



REPUBLIKA SLOVENIJA

**Ministrstvo za delo, družino in
socialne zadeve**

**IZHODIŠÈA
ZA REFORMO SISTEMA POKOJNINSKEGA
IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA**

UVODNA ŠTUDIJA

V Ljubljani, 22. julij 1996

K A Z A L O

1. UVOD	5
1.1 Splošno	5
1.2 Zgodovinski razvoj	8
2. OPIS SEDANJEGA STANJA NA PODROËJU POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA	10
2.1 Sedanje stanje demografskega razvoja ter spremembe v socialno-ekonomski sestavi prebivalstva v zadnjih letih v Sloveniji	11
2.2 Število zavarovancev in uËivalcev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja	13
2.2.1 Zavarovanci	13
2.2.2 UËivalci pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja	14
2.2.2.1 Upokojenci	14
2.2.2.2 Denarna nadomestila delovnim invalidom	16
2.2.2.3 Prejemniki drugih denarnih dajatev	17
2.2.2.4 Prejemniki preËivnine	18
2.2.2.5 Prejemniki vojaških pokojnin, prejemniki akontacij pokojnin in prejemniki dodatkov k pokojninam	19
2.3 Posebne pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja doloèenih skupin zavarovancev	22
2.3.1 Štetje zavarovalne dobe s poveèanjem	22
2.3.2 Posebne pravice doloèenih kategorij oseb	23
2.4 Plaèe in pokojnine v obdobju od 1981 do 1995	30
2.5 Financiranje pokojninskega in invalidskega zavarovanja	31
2.6 UdeleËba izdatkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v bruto domaèem proizvodu	34
3. RAZLOGI ZA REFORMO	35
3.1 Izvor krize	36
3.1.1 Negativni demografski trendi	37
3.1.2 Predpostavke in ocene nadaljnega razvoja prebivalstva	39
3.1.3 Spremembe na trgu dela	40
3.1.4 Politièni pritiski po veèanju beneficij in rahljanju pogojev upokojevanja	41
3.2 Slabosti sedanjega sistema	43
3.2.1 Finanèna nevzdrËznost	43
3.2.2 Vpliv na gospodarsko rast	Napaka! Zaznamek ni definiran.
3.2.3 Uèinki na trg dela	47
3.2.3.1 Vpliv na ponudbo dela	47
3.2.3.2 Nizka upokojitvena starost	47
3.2.3.3 Spodbujanje predèasnega upokojevanja	48
3.2.4 Pospeševanje brezposelnosti in sive ekonomije	49
3.2.5 Poslabšanje mednarodne konkurenènosti	51
3.2.6 Zapravljena moËnost za poveèaje varèevanja in razvoj trga kapitala	51
3.3 Nepraviènost sistema	51
3.3.1 Neenakopravno obravnavanje moških in Ëensk	51
3.3.2 Neupoštevanje starosti pri odmeri pokojnine	52
3.3.3 Upoštevanje plaè iz najboljših desetih let zavarovanja	52
3.3.4 Medgeneracijske razlike	52
3.3.5 Davène neenakosti	53

4. PREDLOG NOVEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA	54
4.1 Opis posameznih stebrov	55
4.2 Razlogi za večstebni sistem	59
4.2.1 Dokladni sistem	59
4.2.1.1 Prednosti dokladnega sistema	60
4.2.1.2 Slabosti dozorelega dokladnega sistema financiranja	61
4.2.2 Naložbeni sistem	63
4.2.2.1 Prednosti obveznega naložbenega sistema	65
4.2.2.2 Slabosti naložbenega sistema	66
4.2.3 Zagotavljanje optimalne kombinacije stebrov	67
4.2.3.1 Kriterij oblikovanja: zagotavljanje socialne varnosti na starost	68
4.2.3.2 Kriterij oblikovanja: pospeševanje gospodarske rasti	68
5. IZVEDBA REFORME	69
5.1 Popravki sistema iz leta 1992 in 1996	69
5.2 Pristop k drugi in tretji fazi reforme	72
5.3 Spremembe obstoječega sistema (druga faza reforme)	74
5.3.1 Značilnosti predvidenih sprememb in dopolnitev obstoječega sistema	75
5.4 Uvedba večstebnega sistema - tretja faza reforme	78
5.4.1 Izvedba prehoda na novi sistem	79
5.4.2 Financiranje prehoda	81
5.4.3 Vzpostavitev ustrezne infrastrukture	84
5.4.4 Ureditev dodatnih (obveznih ali prostovoljnih) zavarovanj	85
5.4.5 Prilagoditev davčne zakonodaje	85
5.5 Spremembe prvega stebra - obvezno zavarovanje po dokladnem sistemu	87
5.6 Izgradnja naložbenega sistema kot drugega stebra pokojninskega in invalidskega zavarovanja	88
5.6.1 Delovanje naložbenega stebra	88
5.6.2 Značilnosti predlaganega naložbenega stebra	88
5.7 Revizija invalidskega zavarovanja	92
5.7.1 Primerjalni pregled ureditve invalidskega varstva	93
5.7.2 Izhodišča za revizijo	95
5.7.3 Načela, ki bi veljala za revizijo invalidskega varstva	95
6. SKLEPNE UGOTOVITVE	96
7. PRILOGE	102
7.1 Pregled pokojninskih sistemov in reform v drugih državah	102
7.1.1 Italija	103
7.1.2 Francija	105
7.1.3 Velika Britanija	106
7.1.4 Švedska	107
7.1.5 Kanada	108
7.1.6 Eile	109
7.1.7 Argentina	111
7.2 TABELARNI PREGLED	114
7.3 LITERATURA	122

K A Z A L O T A B E L

TABELA 1 POVPREÈNO ŠTEVILO ZAVAROVANCEV OD L. 1981 DO L. 1995	14
TABELA 2 POVPREÈNO ŠTEVILO UPOKOJENCEV OD L. 1981 DO 1995	15
TABELA 3 POVPREÈNO ŠTEVILO PREJEMNIKOV NADOMESTIL PLAÈ OD L. 1981 DO L. 1995	16
TABELA 4 POVPREÈNO ŠTEVILO PREJEMNIKOV VARSTVENEGA DODATKA, INVALIDNIN IN DODATKA ZA POMOÈ IN POSTREŽBO OD L. 1981 DO L. 1995	18
TABELA 5 PREJEMNIKI AKONTACIJ VOJAŠKIH POKOJNIN	19
TABELA 6 GIBANJE POPREÈNEGA ŠTEVILA PREJEMNIKOV AKONTACIJ POKOJNIN IZ DRUGIH REPUBLIK	19
TABELA 7 GIBANJE POVPREÈNEGA ŠTEVILA UŽIVALCEV DODATKOV K POKOJNINAM IZ DRUGIH REPUBLIK	20
TABELA 8 PREGLED ODHODKOV ZA POKOJNINE IN DRUGE PREJEMKE, KI JIH IZPLAÈUJE ZAVOD ZA POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE - ZA LETO 1995	21
TABELA 9 PREGLED POKOJNIN IN DODATKOV K POKOJNINAM, KI SO JIH UŽIVALE POSAMEZNE SKUPINE UPRAVIÈENCEV V LETU 1995	28
TABELA 10 RAZMERJE MED POVPREÈNO POKOJNINO IN POVPREÈNO PLAÈO OD L. 1981 DO L. 1995	30
TABELA 11 PRISPEVNE STOPNJE IN PRISPEVKI GLEDE NA POPREÈNO PLAÈO OD L. 1981 DO L. 1995	32
TABELA 12 VIŠINA ZAGOTOVLJENIH SREDSTEV IZ PRORAÈUNA ZA POSEBNE PRAVICE V OBDOBJU 1993 -1996	33
TABELA 13 BRUTO DOMAÈI PROIZVOD SLOVENIJE IN UDELEŽBA ZPIZ	34
TABELA 14 MEDNARODNA PRIMERJAVA TEMELJNIH PARAMETROV JAVNIH POKOJNINSKIH SISTEMOV	44
TABELA 15 DELEŽ PIZ V BDP TER STOPNJE PRISPEVKOV ZA PIZ (STANJE ZA 1995 IN PROJEKCIJE DO L. 2030)	45
TABELA 16 SPREMEMBA RELATIVNE ZAPOSLENOSTI PO IZKUSTVENIH SKUPINAH IN SPOLU (1987-1992)	49
TABELA 17 PRIRAST UŽIVALCEV POKOJNIN OD L. 1987 DO L. 1995	69

1. UVOD

1.1 Splošno

Večina razvitih držav v zadnjem obdobju vse težje zagotavlja sredstva za sisteme pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki so jih zgradile v preteklih desetletjih. Tudi v Republiki Sloveniji so se pojavile težave pri financiranju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki izvirajo predvsem iz vse slabšega razmerja med zavarovanci oziroma plaèniki prispevkov in upokojenci. Povečuje se delež starejših zavarovancev, ki so dopolnili pogoje za pravico do pokojnine in delež vseh starejših v celotnem prebivalstvu. Istočasno se manjša število aktivnega prebivalstva, zlasti število oseb v delovnem razmerju in drugih zavarovancev.

Neugodno razmerje med številom zavarovancev in upokojencev in velike obremenitve s prispevki in davki predstavljajo resno oviro za hitrejši razvoj gospodarstva. Za financiranje pokojninskega in invalidskega zavarovanja so (brez prispevkov za zdravstveno zavarovanje upokojencev) v letu 1996 predvideni odhodki v višini 334 milijard SIT, medtem ko znašajo odhodki celotnega državnega proraèuna za leto 1996 brez transferjev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje 502 milijarde SIT. Delež sredstev za pokojnine in druge prejemke v bruto domaem proizvodu je že med najvišjimi v svetu ter bistveno vpliva na zmanjševanje konkurenosti slovenskega gospodarstva. Obstaja realna nevarnost, da bo to stanje v naslednjih letih zavrlo gospodarski razvoj države in povzročilo velike in trajne motnje na trgu dela, v proizvodnji in pri varèevanju.

Razmerja med aktivnimi zavarovanci in upokojenci se bodo še poslabšala, ko bodo dopolnile starost za upokojitev po vojni rojene generacije, ki so bile bistveno bolj številne od generacij, ki se bodo upokojevale do takrat, in so bile praktièno v celoti vkljuèene v zavarovanje. Sredstva za izplaèevanje teh pokojnin pa bodo morali zagotavljati maloštevilni zavarovanci, rojeni po letu 1970. Zato je le še v nekaj naslednjih letih prilika, da se problem sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja razreši na ustrezen naèin. Èe se ne bo niè spremenilo, se bodo, kot izhaja iz projekcij, navedenih v tem gradivu, poveèali prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje na posameznega zavarovanca za toliko, da bodo presegli popreèje èistih plaè. Bremena s prispevki za socialno varnost se bodo še poveèala ob upoštevanju veèanja pritiska na zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, do katerega bo prišlo zaradi staranja prebivalstva.

Glede na povedano je reforma pokojninskega in invalidskega sistema prednostna naloga države. Vsako odlašanje povečuje nesorazmerja sedanje ureditve in veèa tveganje, da bo prišlo do motenj pri izplaèevanju pokojnin. Osnovno izhodišèe za reformo je oblikovanje takšnega sistema, s katerim bo sedanjim in tudi prihodnjim generacijam upokojencev zagotovljeno prejetanje pokojnin, sedanjim in bodoim zavarovancem (plaènikom glavnega dela sredstev) pa takšne obveznosti, ki jih bodo lahko ekonomsko prenesli in ki jih finanèno ne bo napeljevalo k izmikanju. Upošteva je spremenjen èas in popolnoma novo socialno, normativno in institucionalno okolje, mora reforma omogoèiti pluralizacijo oblik in naèinov zagotavljanja socialne varnosti v okviru pokojninskega in invalidskega sistema in na novo

definirati obveznosti in pravice vseh udeležencev. Spremembe v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja (reforma) zato ne morejo biti samo malenkostni popravki obstoječega sistema.

V okviru reforme je nujno najprej popraviti socialne in ekonomske nelogičnosti obstoječega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja in nekonsistentnosti, zaradi katerih so zavarovanci hkrati motivirani za čim bolj zgodnjo upokožitev in za izmikanje plačevanju prispevkov. Zato je nujno nadomestiti sedanjo povezavo med pokojninami in plačili, s čim bolj neposredno povezavo med pokojninami in dejansko vplačanimi in revaloriziranimi prispevki. Takšna sprememba zagotavlja že pri tem delu pokojninskega in invalidskega sistema vnos tiste logike, ki jo sicer predpostavlja naložbeni sistem. Prispevki so osnova za pokojnine, izogibanje plačilu prispevkov se odraža na višino pokojnine. Pri tem postaja manj pomembno celo vprašanje starostnega pogoja za pridobitev pokojnine, saj se lahko s sistemom bonusov in malusov, s katerimi se zavarovancu, ki se upokoži pri višji starosti, odmeri višja pokojnina kot zavarovancu, ki se z enako pokojninsko dolo upokoži pri nižji starosti, in obratno, pospešuje ali zavira predčasno odhajanje v pokoj. Vpelje se lahko povezava z zavarovalsko logiko prek aktuarskega določanja višine pokojnine oziroma rente. Medgeneracijska solidarnost bi ostala. Ob danih predpostavkah gibanja socialno ekonomske strukture prebivalstva, bodočim generacijam ni mogoče več zagotoviti relativno enakih pokojnin kot jih prejema sedanja generacija. Zato bi bilo treba oceniti in z družbenim konsenzom določiti novo višino. Eden od kriterijev za njeno določitev bi lahko bila približno enaka skupna prispevna stopnja v času nastopa prvih upravičencev po novem sistemu kot velja sedaj.

Po izkušnjah drugih držav je možno uresničiti takšne načelne opredelitve v večstebnem sistemu zavarovanja. Pri tem bi imel prvi steber, ki bi bil financiran in voden podobno kot sedanje zavarovanje, nalogo zagotoviti vsem zavarovancem minimalno socialno varnost v primeru starosti, izgube ali zmanjšanja delovne zmožnosti ali v primeru drugih rizikov. V primeru smrti zavarovanca bi bila minimalna socialna varnost zagotovljena njegovim družinskim članom. V drugem stebru bi si zavarovanci, za čas po dopolnitvi določene starosti, po naložbenem načelu zagotavljali podoben življenjski standard, kot so ga uživali v času zavarovanja.

Drugi steber in v okviru njega tudi druge oblike zagotavljanja sredstev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje bi se moral začeti graditi takoj. V odvisnosti od razmerja med pokojnino in plačilo v okviru prvega dela pokojninskega zavarovanja, bi se morali odločiti bodisi za obvezno bodisi za prostovoljno vključitev v ta del sistema. Veliko elementov govori v prid obvezne vključitve; posebej za nekatere oblike zavarovanj, ki bi nadomestile sedanje (poklicne) beneficije bi morali obveznost predpisati. Osnovni način (ne pa tudi izključni) naj bi bilo oblikovanje pokojninskih naložbenih skladov. S tem povezano bi se morala primerno spremeniti, dopolniti ali sploh oblikovati struktura predpisov na področju davkov, na področju varnosti naložb ter na področju upravljanja in državnega nadzora.

Tretji steber, to so razne prostovoljne oblike življenjskega in rentnega zavarovanja, se spontano že razvija, vendar bi ga bilo treba primerno normativno regulirati. S stališča varčevanja, kot domačega vira za investiranje oziroma formiranje kapitala, bi ga bilo primerno pospeševati in stimulirati.

Èeprav je preoblikovanje sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja zelo zapletena in strokovno zahtevna naloga, ni nobenega razloga, da se nekatere aktivnosti, zlasti pa spremembe, ne bi zaèele pripravljati in uveljavljati èim prej. Posebej velja to za izhodišèa oziroma sprejem odloèitev o bistvenih smereh reforme pokojninskega in invalidskega zavarovanja npr.: odloèitev o veèstebrnem sistemu, o preoblikovanju sedaj veljavnega zavarovanja, ocen, da bi bili pokojninski prejemki odvisni od plaèanih prispevkov in da bi se individualno vodil raèun za vsakega posameznika. Na tej podlagi bi se lahko tehniène rešitve pripravljale v letošnjem letu in v letu 1997. Èimprej je potrebno sprejeti odloèitev, ali razdeliti sedanje enotno obvezno zavarovanja na dva obvezna stebra in hkrati urediti tudi tretji steber v obliki prostovoljnih dodatnih zavarovanj. Zaradi tesne poveznosti tega dela pokojninskega in invalidskega zavarovanja s fiskalnim sistemom in sistemom finanènih in kapitalskih trgov bo priprava zakonodaje za ta del bolj zamudna.

Uvedba novih oblik pokojninskega in invalidskega zavarovanja, sprememba osnovne filozofije pri prvem stebru tako korenito spreminjajo pokojninski sistem, da bi bilo potrebno posebej obravnavati prehod od ene oblike na drugo. Ob reformi se mora doloèiti postopek postopnega uveljavljanja novih norm, tako da tisti, ki jim bo dospela pravica po uveljavitvi reforme ne bodo nenadoma v bistveno neugodnejšem položaju in da bodo lahko prilagodili svoje ravnanje novemu položaju. Upoštevati bi bilo treba zlasti, kakšno obdobje so aktivni zavarovanci prispevali v pokojninski sistem pod enakimi pogoji kot upokojenci, ki so že pridobili pravico do pokojnine. S primernim prehodnim sistemom se zagotovi kontinuiteta pridobljenega in tudi do doloèene mere prièakovanega socialnega položaja ter s tem povezana pravna varnost in zaupanje v pravno državo.

Tudi sedanji aktivni zavarovanci ne bi smeli biti izkljuèeni iz odloèanja o tem v kakšno obliko bi se vkljuèili. Predvsem bi bilo potrebno zagotoviti, da se vsem zavarovancem zagotovi pokojnina, ki bi bila dosežena pod pogoji sedanjega zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in da bi se nove pravice v alikvotnem deležu pripisovale k že doseženi pokojnini. Normalno je tudi, da se pri prehodu omogoèi aktivnim zavarovancem, ki imajo doloèeno število let do izpolnitve pogojev za upokojitev, da ostanejo v sedanjem sistemu, ali pa da se prostovoljno odloèijo za vstop v novi sistem.

Reformiranje sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja bi morali dejavno sooblikovati tudi socialni partnerji. Šele socialni konsenz delojemalcev, delodajalcev in države bi dajal dovolj kredibilnosti predlogom v parlamentu. S tem bi bili zagotovljeni pogoji za socialno vzdržnost prehoda, ki je poleg finanène vzdržnosti sistema bistveni pogoj za uspešno reformo.

1.2 Zgodovinski razvoj

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje ima na Slovenskem razmeroma dolgo tradicijo. Prvi zametki takega zavarovanja namreč segajo že v sredino 19. stoletja. Predstavljale so jih dejavnosti raznih društev za vzajemno pomoč, podpornih društev, bratovskih skladnic, bratovščin itd. v katera so delavci vplačevali prispevke za kritje dogovorjenih rizikov. Pri tem so bili posebej uspešni rudarji, železničarji in pozneje tudi industrijski delavci. Pokojninsko zavarovanje nameščenecv je bilo v Sloveniji uvedeno v letu 1909 na podlagi zakona iz leta 1906. V letu 1922 je bil v takratni Jugoslaviji sprejet zakon o delavskem zavarovanju, s katerim je bilo uvedeno tudi starostno zavarovanje, ki bi se moralo prirediti izvajati v letu 1925, dejansko pa je prišlo do njegove uvedbe šele v letu 1937. Posebno zavarovanje rudarjev v bratovski skladnici, prometnega osebja, trgovskih in bančnih nameščenecv pri pokojninskem zavodu in državnih nameščenecv, ki je deloval po naložbenem sistemu, je obstajalo ves ta čas.

Izvajanje socialnega zavarovanja med okupacijo je potekalo v t.i. Ljubljanski pokrajini za delavce prek Okrožnega urada za zavarovanje delavcev v Ljubljani, za nameščenecv pa prek Pokojninskega zavoda za nameščenecv v Ljubljani. Zavarovanje na Gorenjskem je bilo podrejeno avstrijskemu zavodu v Celovcu, na Štajerskem avstrijskemu zavodu iz Gradca, v Pomurju pa madžarskemu zavodu v Budimpešti. Tik pred zaključkom druge svetovne vojne (2. maja 1945) je prišlo do organizacijskega poenotenja do tedaj razcepljenega socialnega zavarovanja. Z zakonom o izvajanju socialnega zavarovanja na območju takratne Jugoslavije je bilo uvedeno zavarovanje za primer bolezni, onemoglosti, starosti, smrti, nesreče in brezposelnosti. Edini nosilec tega zavarovanja je postal Osrednji zavod za socialno zavarovanje s sedežem v Zagrebu.

Na podlagi zakona o socialnem zavarovanju delavcev, nameščenecv in uslužbencev, sprejetega sredi leta 1946, je bilo s 1.1.1947 uvedeno državno socialno zavarovanje, ki je prišlo še bolj do izraza s sprejemom zakona o socialnem zavarovanju delavcev in uslužbencev ter njihovih družin iz leta 1950. S sprejemom predpisov o organizaciji in financiranju socialnega zavarovanja v letu 1952 je prešlo socialno zavarovanje iz državne uprave na zavode za socialno zavarovanje, pri katerih so se oblikovali tudi ustrezni skladi za posamezne veje zavarovanja. Sledilo je obdobje revizije celotnega socialnega zavarovanja, ki je potekalo ločeno po posameznih panogah. Urejanje pravic in obveznosti je bilo v izključni pristojnosti tedanje zvezne države. Do revizije pokojninskega zavarovanja je prišlo v letu 1957, do invalidskega zavarovanja pa v letu 1958. Temeljni zakon o pokojninskem zavarovanju iz leta 1964, temeljni zakon o invalidskem zavarovanju iz istega leta in temeljni zakon o organizaciji in financiranju socialnega zavarovanja iz leta 1965 so predstavljali prve zakonske podlage za decentralizirano urejanje tega področja, ki se je pozneje zelo razmahnilo skladno z družbenimi spremembami. V pristojnost nekdanje zvezne države je sodilo urejanje temeljnih pravic, republike in pokrajine pa so s svojimi predpisi urejale specifike tega področja, ki so se nato konkretno izpeljevale, če je bilo to potrebno oziroma tudi posebej urejale v splošnih aktih samoupravnih interesnih skupnosti, ki so bile izvajalci zavarovanja. Takšna je bila tudi hierarhija predpisov in splošnih aktov, uveljavljenih v letu 1972. Ohranila se je tudi pri

naslednjih velikih spremembah sistema, uveljavljenih v letu 1982 in 1983, ki so veljali tudi v èasu osamosvojitve Slovenije.

Iz povedanega je razvidno, da v Sloveniji zaradi tega, ker je to ozemlje v preteklosti sodilo v sestave razliènih dr̄zav, nikoli ni veljala povsem avtonomna pravna ureditev tega podroèja, temveè ureditve dr̄zav, v okviru katerih se je Slovenija nahajala. Veljavna ureditev je sicer avtonomna, vendar le v legislativnem in teritorialnem smislu. Vsebinsko je v pretēzni meri le povzetek in nadaljevanje pravne ureditve, veljavne ob osamosvojitvi Slovenije.

Krog oseb, vkljuèenih v zavarovanje, se je v preteklosti poveèeval s skoraj sleherno veèjo spremembo sistema, podobno pa je bilo tudi z obsegom pravic, ki so se zagotavljale z njim. Do njihovega najveèjega poveèanja je prišlo v èasu najveèjih inflatornih gibanj, to je v obdobju 1987 do 1990. Tedaj je bilo uvedeno popolno usklajevanje pokojnin na podlagi gibanj povpreènih plaè v posameznem koledarskem letu z ustreznimi poraèuni za nazaj in izraèunavanje pokojninske osnove s preraèunom plaè iz prejšnjih let na vrednost zadnjega leta.

Le sistemi financiranja, ki so bili v veljavi pred drugo svetovno vojno in doloèen èas po njej (do leta 1946), so temeljili na kapitalnem kritju, ki ni nikoli dozorelo. Vse poznejše ureditve so temeljile na t.i. dokladnem sistemu. Višina prispevkov se je doloèala v odvisnosti od obsega pravic in obveznosti, ki jih je bilo treba pokriti ter števila njihovih upravièencev na eni strani in števila zavarovancev ter drugih zavezancev za plaèilo prispevkov in njihovih dohodkov na drugi strani, ob upoštevanju tudi drugih virov, s katerimi so se v doloèenem obdobju zagotavljala potrebna sredstva za njihovo kritje.

2. OPIS SEDANJEGA STANJA NA PODROËJU POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA

V enotnem sistemu obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, v katerega je vkljuèena veèina prebivalstva, je zavarovancem z doloèeno dobo zavarovanja zagotovljena v primeru starosti pravica do starostne pokojnine, v primeru izgube delovne zmožnosti pravica do invalidske pokojnine, v primeru zmanjšanja delovne zmožnosti pravica do ustrezne zaposlitve, do dela s skrajšanim delovnim èasom, do poklicne rehabilitacije in do primernih nadomestil plaèe, v primeru telesne okvare pravica do invalidnine in v primeru potrebe po stalni pomoèi in negi druge osebe pravica do dodatka pomoèi in postrežba. V primeru smrti zavarovanca ali upokojenca je družinskim èlanom zagotovljena pravica do družinske pokojnine.

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje predstavlja najpomembnejši del sistema socialne varnosti v državi, velja pa le za zavarovance in njihove družinske èlane¹. Osebam s stalnim prebivališèem v Republiki Sloveniji, ki niso vkljuèene v zavarovanje oziroma nimajo zadostne zavarovalne dobe in ne dosegajo minimalnega dohodka na družinskega èlana, se socialna varnost zagotavlja v sistemu socialnega varstva, financiranega iz državnega proraèuna. V tem sistemu se upravièencem zagotavljajo poleg denarnih oblik pomoèi (pravica do denarne pomoèi kot edinega vira preživljanja in drugi dodatki), še pravice do razliènih socialno varstvenih storitev, s katerimi jim država pomaga pri preživljanju ali pri premagovanju socialnih stisk. Èe so uporabniki teh storitev brez premoženja ali brez družinskih èlanov, ki bi jih bili dolžni preživljati, imajo pravico tudi do razliènih subvencij ali oprostitov (plaèilo oskrbnine v zavodih, pomoè na domu, pomoè pri plaèevanju stanarine).

Slovensko pokojninsko zavarovanje je zgrajeno v srednjeevropski tradiciji in je v temeljnih naèelih bismarckjansko, podobno kot v številnih drugih evropskih državah. Èeprav je sistem utemeljen z naèeli, ki nasploh veljajo za socialna zavarovanja, in ne glede na to, da je ohranil glavne znaèilnosti teh sistemov, so bila v razvoju vanj vgrajena številna nesorazmerja in posebnosti, ki jih pravne ureditve drugih držav ne poznajo. Kljub temu je v tem zavarovanju še možno prepoznati osnovna izhodišèa skupnih srednjeevropskih tradicij, ki so splošno sprejeta med državljani².

¹ *Sistem socialne varnosti je konstitucionalno utemeljen v 2.èlenu ustave Republike Slovenije, po katerem je Republika Slovenija pravna in socialna država. To naèelo je razdelano v II. Poglavju - Èlovekove pravice in temeljne svobošèine. Tako prvi odstavek 50. èlena doloèa, da imajo državljani, pod pogoji, doloèenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti. Glede socialnih zavarovanj kot delov sistema socialne varnosti je pomembna doloèba drugega odstavka navedenega èlena, po kateri država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje. Na teh ustavnih podlagah sistem socialne varnosti neposredno urejajo podroèni zakoni, in sicer: zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, zakon o družinskih prejemkih in zakon o socialnem varstvu. Seveda tudi številni drugi zakoni in predpisi na neposreden ali posreden naèin posegajo v pravno urejanje sistema socialne varnosti."*

² *Skupna temeljna naèela so zlasti:*

- *naèelo vzajemnosti in solidarnosti, po katerem si zavarovanci v socialnem zavarovanju zagotavljajo materialno in socialno varnost za primer starosti, invalidnosti, smrti in v drugih zavarovanih primerih za vsakega od njih in vzajemno eden za drugega tako, da vplaèujejo prispevke, pravice pa uveljavijo le tiste*

2.1 Sedanje stanje demografskega razvoja ter spremembe v socialno-ekonomski sestavi prebivalstva v zadnjih letih v Sloveniji

Sedanje stanje pokojninskega in invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji je rezultat skupnega delovanja demografskih gibanj, gospodarskih razmer in učinkov različnih političnih odločitev, ki so se in se odražajo v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Pomemben je tudi povratni učinek pokojninskega in invalidskega zavarovanja na gospodarstvo. Demografska gibanja so omejitveni faktor razvoja pokojninskega in invalidskega zavarovanja v času polne zaposlenosti. Če ni možno zagotoviti zaposlitve vsem prebivalcem, ki so sposobni za delo, je praktično bolj pomemben gospodarski razvoj, oziroma s tem povezano širjenje možnosti za zaposlovanje novih delavcev, ali možnosti, da tudi starejši delavci odložijo čas upokojitve.

V začetku devetdesetih let se je Slovenija znašla ne le v fazi politične in gospodarsko-sistemske tranzicije, temveč tudi v neke vrste novi demografski tranziciji. Rast števila prebivalstva se je ustavila (deset let prej kot so predvidevale projekcije iz osemdesetih let), rodnost še vedno upada. Upadel je tudi selitveni prirast prebivalstva, ki se je v zadnjih treh letih stabiliziral na ravni okrog 1000 oseb letno. Ob še vedno upadajočih stopnjah umrljivosti, zlasti ko gre za starejše prebivalstvo, narašča delež starega prebivalstva, ki je bil v Sloveniji v preteklem desetletju v primerjavi z nekaterimi drugimi evropskimi državami relativno nizek, zaradi relativno večjih izgub ustreznih generacij v obeh svetovnih vojnah ter emigracije v obdobju po II. svetovni vojni.

Koeficient rodnosti se giblje v Sloveniji že tretje leto okrog 1.30 in je že na ravni Italije in Nemčije, ki imata najnižje koeficiente rodnosti v Evropi. Razlogi za nizko rodnost so verjetno še vedno predvsem ekonomske narave. Dva osnovna razloga sta pomanjkanje stanovanj ter problemi pri zaposlovanju žensk, če je prièakovati, da bodo morale še roditi. Po analizah

osebe, ki so izpolnile pogoje za pridobitev pravic, in po katerem se zagotavlja materialna in socialna varnost tudi tistim osebam, ki si ne glede na svoj prispevek iz objektivnih razlogov ne morejo zagotoviti splošne ravni materialne in socialne varnosti;

- naèelo zakonitosti, po katerem morajo biti pravice iz naslova socialne varnosti doloèene in ovrednotene z zakonom;*
- naèelo generalizacije kroga zavarovancev, po katerem naj socialno zavarovanje zajema èim širši krog zavarovancev in njihovih družinskih èlanov;*
- naèelo obveznosti zavarovanja, po katerem so v socialno zavarovanje obvezno vkljuèene osebe, v primerih, doloèenih z zakonom;*
- naèelu sorazmernosti med plaèanimi prispevki in višino dajatev (naèelo ekvivalence);*
- naèelo nezastarljivosti, neodtuljivosti in spoštovanja pridobljenih pravic;*
- naèelo varstva pravic, ki obsega pravico do pravnega sredstva in sodnega varstva;*
- naèelo demokratiènosti ter participacije uporabnikov pri upravljanju sistema socialnega zavarovanja (socialni parlament, ki ga sestavljajo vplaèevalci prispevkov in prejemniki dajatev).*

Socialno zavarovanje se da prepoznati tudi po naslednjih znaèilnostih:

- financira se iz prispevkov, ki jih plaèujeta zavarovanec in delodajalec,*
- zavarovancu je zagotovljeno standardno zavarovalno kritje (višina dajatev ni enaka in je odvisna od višine prispevkov in dolžine obdobj, prebitih v zavarovanju),*
- zajema poklicno aktivne osebe, za katere je zavarovanje obvezno,*
- sistem zavarovanja se upravlja samostojno.*
-

Statističnega urada Republike Slovenije³, gre delno tudi za vrzel, ki je nastala zaradi splošne tendence pomika rojstev v kasnejša leta v življenju žensk, zaradi česar lahko čez nekaj let pričakujemo ponoven porast koeficienta rodnosti, ne glede na morebitne druge spodbude ekonomske in sistemske narave.

Drug pomemben moment, ki trenutno zavira rast števila prebivalcev, je odpor prebivalstva do nadaljnjega večjega priseljevanja v Slovenijo. Slovenija je bila v prvi polovici tega stoletja pretežno emigrantska država in šele od konca petdesetih let dalje je število priseljenih začelo počasi presežati število odseljenih. Največji letni selitveni prirast (večinoma gre za selitve iz drugih območij nekdanje SFRJ) je bil v sedemdesetih in v začetku osemdesetih let - okrog 5000, nakar je upadel na okrog 3000 oseb, leta 1991 pa je bil iz političnih in tudi ekonomskih razlogov zopet negativen. Vendar je bil selitveni prirast negativen le dve leti.

Število priselitev že tretje leto zapored zopet presega število odselitev za okrog tisoč oseb, kar je, kot kaže, tisti selitveni prirast, ki ga Slovenija še prenese brez večjih političnih pretresov, je pa hkrati ekonomsko nujen. Slovenski trg delovne sile je majhen in praviloma nezadostno strukturiran in bo zato vedno zahteval po eni strani priseljevanje tujih delavcev v Slovenijo in po drugi zaposlovanje slovenskih državljanov na tujih trgih.

V Sloveniji imamo trenutno okrog 900 tisoč aktivnih prebivalcev, kar je 80 tisoč manj kot leta 1987, ko je Slovenija dosegla svojo doslej najvišjo stopnjo aktivnosti in zaposlenosti prebivalstva. Predvsem se je v tem času radikalno spremenila struktura aktivnega prebivalstva v škodo delovno aktivnih, katerih število se je zmanjšalo za več kot 180.000. Število zaposlenih v gospodarstvu nekdanjega družbenega sektorja se je zmanjšalo celo za tretjino v primerjavi s povprečjem leta 1987, povečuje pa se zaposlenost in samozaposlenost v drobnem zasebnem sektorju in v novih malih zasebnih podjetjih. Zaradi še vedno visoke davčne obremenitve plač zadnja leta naraščajo tudi različne neformalne oblike delovne aktivnosti, kot so delo po pogodbah, delo na črno, neplačana pomoč družinskih članov ipd.

Glavno breme zmanjševanja in prestrukturiranja zaposlenosti v Sloveniji v začetnem tranzicijskem obdobju je padlo na invalidsko in pokojninsko zavarovanje, saj se je v času od leta 1987 do 1995 starostno ali invalidsko upokojilo preko 206.000 oseb (kar je torej še enkrat več od povečanja števila registriranih brezposelnih). Mnogo teh upokojitev je bilo predčasnih, z dokupom let delovne dobe, tako da je Slovenija s tem dobila veliko število relativno mladih upokojencev. Skupno število upokojencev se je v tem obdobju povečalo za dobro tretjino, njihov delež v sestavi prebivalstva pa s 16.7% v letu 1987 na 22.9% leta 1995. Število novih starostnih in invalidskih upokojitev, ki se je v prvi polovici osemdesetih let gibalo okrog 1.8% aktivnega prebivalstva, se je začelo z letom 1988 absolutno in relativno močno povečevati in doseglo vrh leta 1991, ko se je starostno ali invalidsko upokojilo preko 42.000 oseb ali 4.6% aktivnega prebivalstva. Z množičnim upokojevanjem v obdobju tranzicije se je poslabšalo tudi razmerje med številom zavarovancev in upokojencev. Leta 1981 so npr. prišli še 3.3 zavarovanci na upokojenca, leta 1987 je bilo to razmerje še 2.9, že od leta 1994 dalje pa je le še 1.7 zavarovanca na upokojenca.

³ Projekcije prebivalstva Republike Slovenije 1995-2020, Zavod RS za statistiko, Ljubljana 1995

2.2 Število zavarovancev in uživalcev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja

Do sredine osemdesetih let je bilo razmerje med aktivnimi zavarovanci in uživalci pravic izredno ugodno, saj večina zavarovancev še ni izpolnjevala pogojev minimalne starosti in zavarovalne dobe za pridobitev pravic. S staranjem tega sistema se razmerje poslabšuje, saj vse več zavarovancev izpolnjuje pogoje za pridobitev pokojnine, medtem ko se število zavarovancev ne povečuje oziroma se giblje skladno z splošnimi gospodarskimi razmerami.

V zadnjih desetih letih obstoja nekdanje SFRJ, ko so se že kazali znaki splošne gospodarske in politične krize, so tako kot na drugih področjih, tudi v pokojninskem in invalidskem zavarovanju prevladala napačna politična izhodišča. Sredi osemdesetih let so bile namreč sprejete zakonske rešitve, s katerimi je bilo uzakonjeno predčasno upokojevanje, dokupovanje manjkajoče pokojninske dobe za upokojitev, država pa ni vračala denarja, ki ga je moral nosilec zavarovanja izplačevati za posebne pravice določenih skupin oseb, ki so uživale posebne pravice, priznane po republiških predpisih. Na obseg sredstev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje je zlasti vplivala sprememba, po kateri se pri izračunu pokojninske osnove plače iz prejšnjih let niso več valorizirale na raven predzadnjega leta pred upokojitvijo kot je veljalo poprej, temveč na raven zadnjega leta, in odprava enoletnega zaostanka pri usklajevanju pokojnin. Zaradi te spremembe se je realna vrednost pokojnin v primerjavi s plačami bistveno povečala.

Povečanje obsega pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ob istočasnem zmanjševanju možnosti za zaposlitev, je pripeljalo do izrednega povečevanja upokojevanja po letu 1987, ko ni bilo več možno vzdrževati umetno postavljene in s hiperinflacijo krite polne zaposlenosti. Delodajalci so z upokojevanjem razreševali problem podzaposlenosti oz. presežnih delavcev. Za delavce je bila ta rešitev tudi privlačna, ker so bile pokojnine v primerjavi s plačami sorazmerno vse višje, redno izplačevane in so vsaj na spodnji ravni bistveno presegle spodnje limite za plače. S tem se je pričel plaz upokojitev, ki ga je bilo možno zaustaviti šele s sprejemom novega zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v začetku leta 1992 (Ur. list RS, št. 12/92, 5/94 in št. 7/96).

2.2.1 Zavarovanci

Zavarovanje v Republiki Sloveniji je enotno za vse zavarovance. V obveznem pokojninskem in invalidskem zavarovanju so zavarovani delavci v delovnem razmerju pri organizacijah in drugih delodajalcih, zasebniki, ki opravljajo samostojno gospodarsko ali poklicno dejavnost, kmetje in člani njihovih gospodarstev, in še nekatere druge osebe, ki opravljajo določene dejavnosti, ki so podlaga za obvezno zavarovanje. Z uveljavitvijo novega zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s 1.4. 1992 in z ureditvijo nekaterih virov podatkov v letu 1994 so bile evidentirane nove kategorije zavarovancev. To so prostovoljni zavarovanci, brezposelni, prejemniki denarnega nadomestila za čas brezposelnosti, vrhunski športniki in vrhunski šahisti (vključeni v skupino "zasebniki") in osebe na prestajanju zaporne kazni - zaposlene s polnim delovnim časom. V skupini "zaposleni v podjetjih in organizacijah" (prej se je skupina imenovala "delavci v družbenem sektorju") se pojavljajo zavarovanci lastniki in solastniki podjetij.

Tabela 1 Povprečno število zavarovancev od l. 1981 do l. 1995

Leto	V podjetjih in organiz.	Pri zasebnikih	Zasebniki	Kmetje	Prostovoljni zavarovanci	Brezposelni	Zapor-niki	SKUPAJ	Število zavar. na 1 upok.
1981	778.552	22.081	27.302	65.276	-	-	-	893.211	3,3
1982	784.374	23.165	28.836	63.543	-	-	-	899.981	3,2
1983	790.878	24.415	29.887	62.143	-	-	-	907.323	3,2
1984	802.418	25.415	29.169	43.346	-	-	-	900.348	3,0
1985	814.254	26.428	30.203	42.729	-	-	-	913.614	2,9
1986	827.707	27.972	31.757	40.861	-	-	-	928.297	2,9
1987	837.554	29.571	33.086	37.950	-	-	-	938.161	2,8
1988	830.314	30.651	35.312	36.037	-	-	-	932.314	2,7
1989	819.055	31.321	36.299	34.282	-	-	-	920.957	2,5
1990	782.222	31.890	38.435	32.068	-	-	-	884.615	2,3
1991	709.595	33.154	42.032	32.151	-	-	-	816.902	2,0
1992	656.966	33.283	43.963	30.690	-	-	-	764.902	1,6
1993	626.806	37.003	47.120	28.251	7.500	35.569	321	782.570	1,7
1994	605.326	41.196	48.801	27.129	13.672	36.103	322	772.549	1,7
1995	593.848	48.709	52.168	27.129	17.243	29.883	283	769.263	1,7

Vir: Poslovna poročila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Iz pregleda je razvidno, da je do leta 1987 skupno število aktivnih zavarovancev naraščalo, zadnjih sedem let pa močno upada, predvsem zaradi padanja zaposlenosti v skupini "v podjetjih in organizacijah". Največji padec je bil v letu 1991, in sicer za 7,7%, v letu 1992 pa za 6,4%. Leto 1993 zaradi prej navedenega pojava novih kategorij zavarovancev odstopa od pričakovanega gibanja zavarovancev. V letu 1994, še bolj pa v letu 1995, je značilno manjše padanje zaposlenih v podjetjih in organizacijah ter večja stopnja zaposlovanja v zasebnem sektorju.

V preglednici niso zajeti delavci, zaposleni v podjetjih in organizacijah z manj kot tremi zaposlenimi delavci.

2.2.2 Uživalci pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja

2.2.2.1 Upokojenci

V obdobju 1987 - 1991 se je izredno povečalo število upokojencev, zlasti število starostnih upokojencev, kar je razvidno iz naslednje preglednice:

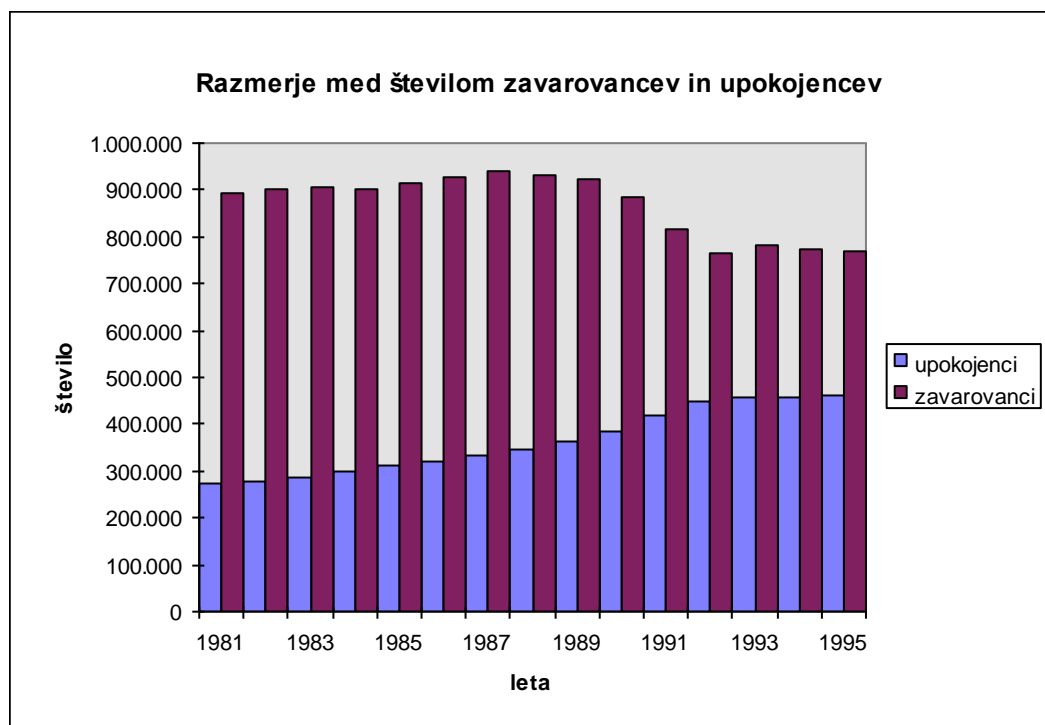
Tabela 2 Povprečno število upokojencev od l. 1981 do 1995

Leto	starostne	invalidske	družinske	skupaj	kmečke-SZK	SKUPAJ
1981	111.975	57.171	62.336	231.482	41.233	272.715
1982	115.181	59.884	64.603	239.668	40.016	279.684
1983	120.795	62.189	66.416	249.400	38.531	287.931
1984	128.347	64.947	67.912	261.206	37.014	298.220
1985	137.441	67.645	69.666	274.752	35.838	310.590
1986	145.176	70.153	71.208	286.537	34.450	320.987
1987	154.206	72.735	72.461	299.402	33.129	332.531
1988	166.532	75.956	73.877	316.365	31.665	348.030
1989	180.367	79.317	75.445	335.129	29.929	365.058
1990	197.259	82.289	76.726	356.274	27.820	384.094
1991	227.524	87.194	78.482	393.200	25.727	418.927
1992	252.393	92.378	80.531	425.302	23.526	448.828
1993	259.525	94.739	81.764	436.028	21.517	457.545
1994	260.751	95.698	82.120	438.569	19.516	458.085
1995	262.587	96.883	83.121	442.591	17.671	460.262

Vir: Poslovna poročila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Do leta 1988 je število upokojencev naraščalo počasi. Do izredno velikega porasta števila upokojencev je prišlo v obdobju od leta 1988 do konca marca 1992. V letu 1991 in v prvih treh mesecih leta 1992 je bil pritisk na upokojevanje posebej izražen tudi zato, ker so zavarovanci še skušali izkoristiti ugodnejše pogoje za upokojitev po prejšnjih predpisih

Naslednja slika ponazarja slabšanje razmerja med številom upokojencev in zavarovancev v zadnjih letih:



Iz navedene slike je razvidno, da je bilo število zavarovancev skoraj konstantno v vsem obdobju do leta 1987, potem pa se je do leta 1991, to je do dokončnega razpada nekdanje SFRJ in do osamosvojitve Republike Slovenije, izredno hitro zmanjševalo. Po osamosvojitvi Republike Slovenije se je število zavarovancev ponovno ustalilo na nekoliko nižji ravni. Pri upokojencih je razvidna pospešena rast v celem obdobju od leta 1981 dalje, ki se je umirila po letu 1992, ko je bil sprejet zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, s katerim so bile povišane starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, določeni višji prispevki za dokup zavarovalne dobe za izpolnitev pogojev, določena minimalna starost za upokojitev s polno pokojninsko dobo in omejeno predčasno upokojevanje.

