

# *Zakon o udeležbi delavcev v lastništvu podjetij*

## Uvodna študija

**Avtorji:** Tej Gonza, Gregor  
Berkopec, David Ellerman

**Datum:** 1.12.2020

## 1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA PREDLOG ZAKONA

Predlog zakona je pripravljen za namen vzpostavitve splošnega modela za delni ali celotni odkup delnic ali deleža v družbi s strani lastniške zadruga zaposlenih (v nadaljevanju »lastniška zadruga zaposlenih«), s katerim bi:

- (i) zagotovili model za prenos delnega ali celotnega lastništva predvsem v malih in srednje velikih podjetjih (MSP) in tudi v večjih podjetjih, ter s tem prispevali k trajnostnem oziroma dolgoročnejšemu razvoju teh podjetij;
- (ii) vzpostavili motivacijsko shemo za zaposlene, ki temelji na demokratični in inkluzivni lastniški shemi;
- (iii) zagotovili odgovoren lastniški model za slovenska podjetja, ki je okoljsko trajnostno naravnano, odgovoren do lokalnih skupnosti in zasedra lastništvo slovenskih podjetij med slovenskim prebivalstvom.

Evropske in domače institucije že nekaj časa opozarjajo na problem nasledstva v MSP v primeru umika ali upokojitve lastnika ter hkrati poudarjajo vlogo bolj pravičnih in vključujočih ter s tem motivacijskih modelov ekonomske organizacije.

Evropska Komisija je v zadnjih 30 letih izdala številne študije, poročila in priporočila, ki so usmerjena v participacijo zaposlenih pri so-lastništvu, dobičku ali delniških opcijah za zaposlene. Del tega opusa so poročila PEPPER ('Participation of Employed Persons in Profit and Enterprise Results') iz 1991, 1997, 2006 in 2009.

Septembra 2007 je takratna francoska ministrica za finance Christine Lagarde napovedala nov 'Evropski participativni model', oktobra 2010 pa je Evropski ekonomsko-socialni odbor nadaljeval s pobudo v okviru njihovega programa za finančno participacijo zaposlenih v Evropi.<sup>1</sup> Odbor je finančno participacijo prepoznal kot »dobro poslovno priložnost ter priložnost za delavce in družbo kot celoto«. Marca 2012 je bilo v Evropskem parlamentu zaslihanje na temo finančne participacije zaposlenih.<sup>2</sup>

Decembra 2012 je Evropska komisija izdala akcijski plan za evropski gospodarski zakon in korporativno upravljanje, kjer je pozvala k vzpostavitvi zakonodajnega okvirja za bolj odgovorne in trajnostne lastniške modele in omenila lastništvo zaposlenih kot pomemben del te iniciative. Komisija je omenila, da ima v Evropi lastništvo zaposlenih dolgo tradicijo in je pogosto bilo zelo uspešno. Komisija je zaključila, da je na nivoju pravnega sistema držav članic ključno urediti področje z vidika davčne obravnave, socialne varnosti in delovnega prava.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> European Economic and Social Committee: Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Employee financial participation in Europe' (own-initiative opinion), SOC/371, Brussels, 21 October 2010

<sup>2</sup> European Federation of Employee Share Ownership (EFES) (2012): A European policy for employee ownership and participation. Report, Public Hearing in the European Parliament, 22 March 2012, Brussels

<sup>3</sup> European Commission (2012): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan: European company law and corporate governance - a modern legal framework for more engaged shareholders and sustainable companies, Strasbourg, 12.12.2012, COM (2012) 740 final.

V resoluciji 15. septembra leta 2016 (2015/2320(INI)) je tudi Evropski parlament pozval Evropsko komisijo, da spodbuja države članice ter lokalne in regionalne institucije za širjenje uspešne prakse v sektorju MSP, kar vključuje tudi različne modele participacije zaposlenih v lastništvu podjetij.

Evropska federacija za lastništvo zaposlenih (v nadaljevanju »EFES«) v svojem poročilu (2019) ugotavlja, da na ravni EU akcijski plan Evropske komisije ni bil realiziran, zaradi česar je sektor malih in srednje velikih podjetij (v nadaljevanju »MSP«) še vedno ogrožen.<sup>4</sup> V poročilu poudarjajo, da naj se model za vključevanje zaposlenih v lastništvo strukturo podjetij, predvsem pri MSP, kjer trg za prenos lastništva ni zadostno urejen, uredi na ravni držav članic. Za države članice je torej pomembno, da sprejmejo zakonodajo, ki bi omogočila in davčno spodbudila odkup deležev v podjetjih s strani zaposlenih. EFES ugotavlja, da je Slovenija ena izmed članic EU, ki zakonodajno na področju so-lastništva zaposlenih močno zaostaja za »prvo« Evropo. Zakonodaja Nemčije, Švedske, Avstrije, Norveške, Španije, Finske, Velike Britanije, Italije, Nizozemske in Francije je na dotičnem področju veliko pred Slovenijo ter ostalimi državami periferije, kot so Grčija, Portugalska, Ciper, Slovaška, Litva, Poljska, Romunija in Estonija (EFES, str. 12-13).

Priporočila EFES so povzeli tudi v organizaciji Better Finance. Better Finance so v poročilu *'New vision for Europe's Capital Markets'*<sup>5</sup> (2020, str. 20) zapisali: »V EU je potrebno vzpostaviti lastništvo zaposlenih kot način za participacijo državljanov na kapitalskih trgih in za razvoj kulture lastništva. [...] Komisija in države članice so povabljeni, da spodbujajo lastništvo zaposlenih v EU.« Predlog Better Finance je z delitvijo poročila podprlo tudi Vseslovensko združenje malih delničarjev.

Osnutek Zakona o udeležbi zaposlenih v lastništvu je pripravljen v skladu s smernicami institucij kot sta EFES in Better Finance ter v skladu s smernicami Evropske komisije in drugih institucij EU. Smernice evropskih institucij ne predlagajo konkretnega modela, zato smo koncept slovenskega modela za so-lastništvo zaposlenih utemeljili na predlogu *'A Generic ESOP: Employee Share Plan for Europe'*<sup>6</sup>, ki je bil predstavljen s strani EFES. EFES je predlog osnoval na modelu Employee Stock Ownership Plan (v nadaljevanju »ESOP«) iz ZDA, verjetno najbolj uspešni praksi so-lastništva zaposlenih za namene sodobnega gospodarstva. ESOP-a na hitro predstavimo v točki 1.2.

## 1.1 OCENA STANJA

V Republiki Sloveniji pravni red ne vzpodbuja pluralizma lastniških shem značilnega za anglosaški pravni sistem in skandinavske države. Komisija za lastniško strukturo, ekspertna skupina iz VB, je nedavno opozorila, da monokultura lastniških shem predstavlja nevarnost za kratkovidnost in naredi domača podjetja bolj dovzetna za tuje prevzeme.<sup>7</sup> Vključevanje zaposlenih v lastniško strukturo podjetij z namenom zagotavljanja prenosa lastništva ali vzpostavitve motivacijske sheme ni ustrezno urejeno oziroma sploh ni urejeno. Kljub temu, da zakonodaja ne predpisuje izrecnih omejitev za vključevanje zaposlenih v lastniško strukturo

<sup>4</sup> Employee Share Ownership: The European Policy (2019), EFES, Bruselj. Poročilo je dostopno na spletni strani <http://www.efesonline.org/LIBRARY/2018/Employee%20Share%20Ownership%20-%20The%20European%20Policy.pdf>

<sup>5</sup> New Vision for Europe's Capital Markets: Final Report of the High Level Forum\* on the Capital Markets Union (2020). \* High Level Forum je bila vzpostavljena s strani Evropske Komisije

<sup>6</sup> A Generic ESOP: Employee Share Plan for Europe (2020). European Federation for Employee Share Ownership

<sup>7</sup> The Ownership Commission (2012) *Plurality, Stewardship and Engagement*

družbe, se podjetja, ki se s tem vprašanjem ukvarjajo, srečujejo s številnimi birokratskimi in davčnimi problemi. Prav tako vzpodbud za vključevanje zaposlenih v lastniško strukturo praktično ni.

