

Republika Slovenija  
Ministrstvo za finance  
Gospod Metod Dragonja

## Zadeva: Komentarji k Strategiji upravljanja kapitalskih naložb države

Spoštovani g Dragonja,

v skladu z dogovorom vam pošiljamo prve pripombe, mnenja in komentarje k Strategiji upravljanja kapitalskih naložb države. Splošna ugotovitev je, da je tekst kvaliteten in obenem zelo ambiciozno zastavljen in da je to lahko dobro izhodišče za sprejetje razvojne strategije, ki jo v državi že leta nujno potrebujemo. Glede na to, da je tekst kompleksen in obsežen, bi zaradi večje preglednosti in neposrednejše uporabnosti mogoče kazalo razmisliti, da ob koncu posameznega poglavja posebej izpišete ključne ugotovitve in/ali navodila. S tem bi naslovnikom in zlasti poslancem v fazi odločanja in sprejemanja konkretnih sklepov bistveno olajšali delo. Nevarnost sicer obstoji, da se bodo nekateri v tekstu »izgubljali« in da bodo svoja stališča o konkretnih vprašanih oblikovali »mimo Strategije«, kar bi bila velika škoda. Nadaljevala bi se razvojna agonija, ki v dobršni meri izhaja iz razvade, da se številni odgovorni subjekti do teh vprašanj opredeljujejo nekako »na pamet«, namesto na osnovi (zahtevnih) strokovnih argumentov.

Skratka menimo, da je to dobra in ambiciozna osnova, da Slovenija sprejme razvojno strategijo, brez katere že leta tavamo v temi.

### KOMENTARJI in načelne PRIPOMBE

1. V uvodnem poglavju (Ključni poudarki), bi mogoče kazalo opozoriti, da se v slovenskem prostoru posamezniki pogosto zatekajo v ponavljanje zahteve, »da se politika umakne iz gospodarstva«. Ne da bi posebej razčlenjevali ozadje te zahteve, je treba opozoriti da je le-ta v popolnem nasprotju z modernimi načeli razvoja, tudi s prakso številnih modernih držav in celo z navodili in filozofijo OECD. Politika ne le, da se »iz gospodarstva ne sme umakniti«, nasprotno, postati mora neposredno odgovorna za uspešen razvoj gospodarstva (strategija razvoja); v primeru podjetij v državni lasti pa celo neposredno odgovorna za uspešno poslovanje in razvoj teh podjetij. Prav uspešnost teh podjetij in gospodarstva v celoti mora postati kriterij uspešnosti politike - vlade v celoti in posameznih ministrov neposredno!
2. Ko predstavljate principe (prakso) različnih držav za ohranjanje državnega lastništva nam manjka slovenska specifika. V velikih gospodarskih sistemih je mogoče zagotoviti določene storitve na kvalitetni ravni z regulacijo konkurence zasebnih podjetij, ki te storitve nudijo. V izrazito majhnih sistemih, kjer včasih (pogosto) te storitve zagotavlja eno samo podjetje, se to takoj znajde v monopolnem položaju. To bistveno spremeni (tabelarično) oceno, ali naj bo to podjetje v zasebni lasti, kjer je družbeni nadzor manjši, ali pa je smotrno ohranjati vsaj del tega podjetja v državni lasti in tako odpreti vrata za družbeni (vladni) nadzor in optimizacijo storitev.
3. Strategija pravilno ugotavlja, da **Podjetje v delni ali popolni državni lasti ni zavezano k zgolj kratkoročni maksimizaciji dobička, pač pa se pričakuje, da bo v zasledovanju pregledno in demokratično opredeljenih širših družbenih**

