

UČINKI KRIZE NA JAVNI SEGMENT POKOJNINSKEGA SISTEMA IN DOKLADNO FINANCIRANJE¹

Velimir Bole, Robert Volčjak, Žiga Jere

35

Povzetek

Članek se ukvarja z učinki velikega nihaja gospodarskih dosežkov v razdobju 2006-2012 na domet dokladnega pokojninskega sistema, ki je daleč najpomembnejša sestavina slovenskega pokojninskega sistema. Identificirane in kvantificirane so ključne posledice kriznega udara na dosežke sistema. Analiza posledic je narejena v primerjavi z ustreznimi posledicami v razvitih državah, za nekatere najbolj pomembne dosežke je ocenjeno tudi po-krizno zaostajanje učinkovitosti pokojninskega sistema v Sloveniji za najboljšo prakso razvitih držav.

V kriznem obdobju so bili dosežki dokladnega sistema v Sloveniji podobni kot v drugih državah EU, nekaj večje poslabšanje solventnosti pa je bilo posledica slabše siceršnje gospodarske situacije. Ker so vplačila determinirali šibki gospodarski dosežki, izplačila pa prejšnji dobri, se je v kriznem obdobju razkorak med vplačili in izplačili povečeval. Asimetrična narava parametrov pokojninskega sistema bi lahko enkratno poslabšanje vzdržnosti dokladno financiranega pokojninskega sistema spremenila v trajno. Prilagoditev parametrov sistema bi lahko bil en od načinov ponovnega vzpostavljanja njegove pred-krizne solventnosti, vendar bi bila za vzdržnost sistema bolj smiselna korekcija sistema, ki bi pri določanju pravic poleg parametrov »zgodovine« upoštevala tudi parametre gospodarskega »potenciala«. Še zlasti, če naj bi enakomeren prehod ravni življenjskega standarda v starosti ostal (vsaj še nekaj časa) eden od efektivnih ciljev javnega pokojninskega sistema.

¹ Članek je del širše analize z naslovom »Učinkovitost in robustnost pokojninskega sistema«, ki jo je financiralo Slovensko zavarovalno združenje.

Abstract

The paper deals with the effects of large fluctuations in economic performance in the period 2006-2012 on the scope of the PAYG pension system, which is by far the most important component of the Slovenian pension system. Identified and quantified are the key consequences of the crisis impact on the performance of the system. The consequences are analyzed by comparing them with the corresponding consequences in developed countries; some of the most important after-crisis retardations in the efficiency of the pension system in Slovenia were rated against a best practice of developed countries. The achievements of the PAYG system in Slovenia in the crisis was similar to that in other EU countries, a few major deteriorations in the solvency were due to worse economic situation.

36

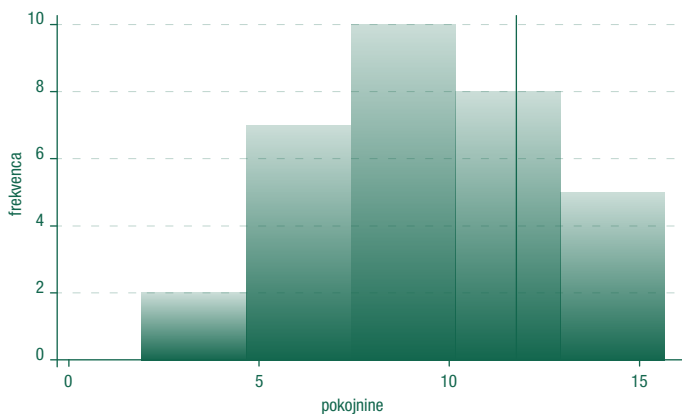
As contributions are determined by weak economic performances in the crisis and the payments by previous good performances the gap between contributions and payments increases. Asymmetric nature of the parameters could turn the crisis setback of the funded pension system into a permanent setback. Redefining system parameters could be one of the ways of restoring its pre-crisis solvency. But for the sustainability of the system, a more thorough correction, for which in addition to determining the rights parameters - "history" accounts also the parameters of economic "potential", is needed. Particularly, if smooth passing on of the living standards would (for a while) remain one of the goals of the public pension system.

1. Finančna kriza in dokladni sistem – velikost kriznih učinkov

V razvitih državah je javni del pokojninskega sistema praviloma znaten del celotnega sistema (glej Sliki 1 in 2), sistematično je tudi implementiran kot sistem z določenimi pravicami², medtem ko so v financiranju opazne razlike med državami. Kapitalsko kritje prevladuje v anglosaksonskem svetu, medtem ko je v državah EU javni pokojninski sistem pogosto dokladno financiran. Javni in dokladno financiran segment pokojninskih sistemov praviloma povsod pokriva prvi (redistribucijski) steber (z minimalnimi, osnovnimi ali ciljanimi pokojninami). Ta v krizi amortizira težave drugih delov pokojninskih sistemov, predvsem upad pokojninskih prejemkov novo upokojenih iz segmenta pokojninskega sistema z določenimi prispevki ali pa težave z izplačili iz segmenta z določenimi pravicami zaradi velikega padca pokritja tekočih in bodočih obveznosti z naložbami ali celo stečaja sponzorjev. Zato bi bilo mogoče pričakovati, da se je javni segment pokojninskih sistemov po začetku krize okrepil (merjeno z obsegom pokojnin, ki jih je izplačal). Manj jasno pa je, kaj naj bi se dogajalo s strukturo privatni-javni segment pokojninskega sistema, še manj pa, kako naj bi se spremenila struktura virov (kapitalskih oziroma dokladnih) financiranja javnega segmenta pokojninskih sistemov.

37

Slika 1.
Pokojnine

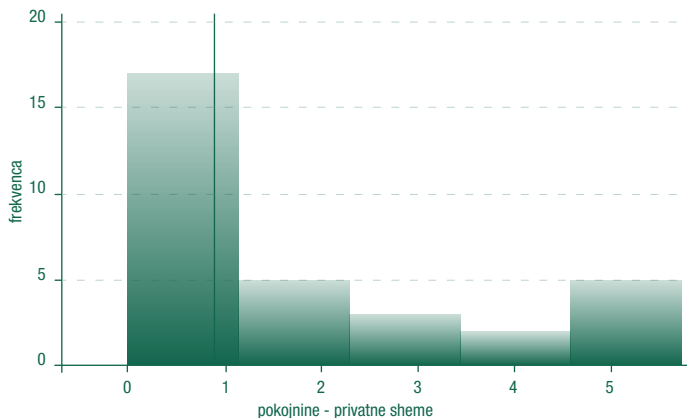


Vir: OECD(2013a); lastni izračuni

Opomba: Države OECD; leto 2012, ali zadnji dostopni podatek; pokojnine; odstotek BDP; Slovenija je posebej označena (11.8% BDP)

² Glej, na primer OECD(2013, Pension at glance), EC(2010) in EC(2011).

