

PRIPOMBE K STRATEGIJI UPRAVLJANJA KAPITALSKIH NALOŽB DRŽAVE

Datum, 29.6.2015

Pripravljeni predlog strategije vsebuje veliko podatkov in drugih koristnih informacij, potrebnih za urejanje upravljanja državnega premoženja. Predlog je dobra osnova za razpravo in pripravo dokončnega besedila strategije, če bo v postopku odpravljenih nekaj pomembnih pomanjkljivosti. Na nekatere izmed njih želimo opozoriti tudi sami in sicer:

1. Strategija ne odgovarja na vprašanje, kako bomo s pomočjo državne lastnine posameznih podjetij dosegli razvoj, blaginjo in dolgoročno konkurenčnost, prav tako pa tudi ne pove, katera njena podjetja naj bi uresničevala cilje iz sicer že sprejetih strategij;
2. Kljub temu, da je velik del besedila strategije namenjen klasifikaciji državnih naložb, katerih cilj je določiti premoženje, ki se prodaja, in tisto, ki večinsko ostaja v državni lasti, strategija pušča ob strani vprašanje KOMU določeno premoženje prodati, oz. kakšen kupec bi bil za posamezno naložbo primeren, KDAJ določeno naložbo prodati in KAKŠNO prodajno strategijo pri tem izbrati;
3. Strategija ne problematizira upravljaljskega modela, ki ga je zakonodajalec izbral za upravljanje kapitalskih naložb prek SDH in ne vidi resnih pomanjkljivosti, ki so se v tem modelu pokazale že doslej;
4. Strategija popolnoma prezre izjemno pomembno vlogo državnega premoženja, ki je zbrano na DUTB.

1. Kako bomo s pomočjo državne lastnine posameznih podjetij dosegli razvoj, blaginjo in dolgoročno konkurenčnost in katera podjetja naj uresničujejo posamezne strateške cilje

Najpomembnejša pomanjkljivost strategije je, da vse posamezne naložbe obravnava pretežno skozi finančne cilje in še te, ne da bi izpostavila pogoje (npr. potrebne naložbe, širitvene strategije ipd.), ki jih je treba uresničiti za doseganje teh ciljev. Strategija v uvodnem delu sicer izpostavlja, da podjetje v delni ali popolni državni lasti ni zavezano k zgolj kratkoročni maksimizaciji dobička, ampak da bo v zasledovanju pregledno in demokratično opredeljenih širših družbenih ciljev poslovalo v skladu z višjimi standardi korporativne družbene odgovornosti, vendar pa pri posameznih naložbah ne izpostavi nobenega od teh širših družbenih ciljev (okoljskih, zaposlitvenih, socialnih).

Strategija tudi ugotavlja, da OECD države med razloge za ohranjanje državnega lastništva v nekaterih podjetjih, uvrščajo tudi industrijske politike in razvojne strategije, saj države lahko zunanje učinke eksternalije, ki jih zagotavljajo posamezna podjetja, uporabijo kot pomemben instrument industrijske in razvojne politike. V nadaljevanju strategija izpostavlja 8 že sprejetih strateških dokumentov (Izhodišča strategije pametne specializacije, Slovenska industrijska politika, Resolucija o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije, Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji...) vendar pa pri obravnavi posameznih naložb zaman iščemo odgovor na vprašanje, katera podjetja v državni lasti so dolžna uresničevati posamezne cilje, ki so v teh strategijah navedeni.

Skratka, strategija izhaja iz predpostavke, da so vsi strateški razvojni cilji že zajeti v 8 navedenih strategijah in za upravljanje z državnim podjetjem sinteza teh strategij ni potrebna,

poleg tega pa med upravljavskimi cilji posameznih naložb (podjetij) ni najti niti enega od ciljev iz posameznih strategij, ker so, ko smo že navedli, med temi cilji v glavnem le finančni.

2. KOMU in KDAJ prodati ter KAKŠNO prodajno strategijo pri tem izbrati

Lastništvo podjetja ima v podjetju vpliv na tri pomembne parametre:

- upravljaljske pravice in model upravljanja;
- pogoje dela;
- lokacijo dobička.