2.2.2.2 Denarna nadomestila delovnim invalidom

Delovni invalidi s preostalo delovno zmožnostjo imajo pravice do dela z delovnim časom, ki ustreza njihovi preostali delovni zmožnosti, do zaposlitve oziroma razporeditve na drugo ustrezno delo, do poklicne rehabilitacije in do ustreznih denarnih nadomestil.

Tabela 3 Povprečno število prejemnikov nadomestil plač od l. 1981 do l. 1995

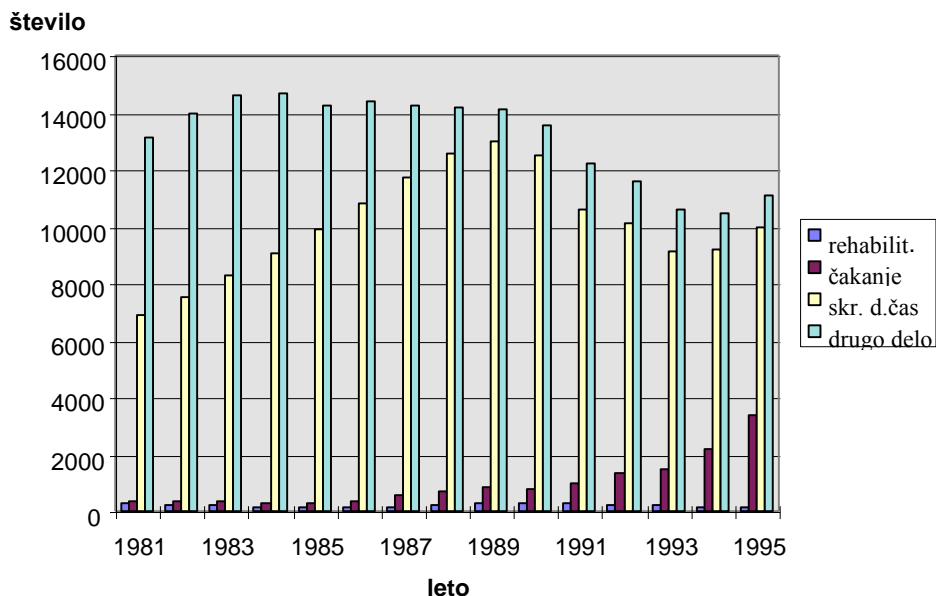
Leto	Nadomestila plač			
	za čas čakanja in čas pokl. rehabilitacije	za čas čakanja na drugo delo ali ustr. zaposlitev	zaradi dela s skrajšanim delovnim časom	zaradi manjše plače na drugem ustreznem delu
1981	269	364	6.908	13.143
1982	216	354	7.536	13.965
1983	194	326	8.286	14.581
1984	152	313	9.070	14.665
1985	129	289	9.889	14.245
1986	128	363	10.833	14.398
1987	166	534	11.738	14.240
1988	212	720	12.562	14.196
1989	252	823	12.972	14.139
1990	285	787	12.503	13.546
1991	256	983	10.568	12.177
1992	223	1.318	10.091	11.588
1993	182	1.504	9.148	10.580
1994	159	2.208	9.203	10.461
1995	172	3.337	9.973	11.109

Povprečne stopnje rasti števila uživalcev

Vir: Poslovna poročila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Gibanje števila delovnih invalidov II. in III. kategorije, ki so upravičeni do nadomestil iz invalidskega zavarovanja, je še bolj nazorno prikazano na naslednji sliki:

Gibanje števila nadomestil iz invalidskega zavarovanja



Možno naraščanje števila uživalcev nadomestil plače za čas čakanja na razporeditev na drugo ustrezno delo ali za čas čakanja na ustrezno zaposlitev po l. 1992 je predvsem posledica dejstva, da je velika večina delovnih invalidov, ki so v preteklih letih izgubili delo zaradi stečaja ali prenehanja obratovanja organizacij oziroma delodajalcev, v letu 1994 in 1995 prenehala uživati nadomestila iz zavarovanja za primer brezposelnosti in je pridobila pravico do nadomestila za čas čakanja na zaposlitev na drugem ustreznem delu po zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

2.2.2.3 Prejemniki drugih denarnih dajatev

Poleg pokojnin in nadomestil delovnim invalidom, priznava in izplačuje Zavod tudi druge denarne prejemke in sicer varstvene dodatke, invalidnine za telesne okvare in dodatke za pomoč in postrežbo.

Varstveni dodatek prejemajo upokojenci z nepolno pokojninsko dobo, ki so socialno ogroženi. Do leta 1991 je število uživalcev varstvenega dodatka naraščalo, že v letu 1992 pa se je zmanjšalo za 0,6%, ker se je v skladu z 200. členom zakona ta dodatek prenehal izplačevati upokojencem z bivališčem v republikah bivše SFRJ. V letu 1994 je število uživalcev varstvenega dodatka upadlo za 0,2 %, v letu 1995 pa še za 0,7%.

Gibanje povprečnega števila uživalcev varstvenega dodatka, invalidnin za telesno okvaro in dodatka za pomoč in postrežbo prikazuje naslednja tabela:

Tabela 4 Povprečno število prejemnikov varstvenega dodatka, invalidnin in dodatka za pomoč in postrežbo od l. 1981 do l. 1995

Leto	Varstveni dodatek	Invalidnina	Dodatek za pomoč in postrežbo
1981	28.152	29.239	12.247
1982	33.161	30.254	12.886
1983	35.357	31.703	13.289
1984	37.709	33.071	14.254
1985	41.951	34.366	15.370
1986	45.904	35.798	16.548
1987	49.204	37.356	17.933
1988	51.258	38.880	18.554
1989	53.825	40.371	19.323
1990	55.355	42.332	19.381
1991	57.166	43.673	19.301
1992	56.852	44.457	19.322
1993	54.039	45.074	19.455
1994	53.936	46.072	19.822
1995	53.565	47.211	20.442

Vir: Poslovna poročila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Število prejemnikov varstvenega dodatka se bo v letu 1996 precej zmanjšalo (za približno 15% - ocena) zaradi zaostritve in preverjanja pogojev po noveli zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

2.2.2.4 Prejemniki preživitve

Po zakonu o preživitvenem varstvu kmetov imajo ostareli kmetje, ki so oddali zemljo ali posestvo pristojnemu zemljiškemu skladu, pravico do preživitve, katere višina je odvisna od višine vrednosti oddanega zemljišča. Prezemnik je kupnino izplačal zavodu, ki se je zato zavezal kmetu po dopolnitvi starosti 65 let oziroma po izgubi delovne zmožnosti, izplačevati mesečno rento v višini ene štiriinšedemdesetine valorizirane kupnine. Izplačevanje teh dajatev je Zavod prevzel v letu 1980.

Od uveljavitve zakona o preživitvenem varstvu kmetov je bila do konca leta 1995 sklenjena 201 pogodba. Sklenjene pogodbe so podlaga za pridobitev pravice do preživitve. V letu 1995 je prejelo preživitvino povprečno 107 užitvalcev, 6 užitvalcev pa si je preživitvino delilo z zakoncem.

2.2.2.5 *Prejemniki vojaških pokojnin, prejemniki akontacij pokojnin in prejemniki dodatkov k pokojninam*

a) **Prejemniki vojaških pokojnin**

Na podlagi Ustavnega zakona za izvedbo temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti je Republika Slovenija z odlokom o izplačevanju akontacij vojaških pokojnin (Ur.l. 21/91; 4/92) s 1/11-1991 prevzela izplačevanje teh pokojnin.

Povprečno število prejemnikov vojaških pokojnin po posameznih vrstah se je gibalo takole:

Tabela 5 Prejemniki akontacij vojaških pokojnin

Leto	Starostna pokojnina	Invalidska pokojnina	Družinska pokojnina	Skupaj
1992	3.018	697	1.055	4.770
1993	3.135	738	1.123	4.996
1994	3.075	725	1.169	4.969
1995	2.991	707	1.219	4.917

b) **Prejemniki akontacij pokojnin iz republik nekdanje SFRJ**

Republika Slovenija je 1/11-1991 začasno prevzela tudi izplačevanje akontacij pokojnin za upravičence, ki imajo stalno prebivališče v naši državi, pokojnino pa bi jim morale izplačevati druge republike bivše Jugoslavije, pa tega niso storile.

Ta obveznost je bila sprejeta z odlokom o izplačevanju akontacij pokojnin, ki so jih osebe s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji uveljavile v drugih republikah SFRJ (Ur.l. 26/91).

Tabela 6 Gibanje poprečnega števila prejemnikov akontacij pokojnin iz drugih republik

Leto	Starostna pokojnina	Invalidska pokojnina	Družinska pokojnina	Skupaj
1992	397	130	200	727
1993	405	134	202	741
1994	378	125	182	685
1995	343	118	162	623

c) Prejemniki dodatkov k pokojninam

Da bi zagotovila vsaj minimalno socialno varnost svojim državljanom, ki sprejemajo pokojnino iz drugih republik bivše Jugoslavije, je Republika Slovenija v septembru 1992 sprejela poseben zakon. Z zakonom o zagotavljanju socialne varnosti slovenskim državljanom, ki so upravičeni do pokojnin iz republik nekdanje SFRJ (Ur.l. 45/92) jim je priznala dodatek k pokojnini. S tem dodatkom prejemajo ti uživalci takšne pokojninske prejemke, kot če bi se upokojili v naši državi, če imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji:

Tabela 7 Gibanje povprečnega števila uživalcev dodatkov k pokojninam iz drugih republik

Leto	Starostna pokojnina	Invalidska pokojnina	Družinska pokojnina	Skupaj
1992	615	251	378	1.244
1993	870	333	512	1.715
1994	1.024	380	548	1.952
1995	1.099	398	588	2.085

Tabela 8 PREGLED ODHODKOV ZA POKOJNINE IN DRUGE PREJEMKE,
KI JIH IZPLAÈUJE ZAVOD ZA POKOJNINSKO IN INVALIDSKO
ZAVAROVANJE - ZA LETO 1995

v tisoè SIT

Vrsta odhodkov	Znesek	Delež v skupnih odhodkih (%)
1. Starostne pokojnine	165,872,272.2	50,91
2. Invalidske pokojnine	48,070,226.2	14,75
3. Družinske pokojnine	34,086,605.9	10,46
Skupaj pokojnine	248,029,104.3	76,12
4. Varstveni dodatek k starostni pokojnini	1,549,530.1	0,47
5. Varstveni dodatek k invalidski pokojnini	1,625,817.4	0,50
6. Varstveni dodatek k družinski pokojnini	2,213,049.4	0,68
Skupaj varstveni dodatki	5,388,396.9	1,65
Skupaj pokojnine in varstveni dodatki	253,417,501.2	77,78
7. Pokojnine v republike bivše SFRJ	8,686,243.6	2,66
8. Pokojnine v tujino	872,158.0	0,27
9. Kmeèke pokojnine	4,388,379.1	0,35
10. Akontacije vojaških pokojnin	5,056,262.0	1,55
11. Akontacije pokojnin iz drugih republik	359,778.6	0,11
12. Dodatki k pokojninam iz drugih republik	574,220.2	0,17
Skupaj druge pokojnine	19,937,041.5	6,11
13. Dodatek za pomoè in postrežbo	4,969,887.6	1,52
14. Invalidnine	2,704,774.5	0,83
15. Preživnine	41,300.2	0,01
16. Dodatek za rekreacijo	6,499,943.9	2,00
Skupaj drugi prejemki	14,215,906.2	4,36
Skupaj vse pokojnine, varstveni dodatki in drugi prejemki		88,26
17. Nadomestila plaèe - skrajšani delovni èas	3,137,486.8	0,96
18. Nadomestila plaèe - manjša plaèa na drugem delu	2,700,669.8	0,83
19. Nadomestila plaèe - èakanje na zaposlitev	1,737,966.8	0,53
20. Nadomestila plaèe - èas poklicne rehabilitacije	122,408.4	0,40
Skupaj nadomestila plaèe	7,698,531.8	2,36
Skupaj pokojnine in drugi prejemki	295,268,980.7	90,62

2.3 Posebne pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja doloèenih skupin zavarovancev

Pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja so naèeloma odvisne od trajanja zavarovalne dobe (odmera) in plaè oziroma osnov, od katerih je zavarovanec plaèeval prispevke (pokojninska osnova).

Vzajemnost zavarovancev se kaže v tem, da ob izpolnitvi vnaprej doloèenih pogojev zavarovanec pridobi pravico in jo uživa dokler zanjo izpolnjuje pogoje ne glede na trajanje predhodnega zavarovanja. Pri naèelu vzajemnosti se predpostavlja enakopravnost zavarovancev in na tej podlagi zavarovanci ob enakih pogojih pridobijo pravice v sorazmerju z plaèanimi prispevki.

Po splošnih predpisih velja tudi solidarnost zavarovancev, po kateri lahko posamezna skupina zavarovancev pridobi veèji obseg pravic, kot bi jim šel glede na obseg njihovega zavarovanja oziroma vplaèane prispevke, èe bi bila sicer ogrožena njihova socialna varnost. Gre za doloèeno odstopanje od èistih zavarovalniških principov, zaradi èesar obvezno invalidsko in pokojninsko zavarovanje spada v sistem socialne varnosti in se razlikuje od privatnih zavarovanj, ki ne upoštevajo socialne komponente.

Na podlagi naèela solidarnosti je upravièencem, ki izpolnjujejo doloèene pogoje, zagotovljena pravica do odmere pokojnine od najnižje pokojninske osnove, pravica do varstvenega dodatka k pokojnini, pravica do štetja polne delovne in s tem zavarovalne dobe za èas, ko delavci delajo s poloviènim delovnim èasom, ki se jim po predpisih o delovnih razmerjih šteje za polni delovni èas in pravica do štetja zavarovalne dobe s poveèanjem zavarovancem s telesnimi okvarami, s posebnimi statusi invalida ali s posebnimi obolenji.

Po naèelu solidarnosti lahko ženske uveljavijo pravico do starostne pokojnine, predèasne pokojnine in do družinske pokojnine 5 let prej kot moški zavarovanci. Pokojnine pa se jim za enako pokojninsko dobo odmerijo v višjih odstotkih od pokojninske osnove kot zavarovancem.

2.3.1 Štetje zavarovalne dobe s poveèanjem

Zavarovancem, ki opravljajo posebno težka ali zdravju škodljiva dela, in zavarovancem, ki opravljajo dela, ki jih po doloèeni starosti ni veè moè uspešno opravljati, se šteje zavarovalna doba s poveèanjem. Poveèanje zavarovalne dobe znaša najveè 50%, torej se jim 12 mesecev dejanskega dela šteje za najveè 18 mesecev zavarovalne dobe. Zavarovancem se starostna meja za pridobitev pravice do starostne pokojnine zniža za toliko mesecev, kolikor znaša skupno poveèanje zavarovalne dobe. Dodatni izdatki pokojninskega in invalidskega zavarovanja zaradi višjih pokojnin in zgodnejših upokojitev zavarovancev s pravico do štetja zavarovalne dobe s poveèanjem se delno pokrivajo z dodatnimi prispevki delodajalcev, ki

zaposlujejo delavce na takšnih delovnih mestih, delno pa gredo v breme ostalih zavarovancev⁴.

Štetje zavarovalne dobe s povečanjem je poseben institut pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki ga je sicer možno opredeliti kot ukrep celovite varnosti pri delu. V določenem smislu gre za posebno oziroma dodatno zavarovanje rizika posebno težkega, nevarnega ali škodljivega dela, zaradi katerega obstaja povečana nevarnost za nastanek invalidnosti. Prispevek delodajalca za povečanje zavarovalne dobe je v tem smislu podoben povečanju prispevka, ki bi ga delodajalec moral plačevati za invalidsko zavarovanje delavcev, zaposlenih na posebej izpostavljenih mestih. V pokojninskem in invalidskem zavarovanju predstavlja štetje zavarovalne dobe s povečanjem posebno obliko predčasne upokojitve.

Obseg štetja zavarovalne dobe s povečanjem je opredeljen s tem, da je na približno 140 delovnih mestih zaposlenih preko 33.000 delavcev s pravico do štetja zavarovalne dobe s povečanjem, od tega največ v rudnikih, cestnem in železniškem prometu, v notranjih zadevah, obrambi, tekstilni industriji in v livarnah.

Štetje zavarovalne dobe na težkih in zdravju škodljivih delovnih mestih je v zadnjih letih bistveno upadlo, predvsem zaradi zmanjšanja proizvodnje v težki industriji in v rudarstvu. Iz istih razlogov se je povečalo število upokojencev, ki so del svoje zavarovalne dobe prebili na delovnih mestih, kjer se je zavarovalna doba štela s povečanjem. Med zavarovanci, ki so upravičeni do štetja zavarovalne dobe s povečanjem, se je v zadnjem obdobju povečal delež tistih, ki so do benefikacije upravičeni zaradi posebne narave dela, to so policisti in drugi pooblašeni delavci ministristva za notranje zadeve ter aktivne vojaške osebe.

2.3.2 Posebne pravice določenih kategorij oseb

Ne glede na splošna načela zavarovanja, vplačila prispevkov (načelo ekvivalence) ter načela vzajemnosti in solidarnosti, lahko določene skupine zavarovancev na podlagi posebnih zakonov pridobivajo pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja pod ugodnejšimi pogoji oziroma v višjih zneskih kot ostali zavarovanci.

Sredstva za uresničevanju pravic, uveljavljenih po posebnih predpisih, zagotavlja državni proračun. Obveznost republike se določi v višini razlike med dajatvijo, priznana in odmerjena po splošnih predpisih, ter dajatvijo, priznana in odmerjena po posebnih oziroma ugodnejših pogojih. V to razliko se všttevajo tudi vsi prispevki od teh dajatev in sorazmerni del stroškov odmere in izplačevanje dajatev. Kadar zavarovanec ne izpolnjuje pogojev za pridobitev pravice do pokojnine po splošnih predpisih, celotna sredstva za to pokojnino zagotavlja državni proračun.

⁴ *Pri izračunu stopnje prispevka za štetje zavarovalne dobe s povečanjem se upošteva le povečanje skupne zavarovalne dobe, ne upoštevajo pa se dodatni izdatki zavoda, do katerih pride zato, ker se upravičenec zaradi benefikacije upokoji prej, kot bi se upokojil v primeru, če ne bi imel te pravice.*

Poleg neposrednih obveznosti za kritje odhodkov zavoda za izplačevanje pokojnin ali drugih pravic navedenim skupinam upravičencev, poravnava republika tudi naslednje posredne obveznosti:

- sorazmerni del stroškov izvajanja zavarovanja, ki nastane v zvezi z odmerjanjem in izplačevanjem teh obveznosti,
- sorazmerni del prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje in
- sorazmerni del stroškov plačilnega prometa in poštnih stroškov, vezanih na izplačilo teh obveznosti

Država je dolžna zavodu v celoti ali delno povrniti izdatke za izplačevanje pokojnin in drugih dajatev iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja za naslednje skupine oseb:

a) Borci NOV

Po veljavnih predpisih se šteje za borca NOV oseba, ki ima priznano posebno dobo v dvojnem štetju vse od vstopa v NOV do 15. maja 1945. Status borca NOV imajo tudi vojni ujetniki in politični interniranci ob pogoju, da so se v taboriških aktivno vključili v NOV pred 9.9. 1943 ali kasneje in so ostali udeleženci NOB do 15. maja 1945. Enake pravice kot borci NOV pred 9. septembrom 1943 oziroma pred 13. oktobrom 1943 imajo udeleženci španske narodnoosvobodilne in revolucionarne vojne, ki so do 15. maja 1945 pridobili posebno dobo v dvojnem štetju tudi kot udeleženci NOV, in udeleženci narodnoosvobodilnega gibanja Grèije.

Za leto 1995 je bila obveznost republike za pokojnine borcev NOV, ki jih je izplačeval Zavod, obračunana za 48.947 borcev NOV od skupno 59.849 upokojenih borcev NOB⁵, in je znašala skupaj s sorazmernim delom prispevkov in stroškov 9.880 mio SIT.⁶

b) Uživanci izjemnih pokojnin

Podlaga za obračun obveznosti republike za izplačevanje izjemnih pokojnin so:

- starostne in družinske pokojnine, ki jih je Zvezni izvršni svet do 31.12.1972 izjemoma priznal borcem oziroma njihovim družinskim članom, ki niso izpolnjevali zakonskih pogojev za pridobitev pravice do pokojnine,
- starostne in družinske pokojnine, ki jih je za posebne zasluge na področju revolucionarne, politične, kulturne, znanstvene ali družbene dejavnosti priznal Izvršni svet Republike

⁵ Pri 10.900 upokojenih borcih NOV, ni prišlo do obveznosti države, ker njihove pokojnine po splošnih predpisih, ki so odmerjene glede na njihovo dejansko zavarovalno dobo in poprežje plač, presegajo zakonske minimume za socialno varnosti borcev NOV. V letu 1995 se je zaradi spremembe metodologije za obračun povečalo število borcev NOV, od katerih pokojnin so bile obračunane obveznosti republike do zavoda. Skupno število borcev NOV se je v letu 1995 zmanjšalo v primerjavi s stanjem v prejšnjem letu..

⁶ Po zakonu o žrtvah vojnega nasilja (Uradni list RS, št. 63/95) in po zakonu o vojnih veteranih, (Uradni list RS, št. 63/95), ki sta se pričela uporabljati s 1.1.1996, so pridobile pravico do upoštevanja določenih obdobj v pokojninsko dobo nove skupine upravičencev. Ocenjujemo, da bo posebno dobo po vojnih zakonih predvidoma uveljavljalo preko 50.000 upravičencev, ki bi skupaj lahko uveljavili preko 160.000 let pokojninske dobe.

Slovenije osebam, ki niso izpolnjevale zakonskih pogojev za pridobitev pravice do pokojnine, oziroma njihovim družinskim članom,

- starostne pokojnine, ki jih je Zvezni izvršni svet do 31.12.1972 odmeril v višjem znesku borcem, ki so imeli posebne zasluge na področju revolucionarne, politične, znanstvene, kulturne ali družbene dejavnosti, izpolnjevali pa so s predpisi določene pogoje za pridobitev pravice do pokojnine oziroma družinske pokojnine družinskih članov,
- starostne in družinske pokojnine, ki jih je za posebne zasluge na področju revolucionarne, politične, kulturne, znanstvene ali družbene dejavnosti priznal Izvršni svet Republike Slovenije v višjem znesku osebam, ki so sicer izpolnjevale predpisane pogoje za pridobitev pravice do pokojnine, oziroma njihovim družinskim članom.

Vlada RS lahko na podlagi zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge, izjemno prizna zaslužnim osebam, na področju znanosti, umetnosti, kulture ali druge dejavnosti, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po splošnih predpisih, pravico do višje starostne pokojnine, kot bi jim pripadala po splošnih predpisih; družinskim članom oseb, ki imajo posebne zasluge, se sme izjemoma odmeriti družinska pokojnina od višje starostne oziroma invalidske pokojnine, kot bi bila odmerjena umrli osebi po splošnih predpisih.

Za leto 1995 znašala obveznost republike za skupno 754 upravičencev do izjemnih pokojnin skupaj s sorazmernim delom prispevkov in stroškov 369 mio SIT. Število upravičencev se je v letu 1995 povečalo, saj jih je bilo v prejšnjem letu le 722, in to zaradi priznanja novih izjemnih pokojnin zaslužnim osebam s področja kulture.

c) Delavci notranjih zadev in zavodov za izvrševanje kazenskih sankcij

Podlaga za obveznost republike so naslednje posebne pravice:

- pravica do starostne pokojnine na podlagi upokojitve pred izpolnitvijo predpisanih splošnih pogojev za starostno pokojnino na podlagi odločitve Ministrstva za notranje zadeve,
- pokojnina, odmerjena v višjem odstotku zaradi upokojitve na podlagi odločitve ministra za notranje zadeve,
- višja pokojnina zaradi odmere pokojnine od pokojninske osnove, izračunane na podlagi plač doseženih v zadnjem koledarskem letu pred uveljavitvijo pravice do pokojnine,
- višja pokojnina zaradi odmere pokojnine po posebni lestvici za odmero pokojnin delavcem notranjih zadev glede na dopolnjeno pokojninsko dobo;
- višja pokojnina zaradi izjemnih uskladitev pokojnin upokojenih delavcev notranjih zadev.

Za leto 1995 je znašala obveznost republike na tej podlagi skupaj s sorazmernim delom prispevkov in stroškov 1.051 mio SIT in je bila obračunana za 3.200 upravičencev.

d) Uživanci administrativnih pokojnin Ministrstva za notranje zadeve

Podlaga za obveznost republike so naslednje posebne pravice.

- pravica do starostne pokojnine na podlagi adiministrativne upokojitve, dokler še niso izpolnjeni pogoji za pokojnino, odmerjeno pod splošnimi pogoji in
- višja pokojnina na podlagi višjega odstotka za odmero pokojnine

Za leto 1995 je znašala obveznost republike na tej podlagi skupaj s sorazmernim delom prispevkov in stroškov 528 mio SIT in je bila obračunana za 370 upravičencev.

e) Uživanci pokojnin po predpisih o poslancih, o vladi in o sodniški službi

Podlaga za obveznost republike v višini celotnega izplačilnega zneska je:

- pokojnina, odmerjena po zakonu o poslancih ter zakonu o vladi, kadar upravičenec ne izpolnjuje pogojev za pokojnino, odmerjeno pod splošnimi pogoji
- pokojnina, odmerjena po zakonu o poslancih ter zakonu o vladi, kadar upravičenec izpolnjuje pogoje za pokojnino, odmerjeno pod splošnimi pogoji
- pokojnina, odmerjena po zakonu o sodniški službi, ko upravičenec ne izpolnjuje splošnih pogojev za upokojitev.

Za leto 1995 je znašala obveznost republike na tej podlagi skupaj s sorazmernim delom prispevkov in stroškov 108 mio SIT in je bila obračunana za 86 upravičencev.

f) Uživanci akontacij vojaških pokojnin

Podlaga za obveznost republike so akontacije pokojnin, ki se na podlagi vladnega odloka izplačujejo upravičencem, ki so pridobili pravico do pokojnine po posebnih predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju vojaških zavarovancev nekdanje SFRJ.

Za leto 1995 je znašala obveznost republike na tej podlagi skupaj s sorazmernim delom prispevkov in stroškov 5.544 mio SIT in je bila obračunana za 4.954 upravičencev.

g) Uživanci akontacij pokojnin, ki jih je dolžan izplačati nosilec zavarovanja iz drugih republik nekdanje SFRJ;

Podlaga za obveznost republike je akontacija pokojnine, ki jo na podlagi vladnega zakona izplačuje Zavod upravičencem, ki so imeli na dan 1.11.1991 stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in ki so pridobili pravico do pokojnine v kateri od republik nekdanje SFRJ, ki teh pokojnin ne izplačuje.

Za leto 1995 je znašala obveznost republike na tej podlagi skupaj s sorazmernim delom prispevkov in stroškov 388 mio SIT in je bila obračunana za 644 upravičencev.

h) Uživanci dodatkov k pokojninam, ki jih izplačuje nosilec zavarovanja iz druge republike nekdanje SFRJ

Podlaga za obveznost republike so dodatki k pokojninam, ki jih je dolžan izplačati nosilec zavarovanja iz katere od drugih republik nekdanje SFRJ, kjer so se pokojnine od septembra 1991 (to je od denarne osamosvojitve RS) usklajevale počasneje kot v Republiki Sloveniji. Do tega dodatka so upravičeni državljani Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji.

Za leto 1995 je znašala obveznost republike na tej podlagi skupaj s sorazmernim delom prispevkov in stroškov 584 mio SIT in je bila obračunana za 2.085 upravičencev.

i) Uživanci najnižjih pokojnin

Podlaga za obračun obveznosti republike je višja starostna, invalidska ali družinska pokojnina zaradi odmere pokojnine v višini 35 % od najnižje pokojninske osnove, upravičencem, ki so bili vključeni v zavarovanje za ožji obseg pravic in po splošnih določbah zakona ne bi imeli pravice do odmere pokojnine od zneska najnižje pokojninske osnove. To posebno ugodnost uživajo predvsem upokojeni kmetje.

Za leto 1995 je znašala obveznost republike na tej podlagi skupaj s sorazmernim delom prispevkov in stroškov 811 mio SIT in je bila obračunana za 8.967 upravičencev.

j) Izjemne pokojnine delavcev v premogovnikih

Podlaga za obračun obveznosti republike je izjemna pokojnina, priznana po zakonu o posebnih pogojih za pridobitev pokojnine za delavce v premogovnikih.

Za leto 1995 je znašala obveznost republike na tej podlagi skupaj s sorazmernim delom prispevkov in stroškov 21 mio SIT in je bila obračunana za 245 upravičencev, ki so bili izjemno upokojeni zaradi zaprtja oziroma zmanjšanja proizvodnje v slovenskih premogovnikih.

k) Prispevek delodajalca za zavarovance, za katere ta prispevek plačuje republika

Podlaga za obračun obveznosti republike je obračunan prispevek delodajalca za kmete in člane kmečkih gospodarstev, ki po posebnem zakonu plačujejo samo prispevek zavarovanca.

Za leto 1995 je znašala obveznost republike na tej podlagi skupaj s sorazmernim delom prispevkov in stroškov 1.494 mio SIT in je bila obračunana za 27.129 upravičencev.

m) Skupna obveznost Republike Slovenije do Zavoda

Skupna obveznost republike do Zavoda je za leto 1995 znašala 20.992 mio SIT. Poleg tega je republika v letu 1995 izplačala Zavodu tudi 5.700 mio SIT na račun obveznosti za čas od razpada nekdanje SFRJ do uveljavitve zakona o obračunavanju obveznosti republike do Zavoda. Skupna sredstva v letu 1995 iz državnega proračuna so tako znašala 26.692 mio SIT. V navedenih zneskih niso upoštevana izplačila za borce NOV in vojne invalide, ki so bila izvršena neposredno iz državnega proračuna.

Obveznost Republike Slovenije iz obravnavanega naslova se poravnava od leta 1993 dalje. Pravna podlaga je posebna določba zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki je bila konkretizirana z zakonom o poravnavanju obveznosti države do Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (Ur.l. RS, št. 7/93).

Tabela 9 Pregled pokojnin in dodatkov k pokojninam, ki so jih uživale posamezne skupine upravičencev v letu 1995

VRSTA UŽIVALCEV	ŠTEVILO UŽIVALCEV	ZNESEK OBVEZNOSTI (v mio SIT)		
		èista obveznost	sorazmerni del prisp. in stroškov	SKUPAJ
Udeleženci NOV, borci NOV, španski borci, nosilci spomenice 41	47.443	8.631,1	878,6	9.509,7
Upokojeni kmetje -borci NOV	1.504	336,1	34,2	370,3
Uživalci izjemnih pokojnin	754	334,9	34,1	369,0
Delavci ONZ in Zavodov za izvrševanje kazenskih sankcij	3.200	954,1	97,1	1.051,2
Administrativni upokojenci MNZ	370	479,4	48,8	528,2
Uživalci pokojnin po predpisih o poslancih	52	65,4	6,6	72,0
Uživalci pokojnin po predpisih o vladi	4	4,8	0,5	5,3
Uživalci administrativnih pokojnin nekdanje SFRJ	58	30,3	3,1	33,4
Uživalci akontacij vojaških pokojnin	4.954	5.031,4	512,2	5.543,6
Uživalci akontacij pokojnin iz drugih republik SFRJ	644	352,3	35,9	388,2
Uživalci najnižjih pokojnin	8.967	736,2	74,9	811,1
Vdove žrtev dahauskih procesov	5	1,9	0,2	2,1
Izjemne pokojnine rudarjev iz premogovnikov	245	19,2	2,0	21,2
Preživnine bivšim zasebnim dimnikarjem	16	11,3	1,2	12,5
Pokojnine po predpisih o sodniški službi	30	27,4	2,8	30,2
Uživalci dodatka k pokojninam iz drugih republik SFRJ	2.085	574,2	9,5	583,7
Invalidnine in DPP k akontacijam vojaških in civilnih pokojnin	(285)*	32,2	0,5	32,7
Prejemniki dodatka za rekreacijo (ki niso upravičeni do pokojnine po spl. predpisih)	(9.616)*	131,3	2,2	133,5
Prispevek delodajalca iz državnega proraèuna	27.129	1.494,2	-	1.494,2
Skupaj	97.460	19.247,6	1.744,4	20.992,0

* Ti uživalci niso upoštevani v skupnem številu, da ne bi bili zajeti dvakrat.

2.4 Plaèe in pokojnine v obdobju od 1981 do 1995

Po veljavnem sistemu se pokojnine odmerjajo od pokojninske osnove v znesku popreèja plaè, ki jih je zavarovanec dosegel v najugodnejših desetih zaporednih letih zavarovanja. Pri izraèunu tega popreèja se plaèe iz preteklih let valorizirajo glede na gibanje popreène plaèe na zaposlenega v republiki do zadnjega koledarskega leta pred upokojitvijo; pokojnina pa se nato usklajuje glede na meseèno rast popreène plaèe na zaposlenega v državi. Na raven pokojnin so v preteklih letih bistveno vplivale spremembe valorizacije plaè za izraèun pokojninske osnove⁷ in spremembe naèina usklajevanja pokojnin⁸.

Gibanja dejansko doseženih razmerij med povpreènimi izplaèanimi pokojninami in povpreènimi plaèami v posameznih letih so razvidna iz naslednje preglednice.

Tabela 10 Razmerje med povpreèno pokojnino in povpreèno plaèo od l. 1981 do l. 1995

Vrste pokojnin				
Leto	starostna	invalidska	družinska	skupaj
1981	72,3	56,9	47,3	61,7
1982	73,1	57,1	47,5	62,2
1983	71,9	56,3	47,0	61,4
1984	70,1	55,7	46,5	60,4
1985	66,5	54,4	45,7	58,3
1986	74,5	60,3	53,3	65,6
1987	84,4	69,8	61,9	75,5
1988	80,4	66,1	58,2	71,8
1989	80,0	65,6	57,1	71,4
1990	89,2	73,1	63,4	79,9
1991	73,8	60,6	52,3	66,6
1992	78,4	64,6	55,4	71,0
1993	74,5	61,7	52,9	68,1
1994	77,2	63,5	54,5	70,0
1995	77,9	64,0	54,9	70,6

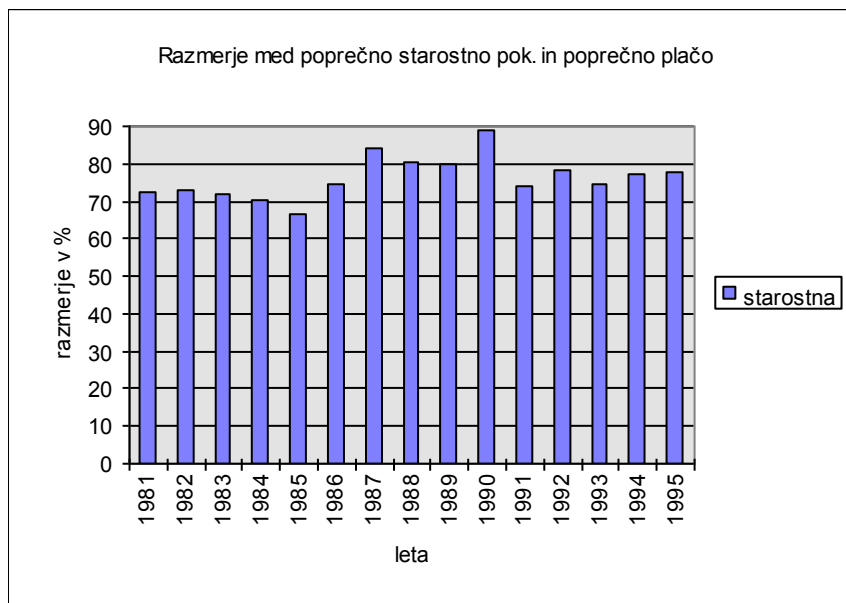
Vir: Poslovna poroèila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

⁷ Do leta 1986 so se plaèe iz preteklih let pri izraèunu pokojninske osnove valorizirale na raven popreèja plaè v predzadnjem letu dela; po letu 1986 je bil postopno opravljen prehod na valorizacijo plaè iz preteklih let na raven zadnjega leta dela - zaradi tega se je popreèna raven pokojn dvignila približno za 18% (za popreèni letni porast nominalnih plaè).

⁸ Do leta 1984 so se pokojnine uskladile v zaèetku vsakega koledarskega leta glede na porast popreène plaèe za preteklo koledarsko leto v primejavi z letom poprej - brez poraèunov; z zakonom iz leta 1984 je bil ta sistem spremenjen tako, da so bili uvedeni poraèuni od zaèetka tekoèega leta. Od leta 1990 se pokojnine usklajujejo meseèno glede na meseèni porast popreène plaèe na zaposlenega v državi - pri tem so se v doloèenih obdobjih izplaèevali dvomeseèni ali enomeseèni poraèuni, ali pa so uskladitve veljale le za naprej. Od leta 1991 se pri usklajevanju uporablja korektiv v obliki zahteve, da popreèna starostna pokojnina za polno dobo znaša 85% popreène plaèe. Glede na ta korektiv je bil uveden tudi poseben preraèun na novo odmerjenih pokojnin.

V èasu izredno visoke inflacije, to je v letih 1987 - 1990 je bilo visoko razmerje med pokojninami in popreènimi plaèami doseženo zaradi postopnega prehoda na valorizacijo pokojninske osnove na zadnje leto dela in na usklajevanje pokojnin z gibanjem plaè v tekoèem letu.

Gibanje razmerja med popreèno starostno pokojnino in popreèno plaèo je razvidna iz naslednje slike:



2.5 Financiranje pokojninskega in invalidskega zavarovanja

V sistemu financiranja pokojninskega in invalidskega zavarovanja s tekoèimi prispevki aktivnih zavarovancev in delodajalcev (dokladni ali pay as you go system), je obremenitev s prispevki doloèena z razmerjem med povpreèno pokojnino in povpreèno plaèo in razmerjem med številom upokojencev in številom zavarovancev.

To lahko prikažemo z naslednjo formulo:

$$\text{Izraèunana prispevna stopnja} = \frac{\text{povpreèna pokojnina}}{\text{povpreèna plaèa}} \times \frac{\text{število upokojencev}}{\text{število zavarovancev}}$$

Ker se je zmanjšalo razmerje med številom upokojencev in številom zavarovancev je možno pojasniti dejstvo, da je skupna stopnja prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje do srede osemdesetih let znašala približno 20% neto plaèe ali zavarovalne osnove, v zadnjih letih pa skoraj 50 %.

V naslednji preglednici prikazujemo prispevke na posameznega zavarovanca v primerjavi z njegovo neto plačo oziroma zavarovalno osnovo:

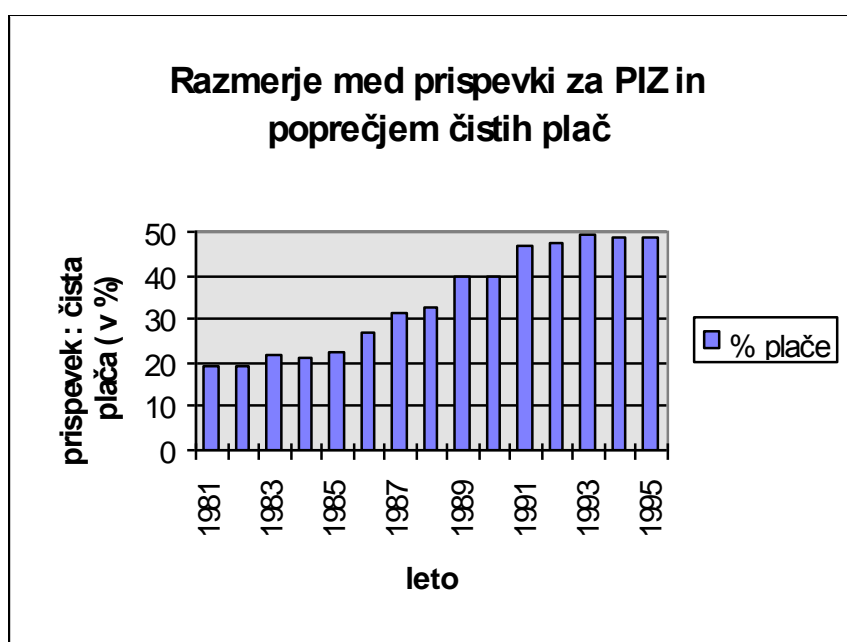
Tabela 11. Prispevne stopnje in prispevki glede na poprečno plačo od l. 1981 do l. 1995

Leto	zavarovanec- % iz bruto plače	delodajalec -% na bruto plaço	poseben prispevek	skupen prisp. na bruto plaço	količnik bruto plača/neto plača	%neto plače
1	2	3	4	5	6	7
1981	11,10	1,36	1,27 ali 0,27	13,98	1,3667	19,11
1982	11,34	1,28	1,27 ali 0,27	14,35	1,3589	19,50
1983	12,80	1,41	0,95 ali 0,20	15,60	1,3881	21,65
1984	12,54	1,50	1,27 ali 0,27	15,61	1,3510	21,09
1985	12,54	2,70	1,27 ali 0,27	16,40	1,3809	22,65
1986	13,50	3,30	2,50 ali 0,50	18,80	1,4401	27,07
1987	13,70	6,20	2,50 ali 0,50	21,67	1,4516	31,46
1988	19,18	-	-	19,18	1,6895	32,40
1989	19,10	-	3,36	22,55	1,7658	39,82
1990	19,10	-	5,35	22,72	1,7618	40,03
1991	14,40	14,40	-	28,80	1,6298	46,94
1992	14,40	14,40	-	28,80	1,6568	47,72
1993	15,41	15,41	-	30,82	1,6109	49,65
1994	15,50	15,50	-	31,00	1,5746	48,81
1995	15,50	15,50	-	31,00	1,5710	48,70

Vir: Poslovna poročila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

V preglednici so prikazane vse vrste prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v posameznih obdobjih. Podatki so primerljivi preko količnikov za preračun bruto plače na neto plače. To je pomembno predvsem kot ilustracija prizadevanj, da bi vključili različne vire. Sedanja ureditev je z vidika zaposlovanja najmanj spodbudna, saj so vsi prispevki neposredno vezani na bruto plače.

Hitra rast prispevkov v obdobju med 1985 in 1991 in zaustavitev na ravni leta 1991, je razvidna iz naslednje slike:



Pri presoji gibanja obremenitev s prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje je nujno upoštevati, da se v zadnjih letih veča delež drugih prihodkov za financiranje pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V obdobju od 1988 do 1991 je bil velik delež kupnin za dokupe pokojninske dobe, od leta 1993 dalje pa se hitro veča delež transferov iz državnega proračuna. Če ne bi bilo teh prihodkov, bi skupna stopnja prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (prispevek zavarovanca in prispevek delodajalca) presegla 34% bruto plače in bi znašala toliko kot 55% èiste plače

V naslednji tabeli je prikazano večanje transferjev iz državnega proračuna v zadnjih letih.

Tabela 12 Višina zagotovljenih sredstev iz proračuna za posebne pravice v obdobju 1993 - 1996

v 000 SIT

leto	tekoče obveznosti	zaostale obveznosti	SKUPAJ
1	2	3	4
1993	6.430.451,00		6.430.451,00
1994	16.082.712,00		16.082.712,00
1995	19.877.900,40	5.021.293,30	24.899.193,70
1996	24.425.500,00	16.300.000,00	40.725.500,00

Sredstva za navedene pravice po posebnih predpisih se zagotavljajo iz proračuna za tekoče obveznosti in za poravnavanje ugotovljene obveznosti za obdobje 1990 - 1993. Od leta 1997 se bo za navedene pravice zagotavljalo sredstva za tekoče obveznosti, ker bo obveznost za obdobje 1990 - 1993 v celoti poravnana v letu 1996.

V letu 1996 se na podlagi zakona o izvrševanju proračuna iz državnega proračuna zagotavljajo tudi sredstva za zagotavljanje pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, za katere ne zadošèajo prihodki Zavoda iz prispevkov zavarovancev in delodajalcev in drugi redni prihodki. V državnem proračunu za leto 1996 je za ta namen določen znesek v višini 19.742,5 mio SIT.

Ta znesek pa se bo povečal še za 22,5 milijarde SIT zaradi znižanja prispevne stopnje z dnem 1. julijem 1996 na podlagi zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o prispevkih za socialno varnost, tako da bo znašal preko 42 milijard SIT. Skupni transferji iz državnega proračuna za financiranje pokojninskega in invalidskega zavarovanja bodo tako v letu 1996 znašali 82.968,7 mio SIT.

2.6 Udeležba izdatkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v bruto domačem proizvodu

Zanimiv je pregled, kako se je gibala udeležba odhodkov pokojninskega zavarovanja v bruto domačem proizvodu. V posebni koloni so prikazani tudi èisti odhodki pokojninskega zavarovanja brez prispevkov za zdravstveno varstvo upokojencev, ki predstavljajo zdravstveno porabo. Kot vidimo je delež od leta 1989 naglo rasel do leta 1995. Za letošnje leto pa je zaradi ekonomskih sprememb ocenjen rahel padec udeležbe.

