

ask FM U

**ZAKLJUČNO POROČILO
O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA
NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA
PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006 – 2013«**

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta

1. Naziv težišča v okviru CRP:

Moderna socialna država in večja zaposlenost

2. Šifra projekta:

V5-0468

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

Analiza institucionalne strukture trga dela v Sloveniji

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

The Analysis of the Institutional Structure of Labor Market in Slovenia

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

trg dela, trendi, davčni klin, sistem odpravnin, prožna varnost

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

labor market, trends, tax wedge, the system of severance pay, flexicurity

poslano 14.10.2010
ARRS

5. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

Univerza na Primorskem, Fakulteta za management Koper

5.1. Seznam sodelujočih raziskovalnih organizacij (RO):

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta

6. Sofinancer/sofinancerji:

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
Urad za makroekonomske raziskave in razvoj
Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije

7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

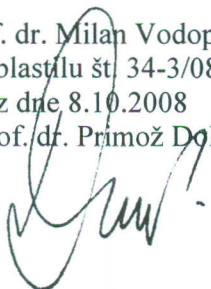
9745

Milan Vodopivec

Datum: 06.10.2010

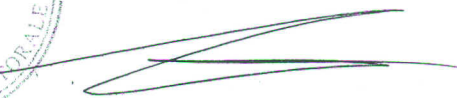
Podpis vodje projekta:

izr. prof. dr. Milan Vodopivec,
Po pooblastilu št. 34-3/08/168
z dne 8.10.2008
izr. prof. dr. Primož Dolenc



Podpis in žig izvajalca:

Po pooblastilu rektorja
št. 1242-43/2010 z dne
7. 6. 2010 dekanja
izr. prof. dr. Anita Trnavčević



II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- a) v celoti
 b) delno
 c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- a) da
 b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

Na začetku izvajanja projekta je bilo dogovorjeno, da bo del projekta predstavljala tudi analiza mobilnosti delavcev in delovnih mest. Kasneje se je izkazalo, da z bazo podatkov, ki je bila narejena v okviru projekta, to ni mogoče, hkrati pa se je za naročnike pojavlja druga še pomembnejša tema, in sicer sprememba sistema odpravnin v smislu avstrijskega modela odpravninskih skladov. Zato je bil v prvi polovici leta 2010 sprejet dogovor o spremembi plana dela, ki se je nanašal na 4. točko izhodiščnega programa dela.

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

V okviru projekta »Analiza institucionalne strukture trga dela v Sloveniji« so bili obravnavani štirje vsebinski sklopi.

Analiza ponudbe in povpraševanja po delu

Prvi vsebinski sklop se je nanašal na analizo ponudbe in povpraševanja po delu in skozi osnovne kategorije trga dela predstavil dogajanje na trgu dela v Sloveniji med leti 2000 in 2008 (v primeru dostopnosti podatkov tudi v letih 2009 in 2010). Analiza, ki je slonela predvsem na uporabi opisnih statistik, je podala naslednje temeljne ugotovitve o stanju na slovenskem trgu dela:

1. Število aktivnega prebivalstva je v obdobju 2000–2007 trendno raslo (čeprav je bilo mogoče zaznati nihanja), v letu 2009 pa je glede na leto 2007 z ravni 1.042.000 oseb upadlo na 1.016.000 oseb (podatek za 1. četrtnje 2009). Podobno se je gibalo število delovno aktivnega prebivalstva, ki je v letu 2009 obsegalo 962 tisoč oseb. Največji delež delovno aktivnih, okoli 80 %, je zaposlen v podjetjih.
2. Od leta 2000 je stopnja brezposelnosti (tako anketna kot registrirana) upadala, najnižjo vrednost pa je dosegla leta 2008 (stopnja anketne brezposelnosti je znašala 4,4 %, stopnja registrirane brezposelnosti pa 6,3 % (september 2008)). Po letu 2008 se je stopnja brezposelnosti kot posledica gospodarske krize pričela zviševati. V marcu 2010 je tako stopnja registrirane brezposelnosti znašala 10,6 %, anketne pa 7,1 %.
3. Regionalne razlike v brezposelnosti so precejšnje, pri čemer se jasno odražajo razvojne razlike med razvitejšim zahodom in manj razvitim vzhodom Slovenije. Najvišjo brezposelnost praviloma beležijo na področju Regijskega centra Zavoda za zaposlovanje v Mariboru in Murski Soboti, med nižjimi pa na področju Regijskega centra Zavoda za zaposlovanje Nova Gorica.
4. Glede na strukturne značilnosti slovenskega trga dela, podatki med leti 1995 in 2007 kažejo, da se med brezposelnimi sicer beleži padec števila tistih, ki so mlajši od 26 let, a se je do leta 2004 hkrati povečeval delež iskalcev prve zaposlitve. To odraža daljši čas izobraževanja posameznikov. Delež žensk med brezposelnimi se je v istem obdobju povečal za 8 odstotnih točk, delež starejših od 40 let pa za kar 18 odstotnih točk (s 34 na 52 %). Hkrati pa je precej upadel delež tistih brezposelnih brez strokovne izobrazbe (s 46 na 39 %). Prav tako je po letu 1999 začel sistematično upadati delež dolgotrajno brezposelnih, ki pa se je po letu 2004 začel ponovno povečevati (v letu 2004 je znašal 46,2 %, v letu 2007 pa že 51,2 %). Po starostni strukturi zadnji dve leti (2006 in 2007) med vsemi brezposelnimi prevladujejo tisti v starosti nad 50 do 60 let (leta 2006 je bilo med vsemi brezposelnimi skoraj 26 % brezposelnih v tej starostni skupini, sledila je starostna skupina nad 40 do 50 let s skoraj 21 %).
5. Podatki o zaposlovanju po dejavnostih kažejo skladnost s prestrukturiranjem gospodarstva in gospodarskimi gibanji. Upad zaposlovanja je tako zaznati v predelovalnih dejavnostih, ki je v začetku leta 2000 imela 30,6 % vseh zaposlenih, konec leta 2008 pa le še 25,3 % vseh zaposlenih. Na drugi strani pa je precejšen porast zaposlovanja zaznati v panogah nepremičnine (iz slabih 6 % na 9,5 % vseh

¹ Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

delavcev), gradbeništva (iz 7,4 % na 10,1 %). Porast sta zabeležili tudi dejavnost trgovine (za dobre pol odstotne točke) in zdravstva (za eno odstotno točko).

6. Primerjava značilnosti trga dela v Sloveniji in EU kaže, da je največje negativno izstopanje Slovenije opaziti na področju vključevanja starejših aktivnih (nad 55 let) med delovno aktivne. V pozitivno smer Slovenija izstopa na področju izobraževanja (predvsem vseživljenjskega učenja) in na področju enakosti med spoloma.
7. Analiza gibanja plač kaže upadanje sredstev za zaposlene znotraj BDP (leta 2001 so znašala 52 %, leta 2007 pa 49,8 %) ter hitro rast plač v vseh dejavnostih. Največjo rast bruto plač so zabeležili v sektorju rudarstva (za 230 %), oskrbe s plinom in vodo (za 127 %) ter finančnega posredništva (za 11 %). Del teh gibanj je seveda posledica korekcij razlik, vsekakor pa gibanja odražajo tudi siceršnji razvoj dejavnosti. Po višini bruto plače izstopa osrednjeslovenska regija, na repu lestvice pa so pomurska, notranjsko-kraška in koroška regija.
8. Tujci v Sloveniji predstavljajo pomemben segment delavcev, ki pa se sistematično skozi vse analizirano obdobje zaposluje zlasti v sektorjih, kjer domačih delavcev primanjkuje, delno zaradi izobrazbenega primanjkljaja, delno pa zaradi manjše "popularnosti" in nizkega plačila pri teh delih in zato pomanjkanja zanimanja domačih delavcev. Izstopajo zaposlitve tujcev v gradbeništvu.

Obremenitev plač z davki in prispevki

V drugem vsebinskem sklopu raziskave smo analizirali vpliv sprememb pri obremenitvi plač z davki in prispevki na povpraševanje po delu. Analiza je obravnavala štiri osrednja raziskovalna vprašanja: 1) kakšne so značilnosti obremenitve stroškov dela in bruto plač z davki in prispevki ter stopnje zaposlenosti in brezposelnosti v državah OECD in državah članicah EU; 2) kakšne so razlike (in vzroki zanje) v obremenitvi stroškov dela in bruto plač med novimi (NMS) in starimi državami članicami EU; 3) kakšna je politika in dinamika obremenitve dela z davki in prispevki v Sloveniji v zadnjih letih (še posebej po letu 2004) in 4) kakšen je vpliv davčnega primeža na rast zaposlenosti v EU (in posebej v Sloveniji). V empirično analizo, ki je slonela na uporabi metod opisne statistike in Wardove hierarhične metode razvrščanja, smo vključili tri tipe družin: samske osebe brez otrok s 67 %, 100 % in 167 % povprečne bruto plače, enostarševske družine z dvema otrokoma pri 67 % povprečni bruto plači ter družine z dvema otrokoma in enim zaposlenim staršem s povprečno bruto plačo. Učinek davčnega primeža na rast zaposlenosti je bil analiziran z uporabo razsevnih diagramov in panelne regresijske analize z nespremenljivimi učinki na vzorcu 27 držav članic EU v obdobju 1999–2008.

Rezultati empirične analize so pokazali, da v večini obravnavanih držav davčni primež v obdobju 2000–2008 počasi upada. Povprečni davčni primež za zaposlenega (samskega in brez otrok), ki prejema 67 % povprečne bruto plače, tako v EU-27 v letu 2008 znaša 36,5 %, v državah OECD pa je v povprečju za 3 odstotne točke nižji. Povprečna stopnja davčnega primeža je nižja pri družinah, saj so le-te upravičene do olajšav za vzdrževane družinske člane. Na ravni EU je davčni primež nižji v NMS (brez Malte in Cipra) kot v EU-15 pri vseh obravnavanih tipih družin in ravneh dohodka, razen pri samskih osebah s 67 % povprečne plače in pri enostarševskih družinah. Za Slovenijo je značilna relativno visoka obremenitev dela z davki in prispevki, in sicer je davčni primež v letu 2009 za samsko osebo brez otrok s 67 % povprečne plače znašal 39,7 %, za enostarševske družine 33,7 %, za družine z enim zaposlenim pa 35,1 %. Empirične analize so nadalje pokazale,

da države, ki imajo višji davčni primež, beležijo višje stopnje brezposelnosti ter nižje stopnje zaposlenosti, in obratno. Slednje je potrdila tudi panelna regresijska analiza, ki je pokazala, da v EU obstaja negativna povezava med davčnim primežem in rastjo zaposlenosti: povišanje davčne obremenitve plač za eno odstotno točko, pri dani realni rasti BDP, zniža rast zaposlenosti za 0,1 odstotne točke. Negativna povezanost med obdavčitvijo dela in rastjo zaposlenosti je bila močnejša v državah z visoko stopnjo davčne obremenitve dela. Iz empiričnih ugotovitev izhaja, da mora EU (in tudi Slovenija) nadaljevati z dinamiko zniževanja obdavčitve dela, saj bo s tem vplivala na povečanje zaposlenosti in znižanje brezposelnosti, kar se bo odrazilo v večji produktivnosti in izboljšanju konkurenčnosti gospodarstva.

