



SISTEM OBVEZNEGA DODATNEGA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA V SLOVENIJI

POVZETEK IZSLEDKOV RAZISKAV PROJEKTA
DOSTOJNA UPOKOJITEV

POVZETEK IZSLEDKOV RAZISKAV O SISTEMU OBVEZNEGA DODATNEGA
POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA V SLOVENIJI IN IZHODIŠČ ZA NJEGOVO
REFORMO



SISTEM OBVEZNEGA DODATNEGA POKOJNINSKEGA ZAVAROVANJA V SLOVENIJI

POVZETEK IZSLEDKOV RAZISKAV PROJEKTA DOSTOJNA UPOKOJITEV

UVOD

Delavci na težjih in zdravju škodljivih delovnih mestih so imeli v Sloveniji vse od leta 1965 posebne pravice, vključno s pravico zgodnejše upokojitve. Vendar se je sistem beneficirane delovne dobe izkazal kot drag, zato se je z uveljavitvijo pokojninske reforme leta 2000 sistem zelo spremenil in ločil od rednega pokojninskega sistema. Uveljavila se je ureditev obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja (ODPZ), ki ga za določene poklice plačajo delodajalci. Žal pa se je izkazalo, da ima novi sistem številne pomanjkljivosti. Prenizke prispevne stopnje za sprejete obveznosti, zastarel nabor delovnih mest, vključenih v sistem ODPZ ter nenamenska poraba sredstev za predčasno upokojitve so, ob številnih drugih pomanjkljivostih, jasno kazale, da sistem ne dosega zastavljenih ciljev reforme.

V obstoječih postopkih socialnega dialoga so bile systemske pomanjkljivosti ODPZ v preteklosti vključene v širšo obliko socialnega dialoga s ciljem dogovora in uveljavitve splošne pokojninske reforme. Ker pa socialni partnerji niso uspeli doseči soglasja glede implementacije celotne pokojninske reforme so bile tudi spremembe sistema ODPZ kolateralna škoda neuspeha tega dialoga. Zato tudi v letu 2013 še vedno ostaja v veljavi sistem ODPZ, kot je bil uveljavljen leta 2000 z eno samo izjemo – bistvenim povišanjem prispevnih stopenj, ki je v letu 2010 strošek tega sistema bistveno povečala. Sistem ODPZ je bil s sprejemom pokojninske reforme in zakona ZPIZ-2 pomembno izboljšán, ni pa odpravil vseh

Projekt Dostojna Upokojitev



Projekt Dostojna Upokojitev je projekt, ki želi v Sloveniji vzpostaviti socialni dialog na področju upokojevanja zaposlenih na težjih in zdravju škodljivih delovnih mestih.

Projekt je bil izveden v letu 2013 s finančno pomočjo Norveškega finančnega mehanizma pod vodstvom Slovenske zveze sindikatov Alternativa ter s sodelovanjem projektnih partnerjev Gospodarske zbornice Slovenije, Zveze svobodnih sindikatov Slovenije, Ministrstva za delo družino, socialne zadeve in enake možnosti ter norveškega partnerja sindikata NFL.



Projekt se izvaja v okviru Sklada za dostojno delo in tristranski dialog (Fund for Decent Work and Tripartite Dialogue). Projekt je delno financiran s strani Norveškega finančnega mehanizma, upravljelec sklada pa je Innovation Norway.





sistemskih pomanjkljivosti.

Projekt Dostojna upokojitev je s pomočjo sklada za Dostojno delo, ki se financira preko Norveškega finančnega mehanizma, prvič do sedaj vzpostavil posebno in ločeno obliko socialnega dialoga med ključnimi predstavniki delodajalcev, delojemalcev in predstavnikov Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Vzpostavitev platforme za socialni dialog je bila mišljena kot poseben del socialnega dialoga, ki bo poskušal najti predloge in rešitve za odprave sistemskih napak, ki bi jih lahko vključili v prihajajočo novo pokojninsko reformo. Presenetljivo pa je bila širša pokojninska reforma sprejeta že pred začetkom projekta Dostojna upokojitev. Žal pa ta reforma ni pomagala odpraviti sistemskih pomanjkljivosti sistema ODPZ. Potreba po posebnih rešitvah, ki zahtevajo tudi posebno platformo za socialni dialog, je ostala nespremenjena.