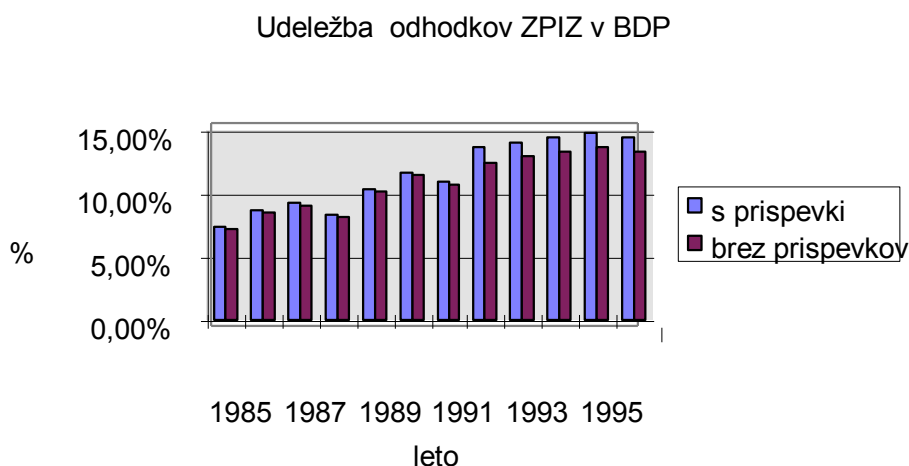
Iz naslednje preglednice je razviden delež izdatkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v bruto domačem proizvodu:

Tabela 13 Bruto domaèi proizvod Slovenije in udeležba ZPIZ

Leto	bruto domaèi proizvod (BDP)	Odhodki ZPIZ (v mio SIT)		Udeležba ZPIZ (v %)	
		vsi odhodki	odhodki brez prispevkov	vsi odhodki	odhodki brez prispevkov
1985	177,845	13,262	12,747	7,46%	7,17%
1986	389,435	33,562	33,077	8,62%	8,49%
1987	904,960	83,086	81,970	9,18%	9,06%
1988	2.709,420	224,89	222,09	8,30%	8,20%
1989	34.944,5	3.617,6	3.574,5	1,35%	10,23%
1990	196.138,9	22.909,3	22.616,6	11,68%	11,53%
1991	349.557,6	38.159,6	37.590,4	10,92%	10,75%
1992	1.017.965,0	140.074,6	127.090,0	13,76%	12,48%
1993	1.435.095,0	201.607,0	186.315,7	14,05%	12,98%
1994	1.844.674,0	267.293,4	247.493,9	14,49%	13,42%
1995	2.198.517,0	325.808,5	302.348,8	14,82%	13,75%
1996	2.502.000,0	360.657,0	332.145,6	14,41%	13,36%

Vir: Statistiène informacije št. 314- 17/12 1993 (za obdobje 1980-1991)
 Statistiène informacije (skrajšana objava) - 8/5-1996 (za obdobje 1992-1995)
 Ocena BDP - nominalna rast za 13,8%, realno za 3% (upoštevajoè rast cen na drobno za 10,5%).

Omenjena gibanja odhodkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje nazorno prikazuje tudi naslednja slika:



3. RAZLOGI ZA REFORMO

Tako imenovani dokladni (pay as you go) sistem financiranja pokojninskega in invalidskega zavarovanja, kakršnega poznamo tudi pri nas, se je po drugi svetovni vojni uveljavil kot najbolj pogost sistem zagotavljanja socialne varnosti na starost. Ponavadi gre za javne sisteme z obvezno udeležbo in z vnaprej določeno formulo za višino pokojnine, ki se napajajo iz prispevkov od plaè.

K popularnosti dokladnega sistema sta prispevala predvsem dva faktorja: rast prebivalstva in s tem zaposlenosti ter rast plaè. Pri rastoèem številu zaposlenih in pri naraščanju realnih plaè je kaj lahko izplaèati relativno visoke pokojnine pri skromnih prispevkih. Nasploh velja za dokladne sisteme, da zneski pokojnin prvih generacij upokojencev daleè prekašajo njihove prispevke. V tak sistem so sedaj vkljuèeni skoraj vsi delavci v industrijsko razvitih državah, približno polovica v srednje razvitih in od 10 do 20 odstotkov v najrevnejših državah.

Podobno kot drugod je tudi dokladni sistem nastajal v razmerah hitre rasti prebivalstva in pri naraščanju realnih plaè. V Sloveniji je bila popreèna rast zaposlenosti v šestdesetih letih 2.7-odstotna in v sedemdesetih letih 3.8-odstotna (v osemdesetih letih pa je upadla na 0.3 odstotka); popreèna rast plaè v šestdesetih letih je bila 6.9 odstotna in v sedemdesetih letih 0.4 odstotna (v osemdesetih letih se je zmanjševala po -4.3 odstotno letno). Podobno gibanje zaposlenosti in realnih plaè je veljalo za Jugoslavijo (slovenski pokojninski sistem je bil del enotnega jugoslovanskega sistema). Naš sistem je povzel temeljne znaèilnosti dokladnega sistema v razvitih državah, predvsem obvezno udeležbo, vnaprej določeno formulo za višino pokojnine in napajanje iz prispevkov, obraèunanih od plaè. Vendar so bile vanj vgrajene nekatere nekonstistentnosti kot posledica odsotnosti tržnega gospodarstva in nedelovanja trga dela, kot npr. visoka odmera pokojnin, nizka upokojitvena starost, kratko obraèunsko obdobje za oblikovanje pokojninske osnove, možnost predèasnega upokojevanja.

Ugodne razmere, ki so pripeljale k razmahu dokladnega sistema, seveda ne morejo veljati v nedogled. Gre predvsem za dve spremembi, ki sta pripeljali do sedanje finanène krize in moèno omajali možnosti za uspešno delovanje sedanjega sistema in tudi reformiranega sistema, temeljeèega na dokladnem sistemu kot edinem stebru pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Prviè, podobno kot v veèini razvitega sveta smo tudi pri nas prièa zmanjševanju rodnosti in podaljševanju prièakovane dolžine življenja. To je faktor, ki v sedanjem èasu skupaj z dozorelostjo sistema, torej upokojevanju pri pravici do polne pokojnine, moèno vpliva na finanèno zdravje dokladnega sistema povsod po svetu. Drugiè, dodatne pritiske na pokojninski sistem, naravnane na polno zaposlenost, povzroèajo nedavne korenite spremembe na trgu dela. Dodatni faktor, ki je potisnil sistem v krizo, je bilo veèanje pravic in rahljanje pogojev upokojevanja v osemdesetih letih.

Demografske in druge spremembe ter veèanje radodarnosti sistema so poveèale breme pokojnin do tistih meja, v katerih se sedaj še komaj zagotavlja sprotno izplaèevanje

pokojnin, dolgoročno pa je sedanji sistem finančno nevzdržen. Sedaj veljavne in prièakovane pokojninske pravice bi bilo v prihodnosti mogoèe poravnati le z izjemno in v resnici materialno neizterljivo visoko prispevno stopnjo. Ob drugih davkih in prispevkih, ki jih bodo morali plaèevati zaposleni, projekcije dohodkov in izdatkov sistema jasno kažejo, da je sedanji sistem finančno dolgoročno nevzdržen. Prej ko ga spremenimo, toliko lažje ga bomo finančno ozdravili.

Poleg finanènih obstajajo tudi drugi pomembni razlogi za spremembo pokojninskega sistema. Prviè, sedanji sistem neugodno vpliva na gospodarsko rast. Z visoko obdavèitvijo plaè pospešuje brezposelnost in slabša mednarodno kompetitivnost slovenskih podjetij, hkrati pa zapravlja priložnost za vzpodbujanje narodno-gospodarskega varèevanja. Drugiè, sistem je krivièen, saj dopuša prelivanje dohodka med razliènimi skupinami zavarovancev (npr. od zaposlenih k samozaposlenim, ki lahko manipulirajo s plaèili prispevkov, od drugih zavarovancev k tistim, ki se upokojijo predèasno).

3.1 Izvor krize

Sedanji sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja je bil v osnovi uveljavljen pred desetletji, v povsem drugaènem politiènem in ekonomskem sistemu, in predvsem pri povsem drugaèni demografski strukturi in gibanjih. Sistem je vse doslej dobro opravljal svojo temeljno funkcijo - zagotavljanje socialne varnosti zavarovancem, upokojujencem, invalidom in njihovim družinskim èlanom. Ob tej funkciji je moral po sili razmer in na podlagi zavestnih državnih in politiènih odloèitev, zlasti v èasu demografske krize, opravljati tudi nekatere naloge, ki po vsebini sodijo na druga podroèja socialne varnosti in gospodarske politike države.

Ob osamosvojitvi je Republika Slovenija prevzela izjemno težko dedišèino, ki se je kazala predvsem v nepravilni strukturi gospodarstva, v množici delavcev, za katere ni bilo dela, v množici administrativnih in drugih neproduktivnih delavcev v podjetjih, v zgrešenem sistemu javnih financ, ki je raèunal z visoko inflacijo in v ozraèju splošnega nezaupanja. To stanje se je še dodatno poslabšalo zaradi izgube slovenskih investicij in splošne prekinitve gospodarskih vezi z drugimi republikami nekdanje SFRJ. V takšnih razmerah, ko so množice delavcev izgubile zaposlitev, so prišle finančno do polnega izraza vse poprej zavestno uveljavljene dodatne nepokojninske naloge sistema, zlasti možnost predèasnih upokojitev, možnost upokojitev s polno pokojninsko dobo ne glede na starost in dokupov pokojninske dobe. Zato se je izredno poveèalo število upokojujencev.

Takšen, k drugim ciljem usmerjen sistem, je zato lahko izpolnjeval svoje novo poslanstvo le ob vse veèjem finanènem bremenu za aktivno generacijo in je prièel postajati ovira nadaljnjega razvoja. Izvor krize je poleg vzrokov, ki so znaèilni za vse tuje sisteme, iskati tudi v preteklih zahtevah, da se ta sistem prilagaja vsakokratnim gospodarskim razmeram, zaradi èesar je postajal vse obsežnejši in vse dražji, danes pa se obratno brez reforme ne more veè prilagoditi spremembam okolja, predvsem spremenjenim demografskim gibanjem in razmeram na trgu dela. Njegova kriza je izvirala tudi iz dovzetnosti sistema za politiène pritiske po veèanju beneficij in rahljanju pogojev upokojevanja.

3.1.1 Negativni demografski trendi

Naša prebivalstvena piramida se vse bolj spreminja v prebivalstveno žaro. Namesto, da bi številčnost mlajših generacij naraščala kot pri pravi piramidi, upada. Sedaj je najštevilnejša generacija v starosti okrog 45 let, mlajše pa so “oklešene”, še posebej tiste, rojene po 1981. Prebivalstvene projekcije jasno kažejo, da nam bo v naslednjih desetletjih zmanjkovalo delovno aktivne generacije, ki bi ustvarjala dohodek, ki bi zagotavljal socialno varnost upokojenim generacijam. Poleg številnih slabosti, za katerimi boleha pokojninski sistem, so skrb zbujajoča demografska gibanja temeljni faktor, ki je pripeljal sedanji sistem v krizo.

V naslednji sliki je prikazano prebivalstvo po spolu in starosti, (po Centralnem registru prebivalstva ob koncu leta 1994 in projekcijo prebivalstva za leto 2020 - srednja varianta s prilagojenimi vrednostmi rodnosti)⁹ :

PREBIVALSTVO REPUBLIKE SLOVENIJE PO STAROSTI IN SPOLU

Vir: SI SURS števil. 153/16.6.1995

⁹ V projekciji podatki o zdomcih niso vključeni

3.1.2 Predpostavke in ocene nadaljnjega razvoja prebivalstva

Glede na sedanje stanje prebivalstva, kot je ugotovljeno v Centralnem registru prebivalstva, in predvideno stopnjo rodnosti, se bo število prebivalcev, starejših od 65 let, še naprej povečevalo, zlasti pa v obdobju do leta 2003 ter nato ponovno v obdobju 2013-2023, ko bodo stopile v to dobo starosti takomenovane baby-boom generacije. V vmesnem obdobju 2004-2012 bo rast tega kontingenta prebivalstva precej počasnejša. Gre za številno šibkejšo generacijo, rojene v letih 1939 do 1947. Po drugi strani bo kontingent prebivalstva v starosti 15-64 let počasi naraščal še vse do leta 2003, ko bo začel počasi, nato pa vse hitreje, upadati.

Pri nespremenjenem sistemu upokojevanja bi že sedaj visoko število upokojencev začelo po letu 2010 še hitreje naraščati ter bi doseglo leta 2030 skoraj eno tretjino celotnega prebivalstva. Obseg delovno aktivnega prebivalstva bi se zmanjševal, tako da bi prišlo leta 2030 le še 1.22 delovno aktivnih na upokojenca. Navedeno razmerje bo še bistveno slabše, če ne bo možno zagotoviti polne zaposlenosti ali če se bo nadaljevalo izmikanje obveznemu zavarovanju.

V naslednji preglednici je prikazano gibanje značilnih skupin prebivalstva v naslednjih štiridesetih letih. Očitno je upadanje aktivnega prebivalstva ob istočasnem povečevanju deleža starejših. V zvezi z rastjo števila upokojencev in s tem povezanega manjšanja števila aktivnih prebivalcev, sta predvideni dve varianti razvoja.

Po prvi varianti (srednje upokojevanje), ki izhaja iz sedanjih pogojev, se predvideva zniževanje koeficientov upokojevanja (glede na aktivno prebivalstvo) do leta 2000, nato pa bi upokojevanje obstalo na zatečeni ravni. Druga varianta (počasno upokojevanje) upošteva možnost, da bi sedanje predčasno upokojevanje zmanjšali na minimum (oziroma prenesli v kakšne druge, profesionalne pokojninske sklade) ter hkrati postopoma (npr. 6 mesecev v vsakem koledarskem letu) podaljševali obvezno delovno dobo žensk do 65. leta starosti. Ta varianta daje radikalne rezultate predvsem zaradi zamika, ki ga omogoča kasnejše upokojevanje številne populacije aktivnih žensk. V kritičnih letih bi bilo zaradi tega po tej varianti število starostnih upokojencev in s tem tudi skupno število upokojencev nižje tudi za 70.000 in več od števila po prejšnji (srednji) varianti. Ta varianta daje po našem mnenju tudi minimalno število upokojencev, ki ga moramo v Sloveniji v bodoče pričakovati. Pri tej varianti smo še vedno predvideli, da bi se glavnina delovno aktivnih upokojevala sicer že v starosti 60-64 let, vendar smo predvideli postopno radikalno zniževanje možnosti za upokojitev pred šestdesetim letom starosti. S tem ta varianta omogoča tudi počasnejše upadanje razpoložljivega domačega aktivnega prebivalstva kot pri srednji varianti.

Ocena socialno-ekonomske sestave prebivalstva RS v obdobju 1995-2035

Število		Od tega									
Leto	prebivalcev po CRP 30. 6.	Zdomci	Otroci	Dijaki in študenti	Upokojenci v SLO		Drugi vzdrž.	Aktivni rezidenti		V SLO zaposleni tujci	Upok. ZPIZ v tujini
					Počasno upokoj.	Srednje upokoj.		Počasno upokoj.	Srednje upokoj.		
1995	1983652	50419	355271	134696	414970	414970	105885	922412	922412	22205	22244
2000	1987258	48257	315476	139830	407133	407461	102837	973725	973397	23995	26976
2005	1977363	44986	290434	135437	399656	407085	97430	1009419	1001990	24471	30956
2010	1957345	41546	285737	120830	396877	423994	90911	1021444	994328	24821	35777
2015	1926486	38531	282550	112044	402819	451246	84047	1006495	958067	25037	39065
2020	1888670	35896	279038	110357	416600	478206	80592	966187	904580	25160	40527
2025	1846184	33408	274230	109726	428200	496660	78415	922205	853745	25209	40217
2030	1796929	30935	269424	108467	433289	502933	75527	879287	809643	25150	39467
2035	1743586	28454	265261	107240	428316	501280	72673	841643	68679	25015	39164

Dolgoročno je po vseh variantah projekcij za Slovenijo predvideno nazadovanje števila njenega prebivalstva v starostnih skupinah 0-19 let in 20-39 let, število prebivalstva v starostnih skupinah 40-59, 60-79 in nad 80 let pa bo naraščalo. Kakšno bo v prihodnosti število otrok in mladine, to je mlajših od 20 let, bo odvisno predvsem od števila žensk v rodni dobi in njihove rodnosti.

Ne glede na to, kakšno bo dejansko število prebivalstva, bo to prebivalstvo znatno starejše od sedanjega. Po nobeni varianti projekcij število mladih (0-19 let) ne bo doseglo vrednosti iz leta 1992. Sedanji delež mladih se bo znižal na 19-23%. Delež starejših od 59 let se bo s sedanjih 16% dvignil vsaj na 26%. Število zelo starih (80 let in več let) se bo podvojilo.

Iz rezultatov projekcij je jasno, da bo (seveda, če se bodo dane predpostavke uresničile) v prihodnosti glavni kratkoročni dejavnik spreminjanja števila prebivalstva Slovenije vrednost presežka števila priseljenih nad odseljenimi ter njihova starostna in spolna sestava. Glavni dolgoročni dejavnik pa bo gibanje vrednosti naravnega prirasta v Sloveniji.

3.1.3 Spremembe na trgu dela

Sedanji sistem je prilagojen polni zaposlenosti in relativno majhnim razlikam v plaèah. Spremembe delovnopравниh predpisov, po katerih so bile razširjene možnosti za odpušèanje presežnih delavcev, predpisi o steèaju in redni likvidaciji, zaradi katerih se je bistveno poveèalo število starejših in invalidnih brezposelnih delavcev, in krepitev tržnega razmišljanja pri delodajalcih, so bistveno spremenili delovanje trga dela. Hkrati so se krepila prizadevanja, da se omili posledice brezposelnosti.

Finanènno sposobnost sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja moèno naèenjajo zlasti naslednje spremembe:

- Sprostile so se oblike zaposlenosti, in s tem možnosti za izmikanje (“strateško manipuliranje”) pri plaèevanju pokojninskih prispevkov. V prejšnjem sistemu se je plaèilu prispevkov na plaèo praktièno ni bilo mogoèe izogniti. Z novimi

oblikami zaposlovanja in s spremembo lastninske strukture je možnost kot tudi interes za izogibanje plačevanju bistveno večji. Predvsem lastniki in delavci v privatnih podjetjih se na različne načine izogibajo plačilu prispevkov: "zaposlovanje na črno", izplačevanja plač preko materialnih stroškov ali v nelegalni gotovinski obliki, kjer se obide tako plačilo prispevkov kot davkov.

- Zaostritev razmer na trgu dela je močno povečala pritisk na predčasno upokojevanje.

Predvsem zaradi faktorjev na strani povpraševanja po delu je prišlo do velikega povečanja razlik v plačah. To je pripeljalo do dveh pomembnih posledic za pokojninsko blagajno. Skupinam, katerim so se povečale plače, so se povečale tudi pokojninske pravice, pri čemer veljavni način obračunavanja pokojninske osnove, ki upošteva le najugodnejših zaporednih deset let, to povečanje še potencira. Po drugi strani se je skupinam, katerih relativne plače so se povečale, okrepil interes za izogibanje plačila prispevkov.

3.1.4 Politični pritiski po večanju beneficij in rahljanju pogojev upokojevanja

Na obseg sredstev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje je pomembno vplivalo razmerje politične moči, ki se je sredi osemdesetih let splošno spremenilo v korist starejše generacije in usmeritev, naj pospešeno in zgodnje upokojevanje postane orodje za razreševanje gospodarske krize in iz nje izvirajočih pojavov viškov delovne sile, nezaposlenosti, varstva ljudi v primeru stečajev podjetij in podobno. Vse to se je kazalo v vse blažjih pogojih za upokojevanje in v širjenju obsega pravic, ki naj bi stimulatивно vplivalo na razreševanje problemov brezposelnosti.

Spremembe sistema, ki so najbolj vplivale na širitev pravic in blažitev pogojev upokojevanja, so bile uzakonjene z zveznim zakonom nekdanje SFRJ v letu 1982 in kot posledica tega z republiškim zakonom iz leta 1983. Takrat je šlo za večjo pokojninsko reformo, ki se je pričela pripravljati s povsem drugačnimi nameni. Podobno kot pri sedanjih predlogih, je bil tudi takrat prvotni cilj reforme, da se pogoji in obseg pravic prilagodijo danim in bodočim ekonomskim možnostim države. V teku razprav in priprave reforme so bile namesto prvotnih ciljev sprejete rešitve, za katere je bilo že v takratnih kvantifikacijah očitno, da niso realne in da bo za izvajanje takšnega zavarovanja čez leta vse težje zagotavljati potrebna sredstva. V političnih in parlamentarnih razpravah so tovrstna opozorila vplivala le toliko, da so bile nekatere spremembe, ki so širile pravice in terjale večje izdatke, uvedene z odlogom in postopno. Takratna politična izhodišča so temeljila na prepričanju, da je bila tedanja ekonomska kriza začasna, in da se bo z leti stanje gospodarstva toliko izboljšalo, da bo možno financirati tudi povečan obseg pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Z vidika sredstev, potrebnih za financiranje zavarovanja, sta bili najpomembnejši takratni spremembi, valorizacija plač za izračun pokojninske osnove na raven zadnjega leta zavarovanja, in ne več na raven predzadnjega leta zavarovanja pred upokojitvijo kot je veljalo poprej, in valorizacija glede na gibanje poprečnih plač v tekočem letu, in ne glede na gibanje poprečnih plač v preteklem koledarskem letu, kot je veljalo

poprej. S kasnejšimi spremembami je bil način usklajevanja plač še spremenjen tako, da so se pokojnine usklajevale vsak mesec z dvomesečnimi poračuni in še z letnim dokončnim poračunom, uvedeno je bilo redno usklajevanje dodatka za pomoč in postrežbo in invalidnin na enak način, kot je veljal za usklajevanje pokojnin in izboljšan je bil položaj upokoјencev z najnižjimi pokojninami. Zaradi navedenih sprememb se je bistveno dvignila raven pokojnin in drugih pravic v primerjavi s plačami, nato pa je ostala na zatečeni ravni.

Z navedenimi zakoni so bile uvedene možnosti za predčasno pokojnino in dokupe pokojninske dobe, ki jih poprej ni bilo, združili sta se poprej ločeni zavarovanji delavcev in kmetov, določila so se nova pravila za vključitev samozaposlenih zavarovancev v enotno zavarovanje in v zavarovanje so bile vključene nove skupine zavarovancev. Kmetom in njihovim zakoncem ter prevzemnikom kmetij je bilo brez plačila prispevkov priznanih po 12 let zavarovalne dobe za čas veljavnosti zakona o starostnem zavarovanju kmetov (1973 - 1983). Istočasno je bil osebam, ki so pred letom 1984 živele in delale na kmetijah, omogočen dokup pokojninske dobe po izredno nizki ceni, krog zavarovancev pa je bil razširjen.

Upokoјevanje je postalo instrument zavestne ekonomske politike in politične volje ter s tem posebne vrste vrednota, s katero je država želela regulirati trg delovne sile in preprečevati pojave vse hujše brezposlenosti. Tudi zaposleni so se, če so imeli možnost, ob ugodnih starostnih pogojih in odmeri pokojnin, ob uvedbi predčasne pokojnine in dokupa pokojninske dobe ter ob novem sistemu sprotnega usklajevanja pokojnin, ki je s poračuni povsem sledil rasti povprečnih plač, v nekaterih dejavnostih pa jo je celo prehiteval, praviloma odločali za upokoјitev takoj, ko so izpolnili kateregakoli od predpisanih pogojev. Delodajalci so zaposlene tudi s posebnimi denarnimi stimulacijami spodbujali k upokoјitvi, saj so se v kriznih razmerah tako razbremenili odvečne delovne sile. Tudi država je v obdobju 1991 - 1993 iz proračuna do polovice cene sofinancirala dokup dobe za tehnološke viške in stečajnike. Čeprav je bilo navedeno stanje zgolj z vidika pokojninskega in invalidskega zavarovanja zmotno, in se danes kažejo nekatere tedanje sistemske rešitve kot ekonomsko nerazumljive, pa jih je vendar treba razumeti v kontekstu takratnih razmer ter pri njihovi oceni upoštevati sociološke in druge družbene aspekte tedanjega časa in časa po osamosvojitvi države.

Šele s spremembami sistema v letu 1992 je bil zaustavljen plaz upokoјitev, ni pa bilo možno doseči političnega soglasja za določitev primerne razmerja med pokojninami in plačami in za ustavitve možnosti za zgodnejše upokoјevanje. Tako je bilo v zadnjem času kar nekaj širitev pravic povezanih s tem področjem, kot so na primer novi zakoni o vojnih veteranih, o žrtvah vojnega nasilja, o poslancih, o sodniški službi, o obrambi, ter uvedena nova kategorija zavarovancev (učenci v učnem razmerju).

3.2 Slabosti sedanjega sistema

Spremenjena demografska gibanja in sproščeno delovanje trga dela je zaostriło razmere za delovanje pokojninskega sistema. Tako so prišle na dan slabosti sistema, od katerih so bile nekatere prisotne že ob zasnovi, le da njihovi učinki pri takratnih okoliščinah niso prišli do izraza.

Izluščiti je možno naslednje sklope slabosti:

- finančna nevzdržnost,
- vpliv na gospodarsko rast,
- nepravičnost,
- netransparentnost in
- motiviranje zgodnjega upokojevanja.

Deloma slabosti izvirajo iz same narave dokladnega sistema, predvsem dejstva, da dokladni sistem nima vgrajenega varovalnega mehanizma v primeru večjih sprememb razmerja med številom zavarovancev in upokojencev, da je izjemno netransparenten in da ne upošteva načela ekvivalence. Deloma so posledica konkretnih slabosti, predvsem radodarnosti sistema.

3.2.1 Finančna nevzdržnost

Upošteva je mednarodne primerjave sodi Slovenija po prispevni stopnji za javni pokojninski sistem, po deležu izdatkov za javne pokojninske sisteme v bruto domačem proizvodu (BDP) in po implicitnem dolgu javnega pokojninskega sistema (Tabela 14 in 15) med države z najvišjimi tovrstnimi stopnjami obremenitev. Implicitni dolg je v bistvu presežek pokojninskih pravic sedanjih upokojencev in zavarovancev nad njihovimi vplačanimi prispevki

Tabela 14 Mednarodna primerjava temeljnih parametrov javnih pokojninskih sistemov

	Prispevna stopnja za javni pokojninski sistem (v odstotku od bruto plače, 1991)	Delež izdatkov javnega pokojninskega sistema, pokritih s prispevki (1986)	Delež izdatkov za javne pokojninske sisteme v BDP (1985-1992)	Razmerje poprečne pokojnine in poprečne plače (1980) (a)	Implicitni dolg javnega pokojninskega sistema (v % BDP) (b)
Slovenija	31 (1995)	95 (1995)	13.8 (1995)	71 (1995)	307 - 378 ¹⁰
Izbrane države OECD					
Avstrija	22.9	79	14.8	---	---
Francija	19.8	86	11.8	---	182
Italija	26.2	73	14.4	69	357
Japonska	16.9	46	5.0	---	140
Kanada	4.6	30	4.2	34	63
Nemčija	17.8	74	10.8	49	219
Švedska	21	57	11.6	68	109
Švica	23.4	72.7	9.9	37	---
Velika Britanija	18.8		9.5	31	120
Povprečje OECD	16.3	57.4	9.2	---	---
Izbrane tranzicijske države (post-1990)					
Češka	30	---	10.0	49	---
Madžarska	30.5	89	10.3	38	---
Poljska	30	85	12.4	57	---
Romunija	16.5-25.9	96	6.9	43	---

Vir podatkov: Svetovna banka (1994); Mednarodni monetarni sklad (1995)

(a) V poprečni plači so upoštevani pokojniki dohodki iz javnega in drugih pokojninskih sistemov.

(b) Implicitni dolg je enak vsoti prièakovanih pokojnin sedanjih upokojencev in akumuliranih prièakovanih pravic sedanjih zavarovancev, tj. zaposlenih.

¹⁰ Upoštevan je implicitni dolg za starostne in invalidske pokojnine, kot je navedene v študiji Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada, povečan za sorazmeren del na račun družinskih pokojnin in drugih zagotovljenih pravic.

Èe torej vse razvite države krepko razmišljajo, kako postaviti pokojninske sisteme na zdrave finanène temelje, je nujnost ukrepanja v Sloveniji toliko bolj oèitna. Iz tabele je razvidna tudi radodarnost sistema, ki nudi visoko “nadomestitveno stopnjo” (razmerje med popreèno pokojnino in popreèno plaèom v gospodarstvu). Visok implicitni dolg Slovenije pa je še posebno boleè.

Najmoènejši dokaz, da je sistem finanèno nevzdržen, so modelske projekcije izdatkov in dohodkov pokojninskega sistema v prihodnjih letih in desetletjih. Pri ugotavljanju in zagotavljanju finanène trdnosti pokojninskih sistemov so dolgoroène modelske projekcije (50 let in veè) povsem standardne in jih uporabljajo vse razvite države. Pokojninski modeli temeljijo na znanih parametrih, od katerih je najvažnejša prebivalstvena struktura, in na predpostavkah o demografskih gibanjih, zaposlovanju, gibanju plaè, in parametrih pokojninskega sistema (odmera pokojnin, upokojitvena starost, pogostost prejemanja pokojnin po vrsti pokojnin, parametri glede zbiranja prispevkov, itd). Èeprav projekcije temeljijo na celi vrsti predpostavk o prihodnjih vrednostih parametrov, so daleè najvažnejše demografske predpostavke. Te so dokaj predvidljive, saj se le poèasi spreminjajo in imajo predvsem dolgoroène uèinke, kar daje dolgoroènim projekcijam pokojninskih modelov posebno verodostojnost.

Naslednja preglednica prikazuje projekcijo števila zavarovancev in upokojencev ter narašèanja deleža pokojninskega in invalidskega zavarovanja v bruto domaèem proizvodu in stopnje prispevkov do leta 2030, èe bi se pokojninsko in invalidsko zavarovanje financiralo s prispevki v tolikšnem deležu kot v letu 1995.

Tabela 15 Projekcije števila zavarovancev in upokojencev, prispevne stopnje za PIZ ter deleža PIZ v BDP¹¹

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Število zavarovancev	750.859	715.083	696.529	691.187	689.375	658.825	624.103	596.690
Število upokojencev	442.048	459.890	499.973	558.536	609.366	647.419	669.863	680.296
prispevki za PIZ (v % od bruto plaèe)	30,0	31,0	35,0	38,0	41,0	44,0	46,0	47,0
delež PIZ v bruto domaèem proizvodu	14,8	14,8	16,7	18,1	19,6	21,0	22,0	22,4

Vir: Model Quantix in lastni izraèuni

Pri izraèunih se predpostavlja, da bo ostal v celoti v veljavi sedanji sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja in da bo zaradi poveèanih pokojninskih izdatkov potrebno poveèati prispevno stopnjo.

Demografske predpostavke, na katerih temelji izraèun, so blizu projekcij Statistiènega urada Republike Slovenije in so prikazane v spodnji tabeli:

¹¹ *Sedanji izraèuni temeljijo na modelu Quantix; obstaja tudi model IMF, ki pa daje bistveno višje prispevne stopnje - n.pr. 71,6% v letu 2030 (glej IMF študijo). Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve model Quantix dograjuje in ga bo uporabilo pri nadaljnjem delu pri reformi pokojninskega sistema.*

Spremenljivka	1994	2000	2010	2020	2030	2040
Življenjsko pričakovanje- moški	69.5	71	74	74	74	74
Življenjsko pričakovanje-ženske.	77.5	79	81	81	81	81
Stopnja rodnosti	1.32	1.5	1.7	1.7	1.7	1.7
Neto migracije-moški	477	500	500	300	100	100
Neto migracije -ženske	459	500	500	400	250	200

Vir: Model Quantix

Glede makroekonomskega vidika je predpostavljeno, da je rast bruto domačega proizvoda 3.5% v letu 1995 in da bo znašala 2.5% od l. 1996 do l. 2000 ter 2% v naslednjih desetletjih. Stopnja produktivnosti naj bi znašala 3.5% v letu 2000 in 2% zatem. Pri izračunu se upošteva še predpostavka, da bo delež mase plač v BDP bo ostal enak deležu v letu 1995.

Pokojninski modeli so uporabni za različne namene, eden temeljnih pa je izračun prihodnjih izdatkov za pokojninski sistem in prispevnih stopenj, ki bi izenačile prihodke in izdatke pokojninskega sistema. Modelske projekcije kažejo, da se za sedanji slovenski pokojninski sistem takšni računi preprosto ne izidejo.

Projekcije tudi pokažejo, da je med najmočnejšimi orožji, ki bi lahko uravnotežila sistem, povečanje upokojitvene starosti, in da so najboljše možnosti, da se oblikujejo rezerve oziroma da se zmanjša implicitni dolg, prav v naslednjih desetih letih, saj bodo kasneje demografska gibanja še veliko bolj neugodna.

3.2.2 Vpliv na gospodarsko rast

Medtem ko je v preteklosti pokojninski sistem dobro služil svojemu osnovnemu namenu, to je zagotavljanju dohodka na starost, za invalidnost in smrt, je v spremenjenih razmerah postal ovira za hitrejšo gospodarsko rast.

V teh pogojih je negativno vplival na trg dela, saj je relativno zniževal ponudbo delovne sile, povzročal brezposelnost in pritiskal na selitev delavcev v manj učinkovit neformalni sektor. Poleg tega je poslabševal mednarodno konkurenčnost slovenskih podjetij zaradi visokih stroškov na enoto dela, ter zapravljal priložnost za povečanje narodnogospodarskega varčevanja in za razvoj trga kapitala.

3.2.3 Uèinki na trg dela

Najvažnejša znaèilnost dokladnih sistemov pokojninskega in invalidskega zavarovanja je šibka povezava med vplaèanimi prispevki in (prièakovanimi) pokojninami. Na ta naèin sistem zagovlja pomembno funkcijo prerazdelitve dohodka od bolj produktivnih k tistim, ki si sami ne morejo zagotoviti ustrezne materialne podlage na starost. Źal prav ta znaèilnost dokladnega sistema pogosto poraja vrsto negativnih uèinkov na trgu dela. Drugi negativni uèinki na trg dela so direktna posledica oblikovanosti našega pokojninskega sistema.

Neugodni uèinki na trg dela se kažejo na treh podroèjih: pri zmanjševanju ponudbe dela, pri veàanju brezposelnosti in pri pospeševanju sive ekonomije.

3.2.3.1 Vpliv na ponudbo dela

Pokojninski sistem zmanjšuje ponudbo dela predvsem zaradi nizke upokojitvene starosti, možnosti predèasnega upokojevanja, nestimulativne odmere starostne pokojnine, pri kateri se ne upošteva starost ob upokojitvi, ter možnosti, da lahko nekatere skupine upokojenev delajo tudi po upokojitvi (direktorji zasebnih podjetij, kmetje, delo po pogodbah o delu) in s tem omejujejo možnosti za sklepanje delovnih razmerij.

3.2.3.2 Nizka upokojitvena starost

V primerjavi z državami OECD je upokojitvena starost v Sloveniji še vedno nizka. Z letom 1997 bo zakonsko doloèena upokojitvena starost 63 let za moške in 58 let za ženske, kar je še precej pod upokojitveno starostjo v državah OECD, kjer je leta 1991 znašala 64,4 leta za moške in 62,9 za ženske. Dejanska upokojitvena starost je v Sloveniji še mnogo nižja, in sicer 57,5 let za moške in 53,1 let za ženske (1995) za starostne upokojitve, in 48,7 let za moške in 44,1 let za ženske za invalidske upokojitve. To kaže, da se zavarovanci v Sloveniji upokojujejo v popreèju pet let prej.

Upokojitveno starost znižujejo predvsem naslednji instituti pokojninskega in invalidskega zavarovanja:

- štetje zavarovalne dobe s poveèanjem na posebno težkih in zdravju škodljivih delih ter na delovnih mestih, kjer je možno uspešno delo le do dopolnitve doloèene starosti;
- štetje zavarovalne dobe s poveèanjem zaposlenim invalidom s telesno okvaro nad 70%, slepim zavarovancem, paraplegikom in distrofikom in drugim;
- administrativno upokojevanje policajev, poklicnih vojakov, rudarjev;
- predèasno upokojevanje brezposelnih in invalidov;
- predèasno upokojevanje posebnih skupin (poslanci, sodniki) in

- možnost različnih dokupov pokojninske dobe (èas rednega študija, služenja vojnega roka, opravljanja samostojne dejavnosti, dokup za izpolnitev pogojev za upokojitev presežnih delavcev).

Zaradi relativno zgodnjega upokojevanja gospodarstvu primanjkuje delavcev v starostnih kategorijah, ki v razvitih gospodarstvih predstavljajo pomemben delež izkušene delovne sile. Res je sicer, da mnogi upokojenci ostanejo aktivni, vendar je njihov prispevek mnogo manjši, kot je prispevek delavcev v primerljivih starostnih skupinah v razvitih gospodarstvih.

3.2.3.3 Spodbujanje predèasnega upokojevanja

Spodbujanje k predèasnemu upokojevanju je nadaljnji vir zmanjšanja ponudbe dela. Kot je bilo omenjeno, predstavlja predèasno upokojevanje že od začetka tranzicije sredstvo za reševanje problematike presežnih delavcev. Èeprav zakon iz leta 1992 omejuje pravico do predèasne upokojitve na stečajne in presežne delavce, invalide in dolgotrajno brezposelne osebe, je še vedno preveè radodaren. Pokojnina se zmanjša le za en odstotek za vsako manjkajoèe leto starosti in še to le dokler predèasni upokojenec ne izpolni starostnega pogoja za upokojitev. To zmanjšanje je oèitno precej manjše, kot bi ga dovoljeval aktuarski izraèun.

Ker omogoèa pomembne sklepe glede pospeševanja zaposlenosti mladih, velja uèinke predèasnega upokojevanja v začetku devetdestih let analizirati podrobneje. V tem èasu je politika predèasnega upokojevanja povzročila dramatièno zmanjšanje zaposlenosti delavcev z najveè delovnimi izkušnjami. Tabela 16 prikazuje deleže zaposlenosti za oba spola in različne izkustvene skupine na začetku 1987 in 1992, kot tudi spremembe relativne zaposlenosti v obdobju petih let. V 1992 je za moške s 30 - 34 leti delovnih izkušenj zaposlenost padla na 72% zaposlenosti iz leta 1987, medtem ko je zaposlenost za tiste s 35 ali veè leti delovnih izkušenj padla celo na 33% zaposlenosti iz leta 1987. V skladu z nižjo upokojitveno starostjo se je za ženske zmanjševanje zaposlenosti začelo pet let prej, pri 25-29-ih letih delovnih izkušenj. Zanimivo je ugotoviti, da se zaposlitveni deleži najveèji za skupine z 29-letnimi delovnimi izkušnjami za moške in 24-letnimi delovnimi izkušnjami za ženske.

Medtem ko je bila politika upokojevanja zelo uèinkovita pri spodbujanju upokojitev, pa ni prispevala k poveèevanju števila delovnih mest za mlade. Upokojitve niso "naredile prostora" za mlade delavce. Deleži zaposlenih z najskromnejšimi izkušnjami so se zmanjšali, zvišal pa se je delež zaposlenosti tistih, ki so najlažje nadomestili pravkar upokojene, torej tistih, ki jim do upokojitve manjka le nekaj let. Omeniti velja, da ob predpostavki, da so delavci z malo in tisti z veliko delovnimi izkušnjami komplementarni v proizvodnji, politika predèasnega upokojevanja vodi k zmanjševanju zaposlenosti mladih. In še sklep, ki bo pri snovanju pokojninske reforme uporaben: veèanje upokojitvene starosti in tako narašèanje deleža zaposlenih z najveè delovnih izkušenj bi lahko celo pospešilo zaposlovanje mladih, nikakor pa ne moremo vnaprej trditi, da bi ga oviralo!

Pomemben motiv politike predèasnega upokojevanja je bilo lajšanje položaja na trgu dela in omogoèanje starejšim delavcem, da so se z upokojitvijo izognili brezposelnosti.

Ali je to tudi res prispevalo k zmanjšanju narodnogospodarske stopnje brezposelnosti? Seveda je na to težko odgovoriti nedvoumno, vendar zgornji podatki o zaposlovanju mladih kažejo, da predčasno upokojevanje ni imelo posebno močnega učinka v tej smeri. Podjetja so se znebila presežkov, vendar na njihovo mesto niso zaposlila mladih, neizkušenih delavcev¹².

Tabela 16 Sprememba relativne zaposlenosti po izkustvenih skupinah in spolu (1987-1992)

Delovna doba	moški			ženske		
	1987 delež ^a	1992 delež ^a	razmerje ^b	1987 delež ^a	1992 delež ^a	razmerje ^b
0-9 let	.330	.318	.800	.359	.330	.780
10-19 let	.329	.345	.870	.358	.387	.920
20-24 let	.127	.135	.880	.118	.148	1.070
25-29 let	.100	.120	1.00	.105	.096	.780
30-34 let	.076	.066	.720	.053	.036	.580
35+ let	.038	.015	.330	.007	.003	.310
Skupaj	1.000	1.000	.830	1.000	1.000	.860

^a Skupina zaposlenih kot delež v celoti

^b Razmerje med zaposlenostjo v 1992 v primerjavi z 1987

Poleg nizke upokojitvene starosti in škodljivega predčasnega upokojevanja prispeva sedanji pokojninski sistem k manjšanju ponudbe dela še na dva načina. Prvič, **odvrača zavarovance od udeležbe v delovni sili zaradi nestimulativnega načina izračuna pokojninske osnove**. Če zavarovanec, ki je že plačal prispevke za polno pokojninsko dobo, nadaljuje z zaposlitvijo, ni upravičen do pokojnine, dodatna leta plačevanja prispevkov pa na noben način ne povečajo njegovih prejemkov. Drugič, **znižuje ponudbo dela zaradi kratkosti obračunske dobe pokojninske osnove**. Pri tem izračunu šteje le valoriziran letni zaslužek v desetih zaporednih "najboljših letih". Kratkost obračunskega obdobja zmanjšuje tako količino ponudbe dela kot tudi prizadevanja. V primerjavi z obračunskim obdobjem, ki upošteva celotno delovno dobo, sedanja metoda zagotavlja višjo pokojninsko osnovo in s tem višje prihodkovane pokojninske prejemke. Zaradi dohodkovnega učinka to zmanjšuje ponudbo dela posameznika, hkrati pa stimulira strateško izmikanje plačilu prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

3.2.4 Pospeševanje brezposelnosti in sive ekonomije

¹² Koristno se je ozreti tudi na izkušnje drugih. Drugače kot pri nas, se je npr. v Estoniji zaposlenost mladih v obdobju tranzicije povečala -- čeprav (lahko pa bi rekli: zato ker) je Estonija ena od držav, ki ni posegla po spodbujanju predčasnega upokojevanja. Estonija je znana po svojih radikalnih reformah na področju trga dela in drugih področjih (npr. zunanji trgovini), kar vse je prispevalo k oživiljanju zaposlovanja.

Slabost sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja so obremenitve zavarovancev in delodajalcev z visokimi prispevnimi stopnjami, ki so prispevale k zmanjševanju povpraševanja po delu in veèanju brezposelnosti. Ali obdavèenje plaè zmanjšuje povpraševanje po delu je naèelno odvisno od tega, kdo plaèa davek, delavec ali delodajalec. Le èe je ponudba dela popolnoma neelastièna, dajatve v celoti pokrijejo delavci prek nižjih plaè. V tem primeru se povpraševana kolièina dela ne zmanjša in je rezultat z narodnogospodarskega vidika uèinkovit. Èe pa ponudba dela ni popolnoma neelastièna, se breme višjih dajatev razdeli med delavce in delodajalce.

Delodajalci zmanjšajo povpraševanje po delu, ker se njihovi stroški dela poveèajo, delavci pa zaradi nižjih plaè zmanjšajo ponudbo dela. Pomembno je tudi poudariti, da v dokladnem sistemu delavci obèutijo prispevke v pokojninski sistem bolj kot davke. Èe bi se prostovljno odloèali za vplaèila v sedanji sistem, bi se verjetno odloèali za bistveno manjše prispevke.¹³

Lahko trdimo, da so poveèanja prispevnih stopenj za pokojnine znižala raven zaposlenosti v Sloveniji in tako prispevala k visoki brezposelnosti. Analize delovanja slovenskega trga dela v tranziciji kažejo, da se delavci še kako odzivajo na ekonomske spodbude in priložnosti in torej ponudba dela nikakor ni neelastièna. To še posebej drži za nekatere skupine delavcev, na primer, delavce pred upokojitvijo in mlade matere. Ker dajatve in prispevki bremenijo delodajalce in delavce, so zvišanja dajatev negativno vplivala na zaposlenost. Drugiè, plaèni minimumi, doloèeni s kolektivnimi pogodbami, omejujejo fleksibilnost plaè navzdol. S splošitvijo ponudbe dela to še prispeva k zmanjšanju zaposlenosti, do katere prihaja zaradi zmanjšanega povpraševanja po delovni sili kot odgovor na zvišanje dajatev. Tretjiè, v Sloveniji je povpraševanje po delovni sili precej obèutljivo na stroške dela, kar prispeva k veèjim izgubam zaposlenosti pri danem poveèanju stroškov dela.

Negativna posledica sedanjega pokojninskega sistema je tudi zmanjšanje produktivnosti dela zaradi delavcev, ki uidejo v neformalni sektor, da bi se izognili plaèilu davkov. Ob predpostavki, da je produktivnost v neformalnem sektorju nižja (na primer, ker imajo enote v neformalnem sektorju slabši dostop do trgov izdelkov in financiranja), to vodi do izgube potencialne proizvodnje.

Poleg tega je v neformalnem sektorju bolj ogroženo zdravje delavcev, prikrajšani pa so tudi za mnoge dodatne ugodnosti, ki izhajajo iz redne zaposlitve. Beg delavcev v neformalni sektor seveda prinaša še izpad prihodkov pokojninskega sistema.

