

Ljudje so vedno starejši, pokojnine pa vse manjše

Analiza razmer v slovenskem pokojninskem sistemu, ki je netransparenten in izjemno zapleten predvsem zaradi načina revalorizacije pokojninske osnove in indeksacije pokojnin



Piše:
Miroslav Verbič,
Inštitut
za ekonomska
raziskovanja
v Ljubljani

Na Inštitutu za ekonomska raziskovanja (IER) smo z dinamičnim modelom splošnega ravnovesja ugotavljali dolgoročne učinke leta 1999 sprejete pokojninske reforme in s pomočjo modelskih simulacij ugotovili, da se bo Republika Slovenija v prihodnje na tem področju spopadala z resnimi težavami, četudi se polno uveljavi pokojninski zakon iz leta 1999, kar naj bi se zgodilo postopoma do leta 2025.

Če za začetek predpostavimo, da je starost povprečnega zavarovanca ob upokojitvi 60 let, in torej pri tem zanemarimo tako prostovoljno odlaganje upokojitve kot tudi zaostrovanje pogojev za upokojitev, bi ob 2,5-odstotni gospodarski rasti in 80-odstotni indeksaciji pokojnin letni primanjkljaj v pokojninski blagajni narasel od začetnih 3,9 odstotka BDP ob začetku uveljavljanja sedanje pokojninske reforme v letu 2000 na 13,5 odstotka BDP leta 2040. Na višino primanjkljaja med drugim vplivajo stopnja aktivnosti, gospodarska rast, demografski trendi ter način indeksacije.

Podaljšanje delovne aktivnosti prebivalstva bodisi zaradi odloga minimalne upokojitvene starosti bodisi zaradi prostovoljne odložitve upokojitve na način, da se povprečna starost ob upokojitvi podaljša za eno leto, po naših izračunih ob 80-odstotni indeksaciji v starostnem obdobju 60-65 let zmanjša primanjkljaj

pokojninske blagajne v povprečju približno za eno odstotno točko BDP. Tudi stopnja gospodarske rasti ugodno vpliva na primanjkljaj pokojninske blagajne, vendar ta vpliv zavira visoka indeksacija pokojnin. Ugotovili smo namreč, da za eno odstotno točko višja gospodarska rast ob 80-odstotni indeksaciji v 40-letnem obdobju zmanjša primanjkljaj pokojninske blagajne zgolj za nekaj več kot eno odstotno točko BDP. Pomembnega vpliva morebitne višje rodnosti pa ne moremo upoštevati, saj smo v demografskih projekcijah, ki so bile izdelane za naš model, že uporabili optimistično predpostavko, po kateri se bo rodnost s sedanjih 1,2 živorojenega otroka na žensko povečala na nekaj več kot na 1,5 otroka.

Slabši položaj novih upokojencev

Če namesto začetnih predpostavk pri modelskih simulacijah uporabimo 3-odstotno dolgoročno gospodarsko rast, kar je dokaj optimistična ocena, saj moramo upoštevati, da bodo gospodarsko rast na dolgi rok zavirali neugodni demografski trendi (zmanjševanje števila prebivalstva, staranje prebivalstva in posledično zmanjševanje števila aktivnega prebivalstva) ter starost povprečnega zavarovanca ob upokojitvi 65 let, kar je ob koncu časovnega obdobja povsem stvarno, pridemo do dodatnega letnega primanjkljaja v pokojninski blagajni v letu 2040 v višini približno 4 % BDP oziroma do skupnega primanjkljaja v višini približno 8 % BDP. Ob tem je treba povedati, da končna povprečna upokojitvena starost 65 let ob sedanji zakonodaji ni verjetna; možna je zgolj ob morebitnem zadostnem prostovoljnem odlaganju upokojitve.

V zadnjem času je postala v javnosti dokaj aktualna tema indeksacija pokojnin. Uresničitev predloga popolnega usklajevanja pokojnin s plačami bi po naših izračunih ob začetnih predpostavkah povzročila dodatni letni primanjkljaj v pokojninski blagajni v letu 2040 približno za nadaljnje 4 % BDP. Na drugi strani bi 50-odstotna indeksacija, kateri smo ob upoštevanju dosedanjih rezultatov pokojninske reforme v obdobju 2000-2004 v tem trenutku dokaj blizu, pripeljala do dodatnega letnega primanjkljaja v pokojninski blagajni do leta 2040 v višini zgolj nekaj manj kot 1 % BDP oziroma do skupnega primanjkljaja v višini nekaj nad 4,5 % BDP. Ob upoštevanju naših nadaljnjih predpostavk pa bi bil takšen pokojninski sistem dokaj blizu razmer makroekonomske vzdržnosti.

