**OCENA JAVNOFINANČNIH POSLEDIC PREDLAGANIH SPREMEMB POKOJNINSKE ZAKONODAJE**

Ljubljana, 10. 9. 2019

**Kazalo**

[1 Uvod 3](#_Toc18910192)

[2 Simuliranje učinkov sprememb pokojninske zakonodaje v zvezi s spremembami odmernih odstotkov na javnofinančne izdatke za pokojnine kot % BDP 3](#_Toc18910193)

[3 Simuliranje učinkov sprememb pokojninske zakonodaje v zvezi s koriščenjem pravice do izplačila dela pokojnine 4](#_Toc18910194)

[3.1 Učinki v obstoječem sistemu (s parametroma 20/4) 4](#_Toc18910195)

[3.2 Učinki v predlaganem sistemu izplačila dela pokojnin s parametroma 40/3 6](#_Toc18910196)

[3.3 Učinki v predlaganem sistemu pravice do izplačila dela pokojnine s parametroma 40/3 8](#_Toc18910197)

[4 Učinek sprememb pri odmernih odstotkih in pri pravici do izplačila dela pokojnine na javnofinančne izdatke za pokojnine kot % BDP 10](#_Toc18910198)

2. UVOD

Ta dokument prikazuje simulacije javnofinančnih posledic predlaganih ukrepov sprememb pokojninske zakonodaje. V nadaljevanju so predstavljene javnofinančne posledice posameznih predlaganih ukrepov oz. njihovih variant in njihov skupen učinek. Predstavljene so po vsebinskih sklopih kot sledi:

* dvig odmernih odstotkov na 63,5 % in dodatni odmerni odstotek za otroke,
* koriščenje pravice do izplačila dela pokojnine,
* skupni učinek.

1. SIMULIRANJE UČINKOV SPREMEMB POKOJNINSKE ZAKONODAJE V ZVEZI Z SPREMEMBAMI ODMERNIH ODSTOTKOV NA JAVNOFINANČNE IZDATKE ZA POKOJNINE KOT % BDP

*Slika 1: Učinki dviga odmernih odstotkov na 63,5 % ter uvedba dodatnega odmernega odstotka za otroke; izraženo kot % BDP*

Izdatki za pokojnine kot % BDP bi bili zaradi ukrepa postavitve odmernih odstotkov za oba spola na 63,5 % (za polno pokojninsko dobo) v prihodnje postopoma višji, saj bi vedno več upokojencev prejemalo pokojnine na osnovi teh višjih odmernih odstotkov v primerjavi z osnovnim scenarijem. Iz slike izhaja, da bi se to povečevanje proti koncu obdobja projekcij ustalilo, saj bi vsi upokojenci prejemali pokojnino na osnovi teh višjih odmernih odstotkov. Gre torej za ukrep, ki bi pomembno povečal pritisk na pokojninsko blagajno. Dodatni odmerni odstotek zaradi skrbi za otroke bi nadalje zaostril pritisk na vzdržnost pokojninske blagajne.

Tabela 1: Gibanje javnofinančnih izdatkov za pokojnine kot % BDP, po posameznih scenarijih (predlaganih ukrepih zvišanja odmernih odstotkov), kjer učinke zaporedno dodajamo oz. nalagamo.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Javnofinančni izdatki za pokojnine kot % BDP** | **2020** | **2025** | **2030** | **2035** | **2040** | **2045** | **2050** | **2055** | **2060** | **2065** | **2070** |
| Referenčni scenarij | 10,1 | 10,4 | 11,5 | 12,7 | 13,9 | 14,9 | 15,4 | 15,5 | 15,2 | 14,9 | 14,8 |
| Odmerni odstotek na 63,5% | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,8 | 1,1 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| Za vsakega otroka dodatnih 1,36 % odm. odstotka | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| Skupni javnofinačni izdatki za pokojnine kot % BDP ob predlaganih ukrepih | **10,1** | **10,6** | **11,8** | **13,3** | **15,0** | **16,2** | **17,0** | **17,1** | **16,8** | **16,4** | **16,4** |

1. SIMULIRANJE UČINKOV SPREMEMB POKOJNINSKE ZAKONODAJE V ZVEZI S KORIŠČENJEM PRAVICE DO IZPLAČILA DELA POKOJNINE Z VIDIKA POKOJNINSKE BLAGAJNE
2. Učinki v obstoječem sistemu (s parametroma 20/4[[1]](#footnote-1))

V Sliki 2 prikazujemo učinke obstoječe ureditve, kjer posameznik po izpolnjevanju pogojev prejme v prvih treh letih po nadaljevanju zaposlitve za vsako dodatno leto dela 4 odstotne točke višji odmerni odstotek pri odmeri pokojnine, hkrati pa prejema tudi plačilo v višini 20 % pokojnine, ki bi jo dobil sicer v primeru upokojitve. Rezultati so predstavljeni relativno glede na situacijo, če pravice do izplačila dela pokojnine ne bi bilo, izraženi pa so kot % BDP.