Slika 2.
Pokojnine financirane iz privatnih pokojninskih načrtov

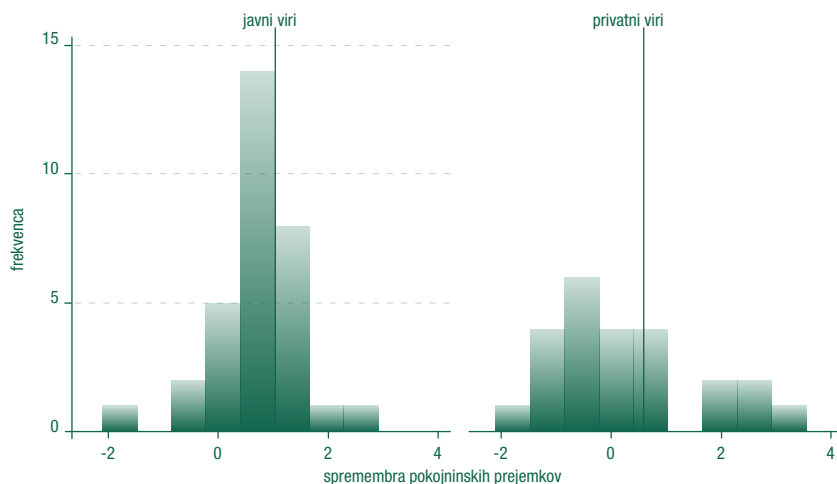


Vir: OECD(2013a); lastni izračun

Opomba: Države OECD; leto 2012, ali zadnji dostopni podatek; pokojnine financirane iz privatnih pokojninskih načrtov; odstotek BDP; Slovenija je posebej označena (0.9% BDP)

Postavlja se torej vprašanje, kako je velik nihaj gospodarske uspešnosti, še zlasti udar krize, vplival na javni segment pokojninskih sistemov in še posebej, kako je vplival na njegov dokladno financirani del. Analizirati je treba tako velikost učinkov kot trajektorijo (dinamiko) učinkov na javni sistem.

Slika 3
Sprememba pokojnin iz javnih in privatnih virov



Vir: OECD(2013, Pension at glance); lastni izračuni

Opomba: Sprememba pokojninskih prejemkov v razdobju 2005-2012; javni in privatni viri; države OECD; odstotki BDP; Slovenija je posebej označena

Poglejmo si najprej velikost učinkov, ki je ilustrirana na Sliki 3. Prikazana je sprememba javno financiranega obsega pokojnin v času krize, relativno glede na spremembo obsega pokojnin, ki so financirane iz privatnih virov. Slika kaže, da se v času velikega nihaja gospodarskih dosežkov niso le povečali celotni pokojninski prejemki v odstotkih BDP, temveč se je opazno spremenila tudi struktura (privatnih oziroma javnih) virov pokojninskih prejemkov. Pokojninski prejemki iz javnega segmenta pokojninskih sistemov so se v po-kriznem razdobju okrepili bolj kot privatni. Mediansko povečanje pokojninskih prejemkov iz javnih virov razvitih držav (članic OECD) je po krizi doseglo 0.6% BDP, medtem ko je medianski obseg privatnega financiranja pokojnin ostal nespremenjen.

Tudi v Slovenji je bilo po-krizno povečanje financiranja javnih virov (za 1% BDP) večje od povečanja privatnih (0.7% BDP), čeprav so bila pokojninska izplačila iz privatnih virov v Sloveniji prav v 2012 najvišja v analiziranem razdobju in, zaradi nekaterih razlogov, verjetno tudi enkratne narave (na primer, prva možna realizacija večjega obsega varčevalnih računov, poslabšane gospodarske napovedi, torej velika enkratna izplačila). Povečanje izplačil tako javnega kot privatnega segmenta je bilo v Sloveniji večje od mediane razvitih držav, po povečanju pokojninskih izdatkov tako javnega kot privatnega segmenta pokojninskega sistema je bila Slovenija na sredini sedmega decila razvitih držav, kot kaže Tabela 1.

Tabela 1.
Krizni učinek na vire financiranja

	Sprememba	Percentil
Privatni segment	0.7	66
Javni segment	1.0	67

Vir: OECD; Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Pokojninski sistem v Sloveniji; percentili glede na vzorec držav OECD; obdobje 2005-2012: sprememba v odstotkih BDP

Tabela 2.
Krizni učinek na dokladni segment pokojninskega sistema

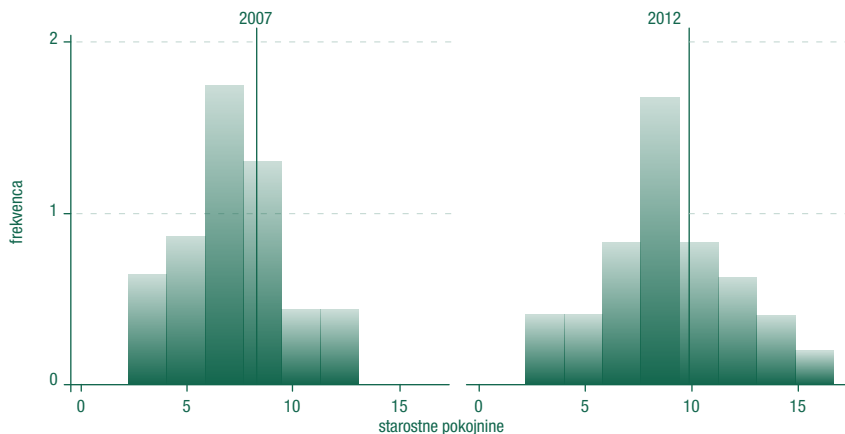
	2007	2012
Mediana EU - obseg	7.1	8.8
Slovenija - obseg	8.3	10.0
Slovenija - percentil	61	69

Vir: Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Države EU; obseg v odstotkih BDP; vsi (COFOC) izdatki širše države za starostne pokojnine

Velikost učinka na dokladno financirani segment pokojninskega sistema je ilustrirana na Sliki 4, kjer je prikazan histogram dokladnega financiranja (v odstotkih BDP) držav EU. Položaj Slovenije je natančneje dokumentiran v Tabeli 2.

Slika 4.
Pokojnine iz dokladnega sistema



Vir: Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Pokojnine iz dokladnega sistema; odstotek BDP; EU; Slovenija je posebej označena

Kot rečeno, je zaradi financiranja v krizi zelo obremenjenega prvega (redistribucijskega) stebra, ki je praviloma fiskalno, kakor tudi servisiranja ustreznih garancij zaradi težav privatnih pokojninskih planov³, pričakovati, da bi se obseg izplačanih pokojnin iz dokladno financiranega segmenta pokojninskih sistemov po začetku krize opazno povečal. Slika 4 in Tabela 2 to potrjujeta, saj kažeta, da se je obseg dokladno financiranih pokojnin v državah EU povečal za okoli 1.7% BDP⁴, še zlasti velika so bila povečanja v državah, v katerih je že sicer dokladno financiranje pokojnin veliko (Avstrija, Grčija). Povečano dokladno financiranje (za 1.7% BDP) v po-kriznem obdobju je bilo v Sloveniji enako kot v osrednjem delu držav EU, vendar je bilo navkljub temu v po-kriznem obdobju le še 30% evropskih držav, ki so imele večje dokladno financiranje pokojnin kot Slovenija, medtem ko je bilo pred krizo (v 2007) takšnih držav skoraj 40%.

