

# Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje

UDK: 368.914 : 336.55

Dejan Podjed

dejan.podjed@volja.net

## IZVLEČEK

**Avtor se v članku osredotoča na pokojninsko in invalidsko zavarovanje. To sta področji, ki v svetu in pri nas postajata vse pomembnejši. Tako v državah Evropske unije kot tudi v Sloveniji so vlade sicer sprejele določene ukrepe za ohranjanje vzdržnega pokojninskega sistema, vendar pa je posamezna država pri izvedbi svoje reforme upoštevale specifične socialno-zgodovinske pogoje in lastno tradicijo. V večini držav, tudi v Sloveniji, je imela odločilno vlogo in vpliv na izoblikovanje pokojninskega zavarovanja nemško-avstrijska ideja socialnega zavarovanja zoper temeljna socialna tveganja. Kar pomeni, da naš pokojninski sistem še vedno v pretežni meri temelji na medgeneracijski solidarnosti.**

**V članku so najprej opredeljena temeljna načela socialnega zavarovanja in razvoj sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V nadaljevanju pa se avtor posveti predvsem prihodnosti pokojninskega sistema in z njim povezanimi reformami. Ugotavlja, da pokojninski sistem javnega pokojninskega zavarovanja ne bo mogel zagotoviti zadovoljivih pokojnin za vse upokojence v prihodnje, zato bi ga bilo treba postopno spreminjati tako, da bo javno-finančno vzdržen in družbeno (socialno) sprejemljiv, spodbujati prostovoljno varčevanje za starost in prostovoljno dopolnilno pokojninsko zavarovanje. Glede na izvedene reforme pokojninskega sistema je očitno, da se bo v prihodnje pri izvajanju socialnega zavarovanja upoštevalo tudi načelo pravičnosti, ki se kaže v sorazmernosti med vplačanimi prispevki in izplačanimi pokojninami.**

*Ključne besede: socialno zavarovanje, pokojnine, vzdržne pokojnine, pokojninsko zavarovanje, invalidsko zavarovanje, reforma pokojninskega sistema*

## Temeljna načela socialnega zavarovanja

Za vse razvite države in večino držav v razvoju je značilno, da poznajo določene oblike zavarovanja za starost. Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti opredeljuje pravico do socialne varnosti kot pravico do materialne varnosti. Republika Slovenija ima kot socialna država že v ustavi določbo, da imajo pod pogoji, določenimi z zakonom, državljani pravico do socialne varnosti. Tudi pravice iz pokojninskega in

invalidskega zavarovanja so pravice iz socialne varnosti, ki jih določa poseben zakon (Cvetko, 2000, str. 13). Zakonodaja upošteva temeljna načela socialnega zavarovanja, med katere spada načelo solidarnosti, kar pomeni, da se sredstva socialnega zavarovanja prerazporejajo tako, da zavarovanci z višjimi dohodki prispevajo za tiste z manjšimi dohodki. Solidarnost je zelo poudarjena v obveznem zdravstvenem zavarovanju, saj mora nosilec obveznega zavarovanja sprejeti v zavarovanje vsakogar, ne glede na očitne razlike v zdravstvenem stanju. Poleg navedenega načela se pri izvajanju socialnega zavarovanja upošteva tudi splošna pravičnost in enakopravna obravnava zavarovancev (Štrovs, 2000, str. 14-16).

### **Razvoj pokojninskega in invalidskega zavarovanja**

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje je obsežen sistem pravil in možnosti za zagotavljanje socialne varnosti v primerih, ko človek ali njegova družina postane socialno (materialno) ogrožen zaradi invalidnosti, smrti ali starosti. Problemi in možnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja zajamejo veliko zainteresiranih, od vseh zaposlenih do uživalcev ene od pravic tega zavarovanja. Ti uživalci predstavljajo pri nas približno četrtno vsega prebivalstva.

Prvi zametki socialnih zavarovanj oziroma sistema socialne varnosti so se v Evropi pričeli pojavljati konec 19. stoletja, pomembnejši razvoj socialnega zavarovanja pa se je pričel uresničevati v prvih desetletjih prejšnjega stoletja.

Iz zgodovinskega razvoja izhaja pogosta delitev javnih pokojninskih sistemov v Evropi na tako imenovani Bismarckov in na Beveridgev sistem pokojninskega zavarovanja (Bešter 1996, str. 12). Bismarckov pokojninski sistem je nastal v Nemčiji, ki velja za zibelko sodobnih pokojninskih sistemov. Poimenovan je po svojem snovalcu, Ottu von Bismarcku. Za ta sistem je značilno, da prispevke plačujejo tako delodajalci kot delojemalci, višina pokojnine pa je v večji meri odvisna od zaslužkov v nekem obdobju. Sistem se je uveljavil v Nemčiji, Avstriji, Italiji, Belgiji, Franciji in Španiji. Tudi slovenski sistem socialne varnosti je zasnovan po Bismarckovem zgledu.

