

Ljubljana, 10.5.2017

Vladi Republike Slovenije in

poslanskim skupinam: SMC, SDS, DeSUS, SD, ZL, NSi, IMNS, NP, NeP

Stališče pobudnic do Mnenja Vlade o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o SDH

1. Uvodna pojasnila

- a) Dve koalicijski stranki (SD in DESUS), Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS), Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS) ter Sinteza – koalicija civilne družbe so pred letom in pol na pobudo civilne družbe oblikovale delovno skupino z nalogo, da pripravi predlog sprememb Zakona o Slovenskem državnem holdingu (SDH), s katerimi naj bi se sistemsko izboljšalo sedanje vse prej kot zadovoljivo upravljanje državnega premoženja. Skupina je predlog že lani pripravila, koalicijski stranki SD in DESUS (njuna pooblaščenca poslanka) pa sta ga 6.3.2017 vložili v državnem zboru v obravnavo in sprejem.
- b) O Predlogu Zakona je vlada RS 20.4.2017 pripravila obširno pisno mnenje, v katerem v celoti zavrača predlagane sistemske spremembe. Takšna odločitev vlade preseneča zaradi formalnih in vsebinskih razlogov. Zakaj ji je težko pritrčiti, skušamo pojasniti v tem zapisu, pri čemer se omejujemo predvsem na družbeno-ekonomske vidike upravljanja državnega premoženja. Zaradi boljše preglednosti smo zapis strukturirali, njegove vsebine pa ne obremenjujemo z odvečnim leporečjem.

2. Splošno o upravljanju velikih poslovnih sistemov

Preko velikih poslovnih sistemov - ti so za državo razvojno ključnega pomena - se praviloma uresničuje več interesov. Največkrat jih delimo v tri skupine, to so interesi lastnikov, interesi zaposlenih in širši interesi družbe; slednje poleg države zastopajo tudi različna združenja civilne družbe ter gospodarska združenja. Kako uspešno poslovni sistem zadovoljuje to pestrost interesov, je v največji meri odvisno od njegovega upravljanja, konkretnije vsaj pri nas in v Srednji Evropi predvsem od sestave njegovega nadzornega veta (NS). Ko gre za slednje, to je za sestavo NS, se v praksi srečujemo z različnimi pristopi, od katerih je primerno izpostaviti dva:

- a) **Neoliberalni pristop.** Ta izhaja iz podmene, da je upravljanje poslovnega sistema izključna pristojnost lastnika, le izjemoma pa dopušča, da pri upravljanju sodelujejo tudi zaposleni, vendar brez možnosti, da pri tem resneje omejujejo lastnika. Ta upravljavski pristop danes v svetu vse bolj prevladuje, pri čemer naša država ni izvzeta.
- b) **Pristop, ki ustreza načelom »ekonomske demokracije«.** Ta zagovarja usmeritev, da naj pri upravljanju poslovnega sistema s svojimi predstavniki sodelujejo vsi ključni nosilci interesov, ki jih sistem uresničuje. Pristop so po drugi svetovni vojni uspešno razvijale države severne in srednje Evrope, zdaj pa njegovo uporabo vse bolj omejuje veliki finančni kapital. Se pa ga še vedno uspešno uporablja, kar velja tudi za Nemčijo. Oglejmo si na primeru velikega nemškega poslovnega sistema Fraport - ta je sedaj tudi lastnik ljubljanskega letališča -, kako je v praksi organizirano upravljanje, ki sledi usmeritvam »ekonomske demokracije«. Osrednje značilnosti njegove ureditve so:
 - NS Fraporta ima 20 članov, od katerih jih 10 zastopa interese lastnikov, preostalih deset pa interese dela. V kvoto lastnikov svoje predstavnike imenuje tudi država (občina-2, dežela-3, zvezna država-1), kvoto, ki pripada delu, pa zapolnjujejo predstavniki zaposlenih (od tega eden zastopa interese menedžmenta) in od Fraporta neodvisni sindikati.

