



Risanje slabe države

Kako smo začeli verjeti v teze o državi kot slabem upravljavcu premoženja in kako te z nenehnim medijskim ponavljanjem in vbijanjem v glavo dobivajo status neizpodbitne resnice

Priznati je treba, da so pogledi poljubnega posameznika na privatizacijo državnega premoženja pogojeni s siceršnjim posameznikovim političnim in vrednostnim profilom. Grobo rečeno, levičarji naj bi bili praviloma bolj sumničavi do privatizacije, desničarji (vsaj liberalne sorte) naj bi jo toplo pozdravljali. Hkrati nas mediji, tudi glede na svojo siceršnjo politično usmeritev, opozarjajo na sporne vzgibe teh ali onih mnenjskih voditeljev, ki o privatizaciji razpravljajo v časopisnih kolumnah in na televizijskih omizjih. Nekateri pripadniki stare elite naj bi bili »prisesani« na tokove denarja iz državnih podjetij in naj bi se zato zavzemali za ohranitev obsežne državne lastnine. Po drugi strani naj bi si mladi finančniki in upravljavci premoženja obetali visoke provizije od opravljenih transakcij, zaradi katerih se spleča v javnosti srdito zagovarjati tezo o potrebi po čim hitrejši prodaji vsega državnega, strateškemu partnerjem ali investicijskim skladom, saj je vseeno.

V vsem tem je zagotovo zrno resnice. Danes celo domači ekonomisti ne vztrajajo več pri sliki ekonomije kot vrednostno nevtralne in apolitične znanosti, ki zgolj opisuje naravne ekonomske zakonitosti, kot bi šlo za paritvene cikle vinskih mušic. Vendar pa je čisto preveč cinično že v temelju dvomiti o strokovnosti in čistosti motivov prav vsakogar, ki si drzne kaj napisati o problematiki organiziranega prehoda državne lastnine v zasebne roke. Desetletja praktičnih izkušenj s privatizacijami po drugi svetovni vojni so prinesla goro empiričnih podatkov o njihovem pomenu in posledicah. Eno tehtnejših strokovnih razprav o tej temi sta v zadnjem času predstavila ekonomista Ha-Joon Chang in Ilene Grabel kot poglavje o privatizaciji v delu *Reclaiming Development* (2014, druga izdaja).

Dvomim pa, da bo usoda te knjige taka, da se bo znašla v navzkrižnem ognju vroče in ostre javne razprave. Žal prevladujoča neoklasična ozioroma neoliberalna paradigma deluje drugače. Svoje drugače misleče nasprotnike uničuje z ignoriranjem. Alternativni ekonomisti niso vabljeni na vodilne televizijske oddaje in strokovne posvete. Težave imajo s plasiranjem svojih člankov v publikacije – znanstvene ali bolj poljudne. Taka je moč organiziranega denarja, ko gre za ohranjanje intelektualne hegemonije v sistemu doemanja sveta, ki svoje dominacije ne gradi na grobi sili, pač pa na bolj sofisticiranih tehnikah nadzora. Prav zato je tako

pomembno, da se seznanimo s tem, kaj imajo o privatizaciji povedati tisti, ki o njej vedo več od lokalnih lobistov in finančnih *playerjev*, ki sicer narekujejo smer javne razprave.

Ni pomembno, kje na svetu se smo. Po mnenju neoliberalcev so državna podjetja izjemno neučinkovita, razmetavajo z resursi, zanje je značilno slabo upravljanje. Menedžerji državnih podjetij sploh niso motivirani, da bi spremenili to žalostno stanje stvari. Lastnik podjetja (država) nanje ne izvaja upoštevane vrednega pritiska za izboljšanje poslovanja. Še huje je, ko je državno podjetje naravni ali zakonski monopol. Tedaj iz njega prihajajo slabi proizvodi in storitve za visoko cenc. Državna podjetja so poleg tega gojišče nepotizma, klientelizma in korupcije, ko njihovi menedžerji utrjujejo svoj položaj s tem, da delijo denar podjetja na podlagi fiktivnih pogodb, in z zaposlovanjem po zvezdah, namesto da bi to počeli z dobrimi in kakovostnim poslovanjem.

