



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 412-01-4/2020/16 EPA 1397-VIII
Ljubljana, 24. 2. 2021

Državni svet Republike Slovenije je na 37. seji 24. 2. 2021, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel naslednje

M n e n j e

k Dopolnjenemu predlogu zakona o nacionalnem demografskem skladu (ZNDS) – druga obravnava

Državni svet je obravnaval Dopolnjen predlog zakona o nacionalnem demografskem skladu (ZNDS), ki ga je v osnovni različici v obravnavo Državnemu zboru po rednem postopku predložila Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: predlagatelj).

Državni svet dopolnjen predlog zakona **podpira**.

Državni svet je bil seznanjen, da je pristojna Komisija Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance na 43. seji 3. 2. 2021 obravnavala Predlog zakona o nacionalnem demografskem skladu in ga podprla ter mnenje posredovala Odboru Državnega zbora za finance, ki je na 31. seji 10. 2. 2021, ob upoštevanju pripomb Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, sprejel amandmaje koalicijskih poslanskih skupin k 1., 2., 5., 8., 10., 14., 16., 17., 18., 20., 21., 26., 27., 28., 29., 30., 31., 32., 37., 38., 45., 47., 48., 49., 50., 54., 56., 59., 61., 66., 67., 70., 71., 73., 74., 75., 78., 79., 80., 81. in 85. členu, za nov 48.a, 48.b, 58.a, 59.a, 59.b, 59.c, 84.a, 86.a in 86.b člen ter amandmaja poslanskih skupin SAB, LMŠ in SD k 20. in 85. členu. Na podlagi sprejetih amandmajev je Odbor Državnega zbora za finance pripravil dopolnjen predlog zakona.

Državni svet ugotavlja, da se je pristojna Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance na svoji 43. seji seznanila s Poročilom zainteresirane Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, ki je predlog zakona prav tako podprla.

Državni svet se je seznanil z rešitvami predlaganega zakona, ki predvideva preoblikovanje Slovenskega državnega holdinga, d. d., (SDH) v Nacionalni demografski sklad (NDS) ter koncentracijo lastništva in upravljanja naložb Republike Slovenije na enem mestu. Ureja se torej prenos naložb Republike Slovenije, Slovenskega državnega holdinga, Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, Družbe za upravljanje terjatev bank, Družbe za svetovanje in upravljanje in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v lastništvo NDS, akte ter postopke upravljanja naložb.

Po predvidevanjih predlagatelja bodo zakonske rešitve zagotovile neodvisnost in avtonomnost sklada pri upravljanju njegovih naložb ter bistveno povečale vrednost namenskega premoženja sklada, s tem pa s sofinanciranjem obveznega pokojninskega zavarovanja pripomogle k dodatni pokojninski varnosti v prihodnosti. Strateške naložbe sklada, s katerimi sklad samostojno in neodvisno upravlja, se trajno namenjujejo za doseganje javnih ciljev na področju krepitev vloge sklada pri zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti pokojninske blagajne.

Z navedenimi spremembami naj bi se poenostavilo strukturo upravljanja naložb države, jasneje opredelilo namen in merila upravljanja državnih naložb in zagotovilo višjo donosnost iz naslova državnega premoženja. Prihodke iz naložb naj bi se namenilo predvsem sedanjim in prihodnjim generacijam upokojujencev (na podlagi sofinanciranja obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter sofinanciranja politike za skrb za starejše) ter izvajanju ukrepov družinske politike. Del premoženja naj bi se v skladu s predlogom zakona namenilo za akumulacijo premoženja NDS za nedoločen čas oziroma trajno, kar bo zagotovilo trajno rast sklada, na podlagi česar bodo imele po napovedih predlagatelja korist sedanja in prihodnje generacije upokojujencev.

