsko starost pri 65-ih letih tako za moške, kakor za ženske.

36. člen ZPIZ-1 določa minimalno upokojitveno starost, ko zavarovanec pridobi pravico do starostne pokojnine. Ta je:⁷

- 58 let, če je zavarovanec dopolnil 40 let pokojninske dobe (moški) oziroma 38 let pokojninske dobe (ženska),
- 63 let (moški) oziroma 61 let (ženska), če je zavarovanec dopolnil 20 let pokojninske dobe, in
- 65 let (moški) oziroma 63 let (ženska), če je zavarovanec dopolnil najmanj 15 let zavarovalne dobe.

V primeru preseganja polne delovne dobe pred doseženo polno starostjo zavarovanca zagotavlja zakon določene ugodnosti zavarovancem (51. člen), poleg tega pa 53. člen zakona definira »bonuse«/»maluse« v primeru upokojevanja po/pred doseženo polno delovno dobo zavarovanca. Pri tem je višina »malusa« sorazmerno vezana na razmik od polne starosti (od 0,3% pri starosti 58 let na 0,0% pri starosti 63 let), prav tako pa tudi »bonus«, ki je oblikovan tako, da podaljševanje zaposlenosti po 66. letu starosti ne prinaša več povečanja pokojnine (v nadaljevanju tega poročila ocenjujemo učinke tega sistema in pokažemo, da ti ne odražajo

⁶ Po preteku prehodnih obdobj v nekaterih državah.

⁷ Ta se ustrezno zniža v primeru vzdrževanja otroka in/ali zaposlitve pred 18. letom starosti.

primerno zgodnjega oz. kasnejšega prehoda v upokožitev in tako niso stimulatívni za podaljševanje delovne aktivnosti starejših).

V tem sistemu gre, kot v večini držav iz analize Whitehousa (2007), za t.i. sistem opredeljenih koristi (»defined benefit«), kjer je pokojnina vezana tako na število delovno aktivni let kakor tudi na višino zaslužka oz. velikost pokojninskih prispevkov, pri čemer je ta sistem običajno vgrajen v drugi steber pokojninskega zavarovanja. Sistem opredeljenih koristi kot del javnega drugega stebra ima vpeljana velika večina držav Evropske unije (z izjemo Italije, Nemčije in Švedske).

Osnova za izračun pokojnine se v našem primeru izračunava kot mesečno povprečje plač v katerihkoli 18 zaporednih letih, ki zavarovancu zagotavljajo največjo pokojnino. Glede tega je težko iskati vzporednice z ostalimi državami v regiji, saj v tem delu vsaj med državami Evropske unije obstajajo velike razlike. V tem delu je naš sistem še najbolj podoben avstrijskemu, kjer se osnova za izračun pokojnine izračunava za 15 najbolj ugodnih zaporednih let. Večina ostalih držav ima v tem delu za zavarovance manj ugodna določila, večinoma celotno povprečje.

Tudi glede nadomestitvene stopnje so razlike v širši regiji velike, saj se nadomestitvene stopnje za moškega s povprečno plačo pred upokožitvijo gibljejo med dobrih 30% (Irska) in 100% (Luxemburg) (Whitehouse 2007).⁸ V EU15 znaša povprečna nadomestitvena stopnja 57,4%, medtem ko je v Sloveniji več kot 12 odstotnih točk višja.

Prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje

Slovenija je s pokojninskim zakonom ZPIZ-1 vpeljala tudi možnost tretjega stebra pokojninskega zavarovanja v obliki, kot ga poznajo tudi v drugih državah, in sicer kot prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje. Tretji steber pokojninskega zavarovanja je financiran bodisi s strani delavca ali delodajalca in je organiziran izključno v okviru privatnega sektorja (gre za zbiranje denarnih sredstev na osebnih računih zavarovancev, »z namenom, da se jim ob dopolnitvi določene starosti ali v drugih primerih, določenih v pokojninskem načrtu, zagotovijo dodatne pokojnine«). Država za te prispevke plačniku zagotavlja določene davčne olajšave, vendar pa se le-te priznajo samo do višine 24% obveznih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje zavarovanca. To zavarovanje je lahko individualno ali kolektivno, sredstva pa se vplačujejo na individualne račune pokojninskega načrta. Pokojninske načrte izvajajo pokojninski skladi, ki pa so lahko organizirani kot vzajemni pokojninski skladi ali pokojninske družbe. Zakon relativno striktno določa naložbeno politiko teh pokojninskih skladov, določa pa tudi minimalno donosnost, ki

⁸ Nadomestitvena stopnja je definirana kot odstotek zneska pokojnine iz naslova obveznega pokojninskega zavarovanja glede na plačo pred upokožitvijo.

jo morajo pokojninski skladi zagotavljati na mesečni osnovi. Takšna ureditev in njena (ne)ustreznost je bila tema širših razprav, vendar ni namen tega poročila posegati v te razprave in ta del pokojninskega sistema.

2.3 Trendi v pokojninskih sistemih po svetu in njegove reforme

2.3.1 Pregled vzrokov za potrebne reforme pokojninskih sistemov

V zadnjem času je veliko razprav s področja pokojninskega zavarovanja namenjenih dilemam vzdržnosti pokojninskih sistemov in potrebnih reformah le-teh. Vzrokov za potrebne reforme je več – Holzmann in Hinz (2005) omenjata štiri.

Fiskalni vidik pokojninskega sistema in reform

Eden izmed glavnih vzrokov za potrebo po reformi pokojninskih sistemov po svetu je fiskalni, kjer je treba ločiti kratkoročni in dolgoročni vidik. Kratkoročni fiskalni vidik se nanaša predvsem na javno-finančni položaj držav, ki je lahko nevzdržen oz. problematičen zaradi različnih vzrokov (npr. neustrezna politika javno-finančnih odhodkov), vzroki in rešitve pa se iščejo v reformi pokojninskega sistema (Holzmann in Hinz 2005). Delno je to logično, saj se, kot omenjata Holzmann in Palmer (2006), v večini držav s klasičnim pokojninskim sistemom zaradi vzrokov, ki jih omenjamo tudi spodaj, pokojninska blagajna polni tudi iz proračunskih virov, kar ob vzdržnem pokojninskem sistemu ne bi bilo potrebno. Običajno je vzrok za to relativno enostaven: pravice prejemnikov so večje od obveznosti tistih, ki prispevajo v pokojninsko blagajno. Poleg tega je bil trend – kot bomo videli tudi v nadaljevanju – v zadnjih desetletjih s stališča pokojninskega sistema neustrezen, saj so se pravice povečevale ob hkratnem zniževanju upokojitvene starosti in slabšanju razmerja med upokojenci in delovno aktivnim prebivalstvom.

Fiskalni vidik pokojninskega sistema in reform ima tudi dolgoročno komponento. Dolgoročni problem pokojninskih sistemov in s tem povezane javno-finančne posledice so povezane s staranjem prebivalstva, ki je značilno praktično za vse države. Na to dejstvo sta opozorila že npr. OECD (Hagemann in Nicoletti 1989) in Svetovna banka (WB 1994). Danes je večina pokojninskih sistemov oblikovana tako, da sami po sebi niso finančni vzdržni – večina od njih ne more zagotoviti trenutnih in bodočih obveznosti iz naslova pokojninskega zavarovanja brez proračunskih transferov. Sistemi so pogosto oblikovani tako, da se iz proračuna financirajo vsaj redistribucijski in nezavarovalni cilji pokojninskega sistema. Posledica tega je dvojna. Proračunski transferi v pokojninsko blagajno so pogosto velik ali celo glavni razlog za visoko zadolženost države in visok javno-finančni primanjkljaj z vsemi stranskimi makroekonomskimi posledicami. Po drugi strani pa takšne razmere silijo državo v (umetno) ohranjanje javno-finančne stabilnosti s povečevanjem davkov ali pa z zmanjševanjem drugih (prav tako potrebnih) javno-finančnih izdatkov.

Holzmann in Palmer (2006) v svoji analizi ugotavljata, da je večina sodobnih gospodarstev pod vplivom upadanja rodnosti ob hkratnem podaljševanju življenjske dobe⁹. Vzrok za staranje prebivalstva je daljšanje življenjske dobe in zmanjševanje stopnje umrljivosti (IMF 2004 in UN 2004). Posledično se povečuje delež starejših ljudi (nad 65 let) in starih ljudi (nad 85 let) ter povečuje delež le-teh glede na aktivno populacijo. Ta trend je še posebej značilen za evropske države in Japonsko. V teh državah naj bi se po projekcijah Mednarodnega denarnega sklada prebivalstvo v naslednjih desetih letih začelo celo zmanjševati s stopnjo 0,5% letno. Poleg tega Evropo (Združene države Amerike manj) pestijo tudi težava nizke gospodarske rasti in visoke brezposelnosti (Börsch-Supan 2006).

Ti trendi manjšajo atraktivnost obstoječih pokojninskih sistemov, še posebej dokladnih pokojninskih sistemov (t.i. »pay-as-you-go« sistemov). Zmanjševanje pokritosti števila upokojencev z aktivnim prebivalstvom v teh sistemih zmanjšuje implicitno interno stopnjo donosnosti vplačanih sredstev¹⁰, kar lahko zmanjšuje produktivnost, inovativnost in podjetništvo.

Zato Holzmann in Hinz (2005) menita, da trenutne in pričakovane razmere zahtevajo močno reformo pokojninskih sistemov, predvsem dokladnih. Reforme morajo zagotoviti večjo privlačnost pokojninskih sistemov ter manjšo občutljivost na aktualne demografske spremembe.

Izpolnjevanje (nerealnih) obljub

Barr (2006) omenja štiri glavne cilje pokojninskih sistemov. Dva se nanašata na individualni vidik, dva pa na kolektivni oz. javni vidik pokojninskega zavarovanja.

S stališča posameznika sta cilja pokojninskega sistema dva, in sicer izravnava porabe skozi življenjski cikel in zavarovanje proti tveganjem, predvsem tveganjem negotovosti dolžine časa upokojitve. Javna cilja pa sta preprečitev revščine med starostniki in dohodkovna redistribucija od bogatejših k revnejšim.

Od obveznih zavarovanj oz. pokojninskih sistemov je logično pričakovati, da bodo zagotavljali ustrezno raven vzdržnosti ter da bodo generacijsko pravični. Skupaj to pomeni, da naj bi bili pokojninski sistemi takšni, ki bodo na dolgi rok zagotavljali obljubljene pravice. Holzmann in Hinz (2005) menita, da večina pokojninskih sistemov v državah ni takšnih. Razlogov za to je več. Pokojninski sistemi pogosto poleg pravice do pokojnine po zaključku delovno aktivnega obdobja zagotavljajo tudi druge pravice, npr. zavarovanje za primer

⁹ Le-to je posledica razvoja medicine (Börsch-Supan 2006).

¹⁰ Pravice iz pokojninskega zavarovanja so relativno vedno manjše glede na vplačana sredstva.

brezposelnosti (v delovno aktivnem obdobju), kar dodatno obremenjuje pokojninski sistem, posebej v obdobju gospodarske recesije.

Po drugi strani mnogo pokojninskih sistemov obljublja preveč oz. več, kot lahko dejansko zagotavlja, saj so pravice določene glede na trenutne razmere v države in ne glede na pričakovane ob posameznikovi upokojitvi. Nerealne obljube lahko ostanejo zato neizpolnjene. Pogosto pa se iz pokojninske blagajne izplačujejo nadomestila tudi za tiste, ki nikoli niso sodelovali v pokojninskem sistemu. Na tem mestu velja ponovno opomniti na aktualni problem neugodnega gibanja razmerja med upokojenci in delovno aktivnim prebivalstvom. Börsch-Supan (2006) tako opozarja na zmanjšanje (političnega) zaupanja v tradicionalni sistem pokojninskega zavarovanja.

Socio-ekonomske spremembe

Pokojninski sistem ima zanimivo zgodovino in je v danes razvitih državah nastal kot odgovor na vse večjo urbanizacijo in industrializacijo v zadnjih desetletjih 19. stoletja. Ko se je zmanjševal pomen oz. število (samozadostnih) agrarnih družin, se je pojavila potreba po oblikovanju mehanizma za obvladovanje tveganj takratne tranzicije. Vendar so imeli takratni pokojninski sistemi, čeprav današnji bistveno ne odstopajo od takrat postavljenih temeljev, bistveno različno razmerje med delovno aktivnim prebivalstvom in upokojenci ter relativno in absolutno višjo¹¹ upokojitveno starost, kar vse je zagotavljalo vzdržnost pokojninskega sistema. Tudi namen pokojninskega zavarovanja je bil drugačen: prvotni namen pokojninskega zavarovanja je bil zagotoviti določeno socialno varnost vdovam in otrokom ter ne toliko dejanskim zavarovancem, saj je upokojitveno starost doseglo relativno malo zavarovancev (Holzmann in Palmer 2006). Postopno pa so se pravice pokojninskega sistema povečevale, obveznosti zavarovancev pa zmanjševale, kar je posledično vodilo do vedno manj ali celo nevzdržnih pokojninskih sistemov, s katerimi se srečujemo danes.

Ob koncu dvajsetega stoletja je prišlo do velikih socio-ekonomskih sprememb, ki so močno vplivale tudi na pokojninske sisteme. Omenili smo že staranje prebivalstva, poleg tega pa je prišlo do veliko večje delovne aktivnosti žensk in spremembe strukture in vloge družine. Poleg tega pa se iz leta v leto podaljšuje tudi pričakovana doba življenja. Vse te spremembe se dogajajo tako v razvitih, kakor tudi razvijajočih se državah in predstavljajo velik izziv oblikovalcem pokojninskih reform.

Po mnenju Holzmann in Hinza (2005) bo že samo podaljševanje življenjske dobe zahtevalo reorganizacijo pokojninskih sistemov in družbe kot celote. Po njunem mnenju bo največji izziv nosilcev ekonomske politike oblikovanje sistemov, kjer bo odločitev o upokojevanju temeljila na posameznikovem racionalnem premisleku o strukturi let upokojitve in

¹¹ Glede na pričakovano dobo življenja.

izobraževanja ter delovno aktivnih let oz. ekonomske participacije. Po drugi strani pa bo potrebno preseči tradicionalno definicijo treh obdobj življenja (izobraževanje, delovno aktivne leta in upokojitev), ampak naj bi se ta obdobja prepletala. Tako naj bi bila tudi »upokojencem« omogočena določena »ekonomska« aktivnost v času upokojitve. Trenutni pokojninski sistemi takšno fleksibilnost trenutno večinoma ne omogočajo oz. jo davčna in pokojninska politika ne spodbujata. Poseben pomen ima seveda tudi vseživljenjsko učenje.

Pomemben dejavnik tradicionalnega pokojninskega sistema in tradicionalne družine je tudi vloga ženske, ki se v sodobnem svetu močno spreminja. Ženske imajo v povprečju manj delovnih izkušenj (krajše delovno aktivno dobo), manjše plače, hkrati pa imajo daljšo pričakovano življenjsko dobo. To vse poslabšuje položaj žensk v pokojninskem sistemu.

Pokojninski sistem običajno (še vedno) zagotavlja tudi druge pravice in ne zgolj pravice do pokojnine (pokojninski sistemi pogosto vključujejo tudi zavarovanje za primer invalidnosti...). Vendar se razmerje med izkoriščenostjo pokojninskih in »drugih« pravic iz pokojninskega zavarovanja vztrajno povečuje v prid pokojninskih pravic, čemur pa se pokojninski sistemi pogosto ne prilagajajo sistemsko (OECD 2003).

Globalizacija

Globalizacija bo poleg ostalih mikro- in makroekonomskih posledic zahtevala tudi spremembo delovanja javnih sistemov, vključno s pokojninskim. Te spremembe bodo potrebne za to, da se bodo lahko države prilagodile globalizaciji oz. da bodo lahko izkoristile prednosti in zmanjšale njene omejitve. Z makroekonomskega stališča so ekonomsko uspešnejše tiste države, ki se lahko bolje prilagajajo gospodarskim šokom, prav tako pa je uspešnejši tudi takšen pokojninski sistem.

Globalizacija prinaša večjo fleksibilnost delovne sile med poklicnimi skupinami, med javnim in privatnim sektorjem, med regijami in med državami. Moderen pokojninski sistem mora upoštevati te zakonitosti in biti sam po sebi prilagodljiv ter posledično ekonomsko vzdržen.

2.3.2 Glavni poudarki potrebnih reform pokojninskih sistemov

Glede na gornjo razpravo se seveda postavlja vprašanje, kakšen bi bil optimalni pokojninski sistem in ali takšen sploh obstaja. Verjetno bi težko našli optimalni sistem pokojninskega zavarovanja, kljub vsemu pa lahko poiščemo določene stične točke premikov in principov pokojninskih sistemov ter reform. Holzmann in Hinz (2005) jih omenjata šest.

Postaviti si je potrebno jasne cilje reform pokojninskega sistema in jasne cilje pokojninskega sistema na splošno. Manj kot razprava o tem, koliko stebrov naj pokojninski sistem ima, ali naj trenutno aktivna populacija financira upokojeno (»pay-as-you-go«) ali naj si vsaka

generacija zagotavlja svoj fond za črpanje pokojnin, nadalje – kakšna naj bodo merila upokojevanje..., naj se razprave osredotočajo na cilje, ki jih država s pokojninsko reformo želi doseči.

Osredotočiti se je potrebno v tri družbene skupine. Ustrezno »pokojninsko« varstvo mora država zagotoviti trem družbenim skupinam, in sicer trajno revnim, delavcem v neformalnem sektorju in delavcem v formalnem sektorju gospodarstva. Za tri skupine je potreba posebna prilagoditev pokojninskega sistema, predvsem pa je po mnenju Holzmann in Hinza (2005) potrebno v izogib revščini zagotoviti osnovno pokojninsko pravico, ki ni pogojena z vplačevanjem v pokojninski sistem, ter zagotoviti dobro regulirane in nadzorovane dopolnilne in prostovoljne zavarovalne sheme.

Obvezni pokojninski sistem naj bo relativno majhen, enostaven in enoten. Z velikostjo Holzmann in Hinz (2005) mislita predvsem velikost nadomestitvene stopnje, ki naj bi bila za obvezni del pokojninskega zavarovanja relativno majhna. Enostaven pokojninski sistem naj bi zagotovil čim bolj neposredno povezavo med vplačili v pokojninski sistem in izplačili. Univerzalni pokojninski sistem pa naj bi zagotovil ustrezno mobilnost.

Dopustiti oz. spodbujati je potrebno diverzifikacijo pokojninskega sistema in virov za povečanje stabilnosti in varnosti pokojninskih sistemov. Pokojninski sistemi so sami po sebi izpostavljeni velikim tveganjem (predvsem ekonomsko, demografsko in politično tveganje). Za zmanjšanje tega tveganja bi moral biti pokojninski sistem primerno strukturiran in diverzificiran ter s tem manj odvisen od razvoja finančnega sektorja, demografskih sprememb...

Poskrbeti je potrebno za ustrezne procese in »klimo«. Pravila poslovanja, preprečevanje konfliktov interesov in čim manjši politični vpliv so pomembni dejavniki pri razvijanju in implementaciji reform pokojninskega sistema.

Upoštevati je potrebno specifične posebnosti države. Vsaka država ima seveda svoje posebnosti, tako kulturne, socio-ekonomske, kakor tudi politične. Te specifikje je potrebno upoštevati ob oblikovanju predlogov reform pokojninskega sistema.

2.3.3 Trendi pokojninskih sistemov v Sloveniji primerljivih državah

Praktično vse države Centralne in Vzhodne Evrope (pa tudi Centralne Azije) so se v začetnem obdobju tranzicije soočale z enako težavo: s pritiskom zmanjševanja baze prebivalcev, ki so prispevali v pokojninsko blagajno, in s povečanim številom prebivalcev, ki so bili upravičeni do pokojninskih prejemkov. Oboje je bila posledica zmanjševanja ekonomske aktivnosti in spremenjenega gospodarskega sistema ob prehodu v tranzicijo. Posledično se je pojavila

potreba po prestrukturiranju pokojninskih sistemov, ki so bili v teh državah večinoma enostebni, dokladni (t.i. »pay-as-you-go«).

Praktično vse države so morale prilagoditi sistem prilagajanja pokojninskih izdatkov¹² in tako ali drugače prevaliti del bremena nevzdržnega obstoječega pokojninskega sistema tako na upokojence, kakor tudi na delavce (zavarovance). Drugi parameter izvedenih reform je bila upokojitvena starost, ki je bila običajno dokaj nizka, v nekaterih državah pa je celo ohranjala upadajoči trend. Nekatere države (npr. Češka, Litva, ob zadnji reformi tudi Slovenija) so upokojitveno starost zviševale postopoma, nekatere druge pa so upokojitveno starost dvignile v enkratnem »šoku«. V poznih 90-ih letih v začetnih letih 21. stoletja so praktično vse države Centralne in Vzhodne Evrope vsaj začele s procesom zviševanja upokojitvene starosti in zmanjševanjem pravic zavarovancev (upokojencev).

Nekatere države so v okviru reform pokojninskega sistema z namenom zmanjševanja bodočih obljub in povečanja horizontalne enakosti tudi spremenile (to je podaljšale) obdobje za izračun pravic iz pokojninskega zavarovanja. Poleg tega pa so se začele pojavljati alternative oz. boljše dopolnitve obveznemu pokojninskemu zavarovanju, ki so jih države (podobno kot v Sloveniji) spodbujale s prilagojeno davčno zakonodajo.

Kljub podobnosti držav te širše regije, sta se oblikovali dve skupini držav. Nekatere države, zlasti države Centralne Azije, so v (splošnem) pomanjkanju finančnih virov uvajale t.i. sistem minimalne pokojninske sheme. V teh primerih se pravice iz pokojninskega zavarovanja med upravičenci z različnim obsegom delovno aktivnih let in z različnimi vplačili v pokojninsko blagajno niso bistveno razlikovale (Lindeman, Rutkowski in Sluchynskyy 2001).

Druge države, ki so se soočale predvsem s poslabševanjem pokritosti upokojencev z delovno aktivnim prebivalstvom (zavarovanci), pa so začele uvajati večstebni sistem pokojninskega zavarovanja (Rutkowski 1998 in 2002, von Gersdorff in Rutkowski 2004). Na ta način so del (povečanih) obveznih prispevkov, ki so se stekali v javni (običajno »pay-as-you-go« pokojninski sistem), usmerili v privatne pokojninske blagajne. Trend v teh državah gre torej v smer vsaj delnega drugega (obveznega) stebra pokojninskega zavarovanja. Morebitni tretji steber je kot običajno prostovoljen. Holzmann in Hinz (2005) ugotavljata, da od držav Centralne in Vzhodne Evrope samo Češka, Moldavija, Turčija in Slovenija niso vzpostavile drugega stebra pokojninskega zavarovanja.

V desetih državah Centralne in Vzhodne Evrope so poleg prvega stebra vzpostavili tudi drugi steber pokojninskega sistema. Na Madžarskem so zakonodajo, prejeta leta 1997, udejanjili v letu 1998. Vsi, ki so na novo vstopil v pokojninski sistem so bili obvezni »prevzeti« obveznosti reformiranega sistema, ostalim (obstoječim zavarovancem) pa je bila omogočena

¹² Običajno so obstoječi sistem navezave na rast nominalnih plač zamenjevale s »cenovno indeksacijo«.

izbira (Palacios in Rocha 1998). Na Poljskem so leta 1999 vzpostavili sistem, ki je zavarovancem v starosti med 30 in 50 let omogočil alokacijo petine njihovih prispevkov za pokojninsko zavarovanje (7,2% bruto plače) v privatne pokojninske sisteme. Za zaposlene, ki še niso dopolnili 30 let, je bila ta alokacija obvezna (Chlon, Gora in Rutkowski 1999, Gora in Rutkowski 1998). V Latviji so leta 2001 vzpostavili nekoliko manjši privatni steber, kamor so zaposleni (obvezno) vplačevali 2% bruto plače, podoben sistem drugega stebra z enakim deležem vplačila pa so leta 2001 vzpostavili v Bolgariji. Drugi steber so leta 2002 vzpostavili tudi na Hrvaškem (5% bruto plače) in v Rusiji. Leta 2003 so drugi steber uzakonili v Ukrajini (zaživel naj bi ob zagotovitvi ustreznih makroekonomskih pogojev), v katerega se steka 2% bruto plač. V Litvi so takšen sistem vpeljali leta 2004 (2,5% bruto plače), Slovaška pa je bistveno večji drugi steber (9% bruto plače) vpeljala leta 2005 (Holzmann in Hinz 2005).

Poleg vpeljave večstebernega sistema pokojninskega zavarovanja, so nekatere države – kot že omenjeno – dodatno reformirale tudi prvi steber pokojninskega zavarovanja, predvsem v smeri spremembe formule, ki je določala obveznosti in pravice tradicionalnega pokojninskega zavarovanja. Po drugi strani pa je ponekod prišlo do bolj temeljne spremembe tradicionalnega prvega stebra pokojninskega zavarovanja, in sicer spremembe iz relativno določenega »pay-as-you-go« principa v relativno nedoločen sistem pravic prvega pokojninskega stebra, t.i. nefinančni sistem opredeljenih prispevkov (ang. »non-financially defined-contribution« oz. »notional defined-contribution«), kar predstavimo v prilogi 2.

Zaradi relativno kratkega časovnega obdobja po reformi pokojninskih sistemov poglobljene analize učinkovitosti reform (predvsem vpeljave večstebernega sistema pokojninskega zavarovanja) še niso bile izvedene, je pa jasen trend gibanja pokojninskih sistemov v tranzicijskih državah. En od učinkov reform pa je že zdaj viden, tako v državah, ki so vpeljale tudi drugi steber, kakor tudi v državah, ki so dodatno vpeljale samo tretji steber pokojninskega zavarovanja: v vseh teh državah je zaznati občutno poglobljanje finančnega sistema, ki je temeljilo na rasti privatnih pokojninskih skladov.

2.4 Ocena delovanja sedanjega sistema starostnega zavarovanja v Sloveniji

Ko smo že omenili, se v državah s podobnimi demografskimi trendi in podobnim pokojninskim sistemom kot v Sloveniji vedno bolj pojavljajo težave zagotavljanja dolgoročne vzdržnosti obstoječega pokojninskega sistema in torej potrebe po reformi le-tega. Omenjeni razlogi za potencialno nevzdržnost pokojninskih sistemov po svetu se lahko aplicirajo tudi na primer Slovenije, pri čemer lahko ugotovimo, da so dileme pri nas podobne ali celo bolj kritične kot v mnogih drugih državah. Tudi v Sloveniji prihaja do izrazitega staranja prebivalstva, ob drugačni logiki pokojninskega zavarovanja kot ob njegovi vpeljavi v začetku 20. stoletja pa se pojavljajo težave pri zagotavljanju njegove dolgoročne vzdržnosti. Na te

težave opozarjajo vsakoletni transferi državnega proračuna za zagotavljanje pozitivne bilance pokojninske blagajne v obveznem prvem pokojninskem stebru.

Prvi razlog za prilagoditev sedanjega pokojninskega sistema je nedvomno staranje prebivalstva oz. neugodni demografski trendi v Sloveniji. Podatki statističnega urada kažejo, da je starostna struktura v Sloveniji z vidika pokojninskega sistema izrazito neugodna. Starostna piramida (slika 2.1) kaže na dejstvo, da je v Sloveniji (tako kot v državah EU25 na splošno) prebivalstvo staro, saj je največji delež prebivalcev trenutno v delovno aktivnem obdobju. Podatki o povprečni starosti prebivalstva (slika 2.2) to sliko dopolnjujejo s prikazom trendom – v zadnjih 30. letih se je povprečna starost dvignila za približno 6 let. Na neugodne demografske trende pa kaže tudi gibanje deleža prebivalstva mlajšega od 15 let (ta delež se izrazito zmanjšuje) in starejšega od 65 let (slika 2.3).

Enostavni linearni trend in ekstrapolacija v prihodnost nam kaže, da bi lahko ob trenutnih demografskih trendih (*ceteris paribus*) do leta 2020 v Sloveniji prišli do situacije, ko bi delež prebivalstva, starega manj kot 15 let, padel pod 10 odstotkov (okvirno 7%), delež prebivalstva, starega nad 65 let, pa bi lahko ob trenutnih demografskih trendih porasel nad 20 odstotkov (slika 2.4). Poleg tega se z močnim trendom zmanjšuje tudi »pokritost« starega prebivalstva (65 let in več) z delovno sposobnim prebivalstvom (starim od 15 do 65 let). Po podatkih Statističnega urada je bilo leta 1993 skoraj 6 delovno sposobnih prebivalcev na enega starega prebivalca Slovenije, do leta 2007 se je ta pokritost zmanjšala na 4,3, do leta 2020 pa bi lahko po grobi oceni prišlo do znižanja na 3,5. Pri tem vemo, da se mladi vedno kasneje aktivirajo kot delovno aktivni, kar še bolj neugodno vpliva na pokritost starih prebivalcev (potencialnih upokojencev) z delovno aktivnimi.

Drugi razlog za prilagoditev pokojninskega sistema je njegova spremenjena logika. V današnjem času ima pokojninski sistem drugačno logiko kot ob njegovem nastanku ob koncu 19. stoletja. Kot ugotavljata Holzmann in Palmer (2006), je bil prvotni namen pokojninskega sistema predvsem zagotoviti socialno varnost vdovam in otrokom in ne toliko dejanskim zavarovancem. Ob oblikovanju pokojninskega sistema so bili namreč upokojenci relativno malo udeleženi pri prejemanju pokojnin – danes se to zaradi demografskih trendov spreminja, kar vpliva tudi na vzdržnost pokojninskega sistema. Pri tem Vodopivec in Dolenc (2008) opozarjata na paradoks, do katerega je prihajalo v zadnjih desetletjih v razvitih državah: pričakovana življenjska doba se je stabilno povečevala, hkrati pa se je zmanjševala delovna obveznost delavcev. Tudi Kohli in Rein (1991) ugotavljata, da kljub podaljševanju pričakovane življenjske dobe ljudje v sodobnih razvitih ekonomijah delajo vedno manj.

