

Demografski trendi in medgeneracijska solidarnost v pokojninskem zavarovanju

Andraž Rangus*

UDK: 368.914:314:316.4.051.6

Povzetek: Demografske spremembe in staranje prebivalstva v zahodnem svetu povzročajo velike javnofinančne pritiske na sisteme socialne varnosti, še posebej na sisteme pokojninskega zavarovanja. Reforme teh sistemov morajo potekati premišljeno in skladno z načeli tipa države blaginje, v katero posamezna država spada. Slovenijo, ki ima eno izmed najslabših demografskih slik, v bližnji prihodnosti čaka izpeljava obširnejše reforme, ki bo pokojninski sistem naredila medgeneracijsko pravičnejši in sprejemljivejši.

Ključne besede: demografija, pokojninski sistem, medgeneracijska solidarnost

Demographic Trends and Intergenerational Solidarity in Pension Insurance

Abstract: Demographic changes and the ageing of the population are causing strong fiscal pressures on financing of the systems of social security, especially on the systems of pension insurance. The reform processes of these systems must be executed cautiously and first of all in line with the principles of the type of the welfare state into which the individual state is classified. Slovenia, which has one of the worst demographic pictures, will in the near future have to implement a more comprehensive reform that will make the pension system more intergenerationally fair and acceptable.

Key words: demography, pension system, intergenerational solidarity

* Andraž Rangus, doktor pravnih znanosti, direktor Sektorja za izvajanje zavarovanja na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

andraz.rangus@zpiz.si

Andraž Rangus, PhD, Pension and Disability Insurance Institute of Slovenia (ZPIZ)

1. UVOD

Trendi demografskega gibanja po svetu so različni, saj število prebivalstva na svetovni ravni skokovito narašča, v ekonomsko bolj razvitih državah pa se ugotavlja trend izrazitega staranja prebivalstva.¹ Medtem, ko je negativne vplive demografskih sprememb mogoče zaznati v okviru vseh sistemov socialne varnosti, so pritiski oziroma posledice zmanjševanja aktivne populacije najbolj opazne v okviru sistemov, s katerimi se prebivalstvu zagotavlja vir dohodka v starosti. Pokojninski sistemi s poudarkom na načelu solidarnosti in dokladnem principu financiranja, v okviru napovedanih trendov demografskega gibanja prebivalstva perspektivno posameznikom ne bodo zmogli več zagotavljati sprejemljivega standarda za življenje brez hkratnega povzročanja neobvladljivih finančnih bremen za državni proračun.

Največji izziv prenove pokojninskih sistemov so predstavljali in še vedno predstavljajo sistemi javnega pokojninskega zavarovanja predvsem kontinentalne Evrope, kjer je obseg posameznikovih socialnih pravic v veliki meri odvisen od njegovega zaslužka v določenem obdobju. Omenjena skupina držav, v katero se uvršča tudi Slovenija, se trenutno sooča z demografsko krizo in ne samo z demografsko tranzicijo, kar v veliki meri postavlja pod vprašaj marsikatero sistemske rešitve iz preteklih obdobj.²

Upošteva se način tekočega financiranja obveznega pokojninskega zavarovanja na podlagi t.i. medgeneracijske pogodbe, so mlajše generacije v perspektivno slabšem položaju. Ob relativno visokih prispevkih v aktivni dobi ter ob spremembah v demografski strukturi prebivalstva, se namreč postavlja vprašanje aдекватnosti višine pričakovanih pravic mlajše generacije, s tem pa pod vprašaj postavlja tudi vzpostavljeno shemo medgeneracijske solidarnosti in pravičnosti.

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

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

2. DRŽAVA BLAGINJE

Razvoj pokojninskega sistema v posamezni državi je v prvi vrsti odvisen predvsem od tipa države blaginje, ki bistveno definira temeljna načela, raven in institucionalni okvir socialne varnosti, vključno s sistemom pokojninskega zavarovanja.

Temeljni razvoj pokojninskih zavarovanj se je v Evropi začel že v 18. in 19. stoletju,³ pomemben nadaljnji razvoj pa je sistem pokojninskih zavarovanj doživel po drugi svetovni vojni, ko so države v okviru deklarirane državne blaginje XX. stoletja zavarovancem zagotovile širok obseg pravic. V omenjenih obdobjih so se razvili različni modeli sistema javnega pokojninskega zavarovanja, ki se zgodovinsko delijo na: Bismarckov (korporativistični) model, Beveridgov model in Skandinavski model.⁴

Skozi razvoj socialne države oziroma države blaginje so se med posameznimi državami Evrope pojavile pomembne razlike. Gøsta Esping Andersena je leta 1990 vzpostavil podobno razdelitev različnih tipov držav blaginje v svoji knjigi »Three Worlds of Welfare Capitalism«⁵. Esping – Andersen je vzpostavil tri različne tipe države blaginje, ki se delijo na: liberalni, korporativistični in socialno-demokratski režim blaginje.⁶ V okviru sistema pokojninskega zavarovanja se bistvene razlike med omenjenimi tremi modeli kažejo predvsem v obsegu državne intervencije v pokojninski sistem, načinu financiranja sistema in obsegu pravic, ki ga sistem zagotavlja upravičencem.

Na podlagi študij številnih avtorjev pa je mogoče ugotoviti, da se poleg treh temeljnih tipov držav blaginje, ki jih je vzpostavil Esping – Andersen, v teoriji pojavljajo še dodatni trije tipi, ki se po svojih značilnostih v različnih elementih razlikujejo od omenjenih temeljnih tipov: mediteranski, vzhodno-evropski in hibridni.⁷

³ Glej Blake, D.: *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*; Oxford University Press, Oxford, 1995 in Fabel, O.: *The Economics of Pensions and Variable Retirement Schemes*; John Wiley & Sons Ltd, Chichester, 1994.

⁴ Esping – Andersen, G.: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990.

⁵ Esping – Andersen, G.: *Three Worlds...*, op. cit.

⁶ Pri opredelitvi je potrebno opozoriti, da je koncept režima blaginje širši, kot pa koncept države blaginje. Osnova za določitev tipologije so režimi blaginje in ne države blaginje ali posamezne socialne politike. »Režim« se največkrat nanaša na način, kako je nastanek blagostanja razporejen med državo, trgov in gospodinjstvi. Esping – Andersen, G.: *Social foundations of postindustrial economics*, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 73.

⁷ Za opredelitev slednjih glej Arts, W. in Gelissen, J.: *Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report*, *Journal of European Social Policy*, 12 (2), (2002), str. 137-158, Ferrera, M.: *The Southern Model of Welfare State in Social Europe*, *Journal of European*

Glede na navedeno bi lahko posamezne države v obliki končne uvrstitve, ki bo uporabljena v nadaljnji analizi, tako razdelili na šest tipov držav blaginje (tabela 1).

Tabela 1: Lastni tabelarni prikaz tipov držav blaginje

Liberalni	Korporativistični	Socialno - demokratski	Mediterranski	Vzhodno - evropski	Hibridni
Velika Britanija	Nemčija	Danska	Španija	Poljska	Nizozemska
Irska	Francija	Švedska	Grčija	Češka	Norveška
ZDA	Avstrija	Finska	Italija	Madžarska	
Kanada	Belgija		Portugalska	Slovaška	
Avstralija	Luksemburg				

3. MEDGENERACIJSKA SOLIDARNOST

3.1. Pojem socialne solidarnosti

Pojem solidarnosti se nanaša na omrežje socialnih odnosov, ki vključuje vzajemno odvisnost, odgovornost in upravičenja v vnaprej določeni skupini ljudi ali skupnosti. Dejansko gre za strukturo, skozi katero se ponovno prerazdeli »bogastvo« in »nesreča« posameznikov. Sistemsko in institucionalno so posamezne države vpeljale koncept solidarnosti v okvir družbenih norm in političnih aktov v času, ko je prišlo do erozije tradicionalnih institucij, kot so družina, verske skupnosti, bratovščina, in posameznih združb, ki so primarno vzdrževale odnose vzajemnosti in solidarnosti med člani.⁸

Social Policy, 6(1), 1996, Fenger, H.J.M.: Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post – communist countries in a welfare regime typology, Erasmus University Rotterdam in Ministry of Social Affairs and Employment, Nizozemska, 2007 in Götting, U.: Transformation der Wohlfahrtsstaten v Mittel- und Ost Europa. Eine Zwischenbilanz. Opladen: Leske und Budrich, 1998.