2. Dinamika učinkov krize na dokladno financiran pokojninski sistem.

Ker so tveganja dokladnega sistema drugačna kot sistema s kapitalskim kritjem (glavnino predstavljajo politična tveganja, zaradi političnega spreminjanja parametrov sistema, tveganja demografskih sprememb ter tveganja velikih makroekonomskih sprememb),

³ Zaradi zavarovanja eksistenčnega pokojninskega dohodka (ciljanega, minimalnega oziroma osnovnega), nosijo davkoplačevalci stroške neoptimalnih odločitev posameznikov pri izboru pokojninskih planov. Avstralija je morala zaradi tega v kratkem času že dvakrat reformirati pokojninski sistem. Glej OECD(2009), Burnett et al(2011) ali Butler(2009).

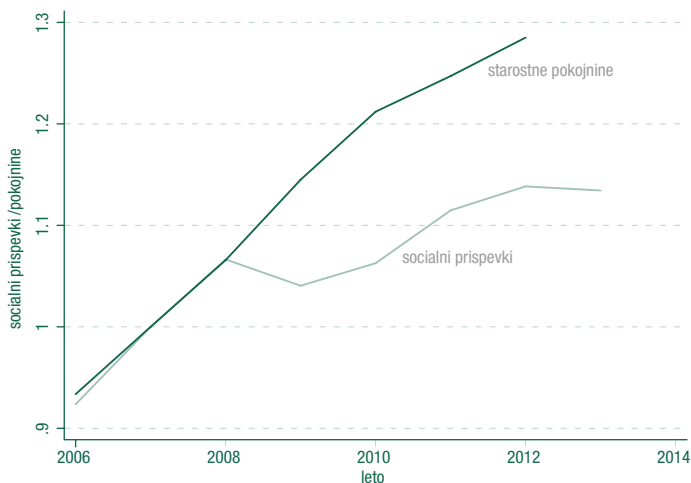
⁴ V 2007 je bila mediana držav EU 7.1%BDP, v letu 2012 pa 8.8%BDP.

so tudi posledice realizacije tveganj v po-kriznem obdobju povsem drugačne. Učinki na solventnost javnega segmenta pokojninskega sistema, še zlasti na njegov dokladno financirani del, so bolj dolgoročne narave, medtem ko so začetne posledice kriznega udara manjše.⁵

Na Sliki 5 je ilustrirana dinamika dokladnega financiranja starostnih pokojnin v obdobju velikega nihaja gospodarske aktivnosti, kakor tudi trajektorija fiskalnega potenciala napajanja dokladnega segmenta financiranja pokojninskega sistema (trajektorija socialnih prispevkov). Izplačila pokojnin, ki so financirane z dokladnim segmentom pokojninskega sistema so se po začetku krize nadaljevala z nespremenjeno dinamiko. Čeprav se je rast prejemkov prebivalstva ustavila in se je zato zmanjšala tudi rast pokojninske osnove, se rast mase pokojninskih izplačil ni zmanjšala, malo se je umirila šele po 2010. Do leta 2013 so pokojninski izdatki presegli raven pred krizo za skoraj 28%. Ker je bila rast prispevkov zelo skromna, se je izpad dokladnega financiranja v celotnem po-kriznem obdobju sistematično in hitro povečeval. Do 2013 so socialni prispevki že relativno zaostali za rastjo pokojnin za slabih 15% glede na zadnje pred-krizno leto (2007).

41

Slika 5.
Dokladno financirane pokojnine in socialni prispevki – EU



Vir: Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Dokladno financirane pokojnine; socialni prispevki; normirano na 2007=1; EU

5 Glej, na primer, Frank(2009).

Na Sliki 5 dokumentiran razkorak med vplačili (prispevki) in izplačili dokladno financiranega pokojninskega sistema je očitno enake narave, kot je razkorak med vplačili in izplačili v segmentu pokojninskega sistema s kapitalskim kritjem. Na Sliki 6 je, na primer, prikazano dogajanje pri pokojninskih skladih po začetku krize v razvitih državah OECD in na Sliki 7 v državah EU. V razvitih državah se je očitno razkorak med vplačili in izplačili v segmentu pokojninskega sistema s kapitalskim kritjem po začetku krize povečeval hitreje kot pri dokladno financiranem segmentu pokojninskega sistema, v 2013 je bil razkorak na mediani analiziranih držav EU že skoraj enkrat večji!⁶

Slika 6

Vplačila in izplačila pokojnin – pokojninski načrti s kolektivnim zavarovanjem

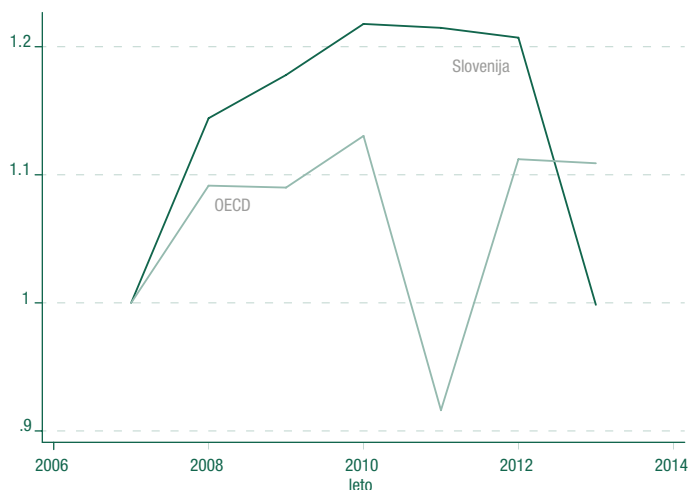


Vir: EIOPIA; lastni izračuni

Opomba: Vplačila in izplačila pokojnin; pokojninski načrti s kolektivnim zavarovanjem; države Evrope; normirano na 2007=1

⁶ Za primerjavo glej, na primer, Santos in Fabian(2011).

Slika 7
Vplačila – vsi pokojninski skladi



Vir: OECD; lastni izračuni

Opomba: Vplačila v pokojninske sklade; vsi pokojninski skladi; Slovenija in države OECD; normirano na 2007=1

Razkorak med vplačili in izplačili (tako v dokladnem sistemu kot v sistemu s kapitalnim kritjem) se povečuje, ker vplačila determinirajo zatečeni šibki, po-krizni, nominalno praktično nespremenjeni gospodarski dosežki, izplačila pa pogoji, ki so, razen pri pokojninskih načrtih z določenimi prispevki, določeni z minulimi gospodarskimi dosežki. V segmentu pokojninskega sistema z določenimi prispevki so izplačila (rentna) določena aktuarsko (prospektivno), medtem ko v segmentu z določenimi pravicami izplačila določajo minuli pogoji, kot so delovna doba, dolžina obdobja vplačevanja in velikost. Pokojninska izplačila torej določajo dosežki gospodarstva, ki niso korelirani ali pa so celo negativno korelirani, s kolapsom gospodarskega potenciala po začetku krize.