Tretji razlog pa izhaja iz prvih dveh in se nanaša na vprašljivo vzdržnost sodobnih pokojninskih sistemov. Da bi bil pokojninski sistem dolgoročno vzdržen, naj bi se sam dolgoročno financiral brez zunanjih transferov. Tako kot večina današnjih pokojninskih

sistemov (kot ugotavljata Hagemann in Nicoletti (1989) in Svetovna banka (WB 1994)), tudi slovenski pokojninski sistem sam po sebi ni niti kratkoročno, niti dolgoročno vzdržen oz. ne more zagotavljati pokritja vseh obveznosti iz naslova pokojninskega zavarovanja s prihodki iz le-tega. Po 233. členu ZPIZ-1 ima namreč državni proračun obveznost (zavezo) za pokrivanje razlike med prihodki Zavoda za pokojninski in invalidsko zavarovanje iz prispevkov in iz drugih virov, ter njegovimi odhodki. V zadnjih letih je tako država iz državnega proračuna za obveznosti iz tega naslova zagotavljala skoraj petino prihodkov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Gornji prikaz starostne strukture prebivalstva in demografskih trendov v Sloveniji, empirične ugotovitve nekaterih avtorjev za Slovenijo (npr. Verbič 2007a in 2007b, Verbič, Majcen in Nieuwkoop 2005) in mednarodna primerjava kažejo, da je Slovenija podvržena izredno neugodni situaciji, ki lahko v naslednjih nekaj letih resno ogrozi stabilnost pokojninskega sistema. Kot rečeno so spremembe našega pokojninskega sistema sicer večinoma sledile praksi drugih držav, vendar je naša primerjalna analiza pokazala, da se v Sloveniji delavci še vedno upokojujejo bistveno prej kot v večini primerljivih držav, poleg tega pa – v nasprotju z večino primerljivih držav – nimamo vpeljanega drugega (naložbenega, obveznega) stebra pokojninskega zavarovanja. Vpeljan je sicer tretji steber, ki pa – kot ugotavlja Verbič 2007a – ni prinesel pričakovanih učinkov oz. da je obseg pričakovanih pravic iz tega naslova manjši od izgub zaradi pričakovanih zmanjšanih pravic iz prvega stebra. Kot ugotavlja Verbič (2007a), je tako participacija, kakor tudi obseg vplačil v tretji steber, premajhna.

2.5 Ekonomsko-politični predlogi za posodobitev starostnega zavarovanja

Trendi pokojninskih sistemov v Sloveniji primerljivih državah so lahko del praktičnih primerov oz. idej za reformo pokojninskega sistema tudi v Sloveniji. Sodobni pokojninski sistemi so dandanes namreč pod vplivom fiskalnih pritiskov, zahtev po izpolnitvi nerealno danih obljub, socio-ekonomskih sprememb in globalizacije. Eden izmed glavnih vzrokov za potrebo po reformi pokojninskih sistemov po svetu je fiskalni, ki je povezan s staranjem prebivalstva. Danes je večina pokojninskih sistemov oblikovana tako, da sami po sebi niso finančno vzdržni – večina od njih ne more zagotoviti trenutnih in bodočih obveznosti iz naslova pokojninskega zavarovanja brez proračunskih transferov. Od obveznih zavarovanj oz. pokojninskih sistemov je namreč logično pričakovati, da bodo zagotavljali ustrezno raven vzdržnosti ter da bodo generacijsko pravični. Vendar je problem sodobnih pokojninskih reform ta, da na dolgi rok težko zagotavljajo obljubljene pravice. Pomembna dejavnika, ki vplivata na sodobne pokojninske sisteme, pa sta tudi globalizacija in socio-ekonomske spremembe. Zato prihaja do vprašanj o nadaljnji organiziranosti pokojninskih sistemov in potrebnih reformah, ki smo jih v drugem delu opisali in pregledali s stališča trendov v Sloveniji primerljivih državah. V Sloveniji lahko opazamo podobne zakonitosti razvoja kot v drugih evropskih državah s starim prebivalstvom, zato potrebne reforme pokojninskega sistema lahko sledijo spremembam, ki so jih vpeljale ali jih vpeljujejo druge države. Analiza

stanja napeljuje na to, da bi bilo v Sloveniji potrebno aktivno spodbujati podaljševanje delovne aktivnosti, razmišljati o spremembah pokojninskega sistema v smeri večje prilagodljivosti aktualnim socio-ekonomskim in demografskim spremembam ter oceniti potrebo po spremembi oz. dopolnitvi strukture pokojninskega sistema.

Slovenija je ob koncu devetdesetih let izvedla pokojninsko reformo, ki je zajemala podobe ukrepe kot v drugih razvitih in nekaterih tranzicijskih državah. Enostebni dokladni sistem je bil nadgrajen s tretjim stebrom pokojninskega sistema, hkrati pa se je dvignila upokojitvena starost – ta se dviguje postopoma, tako kot na primer na Češkem in Litvi. Poleg tega je prišlo do podaljšanja obdobja za izračun pravic iz pokojninskega zavarovanja. Vendar pa lahko glede na primerjalno analizo iz poglavja 2.1 ugotovimo, da je večina Sloveniji primerljivih držav in tranzicijskih držav v času reform (postopno) vpeljala tudi drugi steber pokojninskega zavarovanja, iz katerega se zbrana sredstva stekajo bodisi v javni ali privatni sklad pokojninskega zavarovanja, oblikovani pa so kot sistemi opredeljenih koristi ali pa kot sistemi opredeljenih prispevkov (redko katere država ima vpeljan sistem nacionalnih računov).

Dvom o vzdržnosti našega pokojninskega sistema potrjujejo transferi državnega proračuna v pokojninsko blagajno. V Sloveniji pozitivno poslovanje prvega stebra pokojninskega sistema zagotavlja država s svojim vsakoletnim vplačilom, ki dosega v zadnjih letih že skoraj petino vseh sredstev zavoda.

Upošteva ta dejstva in v smeri vzpostavitve stabilnega in vzdržnega pokojninskega sistema ocenjujemo, da bi spremembe pokojninskega sistema morale vključevati razmislek o naslednjih poudarkih:

- efektivno podaljševanje delovne aktivnosti,
- prilagoditev določenih parametrov prvega pokojninskega stebra v smeri zagotavljanja njegove vzdržnosti,
- vpeljava drugega obveznega naložbenega pokojninskega stebra in
- (potencialno) vpeljava osnovnega stebra pokojninskega zavarovanja.

2.5.1 Podaljševanje delovne aktivnosti

Zdi se, da je rešitev aktualnih trendov, ki vplivajo na vzdržnost pokojninskih reform, sila enostavna: treba je le podaljševati zahtevano pokojninsko dobo za starostno pokojnino sorazmerno z demografskimi trendi. Žal se pri tem pojavlja več dilem. Mnogi avtorji (npr. Kohli in Rein 1991, Palacios 2003, Burtless in Quinn 2002, Vodopivec in Dolenc 2008 in drugi) ugotavljajo, da je podaljševanje delovne aktivnosti težko uresničiti, ker je politično problematično – dovolj zgovorno je dejstvo, da se je zahtevana delovna doba za upokojevanje v zadnjih desetletjih zniževala, in posledično tudi starost zavarovancev ob upokojitvi, kljub večanju pričakovane dolžine življenja.

Podaljševanju delovne aktivnosti niso naklonjeni niti delavci, niti delodajalci. Vodopivec in Dolenc (2008) navajata vrsto razlogov, zakaj se delavci radi upokojijo zgodaj, Bender in Jivan (2005) pa sta v raziskavi, ki se je nanašala na ameriške upokojence, ugotovila, da se je večini anketiranih percepcija o njihovem blagostanju povečala ob upokojitvi (samo 17% anketiranih je izjavilo, da se jim je ob upokojitvi življenjsko blagostanje zmanjšalo).

Po dragi strani pa nad zaposlovanjem starejših niso posebej navdušeni niti delodajalci, čeprav imajo starejši delavci več izkušenj in boljšo etiko dela (Lahey 2005). Za Slovenijo so Orazem, Vodopivec in Wu (2005) ugotovili, da so bili starejši delavci bolj izpostavljeni tveganju izgube zaposlitve, hkrati pa so imeli manj možnosti pridobiti novo zaposlitev. Vzrok za manjšo zainteresiranost delodajalcev za zaposlovanje starejših delavcev je verjetno njihova manjša produktivnost, kar potrjuje raziskava OECD (2006).

Vendar pa je možno z določenimi ukrepi povečati tako pripravljenost delavcev za podaljševanje njihove delovne aktivnosti, kakor tudi pripravljenost delodajalcev za zaposlovanje starejših. Nekaj ukrepov navajata Vodopivec in Dolenc (2008). Na strani delavcev je ena od možnosti nedvomno finančna spodbuda za podaljševanje delovne aktivnosti. Tako nizka nadomestitvena stopnja ob upokojitvi, kakor tudi finančne ugodnosti nadomestilo ob podaljševanju delovne aktivnosti po določeni starosti pozitivno vplivajo na pripravljenost delavcev za podaljševanje njihove delovne aktivnosti. Trenutni pokojninski sistem v Sloveniji sicer do določene mere stimulira delno podaljševanje delovne aktivnosti, vendar vsako podaljšanje delovne aktivnosti po 66. letu starosti ne vpliva več na obseg pravic in naslova pokojninskega zavarovanja – verjetnost, da bi torej starejši od 66 let ostal med delovno aktivno populacijo, je torej (v povprečju) izredno majhna. Pokojninski načrti tretjega stebra nedvomno spodbujajo podaljševanje zavarovanja (to je s podaljševanjem delovne aktivnosti), v dokladnem sistemu pa je običajno motivacija delavcem bistveno manjša, še posebej, če je nadomestitvena stopnja ob upokojitvi relativno visoka.¹³ Pokojninski sistem bi torej moral zagotavljati ustrezno finančno nadomestilo v primeru podaljšanja delovne aktivnosti.

Poleg tega lahko na pripravljenost starejših za daljšo delovno aktivnost vpliva fleksibilnost dela. Ruhm (1990) in Friedberg (2007) ugotavljata, da starejši preferirajo alternativne (to je bolj fleksibilne) možnosti zaposlitve. Še posebej bolj izobraženi starejši bi bili pripravljeni v primeru fleksibilnega aranžmaja (npr. polovični delovni čas) podaljšati delovno aktivnost tudi po doseženih minimalnih pogojih za upokojitev. V primeru, da bi pokojninski sistem omogočal oz. spodbujal alternativne zaposlitve ob doseženih minimalnih pogojih, bi to spodbudilo vsaj del starejših, da bi ostali vsaj delno zaposleni (in bi tako dalj časa prispevali v pokojninski sistem), hkrati pa bi lahko že izkoriščali zagotovljene pravice iz pokojninskega zavarovanja.

¹³ V tem primeru je oportunitetna izguba upokojitve relativno nizka.

Raziskave (npr. Currie in Madrian 1999) so pokazale, da se pripravljenost za delovno bolj aktivno starost poveča v primeru, da starejši ostajajo zdravi. Za spodbujanje zaposljivosti starejših je potrebno torej zagotoviti sistem, ki bo starejšim zagotavljal zdravje v pozni starosti, hkrati pa jim prepuščal odločitev o njihovi delovni aktivnosti po doseženih minimalnih pogojih brez negativnega (oportunitetnega) vpliva v primeru podaljševanja delovne aktivnosti.

Kaj pa lahko naredimo na strani delodajalcev? Vodopivec in Dolenc (2008) predlagata dve možnosti. Glede na rezultate raziskav, da je produktivnost starejših manjša, bi morali imeti delodajalci možnost to dejstvo upoštevati pri določitvi plače starejših oseb. V Sloveniji pa še vedno večina kolektivnih pogodb zagotavlja določen dodatek za dolžino delovne dobe, kar (ob ugotovljeni manjši produktivnosti starejših) zmanjšuje konkurenčnost starejših delavcev. V kolikor bi bil poleg drugih ekonomskih dejavnikov plače pomemben faktor tudi produktivnost delavca, potem bi bila stimulacija delodajalcev za zaposlovanje starejših bistveno drugačna kot v obstoječem sistemu.

Po drugi strani pa bi morali izboljšati tudi zaposljivost starejših. Mlajši zaposleni imajo v povprečju boljše in modernejše znanje, medtem ko starejši običajno ne ali pa v manjši meri nadgrajujejo svojega znanja. Vseživljenjsko učenje in spodbujanje tako delodajalcev, kakor tudi zaposlenih po stalnem nadgrajevanju znanja tudi starejših zaposlenih, bi zagotavljalo močan preskok pri zaposljivosti starejših.

Johnson, Mermin in Steuerle (2006) pa med drugim predlagajo tudi vpeljavo davčnih olajšav (tako na strani delavcev, kakor tudi na strani delodajalcev) za tiste zaposlene, ki presežejo normalno upokojitveno starost in še vedno ostajajo zaposleni.

V Sloveniji je z ZPIZ-1 vpeljan poskus spodbujanja podaljševanja delovne aktivnosti preko polne starosti in sistem negativnih spodbud za prehajanje v upokojevanje pred doseženo polno starost. Vendar pa že hitri preračun učinka malusov in bonusov lahko pokaže, da bi kazalo premisliti o spremembah le-teh, saj sedanji sistem malusov in bonusov ne odraža dejanskih učinkov prezgodnjega oz. kasnejšega prehoda v upokojitev in tako ni stimulativen za čim daljšo delovno aktivnost starejših. Tabeli 2.2 kaže, da npr. moški s povprečno plačo pred upokojitvijo in polno delovno dobo ob podaljšanju delovne aktivnosti za eno leto nad polno starost (to je do dopolnjenega 64. leta) pridobi samo okvirno €20 pri mesečni pokojnini, medtem ko je skupni učinek za pokojninsko blagajno v podaljšanem letu skoraj €11.000.¹⁴ Ob upoštevanju pričakovanega trajanja življenja (npr. 75 let) bi bila lahko njegova pokojnina višja za več kot €80.¹⁵ Učinek pri ženskah (tabela 2.3) je istosmeren, vendar nižji zaradi večje

¹⁴ To je vsota neizplačanih pokojnin in prispevkov v pokojninsko blagajno zaradi podaljšane delovne aktivnosti.

¹⁵ Izračun zaradi sistema 1. pokojninskega stebra (nefinančni, dokladni sistem) ne upošteva časovne vrednosti denarja.

razlike med pričakovanim trajanjem življenja in upokojitveno starostjo. Po drugi strani pa je izpad zaradi prezgodnje upokojitve bistveno večji od učinka nižje pokojnine, ki je posledica prezgodnje upokojitve (pri moškem ob starosti 58 let in s povprečno plačo pred upokojitvijo je učinek znižane pokojnine dobrih €100, medtem ko je pričakovani mesečni izpad pokojninske blagajne več kot €260). Naš sistem torej ne spodbuja podaljševanja delovne aktivnosti, ampak nasprotno spodbuja starejše k čim prejšnjemu upokojevanju in alternativni delovni aktivnosti v pokoju (morda tudi v obliki sive ekonomije).

2.5.2 Prilagoditev parametrov prvega pokojninskega stebra

Problem obstoječega prvega stebra pokojninskega zavarovanja, ki deluje kot dokladni sistem (»Pay-A-You-Go«), je v tem, da se ne ali pa se težko aktivno prilagaja aktualnim demografskim spremembam in drugim gibanjem. V Sloveniji se tako pokojnine prilagajajo glede na rast povprečnih plač, vendar ob majhnem ali skoraj nikakršnem upoštevanju drugih parametrov, ki ključno vplivajo na vzdržnost tega sistema.

Kot smo omenili uvodoma, se je v zadnjih letih razvila ideja o oblikovanju alternativnega pokojninskega sistema, ki bi se bil zmožen prilagajati oz. bi bil vzdržen ne glede na aktualna demografska, socio-ekonomska in druga gibanja. Ideja, ki so jo razvijali Holzmann in Palmer (2006), Börsch-Supan (2006), Barr (2006) in drugi, je ravno v tem, da bi vzpostavili takšen sistem pokojninskega zavarovanja, kjer bi bilo možno z malo modifikacije obstoječega dokladnega sistema zagotoviti dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema.

Obstoječi dokladni sistemi (prvega stebra) pokojninskega sistema, še posebej tisti, ki temeljijo na sistemu opredeljenih koristi, po pridobljeni pokojninski pravici ne upoštevajo več aktualnih gibanj v gospodarstvu – v enkrat pridobljene pravice je težko formalno posegati, četudi bi se na primer drastično zmanjšalo pokritje upokojencev z delovno aktivnim prebivalstvom. Po drugi strani pa t.i. finančne sheme, ki so značilne za drugi in tretji steber pokojninskega zavarovanja in kjer se izločena (privarčevana) sredstva nalagajo na »varčevalne« oz. pokojninske račune zavarovancev striktno upoštevajo aktualna gibanja, na katera so ti računi vezani (torej na razmere na finančnem trgu) – recesija na finančnih trgih bi negativno vplivala tudi na obseg »pravic« zavarovancev iz teh shem.

Če na kratko povzamemo idejo nefinančnega sistema opredeljenih koristi¹⁶, je le-ta v tem, da se skuša v obstoječi dokladni sistem (prvega stebra) pokojninskega zavarovanja vpeljati določene elemente »osnove«, od katere je odvisna vzdržnost tega sistema. Če je vzdržnost finančnega sistema pokojninskega zavarovanja vezana na razmere na finančnih trgih, kamor se vplačana sredstva investirajo, pa je vzdržnost dokladnega sistema odvisna od makroekonomskih dejavnikov, kot so npr. število delovno aktivne populacije, rast plač,

¹⁶ Več o tem sistemu je navedeno v prilogi 2.

fiskalna politika itd.. V pokojninskem sistemu, ki bi temeljil na nefinančnem sistemu opredeljenih koristi, kot ga definirata Holzmann in Palmer (2006), bi se pokojninski prihranki zavarovancev pripisovali na njihov nominalni (»notional«) individualni račun, ki bi se obrestoval z določeno stopnjo donosnosti. Le-ta bi bila odvisna od tekočih makroekonomskih parametrov, ki so pomembni za vzdržnost pokojninskega sistema, saj izločena sredstva dejansko ne bi bila investirana v finančne instrumente (kot pri finančni shemi), ampak bi bila namenjena za plačilo pokojnin tekočim upokojencem.

Takšen sistem bi lahko uveljavili tudi v Sloveniji. Sistem je pravičen (horizontalno in vertikalno) saj dosledno povezuje prispevke in prihodnje pokojnine, zaradi parametričnega prilagajanja glede na aktualne demografske spremembe pa je tudi dolgoročno finančno vzdržen. Hkrati pa bi bil takšen sistem tudi fleksibilen v smislu odločanja zaposlenih o upokojitvi, razmerju med delom in prostim časom, potencialno delno zaposlitvijo v starosti itd..

Po našem mnenju bi bilo tudi v Sloveniji smiselno razmisliti o vpeljavi vsaj določenih usmeritev tega idejnega sistema v obstoječi pokojninski steber. Nedvomno bi se vzdržnost obstoječega sistema povečala oz. zagotovila z ustreznim prilagajanjem pravic iz prvega pokojninskega stebra glede na aktualna demografska, socio-ekonomska in druga gibanja. Seveda bi moral razmislek o tem upoštevati dejstvo o zagotovljenih pravicah, postopnosti vpeljave sprememb in druge dejavnike.

Glede na našo gornjo analizo bi bil potreben tudi razmislek o spremembah malusov in bonusov, in sicer bi ga bilo potrebno prilagoditi v smeri dejanskih učinkov prezgodnjega oz. kasnejšega prehoda v upokojitev. Naša analiza je pokazala, da so malusi zaradi prezgodnjega upokojevanja premajhni, saj je negativni finančni učinek na pokojnino bistveno manjši od »aktuarskega« izpada prihodkov v pokojninsko blagajno zaradi prezgodnje upokojitve (glej tabelo 2.2 in 2.3). Tako bi bilo potrebno maluse za moške ob naših predpostavkah glede pričakovanega trajanja življenja povečati na 0,75 do 1% na mesec, za ženske pa med 0,55 in 0,60%. Na ta način bi se učinki od izpada zaradi prezgodnje upokojitve ustrezno odrazili v nižji pokojnini in bi dosegli s stališča pokojninskega sistema nevtralen učinek odločitve posameznika glede zgodnejšega upokojevanja. Po drugi strani pa bi bilo potrebno povečati spodbude za podaljševanje delovne aktivnosti, in sicer ob naših predpostavkah med 1,1 in 1,4% na mesec, za ženske pa med 0,6 in 0,7% na mesec. To bi dejansko odrazilo večji finančni prispevek posameznika v pokojninski sistem ob podaljševanju delovne aktivnosti in bi glede na obstoječe parametre bistveno stimuliralo posameznike za podaljševanje le-te. Pri tem je potrebno opozoriti, da so naši izračuni okvirni in bi jih bilo potrebno prilagoditi glede na točne ocene pričakovanega trajanja življenja, prilagoditi pa tudi s stališča finančnega učinka na državni proračun (saj zaposleni plačujejo davek na dohodek, upokojenci pa ne).

2.5.3 *Drugi steber pokojninskega zavarovanja*

Verbič (2007a) je ugotovil, da bi morali zaposleni za ohranitev enakega standarda pravic, ki so se zaradi sprememb ZPIZ-1 v letu 1999 in 2005 zmanjšale, za vplačevanje v tretji (neobvezni finančni) steber pokojninskega zavarovanja vplačevati okvirno 8,5% neto plače (spremembe ZPIZ-1 v letu 1999) oz. 5% neto plače (spremembe ZPIZ-1 v letu 2005). V tem primeru bi bile pravice iz skupnega naslova pokojninskega zavarovanja za povprečnega zaposlenega ob upokojitvi enake kot pred reformo pokojninskega sistema. Da bi se zagotovila možnost ohranitve ustrezne nadomestitvene stopnje ob upokojitvi je bila z reformo uvedena tudi davčno spodbudna možnost prostovoljnega vplačevanja (delodajalcev ali zaposlenih) v tretji (neobvezni finančni) steber. Vendar pa avtor ugotavlja, da je delež neto plače, ki ga zaposleni ali delodajalci v Sloveniji v povprečju izločajo za ta namen zgolj 0,4%! Razkorak med potrebnim/zaželenim in dejanskim vplačilom je torej izredno velik. Očitno je torej, da se v Sloveniji posamezniki še ne zavedajo problema, do katerega bo prišlo ob njihovem upokojevanju ali pa delodajalci nimajo ustreznih pritiskov in spodbud za odločitve o vplačevanju premij prostovoljnega pokojninskega zavarovanja za njihove zaposlene.

V liberalnem pogledu na delovanje gospodarstva bi sicer lahko sklenili, da je takšen rezultat pač avtonomna odločitev samostojnih ekonomskih subjektov, vendar pričujoč razkorak med potrebnim/zaželenim in dejanskim vplačilom v tretji pokojninski steber lahko nakazuje tudi na neustrezno razmerje med zasebnim trošenjem in varčevanjem, kar pa je že v domeni ekonomske politike, ki lahko/mora ta razmerja spremeniti v prid narodnogospodarski blaginji.

Gornja razmišljanja napeljujejo na vpeljavo drugega stebra pokojninskega zavarovanja – torej obveznega finančnega stebra, ki bi bil prvenstveno namenjen zagotavljanju ustrezne nadomestitvene stopnje ob upokojitvi in bi zagotovil tisto raven generiranja narodnogospodarskih prihrankov, ki bi jih ob pričakovanem obsegu tretjega pokojninskega stebra lahko zagotovil le-ta.. Analiza Whitehousa (2007) je pokazala, da imajo praktično vse evropske države (tudi tranzicijske) razen Slovenija vpeljan bolj ali manj močan drugi steber pokojninskega zavarovanja (za države EU15 glej tabelo 2.1). Sistemi tega drugega stebra in tudi prispevne stopnje so zelo raznolike (sistemi zajemajo praktično vse sisteme, ki smo jih predstavili v uvodnem prispevku tega poročila), vendar gre za dovolj zgovorno dejstvo, ki je lahko primerno izhodišče za razmišljanje o nadaljnjih korakih pri pokojninskem sistemu v Sloveniji. Seveda bi bilo potrebno pri tem doreči sistem drugega stebra, kriterije obveznosti (verjetno glede na dopolnjena leta starosti ali število let do predvidene upokojitve). Glede na aktivnost vplačevanja v tretji pokojninski steber je za zagotavljanje ustrezne socialne varnosti bodočih upokoјencev in ustrezne ravni narodnogospodarskega varčevanja uvedba drugega pokojninskega stebra za Slovenijo ustrezna in primerna rešitev ob hkratnem močnem premisleku o strukturi le-tega.

2.5.4 Osnovni pokojninski steber

Osnovni pokojninski steber je namenjen preprečevanju revščine in običajno ni povezan ali pogojen z vključevanjem posameznika v pokojninski sistem in akumulacijo pokojninskih prihrankov, zato običajno tudi ni financiran iz slednjih, ampak iz drugih/zunanjih virov. Za ta osnovni steber oz. osnovno pokojnino, ki bi bila ob doseganju določenih pogojev enaka za vse državljane, bi lahko namenili sredstva, ki jih trenutno državni proračun namenja za pokrivanje primanjkljaja Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki nastaja iz naslova večjih odhodkov od prihodkov prvega stebra pokojninskega zavarovanja. To bo morda zagotovilo tudi večjo transparentnost pri spremljanju vzdržnosti prvega stebra pokojninskega zavarovanja, ki naj bi se financiral znotraj sistema brez zunanjih transferov.

2.6 Sklepne misli

Danes so sodobni pokojninski sistemi v večini držav sestavljeni iz več stebrov pokojninskega zavarovanja, pri čemer imajo praktično vse države razvit vsaj prvi steber pokojninskega zavarovanja, ostali stebri pa so odvisni od razvitosti pokojninskega zavarovanja, demografskih značilnosti, fiskalnih omejitev in potencialno stanja reform pokojninskega sistema. V okviru teh stebrov pokojninski sistemi običajno vključujejo dva vsebinsko različna dela, in sicer redistributivni in zavarovalni del. Prvi je namenjen zagotavljanju določenega minimalnega življenjskega standarda upokojencev, medtem ko je drugi del namenjen zagotavljanju ciljnega življenjskega standarda posameznika in je običajno vezan na leta pokojninskega zavarovanja in višino privarčevanih sredstev. V zadnjem času klasični in doslej najpomembnejši del pokojninskega sistema, t.j. prvi steber, izgublja na pomenu, v ospredje pa prihajata drugi in tretji steber pokojninskega sistema, ki naj bi (posamično ali pa v kombinaciji) zagotovila ustrezno nadomestitveno stopnjo ob upokojitvi ter ustrezen življenjski standard upokojencev.

Sodobni pokojninski sistemi so dandanes pod vplivom fiskalnih pritiskov, zahtev po izpolnitvi nerealno danih obljub, socio-ekonomskih sprememb in globalizacije. Eden izmed glavnih vzrokov za potrebo po reformi pokojninskih sistemov po svetu je fiskalni, ki je lahko kratkoročni in/ali dolgoročni. Kratkoročni fiskalni vidik se nanaša predvsem na javno-finančni položaj držav, ki je lahko nevzdržen oz. problematičen zaradi različnih vzrokov (npr. neustrezna politika javno-finančnih odhodkov), vzroki in rešitve pa se iščejo v reformi pokojninskega sistema. Dolgoročni problem pokojninskih sistemov in s tem povezane javno-finančne posledice pa so povezane s staranjem prebivalstva, ki je značilno praktično za vse države. Danes je večina pokojninskih sistemov oblikovana tako, da sami po sebi niso finančno vzdržni – večina od njih ne more zagotoviti trenutnih in bodočih obveznosti iz naslova pokojninskega zavarovanja brez proračunskih transferov. Od obveznih zavarovanj oz. pokojninskih sistemov je namreč logično pričakovati, da bodo zagotavljali ustrezno raven vzdržnosti ter da bodo generacijsko pravični. Vendar je problem sodobnih pokojninskih

reform ta, da na dolgi rok težko zagotavljajo obljubljene pravice. Pomembna dejavnika, ki vplivata na sodobne pokojninske sisteme, pa sta tudi globalizacija in socio-ekonomske spremembe. Zato prihaja do vprašanj o nadaljnji organiziranosti pokojninskih sistemov in potrebnih reformah, ki smo jih v drugem delu opisali in pregledali s stališča trendov v Sloveniji primerljivih državah.

Kot rezultat iskanja pokojninskega sistema, ki bi lahko sledil demografskim, ekonomskim in drugim spremembam ter bi bil glede na aktualne in pričakovane makroekonomske trende dolgoročno vzdržen je nastal t.i. *nefinančni sistem opredeljenih prispevkov* (»Non-Financial/Notional Defined Contribution«). Ta sistem po eni strani privzema dokladno naravo tradicionalnega prvega stebra sistema pokojninskega zavarovanja (»pay-as-you-go« sistem), po drugi strani pa aplicira določene posebnosti finančnih shem drugega in tretjega stebra sistema pokojninskega zavarovanja in upošteva makroekonomske parametre, ki jih tradicionalni »pay-as-you-go« sistem pokojninskega zavarovanja ne upošteva. Ustrezno organiziran lahko ta alternativni sistem pokojninskega zavarovanja predstavlja učinkovit ekonomski in politični mehanizem, ki lahko pospeši pokojninsko reformo, saj zagotavlja vzdržnost in transparentnost pokojninskega sistema.

Pričujoča primerjalna analiza je pokazala, da ima Slovenija primerljiv pokojninski sistem z večino evropskih držav. Ta je večštebrni, pri čemer sta oblikovana dva stebra: prvi je dokladni in obvezen, drugi pa je prostovoljen naložbeni pokojninski sistem. Medtem ko ima večina primerljivih evropskih držav implementiran tudi drugi steber pokojninskega sistema, ga Slovenija nima, in v tem se najbolj ločimo od teh držav. Analiza je tudi pokazala, da ima Slovenija najnižjo upokojitveno starost izmed držav EU15 (izjemi sta samo Francija in (v delu) Avstrija), pri čemer bo ciljna upokojitvena starost dosežena šele leta 2022 (za ženske). To med drugim izpostavimo kot eno izmed potencialnih nevarnosti v luči aktualnih socio-ekonomskih (predvsem demografskih) trendov v Sloveniji. V Sloveniji se namreč prebivalstvo nevzdržno stara, pokritje upokojencev z delovno aktivno populacijo pa je vedno manjše.

Ker izračuni kažejo, da je trenutni pokojninski sistem dolgoročno vprašljivo vzdržen, na kar nakazujejo tudi transferna plačila državnega proračuna v pokojninsko blagajno, smo prikazali nekaj možnosti za vzpostavitev bolj trdnega pokojninskega sistema v Sloveniji. Analiza stanja namreč napeljuje na to, da bi bilo v Sloveniji potrebno aktivno spodbujati podaljševanje delovne aktivnosti, razmišljati o spremembah pokojninskega sistema v smeri večje prilagodljivosti aktualnim socio-ekonomskim in demografskim spremembam ter oceniti potrebo po spremembi oz. dopolnitvi strukture pokojninskega sistema. Trenutni sistem prvega stebra pokojninskega sistema sicer vključuje določene pozitivne in negativne spodbude za podaljševanje delovne aktivnosti, vendar realni učinki kažejo, da le-ti niso optimalni in ne spodbujajo zaposlenih k podaljševanju delovne aktivnosti. Poleg tega ocenjujemo, da bi bila

potrebna sprememba dokladnega pokojninskega sistema v smeri parametrizacije sistema v smeri, ki bi zagotavljala večjo prilagodljivost glede na aktualne socio-ekonomske (predvsem demografske) trende, ki jim je in jim še bo izpostavljena Slovenija – obvezni dokladni steber pokojninskega sistema bi bilo potrebno oblikovati tako, da bi bil sam po sebi dolgoročno vzdržen ne glede na bodoče trende na trgu dela. V smeri izboljšanja učinkovitosti pokojninskega sistema in zagotovitve dovolj velike nadomestitvene stopnje in tudi primerne akumulacije prihrankov pa kot možnost izpostavimo tudi določene spremembe oz. dopolnitve strukture pokojninskega sistema.