**ciljev poslovalo v skladu z višjimi standardi korporativne družbene odgovornosti.**” Ko pa v zadnjem delu obdeluje upravljaljske cilje, v praktično vseh primerih kot cilj določa le doseganje finančnih rezultatov in uporabo le-teh za vlaganja v razvoj in vzdrževanje (infrastrukture, nivoja storitev...). O “demokratsko opredeljenih širših družbenih ciljih” in “višjih standardih korporativne družbene odgovornosti” ni v tem delu ne duha ne sluha. Okoljskih, zaposlitvenih, socialnih idr. ciljev preprosto ni. Je torej tista načelna ugotovitev zgolj floskula? Iz česar bi tudi logično sledilo, da je prodaja podjetij povsem upravičena, če so upravljaljski cilji le finančni. Za finančne – ne pa za “širše družbene” – rezultate pa znajo privatni lastniki poskrbeti enako ali bolj kot javni. -(!?)

4. Pomembna se je torej ugotovitev, da moramo od podjetij v državni lasti zahtevati tudi »višje standarde korporativne družbene odgovornosti«. Vendar se to ne zgodi samo po sebi, saj od uprav teh podjetij to zahteva dodaten napor in zavestno prizadevanje. Da bi se to udejanjilo, moramo v družbi razviti poseben sistem političnega in javnega nadzora teh podjetij oz njihovih uprav. To nekako pogrešamo v nadaljnjem tekstu Strategije. Mislimo predvsem na poseben model sestave in oblikovanja Nadzornih svetov, na kar smo že večkrat opozorili in konkretiziramo v nadaljevanju.
5. Strategija pravilno ugotavlja, da OECD države med razlogi za ohranjanje državnega lastništva v nekaterih podjetjih, uvrščajo tudi industrijske politike in razvojne strategije, saj **“Države lahko eksternalije, ki jih zagotavljajo posamezna podjetja, uporabijo kot pomemben instrument industrijske in razvojne politike.”** Vendar pa dokument v nadaljevanju, kjer obravnava stanje v posameznih dejavnostih in posameznih podjetjih, spet ne pove niti besede o teh eksternalijah, kaj šele, da bi ponujal elemente za industrijsko ali razvojno politiko na njihovi podlagi.

Obravnava dejavnosti in podjetij je povsem statična. Strategija navaja nekatere osnovne statistične podatke, brez vsakršne ocene prihodnjega razvoja ali globalnih procesov znotraj posamezne dejavnosti. Zaradi tega bo industrijsko in razvojno politiko nemogoče uporabiti kot razlog niti za ohranitev niti za prodajo in odločitve bodo lahko le arbitrarne. Najverjetnejša posledica tega bo, da bosta za odločanje o ohranitvi državnega lastništva (oz. uvrstitvi med strateške naložbe) uporabljena le prva dva uvodoma navedena kriterija, naravni monopol in prvotni operater, ne pa tudi industrijska in razvojna politika, ker jih nimamo in ker ta dokument o tem nič ne pove.

**Najpomembnejša zamera Strategiji torej je, da zadeve skuša reševati povsem statično,** uvrščanje med strateške naložbe se želi opraviti “iz fotelja”, to je na osnovi kriterijev, ki so tako preprosti, kot je npr. naravni monopol. **Nujno je potrebno dodati še presojo prihodnjih dogajanj po posameznih dejavnostih in podjetjih(!).**

MNENJE glede namena in upravljanja SDH

6. Predlog Strategije upravljanja kapitalskih naložb države uporablja kot izhodišče veljavni Zakon o SHD, ki pa je v nekaterih bistvenih zadevah pomanjkljiv. Sam Zakon je bil namreč očitno pripravljen z namenom, da organizacijsko in upravljaljsko na najboljši način podpre hitro razprodajo državnega premoženja. V prid te domneve govorita predvsem dva argumenta: a) Po številu podjetij in raznovrstnosti njihovih dejavnosti je SDH zelo velik in pester konglomerat, ki ga je objektivno težko dobro upravljati. b) Upravljaljske rešitve, ki jih zakon predpisuje, so za učinkovito upravljanje neprimerne.