Beveridgev sistem je dobil ime po angleškem reformatorju Beveridgeu. Tako imenovani »Beveridge report«, ki je bil objavljen leta 1942, je temeljil na zgodovinskem razvoju pokojninskih zavarovanj v Angliji, kjer sta se uveljavila minimalna pokojnina, ki pokriva celotno starejšo populacijo, in bogata izbira dodatnih pokojninskih načrtov, s katerimi si posameznik v starosti lahko zagotovi višji standard. Cilj takšnega pokojninskega sistema ni vzdrževanje določene

ravni dohodka v starosti, ampak predvsem preprečevanje revščine. V takem sistemu ima vsak državljan pravico do minimalne socialne varnosti v obliki enotne nacionalne pokojnine. Te pokojnine se običajno izplačujejo iz državnega proračuna (Gomboc, 2004, str. 9).

Celotni pokojninski sistem kot del sistema socialne varnosti praviloma tvorijo trije osnovni podsistemi oziroma stebri (Stanovnik, 2002, str. 166–167):

- prvi steber je splošni javni sistem, ki se financira s prispevki in/ali davki (način financiranja je sprotno prispevno kritje – PAYG),
- drugi steber sestavljajo različne poklicne sheme (financiranje je lahko bodisi po PAYG ali prek naložbenih skladov),
- tretji steber sestavljajo različne oblike prostovoljnega individualnega varčevanja za starost.

### **Sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Sloveniji**

Sistem pokojninskega zavarovanja lahko opredelimo kot posebni sistem socialne zaščite, s katerim se zagotavlja socialna varnost posamezniku v obdobju, ko ni več pridobitno sposoben zaradi starosti. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju ZPIZ) je po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju<sup>1</sup> nosilec in izvajalec sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji. Dejavnost ZPIZ-a zadeva praktično vsakega odraslega prebivalca Slovenije in posredno tudi njegove družinske člane.

Slovenija je zakonodajo svojega pokojninskega sistema, ki je bil v celoti financiran s sprotim prispevnim kritjem in je temeljil na osnovi medgeneracijske pogodbe, nasledila iz prejšnje skupne države. V začetku devetdesetih let 20. stoletja so se težave povezane s tranzicijo (stečajji, gospodarske recesije in prestrukturiranja podjetniškega sektorja) zaradi ohranjanja socialne vzdržnosti reševale z množičnim predčasnim upokojevanjem (Majcen et al., 2005, str. 55).

Pokojninska reforma, sprejeta leta 1999, je sprožila postopne, a zelo vidne spremembe. Zmanjševanje pravic in zaostrovanje vstopnih pogojev sta tako rekoč glavni značilnosti vseh reform javnih pokojninskih sistemov in to zagotovo velja tudi za slovensko. Tako se je razmerje med povprečno starostno pokojnino in povprečno neto plačo v Sloveniji zmanjšalo s 75,8 odstotka leta 1999 na 69,1 odstotka leta 2005. Čeprav je v celoti gledano slovenski pokojnin-

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 106/06, ZPIZ-1 – UPB-4

Dejan Podjed  
**Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje**

ski sistem pokazal izjemno sposobnost prilagajanja ekonomskim, socialnim in demografskim spremembam in pri tem ohranil svoje osnovne značilnosti ter še vedno temelji na socialnem zavarovanju, pa je za slovenski pokojninski sistem značilno, da ima v zadnjih letih manjše ali večje težave (Stanovnik, 2006, str. 79).

V luči staranja prebivalstva Slovenija deli usodo z večino razvitih držav sveta. Vse to je posledica podaljševanja življenjske dobe prebivalstva in vse nižjega oziroma celo negativnega naravnega prirastka. Po statističnih podatkih je bilo leta 1960 v Sloveniji 100.000 upokojencev, danes jih je več kot 500.000, ob nadaljevanju takšnega trenda bo leta 2025 njihovo število poraslo na kar 690.000. Hkrati pa se znižuje število zaposlenih, to je vplačnikov v sistem obveznega pokojninskega zavarovanja. V letu 2000 je bilo takšnih vplačnikov 790.000, do leta 2025 pa naj bi po nekaterih kazalcih njihovo število upadlo na 690.000 (Pokojninska reforma, 2007).

Glavni vzroki za krizo javnih pokojninskih sistemov so demografske spremembe, previsoka raven pravic, visoka brezposelnost, financiranje sistema in predčasno upokojevanje.

Urad za makroekonomske analize je v lanskem letu izvedel analizo prihodnjih demografskih gibanj, ki je pokazala, da naj bi se delež prebivalcev, starih 65 let in več, do leta 2050 dvakrat povečal, s sedanjih 15 odstotkov na približno 30 odstotkov. Zelo naj bi se zvišala tudi stopnja obremenjenosti s starim prebivalstvom, in sicer naj bi se indeks razmerja med številom prebivalstva, starega 65 let in več, in številom prebivalstva v starosti od 20 do 64 let s sedanjih 24 do leta 2050 povečal na 57. Uveljavitev popravka pokojninske reforme z uvedbo polne indeksacije rasti pokojnin z rastjo plač, zvišanjem letnega dodatka in popravek vdovskih pokojnin avtomatično prinašata močno povečanje primanjkljaja v blagajni.

Obstoječe razmerje med zavarovanci in upokojenci je posledica prezgodnjega in izrednega upokojevanja v zgodnjih 90-ih letih po zakonu iz leta 1983. Kidrič Dušan iz Urada za makroekonomske analize in razvoj ugotavlja, da bi se morala država v preteklosti posluževati drugačnih mehanizmov za ureditev trga dela. Nikakor pa ni pokojninski sistem namenjen temu, da absorbira to, česar trg dela ne prenese več. Velik del težko zaposljive populacije se je prenesel v pokojninski sistem, ki sedaj nosi to breme iz preteklosti (Kidrič, Polanec, 2007).