V državah tretjega sveta so državna podjetja velik porabnik omejenih proračunskih sredstev. Njihovo vzdrževanje pri življenju pripelje do visokih javnofinančnih primanjkljajev in prispeva k dolžniškim krizam. Menda naj bi celo statistične raziskave kazale, da je obseg sektorja javnih podjetij v negativni

Igor Vuksanovič

Ustavni pravnik

korelaciji z gospodarsko rastjo. Gospodarstva z velikim deležem državnih podjetij rastejo počasi.

V zasebnem sektorju je, trdijo neoliberalci, drugače: podjetja so izpostavljeni tržni konkurenci, delničarji nadzorujejo uprave, direktorji pa imajo možnost pridobiti delniške opcije, s čimer je na uspeh podjetja vezana rast njihovega osebne premoženja. Če podjetje posluje slabo, delničarji prodajo delnice na likvidnih kapitalskih trgih, borzni tečaj delnice pade, kar zamaja menedžerjev stolček, da ne omenjamo razvrednotenja njegovih opcij (pravice kupiti delnice po vnaprej določeni ceni). Dodaten pritisk na upravo, ki ne poskrbi za rast delnic svojega podjetja, je grožnja sovražnega prevzema po nizki ceni, kar se konča z zamenjavo uprave.

Zaradi vsega navedenega je po letu 1980 gospodarstva držav v razvoju in nekdanjega vzhodnega bloka zajel velik privatizacijski val.

Zgornja analiza je taka, kot bi jo prepisali iz tipičnega uvodnika *Financ* ali pa iz kakšnega »Neoliberalizma za telebane«. A vendar je treba priznati, da nam sede v ušesa, kar nekako navadili smo se na tovrstne teze, ki z nenehnim medijskim ponavljanjem in vbijanjem v glavo dobivajo status neizpodbitne resnice.

Chang in Grabel sta se potrudila, da sta po svojih najboljših močeh prikazala drugačen pogled na privatizacijo, ki temelji na empiričnih dejstvih, ne pa na obrabljenih floskulah. Ta pa je drugačen od prevladujoče ideologije. Raziskave kažejo, da menedžment zasebnih podjetij pogosto za vsako ceno teži k maksimizaciji borzne cene delnic svojega podjetja. To pa ni vedno v skladu z dolgoročnimi interesi podjetja in nacionalnega gospodarstva (ponarejanje poslovnih knjig, usmerjenost na kratki rok). Discipliniranje uprav prek groženj s sovražnim prevzemom ni smotrni nadzorni mehanizem, saj številne raziskave kažejo, da podjetja po prevzemih redko poslušajo učinkoviteje in bolj dobičkonosno

Seveda obstajajo pozitivne privatizacijske zgodbe. Obstajajo pa tudi radikalno drugačni primeri, o katerih finančni krogi raje molčijo.



Javna tribuna Ne razprodaja, temveč bolj razumno upravljanje v Ljubljani, 7. januarja 2015 / Foto: Borut Krajnc

kot pred njim. Poleg tega nadzor nad upravo, ki ga izvaja veliko razpršenih neorganiziranih delničarjev, ni nič učinkovitejši kot nadzor države v državnem podjetju. Vložek vsakega posameznega delničarja je premajhen, da bi se mu izplačalo vlagati čas in denar v discipliniranje menedžerjev. Še več, če država ustanovi centralizirano agencijo za upravljanje premoženja (kot je SDH), lahko izvaja boljši nadzor kot množica **malih delničarjev**.

Ni nujno tudi, da državna podjetja poslujejo v nekonkurenčnem okolju. Številna državna podjetja uspevajo v razmeroma hudi konkurenci (Renault je bil do leta 1996 državno podjetje). V vseh teh, v obdobju 1950–1987 hitro rastočih državah, je obsežen in dinamičen javni podjetniški sektor igral ključno vlogo pri industrijskem razvoju (Madison, 1989). In podobno je veljalo za nekatere zelo uspešne »vzhodnoazijske tigre«, kot je npr. Tajvan z enim od največjih deležev državnih podjetij med državami v razvoju, pa tudi za Singapur, kjer državna podjetja proizvedejo 22 % BDP-ja, in Južno Korejo. Nasploh so se zgodovinsko v javnem sektorju številnih nastajajočih industrijskih sil (Nemčija, Japonska) rodila podjetja v za tiste čase neznanih in tveganih panogah, kamor si zasebni kapital ni upal vlagati (jeklarstvo, ladjedelništvo

