

Pripombe k predlogu Zakona o nacionalnem demografskem skladu

z vidika varovanja strateškega pomena Luke Koper, zaposlenih, investicijske sposobnosti in dolgoročne stabilnosti pokojninskega sistema

1. Uvodno stališče

Predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu naslavlja pomembno in legitimno družbeno vprašanje, to je dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema v razmerah staranja prebivalstva. Namen oblikovanja institucije, ki bi dolgoročno prispevala k stabilnosti pokojninske blagajne, je zato razumljiv in ga ni mogoče zavrniti kot takega. Tudi predlog sam izhaja iz demografskih projekcij, ki kažejo rast deleža starejšega prebivalstva in pričakovano povečanje javnih izdatkov za pokojnine.

Vendar predlog zakona hkrati odpira pomembna vprašanja glede upravljanja državnega premoženja, zlasti v delu, ki se nanaša na strateške gospodarske družbe in družbe, ki upravljajo infrastrukturo državnega pomena. Predlog namreč v eni instituciji združuje več različnih funkcij: funkcijo demografskega oziroma pokojninskega rezervnega sklada, funkcijo državnega holdinga in funkcijo upravljanja strateških državnih naložb. Takšna ureditev ni nujno neustrezna, vendar zahteva bistveno jasnejše zakonske varovalke, da finančni cilji sklada ne bi prevladali nad dolgoročnimi javnimi, infrastrukturnimi, razvojnimi, zaposlitvenimi in socialnimi interesi.

Z vidika zaposlenih, socialnega dialoga in dolgoročnega razvoja strateških družb je posebej pomembno, da se predlog zakona ne presoja zgolj skozi vidik donosnosti portfelja, višine dividend ali kupnin od prodaje naložb. Presojati ga je treba tudi skozi vpliv na investicijsko sposobnost družb, kakovost zaposlitev, stabilnost prispevne osnove, regionalni razvoj, varnost, infrastrukturo in dolgoročno konkurenčnost slovenskega gospodarstva.

2. Luka Koper ni običajna kapitalska naložba, temveč infrastruktura državnega pomena

Luka Koper ne sme biti obravnavana kot običajna portfeljska kapitalska naložba. Gre za družbo, ki upravlja pristaniško infrastrukturo državnega pomena in ima ključno vlogo pri logistični povezanosti Slovenije, oskrbi gospodarstva, mednarodni konkurenčnosti, varnosti, razvoju regije, okoljski odgovornosti, energetskega prehodu in uresničevanju dolgoročnih strateških interesov države.

Pristanišče Koper je osrednje slovensko tovarno pristanišče in pomembno logistično vozlišče širšega srednjeevropskega prostora. Njegova vloga presega običajno kapitalsko udeležbo države v gospodarski družbi. Nanaša se na prometno infrastrukturo, koncesijski režim, državni prostorski razvoj, povezljivost z zaledjem, mednarodne blagovne tokove, varnost oskrbe, okoljsko upravljanje in dolgoročno gospodarsko odpornost države.

Zato je treba v predlogu zakona zagotoviti, da bodo družbe, ki upravljajo infrastrukturo državnega pomena, jasno in stabilno opredeljene kot strateške naložbe države. Takšna opredelitev ne sme biti prepuščena zgolj vsakokratni strategiji upravljanja naložb sklada, temveč mora imeti jasno zakonsko podlago.

3. Merila za strateške in nestrategijske naložbe so premalo jasna

Predlog zakona strateške cilje opredeljuje razmeroma široko, vendar ne določa dovolj jasnih materialnih meril, na podlagi katerih bi bilo mogoče zanesljivo razlikovati med strateškimi in nestrategijskimi naložbami. Namen strateških naložb je povezan z državno infrastrukturo, javnimi službami, varnostjo, razvojem in pomembnimi družbenimi interesi, vendar je natančnejša razvrstitev v veliki meri prepuščena strategiji upravljanja naložb sklada.

Takšna rešitev je z vidika dolgoročne stabilnosti strateških infrastrukturnih družb premalo določna. Strategija upravljanja je sicer pomemben akt, vendar ne more nadomestiti jasnih zakonskih meril,

zlasti kadar gre za družbe, ki upravljajo državno infrastrukturo, koncesijsko infrastrukturo, kritično infrastrukturo ali infrastrukturo, pomembno za varnost, oskrbo države in mednarodno povezljivost.

Zato predlagamo, da se v zakon doda jasnejša materialna opredelitev strateških naložb.