**Tabela 1: Osnovne demografske predpostavke demografskih projekcij za Slovenijo in delež starega prebivalstva v obdobju 2004–2050**

	2004	2010	2020	2030	2040	2050
Stopnja totalne rodnosti	1,18	1,27	1,46	1,50	1,50	1,50
Število neto priseljnih oseb na leto	3.000	3.350	4.500	4.500	4.500	4.500
Pričakovana življenjska doba ob rojstvu za ženske	80,2	81,2	82,8	83,8	84,6	85,1
Pričakovana življenjska doba ob rojstvu za moške	72,6	73,9	76,1	77,9	78,9	79,8
Delež prebivalstva, starega 65 let in več	15,0	16,6	20,3	24,9	28,3	31,4
Delež prebivalstva, starega od 65 do 79 let	12,2	12,7	15,2	18,6	19,2	20,7
Delež prebivalstva, starega 80 let in več	2,9	3,9	5,1	6,3	9,1	10,7

Opomba: Stopnja totalne rodnosti nam kaže število otrok, ki jih v povprečju rodi ženska v svoji rodni dobi, ob predpostavki, da je doživela 49. leto starosti.

Vir: Majcen, Verbič, 2005, str. 57

Za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje velja načelo neodtuljivosti, nezastarljivosti in spoštovanja pridobljenih pravic, kar je eno od temeljnih načel socialne varnosti. Podeljene pravice je težko (skoraj nemogoče) odvzeti, zato se evropske vlade kljub slabim napovedim in alarmantnim podatkom le počasi odločajo za posege v uveljavljene oblike javnih pokojninskih zavarovanj (Markovič, 2001, str. 3). Gre namreč za politično izjemno občutljivo področje spreminjanja pridobljenih pravic prebivalstva (utemeljenih z dolgoletnim plačevanjem prispevkov), saj se omejevanje pravic odrazi v takojšnjem negodovanju ljudstva nad vodilnimi politiki, rezultati ukrepov pa se pokažejo šele mnogo pozneje.

### **Prihodnost pokojninskega sistema**

Mnogi trdijo, da zaradi porušenega razmerja med aktivno in pasivno populacijo pokojninski sistem ne bo vzdržal v prihodnje. Če se bo nadaljeval trend zmanjševanja aktivne populacije, ne bo mogoče zadrževati pokojnin na enaki ravni tudi v prihodnje ob ostalih nespremenjenih pogojih. Polanec Sašo iz Ekonomske fakultete v Ljubljani ugotavlja, da nas v prihodnje (čez 20 let) čakajo

Dejan Podjed  
**Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje**

manjše pokojnine, ki bodo dosegale 56% povprečne plače (Kidrič, Polanec, 2007).

V zadnjem času se v medijih upokojuje prikazuje kot glavne krivce za težave slovenskega gospodarstva. Upokojevci naj bi si tako lastili nekaj, kar jim ne pripada, in s tem zmanjševali konkurenčnost slovenskih podjetij, ustvarjali distorzije na trgu dela, zmanjševali narodno gospodarsko varčevanje, mladim pa znižali kakovost življenja. Ustvarjajo se torej razmere za nastanek resnega medgeneracijskega konflikta, zmanjšanje socialnega kapitala in rušenje implicitne medgeneracijske pogodbe, na kateri temelji obstoječi javni dokladni pokojninski sistem (Brščič, Kešeljevič, 2005, str. 26).

Pokojninski sistem v Sloveniji vedno bolj postaja problem celotnega javnega financiranja in zaradi tega sproža nove in nove razprave o potrebnosti in smereh njegovega reformiranja. Na navedeno problematiko je v lanskem letu opozorila Evropska komisija v poročilu o izvajanju lizbonske strategije v letu 2006, kjer je Sloveniji priporočila, naj naredi nadaljnje korake za okrepitev reforme pokojninskega sistema, da bi tako lahko izboljšala dolgoročno vzdržnost javnih financ. Evropska komisija Sloveniji priporoča povečanje stopnje zaposlenosti starejših ter hkrati naj spodbudi premik k bolj prožnim oblikam zaposlovanja. Evropska komisija je mnenja, da bi prožnost trga delovne sile, vključno z odpravo ovir za zaposlovanje mladih, v prihodnje omogočila doseganje višjih stopenj gospodarske rasti (K.K., 2006).

Na težave v slovenskem pokojninskem sistemu, je opozorila tudi delegacija Mednarodnega denarnega sklada (MDS), ki je bila na obisku v mesecu marcu 2007. V Sloveniji je po mnenju MDS reforma pokojninskega sistema nujna. Prav tako ugotavljajo, da v Sloveniji potekajo razprave o tem, da je potrebno zvišati starostno mejo in podaljšati delovno dobo, vendar pa so ukrepi vlade prepočasni. Poudarili so tudi pomembnost nadaljnjega razvoja zasebnih pokojninskih sistemov v smeri večje učinkovitosti (Ma.K., 2007).