⁸ De Deken, J. J., Ponds, E. in Van Riel, B.: Social Solidarity v Clark, G.L., Munnel, A. M. in Orszag, J.: The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, Oxford University Press, Oxford, 2006, str. 142.

Poleg vidika mehanizma pravic in obveznosti ter vzpostavljeno medgeneracijsko pogodbo, na podlagi katerih se te pravice in obveznosti uresničujejo, se socialno solidarnost v okviru sistema pokojninskega zavarovanja definira tudi kot pripravljenost posameznikov deliti oziroma združevati tveganja kolektivno in sprejeti distribucijske učinke, ki nastanejo kot posledica takšnega združevanja tveganj.⁹

Z vidika združevanja tveganj je potrebno opredeliti dve temeljni obliki tveganja, katerim so izpostavljeni posamezniki v času upokojitve: 1.) tveganje nezadostnega dohodka in 2.) tveganje dolgoživosti. Medtem, ko je na mikro ravni tveganje dohodka po Shillerju¹⁰ do določene mere endogeno tveganje, odvisno od odločitev, ki jih posameznik sprejme v času svojega življenja, pa tveganje dolgoživosti vključuje določeno negotovost tako glede dolžine posameznikovega življenja, kot tudi prihodnjih trendov povprečne umrljivosti. S slednjega vidika je tveganje doživetja na mikro ravni tako veliko bolj odvisno od zunanjih dejavnikov (eksogene narave), kot pa tveganje nezadostnega dohodka. Makro tveganja pa so že po definiciji popolnoma odvisna od zunanjih dejavnikov.¹¹

⁹ Zanimivo je dejstvo, da avtorji, kot so npr. Disney in Wakefield, socialno solidarnost prvenstveno povezujejo z delitvijo tveganj, s čimer jo neposredno izenačijo s socialnimi zavarovanji, medtem, ko za druge avtorje, kot je npr. Rosanvallon), socialna solidarnost pomeni redistribucijo, ki je konceptualno različna od socialnih zavarovanj. De Deken, Ponds in van Riel, izhajajoč iz dvojnega koncepta solidarnosti (individualnega in kolektivnega), socialno zavarovanje povezujejo tako s kolektivnimi oblikami zavarovanj, kot tudi z redistribucijo, saj po njihovem mnenju omenjena koncepta ne moreta biti ločena. Slednje predvsem z vidika motiva, ki ga zasledujejo kolektivna zavarovanja, t. j. izogniti se distribucijskim učinkom zavarovanja, ki bi se v primeru odsotnosti socialnega zavarovanja odvijali preko trga. Še več, v kolikor sprejememo Rawlsovo perspektivo, že sama vertikalna redistribucija praktično predstavlja obliko zavarovanja življenjskega zaslužka. De Deken, op. cit. str. 156.

¹⁰ Shiller, R. J.: Social Security and Institutions for Intergenerational, Intragenerational and International Risk Sharing, Carnegie–Rochester Public Policy Conference, April 24–25, 1998, str. 10.

¹¹ De Deken, op. cit. str. 145.

Tabela 2: Tveganja, ki jim je izpostavljen posameznik v času upokojitve¹²

	Tveganje nezadostnega dohodka	Tveganje dolgoživosti
Mikro raven	<i>Gibanje posameznikovega dohodka</i> : tveganje atipičnih zaposlitev z neenakomerno višino dohodkov.	<i>Dolžina posameznikovega življenja</i> : tveganje, da živiš dlje od povprečja.
Makro raven	<i>Donosi in rast produktivnosti</i> : negotovost glede virov, ki bodo na voljo za financiranje pokojninskih upravičenj. <i>Nakupna moč</i> : negotovost glede rasti plač in življenjskih stroškov od trenutka, ko se določena kohort upokoji.	<i>Povprečna umrljivost in rodnost</i> : negotovost glede prihodnjega gibanja koeficienta starostne odvisnosti: koliko bo upokojencev v sorazmerju glede na aktivno prebivalstvo? Razvoj koeficienta starostne odvisnosti je določen glede na gibanje povprečne smrtnosti in rodnosti.

Pri pregledu posameznih tveganj, katerim je izpostavljen posameznik, je mogoče ugotoviti, da se določena tveganja lahko zavarujejo tudi preko privatnega trga, vendar pa je še vedno pomembna tudi intervencija države, ki s svojo regulacijo preprečuje preveliko razslojenost posameznikov glede na tveganja, ki so jim izpostavljeni. Brez državne regulacije bi namreč lahko prišlo do situacije, ko bi bila solidarnost enaka izredno razdrobljeni obliki vzajemne solidarnosti med medsebojno podobnimi zavarovanci, ki bi bila omejena samo na del prebivalstva z najnižjim dohodkom.¹³

3.2. Združevanje tveganj v javnih in privatnih pokojninskih shemah

Čeprav, kot že omenjeno zgoraj, zaradi različnih zunanjih dejavnikov, določenih tveganj ni mogoče zavarovati na privatnem trgu, pa nekateri avtorji, kot npr. Merton, trdijo, da je prav medgeneracijsko združevanje tveganj tisti mehanizem,

¹² Ibidem, tabela 8.1.

¹³ Ponds pojasnjuje, da posameznik lahko šele v času upokojitve oceni, ali nabrano »bogastvo« skozi aktivno obdobje predstavlja pričakovano višino varčevanja, ali pa je višina varčevanja pod pričakovanim ali nad pričakovanim zneskom. Posamezniki so na ta način v času upokojitve izpostavljeni tveganju »življenjskega standarda«, ki pa se mu ni mogoče izogniti, saj privatni trg ne ponuja sredstev, s katerimi bi se lahko ognili temu tveganju. Ponds, E. H. M.: Pension funds & value based generational accounting, 13th International AFIR Colloquium Maastricht, 17-19 September 2003, str. 10 in 11.

s katerim je mogoče odpraviti napake privatnega trga. Merton tako opozori na vlogo javnih shem, katerih naloga je izboljšati raznolikost virov vseživljenjskega dohodka. Zaradi nezamenljivosti človeškega kapitala¹⁴ imajo posamezniki v svojem aktivnem obdobju veliko več človeškega kapitala, kot pa finančnega (t.j. »bogastva za upokojitev«), medtem, ko je v času upokojitve kapital na voljo pretežno v obliki finančnega kapitala.¹⁵

Ne glede na zgoraj navedeno dejstvo, da na privatnem trgu ni mogoče zavarovati nekaterih tveganj, je tudi v vzpostavljenih shemah dodatnega pokojninskega zavarovanja na privatnem trgu moč zaznati določeno mero združevanja tveganj, ki jih lahko poimenujemo solidarnost, in sicer tako pri tradicionalnih shemah z vnaprej določenimi pravicami (*defined benefit ali DB sheme*), kot tudi pri »nezavarovanih oziroma ortodoksnih« »čistih« shemah z vnaprej določenimi prispevki (*defined contribution ali DC sheme*).¹⁶

4. PRILAGODITEV POKOJNINSKIH SHEM NOVIM DRUŽBENO – EKONOMSKIM RAZMERAM

Pri načrtovanju nadaljnjega urejanja pokojninskih shem je potrebno upoštevati tako pričakovana gibanja posameznih mikro in makro tveganj, kot tudi prerazdelitvene učinke teh tveganj v posameznih tipih shem.

