

## ALI POLITIKA POKOJNINSKEGA IN INVALIDSKEGA ZAVAROVANJA VPLIVA NA DENARNO POLITIKO

dr. France Arhar\*

Današnja razprava o reformi pokojninskega sistema razumem hkrati kot razmišljanje o socialni državi v novih domačih in tujih razmerah. Z drugimi besedami, ob nastajanju nove lastninske strukture gospodarstva, vse večji brezposelnosti in seveda ob globalizaciji se v večini držav zastavlja vprašanje, ali je socialno tržno gospodarstvo v starih okvirih in predstavah še možno in dovolj konkurenčno. Na drugi strani je dokaj jasno, da obsežna harmonizacija socialne aktivnosti zaradi različne tradicije in različnih političnih struktur ni možna. Hkrati bi bila tudi ekonomsko vprašljiva, če bi izravnala šibkejše regije z nižjo produktivnostjo in nižjimi delovnimi stroški s tistimi območji, ki imajo povsem drugačne pogoje in rezultate. Kljub različnemu povezovanju sveta velja prepričanje, da v širši skupnosti ne obstaja dominantni centralni proračun, nobena preobsežna finančna izravnava in noben vseobsegajoči sistem socialnega varstva. Vse to je in ostaja organizirano na nacionalnem nivoju. Tako naj bi država, gledano grosso modo, na eni strani pomagala posamezniku, če slednji iz različnih znanih razlogov ni sposoben preživeti, na drugi strani pa mora biti socialno politična podpora ob rastočem standardu in blagostanju previdna in konzervativna, da ne bi povzročala še večjih razlik. Zelo pomembno je obojestransko dopolnjevanje in neprestana izravnava med obema vidikoma. Še več: socialno tržno gospodarstvo potrebuje trdne moralne vezi, samoodgovornost in solidarnost, da bi ostali slednji dve v razumnih mejah in pod neprestano kontrolo.

Na splošno, kjerkoli potekajo tovrstne razprave, priznava javnost ob vse večji brezposelnosti in vse bolj vprašljivih mejah socialne aktivnosti, da nadaljnji razvoj tako kot do sedaj enostavno več ni možen. Hkrati pa to spoznanje pri mnogih še ne vodi k pripravljenosti k takšni ali drugačni reformi. Namesto tega se krepi v različnih sredinah želja in iluzija ostati čim bolj izoliran in neprizadet od svetovne tekme, ki je vsak dan bolj neizprosna. Ob takem razvoju dogodkov se nehote zastavlja tudi v najbolj razvitih državah Evrope vprašanje, ali je socialno tržno gospodarstvo Erhardovega tipa danes še možno? Ali nas globalizacija ne postavlja pred izbiro: slediti nadaljnji gospodarski liberalizaciji in biti uspešnejši, vendar skromnejši pri socialnih izdatkih ali obratno, braniti z vso močjo in trdovratnostjo pridobljene pravice in graditi čim bolj avtonomno in avtohtono gospodarstvo. Slednja izbira bi bila pri novih trendih vsekakor katastrofa in le vprašanje časa bi bilo, kdaj bi preživela z neizmernimi posledicami za vse in za daljše obdobje.

Dovolite mi, da ob takih razmišljanjih opozorim na globalizacijo iz štirih zornih kotov:

- Globalizacija ni vzrok za naše interne probleme. Slednji so v mnogočem rezultat preteklih predstav in rešitev, ki so odgovarjale takratnemu trenutku časa. Iz tega časa izvira tudi prizadevanje, ne le pri nas, temveč v kontinentalni Evropi, prenesti na državo čim več novih obveznosti in hkrati vse stare pridobljene pravice zacementirati. Zahtevamo nove prioritete, ne odpovedujemo se posterioritetam. Rezultat take prakse so vedno večji državni izdatki in zadolževanje.
- Globalizacija kaže hitreje in jasneje na interne slabosti in šibkosti. Rastoče tekmovanje na trgih blaga in storitev, kot tudi med posameznimi investicijskimi lokacijami kaznuje nefleksibilne strukture na trgu delovne sile z brezposelnostjo. Globalni finančni trgi zahtevajo trajno disciplino domače denarne in fiskalne politike. Omejujejo udoben izhod za državo, hkrati pa ji omogočajo pod določenimi pogoji rastoče breme prenesti na prihodnost, na že in še ne rojene generacije. Internacionalizacija podjetij pa stremi k temu, da se izogne največjim tovrstnim omejitvam. Globalizacija zato pomeni: nefleksibilne strukture postajajo dražje kot doslej. Visoka stopnja zahtev proti državi trči hitreje ob tovrstne meje, kako želje in zahteve nadalje financirati.