- Sestava NS je visoko strokovna, poleg tega si NS pri sprejemanju pomembnejših odločitev pomaga z znanjem 18-članskega posvetovalnega organa, v katerem delujejo pretežno vrhnji menedžerji velikih nemških družb, ki s Fraportom niso interesno povezani.
- Za NS Fraporta je značilno predvsem naslednje: 1. Njegova sestava primerno odraža interese kapitala, zaposlenih, širše interese dela, ter splošne interese, to je ožje in širše države; 2. Primerno je poskrbljeno, da upravljanje pomembnega podjetja ne trpi zaradi nezadostne strokovnosti. 3. Ob velikosti in sestavi NS, kot jo ima Fraport, so možnosti za koruptivna ravnanja njegovih članov močno omejene.

Naj ne bo odveč omeniti, da je za ekonomsko uspešnost in socialno stabilnost Nemčije v nemajhni meri zaslužna prav demokracija, ki jo ta država uporablja pri upravljanju svojega gospodarstva.

3. Nekatere značilnosti upravljanja naše države

a) Izpostaviti je primerno predvsem naslednje:

- Uporabljamo volilni sistem, ki odločilno pomaga vzdrževati močno razvito strankokracijo. Slednja se odraža predvsem v tem, da je pretežna večina poslancev parlamenta tako odvisna od vodij njihovih političnih strank, da po njihovem nareku pridno uresničujejo svoje poslanske pristojnosti.
- Uporabljamo model koalicijske vlade, kar se v praksi odraža tako, da dobra polovica poslancev praviloma brez zadržkov podpira vlado, preostala slaba polovica pa ji podporo odreka in se predvsem trudi vladi upravljanje države čim bolj otežiti.
- Po letu 2008, ko se je pojavila kriza, bomo prihodnje leto, torej v desetih letih, dobili že peto vlado.

b) Od posledic gornje ureditve je primerno omeniti naslednje:

- Pri upravljanju države posebni interesi (interesi vodstev političnih strank ter interesi drugih navez - praviloma materialne narave) nadvladujejo skupne interese večine državljanov. Najbolj se to navskrižje interesov odraža prav pri upravljanju državnega premoženja.
- Močno smo oslabili pravno državo in sočasno okrepili korupcijo.
- Namesto države, ki naj bi delovala kot osrednji dejavnik pospešenega razvoja, država ta razvoj po letu 2004 otežuje. To se prepričljivo odraža v primerjavah naših razvojnih dosežkov z dosežki nekaterih evropskih držav, ki so še pred desetimi leti za Slovenijo bistveno zaostajale.

4. Aktualna ureditev upravljanja državnega premoženja.

a) Večino državnega premoženja upravlja Slovenski državni holding (SDH), del tudi DUTB (slaba banka). Skupaj upravlja SDH preko 80 podjetij. V nekaterih je večinski lastnik; od teh je primerno izpostaviti naslednje:

- promet in zveze: Slovenske železnice, Luka Koper, Družba za avtoceste-Dars, Pošta Slovenije, Telekom;
- energetika: HSE- Holding Slovenske Elektranre;
- banke in zavarovalnice: NLB, Abanka, SID banka, Zavarovalnica Triglav, Modra zavarovalnica;
- igralništvo: Loterija Slovenije, HIT Nova Gorica;
- kmetijstvo: Snežnik, Kočevska reka;

b) Za aktualni model upravljanja SDH je predvsem značilno naslednje:

- funkcijo skupščine opravlja vlada,
- NS ima pet članov. Predlog njegovih članov pripravi finančni minister na predlog komisije, ki jo sam imenuje, in ga posreduje vladi, ta pa ga posreduje v potrditev parlamentu. Zakon določa, da naj bi bili štirje od petih članov NS specialisti za naslednja področja: eden za financiranje, drugi za korporativno upravljanje, tretji za obveznosti in premoženje in četrti za korporacijsko pravo.
- Ključni akt upravljanja državnega premoženja je strategija upravljanja naložb, ki jo po vsebini pripravi finančni minister, na predlog vlade pa jo potrdi državni zbor. Izvajanje strategije se ureja z letnim načrtom, ki ga sprejme uprava SDH, potrebuje pa soglasje NS in finančnega ministra oziroma vlade.

c) Ocena aktualnega modela upravljanja SDH:

- SDH je velik, kompleksen poslovni sistem in ga je že zato objektivno težko dobro upravljati. Očitno so ga njegovi prvotni snovalci (vlada J:J. – 2012) tudi namenili potrebam hitre in ne ravno pregledne razprodaje državnega premoženja, ne pa učinkovitemu upravljanju tega premoženja.
- Model uporablja izrazito neoliberalni pristop (glej točko 2 tega zapisa), pri čemer ključno upravljavsko moč, ki gre lastniku, v času mandata posamezne vlade dejansko prepušča (formalno seveda ne) vodjem političnih strank, ki sestavljajo koalicijo. Na tako zasnovanem modelu ni mogoče razviti učinkovitega upravljanja, še posebej, če gre za poslovni sistem, ki deluje v razmerah, ko se vlade razmeroma hitro menjujejo.
- Prepričljivih argumentov v prid ocene, da država svoje premoženje slabo upravlja, se je tudi v času sedanje vlade nabralo nemalo. (Naj spomnimo zgolj na sramotne rezultate, ki jih beležimo pri razprodajah državnega premoženja ali pa na težave vlade, da bi številčno zapolnila NS SDH). Zato ni pretirano reči, da sta upravljanje SDH in DUTB med najšibkejšimi členi naše državne ureditve. Z njim državo močno siromašimo, koristi pa prinaša predvsem tujemu kapitalu ter domačim interesnim navezam, ki aktivno sodelujejo pri razprodaji našega skupnega premoženja.
- Ob gornjih navedbah bomo težko našli sistemsko težavo, ki je tako potrebna hitre sanacije, kot je prav upravljanje državnega premoženja.

5. Ključne vsebine Predloga sprememb Zakona o upravljanju SDH.

- a) Predlog sprememb Zakona o SDH (v nadaljevanju tudi: Predlog), ki ga je pripravila v uvodu omenjena delovna skupina, ima predvsem namen, da sedanji izrazito neoliberalni pristop k upravljanju državnega premoženja nadomesti s pristopom, ki po nemškem zgledu sledi usmeritvam »ekonomske demokracije«. Konkretno je s tem predvsem razumeti, da naj bi pri upravljanju državnega premoženja v prihodnje poleg vlade, ki pooseblja lastnika tega premoženja, sodelovali tudi predstavniki tistih vseslovenskih organizacij, ki jim ne gre odrekati, da so pomembni nosilci skupnih interesov državljanov. Kot takšne je po mnenju delovne skupine smiselno upoštevati Gospodarsko zbornico Slovenije (GZS), ZSSS, ZDUS in MSS. Da GZS sodeluje pri upravljanju SDH, je njeno vodstvo prvotno soglašalo, a se je kasneje iz težko razumljivih razlogov tej možnosti odreklo.
- b) Na gornjih izhodiščih pripravljeni Predlog vnaša v upravljanje SDH predvsem naslednje, vsebinsko pomembne spremembe:
- Številčno se NS poveča s sedanjih 5 na 10 članov. Štirje dodatni člani naj bi zastopali zgoraj našete organizacije (ne pa tudi GZS), eden pa interese zaposlenih v podjetjih, ki so vključena v SDH. Z izjemo tega, da njihov izvorni predlagatelj ni vlada, se glede kriterijev in postopkov potrjevanje dodatnih članov glede na že uveljavljeno prakso nič bistvenega ne spremeni. Omembe vredna je le omejitev, da omenjene organizacije za NS ne smejo predlagati svojih funkcionarjev, niti ne oseb, ki jih zaposlujejo.
 - Osnutka strategije upravljanja državnega premoženja (in njenih sprememb) ne pripravlja več finančno ministrstvo, ampak projektna skupina, katere člane v enem delu imenuje NS SDH, javnosti pa se omogoči, da se do njegove vsebine opredeli v javni razpravi.
 - NS SDH dobi več pristojnosti pri prodaji kapitalskih naložb večjih vrednosti.
 - Sedanji ekonomsko socialni odbor, ki niti ni zaživel, se nadomesti s strokovnimi odbori, ki delujejo kot posvetovalni organ NS; ta rešitev naj bi NS pomagala obvladovati zahtevne upravljavske probleme iz njegovih pristojnosti. (Tudi v tem primeru se Predlog zgleduje po nemških izkušnjah pri upravljanju velikih poslovnih sistemov).