*Slika 2: Učinki uvedbe pravice do izplačila dela pokojnine pokojnin v skladu z obstoječim sistemom (20 % del pokojnine in povišanje odmernega odstotka za 4 odstotne točke za vsako leto tekom prvih 3 let), pri tem se pravice do izplačila dela pokojnine uživa v povprečju 1,8 leta; izraženo kot % BDP: z vidika pokojninske blagajne*

Vidimo lahko, da nastopi takojšnji močan pozitivni učinek na vzdržnost pokojninskega sistema zaradi tega, ker se posameznikom, ki nadaljujejo z delom, ne izplačujejo pokojnine kot bi se jim sicer. Na drugi strani je potrebno začeti izplačevati del pokojnine, kar pomeni negativni učinek za pokojninsko blagajno, vendar je to samo 20 % pokojnine namesto siceršnjih 100 % pokojnine.

Izdatki se povišajo tudi zaradi tega, ker je potrebno posameznikom, ki so ostali v zaposlitvi, po njihovi upokojitvi začeti izplačevati višje pokojnine kot posledice višjih odmernih odstotkov. V trenutno veljavnem sistemu dodatno leto dela poviša odmerni odstotek v prvih treh letih po upokojitvi kar za 4 odstotne točke na leto. Posameznik, ki bi sicer npr. začel prejemati pokojnino v višini 60 % pokojninske osnove, bi se mu po treh letih dodatnega dela odmerila pokojnina v višini 72 % od pokojninske osnove. To pomeni, da bi pri vsem ostalem nespremenjenem začel do svoje smrti prejemati pokojnino, ki je za 20 % višja kot bi bila sicer (=72/60). V resnici bo njegova pokojnina še nekoliko višja, ker bo v teh treh dodatnih letih dela njegova pokojninska osnova za izračun pokojnine povečevala z rastjo plač, sicer bi se mu pa pokojnina poviševala z indeksacijo pokojnin, kar bi bilo nižje. V začetku predstavljajo višje pokojnine majhen delež med vsemi pokojninami, zato je skupni učinek na maso pokojnin majhen, vendar pa postaja vedno močnejši in ključen, ko se delež teh pokojnin sčasoma povišuje.

Vidimo, da postane okrog leta 2040 negativni učinek na pokojninsko blagajno zaradi višjih odmernih odstotkov (in s tem višjih pokojnin) močnejši kot so tekoči prihranki pokojninske blagajne zaradi nižjih izdatkov za pokojnine, ki so posledica poznejšega upokojevanja. Vendar pa hkrati nastopijo še drugi učinki na javno blagajno, ki so pozitivni. Prihodki pokojninske blagajne se povišajo, saj posamezniki, ki ostajajo v zaposlitvi, še naprej plačujejo prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Kot je razvidno v Sliki 2, je ta učinek približno trikrat tolikšen kot je negativni učinek zaradi izplačil dela pokojnin. Ti posamezniki, ki ostajajo v zaposlitvi, namreč plačujejo 24,35 % prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje od svoje bruto plače, ki pa je hkrati mnogo višja osnova kot pokojnina, ki bi jo sicer prejemali in ki je osnova za izračun 20 % predčasne pokojnine. Upoštevaje tudi ta vir prihodkov je neto učinek tega ukrepa za pokojninsko blagajno pozitiven do zadnjega obdobja projekcij po letu 2055 (Tabela 1, Učinek za pokojninsko blagajno, skupaj), ko postane rahlo negativen.