Analiza vpeljave avstrijskega modela odpravninskih skladov

V tretjem vsebinskem sklopu raziskave smo proučili možnosti reforme sistema odpravnin v Sloveniji in predstavili konceptualni model reforme. Predlagamo, da se pri reformi sistema sledi avstrijskemu modelu odpravnin, ki temelji na sistemu individualnih računov. Namesto da delodajalec izplačuje odpravnino odpuščenim delavcem, po tem sistemu tekoče vplačuje prispevke vsem delavcem na njihove individualne odpravninske račune. Ob prenehanju zaposlitve (in ob izpolnitvi določenih pogojev) lahko delavec iz tega računa sredstva dvigne in jih uporabi za tekočo potrošnjo (torej kot premostitev izpada dohodka zaradi izgube službe), sredstva, ki ostanejo na individualnih računih ob koncu aktivnega življenja, pa se mu izplačajo kot dodatna pokojnina. V določeni meri torej v tem sistemu odpravninski prispevki de facto predstavljajo vplačila v drugi (obvezni naložbeni) steber pokojninskega sistema.

Tovrstna reforma sistema odpravnin bi imela več pozitivnih učinkov. Med drugim bi prispevala k okrepitvi sistema pokojninskega zavarovanja skozi povečanje nadomestitvene stopnje ob upokojitvi, okrepila sistem prožne varnosti in s tem prispevala k povečanju produktivnosti dela in posledično tudi plač in življenjskega standarda, zmanjšala obseg sive ekonomije in pripomogla bi k izboljšanju sistema transferjev za brezposelne (z odpravo problema neizplačevanja odpravnin odpuščenim delavcem). Reforma bi prav tako odpravila nekatera neskladja sedanjega odpravninskega sistema (kot so nelinearnost izplačila nadomestil in vezavo izplačila odpravnine s potencialno spornim vzrokom prenehanja zaposlitve). Med slabostmi, ki jih lahko predlagani sistem prinese, izpostavljam o zmanjšanje varnosti zaposlitve ("kazen" za delodajalce, ki bi odpuščali, bi bila finančno manjša), težje predvidevanje fiskalnih učinkov ter nastanek dodatne administracije in potrebo po nadzoru. Resen problem predstavlja tudi podvrženost vrednosti sredstev na odpravninskih računih makroekonomskim šokom. Priložnosti reforme izhajajo iz prepričanja javnosti, da je sedanji sistem nevzdržen in da mora država na tem področju nujno ukrepati. Temu so naklonjene tudi nove empirične ugotovitve. Med nevarnostmi pa izpostavljam o problem pomanjkanja izkušenj pri upravljanju individualnih računov in morebitne napačne interpretacije socialnih partnerjev glede delovanja predlaganega sistema.

Seveda bi bilo ob reformi sistema odpravnin potrebno sprejeti tudi druge ukrepe na področju aktivne politike zaposlovanja in prožnosti trga dela.

Krepitev sistema varne fleksibilnosti dela v Sloveniji

Zadnji vsebinski sklop je obravnaval področje sistema prožne varnosti v EU in Sloveniji ter odgovoril na štiri osrednja raziskovalna vprašanja: 1) kakšno je stanje na trgu dela z vidika uresničevanja elementov politike prožne varnosti v državah članicah EU, s posebnim poudarkom na Sloveniji; 2) ali lahko države članice EU umestimo v režime prožne varnosti in kako se le-ti razlikujejo glede na uresničevanje prožnosti in varnosti na trgu dela ter glede na doseganje makroekonomskih rezultatov; 3) v kateri režim prožne varnosti lahko umestimo Slovenijo; in 4) kakšen je vpliv prožnosti in varnosti na produktivnost dela v EU. Stanje na trgu dela z vidika prožnosti in varnosti v državah članicah EU, s posebnim poudarkom na Sloveniji, smo ocenili z uporabo opisnih statistik na zadnjih dosegljivih podatkih za leto 2008 oziroma 2009. Razvrstitev držav članic v režime prožne varnosti smo opravili z Wardovo hierarhično metodo razvrščanja ob upoštevanju zadnjih dosegljivih podatkov za leto 2008 ter ključnih kazalcev prožnosti in varnosti na trgu dela. Učinek prožnosti in varnosti na produktivnost dela v EU-25 smo analizirali z uporabo linearne regresijske analize.

Empirična analiza je pokazala, da med državami članicami EU prihaja do precejšnjih razlik pri uresničevanju prožnosti in varnosti na trgu dela. Najmanj uspešne pri uresničevanju prožnosti in varnosti so nove države članice iz vzhodne Evrope in Baltika, saj izkazujejo rigiden trg dela ob zelo nizki varnosti zaposlenih. Še bolj rigiden trg dela imajo mediteranske države (med katere smo uvrstili tudi Slovenijo), ki pa na drugi strani beležijo višjo raven zagotavljanja varnosti. Najbolj uravnotežene politike prožne varnosti, torej zagotavljanje visoke ravni prožnosti in varnosti, izkazujejo skandinavske države. Slednje se, skupaj z anglo-saksonskima državama, ki beležita najvišjo prožnost, uvrščajo med gospodarsko najbolj uspešne države z visokimi stopnjami zaposlenosti in nizkimi stopnjami dolgotrajne brezposelnosti. Nadalje, linearna regresijska analiza je pokazala na obstoj statistično značilne pozitivne povezanosti med spremenljivkami varnosti na trgu dela in produktivnostjo dela. Slovenski trg dela zaznamuje visoka rigidnost ob zmernem sistemu socialne varnosti. Problem predstavljajo predvsem prožnost pogodbenih določil, nizki izdatki za aktivne politike zaposlovanja ter ustreznost sistema denarnih nadomestil za brezposelnost. Doseganje celovite politike prožne varnosti tako zahteva večje spremembe v delovni zakonodaji, ki pa morajo zagotavljati tudi makroekonomsko vzdržnost.

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

- 3.1. Kakšen je potencialni pomen² rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:
- a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
 - b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
 - c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
 - d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
 - e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.
- 3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:
- a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
 - b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
 - c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
 - d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
 - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
 - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
 - e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
 - f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
 - g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
 - h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;
 - i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

² Označite lahko več odgovorov.

3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Neposredni rezultati raziskovalnega projekta se kažejo v več točkah:

- razumevanju trendov na trgu dela v Sloveniji,
- zavedanju stanja in vpliva obremenitve dela v Sloveniji (v mednarodnem kontekstu),
- razumevanju alternativnega sistema odpravnin in ekonomskih učinkih le-tega ter
- zavedanju pomena in vpliva prožne varnosti.

Vsi ti rezultati lahko pomembno vplivajo na ekonomsko politiko s področja trga dela.

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Dolgoročno se lahko na osnovi tega raziskovalnega projekta prilagodi oz. spremeni ekonomska politika s področja trga dela v smislu bolj učinkovitega delovanja. To lahko vodi v večanje produktivnosti dela in večjega standarda v Sloveniji.

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- a) v domačih znanstvenih krogih;
- b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
- c) pri domačih uporabnikih;
- d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

/

3.7. Število diplomantov, magistrrov in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

/

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi inštitucijami.

/

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

/

5. Bibliografski rezultati³ :

Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.

6. Druge reference⁴ vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

Vsi rezultati so zajeti v COBISS-u.

³ Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani:<http://www.izum.si/>

⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije. Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitev projekta in njegovih rezultatov vključno s predstavitevami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.

**SIMULACIJA VPELJAVE AVSTRIJSKEGA MODELA
ODPRAVNINSKIH SKLADOV V SLOVENIJI**

Dodatek k zaključnemu poročilu o raziskovalnem projektu
(šifra projekta: V5-0468)

Izvajalec:

Univerza na Primorskem, Fakulteta za management Koper
Odgovorni nosilec: izr. prof. dr. Milan Vodopivec

Naročniki:

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,

Urad za makroekonomske raziskave in razvoj

in

Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

Ljubljana, november 2010

Povzetek

Namen tega dodatka k zaključnemu poročilu o raziskovalnem projektu je oceniti vpliv predlaganega modela odpravnin po avstrijskem zgledu v Sloveniji. Po predlogu sistema čistih odpravninskih računov, delodajalec plačuje prispevke na individualni račun posameznika, ki jih le-ta lahko uporabi kot vir pokojnine, pod določenimi pogoji pa tudi kot nadomestilo za brezposelnost.

Na osnovi bogate podatkovne baze, kjer združimo tri informacijske vire (podatke SURS-a, ZPIZ-a in ZRSZ-a) generiramo delovno zgodovino umetne kohorte, ki je osnova za oceno prispevne stopnje, ki naj bi veljala v predlaganem sistemu, kvantifikacije prispevka odpravninskega sistema k krepitvi pokojninskega sistema in o redistribucije dohodka, ki bi jo prinesla vpeljava novega sistema v primerjavi s sedanjim.

Simulacija pokaže, da je prispevna stopnja, ki izenači vseživljenjske stroške odpravnin na ravni celotnega gospodarstva kot ob obstoječem modelu, enaka 0,58 odstotka (bruto) plač – pri predstavitvi 2,7% obrestne mere in ničelni rasti produktivnosti dela.

V povprečju bi znašal dodatek k mesečni pokojnini na ravni posameznika 1,55%, pri čemer bi bilo relativno povečanje pokojnine različno pri delavcih različnih ravni plač pred upokojitvijo (med 0,76% in 1,79%) in manjše pri ženskah (1,27%) kot pri moških (1,93%) ob predpostavki izračuna anuitete na osnovi pričakovanega trajanja življenja ob upokojitvi. Najvišji relativni dodatek k pokojnini bi znašal pri delavcih s srednješolsko izobrazbo, najnižji pa pri tistih z osnovnošolsko izobrazbo.

Vpeljava avstrijskega sistema bi bila regresivna: po predlaganem sistemu bi se znesek odpravnin povečal za bogate in zmanjšal za revne, na boljšem bi bili delavci z visoko izobrazbo in tudi ženske.

1. Uvod

V tem dodatku k zaključnemu poročilu projekta opisujemo rezultate simulacije reforme sistema odpravnin, ki bi uvedla avstrijskega odpravninski model. Opis namena reforme, konceptualizacija predlaganega sistema in analizo njegovih prednosti in pomanjkljivosti podajamo v zaključnem poročilu samem (glej Vodopivec in drugi 2010). V tem poročilu predlagamo uvedbo sistema čistih odpravninskih računov, pri katerem delodajalec plačuje prispevke na individualni račun posameznika, ki jih le-ta lahko uporabi kot vir pokojnine, pod določenimi pogoji pa tudi kot nadomestilo za brezposelnost. V tem dodatku podajamo rezultate mikrosimulacijskega modela o prispevni stopnji, ki naj bi veljala v predlaganem sistemu, o kvantifikaciji prispevka odpravninskega sistema k krepitvi pokojninskega sistema in o redistribuciji dohodka, ki bi jo prinesla vpeljava novega sistema v primerjavi s sedanjim.

2. Simulacijska metodologija in viri podatkov

Učinke avstrijskega modela odpravnin proučujemo na podlagi simulacije delovanja tega sistema kot tudi, za primerjavo, simulacije sedanjega sistema. Simulacija temelji na delovni zgodovini umetne kohorte, ki predstavlja reprezentativni vzorec zaposlenih v Sloveniji. Ta delovna zgodovina nam omogoča, da izračunamo vseživljenjska izplačila odpravnine tako pri predlaganem kot tudi pri sedanjem sistemu. Znesek vseživljenjskega izplačila odpravnine za

posameznega delavca dobimo tako, da seštejemo zneske odpravnine za posamezne primere prenehanja zaposlitve v delavčevi karieri.