Komisija EU, Mednarodni denarni sklad in ljubljanski Inštitut za ekonomska raziskovanja (IER) so pripravili projekcije pokojninskih izdatkov ob predpostavki, da se zakonodaja na tem področju ne bi spremenila. Ugotovili so, da naj bi se zaradi staranja prebivalstva pokojninski izdatki povečali za 4-5 odstotnih točk do leta 2020, do leta 2050 pa kar za 9-14 odstotnih točk. Po napovedih publikacije *Social Security Programs Throughout the World* je Slovenija država, ki ji grozi največje poslabšanje pokojninskih izdatkov. Podobna povečanja je pričakovati le še na Cipru (za 13.1 odstotnih točk do leta 2050), v Luksemburgu (7.4 odstotnih točk), na Madžarskem (6.7 odstotnih točk) in Portugalskem (9.7 odstotnih

točk). Nasprotno temu pa naj bi se v večini evropskih držav pokojninski izdatki povečali le za nekaj odstotnih točk, v sosednji Avstriji in na Poljskem pa naj bi se celo zmanjšali (Kakšno pokojninsko reformo rabimo, 2007).

Čeprav predstavniki vlade zatrjujejo, da radikalna pokojninska reforma ni potrebna, saj se reforma iz leta 2000 še vedno uveljavlja in daje rezultate, je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve že v mesecu juliju 2005 predstavilo v Nacionalnem strateškem poročilu o primernih in vzdržnih pokojninah Republike Slovenije 2005 glavne cilje, predloge oziroma rešitve za ohranjanje vzdržnega pokojninskega sistema v prihodnje. V lanskem letu pa je bila izdana publikacija *Sodobna socialna država*, kjer so tudi predstavljeni glavni ukrepi za prilagajanje sistemov socialne zaščite prihodnji demografski strukturi v Sloveniji. Uresničevanje zastavljenih ciljev in s tem zagotavljanje primerne in vzdržne pokojnine naj bi se doseglo s predlaganimi ukrepi: povečati število zavarovancev v celotnem prebivalstvu ter zagotoviti finančno vzdržen pokojninski sistem, ki ohranja model medgeneracijske solidarnosti (zgodnejše vključevanje mladih, daljše ostajanje v zaposlitvi starejših), podaljšati aktivno obdobje vsakega posameznika, dodatno prilagoditi pokojninski sistem trenutnim razmeram in prihodnjim gibanjem, zagotoviti plačevanje prispevkov za pokojninsko zavarovanje od vseh vrst prihodkov posameznika in na ta način povečati višine prispevkov v pokojninsko blagajno, sistemsko ločiti kolektivno in individualno zavarovanje, uvesti dodatne spodbude za prostovoljno pokojninsko zavarovanje (*Sodobna socialna država*, 2006, str. 10).

Seveda pa bodo potrebna skupna in usklajena prizadevanja tako Slovenije kot vseh socialnih partnerjev, saj v Sloveniji dosedanja in pričakovana demografska gibanja z zmanjševanjem števila rojstev, daljšanjem pričakovanega trajanja življenja, s posledičnim staranjem strukture prebivalstva in prehajanjem v dolgoživo družbo prinašajo nove pomembne izzive pri pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Učinki pokojninske reforme na dohodkovni in, širše, socialno-ekonomski položaj upokojencev se pokažejo šele v daljšem obdobju. Zaradi zagotavljanja finančne vzdržnosti sistema je ena od posledic reforme tudi sorazmerno slabšanje dohodkovnega položaja upokojencev. Gre torej za zelo občutljivo tematiko, ki jo je treba stalno in natančno spremljati (Kump, Stanovnik, 2006, str. 4).

Pokojninski sistem oziroma z njim povezane politike je treba še dodatno prilagoditi starajočemu se prebivalstvu. Treba si bo prizadevati za večanje deleža zavarovancev v celotnem prebivalstvu in za podaljševanje aktivnega obdobja vsakega posameznika zaradi zagotavljanja ustreznega razmerja med

Dejan Podjed  
**Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje**

aktivnim in upokojenim prebivalstvom. Pri tem se mora med drugim spodbujati zaposlovanje mladih brez izkušenj in zaposlovanje oziroma nadaljevanje zaposlitve zavarovancev, ki so že dosegli minimalne pogoje za upokojitev. Prizadevati si je treba za ločevanje socialnih transferjev in pokojnin, da bodo te pravice, ki so dejanski izraz plačanih prispevkov.

Soustvarjati bo treba razmere za zagotavljanje primernosti in vzdržnosti pokojnin upravičencev. Ob zagotovljenem stabilnem sistemu obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja bo treba spodbujati vključevanja zavarovancev v prostovoljno dodatno zavarovanje in s tem njihovo sodelovanje pri zagotavljanju pravic, socialne varnosti in življenjskega standarda nad ravno, zagotovljeno z obveznim zavarovanjem.

### **Reforme pokojninskega sistema**

Z reformami socialne zaščite bi bilo treba izboljšati zadostnost dajatev in vzdržnost javnih financ. S posodobitvijo pokojninskih sistemov je mogoče podpreti zaposlovanje in gospodarsko rast, in sicer z aktivnim staranjem in z zmanjšanjem fiskalnih bremen, ki bi padla na nove generacije, in tako pripomoči k zagotavljanju pokojnin v prihodnosti. Ob boljših gospodarskih obetih je izziv v tem, da se zagotovi, da bosta rast in ustvarjanje delovnih mest vodila k močnejši socialni koheziji. V odziv na naraščajoče potrebe se bodo izdatki za socialne politike v prihodnjih letih verjetno zvišali. Če bodo vse države članice pri izvajanju reform upoštevale cilje Evropske unije, tj. dostopnost, ustreznost, kakovost in vzdržnost, jim bo to v pomoč pri izboljšavah kakovost njihovih politik in porabe zanje (Svet Evropske unije, 2007).