¹³ Èeprav je tudi res, da dokladni sistem tolerantno le dopuša obèutek, da s prispevki zavarovanec namenja del svojih prihrankov za starost.

3.2.5 Poslabšanje mednarodne konkurenčnosti

Zaradi visokih pokojninskih prispevkov, ki povečujejo stroške dela, in drugih dajatev, slovenske gospodarske družbe le težko uspevajo v mednarodni konkurenci. Primerjave v tabeli 14 kažejo, da so plače slovenskih delavcev, podobno kot tistih v drugih tranzicijskih državah, mnogo bolj obremenjene s prispevki za javni pokojninski sistem kot plače delavcev v deželah OECD, kar nedvomno spodjeda njihovo konkurenčnost.

3.2.6 Zapravljenost možnost za povečanje varčevanja in razvoj trga kapitala

Dokladni sistem, kakršen je naš, pomeni zamujeno priložnost za povečanje narodno-gospodarskega varčevanja in za razvoj trga kapitala, to je priložnosti, ki jih pred desetletji snovalci našega sistema gotovo niso imeli v mislih, jih pa danes nikakor ne kaže zapostavljati. Čeprav o učinkih dokladnega sistema na raven narodnogospodarskih prihrankov med ekonomisti ni soglasja, je vendar mogoče trditi, da bi uvedba obveznega sistema pokritja, ki bi povečala stopnjo varčevanja posameznikov nad prostovoljno, povečala dolgoročno stopnjo narodnogospodarskega varčevanja. Podobno, a začasno, bi deloval tudi prehod od dokladnega na sistem naložbenega pokritja.

3.3 Nepravičnost sistema

Netransparetnost dokladnega sistema in nekatere zavestno sprejete odločitve o oblikovanju našega sistema porajajo kopico neenakosti oziroma neupravičenih razlik pri obravnavanju posameznih skupin zavarovancev.

3.3.1 Neenakopravno obravnavanje moških in žensk

Ženske lahko uveljavijo pravico do predčasne pokojnine, do starostne pokojnine in do družinske pokojnine pri pet let nižji starosti kot moški z enako pokojninsko dobo. Polna pokojninska doba za ženske je 35 let, za moške pa 40 let. Ženskam se pokojnina za enako pokojninsko dobo odmeri v višini, ki za 5% do 10% pokojninske osnove presega pokojnine moških z enakimi plačami ter enako pokojninsko dobo.

Neenakost je še večja zaradi služenja vojnega roka, ki je izključena domena moških in se ne upošteva v pokojninsko dobo, in zaradi v poprečju krajše življenjske dobe moških. Po tablicah umrljivosti prebivalstva po spolu v Republiki Sloveniji¹⁴ lahko ženska s 35 leti pokojninske dobe, ki se starostno upokoji pri minimalni starosti, ki za ženske s polno pokojninsko dobo znaša 53 let, pričakuje, da bo pokojnino uživala še 27 let. Moški s 35 leti pokojninske dobe se lahko starostno upokoji pri starosti 63 let,

¹⁴ Statistični urad Republike Slovenije, Rezultati raziskovanj, št.664/96

ko lahko po navedenih statističnih predvidevanjih pričakuje, da bo pokojnino užival še 14 let. Ob daljšemu uživanju pokojnine, se ženski za 35 let pokojninske dobe pokojnina odmeri v višini 85% pokojninske osnove, moškemu s 35 leti pokojninske dobe pa se pokojnina odmeri v višini 75% pokojninske osnove.

Zaradi ugodnejših pogojev za starostno upokojitev se, kljub manjšemu številu zaposlenih žensk, starostno upokoji več žensk kot moških. Tako se je v letu 1995 starostno upokojilo 3.816 žensk in 3.692 moških.

3.3.2 Neupoštevanje starosti pri odmeri pokojnine

Zaradi neupoštevanja starosti pri odmeri pokojnine so zavarovanci, ki uveljavijo pokojnino pri višji starosti, v slabšem položaju kot zavarovanci, ki so se z enako pokojninsko dobo in pokojninsko osnovo upokojili pri nižji starosti in lahko zato pričakujejo več obrokov pokojnine.

Tako se lahko zavarovanka s 35 leti pokojninske dobe, ki se je zaposlila pri 18 letih starosti, zaradi štetja zavarovalne dobe s povečanjem, starostno upokoji že pri starosti 45 let in po uradnih statističnih tablicah mortalitete pričakuje, da bo pokojnino uživala 34 let. Moški, ki je redno študiral in služil vojni rok do 28 leta starosti, pa se lahko upokoji šele pri 63 letih starosti in lahko pričakuje le še 14 let uživanja pokojnine.

3.3.3 Upoštevanje plaè iz najboljših desetih let zavarovanja

Zaradi upoštevanja najugodnejših zaporednih desetih let pri izraèunu pokojninske osnove in pri odmeri pokojnine, prejmejo zavarovanci, ki so v najboljših desetih letih prejeli bistveno višje plaèe kot v ostalem obdobju, pokojnine, ki so sorazmerno višje od pokojnin, kakršne pridobijo zavarovanci, ki so skozi vso zavarovalno dobo prejeli približno enake plaèe.

3.3.4 Medgeneracijske razlike

Ker se za odmero pokojnin upoštevajo plaèe oziroma osnove za obraèun prispevkov, ne pa dejansko plaèani prispevki, so sedanji zavarovanci, ki se jim obraèunavajo prispevki po visokih stopnjah, v slabšem položaju kot starejši zavarovanci, ki se jim glede na enake (valorizirane) plaèe odmerijo enake pokojnine, kljub temu, da so se jim prispevki obraèunavali po bistveno nižjih stopnjah.

Izraèuni tako pokažejo, da sedanji sistem poraja velika medgeneracijska prelivanja dohodka. Tako je razmerje med sedanjo vrednostjo prispevkov in sedanjo vrednostjo pričakovane pokojnine za zavarovance, prviè zaposlene v 1995, 1:0,75 (pri nespremenjeni prispevni stopnji) in 1:0,5 (pri povečanju te stopnje). Ta razmerja so bistveno manjša od razmerja med revalorizirano vrednostjo vplaèanih prispevkov in

sedanjo vrednostjo prièakovanih obrokov pokojnine za zavarovance, upokojene v 1994, ki znaša 1 : 1,3 za moške oziroma 1 : 2,3 za ženske.

Ob navedenih neenakostih velja še posebej izpostaviti ugotovitev, da je sedanja raven prerazporeditve dohodka od zaposlenih k upokojencem veèja, kot bi izhajala iz aktuarskega izraèuna pravic, ki bi šle sedanjim zavarovancem glede na njihove sedanje prispevke. Breme sedanjih visokih prispevkov je še posebej obèutno za mlade družine z otroci, z velikimi nerešenimi stanovanjskimi potrebami in z malo lastnega kapitala. Tudi navedeni razlogi vplivajo na obèuten upad rojstev oziroma odlaganje rojstev, kar povratno vpliva na slabšanje perspektive sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

3.3.5 Davène neenakosti

Pri odmeri pokojnine se upošteva dohodnina po povpreèni republiški stopnji, kar je ugodno za zavarovance z visokimi plaèami, ki se jim je od dejanskih plaè obraèunavala dohodnina po visokih stopnjah, neugodno pa za zavarovance, ki se jim je dohodnina dejansko obraèunavala po podpovpreèni stopnji. Te neenakosti ni možno v celoti odpraviti z obdavèevanjem pokojnin, ki presegajo znesek, od katerega se dohodnina obraèunava po povpreèni stopnji.

4. PREDLOG NOVEGA POKOJNINSKEGA SISTEMA

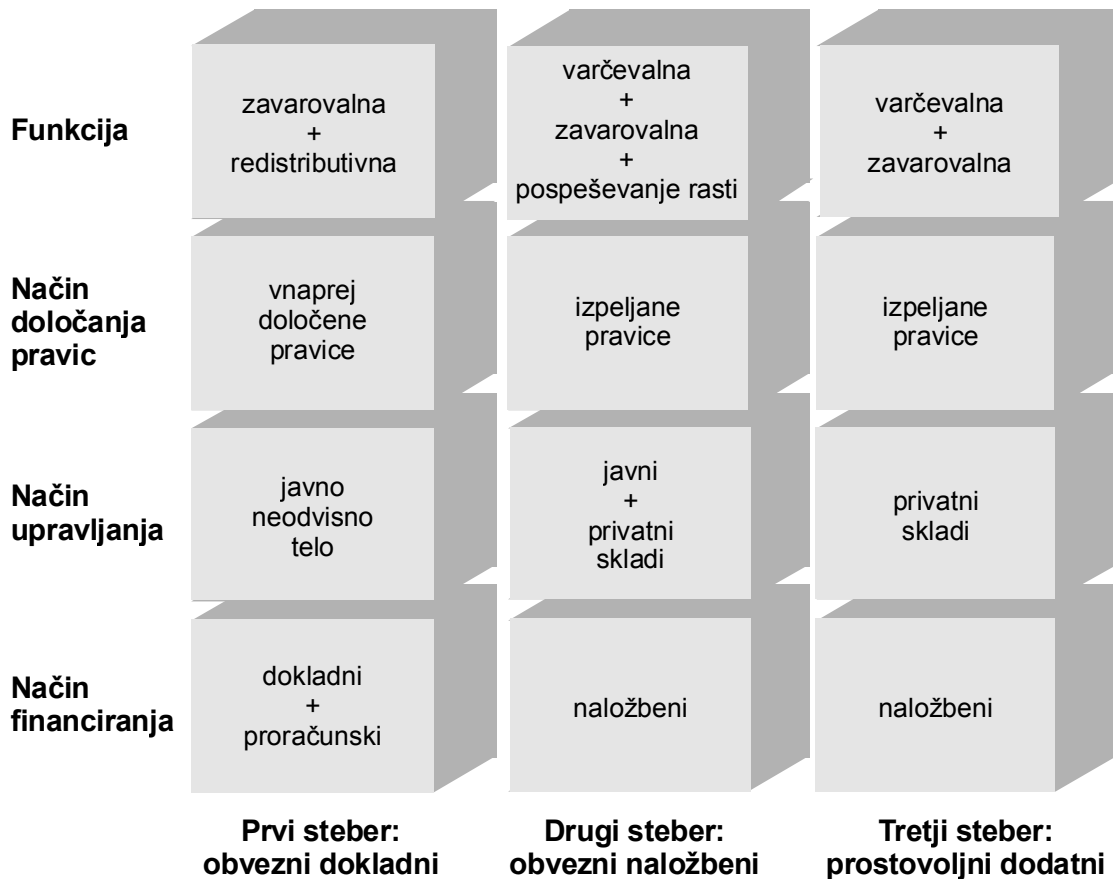
Cilj reforme je izdelati varen, uèinkovit in pravièen sistem zavarovanja za primer starosti, invalidnosti ali smrti zavarovanca. Nov sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja naj bi zagotavljal ustrezno življenjsko raven upokojencev in bi, predvsem z bolj dosledno vezavo prièakovanih prejemkov iz zavarovanja na vplaèane prispevke, omogoèal:

- finanèno vzdržljivost zavarovanja oziroma takšno zavarovanje, ki ga je finanèno moè zagotoviti (med drugim z motiviranjem za vkljuèevanje v zavarovanje in za odlaganje upokojitvenih odloèitev ter z odpravo sedanjih neskladij),
- spodbujanje gospodarske rasti z odpravljanjem škodljivih uèinkov veljavnega pokojninskega sistema na zaposlenost, z okrepitevijo narodnogospodarskega varèevanja in z znižanjem prispevne stopnje na raven, ki bo zagotavljala mednarodno konkurenènost, ter
- odpravo nepraviènosti, ki jih poraja sedanji sistem.

Na podlagi gornjih kriterijev za oblikovanje sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja in za uresnièitev navedenih ciljev bi bil optimalen naslednji tristebni sistem:

- Prvi steber: obvezni dokladni sistem
- Drugi steber: obvezni naložbeni sistem
- Tretji steber: prostovoljno dodatno zavarovanje.

Naslednja slika prikazuje shematičen pregled triterbrnega sistema z glavnimi značilnostmi in nalogami posameznih stebrov:



4.1 Opis posameznih stebrov

Prvi steber - obvezno zavarovanje za minimalen obseg pravic po dokladnem sistemu

Prvi steber bi bil obvezni dokladni sistem z vneprej določenimi in ovrednotenimi pravicami. Gre za sistem, ki še vedno ohranja značilnosti sedanjega socialnega zavarovanja. V tem stebru je treba ohraniti določene funkcije sedanjega sistema, odpraviti neskladja in slabosti, in na novo določiti raven zagotovljenih pravic. Ta steber bi se še naprej financiral iz prispevkov od plaè zavarovancev, prispevkov delodajalcev in iz državnega proraèuna oziroma s kombinacijo teh dveh virov.

Ta steber bi bil predvsem namenjen izpolnjevanju dveh funkcij pokojninskega sistema: zavarovalne in redistributivne¹⁵. Prviè, v kombinaciji z drugima dvema, naložbenima

¹⁵ Predvsem zato, ker so pokojninski prispevki v dokladnem sistemu obvezne dajatve, in ker bi se ta

stebroma, bi obvezni dokladni sistem preko diverzifikacije virov pokojninskih dohodkov prispeval k krejitvi jamstvene funkcije pokojninskega sistema. Drugič, naloga tega stebra bi bila zagotavljanje najmanj osnovnega materialnega standarda vsem upokojevcem, tudi tistim, ki si sami ne bi mogli privarèevati dovolj sredstev za socialno varnost na starost. Obvezni dokladni sistem bi torej izpolnjeval tudi redistributivno funkcijo pokojninskega sistema. Ta funkcija bi bila lastna samo temu steburu.

Poudariti velja, da lahko prvi steber to funkcijo opravlja v primeru, èe temelji na principu vnaprej doloèenih in ovrednotenih pravic, ki se zavarovancu ob izpolnitvi vnaprej doloèenih pogojev odmerijo glede na doseženo zavarovalno dobo in plaèe, ali glede na vzrok invalidnosti ali okolišèine zavarovanega primera¹⁶.

Prvi steber bi imel bistvene karakteristike:

Nosilec: javni zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki se upravlja avtonomno in tripartitno;

Zavarovanci: obvezno zavarovani tako kot v sedanjem sistemu: osebe v delovnem razmerju, samozaposleni, kmetje in doloèene druge osebe, ki ustvarjajo dohodke;

Prispevki: predpisani in obvezni, višina proporcionalna, odmerijo se v odstotku od bruto plaèe oziroma zavarovalne osnove kot sedaj, lahko se doloèijo najnižje osnove za vse obvezno zavarovane osebe glede na doseženo stopnjo izobrazbe, za zaposlene plaèuje polovico prispevka delodajalec, višino prispevka (osnove) je možno limitirati navzgor;

Financiranje: dokladno, kot je znaèilno za socialno zavarovanje in dotacije iz državnega proraèuna.

Drugi steber: obvezno zavarovanje po naložbenem sistemu

Drugi steber bi bil obvezni naložbeni sistem. Ta steber bi omogoèal, da bi vsak posameznik nalagal del svojih pokojninskih prispevkov na osebni pokojninski raèun. S temi raèuni bi upravljali javno ali privatno vodeni pokojninski skladi (sistem osebnih pokojninskih raèunov) v skladu s finanèno regulativo in pod nadzorom države. Ob upokojitvi bi naložena sredstva uporabili za nakup anuitete (plaèila dohodka v meseènih obrokih), po smrti zavarovanca prenosljive na zakonca. V takšnem sistemu vplaèani prispevki in donosnost naložb, v katere so ti prispevki naloženi, doloèajo višino pokojninskih prejemkov. Popreèna pokojnina, ki bi jo zagotavljala dokladni in naložbeni steber skupaj, bi bila v naèelu primerljiva s sedanjo popreèno pokojnino.

steber financiral tudi iz proraèuna, je varèevalna funkcija pri tem steburu potisnjena v ozadje.

¹⁶ *Vnaprej doloèene pravice: pravice iz zavarovanja, ki temeljijo na vnaprej predpisani formuli (defined benefit)*

Namen tega stebra, ki v primerjavi s sedanjim sistemom prinaša ključno novost, je dvojen:

- zagotavljanje socialne varnosti in
- pospešitev gospodarske rasti.

Naložbeni steber bi izpolnjeval zavarovalno, varčevalno in jamstveno funkcijo pokojninskega sistema in si s tem delil z drugima dvema stebroma zagotavljanje socialne varnosti. Spet velja, da bi v primerjavi s sedanjim sistemom uvedba naložbenega stebra prinesla diverzifikacijo virov pokojninskega dohodka in s tem prispevala k zmanjšanju rizika in k bolj varnemu pokojninskemu sistemu nasploh.

Posebno mesto bi pripadalo obveznemu naložbenemu sistemu kot "stebri rasti". Ta steber bi namreč odlikovali dve lastnosti, ki bi močno prispevali k pospešitvi gospodarske rasti. Prvič, kot sistem naložbenega pokritja bi pospešil narodnogospodarsko varčevanje in prek tega investicije ter vzpodbudil razvoj trga kapitala. Vpliv investicij na gospodarsko rast je nedvomno jasen. Raziskave kažejo, da tudi razvoj trga kapitala pospešuje gospodarsko rast. Drugič, zaradi odvisnosti pravic od prispevkov (po principu izvedenih pravic) zavarovanci ne bi obdržali prispevkov v pokojninski sistem kot davkov. Torej se jim ne bi izogibali, ne bi zmanjšali ponudbe dela, ne bi bežali v sivo ekonomijo, kar vse bi prispevalo k zniževanju prispevne stopnje, manjšanju brezposelnosti, večanju mednarodne konkurenčnosti, skratka k večji gospodarski rasti in blagostanju.

Drugi steber bi imel naslednje bistvene karakteristike:

Nosilec: pokojninski skladi, ki bi delovali skladno s posebnim zakonom. Nosilca prosto izbira zavarovanec ali delodajalec (analizirati bo treba prednosti individualnega vključevanja ali kolektivnega vključevanja delodajalca v drugi steber in možnosti za prehajanje od enega nosilca k drugemu ter urediti oblike državnega nadzora in jamstev za naložena sredstva).

Zavarovanci: obvezno zavarovani: vsi, ki so obvezno zavarovani v prvem stebri.

Prispevki: proporcionalni, odmerjeni v določenem odstotku od plače, ali odmerjeni od določenih osnov, ki jih določi nosilec zavarovanja (plačujejo jih zavarovanci in delodajalci, predvidoma v enakih deležih).

Financiranje: naložbeno (kapitalsko) z individualno vodenimi naložbenimi sredstvi za vsakega zavarovanca na njegovem osebni račun.

Tretji steber: Prostovoljno dodatno zavarovanje

Tretji steber bi bil sistem prostovoljnega zavarovanja za posameznike, ki niso vključeni v obvezno zavarovanje oziroma način dodatnega zavarovanja za zavarovance, ki so že vključeni v obvezno zavarovanje, vendar bi po upokojitvi želeli večje dohodke. Dodatno zavarovanje bi temeljilo na naložbenem sistemu, to je sistemu (prostovoljnih) osebnih pokojninskih računov¹⁷.

S posebnimi pravnimi normami bi bile določene posebne oblike nadzora nad zavarovalnimi ali hranilnimi institucijami in davčne olajšave. V tem stebru bi bila lahko tudi zavarovanja za invalidnost, telesno okvaro in smrt za posebne izredne dejavnosti kot so na primer ekstremni športi (zmajarstvo, alpinizem) in zasebna potovanja v tujino in drugi posebni primeri.

Tretji steber bi imel naslednje bistvene karakteristike:

- Nosilec:** zavarovalnice, gospodarske družbe in finančne organizacije, ki bi delovale skladno s posebnim zakonom; nosilca prosto izbira zavarovanec ali delodajalec (analizirati bo treba prednosti individualnega vključevanja ali kolektivnega vključevanja delavcev pri posameznem delodajalcu ali v panogi dejavnosti v tretji steber in možnosti za prehajanje od enega nosilca k drugemu ter urediti oblike državnega nadzora, obveznega pozavarovanja in drugih oblik jamstva),
- Zavarovanci:** zavarovanje je prostovoljno in odprto za vse zainteresirane osebe skladno s splošnimi pogoji zavarovanja v posameznih pokojninskih shemah,
- Prispevki:** zavarovalne premije, določene glede na zavarovane rizike po zavarovalniških pravilih,
- Financiranje:** naložbeno (kapitalsko) z individualno vodenimi naložbenimi sredstvi za vsakega zavarovanca na njegovem osebnem računu.

¹⁷ V Sloveniji smo že sedaj priča razvoju dodatnega zavarovanja bodisi kot privatno kolektivno ("poklicno") pokojninsko zavarovanje, bodisi kot privatno individualno in prostovoljno pokojninsko zavarovanje.

4.2 Razlogi za veštebrni sistem

Konkretni pravni sistemi, s katerimi različne države zagotavljajo socialno varnost na starost, se razlikujejo po mnogih značilnostih: tekoči prilivi se lahko predvsem porabljajo za tekoče izplačevanje pokojnin (dokladni sistem), lahko pa tudi za financiranje investicij (naložbeni sistem); financiranje je lahko na podlagi prispevkov, lahko pa na podlagi splošnih davkov; udeležba je lahko prostovoljna ali obvezna; vnaprej določene so lahko pravice, lahko pa so vnaprej določeni prispevki in le-ti določajo pravice; upravljanje sistema je lahko organizirano preko javnih, avtonomno upravljanih nosilcev zavarovanja je ali privatno; itd.

V zvezi z reformo sistema je najvažnejša razlika med dokladnim in naložbenim sistemom v tem, ali se prihranki porabljajo za tekoče izplačevanje pokojnin (dokladni sistem) ali pa za financiranje realnih in/ali denarnih investicij (naložbeni sistem).

V nadaljevanju sta oba sistema na kratko predstavljena in povzete njune prednosti in slabosti. Ker se vsak med njima lahko ponaša z vrsto prednosti, vsakemu pa je lahko pripisati tudi vrsto slabosti, je možno sklepati, da je optimalen sistem, ki gradi na dobrih lastnostih obeh sistemov in ki se skuša ograditi od njihovih slabosti.

Predložen sistem naj bi zagotavljal materialno in socialno varnost zavarovancev in kot drugi enakovreden temeljni cilj, spodbujal gospodarsko rast.

4.2.1 Dokladni sistem

Dokladni sistem se je po drugi svetovni vojni uveljavil kot najbolj pogost sistem zagotavljanja socialne varnosti za primer starosti. Ponavadi gre za javni sistem z obvezno udeležbo in z vnaprej določeno formulo za višino pokojnine (ti. defined benefit plan), ki se napaja iz prispevkov na plače. V takšne sisteme so sedaj vključeni skoraj vsi delavci v industrijsko razvitih državah, približno polovica v srednje razvitih in od 10 do 20 odstotkov v najrevnejših državah.

Bistvo dokladnega sistema je v tem, da se tekoči izdatki za izplačevanje pokojnin in drugih pravic iz pokojninskega zavarovanja financirajo s prispevki, ki jih vplačujejo trenutno zavarovane osebe in drugi zavezanci za plačevanje prispevkov (delodajalci).. Gre za tako imenovano implicitno pogodbo med generacijami. Dokladni sistemi temeljijo na predpostavki, da bodo zavarovanci v naslednji generaciji plačevali prispevke, ki bodo zadoševali za plačevanje pokojnin sedanjih aktivnih zavarovancev.

Dokladni sistemi so zelo razširjeni predvsem zato, ker so imeli ob vzpostavitvi veliko politično podporo, saj jih je bilo možno uvesti brez posebnih ustanovitvenih fondov. K popularnosti in politični podpori dokladnega sistema sta prispevala predvsem dva faktorja: rast prebivalstva in s tem rast zaposlenosti, in rast plač. Pri rastočem številu zaposlenih in pri naraščanju realnih plač je kaj lahko izplačati relativno visoke pokojnine pri skromnih prispevkih.

Nasploh velja za dokladne sisteme, da zneski pokojnin prvih generacij upokojencev daleč prekašajo njihove prispevke. Kar je prednost za prve generacije, je slabost za kasnejše generacije zavarovancev in lahko sčasoma ogrozi delovanje teh sistemov.

4.2.1.1 Prednosti dokladnega sistema

Dokladni sistem (pri čemer imamo v mislih klasični sistem, predvsem vnaprej določene pravice) dopušča možnost redistribucije od bolj produktivnih k manj produktivnim, je relativno neobčutljiv na makroekonomske šoke (npr. inflacijo), povzroča majhne administrativne stroške, avtomatično zavaruje za "rizik" dolgega življenja in ni podvržen riziku nestanovitnosti trga kapitala. Socialno gledano je sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, financiran po dokladnem sistemu, ena od večjih civilizacijskih pridobitev. Z njim se na državni ravni zagotavlja solidarnost vseh pripadnikov družbe; poleg družinske, staleške ali drugih oblik solidarnosti se razvija tudi občutek pripadnosti celotni družbi. V njej so zagotovljene pravice, istočasno pa vsak pridobitno zmožen državljan po načelu nacionalne solidarnosti tudi prispeva zato, da bi jih država lahko izfinancirala. Socialno zavarovanje ima zato vlogo in učinek na homogenizacijo pripadnikov konkretne družbe.

a) Redistribucija

Ena od bistvenih lastnosti dokladnega sistema z vnaprej določenimi pravicami je šibka povezanost med vplačanimi prispevki posameznika in njegovimi pokojninskimi pravicami. Čeprav ta lastnost pogosto poraja nezaželeno in navadno javnosti nepoznano redistribucijo med generacijami, kot tudi regresivno redistribucijo znotraj generacije, prav ta lastnost dokladnega sistema omogoča tudi družbeno zaželeno redistribucijo dohodka. Dokladni sistem tako lahko pomaga pri preprečevanju revšine, pri nalogi, za katero je naložbeni steber mnogo manj ustrezen. S tem ima dokladni sistem tudi pomembno vlogo in učinek na homegenizacijo družbe.

b) Odpornost za makroekonomske šoke.

Pomembna prednost dokladnega sistema pred naložbenim sistemom je odpornost na makroekonomske šoke in neravnotežja, naprimer na inflacijo in recesijo. Pri hiperinflaciji so sredstva naložbenega sistema podvržena veliki nevarnosti, da se njihova vrednost realno drastično zmanjša. Takšne so izkušnje nekaterih zahodnoevropskih držav, kjer so obdobja velike inflacije močno zmanjšale vrednost rezerv naložbenega sistema. Ker ne temelji na sistemu pokritja, se takšni nevarnosti dokladni sistem po definiciji izogne. Seveda tudi dokladni sistem ni povsem imun pred inflacijo. V kolikor indeksacija pokojnin ni popolna ali ni vezana na rast cen, inflacija prinaša nevarnost realnega zmanjševanja pokojnin.

c) Nizki administrativni stroški

Učinkovito vodeni dokladni sistem povzroča bistveno nižje administrativne stroške kot naložbeni sistem. Stroški pri dokladnem sistemu so omejeni predvsem na izvajanje

zavarovanje odmerjanje pravic, posredovanje dohodka od zavarovancev k upokojujencem in beleženja ter vzdrževanja podatkov o vplaèanih prispevkih.

Pri naložbenem sistemu se tem stroškom pridružijo še stroški upravljanja z investicijami in informacijami o takšnem poslovanju, stroški trženja pokojninskih skladov ter stroški državne regulative in kontrole. Ti stroški navadno precej presegajo administrativne stroške dokladnega sistema. Seveda administrativni stroški obeh sistemov niso direktno primerljivi, ker se njune naloge vsebinsko razlikujejo, saj naložbeni sistem opravlja dodatno funkcijo upravljanja z naložbami.

4.2.1.2 Slabosti dozorelega dokladnega sistema financiranja

Izkušnje drugih držav z dokladnim sistem so podobne našim. Èeprav mu gre priznati vse zgoraj naštete prednosti, ima dokladni sistem resne in drage slabosti. Predvsem dozoreli dokladni sistem kot edini steber pokojninskega sistema vpliva na narodnogospodarsko uèinkovitost in zaposlenost, zmanjšuje mednarodno kompetitivnost in zapostavlja narodnogospodarsko varèevanje in trg kapitala. Povzroèa tudi nezaželjeno prelivanje dohodka med posameznimi prebivalstvenimi skupinami. Sistem je tudi podvržen politiènemu riziku in ga je težko prilagajati spremembam okolja, zaradi ukoreninjenosti "politike upravièenosti".

a) Vpliv na gospodarsko rast

Dozorevanje pravic v dokladnem sistemu ob hkratnem slabšanju prebivalstvenih trendov neizprosno vodi k veèanju prispevnih stopenj. Posledica veèanja prispevnih stopenj je manjše povpraševanje po delu in s tem veèja brezposelnost, potiskanje delovne sile v manj produktivni neformalni sektor in manjšanje mednarodne konkurenènosti. Skupni uèinek teh slabosti je seveda zmanjševanje gospodarske rasti in zmanjšanje blagostanja.

b) Zamujena priložnost za spodbujanje varèevanja in trga kapitala

Sistem, ki temelji izkljuèno na dokladnem sistemu, zapostavlja spodbujanje varèevanja in razvoja trga kapitala. S prenašanjem obveznosti plaèevanja pokojnin na prihodnje generacije dokladni sistem spodbuja porabo (zlasti prvih generacij, ki so dopolnile pogoje za upokojitev).

c) Neizogibnost neposrednih medgeneracijskih transferov

Do tega vodi odsotnost neposredne zveze med višino vplaèanih prispevkov in pridobljenimi pravicami. Dokladni sistem povzroèa velik pozitivni transfer od naslednjih generacij k generacijam, ki so se vkljuèile v zavarovanje takoj po njegovi uveljavitvi. Ob uvedbi zavarovanja zavarovanci plaèujejo le tolikšne prispevke, da zadošèajo za izplaèilo pokojnin, ki so jih maloštevilni zavarovanci pridobili do takrat. Prispevki so zato majhni in z njimi ne bi bilo možno pokriti pravic, ki naj bi jih navedeni maloštevilni zavarovanci pridobili ob nastopu zavarovalnih primerov. Predpostavlja se, da bodo ne glede na njihove dejanske prispevke plaèevali njihove pokojnine in druge pravice zavarovanci, ki bodo kasneje vstopili v zavarovanje.

Zato je znaèilen negativen transfer k generacijam, ki so v zavarovanje vkljuèene kasneje in morajo plaèevati sorazmerno višje prispevke.

d) Podvrženost "politiènemu riziku".

Med najveèjimi slabostmi dokladnega sistema je dovzetnost za dodeljevanje novih beneficij in lajšanje pogojev upokojevanja ob minimalnem zmanjšanju pokojnin.

Po svetu niso izkušnje z dokladnim sistemom niè drugaène od zgoraj opisanih izkušenj pri predèasnem upokojevnju, administrativnem upokojevanju in z ugodnejšimi pogoji za odmero in usklajevanje pravic v Sloveniji. Radodarnost dokladnih sistemov se je bistveno poveèala¹⁸.

Podvrženost politiènemu riziku je posledica radodarnosti in netransparentnosti dokladnega sistema, saj so posegi v sistem, ki širijo obseg pravic, kratkoroèno tudi v funkciji reševanja aktualnih gospodarskih težav, politièno pa v doloèenem trenutku sprejemljivejši. Medtem ko se veèanje radodarnosti pokojninskega sistema za stranke, ki ga zagovarjajo, praviloma ugodno odrazi na volitvah, se raèuni za poseganje v pokojninsko blagajno naslavljajo na mlajše generacije, ki še nimajo volilne pravice ali celo na prihodnje, še nerojene generacije.

e) Nesposobnost prilagajanja spremembam - "politika upravièenosti".

Ne le, da je dokladni sistem podvržen veèanju radodarnosti sistema, paè pa je tudi zelo težko prilagodljiv v nasprotno smer. Gospodarske, družbene in demografske spremembe namreè pogosto zahtevajo zmanjšanje izdatkov pokojninskega sistema, za kar pa v zakonodajnih telesih, ob upoštevanju razmerja politiène moèi, praviloma ni pripravljenosti.

f) Podvrženost izmikanju plaèevanja prispevkov.

Za dokladni sistem, temeljeè na vnaprej doloèenih pravicah, je znaèilno, da prièakovane koristi niso aktuarsko povezane z vplaèanimi prispevki. Bolj kot se slabša razmerje med številom zavarovancev in številom upokojencev, veèja je prispevna stopnja in manjša se zaupanje v sistem. S tem se veèa spodbuda za izmikanje plaèevanja prispevkov, bodisi tako, da se sploh ne vkljuèijo v zavarovanje, bodisi tako, da se del prejemkov iz delovnega razmerja izplaèuje v obliki, ki ni obremenjena s prispevki.

To vodi v zaèaran krog nadaljnega veèanja obremenitev preostalih zavarovancev in njihovih teženj k izogibanju obveznemu zavarovanju. Teh teženj se izkljuèno z državno prisilo pri izterjavi prispevkov ne da odpraviti. Rešitev je v tem, da se

¹⁸ Tako je bila na primer v razvitih evropskih državah pred drugo svetovno vojno nadomestitvena stopnja 15 do 20 odstotkov, sedaj pa je mnogo višja (med 35 do 50, v nekaterih državah celo do 70 odstotkov). Tudi pogoji upokojevanja so pogosto deležni popravkov. V Franciji so na primer politiène obljube na zaèetku osemdesetih let pripeljale do zmanjšanja(!) upokojitvene starosti od 65 na 60 let; po zgodnjem upokojevanju posegajo tako razliène države kot so Brazilija, Turèija in Poljska.

sistem spremeni tako, da bodo zavarovanci motivirani, da čim dlje ostanejo v zavarovanju oziroma čim kasneje pričnejo uživati pravice iz zavarovanja. Tej zahtevi ustreza tako imenovani prispevkovno določeni sistem, po katerem se mesečne pokojnine izračunavajo po aktuarskih načelih glede na vsoto zbranih valoriziranih prispevkov ob upoštevanju pričakovanega števila obrokov.

4.2.2 Naložbeni sistem

V svetu se je naložbeni sistem uveljavil v več oblikah. Poznamo takoimenovani poklicni sistem (occupational plan) in sistem osebnih pokojninskih računov (personal savings plan), oba pa se pojavljata v različnih inačicah.

Bistvo naložbenega sistema financiranja pokojninskega in invalidskega zavarovanja je v tem, da se mesečni prispevki (premije) nalagajo na zavarovanev osebni račun in se obrestujejo po dogovorjeni obrestni meri ali glede na dobiček, ki ga upravljalec sklada doseže z naložbami. Ko nastopi zavarovalni primer, se mesečna renta oziroma pokojnina izračuna glede na višino do takrat zbrane zavarovalne vsote skupaj z obrestmi ali udeležbo na dobičku in ob upoštevanju starosti oziroma pričakovanega števila obrokov, ki jih bo zavarovanec prejel po statističnih redvidevanjih¹⁹. Možne so številne variante tega splošnega koncepta, ki so podobne različnim zavarovalnim oblikam, vodenim po različnih zavarovalno tehničnih principih.

Naložbeni sistem: Poklicno zavarovanje

Poklicno pokojninsko zavarovanje nudijo delodajalci pogosto le izbranim skupinam delavcev kot obliko odloženega plačila. Nudi ga lahko posamezen delodajalec ali skupina delodajalcev po principu vnaprej določenih pravic ali po principu izvedenih pravic. Motivi na strani delodajalcev so različni, od sredstva ohranjanja ključnih skupin delavcev, do možnosti vplivanja na čas upokojitve ter izrabe davčnih ugodnosti²⁰.

¹⁹ V primerjavi z dokladnim sistemom zavarovanja bi bilo z vidika zavarovanca pomembno predvsem dejstvo, da bi imel ob zaključku aktivnega zavarovanja na svojem računu zavarovalno vsoto v višini vseh valoriziranih in obrestovanih prispevkov zavarovanca in delodajalca iz celotnega obdobja zavarovanja.

Pri običajni obrestni meri, ki v drugih državah praviloma znaša praviloma 6% letno, bi mu toliko, kot znašajo pravice, ki bi jih za enake prispevke pridobil v dosedanem zavarovanju, prinesle samo obresti od navedene glavnice (zavarovanec, ki bi 40 let plačeval po 10.000 SIT prispevkov na mesec - ravno toliko bi zanj plačeval delodajalec - bi imel ob koncu tega zavarovalnega obdobja ob 6% obrestni meri na svojem računu preko 30 milijonov SIT. V dokladnem sistemu pa zavarovanec ob koncu zavarovanja nima osebnega računa, na katerem bi bila na razpolago glavnica z obrestmi za izplačevanje njegove pokojnine, saj so se sredstva iz prispevkov sproti porabljala za izplačevanje pokojnin takratnih upokojence skladno z načeli medgeneracijske pogodbe..

Navedena razlika je pomembna tudi z makroekonomskega vidika. Države, kjer je že daljše obdobje razvito pokojninsko zavarovanje po pričakovalnem sistemu, imajo v pokojninskih skladih sredstva, ki presegajo njihov letni bruto domači proizvod.

²⁰ Pred kratkim je postalo poklicno zavarovanje obvezno v Avstraliji in Švici ter, kot rezultat

V preteklosti je bilo poklicno zavarovanje problematično zaradi omejene prenosljivosti pravic med delodajalci in zaradi delne pokritosti sistema (v primeru stečaja delodajalca so zavarovanci tedaj izgubili del ali celotne prihranke). Moderni sistemi poklicnega zavarovanja ta problem večinoma odpravljajo. Obveznost udeležbe olajšuje prenosljivost pravic, posebno še, če gre za zavarovanje po principu izvedenih pravic, kjer je določitev pridobljenih pravic ob zamenjavi delodajalca tehnično veliko manj zahtevna. Zahteva po polni pokritosti omogoča, da so zavarovanci deležni svojih pokojninskih prihrankov tudi v primeru, ko gre delodajalec v stečaj.

Vse države zakonsko urejajo poklicno zavarovanje. To narekuje potreba po informiranju zavarovancev o delovanju sistema, o investicijskih odločitvah, o poslovnih rezultatih, kot tudi potreba po nadzoru nad upravljanjem z investicijami. Da bi zagotovila zaščito zavarovancev pred bankrotom delodajalca, država lahko zahteva popolno pokritje. Zakon navadno ureja tudi delež dovoljenega internega financiranja.

Naložbeni sistem: Sistem osebnih pokojninskih računov

Da bi spodbudile dolgoročno varčevanje, mnoge države nudijo davčne olajšave za naložbe na (prostovoljne) osebne pokojninske račune²¹.

V sistemu obveznih osebnih pokojninskih računov ima seveda vsak delavec svoj pokojninski račun. Po navadi delujejo ti sistemi po principu izvedenih pravic in so pravice določene s prispevki in donosnostjo naložb. Zato zavarovanci nosijo naložbeni in inflacijski rizik in "rizik" dolgega življenja.

Izkušnje z javno upravljanimi, centralizirani pokojninskimi skladi niso najboljše. Čeprav imajo takšni skladi lahko nižje stroške, če izrabijo ekonomijo obsega, so le slabo motivirani za učinkovitost naložb (gre za državne monopole), prav tako pa so podvrženi pritiskom, da investirajo v skladu z interesi politike. Izkušnje z decentraliziranimi, privatno upravljanimi skladi so bolj vzpodbudne. Tržna konkurenca zagotavlja učinkovito upravljanje s naložbami, decentraliziranost skladov pa varuje pred vmešavanjem politike.

Manj vabljiva plat teh skladov so višji administrativni stroški (predvsem gre za stroške upravljanja z naložbami, vodenja pokojninskih računov in trženja) ter zahteva po kompleksni regulaciji teh skladov. Naloga regulative je predvsem zagotoviti finančno trdnost teh skladov (preko pravil o investiranju, vstopnih pogojev in kontrole), kot tudi omogočanje informacij posameznikom, da lažje izbirajo med zavarovalnimi skladi in zavarovalnimi možnostmi.

kolektivnega pogajanja, na Danskem in Nizozemskem. Dandanes je v državah OECD v poklicnem zavarovanju vključeno že več kot tretjina delavcev.

²¹ *Po drugi svetovni vojni so nekatere države (Malezija, Singapur, Indija, Indonezija) uvedle tudi obvezne, javno upravljane naložbene sisteme, nekatere druge (v začetku osemdesetih let Eile, v zadnjih letih tudi Argentina, Peru, Kolumbija, in Švica) pa privatno upravljane naložbene sisteme.*

4.2.2.1 Prednosti obveznega naložbenega sistema

a) Pospeševanje gospodarske rasti Največja prednost naložbenega stebra pred dokladnim je njegova sposobnost pospeševanja gospodarske rasti. Medtem ko dokladni sistem financiranja pokojninskega in invalidskega zavarovanja v določenih razmerah pospešuje osebno porabo in zavira gospodarsko rast, je lahko naložbeni steber, ki praviloma spodbuja varčevanje in ustvarja rezerve za trajne naložbe, generator gospodarske rasti.

Prednosti naložbenega stebra pri pospeševanju gospodarske rasti so zrcalna slika slabosti dokladnega sistema. Tu le na kratko ponovimo, da prinaša uvedba naložbenega stebra pozitivne spremembe na trgu dela, možnost večanja narodnogospodarskega varčevanja in razvoja trga kapitala ter večanje mednarodne konkurenčnosti gospodarskih družb.

b) Večja stroškovna učinkovitost

Kateri sistem je bolj učinkovit s stroškovnega vidika je odvisno od prièakovanega razmerja med vsoto stopnje rasti realnih plaè in stopnje rasti zaposlenih na eni strani, in od realne obrestne mere na drugi strani. Velja namreè, da je pri doloèeni ciljni nadomestitveni stopnji višina prispevne stopnje (v odstotku od bruto plaèe) odvisna od stopnje rasti realnih plaè in stopnje rasti zaposlenih pri dokladnem sistemu, in od realne obrestne mere pri naložbenem sistemu. Ker je v sedanjem trenutku realno prièakovati, da bo prièakovana donosnost investicij večja od vsote prièakovane rasti zaposlenih in rasti realnih plaè, omogoèa naložbeni sistem večjo stroškovno učinkovitost. To pomeni, da zahteva manjše prispevke za izplaèilo enake pokojnine oziroma zagotavlja večjo pokojnino pri enakih prispevkih²².

²² Razlika v stroškovni učinkovitosti med dokladnim in naložbenim stebrom je prikazana v tabeli 18. Zaradi poenostavitve se predpostavlja, da je prebivalstvo stacionarno in torej zaposlenost konstantna. Pri visoki rasti realnih plaè in nizkih realnih obrestnih merah ima dokladni sistem prednost pred naložbenim. Tako je npr. pri 5-odstotni rasti realnih plaè in pri 2-odstotni realni obrestni meri višina prispevne stopnje, ki zagotavlja 40-odstotno nadomestitveno pokojnino, v dokladnem sistemu 20 odstotkov, v naložbenem sistemu pa kar 46 odstotkov. Pri za nas mnogo bolj verjetnih predpostavkah višje realne obrestne mere od rasti realnih plaè je prednost na strani naložbenega sistema. Tako je npr. pri 2- odstotni rasti realnih plaè in pri 5-odstotni realni obrestni meri višina prispevne stopnje, ki zagotavlja 40-odstotno nadomestitveno pokojnino, v dokladnem sistemu spet 20 odstotkov (pri danih predpostavkah prispevna stopnja v dokladnem sistemu ni občutljiva na rast plaè), v naložbenem sistemu pa zgolj 8 odstotkov. V naših razmerah je stroškovna prednost naložbenega sistema še toliko večja, èe upoštevamo predvideno moèno zmanjševanje zaposlenosti po letu 2005.

Tabela Napaka! Le za glavni dokument. :Primerjava stroškovne učinkovitosti dokladnega in naložbenega sistema*

Dokladni sistem	Naložbeni sistem
-----------------	------------------

c) **Manjše politično tveganje.** Poklicni sistem in decentralizirani sistem osebnih pokojninskih varčevalnih računov sta bistveno bolj odporna na politične pritiske po večanju pokojnine in/ali kroga zavarovancev. Poudariti je treba, da to ne velja za centraliziran sistem osebnih pokojninskih varčevalnih računov²³.

è) **Neodvisnost od demografskih gibanj**

Spremenjene demografske razmere so ene od najmočnejših razlogov za nujnost sprememb dokladnega sistema v vseh razvitih in mnogih drugih državah. Takšne spremembe napovedujejo primanjkljaj pokojninske blagajne in narekujejo ustvarjanje pokojninskih rezerv, naprimer z večanjem prispevne stopnje in/ali manjšanjem obsega pravic. Oboje, večanje prispevne stopnje in(al) manjšanje pridobljenih pravic dokladnega sistema, je kot že omenjeno, izredno težko izvesti.

Sistem naložbenega pokritja ni odvisen od demografskega prehoda. Ena bistvenih prednosti tega sistema je prav dejstvo, da je upravljan z "avtomatskim pilotom". Ker vsak posameznik nalaga prispevke na svoj osebni račun, je sistem vedno po definiciji pokrit. Sistema torej ni potrebno posebej prilagajati, če se npr. zmanjša rodnost ali poveča pričakovana življenjska doba.

4.2.2.2 *Slabosti naložbenega sistema*

Med slabostmi naložbenega sistema je treba poudariti dejstvo, da ta sistem prepušča del finančnega rizika zavarovancem ter ustvarja precejšnje administrativne stroške.

a) **Prepuščanje dela finančnega rizika zavarovancem.**

Naložbeni sistem, ki temelji na principu izvedenih pravic, prepušča naložbeni rizik, inflacijski rizik in "rizik" dolgega življenja posameznikom. Nasploh velja, da nižja ko je donosnost investicij, nižji je pokojninski dohodek. Da bi omilila ta rizik,

Realna obrestna mera	----	Rast realne plače: 0%	Rast realne plače: 2%	Rast realne plače: 5%
0%	20	20	35	77
2%	20	11	20	46
5%	20	4	8	20
Nadomestitvena stopnja pokojnine	40	40	40	40

* Prikazana je višina prispevne stopnje, ki zagotavlja pokojnino, enako 40 odstotkom plače v letu pred pokojnitvijo. Predpostavljamo, da je stopnja odvisnosti dokladnega sistema (razmerje med upojenci in zavarovanci) 1:2, in da je prav tolikšna stopnja neaktivnosti pri naložbenem sistemu (razmerje med neaktivno in aktivno dobo posameznika). Prav tako predpostavljamo, da je zaposlenost stacionarna (iz leta v leto enaka), da je rast realne plače vsake zaposlitvene kohorte enaka in da je realna plača ob upokojitvi enaka prejšnji plači v gospodarstvu.