V okviru večstebnega sistema pokojninskega zavarovanja, je temeljni prvi steber. Če v okviru le-tega trenutno najvišje breme financiranja pokojninske blagajne

¹⁴ Kot človeški kapital razumemo splošne sposobnosti posameznika, stopnjo njegove izobrazbe, pridobljena znanja (spretnosti) in zdravje. Palmer, E.: Balancing the security and affordability of funded pension schemes. The Netherlands supplementary occupational pension plans, University of Uppsala in Swedish Social Insurance Agency, discussion paper for Peer review, den Haag, 12-13 April 2011, str. 4.

¹⁵ Merton, R. C.: On the role of social security as a mean for efficient risk sharing in an economy where human capital is not tradable, v Bodie, Z. in Shoven, J. B., eds.: Financial Aspects of the United States Pension System, University of Chicago Press, 1983, str. 325 do 358.

¹⁶ Pri primerjavi se med omenjenima shemama naštevajo še t.i. hibridne DB sheme in »zaščitene« DC sheme (vključno s kolektivnimi DC shemami). V tem delu članka ni namen opisovanje mehanizmov, na podlagi katerih delujejo posamezne oblike shem dodatnega pokojninskega zavarovanja, ampak je predvsem določitev solidarnosti, ki se jih lahko najde v dveh temeljnih in skrajnih oblikah teh shem. Za podrobnejši opis posameznih shem glej tudi Pugh, C. in Yermo, J.: Funding Regulations and Risk Sharing, OECD Working Papers Insurance and Private Pensions, št. 17, OECD Publishing, Paris, 2008.

predstavlja daljše življenje posameznih generacij, se lahko pri odgovoru na zgornje vprašanje opremo na tezo Schokkaerta in van Parijsa,¹⁷ da bi morale generacije same financirati povečanje finančnega bremena pokojninskega sistema iz naslova dolgoživosti, ne pa tudi iz naslova premajhne rodnosti. Slednje izhaja tudi iz formule, ki jo je vzpostavil ekonomist Richard Musgrave.¹⁸ Z vpeljavo »Musgrave pravila« namreč zagotovimo, da se demografski »šok« zaradi nizke rodnosti porazdeli med »baby boom« generacijo in generacijo, ki financira njene pravice, s čimer se zagotovi, da višina prispevkov in višina pravic držijo nespremenjeno razmerje med neto *per capita* dohodkom delovne populacije (brez prispevkov) in neto *per capita* pokojninami upokojencev (brez davkov). Takšno uravnavanje stopnje davkov in prispevkov, ki na periodični ravni upošteva demografska gibanja in gospodarsko rast, predstavlja temeljni mehanizem shem fiksnega relativnega položaja (FRP shem).

Pojasnjeno natančneje, se lahko delovanje »Musgrave pravila« izkaže na primeru, ko se od aktivne generacije pričakuje daljše življenje, kot pa ga imajo generacije njihovih staršev, kar pomeni, da bodo dalj časa uživali pravice iz naslova pokojninskega zavarovanja. V primeru, ko aktivna generacija v času upokojitve »preživi« demografske napovedi svojega življenja, se postavi vprašanje, kdo bo financiral te »povečane« pravice, ki izhajajo iz nepričakovanega podaljšanja življenja? Sistem, ki bi sledil »Musgrave pravilu«, bi prilagodil prispevno stopnjo na način, da bi se še naprej vzdrževalo fiksno razmerje med *neto* dohodkom zavezancev za plačilo prispevkov in neto upravičenji upokojencev. Slednje pomeni, da bi bilo finančno breme takšnega naključja (podaljšanje življenja) razdeljeno med upokojence in aktivno generacijo, in sicer na način, da bi bili obe generaciji deležni realnega znižanja dohodka, kljub temu, pa se nadomestna stopnja upokojencem ne bi znižala.

Nadalje se ob dejstvu, da optimalno oblikovano (določeno) medgeneracijsko združevanje tveganj v javnih in privatnih pokojninskih shemah lahko potencialno izboljša blagostanje,¹⁹ postavlja vprašanje, kako v okvir celotnega sistema

¹⁷ Schokkaert, E., Van Parijs, P.: Debate on social Justice and Pension Reform: Social Justice and the Reform of Europe's Pension Systems; Journal of European Social Policy, vol. 13, 245-264, 2003.

¹⁸ Musgrave, R.: A reappraisal of financing Social Security, v Skidmore, F. (ed.): Social Security financing; The MIT Press, 1981.

¹⁹ Splošno razlago navedenega dejstva lahko zasledimo v Gordon, R. H. in Varian, H. R.: Intergenerational Risk Sharing, Journal of Public Economics, vol. 12, 1988, str. 1-29 ter Shiller, op. cit.

pokojninskega zavarovanja in takšnega medgeneracijskega združevanja tveganj vpeljati pozitivne vplive polno kapitaliziranih pokojninskih shem. Cui, de Jong in Ponds rešitev na postavljeno vprašanje vidijo v preoblikovanih kolektivnih pokojninskih skladih, kot so vzpostavljeni v ZDA, Veliki Britaniji, Kanadi in na Nizozemskem.²⁰ Bistvena značilnost omenjenih shem je njihova sposobnost, da ublažijo različne šoke preko življenjske dobe posamezne generacije.

Ob navedenem pa je potrebno še omeniti, da bi moral pokojninski sistem, z vidika zagotavljanja enakosti in varnosti v starosti za vse posameznike, po Esping – Andersen in Mylesu, poleg vpeljave privatnih shem zagotavljati tudi, da se javno financirani programi, s katerimi se zagotavlja osnovno pokojninsko jamstvo, širijo proporcionalno z rastjo privatnih shem, npr. z vpeljavo t.i. demografskih rezervnih skladov.

5. REFORME TER TOKOVI SOLIDARNOSTI V POKOJNINSKIH SISTEMIH IZBRANIH DRŽAV

V okviru izpeljanih pokojninskih reform so pripravljavci v največji meri posegali na področja, kot so:²¹

- 1) Upokojitvena starost ter spodbude za ostajanje v zaposlitvi
- 2) Odmera pravic ter povezava med vplačanimi prispevki in pravicami
- 3) Vzpostavitev mehanizmov avtomatičnega prilagajanja
- 4) Usklajevanje pokojnin
- 5) Vpeljava sistema kapitalizacije prispevkov.

5.1. Upokojitvena starost

Pri primerjalni analizi je mogoče ugotoviti, da so zakonsko določene upokojitvene starosti najvišje postavljene v državah liberalnega tipa, v Veliki Britaniji in na Irskem (68 let), sledijo jim države socialno – demokratskega tipa, pri čemer je na Švedskem in na Finskem omogočena visoka stopnja fleksibilnosti pri

²⁰ Cui, J., de Jong, F. in Ponds, E.: Intergenerational risk sharing within funded pension schemes, *Journal of Pension Economics and Finance* Vol. 10, No. 1, 2011, 4.

²¹ Povzeto po European Commission, Towards adequate, sustainable and safe European pension system, Green paper, No. 12102/10, Council of the EU, Brussels, 2010, str. 5.

upokojitvi. Le-ta omogoča, da se posamezniki sami odločajo, kdaj dejansko se želijo upokojiti (Švedska: 61.–67. leta, Finska: 63.–68. leta). Razmeroma visoko so postavljene tudi upokojitvene starosti v državah korporativističnega tipa, kot npr. Nemčija in Francija, kjer je polna upokojitvena starost postavljena na 67 let. Določena odstopanja je moč zaslediti pri državah mediteranskega tipa in vzhodno-evropskega tipa, kjer šele z zadnjimi pokojninskimi reformami starostno mejo dvigujejo na pred-reformno stanje v prej navedenih treh tipih držav blaginje, t.j. 65 let (z izjemo Italije, kjer so predvidena povišanja tudi po letu 2020, in sicer 3 mesece na vsake tri leta). Z izjemo držav, ki imajo vpeljene mehanizme, s katerimi se zakonsko določena upokojitvena starost prilagaja demografskim gibanjem podaljševanja življenja, to pomeni, da se v večini držav še vedno breme financiranja odhodkov za pokojnine nalaga generacijam, ki takšnega bremena, glede na Musgrave pravilo, ne bi bile dolžne prevzemati.