Ker je privatni segment pokojninskega sistema s kapitalnim kritjem občutil udar krize takoj, je verjetno del nezmanjšanega naraščanja pokojninskih izdatkov dokladnega segmenta pokojninskega sistema v po-kriznem obdobju izviral iz povečanih izplačil prvemu (redistribucijskemu) stebru kakor tudi iz servisiranja garancij privatnim enotam pokojninskega sistema s kapitalnim kritjem (še zlasti pokojninskim načrtom z določenimi pravicami).

Razkorak med prispevki in izplačili dokladnega pokojninskega sistema se mora na kratek rok seveda zapreti z ostalimi prihodki širše države. Če je bilo prispevkov premalo, se je moral v začetnem obdobju krize razkorak med izplačili in vplačili financirati iz splošnega davčnega donosa, ali zadolžitve, na daljši rok pa je (bo) potrebno spremeniti vsaj parametre

pokojninskega sistema (z določenimi pravicami), če ne reformirati celotnega sistema določanja pravic. Težava je, seveda, da vsaj v začetni fazi tako velikega makroekonomskega udara, ko pride do krča v financiranju in realnega padca gospodarske aktivnosti takšnega obsega, dinamika vseh javnofinančnih prihodkov – ostalih davkov – praviloma zaostaja za socialnimi prispevki; slednji so namreč odvisni predvsem od prejemkov zaposlenih, ti pa so navzdol »lepljivi« - torej so odporni na nominalna znižanja.

Slika 8
Socialni prispevki in vsi fiskalni prihodki – EU

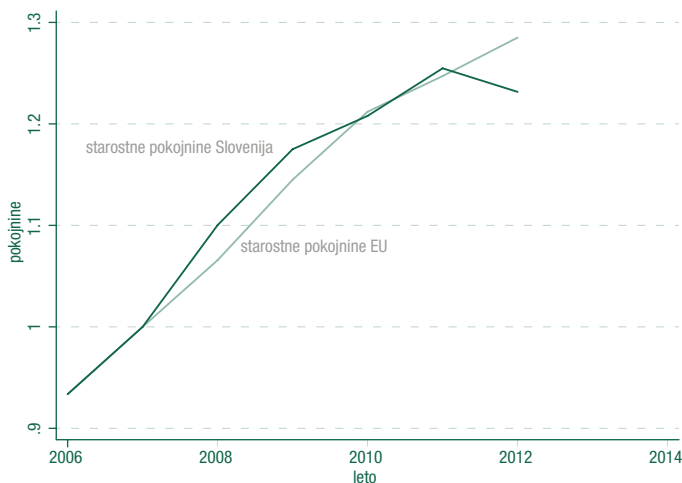


Vir: Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Socialni prispevki; celotni fiskalni prihodki; normirano na 2007=1; države EU

Na sliki 8 je prikazana trajektorija celotnih fiskalnih prihodkov in, ločeno, samo socialnih prispevkov v državah EU. Slika dokumentira, da so bili v po-kriznem obdobju celotni fiskalni prihodki resnično bolj prizadeti in so počasneje okrevali od socialnih prispevkov. Še zlasti velik je bil razkorak med trajektorijo socialnih prispevkov in celotnih fiskalnih prihodkov v prvih dveh letih krize, ko so v razvitih državah celotni fiskalni prihodki celo nominalno padali in so do 2010 zaostali za socialnimi prispevki že za okoli 7% glede na zadnje pred-krizno leto. Čeprav se je potem njihova dinamika popravila, še do konca 2013 ni v celoti odpravljen po-krizni zaostanek.

Slika 9
Dokladno financirane pokojnine – EU in Slovenija

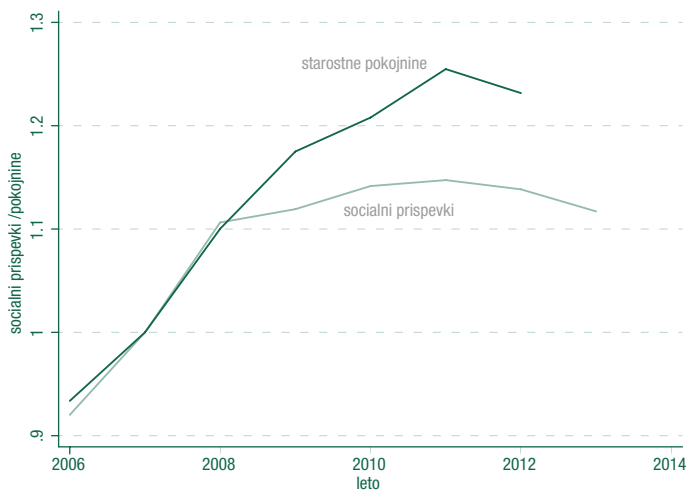


Vir: Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Dokladno financirane pokojnine; normirano na 2007=1; EU; Slovenija

Razkorak med vplačili (socialnimi prispevki) in izplačili pokojnin iz dokladnega segmenta pokojninskega sistema se je po začetku krize izrazito povečal tudi v Sloveniji. Vendar so bile, kot kaže Slika 10, posledice udara finančne krize na ravnotežje sistema dokladnega financiranja pokojninskih izdatkov (učinki na divergentno gibanje prihodkov in izdatkov) v Sloveniji zelo podobne kot v ostalih državah EU. Po-krizna dinamika pokojninskih izdatkov dokladnega segmenta pokojninskega sistema se je celo zelo malo razlikovala. Neposredno po začetku krize je nominalni obseg dokladno financiranih pokojninskih izdatkov v Sloveniji porasel sicer malo bolj (v prvih dveh letih je kumulativno prehitel izdatke v EU približno za 2% glede na stanje v zadnjem pred-kriznem letu), po 2010 pa je bila trajektorija ustreznih pokojninskih izdatkov v Sloveniji usklajena z ali celo malo nižja od EU. Malo večji po-krizni razkorak med izdatki in prejemki dokladno financiranega segmenta pokojninskega sistema v Sloveniji (glede na EU) je posledica zaostajanja skupnih fiskalnih prihodkov zaradi počasnejšega okrevanja fiskalnega potenciala gospodarstva v Sloveniji.