---

\* Gradivo za razpravo na javni obravnavi pokojninske reforme na treh komisijah Državnega sveta dne 25.01.1999.

- Globalizacija je ireverzibilna, pa če to komu odgovarja ali ne. Ne počiva v prvi vrsti na posameni politični odločitvi, povezani z liberalizacijo trgovine in kapitalskih pretokov. Z drugimi besedami “je kriva” za to, da so se mnoge države Azije, Latinske Amerike ter srednje in vzhodne Evrope odločile za tržno gospodarstvo in se tako integrirale v svetovno ekonomijo. In seveda, globalizacija temelji na dramatičnem razvoju tehnologije, ki prenaša različne informacije in je medij za hitrejšo trgovanje.
- Končno, globalizacija ne zahteva nikjer enake strukture in socialni standard. Kot vemo v Sloveniji npr. ne potrebujemo otroškega dela, da bi vzdržali v svetovni konkurenci. Hkrati socialna varnost ni nepomembna ali kontraproduktivna. Nasprotno, *socialni mir* in *politična stabilnost* sta za različne investitorje prva predpogoja za razmišljanje o novem podjemu. *Zato mora biti domača socialna politika integralni del naše konkurenčne sposobnosti*. Stroški za njo morajo biti sorazmerni produktivnosti, tako da je lahko kapitalska rendita primerljiva z mednarodnim okoljem. To je bistvo in jedro vse resnice in uspešnega preživetja. Zato “sociala” v tem konceptu ni omejena le na zahteve po neprestanih dodatnih pravicah, temveč daje tudi odgovor na vprašanje, kolikšne so lahko slednje, da so realne.

Ko zadeve opazujemo na ta način moramo priznati, da globalizacija praktično ne razgrajuje koncepta socialnega tržnega gospodarstva, ne pomeni slovo od njega, temveč se nasprotno k njemu vrača in iz njega izhaja na podlagi novih meril in možnosti.

Ob tem pa ne smemo prezreti splošno priznanega dejstva, da je denarna stabilnost tudi v okviru socialnega tržnega gospodarstva temeljna premisa. Zelo nepravilno bi bilo, da bi država zahtevala od svojih državljanov več lastne skrbi in odtegotovanja za kasnejše dni, za starost, hkrati pa bi z neodgovorno politiko sama delovala v smeri razvrednotenja denarja in nezaupanja v finančni sistem. Spomnimo ob tem ponovno na program Ludviga Erharda iz leta 1957, ki ga je imenoval “blaginja za vse” (Wohlstand fuer Alle), v katerem je med ostalim poudaril: “Socialno tržno gospodarstvo brez konsekventne politike cenovne stabilnosti ni možno. Prizadevanja za stabilni cenovni nivo morajo stati na čelu gospodarske aktivnosti”. Še več, Erhard je razumel stabilnost valute ne le kot temeljno gospodarsko pravico podjetij in obrtnikov, temveč kot temeljno pravico slehernika, ki mu jo mora zagotavljati država. Vsa prizadevanja za uresničitev čim uspešnejše konkurence so brez prave podlage, dokler ni zagotovljena določena stabilnost denarja. Denarna politika predstavlja za konkurenčni boj primat.

Teorija in praksa nam dokazujeta, da prihajata na tem področju do identičnega rezultata: slab denar, nestabilen denar povzročata velike narodnogospodarske stroške. Nove študije potrjujejo tezo, da visoka volatilitetna stopnja inflacijske stopnje negativno vpliva na gospodarsko rast narodnega gospodarstva (Fischer: *The Role of Macroeconomic Factors in Growth*, 1993; Barro: *Inflation and Economic Growth*, 1995). Še več, visok standard stabilnosti krepi gospodarsko rast. Iz tega bi lahko sklepali, da je cenovna stabilnost najboljša politika rasti in gospodarska prosperiteta najboljša socialna politika. Ali kot opozarja že Walter Eucken (*Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 1955) demokracija in pravna država na eni strani, oziroma prosta konkurenca in valutna stabilnost na drugi strani stojijo v sinergičnem razmerju. Pomen in vpliv stabilnega denarja omejiti zgolj na čisto ekonomsko sfero je preveč enostransko, oziroma pomeni podcenjevanje njegovega vpliva na celoten sistem.

