

Demografski sklad je pljunek v morje pokojninske blagajne, bitka zanj pa izključno politična

Bine Kordež, 25.8.2017

Diskusije o oblikovanju Demografskega sklada tečejo že kar nekaj let, s predlogom Zakona o demografskem rezervnem skladu pa so se te razprave še intenzivirale. Kot so napisali na Ministrstvu je cilj ustanovitve Demografskega rezervnega sklada (DRS) "zagotavljati dolgoročno stabilnost pokojninskega sistema". Posebno upokojske organizacije imajo s tem skladom velika pričakovanja, a bojim se, da tudi v bodoče tako zastavljen sklad kakšne posebne teže pri financiranju pokojnin ne bo imel. Seveda pa je lahko predmet "borbe" za obvladovanje določenega dela državnega premoženja ter tudi sredstvo za nabiranje političnih točk. Poglejmo najprej nekaj števil.

Zelo okvirno ima danes država Slovenija 30 milijard evrov državnega dolga ob kakih petih milijardah likvidnostnih rezerv, tako da znaša neto dolg države 25 milijard evrov. Na drugi strani pa ima država tudi med 10 in 15 milijard premoženja v lastništvu družb – navajam precejšen razpon, ker je to odvisno od načina ocenjevanja tega premoženja ter od gospodarskih razmer. Ta, še vedno visok delež državnega lastništva, se običajno sicer ocenjuje kot nekaj negativnega s stališča upravljanja, pa tudi donosov, vendar pa pomeni tudi pomembno protiutež državnemu dolgu. Neto državni dolg Slovenije je zaradi tega realno bistveno nižji kot velja za večino držav, ki imajo samo dolg, premoženja pa dokaj malo (tu ne upoštevam še ostalega, "neproduktivnega" premoženja države kot so npr. šole, bolnišnice, ceste, zemljišča...). Od omenjenega finančnega premoženja v gospodarskih družbah, bankah, zavarovalnicah... je danes približno desetina, dobra milijarda evrov v Kapitalski družbi in ta je skupaj še z nekaterimi drugimi naložbami tudi predmet preoblikovanja v Demografski rezervni sklad.

Toliko o premoženju, sledijo še podatki o izdatkih za pokojnine. Pokojninski sistem Slovenije za tekoča izplačila potrebuje v zadnjem obdobju okoli 5 milijard evrov letno. Od tega gre 4,2 milijardi za pokojnine (10,7% BDP v 2016), ostalo pa so izdatki za zdravstveno zavarovanje upokojencev, nadomestila plač in razni dodatki. Kljub siceršnji rasti števila upokojencev, ostajajo zaradi padanja povprečne pokojnine skupni izdatki za pokojnine vse od leta 2011 dokaj enaki. Za financiranje izplačila pokojnin zbere ZPIZ okoli 3,5 milijarde prispevkov od plač, razliko pa zagotavlja država iz proračuna. Ugodna gospodarska gibanja zadnja leta povečujejo obseg pokojninskih prispevkov, tako da je država lani v pokojninsko blagajno primaknila "le še" 1,3 milijarde ali dobro četrtnino potrebnih sredstev, letos pa vsaj še 100 milijonov manj (izdatki za pokojnine so višji za manj kot 2 odstotka, prispevki iz plač pa rastejo po 6-odstotni stopnji).

Pokojninski sistem že dlje časa deluje tako, da je obseg izdatkov za pokojnine določen s sprejemanjem zakonodaje na področju upokojevanja ter določanja višine pokojnin, s prispevki zberemo kolikor pač lahko, manjkajočo razliko pa vsak mesec zagotovi državni proračun. Sredstva za izplačevanje pokojnin naj bi zagotavljala tudi Kapitalska družba v katero smo ob privatizaciji leta 1992 prenesli desetino družbenega premoženja in zadnjih petnajst let res nakazujejo ZPIZ-u po okoli 50 milijonov evrov letno (skupaj 714 milijonov do sedaj). A to predstavlja le odstotek potrebnih sredstev, predvsem pa višina pokojnin ter varnost in stabilnost pokojninskega sistema s temi vplačili sploh ni povezana. Če KAD nakaže 50 milijonov, je proračunu potrebno dodati toliko manj – če pa ne, pa je obveza proračuna pač ustrezno večja. Premoženje KAD-a bi bilo lahko del celotnega premoženja države, proračun pa bi zagotavljal vso potrebno razliko sredstev in rezultat bi bil za državne finance podoben (razen v tehničnem smislu), za ZPIZ in upokojence pa popolnoma enak. To kaže, da KAD kakšne posebne vloge pri stabilnosti pokojninskega sistema ni imel.