Državni svet je bil seznanjen tudi s predvidevanji glede donosnosti upravljanja naložb Republike Slovenije, ki naj bi v večji meri kot doslej zagotavljala stabilen vir sredstev pokojninski blagajni. Glede na povprečno dividendnost kapitala in dobičkonosnost lastniškega kapitala, ki ga je upravljala SDH in je v zadnjih letih znašala 2 % oziroma 5 %, se v pripravljanih simulacijah izračunov bodoče donosnosti NDS (v višini 3, 5, in 8 odstotnega donosa na kapital) predvideva od 1,8 do 2,7-krat več vplačil sredstev, kot jih je doslej vplačevala Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Državnemu svetu se ob tem zastavlja vprašanje realnosti takšnih napovedi, saj naj bi SDH, kot izhaja iz dosedanjih poročil o poslovanju SDH, naložbe upravljal optimalno. V SDH so mnenja, da je zaradi novih možnosti, ki jih omogoča Predlog zakona o nacionalnem demografskem skladu in se nanašajo na večjo fleksibilnost pri politiki naložb in spremembe strukture naložb v smislu možne menjave obstoječih naložb z bolj donosnimi naložbami ter možnostjo vključitve tujih vrednostnih papirjev v portfelj naložb, tudi predvidena višja donosnost premoženja verjetna. Pri tem pa poudarja, da lahko tudi povečan donos, ki ga bo ustvaril NDS, zgolj v določeni meri razbremeni obstoječi transfer sredstev iz proračuna v pokojninsko blagajno, ki ga je treba zagotavljati vsako leto.

S preoblikovanjem oziroma pripojitvijo več družb v novo družbo se pričakuje bolj racionalno upravljanje, zaradi česar se zastavlja tudi vprašanje o pričakovanih prihrankih zaradi predvidenega zmanjšane števila zaposlenih v novi družbi. Državni svet ugotavlja, da bodo po pojasnilih predlagatelja na podlagi koncentracije večjega števila pravnih oseb v eno tudi skupni prejemki uprave in nadzornega sveta na letni ravni za 1,5 mio evrov nižji od skupnih prejemkov, izplačanih upravam in nadzornim svetom družb, ki se združujejo v NDS, uprava in nadzorni svet NDS pa bosta v nadaljnjih postopkih določila ustrezno strukturo kadrov z znanji za učinkovito upravljanje premoženja, pri čemer je treba upoštevati, da so bili doslej v SDH zaposleni predvsem kadri z znanji upravljanja strateških naložb, v KAD pa upravljavci portfeljskih naložb.

Državni svet ugotavlja, da obravnavani predlog zakona doživlja podobno usodo kot Zakon o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo, katerega sprejem se prav tako odmika že več let, saj so interesi posameznih interesnih skupin tako raznoliki, da ni možno najti soglasja o glavnih vprašanjih njegove vsebine in implementacije. Tako je moč tudi v zvezi s tem predlogom zakona ugotoviti, da se je Ekonomsko-socialni svet sicer s predlogom zakona seznanil, večkrat ga je obravnavala tudi pogajalska skupina, vendar je razprava ostala na ravni konceptualnih vprašanj, kjer so bila velika razhajanja, o samih predlogih členov pa ni bilo opravljene poglobljene razprave.

Državni svet je bil seznanjen, da predstavniki interesov delojemalcev v primeru sprejema zakona že vnaprej napovedujejo sprožitev postopkov za pridobitev zahtevanih najmanj 40.000 podpisov volivk in volivcev za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referendumu. Predstavniki interesov delojemalcev namreč ocenjujejo, da predlog zakona ni ustrezen, saj se lahko iz nekaterih zakonskih določb (38. člen) sklepa, da se bo iz dividend, pridobljenih od naložb NDS, financiralo številne politike, ki se dotikajo starejših in družin, ki bi jih že zdaj moral financirati proračun (npr. gradnja domov za starejše).