Slika 10
Dokladno financirane pokojnine in socialni prispevki – Slovenija



Vir: Eurostat; lastni izračuni

Opomba: Dokladno financirane pokojnine; socialni prispevki; normirano na 2007=1; Slovenija

3. Realizacija tveganj in kaskadno poslabševanje vzdržnosti dokladnega financiranja – prispevek krize v Sloveniji.

V Sloveniji večina javnih pokojninskih prejemkov izvira iz dokladno financiranega segmenta (izjema je le financiranje iz SODPZ). Tudi celoten segment pokojninskega sistema s kapitalskim kritjem je v zadnjih letih generiral le približno 7% pokojninskih prejemkov. Ker je javni pokojninski sistem praktično v celoti dokladno financiran, bodo krizni učinki na solventnost pokojninskega sistema v Sloveniji, kot rečeno, bolj dolgoročne narave, njihov udar ob začetku krize pa je bil manjši. Tveganja dokladnega sistema so, kot rečeno, drugačna kot tveganja sistema s kapitalskim kritjem (glavnino predstavljajo politična tveganja, zaradi spreminjanja parametrov sistema, tveganja demografskih sprememb ter velike makroekonomske spremembe – makro tržna tveganja), tudi posledice njihove realizacije so povsem drugačne kot pri sistemih s kapitalskim kritjem z določenimi prispevki, še zlasti na daljši rok, zaradi sistema določenih pravic, na katerem sloni ter asimetričnosti specifikacije parametrov.

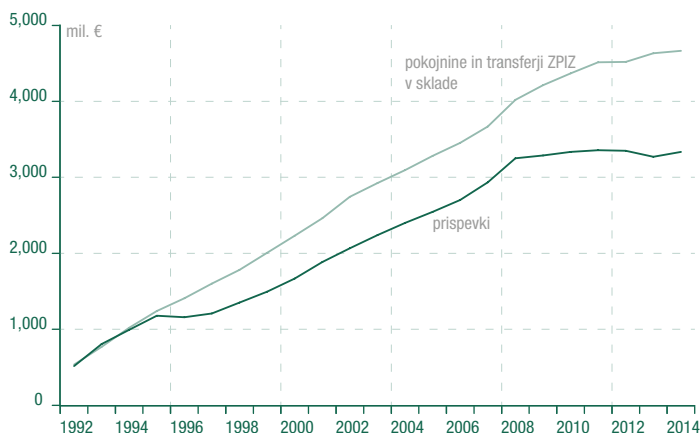
Trajektorija dokladnega financiranja pokojnin v Sloveniji v obdobju »stoletnega« gospodarskega nihaja (2006-2012) je natančneje ilustrirana na Slikah 11-13. Dokumentirana je bolj dolgoročna dinamika ter raven pokojninskih izdatkov, dinamika in raven ustreznih socialnih prispevkov, kakor tudi po-krizna trajektorija (dokladno financiranih) skupnih

pokojnin, prispevkov ZPIZ, BDP in sredstev zaposlenih, kot glavnih determinant trajektorije gospodarskega potenciala dokladnega financiranja pokojnin v Sloveniji.

Na Sliki 11 je prikazana raven napajanja in trošenja dokladno financiranega pokojninskega sistema (za pokojnine in transferje drugim socialnim skladom) v Sloveniji. Vrednosti so prikazane v milijonih evrov. Slika nazorno ilustrira kaskadno kumuliranje učinkov realizacije potencialnih tveganj, ki mu je praviloma izpostavljeno dokladno financiranje pokojninskih sistemov zaradi sistema določenih pravic in asimetrične definicije parametrov. Zaradi realizacije samo dveh večjih tveganj je vzdržnost dokladnega sistema po krizi že bistveno manjša kot v zgodnjih devetdesetih letih.

47

Slika 11
Pokojnine (vključno transferji ZPIZ) ter prispevki

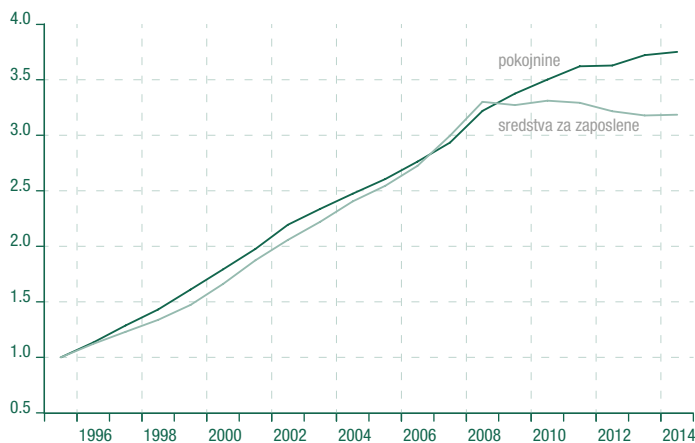


Vir: MF; lastni izračuni

Opomba: Nominalne vrednosti; prispevki; izdatki ZPIZ za pokojnine in transferje drugim socialnim skladom; milijoni evrov

Medtem ko je bil sistem do leta 1996 dolgoročno solventen, je politična odločitev o znižanju prispevkov (brez povečanja drugih virov ali zmanjšanja pokojnin oziroma drugih oblik trošenja države) v letu 1996 povzročila prvo spremembo v trajektoriji ravnotežja (odprla je »trajno vrzel«) pokojninske blagajne. Tako nastala vrzel je ostala relativno nespremenjena vse do udara finančne krize. Čeprav sta bili rast sredstev zaposlenih, ki determinirajo vplačila v blagajno, in rast pokojninskih izdatkov popolnoma usklajeni (glej Sliko 12), se odstotni primanjkljaj, ki je nastal 1996, ni spremenil vse do začetka krize 2008. Ustrezni primanjkljaj pokojninske blagajne je seveda zapiral transfer iz proračuna.

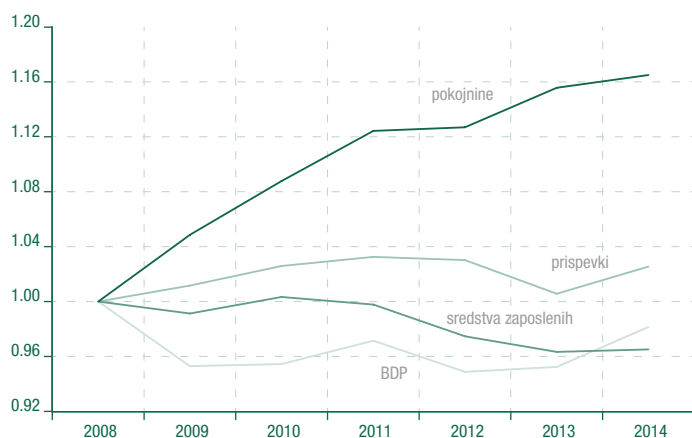
Slika 12
Pokojnine (vključno transferji ZPIZ) ter prispevki – normirano



Vir: MF; SURS; lastni izračuni

Opomba: Nominalne vrednosti; izdatki ZPIZ za pokojnine in transferje v druge socialne sklade; prispevki; normirano na 2008=1

Slika 13
Dokladno financirane pokojnine in po-krizni gospodarski dosežki



Vir: MF; SURS; lastni izračuni

Opomba: Nominalne vrednosti; izdatki ZPIZ za pokojnine in transferje v druge socialne sklade; prispevki; sredstva za zaposlene; BDP; normirano na 2008=1

Z udarom krize je prišlo (po 1992) v Sloveniji do druge večje realizacije možnih tveganj, ki jim je v načelu izpostavljen dokladno financiran segment pokojninskega sistema, tokrat

je šlo za realizacijo makroekonomskega-tržnega tveganja. Kot namreč kažeta Sliki 11 in 12 in še zlasti Slika 13 je gospodarska kriza povzročila po 2008 popolnoma divergentne trajektorije potenciala napajanja pokojninske blagajne, na eni strani, ter trajektorije izplačil pokojninske blagajne, na drugi. Kot kaže slika je do leta 2013 razkorak v trajektorijah že dosegel 15% obsega pokojnin ob začetku krize (torej okoli 500 milijonov); ta razkorak je ključni vzrok za hitro naraščanje transferja proračuna (povečanje je preseglo 1.3%BDP) v ZPIZ v obdobju po izbruhu krize.