Zakon o udeležbi delavcev pri dobičku (Uradni list RS, št. 25/08) sicer predvideva mehanizem za vključevanje zaposlenih v lastniško strukturo družbe, vendar pa postavlja določene pogoje, zaradi katerih vključevanje v lastniško strukturo z uporabo mehanizmov po tem zakonu v 12 letih ni zaživel:

- (i) Delodajalec mora biti organiziran kot delniška družba, delnice katere so uvrščene na organiziran trg vrednostih papirjev. Takih družb je v Republiki Sloveniji zgolj 36 (<https://www.a-tvp.si/drugi-seznami/seznam-javnih-druzob>), kar pomeni, da vključevanje na ta način praktično ne obstaja (število vseh delniških družb v Sloveniji se giblje okoli številke 550, medtem ko število registriranih družb z omejeno odgovornostjo presega številko 71.000). Zakon torej ne omogoča reševanja nasledstva ali vzpostavitve motivacijske sheme v MSP, katerih vrednostni papirji niso uvrščeni na organiziran trg vrednostnih papirjev.
- (ii) Drugi pogoj je, da mora družba ustvariti dobiček. Pri uporabi dobička za vključitev zaposlenih v lastniško strukturo pa je družba omejena – za vključitev lahko nameni največ 20 odstotkov dobička posameznega poslovnega leta, vendar ne več kot 10 odstotkov letnega bruto zneska plač. To povzroči, da zaposleni na ta način nikoli ne pridobijo znatnega odstotka deleža podjetja, v katerem so zaposleni. Ta omejitev onemogoča tako rešitev nasledstva kot vzpostavitev motivacijske sheme za zaposlene v MSP.
- (iii) Težavo pri vključevanju zaposlenih predstavlja tudi razmeroma kompleksna davčna zakonodaja, predvsem pri prodaji deležev oziroma delnic zaposlenim pod ceno, ki jo kot tržno določi davčni organ (razlika predstavlja boniteto in je ustrezno davčno obremenjena).

Kljub temu, da v Republiki Sloveniji ne obstajajo podporni mehanizmi za vzpostavljanje in vzdrževanje lastništva zaposlenih, so se v določenih družbah vseeno odločili, da bodo zaposlene vključili v lastniško strukturo. Vedno več je podjetij, tako industrijskih kot tudi hitro rastočih, visokotehnoloških podjetij, ki na tak način, z optimizacijo poslovnih procesov ter z večjo motivacijo zaposlenih, ki izhaja iz njihove participacije v lastništvu, zagotavljajo višjo dodano vrednost, motivacijo in pripadnost zaposlenih, hitrejšo rast podjetja, prav tako pa fleksibilnost, ki jo prinaša lastništvo zaposlenih. Vse zgornje zagotavlja konkurenčno prednost, ki pa se razvode ni zaradi različnih institucionalnih in birokratskih izzivov, ki jih slovenska zakonodaja ne rešuje:

- (i) Največje izmed podjetij, ki lastniško strukturo gradijo na lastnih zaposlenih, se spopada s problemom trajnosti lastniške sheme. Zakonodaja ne odpira možnosti modela, ki bi zagotovil notranji trg za delnice ali deleže delavcev, ki se upokojijo ali odhajajo s podjetja in vključevanje novih zaposlenih v lastništvo.
- (ii) Ker v Sloveniji ni pluralnosti lastniških struktur, je vključevanje zaposlenih v lastništvo (predvsem v d.o.o.) administrativno zapleten in drag postopek. Zaposleni, ki jih podjetja želijo vključiti v so-lastništvo, običajno odkupijo deleže ali delnice iz naslova lastnih plač ali nagrad, ki so obremenjene z dohodnino in prispevki, kar pomeni, da je prenos lastništva za zaposlene po nepotrebnem drag.

Prav tako se d.o.o. srečuje s številnimi omejitvami glede družbenikov (število družbenikov je praviloma omejeno na 50, kar pomeni, da bi se morale družbe z več zaposlenimi prestrukturirati v delniške družbe ali pa bi morale zaprositi za dovoljenje ministra, pristojnega za gospodarstvo, nova registracija vsakič, ko se pridruži nov družbenik ipd.).

- (iii) Zaradi dodatnih visokih stroškov in pretiranih birokratskih obveznosti se obstoječi lastniki za vključevanje zaposlenih v lastništvo odločijo na podlagi osebne družbene odgovornosti in altruizma. Številni podjetniki so mnenja, da bi bilo odgovorno lastništvo zaposlenih veliko bolj številčno, v kolikor bi bilo pravno urejeno in davčno vzpodbujeno.

## 1.2 RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

Poglavitni razlog za sprejem zakona je demografski trend staranja prebivalstva. MSP danes v Evropi zaposlujejo okrog 65% vseh delavcev, med leti 2002 in 2010 pa so ustvarila 85% vseh novih delovnih mest.<sup>8,9,10</sup> V Sloveniji je sektor MSP še močnejši, saj zaposluje skoraj 70% delavno aktivnega prebivalstva. MSP so običajno v lasti in upravljanju majhne skupine podjetnikov oziroma ustanoviteljev, pri čemer Evropska komisija opozarja, da se bo v naslednjih 10 letih zaradi starosti več kot tretjina ustanoviteljev upokojila. Vsako leto v EU je potreben prenos okrog 450,000 podjetij, ki zagotavljajo več kot dva milijona delovnih mest. Evropska Komisija (EK) problem nasledstva uvršča na sam vrh seznama izzivov za sektor MSP. Že leta 2006 je EK pozvala države članice, da »zagotovijo davčno okolje in primerna finančna orodja, da informirajo in izobražujejo ter spodbujajo vzpostavljanje transparentnih trgov za nasledstvo«. <sup>11</sup> Do danes večina držav članic področja ni uredila – zaradi nezadostne priprave, ozaveščanja, neprimerne davčne zakonodaje in pomanjkanja modelov prenosa je vsako leto ogroženih 600,000 delovnih mest na ravni EU.<sup>12</sup>

Slovenija in naša regija sta še posebej ogroženi; prva generacija podjetnikov in ustanoviteljev podjetij iz 90ih let, ko se je na tem področju vzpostavilo tržno gospodarstvo, je pred upokojitvijo.<sup>13</sup> V Sloveniji po izkušnjah gospodarskih institucij kar 80% MSP pravočasno ne načrtuje nasledstva: »V Sloveniji je mogoče zaznati veliko primerov neustrezne in nepravočasne priprave na prenos [lastništva] podjetja v primerjavi z drugimi evropskimi državami. Raziskava je pokazala, da lastniki malih in srednje velikih podjetij v procesu prenosa podjetja potrebujejo pomoč na različnih področjih« (Močnik et al. 2019). V preteklosti je bil najpogostejši prenos na družinske naslednike, vendar so se v zadnjih desetletjih majhna družinska podjetja močno spremenila, hkrati pa je zanimanje družinskih naslednikov vedno manjše. Trg za prenos lastništva v MSP v Sloveniji ni razvit, domačih investorjev, ki bi zagotavljali sistematični trg za MSP ni veliko, tuji investitorji pa pogosto ni zainteresiran. V kolikor pride do interesa s strani tujega investitorja ali konkurenta, je to lahko problematično za regionalno umeščeno podjetje, lokalno skupnost in zaposlene. Običajno ima zunanji lastnik drugačne motive kot ustanovitelj podjetja, ki je od začetka prisoten v kolektivu in lokalni

<sup>8</sup> Močnik, Dijana, Mojca Duh, Katja Crnogaj, Miroslav Rebernik, and Karin Sirec. 2019. Slovenska podjetniška demografija in prenos podjetij. Slovenski Podjetniški Observatorij 2018.

<sup>9</sup> European Commission. 2008. "Putting Small Businesses First EN Europe Is Good for SMEs, SMEs Are Good for Europe

<sup>10</sup> Podatki Evropske Komisije, pridobljeno 20.8.2020 na spletnem naslovu [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_12\\_20](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_20).

<sup>11</sup> Dostop 25.8.2020 na spletni strani [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_06\\_307](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_06_307)

<sup>12</sup> Evropska Komisija (2020). "An SME Strategy for sustainable and digital Europe." Bruselj, Evropska Komisija.

<sup>13</sup> Koreen M., Schleppehorst S., in Pissareva L. 2019. "Business transfer as an Engine for SME growth: Policy note. OECD, SME Policy faced with Development of Financial Technology."

skupnosti. Če je investitor izključno špekulativni, je edini motiv finančni, torej donos na investicijo, prenos dodane vrednosti čez slovenske meje. V kolikor se gre za prevzem konkurenta, je namen pogosto konsolidacija trga, ne pa razvojna strategija za domačega proizvajalca. Motiv je lahko tudi geopolitični, kar je vedno bolj pogost razlog za odkup podjetij s strani tujih velikih igralcev. V nobenem od teh primerov ni zagotovila, da bo lastnik podjetje vodil odgovorno do zaposlenih in lokalnega okolja. Podjetja, ki v Sloveniji vzdržujejo zaposlenost in socialne programe v določenih lokalnih regijah, bi bila s prevzemom s strani tujega investitorja lahko ogrožena; vprašanje je, kakšna usoda bi doletela največje slovensko podjetje v lasti zaposlenih, v kolikor se ne bi delavci organizirali in z lastnim odkupom podjetje zaščitili pred sovražnim prevzemom.

Glede na ocene slovenskih institucij je mogoče narediti enostaven izračun ogroženosti delovnih mest v Sloveniji. MSP zaposlujejo približno 400,000 ljudi v Sloveniji. 23% MSP je v lasti družbenikov, ki so starejši od 55 let. V kolikor 80% podjetnikov ne načrtuje prenosa nasledstva, je v naslednjih desetih letih ogroženih 73,600 delovnih mest. Problem nasledstva pa ne ogroža samo delovnih mest, temveč lahko povzroči veliko negativnih eksternalij za lokalne skupnosti, vodi v depopulacijo ruralnih regij, vodi v povišanje socialnih izdatkov države ter ogrozi gospodarsko aktivnost.

