

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**PRIMERJAVA SISTEMOV KORPORATIVNEGA UPRAVLJANJA
PODJETIJ V DRŽAVNI LASTI MED REPUBLIKO SLOVENIJO IN
REPUBLIKO AVSTRIJO**

Ljubljana, marec 2022

LUKA KOTNIK

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani Luka Kotnik, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtor predloženega dela z naslovom Primerjava sistemov korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Markom Jakličem

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravil samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobil vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označil;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnal v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobil soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne _____

Podpis študenta: _____

KAZALO

KAZALO.....	I
KAZALO TABEL	II
KAZALO SLIK	III
KAZALO PRILOG	IV
UVOD	1
1 KORPORATIVNO UPRAVLJANJE.....	3
1.1 Teorije korporativnega upravljanja	4
1.2 Zakonske podlage in regulacija.....	6
1.3 Sistemi korporativnega upravljanja po svetu	7
1.4 Smernice razvoja korporativnega upravljanja OECD	11
1.5 Posebnosti pri upravljanju podjetij v državni lasti.....	11
2 DRŽAVNO LASTNIŠTVO PODJETIJ	13
2.1 Teorija državnega lastništva podjetij	13
2.1.1 Država in njeni posegi v gospodarstvo	13
2.1.2 Razlogi državnega lastništva podjetij v praksi	15
2.1.3 Negativne in pozitivne posledice državnega lastništva	17
2.1.4 Privatizacija in nacionalizacija podjetij	18
2.2 Organizacija in upravljanje državnih podjetij	18
2.2.1 Teorija upravljanja državnih podjetij	19
2.2.2 Organizacijski modeli upravljanja	20
3 KORPORATIVNO UPRAVLJANJE DRŽAVNIH PODJETIJ V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	21
3.1 Zakonska ureditev korporativnega upravljanja v Republiki Sloveniji.....	22
3.2 Zgodovina organiziranosti korporativnega upravljanja državnih podjetij.....	23
3.3 Trenutna organizacija korporativnega upravljanja državnih podjetij.....	25
3.4 Predlagane spremembe sistema v prihodnje.....	27
3.5 Kodeksi korporativnega upravljanja družb v državni lasti	29
4 KORPORATIVNO UPRAVLJANJE DRŽAVNIH PODJETIJ V REPUBLIKI AVSTRIJI.....	29
4.1 Zakonska ureditev korporativnega upravljanja v Republiki Avstriji	30
4.2 Zgodovina organiziranosti korporativnega upravljanja	31

4.3	Trenutni sistem korporativnega upravljanja državnih podjetij.....	32
4.4	Predlagane spremembe sistema v prihodnje	35
4.5	Kodeksi korporativnega upravljanja družb v državni lasti.....	35
5	PRIMERJAVA SISTEMOV KORPORATIVNEGA UPRAVLJANJA	36
5.1	Primerjava zakonodajne podlage	37
5.2	Primerjava zgodovine nastanka sistema korporativnega upravljanja	37
5.3	Primerjava trenutne organizacije upravljanja.....	38
5.4	Primerjava sestave nadzornih svetov in kadrovanja	39
5.5	Primerjava predvidenih sprememb sistema	40
5.6	Primerjava kodeksov upravljanja	40
6	KVALITATIVNA RAZISKAVA MED NADZORNIKI IN MANAGERJI DRUŽB V DRŽAVNI LASTI	41
6.1	Zasnova in metodologija raziskave.....	41
6.1.1	Namen in cilj raziskave	41
6.1.2	Metodologija	42
6.2	Poglobljeni intervjuji	42
6.2.1	Zasnova poglobljenih intervjujev	43
6.2.2	Analiza poglobljenih intervjujev	44
6.2.3	Ugotovitve	47
6.3	Kvantitativna študija	48
6.3.1	Zasnova kvantitativne študije	49
6.3.2	Rezultati in analiza kvantitativne študije	49
6.4	Zaključne ugotovitve.....	57
	SKLEP.....	59
	LITERATURA IN VIRI.....	62
	PRILOGE	67

KAZALO TABEL

Tabela 1: Mnenje o spremembni udeležbe države v določenih družbah	56
---	----

KAZALO SLIK

Slika 1: Funkcije managementa po hierarhiji	5
Slika 2: OECD Scope of SOEs Index za leto 1998 in 2013	16
Slika 3: Primer križnega lastništva podjetij v Sloveniji	25
Slika 4: Organizacija upravljanja državnih podjetij v Sloveniji.....	26
Slika 5: Organizacija korporativnega upravljanja državnih podjetij v Avstriji.....	33
Slika 6: Funkcije respondentov	50
Slika 7: Mnenje o vplivu politike	52
Slika 8: Mnenje o razlogih za takšen vpliv politike	53
Slika 9: Mnenje o predlogih sistema	55

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Poglobljeni intervju – vprašanja	1
Priloga 2: Anketni vprašalnik.....	2

UVOD

Polemika o upravljanju podjetij v državni lasti je zelo aktualna tematika, saj se povsod po svetu pojavijo polemike v vsaj v dveh smereh. Prvi problem je, v kolikšni meri naj se država vmešava v lastništvo državnih podjetij. V eni skrajnosti imamo načelo *laissez-faire*, ki uči, da naj se država ne vmešava v gospodarstvo in naj bodo vsa podjetja v privatni lasti. Druga skrajnost je korporativna ali komandna država, po kateri naj bi bila vsa podjetja v državni lasti. V praksi so skoraj vse države nekje vmes med tema dvema skrajnima možnostma (Samuelson & Nordhaus, 2002). Drugi problem je, kako podjetja v državni lasti najbolje upravljati. Tu nastane veliko polemik, ki so dokaj podobne kot pri upravljanju privatnih podjetij. Država mora izbrati prioritete in cilje upravljanja, ki so lahko regulacija panoge ali monopola, družbena odgovornost, dobri poslovni rezultati ipd. Ker gre dobiček po navadi v državne račune, je polemika, kateri cilj je pomemben in kako, še nekoliko bolj zapletena. Prav tako je vprašanje, katera podjetja naj sploh bodo v državni lasti in zakaj.

