

Državni zbor je na seji dne 13. julija 2015 sprejel

O D L O K

o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države

Strategija je razvojno naravnani dokument, ki podpira širše razvojne cilje Slovenije in določa gospodarske družbe, ki so nosilci tega razvoja na državni in regionalni ravni. Temelji na preglednosti upravljanja podjetij v državni lasti, učinkovitosti njihovega delovanja, postavlja cilje in ključne kazalnike, s katerimi bomo spremljali poslovanje podjetij v neposredni in posredni državni lasti. Skupna vrednost deležev države v teh podjetjih je konec leta 2014 znašala 10,8 milijarde EUR.

Kapitalska udeležba države v posameznih podjetjih je utemeljena s posebno vlogo in pomenom, ki ju imajo ta podjetja za dolgoročni gospodarski razvoj države. Ta podjetja niso zavezana k zgolj kratkoročni maksimizaciji dobička, pač pa se pričakuje, da bodo v zasledovanju pregledno in demokratično opredeljenih širših družbenih ciljev poslovala v skladu z višjimi standardi korporativne družbene odgovornosti.

Strategija je prvi tovrstni dokument o upravljanju podjetij v državni lasti, ki ga je sprejela Slovenija v parlamentu in je mejnik v delovanju Slovenskega državnega holdinga, ki bo strategijo moral udeležati. Na njeni osnovi bo SDH sprejemal večletne načrte upravljanja kapitalskih naložb ter skrbel za dvig nivoja korporativnega upravljanja ter za krepitev integritete in odgovornosti pri upravljanju podjetij v državni lasti ter za povečevanje vrednosti premoženja države v gospodarskih družbah.

KAZALO:

1. ANALIZA STANJA PORTFELJA KAPITALSKIH NALOŽB DRŽAVE

2. UTEMELJENOST DRŽAVNEGA LASTNIŠTVA

2.1 Utemeljenost in delež državnega lastništva v državah OECD

2.2 Utemeljenost državnega lastništva v strateških razvojnih prioritetah Republike Slovenije

2.3 Kriteriji za razvrstitev kapitalskih naložb v Republiki Sloveniji

3. CILJI UPRAVLJANJA KAPITALSKIH NALOŽB DRŽAVE

3.1 Uresničevanje strateških razvojnih ciljev

3.2 Dvig kulture korporativnega upravljanja

3.3 Povečanje učinkovitosti razpolaganja z naložbami

3.4 Premišljeno pridobivanje naložb

3.5 Povečanje donosa kapitala

3.6 Uvrstitev družb na organizirani trg vrednostnih papirjev

3.7 Zagotovitev dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema

4. UPRAVLJANJE NALOŽB

4.1 Pravni položaj in pristojnosti SDH na področju upravljanja kapitalskih naložb države

4.2 Naloge SDH pri upravljanju

4.3 Akti upravljanja naložb

4.4 Način upravljanja s posrednimi in neposrednimi kapitalskimi naložbami

4.5 Preglednost poslovanja, spremljanje uspešnosti in poročanje

5. RAZVRSTITEV KAPITALSKIH NALOŽB DRŽAVE

6. OPREDELITEV UPRAVLJANJA KAPITALSKIH NALOŽB DRŽAVE PO SEKTORJIH IN DRUŽBAH

6.1 Energetika

6.2 Bančništvo

6.3 Zavarovalništvo

6.4 Finančni holdingi

6.5 Promet, transport in infrastruktura

6.6 Turizem

6.7 Igralništvo

6.8 Gospodarske javne službe

6.9 Družbe tveganega kapitala

6.10 Pošta in telekomunikacije

6.11 Proizvodni sektor

6.12 DSU, KAD

7. UVELJAVITEV STRATEGIJE UPRAVLJANJA

OBRAZLOŽITEV POGLAVIJ:

K uvodu:

Strategija upravljanja je temeljni dokument države, ki predstavlja osnovno orodje za aktivno lastništvo države, s katerim država sporoča upravljavcu naložb države, delničarjem, širšemu kapitalskemu trgu in splošni javnosti svoje cilje pri upravljanju družb v lasti države. Strategija upravljanja zagotavlja lastniku (državi), da upravljavcu postavi jasne cilje, na podlagi katerih se merita uspešnost in strokovnost upravljanja naložb države. Strategija upravljanja ob tem sledi tudi smernicam OECD za korporativno upravljanje družb v državni lasti, ki priporočajo, da države članice sprejmejo jasno in dosledno lastniško politiko države, ki bo zagotavljala pregledno in odgovorno upravljanje družb s kapitalsko naložbo države s potrebno stopnjo strokovnosti in učinkovitosti. Republike Slovenija je leta 2010 postala članica OECD, ki pa je na področju korporativnega upravljanja Sloveniji postavil še izpolnitev petih popristopnih priporočil. Na podlagi poročanja Republike Slovenije v marcu 2015 je OECD ocenil, da je Slovenija s sprejemom novega Zakona o Slovenskem državnem holdingu v letu 2014 in njegovo implementacijo naredila velik korak k upravljanju kapitalskih naložb države v skladu s smernicami OECD, vendar izpostavil, da Slovenija še vedno ni izpolnila zadnjega in ključnega priporočila, ki se nanaša na sprejem strategije upravljanja.

Sprejem strategije upravljanja kapitalskih naložb države predpisuje prvi odstavek 29. člena ZSDH-1, 28. člen pa določa temeljne vsebinske elemente. Tako strategija upravljanja vsebuje opredelitev in razvrstitev naložb na posamezne vrste naložb, opredelitev razvojnih usmeritev Republike Slovenije kot delničarke ali družbenice družb in posamezne strateške cilje, ki jih Republika Slovenija želi uresničiti z vsako naložbo, opredeljeno kot strateško.

Strategija upravljanja skladno z ZSDH-1 velja do sprejetja nove strategije in torej ni časovno omejena, saj gre za živ dokument, ki se prilagaja gospodarskim razmeram, zato lahko ob spremembi razmer SDH predlaga tudi spremembo strategije upravljanja. Postopek spreminjanja strategije upravljanja je enak sprejemanju, tako da Ministrstvo za finance vladi v sprejem predloži spremembe strategije, na predlog vlade pa jih sprejme državni zbor. Slednji jo lahko razveljavi ali spremeni le s sprejetjem nove strategije, kar preprečuje, da bi Republika Slovenija ostala brez strategije.

K 1. poglavju

Strategija kot podlago za določitev navedenih vsebinskih elementov iz ZSDH-1 postavlja pregled stanja na ravni celotnega portfelja in tudi posameznih kapitalskih naložb države oziroma družb v državni lasti. S tem pregledom so predstavljeni kazalci lastništva, knjigovodske vrednosti deležev, osnovnih bilančnih postavk (sredstva, kapital, čisti poslovni izid, vsota knjigovodskih vrednosti deležev) in dividend. Prikazani so tudi osnovni finančni kazalci pa panogah (EBIT marža, finančni vzvod, neto dolg/EBITDA in ROE). Strategija velikost deleža posameznih panog družb v državni lasti primerja z državami OECD, iz česar je razvidno, da je sektorska razdelitev Slovenije primerljiva z državami OECD, saj je z določenimi odstopanji enako koncentrirana v sektorjih energetike, financ in transporta. Pomembna razlika pa je v obsegu kapitala družb, v katerih ima država večinske deleže. Po podatkih UMAR-ja se je le-ta v celotnem kapitalu slovenskega podjetniškega sektorja med finančno krizo povečal, in sicer s 16,4 % na 23,2 % v letu 2012, vključno z družbami, v katerih ima država več kot četrtinski lastniški delež, pa na 30 %. S tem se Slovenija uvršča med tiste države OECD, ki imajo najvišji delež družb v državni lasti. Evropska komisija v poročilu o Sloveniji ugotavlja, da je udeležnost slovenske države v nacionalni ekonomiji med najvišjimi v Evropi. Delež družb z več kot 50-odstotnim lastništvom slovenske države je po knjigovodski vrednosti v deležu BDP daleč najvišji, z upoštevanjem tudi družb z državnim deležem 10–50 % pa drugi najvišji. Na drugi strani pa je delež zaposlenih v državnih družbah v odstotku vseh zaposlenih v Sloveniji v obeh primerih tretji najvišji.