*Tabela 1: Učinki uvedbe pravice do izplačila dela pokojnine pokojnin v skladu z obstoječim sistemom (20 % del pokojnine in povišanje odmernega odstotka za 4 odstotne točke za vsako leto tekom prvih 3 let), pri tem se pravice do izplačila dela pokojnine uživa v povprečju 1,8 leta; izraženo kot % BDP: z vidika pokojninske blagajne*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2020** | **2025** | **2030** | **2035** | **2040** | **2045** | **2050** | **2055** | **2060** | **2065** | **2070** |
| Prispevek za PIZ (24,35%) | 0,19 | 0,33 | 0,36 | 0,37 | 0,38 | 0,39 | 0,41 | 0,41 | 0,42 | 0,41 | 0,42 |
| Nižji izdatki za pokojnine zaradi poznejšega upokojevanja | 0,30 | 0,52 | 0,56 | 0,58 | 0,59 | 0,61 | 0,63 | 0,64 | 0,64 | 0,64 | 0,64 |
| Izplačilo dela pokojnin | 0,06 | 0,10 | 0,11 | 0,12 | 0,12 | 0,12 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 | 0,13 |
| Višje pokojnine zaradi višjih odmernih odstotkov | 0,01 | 0,12 | 0,28 | 0,44 | 0,59 | 0,73 | 0,83 | 0,90 | 0,94 | 0,96 | 0,98 |
| **Učinek za pokojninsko blagajno, skupaj** | **0,41** | **0,63** | **0,53** | **0,39** | **0,26** | **0,16** | **0,08** | **0,02** | **-0,01** | **-0,03** | **-0,05** |

1. Učinki v predlaganem sistemu izplačila dela pokojnin s parametroma 40/3[[2]](#footnote-2); predpostavljeno je enako število izplačil dela pokojnine kot v poglavju 3.1

Opisane rezultate prikazujemo tudi za simulacije, če bi se parametra pri izplačilu dela pokojnine spremenila na 40/3 (Slika 3, Tabela 2). To pomeni, da predpostavljamo, da bi se odstotek izplačila pokojnine, ki ga tekoče prejema posameznik, če ostane v zaposlitvi, povišal na 40 % pokojnine, ki bi jo sicer prejel, če bi se upokojil (v trenutno veljavnem sistemu je to 20 %). Na drugi strani pa bi odmerni odstotek, ki ga v prvih treh letih ostajanja v zaposlitvi prejme posameznik za vsako leto dela, znižal na 3 % (v trenutno veljavnem sistemu je to 4 %).

*Slika 3: Učinki uvedbe izplačila dela pokojnin v skladu s sistemom 40/3 (izplačilo 40 % dela pokojnine in povišanje odmernega odstotka za 3 odstotne točke za vsako izmed prvih 3 let), pri tem se pravica do izplačila dela pokojnine uživa v povprečju 1,8 leta; izraženo kot % BDP: z vidika pokojninske blagajne*

V simulacijah najprej predpostavljamo, da ta sprememba ne bi imela učinka na odločitve posameznikov za uveljavljanje pravice do izplačila dela pokojnine, torej za nadaljevanje z delom po tem, ko izpolnijo pogoje za upokojitev. Vidimo lahko, da se v tem primeru tekoča izplačila dela pokojnin, kot pričakovano, podvojijo, saj je odstotek tokrat podvojen (40 % namesto 20 %), za število vključenih posameznikov in podaljšanje trajanja zaposlitve pa predpostavljamo, da ostanejo enaki kot v prejšnji varianti. Na drugi strani se hkrati znižajo izdatki za pokojnine iz naslova višjih odmernih odstotkov v prihodnosti, saj znaša za vsako dodatno leto dela odmerni odstotek 3 % (prej 4 %). Znižanje izdatkov za pokojnine, ki izhaja iz nižjega števila upokojencev, se ne spremeni, prav tako se ne spremeni povečanje prispevkov pokojninskega in invalidskega zavarovanja, saj uporabimo enake predpostavke glede števila posameznikov, ki se odločijo za pravico do izplačila dela pokojnine in tudi glede podaljšanja trajanja zaposlitve. Skupni učinki na pokojninsko blagajno so v začetnem desetletju zato nekoliko manj pozitivni kot v prejšnjem scenariju, vendar pa ostanejo pozitivni v celotnem obdobju projekcij.

