

Upravljanje državnih gospodarskih družb

Problemi in rešitve

1. Uvod
2. Uspešne in neuspešne prakse
 - 2.1 Nemčija kot uspešen primer
 - 2.2 Značilnosti slovenske prakse
3. Ciljne rešitve pri privatizaciji in upravljanju državnega premoženja
 - 3.1 Lastniška struktura - privatizacija
 - 3.2 Organiziranost podjetij v lasti države
 - 3.3 Upravljanje - nadzorni sveti
4. Sklepna ugotovitev

1. Uvod

Upravljanje države – to je osrednji dejavnik družbene uspešnosti – je vse manj učinkovito. Državljeni spričo svoje neorganiziranosti in pasivnosti dopuščamo, da se upravljanje vse bolj podreja interesom kapitala, prebivalstvo je posledično socialno vse bolj ogroženo, svojo državnost pa pospešeno izgubljam. Ta proces je potrebno zaustaviti ter ga preusmeriti v skladu z interesi večine državljanov. To pa zahteva predvsem dvoje:

- a) Ugotoviti je potrebno ključne slabosti v sistemu upravljanja in zanje poiskati zadovoljive rešitve. Pri oblikovanju sistemskih rešitev za upravljanje premoženja je smiselno zgledovati se po uspešnih izkušnjah nekaterih evropskih držav, ki so a) visoko konkurenčne in b) socialno urejene in stabilne.
- b) Ker potrebne spremembe pogosto ne bodo v interesu kapitalskih in od njih odvisnih političnih navez, se mora civilna družba ustrezno organizirati in jih »izsiliti«.

*Dr. Peter Kraljič, nekdanji direktor svetovalnega podjetja McKinsey pravi: Če so podjetja dobro vodena in dosegajo dobre dolgoročne poslovne cilje, potem ni pomembno, ali je lastnik država ali zasebnik. Pomembno je, da država ravna kot odgovoren lastnik, ne pa da so državna podjetja obravnavana kot domovina nekaterih političnih strank.

*Branko Žibret, direktor A.T.Kearney za vzhodno Evropo našteje prioritete: Ključno je ustvarjanje delovnih mest, to pa lahko počno le konkurenčna podjetja; Treba je najti odgovore na vprašanja privatizacije, tujih naložb in celotne lastnine; Politične stranke naj bi se umaknile v parlament in postavilo naj bi se ekspertno vlado.

2. Uspešne in neuspešne prakse

Pri oblikovanju sistemskih rešitev za upravljanje premoženja, tudi državnega, se je smiselno zgledovati po državah, ki so a) visoko konkurenčne in b) socialno urejene in stabilne.

2.1. Nemčija kot uspešen primer

Nekaj ključnih značilnosti nemškega sistema upravljanja (večjih) podjetij:

- a) Polovica članov številčno in strokovno močnega nadzornega sveta (NS) podjetja zastopa interese dela, pri čemer imenuje 2 do 3 člane od podjetja neodvisni sindikat.

- b) Podjetja imajo praviloma nekaj večjih, stabilnih lastnikov (skladi - predvsem ameriški, banke, drugi institucionalni lastniki, včasih tudi družine – BMW, Krupp), ki skupaj obvladujejo do 50% lastniškega kapitala, preostali kapital pa je razpršen. Primarni (naravni) interes teh lastnikov je praviloma dolgoročna donosnost podjetja in temu ustrezno delujejo tudi njihovi predstavniki v NS.
- c) Država je lastniško udeležena v podjetjih splošnega pomena (infrastruktura, banke,..), vendar redko z deležem, ki presega 35% kapitala. (Izjema so na primer železnice). Poskrbi pa za to, da noben drugi posamezni lastnik v teh podjetjih ne pridobi kapitalske moči, ki bi presegala njeno. V NS državo praviloma zastopajo predstavniki resornih ministrstev.