6. Mnenje vlade o predlogu sprememb Zakona o upravljanju SDH.

- a) Kot rečeno, vlada v svojem mnenju z dne 20.4.2017 (v nadaljevanju: Mnenje) predlog sprememb Zakona o SDH v celoti zavrača. Za lažje razumevanje njenega ravnanja je primerno izhajati iz izhodiščnih premis, na katerih naj bi bila zasnovana veljavna ureditev upravljanja kapitalskih naložb države, razbrati pa se jih da tudi iz Mnenja. Gre predvsem za naslednje:

1. Cilji upravljanja kapitalskih naložb države naj bi bilo povečanje njihove vrednosti, zagotavljanje čim večjega donosa za lastnike in uresničevanje *morebitnih* strateških ciljev (Mnenje - stran 6). Te cilje naj bi bilo lažje uresničevati s koncentracijo upravljanja naložb v okviru holdinga, tudi zaradi prihrankov pri stroških upravljanja.
 2. Ker gre pri upravljanju kapitalskih naložb prednostno za finančne cilje, je prav, da finančno ministrstvo opravi ključne z upravljanjem povezane naloge. Te so predvsem: priprava predloga strategije upravljanja naložb, ključna opravila pri pripravi predloga članov NS SDH, skrb za primernost letnih načrtov upravljanja naložb, ki jih sicer pripravlja uprava SDH.
 3. Naloga SDH je skrb za uresničevanje ciljev strategije upravljanja, to je predvsem finančnih ciljev države. Člani njegovega NS morajo zato biti zavezani uresničevanju teh ciljev, zato naj bi bilo nesprejemljivo, da del članov zastopa interese nevladnih organizacij s cilji, ki ne zadovoljujejo finančnih koristi države.
- b) Cilji upravljanja državnega premoženja, kakor so zapisani v gornji točki (6.a.1.), so vprašljivo opredeljeni, če že niso močno zgrešeni. Prednostni cilj tega upravljanja naj bi namreč bil učinkovito podpirati vsesplošen gospodarski razvoj države; kratkoročni finančni cilji (polnjene proračuna) so sicer pomembni, ne morejo pa biti primarni. Naj to mnenje podpremo z naslednjim primerom. Ena od družb iz sestava SDH, to je DARS (avtoceste), razpolaga s kapitalom v vrednosti, ki ustreza četrtini vrednosti vseh kapitalskih naložb, ki jih SDH upravlja. Vprašajmo se, ali je cilj države, da DARS vrednost teh naložb in njihovo donosnost povečuje, ali pa naj bo njegov primarni cilj to, da državi ob čim nižjih stroških (torej ob čim manjši rasti njegovih naložb in posredno s tem tudi kapitala) zagotavlja kvalitetno avtocestno infrastrukturo. Dileme, kateri od dveh odgovorov naj ima prednost, verjetno ni. Podobno velja za železnice in več ali manj za vse kapitalске naložbe države, ki jih sedanja strategija opredeljuje kot strateške. Finančni cilji naj imajo zato prednost predvsem pri naložbah, ki jih strategija opredeljuje kot portfeljske, to pa je po vrednosti le manjši del vseh naložb, ki jih upravlja SDH.
 - c) Zaradi neprimerne opredelitve temeljnega cilja upravljanja državnega premoženja, je resno prizadeta organizacija tega upravljanja. Konkretno: vprašljiva so pričakovanja o prednostih velike koncentracije upravljanja, preveč pristojnosti se pri upravljanju nalaga finančnemu ministrstvu, podcenjuje se vlogo, ki jo k učinkovitemu upravljanju lahko prispeva NS, če je interesno ustrezno strukturiran, strokovno usposobljen pa tudi številčno primerno močan. Povedano drugače: veljavna ureditev upravljanja državnega premoženja odraža nekoliko specifičen neoliberalni pristop, pri katerem imamo opraviti z enim samim lastnikom (državo), katerega primarni cilj je dobiček (polnjenje proračuna).
 - d) Slabosti veljavne ureditve upravljanja naložb države poskuša Predlog zakona o spremembah Zakona o SDH vsaj v enem delu sanirati, predvsem tako, da v veljavno ureditev vnaša spremembe, ki ustrezajo usmeritvam »ekonomske demokracije«. Slednje bolj primerno upoštevajo širše družbene interese in ne zgolj interesov kapitala, oziroma v konkretnem primeru, interesov ter volje trenutno vladajoče politike. Opraviti imamo torej z dvema močno različnima konceptoma o upravljanju državnega premoženja; vlada se je očitno za sedaj odločila, da se neoliberalnemu konceptu ne odreče, pa čeprav njegove družbene upravičenosti dosedanja rezultati delovanja SDH ne potrjujejo.
 - e) V svojem obširnem Mnenju vlada, kot rečeno, dosledno brani veljavno ureditev upravljanja državnega premoženja. Njenim argumentom ni smiselno oporekati, saj z njimi zgolj opravičuje ureditev, za katero v tem zapisu ugotavljamo, da je zasnovana na napačnem izhodišču o tem, kaj naj bo temeljni cilj upravljanja državnega premoženja. Če ta cilj ne bi bil vprašljiv, bi argumenti vlade v prid sedanje ureditve imeli večjo težo, tako pa niso prav uporabni.
 - f) Nazadnje naj ponovimo, da vprašljivost veljavne ureditve upravljanja državnega premoženja najbolj kažejo kar rezultati, ki jih ima SDH v času svojega delovanja. Res je sicer, da so ti rezultati vse prej kot dobri tudi zato, ker ima vlada pri sprejemanju ključnih odločitev o ravnanjih z državnim premoženjem moč, ki jo lahko opredelimo za monopolno. Ta njen monopol pa je za državo problematičen tudi zaradi resnega demokratičnega deficita, ki ga na sploh ugotavljamo pri upravljanju države. (Glej točko 3 tega zapisa).