Prenosi lastništva so lahko »motor gospodarske rasti«, vendar pa trg za lastništvo MSP v Sloveniji ni zadostno razvit.<sup>14</sup> V zadnjih petnajstih letih, torej od poziva Evropske komisije iz leta 2006, Slovenija ni uredila vprašanja nasledstva za slovenska MSP. Potreba po ureditvi zakonske osnove na tem področju je danes prepoznana s strani evropskih institucij (EK, EP, EFES, BF itd.), številnih slovenskih institucij (SPIRIT Slovenija, SID banka, OZS, GZS, Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, IPMMP, VZMD, Slovenski podjetniški sklad itd.), ekonomistov, pravnikov, podjetnikov in gospodarskih. Pomembno je seveda, da model nasledstva zagotovi tudi družbeno odgovoren prenos lastništva, da zagotovi lastnike, ki bodo podjetje vodili z obzirom do delavcev, lokalnega okolja in slovenskih nacionalnih interesov.

Z zakonsko ureditvijo področja je potrebno zagotoviti možnost lastniške pluralnosti po vzoru dobre prakse iz tujih držav (ZDA, Kanada, VB, Nemčija, Francija, Španija, Italija, Švedska in druge gospodarsko razvite države), ki v Sloveniji praktično ne obstaja. Za pravne osebe zasebnega prava v Republiki Sloveniji velja načelo *numerus clausus*, kar pomeni, da imajo ustanovitelji možnost ustanoviti zgolj katero od pravnih oseb, ki jo pravni red izrecno ureja. To v Sloveniji onemogoča lastniško pluralnost, saj ni mogoče ustanoviti na primer zasebnega sklada, katerega upravičenci bi bili zaposleni, po vzoru Velike Britanije ali pa na primer Nizozemske. Zakonska ureditev prenosa lastništva podjetij na zaposlene po vzoru prakse iz tujine je nujna alternativa, s katero bi preprečili množično odpuščanje, ruralno depopulacijo, upad prihodkov v lokalni skupnosti, ukinjanje socialnih programov vezanih na prihodke podjetij ter prostovoljnih socialnih in drugih programov, ki jih pogosto izvajajo lokalna podjetja.

V tujini obstajajo trije primeri dobre prakse, kjer lastniški skladi zaposlenih zagotavljajo orodje nasledstva predvsem za MSP, ne pa izključno za njih. Employee Stock Ownership Plan (ESOP) iz ZDA (zakonsko uveden leta 1974; do danes vzpostavljen v približno 7.000 podjetij z ESOP skladom, ki zaposlujejo 14,4 milijona delavcev oziroma 10% delavcev zasebnega sektorja v ZDA). V Kanadi od leta 1985 obstaja posebna pravna oblika zadruga - *coopératives de travailleurs actionnaire* -, v kateri se lahko združijo zaposleni določenega podjetja z namenom,

---

<sup>14</sup> Močnik et al. (2019).

da odkupijo del ali celotno lastništvo operativnega podjetja. Edina funkcija zadruge je lastništvo matičnega podjetja v imenu vseh zaposlenih, uporablja pa se večinsko z namenom reševanja nasledstva. Tretji je Employee Ownership Trust (EOT) iz VB. Zakonsko je bil model urejen leta 2014, do danes približno 300 podjetij z EOT skladom, ki zaposlujejo 250.000 delavcev v VB). Vse tri prakse izkazujejo odlične rezultate, tako v smislu reševanja problema nasledstva, kot v smislu sekundarnih posledic, torej posledic za zaposlene, lokalno okolje in poslovne rezultate podjetij, ki se odločijo za lastništvo zaposlenih.

Gonza in Berkopec (2019) ugotavljata, da je v svetovnem merilu najbolj uspešen model, ki omogoča delni ali celotni odkup podjetja s strani zaposlenih in zagotavlja orodje za nasledstvo, poseben pravni mehanizem imenovan 'Employee Stock Ownership Plan' (ESOP). ESOP omogoča odkup delnic ali deležev od ustanoviteljev, ki odhajajo, se upokojujejo ali želijo nagraditi ter motivirati zaposlene, s strani namenskega lastniškega sklada. Sredstva za odkup ESOP pridobiva finančna sredstva od podjetja samega, torej se odkup financira iz naslova odloženih prihodkov matičnega podjetja. Prispevki podjetja, ki se prenesejo na ESOP sklad, znižujejo davčno osnovo podjetju in niso obremenjeni s prispevki.

Reševanje nasledstva v MSP je najpogostejši razlog za vzpostavitev ESOP shem.<sup>15</sup> Izplačilo lastnikov in odkup s strani sklada v ZDA pospremijo številne davčne olajšave na različnih nivojih (za lastnike, za posojilodajalce, za zaposlene, za podjetje). ESOP v ZDA prav tako vzpostavi notranji trg za delnice oziroma deleže podjetja, s čimer poskrbi za trajnostno rešitev nasledstva. Mehanizem ESOP omogoča fleksibilnost odkupa; lastniki lahko postopoma odprodajajo delnice oziroma deleže (v zelenem obdobju) in zagotovijo mehki prehod ter prenos lastništva in vodenja podjetja. Mehki prehod je ključnega pomena za uspešen prenos lastništva v MSP (Frisch, 2001; Močnik et al., 2019).

EFES je v letu 2020 objavil strokovni predlog za adaptacijo ameriškega ESOP modela v namen evropske uporabe.<sup>16</sup> Predlog Zakona o udeležbi zaposlenih v lastništvu gradi na predlogu EFES in v luči uspešne prakse v tujini ureja možnost delnega ali celotnega, enkratnega ali postopnega odkupa deležev podjetij s strani zaposlenih.

## 2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA

### 2.1 CILJI PREDLOGA

Ozadje oziroma namen zakonskega predloga je v prvi vrsti nasloviti problem nasledstva podjetij (s poudarkom na MSP in podjetjih v notranji lasti). Zgoraj je bilo na kratko predstavljeno, zakaj bo vprašanje nasledstva – za številne evropske države, še toliko bolj pa regijsko in v Sloveniji – v odsotnosti urejenega področja predstavljalo večplastne izzive. Cilj predloga je zakonsko urediti odkup podjetja s strani zaposlenih, ki bo zagotovil alternativni model nasledstva v primeru odsotnosti drugih možnosti. Zakon predlaga model, ki:

- (i) Zagotovi finančni mehanizem in institucionalni okvir odkupa,
- (ii) definira pravila na način, da ne pride do zlorab ali manipulacij modela v parcialne interese,

<sup>15</sup> Frisch, Robert A. 2001. ESOP: The Ultimate Instrument in Succession Planning. 2nd ed. New York: John Wiley & Sons.

<sup>16</sup> Celoten tehnični dokument, ki natančno pojasni evropski ESOP je dosegljiv na spletni strani EFES - <http://www.efesonline.org/LIBRARY/2020/A%20Generic%20ESOP%20Employee%20Share%20Plan%20for%20Europe.pdf>

- (iii) omogoča mehak in postopen prenos lastništva, ki je ključen za uspešno nadaljevanje poslovanja MSP,
- (iv) zagotavlja okolijsko in družbeno odgovornega lastnika in vzpostavlja motivacijsko strukturo, ki spodbuja bolj aktivno participacijo in pripadnost zaposlenih.

## 2.2 POGLAVITNE ZAKONODAJNE REŠITVE IZ PREDLOGA ZAKONA

Zakon o udeležbi zaposlenih v lastništvu primarno rešuje težavo nasledstva v MSP ter hkrati omogoča nove motivacijske strukture za zaposlene, ki so osnovane na inkluzivnem notranjem lastništvu.<sup>17</sup>

Zakon poenostavlja vključevanje in izključevanje zaposlenih v lastniško strukturo tako, da za imetnika deleža ali delnic podjetja postavi ločeno pravno osebo, ki opravlja funkcijo lastniškega sklada zaposlenih, hkrati pa z vzpostavitvijo individualnih kapitalskih računov vsakemu zaposlenemu zagotavlja pravico do individualizirane vrednosti podjetja in udeležbe v dobičku. Najbolj primerna obstoječa pravna oseba v slovenskem pravu je zadruga z omejeno odgovornostjo oz. z.o.o. (v nadaljevanju 'zadruga'). Zaposleni se včlanjujejo in iz-članjujejo po vnaprej določenih objektivnih pogojih, članstvo v zadrugi pa jim zagotovi posredno so-lastništvo deležev oziroma delnic, katerih *de jure* lastnik je zadruga. Ključen pogoj za članstvo je zaposlitev v matični družbi. Člani zadruga smejo biti le osebe, ki so v delovnem razmerju z matično družbo, kar pomeni, da so ob prenehanju delovnega razmerja avtomatsko iz-članjene iz zadruga, vrednost njihovega individualiziranega deleža pa izplačana v okviru načrta za izplačevanje. Druga rešitev, ki zagotavlja dolgoročno in trajnostno lastništvo zaposlenih je prepoved prenosa deleža v lastniški zadrugi zaposlenih, saj bi v nasprotnem primeru lahko prišlo do situacije v kateri bi se lahko lastništvo skoncentriralo v rokah peščice, kar pa bi izkrivilo namen samega zakona.