Opozarjajo tudi, da nikjer nista natančno opredeljena pojma »politika za skrb za starejše« in »ukrepi družinske politike«, ki sta sama po sebi zelo široka, hkrati pa tudi zahtevata precejšnja sredstva. Izpostavljajo tudi, da glede na predvideno tekočo porabo v višini 60 % prejetih dividend na letni ravni in 40 % za akumulacijo (skupaj predvidenih 150 mio evrov dividend letno), to pomeni okrog 60 milijonov evrov letno za akumulacijo in preostalih 90 milijonov evrov letno za financiranje tekoče porabe NDS. Kot primerjavo, za kakšna sredstva gre, navajajo, da se posledice 21. in 22. člena Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19 (ZIUPOPĐVE) v zvezi z možnostjo odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcem, ki izpolnijo pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine v skladu s prvim in četrtem odstavkom 27. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ocenjuje v višini 50 mio evrov. S tega vidika izpostavljajo vprašanje dejanskih učinkov predloga zakona na želeno stabilnost sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Predstavniki interesov delojemalcev opozarjajo tudi na nedoslednost predloga zakona, saj ta v 1. členu govori o prenosu naložb posameznih aktualnih upravljavcev naložb Republike Slovenije na NDS, v prehodnih določbah pa o pripojitvi teh istih posameznih upravljavcev k NDS. Prav tako naj ne bi upošteval posebnosti družb, ki se združujejo (SDH še ni zaključil postopkov izplačevanja odškodnin (aktualnih ostaja 60 mio evrov oblikovanih rezervacij); KAD je upravljavec SODPZ in v skladu z zakonodajo tudi prekrškovni organ, pri čemer predlog ZNDS v 35. členu predvideva, da se njegovo premoženje lahko uporablja le za namene, skladne z ZNDS, torej ne za izplačilo odškodnin, upravljanje SODPZ, stroške dela in materialne stroške itd.). Opozarjajo tudi, da nekatere družbe, ki naj bi se jih preneslo na NDS, za takšen prenos niso primerne, saj npr. opravljajo javno gospodarsko službo in so imetnice koncesij, njihov namen pa ni ustvarjanje in delitev dobička, ali pa ne dosegajo dovolj visokih donosov za investiranje v druge finančne naložbe. Za nekatere med njimi se kaže tudi tveganje po zagotavljanju dodatnih sredstev za njihovo delovanje, kar bi prav tako v prihodnje lahko vplivalo na stabilnost pokojninske blagajne. Kot ključno

skrb pa izpostavljajo določbe 26. člena predloga zakona glede minimalnega deleža v strateških naložbah sklada (50 % in en glas), kar lahko vodi do (tudi nepremišljene) odprodaje pomembnega dela strateških naložb države (npr. v Luki Koper, Slovenskih železnicah, elektroenergetskih podjetjih itd.) in njihov postopni prehod v tujo last, s čimer smo v preteklosti že bili soočeni.

Državni svet izpostavlja tudi vprašanje, ali predložene zakonske določbe dejansko sledijo osnovnemu namenu demografskega sklada, kot je zapisan v 8. členu ZPIZ-2, to je sofinanciranje obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, saj je predlog zakona zastavljen veliko širše (predvideno sofinanciranje politike skrbi za starejše in družinske politike). Na podlagi navedenega je bilo pozvano k sprejemu takšnih zakonskih rešitev, ki bodo omogočile varno starost ne zgolj trenutni generaciji upravičencev iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ampak na dolgi rok tudi vsem naslednjim generacijam.