3 POSODOBITEV ZAVAROVANJA ZA BREZPOSELNOST: KAKO PRIMEREN JE SISTEM VARČEVALNIH RAČUNOV?

Zavarovanje za brezposelnost (v nadaljevanju UI) predstavlja v razvitih državah najpogostejšo obliko dohodkovnih transferjev namenjenih brezposelnim. Ta sistem zavarovanja običajno nudi visoko stopnjo varnosti, saj pokriva večino zaposlenih ne glede na poklic oz. gospodarsko panogo in zagotavlja ustrezno izravnavanje ravni potrošnje. Študije v ZDA na primer ugotavljajo, da je blaginja gospodinjstev prejemnikov nadomestil v povprečju le za 3-8 odstotkov nižja od blaginje podobnih gospodinjstev, ki ne vključujejo prejemnikov nadomestil (Hamermesh and Sleznick 1995) in da bi se brez zavarovanja za brezposelnost povprečni izdatki namenjeni potrošnji v gospodinjstvih z brezposelnimi znižali za 20 odstotkov (Gruber 1997).

Zavarovanje za brezposelnost temelji na možnosti obsežnega zajemnega zavarovanja tveganja, kar zagotavlja visoko stopnjo izravnave ravni potrošnje. UI tako prispeva k občutku večje varnosti med zaposlenimi delavci kot tudi, seveda, zagotavlja finančno nadomestilo za delavce, ki izgubijo svoje službe. Vendar tako v državah OECD kot v Sloveniji ugotavljamo, da poraja UI tudi nezaželene ekonomske učinke: zmanjšuje motivacijo brezposelnih za iskanje zaposlitve in povečuje njihovo rezervacijsko plačo. S tem UI zmanjšuje verjetnost ponovne zaposlitve brezposelnih, kar posledično povečuje ravnotežno stopnjo brezposelnosti (glej pregled in oceno literature o takšnih učinkih v Calmfors in Holmlund 2000 in Vodopivec 2004).

Demotivacijski učinki sistema zavarovanja za brezposelnost v Sloveniji so predmet analize številnih študij (Vodopivec 1995 in 2004b, van Ours in Vodopivec 2006). Analize funkcije vztrajanja v brezposelnosti in ekonometrične analize omenjene študije jasno kažejo, da nadomestilo za brezposelnost podaljšuje trajanje brezposelnosti prejemnikov nadomestila. Posebno prepričljiva je kvazi-eksperimentalna analiza, ki jo omogoča sprememba zakona o zavarovanju za brezposelnost iz leta 1998 (Vodopivec 2004b, van Ours in Vodopivec 2006). Ta analiza primerja zaposlitvene rezultate med »kontrolnimi« in »eksperimentalnimi« skupinami prejemnikov in ugotavlja, da je zakon prispeval, da so se prejemniki zaposlovali hitreje, ne da bi zaradi tega pristali v slabše plačani ali drugače manj primerni zaposlitvi.

Prav zaradi negativnega vpliva na motivacijo pri iskanju zaposlitve in pri odločitvi o sprejemu zaposlitve, kot tudi zaradi vpliva na povečevanje ravnotežne stopnje brezposelnosti, v zadnjih letih v svetu narašča popularnost zavarovanja za brezposelnost na podlagi varčevalnih računov (UISA: unemployment insurance savings accounts). Z vzpostavitvijo močne povezave med prispevki in koristmi, ki jih imajo posamezniki, UISA sistem lahko v veliki meri prispeva k odpravi motivacijskih in drugih problemov, ki jih poraja tradicionalni sistem zavarovanja za brezposelnost (Orszag in drugi 1999; Orszag in Snower 1997).

Kako deluje sistem varčevalnih računov za brezposelnost? Namesto izplačevanja nadomestila iz skupnega računa, kamor se stekajo prispevki za zavarovanje za brezposelnost, temelji sistem UISA na črpanju lastnih prihrankov, ki jih brezposelni privarčujejo v obdobju, ko so zaposleni. Prihranki, ki ostanejo na računu ob koncu aktivnega življenja posameznika, se mu izplačajo v obliki pokojnine. Izjemoma in le deloma – za tiste brezposelne, katerih lastni prihranki ne zadoščajo za izplačila nadomestila za brezposelnost – dopušča UISA sistem tudi solidarnostno prelivanje dohodka iz skupnega računa, kakršnega poznamo pri tradicionalnem zavarovanju za brezposelnost (UI).

Ker je ideja o UISA zelo nova, obstaja – poleg bolj razvite teoretične literature – le peščica empiričnih študij. Edini primerek simulacijske analize – torej analize, na katero se osredotoča tudi naša raziskava – je članek Feldsteina in Altmana (1998), ki preučuje primernost uvedbe UISA sistema v ZDA. Ugotovitev avtorjev je, da bi le približno 8 odstotkov delavcev ne moglo kriti prispevkov za nadomestilo za brezposelnost iz lastnih prihrankov, vsi drugi pa bi jih lahko. Avtorja torej ugotavljata, da bi bil sistem UISA primeren za ZDA. Seveda je ameriški trg značilen po kratki dobi brezposelnosti in relativno majhni stopnji nadomestitve denarnega nadomestila, zato zahteva vsakršno posploševanje te ugotovitve na druge države podrobno preučitev na razmerah te države same.

Pričujoča študija simulira delovanje sistema varčevalnih računov zavarovanja za brezposelnost (UISAs) v Sloveniji, pri čemer uporablja metodologijo Feldsteina and Altmana (1998), prilagojeno slovenskim podatkom. Študija se osredotoča na dve vprašanji:

1. kako primeren je sistem UISA kot alternativa tradicionalnemu sistemu zavarovanja za brezposelnost (tj., ali se posamezniki lahko učinkovito zavarujejo na podlagi kombinacije solidarnostnega računa in prelivanja življenjskih prihrankov posameznika), in
2. kako se spremeni obseg prelivanja dohodka, če tradicionalni sistem zavarovanja za brezposelnost zamenjamo s sistem varčevalnih računov?

Simulacije so izračunane na reprezentativnem vzorcu delavcev, za katere smo priredili celotno, vseživljenjsko delovno zgodovino (vključeno z zgodovino zaslužkov) iz panelnih administrativnih podatkov.

Simulacijski rezultati kažejo, da je v Sloveniji sistem varčevalnih računov zavarovanja za brezposelnost primerna alternativa za zmeren, ne pa za velikodušen režim zavarovanja za brezposelnost. Pri zmernem režimu (ki ga študija istoveti z obdobjem po letu 1998, ko je sprememba zakona o zavarovanju za brezposelnost močno zmanjšala potencialno dolžino prejemanja nadomestila) izračuni kažejo, da ima ob koncu delovne kariere negativno stanje na svojem varčevalnem računu za brezposelnost ena četrtnina prejemnikov nadomestila, in da v teku delovne kariere občasno izprazni svoje račune (oziroma se zadolži) 43 odstotkov posameznikov. Pri velikodušnem sistemu (ki ga študija istoveti s režimom pred letom 1998)

je situacija slabša: ob koncu delovne kariere ima negativno stanje na svojem varčevalnem računu 49 odstotkov delavcev in v teku delovne kariere občasno izprazni svoje račune (oziroma se zadolži) 66 odstotkov posameznikov. Pri zmernem režimu delavci tudi lažje odpravijo negativno stanje na svojih računih. Simulacije tudi pokažejo, da je obseg prelivanja dohodka pri sistemu varčevalnih računov bistveno manjši kot pri tradicionalnem sistem zavarovanja za brezposelnost, čeprav preučevana inačica varčevalnih računov dopušča izposajo (kadar posamezniki izpraznijo svoje račune) in torej dopušča tudi redistribucijo dohodka.

• V nadaljevanju najprej opišemo metodologijo in podatkovne vire. V poglavju 3.2 predstavljamo rezultate simulacije, v zaključnem poglavju pa predloge za ekonomsko politiko.

3.1 Metodologija in podatki

V študiji uporabljamo metodologijo Feldsteina and Altmana (1998), ki smo jo prilagodili in razširili glede na razpoložljive podatke. V simulacijah so pravila sistema UISA uporabljena na posameznikih – udeležencih v delovni sili tekom njihove celotne delovne kariere, kar nam omogoča oblikovanje njihove celotne zgodovine prispevkov na individualne varčevalne račune in odlivov s teh računov. Analiza tako pridobljene zgodovine prispevkov in odlivov nam potem omogoča, da izpeljemo poglobljene značilnosti sistema in tako sklepamo o primernosti uvedbe sistema. Študija se osredotoča na naslednje attribute: delež delavcev, ki svojo delovno kariero zaključijo z negativnim stanjem na varčevalnem računu (v nadaljevanju računu), delež delavcev z negativnim stanjem na računu tekom delovne kariere in na delež javnega proračuna, potrebnega za financiranje nadomestil za brezposelnost (v nadaljevanju nadomestil). Da bi lahko ocenili obseg prelivanja v primeru zamenjave UI z UISA, primerjamo razlike med izplačanimi subvencijami oz. obdavčitvami, ki nastanejo z vpeljavo sistema UISA, pri visokoplačanih in nizkoplačanih delavcih. Izvedemo tudi obsežen test robustnosti simulacijskih rezultatov, tako da primerjamo rezultate pri različnih vrednosti parametrov UISA sistema.

Poudarimo, da v naših izračunih ne upoštevamo vedenjskih posledic, ki bi jih nov sistem verjetno povzročil. V to smo prisiljeni, saj o takšnih vedenjskih spremembah ne obstajajo nobeni podatki in bi bile zato predpostavke preveč spekulativne.

V nadaljevanju predstavljamo algoritem simulacije, razložimo, kako uvedemo razlikovanje med velikodušnim in zmernim režimom UISA, in opišemo postopek kreiranja vseživljenjske delovne zgodovine posameznikov, izbranih v simulacijske kohorte, in vire uporabljenih podatkov.

3.1.1 Simulacijski algoritem

Predpostavljamo, da je varčevalni račun delavca ob njegovem vstopu v delovno silo prazen. V obdobjih, ko je zaposlen, delavec polni svoj račun – delodajalec nanj mesečno odvaja del plače, kot je določeno s prispevno stopnjo, in prekine plačevanje prispevkov, če stanje na računu preseže vnaprej določen maksimalni akumulirani znesek. V obdobjih brezposelnosti delavec s svojega računa mesečno črpa nadomestila za brezposelnost. Kot v sistemu UI je dolžina črpanja omejena s predpisano najdaljšo potencialno dobo prejemanja, višina nadomestila pa z dohodkovno nadomestitveno stopnjo (določeno v odstotku plače). Upravičenost do nadomestila temelji na pravilih UISA sistema, v našem primeru, na zahtevi po dovolj dolgi predhodni zaposlitvi.

Naše simulacije temeljijo tudi na naslednjih dveh pomembnih predpostavkah. Prvič, upoštevamo, da ima sistem UISA začetno obdobje odloga, v katerem se posameznikovo nadomestilo za brezposelnost ne financira z njegovega varčevalnega računa, temveč jih financira država. Drugič, če posameznikov varčevalni račun 'zaide v rdeče številke', tj. ko je stanje na njem negativno, se nadomestila vseeno izplačujejo, kar seveda še povečuje negativni saldo. Financiranje nadomestil za prejemnike z negativnim stanjem na svojih varčevalnih računih poteka na enak način kot v UI – preko prispevkov zaposlenih oz. delodajalcev. Opozorimo, da v primeru transferov na varčevalne račune govorimo o »plačilu prispevkov« in o »prispevni stopnji«, v primeru financiranja nadomestil drugih (tistih z negativnim stanjem na računu) pa o »plačilu davkov« in o »davčni stopnji«. Osebni varčevalni računi so, glede na njihovo stanje, obrestovani s pozitivnimi oz. negativnimi mesečnimi obrestmi.

3.1.2 Razlikovanje med velikodušnim in zmernim režimom nadomestil

Kot omenjeno, je reforma slovenskega sistema zavarovanja za brezposelnost iz leta 1998 močno skrajšala potencialno dolžino prejemanja nadomestil. To reformo smo izrabili za oblikovanje dveh režimov nadomestil – velikodušnega in zmernega. Velikodušni režim istovetimo z obsegom pravic zavarovancev UI v obdobju 1995-1998, zmerni režim pa z obsegom pravic v obdobju 2000-2001. Reforma je namreč močno skrajšala čas trajanja pravice do prejemanja nadomestil za večino skupin prejemnikov, ob nespremenjeni stopnji nadomestitve dohodka. Za zaposlene z 1,5 do 5 let delovne dobe se je čas prejemanja nadomestila skrajšal s 6 na tri mesece; za tiste s 5 do 10 let delovne dobe z 9 na 6 mesecev, za tiste z 10 do 15 let delovne dobe z 12 na 6 mesecev, za tiste s 15 do 20 let delovne dobe s 24 na 9 mesecev in za tiste z več kot 25 let delovne dobe s 24 na 12 ali 18 mesecev (odvisno od starosti zavarovanca). Pogoji so ostali nespremenjeni le za zaposlene z manj kot 1.5 leta delovne dobe in za zaposlene starejše od 55 let. Slovenski sistem zavarovanja za brezposelnost pred letom 1998 je bil med najbolj velikodušnimi, po reformi pa je postal primerljiv s sistemi v drugih državah v tranziciji (glej Vodopivec et al, 2005).

3.1.3 Oblikovanje vseživljenjske delovne zgodovine posameznikov vključenih v simulacijske kohorte

Skladno s predstavljenimi razlikami v režimu nadomestil sta bili za potrebe simulacije oblikovani dve kohorti s po 1000 naključno izbranih posameznikov, ena za velikodušni in druga za zmenjeni režim nadomestil. Problem, s katerim smo se pri tem soočili, je bilo oblikovanje vseživljenjske delovne zgodovine delavcev, saj podatkovni viri seveda ne zajemajo tako dolgega obdobja. Problem smo rešili tako, da smo za izhodišče privzeli posameznikovo delovno zgodovino, za katero smo imeli prave informacije iz podatkovnih virov, in smo jo nato ekstrapolirali na podlagi »sposojenih« delovnih zgodovin, namreč podatkov o tistih zaposlenih, ki so izpolnjevali določene selekcijske kriterije. Z zaporednim združevanjem, ki je pokrilo celotno delovno kariero, je bila tako izoblikovana popolna delovna zgodovina vseh zaposlenih vključenih v kohorto (za podroben opis postopka glej Vodopivec 2008).

3.1.4 Viri podatkov

Simulacija sistema UISA temelji na bogatih administrativnih podatkovnih zbirkah o delovni sili v Sloveniji v obdobju 1992-2001 in vključuje podatke o zaposlitveni zgodovini, brezposelnosti in dohodkih posameznikov. Zapis različnih podatkovnih zbirk so bili združeni na podlagi skupne osebne identifikacijske številke.

1. Vir za zaposlitveno zgodovino je Statistični register delovno aktivnega prebivalstva, ki ga vzdržuje Statistični urad RS. Register je bil vzpostavljen po popisu zaposlenih v letu 1987. Prvotno je vseboval podatke vseh formalnih sektorskih zaposlitev od 31. decembra 1986. Podatki o zaposlenih vključujejo starost, doseženo izobrazbo, spol, doseženo delovno dobo in število let zaposlitve pri trenutnem delodajalcu. Register vsebuje tudi podatke o vrsti zaposlitve (za določen oz. nedoločen čas) in drugih vidikih delovnega razmerja.
2. Vir za podatke o brezposelnosti je register brezposelnih, katere skrbnik je Zavod RS za zaposlovanje. Za potrebe naše analize smo privzeli vse zapise o posameznikih registriranih na enotah zavoda za zaposlovanje po 1. januarju 1992. Register vsebuje podatke o datumu začetka in prenehanja brezposelnosti, osebnih demografskih lastnostih in prejetih nadomestilih.
3. Podatkovna baza o zasluških, ki je v skrbništvu Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, vsebuje podatke o zasluških zaposlenih v formalnem sektorju, ki se nanašajo na posamezna obdobja zaposlitve. Za vsako koledarsko leto oz. za obdobje zaposlitve v tem letu so podani podatki o zasluških, številu opravljenih ur dela, ločeno za redno delo in nadure ter začetni in končni datum posameznega obdobja zaposlitve.

3.2 Simulacijski rezultati

V tem oddelku opisujemo rezultate simulacije sistema UISA v Sloveniji za velikodušni in za zmeni režim nadomestil, pridobljene na podlagi zgoraj opisanega algoritma. Podajamo dva sklopa rezultatov. Prvi se nanaša na oceno primernosti sistema UISA za Slovenijo, drugi pa na spremembe v delitvi dohodka, ki bi ga povzročila zamenjava sistema UI s sistemom UISA. Poleg izhodiščnih vrednosti parametrov za sistem UISA predstavljamo tudi rezultate analize občutljivosti, izvedene z modificiranjem izhodiščnih vrednosti, upoštevanih v osnovni varianti simulacije. Ker so rezultati občutljivi na izbor 'staršev' oz. delavcev, katerih delovne zgodovine so bile uporabljen kot osnova za oblikovanje vseživljenjske delovne zgodovine posameznikov v simulacijski kohorti, je bila vsaka simulacija ponovljena desetkrat. Tako pridobljene povprečne vrednosti in standardne napake so bile uporabljene za izračun parametrov, ki jih ocenjujemo.

Za osnovno varianto simulacije sistema UISA v Sloveniji smo privzeli naslednje vrednosti parametrov (te definirajo ti. izhodiščne (»baseline«) vrednosti):

- Prispevna stopnja (odmerjena na plače): 3%.
- Najvišji akumulirani znesek: 3,9 povprečne plače (to je znesek, potreben za kritje 6-mesečnega obdobja brezposelnosti za zaposlenega, ki prejema povprečno plačo).
- Potencialna dolžina prejemanja nadomestil: predpostavljamo, da je trajanje prejemanja nadomestil v sistemu UISA enako trajanju v sistemu UI oziroma (v naših simulacijah UISA sistema so tako vsi upravičenci prejeli nadomestila enako obdobje, kot so jih dejansko prejeli v sistemu UI (maksimalni čas dolžine prejemanja nadomestil je podrobneje predstavljen na str. 37).
- Stopnja nadomestitve dohodka: prvih treh mesecih je le-ta 70 odstotkov plače pred prehodom v brezposelnost, od takrat pa do izteka obdobja prejemanja nadomestila 60 odstotkov (enako kot sistem UI, v veljavi v Sloveniji).
- Zahteva minimalnega trajanja predhodne zaposlitve za pridobitev upravičenosti do UISA nadomestila: vsaj 6 mesecev zaposlitve v zadnjih 12 mesecih.
- Brez obdobja odloga.
- Obrestna stopnja: 2%.

Za potrebo primerjave režimov zavarovanja smo oblikovali izhodiščno varianto tako za zmerni kot za velikodušni režim zavarovanja. In še enkrat poudarimo, da pri primerjavi delovanja UI in UISA predpostavljamo, da oba sistema nudita posamezniku povsem enake prejemke, tj. da sta tako višina kot trajanje nadomestila v obeh sistemih enaka – predpostavke, ki ne dopuščajo nobenih sprememb v obnašanju.

3.2.1 Ocena primernosti UISA

Rezultati simulacij kažejo, da je v Sloveniji sistem UISA primerna alternativa sistemu UI, da pa višja oz. bolj velikodušna nadomestila lahko ogrozijo njegovo smotrnost. V osnovni varianti sistema UISA v režimu z velikodušnimi nadomestili namreč nekaj več kot polovica delavcev svojo delovno kariero zaključi z negativnim stanjem na varčevalne računu, v zmernem režimu pa je delež delavcev z negativnim stanjem precej manjši in ne preseže ene četrtine. Pri velikodušnem režimu je občutno višji tudi delež delavcev, ki imajo negativno stanje na varčevalnem računu vsaj enkrat tekom delovne kariere. V primeru velikodušnega režima znaša ta delež 66 odstotkov, v primeru zmernega režima pa 43%. Pri zmernem režimu delavci tudi lažje odpravijo negativno stanje na svojih računih. Razmerje med številom delavcev, ki imajo ob koncu delovne kariere na računu negativno stanje, in številom delavcev z negativnim stanjem na varčevalnem računu med delovno kariero, znaša v zmernem režimu 0,58 in v velikodušnem režimu 0,74. Sistem UISA je torej uspešnejši pri zmernem režimu, saj v tem primeru bistveno manj delavcev zaključi svojo delovno kariero z izpraznjenim računom, manj je delavcev, ki imajo tekom delovne kariere negativno stanje na računu, in več je delavcev, ki uspejo do konca svoje delovne kariere spremeniti negativno stanje na svojem varčevalnem računu v presežek.

Spoznanje, da je sistem UISA bolj primeren za zmerni režim, potrjuje tudi porazdelitev višin primanjkljajev na računu ob upokojitvi. V zmernem režimu približno polovica posameznikov konča svojo delovno kariero s primanjkljajem na računu, manjšem od petkratnika povprečne mesečne plače v Sloveniji, naslednja četrtina pa s primanjkljajem v višini pet do deset povprečnih mesečnih plač. Za primerjavo, v velikodušnem režimu več kot ena polovica delavcev zaključi svojo kariero s primanjkljajem v višini desetih povprečnih mesečnih plač.

Da bi proučili delovanja sistema UISA bolj natančno, smo raziskali tudi relativno uspešnost različnih skupin prejemnikov. V velikodušnem režimu je verjetnost, da moški kadarkoli izkusijo negativno stanje na računu, ali da zaključijo delovno kariero z negativnim stanjem na računu, višja kot pri ženskah. Nasprotno je delež tistih, ki v zmernem režimu med delovno kariero doživijo negativno stanje na računu, enak pri moških in pri ženskah, pri čemer manj žensk zaključi svojo delovno kariero z negativnim stanjem na računu (glej tabelo 3.1). Z višanjem izobrazbe delavcev se zmanjšuje verjetnost, da ti končajo svojo delovno kariero z negativnim stanjem na računu oziroma, da sploh izkusijo negativno stanje na računu (tabela 3.1). Ker so plače – in s tem posledično tudi prispevki – višje izobraženih višje, je tudi stanje na njihovih računih ob koncu delovne kariere višje kot pri tistih z nižjo izobrazbo (slika 3.1).

Dodaten vpogled nudi pregled akumulacije negativnih stanj na varčevalnih računov po starosti delavcev (slika 3.2). Pri zmernem režimu se odstotek delavcev z negativnim stanjem na računu dviguje s starostjo, doseže prvi vrh (13 odstotkov) pri starostnem razredu od 25 do 29 let, se nato rahlo spusti in strmo dvigne pri starosti nad 50 let. Delež žensk je višji, razen v

starostih nad 55 let. V velikodušnem režimu je starostni profil delavcev z negativnim stanjem na računu bolj strm na začetku delovne kariere, se nato stabilizira v starosti 25-45 let in strmo raste do 50 odstotkov v starostnem razredu 60-64 let. Zanimivo je, da so v velikodušnem režimu posledice podobne tako za moške kot ženske, z edino razliko, da delež moških z negativnim stanjem na računu po starosti nad 55 let še naprej raste, delež žensk v istem starostnem obdobju pa stagnira. To odraža zgodnejši umik žensk iz delovne sile.

Kot posledica razlik v višini nadomestil je v UISA povprečno negativno stanje ob upokojitvi bistveno višje v primeru velikodušnega kot v primeru zmernega režima (tabela 3.2). Omenjeno stanje znaša štirinajst povprečnih mesečnih plač v velikodušnem in osem povprečnih mesečnih plač v zmernem režimu. Povprečno negativno stanje varčevalnih računov se med moškimi in ženskami ne razlikuje, prihaja do razlik glede na izobrazbo. Presenetljiv pa je rezultat, da bolje izobraženi v obeh režimih akumulirajo večji skupni obseg primanjkljajev kot manj izobraženi (tabela 3.2 in slika 3.1).

Boljše delovanje UISA v pogojih zmernega režima potrjujejo tudi rezultati analize samofinanciranja nadomestil za brezposelnost. Kot je prikazano v tabeli 3.2, v zmernem režimu 59% upravičencev sami financirajo svoja nadomestila. V velikodušnem režimu je teh le 42%. Naj spomnimo, da se nadomestila izplačujejo tudi v primerih, ko je stanje na varčevalnem računu negativno in da država odplača dolg tistih, ki so se upokojili z negativnim stanjem na računu. Medtem, ko se delež tistih, ki sami financirajo svoj varčevalni račun, ne razlikuje veliko med moškimi in ženskami, si bolj izobraženi delavci financirajo večji delež svojih nadomestil iz lastnih varčevalnih računov.

Ali je mogoče z uporabo pokojninskih prihrankov kot oblike zavarovanja s premoženjem, omiliti dejavnike, ki zavirajo vračanje v formalne oblike zaposlitev po obdobju brezposelnosti – predvsem v primerih, ko morajo posamezniki odplačati velik dolg, ki je nastal kot posledica daljšega obdobja brezposelnosti? Iz slike 3 je razvidno, da bi prispevna stopnja v višini med 15 in 20% (takšna je običajna v evropskih pokojninskih sistemih) v kombinaciji s triletnim obdobjem odloga prispevala k znižanju števila posameznikov z negativnim stanjem na računu na 5% v primeru zmernega in na 10% v primeru velikodušnega režima. Vendar to velja le za posamezniki mlajše od 50 let. Nad to starostjo delež posameznikov z negativnim stanjem na računu namreč močno naraste, še posebno v primeru velikodušnega režima, pri čemer preseže 15% oz. celo 35% v starostni skupini nad 60 let – tako za zmerni kot za velikodušni režim. To pomeni, da bi raba pokojninskih prispevkov kot oblike zavarovanja učinkovala le v zmernem režimu in le do starosti petdesetih let. Tako le manjši del posameznikov ne bi imel interesa vrniti se k formalni obliki zaposlitve. Smiselnost uporabe pokojnine za potrebe zavarovanja potrjujejo tudi Yun (2002) na primeru Koreje ter Vodopivec in Rejec (2003) na primeru Estonije. Naj pripomnimo, da imata omenjeni državi zmeren režim nadomestil za brezposelnost.

Kako občutljivi so zgornji rezultati, če spremenimo vrednosti parametrov osnovne variante? V ta namen smo izvedli obsežno analizo robustnosti, katere jo povzemamo v nadaljevanju (podrobni rezultati so predstavljeni v Vodopivec 2008):

- *Prispevna stopnja.* Po pričakovanjih se z zviševanjem prispevne stopnje znižuje delež negativnih stanj na varčevalnih računih in torej tudi davčna stopnja, pri čemer je razmerje nelinearno. Ker je sistem UISA dokaj občutljiv na tovrstne spremembe na spodnji meji prispevne stopnje, simulacija pokaže, da bi uvedba zmerne sistema UISA ob enoodstotni prispevni stopnji pomembno prispevala k znižanju davčne stopnje potrebne za financiranje nadomestil za brezposelnost. V primeru zmerne režima znaša znižanje med 1,0 in 0,7%, v primeru velikodušnega režima pa med 2,5 in 1,9%.
- *Nadomestitvena stopnja.* Višje ko so stopnje nadomestitve dohodka, večja sta deleža tistih z negativnim stanjem in davčna stopnja. Če prepolovimo nadomestitveno stopnjo osnovne variante (oz. jo zmanjšamo na 50% izhodiščne nadomestitvene stopnje), se delež delavcev z negativnim stanjem na varčevalnem računu ob koncu delovne kariere zmanjša od 49 na 34% v velikodušnem in od 25 na 12% v zmernem režimu.
- *Znesek oprostitve prispevkov.* Sistem UISA je občutljiv tudi na omejitve najvišjega dovoljenega stanja na varčevalnih računih. Če je ta omejitev postavljena prenizko, pride do močnega povečanja števila delavcev z negativnim stanjem na računu ob koncu delovne kariere, še posebno v zmernem režimu. Prav tako pride do velikega povečanja obdavčitvene stopnje.
- *Trajanje obdobja odloga.* V primeru, da država v celoti prevzame financiranje računov z negativnim stanjem za delavce na začetku delovne kariere, bi to povzročilo zmanjšanje števila računov z negativnim stanjem med delovno kariero. Ob zmernem režimu in odsotnosti odloga znaša znižanje 43%, v primeru uvedbe petletnega odloga pa 34%. Ob velikodušnem režimu znaša zmanjšanje 67% (brez odloga) oziroma 57% (s petletnim odlogom).
- *Obrestna stopnja.* Dvig obrestne stopnje z 0 na 6 odstotkov močno prispeva k znižanju tako odstotka delavcev z negativnim stanjem na računu ob koncu delovne kariere, kot tudi odstotka delavcev, ki so doživeli negativno stanje na računu tekom delovne kariere. To velja tako za zmeren kot tudi za velikodušen režim.

3.2.2 Prelivanje dohodka v sistemu UI in sistemu UISA

Kako se odraža zamenjava sistema UI s sistemom UISA na redistribucij dohodka? Tu igra pomembno vlogo temeljni princip sistema UISA: omejevanje prelivanja dohodkov (kar je ključnega pomena, da se vzpostavi »samonadzor« prejemkov nadomestila). V ekstremna obliki, kjer negativna stanja na računih niso dovoljena, UISA sistem ne dovoljuje nobenega prelivanja dohodka. V naših simulacijah je posameznikom dovoljeno, da se zadolžujejo, in tako nekateri, kot smo opisali zgoraj, končajo svojo delovno kariero z negativnim stanjem na

računu – ta se pokrije s splošnimi davki in tako prihaja tudi v sistemu UISA (ki dopušča zadolževanje) do prelivanja dohodka.

V nadaljevanju primerjamo prelivanje dohodka v sistemu UISA s tistim v UI na podlagi zgoraj opisanih simulacij. Ugotavljamo, da sistem UISA, ki dovoljuje zadolževanje, v določeni meri dopušča prelivanje od bogatejših k revnejšimi, vendar v veliko manjšem obsegu kot UI. Ugotavljamo tudi, da dovoljuje sistem UISA relativno več prelivanja v primeru velikodušnega režima (torej večjih nadomestil). V teh primerih je tudi obdavčitvena stopnja, potrebna za financiranje nadomestil, višja.