Ob upoštevanju teh ugotovitev bi bil primeren scenarij urejanja upravljanja državnega premoženja lahko sledeč: Začasno zaustaviti aktivnosti v zvezi z razprodajo, (kar velja še predvsem za prodajo Telekoma) in s privatizacijo nadaljevati po sprejetju Strategije in ko bo zaživela na novo opredeljena vsebinska in upravljaljska vloga SDH.

7. V Strategiji je potrebno opredeliti tudi drugačen model upravljanja, ne le v SDH, ampak v vseh "velikih podjetjih", kjer ima SDH statutarno večino, da s spremembo statuta tak model lahko uvede. Predlog nekaterih nujnih sprememb smo vam pred časom že predstavili. Opisane so v zadnjem delu dokumenta »Kako upravljati državno premoženje in predlog sprememb zakonov o upravljanju SDH in DUBT« in je kot sestavni del priložen temu dopisu.
8. Ciljna donosnost kapitala (ROE) v obdobju 2015-2020 (stran 16) se nam zdi zelo optimistično zastavljena. Cilji morajo biti realno dosegljivi in nedoseganje sankcionirano. V tem smislu pogrešamo tudi enoznačno in zelo jasno določeno odgovornost članov NS, vključno z osebno materialno odgovornostjo.
9. Strinjamo se, da je dolgoročna vizija SDH postati prepoznaven kot ozaveščen, aktiven in vzoren gospodar, ki bo izvajal najboljšo prakso korporativnega upravljanja. Ne more pa biti cilj razpolaganja s kapitalskimi naložbami države doseganje čim višje kupnine s prodajami naložb (stran 16), pač pa uspešno upravljanje z dolgoročno razvojno vizijo teh podjetij.

#### PRIPOMBE o kriterijih za odprodajo

10. V poglavju »Kriteriji za razvrščanje kapitalskih naložb države« pogrešamo kriterije, ki bi nam omogočili razumeti tudi razvojno potenco podjetij, npr:
  - ali se je neko podjetje sposobno samo uveljavljati na mednarodnih trgih (in kako dolgo);
  - ali ima podjetje perspektiven razvoj in konkurenčne produkte;
  - se je podjetje sposobno samo vključevati v mednarodne proizvodno-poslovne povezave (internacionalizacija);
  - ima podjetje kvalitetno upravo; ipd.Menimo, da bi tovrstne kriterije morala ponuditi Strategija, oceno podjetij glede nanje pa bi morala izvesti GZS, ki pa od te »domače naloge« neprestano beži. Je pa res, da doslej nobena vlada na taki zahtevi še ni vztrajala.
11. Če te kriterije razumemo kot tiste, ki nam omogočajo odbiro podjetij, kjer ne bi smeli hiteti s »privatizacijo«, pa nam na drugi strani manjka nekaj več kriterijev glede kupcev. Tu se odpira prvo vprašanje razpršitve: ali lahko nekritično kot »najboljše kupce« sprejemamo podjetja iz enega nacionalnega bazena? Ali ne obstoji nevarnost, da bo naše gospodarstvo zaradi odsotnosti tega vprašanja postalo preveč neposredno odvisno npr nemškega gospodarstva? Ali ne bi bilo smotrnejše, da za nekaj pomembnih podjetij iščemo kupca v drugih državah EU ali celo izven EU (ruska, arabska, japonska, kitajska podjetja) in tako izkoristimo bonus naše ekonomije kot mostišča za evropske nastope teh podjetij? Skratka, prvi vtis je, da so v Strategiji dobro opredeljeni nekateri principi KVALITETE kupcev, ne pa povsem zadovoljivo njihova ozadja. Prav razmislek v tej smeri odlikuje dolgoročno naravnost dobrih vlad.
12. Cilji prodaje, ki so navedeni (višina kupnine, makroekonomski razlogi...) niso problematični. Nekateri pa manjkajo. Manjkajo cilji, ki so izven ozko gospodarskih; pa morajo biti opredeljeni vsaj v obrambnem smislu: npr. garancije, da ne bo prišlo do poslabšanja okoljskih in drugih standardov ali še bolje, da se bodo ti izboljšali; pa tudi npr. garancije, da ne bo prišlo do selitve dejavnosti izven SLO ali posameznih regij (regionalni razvoj). Še bolj pa med cilji manjka obramba pred koncentracijo premoženja v rokah kake od tujih držav, ker bodo te zmeraj poskrbele za svoje državljane na račun naših (kot npr. na Hrvaškem, kjer Hrvati plačujejo višje cene DT, kot Nemci v Nemčiji).
13. Strategija ne obravnava časa prodaje. Vsaka odločitev o prodaji bi morala temeljiti na skrbni proučitvi razmer na trgu in predvidevanju gibanja cen delnic (kar seveda vključuje oceno dogajanja v dejavnosti in v podjetju). Glede na to, da se Strategija skrbno