Kot strateške naložbe naj se štejejo zlasti družbe, ki upravljajo infrastrukturo državnega pomena, prometno, logistično, koncesijsko infrastrukturo, infrastrukturo prometnega omrežja TEN-T, infrastrukturo, pomembno za varnost in oskrbo države, ter infrastrukturo, ki je bistvena za mednarodno gospodarsko in logistično povezljivost Republike Slovenije.

4. Koncesijska pogodba ne sme biti zadosten razlog za znižanje državnega deleža pod strateški prag

Posebno pozornost zahteva ureditev, po kateri je pri strateških naložbah predviden minimalni delež 50 % in en glas, vendar je hkrati predvidena možnost znižanja pod ta delež, če se učinkovito uresničevanje strateških ciljev zagotavlja s časovno omejeno koncesijsko pogodbo in če to predvideva strategija upravljanja naložb sklada. To je za Luko Koper posebej občutljivo, saj družba pristaniško infrastrukturo upravlja na podlagi koncesijskega razmerja.

Sama okoliščina, da družba upravlja infrastrukturo na podlagi koncesijske pogodbe, ne sme biti uporabljena kot zadosten argument za znižanje državnega lastniškega deleža pod strateški prag. Koncesijska pogodba ureja izvajanje določenih pravic in obveznosti glede upravljanja infrastrukture, ne nadomešča pa strateškega lastniškega interesa države pri družbi, ki ima širši pomen za gospodarstvo, varnost, razvoj, zaposlene in lokalno skupnost.

Pri Luki Koper bi bila razlaga, da je strateški interes države zadostno varovan že s koncesijsko pogodbo, preozka. Pristanišče ni zgolj predmet koncesijskega razmerja, temveč dolgoročni razvojni, logistični, infrastrukturni, varnostni, okoljski in gospodarski sistem. Zato pri družbah, ki upravljajo infrastrukturo državnega pomena, koncesijska pogodba ne sme biti razumljena kot nadomestek za strateški lastniški položaj države oziroma sklada, temveč zgolj kot eden od pravnih instrumentov urejanja izvajanja dejavnosti.

5. Sprememba klasifikacije strateške naložbe mora biti posebej omejena pri infrastrukturnih družbah državnega pomena

Predlog zakona ne določa dovolj jasnih vsebinskih pogojev za spremembo klasifikacije posamezne naložbe iz strateške v nestrateško. Čeprav je predvideno, da strategijo upravljanja sprejme Državni zbor, to samo po sebi še ne zagotavlja dovolj močne materialne varovalke za družbe, ki upravljajo ključno državno infrastrukturo.

Pri običajnih strateških naložbah je mogoče razumeti, da se njihova klasifikacija v izjemnih primerih presoja glede na spremenjene gospodarske, razvojne ali javnofinančne okoliščine. Vendar takšna logika ne more enako veljati za družbe, katerih strateški pomen izhaja iz same narave infrastrukture, ki jo upravljajo. Pri družbah, ki upravljajo infrastrukturo državnega pomena, kritično prometno, logistično, varnostno ali koncesijsko infrastrukturo, sprememba klasifikacije ne sme biti uporabljena kot podlaga za znižanje deleža države oziroma sklada pod strateški lastniški prag.

Njihov pomen ni odvisen zgolj od vsakokratne strategije upravljanja, temveč izhaja iz trajnega javnega interesa, oskrbne in logistične odpornosti države, varnostnih funkcij, koncesijskih obveznosti, dolgoročnega razvoja infrastrukture, vpliva na zaposlene, lokalno skupnost in širše gospodarsko okolje.

Zato predlagamo, da zakon jasno določi dve ravni varovanja. Pri strateških naložbah nasploh mora biti morebitna sprememba klasifikacije dopustna samo izjemoma, na podlagi posebne, javno obrazložene in vsebinsko utemeljene presoje javnega interesa, vpliva na infrastrukturo, zaposlene, lokalno skupnost, dolgoročne investicije, koncesijske obveznosti in gospodarsko varnost države.

Pri družbah, ki upravljajo infrastrukturo državnega pomena oziroma kritično prometno, logistično, varnostno ali koncesijsko infrastrukturo, pa zakon ne bi smel dopuščati spremembe klasifikacije ali drugega ukrepa, ki bi omogočil znižanje deleža države oziroma sklada pod strateški lastniški prag.