Analize ne potrjujejo teze, da visok delež državnih podjetij v gospodarstvu škodi gospodarski rasti. To dokazujejo (po drugi svetovni vojni) primeri Francije, Avstrije, Finske, Norveške. V vseh teh, v obdobju 1950–1987 hitro rastočih državah, je obsežen in dinamičen javni podjetniški sektor igral ključno vlogo pri industrijskem razvoju (Madison, 1989). In podobno je veljalo za nekatere zelo uspešne »vzhodnoazijske tigre«, kot je npr. Tajvan z enim od največjih deležev državnih podjetij med državami v razvoju, pa tudi za Singapur, kjer državna podjetja proizvedejo 22 % BDP-ja, in Južno Korejo. Nasploh so se zgodovinsko v javnem sektorju številnih nastajajočih industrijskih sil (Nemčija, Japonska) rodila podjetja v za tiste čase neznanih in tveganih panogah, kamor si zasebni kapital ni upal vlagati (jeklarstvo, ladjedelništvo

Če obstaja naravni monopol, je najbolje, da se izkorišča v statusni obliki javnega podjetja. Zasebni naravni monopol namreč vodi v najhujše zlorabe monopolne moči. In naj ne bo dvoma, »naravni« so tudi monopoli v situacijah, ko so zahtevane investicije tako orjaške, da je ekonomsko smiselno, da jih na nekem trgu izvede in na njem posluje le eno podjetje (denimo avtoceste itd.).

Izkušnje kažejo, da – ne glede na to, kaj piše v gospodarski zakonodaji – državna podjetja bolj upoštevajo in sanirajo

negativne eksterne učinke svojih aktivnosti na okolje (kot je onesnaževanje), saj niso tako enosmerno osredotočena na ustvarjanje dobička. Prek vpliva na uprave državnih podjetij so države uspešnejše pri doseganju zastavljenih socialnih ciljev (krčenje regionalnih in spolnih razlik v plačah, zaposlovanje manjšin in ranljivih skupin ...).

Če se država že odloči za privatizacijo, je vprašanje, zakaj bi morala prodati najboljša državna podjetja, ki pač najbolj zanimajo zasebne kupce (kot sta pri nas Telekom in Petrol), ne pa najslabših državnih podjetij, kjer edino morda res obstajajo argumenti za privatizacijo, kot jih slika poslovni tisk. Empirične izkušnje iz številnih programov privatizacij kažejo, da jih je spremljala korupcija, ki je povzročila prenos podjetij po prenilni ceni v roke različnih dobro omreženih »insiderjev«. Kar se tiče javnofinančnega vidika, ima privatizacija le kratkoročno pozitiven vpliv na državni proračun (enkratni priliv).

Seveda obstajajo pozitivne privatizacijske zgodbe, ko so se podjetja, ki so bila v državni lastnini navadna molzna krava političnih strank, po prehodu v zasebno lastnino pobrala, se kapitalsko okrepila in se s pomočjo znanja in poslovnih zvez novega tujega lastnika dobro uveljavila na izvoznih trgih. Obstajajo pa tudi radikalno drugačni primeri, o katerih finančni krogi raje molčijo.

Ekonomska stroka (njen intelektualno poštene del) naj tako predvsem skeptično opozarja, da privatizacija ni zgodovinska nuja, da pozitivni izid privatizacijske zgodbe ni železna in nesporna ekonomska zakonitost. Še več, kopica domačih in tujih izkušenj nas napeljuje k dvomu, ali je tak pozitiven izid množične privatizacije sploh zelo verjeten. Odločitev za pri-

vatizacijo državnih podjetij ali proti njej ne bi smela biti motivirana z ideologijo. Prav tako pa ne s težnjo po kratkoročnem pokrivanju proračunskih primanjkljajev. Za ta cilj se je primerneje ostro spopasti z davčnim izogibanjem, tudi prek okrepljenega mednarodnega sodelovanja in zaposlovanja dodatnih davčnih inšpektorjev. Nazadnje, slabo poslovanje obstoječih državnih podjetij se lahko popravi drugače kot pa s privatizacijo – z uporabo dobro znanih menedžerskih orodij, ki bi jih uporabil tudi zasebni lastnik. x

Odločitev za privatizacijo državnih podjetij ali proti njej ne bi smela biti motivirana z ideologijo. Prav tako pa ne s težnjo po kratkoročnem pokrivanju proračunskih primanjkljajev.