Po predlogu Zakona o Demografskem rezervnem skladu, bi vanj poleg preoblikovanja (preimenovanja) KAD-a vključili še naložbo v Zavarovalnico Triglav ter Modro zavarovalnico ter 10 % vseh prodaj in dividend ostalega državnega premoženja. To naj bi se zbiralo dvajset let (do leta 2040), ko bi DRS pričel ZPIZ-u nakazovati tekoče donose. Današnjega premoženja KAD-a je skupaj z dodatnimi vložki dobro milijardo evrov in še enkrat toliko naj bi bilo tudi dodatnih sredstev v naslednjih 20 letih. K temu pa so na Ministrstvu za finance pripravili še projekcije pričakovanih donosov po treh variantah, od 3 pa celo do 8 % letno. Ob teh donosih bi lahko vrednost Sklada narastla tudi na 10 milijard evrov in omogočala tudi 800 milijonov letnega donosa po letu 2040 (ali pa le 100 milijonov po konservativnem scenariju).

Kaj kažejo vse te številke? Po predvidenem Zakonu, bi torej država v namenski sklad za sofinanciranje pokojninskega sistema (vsaj zaenkrat) namenila okoli 20 % celotnega državnega premoženja, polovico takoj, drugi del pa postopno s prodajami in donosi ostalega premoženja. Predvsem s strani upokojskih združenj je želja, da bi k temu dodali še kakšne druge tekoče prihodke proračuna, čemur pa Ministrstvo za

finance razumljivo ni naklonjeno. Ko poskušamo čim prej izravnati državni proračun, je težko zagovarjati predloge, da bi del trenutnih prihodkov dajali na stran za potrošnjo čez dvajset let in imeli zato večji tekoči primanjkljaj. Ker so na drugi strani še pritiski, da bi delež državnega lastništva zniževali, torej postopno prodajali nestrategske naložbe, je res nelogično da bi pa potem vzporedno kopicili premoženje na drugih skladih in poslabševali tekočo proračunsko sliko. Objektivno je torej edino smiselno, da se obstoječe premoženje namenja za potrebe pokojnin, ne pa da tega prodajamo, na drugi strani pa zbiramo za drugega.

A problem je v tem, da teh 10% (ali tudi bodočih 20 %) finančnega premoženja države glede na celotne potrebe izplačila pokojnin kakšne večje teže nima. In še manj lahko to rešuje stabilnost pokojninskega sistema, kot je želja zakonodajalca in vseh interesnih skupin. Ministrstvo je res navedlo tudi varianto z 8-odstotnim donosom, a glede na strukturo naložb ter pričakovano varnost in stabilnost sklada, težko pričakujemo več kot 2 do 3% dolgoročnega realnega donosa. Izhajati moramo namreč tudi iz realnih donosov, torej donosov nad inflacijo, ker se bodo z rastjo cen dvigovali vsi zneski. Objektivno bo torej to premoženje, tudi če ga dvajset let samo kopicimo, dajalo 100 ali mogoče celo 200 milijonov evrov letnega donosa. Izdatki za pokojnine leta 2040 pa bodo po današnjih cenah najmanj 6 milijard evrov letno.