6. Dividendna politika sklada ne sme ogroziti investicijske sposobnosti strateških družb

Predlog zakona predvideva, da se pomemben del dividend in kupnin nameni za financiranje pokojninske blagajne, skrbi za starejše, družinske politike in akumulacije premoženja sklada. Takšna ureditev lahko ustvari sistemski pritisk na družbe v portfelju sklada, da zagotavljajo stabilna ali visoka dividendna izplačila tudi v okoliščinah, ko bi bilo z vidika dolgoročnega razvoja bolj odgovorno zadržati večji del dobička za investicije, tehnološki razvoj, varnost, odpornost in kadrovske stabilnosti.

Pri infrastrukturnih družbah, kot je Luka Koper, je to vprašanje posebej pomembno. Pristaniška dejavnost zahteva dolgoročne in kapitalsko intenzivne investicije v infrastrukturo, terminalske zmogljivosti, varnost, okolje, energetske učinkovitost, digitalizacijo, zaledno povezljivost in kakovost delovnih pogojev. Če bi dividendna politika sklada postala preveč toga ali usmerjena predvsem v kratkoročni denarni tok, bi lahko začela neposredno tekmovati z razvojnimi potrebami družbe.

Zato mora zakon jasno določiti, da dividendna politika pri strateških infrastrukturnih družbah ne sme ogroziti potrjenega investicijskega cikla, finančne stabilnosti družbe, koncesijskih obveznosti, dolgoročnega razvoja infrastrukture, varnosti, okoljske odgovornosti in socialne stabilnosti zaposlenih.

Predlagamo, da se v zakon vključi določba z naslednjo vsebinsko usmeritvijo:

Pri določanju pričakovanj glede dividend družb, ki predstavljajo strateške infrastrukturne naložbe, mora sklad upoštevati dolgoročno investicijsko sposobnost družbe, koncesijske in druge javne obveznosti, finančno stabilnost, razvoj infrastrukture, varnost, okoljske zahteve, kakovost zaposlitev in socialno stabilnost. Dividendna politika ne sme ogroziti dolgoročnega razvoja in javne funkcije takšnih družb.

7. Pokojninska stabilnost se ne sme graditi na slabitvi prispevne osnove

Osnovni vir financiranja pokojninskega sistema so delo, plače, zaposlenost in prispevki. Demografski sklad je lahko pomemben dodatni vir financiranja, vendar ne sme biti oblikovan tako, da bi zaradi dividendnega pritiska posredno spodbujal zniževanje stroškov dela, zmanjševanje kakovosti zaposlitev, odlaganje investicij ali poslovne modele, ki kratkoročno povečujejo dividende, dolgoročno pa slabijo gospodarsko in zaposlitveno osnovo.

V tem je eno ključnih sistemskih tveganj predloga. Če se pokojninska blagajna dopolnjuje iz dividend družb, ki bi zaradi teh dividend morale zmanjševati investicije, povečevati pritisk na delo ali slabiti dolgoročno konkurenčnost, potem sistem ne ustvarja nujno nove vrednosti. Lahko pride do premeščanja vira financiranja iz prispevkov iz dela v prihodke iz kapitala, pri čemer se dolgoročno lahko oslabi prav tista osnova, iz katere se pokojninski sistem primarno financira.

Zato mora zakon poleg finančne donosnosti sklada upoštevati tudi širši neto učinek na pokojninski sistem. Pri presoji uspešnosti upravljanja naložb ne bi smeli upoštevati zgolj višine dividend, kupnin, donosnosti portfelja in rasti vrednosti premoženja, temveč tudi vpliv na stabilnost delovnih mest, kakovost zaposlitev, maso plač, prispevno osnovo, investicije, tehnološki razvoj, varnost, odpornost in dolgoročno konkurenčnost družb.

8. Digitalizacija, avtomatizacija in produktivnost morajo služiti razvoju, ne zgolj zniževanju stroškov dela

Pri strateških infrastrukturnih družbah je tehnološki razvoj nujen. Digitalizacija, avtomatizacija in uvajanje novih tehnologij so lahko pomemben vir večje varnosti, pretočnosti, energetske učinkovitosti, boljše uporabe prostora, višje dodane vrednosti in dolgoročne konkurenčnosti. Vendar morajo biti takšni procesi vodeni razvojno, odgovorno in socialno vzdržno.

Če bi bili tehnološki procesi razumljeni predvsem kot sredstvo za zmanjševanje zaposlenosti, zniževanje stroškov dela in povečevanje dividendnega izplena, bi to lahko bilo v nasprotju s širšim družbenim namenom demografskega sklada. Sklad, ki naj bi dolgoročno prispeval k stabilnosti pokojninskega sistema, ne bi smel posredno spodbujati usmeritev, ki zmanjšujejo kakovostno zaposlenost in prispevno osnovo.