Izračun zneska odpravnine pri sedanjem in predlaganem sistemu

Pri sedanjem sistemu je znesek odpravnine za i -tega delavca v j -ti zaposlitvi, kjer izgubi službo ne po svoji krivdi, enak:

$$S_{i,j} = \begin{cases} \frac{1}{5} \cdot N_{i,j} \cdot W_{i,j}; & \text{če } 1 \leq N_{i,j} < 5 \\ \frac{1}{4} \cdot N_{i,j} \cdot W_{i,j}; & \text{če } 5 \leq N_{i,j} < 15 \\ \frac{1}{3} \cdot N_{i,j} \cdot W_{i,j}; & \text{če } 15 \leq N_{i,j} \end{cases} \quad [1]$$

kjer so:

$N_{i,j}$ – dolžina zaposlitve i -tega delavca v j -ti zaposlitvi ob (v letih),

$W_{i,j}$ – mesečna plača i -tega delavca ob koncu j -te zaposlitve in

$S_{i,j}$ – znesek odpravnine za i -tega delavca v j -ti zaposlitvi pri sedanjem sistemu.

Vseživljenjski znesek odpravnine pri sedanjem sistemu (S_i) dobimo s seštevkom $S_{i,j}$ pridobljenih v vseh zaposlitvah posameznika:

$$S_i = \sum_j S_{i,j} \cdot (1+r)^{L_i^U - L_{i,j}} \quad [2]$$

kjer so:

r – letna obrestna mera,

L_i^U – leto upokojitve i -tega delavca in

$L_{i,j}$ – leto konca j -te zaposlitve i -tega delavca.

Ker v naših podatkih nimamo informacije o razlogu prenehanja zaposlitve, pri naših izračunih upoštevamo, kot da se vse zaposlitve, katerim brez prekinitve oz. s prekinitvijo, krajšo kot 14 dni, sledi nova zaposlitev, končajo prostovoljno – torej brez izplačila odpravnine (analiza občutljivosti pokaže, da omejitev predpostavke o prostovoljnosti na samo en dan prekinitve le skromno poveča upravičenost do nadomestil).

Pri predlaganem avstrijskem sistemu je vseživljenjski znesek odpravnine za i -tega delavca (P_i) enak:

$$P_i = k \cdot \sum_{j=L_i^Z}^{L_i^U} W_{i,j} \cdot (1+r)^{L_i^U - j} \quad [3]$$

kjer so:

k – odpravninska prispevna stopnja,

$W_{i,j}$ – letna plača i -tega delavca v letu j ,

L_i^Z – leto prve zaposlitve in

L_i^U – leto upokojitve.

Izračun prispevka avstrijskega modela k pokojninskem sistemu

Prispevek avstrijskega modela k pokojninskem sistemu je ocenjena na osnovi vseživljenjskega zneska odpravnine za i -tega delavca in njegove pokojnine po obveznem/dokladnem sistemu pokojninskega zavarovanja, in sicer v naslednjih treh korakih:

1. Na osnovi vseživljenjskega zneska odpravnine za i -tega delavca izračunamo dodatek k mesečni pokojnini tega delavca kot:

$$A = \frac{P_i \cdot \frac{r}{12}}{1 - \frac{1}{\left(1 + \frac{r}{12}\right)^{12 \cdot n}}} \quad [4]$$

kjer so:

- A – dodatek k mesečni pokojnini i -tega delavca,
 - r – realna obrestna mera na letnem nivoju in
 - n – število let pričakovanega prejemanja pokojnine (za moške $n = 17$; za ženske $n = 24$, sicer $n = 20,5$).
2. Na podlagi celotne delovne zgodovine za vsakega posameznika ocenimo višine pokojnine po obveznem/dokladnem sistemu pokojninskega zavarovanja. To izračunamo kot povprečje mesečne plače v 18-ih najboljših zaporednih letih, pomnoženo z nadomestitveno stopnjo (ta je predpostavljena v višini 0,80).
 3. Prispevek avstrijskega modela k pokojnini za i -tega delavca je razmerje med dodatkom k mesečni pokojnini tega delavca zaradi spremembe sistema odpravnin in višino pokojnine po obveznem/dokladnem sistemu pokojninskega zavarovanja.

Viri podatkov

Naša analiza temelji na bogati podatkovni osnovi, ki zajema vse zaposlene in vse brezposelne osebe v Sloveniji v obdobju 2000-2010 (do 1. junija). Informacije so pridobljene na podlagi (i) zgodovine zaposlovanja, ki jo vzdržuje Statistični urad RS; (ii) podatkovne baze o plačah, ki jo vzdržuje Zavod RS za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (na podlagi prijav podjetij o zaslužkih delavcev – obrazec M4); ter (iii) podatkovne baze registriranih brezposelnih, ki jo vzdržuje Zavod RS za zaposlovanje:

1. *Podatkovna baza o delovni zgodovini.* Podatki vsebujejo začetek in konec zaposlitve kot tudi osebne podatke o delavcih (spol, starost in izobrazbo) – ne pa tudi razloga prenehanja zaposlitve.
2. *Podatkovna baza o plačah.* Podatki vsebujejo zaslužek v koledarskem letu in število delovnih ur, na katere se nanaša zaslužek, od vsakega delodajalca, pri katerem je bil delavec v tistem letu zaposlen. Podatki Zavoda RS za pokojninsko in invalidsko zavarovanje so pridobljeni le za leti 2000-2001, plače za druga leta so imputirani na podlagi regresijske analize.
3. *Podatkovna baza o brezposelnosti.* Podatki vsebujejo začetek in konec obdobja brezposelnosti in osebne podatke o brezposelnih.

Zapise o zaposlenosti, plačah in brezposelnosti za posameznega posameznika smo združili na podlagi osebne identifikacijske številke.

3. Rezultati simulacij

V nadaljevanju opisujemo simulacijske rezultate, pridobljene, kot smo že omenili, na podlagi delovne zgodovine umetne kohorte, ki predstavlja reprezentativni vzorec zaposlenih v Sloveniji (glej zgoraj). Poslužujemo se naslednjih indikatorjev:

- vseživljenjska odpravnina pri sedanjem sistemu;
- vseživljenjska odpravnina pri predlaganem sistemu;
- kumulirana odpravnina pri predlaganem sistemu ob dvigu sredstev, pridobljenih v zadnji zaposlitvi, če le-ta traja več kot tri leta;
- prispevek avstrijskega modela k pokojnini;
- redistribucija.

Rezultati so prikazani v tabeli 1, in sicer ločeno za posamezne demografske skupine in po kvintilih vseživljenjskega zaslužka.

Določitev prispevne stopnje v predlaganem sistemu

Princip za določitev prispevne stopnje je, da bi agregatni strošek delodajalcev pri predlaganem sistemu ostal enak agregatnemu strošku odpravnin pri sedanjem sistemu, tako da se tudi agregatni efektivni strošek dela ne bi povečal. Simulacija pokaže, da je prispevna stopnja, ki izenači vseživljenjske stroške odpravnin, enaka 0,58 odstotka (bruto) plač – pri predpostavki 2,7%¹ obrestne mere in ničelni rasti produktivnosti dela.² Simulacije pokažejo, da je prispevna stopnja precej odvisna od predpostavke o rasti produktivnosti dela: če predpostavimo, da je le-ta enaka obrestni meri, se prispevna stopnja, ki zagotavlja nespremenjenost odpravnine, poveča na 0,76 odstotka.³

Kvantifikacija prispevka predlaganega odpravninskega sistema k krepitvi pokojninskega sistema

Stolpec IV v tabeli 1 prikazuje avstrijskega modela k pokojninskem sistemu. V povprečju bi znašal dodatek k mesečni pokojnini na ravni posameznika 1,55%. Glede na ocenjeno višino pokojnine po obveznem/dokladnem sistemu pokojninskega zavarovanja in ocenjenemu dodatku zaradi vpeljave spremenjenega odpravninskega sistema bi bilo relativno povečanje pokojnine različno pri delavcih različnih ravni plač pred upokojitvijo; ta bi znašal med 0,76% in 1,79%. Relativni dodatek bi bil najnižji pri delavcih v prvem kvintilu in najvišji pri delavcih v zadnjem kvintilu, čeprav med kvintili ta dodatek ne narašča linearno. Najvišji relativni dodatek k pokojnini bi znašal pri delavcih s srednješolsko izobrazbo, najnižji pa pri tistih z osnovnošolsko izobrazbo. Pričakujemo lahko, da bi bil relativni dodatek k pokojnini nižji pri ženskah (1,27%, medtem ko je ocena za moške 1,93%), kljub temu, da znaša vseživljenjska odpravnina pri predlaganem sistemu nekoliko več za ženske kot moške. To velja ob pogoju, da bi bil dodatek k pokojnini (t.j. anuiteta) izračunan na podlagi pričakovane življenjske dobe ob upokojitvi (ta je namreč višja za ženske kot za moške).

¹ Toliko približno znaša dolgoletno povprečje realne donosnosti relativno varnih (ne pa netveganih) vrednostnih papirjev (glej <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>).

² Na podlagi anketnih podatkov o stroških dela za leto 2000 Vodopivec, Madjar in Dolenc (2009) ugotavljajo podoben strošek odpravnin – 0,31 odstotka agregatnih plač.

³ Obrestna mera in rast produktivnosti dela sta parametra, ki vplivata na višino prispevne stopnje pri pokojninskih sistemih.

Redistribucija dohodka, ki bi jo prinesel prehod na avstrijski model odpravnin

Kot kaže stolpec V v tabeli 1 – kjer je redistribucija definirana kot razlika med vseživljenjsko odpravnino po predlaganem sistemu glede na sedanji sistem – bi bila vpeljava avstrijskega sistema regresivna, tj. po predlaganem sistemu bi se znesek odpravnin povečal za bogate in zmanjšal za revne. Tako bi delavci iz prvega, najnižjega kvintala kot vseživljenjsko odpravnino prejeli pri sedanjem 2,50, po predlaganem sistemu pa le 1,18 povprečnih plač. Delavci iz najvišjega kvintala bi prejeli pri sedanjem 4,52, po predlaganem sistemu pa kar 7,62 povprečnih plač. Podobno bi bili po predlaganem sistemu na boljšem tudi delavci z visoko izobrazbo in, zanimivo, tudi ženske (verjetno, ker je verjetnost opusta za ženske manjša kot za moške).

Tabela 1: Rezultati simulacije uvedbe avstrijskega sistema odpravnin v Sloveniji

	<i>I*</i>	<i>II*</i>	<i>III*</i>	<i>IV</i>	<i>V*</i>	<i>VI</i>
Povprečje	3,95	3,95	3,41	1,55%	0,00	0,00%
Kvintali						
Najnižji	2,50	1,18	0,82	0,76%	-1,32	-111,42%
Q2	3,89	2,59	2,00	1,46%	-1,30	-50,57%
Q3	4,30	3,47	2,83	1,72%	-0,83	-24,03%
Q4	4,54	4,90	4,30	1,58%	0,36	7,23%
Najvišji	4,52	7,62	7,10	1,79%	3,10	40,67%
Izobrazba						
Poklicna ali manj	2,87	1,92	1,46	1,45%	-0,95	-49,62%
Srednja	4,08	3,08	2,49	1,62%	-1,00	-32,56%
Visoka	4,52	6,07	5,52	1,55%	1,55	25,50%
Spol						
Moški	4,12	3,85	3,22	1,93%	-0,27	-7,17%
Ženske	3,70	4,10	3,68	1,27%	0,40	9,68%

Legenda:

- I – Vseživljenjska odpravnina pri sedanjem sistemu
- II – Vseživljenjska odpravnina pri predlaganem sistemu
- III – Kumulirana odpravnina pri predlaganem sistemu ob dvigu sredstev, pridobljenih v zadnji zaposlitvi, če le-ta traja več kot tri leta
- IV – Odstotek povečanja pokojnine
- V – Redistribucija ob vpeljavi avstrijskega modela
- VI – Stopnja redistribucije

* Sedanja vrednost, izražena kot mnogokratnik povprečnih narodnogosparskih mečnih plač (pri predpostavki 2,7-odstotne obrestne mere in 0,58-odstotne prispevne stopnje).