V tabelah 3.3 in 3.4 predstavljamo obseg prelivanja dohodka za osnovno varianto simulacije pri sistemu UISA in pri sistemu UI, tako za zmeren kot za velikodušen režim. Poleg vseživljenjskega dohodka, obdavčitev in nadomestil za primer brezposelnost predstavljamo tudi vseživljenjske prispevke in končna stanja na varčevalnih računih. Vse spremenljivke so izračunane po plačnih kvantilih in predstavljene kot deleži povprečnih plač v Sloveniji. Še enkrat poudarimo, da simulacije predpostavljajo, da je višina nadomestila za posameznika v obeh sistemih enaka, in da so torej tudi agregirana izplačila v obeh sistemih enaka. Osredotočamo se na dve merili prelivanja: obseg neto nadomestil za brezposelnost in subvencijska/obdavčitvena stopnja. Obseg neto nadomestil za brezposelnost je definiran kot razlika med vseživljenjskimi nadomestili in vseživljenjskimi obdavčitvami (ki ji, v sistemu UISA, prištejemo razliko med končnimi stanji na računih in vseživljenjskimi prispevki). Subvencijska/obdavčitvena stopnja je opredeljena kot razmerje med neto vseživljenjskimi nadomestili in vseživljenjskimi obdavčitvami (v sistemu UISA je spet upoštevana tudi razlika med končnimi stanji na računih in vseživljenjskimi prispevki).

Obseg prelivanja, merjen z obsegom neto nadomestil za brezposelnost in subvencijsko/obdavčitveno stopnjo za različne kvantile vseživljenjske plače, je v UI večji kot v UISA, še posebej v primeru zmernega režima (tabeli 3.3 in 3.4 ter slika 3.4). Posamezniki z višji plačami – posebno tisti v dveh najvišjih kvantilih – tako v sistemu UISA kot UI subvencionirajo posameznike v najnižjih kvantilih, vendar so obseg prelivanja in pripadajoče davčne stopnje bistveno višje v sistemu UI. V UI sistemu pri zmernem režimu tako npr. celotna nadomestila, ki jih prejme najrevnejši kvantil, za 251% presegajo vplačila tega kvantila, obdavčitvena stopnja najbogatejšega kvantila pa znaša 70%. To pomeni, da je 70% njihovih vplačil v UI sistemu porabljenih za izplačevanje nadomestil tistim izven njihovega kvantila. Te vrednosti so v UISA bistveno nižje: 76 in 49%. V primerjavi z zmernim je pri velikodušnem režimu absoluten obseg prelivanja, merjen z obsegom neto nadomestil za brezposelnost, večji v obeh sistemih; subvencijska stopnja v sistemu UISA je večja, v sistemu UI pa manjša (na račun velikega obsega davkov pri velikodušnem sistemu), a tudi pri velikodušnem režimu stopnja prelivanja v UISA močno zaostaja tisto v UI.

3.3 Sklep

Študija simulira delovanje UISA v Sloveniji in ugotavlja, kako primerno alternativo predstavlja omenjeni sistem obstoječemu sistemu UI, pri čemer upošteva tudi spremembe v prelivanju dohodka, ki bi jih prinesla zamenjava. Ob predpostavki, da bi UISA sistem temeljil na 3-odstotni prispevni stopnji in 60 do 70% nadomestitveni stopnji, izračuni kažejo, da bi pri zmernem režimu imela na svojem varčevalnem računu ob koncu delovne kariere negativno bilanco ena četrтина delavcev, v teku delovne kariere pa bi negativno stanje na računu izkusilo 44% delavcev. V primeru velikodušnega režima bi imela na svojem varčevalnem računu ob koncu delovne kariere negativno bilanco 50% delavcev, v teku delovne kariere pa 67% delavcev.

Kljub temu, da je delež delavcev, za katere sistem UISA »ni primeren«, višji kot to za ZDA ugotavljata Feldstein in Altman (1998), rezultati simulacije za zmerni režim govorijo v prid uvedbe UISA. Prvič, naše simulacije že v zmernem režimu predpostavljajo višje stopnje nadomestitve dohodka in daljše obdobje prejemanja nadomestil kot to velja za ZDA. Poudarimo, da v primerjavi s študijo Feldsteina in Altmanna, ki predpostavlja 4-odstotno prispevno stopnjo, v naši simulaciji predpostavljamo le 3 odstotno prispevno stopnjo. Glede na analizo občutljivosti, bi znižanje nadomestivene stopnje na 50% in zvišanje prispevne stopnje na 4% prispevalo k znižanju deleža delavcev, ki delovno kariero zaključijo z negativnim stanjem na varčevalnem računu, za približno 8 odstotnih točk. Dodatno znižanje bi bilo moč doseči s skrajšanjem obdobja prejemanja nadomestil. Drugič, uporaba pokojninskih prispevkov za zavarovanje računov bi močno spodbudila delavce, da se ne umikajo iz sistema, ko dosežejo maksimalno zadolženost, ki jo dopušča sistem, kar bi odstranilo pomembno potencialno oviro za izvedljivost UISA (in ker nadomestila predstavljajo le relativno majhen delež v vseživljenjskem zaslužku, takšna uporaba ne bi ogrozila pokojninskega sistema).

Poudariti je potrebno, da izvedene simulacije ne upoštevajo sprememb v obnašanju in da tako podcenjujejo primernost sistema, saj so ravno boljše spodbude za ponovno zaposlovanje glavni razlog za uvajanje UISA, večje verjetnosti zaposlovanja pa pri simulacijah ne upoštevamo. Po drugi strani pa lahko sklepamo, da je pri velikodušnem režimu sistema za zavarovanje delež delavcev, ki se sami ne morejo zavarovati pred tveganjem brezposelnosti, bistveno večji, in zato za takšen režim predstavlja sistem UISA manj privlačno alternativo.

Študija tudi ugotavlja, da bi zamenjava UI z UISA prispevala k znižanju prelivanja dohodka in tako prizadela revnejše. Čeprav oblika UISA, ki jo obravnavamo, dovoljuje zadolževanje in s tem prelivanje dohodka (ki jo v našem primeru merimo kot prelivanje dohodka med posamezniki v najvišjih in posamezniki v najnižjih kvantilih vseživljenjskega zaslužka), je stopnja prelivanja sredstev bistveno nižja kot v UI. Tako UI kot UISA v primeru velikodušnega režima dopuščata večji obseg prelivanja kot v primeru zmernega režima,

vendar je razkorak med obema sistemoma posebno velik v slednjem primeru, kar je direktna posledica dejstva, da vsak posameznik lažje financira svoja nadomestila, če so le-ta zmerna.

Izbira med UI in UISA mora torej upoštevati in ovrednotiti (i) koristi uvedbe UISA – zmanjšanje »problema moralnega tveganja«, ki bi se pokazalo kot znižanje stopnje brezposelnosti in (ob znižanju skupnih stroškov nadomestil za brezposelnost) in povečanje zaposlenosti in (ii) stroške uvedbe UISA – manjše prelivanje dohodka oz. zmanjšanje neto transferjev v korist slabše plačanih delavcev, in morebitno zmanjšanje obsega njihove potrošnje (v kolikor ti delavci zmanjšanja neto transferjev ne kompenzirajo v celoti s povečanjem delovnih dohodkov).

Drugi rezultati simulacije kažejo na to, da se možnost črpanja nadomestil ob negativnem stanju na računu v UISA močno izboljša izravnavo ravni potrošnje, in da mnogi izmed posameznikov, ki izrabijo to možnost, kasneje poplačajo nastali dolg. Rezultati kažejo tudi na to, da je UISA sistem dokaj občutljiv na spremembe temeljnih sistemskih parametrov. Določitev nizke prispevne stopnje bi tako povzročila, da bi velik delež delavcev končal svojo delovno kariero z negativnim stanjem na svojem varčevalnem računu, kar bi zahtevalo visoko obdavčitveno stopnjo.

4 POTI IN DEJAVNIKI PREHODA V DELOVNO NEAKTIVNOST V SLOVENIJI

Podaljšanje življenja je eden od velikih uspehov moderne družbe. Kljub daljšemu življenju pa smo v razvitih državah priča paradoksu, da se dolžina delovne dobe vztrajno zmanjšuje – v ZDA, na primer, se je v teku prejšnjega stoletja povprečna upokojitvena starost zmanjšala od 74 na 63 let (Burtless in Quinn 2002). Vendar pa postaja vse bolj očitno, da postaja ta trend nevzdržen: staranje prebivalstva bo privedlo do zmanjševanja delovne sile in bo tako zaviralo gospodarsko rast, hkrati pa bo morala družba nameniti vse večji delež narodnega produkta za podporne sisteme starejših (predvsem za pokojninski in zdravstveni sistem).

Ena od rešitev, ki bi nedvomno prispevala k omilitvi zagat, povezanih s staranjem prebivalstva, se ponuja sama od sebe: podaljšanje delovne dobe. Vendar številne študije kažejo, da si niti delavci ne želijo delati dlje, niti delodajalci niso navdušeni nad zaposlovanjem starejših delavcev. V tem poglavju preučujemo poti in dejavnike prehoda v delovno neaktivnost v Sloveniji ter predlagamo ekonomsko-politične ukrepe, ki bi prispevali k večji zaposljivosti starejših delavcev in pripeljali do povečanja delovne dobe.

V poglavju predstavljamo preliminarne rezultate empirične analize poti in dejavnikov prehoda v delovno neaktivnost v Sloveniji. V naslednjem razdelku predstavimo posledice, ki jih ima proces staranja prebivalstva za trg dela. Ob tem obravnavamo predvsem vpliv na ekonomsko rast kot tudi pomisleke na strani delavcev in delodajalcev, ki otežujejo podaljševanje delovne kariere in vloge, ki jo ima pri tem ekonomsko-socialna politika. V tretjem razdelku, namenjenemu metodologiji, opišemo vir podatkov (Anketo o delovni sili) in spremenljivke, uporabljene v empiričnem delu študije. Četrty razdelek je namenjen predstavitvi izsledkov empirične analize, v zadnjem pa povzemamo glavne ugotovitve in nakazujemo ustrezne smeri razvoja politik in ukrepov za področje trga dela ter podajamo nadaljnje raziskovalne smernice.

4.1 Staranje prebivalstva in trg dela

Eden od najpomembnejših vzvodov, preko katerega staranje prebivalstva vpliva na ekonomsko rast in blagostanje prebivalstva nasploh, je trg dela. V tem razdelku povzamemo ugotovitve o vplivu staranja na ekonomsko rast kot tudi o mehanizmi, ki bi utegnili prispevati k podaljševanju delovne dobe, in na tej podlagi oblikujemo raziskovalna vprašanja za pričujočo študijo.

4.1.1 Vpliv staranja na ekonomsko rast

Staranje prebivalstva je univerzalen družbeni fenomen. Porajata ga dva faktorja: večanje pričakovane življenjske dobe in zniževanje rodnosti. Ti trendi se bodo nadaljevali, čeprav ne tako intenzivno kot v preteklosti. Pričakovana življenjska doba ob rojstvu se je v zadnjih 50 letih močno povečala v vseh OECD državah (iz 64 let v letu 1950 na 77 let v letu 2000,

stopnja smrtnosti pa se je znižala z 3,23 v letu 1950 na 1,78 v letu 2000 (OECD 2006). Martins e.a. (2005) v prihodnosti napovedujejo občutno upočasnitev večanja življenjske dobe tako za razvite države kot tudi države v razvoju – od 2,2 leti na desetletje v preteklih štirih desetletjih na 1,2 leti na desetletje v naslednjih 50-tih letih. Kljub upočasnitvi lahko torej vseeno pričakujemo močno povečanje življenjske dobe tudi v prihodnosti.

Staranje prebivalstva bo močno postaralo delovno silo in povečalo delež starejših, delovno neaktivnih oseb. Projekcije, ki temeljijo na nespremenjenih stopnjah participacije v delovni sili, kažejo, da se bo v večini razvitih držav rast delovne sile v naslednjem desetletju ustavila (OECD 2006, WB 2007). V državah—članicah EU po razširitvi v letu 2004 (EU25) se bo rast delovne sile do konca desetletja predvidoma prevesila v zmanjševanje, na Japonskem pa se je delovna sila zmanjševala že od sredine 1990. Posledično prihaja do spreminjanja strukture delovne sile, večanja deleža populacije v starosti nad 60 let glede na delež populacije v starosti med 15 in 59 let (ti. »old-age dependency ratio«) in zviševanja razmerja med upokojenci in delovno aktivnimi. Projekcije za države OECD kažejo, da se bo število upokojenih na enega zaposlenega v večini držav članic od leta 2000 do leta 2050 podvojilo OECD (2006). Projekcije za EU25 kažejo, da se bo število upokojenih na 100 zaposlenih povečalo od 50 v letu 2000 na 100 v letu 2050, v Španiji in Italiji celo na 130.

Ker je rast delovne sile pomemben vir ekonomske rasti, lahko njena upočasnitev prispeva k upočasnitvi rasti bruto domačega proizvoda. Zaradi staranja prebivalstva je napoved rasti bruto domačega proizvoda na prebivalca na področju držav OECD v naslednjih treh desetletjih znižana na okoli 1,7% letno, kar je 30% manj kot je znašala v obdobju 1970-2000 (OECD 2006). Podobno Martins e.a. (2005) ocenjujejo, da bo zmanjšanje delovne sile v naslednjih 50 letih v Franciji in Nemčiji prispevalo k znižanju letnih stopenj rasti za 0,2 do 0,5 odstotne točke, na Japonskem pa za 0,8 odstotne točke. Zaradi vse večjega deleža delovno neaktivnih bo na Japonskem, v Franciji in Nemčiji prišlo do znižanja ekonomske rasti za dodatnih 0,2 do 0,3 odstotne točke, v primerjavi z ocenjenimi stopnjami rasti v primeru stabilne starostne strukture prebivalstva. Za primerjavo povejmo, da je v zadnjih desetletjih približno četrtina rasti držav OECD pripisana rasti delovne sile (Martins e.a. 2005).

Staranje prebivalstva lahko prispeva tudi k zniževanju prihrankov prebivalstva in tako vpliva na potrošnjo in investicijsko obnašanje. Prvič, prihranki starejših so nižji od prihrankov mladih (UN 2007). Nižji prihranki vodijo k nižji akumulaciji kapitala in 'ceteris paribus' k nižji produktivnosti dela. Drugič, različne starostne skupine imajo različne potrošne navade. Starejši v povprečju porabijo več za stanovanjske, socialne in zdravstvene storitve, in manj za osebna vozila, zabavo in izobraževanje (Martins e.a. 2005). Tako lahko staranje prebivalstva prispeva k spremembi strukture agregatnega povpraševanja – čeprav Martins e.a. (2005) menijo, da se v primeru dviga participacije starejših v delovni sili spremenijo tudi njihove potrošniške navade, ki postanejo bolj podobne navadam ostalih zaposlenih. Tretjič, staranje

vpliva na agregatno investicijsko povpraševanje, saj so starejši manj naklonjeni tveganju. To lahko vpliva na alokacijo in akumulacijo kapitala ter na strukturo finančnih trgov. Četrtrič, staranje in naglo povečevanje stopnje starostne odvisnosti (deleža prebivalstva v starosti nad 60 let v primerjavi s prebivalstvom v starosti med 15 in 59 let bo privedlo do naraščajočega pritiska na javne finance. OECD (2006) ocenjuje, da se bosta v prihodnjih desetletjih deleža izdatkov za pokojnine in zdravstveno varstvo v bruto domačem proizvodu večine držav močno povečala. Ker gre tovrstna javna poraba lahko v škodo investicij, lahko posledično privede do zmanjšanja akumulacije kapitala.

Vendar ni nujno, da staranje prebivalstva vodi v zmanjšanje ekonomske rasti – v kolikor prevladajo drugi dejavniki. Manjši ekonomski rasti na račun staranja populacij se lahko zoperstavimo z višjo splošno produktivnostjo (»total factor productivity«), višjo kakovostjo dela ali višjo participacijo populacije v delovni sili. Simulacije za razvite države kažejo, da je najmočnejši nasprotni učinek moč pričakovati s strani večje participacije starejših v delovni sili. Martins e.a. (2005) ugotavljajo, da dolgoročno dvig upokojitvene starosti v pogojih večanja povprečne starosti prebivalstva prevladuje nad učinkom dviga kakovosti dela. Ta učinek je še posebno velik v državah s trenutno nizko stopnjo participacije starejših v delovni sili. Dvig participacije starejših v delovni sili bi lahko v naslednjih 40-tih letih v Franciji spremenil upad ponudbe delovne sile v dvig ponudbe delovne sile. Na Japonskem je učinek staranja populacije tako intenziven, da v projekcijah do 2050 tudi kombinirani učinki dviga kakovosti dela in višje participacije starejših v delovni sili ne preprečijo upad delovne sile. Podobno simulacije za države vzhodne in osrednje Evrope kažejo, da bi višja participacija delavcev med 40-im in 59-im letom starosti ter tistih po 60-em letu starosti pomembno prispevala k upočasnitvi zmanjševanja obsega delovne sile (Muenz 2007).

Podaljševanje delovne dobe tako prinaša koristi z več vidikov. Prvič, podaljševanje obdobja dela prispeva k rasti delovne sile in kompenzira negativne učinke staranja populacije na ekonomsko rast (OECD 2006). Drugič, daljša delovna doba prispeva k krepitvi javnih financ na račun večanja obsega davčnih prihodkov in zmanjševanja pokojninskih izdatkov. Tretjič, daljše delovna doba prispeva k dvigu prihodkov starejših, kar omogoča starejšim k večji akumulaciji prihrankov in obresti iz prihrankov. To posledično vodi k višjim pokojninam, ki se povrh porazdelijo na krajše obdobje delovne neaktivnosti. Zakaj je torej toliko težav pri podaljševanju posameznikovega obdobja dela? Kako spodbuditi ljudi, da se ne umaknejo iz delovne sile, če so še sposobni opravljati delo?

4.1.2 Zakaj je težko podaljšati delovno kariero?

Omenili smo, da se kljub večanju pričakovane življenjske dobe razviti svet v zadnjem stoletju sooča z vse bolj zgodnjim zapuščanjem delovne sile. Ta trend se pojavlja v vseh razvitih državah, ne glede na tip podpornega sistema za starejše (Kohli in Rein 1991). V ZDA se je

povprečna starost upokojitve za moške močno zniževala vse od začetka 20. stoletja in nato stabilizirala v obdobju 1983-2001. Kohli in Rein ugotavljata podobne trende zniževanja upokojitvene starosti za Francijo, Nemčijo, Švedsko in Veliko Britanijo. Še več, v zadnjih 30 letih preteklega tisočletja je prišlo v razvitem svetu tudi do strmega znižanja stopenj participacije moških v starosti med 55 in 64 let (Palacios 2003)¹⁷. Vsekakor je po letu 2000 v državah OECD število let, ki jih moški preživijo ne da bi delali, preseglo število let, ki jih preživijo na delu (ibid.). V razvitem svetu so ti trendi prispevali k utrditvi percepcije, da je upokojitev sinonim za starost. V okolju, kjer je upokojitev razumljena kot nekaj, do česar je posameznik upravičen, predstavlja podaljševanje delovnega življenja težavno nalogo. Toliko bolj, ker se problem ne nanaša zgolj na zaposlene – tudi delodajalci niso naklonjeni zaposlovanju starejših delavcev.

Ljudje se želijo upokojiti zgodaj

K trendu dolgoročnega zgodnjega upokojevanja sta pripeljala dva pomembna faktorja: ekonomski razvoj in spremembe v sistemih socialne varnosti. Ekonomski razvoj in posledično dolgoročno povečanje blaginje sta omogočila vse večji življenjski standard, četudi so delavci preživeli vse manjši delež življenja v delovni sili. Dodaten dejavnik spodbujanja zgodnjega upokojevanja v prejšnjem stoletju so bile institucionalne spremembe, ki so podpirale tovrstne trende. Sem nedvomno sodi uvedba predpisov o obveznem upokojevanju.

V večini razvitih držav lahko ločimo tri glavne poti prehoda do upokojitve (»pathways to retirement«) – tri institucionalne mehanizme, ki pomagajo opraviti prehod iz aktivnega ne neaktivno obdobje življenja posameznika. Prvič, starejši delavci so pogosto upravičeni do dodatnih, 'premostitvenih' nadomestil za brezposelnost, če v času regularne dolžine prejemanja nadomestila ne najdejo službe (ali pa se jim čas brezposelnosti šteje kot delovna doba za pridobitev starostne pokojnine). Drugič, starejši zaposlenim so pogosto upravičeni do posebnih odpravnin, pogosto subvencioniranih s strani države. Tretjič, starejši imajo pogosto možnost invalidske upokojitve, ki jim zagotavlja začasno finančno podporo do regularne upokojitve. Znan je primer Nizozemske, ki je med 1970 in 1980 uporabila tovrstno upokojevanje kot mehanizem reševanja problema presežnih delavcev v panogah, ki so se soočale s težavami (de Vrom and Blomsma 1991). Poudarimo, da so se poti zgodnjega upokojevanja pogosto pojavljale kot nepričakovana posledica manjših korekcij sistemov blaginje (Kohli e.a. 1991), čeprav je tudi res, da so bili popravki teh sistemov pogosto porojeni iz potrebe po prilagoditvah spremembam na trgu dela (ibid.).

Redke raziskave o zadovoljstvu z življenjem upokojenih kažejo na to, da so ljudje po upokojitvi bolj srečni kot pred njo (za ZDA tako ugotavljata Bender in Jivan 2005).

¹⁷ Pri ženskah so trendi manj uniformni, vendar v razvitem svetu njihova participacija v delovni sili po 65. letu nikoli ni bila posebej pomembna. Trend rasti participacije v delovni sili v starosti pa zakriva trend zniževanja starosti upokojitve (Kohli e.a. 1991).

Ugotovljeno je bilo tudi, da možnost odločitve o trenutku upokojitve pomembno prispevala k večjemu zadovoljstvu posameznika po upokojitvi.

Delodajalci oklevajo z zaposlovanjem starejših

Delodajalci vidijo v zaposlovanju starejših delavcev tako prednosti kot slabosti. Glede na ankete v ZDA so starejši delavci bolj zanesljivi in usposobljeni ter imajo primernejši odnos do dela. Po drugi strani vidijo delodajalci starejše kot manj primerne za izobraževanje in usposabljanje, manj prilagodljive spremembam in manj naklonjene učenju novih tehnologij. Neka ameriška raziskava navaja deset razlogov, zakaj so delodajalci nenaklonjeni zaposlovanju starejših delavcev: manjši karierni potencial, pomanjkanje energije, višji stroški zdravstvenega, življenjskega in pokojninskega zavarovanja, nižja fleksibilnost in prilagodljivost, višja plačna pričakovanja, več bolniške odsotnosti, zastarelost znanja in veščin, oviranje kariernih poti mlajših, dvomi v njihovo kompetentnost in strah pred tožbami na račun starostne diskriminacije (Lahey 2005).

Analize tudi kažejo, da po rezultatih na trgu dela starejši močno zaostajajo za mlajšimi. Orazem, Vodopivec in Wu (2005) na primeru slovenske tranzicije ugotavljajo, da starejši sicer niso bili izpostavljeni večji verjetnosti izgube službe kot mlajši, da pa so bili soočeni z veliko manjšo verjetnostjo pridobitve nove zaposlitve po izgubi zaposlitve in da so ob ponovni zaposlitvi so pristali na precej manjšo plačo kot so jo imeli v prejšnji službi v primerjavi z mlajšimi. Za delavce s 25 do 30 let delovnih izkušenj je bilo zmanjšanje plače kar 36 odstotkov večje kot za delavce z manj kot 10 let delovnih izkušenj. Do podobnih izsledkov so prišli tudi v drugih državah (glej OECD 1998 za ugotovitve za OECD države).

Samo po sebi se torej zastavlja vprašanje, zakaj so starejši delavci v manj ugodnem položaju na trgu dela. Je razlog njihova nižja produktivnost? To je kontroverzna tema. Čeprav je razmerje med starostjo in produktivnostjo nelinearno in se razlikuje od posameznika do posameznika kot tudi po različnih opravilih, lahko interpretiramo dosedanja spoznanja kot zmerni "da". Študije podajajo trdne dokaze o pričetkih upadanja mentalnih sposobnosti kot npr. sklepanje, numerične sposobnosti, kratkoročen in dolgoročen spomin po 50. letu starosti. Zmanjševanje sposobnosti je pogosto progresivno in variira od posameznika do posameznika (OECD 2006). Nasprotno ostajajo določene verbalne sposobnosti praktično nespremenjene tudi v kasnejših življenjskih obdobjih.

Močan dokaz o nižji produktivnosti starejših delavcev prinašajo študije, ki temeljijo na združenih podatkih o podjetjih in o delavcih, ki delajo v teh podjetjih. OECD (2006) povzema dve študiji produktivnosti v podjetjih v Ameriki in Franciji, ki ugotavljata, da so starejši od 55 let statistično značilno manj produktivni od mlajših. V okviru pričujoče raziskave Vodopivec (2007) uporablja podobno metodologijo na Sloveniji in ugotavlja, da so bili v obdobju 1992-

2001 mlajši zaposleni (stari 30 let ali manj) 7% bolj produktivni od zaposlenih, starih 50 let in več. Vodopivec tudi ugotavlja, da je v tem obdobju prišlo do močne spremembe relativne produktivnosti po starosti: medtem ko so bili leta 1992 starejši produktivnejši za 41%, so bili v letu 2001 produktivnejši mlajši (razlika v produktivnosti je znašala 13% v korist mlajših). Do spremembe je prišlo zaradi prehoda v tržno ekonomijo, ki je prisilila podjetja k prestrukturiranju. Ta proces je izničil prednosti starejših zaposlenih – prednosti, ki so se izražale v znanju in veščinah, navezanih na delovna mesta, ki so izginjala zaradi prenove tehnologije in opuščanju starih in uvajanju novih izdelkov – in zastarelo proizvodnjo in hkrati spodbudil sposobnosti mlajših zaposlenih po prilagajanju spremembam v okolju. Primer Slovenije tako jasno kaže na razlike v produktivnosti mlajših in starejših zaposlenih. Vodopivec (2007) ugotavlja tudi, da so starejši zaposleni leta 2001 ohranili prednosti z vidika višjih relativnih plač, ob nespremenjenih ostalih dejavnikih. Plače starejših nad 50 let so bile tako v povprečju za 43% višje od plač zaposlenih mlajših od 30 let.

Vendar pa prej navedene ugotovitve sovpadajo s trditvijo, da ni nujno, da se individualna produktivnost znižuje s starostjo, v kolikor prihaja do dodatnih investicij v človeški kapital. Raziskava produktivnosti na nivoju podjetja proizvodnje vozil kaže na to, da se produktivnost znižuje s starostjo, obenem pa se v isti meri povečuje z delovnim stažem, tako da se oba učinka medsebojno izničita (Ilmakunnas e.a. 2007). Poudarimo, da je izredno pomembna pričakovanja o dolžini delovne dobe: če delavci pričakujejo, da bo njihova delovna doba daljša, bodo bolj motivirani za izobraževanje in usposabljanje, in podobno velja tudi za delodajalce.

4.1.3 Ekonomska politika in zaposlovanje starejših delavcev

V nadaljevanju se bomo posvetili motivacijskim dejavnikom, ki bi lahko prispevali k večji zaposlenosti starejših (t.i. »pull factors of retirement«), kot tudi nekaterim drugim ukrepom za doseg tega cilja, npr. prilagajanju delovnih mest starejšim in izboljšanju zaposljivosti starejših delavcev.

Finančne spodbude

Eden on najpomembnejših vzvodov podaljšanja delovne dobe za posameznike je finančna motivacija. Visoka nadomestitvena stopnja (tj. velika pokojnina v primerjavi s plačo pred upokojitvijo) in velika posredna obdavčitev zaposlitve po tem, ko bi se posameznik lahko že upokojil (če se morajo zaposleni odreči velikemu delu pokojnine), silita delavce k umiku s trga dela (Duval 2003). V državah OECD je posredna obdavčitev najvišja v Italiji, Franciji, na Nizozemskem in v Luxemburgu. Za vse našete države velja, da se soočajo z najnižjimi stopnjami participacije starejših od 65 let na trgu dela. Nasprotno velja za države z nizko posredno obdavčitvijo starejših, kot so npr. Koreja, Švedska in ZDA, kjer posredna obdavčitev ne presega 10%.

Prilaganje delovnega mesta starejšim

Alternativni, bolj fleksibilni pogoji dela lahko spodbudijo starejše zaposlene, da delajo dlje. Pri posameznikih je verjetnost zaposlitve odvisna od interakcije med posameznikovimi funkcionalnimi sposobnostmi, naravo dela, zdravstvenim stanjem posameznika in možnostjo prilagajanja delu. Med dejavniki, ki pojasnjujejo večanje stopnje participacije starejših na trgu dela v ZDA po letu 2001, Friedberg (2007) izpostavlja večjo fleksibilnost pri pogojih dela in s tem večjo možnost izbire za starejše delavce. Podobno ugotavljata Ruhm (1990) in Friedberg (2004), da so starejši zaposleni bolj naklonjeni fleksibilnim pogojem dela (delo za krajši delovni čas in delo s skrajšanim delovnim časom), ki so primerni za premostitvene zaposlitve na poti k upokojitvi. Plačilo (urna postavka) za tovrstna dela je sicer bistveno nižje od plačila delavcev zaposlenih za poln delovni čas (OECD 1999), vendar so starejši zaposleni to pripravljeni sprejeti. Tudi OECD (2006) navaja, da so boljši delovni pogoji pomemben dejavnik spodbujanja daljše delovne aktivnosti.

Boljše zdravje starejših

Dvig zdravstvenega stanja starejših prav tako prispeva k njihovi želji po daljši delovni aktivnosti. Raziskave namreč kažejo, da slabo zdravstveno stanje negativno vpliva na udeležbo v delovni sili, na pričakovano starost ob upokojitvi, na število opravljenih ur dela in na plačo (Currie in Madrian 1999). Ker zdravje torej nedvomno vpliva na posameznikovo sposobnost za delo, zagotovo vpliva tudi na njegovo željo po delu. Če slabo zdravstveno stanje otežuje opravljanje tudi najenostavnejših delovnih opravil in torej vpliva na manjšo produktivnost (kar posledično vpliva tudi na plačo), vodi dobro zdravstveno stanje ravno k nasprotnemu. Boljše zdravstveno stajanje starejših zaposlenih ob dejstvu, da postajajo dela vse manj fizično naporna, tako prispeva k želji posameznikov po daljši delovni aktivnosti in – če za obstajajo možnosti zaposlitve – tudi daljši dejanski delovni dobi.

Odstranitev institucionalnih ovir

Uvajanje fleksibilnih oblik določanja plač lahko prispeva k večji zaposljivosti starejših v kolikor institucionalna rigidnost preprečuje potrebno prilagoditev plač življenjskemu ciklu produktivnosti zaposlenih. Kot je že bilo navedeno, se produktivnost zaposlenega v povprečju znižuje s starostjo. Če spremembe v višini plače ne odražajo tovrstnih sprememb v produktivnosti, delodajalci niso naklonjeni zaposlovanju starejših delavcev in raje zaposlujejo mlajše. Starostni plačni profili (višina plače pri različni starosti) v številnih OECD državah kažejo značilno zvonasto obliko cikla individualne produktivnosti posameznika, skladno z zaposljivostjo posameznika v njegovem delovnem obdobju. V nekaterih državah pa rigidnost plačnih sistemov preprečuje, da bi relativne plače starejših delavcev odražale dejansko

produktivnosti in posledično spodkopava zaposlitvene možnosti starejših delavcev.¹⁸ Podobno lahko trdimo za Slovenijo z uzakonjenim dodatkom na delovno dobo.