Zato je treba v okviru upravljanja strateških družb jasno razlikovati med produktivnostjo, ki temelji na znanju, tehnologiji, varnosti, organizacijski zrelosti in dodani vrednosti, ter kratkoročnim zniževanjem stroškov dela, ki lahko dolgoročno oslabi družbo, zaposlene in javni interes.

9. Uspešnost sklada mora biti merjena širše od dividend in donosnosti

Uspešnost Nacionalnega demografskega sklada ne sme biti merjena preozko. Dividende, kupnine, donosnost portfelja in rast vrednosti premoženja so legitimni kazalniki, vendar niso zadostni za institucijo, ki naj bi služila dolgoročni stabilnosti pokojninskega sistema in upravljala strateške državne naložbe.

Pri strateških infrastrukturnih družbah mora biti merilo uspešnosti tudi to, ali družbe ohranjajo investicijsko sposobnost, razvojno dinamiko, varnost, okoljsko odgovornost, kakovost zaposlitve, zaposlitveno stabilnost, socialni dialog, regionalno vpetost in dolgoročno konkurenčnost. Visoka dividenda v posameznem letu sama po sebi še ne pomeni visoke javne koristi. Pri infrastrukturni in investicijsko intenzivni družbi je lahko nižja dividenda, ki omogoča reinvestiranje v razvoj, dolgoročno bolj koristna za državo, zaposlene, gospodarstvo in pokojninski sistem.

Zato predlagamo, da se v zakon ali v spremljajoče akte vključi obveznost spremljanja širših učinkov upravljanja strateških naložb, zlasti glede vpliva na investicije, zaposlene, prispevno osnovo, infrastrukturo in dolgoročno javno korist.

10. Predlagane zakonske dopolnitve

Na podlagi navedenega predlagamo naslednje dopolnitve predloga zakona:

10.1 Jasnejša zakonska opredelitev strateških naložb

V zakon naj se dodajo jasna materialna merila, po katerih se kot strateške naložbe praviloma štejejo družbe, ki upravljajo infrastrukturo državnega pomena, kritično infrastrukturo, koncesijsko infrastrukturo, infrastrukturo prometnega omrežja TEN-T ali infrastrukturo, pomembno za varnost, oskrbo države in mednarodno povezljivost.

10.2 Posebna varovalka za koncesijske infrastrukturne družbe

V zakon naj se doda izrecna določba, da pri družbah, ki upravljajo infrastrukturo državnega pomena, sama koncesijska pogodba ne more biti zadosten razlog za znižanje državnega deleža oziroma deleža sklada pod prag, določen za strateške naložbe.

10.3 Varovanje strateške klasifikacije in lastniškega praga pri infrastrukturnih družbah državnega pomena

Pri družbah, ki upravljajo infrastrukturo državnega pomena, kritično prometno, logistično, varnostno ali koncesijsko infrastrukturo, pomembno za varnost, oskrbo države, mednarodno povezljivost in dolgoročni gospodarski razvoj Republike Slovenije zakon ne bi smel dopuščati spremembe

klasifikacije, razpolaganja z naložbo ali drugega ukrepa, ki bi omogočil znižanje deleža države oziroma sklada pod strateški lastniški prag 50 % in en glas.

Takšne družbe ne smejo biti obravnavane kot običajne portfeljske naložbe, pri katerih bi bilo mogoče lastniški delež države znižati na podlagi finančne, portfeljske ali tekoče javnofinančne presoje. Njihov pomen presega donosnost kapitala, saj vključuje upravljanje infrastrukture državnega pomena, zagotavljanje logistične in oskrbne odpornosti, varnostne funkcije, dolgoročni razvoj, vpliv na zaposlene, lokalno skupnost in širše gospodarsko okolje.

Zato mora biti varovalka določena neposredno v zakonu. Pri takšnih družbah sama koncesijska pogodba, strategija upravljanja, sprememba klasifikacije ali druga izvedbena odločitev ne sme biti zadostna podlaga za znižanje deleža države oziroma sklada pod strateški lastniški prag 50 % in en glas.

10.4 Omejitev dividendnega pritiska pri strateških infrastrukturnih družbah

Pri strateških infrastrukturnih družbah naj se določi, da dividendna politika ne sme ogroziti investicijske sposobnosti, finančne stabilnosti, koncesijskih obveznosti, razvoja infrastrukture, varnosti, okoljske odgovornosti in socialne stabilnosti zaposlenih.