Zadruga je pri razpolaganju s lastnimi sredstvi omejena, saj sme sredstva uporabiti zgolj za vzdrževanje lastništva v matični družbi – nakup deležev ali delnic matične družbe, poplačila kreditov, ki so bili najeti za namen nakupov deležev ali delnic matične družbe, izplačila članom ter plačila tekočih stroškov delovanja zadruga (računovodstvo, vodenje zadruga, potni stroški, dnevnice, sejnine itd.).

Pri ustanovitvi lastniške zadruga zaposlenih je uporabljena poenostavitev, saj lastniško zadruga zaposlenih izvoljeni predstavnik (predsednik) članov zadruga na podlagi odločitve ustanovnega občnega zbora zadruga (to je zbor zaposlenih v matični družbi). S tem je ustanovitev birokratsko poenostavljena. Zaposleni se včlanijo v roku 3 mesecev po ustanovitvi lastniške zadruga zaposlenih. Zaposleni demokratično odločajo na občnem odboru zadruga, preko predstavnika pa imajo glas – proporcionalno z višino deleža oziroma relativnim številom delnic na zadrugi - tudi v upravnem odboru operativnega podjetja.

Vsak član lastniške zadruga zaposlenih ima en obvezni delež in posledično en glas. S tem se zasleduje demokratični princip odločanja, ki daje vsakemu članu možnost enakopravnega soodločanja z namenom preprečiti situacijo, v kateri bi imeli člani različno število glasov glede na npr. plačna razmerja v družbi, kar bi povzročilo, da bi se že na nivoju zadruga lahko

---

<sup>17</sup> Koncept modela je bolj podrobno razložen v dopisu zakona.



sprejemale odločitve, ki niso v korist vseh zaposlenih temveč zgolj v korist zaposlenih z najvišjimi plačami.

Za omogočanje obstoja in povečevanja lastniškega deleže, katerega imetnik je lastniška zadruga zaposlenih zakon daje lastniški zadrugi zaposlenih predkupno pravico, ki ima prednost pred predkupno pravico ostalih oseb. Ta rešitev je uporabljena zato, ker so sredstva zadruga omejena in ker smejo biti uporabljena za točno določen namen. V primeru, da lastniška zadruga zaposlenih ne bi imela prednostne predkupne pravice bi lahko prišlo do nenadzorovanega višanja cene, ki bi v primeru odkupa s strani lastniške zadruga lahko privedlo do oškodovanja zadruga in njenih članov.

Novost, ki jo v slovenski pravni red uvaja zakon so interni kapitalski računi članov lastniške zadruga zaposlenih. Vsak član zadruga ima svoj individualni kapitalski račun, zadruga pa vodi še ločen prehodni kapitalski račun. Interni kapitalski računi so nujno povezani s samim odkupom deleža oziroma delnic v matični družbi. Individualni kapitalski računi za člane predstavljajo substrat beleženja vrednosti, do katerih je vsak član zadruga upravičen kot so-lastnik in načina izplačila te vrednosti. V računovodskem smislu beležijo obveznost zadruga do člana zadruga, obveznost, ki izraža vrednost individualiziranega deleža posameznega člana-zaposlenega. Običajno se prispevek na individualni kapitalski račun veže na plačno razmerje med zaposlenimi, lahko pa je tudi bolj egalitarno.

Sredstva za odkup deležev oziroma delnic sme lastniška zadruga zaposlenih pridobiti s prispevki matične družbe ali/in z najemom kredita, ki se ga prav tako servisira s prispevki matične družbe. Lastniška zadruga zaposlenih nato delež oziroma delnice odkupi od prodajalca z enkratnim ali obročnim plačilom, ki pa je obrestovan kot kredit, skladno z določbami zakona. Na zadrugi se vrednost kupljenega deleža zabeleži na prehodnem kapitalskem računu. Vrednost kupljenega deleža se s časom prerazporeja iz prehodnega na interne kapitalske račune v razmerju z odplačanim dolgom do prodajalca ali zunanega kreditodajalca. Člani na individualne kapitalske račune prejemajo vrednost deleža glede na objektivni ključ razporejanja med internimi kapitalskimi računi, pri čemer razmerje med sredstvi razporejenimi med interne kapitalske račune ne sme biti višje od razmerja med najvišjo in najnižjo bruto plačo v matični družbi. Sredstva, ki so akumulirana na individualnih kapitalskih računih pa se izplačajo članom po poteku določenega obdobja (letno z vmesni izplačevanjem, več-letno, ali pa po odhodu iz podjetja – to je določeno z notranjimi pravili zadruga).

Delovanje lastniške zadruga zaposlenih se financira s prispevki matične družbe, ki za družbo predstavljajo davčno priznan odhodek, v kolikor ne presežejo višine določene po dotičnem predlogu zakona. Matična družba ne sme predhodno zniževati plač zaposlenih za financiranje vplačil v lastniško zadruga zaposlenih.

Za odkup deležev oziroma delnic matične družbe in za delovanje same lastniške zadruga zaposlenih sme lastniška zadruga zaposlenih najeti posojilo. Obresti od takega posojila ne predstavljajo obdavčljivega prihodka posojilodajalca. Višino obrestne mere določi in objavi minister, pristojen za finance.

Z namenom vzpodbuditi prodajo deležev oziroma delnic matične družbe lastniški zadrugi zaposlenih so predvidene davčne vzpodbude za prodajalca v obliki nižje davčne stopnje pri

prodaji poslovnega deleža. To velja tako za prodajalca, ki je fizična oseba, kot za prodajalca, ki je pravna oseba.

Prihodki člana lastniške zadruga zaposlenih, ki izhajajo iz samega članstva pa so obdavčeni kot dividenda, s čimer se ohranja enako obravnavo lastnikov.

## **2.6 SPREJETJE ZAKONA**

V Sloveniji lahko v naslednjih letih pričakujemo množično upokožitev ustanoviteljev in lastnikov MSP. 23% MSP je v lasti družbenikov, ki so starejši od 55 let, 10% MSP pa je v lasti družbenikov, ki so starejši od 61 let. Ocene študij trga za MSP v Sloveniji kažejo na pomanjkanje modelov za prenos lastništva (Močnik et al., 2019), gospodarske zbornice v Sloveniji pa opozarjajo, da je nasledstvo med družinskimi člani vedno manj popularna izbira. Pod vprašanjem je ohranitev več tisoč delovnih mest in več sto podjetij, ki izven urbanih centrov zagotavljajo službe, socialne programe in prejeme občin.

Zaradi številnih delovnih mest, regionalnih socialnih programov in odvisnosti ruralnih skupnosti od uspešnih lokalnih MSP je ključno, da se zakon, ki bi urejal prenos lastništva na zaposlene, čim prej obravnava. Potrebno je še dodati, da upokožitev podjetnika ni pravi čas za načrtovanje nasledstva; priprave za prenos lastništva in vodenja morajo potekati vsaj nekaj let pred načrtovanim odhodom obstoječega lastnika, kar naredi problematiko še toliko bolj aktualno. Najbolj pogost razlog za neuspešen prenos uspešnega podjetja je prav nepravočasna priprava na prenos lastništva in vodenja.<sup>18</sup>

Dotični zakonski predlog ne ureja enkratnega prenosa, temveč področje prenosa ureja bolj celostno, saj zagotavlja postopnost prenosa in s tem obdobje uvajanja za zaposlene, pa zagotavlja finančni mehanizem, ki ne zahteva investicije osebnih prihrankov s strani delavcev, hkrati pa zagotovi, da je lastništvo urejeno tudi z menjavo generacij zaposlenih.

## **3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNO FINANČNA SREDSTVA**

### **3.1 OCENA FINANČNIH SREDSTEV ZA DRŽAVNI PRORAČUN**

Omembe vrednih stroškov organizacije in administracije za državni proračun v primeru sprejetja zakona ne pričakujemo.

### **3.2 PREDVIDENO POVEČANJE ALI ZMANJŠANJE PRIHODKOV ZA DRŽAVNI PRORAČUN**

Najprej je potrebno oceniti interval potencialne razširjenosti modela v slovenskem gospodarstvu. Za oceno razširjenosti modela bomo vzeli dva scenarija: Scenarij A temelji na izkušnji ESOP iz ZDA, scenarij B pa na ocenah pričakovanega upokoževanja lastnikov MSP v Sloveniji.

- (i) Scenarij A

---

<sup>18</sup> Evropska Komisija, 2020.