Tudi restriktivna delovna zakonodaja lahko negativno vpliva na zaposlovanje starejših. Učinkov stroge zaščite delovnih mest na trg dela v principu ni mogoče napovedati, saj lahko prispeva tako k 'zadrževanju' starejših zaposlenih na obstoječih delovnih mestih kot tudi k manjšemu obsegu zaposlovanja starejših. Empirični dokazi so sicer šibki, vendar zadnje študije kažejo na negativen vpliv restriktivne delovne zakonodaje na zaposlovanje starejših. OECD (2006) ugotavlja statistično značilno povezavo med strogim varovanjem delovnim mest zakonodajami in znižanjem stopnje zaposlovanja delavcev med 50. in 64. letom starosti. Z zmanjševanjem tokov v delovno silo in iz nje takšna zakonodaja namreč prispeva k 'zgostitvi' (kompresiji) obdobja delovnega življenja, pojavu, ki ga Bovemberg (2007) identificira kot oviro pri usklajevanju dela in družine ter za investiranje v človeški kapital.

Ravno tako pomemben cilj predstavlja preprečevanje starostne diskriminacije, tako s pomočjo protidiskriminatorne zakonodaje kot tudi z izvajanjem informacijskih kampanj in s promocijo smernic zaposlovanja starejših delavcev. Čeprav je obstoj starostne diskriminacije težko dokazljiv, ankete v OECD državah kažejo na obstoj le-te, saj 1-14% zaposlenih poroča, da so v preteklih 12 mesecih osebno izkusili oz. bili priča starostni diskriminaciji. Ker protidiskriminatorna zakonodaja ni vedno učinkovita in ima pa lahko pomembne neželene učinke, OECD (2006) zagovarja poleg antidiskriminatorne zakonodaje tudi informacijske kampanje.

Izboljšanje zaposljivosti starejših delavcev

Da bi bili starejši delavci v prihodnje bolj zanimivi za delodajalce, morajo izboljšati svoje znanje in veščine – argument, ki govori v prid vseživljenjskemu izobraževanju. Prvič, z zviševanjem pričakovane starosti ob upokojitvi se dviguje tudi starost, v kateri je izobraževanje in usposabljanje še ekonomsko smiselno. Drugič, OECD (1998) ugotavlja, da se ob stalnem izobraževanju in usposabljanju bolje ohranjajo tovrstne sposobnosti starejših delavcev. In tretjič, ker je fluktuacija starejših manjša, je lahko njihovo izobraževanje in usposabljanje prav tako donosno kot pri mlajših (OECD 1998).

Boljša usklajenost med delovnim in družinskim življenjem ravno tako zahteva večje vlaganje v človeški kapital in bolj intenzivno vseživljenjsko izobraževanje. Trenutni socio-ekonomski razvoj, posebno pa feminizacija dela, so vplivali na spremembe v delitvi družinskih obveznosti. Bovemberg (2007) meni, da ključni izziv današnjega časa predstavlja vzdrževanje visoko usposobljene delovne sile, ki bo staršem (posebno mladim) pomagalo izboljšati tudi kvaliteto družinskega življenja. Bolje usposobljeni delavci namreč bolj uspešno zasledujejo

¹⁸ OECD (2006) izpostavlja Avstrijo, Belgijo, Nizozemsko in Španijo.

svoje osebne cilje, imajo bolj stabilne medosebne odnose in prispevajo k produktivnejši delovni sili. Več vlaganj v človeški kapital v času delovne kariere tako zagotavlja in spodbuja zaposlene, da delajo dlje. Poleg tega obstaja tudi močna povratna vzročna zveza. Če delavec pričakuje, da bo delovno življenje trajalo dlje, ima večji interes, da investira v svoja znanja in spretnosti – interes, ki ga bodo podprli tudi delodajalci.

4.1.4 Postavitev raziskovalnih vprašanj

Na podlagi gornjega opisa ključnih dilem, ki jih prinaša staranje prebivalstva, v nadaljevanju oblikujemo raziskovalna vprašanja, ki se jih bomo lotili v pričujoči študiji o prehodu v delovno neaktivnost starejših delavcev v Sloveniji.

Pri oblikovanju raziskovalnih vprašanj izhajamo iz predpostavke, da je odločitev o vrsti in načinu delovne aktivnosti starejših, kot tudi o prenehanju takšne aktivnosti ali o ponovni vključitvi, rezultanta vpliva številnih dejavnikov. Poleg starosti med potencialne dejavnike lahko uvrstimo sedanje in pričakovane gmotne razmere – pričakovano višino pokojnine, življenjske prihranke in premoženje posameznika (in družine). Drugi pomembni potencialni dejavniki so povezani z zadovoljstvom z delom na delovnem mestu, ki ga posameznik opravlja pred upokojitvijo, kot tudi z možnostmi nadaljevanja dela po formalni upokojitvi. Nadalje lahko domnevamo, da so takšne odločitve ločijo glede na spol, stopnjo dosežene izobrazbe, zakonski status, sektor zaposlitve (javni oz. zasebni sektor), tip zaposlitve (redna zaposlitev, samozaposlitev, občasna zaposlitev), dejavnost zaposlitve (storitve, kmetijstvo, industrija) in razlog prenehanja prejšnje zaposlitve (posebej še v primeru odločanja o ponovni aktivizaciji).

Eno od ključnih zgoraj naštetih vprašanj se nanaša na vpliv upokojitve, to je pridobitve rednega dohodka iz naslova starostnega zavarovanja, na delovno aktivnost starejših. Izpolnitev pogojev za pridobitev pokojnine in višina pokojnine nedvomno močno vplivata na delovno aktivnost starejših – tako na izbiro časa prehoda iz formalne zaposlenosti kot tudi na odločitev o nadaljevanju zaposlenosti v neformalni zaposlenosti. V tem kontekstu je še posebej zanimivo vprašanje, koliko starejših nadaljuje z delom tudi po formalni upokojitvi, in seveda, s kakšno vrsto zaposlitve: ali zmanjšajo število ur dela? Ali nadaljujejo na istem delovnem mestu in se spremeni le oblika zaposlitve (pogodbeno delo, delo za krajši čas)? Ali po upokojitvi spremenijo sektor? Poklic? Kako pogosto menjavajo službe? Se nekateri reaktivirajo po daljših obdobjih neaktivnosti?

Naslednji pomemben vidik prehoda v delovno neaktivnost se nanaša na »hitrost upokojitve« in druge na značilnosti tipičnih poti prehoda starejših v delovno neaktivnost. Domnevamo lahko, da se del starejših delavcev upokoji »čez noč«, tj. da posamezniki preidejo iz polne zaposlenosti neposredno in takoj v popolno neaktivnost. Drugi del starejših delavcev prehaja

postopno, tako da zmanjšuje delovno obveznost s 40 ali več ur na teden na vse manjši delovni fond ur. Domnevamo tudi lahko, da velik delež starejših, ki postopno zmanjšujejo delovni fond ur, hkrati spremeni sektor zaposlitve in tudi poklic, in da večina nadaljuje z delom po formalni upokojitvi pod statusom samozaposlenosti. Gornje hipoteze tudi pomenijo, da pomemben del delovne aktivnosti – predvsem po formalni upokojitvi – delavci opravljajo v neformalnem sektorju oz. v t.i. »sivi ekonomiji«. Zanimivo je tudi ugotoviti, v kolikšni meri primarna kariera (službe in poklici, ki jih posameznik opravlja v času formalne zaposlenosti, torej pred upokojitvijo) določa njegovo pot prehoda iz delovne aktivnosti. Pričakujemo lahko, da so priložnosti za delo po upokojitvi vezane za določene poklice (npr. v storitvenem sektorju) in sektorje (storitve, kmetijstvo).

Gornja razmišljanja lahko povzamemo v naslednjih vprašanjih, na katera se osredotoča študija:

- V katerih poklicih in panogah delajo starejši delavci? Kako pogosta je delovna aktivnost po formalni upokojitvi? Kateri faktorji določajo delovni status starejših oseb?
- Katere so tipične poti prenehanja delovne aktivnosti v Sloveniji, npr. prehod iz polne zaposlenosti v popolno neaktivnost, postopen prehod iz zaposlenosti v neaktivnost, prehod iz zaposlenosti v brezposelnost in nato v neaktivnost, in kako pogoste so?
- Katere osebne karakteristike in okoliščine na trgu dela vplivajo na zaposlenost starejših delavcev?

4.2 Metodologija in podatki

4.2.1 Anketa o delovni sili

Naša analiza zaposljivosti starejših temelji na Anketi o delovni sili. Ta se izvaja skladno z navodili Mednarodne organizacije za delo (ILO) ter skladno z zahtevami Statističnega urada Evropske zveze (Eurostat), ki se nanašajo na usklajeno anketo Evropske zveze.

Vzorčni okvir ankete o delovni sili predstavljajo osebe, ki bivajo v Sloveniji v individualnih gospodinjstvih,¹⁹ Definicija ciljne populacije upošteva merilo stalnega prebivalstva, to je oseb, ki večinoma prebivajo na ozemlju Slovenije. Anketa pokriva samo tisto prebivalstvo, ki živi v individualnih gospodinjstvih. Iz Centralnega registra prebivalstva je naključno izbrana oseba, starejša od 18 let. V gospodinjstvu izbrane osebe so nato anketirani vsi člani gospodinjstva. To pomeni, da so iz vzorčnega okvira izključena stanovanja in tam bivajoča gospodinjstva, v katerih ni stalno prijavljena nobena oseba. Ker so v Centralni register prebivalstva vključene osebe, ki imajo stalno bivališče v Sloveniji, je delež tujcev in

¹⁹ V anketo niso zajeta institucionalna gospodinjstva, npr. domovi za upokojence, samski domovi in samostani.

beguncev podcenjen, vendar snovalci ankete ocenjujejo, da je vzorec anketiranih oseb reprezentativen za populacijo, ki biva v Sloveniji (SURs 2007).

Za vzorčni načrt ankete o upošteva geografsko delitev Slovenije na dvanajst statističnih regij. Regije so upoštevane pri izboru, dodatno pa je za vsako naselje določen tip, glede na velikost naselja in delež kmetij. S tem je celotna Slovenija razdeljena na 47 stratumov. Vzorec je torej stratificiran, s proporcionalno alokacijo, ki upošteva stopnje odgovora v posameznem stratumu. Izbor oseb v stratumu je enostaven slučajen (SURs 2007).

Anketa o delovni sili se izvaja kvartalno na vzorcu nekaj manj kot 7.000 gospodinjstev. Velikost vzorca v četrtletju je določena iz ocene za ključne spremenljivke. V anketi o delovni sili so to zaposlitveni statusi in pripadajoči koeficienti variacije. Anketa je rotirajoča panelna anketa, kjer je vsako gospodinjstvo anketirano v 5 četrtletjih: 3 zaporedna, 1 četrtletje premora in nato še dvakrat. Sodelovanje v anketi o delovni sili ni obvezno. Vsa gospodinjstva so prvič anketirana na domu. Anketa jih ob koncu anketiranja vpraša za telefonsko številko. Vsa gospodinjstva, ki imajo telefonsko številko (okrog 70 %), so drugič do petič anketirana po telefonu. Aktivnost se ugotavlja samo za osebe, stare 15 let in več (SURs 2007).

4.2.2 Podatki in spremenljivke vključene v analizo

Naša raziskava uporablja podatke Ankete o delovni sili, pridobljene med januarjem 2005 in julijem 2006. Izmed 123.602 anketnih zapisov iz tega obdobja smo v raziskavo vključili 56.126 anketnih zapisov o starejših od 45 let, ki se nanašajo na 22.522 posameznikov.

Na podlagi anketnih podatkov smo izluščili naslednje spremenljivke o posameznikih in gospodinjstvih, kot tudi njihovem ekonomskem okolju. Ključno spremenljivko o delovni aktivnosti starejših smo opredelili na podlagi:

- anketnega vprašanja o zaposlitvenem statusu posameznika v preteklem tednu,
- vprašanj, ki se nanašajo na ugotavljanje delovne aktivnosti in
- vprašanja v katerem se posameznik opredeli sam do svojega statusa na trgu dela.²⁰

Na tej osnovi smo opredelili naslednje kategorije delovne aktivnosti starejših:

- formalna zaposlenost
 - za poln delovni čas
 - za krajši delovni čas (manj kot 36 delovnih ur na teden)
- neformalna zaposlenost
 - upokojenec

²⁰ Delovno aktivne so osebe, ki so v zadnjem tednu pred anketiranjem opravile kakršno koli delo za plačilo (denarno ali nedenarno), dobiček ali za družinsko blaginjo. Med delovno aktivno prebivalstvo sodijo tudi vse tiste zaposlene ali samozaposlene osebe, ki jih v zadnjem tednu pred anketiranjem ni bilo na delo, npr. začasni ali trajni presežki, osebe na porodniškem dopustu in pomagajoči družinski člani (SURs 2007).

- neupokojenec
- brezposelnost
- delovna neaktivnost
 - upokojenec
 - neupokojenec

Pod formalno zaposlenostjo razumemo zaposlenost v podjetju oz. organizaciji, zaposlenost obrtniku oz. s.p., zaposlenost pri kmetu, zaposlenost pri osebi v svobodnem poklicu, delo v lastnem podjetju, status obrtnika oz. s.p., zaposlenost v svobodnem poklicu in delo preko javnih del, pri čemer ločimo med zaposlenostjo za poln in krajši delovni čas. Pod neformalno zaposlenostjo uvrščamo kmete, tiste, ki pomagajo na družinski kmetiji ali v družinskem podjetju ali obrti (in niso prejeli stalne plače) ter tiste, ki so delali ste po pogodbi oz. za neposredno plačilo. Med neformalno zaposlenimi razlikujemo med upokojenci in neupokojenci (kot so se sami izjasnili v anketi). Poudarimo, da smo kot podlago za ločevanje med formalno in neformalno zaposlenostjo upoštevali predvsem moč medsebojne obveze, trajnost in kontinuiranost zaposlitvenega razmerja med delavcem in delodajalcem, pri samozaposlenih pa dejstvo, ali je status podjetnika pravno-formalno opredeljen oziroma podjetje formalno registrirano.

Poleg zaposlenosti upoštevamo pri delovni aktivnosti še dva možna statusa. Prvi je brezposelnost, kamor uvrščamo osebe, ki v zadnjem tednu pred anketiranjem niso delale (niso bile zaposlene ali samozaposlene), vendar so aktivno iskale delo in so ga pripravljene sprejeti v naslednjih dveh tednih. Med brezposelne osebe štejemo tudi tiste, ki so že našle delo, vendar ga bodo začele opravljati po anketiranju (SURS 2007). Drugi status je delovna neaktivnost, kamor sodijo osebe, ki niso razvrščene med zaposlene ali brezposelne. Tako pri brezposelnih kot pri delovno neaktivnih ločimo med upokojenci in neupokojenci.

Druge spremenljivke so oblikovane takole:

- *Tip zaposlitve.* Ločimo redno zaposlitev, občasno zaposlitev in samozaposlitev. V kategorijo redna zaposlitev razvrščamo zaposlene v podjetju, organizaciji, pri obrtniku (s.p.) pri kmetu in pri osebi v svobodnem poklicu. Med občasno zaposlene uvrščamo tiste, ki so pomagali na družinski kmetiji ali v družinskem podjetju ali obrti (in niso prejeli stalne plače) ter tiste, ki so delali ste po pogodbi oz. za neposredno plačilo ali preko javnih del. Kot samozaposlene štejemo obrtnike, kmete in tiste, ki so delali v lastnem podjetju oz. v svobodnem poklicu. Poudarimo, da so redno zaposleni podskupina formalno zaposlenih in občasno zaposleni podskupina neformalno zaposlenih, ter da je del samozaposlenih zaposlen formalno, del pa neformalno.
- *Poklic.* Ločimo bele ovratnike, strokovnjake in modre ovratnike. Med bele ovratnike uvrščamo zakonodajalce, visoke uradnike, menedžerje, tehnike in druge

strokovne sodelavce, uradnike, storitvene poklice in prodajalce. Poklic strokovnjaka spremljamo ločeno. Med modre ovratnike razvrščamo kmetovalce, gozdarje, ribiče, poklice za neindustrijski način dela, upravljavce strojev in naprav, industrijske izdelovalce in sestavljavce ter poklice za preprosta dela. Vojaški poklici smo zaradi zelo nizkih frekvenc izločili iz analize.

- *Sektor dejavnosti.* Ločimo kmetijstvo, industrijo in storitve. Kategorije so oblikovane z združevanjem kategorij prve ravni standardne klasifikacije dejavnosti. Kategorija kmetijstvo združuje dejavnosti kmetijstva, lova, gozdarstva, ribištva in ribiških storitev. V kategorijo industrija sodijo rudarstvo, predelovalne dejavnosti, oskrbo z električno energijo, plinom in vodo ter gradbeništvo. V kategorijo storitev uvrščamo trgovino, popravila motornih vozil in izdelkov široke porabe, gostinstvo, promet, skladiščenje in zveze, finančno posredništvo, poslovanje z nepremičninami, najem in poslovne storitve, zasebna gospodinjstva z zaposlenim osebjem, druge javne, skupne osebne storitvene dejavnosti ter dejavnost javne uprave in obrambe, obveznega socialnega zavarovanja, izobraževanja, zdravstva in socialnega varstva.
- *Vrsta dejavnosti.* V kategorijo javna dejavnost smo uvrstili: 1. dejavnost javne uprave, obrambe in obveznega socialnega zavarovanja; 2. izobraževanje; 3. zdravstvo in socialno varstvo; 4. druge javne, skupne in osebne storitvene dejavnosti. Druge dejavnosti, že navedene zgoraj, smo umestili v kategorijo zasebna dejavnost.

Vse kategorije izvedenih spremenljivk smo pri delovno aktivnih posameznikih spremljali glede na njihovo aktualno stanje na trgu dela v času anketiranja. Pri delovno neaktivnih pa se kategorije nanašajo na njihov položaj na trgu dela ob zadnji delovni aktivnosti. Zaradi panelne narave ankete o delovni sili smo v fazi deskriptivne analize upoštevali le zadnji zapis vsakega anketiranega starejšega od 45 let.

4.3 Rezultati empirične analize prehoda v delovno neaktivnost v Sloveniji

V empirični analizi spremljamo aktivnost starejših na trgu dela v Sloveniji z več zornih kotov. Najprej se osredotočamo na celotno prebivalstvo, starejše od 45. let, in preučujemo, kako se s starostjo spreminja delovna aktivnost in formalna in neformalna zaposlenost. Nadaljujemo z analizo zaposlenosti starejših (tip zaposlitve, dejavnost, status in vrsta poklica). Razdelek zaključujemo z analizo poti prehoda v delovno neaktivnost in regresijsko analizo dejavnikov prehoda.

4.3.1 Delovna aktivnost in formalna in neformalna zaposlenost

V Sloveniji se prehod iz delovne aktivnosti prične okoli 50. leta starosti in se praktično konča z 61. letom (slika 4.1a). Delež formalno zaposlenih za poln delovni čas se prične strmo

zmanjševati po 51. letu starosti in se nato ustali pri 61. letu starosti. Število formalno zaposlenih za poln delovni čas se znižuje predvsem na račun rasti delovno neaktivnih. Le redki starejši so formalno zaposleni tudi po 61. letu in po 65. letu postane njihov delež praktično zanemarljiv. Delovna aktivnost po 62. letu starosti je tako omejena pretežno na neformalne oblike dela. Delež starejših oseb, ki delajo v neformalnih oblikah dela ostaja precej stabilen od 60. leta starosti pa vse do poznih 70. let, pri čemer že po 60. letu starosti prevladujejo upokojenci. Delovna aktivnost starejših preneha pri starosti 80. let. Delež formalno zaposlenih za krajši delovni čas je v vseh starostnih razredih zelo majhen in po velikosti podoben deležu brezposelnih. Brezposelni se s trga dela postopoma umaknejo do 60. leta starosti. Za starejše delavce v Sloveniji po 60. letu starosti je tako značilna delovna neaktivnost, saj je delovno aktivne populacije v šestdesetih letih starosti manj kot 20%, v sedemdesetih letih pa manj kot 10%.

Pri moških poteka zniževanje deleža formalno zaposlenih za poln delovni čas počasneje in bolj postopno kot pri ženskah (sliki 4.1b in 4.1c). Pri moških se intenzivno zniževanje deleža formalne zaposlitve za poln delovni čas začne pri 57. letu, pri ženskah pa kakih pet let prej, okoli 52. leta. Po 60. letu starosti se ženske v nasprotju z moškimi v celoti umaknejo iz formalne zaposlitve za poln delovni čas. Pri moških je v vseh starostih zaznati višji delež upokojenih, ki so neformalno zaposleni.

Razmerje v zastopanosti formalnih in neformalnih oblik dela se med 55. in 65. letom popolnoma zaobrne (slika 4.2a). To razmerje ostaja do 55. leta starosti oz. po 65. letu starosti zelo stabilno. Do 55. leta starosti ostaja delež formalnih oblik dela nad 80%, po 60. letu pa postane prevladujoča oblika dela neformalno delo.

Med moškimi in ženskami prihaja do razlik v hitrosti spreminjanja razmerja med formalnimi in neformalnimi oblikami dela (sliki 4.2b in 4.2c). To se zgodi pri moških počasneje in bolj postopno kot pri ženskah. Pri ženskah se prične delež formalnega dela hitro zmanjševati z okoli 90% v starosti 54 let in pade pri starosti 62 let na manj kot 10%. Temu sledi ponoven dvig deleža formalnega dela nad 20%, pri ženskah v starosti 65 let, čemur sledi ponoven upad. Pri moških prične delež formalnih oblik dela upadati v starosti 58 let in se nato počasneje in bolj postopno znižuje. Pri moških je najbolj izrazit padec deleža formalnega dela opaziti v starosti 62 let, pri ženskah pa v starosti 60 let.

4.3.2 Kje in v okviru kakšnega statusa delajo starejši?

Z višanjem starosti se na račun upada rednih zaposlitev povečuje relativni delež samozaposlitev in občasnih zaposlitev (slika 4.3). Delež redne zaposlitve se tako pri moških kot pri ženskah s starostjo znižuje do starostne meje 70 let in nato praktično izgine. Med spoloma je moč zaznati razliko v starostni meji pri kateri nastopi občutnejši upad deleža

rednih zaposlitev. Pri moških ta nastopi v starosti med 54 in 64 let, ko delež upade z okoli 70% na manj kot 10%, pri ženskah pa v starosti med 49 in 59 let, ko delež upade z več kot 80% na okoli 10%. Nasprotno prične po starostni meji 60 let ne glede na spol naraščati delež samozaposlitev. Rast deleža samozaposlitev doseže tako pri moških kot pri ženskah svoj vrh v starostnem razredu med 70 in 74 let. Pri moških je delež samozaposlitev za okoli enkrat višji kot pri ženskah. Nasprotno velja za občasne zaposlitve, ki so prevladujoč tip zaposlitve delovno aktivnega dela ženske populacije po 60. letu starosti. Ne glede na spol pa občasne oblike zaposlitev z zviševanjem starosti postajajo vse bolj prisoten tip zaposlitve.

Glede na tip delodajalca pri starejših delovno aktivnih prevladuje zasebni sektor (slika 4.4). Pretežni del starejših, ki so na trgu dela še aktivni, je vključen v zasebni sektor. V tem pogledu prihaja do razlik med spoloma, saj se ženske v nasprotju od moških po 70. letu povsem umaknejo iz javnega sektorja.

Z dvigovanjem starosti se težišče delovne aktivnosti starejših prenaša na področje kmetijstva ter hkrati med neformalne oblike zaposlitev (sliki 4.5a in 4.5b). Starejši so do starosti 64 let bolj ali manj enakomerno zastopani znotraj različnih sektorjev dejavnosti, po tej starostni meji pa se delovna aktivnost prenese v sektor kmetijstva in gozdarstva. Pri opazovanju sektorjev dejavnosti starejših opazimo podobnosti v strukturi zastopanosti posameznih področij. Podobni sta si strukturi polno zaposlenih in zaposlenih za krajši delovni čas. Na drugi strani obstaja podobnost med strukturo zastopanosti neformalno zaposlenih upokojenih in neupokojenih. Očitna je torej razlika med formalnimi oblikami zaposlitve, ki potekajo na področju javnih in drugih storitev ter industrije; neformalne oblike zaposlitve pa potekajo pretežno na področju kmetijstva in gozdarstva.

Z večanjem starosti se poklicna struktura starejših spreminja tako, da se zmanjšuje delež belih ovratnikov in večja delež modrih ovratnikov. Opazna je tudi jasna delitev med formalnimi in neformalnimi oblikami zaposlitve (sliki 4.6a in 4.6b). Delež zaposlenih strokovnjakov je sicer nizek, a se s starostjo še najmanj spreminja. V starostnem razredu nad 65 let pride do očitnega zmanjšanja deleža modrih ovratnikov. Za formalno zaposlene za polni delovni čas in formalno zaposlene za krajši delovni čas je značilna podobna poklicna struktura, z nižjim deležem poklicev strokovnjakov in podobnima deležema belih in modrih ovratnikov. Nasprotno pri neformalno zaposlenih in neformalno zaposlenih upokojenih očitno prevladujejo modri ovratniki z več kot 90% deležem.

Neformalne oblike zaposlitev obsegajo predvsem kmetovanje in pomoč na družinski kmetiji oz. podjetju (slika 4.7). Tudi pri analizi vrste dela starejših zaposlenih se pokaže podobna dvojnost struktur zastopanosti. Močno sta si podobni strukturi formalno zaposlenih za poln in za krajši delovni čas. Formalna zaposlitev poteka, razumljivo, predvsem v podjetjih, organizacijah, pri obrtnikih (oz. s.p.) in v lastnih podjetjih. Nasprotno pa neformalno

zaposleni pretežno pomagajo na družinski kmetiji oz. podjetju in kmetujejo. Razlika med upokojenimi neformalno zaposlenimi in ostalimi neformalno zaposlenimi se kaže v izrazitejšem deležu pogodbenega dela pri upokojenih neformalno zaposlenih. Višji delež pogodbenega dela predstavlja ravno razliko na račun manjšega deleža pri kmetovanju.

4.3.3 Poti prehoda v delovno neaktivnost

Ta razdelek se osredotoča na karakterizacijo poti prehoda iz zaposlenosti ob koncu delovne kariere (v našem primeru, pri starosti 45 let) do popolne delovne neaktivnosti. Opazujemo, ali so posamezniki formalno zaposleni, neformalno zaposleni oz. nezaposleni. V okviru statusa nezaposlenih združujemo brezposelnost in delovno neaktivnost. Natančne opredelitve omenjenih statusov so navedene v razdelku 4.2.2. Pri raziskovanju poti prehoda v delovno neaktivnost nas zanima, kako se starostna porazdelitev statusa na trgu dela razlikuje med skupinami delavcev po tipu zaposlitve, vrsti dejavnosti in poklicu.

Za takšno analizo poti prehoda bi bili najprimernejši panelni podatki o statusu posameznikov na trgu dela od njihovega 45. leta pa vse do njihove pozne starosti. Ker tako obsežnih panelnih podatkov nimamo, si pomagamo s starostno porazdelitvijo statusa na trgu dela za izbrani vzorec posameznikov. V ta vzorec izberemo vse tiste starejše od 45 let, katerih aktualni status je zaposlenost, kot tudi tiste, katerih aktualni status je brezposelnost ali neaktivnost, če so bili zaposleni v preteklosti. Posamezne skupine, predstavljene na grafih 8 – 10, torej oblikujemo ali po aktualnem status posameznikov, če so ti zaposleni, ali pa po statusu zadnje zaposlitve, če aktualni status na trgu dela ni zaposlenost.

Načine prehajanja v delovno neaktivnost lahko spremljamo tudi s pomočjo opazovanja starosti posameznikov ob upokojitvi. Tu smo analizo omejili na 8.386 posameznikov, ki so se izrekli za upokojene. Zanje iz anketnih podatkov na leto natančno izračunamo starost ob upokojitvi. Upokojitvene starosti nato primerjamo glede tip zaposlitve, vrsto dejavnosti in poklic ob zadnji zaposlitvi.

Poti prehoda v delovno neaktivnost redno zaposlenih, občasno zaposlenih in samozaposlenih se močno razlikujejo (slike 4.8a, 4.8b in 4.8c). Redno zaposleni začnejo intenzivno prehajati med nezaposlene že od 52. leta naprej in po 65. letu starosti praktično vsi zapustijo formalno zaposlenost. Pri redno zaposlenih sploh ni zaznati prehodnih oblik zaposlitve, tj. se ne vključujejo v neformalne oblike zaposlitve. Zaključimo lahko, da se redno zaposleni v zgodnji starosti (do 65. leta) relativno hitro in v celoti prelijejo med nezaposlene (neaktivne) brez vključevanja v neformalno zaposlenost. Posamezniki, ki ob svoji zadnji ali trenutni zaposlitvi sodijo v kategorijo občasno zaposlenih, prehajajo v primerjavi z redno zaposlenimi med nezaposlene bistveno starejši in ostajajo zaposleni tudi pri višji starosti (Slika 8b). Zanje je značilno bolj postopno prehajanje med nezaposlene in nizek delež formalno zaposlenih (ta

povsem ugasne po 60. letu starosti). Samozaposleni ostajajo v nasprotju z redno zaposlenimi polno zaposleni tudi po 60. letu starosti. Pri samozaposlenih je prehod iz formalne zaposlenosti v nezaposlenost bolj postopen – pri tej skupini je pri vsaki starosti med 45. in 80 letom pomemben odstotek neformalno zaposlen (od 20 do 40%), medtem ko se delež formalno zaposlenih vztrajno zmanjšuje (in ugasne okrog 70. leta), delež nezaposlenih pa povečuje (slika 4.8c). V primerjavi z redno zaposlenimi so pri samozaposlenih v veliko večji meri prisotne oblike prehodne delovne aktivnosti.

Poti prehoda v delovno neaktivnost se razlikujejo tudi glede na javni oz. zasebni sektor zaposlitve (sliki 4.9a in 4.9b). Zaposleni v zasebnem sektorju v primerjavi z zaposlenimi v javnem sektorju začnejo prehajati med nezaposlene pri nižjih starostih in opravijo ta prehod bolj postopno oz. v širšem starostnem razponu. Zaposleni v javnem sektorju se pričnejo množičneje upokojevati kasneje (po 55. letu starosti), pri čemer se jih do 65. leta starosti v delovno neaktivnost umakne okoli 80%. Zaposleni v zasebnem sektorju ostajajo zaposleni v višjih starostih kot zaposleni v zasebnem sektorju, predvsem na račun višjega deleža neformalne zaposlitve.