Državni svet je bil seznanjen tudi s stališčem Mladinskega sveta Slovenije (MSS), ki sicer izraža podporo vključitvi njihovega predstavnika v nadzorni svet NDS, a obenem opozarja, da bi bilo treba temu primerno prilagoditi pogoje za zasedbo predvidenega mesta v nadzornem svetu NDS. MSS namreč ocenjuje, da bo na podlagi nekaterih pogojev za zasedbo mesta člana nadzornega sveta, zapisanih v drugem odstavku 48. člena, nemogoče zagotoviti njihovo predstavništvo v nadzornem svetu NDS. Ta poleg pogojev, ki jih za člana nadzornega sveta predvideva Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1), predvideva pridobljeno izobrazbo po študijskih programih druge bolonjske stopnje ter pet let ustreznih delovnih izkušenj iz vodenja in upravljanja ali nadzora gospodarskih družb. Če se torej želi dejansko zagotoviti možnost, da se v nadzorno funkcijo nad delovanjem sklada vključi predstavnik iz mladinskega sektorja, bi bilo treba po oceni MSS za njihovega predstavnika narediti izjemo in navedene pogoje ustrezno znižati (na doseženo izobrazbo po študijskih programih prve bolonjske stopnje in ustrezna prilagoditev pogoja, povezanega z delovnimi izkušnjami). Predlagatelj je v zvezi z navedenim podal pojasnilo, da morajo vsi člani nadzornega sveta izpolnjevati enake pogoje, saj tako zahtevajo Smernice OECD za korporativno upravljanje družb v državni lasti (poudarek na strokovnosti nadzorstvene funkcije). MSS hkrati opozarja na četrty odstavek 38. člena predloga zakona, v skladu s katerim naj bi NDS vsako leto za ukrepe družinske politike namenil 10 % dividend, prejetih v preteklem letu. MSS meni, da bi bilo treba že vnaprej bolj jasno opredeliti, za katere namene se namerava porabiti navedena sredstva iz naslova dividend, saj bi mladi želeli, da se jih nameni za razreševanje njihovih konkretnih težav, ki so trenutno najbolj pereče, kot je npr. stanovanjska politika, in ne na splošno za socialne transferje.

Državni svet ugotavlja, da je pristojna Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance na predlog zainteresirane Komisije za socialno varstvo delo, zdravstvo in invalide predlagatelja in kvalificirane predlagatelje amandmajev v fazi druge obravnave na seji pristojnega odbora Državnega zbora pozvala, da proučijo in kot lastnega Odboru Državnega zbora za finance predložijo predlog amandmaja k 48. členu predloga zakona.

Državni svet ugotavlja, da je pristojni Odbor Državnega zbora za finance na 31. seji 10. 2. 2021 sicer sprejel amandma poslanske skupine SDS k 48. členu, ki pa je bil zgolj redakcijske narave. Glede na to, da je vsebino navedenega člena še vedno

možno dopolniti na seji Državnega zbora, **Državni svet ponovno poziva predlagatelja in ostale kvalificirane predlagatelje amandmajev, da v fazi obravnave dopolnjenega predloga zakona na Državnem zboru v svojem imenu v sprejem Državnemu zboru predložijo naslednji amandma:**

K 48. členu:

Prvi in drugi stavek prvega odstavka 48. člena dopolnjenega predloga zakona se spremenita tako, da se glasita:

»Nadzorni svet sklada ima dvanajst članov. Osem jih imenuje Državni zbor, in sicer pet na predlog poslanskih skupin, upošteva števílo njihovih poslancev, enega na predlog Zveze društev upokojencev Slovenije, enega na predlog Nacionalnega sveta invalidskih organizacij Slovenije in enega na predlog Mladinskega sveta Slovenije.«

Obrazložitev:

Predlaga se, da se v sestavo nadzornega sveta Nacionalnega demografskega sklada vključi tudi predstavnik invalidov (poleg predstavnika starejših in mladih), saj je eden glavnih namenov sklada ne samo sofinanciranje obveznega pokojninskega, ampak tudi invalidskega zavarovanja, in sicer na podlagi medgeneracijske solidarnosti.

Za področje pokojninskega zavarovanja in medgeneracijske solidarnosti predlog zakona že predvideva ustrezno zastopstvo s strani Združenja upokojencev Slovenije in Mladinskega sveta Slovenije, medtem ko je bil iz sestave nadzornega sveta izpuščen predstavnik področja invalidskega varstva, kljub temu da se pomemben del predvidenih nalog sklada nanaša tudi na sofinanciranje pravic iz invalidskega zavarovanja. Ker vse invalide v državi že po zakonu zastopa Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije (NSIOS), se predlaga, da Državni zbor enega člana imenuje tudi na predlog NSIOS. S tem se bo v nadzornem svetu sklada zagotovila ustrezna zastopanost posameznih družbenih skupin v skladu z namenom sklada.

Alojz Kovšca
predsednik