Nekatere države članice že imajo solidno javno finančno stanje, mnoge druge pa so v ta namen izvedle pokojninske in ostale reforme. Te države se lahko z večjo gotovostjo soočijo s prihodnostjo. Velika večina pa ima pred seboj še dolgo pot. Na podlagi trenutnega finančnega stanja in predvidenega povečanja stroškov, povezanih s staranjem, se države EU delijo v tri skupine glede na dolgoročna tveganja za vzdržnost njihovih javnih financ (Evropska komisija, 2006):

- države z visokim tveganjem: Ciper, Češka, Grčija, Madžarska, Portugalska in Slovenija (značilna je izredno velika dolgoročna rast izdatkov, povezanih s staranjem),
- države s srednje visokim tveganjem: Belgija, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Malta, Nemčija, Slovaška, Španija in Združeno kraljestvo



(države s precejšnjimi stroški, povezanimi s staranjem in države, ki morajo srednjeročno konsolidirati javne finance),

- države z nizkim tveganjem: Avstrija, Danska, Estonija, Finska, Latvija, Litva, Nizozemska, Poljska in Švedska.

Evropska komisija (2006) v svojem poročilu o vzdržnosti pokojninskega sistema ugotavlja, da je za spopadanje z vplivi staranja na proračun potrebna tridelna strategija. Za začetek morajo države članice doseči in ohraniti solidno finančno stanje in hitreje zmanjševati javni dolg. Rezultat solidnega javno finančnega stanja so tudi nizke obrestne mere ter visoka in trdna gospodarska rast. Nadalje morajo države članice povečati stopnjo zaposlenosti, zlasti žensk in starejših, ter povečati produktivnost dela. Leta 2005 je stopnja zaposlenosti v EU znašala 63,8 %, kar je sicer več od 62,4 % leta 2003, vendar še daleč od cilja 70 %, ki so si ga zadale države članice. Uspešno izvajanje ukrepov, ki povečujejo zaposlenost in izboljšujejo produktivnost, v skladu s cilji Lizbonske strategije, bi povečalo potencialne stopnje rasti in izboljšalo prihodnji življenjski standard ter prispevalo k vzdržnosti. Kot tretje morajo vlade držav članic izvesti reforme pokojninskih sistemov, sistemov zdravstvenega varstva ter sistemov dolgotrajne oskrbe, da se zagotovi njihova uspešnost in ustreznost. V približno polovici držav članic so se z reformami zmanjšali vplivi staranja na proračun. Vendar pa bodo pokojninske reforme uspešne le, če jih bo spremljalo podaljšanje delovne dobe. To bi omogočilo tudi večje kopičenje pokojninskih pravic in bi imelo pozitiven vpliv na višino pokojnin v primerjavi s plačami v prihodnje; vendar bi bile za to morda potrebne še druge strukturne reforme.

V splošnem je mogoče pokojninsko reformo narediti na dva načina. Prvi način spreminja finančne spodbude, drugi pa spreminja minimalne starostne pogoje za upokojitev, ki ga lahko spremlja dvig pokojninskih dob. Vlada se je v pričakovanju odpora sindikatov odločila predlagati na videz bolj prijazno reformo s spremenjenimi finančnimi spodbudami. Dodatno leto zaposlitve naj bi prineslo za 3.6 odstotne točke višjo pokojnino, poleg običajnega povečanja, ki ga določa odmerni odstotek od pokojninske osnove. Vendar pa se moramo vprašati, zakaj se evropske države niso odločile le za takšne ukrepe. Tudi v Nemčiji imajo podobne nagrade za dodatno leto delovne aktivnosti. Razlog leži v tem, da se ljudje na finančne spodbude pokojninske zakonodaje ne odzivajo dovolj.

Na podlagi izvedene študije v letu 2007, kjer je bilo analizirano odločanje Slovencev in Slovenk za upokojitev, je mogoče ugotoviti, da bi se pred in po pokojninski reformi večina ljudi odločila za takojšnjo upokojitev. Še več, v kolikor bi

imeli možnost za predhodno upokojitev, bi to možnost tudi izkoristili. Takšnih, ki so se odločili za podaljšanje delovne aktivnosti nad minimalnimi upokojitvenimi pogoji, pa je manj kot 10 odstotkov. Vlada se tudi v Sloveniji ne bi smela zanašati na finančne spodbude, ampak bi morala nujno dvigniti minimalne starostne meje za oba spola na 65 let, obenem pa spremeniti finančne nagrade in kazni za podaljšanje oziroma skrajšanje delovne aktivnosti. Šele v primeru, ko bi zakonodajo spremenili na takšen način, bi veljalo prepričanje, da bodo tudi v prihodnje tako visoke pokojnine (v primerjavi s plačami) kot danes in bo javnofinančni sistem dolgoročno vzdržen (Kakšno pokojninsko reformo rabimo, 2007).