Ker je ameriški ESOP najbližji približek slovenskega predloga, ga bomo obravnavali kot referenco, na kateri bomo ocenili posledice sprejetja zakona v Sloveniji. Delali bomo s podatki o MSP, kljub temu, da zakon naslavlja vsa podjetja, kjer lastništvo ni pretirano razpršeno oziroma podjetja, ki ne kotirajo na organiziranem trgu vrednostnih papirjev.

V ZDA je v 40 letih ESOP sklad implementiralo 6.624 podjetij, ki danes zaposlujejo okrog 14,4 milijonov zaposlenih, med katerimi je 10 milijonov aktivnih udeležencev.<sup>19</sup> Od podatku, da je v sektorju MSP zaposlenih 35,7 milijonov delavcev<sup>20</sup>, to pomeni da je 40% izmed njih so-lastnikov svojih podjetij skozi ESOP sklade<sup>21</sup>.

Mikro, mala in srednje velika podjetja, na katere cilja predlog zakona (predlog zakona ne izključuje velikih podjetij, čeprav so v ZDA ESOP-i najbolj pogosti pri MSP) predstavljajo kar 99,8% vseh podjetij v Sloveniji in zaposlujejo skoraj 70% vseh delovno aktivnih prebivalcev<sup>22</sup> - zagotavljajo nekaj več kot 400.000 delovnih mest (Močnik et al., 2019). Če sklepamo iz ameriških števil, bi lahko ocenili pričakovano razširitev lastniških zadrug zaposlenih na 160.000 delovnih mest oziroma 28% vseh zaposlenih v privatnem sektorju.

#### (ii) Scenarij B

Na drugi strani smo za konservativno oceno potenciala razširitve lastništva zaposlenih v Sloveniji za podatke vzeli pričakovane upokojitve podjetnikov in lastnikov MSP v naslednjih 10 letih. V Sloveniji je 23% podjetij MSP v lasti družbenikov, ki so starejši od 55 let.<sup>23</sup> Če bi se 80%<sup>24</sup> teh podjetij preneslo na ESOP ob upokojitvi družbenika, bi dosegli 73.600 delavcev oziroma 12,9% vseh zaposlenih v privatnem sektorju.<sup>25</sup>

Najprej ocena kratkoročnega učinka. Prihodki v državni proračun se bodo zmanjšali zaradi nižje davčne stopnje pri prodaji poslovnih deležev ali delnic matične družbe lastniški zadrugi zaposlenih, vendar pa je potrebno upoštevati, da brez podlage v tem zakonu do prodaje v veliko primerov sploh ne bi prišlo, kar pomeni, da bil lahko že kratkoročni dejanski davčni učinek vzpodbude pozitiven.

Enako velja za posojila. Kljub temu, da je predvideno, da so obresti pri danih posojilih oproščene plačila davka, je potrebno upoštevati, da je tukaj davčni učinek nevtralen, glede na to, da alternativni način prenosa (npr. družinsko nasledstvo) običajno ne potrebuje dolžniškega izvoda.

Kratkoročno zmanjšanje prihodkov v državni proračun je predvideno zaradi dejstva, da je vplačilo matične družbe v namen odkupa deleža s strani zadruge davčno priznan odhodek matične družbe. Je pa potrebno na drugi strani upoštevati, da se bo ta znesek izplačal zaposlenim, članom lastniške zadruge zaposlenih, ki bo obdavčen kot dividenda, ki pa je obdavčena z višjo davčno stopnjo kot pa dohodek pravnih oseb. V srednjem roku (brez upoštevanja multiplikativnega učinka) je torej učinek davčno pozitiven zaradi višje davčne stopnje.

<sup>19</sup> Spletna stran National Center for Employee Ownership, ESOP by numbers (2020).

<sup>20</sup> Statistics of U.S. Businesses Employment and Payroll Summary (2012).

<sup>21</sup> Delno je rezultat poenostavljen, saj temelji na predpostavki, da so vsa ESOP podjetja del MSP sektorja. Največjih 100 ESOP podjetij ima sicer nad 1.000 zaposlenih.

<sup>22</sup> Podatki najdeni na spletni strani <https://www.gov.si teme/mala-in-srednje-velika-podjetja/>, dostop 24.8.2020.

<sup>23</sup> Slovenska podjetniška demografija (2019)

<sup>24</sup> Ocena je samo delno arbitrarna. Po ocenah OZS približno 80% lastnikov MSP nima urejenega nasledstva oziroma nima naslednikov, ki bi prevzela lastništvo in vodenje podjetij.

Zaradi zahteve po ohranitvi plačne mase se ne predvideva zmanjšanja plačil socialnih prispevkov.

Dolgoročno se predvideva zmanjšanje odhodkov državnega proračuna in povišanje prihodkov državnega proračuna, zaradi različnih multiplikatorjev, zmanjšanja socialnih prispevkov in drugih pozitivnih posledic lastništva zaposlenih, na katere sklepamo na podlagi izkušenj iz tujine.

### *3.2.1 Povečanje davčnih prilivov zaradi povečanja prihodkov podjetij*

Vpliv prihrankov za državni proračun bomo ocenjevali preko multiplikatorjev, ki so ocenjeni glede na raziskave iz tujine in primerno prilagojene na pričakovanja v Sloveniji.

Več empiričnih raziskav v ZDA je preučevalo vpliv vzpostavitve lastništva zaposlenih preko ESOP sklada na kazalnike poslovnega uspeha. Med ostalimi pozitivnimi posledicami, so ugotovili, da produktivnost poraste med 4% in 10% glede na primerljiva podjetja brez ESOP sklada.<sup>26</sup> Za namen ocene povečanja davčnih prilivov preko davka na dodano vrednost bomo vzeli povprečje med ekstremoma, torej pričakovano 7% povečano produktivnosti. Predpostavljamo tudi, da se povečana produktivnost, *ceteris paribus*, enakomerno odrazi v povišanih prihodkih podjetja, torej povprečno povečanje prihodkov za 7%. Na podlagi davčne stopnje (22%) lahko ocenimo vpliv sprejetja zakona na davčne prihodke iz naslova davka na dodano vrednost za scenarij A in scenarij B:

- Pri oceni scenarija A, da bi se v lastniško strukturo vključilo 28% zaposlenih oziroma 28% slovenskih podjetij<sup>27</sup>, bi se davčni prihodki iz naslova davka na dodano vrednost povišali za 4,31% na letni ravni.
- Pri oceni scenarija B, da bi se v lastniško strukturo vključilo 12,9% zaposlenih oziroma 12,9% slovenskih podjetij, bi se davčni prihodki iz naslova davka na dodano vrednost povišali za 1,97% na letni ravni.

### *3.2.2 Povečanje davčnih prilivov zaradi preprečevanja izogibanja davkom ali tujega lastništva*

Pričakovano je, da bi določen del podjetij v vrsti za prenos lastništva odkupili tuji investitorji, tuja konkurenčna podjetja ali tuji investicijski skladi. V tem primeru bi se dividende ne bi uporabile za domačo potrošnjo, kar pomeni, da bi zakon dvignil prihodke iz naslova davkov na potrošnjo.

Tako domače kot tuje lastništvo, v kolikor je koncentrirano v rokah odsotnih finančnih lastnikov (lastniki, ki niso zaposleni v podjetju in so v lastniški funkciji izključno iz finančnih razlogov), predstavlja nevarnost, da se sedež podjetja preseli v državo z nižjimi davki, zaradi česar bi državni proračun izgubil priliv iz naslova davka na dohodek pravnih oseb in davka na kapitalški dohodek fizičnih oseb.

### *3.2.3 Povečanje davčnih prilivov zaradi višje domače potrošnje*

---

<sup>27</sup> Pod predpostavko, da delež zaposlenih implicira delež podjetij v Sloveniji.

Decentralizacija lastništva podjetij se bo odrazilo tudi v višji domači potrošnji gospodinjstev. Za izračun moramo najprej oceniti povišanje osebnih prihodkov dela zaposlenih, ki bi prešli v solastništvo podjetij ter na podlagi višje nagnjenosti k potrošnji nižjega in srednjega dohodkovnega razreda oceniti končni učinek zaradi povišane potrošnje slovenskih gospodinjstev.