Da lastnikom podjetja pripadajo upravljaljske pravice je eden bistvenih atributov lastništva, ki ga spoštujeta tako kapitalističen kot socialističen proizvodni način. Mnogo manj pa so stvari enoznačne, ko gre za upravljaljski model. Kapitalizem je dolgo vztrajal na ekskluzivnih upravljaljskih pravicah lastnikov. Zaradi spoznanj, da delna podelitev upravljaljskih pravic zaposlenim, povečuje njihovo motiviranost in zmanjšuje mikro konflikte, pa je večina razvitih kapitalističnih družb krenila v tej smeri in uzakonila nekakšne minimalne oblike so-upravljanja tako na podjetniški (delavski sveti kot so-upravni ali svetovalni organ) kot na družbeni ravni (nadzorni sveti s člani iz širšega družbenega okolja).

Podjetja v kapitalističnih državah se tako bistveno razlikujejo med seboj prav po modelu upravljanja. Da je ta delno odvisen tudi od nacionalne zakonodaje, nas opozarja dejstvo, da ima lahko matično podjetje v razviti kapitalistični državi povsem drugačen, mnogo bolj sofisticiran (podružbljen) model upravljanja kot pa njegova dislocirana podjetja-hčere v manj razvitih družbah, kjer zaradi slabše razvitosti družbenega okolja in korektivne zakonodaje lahko mnogo bolj prihaja do izraza individualna volja lastnika in njegov interes do profita.

Z upravljaljskim modelom podjetja so pogosto tesno, ne pa vselej, povezani pogoji dela. Ti so pravzaprav indikator razmerja med kratkoročnim profitnim motivom lastnika in dolgoročno razvojno naravnostjo podjetja. Seveda pa tudi tu ni mogoče zanemariti progresivne vloge »razsvetljenske« nacionalne zakonodaje.

Lokacija oziroma, kadar gre za tujega lastnika, a-lokacija (izvoz) profita v državo, kjer ima lastnik svoj sedež (ali direktno v privilegirane davčne oaze), je eno najbolj spornih in konfliktnih vprašanj lastništva podjetij. Države ga poskušajo regulirati na različne načine, posredno z določanjem dodatnih davkov na dobiček in prispevkov na delo ali dajatev za okolje, neposredno pa nanj skoraj nimajo vpliva.

Lokacija, iz katere prihaja kupec, vsebuje še eno pomembno komponento: geostrateško-politično. Ni namreč vseeno, ali večje število podjetij prodamo kupcem, ki prihajajo iz iste države, saj so lahko posledice enoznačnega lastništva tujega kapitala na nacionalno kulturo in socialno tkivo premočne. Še posebej je to pomembno, če je v lastniški strukturi kupca zastopan pomemben delež državnega oz. paradržavnega lastništva.

Ker lastništvo podjetij skriva toliko različnih modalitet upravljanja, vsaka prodaja skriva v sebi ključno vprašanje: KOMU in KAKŠNEMU novemu lastniku prodati podjetje. To vprašanje in vprašanje KDAJ prodati in KAKŠNO prodajno strategijo izbrati za uresničitev upravljaljskih ciljev glede posamezne naložbe, je marsikdaj mnogo pomembnejše kot sama odločitev o prodaji oz. neprodaji. Prav v tej točki se ločijo dobre strategije od slabih, dobre vlade od slabih. Slabe vlade se odločijo za prodajo in ne posvečajo skoraj nobene pozornosti tem vprašanjem.

V strategiji manjkajo nekatere pomembne predpostavke, na podlagi katerih bi bilo sploh mogoče oblikovati kriterije za odgovor na vprašanje KOMU, KDAJ in KAKO. Predvsem vidimo to pomanjkljivost v dejstvu, da strategija pomanjkljivo definira upravljaljske cilje posameznih kapitalskih naložb države (gl. prejšnjo točko), na pomanjkljivih temeljih pa je potem seveda težko definirati KOMU, KDAJ in KAKO prodati. Dobre vlade v svojih prodajnih strategijah ne definirajo samo spodnjega roba cene, po kateri bi še prodale, temveč definirajo pogoje prodaje

glede na značaj, organiziranost in druge lastniške parametre kupca. Seveda tu ne gre samo za število delovnih mest, znamke proizvodov, ohranjanja razvojnih potencialov, temveč predvsem za upravljavski model in pogoje dela. Brez ustreznega (dogovorjenega ali uzakonjenega) modela upravljanja namreč tudi ostalih dogovorjenih (»izpogajanih«) pogojev skoraj ni mogoče zagotavljati.

