



Ljubljana, 17. 11. 2020

EKONOMSKO-SOCIALNI SVET

ess@gov.si

MINISTRSTVO ZA FINANCE

gp.mf@gov.si

Zadeva: Opredelitev reprezentativnih sindikalnih central do predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu

V reprezentativnih sindikalnih centralah, članicah Ekonomsko socialnega sveta in podpisnicah teh stališč, uvodoma ostro nasprotujemo postopku obravnave in sprejemanja Zakona o nacionalnem demografskem skladu, ki ga je Vlada sprejela in posredovala v zakonodajni postopek brez kakršne koli javne razprave ter brez vključevanja socialnih partnerjev v pripravo predloga in brez obravnave in usklajevanja v okviru Ekonomsko socialnega sveta. Gre za grobo kršitev Pravil o delovanju Ekonomsko socialnega sveta in Resolucije o normativni dejavnosti Državnega zbora, pri čemer gre za zakon, ki naj bi bil naravnan izrazito dolgoročno, saj naj bi bili njegovi učinki raztegnjeni skozi več deset let, hkrati pa bi zadeval praktično vse prebivalce Slovenije, ki so, predvsem pa bodo upravičenci do pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Zakon, ki naj bi radikalno posegel v upravljanje državnega premoženja in učinkovito naslovil problematiko srednje in dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema bi moral biti pripravljen ob temeljnih analizah in močnih strokovnih podlagah, hkrati bi moral biti sprejet v širokem družbenem konsenzu, ki bi predstavljal tudi temelj za obnovo medgeneracijske pogodbe hkrati z dolgoročno vizijo razvoja sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V tem trenutku ni popolnoma nikakršnega razloga, da bi se tako pomemben zakon sprejemal na hitro, brez vključevanja socialnih partnerjev in drugih deležnikov ter javnosti. Po našem prepričanju je takšen način priprave zakonodaje neodgovoren in škodljiv, tako za uveljavljene standarde socialnega dialoga v Republiki Sloveniji, kot tudi predvsem za bodoče upravičence do pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, saj spodjeda medgeneracijsko solidarnost.

Podpiramo ustanovitev takšnega demografskega sklada, ki bi dolgoročno razbremenil javno pokojninsko blagajno, ki naj bi bila glede na projekcije čez nekaj deset let pod

velikim pritiskom, izdatki za pokojnine in tudi sicer za starajočo družbo pa naj bi tudi po opozorilih mednarodnih organizacij in Evropske komisije predstavljali za Slovenijo enega od največjih izzivov v prihodnje. Prav zaradi tega smo ob sprejemanju Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju leta 2012 na sindikalni strani predlagali in podprli vključitev demografskega rezervnega sklada v besedilo zakona, pri čemer naj bi omenjeni demografski rezervni sklad predstavljal enega od virov za financiranje pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Tudi danes vztrajamo na tem, da je demografski sklad potreben, da pa je potrebno z zakonom jasno opredeliti njegovo funkcijo, ki bi morala biti v dolgoročnem zagotavljanju dodatnih sredstev za financiranje javne pokojninske blagajne in seveda njegov način delovanja, financiranja oziroma upravljanja s sredstvi ipd.

Prav v teh ključnih točkah je po našem prepričanju skrajno problematičen predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu, in sicer:

- 1) Predlog zakona predvideva uporabo sredstev demografskega sklada tudi za tekočo porabo in zgolj del sredstev za akumulacijo, tudi glede slednjega pa je mogoče tudi odstopanje, zato po našem prepričanju predlagana ureditev ne bo zagotavljala cilja zagotavljanja stabilnosti pokojninskega sistema, ki se bo pred največjimi preizkušnjami znašel čez 15 do 20 let;
- 2) Zakon ne predvideva nobenih novih virov sredstev za demografski sklad, ki bi poleg kapitalskih naložb povečevala sredstva sklada in mu na dolgi rok zagotavljala zadostne vire za sofinanciranje izdatkov za pokojnine;
- 3) Zakon predvideva izdatke za namene, ki po našem mnenju niso naloga demografskega sklada in so poleg tega tudi popolnoma nedefinirani. Tako menimo, da izdatki za financiranje ukrepov družinske politike ne sodijo med izdatke, ki naj bi jih pokrival demografski sklad, temveč gre za izdatke za vodenje družinske politike, ki jih mora zagotavljati proračun. Enako velja za izdatke za dolgotrajno oskrbo, katere vsebino (pravice, izvajalce in izvajanje) in financiranje je potrebno urediti s posebnim zakonom in vzpostavivijo zavarovanja za dolgotrajno oskrbo;
- 4) Zakon vse premoženje države koncentrira na enem mestu, kar je problematično tako z vidika upravljanja, kot tudi z vidika smiselnosti in ustreznosti prenašanja določenih kapitalskih naložb v demografski sklad glede na namen, zaradi katerega se ustanavlja (zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema);
- 5) Zakon vse vzvode za upravljanje in nadzor daje v roke političnim strankam in Vladi in ne zagotavlja vključenosti predstavnikov aktivne populacije, za katere socialno varnost v času starosti naj bi bil demografski sklad namenjen.

Ad. 1: Uporaba premoženja sklada je kljub temu, da bi morale biti to najpomembnejše poglavje zakona, najbolj skromno poglavje zakona in obsega zgolj 5 členov (35 do 39). Predlog zakona predvideva takojšen začetek tekočega vplačevanja v pokojninsko blagajno v obsegu najmanj 40% prejetih dividend in 40% kupnin od prodaje domačih kapitalskih naložb sklada, ki niso strateške naložbe sklada, zgolj 40% prejetih dividend in 60% kupnin od prodaje naložb. Tudi navedeni deleži prejetih dividend in kupnin od prodaje pa so še nadalje relativizirani z

izjemo petega odstavka 38. člena, ki »za doseganje cilja hitrega prilagajanja in odzivanja na spremembe v družbi« omogoča, da se z zakoni o izvrševanju proračuna za tekočo porabo, konkretnije za sofinanciranje obveznega pokojninskega zavarovanja za usklajevanje pokojnin, namenjajo še dodatna sredstva iz prejetih dividend in kupnin od prodaje, kar pomeni, da bo delež akumulacije lahko še (bistveno) nižji. Tveganje za to je izjemno veliko predvsem ob aktualnem stanju javnih financ in ob dejstvu, da mora proračun že danes zagotavljati dodatna sredstva pokojninski blagajni, zato obstaja povsem realna možnost, da se bo odvisnost pokojninske blagajne od proračuna že sedaj zmanjševala na račun trošenja premoženja sklada, poleg tega pa se bodo uskladitve pokojnin v celoti financirale iz dodatno zmanjšanih sredstev za akumulacijo sklada, kar srednje in dolgoročno vodi v njegovo siromašenje in nezmožnost zagotavljanja sredstev za sofinanciranje pokojninske blagajne v obdobju, ko bo potreba za to še bistveno večja kot danes.

Ad. 2: Demografski sklad bi po našem mnenju moral predvidevati tudi druge, dodatne vire za povečevanje in plemenitjenje sredstev sklada, ki bi omogočali večjo akumulacijo in s tem večjo sposobnost razbremenitve pokojninske blagajne. Tudi druge države iščejo načine za dodatno financiranje pokojninske blagajne iz drugih virov, bodisi iz določenih dodatnih dajatev na koriščenje naravnih virov, dela določenih davkov (npr. na nepremičnine) ali drugih dajatev (npr. trošarin) ali pa z uvajanjem novih namenskih dajatev, katerih namen je krepitev premoženja sklada. Dodatne vire je predvidevala tudi Bela knjiga o pokojninah kot strokovna podlaga za nadaljnje spremembe na področju pokojninskega zavarovanja. Zato menimo, da bi bilo nujno potrebno opredeliti tudi druge vire za financiranje demografskega sklada, pri čemer puščamo odprto vprašanja o tem kakšne in katere dajatve bi bile kot vir v ta namen najbolj primerne in v kolikšnem deležu in višini naj se namenijo skladu.