Seveda je na povečevanje izplačil za pokojnine ZPIZ-a delno vplivalo tudi pospešeno naraščanje novih upokojencev, saj se je po izbruhu krize zaposlenost zelo zmanjšala, kar je pospešilo upokojevanje- rast števila upokojencev po krizi se je tako (začasno) pospešila približno za 1 odstotno točko letne rasti⁷. Vendar je, kot smo pokazali s primerjavo z državami EU, poslabšanje vzdržnosti dokladnega segmenta pokojninskega sistema v Slovenji predvsem posledica šibkejšega fiskalnega potenciala gospodarstva in ne odstopanja v dinamiki pokojninskih izdatkov dokladnega segmenta pokojninskega sistema, torej parametrov slovenskega pokojninskega sistema. Asimetrična narava parametrov pa bi lahko povzročila, da bi enkratno poslabšanje vzdržnosti dokladno financiranega pokojninskega sistema zaradi kriznega udara postalo trajno. Če bi se namreč ob ponovnem zagonu rasti gospodarstva torej tudi rasti sredstev zaposlenih in potemtakem tudi prispevkov začele pokojnine (v skladu s parametrizacijo sistema) indeksirati s plačami, bi krizno povečanje razkoraka med napajanjem in pokojninskimi izdatki dokladno financiranega segmenta pokojninskega sistema postalo trajno, tako kot se je dogodilo po 1996⁸.

49

Rekalibracija parametrov sistema (pokojninska reforma) bi seveda lahko ponovno vzpostavila pred-krizno ravnotežje dokladnega segmenta pokojninskega sistema. Za vzdržnost sistema pa bi bila bistvena korekcija sistema, ki bi pri določanju pravic novo upokojenih upoštevala, poleg parametrov »zgodovine« (minulih dohodkov in delovne dobe), tudi parametre gospodarskega »potenciala«, torej »aktuarske« ocene gospodarskega potenciala dokladnega segmenta pokojninskega sistema. Gre za element, ki ga obsegata, na primer, točkovni in notifikacijski sistem določenih prispevkov (točkovni imajo, na primer, v Nemčiji in na Slovaškem, notifikacijski z določenimi prispevki pa, na primer, na Švedskem ali Norveškem⁹).

4. Učinkovitost javnih pokojninskih sistemov – benchmarking kriznih dosežkov

Gospodarski nihaj v obdobju 2006-2012 je zaradi drastičnih sprememb v gospodarskih dosežkih predstavljal, kot rečeno, naravni eksperiment robustnosti dosežkov pokojninskih

7 Glej ZPIZ(2015)

8 Indeksacija realnega dela plač bi namreč povzročila »Hamilton-ov« učinek na dokladnem sistemu pokojninskega sistema v Sloveniji.

9 Glej, na primer, OECD(2013).

sistemov. Ne toliko za dolgoročne dosežke pri nevtralizaciji posledic dolgoživosti prebivalstva, s katerimi se pokojninski sistemi razvitih držav trajno (pogosto napačno) ukvarjajo že vse od poročila svetovne banke v devetdesetih letih prejšnjega stoletja dalje¹⁰, temveč predvsem za dosežke pri preprečevanju revščine starejših prebivalcev ter doseganju čim bolj enakomerne ravni življenjskega standarda v celotnem življenjskem ciklusu¹¹. Po eni strani je »stoletni« nihalj gospodarstva razkril, kako vzdržna je solventnost pokojninskih sistemov. Nekaj osnovnih značilnosti je ilustrirano tudi v tej analizi. Po drugi strani, pa je isti nihalj gospodarstva zaradi drastičnega krčenja produkta, življenjskega standarda in zaposlenosti, razkril tudi, kako robustni so sodobni pokojninski sistemi na veliko krčenje možnosti financiranja in tudi siceršnji padec gospodarskega potenciala, pri doseganju svojih ključnih ciljev, torej preprečevanju revščine starejšega (upokojenega) prebivalstva ter vzdrževanju enakomerne prehoda ravni življenjskega standarda tudi v starosti. Slednje je dokumentirano v nadaljevanju.

Vprašanje je torej, kako se je v času krize spremenilo doseganje ključnih ciljev pokojninskih sistemov zaradi drastičnega zmanjšanja kapacitet virov financiranja pokojnin, tako v primeru segmentov pokojninskih sistemov s kapitalskim kritjem kakor tudi v primeru segmentov z dokladnim sistemom financiranja.

Doseganje prvega cilja, namreč, preprečevanje revščine starejšega (upokojenega) prebivalstva, je kvantificirano s stopnjo revščine starejših, ta je izračunana kot odstotek prebivalstva starejšega od 65 let, ki ima prejemke manjše od 50% medianskih razpoložljivih prejemkov gospodinjstev (preračunanih na člana gospodinjstva¹²). Histogram indikatorja (stopnje) revščine za razvite države OECD za zadnje leto pred krizo je prikazan na Sliki 14. Povprečje OECD držav je malo nad 12%. Stopnja revščine je močno odvisna od višine minimalne oziroma osnovne pokojnine (prvega-redistributivnega stebra pokojninskega sistema). Že malo nižja vrednost minimalne ali osnovne pokojnine lahko močno dvigne stopnjo revščine starejše populacije. V nekaterih sicer zelo razvitih državah s prevladujočim privatnim segmentom pokojninskega sistema je prav zaradi prenizke minimalne pokojnine (čeprav visokega pokritja) stopnja revščine starejšega prebivalstva precej višja od povprečja.¹³ V Sloveniji je bila stopnja revščine starejše populacije v 2007 nadpovprečna v grupi držav OECD.