Vir: Svetovna banka, 1994.

²³ Takšen centraliziran sistem je bil v nekaterih državah večkrat uporabljen za financiranje državne blagajne.

država lahko jamèi minimalno donosnost naložb, kar pa ima lahko negativne posledice na upravljalce pokojninskih skladov (ti lahko investirajo v tvegane naložbe, ker imajo preveè proste roke in ne odgovarjajo za napaèen odloèitve). Skladi se proti inflacijskemu riziku zavarujejo z naložbami v delnice in nepremiènine, katerih nominalna vrednost navadno raste v skladu z inflacijo, in z naložbami v tujini. Država lahko omili tudi "rizik" dolgega življenja z zahtevo po obveznem nakupu anuitet.

b) Visoki administrativni stroški.

Administrativni stroški, posebno v decentraliziranem naložbenem stebru, kjer ekonomija obsega ne pride v poštev, so lahko zelo visoki²⁴. Višji stroški decentraliziranih sistemov so rezultat stroškov trženja in transakcijskih stroškov, ki nastanejo, ko zavarovanci menjavajo pokojninske sklade.

4.2.3 Zagotavljanje optimalne kombinacije stebrov

Glede na dejstvo, da imata tako dokladni kot tudi naložbeni sistem financiranja prednosti in slabosti, je veèina držav zgradila svoje sisteme pokojninskega in invalidskega zavarovanja na podlagi kombinacije obeh sistemov, s katero so skušali izrabitì èimveè njunih dobrih strani in izloèiti slabosti.

Ob upoštevanju dolge zgodovine našega pokojninskega zavarovanja, ki je zgrajen izkljuèno na dokladnem sistemu financiranja, je v reformi možno razmišljati le o razliènih kombinacijah obstojeèega sistema z novim drugim stebrom, ki bi se financiral po naložbenem sistemu. Ob odloèanju o novem pokojninskem sistemu in o kombinaciji med razliènimi stebri, je seveda nujno izoblikovati kriterije, po katerih je možno presojati zaželjenost posameznih stebrov. Brez dvoma je glavni kriterij oblikovanja veèstebnega sistema zagotavljanje temeljnega poslanstva pokojninskega sistema, to je zagotavljanje socialne varnosti za primer starosti, invalidnosti ali smrti zavarovanca. Kot dodatni kriterij je uveden vpliv pokojninskega sistema na gospodarsko rast.

²⁴ Tako so bili operativni stroški l. 1990 v Èilu 1.5 odstotka skupne mase plaè, od katere se je plaèeval prispevek, oziroma 2.3 odstotka sredstev pokojninskih skladov; stroški centraliziranih sistemov v Vzhodni Aziji so nekajkrat nižji.

4.2.3.1 Kriterij oblikovanja: zagotavljanje socialne varnosti na starost

Da bi pokojninski sistem lahko opravljal svoje temeljno poslanstvo, mora zagotavljati:

- da se amortizirajo posledice zavarovanih rizikov (zavarovalna funkcija);
- da posamezniki v svoji aktivni dobi varujejo (varovalna funkcija),
- da se zagotovi jamstvo za privarčevane prihranke (jamstvena funkcija) ter
- da se dohodek prerazporedi od bolj produktivnih k manj produktivnim članom družbe (redistribucijska funkcija).

Podrobneje lahko opredelimo funkcije pokojninskega sistema takole:

- **Zavarovalna funkcija** zagotavlja, da so v optimalni kombinaciji stebrov sistema učinkovito pokriti zavarovani riziki starosti, invalidnosti in smrti.
- **Varovalna funkcija** zagotavlja prerazporeditev dohodka iz aktivne v neaktivno dobo posameznika. Tako se dohodkovni tok izravna preko celotnega življenja posameznika, kar omogoči, da se odloži del potrošnje iz obdobja, ko je človek mlad in ima visoke dohodke, na čas, ko ostari in se zmanjšajo njegove pridobitne možnosti. Varovalna funkcija je še pomembnejša, če želimo, da naj pokojninski sistem prispeva k hitrejši akumulaciji kapitala.
- **Jamstvena funkcija** pomeni varstvo prihrankov pred različnimi nevarnostmi in negotovostmi. Gre predvsem za varstvo pred nevarnostjo, da bi gospodarske, demografske in politične razmere ogrozile uresničitev implicitne medgeneracijske pogodbe, ki je podlaga dokladnemu sistemu, nadalje varuje pred nevarnostjo, da bi recesija ali slabe investicijske odločitve zmanjšale ali celo izničile zbrane prihranke za starost, da bi inflacija zmanjšala realno vrednost prihrankov in da bi zbrani prihranki ne zadoševali za dobo uživanja pravic.
- **Redistributivna funkcija** pomeni prerazporeditev prihrankov premožnejših oseb k revnejšim. Ljudem z manjšimi možnostmi in dohodki so omogočeni zadostni prihodki v starosti, ne da bi jih v mladosti obremenili s tolikšnimi prispevki za starost, da bi že takrat padli pod prag revšine.

Pri oblikovanju optimalne kombinacije stebrov pokojninskega sistema je torej treba zagotoviti, da bodo omenjene funkcije pokojninskega sistema kar najbolje zastopane.

4.2.3.2 Kriterij oblikovanja: pospeševanje gospodarske rasti

Kot je utemeljeno v poglavju o razlogih za reformo, sedanji sistem v preveliki meri vpliva na gospodarsko rast. Glede na pomembne učinke, ki jih pokojninski sistem neizbežno ima na celotno gospodarstvo, zadošča vedenje o tem, kako velik delež družbenega produkta predstavljajo pokojnine. Zato je smiselno, da kot dodatni kriterij oblikovanja večstebrega sistema upoštevamo tudi učinke pokojninskega sistema na gospodarsko rast. Ne nazadnje, ker obstaja dvostranska zveza med pokojninskim sistemom in gospodarsko rastjo. Ne le, da pokojninski sistem vpliva na gospodarsko rast. Obstaja tudi povratna zveza: večja kot je gospodarska rast, lažje je zagotoviti socialno varnost v času starosti in nasploh!

5. IZVEDBA REFORME

Kot prvo fazo reforme sistema pokojniskega in invalidskega zavarovanja, ki smo ga podedovali iz nekdanje SFRJ, štejeemo zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1992 skupaj s spremembami in dopolnitvami iz začetka leta 1996.

Kljub spremembam in izboljšavam sistema, ki so bile opravljene doslej, so v sistemu še ostale slabosti, zaradi katerega ne bo mogel trajno in uspešno delovati. Zato je nujno prièeti z naslednjo fazo reforme, ki bi jo izvedli v dveh glavnih stopnjah. V naslednjih dveh do treh letih je nujno sprejeti veè ukrepov za racionalizacijo obstojeèega sistema, doloèenega z zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, in odpraviti najveèje neuskklajenosti (zakonske spremembe do leta 1997, uvajanje v letih 1998 ali 1999).

Globlje spremembe sistema, ki bodo posegale v temeljna naèela in izhodišèa sedanjega pokojniskega in invalidskega zavarovanja, bodo opravljene v naslednji fazi, ki pa bo tudi morala biti konèana najkasneje v petih letih, ker se bodo do takrat zaostriila demografska razmerja.

5.1 Popravki sistema iz leta 1992 in 1996

Z zakonom, ki je bil uveljavljen s 1. 4. 1992, so bili odpravljeni pglavlatni razlogi prehitre rasti števila upokojencev. Pravica do predèasne upokojitve je bila omejena le na delavce, ki so izgubili zaposlitev zaradi steèajev ali kot presežni delavci, na trajno brezposelne delavce in na delovne invalide. Tudi zavarovanci s polno pokojninsko dobo se lahko upokojijo le po dopolnitvi doloèene starosti, starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine so se postopno poveèale za tri leta. Predvsem zaradi uèinkov teh ukrepov se je v èasu po letu 1992 praktièno ustavilo upokojevanje.

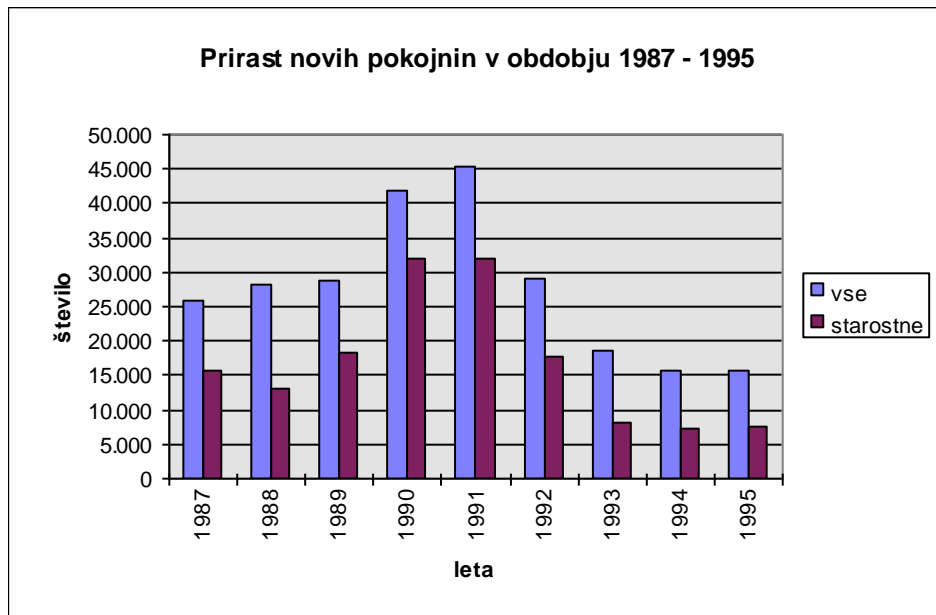
Iz naslednje tabele je razviden izjemen porast števila novih upokojencev v letih 1990 in 1991 ter upad števila upokojenih po letu 1992, tudi zato, ker je mnogo zavarovancev, ki bi se sicer upokojili v kasnejšem obdobju, dejansko upokojilo do aprila 1992, da bi izkoristili ugodnejše pogoje iz prejšnjih predpisov.

Tabela 17 Prirast užívalcev pokojnin od l. 1987 do l. 1995

leto	starostne pokojnine		invalidske pokojnine		družinske	SKUPAJ
	moški	ženske	moški	ženske		
1987	6.601	9213	3469	1821	4746	25.850
1988	3580	9560	3799	1784	4397	28.120
1989	8503	9744	4027	1926	4598	28.834
1990	14910	16991	3904	2113	4045	41.963
1991	15719	16261	5524	3091	4895	45.490
1992	8696	8967	4309	2231	4811	29.014
1993	4184	3956	3717	1877	4859	18.593
1994	3495	3659	2920	1358	4150	15.582
1995	3.692	3.816	2.635	1.352	4.088	15.583

Vir: Poslovna poroèila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Iz naslednje slike je razviden preobrat, do katerega je prišlo po sprejemu novega zakona v letu 1992:



V letih 1992 - 1998 se starostne meje za pridobitev starostne in predčasne pokojnine vsako leto povečajo za pol leta, zato se v teh letih starostno ali predčasno upokoji praktično le polovica posamezne generacije. V letu 1997, ko se bo končalo postopno dviganje starostnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine z nepolno dobo in do predčasne pokojnine, in v letu 1998, ko se bo končalo postopno dviganje starostne meje še za starostno upokojevanje s polno pokojninsko dobo, je možno ponovno pričakovati povečanje števila novih upokojitev.

Predvsem zaradi prestrukturiranja gospodarstva in hitrih gospodarskih sprememb, ki so se odražale v večanju števila presežnih delavcev, ki so izkoristili vse možnosti za čimprejšnjo upokojitev, in s tem povezanega slabšanja razmerja med številom aktivnih zavarovancev in upokojencev, razreševanja vprašanj v zvezi z delitvijo nekdanjega skupnega jugoslovanskega prostora, kjer je veljalo enotno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, povečevanja zasebnega sektorja ob istočasnem zmanjševanju števila delavcev v podjetjih in organizacijah in zmanjšanja stopnje inflacije, so bile po več kot dvoletnih razpravah v januarju 1996 sprejete spremembe in dopolnitve zakona iz leta 1992, s katerimi so bile ob nespremenjenih načelnih rešitvah odpravljena nekatera nesorazmerja, ki se pojavljala pri izvajanju zavarovanja.

Med temi spremembami in dopolnitvami, ki so bile sprejete, so najbolj pomembne naslednje:

- Uvedena je bila dokončna pravna podlaga za uvedbo večstebnega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v skladu s posebnim zakonom. Postavljena so izhodišča zato, da se poleg obveznega zavarovanja, ki je v celoti urejeno s tem zakonom, uredi tudi prostovoljna vključitev v zavarovanje za osebe, ki niso zaposlene ali ne opravljajo dejavnosti, na podlagi katerih bi morale

biti obvezno zavarovane, in uvedejo dodatne oblike zavarovanja za osebe, ki so že vključene v obvezno zavarovanje.

- Položaj samostojnih podjetnikov posameznikov in drugih samozaposlenih zavarovancev je spremenjen tako, da so njihove obremenitve v načelu izenačene z obremenitvami delavcev: gre za ukinitve možnosti zavarovanja za ožji obseg pravic, omejitev izbire zavarovalnih osnov glede na najnižjo izhodiščno plačo po kolektivni pogodbi, ki velja za delavce v isti dejavnosti, ali po splošni kolektivni pogodbi;
- Položaj samostojnih podjetnikov posameznikov in drugih samozaposlenih zavarovancev je spremenjen tako, da se jim pri izračunu pokojninske osnove upoštevajo zavarovalne osnove iz vseh let, ko so imeli možnost proste izbire zavarovalnih osnov. S tem je bil opravljen prvi korak k podaljšanju obdobja, iz katerega se vzamejo plače oziroma zavarovalne osnove za izračun pokojninske osnove;
- Urejeni so primeri opravljanja samostojne dejavnosti kot postranskega poklica in drugi primeri, ko se samostojni podjetnik posameznik ni dolžan vključiti v obvezno zavarovanje;
- Urejena so vprašanja v zvezi s pravico do pokojnine in do štetja zavarovalne dobe, prebite v drugih republikah nekdanje SFRJ za zavarovance, ki nimajo državljanstva Republike Slovenije;
- Urejeno je vprašanje, kako določiti pokojninsko osnovo zavarovancu, ki po 1.1.1970 ni prejemal plače oziroma nima zavarovalnih osnov, po katerih bi bilo možno določiti pokojninsko osnovo;
- Krog zavarovancev je razširjen z učenci v učenem razmerju na podlagi učne pogodbe;
- Uvedeno je vsakoletno preverjanje pogojev za uživanje varstvenega dodatka;
- Način usklajevanja pokojnin je bil spremenjen z odpravo dvomesečnih poračunov uskladitev in z vsakoletno korekcijo pokojnin tako, da se zagotovi predpisano razmerje med povprečno starostno pokojnino za polno pokojninsko dobo in povprečjem mesečnih plač.
- Uvedena je bila možnost sofinanciranja pokojninskega in invalidskega zavarovanja iz državnega proračuna,
- Vzpostavljeno je bilo tripartitno avtonomno upravljanje zavoda,
- Določena je bila pravna subjektiviteta kapitalskega in stanovanjskega sklada ter sklada dodatnega zavarovanja.

5.2 Pristop k drugi in tretji fazi reforme

V okviru pristopa k drugi in tretji fazi reforme sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja bodo upoštevana naslednja izhodišča:

Druga faza reforme pomeni preoblikovanje sedaj veljavnega zakonskega sistema v takšni meri, da bodo odpravljena neskladja in uveljavljene spremembe, s katerimi bi se pogoji za pridobitev pravic, obseg zagotavljenih pravic in odmera pravic približali ureditvam v primerljivih evropskih državah, ob istočasni uvedbi nekaterih ugodnosti iz demografskih razlogov in zaradi varstva otrok.

Izvedba druge faze reforme je pogoj za uvedbo veštebrnega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja na tak način, da se bo v drugi fazi reformiran dosednji sistem razdelil na dva obvezna stebra, na dokladni steber (socialno zavarovanje) in na naložbeni steber. Drugo fazo reforme je nujno izpeljati do konca leta 1997, to je do roka, do katerega se skladno s spremembami iz leta 1992, postopno dviga starostna meja za pridobitev pravice do predčasne in starostne pokojnine.

Tretja faza reforme, to je uvedba veštebrnega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, se bo pričela sočasno z drugo fazo reforme. Končana bo kasneje, predvidoma v petih letih, saj bo za njeno izvedbo nujno pripraviti ustrezne analize, pripraviti dodatne zakonske podlage, ustanoviti nosilce zavarovanja v drugem stebru, oblikovati zavarovalne produkte in zagotoviti druge tehnične, ekonomske, aktuarske in organizacijske podlage za uvedbo in delovanje veštebrnega sistema.

Pri izvedbi druge in tretje faze reforme bo največ težav povezanih s prehodom od sedanjega na v drugi fazi reformiran sistem, ter s prehodom na veštebrni sistem. Prehod bo nedvomno terjal dobro izdelan sistem prehodnih določb (intertemporalno pravo), ki bo temeljil na naslednjih načelih:

- na načelu varovanja pridobljenih pravic, kar pomeni da bodo upokojenci, ki so uveljavili pravico do pokojnine pred uveljavitvijo novega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ohranili pravico do pokojnine v obsegu in pod pogoji, določenimi s predpisi, veljavnimi ob njegovi uveljavitvi;
- na načelu varovanja pričakovanih pravic, ki pomeni, da bodo zavarovanci, ki so v starem sistemu dopolnili določeno zavarovalno dobo in (ali) določeno starost, lahko ostali v tem zavarovanju in se upokojili po teh, sicer reformiranih predpisih, drugi pa bodo na podlagi obdobja zavarovanja po prejšnjih predpisih pridobili pravico do sorazmernega dela pokojnine, odmerjenega po teh sicer reformiranih predpisih, veljavnih do uveljavitve novega veštebrnega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.²⁵;

²⁵ Pravice do pokojnin in drugih denarnih dajatev iz zakonskega pokojninskega zavarovanja nastanejo na temelju obveznega zavarovanja zaposlenih, samozaposlenih in nekaterih drugih oseb. Obvezno zavarovane osebe so po zakonu dolžne od svojih plač oziroma dohodkov mesečno plačevati prispevke. Zaradi obveznega plačevanja prispevkov je plača oziroma dohodek zavezanca znižan. Obveznost prispevanja velja za slovenske zavarovance na temelju jugoslovanskega zakona o pokojninskem zavarovanju od leta 1957.

- na naèelu izbire, po katerem bodo zavarovanci, ki bodo do uveljavitve veèštebrnega sistema dopolnili doloèeno zavarovalno dobo in (ali) doloèeno starost v sedaj veljavnem sistemu, lahko po lastni izbiri ostali v reformiranem dosedanjem sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ali pa se bodo zavarovali v novem veèštebrnem sistemu, in

Zakonska ureditev pravic iz pokojninskega zavarovanja ne more biti trajna ("veèna"), ker na uresnièevanje sistema praviloma vplivajo družbene spremembe v doloèeni državi, zlasti ekonomske, demografske in socialne. Posegi v pravico do pokojnine ob reformah pokojninskih sistemov oziroma spremembi zakonov, zlasti posegi, ki imajo za posledico poslabšanje pravnega položaja upravièencev v zvezi s pogoji za pridobitev pravice do pokojnine in v zvezi z višino pokojnine in drugih denarnih dajatev, pa so lahko le omejeni in izvedeni v skladu z veljavnimi pravnimi pravili.

V evropskih državah in tudi v Sloveniji so doloèena ali so se izoblikovala pravna pravila za posege v pravice iz pokojninskega zavarovanja. Pravna pravila so razlièna za posege v pridobljene pravice in za pravice v nastajanju oziroma v prièakovane pravice.

Posegi v pridobljene pravice, ki jih je posameznik že pridobil in jih že uživa na temelju pravnomoène odloèbe, praviloma niso dopustni na temelju prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov. V Sloveniji je z doloèbo 155. èlena Ustave prepovedano poseganje v pridobljene pravice na temelju retroaktivne veljavnosti nove zakonske ureditve. Glede na tako ustavno ureditev bi bilo v nasprotju z Ustavo, èe bi spreminjali izhodišène pokojnine, doloèene s pravnomoèno odloèbo in odmerjena po predpisih, ki so veljali v èasu odmere pokojnine. Posegi v pravice v nastajanju, za katere prièakujejo aktivni zavarovanci, da se bodo izpolnile v èasu, ko bodo izpolnili pogoje za upokožitev, praviloma z ustavo in predpisi niso posebej urejeni. V tujih in v slovenski sodni praksi pa so se oblikovala doloèena stališèa v zvezi s temi posegi, ki so dobila že naravo pravnih standardov.

V evropskih državah praviloma utemeljujejo, da so posegi države v pravice v nastajanju lahko le omejeni. Pravice iz socialnih zavarovanj uživajo na primer po mnenju nemškega ustavnega sodišèa po vsebini enako varstvo kot premoženjske pravice, ker nastajajo na temelju predhodnega prispevka zavarovanca v sistem, ki zagotavlja sredstva za pokojnine oziroma zaradi plaèila za bodoèe dajatev. Na vsebinsko podobno stališèe se je postavilo Evropsko sodišèe za èlovekove pravice, ki je v zvezi s tolmaèenjem 6. èlena Evropske konvencije èlovekovih pravic sprejelo stališèe, da pravice iz socialnih zavarovanj praviloma uživajo enako pravno varstvo kot civilne pravice.

Slovensko Ustavno sodišèe je že odloèalo o posegih v prièakovane pravice, ki temeljijo na veljavni zakonski ureditvi in ne na pravnomoèni odloèbi (na primer zakonsko doloèen naèin usklajevanja pokojnin). Sodišèe se je postavilo na stališèe, da je v okviru ustavnih doloèb in naèel možno spreminjati in tudi zmanjšati pravice iz socialne varnosti z veljavnostjo za naprej, ter da ustava izrecno varuje le pred posegi v pravice z retroaktivnim uèinkom. Iz take utemeljitve sledi, da se realna vrednost odmerjene pokojnine lahko zmanjša za naprej, ker gre za prièakovano pravico na temelju zakona in ne na temelju pravnomoène odloèbe. Sodišèe je doloèilo meje posega v pridobljene pravice za naprej in s tem meje za zakonodajalca, ki po mnenju sodišèa ne more postopati samovoljno (arbitrarno) in brez utemeljenega razloga poslabševati pravni položaj upravièenca. Utemeljen razlog je lahko po mnenju sodišèa prevladujoèi javni interes.

Ob reformah pokojninskih sistemov v tujini, s katerimi se je posegalo v pravice v nastajanju, so na temelju opisanih pravnih standardov doloèili postopek postopnega uveljavljanja novih norm, tako da tisti, ki jim bo dospela pravica po uveljavitvi reforme ne bodo nenadoma v bistveno neugodnejšem položaju in da bodo lahko prilagodili svoje ravnanje novemu položaju. Tako so na primer v ZDA in Nemèiji raztegnili zviševanje starostne meje za upokožitev na 20 do 30 let (starost se na primer zvišuje za 2 meseca letno v ZDA), v Franciji podaljšuje desetletno obdobje za doloèanje osnove za odmero pokojnine za eno leto letno. Tudi za italijansko reformo je predvideno dolgo prehodno obdobje do dokonène uveljavitve.

V primeru spremembe veljavnega slovenskega sistema pokojninskega zavarovanja, s katero bi se posegalo v prièakovane pravice, bi bilo treba analizirati, kako bi spremembe uèinkovale na posamezne starostne skupine aktivnih zavarovancev in doloèiti primerno prehodno obdobje za dokonèno uveljavitev neugodnejših pogojev in upravièenj, tako da posegi v pravice ne bi bili prekomerni oziroma nesorazmerni. Upoštevati bi bilo treba zlasti, kakšno obdobje so aktivni zavarovanci prispevali v pokojninski sistem pod enakimi pogoji kot upokoženci, ki so že pridobili pravico do pokojnine.

S primernim prehodnim sistemom se zagotovi kontinuiteta pridobljenega in tudi do doloèene mere prièakovanega socialnega položaja in s tem povezana pravna varnost ter zaupanje v pravno državo.

- na naèelu obvezne vkljuèitve v veèstebni sistem, ki bo veljalo za zavarovance, ki bodo prviè vstopili v zavarovanje po uvedbi veèstebnega sistema oziroma do takrat v dotedaj veljavnem sistemu ne bodo dopolnili doloène zavarovalne dobe in (ali) doloène starosti (na primer najmanj 20 let zavarovalne dobe in (ali) 45 let starosti).

5.3 Spremembe obstojeèega sistema (druga faza reforme)

Veljavni sistem, doloèn z zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, je nujno še pred prehodom na veèstebni sistem spremeniti in dopolniti na posameznih podroèjih tako, da bi :

1. v starostnem zavarovanju uvedli :

- sistem postopnega zviševanja starostne meje za redno in predèasno upokojitev;
- sistem postopnega izenaèevanja pogojev (starosti in pokojninske dobe) in naèina odmere pokojnine za moške in ženske,
- ugodnosti za vštèvanje ali dokup doloène dobe v pokojninsko dobo za vsakega otroka (mati ali oèe),
- sistem postopnega poveèevanja dobe zavarovanja, ki se upošteva pri izraèunu pokojninske osnove od sedanjih desetih let do celotne zavarovalne dobe (npr: vsako leto po uveljavitvi reforme se obdobje podaljša za po eno leto), da bi dosegli veèjo individualno sorazmernost oziroma ekvivalenco med pokojnino in povpreèno plaò v celotnem obdobju zavarovanja,
- vpliv starosti in pokojninske dobe na višino predèasne pokojnine po aktuarskih zavarovalniških raèunih.
- poveèevanje pokojnine, doloèeno po aktuarskih zavarovalniških izraèunih, v primerih, ko zavarovanec ostane v zavarovanju po dopolnitvi pogojev za polno starostno pokojnino,
- revizijo pravic, pridobljenih ali odmerjenih po posebnih predpisih

2. v invalidskem zavarovanju uvedli:

- sistem prehoda od invalidske pokojnine na starostno pokojnino ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine,
- za invalide vseh kategorij zmanjšanje obsega individualnih pravic v primeru, ko se s pravnomoèno sodno odloèbo ugotovi, da je nastala poškodba po krivdi zavarovanca (na primer v primeru prometnih nesreè),
- poveèanje obveznosti delodajalca v primerih, ko je dokazana njegova odgovornost za nespoštovanje varnostnih, higienskih in zdravstvenih ukrepov,
- individualiziranje odmere denarnih nadomestil.

3. v družinskem zavarovanju uvedli:

- pravico do družinske pokojnine za vse otroke ne glede na dobo predhodnega zavarovanja umrlega roditelja (sedaj je za zavarovance, ki niso dopolnili pogojev za starostno ali invalidsko pokojnino, najnižji pogoj za priznanje pravice do družinske pokojnine 5 let zavarovalne dobe ali 10 let pokojninske dobe).

4. pri plačevanju prispevkov določili:

- najnižjo dovoljeno zavarovalno osnovo za vse zavarovance (ne samo za samozaposlene) v višini najnižje plače za določeno stopnjo izobrazbe (glede na ureditev v splošnih kolektivnih pogodbah).

5.3.1 Značilnosti predvidenih sprememb in dopolnitev obstoječega sistema

a) Povečanje starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine

Po poteku roka, ki skladno z zakonom iz leta 1992 poteče s 1.1.1997 za zavarovance z nepolno pokojninsko dobo in s 1.1.1998 za zavarovance s polno pokojninsko dobo, do katerega se postopno povečujejo starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, bi nadaljevali s postopnim povečevanjem starostne meje, dokler ne bi bile dosežene starostne meje v primerljivih državah in izenačenje starostnih mej za ženske in moške.

b) Nova ureditev pravice do predčasne pokojnine

Glede na povečevanje starostne meje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, se bodo pojavili številni problemi pri zavarovancih, ki so svojo življensko kariero načrtovali po sedaj veljavnih pogojih za upokojitev. Zato je zavarovancem, ki so dopolnili minimalno pokojninsko dobo 35 let (moški) oziroma 30 let (ženske), nujno dopustiti možnost predčasne upokojitve pri za pet let nižji starosti, kot velja za pridobitev pravice do starostne pokojnine z nepolno pokojninsko dobo.

Tudi minimalna starost za pridobitev pravice do predčasne pokojnine bi se postopoma zviševala na enak način, kot je predviden za starostne pokojnine.

c) Upoštevanje starosti pri odmeri starostne pokojnine

Odbitek zaradi predčasne upokojitve bi se izračunaval po pravilih aktuarske matematike tako, da bi se pokojnina, ki gre zavarovancu glede na dopolnjeno pokojninsko dobo, zmanjšala za toliko odstotkov, da bi skupen znesek vseh priëakovanih obrokov predčasne pokojnine ne presegal skupnega zneska vseh obrokov starostne pokojnine, ki bi jih zavarovanec po statističnih predvidevanjih prejel, èe bi se upokojil pri starosti za pridobitev starostne pokojnine.

Z načinom odmere bi se spodbujalo odlaganje starostne upokojitve za zavarovance, ki so sicer že dosegli minimalne pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine. To bi dosegli tako, da bi se po načelih aktuarske matematike povečal znesek pokojnine, ki bi bil odmerjen od pokojninske osnove glede na dopolnjeno pokojninsko dobo, za vsako leto zavarovanja po dopolnitvi minimalnih pogojev, za določen odstotek.

d) Spremembe načina oblikovanja pokojninske osnove

Obdobje, iz katerega se vzamejo plače oziroma zavarovalne osnove za izračun pokojninske osnove, bi se od sedanjih desetih let postopno povečalo na celotno obdobje zavarovanja tako, da to obdobje podaljševali po n.pr. eno leto v vsakem koledarskem letu po uveljavitvi teh sprememb in s tem zagotovili postopnost in sorazmernost pri prehodu na sistem, ki bi zagotavljal večjo odvisnost med pokojnino in poprečno plačo oziroma zavarovalno osnovo v celotnem obdobju zavarovanja.

e) Sprememba lestvice za odmero pokojnine in vpliv starosti na višino pokojnine

Sedanjo lestvico za odmero pokojnine glede na dopolnjeno pokojninsko dobo, ki se konča pri 35 letih pokojninske dobe (ženske) oziroma pri 40 letih pokojninske dobe (moški), bi spremenili tako, da bi bili zavarovanci stimulirani za daljše zavarovanje.

Pri tem bi veljalo proučiti tudi druge možnosti za stimuliranje odlaganja upokojitev po načelu: višja kot je starost ob upokojitvi, večji je mesečni znesek starostne pokojnine, in obratno, kar naj bi omogočalo fleksibilnost pri sprejemanju upokojitvenih odločitev. Na tak način bi bila dana možnost izbire različnih pogojev starosti ob izpolnjevanju določene pokojninske dobe s tem, da bi se v skladu z opisanim načelom, zgodnejša starostna upokojitev trajno odražala kot trajno zmanjšanje pokojnine, kasnejša starostna upokojitev pa bi bila nagrajena s trajnim dodatkom za odloženo upokojitev..

f) Izenačenje odstotka za odmero pokojnin za moške in ženske

Glede na mednarodna pravila in ustavne določbe o prepovedi spolne diskriminacije, bi v lestvici za odmero pokojnine določili enake odstotke za ženske in moške z enako pokojninsko dobo. Razlike pri obravnavanju žensk in moških bi bile možne izključno v zvezi z materinstvom. Zato bi se ob načelno enaki odmeri pokojnin glede na dopolnjeno pokojninsko dobo zavarovankam za vsakega otroka priznala določena pokojninska doba oziroma povečanje odstotka za odmero pokojnine tako, da bi vse zavarovanke - matere v povprečju ohranile sedanji obseg ugodnejše odmere pokojnin.

V sistemu je nujno določiti ugodnosti za beneficiranje starševstva (priznanje oziroma možnost ugodnega dokupa določene zavarovalne dobe za vsakega otroka)

g) Spremembe usklajevanja pokojnin

Način usklajevanja pokojnin in drugih dajatev je nujno spremeniti tako, da se ne bodo usklajevale vsak mesec, temveč bi se ob upoštevanju različnih kriterijev (gibanje poprečnih plač, zajemene plače, življenjskih stroškov), ki so primerljivi z ureditvijo v drugih evropskih državah, usklajevale v daljših časovnih intervalih.

h) Prevedba invalidske pokojnine v starostno pokojnino.

Po vzoru nekaterih drugih držav, bi se po dopolnitvi pogojev starosti za pridobitev pravice do starostne pokojnine, invalidske pokojnine na ustrezen način, ki ne bi materialno prizadel upravičencev, prevedle v starostne pokojnine. Invalidska pokojnina bi bila po svoji naravi v bodoče začasna pravica, ki bi bila podvržena recertifikaciji in bi trajala le toliko časa, dokler invalidski upokojenec ne bi dopolnil

starostnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, oziroma dokler traja takšno stanje invalidnosti, ki pogojuje pravico do invalidske pokojnine.

i) Revizija invalidskega zavarovanja

Glede na številne pomankljivosti, ki pretirano obremenjujejo delodajalce, in v nekaterih primerih objektivno škodijo tudi zavarovancem z zmanjšano delovno zmožnostjo, ker zmanjšujejo njihovo konkurenčnost na trgu delovne sile, je nujna revizija tega področja zavarovanja. Podrobnosti so opisane v posebnem poglavju.

Že v drugi fazi reforme je nujno vključiti v enoten sistem odmere in usklajevanja denarnih nadomestil iz invalidskega zavarovanja tudi nadomestila zaradi dela s skrajšanim delovnim časom, ki se zdaj odmerjajo glede na zavarovanevo dejansko plačo, ne pa od pokojninske osnove, od katere bi se jim odmerila invalidska pokojnina. Ob tem bi tudi v celoti individualizirali odmero nadomestil plače za čas čakanja na razporeditev oziroma na zaposlitev na drugem ustreznem delu tako, da bi odstotek za odmero vezali na zavarovanevo zavarovalno dobo oziroma na vzrok za nastanek invalidnosti.

j) Revizija pravic, priznanih ali odmerjenih po posebnih predpisih

Zato, da bi zagotovili transparentnost in medsebojno primerjavo med pravicami po splošnih predpisih in pravicami, ki so priznane ali odmerjene po posebnih predpisih, se vse pravice, ki so povezane s pokojninskim in invalidskim zavarovanjem, proučijo in uredijo v okviru enotne pravne ureditve.

5.4 Uvedba več stebrnega sistema - tretja faza reforme

V tretji fazi reforme bi se v drugi fazi reformiran sedanji sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, razdelil na dva stebra: dokladni steber in naložbeni steber. Pokojnina bi bila sestavljena iz dveh delov: iz pokojnine iz prvega stebra in pokojnine iz drugega stebra. Višina v enem in drugem stebru bi se določila v postopku določanja sistema. Možne bi bile različne kombinacije nižje ali višje pokojnine iz prvega stebra in višje ali nižje pokojnine iz drugega stebra. Poleg obeh osnovnih v načelu obveznih stebrov, bi z zakoni posebej uredili tretji steber, ki bi bil prostovoljen, vendar za nekatere rizike tudi obvezen.

V prvem stebru bi se zavarovancu zagotavljala izključno socialna in materialna varnost do določenega nivoja. Pravice bi se odmerjale v različnih višinah v odvisnosti od standardnega zavarovalnega kritja, določenega z zakonom. Zveza med vplačanimi prispevki bi obstajala na posreden način tako, da bi se pokojnine odmerjale od določenih zavarovalnih osnov, glede na strokovno izobrazbo zavarovancev z upoštevanjem tarifnih razredov, prispevki pa bi se plačevali v odvisnosti od plače zavarovanca. Proučiti velja tudi možnosti za limitiranje osnov za obračunavanje prispevkov.

5.4.1 Izvedba prehoda na novi sistem

Za prehod na veštebrni sistem predlagamo rešitev, po kateri bi se v veštebrni sistem obvezno vključili zavarovanci, ki bi prvič vstopili v zavarovanje po uveljavitvi reforme, in zavarovanci, ki so v starem sistemu dopolnili manj kot določeno zavarovalno dobo in (ali) določeno starost.

Zavarovanci, ki bi do uveljavitve reforme že dopolnili določeno zavarovalno dobo in (ali) določeno starost, bi imeli možnost izbire: ali ostati v starem, vendar reformiranem dokladnem sistemu, ali pa bi prešli v novi, veštebrni sistem. Problemi, ki se pojavljajo pri tej možnosti, se v glavnem dotikajo tega, kako obravnavati tiste delavce, ki bi prešli v novi, veštebrni sistem, vendar so bili že nekaj časa zavarovani v starem, dokladnem sistemu. Predlagamo, da bi v teh primerih zavarovancu priznali pravico do sorazmernega dela pokojnine na podlagi zavarovalne dobe, dosežene v starem, dokladnem sistemu. Pri tem bi se za ugotovitev pogojev seštevala obdobja zavarovanja v obeh sistemih, nato pa bi se izračunal sorazmeren del pokojnine v višini deleža skupne pokojninske dobe v enem od obeh sistemov, v skupni zavarovalni dobi.

V praksi bi to pomenilo, da bi upokojenec, ki je del zavarovalne dobe dosegel v dosedanjem enotnem zavarovanju, od reforme dalje pa bi bil vključen v novi, dvostebni sistem, v katerega bi plačeval prispevke, prejemal tri pokojnine, in sicer:

- sorazmeren del pokojnine na podlagi zavarovalne dobe, ki bi bila do uveljavitve veštebrnega sistema prebita v dosedanjem dokladnem sistemu;
- sorazmeren del pokojnine iz prvega stebra novega sistema in
- mesečno pokojnino oziroma mesečno rento, izračunano na podlagi valoriziranih in obrestovanih prispevkov, vplačanih v drugi, naložbeni steber zavarovanja.

Upokojenec, ki bi dopolnil določeno zavarovalno dobo in (ali) določeno starost v dotedanjem sistemu, in bi se odločil ostati v starem enotnem sistemu, bi obdržal takšen položaj, kot če bi veštebrni sistem zavarovanja sploh ne bil uveden: prispevke bi plačeval nosilcu tega, sicer v drugi fazi reformiranega sistema, po izpolnitvi pogojev pa bi iz tega zavarovanja prejemal pokojnino ali druge pravice.

Položaj posameznih skupin upokojencev in zavarovancev v prehodu na sistem treh stebrov, njihove pravice, plačevanje prispevkov in drugi viri financiranja, upravljanje s sistemi, prikazuje naslednja slika:

5.4.2 Financiranje prehoda

V državah, kot je Republika Slovenija, kjer obstaja že dozoreli sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki se financira po dokladnem sistemu, je pri prehodu na veèestebni sistem najpomembnejše vprašanje, kako servisirati obveznosti, ki izhajajo iz implicitnega dolga dosedanjega enotnega dokladnega sistema²⁶.

V dokladnem sistemu nosilec zavarovanja, ki pobira prispevke aktivnih delavcev in njihovih delodajalcev, predvideva, da bo moral v prihodnosti izplaèati pokojnine, medtem ko zavarovanci pridobijo pravico do pokojnine, ko izpolnijo doloèeno starost, zavarovalno dobo ali druge vnaprej doloèene pogoje. Ta medèasovna dimenzija dogovora kaže na to, da je s stališèa nosilca zavarovanja sistem mogoèe razumeti kot "zadolževanje in izplaèevanje".

Vrednost obstojeèih pokojninskih izplaèil izhaja iz dolga, ki si ga je nosilec nabral v preteklosti s pobiranjem prispevkov sedanjih upokojencev v èasu, ko so še bili aktivni zavarovanci. Za financiranje te poravnave dolgov se nosilec znova implicitno pokojninsko zadolži pri sedanjih aktivnih zavarovancih, ki skupaj s svojimi delodajalci plaèujejo prispevke. Tako nastali implicitni pokojninski dolg se prenaša preko generacij; tako se dolg starejši generaciji v obliki rednega izplaèevanja pokojnin in drugih pravic poravna s "izposojenim" denarjem mlajše generacije preko pobiranja prispevkov.

Ko se uvede naložbeni sistem financiranja in nosilec zavarovanja ne more porabiti vseh vplaèanih prispevkov za financiranje pokojnin in drugih pravic, ki izhajajo iz starega dokladnega sistema, ampak gre del teh prispevkov na individualne pokojninske raèune aktivnih zavarovancev v drugem, naložbenem stebru zavarovanja, se v sistemu pojavi fiskalni primanjkljaj (ker se izplaèila obstojeèih upokojencev s prispevki zavarovancev ne pokrije v celoti). Nosilec zavarovanja oziroma država kot

²⁶ *Implicitni dolg sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja obsega dve komponenti: dolg na raèun pokojnin, ki jih bodo še prejeli sedanji upokojenci in dolg na raèun sorazmernega dela pokojnin, ki jih bodo sedanji zavarovanci pridobili na podlagi že dosežene zavarovalne dobe.. Ob predpostavki, da bi v naslednjih 25 letih plaèe in pokojnine rasle po stopnji 3%, bi znašal implicitni dolg za moške starostne upokojence 48,8% letnega BDP, za moške invalidske upokojence 27,1% BDP, za ženske starostne upokojenke 64,2% BDP in za ženske invalidske upokojenke 11,5% BDP. Skupen implicitni dolg za starostne in invalidske upokojence bi tako znašal 155,2% letnega bruto domaèega proizvoda države. K temu velja prišteti še sorazmerni del implicitnega dolga na raèun družinskih pokojnin in drugih pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja.*

Pri izraèunu implicitnega dolga za sedanje aktivne zavarovance se upošteva prièakovani skupni znesek njihovih prièakovanih pokojnin, zmanjšan za diskontirano vrednost prispevkov, ki bodo zanje plaèani do njihove upokojitve, kar znaša nadaljnjih 112,9% BDP.

Skupen implicitni dolg na raèun sedanjih in bodoèih starostnih in invalidskih pokojnin, za katere so bili že plaèani prispevki v dosedaj veljavnem sistemu, bi tako znašal 264,8% letnega bruto domaèega proizvoda države. Pri izraèunu celotnega implicitnega dolga, v katerem bi bile upoštrevane tudi družinske pokojnine in druge pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja skupaj z drugimi odhodki, bi veljalo upoštrevati dejstvo, da predstavljajo izplaèila starostnih in invalidskih pokojnin skupaj z varstvenimi dodatki le približno 70% vseh odhodkov pokojninskega in invalidskega zavarovanja, in bi torej celotni implicitni dolg dosegel kar 3,7 kratnik letnega bruto domaèega proizvoda države.

Vir: IMF študija "Republic of Slovenia - New Challenges Coinfronting the Social Security System"

garant se mora zato eksplicitno zadolževati, da bi zbrala sredstva, potrebna za izplačilo pokojnin za obstoječe upokojence.

Ta "primanjkljaj" ni primanjkljaj v običajnem pomenu besede, ker nosilec zavarovanja oziroma država ne povečuje svojih plačilnih obveznosti, ampak samo izpolnjuje pretekle obveznosti na podlagi "obljubljenih pravic". S stališča države je tisto, kar se dogaja, pravzaprav bolj prilagoditev deleža dolgov, ker se neha implicitno pokojninsko zadolževati pri aktivnih zavarovancih in se začne eksplicitno zadolževati zato, da lahko izplačuje pokojnine in druge pravice, za katere ni ustreznega kapitalskega kritja.

V uravnoteženem dokladnem sistemu je implicitna obrestna mera implicitnega pokojninskega dolga enaka dolgoročni rasti skupnih dohodkov (ali BDP). V naložbenem sistemu se mora vlada eksplicitno zadolževati po tržnih obrestnih merah. Razliko med tržno obrestno mero in stopnjo rasti plačilne liste je treba obravnavati kot pravi primanjkljaj reforme, ki bo zahteval nove davke ali omejevanje porabe, da bi ga pokrili. Vsekakor bodo na novo ustanovljeni pokojninski skladi, ki bodo nosilci drugega naložbenega stebra, ki bodo morali vlagati v državne obveznice in druge dolgoročne finančne instrumente za pokrivanje implicitnega dolga dosedanjega zavarovanja, odločno zahtevali "državno menico".

Pomembno je poudariti, da bi pri vseh oblikah prehoda k večestebnemu sistemu začel nastajati denarni primanjkljaj na računih dosedaj veljavnega dokladnega sistema. Čeprav se zdi, da je to primanjkljaj prehoda na nov sistem, v resnici samo odraža denarno materializacijo velikega implicitnega dolga dosedanjega dokladnega sistema, ki ni mogel oblikovati rezerv, s katerimi bi pokrili razliko med vrednostjo svojih bodočih obljub in količino prihodnjih prispevkov, ki bi jih bilo mogoče prireakovati.

Treba je opozoriti tudi, da dejstvo, da se v sistemih primanjkljaji začnejo kazati ob različnih časih, zlasti za Slovenijo (z vidika njenega sedanjega relativno ugodnega fiskalnega položaja), ne bi smelo spodbuditi k temu, da bi dali prednost sistemu, v katerem bi se primanjkljaj maševalno v vsej svoji velikosti pokazal v prihodnosti. Ne glede na scenarij, bo hitro staranje prebivalstva zelo obremenilo davkoplačevalce po letu 2020. To govori v prid oblikovanju denarnih rezerv (ali zmanjšanju javnega dolga), s čimer bi ublažili fiskalni učinek primanjkljaja, ko se bo pojavil.