Teorija korporativnega upravljanja se je razvila z ločitvijo managerske in lastniške funkcije upravljanja podjetij. Ko podjetje tekom razvoja postane veliko, se po navadi tudi zaradi lastniške strukture podjetja ti dve funkciji ločita. V podjetju, kjer ima celoten lastniški delež direktor, tega problema ni, ko pa pridejo novi lastniki in se podjetje širi, nastane tako imenovani problem agenta. Ta problem nastane zaradi različnih interesov lastništva, ki gleda na podjetje največkrat z zornega kota prihodnjih denarnih tokov, na drugi strani pa lahko managerji zasledujejo druge cilje, kot so lasten ugled, rast tržnega deleža, privilegiji ipd. (Berk & DeMarzo, 2016). Pri upravljanju državnih podjetij pa lahko ta problem pride še bolj do izraza zaradi različnih ciljev, ki jih lahko država kot lastnik zasleduje.

Korporativno upravljanje državnih podjetij je v Sloveniji zelo pereča tematika, saj imamo relativno visok delež podjetij v državni lasti. Po podatkih Evropske komisije iz leta 2016 je Slovenija na prvem mestu glede na vrednost podjetij v državni lasti z večinskim deležem glede na bruto družbeni proizvod (v nadaljevanju BDP) oziroma druga, če poleg tega vključimo podjetja, v katerih je država prisotna z manjšinskim deležem. Prav tako je tretja po odstotku zaposlenih v družbah z državnim lastništvom glede na vse zaposlene v državi (European Commission, 2016). Posledica tega je lahko velik vpliv politike in političnih strank v gospodarstvu, ki prek tega poskušajo krepiti svojo moč.

Republika Avstrija je danes po podatkih Evropske komisije blizu evropskega povprečja glede lastništva podjetij v državni lasti in prav tako odstotka zaposlenih v teh podjetjih. Je pa zgodovinsko gledano Avstrija znana kot država z nekdaj visokim deležem podjetij v državni lasti. Ta delež je začel rasti že konec 19. stoletja in dosegel vrhunec po nacionalizaciji nekaterih podjetij po drugi svetovni vojni. Sledili so tako imenovani »zlati časi državnih podjetij«, ko so bila ta podjetja tudi zelo uspešna. Takrat je bil delež podjetij v lasti države eden izmed najvišjih v zahodnem svetu. Po tem obdobju se je začela delna

privatizacija, predvsem bank in industrije, vendar pa se je prava in silovitejša privatizacija podjetij začela šele v 80. letih, predvsem zaradi slabih finančnih rezultatov podjetij (Greiling, Kostal & Obermann, 2016).

Zaradi vseh mogočih nasprotij interesov je korporativno upravljanje podjetij, sploh pa teh v državni lasti, zelo zahtevno. Področje je zakonsko zelo natančno urejeno. V Sloveniji to področje ureja več različnih zakonov, kot so npr. ZGD-1, ZDSU in ZFPPIPP (Jovanovič & Bratina, 2016). Področje je urejeno z več kodeksi in priporočili, prav tako se za položaj v nadzornem svetu načeloma pričakuje certifikat Združenja nadzornikov Slovenije za opravljanje funkcij članov nazornih in upravnih odborov. V Sloveniji namreč poznamo dva sistema upravljanja podjetij, in sicer enotirni ter dvotirni sistem; slednji v Sloveniji prevladuje zaradi našega pravnega sistema, ki je zgodovinsko zgrajen po nemškem vzoru.

Namen tega magistrskega dela je s pomočjo različne literature raziskati, kako poteka korporativno upravljanje v Republiki Sloveniji in Republiki Avstriji ter med sistemoma narediti kritično primerjavo. Raziskati želim, katere so razlike med obema sistemoma – tako na področju organizacije kot tudi zakonodaje. Ugotoviti želim, kakšne so posledice teh sistemov za realno stanje na tem področju. S tem delom bi rad prišel do ugotovitev, ki bodo koristili odločevalcem na tem področju in jim prikazati primerjavo z državo, ki je bila nekoč v podobni situaciji, kot smo mi danes. Primerjava z Avstrijo je v Sloveniji zelo pogosta, saj imajo podoben pravni in gospodarski sistem ter prav tako tudi ne gre zanemariti dejstva, da smo dolga stoletja živeli v isti državi in imamo vsaj nekakšen del kulture oziroma načina življenja zelo podoben.

Cilj tega magistrskega dela je kritična primerjava sistemov korporativnega upravljanja v dveh državah. Cilj je potrditi ali ovreči marsikdaj v javnosti predstavljene trditve, ki jih bom v magistrskem delu postavil kot raziskovalna vprašanja. Želim raziskati, v kateri državi ima politika večjo moč na kadrovanje in vpletanje v korporativno upravljanje teh podjetij. Prav tako me zanima, kaj so posledice tega. Kot drugo je cilj ugotoviti, v kateri državi je ureditev korporativnega upravljanja bolj v skladu s smernicami razvoja, ki jih narekuje Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD). Prav tako želim raziskati, v kateri državi je korporativno upravljanje bolj usmerjeno v rast in razvoj podjetij ter v tudi druge vidike, kot sta javna funkcija družb in družbena odgovornost. Vse to bom primerjal v organizacijskem in zakonskem kontekstu korporativnega upravljanja države in prav tako napovedanega razvoja področja v prihodnosti.

Metodologija raziskovanja v tem magistrskem delu bo študija primera, ki bo *opisno odkrivana*. Podatki bodo v veliki večini kvalitativne narave, natančneje bodo to zakoni, predpisi, kodeksi, organizacijske strukture ipd. V raziskovanje bom vključil tudi kvantitativne podatke, kot so finančna uspešnost podjetij, stroški upravljanja, morebitni

indeksi družbene odgovornosti itd. Podatki bodo sekundarni, saj za ta namen podatki v različnih bazah in literaturi že obstajajo in jih ni treba pridobivati na novo.

V začetnih poglavjih bo prikazan predvsem prikaz teorije na področju korporativnega upravljanja državnih podjetij. Osredotočil se bom na literaturo, ki odpira vprašanja, kaj in koliko naj se država vpleta v gospodarstvo ter na kakšen način. Predstavil bom smernice razvoja in kodekse. Prikazal bom tudi razlike korporativnega upravljanja po svetu oziroma različne sisteme korporativnega upravljanja tako glede na tradicijo kot na sedanjost.

V poznejših poglavjih bom prikazal situacijo v Republiki Sloveniji in Republiki Avstriji. Analiziral bom razvoj organizacije upravljanja in trenutne razmere. Predstavil bom zakonodajo na tem področju in približevanje smernicam razvoja. Osredotočil pa se bom tudi na predlagane spremembe na tem področju. Na koncu bom naredil primerjavo stanja v dveh državah na navedenih področjih.