3. Pomanjkljivosti upravljalnega modela, ki ga je zakonodajalec izbral za upravljanje kapitalskih naložb prek SDH

Strategija nekritično izhaja iz ocene, da je upravljanje SDH, kakor ga ureja poseben zakon, primerno zasnovano in ga zato ohranja nespremenjenega. (Zakon je bil sprejet l. 2012, leto kasneje pa ga je nadgradila vlada A. Bratušek). Vendar pa ima to upravljanje dve pomembni pomanjkljivosti. Poglejmo si ju.

a) Težko obvladljiv konglomerat

SDH naj bi upravljal 91 družb, od tega je 24 strateških, 21 pomembnih in 45 portfeljskih. Med strateške naložbe so uvrščene naložbe v celotno energetiko, Slovenske železnice, Družbo za avtoceste, Pošto Slovenije, Luko Koper, Modro zavarovalnico, Zavarovalnico Triglav, SID banko in v še nekaj drugih podjetjih. Med večje »pomembne« naložbe Strategija uvršča naložbe v Krko, Gorenje, Savo, Petrol in NLB. Kot portfeljske pa obravnava naložbe v državne banke (z izjemo NLB), Telemach in v še več manjših podjetjih, ki se jih bo pretežno privatiziralo. Skratka, SDH je delniška družba - holding, sestavljen iz podjetij povsem različnih dejavnosti in zelo različnih velikosti. Gre za konglomerat, ki najbrž nima primerjave v svetu; če pa so že kje kaj podobnega ustvarili, so to gotovo kmalu opustili, saj tako nerazumno sestavljenih podjetniških sistemov ni mogoče učinkovito upravljati.

Za odpravo te pomanjkljivosti bi bilo smiselno upravljanje znotraj SDH organizirati divizijsko ali pa ga celo prenesti na več pravnih oseb - delniške družbe oziroma sklade. Take divizije ali pa delniške družbe bi lahko bile:

- Upravljanje energetske in prometne infrastrukture – uresničevanje razvojne politike, ki jo ima na skrbi minister za infrastrukturo;
- Razvojni sklad: ostala infrastruktura ter pomembne naložbe – uresničevanje razvojne politike, ki jo ima na skrbi minister za gospodarstvo;
- Upravljanje portfeljskih naložb – sem se priključi tudi DUTB;
- Demografski rezervni sklad (sredstva KAD-a, kapitalne naložbe ZPIS v Z. Triglav ter najmanj 30% od izkupička, pridobljenega s prodajo portfeljskih pa tudi drugih državnih naložb). Sklad naj bi v čim večji meri razbremenil državni proračun njegovih obveznosti pri finančnem zapiranju potreb pokojninskega zavarovanja.
- Lastniški skladi zaposlenih. Sklade naj bi oblikovali v podjetjih, v katerih znaša kapitalski delež države 20 in več odstotkov. V sklad se vnese del kapitalne naložbe države, ki ustreza 10 (infrastruktura) do 20 odstotkov (ostala podjetja) vrednosti kapitala podjetja. S skladom upravljajo zaposleni. V primeru prodaje podjetja se skladu pripadajoči del kupnine vnese v demografski sklad.

b) Slabo koncipiran nadzorni svet

Kvaliteta upravljanja poslovnega sistema je odvisna predvsem od njegovega nadzornega sveta (NS). Ta mora zato biti strokovno močan, njegovi člani pa morajo zastopati interese kapitala, dela in širše javnosti. V Nemčiji urejajo ta problem tako, da imajo njihovi NS v večjih podjetjih 20 članov, od katerih jih 10 zastopa interese kapitala in praviloma tudi ožje ali širše države, druga polovica pa interese dela, to je zaposlenih in sindikatov. Tako sestavljen NS ima tudi nemško državno podjetje Fraport, ki sedaj upravlja ljubljansko letališče; zaradi strokovne zahtevnosti upravljanja imata NS in uprava Fraporta še stalni 15-članski posvetovalni organ, v katerem pretežno delujejo predsedniki velikih nemških gospodarskih družb. V nasprotju z

nemško prakso nadzoruje naš SDH 5 članski NS, ki jih dejansko (formalno sicer ne) imenuje finančni minister.