Glede na to, da bi zavarovanci za čas od prehoda na novi sistem dalje plačevali prispevke oziroma premije za obvezno zavarovanje nosilcem drugega stebra zavarovanja, prispevki za zavarovanje po dokladnem sistemu, ki bi jih še naprej plačevali Zavodu, pa bi bili namenjeni le za zagotavljanje dela sedanjih pokojnin, pravic iz invalidskega zavarovanja, invalidnin in dodatkov za pomoč in postrežbo, bo nujno zagotoviti vire za financiranje:

- dela pokojnin, ki so jih do prehoda na novi sistem, zavarovanci pridobili v dotlej veljavnem enotnem dokladnem sistemu in presega pokojnine, kakršne bi jim za doseženo pokojninsko dobo in pokojninsko osnovo šle iz prvega stebra novega sistema, in
- razlike med sorazmernim delom pokojnin, ki bi jih zavarovanci, ki bi prešli v novi večestebni sistem, za katerega bi plačevali prispevke, pridobili na račun zavarovalne dobe dosežene v starem dokladnem sistemu do prehoda, in zneskom

pokojnine, kakršnega bi za navedeno obdobje zavarovalne dobe prejeli v obsegu, določenem enako kot velja za prvi steber novega sistema.

Za ta namen bi bila potrebna sredstva, ki bi v primeru, če bi prispevki za novi prvi steber zavarovanja znašali polovico sedanje stopnje prispevkov za enotno dokladno financirano zavarovanje, v začetku dosegala približno polovico dosedanjega obsega sredstev za izplačevanje pokojnin, zagotovljenih v starem dokladnem sistemu. Obseg teh sredstev bi bil odvisen tudi od števila zavarovancev, ki bi se odločili za nadaljevanje zavarovanja v starem sistemu zavarovanja. Za obveznosti, ki bi izvirale iz pravic, ki bi jih sedanji zavarovanci pridobili na podlagi doslej dosežene zavarovalne dobe v obstoječem dokladnem sistemu, so pomembne tudi predvidene korekcije obstoječega sistema v drugi fazi reforme.

Za financiranje pravic, pridobljenih v prejšnjem sistemu, bi se zagotavljala sredstva iz naslednjih virov:

- državni proračun: davki, posojila, sredstva od prodaje državnih vrednostnih papirjev in drugi proračunski prihodki,
- kapitalski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja²⁷,

²⁷Kapitalski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja, v katerega se bo v procesu privatizacije preneslo 10% delnic oziroma kupnin za nekdanja družbena podjetja in sredstva iz denacionalizacije premoženja nekdanjih nosilcev socialnega zavarovanja, lahko služi kot dragocena podlaga za izvedbo dolgoročnih reform sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Kapitalski sklad je v letu 1995 postal solastnik 180 gospodarskih družb, katerih pripadajoči del nominalnega kapitala kapitalskega sklada znaša 13,4 milijarde SIT. Sklad je v tem času prejel 621 začasnic v skupni vrednosti 24,8 milijarde SIT. Iz obeh podatkov izhaja, da se proces privatizacije odvija zelo počasi, s tem pa se počasi gradi tudi praksa po privatizacijskega obdobja. Skupna revalorizirana vrednost premoženja kapitalskega sklada je na dan 31.12.1995 znašala 21,7 milijarde SIT.

V politiki poslovanja kapitalskega sklada bo nujno razrešiti vprašanja, ali se lahko za financiranje pokojninskega in invalidskega zavarovanja uporablja tudi glavnica kapitalskega sklada, ali izključno dobiček iz njegovih naložb oziroma poslovanja in ali se sredstva kapitalskega sklada uporabljajo izključno za kritje dela potreb obveznega zavarovanja, ali pa se lahko uporabljajo tudi v funkciji garantnega sklada za drugi steber sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki bi temeljil na popolnem kapitalnem kritju.

V času od leta 1965 do 1985 je bil takratni nosilec pokojninskega in invalidskega zavarovanja po posebnih predpisih dolžan izdvajati sredstva v višini 4% sredstev za izplačevanje pokojnin in varstvenih dodatkov v sklad za gradnjo in sanacije domov za upokojence in za reševanje stanovanjskih vprašanj upokojencev. Po letu 1985 se je delež sredstev za izgradnjo domov in stanovanj za upokojence manjšal, v letu 1986 je za ta namen šlo še 1,6%, v obdobju od 1987 do 1990 pa le še po 0,8% sredstev za izplačevanje pokojnin in varstvenih dodatkov, nato pa je ta stalni vir presahnil. V času do 1990 je bilo s sredstvi sklada zgrajenih 9.228 mest v domovih za upokojence, do leta 1985 pa je bilo kupljenih oziroma zgrajenih tudi 3100 stanovanj za upokojence. V letu 1990 je skladno s takrat uveljavljenim zakonom o stanovanjskem gospodarstvu sklad formalno prenehal obstajati. Že v letu 1991 pa je bil uveljavljen stanovanjski zakon, po katerem je v postopkih lastninjenja nekdanjih družbenih stanovanj pridobil Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v lastnino stanovanja, namensko zgrajena za upokojence in stanovanja, namensko zgrajena za potrebe Zveze združenj borcev NOV Slovenije. Z zakonom o denacionalizaciji so bila v lastnino Zavoda prenešana tudi stanovanja, ki so bila pred nacionalizacijo v lasti takratnih nosilcev socialnega zavarovanja. Vrednost premoženja sklada je na dan 31.12.1995 znašala 11,8 milijard SIT. Od tega so predstavljale nepremičnine 9,5 milijard SIT, 2,3 milijarde pa so znašala denarna sredstva v obliki finančnih naložb.

- državno premoženje, ki je preostalo po lastninskem preoblikovanju, za povečanje kapitalskega in stanovanjskega sklada pokojninskega in invalidskega zavarovanja, s katerim bi se dolgoročno kompenziral del obstoječega implicitnega dolga za pokojninsko in invalidsko zavarovanje oziroma za nadomestitev dela tekočih prispevkov zavarovancev in delodajalcev,
- prihranki pri kratkoročnih reformah za izgradnjo dodatnih rezervnih skladov; v te sklade bi usmerili tudi morebitne proračunske presežke.

V začetku, ko bi pokojninski skladi, ki bi bili nosilci naložbenega stebra, še ustvarjali rezerve, saj bi že prejeli prispevke, medtem, ko bi zavarovanci lahko pričeli redno uveljavljati pravice iz tega stebra šele po daljšem obdobju predhodnega zavarovanja, bi bili z zakonom zavezani nalagati določen del zbranih sredstev v nakup državnih vrednostnih papirjev, s katerimi bi se financirale obveznosti iz dosedanjega dokladnega sistema. Do takrat, ko bi državne obveznice zapadle v izplačilo, bi se obveznosti za zagotavljanje pravic, pridobljenih po dosedanjih predpisih, že zmanjšale in bi takrat lahko država zagotavljala sredstva za ta namen na račun zmanjšanja svojih neposrednih obveznosti za zagotavljanje likvidnosti tega dela pokojninskega zavarovanja.

5.4.3 Vzpostavitev ustrezne infrastrukture

Kritičen predpogoj za premik k drugemu stebru zavarovanja je obstoj ustrezno razvitega finančnega sektorja, kar je pogojeno s koherentnim in dobro formuliranim regulativnim in varovalnim sistemom. Obstajati mora sprejemljiv konkurenčni bančni sektor, ki učinkovito skrbi za depozite, bančne račune in s hipotekami podprte vrednostne papirje, s katerimi je mogoče trgovati in ohranja transparentne finančne odnose z državo.

Na voljo mora biti minimalen niz finančnih instrumentov, ki bi poleg bančnih instrumentov vključeval državne dolžniške instrumente. Prav tako je pomembno, da obstaja primarni trg za dražbo državnih obveznic in menic, ki dobro funkcionira. Če naj tak trg funkcionira, mora obstajati sprejemljivo konkurenčen bančniški sistem, ki tako omogoča konkurenčno draženje (in se izogiba težavam, ki nastanejo, kjer obstaja skrivno sposojanje ali sposojanje po stopnjah, ki so nižje od tistih na trgu). Obstoj neodvisnih družb za upravljanje pokojninskih skladov in zavarovalnic, povezanih s pokojninskim sistemom, lahko še bolj izboljša konkurenčno delovanje primarnega trga.

Pomembnost teh predpogojev bi morala biti jasna. Pokojninski skladi ne morejo prislužiti sprejemljivih stopenj vračila brez teh pogojev. Še več, pokojninske prihranke je treba vlagati v finančne instrumente, ki so ustrezno regulirani in sprejemljivo varni. Treba je biti v skrbeh zaradi možnosti, da se pokojninska sredstva za vračilo zlorablja s strani vlade ali zasebnih interesov. Brez raznolike finančne aktive s konkurenčnimi cenami bi bili potencialni prihodki iz subvencioniranega in privatno upravljanega pokojninskega sistema zelo omejeni.

Medtem ko finančni instrumenti, ki jih priskrbita bančni sektor in državni dolg, zadoščajajo za zagon subvencioniranega pokojninskega sistema, povsem jasno ne

zadoščajajo na dolgi rok, ki ga mora zaznamovati nadaljnji razvoj trga kapitala. Seveda lahko instrumenti trga kapitala nastajajo sočasno z rastjo aktive pokojninskih skladov. Ko ti skladi rastejo, se lahko potrebo po razširitvi niza razpoložljivih inštrumentov uporabi za sprožitev procesa nadaljnega razvoja institucij trga kapitala.

Pri pregledu finančnega sektorja Slovenije je jasno, da je na dobri poti, da zadovolji večino teh predpogojev. Uveljavljena je bila ustrezna zakonodaja (zakon o trgu vrednostnih papirjev, Uradni list RS, št. 6/94) in oblikovane so bile institucionalne kapacitete za regulacijo in delovanje trga kapitala in vrednostnih papirjev. Revizijski zakoni so strogi za podjetja, ki se želijo uvrstiti na borzo, hkrati pa obstaja ustrezna klavzula razkritja in zaščite za manjšinske interese v podjetjih. Primarni državni trg z obveznicami za kratkoročne vrednostne papirje obstaja, toda ne trguje še z dolgoročnimi papirji, predvsem zaradi pomanjkanja povpraševanja zasebnega sektorja. Kakor hitro bo povpraševanje dolgoročnih institucionalnih vlagateljev naraslo, bo ta trg postal bolj dinamičen.

Iz navedenega sledi, da bi prvi dokladni steber z določenimi dodatki in drugi naložbeni steber z določenimi prispevki ustvarila pravo ravnovesje, ki bi združevalo različne prednosti obeh vrst sistemov in porazdelilo tveganje. Primarni cilj reforme je tako predvsem zagotovitev večje varnosti za sedaj še aktivne generacije, za katere sedanji dokladni sistem v času, ko bodo izpolnile pogoje za upokožitev, objektivno ne bi mogel zagotoviti obljubljenih pokojnin.

5.4.4 Ureditev dodatnih (obveznih ali prostovoljnih) zavarovanj

Uvedba večestebnega sistema terja posebno zakonsko ureditev dodatnih (obveznih ali prostovoljnih) zavarovanj. Ta zakonska ureditev bo morala n.pr. opredeliti statusne oblike teh zavarovanj, vprašanja upravljanja s sredstvi, vprašanje splošnih aktov in pokojninske sheme, vprašanje pričetka in prenehanja dodatnih zavarovanj, opredeliti garancije (jamstva) za vplačane prispevke (premije) in pravice iz dodatnega zavarovanja, vprašanje upravljanja teh institucij in vprašanje državnega nadzorstva nad izvajanjem zavarovanja ter poslovanjem teh zavarovanj. Skratka, z zakonom bo potrebno skladno z načeli, ki veljajo v razvitih državah, zagotoviti podlage, instrumente in varovalke za delovanje dodatnih zavarovanj.

5.4.5 Prilagoditev davčne zakonodaje

Predpogoj za učinkovito funkcioniranje optimalne kombinacije sistema treh stebrov, ob upoštevanju ustrezne notranje porazdelitve vloge in višine posameznega stebra, je tudi ustrezna prilagoditev davčne zakonodaje. Ta prilagoditev se mora nanašati tako na področje obdavčevanja zavarovancev in delodajalcev kot vplačnikov prispevkov in zavarovalnih premij, kot tudi nosilcev zavarovanja v posameznem stebru.

Ob upoštevanju predlaganega sistema, po katerem je pokojninsko zavarovanje obvezno v prvem in drugem stebru, se problematika davčne obravnavave nanaša le na oblike zavarovanja iz tretjega stebra, za katerega je značilna prostovoljnost in naložbeni način financiranja.

Vprašanje stimulacije rasti tovrstnih zavarovanj je pomembno zlasti z vidika ocene, naj bi tudi ta steber, ki bi bil naložbeni, pomenil enega od nosilcev gospodarske rasti. Vprašanje prilagoditve davčne zakonodaje dobi še večji pomen v primeru odločitve, da bi bil drugi steber utemeljen na prostovoljni osnovi.

Veljavna davčna zakonodaja v načelu ustreza predlogu le v delu prvega in drugega stebra, ki sta obvezna. To pomeni, da so vsa sredstva za obvezna pokojninska zavarovanja obravnavana kot davčne izjeme (prispevki, premije, sredstva nosilcev teh zavarovanj). To ne velja za pravice, ki izhajajo iz teh zavarovanj, saj so v celoti podlaga za obdavčitev po zakonu o dohodnini.

Navedena zakonodaja pa ne stimulira rasti tretjega - prostovoljnega stebra dodatnega pokojninskega zavarovanja. Da bi tretji steber lahko dejansko opravljal svojo funkcijo v okviru predlaganega tristebnega sistema, bi morala bodoča davčna zakonodaja temeljiti zlasti na načelih, da so vplačila delodajalca (premij, prispevkov) za dodatno prostovoljno pokojninsko zavarovanje davčna olajšava in poslovni odhodek v celoti, ter da za delojemalce plačilo premij njihovih delodajalcev ne velja kot obdavčljivi prihodek oziroma boniteta iz delovnega razmerja v smislu plačevanja dohodnine, in to generalno, ne samo v primeru, ko se skladno s pozitivno zakonodajo taka vplačila delodajalca ne štejejo kot boniteta samo takrat, ko je delodajalec zavarovatelj in nosilec pravic iz zavarovanja, ki jih prenaša na delojemalce skladno z internimi pravili.

Prav tako bi kazalo poudariti načelo, da se vplačila delojemalca v ta zavarovanja štejejo v večji meri kot davčna olajšava v primeru individualnega vstopa v dodatno zavarovanje ali delnega vplačila prispevkov oziroma premij skupaj z delodajalcem, kapitalski dobički dodatnih zavarovanj pa bi morali biti le limitirano obdavčeni v taki meri, da bi omogočili naložbe in s tem vplivali na pospeševanje gospodarske rasti²⁸.

²⁸ V večini držav Evropske Unije, kjer predstavlja dodatno prostovoljno zavarovanje eno od vpeljanih oblik zagotavljanja višjega nivoja socialne varnosti za primere starosti, invalidnosti in smrt, tako prispevki kot tudi iz zavarovanja izhajajoče pravice, praviloma deležne posebne davčne obravnave. To najpogosteje pomeni, da se prispevki tako delodajalcev kot tudi delavcev v sklad dodatnega pokojninskega zavarovanja popolnoma izvzeti iz obdavčitev, pravice iz zavarovanja pa deležne določenih davčnih olajšav. Prav davčne olajšave oziroma posebne davčne obravnave so nemalokrat eden od pglavitnih razlogov za ustanavljanje fondov dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki so v nekaterih državah kot n.pr. Veliki Britaniji, Irski in Nizoremski, po obsegu sredstev, ki jih v ta namen akumulirajo, presegli celo sklade obveznega državnega zavarovanja.

Ob primerjavi davčnih zakonodaj v posameznih državah je moè ugotoviti, da se n.pr. v Veliki Britaniji prispevki delodajalcev obravnavajo v celoti kot poslovni stroški in so kot takšni neobdavčljivi, medtem ko se zaposlenim vplačila v ta namen priznavajo kot davčno olajšavo, vendar najveè do 15% vseh prihodkov. Pokojnine so obdavčene enako kot prihodki iz drugih naslovov.

V Nemèiji predstavljajo davčno olajšavo v celoti tako prispevki delodajalcev kot tudi delavcev, v večini primerov pa so tudi vsi prejemki oziroma del pokojnine, ki izhajajo iz dodatnega zavarovanja, izvzeti iz obdavčitev.

V Italiji so vsa sredstva, vplačana kot prispevki za dodatno pokojninsko zavarovanje, izvzeta iz obdavčitev in to tako za delodajalce kot tudi za delavce, doèim pa so prihodki iz naslova pridobljenih pravic obdavčljivi enako kot osebni dohodki.

Prav tako so prispevki za dodatno pokojninsko zavarovanje neobdavčljivi v Belgiji, Danski in v Luksemburgu in sicer tako za delodajalce kot tudi za delavce.

Navedene ureditve v državah Evropske Unije kažejo na to, da so prav olajšave v davčnih zakonodajah tiste, ki vzpodbujajo interes za ustanavljanje in razvoj skladov dodatnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, kar ima, z vidika zagotavljanja višjega nivoja pravic iz pokojninskega

5.5 Spremembe prvega stebra - obvezno zavarovanje po dokladnem sistemu

V prvem, redistributivnem stebru novega veèstebrnega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja bi zavarovanci pridobili minimalno raven socialne varnosti za primer starosti, invalidnosti, telesne okvare ter smrti. Za ta steber bi bila znaèilna redistributivna funkcija, ki bi se kazala predvsem v tem, da bi bil razpon med zagotovljenimi pravicami bistveno manjši od razpona med vplaèanimi prispevki, oziroma med plaèami ali zavarovalnimi osnovami, od katerih bi se obraèunavali prispevki za zavarovanje.

Zavarovanje v prvem stebru bi bilo financirano po dokladnem naèelu. Sredstva za izplaèevanje pokojnin in drugih pravic iz tega stebra bi se zagotavljala predvsem iz prispevkov zavarovancev in delodajalcev. Pomemben bi bil tudi delež transferov iz državnega proraèuna in drugi viri za zagotavljanje sredstev. Prispevne stopnje bi bile doloène tako kot sedaj na podlagi predvidenih odhodkov zavarovanja, v naèeloma enaki višini za zavarovanca in za delodajalca.

Naèeloma naj bi se prispevki obraèunavali po enotni prispevni stopnji od vseh plaè ali zavarovalnih osnov, ne glede na njihovo višino²⁹. Pri tem se pojavlja vprašanje, ali bi doloèili zgornji limit plaè ali osnov, od katerih se obraèunavajo navedeni prispevki. Odloèitev o tem vprašanju je odvisna predvsem od stopnje redistributivnosti, ki jo želimo doseèi v tem stebru. Ob predpostavki, naj bi najnižja pokojnina iz tega stebra dosegala raven sedaj veljavnega najnižjega zneska pokojnine (35% najnižje pokojninske osnove), bi velik delež zaposlenih ne dosegal plaè, iz katerih bi se lahko z zmanjšano stopnjo prispevkov, zagotovila sredstva za pokritje teh pravic. Pri tem velja upoštevati, da bi bili tudi zavarovanci z nižjimi plaèami vkljuèeni v drugi steber, iz katerega bi po upokojitvi prejeli približno tolikšne pokojnine, kot bi jih prejeli iz zavarovanja v prvem stebru. Zato bi bilo nujno obraèunavati prispevke po enotni stopnji tudi zavarovancem z nadpopreènimi plaèami, pri katerih pa bi bile pokojnine iz prvega stebra omejene na nižji ravni, kot bi jim šla glede na vplaèane prispevke.

V tej zvezi bo nujno prouèiti razliène moène variante omejitev pokojnin navzgor, zlasti varianto, po kateri bi za vse pokojnine veljal enoten zgornji limit, doloèn v mnogokratniku najnižje pokojnine, oziroma varianto, po kateri bi bil limit diferenciran glede na tarifne razrede, v katere so zavarovanci uvršèeni glede na strokovno izobrazbo.

Pogoji za pridobitev pokojnin in drugih pravic iz prvega stebra novega sistema, bi bili enaki pogojem, ki bi bili uveljavljeni po reformi sedaj veljavnega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

zavarovanja, posledieòno zananaven vpliv tudi na upošteven del sfere socialne politike v državi, na narodno gospodarsko varèevanje in na gospodarsko rast.

²⁹ *V bistvu bi šlo pri tem za podobno naèelno ureditev kot pri davkih oziroma pri prispevkih za zdravstveno zavarovanje, kjer se višina vplaèanih prispevkov oziroma davkov ravno tako ne odraža v obsegu in kvaliteti zagotovljenih storitev.*

5.6 Izgradnja naložbenega sistema kot drugega stebra pokojninskega in invalidskega zavarovanja

Bistvena novost predlaganega pokojninskega sistema je uvedba obveznega naložbenega sistema po principu izvedenih pravic. Del sedanjega enotnega prispevka za pokojninsko in invalidskega zavarovanja, ki bi presegal minimalno raven socialne varnosti, bi se vplačeval v ta steber zavarovanja in se nalagal v realne in finančne investicije. Vsak zavarovanec naj bi imel na podlagi zavarovanja v prvem in drugem stebru skupaj približno tolikšen obseg pravic kot v dosedanji ureditvi.

5.6.1 Delovanje naložbenega stebra

Prispevki v naložbeni steber bi se obračunavali v odstotku od zavarovaneve bruto plače (na račun zmanjšanja prispevkov za prvi steber zavarovanja) in bi jih v enakih deležih plačevali delavci in delodajalci. V primerjavi z dokladnim sistemom zavarovanja bi bilo z vidika zavarovanca pomembno predvsem dejstvo, da bi imel ob zaključku aktivnega zavarovanja na svojem računu zavarovalno vsoto, odvisno od vplačanih prispevkov in finančne uspešnosti naložb, financiranih s temi prispevki, medtem ko pridobi v dokladnem sistemu le obljubo izplačila pokojnine, za katero sicer jamči država.

Pokojninski prejemki, ki bi jih izplačeval naložbeni steber, bi temeljili na aktuarskem izračunu. Pri tem izračunu se glede na starost ob uveljavitvi pravic po tablicah mortalitete ugotovi statistično trajanje udeleženovega doživetja in se glede na to določi mesečni pokojninski prejemek. Takšen izračun omogoča pridobitev pokojninskih prejemkov pri nižji starosti kot je minimalna starost za pridobitev starostne pokojnine po predpisih dokladnega sistema, v skladu s takoimenovanim principom "aktuarske poštenosti."³⁰ Po tem principu se zagotavlja enakost privarčevanega zneska, pridobljenega na podlagi vplačanih prispevkov in donosa naložb, s sedanjo (diskontirano) vrednostjo pričakovanih mesečnih prejemkov posameznika. Tako bi se lahko nekdo odločil za začetek prejemanja pokojninskih dohodkov iz naložbenega stebra prej, nekdo pa kasneje, vendar ne pred določenim starostnim upokojitvenim minimumom. Seveda bi bili izplačani prejemki pri zgodnejši upokojitvi, v skladu s principom aktuarske poštenosti, manjši zaradi krajše dobe vplačevanja prispevkov in daljše pričakovane dobe uživanja prejemkov.

Posebna določila bi zagotavljala pravico do povračil v primeru predčasne smrti zavarovanca, odpovedi ali prekinitvi zavarovanja, prenosa zavarovanja na drugi pokojninski sklad in dedovanja vplačanih prispevkov ali pravic.

5.6.2 Značilnosti predlaganega naložbenega stebra

³⁰ Metoda določanja zavarovalne premije v skladu z dejanskimi riziki.

a) Obvezna vključenost

V predlogu je uvedena obveznost vključenosti v naložbeni steber iz naslednjih dveh razlogov. Le obveznost lahko zagotovi primerno velikost tega stebra, ki je potrebna, da se izkoristi prednost naložbenega stebra kot pospeševalca rasti in omejijo negativni učinki dokladnega stebra. Velja tudi, da naložbeni sistem lahko poveča narodnogospodarske prihranke le v primeru, ko so vplačani prispevki v naložbeni steber nad določeno kritično mejo. Če bi bili ti prispevki premajhni, bi varčevanje preko naložbenega stebra le nadomestilo varčevanje, ki obstaja v drugi obliki že sedaj.

Obveznost je tudi najučinkovitejše sredstvo zagotavljanja vključenosti v sistem. Če je vključenost obvezna, se zmanjšajo stroški uvedbe sistema, saj ni potrebno posegati po subvencijah kot dodatni motivaciji za vključenost v ta steber.

b) Princip izvedenih pravic³¹.

Za naložbeni sistem predlagamo, da se izplačujejo pokojnine po principu izvedenih pravic. Za to obstaja več razlogov. Prvič, redistributivno funkcijo bi zagotavljal dokladni steber in jo zato izključimo iz naložbenega stebra, da bi tako lahko lažje opravljal svojo funkcijo "stebra rasti". Drugič, povečana motiviranost za vključenost v pokojninski sistem preko naložbenega stebra, predvsem občutek, da se vplačila v naložbeni steber nalagajo na individualnem računu, bi izboljšala delovanje trga dela. Povečala bi se tako ponudba dela kot popraševanje po delu in bi se torej zmanjšala brezposelnost. Tretjič, znižanje prispevne stopnje bi povečalo mednarodno kompetitivnost. Četrto, ker bi bile pravice vezane na zbrana sredstva na osebnih računih, bi se povečala odpornost sistema na politične pritiske po večanju pravic. In ne nazadnje, zavarovanci bi bili osebno motivirani za zavarovanje, in zato bi bila motiviranost za izogibanje plačila prispevkov bistveno manjša kot pri dokladnem sistemu zavarovanja.

Vplačila na zavarovanec pokojninski račun lahko zavarovanec šteje za svoja lastna sredstva, ki so dolgoročno vezana, zato je osebno zainteresiran, da se prispevki redno vplačujejo. Zavarovanci, ki vsako leto prejmejo obvestila o stanju na svojem pokojninskem računu, se tudi subjektivno bolje počutijo kot zavarovanci v dokladnem sistemu. V primerjavi z dokladnim sistemom bi se prispevna stopnja znižala že na račun povečanja prispevne osnove, dodatno pa še zaradi večje stroškovne učinkovitosti dokladnega sistema.

c) Upravljanje s skladi.

Obvezno dodatno zavarovanje bi skladno s posebnim zakonom organizirali in izvajali izključno pokojninski skladi. S posebnimi določbami bi zagotovili varstvo pravic državljanov pred zlorabami, do katerih bi lahko prišlo, če bi dodatno zavarovanje vodili nosilci, ki ne bi mogli izpolniti zavarovalnih obljub. Zato bi

³¹ Način določanja pravic iz zavarovanja, kjer vplačani prispevki in donosnost naložb, kamor so prispevki naloženi, določajo višino pravic.

lahko dodatno zavarovanje izvajal le nosilec, ki bi dobil dovoljenje (licenco) pristojnega državnega organa in bi izpolnjeval podrobno opredeljene pogoje, navedene v zakonu

Pokojninski skladi bi lahko delovali kot vzajemni skladi ali kot delniške družbe. Organizacijska oblika je pomembna, saj namreč zagotavlja kar največjo stopnjo preglednosti in varnosti poslovanja. Poleg pogojev in omejitev, določenih v zakonu o gospodarskih družbah in v zakonu o zavarovalnicah, bi morali pokojninski skladi izpolnjevati še dodatne, strožje pogoje. Število takšnih skladov ne bi bilo neomejeno, saj bi država podelila licenco le toliko skladom (npr. največ trem), kolikor je še možno zato, da bi vsak od njih imel optimalno število zavarovancev za delovanje.

d) Državna regulativa v decentraliziranem naložbenem stebru

Izkušnje drugih držav kažejo, da naložbeni sistem, ki temelji na decentraliziranim upravljanju z naložbami in torej konkurenci med pokojninskimi skladi, zagotavlja večjo donosnost naložb.

Po drugi strani decentraliziran sistem poraja vrsto problemov: zavarovancem pogosto manjka potrebno znanje, da bi odločali o zavarovalnih možnostih in izbirali med skladi. Skladi bi to izkoriščali; da bi dosegli kar največjo donosnost, bi nekateri upravljalci skladov lahko preveč tvegali; drugi pa bi bili preveč konservativni. Da bi zaščitila zavarovance in celotno družbo pred temi problemi, mora država regulirati delovanje pokojninskih skladov.

Regulativa posega na naslednja področja: zagotavljanje solventnosti skladov, ohranjanje investicijskega rizika v zmernih mejah, naložbe v tujini, regulacija prostojbin in komisijskih zaslužkov, brzdane operativnih storškov, regulacija trga anuitet, nadzor nad pokojninskimi skladi in jamstvo za pokojnine in minimalno donosnost naložb pokojninskih prihrankov.

e) Zagotavljanje solventnosti skladov.

Da bi zagotovila strokovnost in odgovornost pri delovanju pokojninskih skladov, mora država določiti kriterije za ustanovitev pokojninskih skladov in upravljanje z njimi. Kot dodatno garancijo za zagotavljanje solventnosti lahko država predpiše, da formirajo agencije, ki upravljajo s pokojninskimi skladi, rezerve v višini določenega deleža celotne vrednosti pokojninskih sredstev, s katerimi upravljajo, ter da naložijo tako svoje rezerve in kot tudi celotna pokojninska sredstva, s katerimi razpolagajo, v isti naložbeni portfelj.

f) Ohranjanje investicijskega rizika v zmernih mejah.

Da bi omejila rizik, kateremu so podvrženi zavarovanci v naložbenem stebru, država navadno določi pravila za investiranje pokojninskih skladov, npr. določi zgornje meje za posamezne vrste naložb, prepoved nekaterih vrst naložb, omejitev investicij v tujino. Država tudi postavlja največji in najmanjši odstotni donos na

investicije posameznih skladov, s čimer preprečuje prevelike razlike v donosnosti med posameznimi pokojninskimi skladi.

g) **Naložbe v tujini.**

Naložbe pokojninskih skladov v tujini so eno od boljših zagotovil, da se naložbeni rizik ustrezno diverzificira. Za majhno državo kot je Slovenija to velja še toliko bolj. Takšna možnost seveda sproža strah, da bi se kapital preselil v tujino in bi ga za naše investicije spet primanjkovalo kljub povečanju narodnogospodarskega varčevanja. Mogoče res ne kaže že od samega začetka na široko odpreti vrata za selitev kapitala na tuje, dolgoročno pa je to primerna alternativa. Prvič, stopnja diverzifikacije naložb, če jih omejimo izključno na prostor majhne države, kakršna je Slovenija, bi bila odločno premajhna³².

Drugič, liberalizacija kapitalnih tokov bi prispevala tudi k večjemu pritoku kapitala, ker bi tuji investitorji pač vedeli, da ni ovir za odtok kapitala, v primeru, če bi to želeli.

Tretjič, odtok kapitala ne bi smel biti problematičen. Po eni strani imajo razvite države veliko večjo kapitalno intenzivnost proizvodnje. Zato je mejna učinkovitost kapitala, in tako tudi finančna donosnost investicij v poprečju nižja kot v deželah v tranziciji in v razvoju. V resnici tudi razvite države investirajo dobesedno del svojih finančnih prihrankov v te države. Po drugi strani imajo naložbe doma naravno stroškovno prednost, temelječo na poznavanju okoliščin investiranja, kar znižuje naložbeni rizik in stroške poizvedovanja.

h) **Regulacija pristojbin in komisijskih zaslužkov.**

Konkurenca med pokojninskimi skladi naj bi zagotovila takšne pristojbine in komisijske zaslužke, ki bi odražali dejanske stroške. Zaradi informacijskih problemov pa v praksi večkrat prihaja do odstopanj. Tako lahko država predpisuje, kakšne vrste pristojbin pokojninski skladi lahko zaračunavajo, ne pa višine pristojbin. Možno je tudi določiti, da se lahko zaračunavajo samo stroški vzdrževanja računa, ne pa tudi stroški zapiranja računa, ker bi slednje lahko škodljivo vplivalo na prehodnost med pokojninskimi skladi.

i) **Brzdanje operativnih stroškov.**

Decentraliziran sistem, ki dopušča zavarovancem izbiro pokojninskega sklada in kasneje prosto prehajanje od enega k drugemu skladu, ima večje administrativne stroške kot centraliziran sistem. Prvič, decentraliziran sistem ne more izrabiti ekonomije obsega v podobni meri kot centraliziran sistem. Opravlja tudi dodatne funkcije, kot so tržne in naložbene raziskave (predvsem slednje imajo seveda tudi dodatne pozitivne učinke). Trend zniževanja operativnih stroškov vendar kaže, da

³² Težko je namreč zagovarjati, da bi bili naprimer zavarovanci na Nizozemskem, v Švici ali Ameriki najboljše zavarovani, če bi bili njihovi pokojninski prihranki geografsko omejeni samo na majhno geografsko področje.

prihaja z rastjo naložbenega stebra do ekonomije obsega in do zniževanja stroškov na račun učenja na preteklih izkušnjah.

j) Regulacija trga anuitet.

Ob upokojitvi se zavarovanèeva privarèevana sredstva uporabijo za nakup anuitete, doživljenjskega plaèila dohodka v meseènih obrokih. Ena od težav, ki se pri tem pojavi, je ranljivost posameznika za rizik, da pride prav v trenutku, ko se odloèi za upokojitev, do zmanjšanja vrednosti finanènih naložb, ker je paè trg kapitala podvržen kratkoroènim nihanjem. Rešitev je v tem, da se èas nakupa anuitet razpotegne na daljše obdobje, na primer zaèenši pri starosti 50 let. Da se upokojenci zavarujejo pred rizikom inflacije, mora država tudi zagotoviti, da so anuitete avtomatièno indeksirane.

k) Nadzor nad pokojninskimi skladi.

Za uèinkovito izvajanje zakonskih in drugih predpisov je nujen nadzor nad poslovanjem pokojninskih skladov. Potrebna je posebna nadzorna služba, ki kontrolira pokojninske sklade, njihove naložbe, profitabilnost in plaèilo pokojnin. Ta služba tudi izdaja in odvzema licence za dejavnost pokojninskega sklada, skrbi za izdajanje podrobnih predpisov o delovanju skladov in predlaga zakonodajne spremembe. Služba zahteva dnevna poroèila o naložbenih transakcijah in meseèna poroèila o finanènem stanju in uspehu. Nadzor nad investicijskimi omejitvami je stalen. Finaèni inšpektorji tudi obèasno izvajajo kontrolo na kraju samem.

l) Jamstvo za pokojnine in minimalno donosnost naložb pokojninskih prihrankov.

Država navadno jamèi izplaèilo dohodkov v èasu starosti na veè naèinov.. Prviè, tisti, ki niso bili vkljuèeni v naložbeni steber, so upravièeni do socialne pomoèi v višini 12 odstotkov popreène plaèe. Drugiè, tisti, vkljuèeni v naložbeni sistem dvajset ali veè let, so upravièeni do minimalne pokojnine v višini približno 22-25 odstotkov popreène plaèe. Tretjiè, država jamèi minimalno donosnost naložb pokojninskih skladov preko rezervnih skladov in, èe je potrebno, iz proraèuna. Èetrtiè, v primeru nesolventnosti ali bankrota pokojninskega sklada država jamèi izplaèilo pokojnin v obliki anuitet. Za naše razmere so seveda omenjeni minimumi (za socialno pomoè in za višino minimalne pokojnine) nesprejemljivo majhni, in bi jih bilo treba doloèiti na ravni, ustrezni naši ekonomski situaciji in finanèni vzdržljivosti.

5.7 Revizija invalidskega zavarovanja

Invalidsko zavarovanje je najpomembnejši segment invalidskega varstva in posebna panoga socialnega zavarovanja. Njegov temeljni namen je pokritje zavarovanega rizika poklicne invalidnosti oziroma znotraj le-tega zmanjšanja delovne zmožnosti s tem, da omogoèa nadaljevanje zaposlitve zavarovanca in zagotavlja v naèelu tak materialni položaj, kot ga je imel pred nastankom invalidnosti. Invalidsko zavarovanje opravlja tako imenovano preventivno funkcijo, ki se kaže v pravoèasnem reagiranju, da ne bi prišlo do popolne izgube delovne zmožnosti, na tak naèin, da se zavarovancu omogoèi druga

ustrezna zaposlitev (s poklicno rehabilitacijo ali brez nje) ali delo s skrajšanim delovnim časom od polnega, in to že pred nastankom popolne izgube delovne zmožnosti. Opravlja tudi kurativno funkcijo, ko že nastopijo spremembe v delovni zmožnosti, saj z instrumenti varovanja zaposlitve, poklicne rehabilitacije, zagotavljanja druge ustrezne zaposlitve rešuje in zmanjšuje posledice nastale profesionalne invalidnosti.

Invalidsko zavarovanje obsega tako imenovane naturalne pravice, ki zagotavljajo in omogočajo nadaljevanje zaposlitve delovnih invalidov (pravica do ustrezne zaposlitve, do razporeditve na drugo ustrezno delovno mesto, do dela s skrajšanim delovnim časom, do poklicne rehabilitacije), in tem pravicam akcesorne denarne pravice, ki nadomeščajo delovnim invalidom del plače oziroma obsegajo dajatve, ki zagotavljajo materialno in socialno varnost v času čakanja na uresničenje naturalnih pravic. V pravni ureditvi invalidskega zavarovanja velja pravilo, da se naturalne pravice uveljavljajo pri nosilcu socialnega zavarovanja, uresničujejo pa pri delodajalcu, razen v primerih, ko le-ta zaposluje manj kot pet delavcev.

Veljavna pravna ureditev invalidskega zavarovanja je utemeljena na tako imenovani polni zaposlenosti oziroma toleriranju podzaposlenosti, saj obvezuje delodajalca, da delovnega invalida ne glede na možnosti v vsakem primeru obdrži na delu, da ga ustrezno razporedi, mu po poklicni rehabilitaciji zagotovi ustrezno delovno mesto, ali pošee zaposlitev pri drugem delodajalcu za nedoločen čas v primeru, ko ni možnosti, da bi realiziral naturalne pravice. Do realizacije pravic nosi vse stroške nadomestil za čas čakanja na uresničenje teh pravic delodajalec. Prav tako delovnega invalida delodajalec ne more razvrstiti med trajne presežne delavce, čeprav ne more zagotoviti zaradi operativnih razlogov ustrezne zaposlitve.

Opisana ureditev, ki v celoti uzakonja načelo trdnosti zaposlitve delovnega invalida ne glede na možnosti pri delodajalcu, ni prilagojena novim zahtevam, ki jih terja definirana lastninska struktura in statusne oblike delodajalca, konceptualne spremembe v opredelitvi delovnega razmerja in polne zaposlenosti in nasploh uvedba tržnega gospodarstva, znotraj katerega mora delovati tudi tako imenovan socialni trg delovne sile, kjer lahko v okviru preostale delovne zmožnosti ob uvedbi stimulativnih instrumentov aktivne politike zaposlovanja konkurirajo tudi invalidi. Prav tako načelo trdnosti in kontinuitete delovnega razmerja delovnih invalidov, ki je v striktni obliki opredeljeno v pravnem urejanju invalidskega zavarovanja, ni prilagojeno delodajalcem, ki delujejo v okviru tržnega sistema in ki ne morejo zagotavljati ustrezne zaposlitve na način zavestnega ustvarjanja podzaposlenosti.

5.7.1 Primerjalni pregled ureditve invalidskega varstva

Praviloma se invalidsko varstvo v ureditvah zahodnih industrijskih držav zagotavlja preko treh stebrov oziroma njihove kombinacije, in sicer:

- v okviru zakonsko določenih splošnih standardnih programov, ki so socialno zavarovanje, in zakonsko določenih posebnih programov za specifične skupine poklicev in oseb;

- programov na podlagi zaposlitve, ki so v pristojnosti podjetij, in nudijo invalidnim osebam dodatno pomoč, ter igrajo svojo vlogo zlasti v državah z nizko ravni osnovne pomoči;
- v okviru privatnih zavarovanj (zajemajo osebe, ki niso zavarovane v standardnih programih, in osebe, ki želijo dodatna, dopolnilna zavarovanja in zagotovila za riziko invalidnosti).

Sicer lahko razvrstimo sisteme invalidskega varstva, upoštevaje temeljni varovalni princip, način financiranja, krog zavarovancev in način upravljanja na tri možne oblike:

- socialno zavarovanje, za katerega je značilno, da se financira iz prispevkov, ki jih plačujeta zavarovanec in delodajalec, da je zavarovancu zagotovljeno standardno zavarovalno kritje (višina nadomestil ni enaka in je odvisna od višine prispevkov), da zajema poklicno aktivne osebe, za katere je zavarovanje obvezno, in da se sistem upravlja samostojno,
- socialno pomoč, za katero je značilno financiranje iz davkov; zagotovljeno je temeljno varstvo (upravičencem pripada nadomestilo v enaki višini), v program pa je zajeto vse za delo sposobno prebivalstvo, s sistemom pa upravlja država;
- nacionalno zavarovanje, za katero je značilno zavarovanje s prispevki, ki jih plačujejo zavarovanci in (ali) njihovi delodajalci; zagotovljena je temeljna raven varstva (enaka nadomestila višin), ki zajema celotno, za delo sposobno prebivalstvo, upravljanje s sistemom pa je samostojno.

Prevladujoči model je model socialnega zavarovanja, pri čemer velja, da se temeljni modeli kombinirajo z različnimi dodatnimi programi, ki so zakonsko urejeni in za katere so značilnosti podobne, kot veljajo za socialno zavarovanje npr. financiranje s prispevki, zagotavljanje standardnega varstva³³, obveznost vključitve za aktivne, zaposlene osebe, samostojna uprava. Dodatni programi so uveljavljeni zlasti tam, kjer je temeljni steber nacionalno zavarovanje. Za pravno ureditev invalidskega zavarovanja v Republiki Sloveniji je značilen prevladujoč model, to je model socialnega zavarovanja, ki vključuje, kar v drugih državah ni primer, tudi program tako imenovanega poklicnega nezgodnega zavarovanja, ki pokriva zavarovani riziko poklicne invalidnosti tudi v primeru, ko je le-ta posledica pokodbe pri delu ali poklicne bolezni.

³³ Standardno varstvo pomeni jamstvo za ustrezno življensko raven, osnovno varstvo zagotavlja preživetje, minimalno varstvo je zaščita, da nadomestila ne padejo pod določeno raven.

5.7.2 Izhodišča za revizijo

V okviru revizije invalidskega zavarovanja bi v načelu obdržali prevladujoči model socialnega zavarovanja z vsemi njegovimi značilnostmi.

- Tako bi bilo invalidsko zavarovanje v prvem stebru. V tem stebru bi pokrivali tudi pravice iz invalidskega zavarovanja v širšem smislu, npr. invalidnino, dodatek za pomoč in postrežbo, vendar proti plačilu dodatnega prispevka.
- V drugi steber bi uvrstili obvezno invalidsko zavarovanje za primer poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, za to zavarovanje pa bi plačeval delodajalec premije v diferenciranih višinah, upošteva obseg zavarovalnih rizikov glede na nevarnost nastanka poškodb in zdravstvenih okvar delavcev in nivo zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu. V tem stebru bi delovalo tudi obvezno dodatno zavarovanje zaposlenih na delovnih mestih, kjer obstajajo večje nevarnosti za poškodbe in zdravstvene okvare (sedanja beneficirana delovna mesta).
- V tretji steber pa bi kazalo uvesti posebno obliko obveznega dodatnega zavarovanja, ki bi bila lahko tudi predmet drugega stebra, to so zavarovalni produkti, ki bi pokrivali posebne, povečane zavarovalne rizike proti plačilu dodatnih premij. Gre za povečane rizike, ki izhajajo iz npr. nevarnosti v prometu, povečanih nevarnosti iz dejavnosti v prostem času, itd.

5.7.3 Načela, ki bi veljala za revizijo invalidskega varstva

Revizija invalidskega zavarovanja bi poleg drugačne porazdelitve bremena obsegala tudi naslednje:

- načelo trdnosti in kontinuitete delovnega razmerja delovnih invalidov (v delovnopравни zakonodaji in socialni zakonodaji) bi nadomestili s kvotnim sistemom zaposlovanja invalidnih oseb ob povdarjeni vlogi poklicnega svetovanja usposabljanja in zaposlovanja; vprašanja usposabljanja in zaposlovanja invalidnih oseb bi urejal poseben zakon na univerzalen način za vse kategorije (vprašanja usposabljanja, zaposlovanja, vključevanja invalidov v delo, poklic in družbo, obveznosti delodajalcev glede sklepanja delovnih razmerij z invalidi, institucije za poklicno rehabilitacijo, posebne oblike zaposlovanja invalidnih oseb, invalidska podjetja, vzpodbude za delovanje trga dela);
- nadomestila iz invalidskega zavarovanja, vključujejo pravico do invalidske pokojnine, bi utemeljili z načelom ekvivalence, sorazmernosti med obveznostmi in prispevki, ob nujnem upoštevanju tveganja zgodbe invalidske upokojitve; nadomestila vključujejo invalidsko pokojnino kot nadomestilo za izgubo delovne zmožnosti bi imele status rente, ki bi se odmerila po navedenem načelu, upošteva zmanjšanje oziroma preostalo delovno zmožnost (stopnje invalidnosti) in ob predpostavki možnosti vključitve v trg delovne sile in pridobivanja dohodka (delne pokojnine);
- redefinirala bi se definicija invalidnosti zlasti skozi vidik drugačnega ocenjevanja izgube oziroma zmanjšanja delovne zmožnosti ob povdarjeni vlogi medicine dela in upoštevanju poklicnih meril; uvedla bi se tudi recertifikacija invalidnosti v določenih

- obdobjih, s čimer bi nadomestila izgubila status trajne dajatve z invalidskega zavarovanja;
- invalidsko zavarovanje bi bilo očiščeno nekaterih institutov, ki niso zavarovani riziko temveč so ukrep primarne prevencije (neposredna nevarnost za nastanek invalidnosti).