Ob takem pojmovanju stabilnosti in vpliva denarja na okolje, sem prepričan, da so delovni človek, upokojenec – rentnik in varčevalec osebe z enim samim interesom: borci proti inflacijski politiki. Zato mora aktualna diskusija o pokojninski reformi, o večji angažiranosti posameznika, o spremenjeni vlogi države in skupnosti, nujno izhajati iz tovrstne predpostavke.

Dovoliti mi, da se pri pojasnjevanju takega pojmovanja in prepričanja zatečem še k Stefanu Zweigu, ki v svojem delu “*Die Welt von Gestern*, 1955” zelo slikovito prikazuje razmerja, ki so veljala v državi ob začetku stoletja v času zlatega standarda. Kot pravi, se je izplačalo denar iz leta v leto hraniti v obliki najbolj donosnih naložb, kajti nešpekulanti so beležili najvišje dobičke. In kot nasprotje temu spominja avtor na Weimarsko republiko kot čas razkroja družbe, vrednot in medčloveških odnosov zaradi hiperinflacije. Sami smo bili priča takim dogodkom v bližnji preteklosti, njihovim posledicam, ki so vidne še danes in ki so hkrati opomin, da tega več ne poizkusimo. Ne pozabimo, pri zmerni 5% letni inflaciji obdrži denar po 20 letih le še eno tretjino kupne moči, po 30 letih le še eno četrtno. Če

se temu potegne vzporednica varčevanja in dočakanja pokojnine, potem sta opomin in misel na prihodnost še toliko resnejša. Zato zahteva skrb za individualni nepoznani časovni dogodek v prihodnosti, kot hkrati za sprotno preživetje, dovolj veliko diverzificirano obrestovano likvidno premoženje – premoženje, ki ga s temi značilnostmi izpolnjuje samo denarno premoženje. Ustvarjanje druge vrste premoženja iz strahu pred razvrednotenjem denarja je najprej za majhne drobne varčevalce nerealno ali težko uresničljivo, za premožnejše pa sicer predstavlja drugo najboljšo rešitev, vendar likvidnega denarnega premoženja nikakor ne more nadomestiti.

Na podlagi teh dejstev in hkrati bojazni pred neizprosno realnostjo in negotovo prihodnostjo, mora biti še v večji meri prisotna individualna zavest in odgovornost. Lenin je sicer tudi sam videl in vedel, da pomeni razvrednotenje denarja razkroj družbe in sistema, zato je tudi s pomočjo ničvrednega denarja iskal argumente za kolektivizem; za vsak kolektivizem pa vemo, da zamegljuje in zmanjšuje odgovornost posameznika in vodi k črednemu nagonu.

Demografski problem in širše, socialni model, ki so ga vzpostavile evropske države v preteklosti, sta pomembna tudi za današnjo denarno politiko, še posebej skozi vidik varčevanja in dogodkov, ki jih lahko pričakujemo v bližnji prihodnosti. Model življenjskega cikla varčevanja nam pripoveduje, da bo varčevanje skromno, če morajo delavci finančno podpreti svoje otroke in se povečuje, ko so delavci v zenitu svojega ustvarjanja in zaslužkov, ter spet negativno, ko se delavci upokojijo. Ta teorija kaže na razmerje otrok in upokoencev do delavcev - "the dependency ratio" – ki je v negativni koleraciji s privatnim varčevanjem.

Empirični dependency ratio nam pomaga pojasniti razlike v nivoju varčevanja med državami, na splošno pa ni pomemben pri obrazložitvi varčevalnih navad (Cannari: Do Demographic Changes Explain the Decline in Saving Rate of Italian Household, 1994). Ob tem je zanimiva ugotovitev, da je v celoti v obdobju 1960-1995 v skupini držav G-10 dependency ratio padel za okrog 5 odstotnih točk. Po ocenah Mednarodnega denarnega sklada je prav to dejstvo v isti skupini držav povečalo privatno varčevanje za 2,5 odstotne točke, čeprav ima na splošno gledano privatno varčevanje v G-10 padajočo vrednost. Ugotovljeno je bilo, da so na padec vplivali med ostalim tudi socialni zavarovalni programi (zmanjšano tveganje za bolezen, delovno nesposobnost, brezposelnost, zmanjševanje delovnih let kot pogoj za upokojeitev), še več, padec privatnega varčevanja ni bil nadomeščen z večjim javnim varčevanjem (Masson & Co: Saving Behavior in Industrial and Developing Countries, IMF 1995). Po istih ocenah se je v zadnjih 35 letih zasebno varčevanje zmanjšalo za 1-3% BDP.