Zato bi morali:

- omejiti upravljavsko moč politike, saj je to bistveni pogoj za učinkovitejše upravljanje državnega premoženja. To naj bi se izvedlo tako, da imenuje vlada skupaj z drugimi velikimi solastniki družbe v njen NS največ pol članov, drugo polovico pa bi predlagala zainteresirana in ustrezno organizirana civilna družba (sindikati, ZDUS ter gospodarska združenja oz. zbornice). Vsi kandidati za člane NS naj bi imeli z uspešno prakso dokazljivo upravljavsko znanje, njihova etičnost pa ne sme biti v ničemer vprašljiva;
- število članov NS SDH in večjih družb, ki jih upravlja, naj ne bo manjše od 12. Dva razloga sta za številčno močnejše NS: (1) večja koncentracija upravljavskega znanja; (2) lažje zagotavljanje zelene interesne strukture (država, kapital, delo).

4. Strategija popolnoma prezre izjemno pomembno vlogo državnega premoženja, ki je zbrano na DUTB

Državno premoženje naj bi tudi v prihodnje upravljali dve inštituciji, to sta Slovenski državni holding (SDH) in slaba banka oziroma Družba za upravljanje terjatev bank (DUTB). Kaj konkretno naj bi SDH upravljal, je v Strategiji podrobno navedeno, o tem, kaj naj bi počel DUTB, pa v njej ne zvedemo ničesar. Tudi ta bo namreč obvladoval znaten del slovenskega gospodarstva, kar lahko sodimo že po tem, da si je pred kratkim prilastil kar 41 slovenskih hotelov na turistično najbolj atraktivnih lokacijah, med njimi pa je znaten del hotelov, za katere Strategija predvideva, da naj bi jih upravljal SDH. To, da torej Strategija (z zgoraj omenjenimi pomanjkljivostmi) predpisuje upravljanje enega dela državnega premoženja, o njegovem drugem, tudi zelo pomembnem delu, pa ne pove ničesar, je nedvomno resna pomanjkljivost. Pri tem je ta »drugi« del s »prvim« celo v »konkurenčnem« razmerju, kar kaže omenjena zaplemba hotelov.

Zavedamo se, da je ob sedanji zakonodaji, izključna naloga DUTB, da čim prej proda premoženje, ki ga je dobila skupaj s slabimi krediti. Vendar pa že omenjeni primer zaplembe hotelov kaže, da bi bilo treba v strategiji opredeliti tudi vlogo tega premoženja pri zasledovanju strateških ciljev upravljanja z državnim premoženjem.

Strategijo je nujno dopolniti!

V tem dopisu omenjamo le nekaj najpomembnejših vprašanj, na katera mora Strategija nujno odgovoriti. Dva ključna dejavnika Strategija obravnava pomanjkljivo ali pa sploh ne, in sicer: a) **pomen in namen lastniške strukture** ter b) **organizacijo upravljanja teh družb**.

a) Strategijo je torej potrebno dopolniti z opredelitvijo ciljev glede lastništva (glej tč. 2: komu, kdaj in kakšno lastniško oz. prodajno strategijo) ter z opredelitvijo strateških ciljev za posamezno področje (glej tč. 1: vpliv na blaginjo ter dolgoročna konkurenčnost in razvoj).

b) Strategija bi **NUJNO** morala korigirati ponesrečene rešitve iz zakonov o SDH in DUTB in sicer glede namena, ciljev in organiziranosti (glej tč. 3a: težko obvladljiv konglomerat in tč. 4: integracija DUTB) ter zlasti glede načina upravljanja (glej tč. 3b: slabo koncipiran nadzorni svet).