Ad. 3: Po našem prepričanju sofinanciranje izgradnje namenskih nepremičnin za starejše in financiranje ukrepov družinske politike (za vsakega od teh namenom po 10% prejetih dividend) nista izdatka, ki bi bila naloga demografskega sklada, temveč bi morala biti sredstva za ta namen zagotovljena iz državnega proračuna. Kar se tiče sofinanciranja izgradnje namenskih nepremičnin za starejše ugotavljamo, da ta namen ni konsistenten z domnevnim ciljem systemske ureditve zavarovanja za dolgotrajno oskrbo, ki naj bi bil v večji meri usmerjen v deinstitucionalizacijo dolgotrajne oskrbe, vladni predstavniki pa v postopku usklajevanja Zakona o dolgotrajni oskrbi zatrjujejo, da ima Slovenija primerljivo glede na ostale države zadostne institucionalne kapacitete za dolgotrajno oskrbo. Ne glede na navedeno se strinjamo s tem, da bi bilo potrebno obstoječe kapacitete dopolnjevati in nadgrajevati, vendar hkrati menimo, da gre za izdatke, ki bi jim moral zagotavljati državni proračun, v tem trenutku pa bi bilo po našem mnenju možno in potrebno za ta namen koristiti tudi evropska sredstva in ne obremenjevati s temi izdatki sredstev demografskega sklada.

Še bolj navedeno velja za financiranje ukrepov družinske politike iz sredstev demografskega sklada. Vsekakor se je mogoče strinjati s tem, da ukrepi družinske politike lahko vplivajo tudi na vzdržnost pokojninskega sistema,

vendar to po našem prepričanju ni razlog, da bi financiranje teh ukrepov prevaili na demografski sklad. Poudarjamo tudi, da je pojem »ukrepi družinske politike« popolnoma nedefiniran in ga lahko povsem po svoje vsebinsko napolni vsaka aktualna vlada, pri čemer nikakor ni mogoče kar avtomatično predpostavljati, da bi posamezen ukrep tudi dejansko pripomogel k večji vzdržnosti pokojninske blagajne. Dodatno menimo, da tudi če bi posamezen ukrep družinske politike dejansko prispeval v večji vzdržnosti pokojninske blagajne, bi tudi v primeru takojšnjega vpliva (npr. na rodnost) to imelo učinke na pokojninski sistem najprej če 25 let ali več (ko bo pritisk na pokojninsko blagajno že ogromen), kar je zgolj še dodaten argument za to, da bi bilo potrebno zagotoviti določeno obdobje akumulacije za sredstva demografskega sklada, brez sofinanciranja tekoče porabe.

Ad. 4: Predlog zakona je po našem prepričanju primarno usmerjen v vprašanje koncentracije državnega premoženja na enem mestu s prenosom tega premoženja iz posredne ali neposredne lastnine Republike Slovenije (s katerim upravljajo različni upravjalci) v last nacionalnega demografskega sklada in upravljanje tega premoženja, bistveno bolj kot v vprašanje sposobnosti dolgoročnega zagotavljanja stabilnosti in vzdržnosti pokojninske blagajne. Ne vidimo posebnega razloga za to, da bi se premoženje države tudi formalno prenašalo na demografski sklad, zlasti pa ne vidimo razloga, zakaj bi se na demografski sklad prenašalo praktično celotno premoženje (z nekaterimi izjemami), tudi tisto, katerega primarni namen ni ustvarjanje dobička (z dividendami) ali ga država nima namena prodati (kar pomeni, da ni pričakovati kupnin iz tega naslova), saj država s temi naložbami zasleduje nekatere druge strateške interese. S tega vidika bi bilo po našem mnenju smiselno natančno pretehtati, za katero premoženje je smiselno, da se prenese na demografski sklad, tudi z vidika potencialnih obveznosti, ki jih naložba s sabo prinaša. Tako je po našem mnenju potrebno prevideti morebitne potrebne dokapitalizacije, ki bi bile v primeru lastništva demografskega sklada breme le-tega, morebitne druge obveznosti (npr. obveznosti za izplačilo odškodnin denacionalizacijskim upravičencem v primeru SHD ipd.) in predvidene večje investicije, pri katerih bi bil določenim tveganjem lahko izpostavljen tudi demografski sklad in s tem njegovo premoženje.