Med prednostmi nemškega sistema upravljanja kaže izpostaviti zlasti naslednje:

- Spričo tega, da so upravljalvske moči - med kapitalom, delom in v podjetjih splošnega pomena tudi državo - pretežno tako razporejene, da nobena stran ne prevladuje, upravljalvske odločitve podjetij praviloma odražajo usklajene interese obeh oziroma vseh treh deležnikov. Take odločitve so praviloma dobre, kar je med ključnimi dejavniki, da so nemška podjetja dolgoročno praviloma poslovno uspešna.
- V nemških podjetjih splošnega (državnega) pomena so spričo njihove lastniške in upravljalvske strukture pogoji za korupcijo močno omejeni, to pa odločilno prispeva k njihovi poslovni uspešnosti; ta praviloma ne zaostaja za ostalim gospodarstvom.

2.2. Značilnosti slovenske prakse

- a) **O privatizaciji.** Pred 25 leti so bila vsa podjetja v državni (družbeni) lasti in od takrat že ves čas izvajamo privatizacijo, katere rezultati – ko gre za večja podjetja – so doslej približno taki:
 - Del večjih podjetij ima primerno, pretežno na domačem kapitalu zasnovano lastniško strukturo in tudi uspešno poslujejo (primeri: Petrol, Krka, Kolektor, BTC, Impol, železarna Štore....)
 - Del privatizacije smo izvedli tako, da smo podjetja prodali tujim lastnikom, včasih tudi po ne prav preglednih postopkih. (Lek, železarni Jesenice in Ravne, SKB banka,...). Večinoma delujejo kot podružnice matičnih družb s sedežem v tujini in poslujejo uspešno.
 - V obdobju 2004/08 smo izvajali obsežno, a žal povsem ponesrečeno privatizacijo v obliki menedžerskih prevzemov, zaradi katere je nekaj podjetij (predvsem gradbenih) povsem propadlo, nekaj jih še životari (Merkur, Sava,..), nekaj pa smo jih po sili razmer poceni prodali tujcem (Mercator, Pivovarna Laško, del Istrabenza,..)
 - V letu 2013 se je vlada A. Bratušek Bruslju zelo konkretno zavezala, katera državna podjetja in banke bo država prednostno prodala in tej zavezi se tudi sedanja vlada ni odrekla. Skladno z njo smo že prodali ljubljansko letališče (posredno nemški državi), banko NKBM, Žito, Helios, zataknilo pa se je pri prodaji Telekomu. To fazo privatizacije izvajamo v stilu »banana republike«, torej za državo ponižujoče in škodljivo.
 - Še vedno je veliko podjetij v večinski ali vsaj delni državni lasti. Predvsem velja to za podjetja infrastrukture, bančništva in zavarovalništva. V povprečju poslujejo manj uspešno kot preostalo gospodarstvo, kar je največkrat posledica slabega upravljanja. Njihovo uspešnost neredko obremenjuje tudi korupcija.
- b) **O SDH.** Pretežni del državnega premoženja upravlja danes SDH. To organizacijsko rešitev je uvedla Janševa vlada v letu 2012, očitno s ciljem, da si olajša razprodajo državnega premoženja. Vlada A. Bratušek te rešitve ni spreminjala in pri njej vztraja tudi sedanja vlada. SDH je vprašljiv predvsem zaradi naslednjega:
 - Gre za konglomerat preko 90-ih podjetij (celotna infrastruktura, bančništvo, zavarovalništvo, hotelirstvo itd), ki ga objektivno ni mogoče učinkovito upravljati, zaradi česar bo še predvsem razvojnno prizadeta gospodarska infrastruktura.
 - Pristojnosti skupščine SDH opravlja vlada, ki tudi imenuje petčlanski NS. Nenavadno bi bilo, če ta NS ne bi prednostno uresničeval usmeritev vsakokratne vlade (enkrat bolj leve, drugič bolj desne) in že zgolj to je jamstvo, da tak nadzor in z njim celotno upravljanje SHD ne more biti učinkovito.