V zadnjem poglavju bom naredil empirično mnenjsko raziskavo med člani nadzornih svetov in uprav družb z udeležbo države v Sloveniji. Od njih bom želel pridobiti mnenje o stanju pri nas, ki mi ga ne bo uspelo poiskati v literaturi in s katerim bom lahko jasneje določil razlike v primerjavi s sistemi v Avstriji.

Raziskovanje bo potekalo tako, da bom izhajal iz obstoječe teorije in jo dokazoval z empiričnimi ugotovitvami. Obstoječe teorije bom poiskal v ustrezni literaturi, nato pa s pregledom zakonodaje, predpisov, prakse in rezultatov poslovanja preveril, ali te tudi veljajo. Raziskovanje bo tako potekalo pozitivno, ker bom opisoval dejansko stanje v obeh državah, in tudi normativno, ker bom na podlagi teorije ter dobrih praks predlagal, kakšno naj bi bilo boljše stanje korporativnega upravljanja.

1 KORPORATIVNO UPRAVLJANJE

Korporativno upravljanje spada kot veda na področje managementa. Management kot pojem povzemamo iz angleške literature, ima pa latinski izvor iz besede »manus«, kar pomeni roko in moč. V 16. stoletju je beseda začela pridobivati na pomenu in se uporabljati v praksi, kot »to manage«, management in manager. Management pa je kot veda novejša, danes govorimo o modernem managementu 20. stoletja in se soočamo z novimi izzivi poslovanja organizacij v 21. stoletju, ko razpravljamo o procesu managementa (Dimovski in drugi, 2014). Management je torej veda o tem, kako upravljati oziroma voditi posle na nekem področju. Skozi proces lahko management opišemo s štirimi funkcijami, in sicer planiranja, organiziranja, vodenja in kontroliranja. Te funkcije pa se izvajajo na veliko različnih nivojih – od obratovodje do lastnika podjetja. Bistveno pa je, da z managementom rešujemo temeljna ekonomska problema učinkovitosti in uspešnosti. Management mora torej stremeti, da dosega cilje organizacije

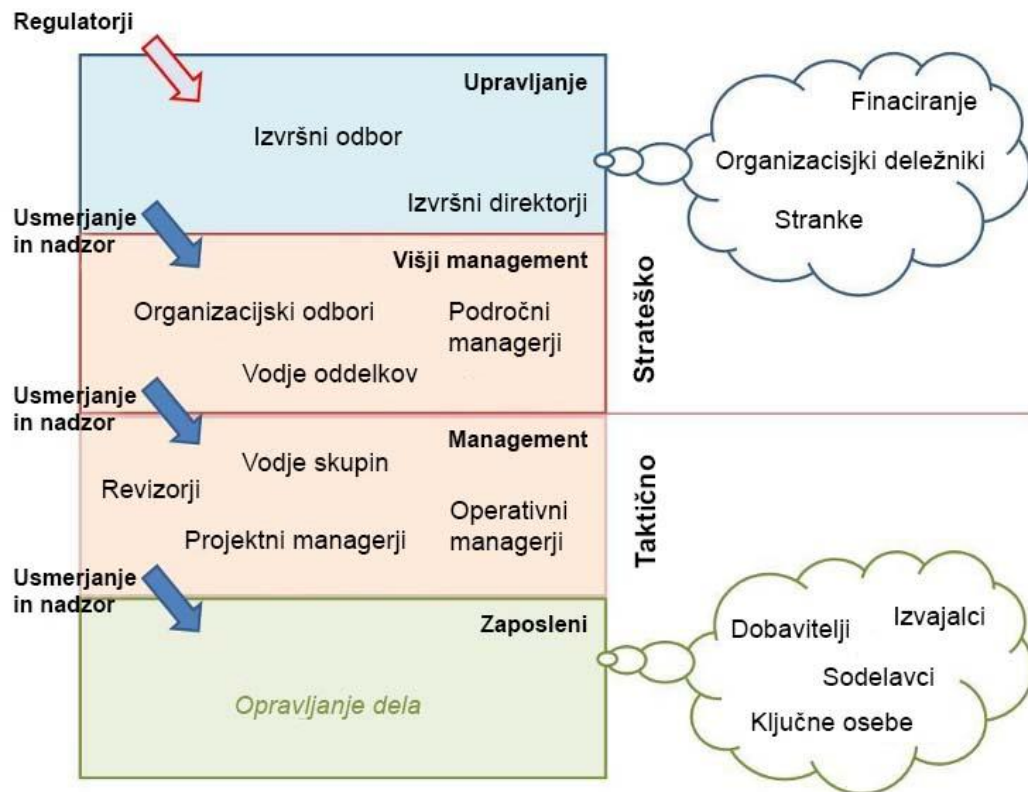
in je zaradi tega uspešen. Poleg tega pa mora dosegati čim višje cilje s čim nižjimi inputi po načelu »mini-maxi« in s tem doseči učinkovitost.

1.1 Teorije korporativnega upravljanja

Management se v organizacijah loči tudi po nivojih odločanja oziroma hierarhije. V vsakem podjetju se na grobo soočamo s tremi temeljnimi nivojskimi funkcijami odločanja. Gre za funkcijo upravljanja, funkcijo poslovođenja in funkcijo izvajanja (Čater, Lahovnik, Pučko, & Rejc Buhovac, 2011). V majhnem podjetju, kjer je zaposlena le ena oseba, so vse te funkcije v rokah ene osebe. Ko podjetje začne večati obseg poslovanja in začne pridobivati nove zaposlene, se tukaj loči funkcija izvajanja, saj lastnik postane tako poslovodja kot tudi upravljaec podjetja, zaposleni pa izvajalci. Pri nadaljnji rasti podjetja se ločita tudi funkciji upravljanja in poslovođenja. Funkcija upravljanja tako ostane v rokah lastnika, ki ima z lastništvom v rokah vir moči nad podjetjem. Z upravljanjem se postavljajo nameni, cilji, politika podjetja ter sprejemajo druge pomembne odločitve. Upravljanje pomeni prenesti del nalog na managerje oziroma poslovodje v podjetju, ki kot pravi slovenski izraz vodijo posle. Poslovodje naj bi podjetje vodili v skladu s interesi lastnika, vendar v praksi pogosto ni tako.