izogiba vsem takim ocenam, ne preseneča, da se ne ukvarja s časom, ki bo za prodajo primeren.

14. Prodajna cena. SDH bi moral interno določiti najnižjo prodajno ceno, pod katero se v prodajo ne gre. Sedanji model, kjer se gre v razpis, potem pa proda najboljšemu ponudniku, ne glede na višino ponujene cene, je nesprejemljiv. Zadeva je povezana s prejšnjo točko. Če je čas prodaje vnaprej določen (kot je npr. pri NKBM) in najnižja cena ni vnaprej določena, bomo pač razprodajali, namesto prodajali(!).
15. Strategija v poglavju o poštni in telekomunikacijski dejavnosti ne obravnava telekomunikacij in Telekomoma. Ali to pomeni, da za vlado Telekom ni več v lasti SDH? Ali to pomeni, da bo ključni dokument o dolgoročni razvojni strategiji države obravnaval le klasično pisemsko-paketno Pošto in nič informacijsko-komunikacijske storitve? Mislimo, da mora Strategija povsem konkretno obravnavati tudi IKT storitve s tehnološko infrastrukturo (Telekom) in sicer po vseh kriterijih in še zlasti z vidika, da je informacijsko-komunikacijska infrastruktura ključen instrument tudi industrijske in razvojne politike, njen vpliv na celoten družbeni razvoj pa je neprecenljiv.

#### DEMOGRAFSKI SKLAD

16. Dobra se nam zdi misel o razvoju »demografskega rezervnega sklada«. Mogoče bi ob tem kazalo razmisliti o možnosti, da med lastnike tega Sklada pritegnemo Slovence. (Kot primer: To bi lahko storili tako, da jim zagotovimo donosnost na njihove vložke, ki bi bila premo sorazmerna ceni našega zadolževanja. Tako bi po konkurenčni ceni k privatizaciji pritegnili tudi domač kapital, ki ga ni malo ne v domačih varčevalnih shemah ne prikritega v tujih bankah.)

#### SKLEPNA MISEL

Pripravljeni predlog strategije vsebuje veliko podatkov in drugih koristnih informacij, potrebnih za urejanje upravljanja državnega premoženja. Smiselni bi bili naslednji nadaljnji koraki:

- a) Že pripravljeni predlog se obravnava kot »Prvi del« in se ga dopolni s potrebnimi podatki in predlogi rešitev, s katerimi naj bi se udejanjila tudi na novo opredeljena vsebinska in upravljalvska vloga SDH.
- b) Po sprejetju »Prvega dela« strategije se pripravi »Drugi del«, katerega osrednje vsebine naj bi bile sektorske razvojne strategije; to seveda naj ne bi bila več izključno naloga finančnega ministrstva.
- c) Trajna naloga vlade pa ostaja vzpostavitev in razvoj ustreznega podpornega okolja za inovativno in socialno podjetništvo.

Datum, 15.3.2015

Programski svet Koalicije civilne družbe za prenovo SINTEZA-KCD  
članica skupnosti Državljeni proti razprodaji

Priloga: Kako upravljati državno premoženje in predlog sprememb zakonov o upravljanju SDH in DUBT