- c) **O DUTB.** »Slabo banko« smo ustanovili po zunanjem nareku, tudi zaradi lažjega zadovoljevanja interesov tujega kapitala. Prav zato smo vanjo prenesli veliko preizkušeno slabih kreditov bank in tudi sprejeli od zunaj vsiljeni sistem njenega upravljanja. Značilnosti slednjega so predvsem:
- Slaba banka nima NS, pač pa ima razširjeni 7 članski upravni odbor (UO), v katerem naj bi njegovi štirje neizvršni direktorji imeli na skrbi tudi nadzor. V takem »enotirnem« sistemu upravljanja je nadzor nad delovanjem »operativne uprave« (izvršni direktorji) že v izhodišču oslavljen.
 - Do pred kratkim je UO vodil Šved, glavni izvršni direktor pa je bil njegov rojak, oba predlagana s strani zunanjih, za priložnosti, ki jih nudi slaba banka, zainteresiranih struktur. Rešitev je korupciji prijazna, še tem prej, če so domači sodelavci spričo svojih udobnih delovnih mest do ravnanja tujih predpostavljanih nekritični.
 - Funkcijo skupščine slabe banke opravlja vlada, njene aktivnosti pa so pretežno zaupane finančnemu ministru. (Ta ima tudi sicer že ves čas, odkar imamo SDH, osrednjo vlogo pri upravljanju državnega premoženja.)
- d) **O strategiji upravljanja državnega premoženja (UKND).** Vlada in Parlament sta letos sprejela Strategijo UKND, kar je pomemben dosežek. Njena vsebina pa žal ne zadovoljuje povsem, še predvsem zato, ker ohranja nekatere rešitve, ki so se doslej pokazale za ne dovolj učinkovite. Kot problematično je predvsem primerno izpostaviti naslednje:
- **Privatizacija.** Zunanjemu kapitalu ustreza privatizacija, zasnovana na razprodaji državnega premoženja, to je tako, da naša podjetja postanejo podružnice matičnih podjetij s sedežem v tujini. Našim nacionalnim interesom nasprotno bolj ustreza privatizacija po nemškem vzoru, ki se odraža v lastniški strukturi in načinu upravljanja, kot je to predstavljeno v točki 2.1.
 - **Organiziranost podjetij v državni lasti.** Že omenjeni organizaciji SDH in DUTB strategija v celoti ohranja, kar se bo gotovo pokazalo za napako.
 - **Upravljanje premoženja v državni lasti.** Tudi sedanjost, vse prej kot primerno prakso tega upravljanja strategija obravnava kot neoporečno.

3. Ciljne rešitve pri privatizaciji in upravljanju

Scenarij, ki sledi nemškim izkušnjam in je prav zato obetaven, je lahko ta:

3.1 Lastniška struktura - privatizacija. Ko gre za večja podjetja splošnega pomena (strateška in pomembna podjetja), naj bi se ravnalo po naslednjih usmeritvah:

- Lastniški delež države naj praviloma ne presega 35%; izjema naj bo predvsem tipična infrastruktura, kot so železnice in ceste. (Sprejeta strategija določa spodnjo mejo državnega lastništva v strateških podjetjih v višini 50%).
- Zaželeno je, da podjetje pridobi tuje in domače institucionalne lastnike (sklade in podobno), za katere pa naj podobno kot za vse ostale lastnike velja statutarne omejitve, da njihov lastniški delež ne more biti večji od deleža države. (Primer: V številnih nemških podjetjih je med pomembnimi lastniki ameriški sklad Black Rock, njegov lastniški delež pa redko presega 6%)
- Kot dobro bi se gotovo potrdila rešitev, da država oblikuje vsaj en sklad, ki bi bil v lasti občanov, ta pa bi se lastniško prednostno vključeval v podjetja splošnega pomena.
- Država naj bi aktivno spodbujala lastništvo zaposlenih v podjetjih. To bi lahko storila tudi tako, da del svoje lastniške naložbe v podjetje (recimo 10%) prepusti v upravljanje (ne pa v last) zaposlenim, seveda vključno z nagrado (dividendo), ki gre kapitalu za dobro upravljanje.