Kaj torej ta donos, ta dodatna sredstva pomenijo za stabilnost pokojninskega sistema po letu 2040? Toliko kot današnji prispevek KAD-a — torej nič! Če le-ta vplača 50 milijonov v ZPIZ, je potrebno državi dati toliko manj, sicer pa proračun pač pokrije celotno razliko. Garant stabilnosti pokojninskega sistema je torej lahko samo država kot celota in noben malo večji ali malo manjši del njenega premoženja, čeprav namensko usmerjen za pokojnine, k temu ne bo veliko prispeval, niti rešil. Današnje prepiranje in dolgoletno usklajevanje ali v Sklad nameniti še kakih par sto milijonov od ostalega državnega premoženja ali ne, v dolgoročnem finančnem in stabilnostnem pogledu posebne vloge nima – razen mogoče v smislu “borbe”, kdo bo obvladoval ta del premoženja.

Oblikovanje te milijarde premoženja kot namenski sklad za potrebe pokojnin torej ne zagotavlja nobene stabilnosti pokojninskega sistema v bodoče. V kolikor tekoči prispevki za pokojninsko zavarovanje ne bodo zadoščali za redna izplačila pokojnin, bo pretežni del razlike morala vedno zagotavljati država iz drugih virov, tako oblikovan Sklad pa je lahko samo nek manjši dodatek. Pa še ta se vsaj do sedaj ni kazal kot nek dodatek pokojninski blagajni (da bi npr. zaradi teh sredstev dobili upokojenci na primer konec leta 100 evrov dodatne božičnice), temveč je bil bolj “dodatek” proračunu, ki je imel zato manj obveznosti do ZPIZa.

Država zagotavlja dodatno stabilnost pokojninskega sistema v bistvu s celotnim premoženjem, ki ga ima in tega ni malo. Ocenimo ga lahko na vsaj 30 % BDP (12 milijard evrov), kar je precej več kot v večini držav. Načeloma bi bil lahko celotni donos tega premoženja namenjen tekočemu financiranju pokojninske blagajne in tudi SDH bi lahko kar preimenovali v DRS. Pravzaprav bi bilo to še najbolj pošteno, saj je celotno državno premoženje preostanek nekdanjega družbenega premoženja, ki so ga ustvarjale generacije trenutno v pokoju. V proračunu bi sicer izpadli ti donosi, a za enak znesek bi se znižale obveznosti do ZPIZ in rezultat bi bil za državo finančno enak.

Dolgotrajne debate in prepiri, kolikšen delček državnega premoženja naj se nameni za financiranje pokojnin so torej po vsebini brezpredmetne. Stabilnost pokojninskega sistema zagotavlja država kot celota in k temu lahko največ pripomore predvsem ustrezno in učinkovito upravljanje celotnega državnega premoženja. Premoženje, ki je veliko in ki bi z boljšim upravljanjem lahko močno zmanjšalo tekoče obremenitve proračunskih prihodkov za sofinanciranje izdatkov za pokojnine. Projekcije o 8-odstotnem donosu so neresne, enako pa tudi prepiri kaj vključiti in kaj ne, če nimamo jasnega cilja, kako naj bi potem to vplivalo na višino pokojnin. Ves trud bi morali usmeriti v čim bolj učinkovito in tudi enotno upravljanje celotnega premoženja države, kar bi dalo najboljše rezultate. Razbijanje na SDH-je, DUTB-je, KAD-e, DRS-e, SOD-e... je prej namenjeno nepreglednosti ter parcialnim interesom.

Vem, da je takšno razmišljanje v nasprotju s trudom zadnjih let, da bi pokojninskemu zavodu olajšali izplačevanje pokojnin z oblikovanjem čim močnejšega Sklada za dodatna sredstva. A vsi predlogi in usklajevanja se vrtijo samo okoli tega kako “pridobiti” dodatnih par sto milijonov evrov ali kako zagotoviti čim bolj samostojno delovanje Sklada – da pa to ne bo imelo kake veliko vloge pri stabilnosti pokojninskega sistema čez dvajset let in več, pa je že izven razmišljanja zainteresiranih. Tudi na vprašanje, zakaj naj bi sredstva zbirali (plemenitili) ravno do leta 2040, potem pa začeli koristiti, ni pravega pojasnila. Po projekcijah naj bi se izdatki za pokojnine najbolj povečevali v obdobju 2025-2045, zatem pa umirjali. Zakaj torej ne bi koristili obstoječega premoženja v najbolj kritičnem obdobju?