Za prihodnjih 30 let pa so pričakovanja obratna: dependency ratio naj bi porasel za okrog 10 odstotnih točk, tako v skupini G-10, v industrijskih državah, kot tudi v ekonomijah v tranziciji. Takšno povečanje tega razmerja naj bi zmanjšalo varčevanje za 1-5% BDP. V razvitih državah naj bi dependency ratio padel za 20 odstotnih točk, kar naj bi povečalo privatno varčevanje.

Demografski faktorji naj bi vplivali tudi na investicijsko povpraševanje na približno enakem nivoju kot na varčevanje. Neto efekt demografskih vplivov na bilanco privatnega varčevanja in investicij naj bi bil v prihodnjih 10-20 letih v korist varčevanja. To naj bi se zgodilo predvsem zaradi vstopa "baby generacije" v najplodnejša varčevalna leta. Ko pa bo ta generacija pričela z upokojevanjem bo varčevanje bistveno zmanjšano, oziroma bolj kot investicije. Upokojevanje se bo pričelo na Japonskem leta 2005, v Evropi in ZDA pa leta 2015.

Ti dogodki bodo neposredno vplivali tudi na državne proračune, predvsem z izdatki za javni pokojninski sistem, zdravstveno zavarovanje in izobraževanje. Skladno s poročilom, ki ga je pripravila OECD bo demografski vpliv na proračune v letih 2000-2030 v 7 najbolj razvitih državah med 1 in 9% BDP (Masson). Samo Velika Britanija z 1% in Kanada s 3,5% bosta pod velikostjo 5%.

Ista organizacija je pripravila nekaj strategij o tem, kako preiti težave, ki nas čakajo v prihodnosti. Prva strategija temelji na povečanju davčnih obremenitev za 1% do 9% BDP, odvisno od države. Pri sedanjem nivoju obdavčenja je težko pričakovati uporabo tega modela.

Drugi predlog pomeni zmanjšanje ostalih državnih izdatkov za 1% do 10% BDP. Poročilo ugotavlja, da bi morale po takem modelu ZDA odpraviti stroške za obrambo, na Japonskem pa bi bili izdatki tolikšni, kot so danes za javne storitve in obrambo.

Tretji model predvideva povečanje delovne dobe za 5 let. Taka sprememba bi odpravila fiskalno neuskklajenost za 35 let na Japonskem, v Nemčiji, Veliki Britaniji in ZDA ter polovico neskladja v Kanadi, Franciji in Italiji. Povečanje delovne dobe bi torej vplivalo na boljše rezultate pri zbiranju davkov in na manjše stroške.

Četrty model predvideva zmanjšanje nivoja pravic ob upokojitvi (postopoma, ali naj bi bila pokojnina obdavčena, vzpodbude k varčevanju naj bi izhajale iz reformiranega zdravstvenega sistema) (OECD 1994: Taxation and Household Saving). Prav navedeno poročilo je javen opomin vsem državam o težavah, ki jih čakajo, če ne bodo storile ničesar. Ob negotovosti, ki je pred nami spričo nove evropske denarne unije, ob nujni dodatni stabilizaciji slovenskega gospodarstva, če želi slednji postati član le-te, ob novi lastninski strukturi na domačem trgu, ob zmanjševanju državnih izdatkov, je reagiranje na te ugotovitve in pozive še nujneše.

Ob razpravi, ki jo imata vsako leto Državni zbor in Državni svet ob sprejemanju proračunskega memoranduma in samega proračuna je Banka Slovenije javno opozorila, kje so meje in možnosti nadaljnje stabilizacije pri nas, oziroma, da je brez reform v javnem sektorju (pokojninsko, zdravstveno zavarovanje) težko pričakovati nadaljnjih boljših rezultatov, še več, kot vemo, se sedanji lahko bistveno poslabšajo. Poslabšana proračunska oziroma javnofinančna situacija pa je za tako majhno in odprto gospodarstvo zelo nevarna, kajti ne pozabimo, Pakt o rasti in stabilnosti zavezuje članice Evropske unije k izravnanim javnim financam, kadar vladajo na trgu ugodni terms of trade in dopušča 3% BDP minusa, če vlada na trgu recesija.