Ko podjetja rastejo, se v veliko primerih tudi večja število lastnikov, moč posameznih lastnikov se s tem deli in manjša. Vzporedno s tem procesom se vedno več nalog prenaša na poslovodstvo, ki s tem pridobi pomemben vir moči v organizaciji. To pa lahko pripelje do znanega problema agenta. Poslovodje lahko zasleduje druge interese, kot so tisti od lastnikov podjetja. Pogosto so ti interesi višanje njihovih bonitet, rast tržnega deleža, povečanje prihodkov in s tem posledično tudi njihov boljši ugled v poslovnem svetu. Ravno zaradi tega funkcija upravljanja po mnenju mnogih v zadnjih treh dekadah ni imela ustrezne vloge (Čater, Lahovnik, Pučko & Rejc Buhovac, 2011). To pa je širše gledano neodgovorno, saj pogosto zaradi teh vzrokov podjetje trpi in mu pade cena delnice. V primeru enega lastnika ali lastništva ene družine teh problemov ni oziroma so bistveno manjši. Pri velikem številu lastnikov bank, zavarovalnic, malih delničarjev in države lahko pride do izgube moči lastništva. Posledica tega je lahko slabo upravljanje podjetij, za kar imamo veliko zgledov tako v Sloveniji kot po svetu.

Slika 1: Funkcije managementa po hierarhiji



Vir: Bourne (2012).

Na področju korporativnega upravljanja se je razvilo več teorij. Najbolj znana je zagotovo teorija agenta in principala. Principal predstavlja lastnike podjetja, ki želijo zasledovati svoje lastne interese v podjetju. Po navadi je to maksimiziranje prihodnjih denarnih tokov iz naslova njihovih delnic. Ti interesi so lahko tudi dokaj kratkoročni, tako da si želijo hitrih rezultatov. Principal najame agenta, ki zanj ureja in vodi posle v podjetju. Govorimo o poslovodstvu podjetja. Tu pa pride do problema agenta, saj mnogi raziskovalci menijo, da ima zaradi razpršenega lastništva poslovodstvo le malo interesa za vodenje podjetja v skladu z interesi lastnikov, kadar morajo ti istočasno delati proti svojim interesom. Poslovodje lahko sprejmejo odločitev, za katero vedo, da je za podjetje najboljša, vendar hkrati lahko odločitev deluje proti njihovim lastnim interesom, to so npr. zmanjšanje bonitete poslovodstva, okrnitev njihovega ugleda, zmanjšanje tržnega deleža, dezinvestiranje ipd. Lastniki si večinoma želijo hitrih rezultatov, managerji pa na zadeve lahko gledajo bolj dolgoročno ali iz perspektive njihovega lastnega ugleda v javnosti. V skladu s to teorijo se bo poslovodstvo odločilo za zasledovanje svojih interesov, kar lahko podjetju tudi škodi. Po navadi se ta problem rešuje tako, da se zmanjša število odločitev, zaradi katerih bi prišlo do nasprotja interesov. To se lahko stori z nagrajevanjem glede uspešnosti, možnostjo nakupa delnic ipd. (Berk & DeMarzo, 2016). Ta teorija ima za posledico vidno rast prihodkov managerjev, prav tako pa ima

torija sama lahko negativne posledice, saj managerji lahko zaradi lastništva delnic postanejo premalo naklonjeni tveganjem, kar pa za podjetje spet ni dobro.

Korporativno upravljanje je pogosto prikazano s teorijo oziroma modelom deležnikov (ang. stakeholder theory ali model). Pri tem nimamo le dveh deležnikov principala in agenta, ampak tudi druge pomembne deležnike – kreditodajalce, zaposlene, širšo družbo itd. (Berk & DeMarzo, 2016). V tem modelu se torej gleda veliko širše, kar lahko pojem nasprotja interesov še dodatno zaplete. Po navadi se pri tem modelu določijo prioritete. Večinoma so prva prioriteta lastniki, saj ti največ tvegajo. Po tem na vrsto pridejo vsi zaposleni, vključno z managerji, in šele nato ostali deležniki. Je pa to odvisno od samega podjetja in dela sveta, v katerem podjetje deluje.

Vsekakor pa lahko na korporativno upravljanje gledamo z vidika regulacije področja in pogodbami med agentom in principalom v bolj pravnem vidiku. V tem smislu lahko razpravljamo o reviziji poslovanja, poročanju in načinih, kako to opraviti najbolje. Lahko pa tudi v smislu, kako narediti pravila in zakone, ki bodo težili h kompetentnemu in odgovornemu upravljanju podjetij s strani določenih organov (Bohinc, 2010). Področje je namreč pravno zelo regulirano, saj gre za pomembno stvar, pri kateri gre za vprašanje ne le denarja, ampak tudi obstoja podjetij in celotnega gospodarstva. V ta namen se je na področju korporativnega upravljanja izgradila zakonodaja, ki pa je po svetu dokaj različna, tako zaradi različne kulture in vrednot kot tudi zaradi različnih pravnih sistemov, v katerih se je izgradila. Vsekakor pa naj bi težila k zaščiti čim širših interesov ne le željam ene skupine deležnikov.

1.2 Zakonske podlage in regulacija

Splošno poznamo dve zakonski sistemski podlagi korporativnega upravljanja, in sicer enotirni in dvotirni sistem. Enotirni sistem ima anglosaško tradicijo in je še danes najbolj prisoten ravno v državah, ki imajo pravni sistem zgrajen po tem vzoru. Enotirni sistem pozna dva organa nadzora, to sta upravni odbor (ang. board of directors) in skupščina delničarjev, ki v upravo iz svojih vrst v odbor imenuje direktorje, ki v okviru upravnega odbora tako vodijo posle podjetja, kot tudi opravljajo nadzor nad poslovanjem izvršnih direktorjev. Izvršni direktorji so nosilci funkcije poslovođenja, ostali pa funkcije upravljanja, vsi skupaj pa v okviru upravnega odbora sprejemajo odločitve in določijo cilje podjetja (Berk & DeMarzo, 2016).