Opomba: Simulacije predpostavljajo ničelno inflacijo.

Vir: Lastni izračun.

4. Zaključek

Namen tega dodatka k zaključnemu poročilu o raziskovalnem projektu je oceniti vpliv predlaganega modela odpravnin po avstrijskem zgledu v Sloveniji. Po predlogu sistema čistih odpravninskih računov, delodajalec plačuje prispevke na individualni račun posameznika, ki jih le-ta lahko uporabi kot vir pokojnine, pod določenimi pogoji pa tudi kot nadomestilo za brezposelnost.

Na osnovi bogate podatkovne baze, kjer združimo tri informacijske vire (podatke SURS-a, ZPIZ-a in ZRSZ-a) generiramo delovno zgodovino umetne kohorte, ki je osnova za oceno prispevne stopnje, ki naj bi veljala v predlaganem sistemu, kvantifikacije prispevka

odpravninskega sistema k krepitevi pokojninskega sistema in o redistribucije dohodka, ki bi jo prinesla vpeljava novega sistema v primerjavi s sedanjim.

Princip za določitev prispevne stopnje v simulaciji je, da bi agregatni strošek delodajalcev pri predlaganem sistemu ostal enak agregatnemu strošku odpravnin pri sedanjem sistemu, tako da se tudi agregatni efektivni strošek dela ne bi povečal. Simulacija pokaže, da je prispevna stopnja, ki izenači vseživljenjske stroške odpravnin, enaka 0,58 odstotka (bruto) plač – pri predpostavki 2,7% obrestne mere in ničelni rasti produktivnosti dela. Simulacije pokažejo, da je prispevna stopnja precej odvisna od predpostavke o rasti produktivnosti dela.

Pri oceni prispevka predlaganega odpravninskega sistema k krepitevi pokojninskega sistema ugotavljamo, da bi bil ob prej omenjeni predpostavki dodatek k mesečni pokojnini na ravni posameznika relativno skromen, in sicer 1,55%. Relativno povečanje pokojnine bi bilo različno pri delavcih različnih ravni plač pred upokojitvijo (med 0,76% in 1,79%) in manjše pri ženskah (1,27%) kot pri moških (1,93%) ob predpostavki izračuna anuitete na osnovi pričakovanega trajanja življenja ob upokojitvi. Najvišji relativni dodatek k pokojnini bi znašal pri delavcih s srednješolsko izobrazbo (1,62%), najnižji pa pri tistih z osnovnošolsko izobrazbo (1,45%).

Na osnovi primerjave učinka spremembe odpravninskega sistema glede na obstoječi sistem ugotavljamo, da bi bila vpeljava avstrijskega sistema v Sloveniji regresivna. Po predlaganem sistemu bi se znesek odpravnin povečal za bogate in zmanjšal za revne. Tako bi delavci iz prvega, najnižjega kvintala kot vseživljenjko odpravnino prejeli pri sedanjem 2,50, po predlaganem sistemu pa le 1,18 povprečnih plač. Delavci iz najvišjega kvintala bi prejeli pri sedanjem 4,52, po predlaganem sistemu pa kar 7,62 povprečnih plač. Podobno bi bili po predlaganem sistemu na boljšem tudi delavci z visoko izobrazbo in, zanimivo, tudi ženske (verjetno, ker je verjetnost opusta za ženske manjša kot za moške).

Ugotavljamo torej, da bi bil prispevek predlaganega sistema odpravnin na pokojninski sistem ob upoštevanih predpostavkah (predvsem tiste glede nespremenjene obremenitve dela) sicer pozitiven, vendar relativno skromen. Zato bi bilo ob dejanski vpeljavi sistema vredno razmisliti o višini prispevne stopnje, kar bi okrepilo prispevek sistema odpravnin na pokojninski sistem; v Avstriji je prispevna stopnja namreč skoraj trikrat višja (1,5377% bruto plače). Po drugi strani pa tovrstni sistem čistih odpravninskih računov povzroči določeno redistribucijo pri zaposlenih, tako po dohodkih, kakor tudi po izobrazbi in spolu, ki pa jo je sistemsko težko omejiti.

5. Literatura in viri

Damodaran On-Line (2010). Financial Data. URL: [<http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>]

Statistični urad Republike Slovenije. 2010. Podatkovna baza o delovni zgodovini.

Vodopivec, M., L. Madjar, P. Dolenc (2009). Empirical Analysis of the Severance Pay Non-Performance in Slovenia. *Managing Global Transitions*, 7(4), str. 333-348.

Vodopivec, M., P. Dolenc, S. Laporšek, T. Redek, P. Domadenik, I. Ograjenšek. 2010. Analiza institucionalne strukture trga dela v Sloveniji. Zaključno poročilo o raziskovalnem projektu. Koper: Fakulteta za management.

Zavod RS za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. 2010. Podatkovna baza o plačah.

Zavod RS za zaposlovanje. 2010. Podatkovna baza o brezposelnosti.

KONCEPTUALIZACIJA AVSTRIJSKEGA MODELA ODPRAVNINSKIH SKLADOV

Vmesno poročilo o raziskovalnem projektu
(šifra projekta: V5-0468)

Izvajalec:

Univerza na Primorskem, Fakulteta za management Koper
Odgovorni nosilec: izr. prof. dr. Milan Vodopivec

Naročniki:

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,

Urad za makroekonomske raziskave in razvoj

in

Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

Ljubljana, oktober 2010

Povzetek

Namen tega prispevka je proučiti možnosti reforme sistema odpravnin in predstaviti konceptualni model reforme, ki bi bil primeren za Slovenijo. Predlagamo, da se v Sloveniji uvede varianta avstrijskega modela odpravnin. V letu 2002 izvedena reforma v Avstriji je odpravila sistem odpravnin, kakršnega poznamo tudi pri nas, in vpeljala individualne račune. Namesto da delodajalec izplačuje odpravnino odpuščenim delavcem, po tem sistemu tekoče vplačuje prispevke vsem delavcem na njihove individualne odpravninske račune. Ob prenehanju zaposlitve (in ob izpolnitvi določenih pogojev) lahko delavec iz tega računa sredstva dvigne in jih uporabi za tekočo potrošnjo (torej kot premostitev izpada dohodka zaradi izgube službe), sredstva, ki ostanejo na individualnih računih ob koncu aktivnega življenja, pa se mu izplačajo kot dodatna pokojnina. V določeni meri torej v tem sistemu odpravninski prispevki de facto predstavljajo vplačila v drugi (obvezni naložbeni) steber pokojninskega sistema.

Reforma sistema odpravnin bi imela po našem mnenju več pozitivnih učinkov. Kot temeljno usmeritev reforme izpostavljam okrepitev sistema pokojninskega zavarovanja; reforma bi prispevala k povečanju nadomestitvene stopnje ob upokojitvi. Nadalje, reforma bi okrepila sistem prožne varnosti in s tem prispevala k povečanju produktivnosti dela in posledično tudi plač in življenjskega standarda. Z vezavo izplačil pokojnine na vplačane prispevke bi predlagani model prispeval k manjšanju obsega sive ekonomije in pripomogel bi k izboljšanju sistema transferjev za brezposelne. Uvedba individualnih računov bi namreč odpravila problem neizplačevanja odpravnin odpuščenim delavcem in tako povečala verjetnost, da se odpravnina odpuščenim delavcem res izplača, hkrati pa predlagani sistem ponuja možnost nadgradnje sistema zavarovanja za brezposelnost z individualnimi računi. In še, reforma bi odpravila nekatera neskladja, za katerim boleha sedanji odpravninski sistem, predvsem nelinearnost izplačila nadomestil in vezavo izplačila odpravnine s potencialno spornim vzrokom prenehanja zaposlitve.

Predlagani sistem je podvržen tudi določenim slabostim. Reforma sistema odpravnin bi za nekatere zaposlene povzročila manjšo varnost zaposlitve, saj bi bila »kazen« za delodajalce, ki bi odpuščali, finančno manjša. Pri predlagani reformi je tudi težko oceniti predvideni fiskalni učinek, poleg tega pa bi reforma prinesla dodatno administracijo in zahtevala nadzor. Poudariti je tudi treba, da bi predlagana reforma prinesla na nekatere delodajalce povečanje, za druge pa zmanjšanje stroškov dela. Nadalje velja omeniti, da dokler integrirani sistem odpravninskih računov in sistema zavarovanja za brezposelnost ne bo uresničen, ne bo prišlo do sinergijskih učinkov takšne integracije oz. komplementarnosti sistemov. Poleg tega bi bil lahko resen problem podvrženost vrednosti sredstev na odpravninskih računih makroekonomskim šokom.

V prispevku smo ocenili tudi določene zunanje učinke reforme. Med priložnostmi je posebno važno prepričanje javnosti, da sedanji pokojninski sistem ni vzdržen in da mora država na tem področju brez odlašanja ukrepati. Poleg tega poudarjamo, da so

empirične ugotovitve o pozitivnih motivacijskih učinkih integriranega sistema zavarovanja za brezposelnost povsem nove in da lahko pomembno podkrepijo prepričljivost argumentov za uvedbo takšnega sistema. Med nevarnostmi, ki so povezane z uvedbo predlaganega pokojninskega sistema, omenjamo dve, in sicer problem zaradi pomanjkanja izkušenj pri upravljanju individualnih računov in morebitne napačne interpretacije oz. napačno razumevanje socialnih partnerjev glede delovanja predlaganega sistema.

Ugotavljamo, da bi bilo ob reformi sistema odpravnin priporočljivo sprejeti tudi druge, komplementarne ukrepe. Pomembni ukrepi te vrste se nanašajo na okrepitev aktivnih programov zaposlovanja in na odpravljanje ovir pri zaposlovanju, predvsem pri uvajanju fleksibilnih oblik dela. Ti spremljajoči ukrepi ne bi bili namenjeni samo reševanju potencialnih težav ob uveljavitvi odpravninske reforme, saj so to nujni spremljevalni ukrepi tudi drugih reform povezanih s trgom dela, predvsem reforme pokojninskega zavarovanja.

1. Uvod

Številne študije dokazujejo, da slovenski pokojninski sistem ni vzdržen.¹ Ena od slabosti našega pokojninskega sistema je majhen delež obeh naložbenih stebrov, tako obveznega kot prostovoljnega (drugega in tretjega stebra). Delež neto plače, ki ga zaposleni ali delodajalci v Sloveniji izločajo za ta namen, je znašal v letu 2006 v povprečju zgolj 0,4 % in izračuni kažejo, da je to daleč pod stopnjo, ki bi zagotavljala enak standard pravic kot je bil v veljavi pred sprejetjem sprememb Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1) v letih 1999 in 2005. Da bi ohranili omenjeni standard pravic, bi zaposleni morali vplačevati v naložbeni steber 8,5% neto plače, da bi kompenzirali spremembe iz leta 1999, in dodatnih 5%, da bi kompenzirali spremembe iz leta 2005 (Verbič 2007). Razkorak med potrebnim/zaželenim in dejanskim vplačilom je torej izredno velik in se utegne v luči demografskih trendov še povečevati (glej npr. Vodopivec in Dolenc 2009).