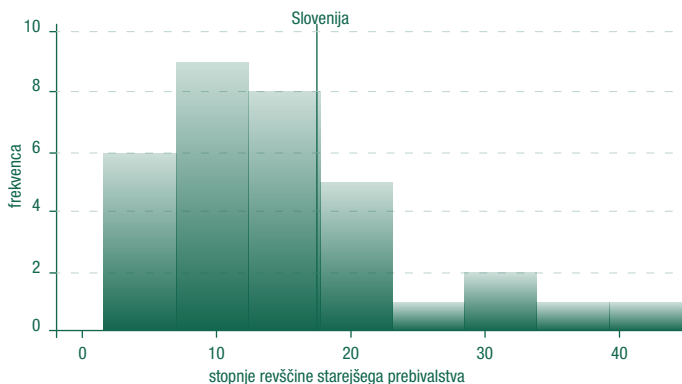
10 Glej, na primer, Barr in Diamond (2006), WB(1994).

11 Glej, na primer, Barr in Diamond(2006), (2008) ali Bovenberg in Ewijk(2012).

12 Preračun je narejen s ponderji (za otroke, neaktivne, drugega člana družine, itd), ki jih uporablja OECD; angl. »equivalised income«.

13 Glej Whitehous(2011) in OECD(2013, Pensions at Glance 2013). Še zlasti visok je indeks revščine starejše populacije, na primer, v Avstraliji, v Švici in Koreji. Zelo nizek pa je, na primer, na Češkem, Franciji, na Madžarskem in Nizozemskem. Glej OECD(2013).

Slika 14
Stopnja revščine starejšega prebivalstva - pred-krizno obdobje



Vir: OECD(2009); lastni izračuni

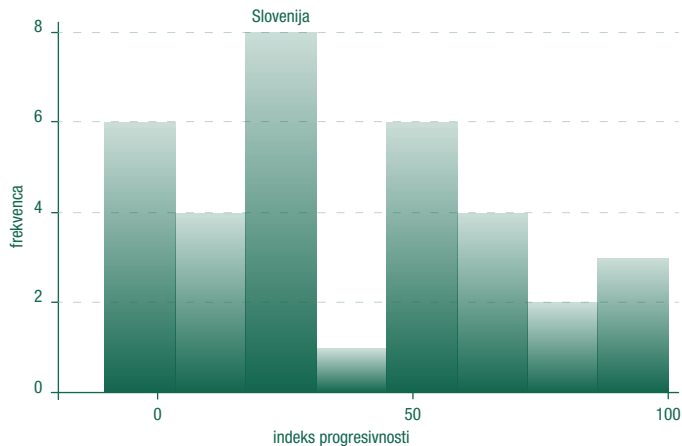
Opomba: Delež prebivalcev, ki so starejši od 65 let in imajo v gospodinjstvu na člana manj kot 50% medianskih prejemkov vseh prebivalcev; Slovenije je posebej označena (17.5).

Doseganje enakomernega prehoda ravni življenjskega standarda v starosti je drugi analiziran cilj pokojninskih sistemov. Kvantificiran je z indeksom progresivnosti pokojnin¹⁴. Indeks kaže, koliko Gini prejemkov upokojene populacije odstopa od Ginija prejemkov aktivne populacije. Indeks ima vrednost 100, v primeru enakomernih-minimalnih pokojnin (če vsi dobivajo enako pokojnino) ter 0 v primeru, če je progresivnost dohodkov v aktivnih letih enaka progresivnosti pokojninskih prejemkov po upokojitvi. Na sliki 16 je prikazan indeks progresivnosti pokojnin, ki jih izplačujejo obvezni segmenti pokojninskih sistemov razvitih držav. Ker indeks meri progresivnost pokojnin samo za obvezne segmente pokojninskih sistemov, je progresivnost anglosaksonskih držav (pre)visoka, evropskih pa (pre)nizka¹⁵, saj je v dokladnih segmentih pokojninskih sistemov dohodek v delovni dobi ključna determinanta pokojninske osnove, poleg tega je v anglosaksonskih državah fiskalno financiran predvsem prvi-redistributivni steber.

¹⁴ Glej, na primer, OECD(2011).

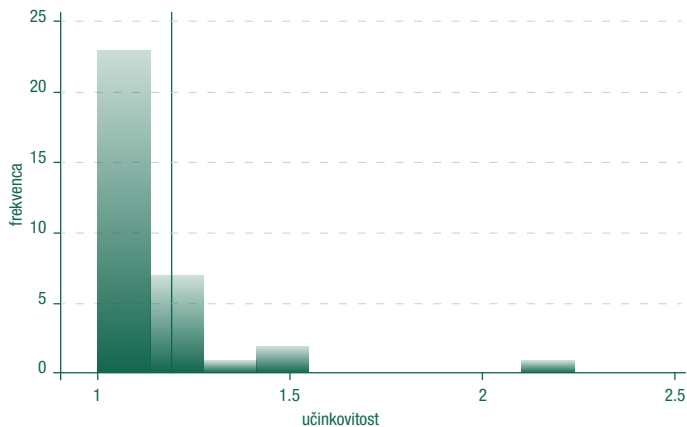
¹⁵ Irska in Nova Zelandija imata, na primer, indeks enak 100.

Slika 15.
Indeks progresivnosti pokojninskega sistema – predkrizno obdobje



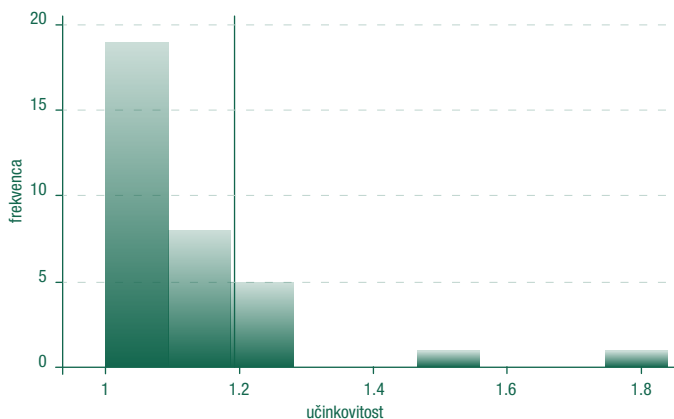
Vir:OECD; lastni izračuni
Opomba: Indeks progresivnosti; Slovenija je posebej označena (indeks je 24.7);

Slika 16
Učinkovitost pokojninskega sistema - pred krizo



Vir:OECD; lastni izračuni
Opomba: Outputna učinkovitost; model DEA; input: velikost javnega pokojninskega sistema (odstotek BDP); dva outputa: 100-srev, 100-iprog; srev - stopnja revščine prebivalstva starejšega od 65; iprog - indeks progresivnosti obveznega dela pokojninskega sistema; leto 2005; Slovenija je posebej označena (učinkovitost 1.192, percentil 69)

Slika 17
Učinkovitost pokojninskega sistema - po krizi



Vir: OECD; lastni izračuni

Opomba: Outputna učinkovitost; model DEA; input: velikost javnega pokojninskega sistema (delež v BDP); dva outputa: 100-srev, 100-iprog; srev - stopnja revščine prebivalstva starejšega od 65; iprog - indeks progresivnosti obveznega dela pokojninskega sistema; leto 2012; Slovenija je posebej označena (učinkovitost 1.184, percentil 79)

