



Upravljanje državnih podjetij

Slovenski državni holding v slepi ulici

Andrej Rus

Upravljanje podjetij v lasti države za vlado gospe Bratušek ostaja velik izziv. Prejšnja vlada je ukinila Agencijo za upravljanje kapitalskih naložb (AUKN) in za sabo pustila uzakonjen, a neimplementiran holding. Tega nova vlada sprejema kljub temu, da ga zavračajo tako OECD kot stroka. V odgovor vlada zagotavlja, da bo holding sprejela le po imenu, saj nanj ne namerava prenesti lastništva nad podjetji v državni lasti, pač pa bo izza fasade v praznem holdingu nastala nova vsebina. Kot da bi poskušala zaobiti sklep ustavnega sodišča, ki je pred meseci razsodilo, da bi že zaradi zamude pri ustanovitvi holdinga v Sloveniji lahko prišlo do neustavnega stanja.

Če se komu vse to zdi nejasno, je temu tako, ker je kompromisna rešitev praznega holdinga slaba. Prvič zato, ker ustanavljanje Slovenskega državnega holdinga (SDH) s figo v žepu in z nejasnim planom v mapi ne obeta drugega kot kaos, ki si ga po letu arbitrarnih posegov v državna podjetja ne moremo privoščiti. Drugič zato, ker je holding primeren za lastniško obvladovanje družb; takoj ko holding nima lastništva, je za upravljanje tretjih družb povsem neuporaben. Tretjič, če bi hoteli, da prazen SDH vendarle upravlja državna podjetja v imenu in za račun države, bi bilo treba spisati poseben zakon po vzoru zakona o upravljanju kapitalskih naložb in izumiti posebno (ne)kapitalsko holdinško obliko, ki bi imela javna pooblastila za upravljanje tretjih gospodarskih družb. Morda bo pravni izum šel v smeri podeljevanja koncesijske pogodbe, s katero bo holding pridobil pravico do upravljanja državnih podjetij po vzoru lokalnih komunalnih podjetij. Ali pa se bo uveljavila domisljica, naj holding upravlja podjetja po komercialni pogodbi po vzoru Vseslovenskega zdru-

ženja **malih delničarjev**, ki mora za vsak sklep na vsaki skupščini zbrati pooblastila lastnikov. Edina prednost holdinga je v možnosti visokih plač vodilnih, kar v agencijah ni mogoče zaradi statusa javnih uslužbencev. V vsakem primeru nas čaka novo obdobje negotovosti, ki bo vsaj za eno leto paraliziralo strateško vodenje v podjetjih in zavrlo njihov razvoj.

Od veslanja h krmarjenju

Pri intenzivnem iskanju rešitev za državno lastnino pogosto prezremo preprosto dejstvo, da so osnovni problemi upravljanja že dolgo dorečeni. Zadeve glede korporativnega upravljanja so bile namreč opredeljene že v zakonu o gospodarskih družbah iz leta 1993, kjer je podrobno predpisano delovanje sistema delničarske demokracije, ki temelji na delitvi vlog med skupščino lastnikov, nadzornim svetom in upravo. Problem, s katerim se ves čas srečujemo pri državnih podjetjih, je v resnici nedozorelost politike, ki meni, da lahko upravlja državno lastnino le tako, da sama sedi za volanom. Čeprav je iz zakonodaje in iz prakse drugih držav jasno, da je za podjetje koristno, da se lastnik, tudi kadar je to država, umakne iz menedžmenta podjetja ter preide v vlogo aktivnega lastnika, je v Sloveniji ta prehod izjemno težaven. Literatura ta prehod od menedžmenta k upravljanju slikovito opiše kot prehod od veslanja h krmarjenju.

Nezrelost politike, da se še vedno oklepa vesel namesto krmila, izhaja iz klasičnega centralnoplanskega prepričanja, da je treba bedeti nad *inputi*, namesto da bi skrbeli za *output*. Zato se v uprave in nadzorne svete pa tudi na pomembna nižja mesta vsiljujejo politično preverjeni kadri, včasih tudi v dobri veri, da bodo prav zaradi svoje osebne povezanosti s politiki lojalno skrbeli za ta podjetja. Gneča na vhodu seveda preusmerja pozornost od samega rezultata na izhodu, kjer bi politika lahko legitimno posegala v pogačo in jo zakonito in transparentno delila med upravičence. O tem priča tudi prekomerna pozornost politike in medijev glede posameznih kadrovskih imenovanj, medtem ko rezultatov, pogosto bornih, skoraj nikoli ne opazijo, kaj šele, da bi si kdo vzela čas za temeljito analizo in oceno uspešnosti dela. In prav v tem je tragedija

veslanja: ker se vsi tepejo za vesla, krmarja navadno ni, ali pa iz stranske lože skrbi za svoje interese. Nikogar v resnici ne skrbi, da ladja vozi brez cilja pod eno vlado sem, pod drugo tja, saj je uspeh definiran s tem, da ladja ne potone (NLB). Obvladovanje podjetij z roko na veslih je tradicija, osnovana v socialističnih časih, ki ni zbledela vse do danes. Pri tem ni razlike med levico in desnico. Vse do škandala v Mercatorju in vstopa v OECD so tudi mediji pogosto priznavali vladajoči politiki pravico, da kadrovske posega v državna podjetja. Pod pritiskom OECD je bila ustanovljena AUKN, ki je edina doslej prekinila možnost direktnega političnega dirigizma. Vendar praksa ni prav rada sledila teoriji in tudi AUKN se je kmalu proslavila s spornimi akcijami v podjetjih. Dodatno potrdilo, da je vodstvo AUKN sanjalo o tem, da bi postali supermenedžerji in ne le upravljalci državnih podjetij, pa je razvidno tudi z angleških spletnih strani AUKN, kjer so si nadeli ime Asset Management Agency, čeprav so bili izrecno ustanovljeni za upravljanje, ne pa za menedžment kapitalskih naložb države. Prav neizmerna želja po tem, da bi tudi AUKN prišla za vesla, je privedla do vprašljivih potez in dvomov v učinkovitost koncepta neodvisne agencije. Temu je ponovno sledila ideja holdinga, s katerim se soočamo danes, ki je odkrito namenjen menedžmentu in ne upravljanju.