V procesu iskanja ustreznih rešitev se pojavlja tudi reforma sistema odpravnin v smeri novega avstrijskega sistema. V letu 2002 izvedena reforma v Avstriji je odpravila sistem odpravnin, kakršnega poznamo tudi pri nas, in vpeljala individualne račune. Namesto da delodajalec izplačuje odpravnino odpuščenim delavcem, po tem sistemu tekoče vplačuje prispevke vsem delavcem na njihove individualne odpravninske račune. Ob prenehanju zaposlitve (in ob izpolnitvi določenih pogojev) lahko delavec iz tega računa sredstva dvigne in jih uporabi za tekočo potrošnjo (torej kot premostitev izpada dohodka zaradi izgube službe), sredstva, ki ostanejo na individualnih računih ob koncu aktivnega življenja pa se mu izplačajo kot dodatna pokojnina. V določeni meri torej v tem sistemu odpravninski prispevki *de facto* predstavljajo vplačila v drugi (obvezni naložbeni) steber pokojninskega sistema.

¹ Glej npr. Berk in Jašovič (2007), Sambt in Čok (2008), Dolenc in Vodopivec (2008), Čok in dr. (2008), Vodopivec in dr. (2008), Pogačar (2009), Posavec in dr. (2009) ter Vodopivec in Dolenc (2009).

Po našem mnenju bi bilo v Sloveniji smiselno uvesti avstrijski model odpravnin. Reforma bi imela več pozitivnih učinkov. Prvi je nedvomno povečanje nadomestitvene stopnje ob upokojitvi, saj bi bili posamezniki na podlagi sredstev na svojih individualnih odpravninskih računih upravičeni do dodatne pokojnine. Uvedba avstrijskega modela pa bi lahko prispevala k pomembnim spremembam tudi na drugih področjih. Prvič, takšen sistem bi prispeval k povečanju prožne varnosti in s tem k povečanju produktivnosti dela in posledično tudi plač (glej npr. Laporšek in Dolenc 2010). Drugič, z vezavo izplačil pokojnine na vplačane prispevke bi novi sistem prispeval k manjšanju obsega sive ekonomije. Tretjič, predlagani sistem bi lahko pripomogel k izboljšanju sistema transferjev za brezposelne, saj bi uvedba individualnih računov odpravila problem neizplačevanja odpravnin odpuščenim delavcem in tako povečala verjetnost, da se odpravnina odpuščenim delavcem res izplača, hkrati pa predlagani sistem ponuja možnost nadgradnje sistema zavarovanja za brezposelnost z individualnimi računi. In četrtič, novi sistem bi odpravil nekatera neskladja, za katerim boleha sedanji odpravninski sistem – odpravil bi nelinearnost izplačila nadomestil in ne bi povezoval izplačila odpravnine s potencialno spornim vzrokom prenehanja zaposlitve.

Vpeljava avstrijskega modela odpravnin prinaša kopico vprašanj glede dometa sistema in njegovih izvedbenih parametrov. Najbolj pomembno vprašanje je, kakšen bi lahko bil prispevek takšnega pristopa k vzdržnosti pokojninskega sistema, konkretno, kolikšen delež starostne pokojnine bi lahko prispeval tako nastali drugi steber. Ta prispevek je seveda odvisen od višine splošnega odpravninskega prispevka, ki ga uvaja avstrijski model. V zvezi s tem se torej odpira vprašanje, kako velik bi bil ta prispevek, če bi želeli ob uvedbi novega sistema ohraniti skupno obremenitev delodajalcev, tj. obremenitev, ki jo plačujejo po sedanjem sistemu.

Struktura prispevka je sledeča. Uvodu sledita poglavji z opisom obstoječega in predlaganega sistema odpravnin. Naslednje poglavje je namenjeno t.i. SWOT analizi predlaganih sprememb. Prispevek končujemo z zaključnimi poudarki.

2. Opis sedanjega sistema odpravnin

V Sloveniji sistem odpravnin ureja Zakon o delovnih razmerjih (ZDR 2002 in 2007). Odpravnino opredeljuje kot enkratno denarno izplačilo, do katerega je upravičen delavec ob prenehanju delovnega razmerja zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca oz. zaradi upokojitve. Pri tem ni bistveno, ali je bilo delovno razmerje sklenjeno za določen ali nedoločen čas oz. za polni ali skrajšani delovni čas oz. iz kakšnega razloga se je delavec upokojil (starost ali invalidnost). Delavec ima pravico do odpravnine v primeru redne odpovedi delovnega razmerja s strani delodajalca, pa tudi v primeru izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, kadar jo poda delavec zaradi razlogov na strani delodajalca.

2.1 Odpravnina v primeru odpovedi delovnega razmerja

Delavec ima pravico do odpravnine v primeru redne odpovedi delovnega razmerja (npr. zaradi prenehanja potreb po opravljanju dela) in tudi v primeru izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, kadar jo poda delavec zaradi razlogov na strani delodajalca (npr. zaradi neizplačila več

zaporednih plač). Bistveno pri tem je, da ne gre za sporazumno prekinitev delovnega razmerja, saj v takšnem primeru delavec nima pravice do odpravnine in ni upravičen do denarnega nadomestila iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti.

Delavcu pripada odpravnina tudi v primeru, da mu delovno razmerje preneha zaradi stečaja, likvidacije ali potrjene prisilne poravnave delodajalca. V teh primerih se šteje, da je delovno razmerje prenehalo iz poslovnega razloga oz. da gre za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca.

Osnova za izračun odpravnine je povprečna mesečna plača, ki jo je prejel delavec, ali ki bi jo prejel delavec, če bi delal, v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo. Delavcu pripada odpravnina v višini:

- 1/5 osnove za vsako leto dela pri delodajalcu, če je zaposlen pri delodajalcu več kot eno leto do pet let;
- 1/4 osnove za vsako leto dela pri delodajalcu, če je zaposlen pri delodajalcu od pet do 15 let;
- 1/3 osnove za vsako leto dela pri delodajalcu, če je zaposlen pri delodajalcu nad 15 let.

Višina odpravnine je navzgor omejena na 10-kratnik osnove, s tem da lahko kolektivna pogodba dejavnosti določa drugače (bolj ugodno za delavca).

2.2 Odpravnina ob upokojitvi

Delavcu ob upokojitvi pripada odpravnina ne glede na to, na kakšen način se upokojuje (starostna, invalidska upokojitev). Prav tako ni pomembno, koliko časa je bil zaposlen pri zadnjem delodajalcu – bistveno je, da mu pogodba o zaposlitvi preneha zaradi upokojitve.

Višina odpravnine je določena v višini dveh povprečnih mesečnih plač v RS za pretekle tri mesece oz. v višini dveh povprečnih mesečnih plač delavca za pretekle tri mesece, če je to za delavca ugodnejše. Kolektivna pogodba lahko določa višjo odpravnino.

2.3 Slabosti obstoječega sistema

Slabosti, za katerimi boleha sedanji sistem odpravnin, so naslednje:

- *Suboptimalna raven prožne varnosti* zaradi nesorazmerno velike zaščite delavnih mest v primerjavi z zaščito delavca. Posledica je *suboptimalna mobilnost dela in manjša produktivnost dela* (glej npr. Laporšek in Dolenc 2010).
- *Problem neizplačevanja odpravnin* (ang. *non-performance of severance pay*). Kot ugotavljajo Vodopivec in dr. (2009), je ta problem – ko delavci kljub upravičenosti ne dobijo izplačila odpravnine – v Sloveniji dokaj pogost: analiza za l. 2000 je pokazala, da

v Sloveniji ostaja neizplačana ena tretjina odpravnin in da samo manjši delež izpadlih odpravnin pokrije Jamstveni in preživninski sklad Republike Slovenije.²

- *Nepovezanost odpravnin z zavarovanjem za brezposelnost.* Odpuščenim delavcem odpravnina pomaga premostiti izpad dohodka zaradi izgube delovnega mesta, zato bi jo bilo smiselno vgraditi v sistem nadomestila dohodkov za brezposelne. Vendar v Sloveniji sedaj ni tako – sedanji sistem odpravnin deluje ločeno od sistema zavarovanja za brezposelnost.
- *Socialna nepravilnost.* Prvič, delavci, ki prostovoljno prenehajo delavno razmerje, po sedanjem sistemu niso upravičeni do odpravnine (niti do nadomestila za brezposelnost), pa čeprav je pogosto vzrok prekinitve sporen (in zato nekatere države tudi pri prostovoljni prekinitvi priznavajo pravico do nadomestila, vendar z časovnim odlogom). Drugič, sedanji sistem je nelinearen in zato lahko že majhne razlike v dolžini delovne dobe pripeljejo do velikih razlik v izplačilu odpravnine.

3. Opis predlaganega sistema odpravnin

V nadaljevanju opisujemo namen predlagane reforme in osnovne značilnosti predlaganega sistema odpravnin. Ker se predlagani sistem opira na avstrijski model, začnemo z opisom le-tega.

3.1 Avstrijski model odpravnin

Do leta 2003 je imela Avstrija podoben sistem odpravnin kot Slovenija, z začetkom leta 2003 pa je uvedla nov, bistveno drugačen sistem. Delodajalci plačujejo prispevek v višini 1,5377 % bruto plače v poseben fond oz. na individualne naložbene račune zaposlenih. Upravičenost delavca do odpravnine se začne od prvega dneva zaposlitve in ni odvisna od vzroka prekinitve pogodbe. Zaposleni lahko (ob določenih pogojih) ta sredstva črpajo v primeru izgube zaposlitve, sicer pa individualni računi predstavljajo del drugega, obveznega stebra pokojninskega sistema. Obstoječe upravičenosti zaposlenih po starem sistemu (tj. »za nazaj«) ostajajo nespremenjene.

Upravičenost do odpravnine se v skladu z novim sistemom povečuje zvezno (in ne diskretno) ter so odvisna od donosnosti sklada, kamor se odpravninski prispevki nalagajo. To je prikazano v spodnji sliki.

² Vodopivec in dr. (2009) tudi ugotavljajo da razlik po spolu glede neizplačanih zahtevkov iz naslova odpravnin ni, so pa problem bolj podvrženi zaposleni, starejši od 40 let. Nadalje je analiza pokazala, da je verjetnost za izplačilo odpravnine večja, v kolikor gre za obveznost večjega in bolj produktivnega podjetja.

Slika 1: Primerjava starega in novega sistema v Avstriji



*Calculation based on the assumption of 3% real wage growth and 6% real return on assets

Vir: Koman in dr. 2005.

V primeru odpustitve ima delavec možnost izbire: a) da dvigne vplačane prispevke za odpravnino v enkratnem znesku; ali pa b) da ohrani vplačila na individualnem računu, kar mu povečuje stanje na njegovem »pokojninskem računu« in povečuje njegovo nadomestitveno stopnjo ob upokojitvi. Možnost izplačila velja samo ob pogoju, da je bil odpuščen neprekinjeno zaposlen vsaj tri leta. Poleg tega odpravnine v enkratnem znesku ne more dvigniti zaposleni, ki je prekinil delovno razmerje na lastno željo. V vsakem primeru pa sredstva na individualnih računih ostajajo.

Ob upokojitvi se lahko upravičenec odloči, ali bo dvignil celotni privarčevani znesek na enkrat (ang. *lump-sum*), ali pa se bo ta znesek spremenil v doživljenjsko anuiteto, tj. pokojnino iz naslova drugega stebra. Pri izbiri obstaja omejitev – do enkratnega izplačila je upravičen samo tisti, ki bi bil po starem sistemu upravičen do odpravnine ob upokojitvi. Uvedena je tudi davčna komponenta: enkratna izplačila so obdavčena s 6 % davčno stopnjo, pokojnina iz tega naslova pa je neobdavčena.