Drugi ukrep reform, izvedenih v zadnjem času, namenjen dvigovanju dejanske upokojitvene starosti, je bil usmerjen tudi na oteževanje predčasnih izhodov s trga dela. To se je dosegalo predvsem z zožitvijo pogojev, ki omogočajo predčasno upokojevanje, destimulacijo predhodnih odhodov z nižanjem odmerjene pokojnine in nagrajevanjem daljšega ostajanja v zaposlitvi.²² Ob razvrstitvi posameznih držav po skupinah držav blaginje lahko ugotovimo, da v Veliki Britaniji in na Irskem, ki spadata v liberalni tip države blaginje, predčasno upokojevanje sploh ni mogoče. Slednje kaže po eni strani na višjo stopnjo aktuarske pravičnosti oziroma nevtralnosti, po drugi strani pa je to skladno tudi s filozofijo tega tipa države blaginje, v kateri je večji poudarek dan na sam trg in čim daljšo aktivnost posameznikov. Prav tako predčasna upokojitev ni možna na Nizozemskem. V socialno – demokratskem tipu držav je ureditev različna. Na Danskem predčasna upokojitev ni možna, na Finskem in Švedskem pa se posameznik lahko predčasno upokoji z aktuarsko prilagoditvijo (znižanjem) pravic v višini 4,8% za vsako leto predčasne upokojitve (Finska) ter 4,1% do 4,7% na Švedskem. V korporativističnem tipu držav blaginje pa je možnost predčasne upokojitve najbolj »široko odprta«, saj je predčasna upokojitev mogoča ob določeni starosti, kolikor je zavarovanec dopolnil tudi določeno število let plačanih prispevkov (zavarovalne dobe). V tem tipu države blaginje izstopata predvsem Belgija in Luksemburg, kjer je predčasna upokojitev mogoča brez aktuarske prilagoditve višine pravic. V Nemčiji, ki je najbolj tipična predstavnica

²² Commission, Towards adequate..., op. cit, str. 5.

držav korporativističnega tipa držav blaginje, je predčasna upokojitev mogoča pri starosti 63 let ter dopolnjenih 35 letih zavarovalne dobe, pri čemer so pravice za vsako leto predčasne upokojitve znižane za 3,6% za vsako leto predčasne upokojitve.²³

5.2. Odmera pravic

K večji učinkovitosti zagotavljanja vzdržne pokojninske blagajne, predvsem pa k zagotavljanju tako znotraj –, kot tudi med – generacijske enakosti, so zagotovo pripomogli novi načini odmerjanja pravic, s katerimi se je odmikalo od zagotavljanja pokojnine v razmerju do zadnjih plač, k zagotavljanju razmerja do vseživljenjskega zaslužka. Tesnejša povezanost preteklega dohodka in višine pravic obstaja v korporativističnih državah z Bismarckovo shemo pokojninskega zavarovanja, kot npr. Nemčija in Francija, podaljševanje obdobja za zajemanje plač in zavarovalnih osnov pa je razvidno tako v mediteranskem tipu (Španija in Portugalska), kot tudi v državah vzhodno – evropskega tipa držav blaginje (Poljska, Madžarska, Slovaška). Podoben trend je opaziti tudi v socialno – demokratskem tipu držav blaginje, na Švedskem in Finskem. Pomembna izjema od navedenega reformnega procesa podaljševanja obdobja za izračun pokojninske osnove predstavlja Nizozemska, s svojim Beveridgovim sistemom pokojninskega zavarovanja (pavšalne pokojnine), kar nakazuje na večjo stopnjo »bratske solidarnosti«, ki je v tem primeru utemeljena na prebivanju na Nizozemskem. Zanimivi izjemi sta Danska, ki, kljub svoji uvrstitvi v socialno – demokratski tip države blaginje, v okviru svojega obveznega javnega zavarovanja zagotavlja pavšalno pokojnino, s čimer se približuje liberalnemu tipu držav z Beveridgovo shemo pokojninskega zavarovanja.²⁴

²³ Eurostat: Missoc, European Commission: 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060); European Economy 2/2009, Luxembourg, 2009, EPC in SPC: Joint Report on Pensions, European Commission, Brussels, str. 20, OECD: Design of Pension Systems, Pensions at a Glance 2011: Retirement – income Systems in OECD and G20 Countries, OECD publishing, OECD, 2011, str. 113.

²⁴ Podrobneje glej European Commission: Pensions Schemes and Projection Models in EU-25 Member States, European Economy Occasional Papers, n. 35, November 2007, Brussels, str. 18-24.

5.3. Vzpostavitev mehanizmov avtomatičnega prilagajanja

Prilagajanje parametrov pokojninskega sistema različnim spremembam, kot npr. demografskemu gibanju prebivalstva ali rasti BDP, ki odločilno prispevata k uravnoveženosti pokojninske blagajne, je, vsaj s političnega vidika, izredno težko in nezaželeno opravilo. Z namenom, da bi se za uzakonitev nujnih sprememb, ki so posledica povsem nepolitičnih dejavnikov, izognili vsakokratnemu iskanju podpore in konsenza med socialnimi partnerji, se v zadnjem času v pokojninske sisteme vključuje t.i. mehanizme »samostojnega uravnoveženja«, s katerimi se zagotovi samostojno prilagajanje sistema omenjenim spremenljivim okoliščinam. Namen avtomatičnega prilagajanja, brez zunanjih intervencij, je vzdrževanje ustreznega razmerja med prihodki in obveznostmi. Ti mehanizmi namenoma ali pa posledično vplivajo tako na medgeneracijsko primernost kot tudi vzdržnost, saj sami po sebi zagotavljajo, da se stroški demografskega gibanja prebivalstva porazdelijo med posamezne generacije na podlagi določenega pravila.²⁵

Ob pregledu že obstoječih mehanizmov je mogoče ugotoviti, da le-ti vzpostavljajo medsebojne odvisnosti posameznih spremenljivk v petih temeljnih sklopih:

- vpeljava obvezne naložbene DC sheme;
- vpeljava NDC sheme;
- povezovanje nadomestne stopnje (višine pravic) z življenjskim pričakovanjem;
- povezovanje upokojitvenih pogojev (predvsem starostni pogoj za upokojitve) z življenjskim pričakovanjem ter
- prehod iz DB shem v DC sheme v okviru prostovoljnih naložbenih shem.

Medtem, ko zgoraj navedeni pristopi v prvi, drugi in četrti alineji temeljijo predvsem na delovanju posameznih shem, kjer je vprašanje soodvisnosti življenjskega pričakovanja in višine pravic povezana tako z varčevanjem v aktivnosti, kot tudi z razmerami ob upokojitvi, pa ostala dva mehanizma z dolgoživostjo prilagajata le temeljne parametre pokojninskih shem, s katerimi se ali določa višina pravic ali pa upokojitvene pogoje. Države s preostalima dvema pristopoma lahko razdelimo v dve skupini. V prvo skupino spada Nemčija, kjer se z življenjskim pričakovanjem povezuje višina pravic. V Nemčiji je leta 2003 Rürupova komisija predlagala vpeljavo t.i. »vzdržnostnega faktorja«, ki povezuje višino pravic s spremembami v koeficientu starostne odvisnosti (število upokojencev glede na število delovno aktivnih). Gre za izredno zapleten sistem prilagajanja višine pravic, ki so ga

²⁵ EPC in SPC, op. cit., 2010, str. 23.