Vsekakor je smiselno upravljanje državnega premoženja urediti na način, ki bo učinkovit, vendar pa po našem prepričanju predlagani zakon tega ne zagotavlja oziroma ne upošteva nekaterih okoliščin, zaradi katerih bi bilo potrebno upravljanje določenih državnih naložb vendarle urediti ločeno od upravljanja premoženja demografskega sklada, ki bi moralo biti takšno, da bi bilo od njega dolgoročno mogoče pričakovati bodisi kapitalski donos bodisi kupnine iz prodaje tega premoženja.

Posebej opozarjamo tudi na vprašanje sklada za obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje in na zaprti vzajemni sklad za javne uslužbenke, ki sta sedaj v upravljanju KAD (prvi) in Modre zavarovalnice (drugi), za katera je vprašanje, na kakšen način se obravnavajo sredstva zavarovancev v teh skladih in njihovo upravljanje v okviru demografskega sklada.

Menimo tudi, da zakon ne določa jasno in transparentno strategije upravljanja naložb sklada, zlasti v razmerju do obstoječe strategije.

Ad. 5: Menimo, da bi zlasti v nadzornem svetu morala imeti svoje predstavnike tudi delovno aktivna populacija kot tista, ki s prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v največji meri prispeva k financiranju tega zavarovanja in za katere naj bi demografski sklad tudi predstavljal vir sofinanciranja pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja v obdobju po koncu njihove delovne aktivnosti. Trenutni predlog praktično v celoti daje nadzor političnim strankam in Vladi, kar menimo, da ni ustrezno, povečuje tveganja za slabe korporativne prakse, povečuje tveganje za zmanjševanje neodvisnosti organov upravljanja in izpostavlja demografski sklad vsakokratnim kratkoročnim političnim interesom, kar je z vidika dolgoročne naravnosti in stabilnosti demografskega sklada slabo. Zato predlagamo, da se del članov nadzornega sveta imenuje na soglasen predlog reprezentativnih sindikalnih central, članic Ekonomsko socialnega sveta.

Glede na navedene pripombe menimo, da ni mogoče podajati pripomb k posameznim členom predloga zakona, saj je konceptualno problematičen do te mere, da njegovi popravki s spremembami posameznih členom niso mogoči in bi ga bilo potrebno na podlagi usklajenih konceptov in ključnih rešitev napisati na novo. Zato zahtevamo, da se predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu umakne iz zakonodajnega postopka oziroma oceni kot neprimeren za nadaljnjo obravnavo, nato pa se izvede celovito in enakopravno usklajevanje s socialnimi partnerji, stroko in ostalimi deležniki, izvede javna razprava in se nato zakon ob širokem družbenem konsenzu posreduje v sprejem Državnemu zboru. V primeru sprejema rešitev, za katere ocenjujemo, da so škodljive za slovenske delavke in delavce ter njihove otroke, bomo uporabili vsa zakonita sredstva, ki so nam na razpolago, da uveljavitev takšnih rešitev preprečimo.

Lep pozdrav

Zveza Svobodnih sindikatov Slovenije
Predsednica Lidija Jerkič, I.r.

Konfederacija sindikatov Slovenije Pergam
Predsednik Jakob Počivavšek, I.r.

Konfederacija sindikatov javnega sektorja Slovenije
Predsednik Branimir Štrukelj, I.r.

Konfederacija sindikatov 90 Slovenije
Predsednik Peter Majcen, I.r.

KNSS-Neodvisnost
Predsednica Evelin Vesenjāk, I.r.

Slovenska zveza sindikatov Alternativa
Predsednik Zdenko Lorber, I.r.