Spričo finančne krize, ki pretresa svet so napovedi za nadaljnji razvoj v različnih delih sveta prej pesimistične kot optimistične. Kapital kot najbolj gibljiva "materija" v mednarodni menjavi je zelo občutljiv; strah in negativna pričakovanja ga takoj spravita v tek, ne oziraje se, kaj se bo zgodilo na teritoriju, kjer je imel trenutno svoj domicil. Zato je v takih razmerah dodaten imperativ vsem nam, čim bolj skrbeti vsak pri sebi in vsi skupaj za zdrave finance, za zmanjševanje stroškov, ki so nastali in dobili svoj temelj v drugačnem družbenoekonomskem okolju. Lahko rečemo, da je klima varčevanja pri posameznikih v Sloveniji dokaj dobra, boljša kot marsikje druge, tako v razvitih kot nerazvitih državah. Samo v bankah imajo varčevalci okrog 850 milijard SIT tolarkega in deviznega premoženja, k čemer je potrebno prišteti še matematične rezerve, ki so v zavarovalnicah za življensko in rentno zavarovanje na nivoju približno 44 milijard SIT. Zadolženost prebivalstva pri bančnem sektorju je znašala ob koncu lanskega leta okrog 285 milijard SIT, iz česar izhaja, da je prebivalstvo pomemben neto kreditodajalec bančnega sistema, oziroma da so njegovi viri pomemben temelj za financiranje celotnega gospodarstva.

Lahko ugotovim, da je tako razmerje med denarnim premoženjem in obveznostmi, ki jih ima slovensko prebivalstvo v primerjavi s tem razmerjem v sosednjih državah dokaj ugodno ali morda celo identično (3:1). Ob takem dejanskem stanju, ob dejstvu, da je gospodarstvo postalo tudi po lastninski strukturi bolj raznoliko, ima in pridobiva privatni sektor dominantno pozicijo ter bi se morala tudi skrb države v večji meri osredotočiti na tiste minimalne standarde socialnega varstva, ki bodo zagotavljali materialno najšibkejšim najvišjo možno zaščito. Rečeno drugače, odgovornost slehernika, kot tudi njegova pričakovanja v smeri solidarnosti vse skupnosti, morajo biti drugačna tudi na področju ožjega pokojninskega zavarovanja. Nemogoče in za državo nevarno je ob teh spremembah graditi model na identičnih izhodiščih kot v preteklosti. Priznam, trg, svobodna konkurenca, prevladujoča privatna lastnina, so zelo nevarni za sleherni ekonomiji, če nimajo hkrati solidarnostnih shem za preživetje najbolj prizadetih, kot tudi za nesrečo slehernika, do katere lahko pride v takih okoliščinah. Prav tu je država tista, ki mora ob sodelovanju s socialnimi partnerji najti čim bolj optimalen modus vivendi, kar tudi pomeni, da bi morali vključiti v predlagano pokojninsko rešitev prav ta vidik v večji meri, kot je prisoten že danes.

Ob takem razumevanju novega dejanskega stanja, ob upoštevanju časa kot pomembnega elementa v tem procesu, sem prepričan, da bi bila situacija za vse nas ugodnejša in perspektiva bolj optimistična. Ni dvoma, da si bo Banka Slovenije prizadevala za čim stabilnejše razmere na denarnem področju, za čim večjo relativno stabilnost domače valute, tako da bi dnevne odpovedi v korist trdnejše in boljše prisotnosti, pri varčevanju vseh vrst, rodile čim boljše sadove.

Zelo se zavedamo dejstva, da je za take spremembe potreben najširši konsenz, kajti brez njega lahko pride do velikih socialnih konfliktov: upokojeanci niso pripravljeni sprejeti zmanjševanja pravic,

# BANKA SLOVENIJE

zaposleni pa prav tako ne večjih prispevkov. Brez medgeneracijskega transferja je nemogoče pričakovati nove rezultate. Na vsak način moramo vsi skupaj narediti več za višjo stopnjo zaposlenosti z zmanjševanjem različnih stroškov in z novim plačnim dogovorom: počasneje bodo naraščale plače, več je upanja za nova delovna mesta. Z drugimi besedami, brez novih rešitev in konsenzov je težko pričakovati, da bomo v kratkem "ujeli" Evropsko unijo s svojo stabilnostjo in da bomo konkurenčnejši na mednarodnih trgih. Ob vseh teh naporih pa si moramo hkrati skupaj prizadevati, da bo naš denar relativno čim bolj stabilen, da bi imeli odtegotovanja in prihranki čim trajnejšo vrednost in da bi nam dejansko pomagali lajšati težave dneva v jeseni našega življenja.