Nameni vzpostavitve novega sistema odpravnin v Avstriji so bili trije (Koman in dr. 2005):

1. *Okrepiti pokojninski sistem z drugim stebrom.* Gre za nadgradnjo pokojninskega sistema, ki je imel »*pay-as-you-go*« komponento prvega stebra in prostovoljno naložbeno komponento tretjega stebra pokojninskega sistema, z naložbenim obveznim pokojninskim varčevanjem.
2. *Zmanjšati ovire za mobilnost delavcev in povečati prožno varnost.* Odpravnina ob odpustitvi delavca ne bremeni delodajalca, ampak prispevki za odpravninski sklad delujejo kot nekakšna zavarovalna premija za delodajalca, v kolikor bi bile potrebe po odpuščanju. To olajša mobilnost delavcev, saj odpuščanja za delodajalca ne predstavljajo več dodatni strošek, hkrati pa povečuje varnost za delavca, saj so slednji v vsakem primeru upravičeni do ustreznega denarnega nadomestila, v kolikor bi bilo le-to potrebno.
3. *Povečati socialno pravičnost.* Po novem sistemu je izplačilo odpravnine linearno in tako so do odpravnine upravičeni npr. tudi delavci s kratkotrajno zaposlitvijo, torej tudi tisti, ki

niso bili upravičeni po starem sistemu. Novi sistem je tudi godil zahtevi avstrijskih sindikatov, da upravičenost do odpravnine ni odvisna od vzroka prenehanja zaposlitve.

3.2 Vpeljava avstrijskega modela odpravnin v Sloveniji

Predlagamo, da bi Slovenija vpeljala podoben sistem odpravnin, kot ga ima Avstrija. Logika je preprosta: cilji naše reforme so zelo podobni ciljem avstrijske reforme, torej velja uporabiti isti model. Poudarimo, da nas zaradi podobnih demografskih sprememb z Avstrijo družijo skrb za vzdržnost pokojninskega sistema. In seveda, naš sedanji sistem odpravnin je zelo podoben sistemu, ki ga je imela Avstrija pred reformo, in zato se na trgu dela spoprijemamo s podobnimi težavami kot so bile tiste, ki so v reformo vodile Avstrijo.

3.2.1 Namen reforme

Z reformo bi zakonodajalec lahko zasledoval več namenov. Osnovni namen reforme sistema odpravnin v Sloveniji bi bil *okrepiti pokojninski sistem z drugim stebrom*, tj. z obveznim, naložbenim pokojninskim zavarovanjem. Kakšen bi bil dejanski učinek vpeljave sistema na velikost pokojnine iz t.i. drugega stebra, je seveda odvisno od parametrov sistema in učinkovitosti upravljanja naložbenega sklada.³

Poleg okrepitve pokojninskega sistema bi reforma zasledovala tudi pomembne druge namene:

- *Krepitev prožne varnosti in povečanje produktivnosti dela*, ki po nekaterih ocenah (glej npr. Laporšek in Dolenc 2010) poviša produktivnost dela, kar posledično poveča plače in življenjski standard zaposlenih.
- *Manjšanje obsega sive ekonomije*. Z vezavo izplačil pokojnine iz na novo ustanovljenih individualnih računov na vplačane prispevke bi bili zaposlenih dodatno spodbujeni za delo v formalnem sektorju.
- *Izboljšanje sistema zavarovanja za brezposelnost*. Prvič, uvedba individualnih računov bi odpravila problem neizplačevanja odpravnin odpuščenim delavcem (o dimenzijah problema v Sloveniji glej Vodopivec in dr. 2009), saj bi podjetja izplačevala prispevke na individualne račune sproti – vsakomesečno. Tako bi se povečala verjetnost, da se odpravnina odpuščenim delavcem, upravičenim do izplačila, res izplača. Drugič, uvedba individualnih računov bi podala možnost za vzpostavitev UISA sistema, kar bi prispevalo k odpravi demotivacijskih problemov, ki jih poraja tradicionalni sistem zavarovanja.
- *Krepitev socialne pravičnosti*. Predlagani sistem bi odpravil nelinearnost izplačila nadomestil in se tako izognil neupravičenim razlikam pri izplačilu, do katerih prihaja v nekaterih primerih, in ne bi povezoval izplačila odpravnine z vzrokom prenehanja zaposlitve in se s tem tudi izognil potencialnemu viru nepravičnosti.

³ V okviru projekta bo narejena simulacija tega učinka ob različnih vhodnih parametrih.

3.2.2 Konceptualizacija modela

Reforma sistema odpravnin bi temeljila na modelu, ki je implementiran v Avstriji. Vsebinsko bi tako slonela na sistemu individualnih odpravninskih računov, ki so po namenu in izvedbi zelo podobni sistemu individualnih računov zavarovanja za brezposelnost (ang. *Unemployment Insurance Savings Accounts*, UISAs – glej npr. Robalino in dr. 2009, Berstein in dr. 2009, Ferrer in Riddel 2008 ter Vodopivec 2004).

Osnovni koncept predlaganega modela je torej naslednji. *Delodajalci plačujejo določeno prispevno stopnjo na individualne račune posameznikov*. Kolikšna naj bi bila ta prispevna stopnja in od česa bi se obračunavala in plačevala (iz bruto plače in/ali od bruto plače), je odvisno od konkretnih ciljev reforme, učinke pa bi bilo potrebno simulirati v okviru predvidenega mikrosimulacijskega modela.⁴ Pri tem je treba ločiti dve možnosti:

- *Prispevno stopnjo določiti na takšni ravni, da agregatni strošek delodajalcev ne bi bil večji od agregatnega stroška odpravnin po obstoječem sistemu*. Takšno prispevno stopnjo bi bilo mogoče oceniti z mikrosimulacijskim modelom na podlagi določenih predpostavk. Pri tem se pojavljajo naslednje dileme: 1) kaj bi bilo z že pridobljenimi pravicami zaposlenih po starem sistemu in 2) ali bi prispevna stopnja zagotavljala dovolj veliko kumulacijo prihrankov glede na namen reforme. Poudarimo, da je princip nespremenjenih agregatnih stroškov v svoji reformi uporabila Avstrija in tako določila 1,5 odstotno prispevno stopnjo. Po mnenju ocenjevalcev pa je takšna prispevna stopnja premajhna, saj ne generira dovolj visokih prihrankov za ohranjanje nespremenjene nadomestitvene stopnje ob upokojitvi glede na ocenjene demografske trende (glej Koman in dr. 2005 ter Hofer in dr. 2009).
- *Prispevno stopnjo določiti na ravni, ki bi zagotavljala določeno ciljno nadomestitveno stopnjo zaposlenim ob upokojitvi*. Takšno prispevno stopnjo bi bilo mogoče oceniti z mikrosimulacijskim modelom na podlagi določenih predpostavk. Pri tem se pojavlja dilema ciljne nadomestitvene stopnje in posledično prispevne stopnje, saj bi lahko previsoka ciljna nadomestitvena stopnja zahtevala previsoko prispevno stopnjo ob dejstvu, da je obremenitev dela z davki in prispevki v Sloveniji že zdaj na zelo visoki ravni (za zadnje podatke glej npr. Dolenc in Laporšek 2010).

Upoštevati velja naslednje variante:

- *Čisti sistem odpravninskih računov*. Pri tem sistemu delodajalec plačuje prispevke na individualni račun posameznika, ki jih le-ta lahko uporabi kot vir pokojnine (podvarianta: pod določenimi pogoji tudi kot nadomestilo za brezposelnost).
- *Sistem odpravninskih računov z možnostjo subvencioniranja ciljnih skupin*. Podobno kot pri sistemu čistih odpravninskih računov bi delodajalec plačeval prispevke na individualni račun posameznika, vendar bi država subvencionirala ciljne skupine delavcev (npr. delavce z nizko izobrazbo) in jim tako pomagala povečati vir razpoložljivih sredstev za pokojnine (subvencionirani del sredstev na odpravninskih računih ne bi bil na razpolago za izplačila nadomestil za brezposelnost).

⁴ V kolikor bi se prispevek plačeval iz bruto plače, bi se to lahko smatralo kot prispevek zaposlenega, v kolikor pa bi plačeval od bruto plače, pa se lahko to smatralo kot prispevek delodajalca. Vendar pa to »pod črto« ne spremeni dejstva, da bi se zaradi tega prispevka učinkovita obremenitev dela (v smislu t.i. davčnega primeža; glej npr. Dolenc in Vodopivec 2005) povišala.

- *Integrirani sistem odpravninskih računov in sistema zavarovanja za brezposelnost.* Pri tej varianti bi se odpravninski računi vključili v sistem zavarovanja za brezposelnost, tako da bi le-ta postal dvostebni sistem. Nadomestila za brezposelnost bi se tako izplačevala iz dveh virov: iz odpravninskega računa posameznika in iz skupnega, solidarnostnega računa, kakršnega poznamo sedaj. Izplačila iz obeh računov bi se lahko črpala sočasno (po vzoru Mauriciusa, glej Robalino in dr. 2010) ali pa najprej iz računa posameznika in, potem ko se ta sredstva izčrajo, iz solidarnostnega računa (po vzoru Čila, glej npr. Berstein in dr. 2009).

V povezavi s prispevno stopnjo je morda smiselno razmišljati tudi o zgornji omejitvi višine prispevka. V primeru izredno visokih dohodkov, lahko namreč proporcionalna prispevna stopnja povzroči nesorazmerje med vplačanimi prispevki in koristmi za posameznika, kar lahko deluje destimulativno.

Konceptualno bi bilo potrebno določiti tudi način zbiranja sredstev in upravljanja sklada individualnih računov. Predvsem slednje je zelo povezano z donosnostjo sredstev v tem skladu oz. teh skladih. Če se najprej osredotočimo na vprašanje obrestovanja sklada individualnih računov, lahko izhajamo iz predpostavke, bi šlo pri teh računih bolj ali manj za varčevanje za upokojitev, zato bi bilo smiselno povzeti zakonitosti sedanjega sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja (t.i. tretji steber). Trenutno je v Sloveniji določena minimalna zahtevana stopnja donosnosti teh skladov (ta se veže na donosnost vrednostnih papirjev RS), kar narekuje tudi naložbene politike upravljavcev teh skladov. V okviru reforme bi bilo torej potrebno premisliti vse dileme, ki se pojavljajo v zvezi z minimalno donosnostjo (glej npr. Jakopanec 2008) in so se še posebej pokazale v času aktualne finančno/ekonomske krize.

V zvezi z zbiranjem sredstev in upravljanjem sklada individualnih računov (in potencialno solidarnostnega sklada) se pojavljajo administrativne dileme o skrbništvu tega sistema. Pri tem se naravno ponuja več rešitev:

- Administracijo tega sistema prevzame *Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ)*, ki je že zdaj pooblaščen za izvajanje prvega stebra pokojninskega sistema. Glede na to, da bi bil končni pričakovani rezultat reforme za posameznike predvsem povečana pokojnina, bi bilo z administrativnega stališča morda smiselno, da obvezni del pokojninskega sistema upravlja ZPIZ. Dilema, ki se pojavi pri tej rešitvi, pa je seveda zmožnost ZPIZ-a za upravljanje z naložbenim skladom, saj le-ta nima izkušenj in resursov za tovrstno dejavnost.
- Druga možnost bi bila, da administracijo sklada prevzame *Jamstveni in preživninski sklad Republike Slovenije*, ki se že zdaj deloma ukvarja z odpravninami odpuščenih delavcev. Vendar bi to pomenilo, da se pri izplačevanju pokojnin pojavlja dvojna administracija, poleg tega pa se pojavlja enaka dilema kot pri ZPIZ-u, in sicer o zmožnostih upravljanja z naložbenim skladom.
- Možno bi bilo tudi, da upravljanje sklada prevzame zunanja finančna institucija (lahko tudi Kapitalska družba d.d.), ki se jo izbere na javnem razpisu za določeno obdobje (takšno ureditev poznajo na primer v Čilu; glej Berstein in dr. 2009). Največji poudarek bi bilo pri tem potrebno nameniti sposobnostim in referencam izvajalca za upravljanje finančnih naložb, izvajalce pa bi lahko (verjetno) izbirali kar iz množice upravljavcev

dodatnega pokojninskega zavarovanja v Sloveniji. V okviru tega bi bilo potrebno natančno definirati pogoje izvajalca, trajanje pogodbe, naložbeno politiko sklada idr.