Dvotirni sistem je značilen predvsem za kontinentalno Evropo in je zgrajen na bazi nemškega pravnega sistema, ta sistem je v večini prisoten tudi v Sloveniji in Avstriji. Tukaj imamo tri organe, in sicer upravo, nadzorni svet in skupščino delničarjev. Skupščina delničarjev in tudi drugi deležniki imenujejo nadzorni svet, ki je neodvisen organ in nadzoruje poslovanje uprave ter v okviru teorije opravlja funkcijo upravljanja. Uprava pa je organ, ki ga imenuje nadzorni svet in izvaja funkcijo poslovođenja podjetja, iz tega tudi izvira pojem poslovodstvo (Monks & Minow, 2001). Pri dvotirnem sistemu

sta torej funkciji upravljanja in poslovođenja vidneje ločeni, kar sicer lahko pripelje do večjega nasprotja interesov med agentom in principalom, vendar pa tudi poveča moč lastnikov in omogoča jasnejšo predstavo o tem, kdo upravlja in kdo vodi posle podjetja. Dvotirni sistem tudi zelo dobro ustreza teoriji deležnikov, saj omogoča imenovanje nadzornikov tudi s strani delavcev, kreditodajalcev ipd.

V Sloveniji korporacijska zakonodaja zahteva, da ima delniška družba vsaj dva organa – poslovodstvo in skupščino. Nadzorna funkcija posebnega organa pa ni nujno potrebna, lahko pa obstaja. V enotirnem sistemu torej funkcijo poslovođenja družbe predstavljajo izvršni direktorji, nadzorno pa neizvršni direktorji. Poslovodna funkcija je v zakonodaji opredeljena kot funkcija, ki skrbi za interese podjetja samega, nadzorna pa skrbi za interese širše družbe (Jovanović & Bratina, 2016).

Če pogledamo na pravno ureditev področja, imamo dve vrsti regulacije, in sicer obvezno v obliki zakonodaje in opcijsko, ki le priporoča in usmerja odločevalce na tem področju. To so po navadi kodeksi in smernice. Zakonodaja dokaj varira glede na državo, smernice pa so večinoma zapisane s strani OECD in naj bi veljale za vse države. Državna zakonodaja na tem področju se začne s samo opredelitvijo vrst podjetij in zakonodajo, ki jim je naložena. Tukaj je tudi opredeljena zakonodajna ureditev upravljanja podjetij, glede na organiziranost nadzornih funkcij. Posebna zakonodaja je urejena za področje revizije in poročanja ter zaščite delničarjev. Zelo natančna zakonodaja je zapisana tudi za področje prevzemov in združitvev (Bohinc, 2010).

Kodeksi korporativnega upravljanja so uveljavljeni v veliko evropskih in drugih državah s strani raznih organizacij na tem področju. Po navadi gre za priporočila dobre prakse, katerih namen je spodbujanje kakovostnega korporativnega upravljanja, usmerjenega v doseganje dolgoročnih ciljev in etičnosti. Za Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) so prav tako pomembne direktive, ki jih EU nalaga državam članicam na tem področju. Globalno gledano pa so pomembne smernice razvoja korporativnega upravljanja predpisane s strani OECD, na katerih temeljijo mnogi nacionalni zakoni in kodeksi. Namen teh smernic je tesno povezan z globalizacijo, katere posledica je potreba po mednarodni ureditvi področja (Bohinc, 2010).

1.3 Sistemi korporativnega upravljanja po svetu

Sistemi korporativnega upravljanja so po svetu dokaj različni. Razlogi za to so vezani na vrednote in tradicije, ki jih država zasleduje. Osnova za to pa so tudi različni tipi podjetij in različna struktura lastništva. Ena najbolj uveljavljenih opredelitev podjetja v ekonomiji je zagotovo neoklasično podjetje, zasnovano na anglosaški tradiciji. Podjetje je po tej logiki agent družbe, ki izkoristi prednost timske proizvodnje in s tem zmanjša pogodbene stroške. Hierarhija je natančno določena – principal kot lastnik, ki najema agenta (poslovodstvo), ta pa ostale zaposlene. Primarni cilj podjetja je maksimizacija dobička in tržne vrednosti. Pri tej vrsti podjetja pa zaradi velikosti prihaja do več oblik, kot so

samostojni podjetnik, različna partnerstva in korporacija (Domadenik, Koman & Prašnikar, 2015a). Velika razlika glede karakteristike podjetja pa nastane tudi zaradi lastniške strukture. Pri manjših podjetjih je po navadi to ena oseba, za večje korporacije pa je lastništvo lahko različno strukturirano. Nekatere velike svetovne korporacije obvladuje ena oseba ali družina, nekatere pa manjše število relativno močnih delničarjev, druge pa veliko majhnih delničarjev, kar pa ima za samo korporativno upravljanje velike posledice.

Posledice različnih podjetij torej rezultirajo v različne sisteme korporativnega upravljanja. Za Združene države Amerike (v nadaljevanju ZDA), Združeno kraljestvo, Kanado in še nekatere druge države je značilen tako imenovan anglosaški model. Pri tem modelu je značilna stroga ločitev med gospodarstvom ter državo in ne toliko močna regulacija. Prav tako je za sistem značilna ločitev lastništva in kontrole nad podjetjem, predvsem zaradi značilnega razpršenega lastništva, po navadi pri velikih korporacijah, kjer se delnice trgujejo na borzi. Borzni trg je zato v teh državah zelo razvit. Managerji so agenti lastnikov s ciljem maksimizacije njihovih prihodkov, kar pa v praksi pogosto ni tako. Tu pride teorija agenta in principala zelo do izraza, bolj kot pri drugih modelih. Vsekakor pa raziskovalci navajajo, da v praksi ni enotnega anglosaškega modela, saj so že med tremi državami bistvene razlike. V Kanadi je zelo veliko upravljanja podjetij v domeni ene družine, s čimer lahko vlečemo nekaj vzporednic s sistemom v kontinentalnih državah Evrope (Kogut, 2012).