Vzpostavitev takšne platforme je ključni dosežek projekta Dostojna upokojitev. S pripravo specifičnih raziskav, ki so posebej obravnavale samo to področje, je socialni dialog dobil tudi potrebne strokovne podlage. Posebej pomembno je bilo tudi sodelovanje norveških partnerjev, ki so slovenskim težavam in rešitvam postavili dober zgled in študijo primera, kako organizirati socialni dialog in kakšne rešitve lahko takšen organiziran dialog prinese. Norveški sistem specialnega pokojninskega sistema, predvsem pa norveški sistem socialnega dialoga, ki vpliva na reforme tega sistema, predstavljata zgled dobre prakse za Slovenijo. Brez projekta Dostojna upokojitev teh rešitev ne bi poznali.

Proces socialnega dialoga s specifičnimi delavnicami, ki so temeljile na kvalitetnih raziskavah, je pripeljal do konkretnih predlogov rešitev, ki so predstavljeni v tem dokumentu. Njihova prednost je v tem, da so bile že v postopku njihovega oblikovanja obravnavane z vsemi socialnimi partnerji in bi zato morala biti olajšana tudi njihova implementacija. S tem bo projekt prispeval k izboljšanju sistema ODPZ v Sloveniji, ki bo konkretno vplival tako na izboljšanje kvalitete dela delavcev na težjih in zdravju škodljivih delovnih mestih kot tudi na pocenitev celotnega sistema. Z načinom oblikovanja socialnega dialoga, pa predstavlja tudi primer dobre prakse za druga področja, kjer pomanjkanje socialnega dialoga ovira sprejem nujnih reform, ki bi odpravile različne sistemske pomanjkljivosti.

Dr. Marko Jaklič

Redni profesor na Ekonomski Fakulteti Univerze v Ljubljani in predstojnik Inštituta za socio-ekonomske in poslovne evalvacije.

in

Mag. Aleš Pustovrh

Raziskovalec Inštituta za socio-ekonomske in poslovne evalvacije in doktorski študent na ekonomski Fakulteti Univerze v Ljubljani.



Projekt se izvaja v okviru Sklada za dostojno delo in tristranski dialog (Fund for Decent Work and Tripartite Dialogue). Projekt je delno financiran s strani Norveškega finančnega mehanizma, upravljalec sklada pa je Innovation Norway.





POVZETEK

Sistem pokojninskega zavarovanja za težja in zdravju škodljiva delovna mesta v Sloveniji obstaja vsaj od leta 1965. Po pokojninski reformi leta 2000 je sistem oblikovan kot sistem naložbenih računov, izvajalec tega zavarovanja v Sloveniji pa je KAD. V letu 2013 je bilo skoraj 45.000 zavarovancev, še okoli 2.000 zavarovancev pa ostaja na ZPIZ-u po starem zakonu o beneficirani delovni dobi. Plačevanje prispevkov miruje približno tretjini zavarovancev – to pomeni da trenutno niso zaposleni na takšnih delovnih mestih.

Preostalih 30.000 zavarovancev letno vplača dobrih 60 mio EUR prispevkov (manj kot 2 % plačanih prispevkov, ki jih zbere ZPIZ za redno pokojninsko zavarovanje). Prispevna stopnja znaša za večino zavarovancev 10,55 %. Zaradi prispevka za ODPZ se torej strošek dela poveča za 10 %, ki jih plača samo delodajalec. Dve tretjini delodajalcev je iz javnega sektorja (vojaki, policisti), 23 % iz paradržavnega sektorja (železničarji, šoferji v javnem cestnem prometu, piloti, rudarji) in 10 % iz zasebnega sektorja (železarji, tekstilke).