- Morda pa bi bilo smiselno razmišljati o kombinaciji prve in tretje možnosti, in sicer, da bi ZPIZ prevzel administrativno funkcijo, izbrani upravljavec pa za določeno obdobje upravljanje sklada. Pri tem bi bilo potrebno jasno razdelati, kaj se zgodi ob izteku obdobja, za katerega je bil upravljavec izbran in kako se upravljanje prenese na potencialno novega upravljavca.

3.2.3 Konkretni predlog modela za Slovenijo

Glede na dileme in možne rešitve, ki smo jih izpostavili v prejšnji točki, predlagamo naslednje:

- Uvedba sistema čistih odpravninskih računov, pri čemer se doslej pridobljene pravice zaposlenih ohranijo, vendar se zmanjšajo za izplačila na odpravninske račune.
- Delodajalec plačuje prispevke na odpravninske račune od bruto plače, kar naj bi implicitno pomenilo, da strošek sklada nosi delodajalec (to pomeni *de facto* zavarovanje pred izplačilom odpravnine v primeru odpuščanja zaposlenih).
- Prispevna stopnja se določi na osnovi mikrosimulacijskega modela tako, da agregatni strošek delodajalcev ne bi bil večji od agregatnega stroška odpravnin po obstoječem sistemu. Tako se tudi agregatni efektivni strošek dela ne bi povečal.⁵ Ker ne bi bilo solidarnostnega sklada, ki bi se polnil s prispevki delodajalcev, zgornjega zneska prispevka ne bi bilo potrebno omejiti.
- Administrativno bi sklad vodil ZPIZ, za upravljanje sredstev sklada pa bi periodično (npr. vsakih 5 let) izbrali profesionalnega upravljavca sklada, ki bi sklad upravljal v skladu z določeno naložbeno politiko. Glede minimalne zajamčene donosnosti bi lahko sledili ureditvi, ki bo tekoče veljala za dodatno pokojninsko zavarovanje.

⁵ Seveda bi se pojavile razlike na ravni podjetij.

4. SWOT analiza

Namen tega dela prispevka je proučiti prednosti in slabosti ter priložnosti in nevarnosti predlaganega sistema odpravnin (glej tabelo 1).

Tabela 1: SWOT analiza predlaganega sistema odpravnin

Notranji dejavniki	
Prednosti	Slabosti
<ol style="list-style-type: none"> 1. Okrepitev sistema pokojninskega zavarovanja z individualnimi odpravninskimi računi. 2. Večja prožna varnost in posledično povišanje produktivnosti dela, rast plač in standarda. 3. Stimulacija za prehod iz neformalnega sektorja (siva ekonomija) v formalni sektor. 4. Izboljšanje sistema zavarovanja za brezposelnost: <ul style="list-style-type: none"> • odprava problema neplačevanja odpravnin, • potencialna možnost vpeljave sistema integriranega, dvostebnega zavarovanja za brezposelnost (individualnimi računi in solidarnostni sklad). 5. Krepitev socialne pravičnosti. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Potencialno manjša varnost zaposlitve za nekatere delavce. 2. Nejasen fiskalni učinek. 3. Dodatna administracija in potreba po nadzoru upravljavca sklada. 4. Dokler integrirani sistem sistema zavarovanja za brezposelnost ni uveden, sinergijski učinki ne bodo prisotni 5. Povečanje stroškov dela za nekatere delodajalce 6. Obstoj potencialnih težav pri menjavi upravljavcev skladov. 7. Podvrženost vrednosti sredstev na odpravninskih računih makroekonomskim šokom (npr. globalni finančni krizi).
Zunanji dejavniki	
Priložnosti	Nevarnosti
<ol style="list-style-type: none"> 1. Prepričanje javnosti, da je treba ukrepati za vzdržnost pri pokojninskem sistemu 2. Nove empirične ugotovitve o učinkih integriranega sistema zavarovanja za brezposelnost. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pomanjkanje izkušenj pri vodenju in upravljanju odpravninskih računov, v primeru, da to prevzame ZPIZ. 2. Potencialno nerazumevanje socialnih partnerjev o delovanju sistema.

4.1 Prednosti

Eden od najpomembnejših rezultatov oz. prednosti vpeljave novega sistema odpravnin bi bila seveda okrepitev sistema pokojninskega zavarovanja v Sloveniji (t.i. drugi steber; obvezni, naložbeni). Učinek tega bi bil seveda odvisen od končnega koncepta reforme, prispevne stopnje in uspešnosti (in pravil) upravljanja sklada. Z veliko gotovostjo lahko rečemo, da s prispevno stopnjo na ravni avstrijske prispevne stopnje (torej cca. 1,5 %), ne bo mogoče nadoknaditi celotnega potrebnega dodatnega varčevanja, ki bi bilo potrebno zaradi negativnih demografskih sprememb in sprememb prvega stebra pokojninskega sistema. Verbič (2007) je namreč ugotovil,

da bi morali zaposleni za ohranitev enakega standarda pravic, ki so se zaradi sprememb ZPIZ-1 v letu 1999 in 2005 zmanjšale, za vplačevanje v tretji (neobvezni finančni) steber pokojninskega zavarovanja nameniti okvirno 8,5% neto plače (spremembe ZPIZ-1 v letu 1999) oz. 5% neto plače (spremembe ZPIZ-1 v letu 2005). Ob končnem konceptu modela bi bilo torej potrebno izhajati iz sprejetih ciljev reforme, ki bi se morale nanašati tudi na učinke na pokojninski sistem.

Nadalje je učinek na pokojninski sistem odvisen od uspešnosti in pravil upravljanja sklada. Že preprosta finančna simulacija pokaže, da bi bil donos sklada ob doseganju zahtevane minimalne 40-odstotne donosnosti državne obveznice v 20-ih letih trikrat manjši kot v primeru doseganja 100-odstotne donosnosti državne obveznice.

Nov model odpravnin bi povečal prožnost oz. mobilnost na trgu dela, kar bi prispevalo k povečanju produktivnosti dela in posledično rasti plač in standarda. Kugler (2004 in 2005) je tako na primeru Kolumbije pokazala, da je sprememba odpravninskega sistema v smeri individualnih računov izboljšala mobilnost na trgu dela, Eslava in dr. (2009) pa so dokazali neposreden učinek reforme na produktivnost. Tudi Laporšek in Dolenc (2010) na vzorcu EU-25 ugotavljata, da zagotavljanje prožne varnosti, še posebej skozi povečanje dohodkovne varnosti zaposlenih, pozitivno učinkuje na produktivnost dela.

Predlagani sistem bi tudi stimuliral prehod iz neformalnega sektorja (sive ekonomije) v formalni sektor. Z vezavo izplačil pokojnine iz na novo ustanovljenih individualnih računov na vplačane prispevke bi bili zaposleni dodatno spodbujeni za delo v formalnem sektorju. Tako bi lahko torej pripomogli tudi k zmanjšanju sive ekonomije, ki v Sloveniji predstavlja resen problem (glej npr. Nastav in Bojnec 2008).

Predlagana reforma bi prispevala tudi k izboljšanju sistema zavarovanja za brezposelnost. Tu ločimo dva aspekta:

- Predlagani sistem bi prispeval k odpravi problema neplačevanja odpravnin (ang. *non-performance*). Ta problem je v Sloveniji močno prisoten. Analiza je namreč pokazala, da v Sloveniji ostaja neizplačana ena tretjina odpravnin (Vodopivec in dr. 2009). Z novim modelom problema neizplačevanja ne bi bilo več, saj bi se prispevek za potencialno odpravnino sproti nakazoval na individualni račun in odpravnine ne bi bremenile podjetja takrat, ko je verjetnost za izplačilo najmanjše – npr. ob stečaju. Podjetja bi si tako *de facto* plačevala zavarovanje za primer potrebe po plačilu odpravnin.
- Reforma bi okrepila možnost vpeljave sistema integriranega, dvostebnega zavarovanja za brezposelnost (individualnimi računi in solidarnostni sklad). To je modern sistem (*state-of-the-art*), ki s kombinacijo samozavarovanja z zavarovanjem na podlagi solidarnosti dosega optimalno kombinacijo med motiviranostjo pri iskanju zaposlitve in pri odločitvi o sprejemu zaposlitve in zagotavljanjem ustrezne dohodkovne varnosti brezposelnih – prejemnikov denarnega nadomestila. Problem vseh klasičnih sistemov zavarovanja za brezposelnost je namreč ti. moralni hazard (v obliki manj intenzivnega iskanja zaposlitve in prejemanje nadomestila ob neformalni zaposlitvi) in empirične raziskave o obnašanju prejemnikov nadomestila prisotnost tega problema potrjujejo tudi za Slovenijo (analize funkcije vztrajanja v brezposelnosti kažejo, da nadomestilo za brezposelnost podaljšuje trajanje brezposelnosti prejemnikov nadomestila – glej Van Ours in Vodopivec 2006a in 2006b, Vodopivec 2010). Z vzpostavitvijo močne povezave

med prispevki in koristmi, ki jih imajo posamezniki, bi predlagani odpravninski sistem lahko v veliki meri prispeval k odpravi demotivacijskih problemov, ki jih poraja tradicionalni sistem zavarovanja za brezposelnost.⁶

Predlagana reforma bi prispevala tudi k večji socialni pravičnosti odpravninskega sistema. Prvič, delavci, ki prostovoljno prenehajo delavno razmerje, po sedanjem sistemu niso upravičeni do odpravnine (niti do nadomestila za brezposelnost), pa čeprav je pogosto vzrok prekinitve sporen (in zato nekatere države tudi pri prostovoljni prekinitvi priznavajo pravico do nadomestila, vendar s časovnim odlogom). Predlagani sistem se temu problemu izogne, saj bi bili do odpravnine upravičeni vsi. Drugič, sedanji sistem je nelinearen in zato lahko že majhne razlike v dolžini delovne dobe pripeljejo do velikih razlik v izplačilu odpravnine; predlagani sistem je linearen in se tako izogne takšnim nesorazmerjem.

4.2 Slabosti

Predlagani sistem je podvržen tudi določenim slabostim. Reforma sistema odpravnin bi za nekatere zaposlene povzročila manjšo varnost zaposlitve, saj bi bila »kazen« za delodajalce, ki bi odpuščali, finančno manjša. Ohranitev doslej pridobljenih pravic zaposlenih bi zato bila važna varovalka in zagotovilo za »mehko« tranzicijo. Seveda je to generični problem uvajanja politike prožne varnosti, a se ga je treba zavedati in ustrezno poskrbeti ne le za dohodkovno varnost odpuščenih delavcev, pač pa tudi za intenzivnejše programe aktivne politike na trgu dela.