Svetovno gledamo poznamo dve nekoliko alternativnejši obliki podjetij. Prva je značilna predvsem za Japonsko. Tako imenovano J-podjetje ali Keiretsu. Podjetje se dokaj razlikuje od anglosaškega prevladujočega modela, saj njegova moč temelji na organizacijski strukturi in ne na alokativni učinkovitosti trga. Takšno podjetje je na nek način prepletajoča mreža kapitalskih in finančnih podjetij, ki si lastijo ena drugo. A je lastnik B, B je lastnik C in C je lastnik A. Tako oblikujejo dolgoročna partnerstva, v središču vsega pa je banka, ki zagotavlja financiranje. Pomembno vlogo imajo tudi zaposleni in dolgoročno sodelovanje z njimi (Domadenik, Koman & Prašnikar, 2015a). Za Japonsko in del Azije so značilne tudi močna vloga regulacije s strani države, zelo tesna prepletenost med gospodarstvom in državo ter večja teža cilju rasti tržnega deleža kot samemu dobičku. V 90. letih je kriza prisilila ta sistem v spremembe, ki so šle v smer neoklasičnega podjetja, tako so nastala hibridna podjetja, ki združujejo karakteristike obeh sistemov. Vsekakor pa je sistem korporativnega upravljanja na tem koncu sveta še vedno dokaj specifičen (Monks & Minow, 2001)

Druga alternativna oblika je participativno podjetje, ki je v osnovi podobno neoklasičnemu, vendar imajo tu več odločitev zaposleni. Teorija tega podjetja se nanaša na sodobno teorijo organizacije, ki poudarja participacijo zaposlenih. Sistem je značilen predvsem za zahodnoevropska podjetja, kjer imajo zaposleni po zakonu v nadzornih svetih svoje člane (Domadenik, Koman & Prašnikar, 2015a).

Za kontinentalno Evropo pa je značilen drugačen sistem korporativnega upravljanja, predvsem za Nemčijo, od koder le-ta izvira. Tu imamo opravka z dvotirnim sistemom upravljanja. V nadzornem svetu sedijo poleg lastnikov tudi predstavniki zaposlenih in kreditodajalcev. V Nemčiji zakon nalaga, da morajo vsa podjetja na borzi oziroma z več kot 500 zaposlenimi imeti dvotirni sistem. Izgradnja sistema sega v 19. stoletje v času združitve Nemčije in vlade Otta von Bismarcka. Po letu 1949 zakon nalaga tudi večjo zastopanost delavcev v nadzornem svetu, od leta 1976 mora namreč v nadzornem svetu podjetja z več kot 2000 zaposlenih sedeti polovica predstavnikov zaposlenih. Predsednika nadzornega sveta pa izberejo delničarji, ki ima nato odločilen glas. Posebnost so tudi posebne vrste delnic. Nekatere so neglasovalne, nekatere pa imajo večjo glasovalno moč. V nekaterih drugih evropskih državah, kot sta Francija in Slovenija, pa imajo podjetja možnost izbire med enotirnim in dvotirnim sistemom (Monks & Minow, 2001). Zaradi različnih tipov delnic ima pogosto lahko ključno moč upravljanja nad organizacijo le manjši del lastnikov delnic, kar pa je v praksi pogosto ena družina ali posameznik, ki je v nekaterih primerih tudi ustanovitelj samega podjetja. Kot primer lahko navedemo primer Volkswagna AG, kjer ima ključno glasovalno moč družina Pörsche-Piëch, vendar pa si lasti le nekaj več kot 30 % kapitala podjetja.

Evropski kontinentalni model pa je z nastankom EU in tudi spremembo režima v nekdanjem zahodnem delu Evrope doživel velike spremembe zaradi liberalizacije trga, privatizacije in nastopom tujih investitorjev. EU si je zadala cilj večje konvergence med sistemi, s čimer bi pripomogla k večji povezanosti unije, vendar nikoli ni bilo čisto jasno, na kateri model naj bi se naslonili. Vsekakor pa se je po nastanku EU v vseh državah sistem korporativnega upravljanja spreminjal kvečjemu v smeri anglosaškega. Veliko vlogo je odigrala tudi močna globalizacija trga, ki pa je spreminjala modele povsod po svetu. Evropski kontinentalni sistem gospodarstva, ne le izključno korporativnega upravljanja, lahko razdelimo na tri, in sicer nemško-kontinentalnega, latinskega in nordijskega. Pri latinskem sistemu zaposleni nimajo toliko participacije glede na nemškega, prav tako ima v teh državah lastniška moč družin še nekoliko večjo težo. Pri nordijskem modelu so posebne značilnosti težnje po enakosti vključenosti spolov v nadzorne svete, države pa imajo pogosto v ta namen uzakonjene kvote. Prav tako je za to različico modela značilna močna egalitarnost, družbe namreč pogosto upravljajo dokaj zaprte skupine posameznikov, pogosto imenovane »old boys' network« (Kogut, 2012).

V Evropi obstaja še ena posebna skupina držav, kamor lahko štejemo tudi Slovenijo, to so nekdanje komunistične države, ki so v 90. letih doživele tranzicijo v tržno gospodarstvo, s čimer so se oblikovale dokaj posebne strukture v gospodarstvu. Pred tem je bilo celotno gospodarstvo v rokah države, ki ga je prek svojih organov tudi upravljala (Kogut, 2012). V Jugoslaviji je veljal nekoliko drugačen sistem samoupravljanja, ki je teoretsko skrajna oblika participativnega podjetja, kjer imajo popoln nadzor nad podjetjem delavci. Praktično pa je imela odločilen vpliv le država. Takšen sistem se v praksi ni izkazal za učinkovitega (Domadenik, Koman & Prašnikar, 2015a).

Prehod iz sistema planskega gospodarstva v tržno gospodarstvo pa je imel velik vpliv tudi na strukturo lastništva podjetij in posledično na korporativno upravljanje. Proces v vseh državah ni potekal enako, razlike lahko najdemo pri naslednjih zadevah – privatizaciji, liberalizaciji, moči države, kontinuiteti državnega lastništva, vlogi bank, poslovnih omrežjih in neposrednih tujih investicijah. Privatizacija je na primer potekala hitro v Rusiji in na Poljskem ter počasi na Kitajskem, Romuniji in v Bolgariji. Liberalizacijo pa so doživele vse našteje države razen Kitajske. Razlike na proces korporativnega upravljanja pa lahko najdemo predvsem pri tistih državah, ki so imele hitro privatizacijo in liberalizacijo ter tistimi, ki tega niso imele. Pri državah, ki so šle po prvi poti, so se namreč omrežja korporativnega upravljanja zamenjala in razširila iz starih manjših omrežij, ki jih avtor imenuje »small worlds of corporate governance«. V državah, kot je Poljska, kjer je bilo veliko tujih investicij, je vpliv na drugačno strukturo podjetij še toliko vidnejši (Kogut, 2012).