Na podlagi ESOP podjetij so v ZDA ocenili povprečno povišanje osebnih prihodkov delavcev so-lastnikov zaradi povišanih plač in kapitalskih prihodkov. Mediana urne postavke v podjetju ESOP je od 4% do 18% višja kot mediana urne postavke v primerljivih podjetjih, medtem ko so prihranki v obliki vrednosti delnic v ESOP skladu kar 10-krat višji od prihrankov nižjega in srednjega dohodkovnega razreda v podjetjih brez ESOP sklada.<sup>28</sup> Za izračun ocene bo najbolj zanimiv podatek, ki se veže na povprečni dohodek delavcev v ESOP podjetjih v primerjavi z dohodkom delavcev, ki niso v ESOP podjetjih. Raziskava iz 2015 kaže, da je povprečna letna plača v ESOP podjetju 22,2% višja od povprečne letne plače v ne-ESOP podjetju v ZDA.<sup>29</sup>

Za oceno višje potrošnje bomo vzeli samo razpoložljiv dohodek, ne pa tudi višjih prihrankov v obliki delnic v ESOP skladu.<sup>30</sup> Določen del višjega razpoložljivega dohodka v ESOP podjetjih v ZDA izhaja iz povišanja produktivnosti, del pa iz drugačne (bolj egalitarne) dohodkovne distribucije v podjetju (manjši del prihodkov podjetja se nameni za izplačilo dividend, več gre torej za plače). V kolikor predpostavimo, da se potrošnja na agregatnem nivoju poviša za polovico povišanja povprečnega razpoložljivega izdelka in kot davek na potrošnjo vzamemo stopnjo DDV 9,5%, potem lahko ponovno ocenimo povišanje davčnih prilivov iz naslova višje domače potrošnje za scenarij A in scenarij B:

- (i) Pri oceni scenarija A, da bi se v lastniško strukturo vključilo 28% zaposlenih, bi se davčni prihodki iz naslova davka na dodano vrednost povišali za 2,66% na letni ravni.
- (ii) Pri oceni scenarija B, da bi se v lastniško strukturo vključilo 12,9% zaposlenih, bi se davčni prihodki iz naslova davka na dodano vrednost povišali za 1,23% na letni ravni.

### *3.2.4 Zmanjšanje prihodkov zaradi davčno neobremenjenega prenosa sredstev med podjetjem in lastniško zadrugo zaposlenih*

Preden obravnavamo potencialni izpad davčnih prihodkov ob morebitnem sprejemu zakona, je potrebno poudariti, da v primeru odsotnosti zakonske ureditve področja mogoče pričakovati, da v številnih primerih sploh ne bi prišlo do nasledstva podjetja, kar bi zaradi multiplikatorjev pomenilo še večji izpad prihodkov za državni proračun, kot na podlagi ocen gospodarskih združenj izpostavimo v nadaljevanju.

Ključna davčna razbremenitev se veže na prenos odkupnih sredstev iz podjetja na lastniško zadrugo zaposlenih – prenos namenskih sredstev je neobdavčen, kar pomeni, da (1) podjetje na del prihodkov, ki ne sme presegati (30% plačne mase), ne plača davka na dohodek pravne

<sup>28</sup> Gonza in Berkopec (2019).

<sup>29</sup> Podatki najdeni na spletni strani <https://www.americanactionforum.org/insight/jobs-pay-retirement-and-employee-ownership-the-case-of-s-esops/>, dostop 24.8.2020.

<sup>30</sup> Kljub temu, da je ključna razlika med slovenskim predlogom in ameriškim ESOP-om, da se vrednost delnic ne akumulira v zadrugi za celoten čas zaposlitve, temveč se redno izplačuje zaposlenim v obliki bonusov oziroma kot participacija v presežku. Ocena torej temelji na konservativni predpostavki.

osebe oziroma davka na dobiček, saj se ta sredstva priznavajo kot davčno priznani strošek in (2) lastniška zadruga zaposlenih na prejeta sredstva ne plača davka od dohodka pravne osebe, saj se celotna sredstva namenijo za odkup deležev oziroma delnic od obstoječih lastnikov oziroma članov lastniške zadruge zaposlenih (zaposlenih so-lastnikov).

### 3.2.5 Zmanjšanje prihodkov zaradi davčnih olajšav za lastnike

Zakon predvideva posebno davčno olajšavo za lastnike podjetij, ki se odločijo podjetje prodati zaposlenim v okviru omejitev in pogojev obstoječega zakona.

Slovenski Zakon o dohodnini pri obdavčitvi dobička iz kapitala fizičnih oseb predvideva stopnje, ki so odvisne od časa lastništva (čas med pridobitvijo in odsvojitvijo kapitala). Te stopnje so:

- 27,5% do 5 let,
- 20% dopolnjenih 5 let do 10 let,
- 15% dopolnjenih 10 let do 15 let,
- 10% dopolnjenih 15 let do 20 let,
- 0% dopolnjenih 20 let.

Pri lastnikih MSP, ki delnice oziroma deleže prodajajo po 20 letih dotični predlog zakona ne predlaga nobene spremembe, kar pomeni, da za ta primer ne bi bilo spremembe prihodkov zaradi davčnih olajšav. Predlog davčne olajšave implicira spremembe prihodkov za prve štiri stopnje dohodnine od dobička iz kapitala fizičnih oseb. Na podlagi povprečne predlagane spremenjene stopnje za 5 odstotnih točk in predpostavke, (1) da lastniki prodajajo 100% delež oziroma vse delnice, in (2) da nihče izmed lastnikov svojega kapitalskega deleža ne prodaja po 20 letih, ko je davčna stopnja enaka 0%, lahko ocenimo zmanjšanje prihodkov za scenarij A in scenarij B:

- (i) Pri oceni scenarija A, da bi se v lastniško strukturo vključilo 28% MSP, bi se davčni prihodki iz naslova davka na dobiček iz kapitala za fizične osebe znižali za 1,4% na letni ravni.
- (ii) Pri oceni scenarija B, da bi se v lastniško strukturo vključilo 12,9% MSP, bi se davčni prihodki iz naslova davka na dobiček iz kapitala za fizične osebe znižali za 0,65% na letni ravni.

Predpostavka pri zgornjih izračunih je, da spremenjena stopnja davka ne bo spremenila pripravljenosti lastnikov na prodajo svojih podjetij, kar pa je poenostavitev, ki preceni znižanje davčnih prilivov. Predvidevamo, da bodo davčne olajšave k prodaji spodbudile nekatere podjetnike, ki se drugače ne bi odločili za prodajo delnic oziroma deležev.

### 3.2.6 Zmanjšanje prihodkov zaradi davčnih olajšav za kreditodajalce

Obstoječi predlog zakona predvideva dva načina financiranja odkupa s strani zadruge. Prvič, obstoječi lastniki lahko pristanejo na postopno izplačevanje vrednosti podjetja s strani zadruge in drugič, kreditodajalec lahko na podlagi pogodbe, s katero podjetje mesečno zadruzi prenese določen del prihodkov od poslovanja, zagotovi posojilo, s katerim se od obstoječih lastnikov odkupi prenesen delež.

V obeh primerih sta upnika oproščena plačila davka na dohodek iz zakonsko določenih obresti. Glede na to, da v primeru odsotnosti dotičnega zakona nasledstvo verjetno ne bi bilo urejeno s financiranjem preko vzvoda, davčna olajšava na dohodek iz naslova obresti ne prinese znatnejših posledic za prihodke državnega proračuna.

### **3.3 PREDVIDENI PRIHRANKI ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNO FINANČNA SREDSTVA**

#### **3.3.1 Prihranki za državni proračun zaradi preprečitve neuspešnih prenosov lastništva podjetja v primeru odsotnosti zakona**

Po ocenah OZS približno 80% podjetnikov ne načrtuje lastniškega nasledstva. V Sloveniji MSP zaposlujejo približno 400.000 delovno aktivnih ljudi. Približno 25% vseh lastnikov MSP je starejših od 55 let, kar pomeni, da lahko pričakujemo upokojitev 25% lastnikov v naslednjih 10-15 letih. V luči neprimernih oziroma nepravočasnih priprav je ogroženih približno 80.000 delovnih mest. To bi imelo veliko negativnih posledic na ravni zaposlenih, lokalnega okolja, lokalne skupnosti in gospodarstva kot celote:

- (i) Izpad davčnih prihodkov: Podjetja plačujejo različne davke in prispevke v pokojninsko, invalidno, socialno in zdravstveno blagajno. Vsako izgubljeno podjetje za državo pomeni izpad davčnih prihodkov na vseh ravneh.
- (ii) Povišanje brezposelnosti in socialnih prispevkov: Po prenehanju poslovanja podjetja bi velik del zaposlenih kratkoročno pristal na prispevkih za brezposelnost, nekateri pa tudi za daljši čas.
- (iii) Zmanjšanje prostovoljnih socialnih in drugih programov na nivoju lokalne skupnosti: Številna podjetja, predvsem MSP v odročnih delih Slovenije, ki so močno vpletena v lokalne skupnosti, vzdržujejo številne socialne in druge prostovoljne (npr. športne) programe, ki bi v primeru odsotnosti primernega modela nasledstva propadli. Kot primer lahko vzamemo največje slovensko podjetje v lasti zaposlenih, ki se je pred 25 leti rešilo sovražnega prevzema, danes pa vzdržuje celotno mikro regijo, skrbi za delovna mesta, socialne programe, športne aktivnosti, sodeluje z občino in drugače pozitivno vpliva na lokalno skupnost.
- (iv) Stabilnost v času krize: Podatki iz ZDA kažejo, da so podjetja v lasti zaposlenih veliko bolj vzdržna v časih krize, imajo višjo preživetveno stopnjo in manj odpuščajo. Podobno kažejo podatki iz Evrope, predvsem podjetja v lasti zaposlenih v Veliki Britaniji ter zadruga v Španiji, Franciji in Italiji. Med leti 2009 in 2013 je bila verjetnost za odpoved delovnega razmerja za zaposlene v ESOP podjetjih med 20% in 50% nižja kot v primerljivih podjetjih s konvencionalno strukturo, s čimer je vlada ZDA prihranila okrog 13 milijard dolarjev.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Dostop 25.8.2020 na spletni strani <https://www.nceo.org/article/research-employee-ownership#footnote1>.