Na začetku leta 2012 je imel KAD skupaj 382 mio EUR premoženja. Z njim je upravljal relativno uspešno, saj je od začetka poslovanja dosegel kumulativno donosnost v višini skoraj 64 % in s tem presegal zajamčeno 2 % letno donosnost. Svoje delovanje je KAD financiral iz vstopnih, upravljavskih in izstopnih provizij, ki so mu v letu 2012 prinesla 6,5 mio EUR prihodkov.

Konec leta 2013 ima KAD skoraj 500 mio EUR premoženja. Povprečna vrednost premoženja na zavarovanca znaša 11.000 EUR, so pa med zavarovanci velike razlike – nekateri imajo premalo sredstev za izplačilo pokojnine, drugim pa za nekajkrat presegajo potrebno maso za izplačilo poklicne pokojnine.

Izplačila iz naslova pokojnin za ODPZ za predčasno upokojitev za delavce na teh delovnih mestih so v letu 2012 znašala zgolj 1 mio EUR, so se pa močno povišala v letu 2013. Pred sprejetjem

Potek projekta Dostojna Upokojitev



Projekt je potekal v letu 2013. Spomladi so bile pripravljene strokovne podlage v obliki štirih študij, ki so obravnavale zgodovinski razvoj sistema v Sloveniji, primerjalno analizo s podobnimi sistemi v EU, študijo primera ureditve tega področja na Norveškem ter pogled na sistem s perspektive bodočih upokojencev. Opravili smo tudi intervjuje z vsemi deležniki sistema ODPZ. V maju in juniju je sledila serija štirih delavnic s socialnimi partnerji, kjer smo skozi diskusijo oblikovali skupne poglede ter potencialne rešitve sistemskih težav. Projekt se je zaključil z zaključno konferenco Novembra 2013 in s predstavitev predlogov konkretnih sprememb sistema.



Projekt se izvaja v okviru Sklada za dostojno delo in tristranski dialog (Fund for Decent Work and Tripartite Dialogue). Projekt je delno financiran s strani Norveškega finančnega mehanizma, upravljalca sklada pa je Innovation Norway.





pokojninske reforme – t.i. ZPIZ-2 - sistem tudi ni izpolnjeval osnovnega namena financiranja predčasnih upokojitev. Večina zavarovancev je raje podaljšala delovno aktivnost in privarčevani znesek dvignila v enkratnem znesku, kot da bi se odločila za predčasno upokojitev in prejemanje mesečne rente. V letu 2013 je opazna sprememba takšnega načina izplačil v smer, kot je bila zamišljena s pokojninsko reformo – financiranje predčasnih upokojevanj.

Podoben sistem je razširjen tudi v drugih državah EU, vendar ne vseh. V EU tudi ne obstaja enotni pristop do tega sistema in tudi sistemi so zelo različni. Večinoma pokojninski sistemi določenim kategorijam delavcev omogočajo upokojitev pri nižji starosti od zakonsko določene – kot kompenzacijo za delovna tveganja na težkih in zdravju škodljivih delovnih mestih. Vsaka država to področje ureja individualno. Posebni režimi upokojevanja se bistveno razlikujejo po svoji “velikodušnosti” – po merilih in kriterijih, naboru “upravičenih” delovnih mest, pokojninskih bonusih oz. znižani upokojitveni starosti, možnosti predčasnega upokojevanja z ali brez zmanjšanja pokojninskih koristi ter po načinu financiranja. Praviloma je urejena z zakonom, lahko pa tudi s kolektivnimi pogajanjimi. Primarni cilj takšnih sistemov je zagotavljanje varnega in zdravega dela.

V celotni EU je jasen trend zniževanja obsega tega sistema (tipična primera sta Grčija in Madžarska). Pogosto se krči nabor upravičenih delovnih mest, strošek pa se praviloma prenaša na delodajalca. V večini drugih držav pokriva manjše število zavarovancev kot v Sloveniji. Slovenski sistem je primerjalno drag (prispevne stopnje so visoke) in v celoti strošek delodajalcev.