Omenimo lahko tudi model za odkup podjetij s strani zaposlenih. V tem modelu si zaposleni lastijo podjetje, posledično upravljajo podjetje in si tudi delijo dobiček. Razlika od samoupravnega socializma je predvsem v tem, da si tukaj zaposleni pravno formalno lastijo določen delež podjetja. Raziskovalci navajajo prednosti, kot so večja produktivnost, lojalnost podjetju in možne davčne prednosti pred drugimi (Jochim, 1979). Po drugi strani pa nekatere druge raziskave ugotavljajo le majhen pozitiven kratkoročen učinek takšnega modela. Dolgoročnega pozitivnega učinka pa ne ugotavljajo, nasprotno – ugotavljajo celo negativne učinke takšnega modela na poslovanje in vrednost delnice podjetja. Eden od možnih negativnih učinkov je tudi managerski prevzem podjetja s strani nekaterih zaposlenih (Pugh, 2000). Tukaj lahko potegnemo nekaj vzporednic s tranzicijo gospodarskega sistema v Sloveniji v 90. letih. Tudi takrat so si delavci lastili podjetja, vendar so se na koncu prek managerskih prevzemov okoristili le nekateri.

Na tem mestu velja izpostaviti še vpliv globalizacije, ki je spremenila lastniško strukturo in korporativno upravljanje bolj ali manj po vsem svetu. Tu lahko pride do težav zaradi vstopa tujega podjetja z drugačno kulturo na nek nov trg oziroma pri združitvah in prevzemih podjetij. Vsekakor se mednarodni investitorji zavedajo tveganja, ki lahko nastane pri investiranju v državo z drugačnim sistemom korporativnega upravljanja, saj so lahko hitro izigrani. Njihove želje temeljijo predvsem na urejenem pravnem sistemu, učinkoviti reviziji, transparentnosti poslovanja, delovanju posloводства v smeri interesov lastnikov, urejeno korporativno poročanje, urejen trg kapitala ipd. Države imajo na tem področju napisane veliko zakonodaje in raznih kodeksov, ki pa so lahko dokaj različni. V ta namen je OECD leta 1999 izdala mednarodne standarde korporativnega poslovanja, katerih namen je izboljšati pogoje za mednarodne investicije (Monks & Minow, 2001; Kogut, 2012).

1.4 Smernice razvoja korporativnega upravljanja OECD

Korporativno upravljanje naj bi po smernicah OECD urejalo razmerja med poslovodstvom podjetja, lastniki podjetja in ostalimi pomembnimi deležniki. Omogočati mora proces postavljanja ciljev ter merjenje uspešnosti doseganja ciljev. Prav tako mora biti dobro urejeno področje motiviranja managerjev za doseg ciljev in kontroliranje omenjenega procesa. Na kratko so to razmerja in procesi, na katere moramo biti pozorni na tem področju. Standardi ne navajajo točno določenega modela korporativnega upravljanja, vendar pa določajo nekatere značilnosti, ki naj bi jih vključeval vsak model in s tem želijo prispevati k nekolikšni konvergenci sistemov z namenom lažjega globalnega poslovanja. Nagovarjajo k transparentnosti in učinkovitosti trgov, upoštevanju zakonodaje in natančnemu določanju odgovornosti različnim organom (Bohinc, 2010).

Natančneje urejajo pravice delničarjev s priporočili o informiranju s kakovostnimi informacijami, delitvijo dobička, participacijo pri odločanju ipd. Pomembna je enaka obravnava vseh delničarjev družbe in preprečitev trgovanja z notranjimi informacijami. Na drugi strani določajo tudi pravice vseh deležnikov. Standardi priporočajo vključitev več deležnikov v sistem odločanja ne samo delničarjev podjetja. Zapisana so tudi priporočila za večjo transparentnost delovanja (OECD, 1999). Vsekakor pa priporočila niso natančna in so le osnova, na kateri naj bi države gradile boljše sisteme. Pri tem je državam prepuščena naloga natančnejše ureditve.

Po drugi strani standardi urejajo odgovornosti članov nadzornih svetov, upravnih odborov in drugih oblik organov nadzora. Člani organov naj bi delovali dobro informirani, z integriteto in v korist lastnikov. Sodelovali naj bi pri postavljanju strategije, politiki tveganja, sestavljanju finančnih planov in kontroli uspešnosti. V nadzornih organih bi morale biti dovolj članov, ki niso tesno povezani s podjetjem, lahko pa posledično odločajo o zadevah, kjer lahko pride do konflikta interesov (OECD, 2005).

1.5 Posebnosti pri upravljanju podjetij v državni lasti

Lahko bi rekli, da je v demokraciji država v lasti državljanov oziroma davkoplačevalcev. Problem agenta se zato pri upravljanju državnih podjetij nadgradi v problem dvojnega agenta. Tu imamo odnos med državljani in politiko oziroma javno upravo ter nato med politiki/javno upravo in poslovodstvom podjetij. Iz tega izhaja problem dvojnega agenta. Tako poslovodstvo kot politiki lahko zasledujejo lastne interese, pogosto ne v skladu s tem, kar bi bilo dobro za podjetje. Pogosto politiki odločajo na podlagi interesov, da bodo ponovno izvoljeni. Posledica tega pa so lahko sprejete odločitve v njihovo korist, ohranjanje delovnih mest v njihovem okrožju ipd. Lahko rečemo, da smo pri državnemu lastništvu pogosto priča še večjemu konfliktu interesov kot pri privatnem podjetju z ločenim lastništvom in upravljanjem. Vsekakor je upravljanje državnih podjetij

kompleksno, pogosto se države zato odločijo za privatizacijo, vendar pa ta za vsa podjetja ni možna (Wong, 2004).

Politika ima torej vlogo enega izmed agentov. Ta agent pa se obnaša nekoliko drugače kot klasičen manager. Iz teorije iger izhaja tako imenovana teorija koalicije. Koalicije imajo velik vpliv v politiki, prav tako pa tudi močan posreden vpliv pri upravljanju državnih podjetij. Ko dva ali več agentov sklenejo koalicijo in svoja dejanja določajo kooperativno, za nečlane koalicije pa je njihovo obnašanje nekooperativno, ta pojav imenujemo koalicija. V novejši literaturi je zaznati pod pojmom koaličijskega upravljanja tudi problem izgube moči določenega principala na nekem področju. Vsaka koalicija si razdeli področja delovanja ali praktično povedano ministrstva. Na primeru podjetij je pogosto tako, da je za korporativno upravljanje podjetij pristojen le en minister iz ene politične stranke, zato posledično govorimo o izgubi možnosti imenovanja agentov (ang. agency loss). V praksi pa se politika pogosto dogovori o pomembnih odločitvah kooperativno in ta učinek poskuša minimizirati (Ennsner-Jedenastik, 2014). V praksi lahko opazimo, da na upravljanje podjetij in sploh na imenovanje v nadzorne svete, razen pri izjemah, nima popolne pristojnosti le določen odgovorni minister. Razlog za to so tudi priporočila OECD za korporativno upravljanje državnih podjetij. Politika naj bi po teh priporočilih imela čim manj vpliva na upravljanje teh podjetij. S tem namenov imamo npr. v Sloveniji ustanovljen Slovenski državni holding (v nadaljevanju SDH).