## 5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE V PRAVU EVROPSKE UNIJE

### 5.1 VELIKA BRITANIJA

Zaradi notranje organizacije zadruge z individualnimi kapitalskimi računi, predlog zakona institucionalizira pravni model, ki je najbližje ESOP iz ZDA, vendar podoben pravni izum poznajo tudi v Veliki Britaniji.

*'Employee Ownership Trust'* (v nadaljevanju EOT) je model lastništva zaposlenih, ki se običajno uporablja kot orodje za nasledstvo ali/in motivacijo zaposlenih. EOT vzpostavlja podoben finančni mehanizem odkupa kot ESOP, saj odkupna sredstva prispeva matično podjetje, delnice oziroma deleža pa odkupi neodvisna pravna oseba oziroma lastniški sklad zaposlenih. Odkup je mogoč preko zunanjega vzvoda (posojilo pri banki, ki se odplačuje z mesečnimi prispevki podjetja na sklad), notranjega vzvoda (postopno izplačevanje vrednosti prenesenega deleža lastnikom, ki so prodali delež oz. delnice) ali pa v obliki enkratnega zneska (v kolikor ima podjetje dovolj denarnih sredstev). Čeprav to ni zakonsko predpisano, zaposleni v EOT običajno vzpostavijo svoje predstavniško telo, ki nastavlja administratorje sklada.

V VB je bil model zakonodajno podprt leta 2014. Zakonodaja je osnovana na primeru John Lewis Partnership ("JLP") z okrog 89.000 zaposlenimi-lastniki. JLP je bil v svoji prvotni obliki ustanovljen leta 1891, danes pa zaposluje okrog 89.000 ljudi, ki so vsi partnerji v podjetju. JLP



je prešlo v roke zaposlenih ob upokojitvi ustanovitelja. Zakon iz leta 2014 omogoča številne davčne ugodnosti:

- Brez davka na dobiček iz kapitala za fizične lastnike, ki se odločijo za prodajo EOT skladom.
- Prenos delnic na EOT sklad s strani dediča je oproščen plačila davka na dediščino.
- Brez davka na dohodek iz naslova delitve dobička za zaposlene do 3.600 funtov na letni ravni.

Kriteriji za davčne olajšave so:

- Inkluzivnost: EOT mora vključevati vse zaposlene razen tistih, ki že držijo 5% delnic oziroma deleža ali več;
- Enakopravnost: Zaposleni morajo biti obravnavani enako z majhnimi odstopanji, npr. udeležba pri dobičku se razlikuje zgolj glede na plačno razmerje;
- Vrsta podjetja: Izključena so finančna in investicijska podjetja;
- Kontrolni delež na EOT: EOT mora držati kontrolni delež v podjetju, torej vsaj 50% celotnega deleža oziroma delnic, mora imeti kontrolo nad dohodkom podjetja, kapitalom in vodenjem.

Po uvedbi zakonskega v VB, se je število podjetij v lasti zaposlenih hitro razširilo. Od 370 podjetij, ki so bile leta 2019 v lasti EOT skladov, se jih je čez 60% pretvorilo po letu 2014, ko je bil sprejet zakon. Večina izmed teh prenosov je bila povezana z reševanjem problema nasledstva.<sup>32</sup>

Glavna razlika med EOT in ESOP je, da imajo v ESOP-u zaposleni pravico do neto vrednosti sredstev podjetja preko individualnih kapitalskih računov. S tem izplačila lastnikom na svojih plečih ne nosi samo prva generacija zaposlenih, temveč vsaka generacija zase (ki izplača prejšnjo generacijo delavcev). Na podlagi številnih teoretičnih in empiričnih raziskav, ki so raziskovali različne oblike lastništva zaposlenih v preteklosti sklenemo, da je pravica do neto vrednosti sredstev (poleg pravica do profitov družbe in do nastavljanja upravnega odbora) ključna za funkcionalnost sheme lastništva zaposlenih. To dejstvo prav tako potrjuje razširjenost in dolgoživost posamičnih modelov (300 EOT podjetij in 6 let izkušenj napram 7.000 podjetij in 40 let izkušenj). Zaradi teh razlogov smo notranjo strukturo lastniške zadruga zaposlenih prilagodili glede na ameriški ESOP model.

## 5.2 ITALIJA IN ŠPANJA

V obdobju gospodarske krize je italijanska vlada leta 1985 predlagala sprejem zakona, s katerim je omogočila mehanizem investiranja tveganega kapitala za spodbujanje transformacije konvencionalnih podjetij v zadružna podjetja. Z zakonom Marcora so ustanovili nacionalni investicijski zadružni sklad Cooperazione Finanza Impresa (CFI), katerega upravljanje je država prenesla na italijansko zadružno konfederacijo. CFI od leta 1985 dalje uspešno posluje in spodbuja ustanavljanje in razvoj zadrug v Italiji. Leta 2001 so zakon dopolnili z določbami, ki omogočajo investiranje rizičnega kapitala tudi v že delujoče zadruga.

---

<sup>32</sup> Andrew Robinson and Andrew Pendleton (2019). Employee Ownership In Britain: Size and Character

Podoben model Marcori je 'Sociedades Laborales' (SLs) v Španiji, ki je bil prav tako zakonodajno urejen v sredini 80ih let prejšnjega stoletja. Delavci imajo z zakonsko podlago možnost pridobiti za tri leta finančnih sredstev, ki izhajajo iz pravic, ki pripadajo zaposlenim iz naslova statusa brezposelnosti, ki jih investirajo v SLs. Takšna ureditev omogoča brezposelnim delavcem, da namenijo finančna sredstva iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti za vplačilo svojega članskega deleža v SLs. Brezposelni delavci s temi sredstvi uspešno ustanavljajo delavske zadruge, ki ali odkupijo podjetje pred zaprtjem in ga nato spremenijo v delavsko zadrugo, ali pa v postopkih stečaja odkupijo zdrave dele podjetja in nato z delavsko zadrugo zaženejo proizvodnjo v njih. Ob koncu leta 2013 je bilo v Španiji 11.300 SLs, ki so zagotavljala 63.000 delovnih mest. Prenova zakona leta 2015 je posodobila model.

Medtem ko je italijanski in španski model za delavske odkupe podoben dotičnemu predlogu v tem, da se gre za lastništvo oziroma odkup obstoječega podjetja preko neodvisne združne pravne osebe, pa Marcora in SL model zagotavljata drugačen mehanizem financiranja, saj se gre v obeh primerih za kapitalizacijo pričakovanih prispevkov za brezposelnost. S tem je usmerjen na delavce v podjetjih v procesu likvidacije ter brezposelne osebe, ne pa na zdrava podjetja, ki želijo urediti vprašanj nasledstva ali vzpostaviti motivacijsko shemo za zaposlene, kar ureja trenutni predlog zakona. Po naši oceni sicer potreba po ureditvi slovenskega modela po vzoru Marcora in SLs, še posebej v času pričakovanih gospodarskih posledic COVID-19 pandemije za MSP, obstaja.

### **5.3 DRUGE EVROPSKE DRŽAVE**

Lastništvo zaposlenih je vedno bolj razširjen model lastniških struktur v Evropi.<sup>33</sup> Kljub temu modela, ki bi učinkovito reševal problem nasledstva predvsem v MSP ter omogočal postopno odkupovanje podjetja preko lastniškega sklada zaposlenih v Evropi ni. Najboljši primeri so ESOP v ZDA, *coopératives de travailleurs actionnaire* v Kanadi ter EOT v VB. Slovenija bo tako ena izmed prvih članic EU, ki bi področje sistematsko uredila, podobno iniciativo pa pripravlja tudi Centrum För Personalägande, švedska partnerica Inštituta za ekonomsko demokracijo.

## **6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMELO SPREJETJE ZAKONA**

### **6.1 ADMINISTRATIVNE IN DRUGE POSLEDICE**

S predlaganim zakonom bodo nastale dodatne naloge za javno upravo in pravosodne organe z vidika nadzora izvajanja določb zakona ter na področju predpisovanja obrestnih mer (minister pristojen za finance).

### **6.2 PRESOJA POSLEDIC ZA OKOLJE – OKOLJEVARSTVENA USMERITEV PODJETIJ V NOTRANJI LASTI**

Podjetja v lasti zaposlenih so se izkazala kot bolj trajnostna in okolijsko odgovorna podjetja.<sup>34</sup> Kot pglavitni razlog za odgovorno poslovanje podjetij v lasti zaposlenih se običajno poudarja, da so lokalni prebivalci okolja, v katerega je vpeto podjetje, tudi odločevalci v podjetju

<sup>33</sup> European Federation of Employee Share Ownership (2019). Employee Share Ownership: The European Policy.