Nemci vpeljali v okviru svojega točkovnega sistema in vsakoletnega določanja vrednosti točke. Določitev vrednosti točke tako odraža finančno stabilnost sheme, »vzdržnostni faktor« pa se lahko interpretira kot zavarovanje proti negotovemu demografskemu gibanju prebivalstva.²⁶

V drugo skupino spadata Danska in Nizozemska. V slednjih državah povezovanje pokojnin in življenjskega pričakovanja v pokojninskem sistemu temelji na povezovanju upokojitvenih pogojev s pričakovanim doživetjem. Na Nizozemskem ta mehanizem deluje tako, da se kot referenčno obdobje za poviševanje starosti uporabi število let preživetih v upokojitvi (makro povprečno doživetje pri 65. letu starosti) generacije, ki se je upokojila med letoma 2000 in 2009. Zakonsko določena upokojitvena starost se nato periodično prilagaja na podlagi vnaprej dogovorjenih datumov, glede na razliko med makro povprečnim pričakovanjem doživetja pri 65. letu starosti in referenčnim doživetjem (2000–2009). Sprememba zakonsko določene upokojitvene starosti mora biti naznanjena vsaj za 10 let vnaprej in bo uzakonjena vsakih pet let.²⁷

5.4. Usklajevanje pokojnin

Bistveno vprašanje, ki se pojavlja v okviru debate o usklajevanju pokojnin, ni ali naj se pokojnine usklajujejo avtomatično ali ne, ampak predvsem na podlagi katerega indeksa naj se usklajujejo. Usklajevanje izključno na podlagi indeksa rasti življenjskih stroškov lahko pripelje do erozije višine pokojnin, relativno glede na višino individualnega zaslužka. Prav tako pa bolj radodarno usklajevanje lahko povzroči tudi redistribucijo od bolj revnih k bogatejšim, saj je empirično dokazano, da posamezniki z nižjim dohodkom ne živijo tako dolgo, kot posamezniki z višjim dohodkom.²⁸

Ob omenjenih dejstvih so pripravljavci pokojninskega zakona tako postavljeni pred pomembno vprašanje, ali usklajevanje pokojnin povezati z rastjo inflacije in tako zniževati standard življenja upokojencev v primerjavi z aktivnim prebivalstvom ali

²⁶ Podrobneje glej Fehr, H. in Haberman, C.: *Pension Reform and Demographic Uncertainty: The Case of Germany*, University of Wuerzburg, Wuerzburg, Germany, 2004.

²⁷ Ministry of Social Affairs and Employment of Netherlands: *Balancing the Security and Affordability of Funded Pension Schemes*; Host Country Report, Peer Review, 12.-13. April 2011, den Haag.

²⁸ Whitehouse, E.R: *Pensions, Purchasing – Power Risk, Inflation and Indexation*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77, OECD Publishing, 2010, str. 12-27.

pa usklajevati pokojnine z rastjo plač in tako obremeniti aktivno generacijo in samo pokojninsko blagajno. V kolikor pa je primarni cilj zakonodajalca ohraniti finančno ravnovesje pokojninske blagajne, je moč omenjeno vprašanje presojati tudi z vidika sprejemanja kompromisa: višje začetne pokojnine in nižje usklajevanje v času upokojitve oziroma nižje začetne pokojnine in višje usklajevanje pokojnin v času upokojitve.²⁹

5.5. Vpeljava sistema kapitalizacije prispevkov

Vnaprejšnje financiranje, kapitaliziranje določenega dela prispevkov ali vzpostavljanje posebnih rezervnih demografskih skladov, je ena izmed politik, s katerimi se zagotavlja razbremenitev stroškov, ki izhajajo iz naslova negativnih demografskih trendov. V makro-ekonomskem pogledu vnaprejšnje financiranje dejansko pomeni prenašanje prihodnjih stroškov demografskega gibanja v sedanost in s tem distribucijo in porazdelitev teh stroškov čez daljše časovno obdobje in med različne generacije. Vnaprejšnje kapitaliziranje prispevkov se lahko pojavlja v štirih različnih oblikah, in sicer z:

- vzpostavitev novih shem z vnaprej določenimi prispevki (lahko temeljijo na obvezni naravi z avtomatično vključitvijo, ali pa na prostovoljni naravi z davčnimi stimulacijami);
- razširitvijo že obstoječih poklicnih shem;
- vzpostavitev demografskega rezervnega sklada;
- odplačevanjem državnega dolga.³⁰

Kot že rečeno, glavni način kapitaliziranja predstavlja vzpostavitev večstebnega sistema pokojninskega zavarovanja, v katerem se posamezna tveganja, povezana z demografskim gibanjem prebivalstva, porazdelijo med več, na različen način financiranih, pokojninskih shem. Glede na dejstvo, da so dodatne sheme pokojninskega zavarovanja v večini držav sorazmerno mlade, je mogoče pričakovati, da bodo pomembnejšo vlogo začele pridobivati šele v prihodnosti, ko bodo počasi dozorele in bodo zagotavljale pomemben del dodatnega dohodka tedanjim upokojencem.

²⁹ Ibidem, str. 25 in 26.

³⁰ EPC in SPC, Joint Report..., op. cit., str. 22.

5.6. Demografski rezervni skladi

Poseben pomen pri zagotavljanju vzdržnosti pokojninskega sistema imajo tudi t.i. demografski rezervni skladi, katerih bistvena naloga je zagotavljati določena, vnaprej financirana sredstva, ki bodo postala del dokladnega sistema pokojninskega zavarovanja v času, ko bodo odhodki iz pokojninske blagajne večji od prihodkov vanjo.

Rezervni skladi predstavljajo mehanizem, ki omogoča hiter odziv na nepredvidljive demografske spremembe v prihodnosti. Kljub temu pa je bolj priporočljivo vnaprejšnje financiranje prihodnjih stroškov v obliki privatnih pokojninskih shem, kar omogoča neposredno lastninsko pravico zavarovancev nad delom sredstev pokojninskega sklada, obenem pa je delovanje takšnih skladov podvrženo strogemu zakonskemu, kot tudi nadzorstvenemu okviru. Z vidika medgeneracijske solidarnosti, vnaprejšnje kapitaliziranje v obliki demografskega rezervnega sklada vključuje precejšnjo mero redistribucije, v primerjavi s privatnimi shemami pokojninskega zavarovanja. Bistveno vprašanje, ki se postavlja, je torej, katera generacija bo sredstva iz demografskega sklada uporabila, saj lahko pride v primeru, ko financiranje takšnega sklada predstavlja breme generacije, ki sicer ni deležna takšne »državne pomoči« v času uveljavitve svojih pravic, do redistribucije.³¹

6. REFORMA SLOVENSKEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA

6.1. Obstoječi pokojninski sistem

Slovenski pokojninski sistem je doživel prvo prenovu z uveljavitvijo nove zakonodaje v začetku leta 2000, vendar pa ima izpeljana pokojninska reforma časovno omejene učinke, saj vpeljene rešitve ne zadostujejo za dolgoročnejšo

³¹ Za natančnejši opis delovanja portugalskega sklada glej Da Silva, P., Manuel, C., Calado, T., Paulo, J. in Medeiros Garcia, M.T.: *The Financial Sustainability of the Portuguese Social Security System*. Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice, Vol. 29, No. 3, str. 417-439, July 2004. Za poslovanje švedskih AP skladov glej podrobneje <http://www.ap1.se/en/About-AP1/>, <http://www.ap2.se/en/>, <http://www.ap3.se/SITES/ENGLISH/Pages/Default.aspx>, <http://www.ap4.se/default.aspx?id=220>, <http://www.apfond6.se/en/>, dostopno dne 22.5.2011. Za delovanje irskega rezervnega sklada glej National Pension Reserve Fund, dostopno na <http://www.nprf.ie/home.html>, dne 22.5.2011. Za poslovanje francoskega sklada glej <http://www.fondsdereserve.fr/spip.php?article122>, dostopno dne 22.5.2011.

vzdržnost pokojninske blagajne. Podobno se je z reformo iz leta 2012 poseglo le v kratkoročno vzdržnost pokojninskega sistema, zgolj s prilagoditvijo upokojitvene starosti, višine pravic in formule za usklajevanje. Pomembnejše spremembe je na področju odmere pravic prinesla novela ZPIZ-2G, ki je bila uveljavljena leta 2020, vse nadaljnje spremembe pa so še močnejše posegle v nejasno razmejevanje med načeli redistribucije in solidarnosti.