Pri predlagani reformi je tudi težko oceniti predvideni fiskalni učinek. Ob skromni prispevni stopnji, po kateri bi delodajalci plačevali na odpravninske račune, lahko dolgoročno računamo na pozitiven fiskalni učinek, do katerega bi pripeljala povečana produktivnost in hitrejša gospodarska rast – seveda pa bi bil v tem primeru tudi učinek na krepitev pokojninskega zavarovanja omejen. Po drugi strani bi visoka prispevna stopnja za odpravninske račune lahko povečala stroške dela in, vsaj kratkoročno, zmanjšala povpraševanje po delovni sili, kar bi privedlo do negativnih fiskalnih učinkov – razen če ne bi delodajalci povečanje prispevkov prenesli na delavce v obliki znižanja plače (kot ugotavlja Kugler 2005, so v Kolumbiji delodajalci prenesli levji delež večjih stroškov na delavce).

Nedvomno bi reforma sistema prinesla dodatno administracijo in zahtevala nadzor (npr. vsaj nad upravljavcem sklada). Konkreten učinek tega je odvisen od končne oblike oz. odločitve o tem, kdo bi bil zadolžen za administracijo in/ali finančno upravljanje sklada.

Poudariti je tudi treba, da bi predlagana reforma prinesla na nekatere delodajalce povečanje, za druge pa zmanjšanje stroškov dela. Za delodajalce, ki so v preteklosti le redko odpuščali, se bodo stroški povečali in bodo zato lahko nasprotovali predlaganemu sistemu (vendar, kot smo omenili zgoraj, obstaja tudi možnost prevalitve povečanja stroškov na delavce).

⁶ Orszag in dr. (2002) utemeljujejo motivacijske učinke posamičnih računov na podlagi teoretičnega modela, najnovejše študije pa te učinke dokazuje tudi empirično (Reyes in dr. 2010).

Nadalje velja omeniti, da dokler integrirani sistem odpravninskih računov in sistema zavarovanja za brezposelnost ne bo uresničen, ne bo prišlo do sinergijskih učinkov takšne integracije oz. komplementarnosti sistemov.

Obstoj potencialnih težav pri menjavi upravljavcev skladov se lahko pojavi, v kolikor ne bodo postavljena jasna pravila (naložbena politika...), odgovornosti in merjenje uspešnosti upravljavca odpravninskih računov. Zato je potrebno te elemente natančno določiti in definirati postopke ob menjavi upravljavca.

Podvrženost vrednosti sredstev na odpravninskih računih makroekonomskim šokom (npr. globalni finančni krizi) bi bila lahko resen problem, v kolikor bi bila naložbena politika upravljavca odpravninskih računov nekonservativna oz. bi dovoljevala naložbe v rizične naložbe. Nedavna globalna finančna kriza je tudi pokazala, da se lahko ob splošnem povečanju premij za tveganje tudi zelo netvegani portfelji (npr. portfelji v državne vrednostne papirje) izkažejo kot dokaj tvegani in lahko njihova vrednost zelo niha. Zato je potrebno razmisliti o prednostih in pomanjkljivostih sistema garantirane glavnice ipd., seveda glede na končno strukturo sistema.

4.3 Priložnosti in nevarnosti

Opozoriti velja tudi na nekatere zunanje dejavnike, prisotne v sedanjem trenutku, ki tudi vplivajo na obete za uspešno uveljavitev predlaganega sistema.

Med priložnostmi je posebno važno prepričanje javnosti, da sedanji pokojninski sistem ni vzdržen in da mora država na tem področju brez odlašanja ukrepati. To dejstvo lahko pomembno prispeva k naklonjenosti javnosti do predlagane reforme. Poudariti velja tudi, da so empirične ugotovitve o pozitivnih motivacijskih učinkih integriranega sistema zavarovanja za brezposelnost povsem nove (pridobljene v zadnjem letu) in da te ugotovitve lahko pomembno podkrepijo prepričljivost argumentov za uvedbo takšnega sistema.

Med nevarnostmi, ki so povezane z uvedbo predlaganega pokojninskega sistema, omenimo dve. Prvič, v primeru da vodenje in upravljanje odpravninskih računov prevzame ZPIZ, bi bili soočeni s pomanjkanjem izkušenj te institucije pri takšnih aktivnostih. Drugič, pri razumevanju socialnih partnerjev o delovanju predlaganega sistema bi potencialno lahko prišlo do napačnih interpretacij, ki bi lahko privedle do nasprotovanja predlagani reformi. Pri pravi na reformo, vključno z diskusijami med socialnimi partnerji, bi bilo zato potrebno nameniti vso potrebno pozornost.

5. Zaključek

Namen tega prispevka je proučiti možnosti reforme sistema odpravnin v Sloveniji in predstaviti konkretne predloge za izvedbo le-teh. Predlagamo, da se v Sloveniji uvede varianta avstrijskega modela odpravnin, ki bi imela po našem mnenju več pozitivnih učinkov. Kot temeljno usmeritev reforme izpostavljamo okrepitev sistema pokojninskega zavarovanja ter večjo prožno varnost (in posledično povišanje produktivnosti dela, rast plač in standarda). Pred odločitvijo o reformi je potrebno odgovoriti na določena vprašanja konceptualne narave; na ta vprašanja smo v prispevku opozorili in nakazali možne rešitve.

Ob reformi sistema odpravnin bi bilo priporočljivo sprejeti tudi druge, komplementarne ukrepe. Pomembni ukrepi te vrste se nanašajo na okrepitev aktivnih programov zaposlovanja in na odpravljanje ovir pri zaposlovanju, predvsem pri uvajanju fleksibilnih oblik dela (o tem več v Vodopivec in Dolenc 2009). Ti spremljajoči ukrepi ne bi bili namenjeni samo reševanju potencialnih težav ob uveljavitvi odpravninske reforme, saj so to nujni spremljevalni ukrepi tudi drugih reform povezanih s trgom dela, predvsem reforme pokojninskega zavarovanja.

Literatura

1. Berk Skok, A. in Jašovič, B. (2007). Z večštebrnim pokojninskim sistemom do blaginje posameznika in družbe. *Bančni vestnik*, 56 (12), str. 36–42.
2. Berstein, S., Fajnzylber, E. in Gana, P. (2009). The New Chilean Unemployment Insurance System: combining individual accounts and redistribution in a developing country. V: Holzmann, R. in M. Vodopivec (ur.), *Improving Severance Pay: An International Perspective*. Washington, D. C.: The World Bank.
3. Čok, M., Sambt, J., Berk Skok, A. in Košak, M. (2008). Long-term sustainability of the Slovenian pension system. *Economic and business review*, 10 (4), str. 271–288.
4. Dolenc, P. in Laporšek, S. (2010). Obdavčitev dela in rast zaposlenosti: Slovenija v mednarodnem kontekstu. *Naše gospodarstvo* (sprejeto v objavo).
5. Dolenc, P. in Vodopivec, M. (2005). The tax wedge in Slovenia: international comparison and policy recommendations. *Financial Theory and Practice*, 29 (3), str. 229–243.
6. Dolenc, P. in Vodopivec, M. (2008). Pension system in Slovenia in light of current international macroeconomic changes and trends. V: *Intercultural dialogue and management: 9th international conference, 26–29 November 2008, Barcelona, Spain*, str. 1437–1453. Koper: Faculty of Management Koper.
7. Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A. in Kugler, M. (2009). Factor Adjustments after Deregulation: Panel Evidence from Colombian Plants. *Review of Economic and Statistics* (forthcoming).
8. Ferrer, A. M. in Riddell, W. C. (2008). Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment. *World Bank Discussion Paper*, 0910.
9. Hofer, H., U. Schuh in D. Walch (2009). Effects of the Austrian Severance Pay Reform, Insitute for Advanced Studies, Vienna.

10. Jakopanec, I. (2008). *Vpliv minimalne zajamčene donosnosti na naložbeno politiko pokojninskih skladov: magistrsko delo*. Maribor: Ekonomska-poslovna fakulteta.
11. Koman, R., Schuh, U. in Weber, A. (2005). The Austrian Severance Pay Reform: Toward a Funded Pension Pillar. *Empirica*, 32, str. 255–274.
12. Kugler, A. (2004). The Effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform. V: Heckman, J. in C. Pagés (ur.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: The University of Chicago Press.
13. Kugler, A. (2005). Wage-Shifting Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia. *Journal of Public Economics*, 89 (2–3), str. 487–500.
14. Laporšek, S. in Dolenc, P. (2010). The Analysis of Flexicurity in the EU Member States. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* (forthcoming).
15. Nastav, B. in Bojnec, Š. (2007). Shadow economy in Slovenia: the labour approach. *Managing global transitions*, 5 (2), str. 193–208.
16. Orszag, J. in Snower D. (2002). *From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts*. IZA Discussion Paper No. 532. Bonn: Institute for the Study of Labor.
17. Pogačar, P. (2009). Modernizacija pokojninskega sistema v Republiki Sloveniji z vidika finančne vzdržnosti sistema ter priložnosti za izboljšave sistema. *Delavci in delodajalci*, 9 (4), str. 555–570.
18. Posavec, M., Dolenc, P. in Stubelj, I. (2009). Modelling the long-term sustainability of Slovenian pension system. V: Ježovnik, A. (ur.), *Creativity, innovation and management: proceedings of the 10th International Conference*, str. 1797–1805. Koper: Faculty of Management Koper.
19. Reyes, G., van Ours, J.C. in Vodopivec M. (2010). *Incentive Effects of Unemployment Insurance Savings Accounts: Evidence from Chile*. CEPR Discussion Paper 5971.
20. Roballino, D., Vodopivec, M. in Bodor, A. (2009). Savings for unemployment in good or bad times: Options for developing countries. *IZA Discussion Paper*, 4516.
21. Sambt, J. in Čok, M. (2008). Demographic pressure on the public pension system. *Informatica*, 32 (2), str. 103–109.
22. Van Ours, J.C. in Vodopivec, M. (2006a). How shortening the potential duration of unemployment benefits affects the duration of unemployment : evidence from a natural experiment. *J. labor econ.*, 24 (2), str. 351-378.
23. Van Ours, J.C. in Vodopivec, M. (2006b). Does Reducing Unemployment Insurance Generosity Reduce Job Match Quality? *Journal of Public Economics*, 92 (3-4), str. 684-695.
24. Verbič, M. (2007). *Varying the parameters of the slovenian pension system: an analysis with an overlapping-generations general equilibrium model*. Ljubljana: Institut za ekonomske raziskave.
25. Vodopivec, M. (2004). Učinki spremembe zakona o zavarovanju za brezposelnost. *IB revija*, 38 (1/2), str. 77-108.
26. Vodopivec, M. (2010). How Viable Are Unemployment Insurance Savings Accounts: Simulation Results for Slovenia. *Comparative Economic Studies*, 52 (1), str. 225–247.
27. Vodopivec, M. in Dolenc, P. (2009). Live longer, work longer : making it happen in the labour market. V: Holzmann, R., Mackellar, L. in J. Repanšek (ur.), *Pension reform in Southeastern Europe : linking to labor and financial market reform*, str. 105–126. Washington, D. C.: The World Bank; Ljubljana: Center of Excellence in Finance.

28. Vodopivec, M., Dolenc, P. in Širok, K. (2008). *Posodobitev socialnega zavarovanja in izboljšanje zaposljivosti starejših v Sloveniji*. Koper: Fakulteta za management Koper.
29. Vodopivec, M., Madjar, L. in Dolenc, P. (2009). Empirical analysis of the severance pay non-performance in Slovenia. *Managing global transitions*, 7 (4), str. 333–348.
30. *Zakon o delovnih razmerjih* (2002). Ur. list RS, št. 42/2002 z dne 15. 5. 2002.
31. *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju* (1999). Ur. list RS, št. 106/1999 z dne 23. 12. 1999.
32. *Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju* (2005). Ur. list RS, št. 104/2005 z dne 21. 11. 2005.
33. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih* (2007). Ur. list RS, št. 103/2007 z dne 13. 11. 2007.