<sup>34</sup> Fifty by Fifty (2018, 7 November), Next Generation Enterprise Design: The Employee-Owned Benefit Corporation, Medium, <https://medium.com/fifty-by-fifty/next-generation-enterprise-design-the-e>

(zaposleni oziroma njihovi predstavniki). Na ta način se vsaj v delu izniči problem negativnih eksternalij, hkrati pa sama struktura lastništva spodbuja pozitivne eksternalije (socialni, kulturni, športni in drugi programi za lokalno skupnost).

### **6.3 PRESOJA POSLEDIC ZA GOSPODARSTVO – VPLIV NA PRODUKTIVNOST DELA, TRDOŽIVOST PODJETIJ V KRIZI IN PRIPADNOST TER FLUKTUACIJO ZAPOSLENIH**

Številne raziskave po celem svetu dokazujejo, da je lastništvo zaposlenih odlična motivacijska shema za zaposlene, ki pozitivno vpliva na produktivnost, prihodke podjetja in prodajo. Podobno zniža prostovoljno in neprostovoljno fluktuacijo zaposlenih v podjetjih ter poviša preživetvene stopnje za podjetja na trgu. Delavci v podjetjih z lastništvom zaposlenih se v povprečju počutijo veliko bolj pripadni podjetju ter poročajo o boljšem razpoloženju, večji proaktivnosti in inovativnosti na delovnem mestu. Predvsem v časih gospodarske krize lastništvo zaposlenih doprinese veliko prednosti napram podjetjem s klasično lastniško strukturo.<sup>35</sup> Poročilo McDonough School of Business na podlagi empiričnih raziskav zaključí, da v primerjavi s konvencionalnimi podjetji ESOP podjetja v ZDA »delavcem plačujejo višje plače, poskrbijo za več pokojninske varnosti in, ključno za obdobje recesije, zagotavljajo nova delovna mesta, medtem ko ostala podjetja odpuščajo«. <sup>36</sup>

Zaradi številčnosti ESOP shem v ZDA je bilo največ empiričnih raziskav narejenih prav v okviru ESOP lastništva zaposlenih. Nacionalni center za lastništvo zaposlenih (NCEO) na spletni strani vzdržuje bazo ugotovitev teh raziskav, ki kažejo na to, da ESOP dvigne produktivnost med 4% in 5%, rast podjetij je od 3,4% do 11% hitrejša, preživetvena stopnja na trgu je med 5% in 76% višja, prostovoljna in neprostovoljna fluktuacija zaposlenih pa občutno nižja. Med leti 2009 in 2013 je bila verjetnost za odpoved delovnega razmerja za zaposlene v ESOP podjetjih med 20% in 50% nižja kot v primerljivih podjetjih s konvencionalno strukturo<sup>37</sup> Tudi izven ZDA lastništvo zaposlenih v splošnem obrodi dobre rezultate. V VB so EOT podjetja med leti 2008 in 2009 izkazala rast prodaje za 11,08%, medtem ko je bilo povprečje med konvencionalnimi podjetji porast za 0,61%.<sup>38</sup> Pogled v kontinentalni del Evrope kaže podobno sliko – če je v Evropi do leta 2011 svoja vrata za poslovanje zaprlo 14,73% MSP, je na drugi strani bankrotiralo samo 2,5% kooperativ oziroma zadrug.<sup>39</sup> Ko je brezposelnost v Italiji dosegla 11,2% do leta 2012, so zadruge (predvsem preko Marcora sheme) zagotovile 36,000 novih delovnih mest.<sup>40</sup>

Številne raziskave, ki preučujejo vpliv podjetij na lokalno okolje, lokalno prebivalstvo ter zaposlene so v zadnjih letih ugotavljale pozitiven doprinos bolj demokratičnih podjetij na

<sup>35</sup> Za pregled empiričnih študij, ki preučujejo vpliv lastništva zaposlenih na različne poslovne indikatorje glej Gonza in Berkopec (2019, str. 34-36).

<sup>36</sup> Swagel, P., Carroll, R. (2010). Resilience and Retirement Security: Performance of S-ESOP Firms in the Recession. Georgetown University, McDonough School of Business 10.

<sup>37</sup> Dostop 25.8.2020 na spletni strani <https://www.nceo.org/article/research-employee-ownership#footnote1>.

<sup>38</sup> Nuttall Review of Employee Ownership (2012)

<sup>39</sup> Roelants, B., Dovgan, D., Eum, H., Terrasi, E., 2012. The resilience of the cooperative model. CICOPA Europe.

<sup>40</sup> European Observatory of Social Economy, accessed on 4.9.2020 at website <https://www.ess-europe.eu/en/page/cooperatives-resilience-crisis-case-italy-and-spain>

različnih področjih družbene in korporativne odgovornosti.<sup>41, 42, 43</sup> To dosegajo z različnimi orodji – že v osnovi imajo podjetja v lasti zaposlenih zaposlitve visoko na lestvici prioritet. Zadržna zveza Mondragon med prejšnjo veliko recesijo ni odpustil veliko delavcev, ker so na kolektivni ravni uspeli znižati stroške poslovanja (kolektivna plačna fleksibilnost). V nedavnem intervjuju je podobno usmeritev potrdil tudi Matjaž Čemažar, direktor največjega slovenskega podjetja v lasti zaposlenih, Domel d.o.o., ko je na dogodku o lastništvu zaposlenih povedal, da »ima Domel v statutu odebeljeno zapisano, da je ohranitev delovnih mest prioriteta«.

#### 6.4 PRESOJA POSLEDIC NA SOCIALNEM PODROČJU – VPLIV NA PREMOŽENJSKO NEENAKOST

Evropska Komisija je nedavno opozorila, da so trenutne ravni premoženjske neenakosti v Evropi, ki velja za najbolj enakopravno družbo, dolgoročno nevzdržne.<sup>44</sup> Premoženska neenakost se povečuje, to pa je »posledica neenakosti v lastništvu kapitala« (World Inequality Report 2018).<sup>45</sup> Natančne ocene o premoženjski neenakosti v Sloveniji ni, vendar je gotovo, da premoženjska neenakost močno presega neenakost v dohodkih, kjer je Slovenija sicer na vrhu evropskih držav. V nedavnem poročilu iz leta 2009 o globalni ekonomski neenakosti s strani Credit Suisse je James B. Davies izračunal Ginijev koeficient premoženjske neenakosti na 0,626 točke, medtem, ko je Ginijev koeficient dohodkovne neenakosti 0,242 (Svetovna Banka, 2017) – premoženjska neenakost, del katere je tudi neenakost v lastništvu kapitala, je torej 3-krat višja od dohodkovne neenakosti v Sloveniji.

Potrebno je poiskati vzdržne načine demokratizacije premoženja ter predvsem lastništva kapitala slovenskih podjetij. Redistributivni ukrepi so sicer za vsako socialno državo pomembni, vendar pa ne naslovijo dejanskih vzrokov neenakosti, poleg tega pa polemizirajo in razdvajajo na ideološki osnovi. Ključno je torej razmisliti o načinih redistribucije premoženja brez dodatne davčne obremenitve nekaterih skupin v interesu drugih skupin. Eden izmed takih političnih in ekonomskih programov je *predistribucija kapitala* oziroma decentralizacija vira kapitalskega dohodka in premoženja. Državno spodbujanje lastništva zaposlenih je torej nova oblika zmanjševanja premoženjske neenakosti brez dodatne davčne obremenitve.

Iz ZDA prihajajo spodbudni podatki. Nedavna raziskava iz ZDA ugotavlja, da delavci srednjega in nižjega razreda v podjetjih z lastništvom zaposlenih uživajo 10-kratnik premoženja glede na delavce istega dohodkovnega razreda v podjetjih s klasično lastniško strukturo.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Winkler, Anne-Laure Pelissier (2014). An exploration of broad-based employee ownership and responsible stakeholder management in B-corporations. Doctoral dissertation.

<sup>42</sup> Sahasranaman Sreevas, Arya Bindu, in Sud Mukesh (2019). Ownership structure and corporate social responsibility in an emerging market. *Asia Pacific Journal of Management*

<sup>43</sup> Dam, Lammertjan & Scholtens, Bert. (2012). Does Ownership Type Matter for Corporate Social Responsibility?. *Corporate Governance An International Review*. 20. 10.1111

<sup>44</sup> Več o odnosu EK o premoženjski neenakosti na spletni stran - [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/foresight/topic/diversifying-inequalities/rich-poor-gap\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/foresight/topic/diversifying-inequalities/rich-poor-gap_en).

<sup>45</sup> Citat iz povzetka, dobljeno 24.8.2020 na spletni strani <https://wir2018.wid.world/executive-summary.html>.

<sup>46</sup> Joseph Blasi in Douglas Kruse (2019). Building the Assets of Low and Moderate Income Workers and their Families: The Role of Employee Ownership. *Institute for the Study of Employee Ownership and Profit Sharing*.