*Tabela 2: Učinki uvedbe izplačila dela pokojnin v skladu s sistemom 40/3 (40 % delna pokojnina in povišanje odmernega odstotka za 3 odstotne točke za vsako leto tekom prvih 3 let), pri tem se delna pokojnina uživa v povprečju 1,8 leta; izraženo kot % BDP: z vidika pokojninske blagajne*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2020** | **2025** | **2030** | **2035** | **2040** | **2045** | **2050** | **2055** | **2060** | **2065** | **2070** |
| Prispevek za PIZ (24,35%) | 0,19 | 0,33 | 0,36 | 0,37 | 0,38 | 0,39 | 0,41 | 0,41 | 0,42 | 0,41 | 0,42 |
| Nižji izdatki za pokojnine zaradi poznejšega upokojevanja | 0,30 | 0,52 | 0,56 | 0,58 | 0,59 | 0,61 | 0,63 | 0,64 | 0,64 | 0,64 | 0,64 |
| Izplačilo dela pokojnin | 0,12 | 0,21 | 0,22 | 0,23 | 0,24 | 0,24 | 0,25 | 0,26 | 0,26 | 0,26 | 0,26 |
| Višje pokojnine zaradi višjih odmernih odstotkov | 0,01 | 0,09 | 0,21 | 0,33 | 0,45 | 0,55 | 0,63 | 0,68 | 0,70 | 0,72 | 0,73 |
| **Učinek za pokojninsko blagajno, skupaj** | **0,35** | **0,55** | **0,49** | **0,38** | **0,29** | **0,21** | **0,16** | **0,12** | **0,10** | **0,08** | **0,07** |

1. Učinki v predlaganem sistemu pravice do izplačila dela pokojnine s parametroma 40/3; predpostavljeno povečanje števila delnih pokojnin glede na poglavje 3.2

Tokrat predpostavljamo, da bo višji odstotek, ki ga posameznik prejme v primeru nadaljevanja z delom (40 % pokojnine namesto 20 %) podaljšalo njihovo ostajanje v zaposlitvi. Predpostavljamo, da bo z delom nadaljevalo enako število posameznikov, vendar pa bodo namesto prejšnjih 1,8 leta v povprečju ostajali v zaposlitvi 2,5 leti. Rezultate za ta scenarij predstavljamo v Sliki 4 in Tabeli 3. Razlaga je analogna kot za rezultate v Sliki 3 in Tabeli 2, le da je število posameznikov, ki v danem letu prejemajo del pokojnine višje – in sicer zaradi daljšega ostajanja v zaposlitvi (2,5 leti namesto 1,8 leta) – in s tem so večji tudi učinki, izraženi kot % BDP.

*Slika 4: Učinki uvedbe pravice do izplačila dela pokojnine v skladu s sistemom 40/3 (40 % delna pokojnina in povišanje odmernega odstotka za 3 odstotne točke za vsako leto tekom prvih 3 let), pri tem pa se pravica do izplačila dela pokojnine uživa v povprečju 2,5 leti; izraženo kot % BDP: z vidika pokojninske blagajne*

*Tabela 3: Učinki uvedbe pravice do izplačila dela pokojnine v skladu s sistemom 40/3 (40 % delna pokojnina in povišanje odmernega odstotka za 3 odstotne točke za vsako leto tekom prvih 3 let), pri tem pa se delna pokojnina uživa v povprečju 2,5 leti; izraženo kot % BDP: z vidika pokojninske blagajne*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2020** | **2025** | **2030** | **2035** | **2040** | **2045** | **2050** | **2055** | **2060** | **2065** | **2070** |
| Prispevek za PIZ (24,35%) | 0,25 | 0,45 | 0,50 | 0,51 | 0,52 | 0,54 | 0,55 | 0,56 | 0,57 | 0,57 | 0,57 |
| Nižji izdatki za pokojnine zaradi poznejšega upokojevanja | 0,40 | 0,70 | 0,77 | 0,79 | 0,81 | 0,84 | 0,86 | 0,87 | 0,88 | 0,88 | 0,88 |
| Izplačilo dela pokojnin | 0,16 | 0,28 | 0,31 | 0,32 | 0,32 | 0,33 | 0,34 | 0,35 | 0,35 | 0,35 | 0,35 |
| Višje pokojnine zaradi višjih odmernih odstotkov | 0,00 | 0,11 | 0,28 | 0,45 | 0,61 | 0,75 | 0,85 | 0,93 | 0,96 | 0,99 | 1,00 |
| **Učinek za pokojninsko blagajno, skupaj** | **0,48** | **0,75** | **0,68** | **0,53** | **0,40** | **0,30** | **0,21** | **0,16** | **0,13** | **0,11** | **0,09** |

1. UČINEK SPREMEMB PRI ODMERNIH ODSTOTKIH IN PRI PRAVICI DO IZPLAČILA DELA POKOJNINE NA JAVNOFINANČNE IZDATKE ZA POKOJNINE KOT % BDP