Vendar izključno makroekonomski kazalci ne dajejo celotne slike sedanjega pokojninskega sistema. Pokojninska reforma iz leta 1999 namreč že zdaj daje močne rezultate, saj se podaljšuje povprečna starost ob upokojitvi, močno pa se zmanjšujeta pokojninska osnova in delež pokojnin v plačah novih upokojencev. Ob tem pa se manj ugodnemu položaju novih upokojencev prilagajajo tudi pokojnine sedanjih upokojencev, ki posledično rastejo počasneje. Kot smo že ugotovili, bi nas ohranjanje sedanjega pokojninskega sistema oziroma nadaljnje zaostajanje rasti pokojnin za rastjo plač in produktivnosti, ki bi se nekoliko ustalilo šele ob polni uveljavitvi pokojninskega zakona, dolgoročno morda res pripeljalo blizu vzdržnosti pokojninskega sistema, vendar se moramo vprašati, ali je to vzdržno tudi mikroekonomsko. Povprečna pokojnina iz prvega stebra bo namreč ob odsotnosti dodatnih ukrepov po polni uveljavitvi pokojnin-

skega zakona znašala 72,5 % pokojninske osnove oziroma po naših izračunih zgolj nekaj več kot 50 % plače.

Udeležba zavarovancev v drugem pokojninskem stebru, ki naj bi dopolnjeval sistem sprotnega prispevnega kritja, je sicer dokaj množična, vendar so vplačane premije v povprečju nizke. Sliko namreč zamegljuje zaprti sklad za javne uslužbenke, ki je nastal kot nadomestek povišanja plač javnih uslužbencev in ima več kot 150.000 zavarovancev, a zanje Republika Slovenija vplačuje minimalne premije. Po nekaterih izračunih izven IER naj bi prihodnja pokojnina iz drugega pokojninskega stebra ob današnjih razmerah udeležbe dosegala zgolj desetine pokojnine iz prvega stebra.

Kaj storiti?

Srečujemo se torej z dvema nasprotnima problemoma; makroekonomskim in mikroekonomskim. Prvi se nanaša na sposobnost financiranja pokojninskega sistema in posledično vzdržnost javnih financ, drugi pa na prihodnji standard prebivalstva. Osrednje vprašanje je, kaj storiti, da dolgoročno ne pridemo do ene od obeh potencialnih skrajnosti - do kolapsa sistema javnih financ oziroma do starejšega prebivalstva, živečega na meji revščine. Najprej se moramo zavedati, da je današnji pokojninski sistem netransparenten in izjemno zapleten, predvsem zaradi načina revalorizacije pokojninske osnove in indeksacije pokojnin, zato bi ga veljalo poenostaviti ali pa za začetek narediti vsaj bolj transparentnega. Eden od ukrepov v to smer bi lahko bila uvedba sistema virtualnih oziroma fiktivnih računov, kot sem jih sam poimenoval že pred leti. Takšen ukrep bi omogočal neposredno ugotavljanje povezave med vplačanimi prispevki in izplačanimi po-

kojninami, vendar moram poudariti, da sam po sebi ni nobena panacea (zdravilo za vse, op. ur.), saj bi celoten prvi steber še vedno temeljil na sprotnem prispevnem kritju in bi načeloma omogočal prav takšno arbitrarno obravnavo pravic, kot jo poznamo danes. Lahko pa za začetek zagotovi nekaj nujno potrebne transparentnosti. Dodaten ukrep bi moral biti v množičnem ozaveščanju javnosti o razmerah v celotnem pokojninskem sistemu.

Veljalo bi razmisliti o izločitvi čim več tistih pravic iz sistema pokojninskega zavarovanja, ki ne temeljijo na vplačevanju prispevkov v pokojninsko blagajno. S tem pa nikakor ne pravim, da naj te pravice ukinjamo, temveč jih prenesimo iz sistema pokojninskega zavarovanja v sistem socialne varnosti. Težko namreč govorimo o kakršnikoli aktuarski pravičnosti, če, denimo, enako obravnavamo zavarovanca, ki je vplačeval prispevke 40 let, in zavarovanca, ki prejema državno pokojnino, vdovsko pokojnino ali pokojnino po t.i. posebnih pogojih. Tovrstne pravice ne sodijo v pokojninski sistem, kakršnega imamo v Sloveniji, temveč bi morale biti predmet drugačne obravnave v okviru socialnega sistema in socialne politike.

Zavedati pa se moramo še nečesa. Če namreč predpostavimo, da je sistem na določeni točki vzdržen, nato pa uvedemo dodatno ugodnost za zavarovance in želimo vzdržnost sistema ohraniti, mora tak ukrep spremljati ukinitve neke druge ugodnosti. Šele ko dojamemo vse naštetu, lahko začnemo diskusijo o morebitni strukturni neustreznosti obstoječega pokojninskega sistema in njegovih nadaljnjih spremembah, ki bo temeljila na ustreznih nadaljnjih ekonomskih izračunih.