Za ustvarjanje gornje lastniške strukture bi bilo potrebno **pospešiti privatizacijo državnega premoženja**, ki naj bi jo prednostno izvajali tako, da država svoje lastniške deleže, ki presegajo njen zadržani delež (do 35%), v obliki delnic odproda, en del izbranim kupcem, drugi del (praviloma ne manj kot 30% kapitala družbe) pa preko javne prodaje in razpršeno. Le v izjemnih primerih naj bi

privatizacijo izvajali kot doslej, to je s prodajo celotnega podjetja enemu samemu, praviloma tujemu kupcu.

3.2. Organiziranost podjetij v lasti države. Spričo vprašljivosti sedanje organizacijske postavitve SDH bo zanj (pa tudi za DUTB) smiselno poiskati drugačne rešitve, ali vsaj izboljšave: Možnosti je več (tudi upravljanje znotraj SDH organizirati divizijsko oz. sektorsko), prednost pa naj bi imela izločitev iz SDH vsaj tiste infrastrukture, ki jo ima razvojno na skrbi ministrstvo za infrastrukturo.

3.3. Upravljanje - nadzorni sveti. Razmisliti je vredno o naslednjih rešitvah:

a) SDH

- Številčno naj bi se nadzorni svet povečalo na najmanj 12 članov.
- Pol članov NS naj zastopa interese kapitala, to je države, pri čemer naj bi vlada 1 do 2 člana imenovala izmed kandidatov, ki jih predlaga Gospodarska zbornica.
- Druga polovica članov NS naj zastopa delo (aktivno in preteklo), vlada pa naj jih imenuje izmed kandidatov, ki jih predlagajo sindikati in ZDUS.

b) DUTB

- Namesto sedanjega enotirnega naj se uvede dvotirni sistem upravljanja družbe.
- NS naj ima najmanj 8 članov z enako strukturo, kot je predvidena za NS SDH.

c) Večje strateške in pomembne družbe

- Kot večje se naj šteje družbe z več kot 1000 zaposlenimi;
- NS družbe naj ima najmanj 10 članov;
- Pol članov NS naj zastopa interese kapitala;
- Druga polovica članov naj zastopa interese dela, pri čemer predlagajo najmanj dva člana od podjetja neodvisni sindikati, eno mesto pa naj zasede eden vodilnih delavcev podjetja.

d) Oblikovanje razvojne strategije in doseganje poslovnih ciljev je izvorna naloga in odgovornost resornega ministra.

4. Sklepna ugotovitev

Upravljanje z državnim premoženjem je v Sloveniji vse prej kot primerno. To, družbeno škodljivo ravnanje, domačim interesnim navezam praviloma ustreza, z naklonjenostjo pa ga obravnavajo tudi v tujini ali pa ga nam celo vsiljujejo (primeri: način sanacije bank, DUTB, pospešena razprodaja državnega premoženja,...). Vlada bi morala tako početje preprečiti, pa tega doslej še ni storila. Razlogov je gotovo več, eden je tudi to, da se razreševanja zelo kompleksne problematike državnega premoženja nikoli ni lotila iz izhodišč ter s cilji, ki bi bili strateško primerno domišljeni. A prvi pozitivni znak in pomemben dosežek je sprejetje Strategije UKND. V nadaljevanju je potrebno strategijo upravljanja kapitalskih naložb države zasnovati drugače. Najmanj bomo zgrešili, če se bomo prednostno zgledovali po uspešnih izkušnjah, npr. nemških.

Kaj konkretno naj bi zajele aktualne spremembe, je okvirno predstavljeno v zgornjem zapisu. Temu bo nasprotovala in spremembe zavračala večina tistih, ki jim interesno ustreza današnja praksa. Obvladovanje tovrstnih odporov je zahtevno in zato je pri njem aktivna podpora civilne družbe ne le dobrodošla, pač pa nepogrešljiva.

Ljubljana, 23.11.2015