Potrebujemo preprost, pregleden in stabilen sistem

Če želi Slovenija narediti prehod iz menedžmenta v upravljanje in vzpostaviti učinkovit in pregleden sistem upravljanja podjetij v državni lasti, mora izpolniti tri dobro znane pogoje, in sicer: centralnost nadzornih svetov, strategija in politika upravljanja, centralna koordinacija lastniške funkcije države. Prvič, vrniti se mora vrniti k osnovam, na katere nas ves čas opozarjajo poleg domače stroke tudi OECD, IFC Svetovne banke in nekateri tuji investitorji. Sistem mora biti preprost, pregleden in utemeljen na konceptih gospodarskega prava, ki jasno opredeljuje razmerja med nadzornim svetom, upravo in skupščino lastnikov. Kritični nosilec dobrega upravljanja niso ne lastniki ne uprave, temveč neodvisni in kompetentni nadzorni sveti, ki postavljajo in nadzirajo upravo ter skrbijo za interese lastnikov in samega podjetja. Z direktnim vpletanjem lastnikov se ne izgubi le podjetniška funkcija, zbledi tudi odgovornost, saj uprava in nadzorniki lahko vselej s prstom pokažejo na državo, v zmedo pa poskrbijo predvsem zase. Vsak drug sistem, ki bi podrl avtonomijo uprav in nadzornih

svetov, bi prinesel kaos, neučinkovitost ter korupcijska tveganja, tri glavna tveganja, ki jih domači in tuji institucionalni investitorji na podlagi lastnih notranjih pravil ne smejo prevzemati.

Drugič, ključno za prehod iz menedžmenta v upravljanje je postavljanje lastniške politike in sektorskih strategij. Prav zaradi odsotnosti obeh država čuti potrebo, da direktno seda k veslom v prepričanju, da bo med veslanjem popravljala smer. Sektorske strategije odgovarjajo na vprašanje, kaj želimo čez pet in deset let v sektorju energetike, železniškega transporta in bančništva in kakšno vlogo naj bi pri tem igrala državna podjetja. Lastniška politika izhaja iz sektorske strategije in pove, katera podjetja bodo ostala strateške naložbe, katera pa bodo v perspektivi doživela umik države iz lastništva. Šele ko je jasno, katera podjetja so plenilci in katera plen, je mogoče v posameznih podjetjih narediti resno strategijo, ki je

temelj za izvajanje kontrole nadzornih svetov nad menedžmentom.

Tretjič, centralna koordinacija lastniške funkcije bodisi v sklopu ministrstva bodisi samostojni agenciji, kot je bila AUKN, je potrebna zaradi zahtev trga po transparentnosti relacije med državo in podjetji. EU in OECD zahtevata, da države ne kršijo pravil konkurence s favoriziranjem državnih podjetij in dajanjem prikritih subvencij, samo zato, da ne bi s tem zasebnih podjetij spravljali v podrejen položaj. Iz istega razloga zahtevata, da država svoje gospodarske politike ne izvaja prek državnih podjetij, temveč preko trga, na katerem so vsa podjetja enakopravno obravnavana. Vloga centralne enote za izvajanje lastniške funkcije torej ni v vzpostavljanju kontrole nad državnimi podjetji, temveč v vzpostavitvi kontrole nad relacijo med državo in njenimi podjetji. Centralizacija lastniške funkcije zagotavlja transparentnost delovanja države, hkrati pa preprečuje, da bi se politika ali posamezna ministrstva po svoje vpletala v posamezna podjetja. Tu pa je tudi stična točka med interesi OECD in Slovenije, saj je centralna lastniška enota dober instrument za preprečevanje korupcije.

Prehod od menedžmenta k upravljanju ne more zaživeti prek holdinga. Potreben je preprost, pregleden in predvsem stabilen sistem, ki temelji na neodvisnih nadzornih svetih, jasni lastniški politiki in na transparentnosti relacij med državo in državnim podjetjem. To bi z majhnimi popravki lahko opravila ukinjena AUKN. Sistem upravljanja OECD namreč govori o discipliniranju države in ne o discipliniranju državnih podjetij. Dokler te-

Page: 6

Reach: 56000

Country: SLOVENIA

Size: 867 cm2

3 / 3

ga ne bomo povsem jasno razumeli, si ne moremo obetati ne odobravanja OECD ne navdušenja tujih investorjev, ki si jih želimo privabiti v slovensko gospodarstvo.

Dr. Andrej Rus je izredni profesor na Fakulteti za družbene vede in strokovnjak za korporativno upravljanje.

Problem, s katerim se ves čas srečujemo pri državnih podjetjih, je v resnici nezorelost politike, ki meni, da lahko upravlja državno lastnino le tako, da sama sedi za volanom.



Fotografija: Luka Cjuha/dokumentacija Dnevnik