53

Učinkovitost javnih pokojninskih sistemov je ocenjena z outputno orientiranim DEA modelom, ločeno za pred-krizno obdobje (2005) ter po-krizno obdobje (2012)¹⁶. Modeliran je en input v sistem, namreč velikost (delež pokojninskih izdatkov v BDP) javnega pokojninskega sistema, in dva outputa sistema, prvi je kvantificiran z 100–stopnja revščine, drugi pa z 100-indeks progresivnosti. Hevristično rečeno je z modelom ocenjeno, kako učinkovito konkretna država (na primer Slovenija), omejuje revščino starejše populacije in istočasno vzdržuje relativno nespremenjeno raven življenjskega standarda (enako kot v delovni dobi) upokojenih glede na najboljšo prakso v OECD. Ker gre za outputni model, je dejansko ocenjeno, koliko bi lahko konkretna država (na primer, Slovenija), pri danem obsegu javnih pokojninskih izdatkov, še izboljšala obvladovanje revščine in progresivnosti prejemkov starejših v izbranem letu.

Modelsko ocenjene učinkovitosti vseh razvitih držav OECD so ilustrirane na histogramih 16 (za leto 2005) in 17 (za leto 2012)¹⁷. Pred krizo bi lahko javni pokojninski sistem v Sloveniji, pri enakem-dejanskem obsegu resursov, izpolnil analizirana dva cilja (preprečevanje revščine starejšega prebivalstva in enakomernost prehoda ravni življenjskega standarda v starosti) za približno 19% bolj temeljito, toliko je namreč zaostal po učinkovitosti za najboljšo prakso pokojninskih sistemov v državah OECD. Po neučinkovitosti je bila

¹⁶ O DEA modelu glej, na primer, Coelli(2005).

¹⁷ Glej, na primer, OECD(2007), OECD(2011) in OECD(2013) in statistično bazo OECD <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=INSIND>.

Slovenija proti koncu sedmega decila držav OECD (deset držav je bilo bolj neučinkovitih). Neposredno je bila majorizirana z Nizozemsko. Po krizi se je (ne)učinkovitost javnega pokojninskega sistema v Sloveniji sicer malo zmanjšala, vendar je še vedno zaostajala za 18% za najboljšo prakso v OECD. Tudi po krizi je bila majorizirana z Nizozemsko in bila po neučinkovitosti proti koncu osmega decila vseh OECD držav (sedem od 34 jih je bilo bolj neučinkovitih kot Slovenija).

Tabela 3
Model učinkovitosti – pred-krizno obdobje

54

Spremenljivka	Koeficient	t-statistika	p-vrednost
Delež javnih pokojnin	-0.145	-0.60	0.55
Konstanta	1.270	6.05	0.00
N = 34 $\chi^2 = 0.36$ (p=0.55)			
$R^2 = 0.039$			

Vir: OECD; lastni izračuni

Opomba: Tobit model; odvisna spremenljivka: DEA učinkovitost javnega segmenta pokojninskega sistema; Delež javnih: delež javnih v celotnih pokojninah

Ocenjena neučinkovitost bi lahko bila posledica velikosti privatnega segmenta pokojninskega sistema. Zato je ocenjen še enostaven Tobit model, v katerem je (modelsko ocenjena) neučinkovitost doseganja obeh ciljev pokojninskih sistemov odvisna od relativne velikosti (deleža) javnega segmenta v celotnem pokojninskem sistemu. Rezultati so za obe obdobji prikazani v tabelah 3 in 4. Na dlani je, da je relativna velikost javnega segmenta pokojninskega sistema v obeh obdobjih zmanjševala neučinkovitost, vendar je bil ustrezen učinek statistično značilen le po krizi. Rezultati torej kažejo, da je v po-kriznem razdobju relativna velikost javnega segmenta pokojninskega sistema povečevala učinkovitost doseganja analiziranih ciljev pokojninskih sistemov, namreč preprečevanje revščine starejše populacije in vzdrževanje mehkega prehoda življenjskega standarda v starosti.

Tabela 4
Model učinkovitosti – po-krizno obdobje

Spremenljivka	Koeficient	t-statistika	p-vrednost
Delež javnih pokojnin	-0.296	-1.94	0.06
Konstanta	1.347	10.7	0.00
N=32 $\chi^2 = 3.42$ (p=0.06)			
$R^2 = -0.76$			

Vir: OECD; lastni izračuni

Opomba: Tobit model; odvisna spremenljivka: DEA učinkovitost javnega segmenta pokojninskega sistema; Delež javnih: delež javnih v celotnih pokojninah

5. Literatura

Barr, N., 2014, »Reforming Pension – Principles and Policy Choices, Conference on the politics of pension reforms in the Nordic countries – the whys, the hows, the lessons«, Oslo, 10 March 2014.

Barr, N., Diamond P., 2006, »The Economics of Pensions«, Oxford Review of Economic Policy, 22 (1), Oxford University Press.

Barr, N., Diamond P., 2008, »Reforming Pensions«, International Social Security Review.

Bovenberg, L. in C. van Ewijk, 2012, "The Future of Multi-Pillar Pension Systems", CESifo Report.

Burnett, J., Davis K., Carsten M., Wilkins R., Wilkinson N., 2014, "Measuring Adequacy of Retirement Savings", Melbourne Institute Working Paper Series, Working Paper No. 5/14.

Bütler, M. 2009, "Have social security reforms shifted too much risk to individuals? The financial crisis suggests they might have", VOX, CEPR's Policy Portal.

Coelli, J.T., P.S. Rao, C.J.O'Donnell in G.E. Battese, 2005, "An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis", Springer.

European Commission, 2010, "Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems".

European Commission, 2011, "Contingent liabilities in the public and private sector".

Ferreiro, J., Serrano F., 2011, "Uncertainty and Pension System Reforms", Journal of Economic Issues, 45 (2).

Frank, Eich, 2009, "The financial and economic crises and pensions systems; International experiences", ECONSTOR, working paper, www.econstor.eu

OECD, 2007, "Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries", OECD Publishing.

OECD, 2009, "Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries", OECD Publishing.

OECD, 2011, "Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries", OECD Publishing.

OECD, 2013, "Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators", OECD Publishing.

OECD, 2013a, "Pension Markets in Focus 2013", OECD Publishing.

Santos, T., Domínguez-Fabían I., 2011, "Financial Solvency of the Pension System in the European Union", No 2916, EcoMod2011.

Whitehouse, E. R., D'Addio A.C., Reilly A.R., 2009, "Investment Risk and Pensions: Impact on Individual Retirement Incomes and Government Budgets", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 87, OECD Publishing.

Whitehouse, E., 2009, "Pensions, purchasing-power risk, inflation and indexation", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 77, OECD.

World Bank, 1994, "Averting the Old-Age Crisis", World Bank.

World Bank, 2009, "Pensions in Crisis: Europe and Central Asia Regional Policy Note", Report No. 58460.