Slovenija bi se lahko pri reformi pokojninskega sistema zgledovala po Švedski, ki je lahko lep primer uspešne reforme v praksi. Pokojninski sistem na Švedskem ima dolgo tradicijo, znan je po dobri socialni varnosti, ki se odraža v nizkem številu revnih upokojencev. Zaradi demografskih sprememb se je tudi Švedska vlada odločila za sprejetje reforme, s katero želijo zagotoviti najmanj enako socialno stanje upokojencem, kot so jo imeli v preteklosti. Reforma pokojninskega sistema je bila izpeljana leta 1998 in je uvedla novi sistem pokojninskega zavarovanja, ki je oblikovan iz treh stebrov: javno državno, poklicno in privatno pokojninsko zavarovanje.

Na Švedskem imajo določeno univerzalno pokojnino, poleg nje pa še pokojnino, ki temelji na prispevkih. Medtem ko je do univerzalne pokojnine upravičen vsak prebivalec po 65. letu starosti, pa pride vprašanje družinske pokojnine v poštev pri pokojnini, ki temelji na prispevkih (Pokojnine, reforma, 2004).

Obvezne prispevke prvega stebra bi lahko slovenska država delno preusmerila v drugi steber. Pri tem se zastavlja vprašanje, kolikšen del prispevkov prvega stebra usmeriti v drugi steber, da s tem ne bi preveč posegli v pravice sedanjih upokojencev oz. še bolj ogrozili finančnega položaja pokojninske blagajne prvega stebra.

Znano je, da se posamezniki pogosto obnašajo racionalno na krajši in ne na dolgi rok. S spreminjanjem odgovornosti za starost imajo posamezniki naše države tudi zaradi do nedavnega visokega zagotavljanja socialne varnosti države v času starosti probleme. Še vedno mislijo, da bo država poskrbela zanje. Morda bi bilo smiselno uvesti obliko varčevanja tretjega stebra, ki ga je uvedla Švedska za bele in modre ovratnike (Pokojninski sistem na Švedskem, 2005).

Zavedati se moramo, da pokojnina ni samo državni problem, ampak je problem vsakega posameznika. Posledično mora posameznik poskrbeti za

svojo finančno varnost v prihodnosti s tem, da varčuje z vlaganjem v pokojninske sklade oziroma naložbena zavarovanja.

## **Zaključek**

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje sta področji, ki v svetu in pri nas postajata vse pomembnejši zlasti v zadnjem obdobju. V Sloveniji je tako kot v večini drugih evropskih držav staranje prebivalstva nekaj neizogibnega, saj stopnja rodnosti pada, življenjska doba prebivalcev pa se daljša. Vse to pa je vedno obremenjevalo javne finance in s tem aktivno prebivalstvo. Dolgoročni učinki staranja in njihov vpliv na državne izdatke je odvisen od stanja gospodarstva in družbe ter njune prilagoditve nastali situaciji. Vsekakor je na podlagi predstavljenih trendov gibanja prebivalstva v naslednjih 30 letih pričakovati večje pritiske na javne izdatke, ki so posledica večje obremenitve pokojninskih in zdravstvenih sistemov, katerih izdatki so močno odvisni od starostne strukture prebivalstva.

Tako v državah Evropske unije kot tudi v Sloveniji so vlade sicer sprejele podobne ukrepe za ohranjanje vzdržnega pokojninskega sistema, npr. zmanjševanje obsega pravic in daljšanje delovne dobe, vendar pa je posamezna država pri izvedbi svoje reforme upoštevale specifične socialnozgodovinske pogoje in lastno tradicijo. V večini držav, tudi v Sloveniji, je imela odločilno vlogo in vpliv na izoblikovanje pokojninskega zavarovanja nemško-avstrijska ideja socialnega zavarovanja zoper temeljna socialna tveganja. Kar pomeni, da naš pokojninski sistem še vedno v pretežni meri temelji na medgeneracijski solidarnosti. Zdaj zaposlena generacija skrbi in zagotavlja sredstva za generacijo upokojencev. Vendar pokojninski sistem javnega pokojninskega zavarovanja ne bo mogel zagotoviti zadovoljivih pokojnin za vse upokojence v prihodnje. Postopno ga je treba spreminjati tako, da bo javno-finančno vzdržen in družbeno (socialno) sprejemljiv, spodbujati prostovoljno varčevanje za starost in prostovoljno dopolnilno pokojninsko zavarovanje, saj pomen drugega stebra pokojninskega sistema narašča v večini držav.

Kljub temu je vedno bolj gotovo, da bo osnova pokojninskega sistema še zmeraj javni pokojninski sistem, ki bo slonel na sistemu sprotnih prispevkov. V državah z zelo visoko ravnijo pokojnin iz prvega stebra (Francija, Finska, Avstrija, Luksemburg) tudi ni pretiranih zahtev za ustanavljanje poklicnih pokojninskih načrtov. Prav tako socialni partnerji ne kažejo interesa za tovrstne načrte, ker imajo pomembno vlogo pri upravljanju načrtov prvega stebra pokojninskega zavarovanja. V Španiji, Italiji in na Portugalskem so kljub temu,

Dejan Podjed  
**Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje**

da obstajajo močne spodbude za ustanavljanje poklicnih načrtov, šele pred kratkim določili smernice za uveljavitev drugega pokojninskega stebra kot pomembne komponente v nacionalnem pokojninskega sistemu (European Commission, 2003). V Sloveniji je bil narejen velik korak v to smer, saj je z vključitvijo javnih uslužbencev v sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja v letu 2003 vseh zavarovancev, ki plačujejo v ta sistem, več kot 400.000.