K 2. poglavju

Naslednji bistven element strategije je utemeljenost državnega lastništva, ki se črpa iz prakse držav OECD. V slednjih je državno lastništvo v družbah utemeljeno v primerih naravnega monopola (energetika, ceste, železnice), prvotnega operaterja (javni potniški promet, poštna storitve) in nepopolnih pogodb (strateško pomembna letališča in letalske družbe). Ob teh formalnih razlogih pa mnoge države uporabljajo tudi specifične argumente za državno lastništvo, kot so strateška narava posameznega sektorja (kmetijstvo, gozdarstvo, ladjedelništvo, proizvodnja nuklearne energije itd.) ali strateška narava specifične družbe (ohranjanje blagovne znamke, ohranjanje naravne in kulturne dediščine itd.), ali tiste, ki so kako drugače simbolno pomembni za samobitnost naroda. Pomembno je tudi ohranjanje ciljev (zaposlenost, razvojne in vodstvene funkcije, sedež družbe) in zagotavljanje ciljev (hitrejši, uravnotežen in trajnostni razvoj). Osnova za presojo so posamezne industrijske politike in razvojne strategije.

Na podlagah utemeljenosti državnega lastništva v državah OECD tudi strategija upravljanja analizira posamezne področne strategije Republike Slovenije in z zasledovanjem ciljev teh strategij pozitivno prispeva k doseganju njihovega cilja. Med strateške naložbe tako strategija uvršča družbe, ki izvajajo za državo pomembne infrastrukturne naloge in ki razpolagajo z naravnimi monopoli. V to skupino so uvrščeni tudi operaterji javnih omrežij, ki so ključnega pomena za varnost in zanesljivost oskrbe gospodarstva in prebivalstva. Te družbe skrbijo za širši družbeni interes in dostopnost javnosti do storitev pod enakimi pogoji. Pretežno državno lastništvo je potrebno tudi v primerih, ko delovanje izključno zasebnih nosilcev gospodarskih aktivnosti lahko povzroča motnje na trgu. Med pomembne naložbe strategija uvršča družbe, ki so prav tako nosilci širšega gospodarskega razvoja in imajo pomembno vlogo pri povezovanju družb v dobaviteljske verige in pri internacionalizaciji gospodarstva. Te družbe praviloma zagotavljajo upravljanje po celotni verigi vrednosti, obvladujejo ključne tehnologije in imajo v Sloveniji vse ključne poslovne funkcije (razvojne, finančne, trženjske in vodstvene), vključno z vlogo strateškega upravljanja in usmerjanja poslovnih skupin. Te družbe predstavljajo tudi pomembne udeležence kapitalskega trga. Kriteriji za razvrščanje kapitalskih naložb države med strateške, pomembne in portfeljske tako neposredno izhajajo iz stopnje strateškega pomena družb in so opredeljeni v nacionalnih strateških dokumentih, izhajajo pa tudi iz drugih strateških, varnostnih in širših družbenih ciljev, ki jih zasleduje Republika Slovenija.