Pomembne razlike pri prehajanju med delovno neaktivne se pojavljajo tudi glede na vrsto dela. Beli ovratniki preidejo iz formalne zaposlitve med nezaposlene skoraj v celoti do starosti 65. let. Iz formalne zaposlenosti v nezaposlenost preidejo čez noč oz. s praktično zanemarljivim deležem neformalne zaposlitve (Slika 10a). Strokovnjaki pričnejo prehajati iz formalne zaposlenosti v nezaposlenost kasneje in v daljšem starostnem razponu kot beli ovratniki (slika 4.10b). Tudi pri strokovnjakih je delež prehodnih zaposlitev majhen. Za poklice modrih ovratnikov je značilen hiter umik iz polne zaposlitve, ki se zgodi do 60. leta starosti (slika 4.10c). Vendar se pri modrih ovratnikih prehod v nezaposlenost zgodi v bistveno širšem starostnem razponu na račun pomembnega deleža neformalne zaposlitve. To pomeni tudi, da ostajajo modri ovratniki zaposleni v višjih starostih kot pa beli ovratniki in strokovnjaki.

Hitrost upokojevanja lahko spremljamo tudi s pomočjo prikazov starosti posameznikov ob upokojitvi, pri čemer spet ločimo tip, sektor in poklic ob zadnji zaposlitvi.

Redno zaposleni se upokojujejo bistveno mlajši in hitreje kot samozaposleni in občasno zaposleni (slika 4.11). Več kot 20% redno zaposlenih se upokoji v starosti 49 let ali prej. Največji del redno zaposlenih se upokoji v starosti 50-54 let, s starostjo nad 65 let pa se jih upokoji manj kot 5%. Samozaposleni se upokojujejo starejši in počasneje kot redno zaposleni. Najstarejši se upokojujejo občasno zaposleni. Ti delajo tudi v visoki starosti, saj se jih tudi v starosti nad 70 let upokoji več kot 20%, precej več kot v drugih dveh skupinah.

Zaposleni v zasebnem sektorju se pričnejo upokojevati pri nižji starosti kot zaposleni v javnem sektorju (slika 4.12). Razlika je posebej očitna pri tistih, ki se upokojijo zelo mladi. Delež zaposlenih v zasebnem sektorju, ki se upokojijo mlajši kot 49 let, je za skoraj 10% večji od primerljivega deleža zaposlenih v javnem sektorju. Omenjeno razliko zaposleni v javnem sektorju pridobijo kasneje; z večjim deležem tistih, ki se upokojijo po 60. letu starosti.

Najmlajši in najhitreje se upokojujejo beli ovratniki (slika 4.13). Več kot 15% se jih upokoji do starosti 49 let ali manj, po 65. letu starosti pa se jih upokoji manj kot 5%. Okoli 90% zaposleni v poklicih modrih ovratnikov se upokoji do starosti 60 let. Najbolj postopno in najstarejši se upokojujejo strokovnjaki.

4.3.4 Dejavniki delovne aktivnosti starejših

V tem odstavku predstavljamo izsledke multinomial logit modela, s katerim smo poskušali opredeliti dejavnike prehoda starejših iz trga dela. Analiza se osredotoča na prehod iz formalne zaposlitve s polnim delovnim časom v bodisi prehodno zaposlitev ali nezaposlenost, pri čemer v kategorijo prehodnih zaposlitev združujemo formalno zaposlene za krajši delovni čas in neformalno zaposlene, v kategorijo nezaposlenih pa brezposelne in delovno neaktivne. Za to analizo smo izbrali samo posameznike, za katere razpolagamo z vsaj dvema zapisoma v časovnem razmaku enega leta ali več (1890 posameznikov).

V model so bile vključene naslednje pojasnjevalne spremenljivke: spol, starost, izobrazba, sektor zaposlitve, poklic, zakonski status in stopnja urbanizacije. Pri spremenljivki starost smo opazovali starostna razreda 45-54 let (izhodiščna vrednost) in starejše od 55 let. Stopnjo urbanizacije okolja smo opazovali v okviru kategorij mestno (izhodiščna vrednost) in nemestno (ruralno) okolje. Družinski status smo opazovali v okviru kategorij družinsko življenje (izhodiščna vrednost) in samsko življenje. Izobrazbene stopnje smo klasificirali na osnovnošolsko ali nižjo izobrazbo (izhodiščna vrednost), srednješolsko izobrazbo in univerzitetno izobrazbo. Poklice smo razdelili na bele (izhodiščna vrednost) in modre ovratnike. Pri sektorju zaposlitve pa smo spremljali javni in zasebni sektor (izhodiščna kategorija) ter storitve (izhodiščna vrednost), industrijo in kmetijstvo.

V nadaljevanju predstavljamo rezultate regresijskega modela verjetnosti prehoda iz redne zaposlitve v prehodno zaposlitev in nezaposlenost (v primerjavi z vztrajanjem v redni zaposlitvi) za redno zaposlene, starejše od 45. let (tabela 4.1). Interpretiramo samo pojasnjevalne spremenljivke s statistično značilnim vplivom (pri interpretaciji vpliva je potrebno upoštevati predpostavko o konstantnosti ostalih spremenljivk – *ceteris paribus*).

Po pričakovanju na verjetnost prehoda iz formalne zaposlitve s polnim delovnim časom statistično signifikantno vpliva starost, tako na prehod v prehodno zaposlitev kot v

nezaposlenost. Pomemben dejavnik vpliva na prehod iz formalne zaposlitve s polnim delovnim časom v občasno zaposlitev je tudi sektor zaposlitve – za zaposlene v kmetijstvu (in gozdarstvu) je verjetnost, da bodo prešli v oblike prehodnih zaposlitev statistično signifikantno večja kot pri zaposlenih v zasebnem sektorju storitev. Statistično signifikantne vplive lahko ugotovimo tudi za nekatere druge dejavnike prehoda v nezaposlene. Po pričakovanju velja za ženske večja verjetnost kot za moške, da preidejo iz formalne zaposlitve s polnim delovnim časom v nezaposlenost (pri drugih enakih okoliščinah – predvsem starosti). Nadalje lahko ugotovimo, da je za modre ovratnike manj verjetno kot za bele ovratnike, da preidejo iz formalne zaposlitve s polnim delovnim časom med nezaposlene, in da je za zaposlene v javnem sektorju bolj verjetno kot za zaposlene v zasebnem sektorju, da iz formalne zaposlitve s polnim delovnim časom preidejo v nezaposlenost.

4.4 - Ugotovitve in sklepne misli.

V Sloveniji se prehod iz delovne aktivnosti prične okoli 50. leta starosti in se praktično konča z 61. letom, manjši delež starejših pa ostaja delovno aktiven vse do pozne starosti. Delež formalno zaposlenih za poln delovni čas se prične strmo zmanjševati po 51. letu starosti in se nato ustali pri 61. letu starosti; le redki starejši so formalno zaposleni tudi po 61. letu in po 65. letu postane njihov delež praktično zanemarljiv. Tudi brezposelni se s trga dela postopoma umaknejo do 60. leta starosti. Vendar pa ostaja ne tako neznamenit delež starejših delavno aktiven tudi po 60. letu, pri čemer je njihova aktivnost merjena na neformalne oblike dela – od 60. do 70. leta starosti je tako vključenih od 10 do 15 odstotkov oseb, v sedemdesetih letih starosti pa manj kot 10 odstotkov. Pri ženskah poteka zniževanje deleža formalno zaposlenih za poln delovni čas pri nižji starosti in bolj skokovito kot pri moških.

Naša analiza je pokazala tudi na pomembne razlike v prehodih po vrsti in sektorju zaposlitve kot tudi poklicu zaposlitve ob koncu delovne kariere. Redno zaposleni ostajajo polno zaposleni največ do 65. leta starosti in v starostnem razponu 10. let v celoti preidejo med upokojene brez vključevanja v prehodne oblike zaposlenosti. Samozaposleni ostajajo polno zaposleni tudi po 60. letu starosti, njihov prehod med upokojene je bolj postopen in v primerjavi z redno zaposlenimi v veliko večji meri vključuje prehodne delovne aktivnosti. Občasno zaposleni prehajajo med upokojene najpočasneje in ostajajo v celotnem starostnem razponu delovno aktivni znotraj prehodnih oblik zaposlitev. Zaposleni v zasebnem sektorju v primerjavi z zaposlenimi v javnem sektorju prehajajo med upokojene pri nižjih starostih in opravijo ta prehod bolj postopno oz. v širšem starostnem razponu. Ugotavljamo tudi, da beli ovratniki preidejo iz formalne zaposlitve med nezaposlene čez noč in v celoti do starosti 65. let, strokovnjaki v primerjavi z belimi ovratniki pričnejo prehajati kasneje in v daljšem starostnem razponu, modri ovratniki pa se iz formalne zaposlitve umaknejo hitro in do 60. leta starosti, vendar je jih velik delež nadaljuje s prehodnimi zaposlitvami.

Ugotavljamo torej, da delovna aktivnost starejših poteka pretežno v okviru neformalnih oblik zaposlitev (dela). Z zvišanjem starosti se na račun upada rednih zaposlitev povečuje relativni delež samozaposlitev in občasnih zaposlitev, težišče delovne aktivnosti starejših pa se v višjih starostih reducira pretežno na področje kmetijstva in pomoči na družinski kmetiji oz. podjetju. To se odraža tudi v razlikah pri poklicu oz. vrsti dela, z zniževanjem deleža poklicev belih ovratnikov na račun zviševanja starosti in obratno s porastom aktivnosti v poklicih modrih ovratnikov. Glede na tip delodajalca pri starejših delovno aktivnih prevladuje zasebni sektor.

Kakšne sklepe glede podaljševanja delovne dobe nam ponujajo gornje ugotovitve? Z drugimi besedami, kako lahko dosežemo dvig stopenj delovne participacije starejših in tako ublažimo učinke staranja prebivalstva na obseg delovne sile? Ugotovimo lahko, da se določene skupine starejših delavcev upokojujejo prej kot druge – predvsem beli ovratniki, zaposleni v javnem sektorju, in seveda ženske – na kar verjetno vplivajo institucionalne razmere, predvsem pogoji upokojevanja, kot tudi delovni pogoji. Ena od rešitev za podaljševanje delovne dobe je torej prilagoditev finančnih-institucionalnih spodbud, ki jih prinaša pokojninski sistem, tako da bi ti motivirali zaposlene k daljši delovni dobi (npr. preko sistema bonusov in malusov – več o tem v poročilu »Pokojninski sistem v Sloveniji skozi prizmo aktualnih narodnogospodarskih sprememb in trendov«, ki smo ga tudi pripravili v okviru pričujočega projekta). Tako bomo dosegli, da bodo zaposleni motivirani, da ostajajo zaposleni dlje. Komplemetarne ukrepe predstavljajo prizadevanja za večjo "privlačnost" starejše delovne sile za delodajalce preko spodbujanja dviga individualne produktivnosti delovne sile, kar pri starejših delavcih pomeni izboljšanje kompetenc preko vlaganja v vseživljenjsko učenje. Seveda pa bo potrebno spodbuditi tudi delodajalce, da bodo bolj naklonjeni uvajanju fleksibilnih pogojev dela (delo za krajši delovni čas in delo s skrajšanim delovnim časom) in principom prilagajanja delovnega mesta zaposlenim.

Seveda so gornji sklepi preliminarne narave, saj bi kazali temeljiteje preučiti faktorje in mehanizme, ki vplivajo na prehod v delavno neaktivnost, tako na motivacijski strani (»pull factors«) kot na strani povpraševanja po starejši delavcih (»push factors«). Predvsem bi bili koristno preučiti, kako vpliva izpolnitev pogojev za upokožitev (tako za redno kot za predčasno) na odločitve o vztrajanju v delovni aktivnosti, in o velikosti finančnih spodbud, ki bi lahko pripeljali od odložitve upokojevanja. Nadalje bi kazalo raziskati, v kolikšni meri bi bolj fleksibilni pogoji dela (predvsem krajši delovni čas) prispevali k odločitvi o odložitvi upokojevanja. Podrobneje bi bilo treba tudi raziskati, ali rigidnost plačnega sistema – predvsem zahteva po avtomatičnem naraščanju osnovne plače – predstavlja oviro za večjo zaposlenost starejših. Da bi lažje ocenili gornje predloge bi bilo tudi koristno ugotoviti percepcije starejših delavcev o upokojevanju in delu v starosti, kot tudi percepcije delodajalcev o starejših delavcih.

5 LITERATURA

- Barr, N. 2006. »Non-Financial Defined Contribution Pensions: Mapping the Terrain.« V Holzmann, R., in E. Palmer (ur.): *Pension Reform*. Washington D.C.: The World Bank.
- Bender, K.A in N.A. Jivan. 2005. What Makes Retirees Happy? *An Issue in Brief* 28 (februar). Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Börsch-Supan, A.H. 2006. What Are NDC Systems? What Do They Bring to Reform Strategies? V Holzmann, R., in E. Palmer (ur.): *Pension Reform*. Washington D.C.: The World Bank.
- Bovermeberg, A.L. 2007. *The Life-Course Perspective and Social Policies: an Overview of the Issues*. Tilburg: Tilburg University, v postopku objave.
- Burtless, G. in J.F. Quinn. 2002. Is Working Longer the Answer for an Aging Workforce? *An Issue in brief* 11 (december). Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Calmfors, L. in B. Holmlund. 2000. Unemployment and economic growth: a partial survey. *Swedish Economic Policy Review* 7(1): 107-153.
- Chlon, A., M. Gora in M. Rutkowski. 1999. *Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity*. Social Protection Discussion Paper 9923. Washington D.C.: The World Bank.
- Currie, J. in B.C. Madrian. 1999. Health, Health Insurance, and the Labor Market. V Ashenfelter, O.C., in D. Card (ur.): *Handbook of Labor Economics. Volume 3C*. Amsterdam: Elsevier Science.
- De Vroom, B. in M. Blomsma. 1991. The Netherlands: An Extreme Case. V Kohli, M., M. Rein, A.M. Guillemard, in H. van Gunsteren (ur.): *Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from the Workforce*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duval, R. 2003. *The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries*. Economics Department Working Papers No. 370. Paris: OECD.
- Feldstein, M. in D. Altman. 1998. *Unemployment Insurance Savings Accounts*. NBER Working Paper 6860. New York: National Bureau of Economic Research.
- Friedberg, L. 2004. *The Trend Towards Part-Time Work among Older Workers*. Neobjavljeno besedilo. Charlottesville: University of Virginia.
- Friedberg, L. 2007. The Recent Trend Towards Later Retirement. *An Issue in Brief* 9 (marec). Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Gora, M. in M. Rutkowski. 1998. *The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity*. Social Protection Discussion Paper 9815. Washington D.C.: The World Bank.
- Gruber, J. 1997. "Consumption-Smoothing Effects of Unemployment Insurance." *American Economic Review* 87 (1): 192-205.

- Hagemann, R.P. in G. Nicoletti. 1989. *Population Ageing: Economic Effects and Some Policy Implications for Financing Public Pensions*. OECD Economic Studies 12. Paris: OECD.
- Hamermesh, D.S. in D.T. Slesnick. 1995. *Unemployment Insurance and Household Welfare: Microeconomic Evidence 1980-93*. NBER Working Paper 5315. New York: National Bureau of Economic Research.
- Holzmann, R. in E. Palmer. 2006. *Pension Reform*. Washington D.C.: The World Bank.
- Holzmann, R. in R. Hinz. 2005. *Old Age Income Support in the 21st Century*. Washington D.C.: The World Bank.
- Hopenhayn H. in J. Hatchondo. 2002. *The Welfare Consequences of Alternative Designs of Unemployment Insurance Savings Accounts*. V postopku objave. Rochester: University of Rochester.
- Ilmakunnas, P., V. Skirbekk, J.C. van Ours in M. Weiss. 2007. Ageing and Productivity. *Paper presented at the DeBenedetti conference*, Limone, May 26, 2007.
- IMF (International Monetary Fund). 2004. *World Economic Outlook: September 2004; The Global Demographic Transition*. Washington D.C.: IMF.
- Johnson, R. W., G. Mermin in C.E. Steuerle. 2006. *Work Impediments at Older Ages*. The Retirement Project Discussion Paper 06-02. Washington, DC: The Urban Institute.
- Kohli, M. in M. Rein. 1991. The Changing Balance of Work and Retirement. V M. Kohli, M. Rein, A.M. Guillemard, in H. van Gunsteren (ur.): *Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from the Workforce*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lahey J.N. 2005. Do Older Workers Face Discrimination? *An Issue in Brief 33 (julij)*. Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Lindeman, D. M. Rutkowski, in O. Sluchynskyy. 2001. The Evolution of Pension Systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemmas, and Emerging Practices. V OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): *OECD Financial Market Trends* 80. Paris: OECD.
- Martins, J.O., F. Gonand, P. Antolin, C. de la Maisonneuve in K.Y. Yoo. 2005. *The Impact of Aging on Demand, Factor Markets and Growth*. Economics Working Papers 420. Paris: OECD.
- Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve. 2006. Nacionalna strategija skrbi za kakovostno staranje prebivalstva in za solidarnostno sožitje generacij v Sloveniji, http://www.gov.si/mddsz/doc/strategija_staranje_sozitje_2006_jrazprava_5_6_06.pdf, pridobljeno 28.7.2006
- Muenz, R. 2007. *Aging and Demographic Change in European Societies: Main Trends and Alternative Policy Options*. Social Protection Discussion Paper 03/07. Washington D.C.: The Worldbank.

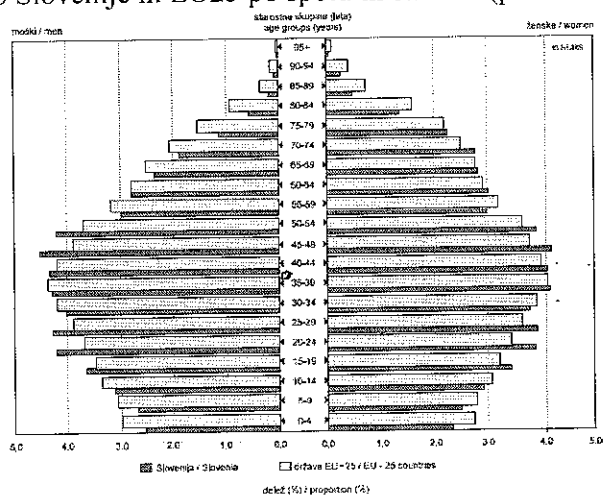
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1998. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1999. *Focus on part-time work*. Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2003. *Taxing Wages*. Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2006. *Live Longer, Work Longer*. Paris: OECD.
- Official Journal of the European Union. 2004. Priporočilo Sveta z dne 14. oktobra 2004 o izvajanju politike zaposlovanja držav članic, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_326/l_32620041029en00470063.pdf, pridobljeno 28.7.2006.
- Orazem, P., M. Vodopivec in R. Wu. 2005. Worker Displacement during the Transition: Experience from Slovenia. *Economics of Transition* 13(2): 311-340.
- Orszag, J.M. in D. Snower. 1997. *From Unemployment Benefits to Unemployment Support Accounts*. [Http://www.econ.bbk.uk/ukcosts/incentives.html](http://www.econ.bbk.uk/ukcosts/incentives.html) (3.9.2008).
- Orszag, J.M., P.R. Orszag, D.J. Snower in J.E. Stiglitz. 1999. *The Impact of Individual Accounts: Piecemeal vs. Comprehensive Approaches*. [Http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON1999/Resources/orszag.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON1999/Resources/orszag.pdf) (3.9.2008).
- Palacios, R. 2003. The Future of Global Ageing. *International Journal of Epidemiology* 31(4): 786-791.
- Palacios, R. in R. Rocha. 1998. *The Hungarian Pension System in Transition*. Social Protection Discussion Paper 9805. Washington D.C.: The World Bank.
- Palmer, E. 2006. What is NDC? V Holzmann, R., in E. Palmer (ur.): *Pension Reform*. Washington D.C.: The World Bank.
- Ruhm, C. 1990. Bridge Jobs and Partial Retirement. *Journal of Labor Economics* 8(4): 482-501.
- Rutkowski, M. 1998. A New Generation of Pension Reforms Conquers the East: A Taxonomy in Transition Economies. *Transition* 9(4): 16-19.
- Rutkowski, M. 2002. Pensions in Europe: Paradigmatic and Parametric Reforms in EU Accession Countries in the Context of EU Pension System Changes. *Journal of Transforming Economies and Societies* 9(1): 2-26.
- SURS. 2007. Aktivno prebivalstvo (po anketi o delovni sili), Slovenija. Metodološka pojasnila. [Http://www.stat.si/doc/metod_pojasnila/07-008-MP.htm](http://www.stat.si/doc/metod_pojasnila/07-008-MP.htm) (16.11.2007).

- UN (United Nations). 2004. *Follow-up to the Second World Assembly on Ageing: Report of the Secretary-General*. New York: UN.
- UN (United Nations). 2007. *World Economic and Social Survey 2007. Development in an Aging World*. New York: United Nations.
- Van Ours, J.C. in M. Vodopivec. 2006. How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Labor Economics* 24 (2): 351-378.
- Verbič, M. 2007a. *Varying the parameters of the slovenian pension system: an analysis with an overlapping-generations general equilibrium model*. Ljubljana: Institut za ekonomske raziskave.
- Verbič, M. 2007b. *Supplementary pension insurance in slovenia: an analysis with an overlapping-generations general equilibrium model*. Ljubljana: Institut za ekonomske raziskave.
- Verbič, M., B. Majcen in R. van Nieuwkoop. 2005. *Sustainability of the slovenian pension system: An Analysis with an Overlapping-generations General Equilibrium Model*. Working paper 29. Ljubljana: Institut za ekonomske raziskave.
- Vodopivec, M. 1995. Does the Slovenian unemployment insurance system discourage reemployment of the benefit recipient. *IB revija* 29(6/7): 21-43.
- Vodopivec, M. 2004a. *Income Support for the Unemployed: Issues and Options*. Washington, DC: The World Bank.
- Vodopivec, M. 2004b. Učinki spremembe zakona o zavarovanju za brezposelnost. *IB revija* 38(1/2): 77-108.
- Vodopivec, M. 2006. The evolution and determinants of Slovenia's wage structure in the 1990s. *IB revija* 40(1/2): 37-50.
- Vodopivec, M. 2007. *Equal Pay for Equal Work? Wage and Productivity Differentials During Slovenia's Transition*. V postopku objave. St. Paul: Macalester College.
- Vodopivec, M. 2008. *How Viable Are Unemployment Insurance Savings Accounts: Simulation Results for Slovenia*. IZA Discussion Paper 3438. Bonn: IZA – Institute for the Study of Labor.
- Vodopivec, M. in T. Rejec. 2003. *Unemployment Insurance Savings Accounts: Simulation Results for Estonia*. Interno gradivo, World Bank, Human Development Network, Social Protection Unit.
- Vodopivec, M., A. Wörgötter in D. Raju. 2005. Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: a Review of the 1990s. *Comparative Economic Studies* 47(4): 615-651.

- Vodopivec, M. in P. Dolenc. 2008. *Live Longer, Work Longer: Making it Happen in the Labor Market*. SP Discussion Paper 0803. Washington D.C.: The World Bank.
- Von Gersdorff, H. in M. Rutkowski. 2004. *Pension Reforms: Security through Diversity*. Washington D.C.: The World Bank.
- WB (World Bank). 1994. *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.
- WB (World Bank). 2007. *From Red to Gray. The "Third Transition" of Aging Populations in Eastern Europe and Former Soviet Union*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Whitehouse, E. 2007. *Pensions Panorama*. Washington D.C.: The World Bank.
- Yun, J. (2002). *An Empirical Simulation for the Relevance of Alternative Systems to Unemployment Insurance in Korea*. V postopku objave. Seoul: Ewha Womens University.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (uradno prečiščeno besedilo) (ZPIZ-1-UPB4).

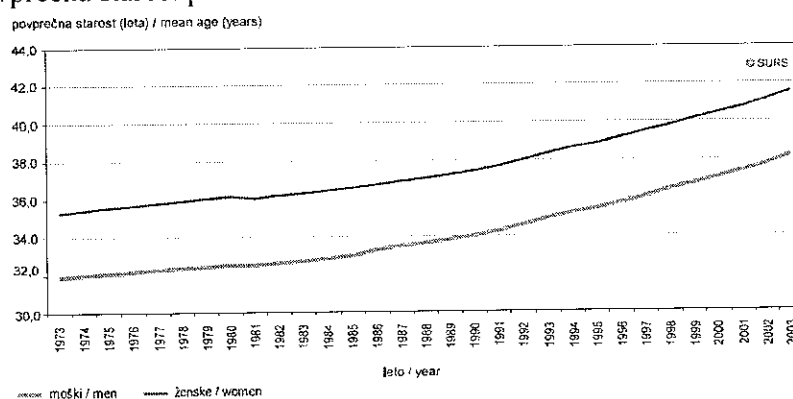
PRILOGA 1: Slike in tabele

Slika 2.1: Prebivalstvo Slovenije in EU25 po spolu in starosti (podatki za leto 2003)



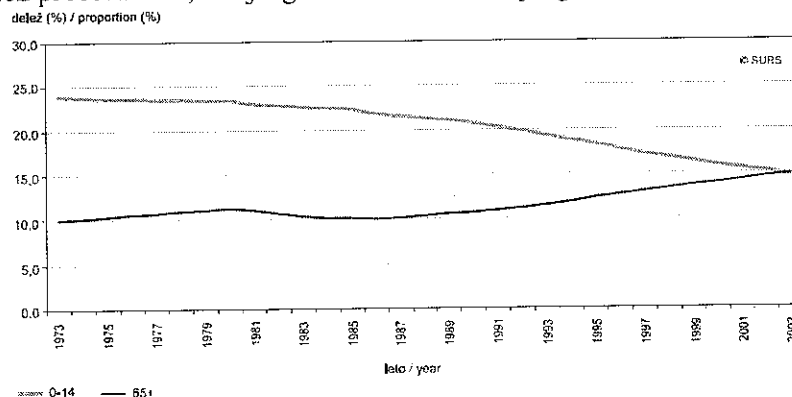
Vir: SURS.

Slika 2.2: Povprečna starost prebivalstva



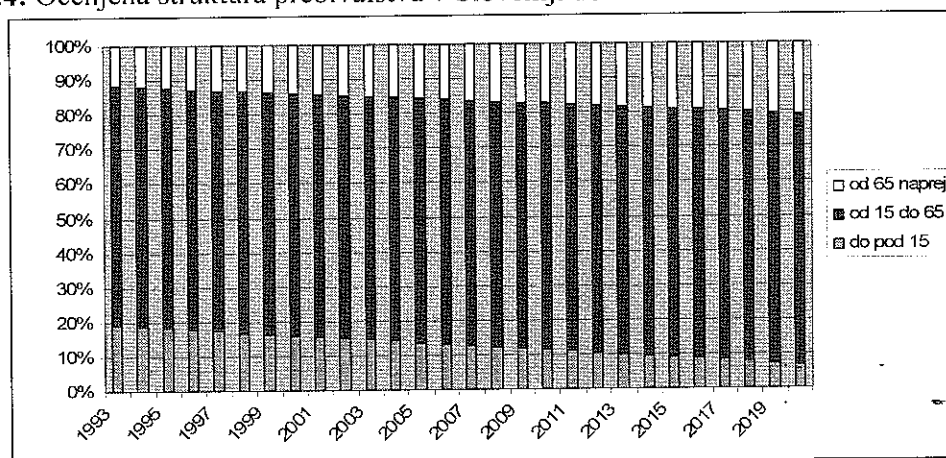
Vir: SURS.

Slika 2.3: Delež prebivalstva, mlajšega od 15 let in starejšega od 65 let



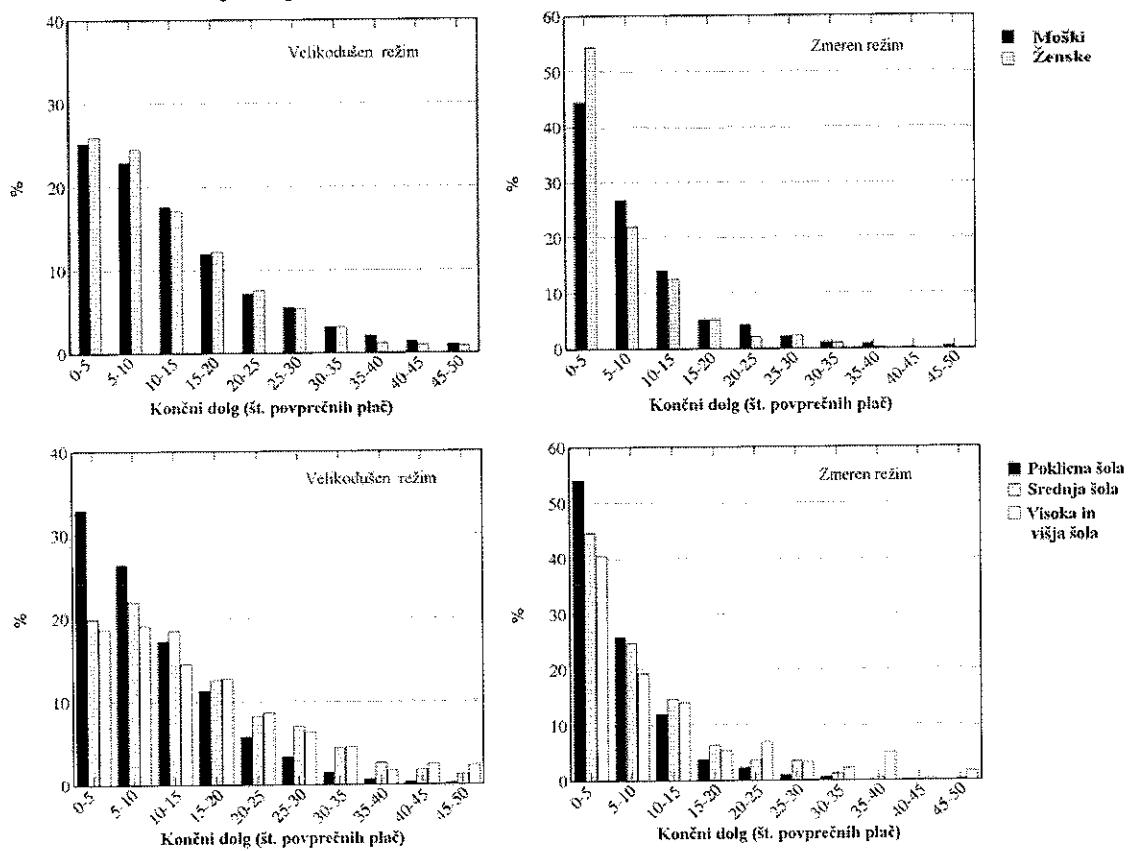
Vir: SURS.