V Sliki 5 prikazujemo še učinek pravice do izplačila dela pokojnine na celotne javnofinančne izdatke za pokojnine kot % BDP. V primerjavi s prej predstavljenimi učinki z vidika pokojninske blagajne sedaj ni upoštevan pozitivni učinek prejetih prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, saj gre za vir sredstev pokojninske blagajne, ne pa sestavni del izdatkov za pokojnine. Učinke dodamo oz. naložimo na že obstoječe učinke povišanja skupnega odmernega odstotka za polno pokojninsko dobo na 63,5 % in 1,36 % za vsakega otroka – ti skupni učinki so v Sliki 5 zajeti v scenariju »Za vsakega otroka dodatnih 1,36 odm. %«[[3]](#footnote-3). Če kumulativnemu učinku teh dveh scenarijev dodamo učinke posameznega izmed naših treh scenarijev, dobimo tri različne krivulje, prikazane v Sliki 5. Razberemo lahko, da so ob vseh treh scenarijih javnofinančni izdatki za pokojnine kot % BDP v začetnih desetletjih projekcij zaradi tega nižji, proti koncu obdobja projekcij pa postanejo izdatki višji kot bi bili, če pravice do izplačila dela pokojnine ne bi bilo.

*Slika 5: Učinki uvedbe pravice do izplačila dela pokojnine v skladu z obstoječim sistemom (izplačilo 40 % dela pokojnina in povišanje odmernega odstotka za 3 odstotne točke za vsako izmed prvih 3 let); izraženo kot % BDP; z vidika izdatkov za pokojnine*

Tabela 4: Gibanje javnofinančnih izdatkov za pokojnine kot % BDP, po posameznih scenarijih (predlaganih ukrepih zvišanja odmernih odstotkov in izplačila dela pokojnin), kjer učinke zaporedno dodajamo oz. nalagamo.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Javnofinančni izdatki za pokojnine kot % BDP** | **2020** | **2025** | **2030** | **2035** | **2040** | **2045** | **2050** | **2055** | **2060** | **2065** | **2070** |
| Referenčni scenarij | 10,1 | 10,4 | 11,5 | 12,7 | 13,9 | 14,9 | 15,4 | 15,5 | 15,2 | 14,9 | 14,8 |
| Odmerni odstotek na 63,5% | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,8 | 1,1 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| Za vsakega otroka dodatnih 1,36 % odm. odstotka | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| Izplačilo dela pokojnine (40/3) | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Izplačilo dela pokojnine (40/3 z daljšim koriščenjem dela pokojnine) | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| **Skupni javnofinačni izdatki za pokojnine kot % BDP ob predlaganih ukrepih (izplačilo dela pokojnine 40/3)** | **9,9** | **10,4** | **11,7** | **13,3** | **15,1** | **16,4** | **17,2** | **17,4** | **17,1** | **16,7** | **16,7** |
| **Skupni javnofinačni izdatki za pokojnine kot % BDP ob predlaganih ukrepih (izplačilo dela pokojnine 40/3 z daljšim koriščenjem dela pokojnine)** | **9,9** | **10,3** | **11,6** | **13,3** | **15,1** | **16,4** | **17,3** | **17,5** | **17,2** | **16,9** | **16,9** |

Opomba: zaradi zaokroževanja se vsote, do katerih bi bralec prišel s seštevanjem predstavljenih vrednosti, v nekaterih primerih ne ujemajo, saj so bili za prikaze v tabeli uporabljeni natančni rezultati z večjim številom decimalk in nato zaokroženi na eno decimalko.

1. Posameznik po izpolnjevanju pogojev prejme v prvih treh letih po nadaljevanju zaposlitve za vsako dodatno leto dela 4 odstotne točke višji odmerni odstotek pri odmeri pokojnine, hkrati pa prejema tudi plačilo v višini 20 % pokojnine, ki bi jo dobil sicer v primeru upokojitve. [↑](#footnote-ref-1)
2. Posameznik po izpolnjevanju pogojev prejme v prvih treh letih po nadaljevanju zaposlitve za vsako dodatno leto dela 3 odstotne točke višji odmerni odstotek pri odmeri pokojnine, hkrati pa prva tri leta prejema tudi plačilo v višini 40 % pokojnine, ki bi jo dobil sicer v primeru upokojitve, v nadaljnjih letih pa 20%. [↑](#footnote-ref-2)
3. Te tri komponente so hkrati tiste, ki določajo delež izdatkov za pokojnine v BDP in to je tisto, na kar se osredotoča tudi npr. Evropska komisija v svojih izračunih, ki jih prikazuje v Poročilih za staranje (zadnje je »Ageing report 2018«). [↑](#footnote-ref-3)