Posebej je potrebno poudariti, da poleg nevzdržne pokojninske blagajne bistveno slabost obstoječega sistema predstavlja nedosledna uporaba oziroma odsotnost jasne razmejčitve med temeljnimi načeli pokojninskega zavarovanja, t.j. med solidarnostjo, vzajemnostjo in redistribucijo. Ugotoviti je mogoče, da se v okviru slovenskega pokojninskega sistema načela, ki sicer dejansko opredeljujejo različne koncepte, uporabljajo kot pojmi z istim pomenom, s čemer sistem postaja vedno bolj ne-transparenten, pojem solidarnosti pa se največkrat uporabi kot krinka za prikrito redistribucijo znotraj sistema.

Pri iskanju novih rešitev se je tako potrebno osredotočiti predvsem na iskanje možnosti nadaljnega razvoja pokojninskega sistema v Sloveniji, s katerim se ne bi zgolj »krpalo« trenutnih pomanjkljivosti oziroma vrzeli v obstoječi zakonodaji, ampak sistematično in na premišljen način pristopilo k izdelavi novega modela, ki bo ustrezal tako demografskim spremembam, kot tudi novim družbenim razmeram, ki zahtevajo redefinicijo obstoječe medgeneracijske pogodbe. Postaviti je potrebno jasne ločnice med posameznimi temeljnimi načeli pokojninskega zavarovanja (solidarnost, vzajemnost, redistribucija) s čimer se bo zagotovila tudi večja transparentnost v delovanju sistema. Poleg navedenega pa je potrebno odgovoriti tudi na vprašanje, kako obstoječi pokojninski sistem prilagoditi vplivom napovedanih demografskih gibanj, vzpostaviti vnaprej znana pravila in formule, s katerimi bo sistem kljuboval tako sedaj napovedanim, kot tudi prihodnjim nepredvidljivim socialno – ekonomskim spremembam in šokom, pri čemer bo sistem, ob ohranitvi načela solidarnosti in hkratnem upoštevanju nekaterih principov aktuarske pravičnosti, vsem uživalcem pravic iz obveznega in dodatnega pokojninskega zavarovanja omogočal varno starost.

6.2. Predlog sprememb slovenskega pokojninskega sistema

V okviru reforme pokojninskega sistema v Sloveniji bo torej potrebno najprej jasno opredeliti in razmejiti tokove solidarnosti in redistribucije, pri čemer bo seveda potrebno v celoti izhajati iz dejstva, da je slovenski pokojninski sistem umeščen v

okvir korporativističnega tipa države blaginje. Slednje pa bo neizbežno vplivalo tudi na to, da bodo prvi koraki pri izpeljavi reforme v veliki meri »posnemali« nekatere rešitve, ki so že vpeljane v nemški pokojninski sistem in ki bodo prilagojene specifičnim pogojem slovenske družbe in dosedanjega razvoja pokojninskega sistema. Že v začetnih fazah pa bo potrebno v sistem inkorporirati tudi mehanizme, ki zagotavljajo povezovanje elementov medgeneracijske solidarnosti s čistimi zavarovalniškimi načeli in so podlaga za vzpostavitev določene mere aktuarske pravičnosti in nevtralnosti.

Res pa je, da je pokojninsko zavarovanje oblika socialnega zavarovanja, zaradi česar je v sistemu vnaprej dopustna določena mera redistribucije, s katero se rešuje vprašanje »manj« srečnih. Takšen pristop je mogoče zaslediti tako pri Schokkaertu, kot tudi pri Esping – Andersenu in Mylesu ter Diamond in Orszagu. S teoretičnega vidika določena mera redistribucije znotraj pokojninskega sistema sama po sebi ni sporna, je pa potrebno poskrbeti, da so *elementi redistribucije jasno ločeni od elementov solidarnosti* ter da so vključeni na način, da ne načenjajo vzdržnosti pokojninske blagajne.

Novi sistem pokojninskega zavarovanja bi bilo torej potrebno vzpostaviti na več – stebrnem modelu, ki bi omogočal učinkovito prerazdeljevanje posameznih tveganj in s tem posamezniku zagotavljal najoptimalnejšo alokacijo vplačanih prispevkov/premij.

Že v izhodišču bi bilo potrebno sistemsko poskrbeti za pravično medgeneracijsko porazdelitev bremen, kar ob danih demografskih trendih dejansko pomeni dvig dejanske upokojitvene starosti. Ob uporabi »Schokkaertovega« in »Musgrave pravila« se lahko ugotovi, da bi se morala *dejanska upokojitvena starost* do leta 2030 pri moških dvigniti skoraj na 64 let, do leta 2040 še za nadaljnjih 9 mesecev na 64 let in 9 mesecev ter nato do leta 2065 na 66 let in 10 mesecev. Podobno je potrebno pri ženskah zagotoviti dvig dejanske upokojitvene starosti do leta 2030 na 62 let in 3 mesece, do leta 2040 na 63 let in 8 mesecev in nato dejansko upokojitveno starost do leta 2065 postopno izenačiti z moškimi (na 66 let 9 mesecev). Na ta način se zagotavlja tudi enakopravnost med spoloma. Cilj postopnega dvigovanja dejanske upokojitvene starosti pa je mogoče doseči le z dvigom zakonske upokojitvene starosti za oba spola v primerno dolgem prehodnem obdobju, pri čemer bi se še vedno lahko dopustilo možnosti predčasne upokojitve, pri kateri se odložitev upokojitve stimulira z aktuarsko nevtralnimi odbitki (znižanjem pokojnine). Pri delavcih, ki so pričeli zgodaj z delovno aktivnostjo, bi se lahko dopustilo tudi starostno

upokojitev pred dopolnitvijo zakonsko določene starosti ob dopolnitvi ustrezne zavarovalne dobe (primerjalno gledano bi to lahko bilo med dopolnjenimi 42 in 45 leti zavarovalne dobe). Pri tem pa je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da so demografske projekcije na tako dolgi rok lahko le ocene in približek dejanskega stanja, zato je potrebno cilje sprotno prilagajati in po potrebi tudi spreminjati glede na spremenjene okoliščine, kar omogoča poseben mehanizem, ki upokojitveni pogoj zakonsko določene upokojitvene starosti povezuje s podaljševanjem življenja. Zelo primeren bi lahko bil mehanizem, s katerim se zagotavlja pravična medgeneracijska porazdelitev bremen v okviru nizozemskega pokojninskega sistema.