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Za reformo pokojninskega in invalidskega zavarovanja in postavitev celotnega sistema socialnega zavarovanja na nove temelje obstaja več razlogov. Poleg čisto normativnih podlag (zahteva Državnega zbora za pripravo reforme ob sprejemu zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v letu 1992, sklep o pripravi izhodišče za reformo, sprejet ob obravnavi novele zakona v letu 1996) so z vsebinskega vidika pomembni predvsem zgodovinski, ekonomski, javnofinančni in socialni razlogi.

Zgodovinsko je sedanji sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja nadaljevanje ureditve, kakršna je bila v poznih osemdesetih letih. Predpostavke in okoliščine, ki so opredeljevale takratni sistem (sistem združenega dela, dohodkovni odnosi, mehka proračunska omejevanja, polna zaposlenost in ne velike razlike v plačah), so se po letu 1991 bistveno spremenile. Spremenil se je politični, ekonomski in socialni sistem, tudi država in monetarni sistem sta druga, prav tako pa so novo vsebino dobili sicer enako poimenovani ekonomski fenomeni. Politično, ekonomsko in socialno je sedanja družba pluralna s številnimi oblikami organiziranosti, načinom financiranja, lastništva in medsebojnih povezav, na kar vse obstoječi pokojninski in invalidski sistem ni dovolj prilagojen. Najbolj nujne spremembe so bile sicer opravljene v letu 1992 in v letu 1996, vendar temeljita prilagoditev še ni mogla biti opravljena, ker tudi še ni bilo dovolj znanja in vedenja o vseh spremembah v okolju, ki so se povrh vsega, vključno z uveljavitvijo ustrezne zakonodaje, dogajale postopoma.

Poleg sprememb v politični, ekonomski in socialni strukturi, sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja zgodovinsko temelji na drugačni demografski sliki in projekciji kot velja v sedanjem času. Demografske spremembe so bile bolj radikalne kot se je predvidevalo in sprememba strukture prebivalstva bolj temeljite. Tudi geografski in prebivalstveni prostor se je temeljito spremenil, tako da ne veljajo več predpostavke o razvoju prebivalstva in o vplivih migracij. Sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja se mora torej prilagoditi spremenjenim socialnopolitičnim, demografskim in gospodarskim predpostavkam in predvidevanjem.

Financiranje sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v vsakem primeru pomeni veliko prerazdelitev dohodka v okviru nacionalnega gospodarstva. To velja neodvisno od načina financiranja. Tudi, če bi bilo financiranje urejeno preko naložbenih sistemov, bi se odhodki za pokojninsko in invalidsko zavarovanja financirali s prerazdelitvijo tekočega dohodka aktivne generacije. Zato je povečevanje izdatkov za sistem PIZ tudi sistem prerazdeljevanja in s tem zmanjševanje možnosti za druge udeležence pri razdeljevanju (predvsem tiste, ki se financirajo iz proračuna), ali pa pomeni zmanjševanja splošne ekonomske kondicije poslovnih subjektov.

Osnovni razvojni problem je v tem, da se ob pretiranem povečanju porabe v pokojninskem in invalidskem zavarovanju zmanjšujejo možnosti za varčevanje oziroma za investicije, ki bi bile financirane pri samih ekonomskih subjektih. Ustvarja se takšna stroškovna struktura proizvodnje, kjer ni dovolj prostora ne za nagrade ekonomskim tvorcem in tudi ne dovolj spodbude za formiranje in vstop novih producentov v ekonomsko dogajanje. Povezano z drugimi elementi to tudi onemogoča razvoj kapitalskega trga in njegovo mobilnost ter vpliva na zmanjšano povpraševanje po delu.

Prispevki in prispevna stopnja v pokojninskem in invalidskem zavarovanju se iz leta v leto višajo predvsem zaradi večanja števila upokojencev in upravičencev do drugih pravic ter približevanja ravni pokojnin in plač. Ker nekateri producenti ne morejo več prenesti tako velikega stroška, se prispevki sicer lahko znižajo, vendar samo, če se izpad prihodkov nadomesti z drugimi javno finančnimi viri ali pa če se breme prenese na osebno porabo oziroma sredstva posameznikov. Vendar je zmanjševanje prispevkov in prispevne stopnje omejeno tudi z možnostjo dviga drugih davkov in z ekonomskimi učinki takšnih sprememb.

Deloma bi se javno finančni učinki reforme morali kazati v relativnem zmanjševanju odhodkov pokojninskega in invalidskega sistema. Ker je takšno zniževanje možno opraviti le postopoma in v daljšem času, je toliko bolj potrebno, da so spremembe pokojninskega in invalidskega sistema ekonomsko pravilno usmerjene oziroma, da predvidene spremembe ne dajejo neupravičenega upanja, da se ekonomski problem lahko hitro reši.

Socialno gledano je sistem socialnega zavarovanja in v tem okviru tudi sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja ena od večjih civilizacijskih pridobitev. Z njim se na državni ravni zagotavlja solidarnost vseh pripadnikov družbe; poleg družinske, staleške ali drugih oblik solidarnosti se razvija tudi občutek pripadnosti celotni družbi. V njej so zagotovljene pravice, istočasno pa vsak pridobitno zmožen državljan po načelu nacionalne solidarnosti tudi prispeva zato, da bi jih država lahko izfinancirala. Socialno zavarovanje ima vlogo in učinek na homogenizacijo pripadnikov konkretne družbe. Vendar je solidarnostni sistem močno ogrožen, kadar v njem obstajajo prevelike neenakosti, ali kadar ga lahko v svojo korist izkorišča le del prebivalcev. Sedanji invalidski in pokojninski sistem ima vgrajenih mnogo elementov neenakosti, zaradi katerih je socialno vse težje sprejemljiv. Neenakosti niso samo na strani prejemnikov denarnih pravic iz socialnega zavarovanja (različne benefikacije, ki nimajo odraza v plačanih prispevkih in različnost pogojev, v katerih so pridobljene te pravice), temveč tudi v razlikovanju, ki je posledica neenakega obravnavanja drugih socialno ekonomskih značilnosti posameznih skupin.

Poleg teh neenakosti obstajajo še neenakosti pri obveznostih za plačevanje prispevkov oziroma pokrivanje stroškov. Tudi te so dostikrat neutemeljene s stališča pravic, ki jih sam sistem nudi, pa tudi s stališča funkcij sistema. Pokojninski sistem namreč ni instrument za vodenje specifičnih politik podpore in razvoja za posamezne dejavnosti ali za posamezne skupine prebivalstva, saj je to treba zagotoviti z drugimi javnofinančnimi ali drugimi ekonomskimi instrumenti. Neenakosti ne obstajajo samo v okviru pokojninskega in invalidskega zavarovanja, temveč v okviru celotnega sistema socialne varnosti. Nekatere pravice in določene skupine prebivalcev so boljše

obravnavane v sistemu socialnega zavarovanja kot v sistemu socialnega varstva, čeprav se sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja že sedaj in se bo tudi vnaprej v veliko večji meri financiral iz splošnih davkov, ki jih vplačujejo vsi davčni zavezanci in ne samo aktivni zavarovanci.

Poleg neenakosti, ki jo ima sedajni sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, je poseben socialni razlog tudi dejstvo, da ob vsej dodelanosti in relativno veliki širokogrudnosti sistema, ne rešuje nekaterih problemov starejše generacije. Prebivalstvo, ki postaja vedno starejše, predvsem pa tisti del prebivalstva, ki je star več kot 80 let, potrebuje namreč poleg denarja, ali namesto denarja, drugačno skrb in tudi drug odnos. Predvsem gre za zagotavljanje takih pogojev kvalitete življenja, ki so primerni za njihovo starost in za njihovo življenjsko zmožnost. Več je potrebno organizirane nege in skrbi, več je potrebno individualnega tretmana in drugih oblik ohranjanja njihove vključenosti v socialno okolje. Tega pa ne omogoča samo denar oziroma zadostna pokojnina, pač pa tudi posebna družbena organiziranost in aktivnost.

Osnovni razlogi za spreminjanje pokojninskega in invalidskega zavarovanja narekujejo reformna izhodišča in dajejo reformne možnosti za spremembo sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Reforma mora obsegati ponovno sklenitev implicitne pogodbe med generacijami o zagotavljanju socialne varnosti. Tudi generacijam prihodnjih upokojencev mora biti omogočeno prejetje pokojnin, sedanjim in bodočim zavarovancem (plačnikom prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje) pa takšne javnofinančne obveznosti, ki jih bodo finančno lahko prenesli. Reforma mora omogočiti, tudi pluralizacijo oblik in načinov za zagotavljanje varnosti v okviru invalidskega in pokojninskega sistema in na novo definirane pravice in obveznosti vseh udeležencev. Spremembe v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja (reforma) zato ne morejo biti samo malenkostni popravki obstoječega sistema.

Osnovna značilnost sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja bi v bodoče morala biti kombiniranje več funkcij in njihova vgraditev v sistem z večimi stebri.

Ker je sistem socialnega zavarovanja ustavna vsebina naše družbene ureditve, bo tudi vnaprej največjo težo socialne varnosti nosil prvi stebel, ki bi se financiral s prispevki aktivnih zavarovancev in imel vnaprej določene pravice. Prvi stebel bi bil reformirani dosedanji sistem, s tem, da bi se odpravila glavna sedanja neskladja in slabosti. Tudi v tem stebri bo potrebno vpeljati povezavo med vplačanimi prispevki in vnaprej opredeljeno pravico. V tem delu bodočega sistema ne bo več mogoče zagotoviti pokojnine na isti višini kot jo prejema sedajni upokojenci, zato bo potrebno določiti njeno novo višino.

Za drugi stebel se predlaga obvezni naložbeni sistem. Vsak posameznik bi nalagal del svojih pokojninskih prispevkov (prihrankov) na osebni račun, s katerimi bi upravljali javno ali zasebno vodeni pokojninski skladi v skladu s finančno ureditvijo in nadzorom države. Ob upokojitvi bi naložbena sredstva uporabili za nakup rente (doživljenjskega dohodka v mesečnih obrokih). Vplačani prispevki in donosnost naložb bi določile višino pokojninskih prejemkov. Višina bodoče pokojnine iz drugega stebra bi bila odvisna od višine pokojnine, določene v prvem stebri, obe skupaj pa naj bi

zagotavljale približno enako raven dohodkov kot je zagotovljena s sedanjim sistemom že upokojenim zavarovancem.

Tretji steber so prostovoljna dodatna pokojninska zavarovanja. Omogoena bi morala biti vsem tistim, ki imajo prosta sredstva in ki bi si želeli zagotoviti dodatne dohodke v času po upokojitvi.

Reforma zadeva praktično vse državljane oziroma prebivalce; družbena občutljivost je razumljiva, zahteva pa toliko bolj občutljivo ravnanje pri uvajanju sprememb in zelo skrbno pripravo. Ena najbolj odzivnih tem bo vprašanje položaja posameznih generacij po uveljavitvi sprememb. Uvedba novih oblik pokojnskega in invalidskega zavarovanja, sprememba osnovne filozofije pri prvem stebru tako korenito spreminjajo pokojninski sistem, da bi bilo potrebno posebej obravnavati prehod od ene oblike na drugo. Sedanji aktivni zavarovanci ne bi smeli biti izključeni iz odločanja o tem v kakšno obliko bi se vključili. Predvsem bi bilo potrebno zagotoviti, da se vsem zavarovancem ugotovi pokojnina, ki bi bila dosežena pod pogoji sedanjega zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in da bi se nove pravice ali pripisovale že doseženi pokojnini. Normalno je tudi, da bi se pri prehodu omogočilo tistim aktivnim zavarovancem, ki imajo določeno število let do izpolnitve pogojev za upokojitev, da ostanejo pri sedanjem sistemu. Vodenje dveh računov za vsakega od sedanjih zavarovance, bi bila precej težka tehnična in administrativna operacija, za katero pa se je treba v podrobnostih pripraviti.

Upokojenci, ki že prejemajo pokojnine, z novim sistemom ne spremenijo svojega položaja; ta jim je bil določen z veljavnim zakonom o pokojninskem in invalidskem sistemom in je utemeljen z odločbo o pravici do pokojnine.

Zavarovanci z več kot dopolnjeno določeno zavarovalno dobo in (ali) starostjo bi imeli na voljo izbiro, da do upokojitve ostanejo v starem sistemu, ali pa, da izberejo pridružitve k novemu sistemu. Zavarovanci z manj kot dopolnjeno določeno zavarovalno dobo in (ali) starostjo in novi zavarovanci bi obvezno vstopili v novi sistem.

Tisti zavarovanci, ki bi kombinirali novi in stari sistem, bi se jim pokojnina ob odhodu v pokoj odmerila po pravilih iz obeh dveh zakonov v sorazmerju z dolžino trajanja posamezne oblike zavarovanja. Samo zavarovanci z več kot dopolnjeno določeno zavarovalno dobo in (ali) starostjo, bi imeli izbiro za vstop v en ali drugi sistem. In samo ta skupina bi lahko s svojo odločitvijo vplivala na izbiro svojih pogojev za upokojitev.

Spreminjanje sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja bi morali dajavno sooblikovati tudi socialni partnerji. Šele konsenz delojemalcev, delodajalcev in vlade bi dal dovolj kredibilnosti predlogom v parlamentu. S tem bi zagotovili pogoje za socialno vzdržnost prehoda. Poleg finančne vzdržnosti sistema je tudi socialna vzdržnost eden od bistvenih pogojev, ki jih je pri novem sistemu potrebno upoštevati.

Čeprav je preoblikovanje sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja zelo zapletena in strokovno zahtevna naloga, pa ni nobenega razloga, da se nekatere aktivnosti pa tudi spremembe ne bi začele odvijati takoj oziroma da ne bi takoj tudi

sprejete. Posebej ta velja za izhodišèa; odloèitev o veèstebrnem sistemu in v okviru tega o oblikovanju osnovnega (prvega stebra) tako, da bi bili pokojninski prejemki odvisni od plaèanih prispevkov in da bi se individualno vodil raèun za vsakega posameznika.

Kar zadeva dodatna in dopolnilna zavarovanja v okviru drugega in tretjega stebra je najbolj pomembna odloèitev o obveznostih vkljuèevanja oziroma vsaj o kriterijih za to obveznost. Zaradi velike poveznosti tega dela pokojninskega in invalidskega dela s fiskalnim sistemom in sistemom finanènih in kapitalskih trgov, bo priprava zakonodaje za ta del bolj zamudna in bi potekala to in naslednje leto.

Zaradi vsega navedenega velja pri pripravi in izvedbi reforme upoštevati naslednja izhodišèa in predloge:

- Izhodišèa za reformo sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja imajo pomen uvodne študije, ki naj v pravem trenutku predstavlja prvo podlago za prièetek konstruktivne razprave med socialnimi partnerji o vsebini nove medgeneracijske socialne pogodbe oziroma o modalitetah reforme pokojninskega in invalidskega zavarovanja.
- Reforma obveznega državnega zavarovanja je predmet tako imenovane nove medgeneracijske pogodbe, zato morajo pri njenem snovanju in sklepanju sodelovati vsi socialni partnerji, vkljuèeno s tistimi, ki so že uveljavili pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja.
 - Sedaj veljavno pokojninsko shemo je nujno reformirati zaradi zagotavljanja generacijske enakopravnosti, tako da bi tudi generaciji sedaj še aktivnih zavarovancev zagotovili v naèelu enak obseg prièakovanih pravic kot je zagotovljen sedaj upokojeni generaciji.
 - Pri reformi je potrebno upoštevati raven pridobljenih pravic upokojene generacije, pravno varnost aktivnih zavarovancev v veljavni pokojninski shemi (upoštevanje obdobj, prebitih v teh shemi) ter dolgoroèno naravnost pokojninskih zavarovanj, ki lahko amortizirajo le postopne spremembe z uèinkom za vnaprej v doloèenem daljšem èasovnem obdobju.
 - Zavedati se je potrebno, da vzpostavitev sistema treh stebrov ob ustrezni notranji porazdelitvi vloge in višine posameznega stebra ne pomeni porabiti manj za zagotavljanje materialne in socialne varnosti v primeru starosti, invalidnosti, bolezni in smrti, temveè pomeni ob drugaèni strukturi in uporabi sredstev ter porazdelitvi cene privarèevati veè za ta namen.
 - Na podlagi prièujoèih izhodišè naj bi se po njihovi naèelni verifikaciji zaèelo delo na reformi pokojninskega in invalidskega zavarovanja, upoštevaje stališèa glede predlagane druge in tretje faze reforme.
- V pripravo reforme je vkljuèena pomoè programe Phare v okviru programa socialne reforme v Republiki Sloveniji, ki bo sofinansiran iz sredstev Evropske Unije in med drugimi projekti obsega tudi projekt "Pokojninska reforma".

V prvi fazi tega projekta bo pripravljena Bela knjiga o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki bo obsegala ugotovitve o sedanjem stanju pokojninskega in invalidskega zavarovanja v okviru sistema socialne varnosti ob upoštevanju demografskih in gospodarskih razmer v državi.

Bela knjiga bo vsebovala tudi kvantifikacije vseh predlaganih rešitev, modele gibanj v naslednjih letih, potrebne izračune prispevkov in pravic in druge relevantne podatke za odločanje o pokojninski reformi.

Hkrati s pripravo Bele knjige se bo pričelo tudi delo na zakonodajnih gradivih, na podlagi katerih bodo pripravljene spremembe in dopolnitve veljavnega zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (druga faza reforme) ter pripravljena druga ustrezna zakonodajna gradiva za uvedbo veštebrnega sistema (tretja faza reforme).

7. PRILOGE

7.1 Pregled pokojninskih sistemov in reform v drugih državah

Večina držav ima vzpostavljen in urejen sistem zagotavljanja socialne varnosti za primer starosti. Ne glede na to pa se sistemi zagotavljanja dohodka in s tem varnosti v starosti po državah zelo razlikujejo. Praviloma so ti sistemi veštebni, kar pomeni, da se dohodek zagotavlja iz več virov: državnih pokojnin, podjetniških pokojnin ter privatnih virov (npr. življenjsko zavarovanje, osebno varčevanje, družinska podpora).

Vrste prejemkov in načini financiranja pokojninskih sistemov so v državah različni, podobno kot so različna tudi razmerja med privatno oz. državno udeležbo ter državne regulative na tem področju. V praksi se je izoblikovalo več tipov pokojninskih sistemov. Kot že prej opisano obstajajo dokladni in naložbeni sistemi. Večina držav nima čistih sistemov, temveč ima v praksi vzpostavljen mešani sistem. Sisteme je mogoče ločiti tudi na tiste, ki temeljijo na vnaprej določenih pravicah (defined benefit) in prispekovno določene sisteme (defined contribution), kakor tudi potem, ali je pokojninsko zavarovanje obvezno ali prostovoljno. Poleg tega imajo v nekaterih državah sistem nacionalnih pokojnin, kjer osnovna pokojnina priprada vsakomur, ne glede na delovno dobo oz. plačilo prispevkov, ter sistem, kjer grede pokojnine le zavarovancem, ki so plačevali prispevke. Pokojninski sistemi so v večini držav zelo kompleksni. Vsaka država praviloma predstavlja svojstveno kombinacijo posameznih tipov sistemov, zato je pomembno poznavanje celotnega sistema socialne varnosti v neki državi.

Zaradi demografskih in drugih razlogov, ki so bili že predhodno opisani, je prišlo do težav pri financiranju večine pokojninskih sistemov po svetu. Zato je večina držav že uvedla ali začela pripravljati različne reformne ukrepe, s pomočjo katerih bi zmanjšala breme pokojninskih izdatkov. Od zahodnoevropskih držav so korenito pokojninsko reformo izvedle Avstrija, Finska, Nemčija³⁴, Italija, Francija, Grčija, Portugalska, Švedska in Velika Britanija. Ukrepe so sprejele tudi ostale države, npr. Kanada, Avstralija ter latinskoameriške države. V nadaljevanju opisujemo nekatere od teh držav tako z vidika specifične urejanja področja pokojninskega zavarovanja, kot tudi predvidenih oz. uvedenih reformnih ukrepov na tem področju.

³⁴ Glede na demografska gibanja (Nemčija ima poleg Italije najnižji koeficient rodnosti v Evropi in velik, več kot 20% delež prebivalstva nad 60 let starosti) in finančno stanje v pokojninski blagajni in proračunu, je nemški pokojninski zakon iz leta 1992 in 1996 uvedel določene zaostritve (postopno povečevanje upokojitvene starosti, zmanjšanje priznane pokojninske dobe za čas šolanja, ipd), ki se bodo po programu varčevanja iz aprila 1996) začele izvajati že leta 1997. V Nemčiji obstaja takoimenovani tritebni sistem in sicer: obvezno državno socialno zavarovanje, prostovoljna dodatna poklicna pokojninska zavarovanja (cca 60% zaposlenih je vključenih v ta zavarovanja, preko ena tretjina upokojencev že prejema pokojnine iz tega stebra) in razvita ponudba klasičnih življenjskih in rentnih zavarovanj v zavarovalnicah in bankah (tretji steber). Reforme v Nemčiji gredo zgolj v smer zmanjševanja in racionalizacije državnega socialnega zavarovanja, ne pa v drugačno porazdelitev vloge stebrov in dodatno poudarjanje naložbenega sistema v drugem in tretjem stebru. Podobna situacija je tudi v Avstriji, kjer je zelo razvit sistem socialnega zavarovanja, ni pa razvit tako imenovani drugi, prostovoljni steber pokojninskega zavarovanja.

7.1.1 Italija

Po dvajsetih letih razprav in poskusov reforme pokojninskega sistema, je Italija obèutno preoblikovala svoj pokojninski sistem. Parlament je za to podroèje sprejel zakon, ki pomeni prilagoditev sedanjih režimov socialno-ekonomskemu stanju in demografskemu razvoju.

Reforma je na eni strani utemeljena z nujnostjo zagotavljanja finanènega ravnotežja v obveznem sistemu in na ta naèin zmanjšanja velikega primanjkljaja državnega proraèuna, na drugi strani pa skuša uveljaviti nove oblike funkcioniranja javnega pokojninskega sistema, ki temelji na solidarnosti med generacijami.

Poleg pomembnosti sprememb, ki so veèje kot v drugih industrializiranih državah, je vredna pozornosti tudi metoda doseganja le-teh. Reforma je rezultat dogovora podpisanega med sindikalnimi konfederacijami in vlado na koncu pogajanj, ki so jih sindikati in vlada imeli o sindikalnem predlogu. Teksta dogovora parlament ni spremenil, kakor tudi sindikati niso spreminjali predloga zakona.

Reforma je oblikovana ob upoštevanju nekaterih glavnih naèel:

- harmonizacije sedanjih režimov, s tem, da se oblikuje enoten režim, ki pokriva vse aktivne zavarovance v javnem in zasebnem sektorju in tudi neodvisno zaposlene;
- razlike med pomoèjo in zavarovanjem oziroma med solidarnostjo in zavarovanjem;
- novega naèina doloèanja pokojnin, ki je povezan s plaèanimi prispevki (in ne veè s plaèami oziroma predhodnimi poklicnimi dohodki);
- vpeljave fleksibilnega doloèanja odhoda v pokoj;
- uporabe dohodkovnega pogoja za invalidske pokojnine in za nekatere druge pokojnine, zato da bi se izognili kumuliranju z drugimi dohodki.

Vpeljava prispevkovnega sistema

V novem zakonu so pokojnine striktno odvisne od vplaèanih prispevkov v èasu aktivnega zavarovanja. Zneski prispevkov so vodeni na individualnem raèunu. Prispevek je valoriziran vsako leto v povezavi z rastjo nominalnega BDP (sredina nominalnih sprememb BDP zadnjih petih let); na koncu aktivnega zavarovalnega statusa je pokojnina izraèunana tako, da se znesek vseh prispevkov množi s koeficientom za konverzijo, ki je definiran s pravili v zakonu. Koeficient je odvisen od starosti v prekinitvi aktivnosti; le-ta se lahko opravi med 57. in 65. letom, koeficient pa je med 4,720 % pri 57. letih in 6,136 % pri 65. letih. Pokojnina je nato revalorizirana skladno s porastom cen.

Koeficient za konverzijo je kljuèni parameter novega sistema. Z njim se kumulira vrednost vplaèanih prispevkov in spremeni v znesek pokojnine. Njegove različne ravni so izraèunane v odvisnosti od prièakovanja življenja v posameznih starostnih skupinah (brez razlike med moškimi in ženskami) in tako, da se uporablja eskontna stopnja, ki je enaka stopnji realne rasti BDP, predvidenega za dolgo obdobje (v zaèetku veljavnosti zakona je 1,5 %). Koeficient za konverzijo se lahko spremeni vsakih deset let z

odločitvijo Ministrstva za delo in socialno zavarovanje, zaradi tega, da bi lahko upoštevali demografski razvoj in stvarno doseženo stopnjo rasti BDP.

V novem sistemu je odhod v pokoj fleksibilen v obdobju med starostjo med 57 in 65 let. Delavci, ki so prispevali 40 ali več let, se lahko ne glede na dejansko starost upokojijo pred 57. letom s konverzijo, ki odgovarja 57. letom.

Izplačevanje pokojnine je podvrženo naslednjim pogojem: prekinitev profesionalne aktivnosti, najmanj pet let plačevanja prispevkov in pokojnina najmanj enaka 1,2 kratniku nove socialne pomoči (to je najmanjša socialna pomoč za starost, ki jo je uvedla reforma).

Globalno se je finančno ravnotežje doseglo s 33 % stopnjo prispevkov za zaposlene, 20 % za neodvisne delavce in prispevkom iz državnega proračuna za okoli 2 odstotni točki prispevne stopnje.

Logika nove ureditve

Nov sistem odgovarja dvema zahtevama. Izenačil je različne skupine delavcev in omogočil je preglednost. Pri tem slednjem je primerno opozoriti, da kljub temu, da se nadaljuje način in tehnika prerazdelitve (nadaljevanje PAYG sistema oziroma ni nalaganje denarja v sklade), možno posnema način in funkcioniranje individualnega varčevanja. Pravice so izražene v lirah in letno valorizirane s stopnjo "letne kapitalizacije". Konverzija zbrane vsote na račun je podobna nakupu življenjske rente.

Nov način oblikovanja pravic in določitve pokojnin globoko spreminja način regulacije sistema. Predhodno se je adaptacija sistema, zaradi povišanja stroškov financiranja pokojnin kot posledica demografskega in socialno-ekonomskega razvoja, opravila s spremembo pogojev za pridobitev pokojnine (povečanje starostne meje za upokojitev, podaljšanje dobe vplačevanja prispevkov, znižanje letne indeksacije, podaljševanje obdobja, ki je bilo potrebno za račun referenčne plače itd.). Te spremembe so se lahko opravile samo z zakonodajno intervencijo. Novi sistem je že od začetka povezan z dvojno možnostjo adaptacije: z določitvijo fiksnega nivoja vplačanih prispevkov in s spremembami koeficienta konverzije. Prihodnost bo odgovorila ali je hipoteza o povezavi teh dveh koeficientov finančno vzdržna; vseeno pa je sprememba koeficienta konverzije odvisna samo od odločitve Ministrstva za delo in socialne zadeve, ki jo le-to lahko sprejme na vsakih deset let.

Prehod iz starega v nov sistem

Velika težava pokojninskih reform je v tem, da mora v časovnem horizontu upoštevati že dosežene pravice. V italijanski reformi je rešitev v razlikovanju med tremi skupinami aktivnih zavarovancev; novi zavarovanci, ki so stopili na trg dela, delavci, ki imajo manj kot 18 let zavarovalne dobe in tisti, ki imajo več kot 18 let zavarovalne dobe. Prva kategorija bo v celoti zavarovana po novem sistemu. Druga bo kombinirala pravice iz starega sistema do začetka veljavnosti zakona in novega po začetku veljavnosti in tretja ostaja popolnoma v starem sistemu.

Vzporedno z uvedbo novega sistema je tudi stari doživel nekaj sprememb. Povišala se je vstopna starost na 65 let za moške in 60 let za ženske. Starostna pokojnina pa bo

zahtevala podaljšanje obdobja plačevanja prispevkov. V letu 2013 bo starostna pokojnina zamenjana z novim sistemom fleksibilnega odhoda v pokoj.

Prostovoljno dodatno zavarovanje

Negotovost o višini pokojnine, ki izhaja iz logike funkcioniranja novega sistema (ker pokojnina ni več povezana s plačo ampak s prispevki in odvisna tudi od drugih faktorjev) se skuša deloma kompenzirati s prostovoljno vključitvijo v dodatno zavarovanje. Reforma to pospešuje na ta način, da lahko s kolektivno pogodbo plačujejo premije za posameznega zaposlenega sami zaposleni in njihovi delodajalci. Prispevna stopnja je 6 % za že zaposlene in 11,4 % za novo zaposlene. Po končanju plačevanja, se iz tega naslova pridobi življenjska renta. Dodatno zavarovanje je v Italiji slabo razvito. Vlada predvideva, da se bo približno 1/3 prejemnikov plač vključilo v ta zavarovanja.

7.1.2 Francija

Obseg in struktura prispevkov za socialno zavarovanje v Franciji je bistveno različna, skupno pa je stopnja celo višja od naše stopnje v Sloveniji. Skupna stopnja vseh prispevkov za socialno zavarovanje in za brezposelnost ter tudi za dodatno pokojninsko zavarovanje v okviru splošne ureditve je 59,06 odstotka od plače, od česar imajo na strani delodajalcev 38,42 odstotka in 20,64 na strani delojemalcev. V celoti vseh stopenj je všteti tudi 2,4 odstotke za splošni socialni prispevek, ki ga plačujejo samo delojemalci.

Pred dvema letoma je bila na zahtevo vlade pripravljena in izdana bela knjiga o pokojninskem zavarovanju v Franciji. Že dolgo časa pred tem³⁵ je v Franciji tekla razprava o potrebnosti sprememb v njihovem pokojninskem zavarovanju; srečevali so se s podobnimi problemi kot jih srečujemo tudi pri nas. Nasledek vseh aktivnosti in vseh priprav je drugačna ureditev pokojninskega zavarovanja v Franciji, ki je začela veljati z letošnjim letom. Osnovne značilnosti sprememb so naslednje:

1. **podaljšano je obdobje, iz katerega se jemljejo plače za izračun pokojninske osnove.** Izračunavanje pokojninske osnove je bilo tudi v Franciji določeno na podlagi 10 najugodnejših let. Sedaj se ta doba podaljšuje na 25 let, s tem da se postopoma, od letos naprej, v vsakem letu podaljša za eno leto. To pomeni, da se bo za letošnje nove upokojece za izračun pokojninske osnove jemalo 11 najugodnejših let, čez 15 let pa za vse tiste, ki se bodo takrat upokojevali, dokončno že 25 let.
2. **pokojnine se ne valorizirajo (usklajujejo) več z rastjo plač, temveč se usklajujejo z rastjo cen.** Sprejeta je bila utemeljitev in razlaga, da je neprimerno in nepotrebno povečevati kupno moč pokojnin ob vsakem morebitnem dvigu poprečne plače; izplačane pokojnine so financirane samo iz prispevkov zaposlenih (aktivnih zavarovancev), zato je povečevanje kupne moči pokojnin istočasno zmanjševanje kupne moči plače oz. povečevanje prispevkov. Sistem valorizacije je približno naslednji: na začetku leta se predvidi inflacija, (za leto 1993 je bilo na začetku leta predvideno 4 odstotke letne inflacije) in za toliko se v letu povečajo pokojnine.

³⁵ Glej članek: Rolande Ruellan: *Ali je pokojninska reforma dokončana, Droit Social, december 1993.*

3. v sistem je vgrajen drugačen način obračunavanja osnove z upoštevanjem 160 namesto 150 trimesečij, vendar se zaradi računskih razlogov pokojnine v nobenem primeru ne morejo povečevati.

Spremembe v pokojninskem sistemu so bile uveljavljene takoj ob začetku vlade g. Balladurja; po izjavah gospoda Laroquea so bile sprejete brez večjega nasprotovanja sindikatov in upokojencev. Priprava javnosti je trajala vsaj dve leti. Politične stranke si s propagiranjem povečevanja javnih izdatkov za pokojnine niso nabirale točk pri volilcih. Od leta 1994 vlada v Franciji vseskozi zagovarja dokaj restriktivno politiko javnih odhodkov.

Z reformo pokojninskega zavarovanja so bili sprejeti najbolj pomembni ukrepi v socialnem zavarovanju. V zvezi z pokojninskim zavarovanjem je stališče Ministrstva za proračun drugačno od Ministrstva za socialo; Ministrstvo za proračun je bolj nagnjeno k temu, da bi tudi v Franciji razvili dodatna pokojninska zavarovanja na kapitalski osnovi in pokojninska zavarovanja, ki bi bila urejena in izpeljana samo v podjetjih (podjetniško pokojninsko zavarovanje). Glavna omejitev, zaradi česar so glede na potrebe in druge države v Evropski uniji v zamudi, je po mnenju finančnega ministrstva v tem, ker Francija nima tako razvitega finančnega trga, kot ga imajo anglosaške in nekatere druge države v Evropi. Vendar je skoraj neizbežno, da se bodo tega lotili in da bodo tako ali drugače pripeljali tudi ta del pokojninskega zavarovanja kot enega stebrov v njihovo socialno zavarovanje.

7.1.3 Velika Britanija

Tako kot v večini drugih razvitih držav je tudi v Veliki Britaniji razvit tristebni sistem pokojninskega zavarovanja. Državna pokojninska shema je namenjena vsem zaposlenim in samozaposlenim, možno pa se je vanjo vključiti tudi prostovoljno. Obsega zavarovanje za osnovno in dodatno pokojnino. Za osnovno pokojnino je zavarovanje obvezno. Prispevki so določeni v odstotkih, odvisnih od plače, pokojnine pa so enake za vse. Ta vrsta pokojnine ima manjši pomen, saj v povprečju predstavlja približno 20% povprečne plače. Zavarovanje za dodatno pokojnino je bilo uvedeno l. 1978 z namenom, da se omogoči dodatna finančna sredstva upokojencem. Pri tem zavarovanju so tako prispevki kot pokojnine odvisni od plače. To zavarovanje je obvezno, če zaposleni nima kakšnega drugega zavarovanja za dodatno pokojnino (podjetniško ali zasebno), ki je odobreno s strani države.

Veliko večjo vlogo imajo v Veliki Britaniji podjetniške pokojnine, saj imajo tam že dolgo tradicijo, vendar pa se njihov pomen v svetu počasi zmanjšuje. Od konca šestdesetih let dalje je že približno polovica vseh zaposlenih pokojninsko zavarovanih pri svojih delodajalcih. Zavarovanje za podjetniško pokojnino je bolj razširjeno v velikih podjetjih in v javnem sektorju. Zasebne pokojnine, to je individualno zavarovanje v pokojninskih skladih, obstajajo že od konca petdesetih let, vendar so izrazito pridobile na pomenu šele v zadnjem času. Obe vrsti pokojnin temeljijo na kapitalskem kritju. Tako za podjetniška kot tudi zasebna pokojninska zavarovanja so v okviru davčnega sistema uvedene pomembne davčne olajšave, ki omogočajo in vzpodbujajo nadaljnji razvoj in rast le-teh.

Spremembe v pokojninski ureditvi v Veliki Britaniji so se intenzivno uvajale v osemdesetih letih, saj je ta država relativno zgodaj izkusila težave s financiranjem svojega pokojninskega sistema. Kljub temu pa se še vedno razpravlja o novih ukrepih za spremembo pokojninskega sistema, s katerimi bi dosegli boljšo regulacijo in večjo varnost privatnih pokojninskih zavarovanj.

Do sprememb v indeksaciji pokojnin je prišlo l. 1980, ko so se pokojnine začele usklajevati z rastjo življenjskih stroškov in ne več z rastjo plač. Ocenjeno je bilo, da bo to pomenilo precejšnje prihranke in omogočilo znižanje prispevne stopnje v naslednjem stoletju. V okviru reforme l. 1986 je prišlo do pomembnih sprememb v ureditvi pokojninskega zavarovanja. Najvažnejše od teh so bile: blažji pogoji za "izstopitev" iz državne sheme in vključitev v podjetniško ali zasebno zavarovanje, podaljšanje osnove za obračun pokojnine od plače v najboljših dvajsetih letih na celotno delovno obdobje, postopno znižanje nadomestitvene stopnje za dodatno pokojnino (od 25% na 20%) ter omejitev družinske pokojnine za polovico. Glede ureditve dodatnega pokojninskega zavarovanja je važno omeniti, da se je omejila vloga državne sheme in dalo večji poudarek podjetniškim, zlasti pa zasebnim pokojninam. Vsi ti ukrepi, ki bodo večinoma začeli delovati v naslednjem stoletju, bodo pomembno vplivali na prestrukturiranje britanskega pokojninskega sistema. Pred nekaj leti je bilo tudi sprejeto, da se zviša starostna meja za ženske na 65 let in s tem izenači z mejo za moške, kar bo uvedeno med l. 2010 in l. 2020.

7.1.4 Švedska

Švedski pokojninski sistem obsega dve glavni komponenti: nacionalno shemo za osnovno pokojnino, ki omogoča pridobitev univerzalne pokojnine, enake za vse, ter obvezno shemo za dodatno pokojnino, ki omogoča pridobitev pokojnine vezane na plačo. Obe shemi nudita starostne, invalidske in družinske pokojnine.

V osemdesetih letih je zavedanje, da je potrebno pokojninski sistem prilagoditi demografskim in gospodarskim razmeram, pripeljalo do ustanovitve javne komisije za pokojnine. Rezultat dela te komisije je bila reforma družinske pokojnine: le-ta je bila poeasi ukinjena, nadomestila pa jo je "prilagoditvena" pokojnina, ki se izplača eno leto po smrti partnerja.

Potreba po nadaljni reformi pokojninskega sistema izhaja iz finanènih, distributivnih in uèinkovitostnih razlogih. Dozorevanje sheme zmanjšuje finanèno trdnost sistema, problem pa poveèuje še nizka gospodarska rast. Odnos med prispevki in prièakovano pokojnino je nejasen, poleg tega pa ima lahko ta šibka povezava negativen uèinek na ponudbo delovne sile.

Posebna delovna skupina za pokojnine je bila ustanovljena l. 1991 z namenom, da pripravi radikalno reformo pokojninskega sistema. L. 1994 so bili predlogi sprejeti. Reforma se bo izvajala po stopnjah, z zaèetkom v l. 1997. Njen cilj je spremeniti sistem tako, da bo bolj zmožen prenesti demografske spremembe in fluktuacije v gospodarski rasti, bolj transparenten glede razdelitvenih uèinkov in manj razdiralen

glede učinkov na posameznikove izbire. Smernice za reformo so naslednje: Sedanji dvostebni sistem je potrebno nadomestiti z enovitim sistemom, ki omogoča pridobitev dveh prejemkov, in sicer dokladne pokojnine in naložbene pokojnine, ki sta obe financirani z ločenimi prispevki. Oba prejemka bosta odvisna od posameznikovih prispevkov v celotnem delovnem obdobju. Splošne starostne meje za upokožitev ne bo, temveč se bodo posamezniki lahko upokoževali od 61. leta dalje. Višina pokojnine bo temeljila na aktuarskih izračunih. Dva vgrajena mehanizma bosta prilagodila izdatke za pokojnine spremembam v življenjskem pričakovanju in gospodarskim ciklom, in sicer preko formule za izračun pokojnine vsakemu novemu upokožjencu ter preko usklajevanja pokojnin. Zagotovljena bo minimalna pokojnina. Pred časom pa je nova vlada sprejela še dodatne ukrepe, ki bodo precej znižali javno porabo na Švedskem, kot npr. omejitve za predčasne pokojnine in omejitev usklajevanja pokojnin.

7.1.5 Kanada

Trije stebri pokojninskega zavarovanja v Kanadi obsegajo program javnih pokojnin, program dodatnih pokojnin, odvisnih od dohodka, ter privatne pokojnine. Varnost v starosti ter Pokojninska shema Kanade sta programa javnih pokojnin in dodatnih pokojnin in sta oba organizirana na državni ravni. V steber privatnih pokojnin, ki ga država podpira z davčnimi olajšavami, sodijo pokojninski načerti, ki jih sponzorira delodajalec in načerti osebnega varčevanja. Program Varnost v starosti je nekontributiven program, ki temelji na pogoju bivanja in zagotavlja osnoven dohodek vsem osebam v Kanadi starih 65 let ali več. Pokojninska shema Kanade pa je obvezen kontributiven program, ki je vezan na plačilo in zagotavlja prejemke za zavarovance v primeru upokožitve in invalidnosti, kot tudi prejemke za preživele zakonce in sirote v primeru smrti zavarovanca.

Program Varnost v starosti se financira iz splošnih davčnih prejemkov zvezne vlade. Prejemki iz tega programa so: osnovna pokojnina za varnost v starosti, zagotovljen dodatek k dohodku in dodatek za zakonca. Pokojnina za varnost v starosti je mesečni prejemek, ki je dostopen vsakomur, ki ima 65 let ali več, in izpolni kriterij bivanja. Pretekla zaposlitev ni važna, kot tudi ni potrebno, da je oseba upokožena. Zagotovljen dodatek k dohodku je prejemek, ki se izplačuje osebam, ki prejemajo osnovno pokojnino za varnost v starosti (polno ali delno), in katerih letni dohodek ne presega določene meje. Dodatek za zakonca pa je prejemek, ki je zasnovan zaradi težkih razmer, v katerih se nahajajo pari, ki živijo samo od ene pokojnine, in ovdoveli. Vezan je na dohodkovni test in se dodeljuje vsako leto.

Pokojninska shema Kanade je program socialne varnosti, ki nudi zaščito zavarovancu in njegovi/njeni družini v primeru upokožitve, invalidnosti ali smrti. Shema pokriva praktično vse zaposlene in samozaposlene, ki imajo od 18 do 70 let in zaslužijo več kot predpisano minimalno višino prihodkov, ki se spreminja vsako leto. Pokojninska shema se financira preko prispevkov zaposlenih, samozaposlenih in delodajalcev, kot tudi obresti sklada. Prispevki se plačujejo na del letnega zaslužka med spodnjo mejo in zgornjo mejo, ki sta vezani na povprečno kanadsko plačilo. Trenutno znaša prispevna stopnja 2.8% za zaposlene in delodajalce ter 5.6% za samozaposlene. Da bi sistem ostal finančno vzdržen, morajo po zakonu zvezna in pokrajinske vlade določiti načrt prispevnih stopenj za dobo petindvajset let. Te stopnje morajo finančni ministri

preveriti vsakih pet let in jih podaljšati še za pet let. Predvideno je, da se bodo stopnje postopoma povečevale vsako leto.

Quebec je izkoristil možnost v kanadski ustavi, da lahko provinca izstopi iz zvezno organizirane javne pokojninske sheme, če sama ustanovi primerljiv program, in ustanovil Pokojninsko shemo Quebeca, ki deluje v tej provinci namesto Pokojninske sheme Kanade. Zvezno izvajana Pokojninska shema Kanade deluje v ostalih devetih provincah in dveh teritorijih Kanade.

Tudi Kanada je pripravila predlog reforme z namenom, da zagotovi varen in znosen pokojninski sistem v prihodnosti. V marcu letošnjega leta je vlada objavila svoje predloge za spremembe v programu Varnost v starosti, zakonodaja pa bo predstavljena v parlamentu tekom letošnjega leta. Vlada predlaga uvedbo upokojskega prejemka v l. 2001. Upokojski prejemek bo nadomestil obstoječo pokojnino za varnost v starosti oz. zagotovljen dodatek k dohodku. Novi prejemek bo neobdavčen in se bo izplačeval mesečno. Dodatek za zakonca se bo ohranil in bo večji. Višina novega prejemka bo odvisna od skupnega dohodka obeh zakoncev. Prejemek bo popolnoma revaloriziran z inflacijo.

Vlada se je obvezala, da bodo izplačila sedanjim upokojencem v celoti ohranjena na isti višini. Vsi tisti, ki so dosegli 60 ali več let na dan 31. decembra 1995 ter njihovi zakonci, bodo ravno tako imeli zagotovljeno najmanj enako višino novega prejemka kot imajo sedanjih prejemkov. Mnogi pa bodo v novem sistemu dobili več. Pred uveljavitvijo novega sistema v l. 2001 bodo lahko izbirali med prestopom v nov sistem in ohranitvijo sedanjih prejemkov, karkoli bo pač zanje bolj ugodno. Tisti, ki pa še niso dosegli 60 let, bodo imeli pet let časa, da se pripravijo na novi sistem. Nova vrsta prejemka je zasnovana tako, da ščiti upokojence z nižjimi dohodki, medtem ko bodo upokojenci z višjimi dohodki prejeli manj v novem sistemu. Dva glavna učinka novega prejemka bosta ohranitev pokojnin za prihodnje generacije, saj se bo zmanjšala rast izdatkov za javne pokojnine, ter uveljavitev pravičnejšega sistema prejemkov, kajti novi prejemek bo namenjen upokojencem z nižjimi dohodki.

V februarju letošnjega leta se je začela razprava tudi o spremembah v Pokojninski shemi Kanade. Vlada sicer še ni ponudila določenih sprememb v tem programu, je pa ponudila nekaj idej v javno obravnavo. Na osnovi teh razprav bo kasneje v letošnjem letu oblikovala specifičen sklop svojih predlogov. Ocenili so, da bodo prihodnji stroški iz tega programa veliko večji kot je bilo pričakovano ob nastanku programa. Razlogi za to bodo spremembe v demografiji, spremenjeni gospodarski pogoji, širitev sistema in večje število invalidnosti. Za izboljšanje financiranja tega programa je potrebno dvoje: naložbeno financiranje in nova politika investiranja. Skupaj z znižanjem prejemkov bi to pomagalo preprečiti rast prispevne stopnje do višine, ko bi preseгла zmožnost in pripravljenost prihodnjih generacij, da jo plačujejo. Znižanje izdatkov pa bi bilo možno doseči z znižanjem administrativnih stroškov programa in revizijo višine in pogojev za vse vrste prejemkov iz tega programa.