V sklopu primera dobre prakse smo analizirali in tudi predstavili norveški sistem predčasnega upokojevanja na takšnih delovnih mestih, ki ima nekaj zanimivih rešitev:

- *Predvideva bonuse/maluse na prispevno stopnjo na osnovi ukrepov posameznega delodajalca za izboljšanje varstva pri delu*
- *Določa skupno vrednost pokojnine za vsa leta – to pomeni, da se mesečno izplačilo zniža ob predčasnem prehodu v pokoj in poveča ob kasnejšem*
- *Omogoča kombiniranje statusa upokojenca ter istočasnega dela*
- *Kombinira pokojnino iz več različnih virov, pri čemer so prispevki zelo nizki (kar pa dopolnjujejo s transferji iz proračuna – nafta !)*
- *Kombinira tako 'defined benefits' kot tudi 'defined contribution' sistem, omogoča lastno vodenje pokojninskih skladov (na primer v večjih podjetjih)*

Del raziskave smo opravili tudi pri zaposlenih na težjih in zdravju škodljivih delovnih mestih v Sloveniji. Njihovo obnašanje do leta 2012, ko niso izkoristili možnosti za predčasno upokojitev, ampak so raje izbrali kasnejše upokojevanje in izplačilo v enkratnem znesku, bi lahko pomenilo da sistem neupravičeno omogoča predčasno upokojitev tudi delovnim mestom, ki niso (več) težka ali zdravju





nevarna. Zaradi tehnoloških in socialnih sprememb lahko danes določeni delavci s takšnimi poklici še vedno opravljajo takšno delo tudi do redne upokojitvene starosti. Čeprav je del takšnih poklicev res takšen in je zato sprememba in čiščenje registra poklicev ter oblikovanje nove uredbe z merili in kriteriji za takšna delovna mesta nujna, pa večina poklicev vseeno zasluži posebno obravnavo.

Delavci na teh delovnih mestih tako poročajo, da so fizične in psihične težave postale del njih. Nanje pritiskajo veliki vplivi na telo, kot so delo v turnusu in delo ponoči (podrt bioritem), zaspanost, mraz, vremenski vplivi, prah, plini, hrup, slaba prehrana. Takšne vplive na telo je relativno enostavno izmeriti. Poročajo pa tudi o višjih normah in zahtevnejšem okolju, manj počitka, slabi opremi, manj preventive ..., ki vplivajo na psiho posameznikov in jih je zato bistveno težje izmeriti. Delavci poročajo o odgovornosti in zahtevnosti dela, napetosti, stalni koncentraciji, odločanju, strahu, nesrečah ter o neprestanih pritiskih in zahtevah. Z leti so težave in vplivi vse močnejši in hujši (predvsem psihološki) in se ne zmanjšujejo, kot bi pričakovali zaradi tehnološkega napredka.

Za zmanjševanje težav in negativnih vplivov, ki vplivajo na potrebo po zgodnejšem upokojevanju, so potrebni sistemski ukrepi na več področjih: preventiva, boljši delovni pogoji (varstvo pri delu!), prerazporeditve med delovnimi mesti. Za točno razumevanje možnih rešitev bo potrebno sicer več raziskav o vplivu delovnih mest na zdravje in življenjsko pričakovanje, dejstvo pa je, da delavci v sistemu ODPZ navajajo veliko iztrošenost.

Delavci, ki smo jih intervjuvali, imajo glede predčasne upokojitve zelo enotna in jasna stališča - predčasno upokožitev bi radi, ampak se zanj ne morejo odločiti, ker bi bila njihova pokojnina prenizka. To jih sili v podaljševanje dela. Poleg tega so zelo kritični do odzivnosti ZPIZ in KAD-a in skeptični do prihodnosti sistema in zadostnosti sredstev. Predvsem si želijo več in boljših informacij.

Na koncu smo pregledali še teoretične osnove posebnih upokojitvenih shem za težko in nevarno delo ter pripravili predloge za spremembe ureditve tega področja v Sloveniji.