Vprašanje mehanizma, na podlagi katerega bo deloval celoten sistem, pa je drugo pomembno vprašanje pri vzpostavljanju novih tokov medgeneracijske solidarnosti in redistribucije. Ob primerjalno – pravnem pregledu in upoštevanju zgodovinskega razvoja slovenskega pokojninskega sistema je moč ugotoviti, da je na kratek rok verjetno najprimernejši mehanizem točkovnega sistema, ki predstavlja tudi dobro podlago za nadaljnjo vpeljavo NDC sistema. Vzpostavitev medgeneracijske solidarnosti znotraj omenjenih sistemov pa je odvisna predvsem od rešitev, ki so predmet dogovora med socialnimi partnerji. Z vidika transparentnega delovanja sistema in zagotovitve medgeneracijske pravičnosti in enakosti pa bi bilo primerno vključiti tudi nekatere elemente, kot so npr. valorizacija na podlagi prirejenega Aaron – Samuelsonovega pravila³², razširitev zavarovalnih podlag za obvezno vključitev v sistem solidarnosti, vzpostavitev »socialne kapice« in vzpostavitev učinkovitega sistema bonusov in odbitkov za kasnejše oziroma predčasno upokojevanje.

³² Ob uporabi Aaron – Samuelsonovega pravila bi se valorizacija preteklih vplačil v pokojninsko blagajno (ali točke v primeru točkovnega sistema) določila kot vsota rasti produktivnosti (ali povprečne plače) in rasti (ali krčenja) aktivne populacije. Omenjen način valorizacije bi pomenil hkrati tudi aktuarsko pravičnejšo rast posameznikovega »pokojninskega računa«, saj bi se mu na vplačane prispevke pripisoval donos, ki upošteva tako produktivnost, kot tudi demografsko sliko njegove generacije. Ob upoštevanju dejstva, da »aktuarske pravičnosti« ne moremo enačiti s »fiskalno vzdržnostjo«, ki je zagotovljena s takšnim načinom valorizacije, pa bi se v formulo valorizacije dodal še varnostni mehanizem, da npr. valorizacija ne bi smela biti nižja, kot donos na *ne – tvegano obrestno mero*, s čimer bi se izognili možni situaciji, da bi država pobrala prispevke, kasneje pa odplačala dolg z nižjo obrestno mero. Aron, H. J.: The Social – Insurance Paradox, Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 32, 1966, str. 371-374 in Samuelson, P. A.: An exact Consumption Loan Model of Interest with or without the social Contrivance of Money, The Journal of Political Economy, Vol. 67, No. 5, 1959, str. 512-518.

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

Pomembna novost reformiranega slovenskega pokojninskega sistema, gledano tudi primerjalno – pravno, bi morala biti vpeljava »Musgrave pravila«, s katerim bi se v sistem vpeljala večja transparentnost ter določena fleksibilnost, ki bi omogočalo sprotno prilagajanje sistema nepredvidljivim demografskim in tudi gospodarskim spremembam. Na takšen način bi »Musgrave pravilo« delovalo kot »avtomatični stabilizator«, ki pa bi se uporabil le izjemoma in ob tehtnem premisleku. Formula, na podlagi katerega bi »Musgrave pravilo« delovalo v Sloveniji, bi se v določeni meri prilagodilo slovenskim razmeram, saj bi bilo potrebno izhajati iz obstoječega stanja. Predvsem bi bilo potrebno paziti, da se ne odpira vprašanja retroaktivnega poseganja v že pridobljene pravice. Najboljšo podlago za vpeljavo »Musgrave pravila« tako predstavlja formula za usklajevanje pokojnin.

Posebno pozornost je potrebno pri reformi nameniti tudi kapitaliziranim pokojninskim shemam, ki v okvir sistema pokojninskega zavarovanja vpeljujejo večjo mero zavarovalniških načel, ob tem, da se tudi v teh shemah pojavljajo določeni vzorci solidarnosti. Temeljna vprašanja, povezana z vpeljavo privatnih shem, so v prvi vrsti zagotovo povezana z vprašanjem obsega pravic, ki naj jih te sheme zagotavljajo. V primeru, da se izhaja iz obstoječega stanja in ciljne nadomestne stopnje 70% (ki pa v tem primeru predstavlja nadomestno stopnjo vseživljenjskega zaslužka), je jasno, da bi morale privatne sheme že v današnjem sistemu zagotavljati pravice v obsegu 10 o.t. posameznikovega vseživljenjskega zaslužka. Privatne pokojninske sheme so v prvi vrsti namenjene združevanju tveganja doživetja tako med, kot tudi znotraj posameznih generacij, zato se tudi v okviru teh shem predlagajo rešitve v obliki kolektivnih pokojninskih skladov, kot jih predlagajo Cui, de Jong in Ponds in ki v določeni meri odstopajo od popolne individu-

alizacije vplačanih premij, s čemer je mogoče opravičiti tudi državno regulacijo in davčne olajšave, ki bodo namenjene tem oblikam zavarovanja.

Kapitaliziranje določenega dela sredstev je moč zagotavljati tudi v obliki demografskega rezervnega sklada, s čimer se v določeni meri preprečuje preveliko razslojevanje, saj dodatna sredstva, ki so namenjena pokrivanju primanjkljaja pokojninske blagajne, omogočajo zagotavljanje višjih pravic iz naslova obveznega pokojninskega zavarovanja, vsem slojem prebivalstva. Kot rešitev v okviru demografskega rezervnega sklada se v prvi vrsti ponuja upravljanje presežka iz naslova vplačanih prispevkov, kot to podaja švedski primer, z možnostjo dodatnega neposrednega financiranja demografskega rezervnega sklada neposredno iz državnega proračuna, kar je najbolj značilno za irski rezervni demografski sklad.

7. ZAKLJUČEK

Slovenski sistem pokojninskega zavarovanja je v zadnjih dveh desetletjih doživel določene spremembe in posodobitve, ki pa vsebinsko niso bile zasnovane tako, da bi ga v celoti prilagodile novim družbenim in gospodarskim izzivom 21. stoletja.

Vprašanje razmejitve pojmov medgeneracijske solidarnosti in redistribucije in s tem njune funkcijske opredelitve znotraj slovenskega pokojninskega sistema, še naprej ostaja v določeni meri nerazrešeno, kar je delno tudi posledica nerazumevanja osnovnega pomena obeh pojmov. Ravno to pa predstavlja tudi enega največjih izzivov pri nadaljnji reformi pokojninskega sistema, saj se novi sistem lahko vzpostavi šele po predhodni določitvi jasne ločnice med omenjenima pojmomoma ter na tej podlagi jasno razmeji tudi pravice in obveznosti med posameznimi generacijami kot tudi znotraj le-teh. Z vzpostavitvijo jasnih razmerij, s katerimi bi se preprečevalo »ne-transparentno«¹ trošenje sredstev znotraj pokojninske blagajne, pa bi bili vzpostavljeni tudi pogoji za sklenitev nove medgeneracijske pogodbe, s katero bi se zagotovila vključenost večjega obsega zavarovancev oziroma bi se preprečevalo izmikanje zavarovancev pri participaciji v okviru vzpostavljenega medgeneracijske solidarnosti. Jasno bi bilo namreč določeno, koliko posameznik v sistem vplača in do kolikšnega obsega pravic je iz naslova tega vplačila upravičen.

Predlagane sistemske rešitve omogočajo v prvi vrsti vzpostavitev jasnih razmerij med solidarnostjo in redistribucijo znotraj pokojninskega sistema v Sloveniji. Transparentno delovanje pokojninske sheme, ki vzbuja zaupanje v očeh posa-

meznika, zagotavlja večjo sprejemljivost ter participacijo posameznikov v obvezni solidarnosti, hkrati s tem pa omogoča tudi bolj učinkovito razporejanje tveganj znotraj sistema. Medgeneracijsko pravični tokovi solidarnosti in redistribucije, ob hkratno vpeljanih elementih aktuarske pravičnosti in nevtralnosti, sistemu zagotavljajo trden okvir družbene sprejemljivosti, ob sočasnem izpolnjevanju njegovega osnovnega poslanstva, t.j. zavarovanja za tveganje dolgoživosti in nezadostnega dohodka v starosti.