K 3. poglavju

Strategija za upravljanje kapitalskih naložb države določa tudi cilje. Prvi cilj je uresničevanje strateških razvojnih ciljev iz posameznih sektorskih strategij na podlagi načrtnega, preglednega in učinkovitega upravljanja kapitalskih naložb države. Zelo pomemben je tudi cilj povečanja strokovnosti in učinkovitosti upravljanja. Strategija upravljanja je namreč osnovni in najpomembnejši akt upravljanja kapitalskih naložb države, na katerem temelji celoten koncept ZSDH-1. Brez nje se ključni cilji zakona, ki so ločitev funkcije države kot lastnice kapitalskih naložb od drugih funkcij države, koncentrirano upravljanje, pregleden sistem upravljanja in upravljanje naložb v skladu z mednarodnimi smernicami dobre prakse, ne morejo uresničiti v ustreznem obsegu. Cilj je tudi zagotoviti premišljeno pridobivanje kapitalskih naložb, in sicer na podlagi presoje upravičenosti glede na vsebinske kriterije za strateške in pomembne naložbe ter kazalce kriterijev za razvrščanje kapitalskih naložb države, kot jih opredeljuje strategija upravljanja. Z vidika upravljanja, razvoja Slovenije in javnih financ je pomemben cilj povečanja učinkovitosti razpolaganja z naložbami. Razpolaganje ne pomeni zgolj prodajo, ki je primarno namenjena portfeljskim naložbam, temveč – predvsem pri pomembnih in strateških naložbah – povečanje osnovnega kapitala s stvarnimi in/ali denarnimi vložki zasebnih vlagateljev, pri čemer družbe na ta način pridobljene vložke uporabijo izključno za povečanje vrednosti posamezne naložbe in zagotovitev ustreznih pogojev za nadaljnji razvoj družbe. Ob tem so posebej navedeni tudi cilji in metode prodajnih postopkov. Povečanje donosa kapitala je tudi zelo pomemben cilj, saj ta pomeni predvsem odraz učinkovitosti družbe in tako splošne koristi za samo družbo, državo in državljanke in državljanke. S tega vidika je ključen cilj upravljanja kapitalskih naložb države ustvarjanje donosa kapitalskih naložb države v višini 8 % na knjigovodsko vrednost kapitala leta 2020. V naslednjih treh letih je ciljna donosnost kapitalskih naložb države 5,9-odstotna za leto 2015, 6,30-odstotna za leto 2016 in 7,1-odstotna za leto 2017. Cilj je tudi povečanje uvrščanja družb v državni lasti na organiziran trg vrednostih papirjev, zato je pomembna vloga SDH sodelovanje pri razvoju kapitalskega trga v Republiki Sloveniji. Upošteva širše dimenzije ponudbe in povpraševanja na kapitalskih trgih bo Republika Slovenija vzporedno razvijala tudi ustrezne javne in spodbujala zasebne institucionalne investitorje, ki bodo lahko zagotovili ustrezen obseg agregatnega povpraševanja na kapitalskih trgih. To vlogo bo v veliki meri odigral demografski rezervni sklad. Skladno s tem je cilj strategije tudi oblikovanje rezervnega demografskega sklada, kot ga opredeljuje ZSDH-1, in sicer do konca leta 2015.

K 4. poglavju

Za doseg vseh navedenih ciljev strategija opredeljuje tudi principe upravljanja naložb, ki temeljijo na pravnem položaju, pristojnostih in aktih upravljanja SDH. V skladu s tem mu strategija upravljanja opredeljuje naloge pri upravljanju, ki vključujejo načine upravljanja s posrednimi in neposrednimi naložbami, pričakovanja glede dividend in donosov na kapital ter zagotavljanje nadzora, poročanja in preglednosti.

K 5. poglavju

Na podlagi pregleda stanja, utemeljenosti državnega lastništva in ciljev strategija upravljanja v skladu z določenimi kriteriji razvrsti kapitalske naložbe države na strateške, pomembne in portfeljske. Za vse kapitalske naložbe države, ki se pridobijo v skladu z veljavno zakonodajo s konverzijo terjatev v kapitalsko naložbo v postopkih prisilne poravnave in iz naslova danih posojil in plačanih poroštev in ki še niso del portfelja, strategija določa, da se štejejo za portfeljske naložbe. Razvrstitvi državnih naložb sledi opredelitev kapitalskih naložb po sektorjih in posameznih pomembnih in strateških naložbah.

K 6. poglavju

Strategija v šestem poglavju opredeli upravljanje pomembnih in strateških naložb države, in sicer po sektorjih in posameznih družbah. Opredelitev upravljanja poda osnovne podatke o sektorjih in posameznih družbah ter splošne in konkretne cilje. Strategija v tem poglavju podaja tudi kazalnike spremljanja poslovanja posameznih družb ter pričakovanja glede dobička na kapital (ROE) in EBITDA marže. Pri družbah so podane tudi primerjave med družbo in izbranim vzorcem primerljivih družb, kjer obstajajo.

K 7. poglavju

Sedmo poglavje določa veljavnost strategije upravljanja.