Glede na izvedene reforme pokojninskega sistema je očitno, da se bo v prihodnje pri izvajanju socialnega zavarovanja upoštevalo tudi načelo pravičnosti, ki se kaže v sorazmernosti med vplačanimi prispevki in izplačanimi pokojninami.

*Dejan Podjed je diplomiral na Fakulteti za upravo v letu 2002 in se nato zaposlil kot pripravnik na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. V študijskem letu 2004/2005 se je vpisal na specialistični študijski program Javna uprava in po končani specializaciji se je vpisal na magistrski študijski program.*

### **Literatura**

- Bešter, H. (1996): Pokojninski sistemi v svetu in pri nas, Center Marketing International, Ljubljana.
- Bršičič, B., Kešeljevič, A. (2005): Bodi realist, zahtevaj virtualne pokojnine, Sobotna priloga, 1.10.2005, str. 16-17.
- Cvetko, A. (2000): Pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja po novem zakonu, Bonex založba, Ljubljana.
- Gomboc, G. (2004): Svetovna kriza pokojninskih sistemov in pokojninska reforma v Čilu, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta.
- K., K. (2006): Pokojninski sistem potrebuje reformo, Delo, 12.12.2006.
- Kump, N., Stanovnik, T. (2006): Vpliv pokojninske reforme na socialno-ekonomski položaj upokojencev in starejšega prebivalstva v Sloveniji. IB revija, št. 3, str. 4-17.
- Ma., K. (2007): IMF poziva k spremembam pokojninskega sistema, Delo, 16.3.2007.
- Majcen, B., Verbič, M. (2006): Vzdržnost slovenskega sistema socialnega zavarovanja v okviru prihodnjih demografskih trendov, Naše gospodarstvo, št. 5-6, str. 54-61.
- Majcen, B., et. al. (2005): Analiza prihodnjih trendov slovenskega pokojninskega sistema z dinamičnim modelom splošnega ravnovesja. IB revija, št. 3, str. 54-70.
- Markovič, S. (2001): Novi pokojninski zakon v Republiki Sloveniji v luči pokojninskih reform v Evropi, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Mihailović, G. (2004): Pokojninski sistemi v štirih državah Evropske unije, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Novak, M. (2005): Evropska perspektiva na začasni in trajni izstop s trga dela: reformiranje zavarovanja za brezposelnost in pokojninskega zavarovanja v Sloveniji, Družboslovne razprave, št. 48, str. 141 – 157.
- Stanovnik, T. (2002): Javne finance, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Štrovs, M. (2000): Pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- European Commission: Joint report by the commission and the council on adequate and sustainable pensions, 2003.  
[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc/documents/pension\\_report\\_2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/pension_report_2003.pdf). 17.3.2003.
- Evropska komisija: Stroški staranja prebivalstva: že danes moramo zmanjšati primanjkljaj in izvesti pokojninske reforme, če želimo našim otrokom zagotoviti vzdržno zapuščino.  
<http://europa.eu/.../06/1356&format=PDF&aged=1&language=SL&guiLanguage=en>. 12.10.2006.

Dejan Podjed

## **Zagotavljanje vzdržnih pokojnin v prihodnje**

- Kakšno pokojninsko reformo rabimo. Razgledi. <http://razgledi.net/blog/2007/06/04/kaksno-pokojninsko-reformo-rabimo/>. 4.6.2007.
- Kidrič, D., Polanec, S. (intervju): Kakšne bodo pokojnine v prihodnosti? Studio City, 12.2.2007.
- Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2004 (2005). Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana.
- Letno poročilo o poslovanju Zavoda 2005 (2006). Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana.
- Nacionalno strateško poročilo o primernih in vzdržnih pokojninah Republike Slovenije 2005. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana.
- Pokojnine, reforma. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/425-100/>. 1.6.2004.
- Pokojninska reforma. Kapitalska družba. [http://www.kapitalska-druzba.si/pokojninski\\_sistem/pokojninska\\_reforma](http://www.kapitalska-druzba.si/pokojninski_sistem/pokojninska_reforma). 25.6.2007.
- Pokojninski sistem na Švedskem. Večer (6.12.2005). [http://www.vecer.si/pon\\_piloge/00\\_clanek.asp?id=2004120602207204&p=Premozenje.Slovenija](http://www.vecer.si/pon_piloge/00_clanek.asp?id=2004120602207204&p=Premozenje.Slovenija). [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/slovenia\\_sl.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/slovenia_sl.pdf). 7.3.2006.
- Sodobna socialna država. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana (september 2006). <http://www.slovenijajutri.gov.si>.
- Svet Evropske unije. Osnutek skupnega poročila o zaposlovanju 2006/2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/07/st06/st06076.sl07.pdf>. 7.2.2007.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1 – UPB-4). Uradni list RS, št. 109/2006.

SUMMARY

**MEASURES FOR FUTURE SUSTAINABILITY OF  
THE PENSION SYSTEM**

Irrespective of how an individual's quality of life and general welfare is perceived, the notion of socio-economic security as the backbone of an individual's welfare as well as general welfare is still relevant. Analyses on poverty and social exclusion emphasize that employment – and the income arising from payment relationship – ensures the means for a decent standard of living. The loss of employment and consequently means of living places an individual in a position to receive the measures from social funds to compensate for the lost income.