LITERATURA

- Aron, H. J.: The Social – Insurance Paradox, Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 32, 1966, str. 371-374; Samuelson, P. A.: An exact Consumption Loan Model of Interest with or without the social Contrivance of Money, The Journal of Political Economy, Vol. 67, No. 5, 1959, str. 512-518.
- Arts, W. in Gelissen, J.: Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report, Journal of European Social Policy, 12 (2), (2002), str. 137-158.
- Blake, D.: Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom; Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Bodal, A. in Schmidt Hansen, C.: "Effective and Efficient ICT Strategies to Support Pension Administration", ATP Group, International Seminar on Priority Challenges in Pension Administration, Tokyo, January 21st, 2010, str. 2-3.
- Clark, G. L.; European Pension and Global Finance: Continuity or Convergence?; Revised draft (January 2001). Working Paper No. 01-02, Oxford University, 2001.
- Clark, G. L., Munnell, A. M. in Orszag, J.: The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Cui, J., de Jong, F. in Ponds, E.: Intergenerational risk sharing within funded pension schemes, Journal of Pension Economics and Finance, Vol. 10, No. 1, 2011.
- Da Silva, P., Manuel, C., Calado, T., Paulo, J. in Medeiros Garcia, M.T.: The Financial Sustainability of the Portuguese Social Security System. Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice, Vol. 29, No. 3, str. 417-439, July 2004.
- EPC in SPC: Joint Report on Pensions, European Commission, Brussels.
- Esping – Andersen, G.: Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press, 1990.
- Esping – Andersen, G.: Social foundations of post-industrial economics, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- European Commission, Towards adequate, sustainable and safe European pension system, Green paper, No. 12102/10, Council of the EU, Brussels, 2010.
- Eurostat: Missoc tables.
- European Commission: 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060); European Economy 2/2009, Luxembourg, 2009.
- European Commission: Pensions Schemes and Projection Models in EU-25 Member States, European Economy Occasional Papers, n. 35, November 2007, Brussels.

- Fabel, O.: *The Economics of Pensions and Variable Retirement Schemes*; John Wiley & Sons Ltd, Chichester, 1994.
- Fehr, H. in Haberman, C.: *Pension Reform and Demographic Uncertainty: The Case of Germany*, University of Wuerzburg, Wuerzburg, Germany, 2004.
- Fenger, H.J.M.: *Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post – communist countries in a welfare regime typology*, Erasmus University Rotterdam in Ministry of Social Affairs and Employment, Nizozemska, 2007.
- Ferrera, M.: *The Southern Model of Welfare State in Social Europe*, *Journal of European Social Policy*, 6(1), 1996.
- Götting, U.: *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*. Opladen: Leske und Budrich, 1998.
- Kuné, J. B.: *Solidarities in collective pension schemes* v Steenbeek, O. W. in van der Lecq, S. G. F.: *Costs, and Benefits of Collective Pension Systems*, Springer, 2007.
- Merton, R. C.: *On the role of social security as a mean for efficient risk sharing in an economy where human capital is not tradable*, v Bodie, Z. in Shoven, J. B., eds.: *Financial Aspects of the United States Pension System*, University of Chicago Press, 1983.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: *The old age pension system in the Netherlands*, Rijksoverheid, Den Haag, 2008.
- Ministry of Social Affairs and Employment of Netherlands: *Balancing the Security and Affordability of Funded Pension Schemes*; Host Country Report, Peer Review, 12.-13. April 2011, den Haag.
- Musgrave, R.: *A reappraisal of financing Social Security*, v Skidmore, F.(ed.): *Social Security financing*; The MIT Press, 1981.
- OECD: *World Population Prospects; The 2006 Revision*; OECD, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Paris, 2006.
- OECD: *Design of Pension Systems, Pensions at a Glance 2011: Retirement – income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD publishing, OECD, 2011.
- Palmer, E.: *Balancing the security and affordability of funded pension schemes. The Netherlands supplementary occupational pension plans*, University of Uppsala in Swedish Social Insurance Agency, discussion paper for Peer review, den Haag, 12.-13. April 2011.
- Ponds, E. H. M.: *Pension funds & value based generational accounting*, 13th International AFIR Colloquium Maastricht, 17-19 September 2003.
- Pugh, C. in Yermo, J.: *Funding Regulations and Risk Sharing*, OECD Working Papers Insurance and Private Pensions, št. 17, OECD Publishing, Paris, 2008.
- Rangus, A.: *Solidarnost, zavarovalni principi in reforma slovenskega pokojninskega sistema*, *Podjetje in delo*, 2/2012, XXXVIII, april 2012, str. 369-394.
- Rangus, A.: *Zavarovalni principi in medgeneracijska pogodba tri stebrnega sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji*, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, mentor prof. dr. Marko Simoneti, Ljubljana, 2012.
- Samuelson, P. A.,: *Comment - Merton, R. C.: On Consumption Indexed Public Pension Plans* v Bodie, Z. in Shoven, J. B. eds.: *Financial Aspects of the United States Pension System*, University of Chicago Press, 1983.
- Schokkaert, E., Van Parijs, P.: *Debate on social Justice and Pension Reform: Social Justice*

and the Reform of Europe's Pension Systems; Journal of European Social Policy, Vol. 13, 245-264, 2003.

- Shiller, R. J.: Social Security and Institutions for Intergenerational, Intragenerational and International Risk Sharing, Carnegie–Rochester Public Policy Conference, April 24-25, 1998.
- Whitehouse, E.R: Pensions, Purchasing – Power Risk, Inflation and Indexation, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 77, OECD Publishing, 2010.
- Wildeboer Schut, J. M., Vrooman, J. C., de Beer P. T.: On Worlds of Welfare: institutions and their effects in eleven welfare states, Social and Cultural Planning Office, the Hague, 2001.
- Yermo, J.: Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 15, OECD Publishing, 2008.

INTERNETNI VIRI

- <http://www.ap1.se/en/About-AP1/>, <http://www.ap2.se/en/>;
- <http://www.ap3.se/SITES/ENGLISH/Pages/Default.aspx>;
- <http://www.ap4.se/default.aspx?id=220>;
- <http://www.apfond6.se/en/>;
- <http://www.nprf.ie/home.html>;
- <http://www.fondsdereserve.fr/spip.php?article122>; vse dostopno dne 22.5.2011.

Demographic Trends and Intergenerational Solidarity in Pension Insurance

Andraž Rangus*

Summary

Demographic changes and the ageing of the population are causing strong fiscal pressures on financing of the systems of social security, especially on the systems of pension insurance. The reform processes of these systems must be executed cautiously and first of all in line with the principles of the type of the welfare state into which the individual state is classified. While most of the European countries reformed their pension systems already in the 90's of the last and the first decade of this century, Slovenia with its reform from the year 2000 did not fundamentally alter the mechanisms of its pension system. Furthermore, until 2021 amendments to ZPIZ-2 did not bring significant systemic changes, but they did mean a significant intervention in parametric elements. With one of the worst demographic pictures, Slovenia is faced with an extensive reform in the near future by which the pension system will achieve greater intergenerational fairness and acceptance. Slovenian pension reform will have to take into consideration already existing fundamental principle of the valid pension system, i.e. intergenerational solidarity, however it will have to make a clear distinction of the latter principle and the principle of redistribution. Moreover, the type of the welfare state by which Slovenia's social system is traditionally predetermined will have to be taken into account. Furthermore, mechanisms that will adapt the system to future unpredicted demographic and economic "shocks" will have to be included. In the end the newest solutions taken from theory and practice will have to be contemplated in order to establish a modern multi pillar pension system in which the risks will be allocated in the most optimal manner.

* Andraž Rangus, PhD, Pension and Disability Insurance Institute of Slovenia (ZPIZ)
andraz.rangus@zpiz.si