- g) Argument vlade, da bi predlog nasprotoval načelu neodvisnosti SDH je vsaj nenavaden. Trditve, da kandidati, ki jih (po veljavnem zakonu) predlaga finančni minister ne delujejo v interesu predlagatelja, če pa bo predlagatelj kdo drug, pa delujejo v interesu predlagatelja, ni mogoče utemeljiti.
- h) Kriteriji, na katere se sklicuje vladno mnenje, veljajo za vse predlagane kandidate; vlada ne le lahko, ampak mora zavrniti vse predlagane kandidate, če ne izpolnjujejo pogojev.
- i) Vlada državno premoženje upravlja v interesu vseh državljanov, delovanje »v interesu predlagateljev« je torej legitimno, saj so interesi tako širokih civilno družbenih organizacij, kot so sindikati, ZDUS in mladinski svet, vsaj enakovredni interesom finančnega ministra.
- j) Povsem zgrešeno je vladno »obračunavanje« s sklicevanjem predlagateljev zakona na nemško prakso upravljanja. Vlada ugotavlja, da je sklicevanje na Fraport in Deutsche Bahn neumestno, ker ti dve družbi opravljata drugačno dejavnost kot SDH. A prav ta razlika govori v prid predlaganemu modelu upravljanja, saj je razlogov za uvrstitev »zunanjih« članov v NS podjetja, ki upravlja z državnimi naložbami, več kot v NS železniškega in letališkega podjetja. Če pa je različna dejavnost razlog za različne načine upravljanja, bi bilo treba korenito spremeniti ZGD in uzakoniti toliko modelov upravljanja, kot je dejavnosti.
- k) Po mnenju vlade in ZPS mora biti odstopanje od veljavne ureditve (predvsem) po ZGD resno utemeljeno. A za odstopanje od veljavne ureditve po zakonu o delavskem soupravljanju utemeljitev sploh ni bilo. NS SDH namreč nima nobenih predstavnikov delavcev, ZSDH je veljavnost tega zakona preprosto izključil. Že ta odstop od »veljavne ureditve« sam po sebi nakazuje, da je SDH družba sui generis in ne običajna gospodarska družba, in da so zato določbe, ki odstopajo od veljavne ureditve, normalne in povsem skladne s temeljnimi pravili pravne vede o veljavnosti zakonov.

7. Sklep

Vlada naj v nadaljnji obravnavi Predlog zakona o spremembah Zakona o SDH podpre in s tem pokaže, da dobro prepoznava ključne sistemske probleme države in da jih je pripravljena tudi učinkovito razreševati.

Podpisniki: Zveza Svobodnih Sindikatov Slovenije
Zveza Društev Upokojencev Slovenije
Mladinski Svet Slovenije
Koalicija Civilne Družbe Sinteza-KCD