Countries have developed various programmes to ensure social security to their citizens within their systems. Different measures – especially, social security programmes providing compensation against various social risks – have evolved gradually within their socio-historic conditions and traditional relief programmes representing some typical social security models. The comparison of different social security models in Western, Central, Northern and Southern Europe reveals common points characterising the establishment and further development of those programmes. The basic common characteristic of all social security models is their foundation on specific initiatives and national traditions; this concept is close to notion of development conditions. The crucial role in Central Europe played a German-Austrian concept of social security insurance against basic social risks.

World recession in the 1970's forced employers to bring new technologies in production causing rapid growth of unemployed and development of a new model of unemployment. Measures to combat unemployment often included new means used too often in agreement with employers and governments – early retirement. Unemployment in the 1980's was replaced with early retirement of redundant workers as unemployment benefits were replaced by pension benefits. Thus the discharge of unemployment funds additionally burdened pension funds causing their crisis in the 1990's.

The past measures have brought economies on the brink of inter-generational conflict as the ratio between active population and pensioners is continually declining. Public pension systems operated successfully for several decades. However, in 21st century the predictions which dictated pension systems policy became obsolete and no longer reflected

present, much less future conditions. With higher life expectancy in the developed countries and significantly lower birth rates, pension systems in many countries are facing serious difficulties.

Due to improved living conditions, better food, health care and accommodation, life expectancy has increased significantly resulting in higher share of older people in the whole population of one country. Assuming that better living conditions directly lead to smaller number of children younger generations decide to have – in previous century families with 10 or even more children were not uncommon in Slovenia – the ageing of the population is alarming. The country can, to a lesser extent, actively improve the worrying trend with new legislation encouraging young couples to decide for more children (with suitable housing, employment and childcare policy), but not in a way to reverse it. Increasing number of elder and old people requires substantial funding – for pension, health insurance and disability benefits.

Structural changes of economic environment, ageing of population, decrease of birth rate and increase of pensioners put the pension systems all over the world in the spotlight of political and public attention.

The ageing of population and consequently lower ratio between active and inactive population presents significant burden for national pension funds forcing countries to undertake various pension reforms to avoid further worsening of currently already struggling pension systems. Many countries have already implemented the reform measures, other are in preparation for it, while the third countries have just recognized the need to reform their pension system.

The Slovenian government solves problems of current pensioners in short term while forgetting the future pensioners where more attention should be paid to demographic projections and preparation of estimates to show if the pension system is sustainable or not in the longer term. In 2005 and 2006 the Slovenian Ministry of Labour, Family and Social Affairs prepared a special report to present main goals for sustainability of the pension system. Slovenia follows the Europe-wide strategy: effective management of demographic changes, promotion of demographic growth with increasing birth rate, provision of employment opportunities for young people, lifelong learning including older population and increased inclusion of old people in society, who are often treated as burden to society.



Slovenian pension system seemed to function effectively in the transition period when problems regarding redundant work force were solved with legislatively supported measures for early retirement and compulsory pension insurance was up to the year 2000 the only form of providing social and material security in the event of insurance case. These factors contributed to substantially less favourable rates between active and passive generation as in the past. The rate decreased in early 1990's and would, without changed conditions for entitlement to pension and its height, lead to unbearable conditions and unfair burdening of active (insured) population.

Faced with demographic changes and in search of new solidarity between generations, countries have to make important decisions regarding their economic and social policy in the future.

Most countries share the same problem trying to distribute negative effects equally between generations. One of solutions is gradual increase of retirement age. The present Slovenian pension act has provided for possibility to work after the retirement age. However it is difficult to predict how many insured persons would consider this as an option.

The rate between active and supported population will continue to fall. The administrative burden and public expenses in Slovenia are high and will grow in the future.

The rate between active and inactive population, specifically between insured persons and pensioners, is in the favour of the latter. To sustain the same level of pensions the increase of contribution rates or taxes would be necessary. This would additionally burden present and future active generations and would be unfair. Therefore the pension system must be reformed to distribute burdens more evenly between present pensioners and currently insured persons as well as insured persons in the future.

Other EU countries are encountering the same problems as pension reforms represent crucial part of social reforms. Countries are also faced with the ageing of population due to longer life expectancy, lower birth rate and changes in traditional family. The expected demographic trends will have significant effects on contributions and expenses of pension insurance systems. Demographic changes will endanger the stability of pension systems which are financed by PAYG system. Beside demographic crisis in EU countries the additional problem will be generous social policy providing high level of social security to population. Pension

systems should be reformed in a way to promote and allow their financing according to investment system based on saving and investments in capital markets.

Special attention should be paid to sustainability of the pension system, not only from financial perspective, but also from people's perspective. The Slovenian pension system is based on trust. This value is not as important to pensioners and those close to retirement, as to those who are to receive their pension after forty years of work.

There are several solutions to overcome these problems. Each country must thoroughly study the conditions and future trends, decide on its options and find the optimal solution. Slovenia as well as other EU countries has reformed its pension system with gradually changing some of parameters. Transformation of pension pillars initiated the development of multi-pillared pension systems. Under the reform second and third pillar were added to the first pillar comprised of public pension schemes providing different job-related investment and insurance schemes and voluntary supplementary pension insurance schemes. The main purpose of multi-pillared pension system is the balance between savings, redistribution and insurance function of social security.