7.1.6 Èile

Stari pokojninski sistem v Èilu je tako kot v veèini drugih dr̄zav temeljil na dokladnem financiranju. Pokojninsko zavarovanje je bilo vezano na vrsto poklica in organiziranih je bilo veliko javnih shem, v katerih je veljala razlièna prispevna stopnja. Do finanène krize v sistemu je pripeljalo veè razlogov: upad razmerja med zavarovanci in upokojenci, velika evazija in administrativna neuèinkovitost. Zaradi tega je prišlo do znižanja realne vrednosti pokojnin in povišanega deficita, ki ga je kril dr̄zavni proraèun. Radikalna reforma je bila izvedena l. 1981, ko je bil uveljavljen naložbeni sistem oz. sistem privatnih pokojnin, ki je nadomestil prejšnji dokladni sistem. Tega dopolnjuje dr̄zavni program minimalnih pokojnin, ki je redistributiven in vezan na dohodkovni test in ki se financira iz splošnih davkov. Za naložbeni sistem je znaèilno kapitalno kritje in osebno varèevanje, privatno upravljanje, posameznikova svoboda odloèanja o plaèevanju prispevkov in upokojitvi ter enakopravno obravnavanje vseh zaposlenih. Vloga dr̄zave v novem sistemu je doloèati okvir za regulativo in kontrolo ter jamèiti za npr. minimalne pokojnine in minimalne donose skladov. Pokojnine se financirajo iz akumuliranega kapitala (iz prispevkov in donosov), "priznanih" obveznic, transfera iz prostovoljnih varèevalnih raèunov, dodatnih prispevkov za invalidsko in druŹinsko pokojnino in prispevkov dr̄zave za minimalno pokojnino.

Reforma je med drugim zasledovala znižanje prispevnih stopenj za socialno zavarovanje in doloèitev trdne povezave med dohodkom in pokojninami. V novem sistemu je obvezno 10% (lahko pa tudi veè) dohodka vseh zaposlenih, razen tistih v oboroŹenih silah, namenjenega za prispevke. Poleg tega obstaja prispevek 3% za invalidsko in druŹinsko pokojnino ter administrativne stroške. Pokojninski skladi dr̄Źijo prihranke posameznikov na individualnih kapitalskih raèunih. Ob upokojitvi lahko posameznik uporabi zbran denar za nakup indeksirane anuitete ali pa pridobitev pokojnine. Samozaposleni lahko v tem sistemu sodelujejo prostovoljno. Ko je bila nova shema uvedena, je zajela vse novo zaposlene; tisti, ki so bili vkljuèeni Źe v star sistem, pa so bili deleŹni davènih spodbud za prehod, kar jih je storilo 95%.

Pokojnine so direktno vezane na celotni znesek akumuliranega kapitala in za delavce je spodbudno videti naraŹajoèe stanje na njihovih raèunih. Zveza med prispevki in pokojninami je tudi odpravila teŹnjo k poroèanju manjših plaè od dejanskih. Prispevki niso veè davek za socialno varnost, temveè postanejo oblika osebnega varèevanja. Zavarovanci lahko zahtevajo informacije o trenutnem stanju na njihovih raèunih in stroških administriranja. Posamezniki lahko prenaŹajo sredstva iz enega sklada v drugega brez stroškov. Privatno upravljanje je zaradi moène konkurence vplivalo na veèjo uèinkovitost sistema. Privatno upravljanje tudi Źeiti sistem pred tem, da bi prišlo do odmikov od poslovne politike zaradi politiènih razlogov.

Zaradi velikega socialnega, politiènega in ekonomskega tveganja v primeru propada tega modela je bilo potrebno postaviti zelo stroga pravila investiranja. Vodstvo v pokojninskih skladih kontrolira donosnost skladov ter regulira investicijske naloŹbe in postavlja meje za vsak tip finanènih sredstev. Poleg tega se preverjajo podatki o delovanju in investiranju skladov in vsak mesec objavljajo poroèila, s èimer se spodbuja konkurenca in prepreèuje korupcijo. Na zaèetku so bile investicijske moŹnosti omejene na dr̄zavne papirje, depozite komercialnih bank ter izbrane delnice in obveznice podjetij. Postopoma je bilo moŹno investirati v delnice privatnih podjetij, potrjenih s strani vlade, sedaj pa so dovoljene tudi mednarodne naloŹbe. Do konca leta 1990 so dr̄zavne obveznice predstavljale 44% pokojninskih naloŹb. Do sedaj je znaŹal

povprečen donos skladov 13% nad inflacijo. Pokojninski skladi so v veliki meri prispevali k hitremu porastu varèevanja in s tem k okrepitvi kapitalnih trgov. Prihranki so se poveèali od 3% bruto domaèega proizvoda v l. 1984 na 16.9% v l. 1989. Pokojninski skladi sedaj financirajo 90% domaèih investicij v primerjavi s 40% v 80-ih letih.

V starem sistemu je bil èilski implicitni dolg financiran z vplaèanimi prispevki. V novem sistemu pa prispevki v glavnem preidejo v obvezno shemo varèevanja, tako da je bilo potrebno najti nove naèine za financiranje dolga. Pokojninski prispevki se preusmerijo v privatne sklade, medtem ko ostajajo pokojnine za tiste, ki so že upokojeni, odgovornost države. Poleg tega je potrebno za tiste, ki še delajo, izraèunati vrednost "priznanih obveznic", ki je enaka prièakovani sedanji vrednosti pokojnin, ki so si jih ti zaslužili. V dokladnih sistemih implicitni dolg obstaja, zato reforma èilskega tipa napravi takšen dolg transparenten in uredi njegovo financiranje. V Èilu zamenjava implicitnega dolga z novim, eksplicitnim dolgom države ni povzročila dviga obrestnih mer. V Èilu so bili pokojninski skladi v središču vladnega programa za gospodarsko izboljšanje in modernizacijo preko njihovega vkljuèevanja v kapitalne trge in privatizacijski proces. Ocene kažejo, da se je v prejšnjem desetletju delež formalno zaposlenih poveèal in da sta se privatno varèevanje in gospodarska rast bistveno izboljšala. To gre lahko med drugim pripisati tudi pokojninski reformi. Pred kratkim je èilski model pokojninskega sistema prevzelo precej drugih latinsko-ameriških držav: Mehika, Peru, Kolumbija, Argentina in Bolivija.

7.1.7 Argentina

V Argentini je pred reformo socialna varnost za primer starosti temeljila na obveznem dokladnem pokojninskem sistemu, ki je imel mnogo slabosti: nizka starostna meja, staranje prebivalstva, ohlapno dodeljevanje invalidskih pokojnin, vsesplošna evazija in poroèanje nižjih plaè od dejanskih. Izdatki za socialno varnost so znašali 9% bruto domaèega proizvoda v l. 1980 in so bili ocenjeni na 13% v l. 1991 - približno 80% izdatkov je šlo za pokojnine. Skupni prispevek za socialno varnost je našal 56% plaèe (od tega 21% za pokojnine). Do zaèetka 90-ih let je proraèun subvencioniral 35% pokojninskih izdatkov. Do septembra 1992 je pokojninski sistem imel za veè kot 10 milijard dolarjev dolga za pokojninske obveznosti.

V starem sistemu so bili obvezno vkljuèeni vsi zaposleni in samozaposleni. Izvezeti so bili posebni poklici (npr. oborožene sile, policija in državni uradniki), ki so imeli organizirane svoje sisteme, medtem ko so bili kmetje vkljuèeni. Prispevke je bilo potrebno plaèevati najmanj 20 let, in sicer 10% zaposleni in 16% delodajalci. Minimalna upokojitvena starost je bila 60 let (moški) oz. 55 let (ženske), nadomestitvena stopnja pa se je gibala okrog 70 do 82 %. Do krize je prišlo zaradi veè dejavnikov. Srednjeroènega in dolgoroènega planiranja glede financiranja in demografije ni bilo, zato so bile doloèene ugodne nadomestitvene stopnje. Zaradi slabega upravljanja sistem ni akumuliral dovolj rezerv, da bi lahko premagal kratkoroène finaène težave, oz. jih je slabo investiral. Ker je prišlo do precejšnjega upada plaè, so se tudi zmanjšali tudi prihodki sistema. Neformalno delo se je v zadnjih desetletjih zelo poveèalo in 35% delovne sile je vkljuèeno v neformalni sektor. V zaèetku devetdesetih let je bila evazija izredno velika tudi v formalnem sektorju, saj

skoraj 65% delovne sile ni redno plačevalo prispevkov za socialno varnost. Poleg vsega tega se je prebivalstvo Argentine vztrajno staralo. Posledica je bila, da je v socialnem zavarovanju nastal velik deficit, zaradi česar je bilo potrebno vanj preusmeriti splošne davke in zmanjšati prejemke iz tega sistema.

V pripravah na reformo je vlada sprejela potrebne, a politično nepopularne ukrepe, da bi v sistemu vzpostavila bolj zdrav finančen red. Nov sistem socialne varnosti, ki je začel veljati 1. 1994, pomeni ohranitev državne sheme temelječe na dokladnem financiranju ter uvedbo pokojninskih skladov čilskega tipa. Temelji torej na dveh stebrih. Prvi steber predstavlja dokladni sistem, ki vključuje vse zaposlene in omogoča pridobitev osnovne pokojnine, ki je vezana na povprečno plačo, ter dodatne pokojnine (prehodne pokojnine), ki je odvisna od plačevanja prispevkov pred uvedbo reforme in je večja za vsako leto posameznikovih preteklih prispevkov. Drugi steber pa vključuje dve komponenti - dokladni sistem in naložbeni sistem in vsak zaposleni se mora odločiti, v katerega se želi vključiti.

Novi sistem se financira z 11% prispevkom zaposlenega in 16% prispevkom delodajalca in postopoma se uvaja, da morajo zaposleni prispevati v sistem 30 let. Da bi zmanjšali proračunsko breme "priznanega dolga", to je prispevkov plačanih v starem sistemu, so na individualen pokojninski račun naložene delnice državnih podjetij, s čimer se zmanjša gotovinska obveznost države. Uvedba privatnih pokojninskih skladov se zgleduje po čilski reformi: prispevki se obvezno naložijo na individualen račun, ki ga upravlja privatni sektor. Zaposleni imajo možnost, da izstopijo iz privatnega stebra in ostanejo kriti samo v državni shemi. Dvostebni pristop omogoča ljudem, da diverzificirajo tveganje preko kombinacije državnega in privatnega kritja. Odstotki dovoljenih naložb v posamezne vrste papirjev so določeni podobno kot v Čilu. Izboljšavo čilskega modela pa pomeni dovoljenje, da lahko pokojninski skladi že od začetka delovanja investirajo v tujino.

Iz prvega stebra bodo upokojeni prejeli prejemek, ki je enak za vse, in "nadomestitveni" prejemek, ki bo izplačan tistim, ki so prispevali v starem sistemu, in ki bo proporcionalen preteklemu dohodku in dolžini zavarovanja. Iz drugega stebra pa bodo ob upokojitvi dobili življenjsko anuiteto na osnovi akumuliranih sredstev ali pa pokojnine, ki bodo odvisne preteklemu dohodku in zavarovalnem obdobju, kar bo odvisno od tega, kateri sistem so si izbrali.

Za financiranje prehoda na nov sistem je bilo sprejetih več ukrepov. Prispevki zaposlenih so se povečali za eno odstotno točko, postopno se je povišala starostna meja za upokojitev za pet let, povečalo se je minimalno število let zavarovalnega obdobja za 10 let in prejemki iz prvega stebra so postali vezani na prihodke. Deficit naj bi se v kratkem roku povečal zaradi prenosa prispevkov iz dokladnega v naložbeni sistem. Finančno ravnotežje naj bi se doseglo v srednjem roku, ko bodo upokojenci iz starega sistema umrli, novi upokojenci pa bodo prejeli nižje "nadomestitvene" pokojnine. Dolgoročni rezultati pa bodo odvisni od gospodarske situacije. V kratkoročnem in srednjeročnem obdobju bo torej imela reforma na finance negativne učinke, kar naj bi v Argentini trajalo približno 10 let.

Čeprav je o uspehu argentinske reforme še prezgodaj presoјati, izgleda, da je novi sistem obetaven v primerjavi s starim. Ocene kažejo, da se je manj kot polovica

zavezancev odloèila, da se vkljuèi v nov sistem. Vlada raèuna, da bo privatni sistem generiral tri milijarde dolarjev letnega pretoka, kar naj bi poveèalo nizko stopnjo varèevanja, zmanjšalo odvisnost države od tujega kapitala in priskrbelo dolgoroèna finanèna sredstva za gospodarstvo. Stroške prehoda bo krila celotna družba, in sicer deloma sedanji zaposleni in deloma prihodnje generacije. Najpomembnejša izkušnja iz Argentine je, da je globalno reformo možno doseèi v demokratiènem kontekstu. Potrebno je bilo veliko èasa in dolgotrajnih razprav, vendar je reforma trdna in užíva veliko podporo vlade, politiènih strank, sindikatov in organizacij delodajalcev.

7.2 TABELARNI PREGLED

TABELA 18	DEMOGRAFSKI KAZALCI (1990)	115
TABELA 19	ODSTOTEK PREBIVALSTVA NAD ŠESTDESET LET STAROSTI, 1990 - 2150	116
TABELA 20	VKLJUÈENOST PREBIVALSTVA V JAVNEM POKOJNINSKEM ZAVAROVANJU - IZBRANE DRŽAVE	117
TABELA 21	FINANCIRANJE JAVNIH POKOJNINSKIH SISTEMOV - IZBRANE DRŽAVE	118
TABELA 22	STAROST OB UPOKOJITVI IN PRIÈAKOVANO UŽIVANJE POKOJNINE	119
TABELA 23	GLAVNE ZNAÈILNOSTI PRI OBLIKOVANJU JAVNIH POKOJNINSKIH SISTEMOV - STANJE 1991	120
TABELA 24	POKOJNINSKI SISTEMI V DRŽAVAH V TRANZICIJI	121

Tabela 18 Demografski kazalci (1990)

Država	prebivalci nad 60 let starosti	prebivalci nad 65 let starosti	prebivalci nad 75 let starosti	prebivalci nad 65 let starosti / prebivalci 15-64	prebivalci. nad 60 let starosti / prebivalci 20-59	ženske nad 60 let starosti / moški nad 60 let starosti
Avstralija	15.0	10.7	4.1	16.0	27.3	1.2
Avstrija	20.2	15.0	7.0	22.3	36.4	1.7
Belgija	20.7	15.0	6.7	22.4	37.8	1.4
Kanada	15.6	11.3	4.5	16.7	27.6	1.3
Danska	20.2	15.4	6.7	22.7	36.2	1.3
Finska	18.4	13.3	5.6	19.8	32.8	1.6
Francija	18.9	13.8	6.5	20.8	35.3	1.4
Nemčija	20.3	14.9	7.2	21.7	35.2	1.7
Grèija	20.2	14.2	6.4	21.2	37.4	1.3
Islandija	14.5	10.6	3.9	16.4	27.6	1.2
Irska	15.2	11.4	4.6	18.4	31.4	1.2
Italija	20.6	14.8	6.5	21.6	37.2	1.4
Japonska	17.3	11.9	4.7	17.1	30.9	1.3
Luksemburg	19.3	13.8	6.1	19.9	33.5	1.4
Nizozemska	17.8	13.2	5.6	19.1	31.3	1.3
Nova Zelandija	15.2	11.1	4.4	16.7	28.6	1.2
Norveška	21.2	16.4	6.9	25.4	40.0	1.3
Portugalska	18.0	13.0	5.2	19.5	34.5	1.4
Španija	18.5	13.2	5.4	19.8	34.8	1.3
Švedska	22.9	18.0	8.1	27.8	43.5	1.2
Švica	19.9	14.9	6.8	21.8	34.5	1.4
Velika Britanija	20.8	15.7	6.8	24.0	38.8	1.4
Združene države	16.6	12.3	5.0	18.7	30.3	1.4
Slovenija	17.5	12.1	4.2	18.0	31.0	1.6

Vir: World Bank: *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington: World bank, 1994

SURS: Rezultati raziskovanj št. 664, Ljubljana, 1996

Tabela 19 Odstotek prebivalstva nad šestdeset let starosti, 1990 - 2150

država	1990	2000	2010	2020	2030	2050	2075	2100	2125	2150
Avstralija	15.0	15.3	18.1	22.8	27.7	30.4	30.0	30.4	30.8	30.9
Avstrija	20.2	21.5	24.9	28.9	34.5	33.9	30.6	30.4	30.7	30.9
Belgija	20.7	22.5	24.8	28.7	32.2	31.2	30.1	30.4	30.8	31.0
Kanada	15.6	16.8	20.4	25.9	30.2	30.6	30.2	30.5	30.8	31.0
Danska	20.2	20.4	24.8	28.4	32.1	30.9	29.9	30.2	30.7	30.9
Finska	18.4	19.8	24.4	28.7	30.9	29.9	29.8	30.3	30.7	30.9
Francija	18.9	20.2	23.1	26.8	30.1	31.2	30.3	30.5	30.8	31.0
Nemèija	20.3	23.7	26.5	30.3	35.3	32.5	30.4	30.5	30.8	31.0
Grèija	20.2	24.2	26.5	29.1	32.5	34.4	30.7	30.5	30.8	31.0
Islandija	14.5	14.9	17.3	21.4	26.0	29.0	29.9	30.2	30.6	30.7
Irška	15.2	15.7	17.8	20.1	22.9	28.2	29.4	30.1	30.6	30.9
Italija	20.6	24.2	27.4	30.6	35.9	36.5	30.9	30.5	30.8	31.0
Japonska	17.3	22.7	29.0	31.4	33.0	34.4	31.0	30.7	30.9	31.0
Luksemburg	19.3	21.2	25.3	29.5	33.0	30.1	30.2	30.1	30.4	30.5
Nizozemskas	17.8	19.0	23.4	28.4	33.4	31.7	30.2	30.4	30.8	31.0
Nova Zelandija	15.2	15.9	18.9	22.7	26.8	29.0	29.6	30.2	30.7	30.9
Norveška	21.2	20.2	22.4	26.0	29.6	30.2	30.1	30.4	30.8	30.9
Portugalska	18.0	19.8	21.4	24.6	29.7	33.0	30.2	30.3	30.7	30.9
Španija	18.5	20.6	22.4	25.6	30.9	34.2	30.3	30.3	30.7	30.9
Švedska	22.9	21.9	25.4	27.8	30.0	28.7	29.9	30.5	30.8	31.0
Švica	19.9	21.9	26.6	30.5	34.0	31.6	30.4	30.6	30.9	31.0
Velika Britanija	20.8	20.7	23.0	25.5	29.6	29.5	29.7	30.3	30.7	30.9
Združene države	16.6	16.5	19.2	24.5	28.2	28.9	29.7	30.3	30.7	30.9
Navadno popreèje	18.6	20.0	23.2	26.9	30.8	31.3	30.2	30.4	30.7	30.9
Tehtano popreèje	18.2	19.9	23.1	27.0	30.7	31.2	30.1	30.4	30.8	31.0
Slovenija ³⁶	15.58	18.79	21.4	26.20	-	-	-	-	-	-

Vir: World Bank, **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth**. Washington: World bank, 1994

³⁶ Projekcija po srednji varianti

Tabela 20 Vključenost prebivalstva v javnem pokojninskem zavarovanju-izbrane države

		(1)	(2)	(3)	(4)
država	leto podatkov v koloni 1	zavarovanci/ aktivno prebivalstvo	upokojenci/ osebe nad 60 let	upokojenci / zavarovanci	delež plaè v BDP
Avstralija	1990	-	74.3	-	-
Avstrija	1990	-	-	58.8	33.5
Kanada	1989	-	75.2	-	30.0
Danska	1990	-	87.5	-	-
Finska	1990	-	96.9	-	-
Nemèija	1990	93.6	88.0	-	36.3
Islandija	1990	-	75.7	-	26.7
Japonska	1990	94.5	68.5	21.7	21.4
Nizozemska	1990	93.6	80.7	-	49.3
Nova Zelandija	1990	-	100.0	-	-
Norveška	1990	-	81.1	-	-
Španija	1992	85.3	80.0	45.5	29.4
Švedska	1990	-	88.4	37.0	-
Švica	1990	99.4	98.0	41.7	60.0
Velika Britanija	1990	94.2	83.6	-	-
Združene države	1989	96.7	82.9	30.3	38.5
popreèje	-	93.9	84.1	39.2	36.1
Slovenija	1994	100,0	1.25 ³⁷	56	

Vir: World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington: World bank, 1994

³⁷ Upoštevane so osebe, starejše od 60 let v letu 1994

Tabela 21 Financiranje javnih pokojninskih sistemov - izbrane države

DRŽAVA	delež prihodkov iz			
	prihodki v odstotku BDP	davki (prispevki) na plaèe	prihodki iz naložb	državni proraèun
Avstralija	4.7	0.0	2.0	98.0
Avstrija	16.1	79.0	0.2	20.0
Belgija	10.3	76.0	2.1	21.0
Kanada	6.3	30.0	27.6	42.0
Danska	9.6	17.0	7.9	76.0
Finska	7.4	84.0	16.0	0.0
Francija	9.3	86.0	4.0	10.0
Nemèija	11.4	74.1	0.6	25.0
Islandija	2.7	20.0	0.0	80.0
Italija	7.4	73.0	0.4	26.0
Japonska	7.6	46.0	20.2	33.0
Luksemburg	14.3	60.0	6.4	33.0
Nizozemska	14.8	70.0	28.3	2.0
Nova Zelandija	-	-	-	100.0
Švedska	14.7	57.0	23.4	19.0
Turèija	2.3	63.0	23.3	13.0
Švica	8.0	72.7	5.9	21.4
Združene države	8.4	68.0	19.4	12.0
Popreèje	9.1	57.4	11.0	35.1
Argentina	5.1	74.0	0.0	26.0
Mehika	1.3	72.0	3.7	24.3
Slovenija ³⁸	13,8	90,5	0,0	8,0

Vir: World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington: Worldbank, 1994

³⁸ Za Slovenijo se podatki nanašajo na leto 1994

Tabela 22 Starost ob upokojitvi in prièakovano užívanje pokojnine

država	upokojitvena starost		prièakovano užívanje ³⁹		leto
	moški	ženske	moški	ženske	
Avstralija	65	60	18.0	23.0	1989
Avstrija	65	60	14.5	22.0	1989
Belgija	65	65	13.0	16.9	1982
Kanada	65	65	14.9	19.2	1985-87
Francija	60	60	18.7	23.9	1988
Nemèija	65	65	13.8	17.6	1987
Hong Kong	65	65	15.1	18.8	1990
Israel	65	60	15.1	20.7	1988
Italija	60	55	17.4	26.3	1985
Nizozemskas	65	65	14.4	19.0	1989
Španija	65	65	14.8	17.9	1982
Švedska	65	65	15.0	18.7	1988
Švica	65	62	15.3	-	1989
Velika Britanija	65	60	13.6	21.3	1989
Združene države	65	65	14.9	18.6	1988
Popreèje	64.3	62.5	15.2	18.6	
Slovenija	58	53	17.6	26.7	1998,1992

Vir: World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington: World bank, 1994

³⁹ Ustreza prièakovanemu trajanju življenja po mortalitetnih tablicah, SURS

Tabela 23 Glavne značilnosti pri oblikovanju javnih pokojninskih sistemov - stanje 1991

država	starostni pogoj za upokojitev		prispevki za pokojnine						
	ž	m	minimalna pok. doba za polno pokojnino	delavec	delodajalec	delavec in delodajalec	prispevki za pokojnine / skupni stroški delavca	avtomatsko usklajevanje	vrsta prejema ⁴⁰
Italija	55	60	15	7.3	18.9	26.2	22.0	plaèe in cene	VZ
Japonska	65	65	25	14.6	2.3	16.9	16.5	cene	VZ
Luksemburg	65	65	10	8	8	16	14.8	plaèe in cene	VZ
Nizozemskas	65	65	49	15.2	0	15.2	15.2	plaèe	VZ
Nova Zelandija	60	60	0	-	-	-	0.0	cene	UE
Norveška	67	67	40	7.8	16.7	24.5	0.0	cene	UE-PC-VZ
Portugalska	62	65	10	11	24.5	35.5	0.0	cene	VZ
Španija	65	65	15	2.8	13.9	16.7	14.7	plaèe in cene	VZ
Švedska	65	65	3	8	13	21	18.6	cene	VZ-UE
Švica	62	65	40	11.7	11.7	23.4	20.9	plaèe in cene	VZ
Turèija	55	60	25	9	11	20	18.0	plaèe in cene	VZ
Velika Britanija	60	65	40	8.3	10.5	18.8	17.0	cene	VZ
Združene države	65	65	10	6.2	6.2	12.4	11.7	cene	VZ
Popreèje	62.9	64.4	18.3	7.4	11.0	16.3	12.6		
SLOVENIJA	58	53	40m, 35ž	15.5	12.85	28.35	23,1	cene in plaèe	VZ

Vir: World Bank, **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth**. Washington: World bank, 1994;
Poslovna poroèila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ljubljana

⁴⁰ Legenda:

VZ vezan na zavarovanje

UE univerzalen-enak za vse

PC vezan na premoženjski cenzus

Tabela 24 Pokojninski sistemi v državah v tranziciji

Država	sistemska stopnja odvisnosti ⁴¹	populacijska stopnja odvisnosti ⁴²	odhodki za pokojnine / BDP	bruto pokojnina/bruto plača ⁴³	stopnja prispevkov na bruto plače	skupna stopnja davkov na plače
Albanija	37	17	12,4	55	25	26
Bolgarija	77	37	9,5	37	16,7 - 38	35-50
Èeška		32	10,0	49	30	50
Hrvaška	59	32			22	
Madžarska	66	36	10,3	38	30,5	62
Poljska	49	28	12,4	57	30	48
Romunija	63	30	6,9	43	15,5-25,9	31-41
Slovaška	42		9,9		26,5	50
Slovenija	50	29	13,8	66	28,4	41

⁴¹ Število upokojencev (vseh vrst) / številom zavarovancev

⁴² Število prebivalcev nad upokojitveno starostjo / številom zaposljivih prebivalcev (med 15 - 60 leti)

⁴³ Znesek èiste pokojnine je poveèan s koliènikom med bruto in neto plaèò

7.3 LITERATURA

Akhurst, R. **European insurance opportunities for savings, retirement and risk coverage**, Pensions in Europe, Watsons International Consultancy, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

An Information Paper for Consultations on the Canada Pension Plan (Quebec has its own plan - the Quebec Pension Plan), Federal, Provincial and Territorial Governments of Canada, Department of Finance, Canada, Februar 1996

Arrau, P. in Schmidt- Hebbel, K. **Macroeconomic And Intergenerational Welfare - Effects Of A Transition From Pay-As-You-Go To Fully-Funded Pension Systems**, Ministerio de Hacienda Chile, World Bank; junij 1993

Australian Mutual Provident Society, **AMP - Super Trends, Access Economics**, Avstralija, Avgust 1995

Beattie, R. in McGillivray, W. **A risky strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the old age crisis**, International Social Security Review, Vol. 48, 3-4/95

Börsch-Supan, A. **Regional Development, Capital Flows, and Trade Policies in an Aging Europe**, University of Mannheim Germany, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Bericht der Bundesregierung, **Rentenversicherungsbericht 1994**. Bonn, 1994

Besseling, P.J. **Pensions, Savings and the Labour Market in the Netherlands**, Research Memorandum, Central Planning Bureau Den Haag, 1994

Bod, P. **Developments in Hungary & Social Security and Company Retirement Plans: Hungary, Budapest**, Social Security and Company Retirement Plans in Western Europe - Possibilities for Eastern Europe, Mathematical Institute of the Hungarian Academy of Sciences, European Actuarial Consultancy Services Dunaj 1992

Boomsma, P. **Grant Aid for Pension and Related Projects & Assistance Programmes in the EU**, Pensions in Europe - Developments in Times of Change, Boomsma Consultancy Services, Brussels, EURACS Berlin 1995

Borak, N. (urednik), **Ekonomski vidiki pokojninske ureditve**. Zbornik referatov 4. letnega srečanja Zveze ekonomistov Slovenije. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije, 1996

Boškoviæ, D. **Pokojnine svetovni glavobol. Svetovna banka: reforme je treba uvesti takoj ali pa bo pozneje raèun vse višji**, Gospodarski vestnik, str. 8-10, Ljubljana: Gospodarski vestnik 1995

Breyer, F. in Kolman, M. **Does the Common Labor Market Imply the Need for a European Public Pension System?**, Günter Köpke, ETUI, Bruxelles, Faculty of Economics and Statistics University of Konstanz Praga 1995

Bubnov-Škoberne, A. **Pomembnejše razlike v zvezi s pravicami in pogoji za pridobivanje pravic med slovenskim in tujimi sistemi pokojninskega zavarovanja ter možnosti za spremembe**, Ljubljana: Inštitut za delo Pravne fakultete, 1995

Bubnov-Škoberne, A. **Sistemi pokojninskega varstva - pravni vidiki**, Raziskovalna naloga I. del, Ljubljana: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti, 1992, 1993

Bubnov-Škoberne, A. **Sistemi pokojninskega varstva - pravni vidiki**, Raziskovalna naloga II. del, Ljubljana: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti, 1992, 1993

Busquets, D. J. de la Rosa, **Public and Private Sector Health Care**, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

Canziani, P. in Demekas, D.G. **The Italian Public Pension System: Current Prospects and Reform Options**. IMF Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1995

Carew, E. **Get rich slow. A Guide To Wealth Creation**. LISA - The Life, Investment and Superannuation Association of Australia, Sydney

Chauveau, T. in Loufir, R. **The Future of Public Pensions in the Seven Major Economies**, Centre d'Economie Bancaire Internationale Universit_, Paris I Panth_, on-Sorbonne, Praga: CEBI, 1995

Clare, G. **Multinational Pooling**, Pensions in Europe. EURACS Secretariat, Watsons International Consultancy, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

Clare, G. **Why are occupational benefit schemes necessary at all?**, Pensions in Europe, EURACS Secretariat Watsons International Consultancy, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

Commission of the European Communities, **The Future Of Social Protection: A Framework For A European Debate**, Brussels, oktober 1995

Corsetti, G. in Schmidt-Hebbel, K. **Pension Reform and Growth**, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Council of Europe, **Comparative Tables of Social Security Schemes**. 7th Edition, 1995

Deutsch, A. **New Pension Control Legislation - A Case Study in Hungary**, Pensions in Europe - Developments in Times of Change, Department of Economics McGill University, Canada, EURACS Berlin 1995

Deutsch, A. **The Economics and Politics of Pension Reform in Hungary**, Ministry of Finance, Budapest, Hungary, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Diamond, P. **Government Provision and Regulation of Economic Support in Old Age**, Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, Washington: World Bank 1996

Doan, O. **Developments in Poland & Social Security and Company Retirement Plans: Poland**, Social Security and Company Retirement Plans in Western Europe - Possibilities for Eastern Europe, WARTA Insurance and Reinsurance Company, Warsaw, European Actuarial Consultancy Services Dunaj 1992

Eggerstedt, H. in Sonntag, H. **Pension systems at the crossroads: Prospects for fully funded pension system in eastern Europe** (Special Study), Deutsche Bank Research Frankfurt, March 1996 - EURACS, EURACS Pension Summaries, EURACS London 1995

EURACS Secretariat Watson House, **The Development of Pension Systems in East & Central Europe**, Summaries in seven countries, European Actuarial Consultancy Services 1994

European Commission - DG Employment, Industrial Relations and Social Affairs, **Social protection in the Member States of the European Union**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1995

European Trade Union Institute, **Pensioners in Western Europe - Developments and Trade Union Positions**, Günter Köpke, ETUI, Bruxelles 1988

Federal law of the russian federation - on non-state pension coverage, januar 1996

Fougerolles, J. de, **Political Implications of pension reform**, Pensions in Europe - Developments in Times of Change, Institute of East/West Studies, New York, EURACS Berlin 1995

Fougerolles, J. de, **The need for pension reform in transitional economies - The Case of Poland**. Institute for East West Studies, 1994

Franco, D. in Munzi, T. **Public Pension Expenditure Prospects in the European Union: A Survey of National Projections**. Brussels: European Commission, DG II. Economic and Financial Affairs, 27.3.1996

Friedrich, W. Asmussen, J. Ronning, G. in Werf, D. van der, **Sustainability Analysis of Social System - Hungary, Czech Republic, Slovakia, Slovenia**, WSF Wirtschafts und Sozialforschung, WSF Cologne 1995

Gorczyńska, G. **Investment Essentials**, Watsons Investment Consultancy, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

Gorczyńska, G. **Role of an investment consultant**, Watsons Investment Consultancy, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

Gregory, T. in Grzegorzewska, G. **How to set up an employee benefit programme in a former Eastern bloc country**, Pensions in Europe, Philip Morris & Hammer, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

Gregory, T. **Employment Legislation and Contracts in Eastern Europe**, Social Security and Company Retirement Plans in Western Europe - Possibilities for Eastern ICI Europe, Brussels European Actuarial Consultancy Services Dunaj 1992

Grzegorzewska, G. **Developments in State, Occupational and Personal Pensions in Poland**, Pensions in Europe, Hammer, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

Guia Laboral 1995 - El Sistema De La Seguridad Social, Španija, 1995

Handbuch der Österreichischen Sozialversicherung 1993, Ungar-Druckerei Ges.m.b.H. Wien 1993

Heller, P.S. Pujol, T. Tinios, P. Staines, V. in Arrau, P. **Republic of Slovenia: New Challenges Confronting the Social Insurance System**, Washington: International Monetary Fund, December 1995

Hepp, S. **The Occupational Pension Schemes in Switzerland - An Emerging New Investment Force**, Strategic Capital Management Ltd. Switzerland, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Heubeck, K. **Introduction**, Social Security and Company Retirement Plans in Western Europe - Possibilities for Eastern Europe, Büro Dr. Heubeck, Cologne, European Actuarial Consultancy Services Dunaj 1992

Heubeck, K. **State and Insurance Mortality Information**, Pensions in Europe - Developments in Times of Change, Büro Dr. Heubeck, Cologne, EURACS Berlin 1995

Heymans, J. **Asset Liability Profiling for Pension Arrangements with Collective Capitalisation Basis**, Pensions in Europe, G & H Consulting Actuaries, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

Heymans, J. **Guide to the administration of a pension plan**, Pensions in Europe, G&H Consulting Actuaries, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

Hiegemann, B. **The Role of Actuaries**, Pensions in Europe, Büro Dr. Heubeck, Cologne, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

Herrmann, R. **Occupational Benefit Financing**, Büro Dr. Heubeck, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

Human Resources Development Canada, **The Income Security Programs of Human Resources Development Canada**, Overview, Canada, Januar 1996

James, E. **Protecting the Old and Promoting Growth: A Defense of Averting the Old Age Crisis**, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Kalèiè, M. **Invalidsko varstvo v pokojninskem in invalidskem zavarovanju Republike Slovenije**, Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, 1995

Kalèiè, M. , **Socialna varnost, Zbirka predpisov z uvodnimi pojasnili**, Zavod RS za varstvo pri delu, Ljubljana 1996

Kalèiè, M. **Socialna varnost, preobrazba socialnih zavarovanj in prilagoditev sistema PIZ novim pogojem**, Portorož 1994

Kelly, P. **Investment of Pension Fund Assets**, Pensions in Europe, R Watson & Sons, Dublin, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

Kidriè, D. **Denarni prejemki v slovenskem sistemu socialne varnosti**, Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1995

Kidriè, D. **Bela knjiga o slovenskem pokojninskem sistemu**, Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1995

Kidriè, D. **Pokojninski sistem in pokojnine v tranziciji**, Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1995

Kidriè, D. **Transfer of Fiscal Burdens from Social Security Contribution with Social Security System Transformation**, Seminar on Macroeconomic Policies in the Context of Preaccession Strategy at IMAD Ljubljana on 27.03.1996, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj

Klimentová, J. **Developments in the Czech Republic & Social Security and Company Retirement Plans: Czechoslovakia - CSFR**, Social Security and Company retirement Plans in Western Europe - Possibilities for Eastern Europe, Prague: Ministry of Labor and Social Affairs of the Czech Republic, European Actuarial Consultancy Services Dunaj 1992

Klimentová, J. **Evaluation of pension and disability insurance (Identification of the main problems)**, Praga: Personnel S.R.O. 1994

Klimentová, J. **Possibilities of the Transformation of the Financing of Pension Insurance in the Czech Republic**, Ministry of Labour and Social Affairs, Czech Republic, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Klimentová, J. **The main problems associated with the development of complementary schemes in European economies in transition (based upon Czech experience)**, Praga: Personnel S.R.O. 1995

Kobal, A. **The Ageing Population and its Implications for Public Pension Expenditure and Financing in the United Kingdom and Slovenia**, Magistrska naloga, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1995

Kornai, J. **Az Allampolgar es az Alam: A Joleti Rendszer Reformja**, Pension Reform and Economic Growth Conference, Institute for Advanced Study, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Košak, A. **Zavarovanci v slovenskem pokojninskem sistemu**, Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, 1995

Kraigher, T. **Ocenjevanje socialnodemografskih kategorij in tokov v Sloveniji v obdobju 1981-1993 ter prva ocena razvoja do leta 2030 s pomočjo metode demografskih računov**, Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1995

Kuhelj, J. **Določanje in spremljanje osnov za pokojninske prejemke**, Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, 1995

Laroque, M. **Pension systems in Europe and Slovenia**, Paris, 1995

Levine, R. in Zervos, S. **Stock Markets, Banks and Economic Growth**, Pension Reform and Economic Growth Conference, World Bank & Brunel University, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Levine, R. **Stock Markets: A Spur to Economic Growth**, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Margozzini, F. C. **Chile' s Private Pension Funds: Their Impact on Chilean Capital Markets and Infrastructure**, Association of AFPs, Chile, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Maroney, J.L. **Australia' s Mandatory Occupational Pension Scheme 1986 to 1996 - Halfway to Where? International Experience with Funded Pension Schemes**, LISA - The Life, Investment and Superannuation Association of Australia, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Martin, J. **United Nations Scheme**, Watsons International Consultancy, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

Matits, A. **Employee Benefits for Supplementary Pensions in Hungary**, Pensions in Europe, MACs, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

Merrill Lynch, **Challenges and Solutions: Employers' Approaches to The American Savings Crisis**, The Seventh Annual Merrill Lynch Retirement and Financial Planning Survey of Employers, Merrill Lynch & Co. Inc. Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith Incorporated Princeton 1996

Merrill Lynch, **Planning for Retirement: Are We Leaving It To Chance?**, Merrill Lynch & Co. Inc. U.S.A. 1995

Mitchell, O.S. **Retirement Systems in the OECD**. Draft 1992, Cornell University

Nievergelt, M. in Zondag, H. **How to start a Pension Fund or a Pension Scheme**, Pensions in Europe, EURACS Chairmann ,Prevista Vorsorge & Bureau Hammer, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

Nievergelt, M. **Security of Pension Rights**, Prevista Vorsorge, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

Novak, M. **Kakovost življenja upokojenih v Sloveniji**, Ljubljana: Inštitut za družbene vede, 1995

Oražem, P. F.in Vodopivec, M. **Winners and Losers in Transition: Returns to Education, Experience, and Gender in Slovenia**, The World Bank Economic Review, Vol. 9, No. 2, pp. 201-230, 1995

Pechstein, E. **Privatisation of German Railways - Pension Aspects**, Pensions in Europe - Developments in Times of Change, Büro Dr. Heubeck, Germany, EURACS Berlin 1995

Pension systems reform in Central and Eastern European Countries, Ministry of Labour and Social Affairs, Romania Brasov 1994

Pokojnine danes in jutri, Gospodarski vestnik, str. 27-36, Ljubljana: Gospodarski vestnik 1995

Pokojninsko zavarovanje pred spremembami: Možnosti pokojninskih sistemov, financiranih s skladi, v vzhodni Evropi - Posebno poročilo, 1996

Ponds, E. H. M. **Pension Funds and the Capital Market in the Netherlands**, Pensioenfond ABP, Department of Actuary, Netherlands, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Poslovna poročila. Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

Potoènik, J. **Slovenia: Values and goals of the strategy economic development through macroeconomic framework**, Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1995

Praznik, Z. in Vetric, F. **Predpostavke za strategijo sistema PIZ**, Maribor, Klinetova 2, 1995

Prieler, P. in Peraita, M. **Alternatives in Pension Financing**. Pensions in Europe - Developments in Times of Change, Büro Dr. Heubeck, Austria & Peraita y Asociados, Spain, EURACS Berlin 1995

Prijatelj, J. **Novo slovensko pokojninsko in invalidsko zavarovanje**, Zakon z uvodnimi pojasnili in komentarji - Neuradni prečiščeni tekst zakona, Ljubljana: Center marketing international, Februar 1996

Prijatelj, J. **Pokojninska reforma - kdaj in kako?**, Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, 1995

Prijatelj, J. **Pokojninsko in invalidsko zavarovanje - Razvoj, stagnacija in nazadovanje?**, Ljubljana: Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, 1995.

Prostor, okolje, socialna varnost, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, Ljubljana, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1995

Quantix, **Extracts about Pension Schemes**, Quantix Paris, Maj 1996

Rentenreform '92 - Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick, Eine Information Ihrer Rentenversicherung, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger Frankfurt 1992, WB & Hungarian Association of Economists

Reynaud, E. in Hege, A. **Italié. Reforme des retraites: une transformation fondamentale du systeme**. IRES Chronique Internationale No. 37, November 1995.

Reynaud, E. **Financing retirement pensions: Pay-as-you-go and funded systems in the European Union**, Pension Reform, Institut de recherches économiques et sociales, International Social Security Review, vol. 48, 3-4/95, Paris 1995

Rofman, R. **The Transition in Argentina**, Superintendency of Pension Funds, Argentina, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Rop, A. **Reforma pokojninskega in invalidskega zavarovanja**. Predavanje. Portorož, maj 1996.

Sandberg, L. **Financial Products**, Sandberg International, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

Schmidt-Hebbel, K. **Pension Reform and Economic Growth**, Pension Reform and Economic Growth Conference, WB & Hungarian Association of Economists Budapest 11.-12.4.1996

Soubie, R. Portos, J.L. in Prieur, C. **Livre blanc sur le système de santé, et d'assurance maladie**, Rapport au Premier ministre, Paris: Commissariat général du Plan, 1994

Stanovnik, T. in Kukar, S. **Medgeneracijski transferji dohodka v Sloveniji**. Fazno poročilo. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1995

Stanovnik, T. in Kukar, S. **Medgeneracijski transferji dohodka v Sloveniji**, Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1995

Stanovnik, T. Kukar, S. in Rupnik, L. **Analiza osnovnih ekonomskih elementov sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji** - 1. del. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1992

Stanovnik, T. Kukar, S. Rupnik, L. in Kuzmin, F. **Analiza osnovnih ekonomskih elementov sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji** - 2. del. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1993

Stanovnik, T. **Pokojninski sistem v Sloveniji**, Ljubljana: Inštitut za ekonomske raziskave, 1995

Stanovnik, T. **Some Reflections on Pension Reform and Development of New Pension Schemes in Slovenia**, Seminar on Macroeconomic Policies in the Context of Preaccession Strategy at IMAD Ljubljana on 27.03.1996, Inštitut za ekonomska raziskovanja

Stanovnik T. nosilec raziskave **Problematika plačevanja prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje**, Inštitut za ekonomske raziskave, Ljubljana, maj 1996

Stephen, R. **Retirement Pensions Systems in Western Europe**, Social Security and Company Retirement Plans in Western Europe - Possibilities for Eastern Europe, Watsons International Consultancy London, European Actuarial Consultancy Services Dunaj 1992

Šircelj, M. in Vertot, N. **Projekcije prebivalstva Republike Slovenije 1995-2020**, Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za statistiko, 1995

Štrovs, M. **Zakonski predlog o dopolnilnih in dodatnih pokojninah**. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 1994

Štrovs, M. **Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju s komentarjem**. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1992

Tamburi, G. **Social Security and countries "in transition" in Central and Eastern Europe**, Watsons Europe, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

Tamburi, G. **Social Security and Private Pension Plans in Eastern Europe & Implementing the Transition**, Social Security and Company Retirement Plans in Western Europe - Possibilities for Eastern Europe, Watsons Europe, Geneva, European Actuarial Consultancy Services Dunaj 1992

Tamburi, G. **Supplementary Private Pension Provision**, Watsons Europe, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

The Seniors Benefit - Securing the Future. Budget 1996. Human Resources Development Canada, Canada, marec 1996

The Seniors Benefit - Securing the Future. Human Resources Development Canada, Canada, marec 1996

The Seniors Benefit - Securing the future. Projected Benefit Levels. Human Resources Development Canada, Canada, marec 1996

Thurnham, T. **Pension Funds: The Role of Law and Lawyer**, Pensions in Europe, Linklaters & Paines, European Actuarial Consultancy Services Praga 1994

Tomeš, I. **Overview of income support systems of Central and Eastern Europe.** Praga: Personnel S.R.O. 1995

Top, N. **Computerizing an Insurance Institution**, Bureau Hammer, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

Topinski, W. **Social Security Pension Provisions**, UNA S.A, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

U. S. Department of Health and Human Services, **Social Security Programs Throughout the World - 1991.** Washington, 1992

Unsere Sozial Versicherung, H.Heenemann GmbH & CO. Berlin 1992

Vertot, P. **Projekcije prebivalstva Republike Slovenije 1995-2020**, gradivo. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Vodopivec, M. **Uèinki starostnega zavarovanja na trg dela: slovenske izkušnje**, Ljubljana: Vlada RS, 1995

Wilkie, A.D. **Actuarial Tehniques**, Watsons/Groupe Consultatif, European Actuarial Consultancy Services Maastricht 1993

World Bank, **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth.** Washington: World bank, 1994

World Bank, **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth.** Summary. Washington: World bank, 1994

Yakushev, L. **Developments in the Russian Federation**, Social Security and Company Retirement Plans in Western Europe - Possibilities for Eastern Europe, International Cooperation Department for the Ministry of the Social Protection of the Population, Moscow, European Actuarial Consultancy Services Dunaj 1992