10.5 Širše merjenje uspešnosti sklada

Uspešnost sklada naj se ne meri samo po višini dividend, kupnin, donosnosti portfelja in rasti vrednosti premoženja, temveč tudi po dolgoročnem vplivu na razvoj družb, kakovost zaposlitev, stabilnost prispevne osnove, investicije, varnost, odpornost, socialni dialog in javno korist.

10.6 Vključitev trajnostnih, socialnih in razvojnih ciljev med cilje upravljanja sklada

Predlog zakona cilje upravljanja sklada opredeljuje pretežno skozi finančno, donosnostno in portfeljsko logiko. V ospredju so koncentracija naložb, povečevanje vrednosti premoženja sklada, zagotavljanje donosov, varnost, razpršenost, likvidnost in donosnost naložb. Ti cilji so pomembni, vendar za upravljanje državnega premoženja, zlasti strateških infrastrukturnih družb, niso zadostni.

Sodobno korporativno upravljanje, zlasti pri družbah v državni lasti in družbah z velikim javnim vplivom, ne more biti omejeno zgolj na kratkoročno finančno donosnost ali dividendni izplen. Temeljiti mora na dolgoročnem povečevanju vrednosti družbe ob upoštevanju vplivov na zaposlene, okolje, lokalno skupnost, dobaviteljske verige, varnost, odpornost, upravljanje tveganj in širši javni interes. To je še posebej pomembno pri družbah v državni lasti, ki upravljajo infrastrukturo državnega pomena ali izvajajo dejavnosti z izrazitim javnim, socialnim, okoljskim in razvojnim učinkom.

Zato predlagamo, da se med cilje in merila upravljanja Nacionalnega demografskega sklada izrecno vključijo tudi trajnostni, socialni, okoljski, razvojni in odpornostni cilji. Sklad pri upravljanju naložb ne sme zasledovati zgolj finančne donosnosti, temveč mora upoštevati tudi dolgoročno vrednost družb, kakovost zaposlitev, varnost in zdravje pri delu, socialni dialog, vpliv na lokalne skupnosti, okoljske cilje, podnebno odpornost, tehnološki razvoj, stabilnost dobavnih in logističnih verig ter dolgoročno konkurenčnost strateških družb.

Pri strateških infrastrukturnih družbah mora biti zato jasno določeno, da finančni cilji sklada ne smejo prevladati nad trajnostnim razvojem, investicijsko sposobnostjo, varnostjo, odpornostjo infrastrukture, kakovostjo zaposlitev in dolgoročnim javnim interesom. Merila uspešnosti sklada morajo biti oblikovana tako, da bodo poleg dividend, donosnosti in vrednosti premoženja zajemala tudi nefinančne kazalnike, pomembne za dolgoročno stabilnost družb in javno korist.

11. Sklep

Predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu zasleduje legitimen cilj dolgoročne pokojninske stabilnosti, vendar mora biti pri upravljanju strateških infrastrukturnih družb bistveno bolj določen in previden. Luka Koper mora ostati izrecno in trajno opredeljena kot strateška naložba države. Koncesijska pogodba ne sme biti uporabljena kot zadostna podlaga za znižanje državnega lastniškega deleža pod strateški prag.

Dividendna politika Nacionalnega demografskega sklada pri Luki Koper in primerljivih strateških infrastrukturnih družbah ne sme biti oblikovana zgolj glede na tekoče finančne potrebe sklada. Upoštevati mora investicijski cikel, koncesijske obveznosti, finančno stabilnost, razvoj infrastrukture, varnost, okoljske zahteve, zaposlene, socialni dialog in dolgoročno konkurenčnost slovenskega logističnega prostora.

Predlog je premalo usklajen s sodobnim razvojem korporativnega upravljanja in trajnostnega poročanja, saj na ravni ciljev sklada ne vključuje dovolj jasno tistih trajnostnih, socialnih, okoljskih in razvojnih meril, ki jih morajo številne družbe v njegovem portfelju že same razkrivati, spremljati in upravljati.

Pokojninska stabilnost se ne sme graditi na način, ki bi hkrati pritiskal na družbe, ki ustvarjajo plače, prispevke, investicije, kakovostna delovna mesta in dolgoročni gospodarski razvoj. Zato je treba predlog zakona dopolniti z jasnimi varovalkami za strateške infrastrukturne družbe, posebej za Luko Koper, ter z mehanizmi, ki bodo preprečevali, da bi kratkoročni dividendni ali prodajni cilji prevladali nad dolgoročnim javnim interesom.