Slika 2.4: Ocenjena struktura prebivalstva v Sloveniji do leta 2020

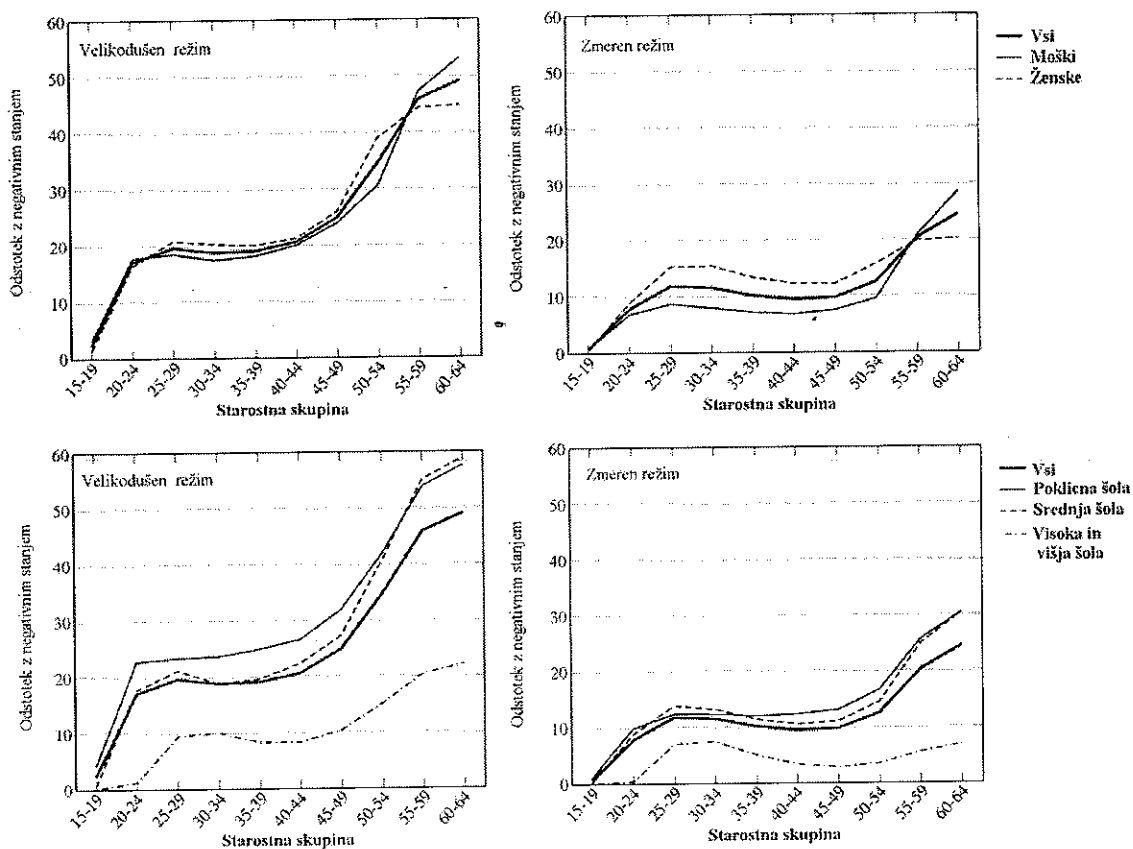


Vir: SURS (podatki do leta 2006) in lastni izračuni (od leta 2006 dalje).

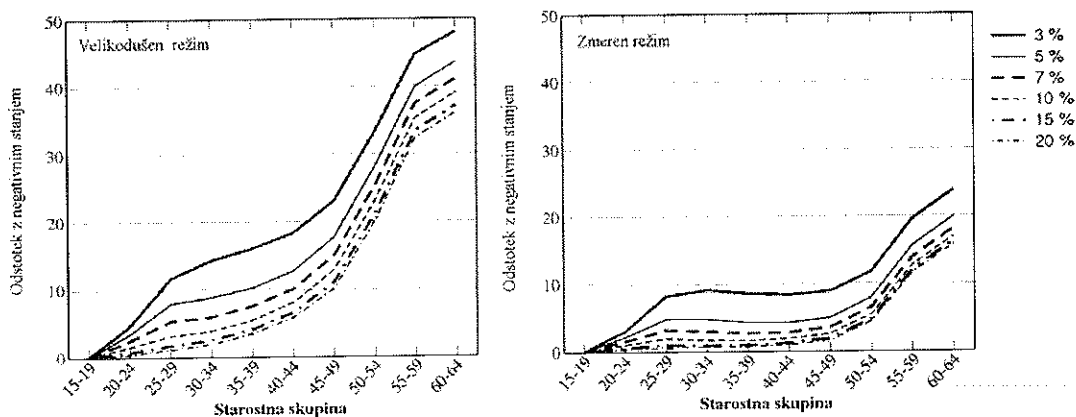
Slika 3.1: Distribucija negativnih stanj ob koncu delovne kariere po spolu in izobrazbi



Slika 3.2: Delež oseb z negativnim stanjem na varčevalnem računu zavarovanja za brezposelnost pri vrednostih osnovne variante simulacije, po starosti, spolu in izobrazbi

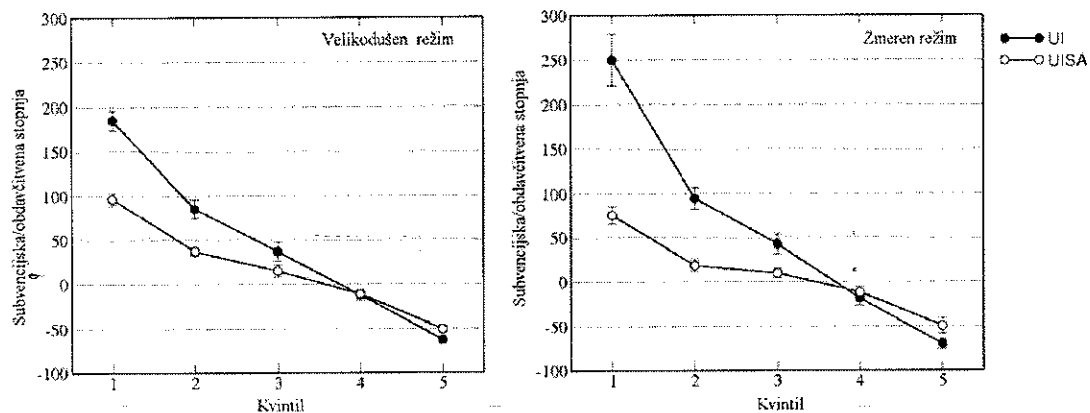


Slika 3.3: Delež oseb z negativnim stanjem na varčevalnem računu zavarovanja za brezposelnost glede na prispevne stopnje, po starosti*

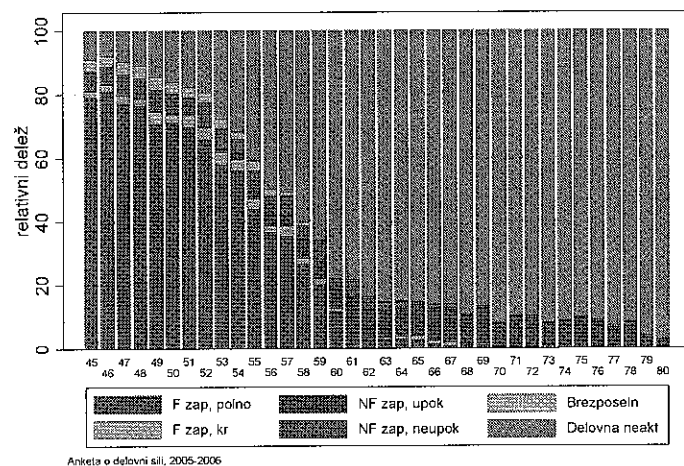


*Obdobje odloga: tri leta

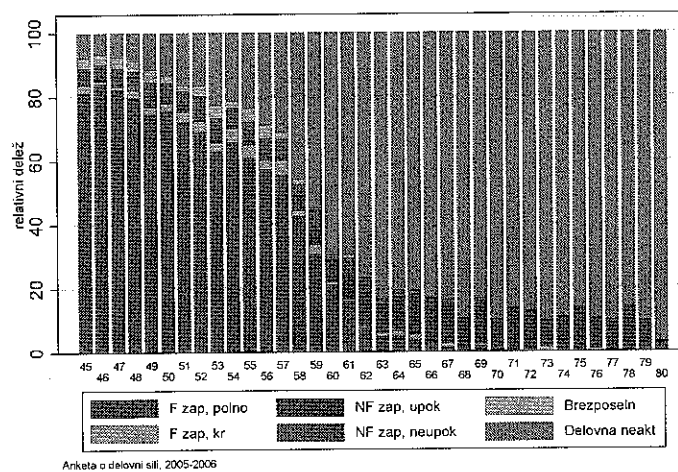
Slika 3.4: Primerjava subvencijske/obdavčitvene stopnje pri zavarovanju za brezposelnost na podlagi varčevalnih računov (UISA) ter tradicionalnemu sistemu zavarovanja za brezposelnost (UI), pri velikodušnem ter zmernem režimu



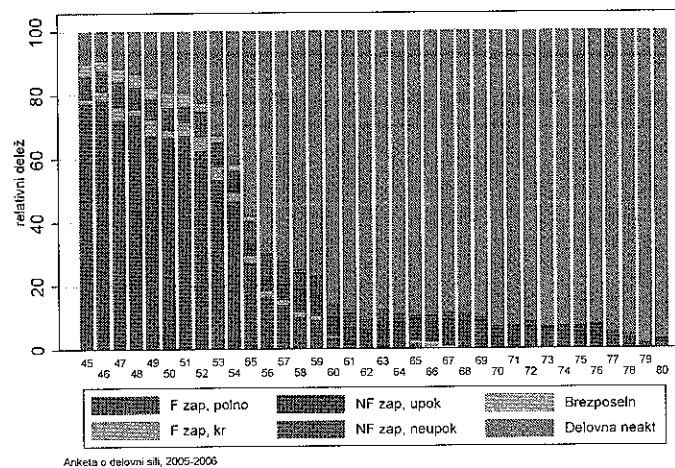
Slika 4.1a: Delovna aktivnost starejših delavcev



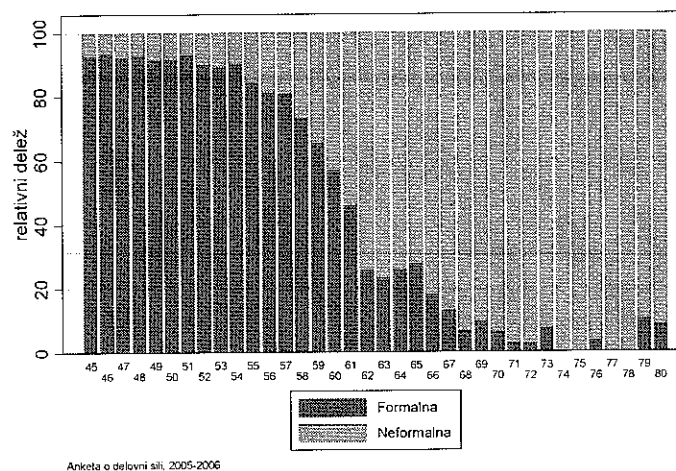
Slika 4.1b: Delovna aktivnost po spolu. moški



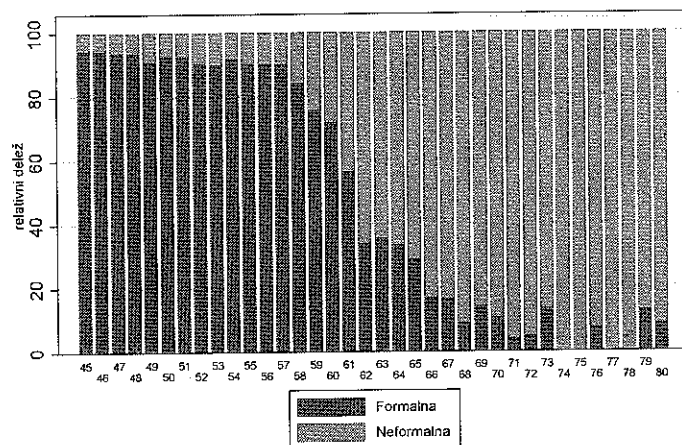
Slika 4.1c: Delovna aktivnost po spolu, ženske



Slika 4.2a: Zaposlenost starejših delavcev

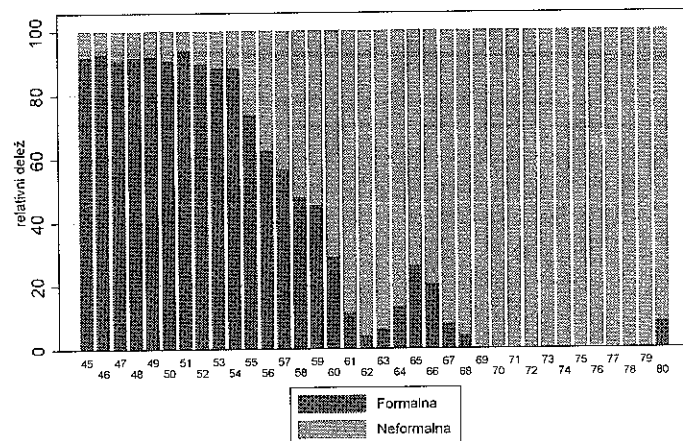


Slika 4.2b: Formalna in neformalna zaposlenost: moški nad 45 let



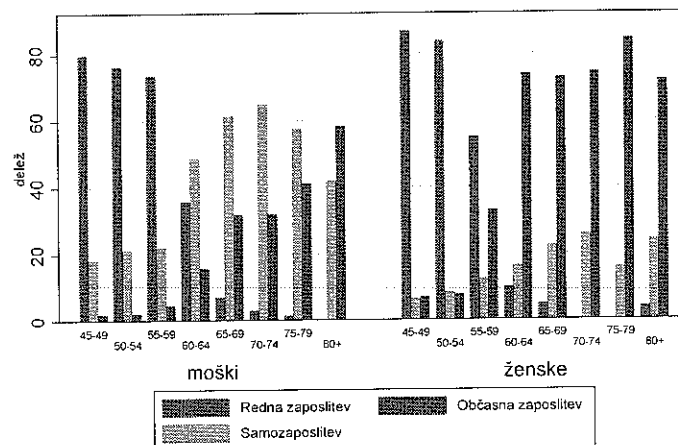
Anketa o delovni sili, 2005-2006

Slika 4.2c: Formalna in neformalna zaposlenost: ženske nad 45 let



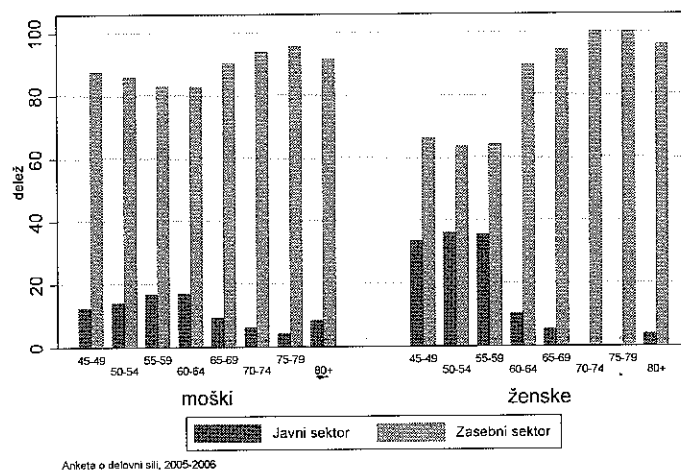
Anketa o delovni sili, 2005-2006

Slika 4.3: Zaposlenost po tipu zaposlitve in spolu

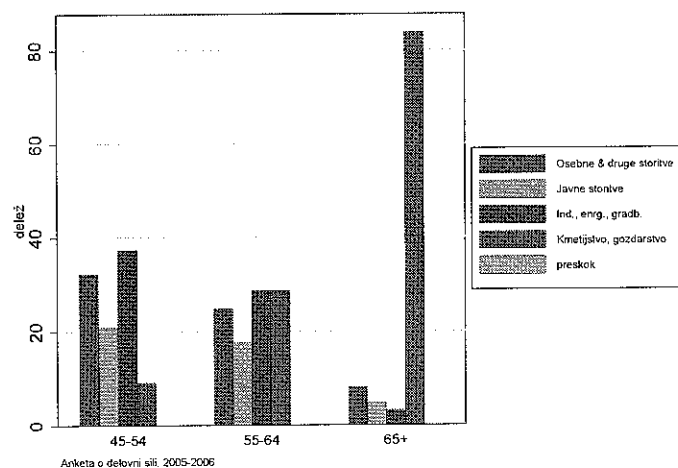


Anketa o delovni sili, 2005-2006

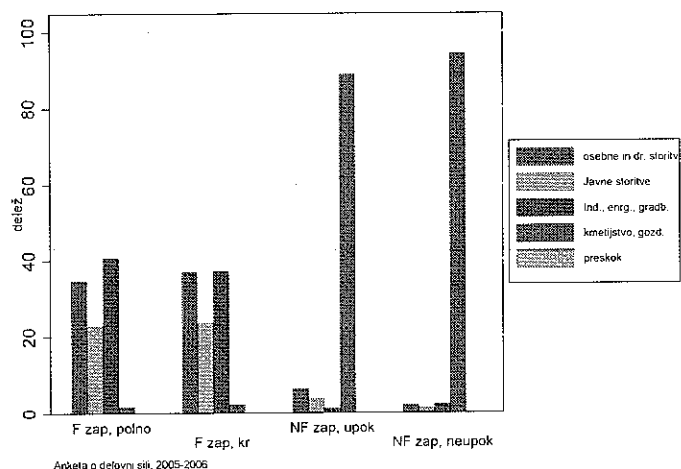
Slika 4.4: Zaposlenost po tipu delodajalca in spolu



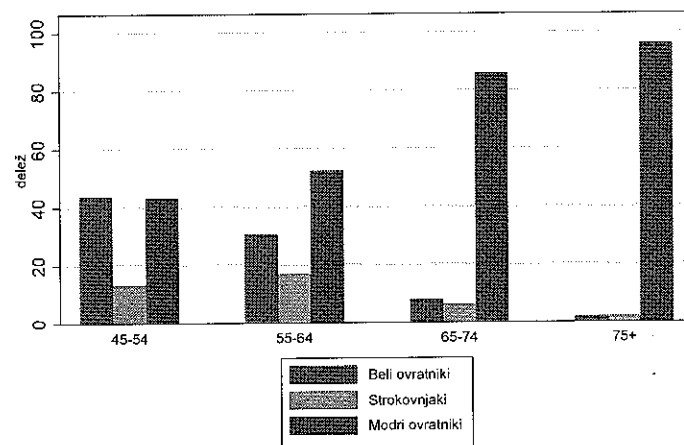
Slika 4.5a: Zaposlenost po sektorju dejavnosti in starosti



Slika 4.5b: Zaposlenost po sektorju dejavnosti in statusu na trgu dela

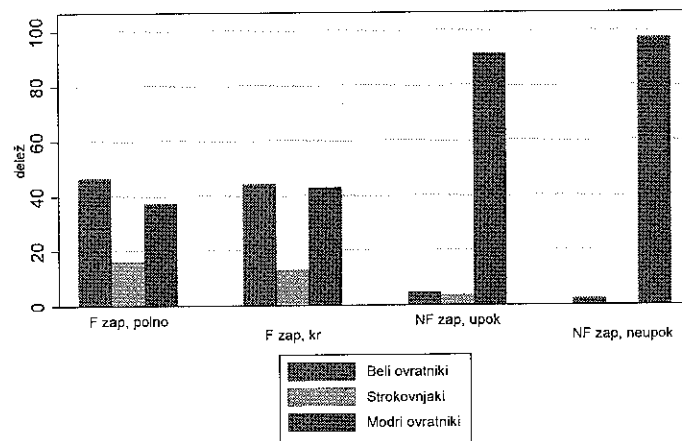


Slika 4.6a: Zaposlenost starejših po poklicu in starosti



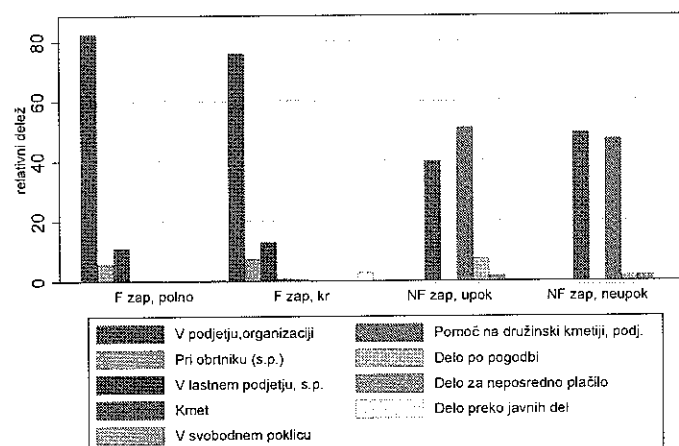
Anketa o delovni sili, 2005-2006

Slika 4.6b: Zaposlenost starejših po poklicu in statusu na trgu dela



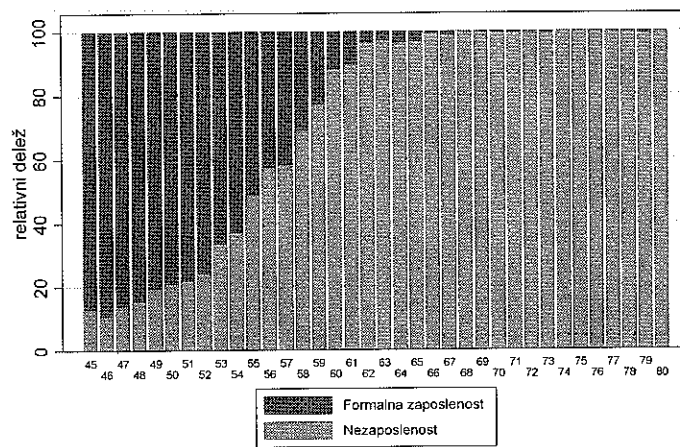
Anketa o delovni sili, 2005-2006

Slika 4.7: Zaposlenost starejših po vrsti dela in statusu na trgu dela



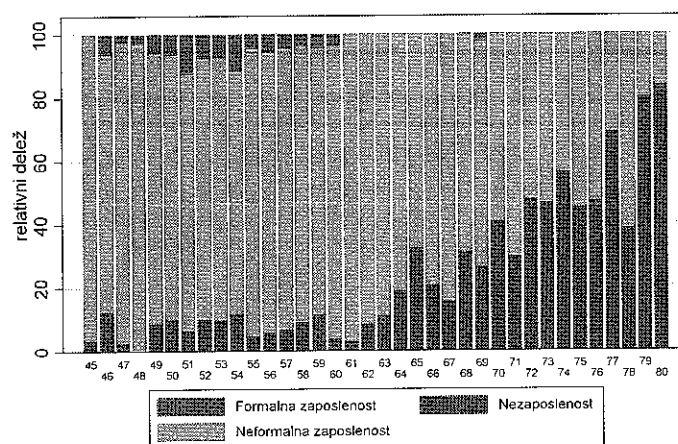
Anketa o delovni sili, 2005-2006

Slika 4.8a: Prehod v delovno neaktivnost: redno zaposleni



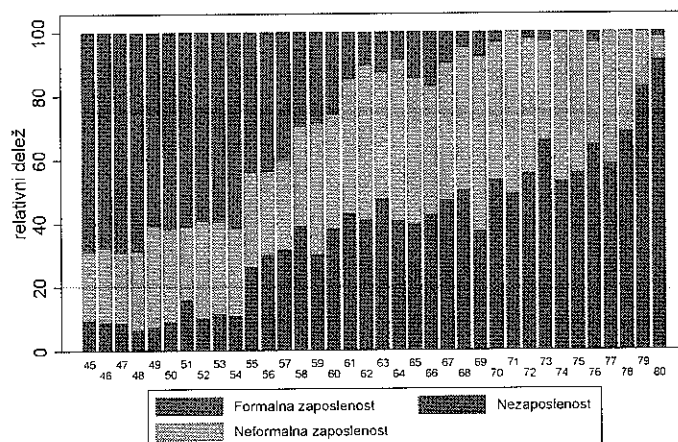
Anketa o delovni sili, 2005-2006

Slika 4.8b: Prehod v delovno neaktivnost: občasno zaposleni



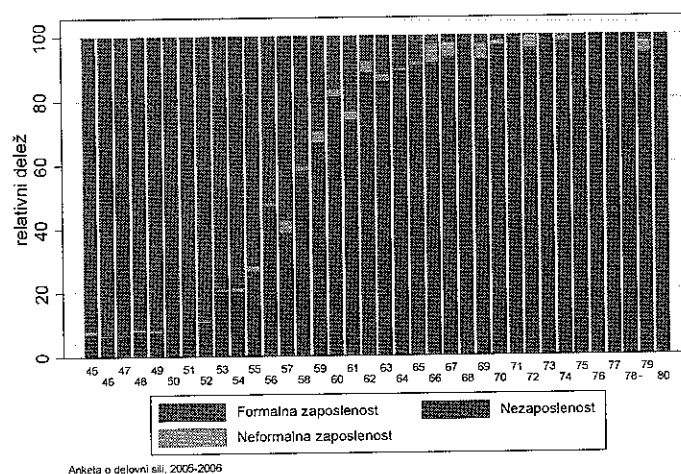
Anketa o delovni sili, 2005-2006

Slika 4.8c: Prehod v delovno neaktivnost: samozaposleni

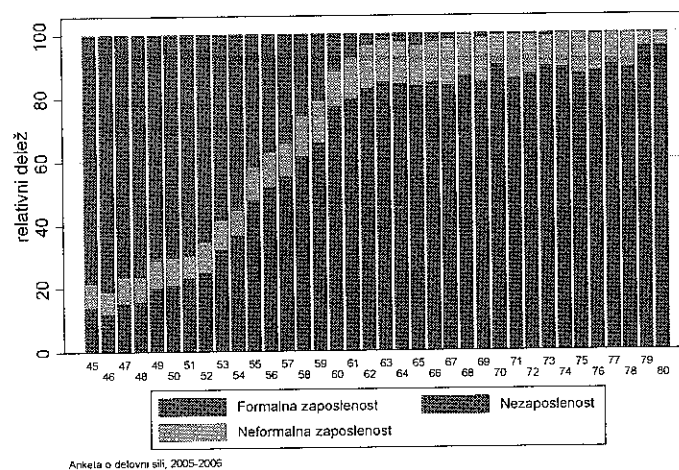


Anketa o delovni sili, 2005-2006

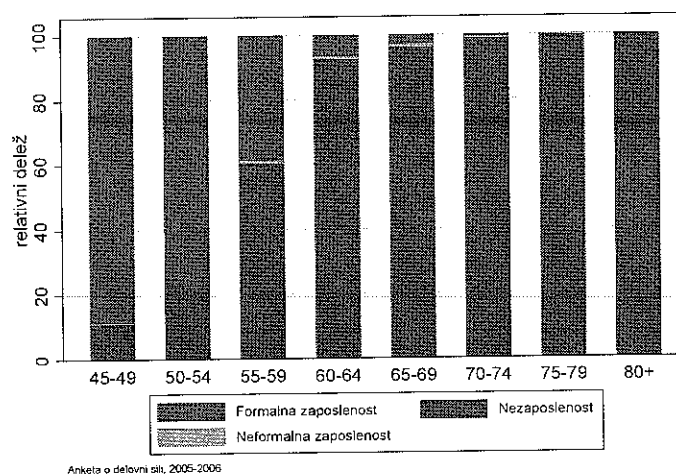
Slika 4.9a: Prehod v delovno neaktivnost: zaposleni v javnem sektorju



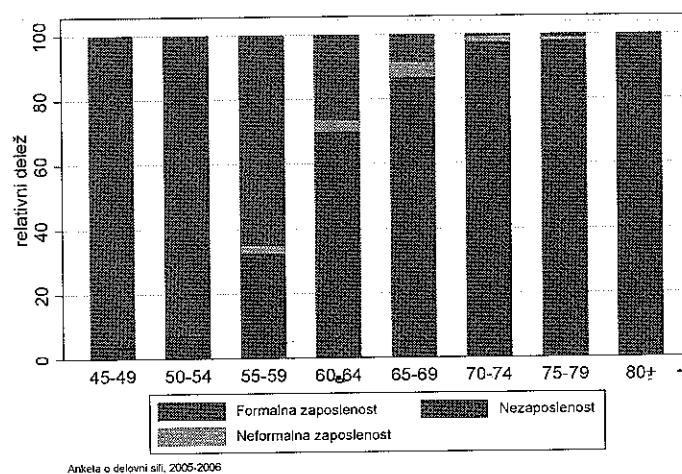
Slika 4.9b: Prehod v delovno neaktivnost: zaposleni v zasebnem sektorju



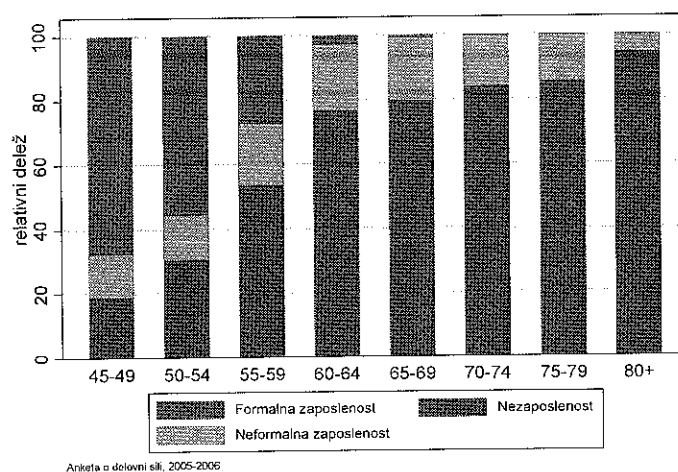
Slika 4.10a: Prehod v delovno neaktivnost: poklici belih ovratnikov



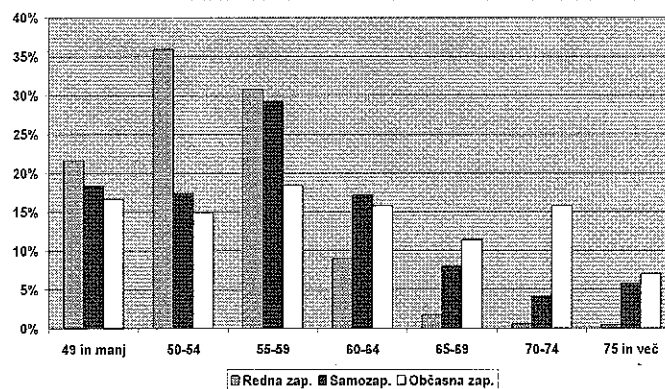
Slika 4.10b: Prehod v delovno neaktivnost: strokovnjaki



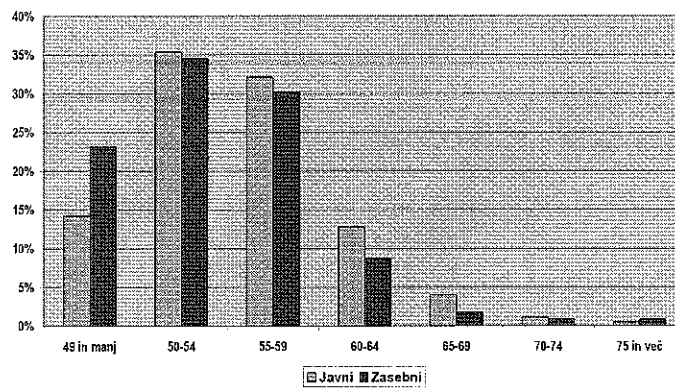
Slika 4.10c: Prehod v delovno neaktivnost: poklici modrih ovrtnikov



Slika 4.11: Upokojitvena starost po tipu zaposlitve



Slika 4.12: Upokojitvena starost po sektorju zaposlitve



Slika 4.13: Upokojitvena starost po poklicu

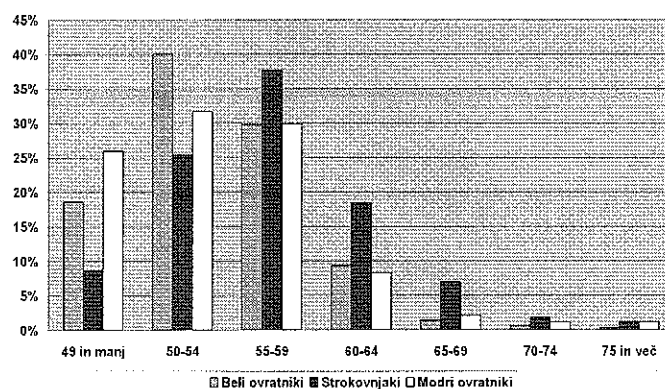


Tabela 1.1: Trendi na trgu dela v Sloveniji v obdobju od 1. 1990 do 2006

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
A. Realne plače (letno povprečje, 2004=100)																		
Neto realne plače		66.7	65.8	73.2	75.8	79.2	83.0	85.6	86.9	89.8	91.3	94.2	96.2	98.0	100.0	103.5	106.1	110.5
B. Zaposlenost (v tisočih, letno povprečje)																		
Skupaj	909.7	839.0	783.4	766.4	752.3	750.2	744.9	743.4	745.0	892	894	914	922	896	946	947	969	994
C. Brezposelnost																		
Stanje po registru (letno povprečje, v tisočih)	44.6	75.1	102.6	129.1	127.1	121.5	119.8	125.2	126.0	119.0	106.6	101.9	102.6	97.7	92.8	91.9	85.8	71.3
Stopnja brezposelnosti – registerska	4.7	8.2	11.6	14.4	14.5	13.9	13.9	14.4	14.5	11.8	10.7	10.0	10.0	9.8	8.9	8.8	8.1	6.7
Stopnja brezposelnosti anketna	–	7.3	8.3	9.1	9.0	7.4	7.3	7.1	7.7	7.4	7.2	6.4	6.4	6.7	6.3	6.5	6.0	4.9
D. Priliv v brezposelnost med koledarskim letom																		
Skupaj (v tisočih)	46.5	73.6	84.6	97.7	78.9	79.6	86.4	78.4	77.0	80.8	82.3	87.7	87.4	94.2	95.6	94.4	90.2	73.5
Iskalci prve zaposlitve (%)	21.5	19.0	25.9	26.4	28.4	27.8	24.4	22.8	24.2	24.3	24.9	25.0	24.5	27.0	27.2	22.9	20.6	20.0
Brezposelni zaradi stečaja podjetja in trajni presežki (%)	18.6	31.1	31.1	29.3	25	21.4	25.2	26	19.9	14.0	11.6	10.0	12.5	15.3	14.3	15.8	15.4	14.1
Iztek zaposlitve za določen čas (%)	27.6	24.9	21.7	25.0	19.6	25.5	28.2	30.2	38.3	38.2	34.4	36.6	37.4	34.2	34.6	36.6	37.0	38.4
Druge (%)	32.3	25.0	21.3	19.3	27.0	25.3	22.2	21.0	17.6	23.5	29.1	28.5	25.6	23.5	23.9	24.6	27.0	27.5

Vir: Statistični letopis Slovenije, različna leta.