Zgodnje upokojevanje je teoretično utemeljeno samo za ozko definirane skupine, ki imajo dokazano krajše življenjsko pričakovanje zaradi izpostavljenosti težkim in nevarnim delovnim okoliščinam. Tudi za takšna delovna mesta je bolje najti drugačne rešitve kot zgodnejši prehod v pokoj (vzpostavljen sistem prekvalifikacij, izboljšanje kakovosti delovnih mest, višje plačilo za delo v času kariere).

Trenutni sistem v Sloveniji je po spremembi prispevne stopnje v letu 2010 v veliki meri dolgoročno finančno vzdržen. Za določene posameznike bodo sicer njihova sredstva premajhna za izplačilo pokojnine ob predčasnem odhodu v pokoj, vendar pa bo njihovo število majhno, obseg manjkajočih sredstev pa relativno majhen (ocenjen na manj kot 1 % maksimalne vrednosti sklada). To je posledica visoke prispevne stopnje, ki bremeni delodajalce in večini zavarovancem omogoča relativno velika sredstva, ki presegajo njihove potrebe – včasih celo močno presegajo. V tem sistemu obstaja jasna izbira





– imeti visoke prispevne stopnje (kar je drago za delodajalce in ustvarja presežke sredstev) ali pa nižje stopnje in primanjkljaj (ter poznejše upokojevanje) pri določenih skupinah delavcev. Ker pa je sistem ODPZ sistem individualnih računov, prenos presežnih sredstev seveda ni mogoč. Smiselno bi bilo ponovno uvesti diferencirane prispevne stopnje po skupinah povečanja delovne dobe.

Na drugi strani prenos sistema ODPZ v prvi steber in s tem uveljavljanje solidarnosti, prav tako ni priporočljivo, saj se s tem odpovemo donosnosti. Sistem ODPZ je trenutno ravno zaradi tega cenejši kot bi bil prenos v prvi steber. Zato predlagamo nekaj konkretnih možnosti za izboljšave sistema:

Tabela 1: Predlog ukrepov za spremembo sistema ODPZ v Sloveniji

Ukrep 1	Ponovna uvedba različnih prispevnih stopenj po skupinah bi omogočila znižanje prispevnih stopenj za določene skupine.
<i>Možna izvedba</i>	<i>Predlog znižanja za 0,5 odstotne točke na skupino povečanja (torej uvedba prispevnih stopenj v višini 8.05, 8.55, 9.05, 9.55 in 12.1 odstotka – namesto trenutne enotne prispevne stopnje 10,55 % z eno izjemo -12,6 %). To bi zmanjšalo stroške za delodajalcev. Znižanje prispevnih stopenj je upravičeno tudi zaradi nižjih sprejetih obveznosti po sprejemu pokojninske reforme ZPIZ-2 (odprava znižane poklicne pokojnine)</i>
Ukrep 2	Možnost ponovne uvedbe različnih stopenj povečanja dodane dobe po skupinah poklicev
Ukrep 3	Uvedba solidarnostnega sklada, ki omogoči pokritje vseh primanjkljajev pri vseh skupinah ter uvede solidarnost v sistem individualnih varčevalnih računov. Možnost financiranja tega sklada z 2 % izstopno provizijo ali z drugimi ukrepi.

Na sistem upokojevanja je nujno gledati širše, saj rešuje tudi težave, ki so nastale zaradi neurejenosti sistema varstva pri delu, invalidskega upokojevanja in sistema ugotavljanja poklicnih bolezni. Rešitve za delavce (in poklice) so lahko različne od predčasnega upokojevanja. Ureditev sistema ODPZ je samo del ureditve sistema delovnega okolja v Sloveniji, ki vsebuje vsaj še izboljšavo sistema varstva pri delu (npr. motiviranje delodajalcev za izboljšanje delovnih mest), urejen sistem ugotavljanja poklicnih bolezni ter invalidskih upokojitev ter zagotavljanje prekvalifikacij in/ali subvencija za delo na drugem delovnem mestu. Tu je nujna vloga države kot regulatorja, ne delodajalca.