Tabela 2.1: Povzetek pokojninskih sistemov v državah EU15

Država	1. steber ⁱ			2. steber		Upokojitvena starost ⁱⁱ	Osnova za izračun pokojnine	Usklajevanje pokojnin	Nadomestitvena stopnja ⁱⁱⁱ
	Osnovna shema	Ciljna shema	Minimalna shema	Skupaj	Javni	Privatni			
Avstrija		✓ 37%		37%	1		15 najbolj ugodnih zaporednih let	Povprečne plače	78,3
Belgija		✓ 23%	✓ 38%	38%	1		Celotno povprečje n.p.	Inflacija	37,3
Danska	✓ 17%	✓ 17%		34%	1 in 2	2	n.p.	n.p.	43,3
Finska		✓ 21%		21%	1		Zadnjih 10 let	Inflacija (50%) in povprečne plače (50%)	71,5
Francija		✓ 31%	✓ 29%	31%	1 in 3		20 najbolj ugodnih zaporednih let, za 2. steber pa celotno povprečje Zadnjih 5 let	Inflacija	49,4
Grčija		✓ 12%	✓ 40%	40%	1			Porast pokojnin v javnem sektorju n.p.	84,0
Irska	✓ 31%	✓ 28%		31%			n.p.	n.p.	30,6
Italija		✓ 22%		22%	4		Celotno povprečje	Povprečje rasti BDP v zadnjih petih letih	78,8
Luksemburg	✓ 12%	✓ 36%	✓ 46%	46%	1		Celotno povprečje	Povprečne plače	101,9
Nemčija		✓ 24%		24%	3		Celotno povprečje	Povprečne plače	45,8

nadaljevanje na naslednji strani

nadaljevanje s prejšnje strani											
Nizozemska	✓	34%	✓	34%	34%	1		65	Celotno povprečje Najboljših 10 let iz obdobja zadnjih 15 let	Povprečne plače Inflacija (25%) in povprečne plače (75%)	68,3
Portugalska		34%	✓	20%	44%	1		65			66,7
Španija			✓	33%	33%	1		65	Zadnjih 15 let	Inflacija	80,1
Švedska		✓	34%		34%	4	1 in 2	65	Celotno povprečje	Povprečne plače s popravkom za demografska gibanja	64,8
Velika Britanija	✓	20%	✓	26%	33%	1		65	Celotno povprečje	Povprečne plače	37,1
Povprečje EU15					33,5%			64,7			57,4
Slovenija			✓	20%	20%			61	18 najbolj ugodnih zaporednih let	Povprečne plače	69,1

Legenda:

- 1 ... sistem opredeljenih koristi
- 2 ... sistem opredeljenih prispevkov
- 3 ... točke
- 4 ... nominalni računi

Opombe:

- i Podatki predstavljajo % povprečne plače.
- ii Normalna upokojitvena starost za ženske.
- iii Nadomestitvena stopnja kot odstotek pokojninskih prejemkov iz naslova obveznega pokojninskega sistema za moškega s povprečno plačo pred upokojitvijo.

Vir: Whitehouse (2007) in Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (uradno prečiščeno besedilo) (ZPIZ-1-UPB4).

Tabela 2.2: Izračun učinka bonusov in malusov za moške

Dopolnjena starost ob upokojitvi	Pokojninska doba	Bonus/ malus na mesec	Višina pokojnine glede na polno starost	Znesek pokojnine	Razlika glede na "polno" pokojnino	Višek (+) ali manjko (-) vplačil v pokojninsko blagajno	Mesečni učinek do konca pričakovane življenjske dobe
(v letih)	(v letih)	(v €)	(v €)	(v €)	(v €)	(v €)	(v €)
58	35	-0,30%	82,0%	476,11	-104,51	-53.887,27	-264,15
59	36	-0,25%	88,0%	510,94	-69,67	-43.109,82	-224,53
60	37	-0,20%	92,8%	538,81	-41,80	-32.332,36	-179,62
61	38	-0,15%	96,4%	559,71	-20,90	-21.554,91	-128,30
62	39	-0,10%	98,8%	573,65	-6,97	-10.777,45	-69,09
63	40	0,00%	100,0%	580,62	/	/	/
64	41	0,30%	103,6%	601,52	20,90	10.777,45	81,65
65	42	0,20%	104,8%	608,49	27,87	21.554,91	179,62
66	43	0,10%	103,6%	601,52	20,90	32.332,36	299,37

Uporabljeni parametri

1. Neto plača	846,38
2. Bruto plača	1.303,92
3. Delež starostne pokojnine glede na poprečno plačo	68,60%
4. Pričakovana življenjska doba (v letih)	75

Vir: ZPIZ-1 in lastni izračuni.

Tabela 2.3: Izračun učinka bonusov in malusov za ženske

Dopolnjena starost ob upokojitvi	Pokojninska doba	Bonus/ malus na mesec	Višina pokojnine glede na polno starost	Znesek pokojnine	Razlika glede na "polno" pokojnino	Višek (+) ali manjko (-) vplačil v pokojninsko blagajno	Mesečni učinek do konca pričakovane življenjske dobe
(v letih)	(v letih)	(v €)	(v €)	(v €)	(v €)	(v €)	(v €)
58	35	-0,30%	89,2%	517,91	-62,71	-32.332,36	-112,27
59	36	-0,25%	94,0%	545,78	-34,84	-21.554,91	-78,10
60	37	-0,20%	97,6%	566,68	-13,93	-10.777,45	-40,82
61	38	0,00%	100,0%	580,62			
62	39	0,30%	103,6%	601,52	20,90	10.777,45	44,91
63	40	0,20%	104,8%	608,49	27,87	21.554,91	94,54
64	41	0,10%	103,6%	601,52	20,90	32.332,36	149,69

Uporabljeni parametri

1. Neto plača	846,38
2. Bruto plača	1.303,92
3. Delež starostne pokojnine glede na poprečno plačo	68,60%
4. Pričakovana življenjska doba (v letih)	82

Vir: ZPIZ-1 in lastni izračuni.

Tabela 3.1: Delež delavcev z negativnim stanjem na varčevalnem računu (v odstotkih)*

	Negativno stanje ob koncu delovne kariere		Negativno stanje med delovno kariero	
	Velikodušen režim	Zmeren režim	Velikodušen režim	Zmeren režim
Skupaj	49.2 ± 0.9	24.6 ± 1.3	66.3 ± 1.6	42.5 ± 1.4
Spol				
Moški	53.2 ± 1.0	28.6 ± 1.9	69.7 ± 1.8	42.0 ± 2.1
Ženske	44.8 ± 2.3	20.2 ± 1.6	62.7 ± 2.6	43.0 ± 1.8
Izobrazba				
Poklicna	57.8 ± 1.3	30.5 ± 2.7	73.0 ± 1.9	44.4 ± 2.9
Srednja	59.1 ± 2.5	30.5 ± 3.0	75.5 ± 3.0	50.7 ± 2.9
Visoka in višja	21.7 ± 2.7	7.0 ± 2.2	43.0 ± 3.1	27.0 ± 2.9

*Odstotki delavcev, ki imajo negativno stanje na svojih varčevalnih računih, po skupinah, navedenih v posamezni vrstici.

Tabela 3.2: Delež nadomestil, ki se financirajo iz varčevalnih računov in povprečno negativno stanje ob upokojitvi

	Povprečno negativno stanje ob upokojitvi (v povprečnih mesečnih plačah)		Delež financiran iz varčevalnih računov (v odstotkih)	
	Velikodušen režim	Zmeren režim	Velikodušen režim	Zmeren režim
Skupaj	13.5 ± 0.6	7.7 ± 0.4	41.6 ± 1.2	59.1 ± 1.4
Spol				
Moški	14.0 ± 0.8	8.3 ± 0.6	41.8 ± 1.6	55.3 ± 1.5
Ženske	13.0 ± 0.9	6.8 ± 1.0	41.5 ± 2.1	64.8 ± 4.4
Izobrazba				
Poklicna	10.1 ± 0.5	6.3 ± 0.7	43.9 ± 1.3	58.0 ± 3.2
Srednja	15.2 ± 0.6	8.4 ± 0.2	38.3 ± 1.3	56.6 ± 1.7
Visoka in višja	20.6 ± 1.8	11.9 ± 3.6	46.1 ± 4.1	70.8 ± 7.2

Tabela 3.3: Prelivanje dohodkov: sistem varčevalnih računov, osnovna varianta*

	1. kvintil	2. kvintil	3. kvintil	4. kvintil	5. kvintil
Velikodušen režim					
Vseživljenjski dohodki	147.1	288.5	393.9	528.6	956.8
Vseživljenjske obdavčitve	2.1	4.1	5.7	7.6	13.8
Vseživljenjski prispevki	4.2	7.0	8.0	8.4	8.9
Vseživljenjska nadomestila	10.3	13.1	13.3	11.4	8.8
Končno stanje na varčevalnem računu	1.0	1.6	2.2	3.1	4.8
Neto nadomestila	5.1	3.6	1.8	-1.5	-9.0
Subvencijska / obdavčitvena stopnja **	96.8	37.3	15.4	-11.3	-50.7
Zmeren režim					
Vseživljenjski dohodki	133.1	279.1	386.2	532	949
Vseživljenjske obdavčitve	0.6	1.2	1.6	2.2	3.9
Vseživljenjski prispevki	3.7	6.4	7.1	7.2	7.5
Vseživljenjska nadomestila	4.7	5.5	5.6	4.4	2.9
Končno stanje na varčevalnem računu	1.6	3.0	3.6	4.5	5.7
Neto nadomestila	2.0	0.9	0.5	-0.6	-2.8
Subvencijska / obdavčitvena stopnja **	75.5	18.6	9.9	-11.8	-49.4

*Razen razmerja med vseživljenjskimi obdavčitvami in vseživljenjskimi nadomestili so vse ostale spremenljivke izražene v večkratnikih povprečne mesečne plače v državi.

** Subvencijska/obdavčitvena stopnja je opredeljena kot $100 \cdot (LUB - LT) / LT = 100 \cdot (LUB/LT - 1)$, pri čemer LUB predstavlja vseživljenjska nadomestila in LT vsoto vseživljenjskih obdavčitev in vseživljenjskih prispevkov, zmanjšano za vsoto končnih stanj na varčevalnih računih.

Tabela 3.4: Prelivanje dohodkov: Standardno zavarovanje za brezposelnost, osnovna varianta*

	1. kvintil	2. kvintil	3. kvintil	4. kvintil	5. kvintil
Velikodušen režim					
Vseživljenjski dohodki	147,1	288,5	393,9	528,6	956,8
Vseživljenjske obdavčitve	3,6	7,1	9,7	13,0	23,5
Vseživljenjska nadomestila	10,3	13,1	13,3	11,4	8,8
Neto nadomestila	6,7	6,0	3,6	-1,6	-14,8
Subvencijska / obdavčitvena stopnja **	185,5	85,2	37,1	-12,2	-62,7
Zmeren režim					
Vseživljenjski dohodki	133,1	279,1	386,2	532,0	949,0
Vseživljenjske obdavčitve	1,3	2,8	3,9	5,4	9,6
Vseživljenjska nadomestila	4,7	5,5	5,6	4,4	2,9
Neto nadomestila	3,4	2,7	1,7	-1,0	-6,7
Subvencijska / obdavčitvena stopnja **	250,6	94,6	42,7	-18,8	-69,7

* Obdavčitvena stopnja je izračunana tako, da zagotavlja kritje nadomestil dokladnega oz. pay-as-you-go sistema. Razen razmerja med vseživljenjskimi obdavčitvami in vseživljenjskimi nadomestili so vse ostale spremenljivke izražene v večkratnikih povprečne mesečne plače v državi.

** Subvencijska/obdavčitvena stopnja je opredeljena kot $100 \cdot (LUB - LT) / LT = 100 \cdot (LUB/LT - 1)$, pri čemer LUB predstavlja vseživljenjska nadomestila in LT vseživljenjske obdavčitve.

Tabela 4.1: Regresijski model verjetnosti prehoda iz redne zaposlitve v prehodno zaposlitev in nezaposlenost

Spremenljivka ¹		Prehodna zaposlitev			Nezaposlenost		
		Koef ²	Stand. napaka	t – stat.	koef	Stand. napaka	t – stat.
spol (moški)	ženske	0,08		0,35	0,24	0,81	***
starost (45-54 let)	s55	1,18	***	0,32	3,68	1,70	***
druž. status (družinsko življenje)	samski	0,50		0,46	1,08	0,52	*
urbanizacija (mestno okolje)	ruralno	0,52		0,44	1,18	0,01	
izobrazba (osnovnošolska ali nižja)	iz_SrS	-0,27		0,42	-0,65	0,18	
	iz_UNI	-0,43		0,58	-0,75	-0,61	
poklic (beli ovratniki)	p_modri_o	0,10		0,41	0,25	-0,55	**
sektor zaposlitve (storitve – zasebni sektor)	javni_s	-0,29		0,47	-0,62	0,40	**
	d_industrija	0,31		0,43	0,72	0,30	
	d_kmetijstvo	2,69	***	0,57	4,69	-0,67	
	_cons	-4,33		0,75	-5,75	-3,72	
						0,48	-7,77

¹ V oklepaju so navedene izhodišče vrednosti pojasnjevalnih spremenljivk

² Statistična značilnost pri st. tveganja manjši od 0,01 je označena z ***, pri stopnji tveganja manjši 0,05 z ** ter z * pri stopnji tveganja manjši od 0,1.

PRILOGA 2: Opis koncepta »Non-Financial/Notional Defined Contribution«

Definicija in racionalnost vpeljave

Potreba po prilagajanju demografskim, ekonomskim in drugim spremembam, ki smo jih v povezavi z dolgoročno nevzdržnostjo tradicionalnih pokojninskih sistemov omenjali v gornji razpravi, je v strokovnih krogih porodila zamisel po pokojninskem sistemu, ki bi lahko sledil omenjenim spremembam in bi bil glede na aktualne in pričakovane makroekonomske trende dolgoročno vzdržen. Holzmann in Palmer (2006), Börsch-Supan (2006), Barr (2006) in ostali so razvili idejo oz. posebno obliko pokojninskega sistema v obliki sistema opredeljenih prispevkov, ki se bistveno ne bi razlikoval od tradicionalnega sistema in bi ga lahko celo uporabili za nadgradnjo le-tega, vendar pa pravice ne bi bile določene na tradicionalen način, ampak na način, ki bi zagotavljal dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema. Tak sistem imenujejo sistem »Non-Financial Defined Contribution« oz. »Notional Defined Contribution«.

Tradicionalni »pay-as-you-go« pokojninski sistemi, ki ponavadi predstavljajo (kot smo že omenili) prvi pokojninski steber so sami po sebi »nefinančni«, kar pomeni, da se sredstva zavarovancev (aktivnih prebivalcev) ne investirajo v finančne naložbe, ampak se uporabljajo za financiranje pravic aktualnih upokojencev. Pokojninski sistemi drugega in tretjega pokojninskega stebra so večinoma finančne sheme, kjer je logika pokojninskega zavarovanja popolnoma drugačna: prispevki se tekoče investirajo v finančne naložbe ob upokojitvi (ali pa ob doseženi določeni starosti) pa so zavarovanci upravičeni do fiksne ali anuitetne plačila.

Da bi izboljšal verjetnost dolgoročne vzdržnosti, *nefinančni sistem opredeljenih prispevkov*, kakor bi lahko poslovenili pokojninski sistem »Non-Financial Defined Contribution« oz. »Notional Defined Contribution«, po eni strani privzema dokladno naravo tradicionalnega prvega stebra sistema pokojninskega zavarovanja (»pay-as-you-go« sistem), po drugi strani pa aplicira določene posebnosti finančnih shem drugega in tretjega stebra sistema pokojninskega zavarovanja in upošteva makroekonomske parametre, ki jih tradicionalni »pay-as-you-go« sistem pokojninskega zavarovanja ne upošteva. Börsch-Supan (2006) celo meni, da predstavlja nefinančni sistem opredeljenih prispevkov učinkovit ekonomski in politični mehanizem, ki lahko pospeši pokojninsko reformo, saj zagotavlja vzdržnost in transparentnost pokojninskega sistema.

Koncept in prednosti

Holzmann in Palmer (2006) *nefinančni sistem opredeljenih prispevkov* na kratko opišeta kot pokojninski sistem, kjer se prispevki zavarovancev pripisujejo na njihov fiktivni (»notional«) individualni račun, ki se obrestuje z določeno stopnjo donosnosti. Kot opisuje Palmer (2006) je prispevki zavarovancev določeni s fiksnim deležem glede na zaslužek zavarovanca. S tega stališča je alternativni sistem pokojninskega zavarovanja podoben finančnim shemam, ki so običajno uporabljane v drugem in tretjem stebru, bistvena razlika pa je v dvojem. Alternativni sistem – kot rečeno – ni finančna shema, kar pomeni, da se sredstva na individualnem računu ne investirajo v finančne instrumente, ampak je naložbena vrednost na individualnem računu samo pojmovna, nominalna, fiktivna (»notional«). To hkrati pomeni, na kar opozarja Palmer (2006), da takšen sistem pokojninskega zavarovanja nima (bistvenega) vpliva na nacionalno varčevanje. In drugo, če se sredstva v finančnih shemah »obrestujejo« glede na donosnost naložb pokojninskega sklada, pa se sredstva v nefinančnem sistemu opredeljenih prispevkov »obrestujejo« po stopnji, ki je odvisna od tekočih makroekonomskih parametrov (npr. rast produktivnosti, rast delovno aktivnega prebivalstva in drugih za dolgoročno stabilnost pokojninskega sistema ključnih parametrov).

Alternativni sistem pa je v določenem delu podoben tudi tradicionalnemu »pay-as-you-go« sistemu pokojninskega zavarovanja, predvsem v dejstvu, da se zbrani prispevki zavarovancev (zaposlenih) tekoče porabljajo za financiranje tekočih obveznosti do upokojencev. Se pa ta sistem v določenih parametrih tudi bistveno razlikuje od tradicionalne pokojninske sheme. Če tradicionalne pokojninske sheme večinoma temeljijo na »sistemu opredeljenih koristih«, kar pomeni, da zavarovanci vedo, kakšne bodo njihove pokojnine ob doseženi določeni starosti²¹, gre pri alternativnem sistemu za to, da se zavarovancem določi (relativno) fiksna obveznost v aktivnem obdobju, medtem ko so pravice, vezane na pokojninski sistem vezane na dva dejavnika: na vsa vplačila na individualni račun in na stopnjo donosnosti »sredstev« na individualnem računu. To sistemu zagotavlja izredno veliko fleksibilnost, med drugim potencialno tudi to, kar tradicionalni pokojninski sistemi ne morejo obiti, in sicer minimalno upokojitveno starost, ki jo alternativni sistem načeloma ne potrebuje.

Preden opišemo attribute, ki zagotavljajo fleksibilnost in privlačnost alternativnega sistema, omenimo še tri prednosti nefinančnega sistema opredeljenih prispevkov, ki jih omenjata Holzmann in Palmer (2006):

- Takšen pokojninski sistem je *pravičen*, saj zagotavlja, da bosta dva zavarovanca, ki bosta (enake) prispevke vplačevala v enakem obdobju, upravičena do enakih ugodnosti.

²¹ Te so, kot smo videli, običajno vezane na povprečno plačo v različno opredeljenih obdobjih, npr. v najboljših desetih letih, zadnjih nekaj letih, celo zadnjem letu itd. (Börsch-Supan 2006).

- Takšen sistem je *dolgoročno finančno vzdržen*, saj je v osnovi oblikovan tako, da zagotavlja dolgoročno usklajenost prispevkov in izplačil. To je zagotovljeno z odvisnostjo anuitet pričakovani življenjski dobi²² in donosnostjo sredstev, ki je vezana na že opredeljene makroekonomske parametre.
- Takšen sistem se lahko *aktivno prilagaja demografskim spremembam*, ki se jim tradicionalni sistem težko prilagaja ali pa se jim brez večanja proračunskih transferov praktično ne more. Tako je takšen sistem tudi manj občutljiv na aktualna politična dogajanja.

Holzmann in Palmer (2006) kot attribute, ki s stališča ponudbene strani trga dela zagotavljajo fleksibilnost in privlačnost alternativnega sistema, omenjata naslednje:

- Prispevki v alternativni sistem se lahko smatrajo kot dopolnilno pokojninsko zavarovanje. Nefinančni sistem opredeljenih prispevkov se sicer lahko uporabi kot modernizacijo oz. nadgradnjo tradicionalnega sistema, lahko pa se ga opredeli tudi kot njegovo dopolnitev.
- Pravila oz. načela alternativnega sistema so s stališča starejšega delavca nevtralna pri odločitvi glede razmerja med delom in prostim časom. Starejši delavci se lahko odločijo za izplačevanje anuitete, hkrati pa do določene mere ostanejo delovno aktivni. S tem sproti polnijo svoj individualni račun, kar jim povečuje pravice iz pokojninskega zavarovanja, hkrati pa odločitev za dodatno ali dopolnilno delo ne zmanjša njihove pravice do dosežene anuitete. Palmer (2006) tudi omenja, da takšen sistem ne potrebuje formalne upokojitvene starosti niti ne zavira »upokoјencev« pri nadaljnjem aktivnem udejstvovanju, čeprav v manjši meri – dokler je zavarovanec delovno aktiven, se delež njegove plače »investira« na individualni pokojninski račun, kar mu povečuje njegovo bodočo ali tekočo anuiteto.
- Individualni računi so fleksibilni in determinirani, kar pomeni, da se teoretično zavarovanec lahko kadarkoli odloči za izplačila delne anuitete glede na izračunano vrednost individualnega računa (in pričakovano dobo prejemanja anuitete). Običajno je sicer določena minimalna starost za pravico do izplačila anuitete, vendar je to bolj vezano na nesmiselnost izplačil anuitet ob izredno majhnemu znesku privarčevanih sredstev na individualnem računu, kot pa na kakšno drugo vsebinsko zahtevo oz. pogoj.
- Možna je tudi delitev individualnih računov med zakoncema.
- Alternativni sistem zagotavlja enostavno mobilnost delavcev med poklici, zaposlitvami, regijami in državami, saj je dejavnik pravice do anuitete višina

²² Ko se zavarovanec odloči za »upokoјitev«, v tem primeru končanje vplačevanja v pokojninski sistem, se mu glede na zbrana (sicer fiktivna) sredstva na individualnem računu in pričakovano življenjsko dobo določi fiksna doživljenjska anuiteta.

zbranih sredstev in ne – tako kot v tradicionalnih sistemih – zahteva po aktivnem vplačevanju v pokojninski sistem v določenem relativno dolgem obdobju.

- Takšen sistem nagrajuje tiste, ki so zaposleni v formalnem sektorju gospodarstva.

Dileme

Palmer (2006) omenja nekaj dilem nefinančnega sistema opredeljenih prispevkov, ki jih je potrebno upoštevati pri oblikovanju oz. vpeljevanju takšnega sistema v obstoječi sistem pokojninskega zavarovanja.

Obseg

Obseg nefinančnega sistema opredeljenih prispevkov mora biti takšen, da ne vpliva bistveno na preference posameznika glede razmerja med delovnim in prostim časom. Racionalen cilj regulatorja naj bi bil oblikovati takšen sistem, kjer bi večina zavarovancev izstopila iz večjega dela zavarovanja ob normalni upokojitveni starosti, pri tem pa bi ohranili možnost, da »upokojenci« lahko ostanejo delno delovno aktivni. Hkrati pa Palmer (2006) predlaga, da je vseeno smiselno določiti neko minimalno upokojitveno starost, predvsem z namenom, da se zagotovi neka mejna vrednost »sredstev« na individualnem pokojninskem računu, ki zavarovancu glede na njegovo starost in pričakovano življenjsko dobo zagotavlja primerno višino anuiteto.

Hkrati naj bo sistem tudi davčno nevtralen, tako da davčni sistem bistveno ne vpliva na odločitve o razmerju med delovnim in prostim časom, hkrati pa davčno nevtralno obravnava prihodke iz dela in iz naslova pokojninskega zavarovanja. Na ta način se lahko delovno aktivni sami odločajo o dolžini in obsegu svoje aktivnosti in se tako prilagajajo svojim potrebam, starosti itd.. K temu pripomore tudi deljivost alternativnega sistema, ki smo jo že omenili.

Minimalna pokojnina za starostnike

Omenili smo že, da nefinančni sistem opredeljenih prispevkov ne zagotavlja nujno ustrezne ravni pokojnine starostnikom. Do tega lahko pride v primerih, ko je prispevno obdobje relativno kratko, vplačila zavarovanja pa so hkrati relativno majhna. V izogib tem tveganjem svetuje vzporedno vpeljavo t.i. minimalne sheme, ki mora biti financirana iz drugih virov²³ in ki naj bi zagotavljala minimalni življenjski standard zavarovancev.

²³ Npr. iz državnega proračuna.

Distribucijski učinki in financiranje ostalih pravic

Tradicionalni pokojninski sistemi imajo pogosto vključene tudi določene druge pravice, ki pa jih nefinančni sistem opredeljenih prispevkov sam po sebi ne vključuje (npr. invalidsko zavarovanje, porodniški dopust).

Nefinančni sistem opredeljenih prispevkov pa je načeloma nedistribucijski, kar pomeni, da preko tako oblikovanega sistema pokojninskega zavarovanja država ne more izvajati svoje redistributivne ekonomske politike. Višina vplačil je načeloma vezana (fiksna) glede na dohodek, izplačila (anuitete) pa so odvisna od privarčevanih sredstev in pričakovane življenjske dobe.

V kolikor bi država vpeljala takšen sistem kot nadomestilo tradicionalnemu sistemu pokojninskega, bi ga verjetno želela dopolniti s tradicionalnimi »ostalimi« pravicami. Za zagotovitev vzdržnosti novega sistema pa bi bilo nevzdržno takšne pravice financirati iz prispevkov zavarovancev, ampak bi morala država najti alternativne vire financiranja takšnega zavarovanja.

Delitev pokojninskih računov med zakoncema

Nefinančni sistem opredeljenih prispevkov omogoča delitev pokojninskih računov med zakoncema, kar lahko predstavlja veliko privlačnost glede na tradicionalni sistem pokojninskega zavarovanja, ki te možnosti običajno nimajo vgrajene. Vendar se kljub tej privlačni možnosti pojavlja kar nekaj praktičnih dilem, ki jih je potrebno rešiti preden bi se vpeljala takšna možnost. Gre npr. za vprašanje privarčevanih sredstev pred sklenitvijo zakonske zveze, vprašanje delitve ob morebitni razvezi, dilema daljše povprečne/pričakovane življenjske dobe žensk itd..

Medgeneracijsko zaupanje

Nefinančni sistem opredeljenih prispevkov v primerjavi s tradicionalnim sistemom pokojninskega zavarovanja – kot smo videli – ne spremeni dejstva, da trenutna delovno aktivna populacija financira pokojnine upokojene generacije. Zato je tudi v tem sistemu potrebno medgeneracijsko zaupanje in politična zaveza, da bo pokojninski sistem zagotavljal tudi tekoči aktivni populaciji pravice, ki so ji zagotovljene (Börsch-Supan 2006).