Omeniti moramo še pojem strankarskega pokroviteljstva, ki ga lahko opredelimo kot razmerje med klientom oziroma agentom in pokroviteljem. Tu lahko vlečemo vzporednice s teorijo o agentu in principalu, ki je v dokajšnji meri podobna. Politika izvolijo volivci, torej je politik njihov agent. Politik pa po tej teoriji skozi svoje delovanje postavijo svoje agente, s katerimi želijo uveljaviti svoje interese in pridemo do problema dvojnega agenta. Pojma klientelizem in korupcija sta teoretično ločena pojma in se razlikujeta tako, da agent v tem primeru dobi nekaj konkretnega v zameno za izvedena dejanja, v primeru klientelizma v dobro volivcev, v primeru korupcije pa to prejme osebno. Obstaja tudi problem nagrajevanja in motivacije agenta, v zameno se v politiki naj ne bi nagrajevalo finančno, ampak na podlagi zvestobe z zasedbo položajev (Ennsner-Jedenastik, 2014). Pri privatnih podjetjih je nagrajevanje za motiviranje agenta lahko bolj prosto določeno kot v politiki, sploh glede finančnih nagrad, kar pa posledično lahko predstavlja problem za uspešnost agentovega dela. Posledica je lahko tudi negativna selekcija kadrov.

Razlike so tudi glede postavljanja ciljev. Državna podjetja, sploh v nekaterih panogah, zasledujejo tudi pomembne netržne cilje in želijo s tem doseči pozitivne eksternalije na gospodarstvo ter družbo. V primerih monopolov je to nevarnost previsoke tržne cene, pri infrastrukturi pa pokritost storitev po vsej državi ipd. Zaradi zasledovanja več ciljev, ne le maksimizacije vrednosti podjetja oziroma dobička, lahko hitro pridemo do problema pri poslovnih odločitvah. Kot primer lahko navedemo državno pošto, kjer mora država zasledovati dobre finančne rezultate in pokritost s poslovalnicami tudi v bolj ruralnih

predelih države, ki pa pogosto niso dobičkonosni. Pogosto pride na dan tudi vprašanje o presežku oziroma plačah delavcev in kaj je tu cilj države (Wong, 2004).

2 DRŽAVNO LASTNIŠTVO PODJETIJ

Koliko, kako ter ali sploh naj se država vpleta v gospodarstvo, je pereča tematika ekonomije že od samega začetka te znanosti. Državni posegi v gospodarstvo so seveda prisotni v različni oblikah, in sicer kot regulacija z zakonodajo, davčna politika, lastništvo podjetij, trgovinska politika, diplomacija ipd. V tem poglavju se bom osredotočil predvsem na pojem državnega lastništva podjetij in različnih teorij ter praks, ki jih najdemo na tem področju.

Ne glede na razne teorije je državno lastništvo podjetij stalna praksa tako v razvitem kot nerazvitem svetu. Državna podjetja ali v angleški literaturi pogosto omenjena kot SOEs (State-owned enterprise) so po podatkih OECD v zadnjih letih opazno pridobila na moči. Kar petina velikih svetovnih podjetij je bila v letu 2018 vsaj delno v državni lasti, kar je opazna razlika, če to stanje primerjamo s predkriznim obdobjem, ko smo med večjimi svetovnimi podjetji našli le eno oziroma dve podjetji, ki sta imeli državno lastništvo (OECD, 2018). Ti podatki vsekakor kažejo, da je to pomembna vsebina, ki je v ekonomiji ne gre zanemariti.

2.1 Teorija državnega lastništva podjetij

Teorije o državnem lastništvu pa so si dokaj različne in same sebi pogosto nasprotne. Vsekakor ne gre vedno za racionalne tendence po državnem lastništvu, saj je bila želja mnogih vlad skozi zgodovino tudi večji nadzor nad celotno ekonomijo, ki pa se je v praksi pogosto izkazal za neučinkovitega. Vsekakor pridemo hitro k temeljnemu problemu trga in k temi, ali je ta sposoben reševati ekonomske probleme ali ne. Na to vprašanje imajo različne teorije različne odgovore. Vsekakor pa se vladni primež zasebnega sektorja zelo spreminja in skozi zgodovino ni bil vedno enak. Vlade tu pogosto naredijo kakšen korak naprej in pozneje kakšnega nazaj, zaradi spremenjenih razmer, spremembe politike ali nove ekonomske politike. Vsekakor pa sta se obe skrajnosti – tako različice popolnoma poddržavljenega premoženja, kateremu smo bili priča v nekdanjih socialističnih državah, kot popolnega nevmešavanja države v gospodarstvo – izkazali za neučinkoviti (Samuelson & Nordhaus, 2002).

2.1.1 Država in njeni posegi v gospodarstvo

Skozi zgodovino so se na tem področju razvile različne teorije lastništva podjetij. Če se ozremo na začetek razvoja ekonomske misli k očetu ekonomske znanosti Adamu Smithu, lahko hitro ugotovimo, da pojem državnih podjetij tu ni posebno favoriziran. Avtor namreč meni, da je pokrivanje stroškov delovanja države z najrazličnejšim državnim

premoženjem zgrešeno in značilno predvsem za nerazvite države. Navaja, da v večini primerov vladarji s premoženjem ravnajo neodgovorno in razsipno. Premoženje je lahko v obliki zemlje ali podjetij. Sploh pri podjetjih naj bi bilo veliko zgrešenih praks, kot je na primer nastanek angleške Vzhodnoindijske družbe, ki je iz trgovcev naredila vladarje, zaradi tega pa so ti novi vladarji naenkrat postali zelo slabi trgovci. Avtor meni, da ni bolj protislovnih značajev, kot sta trgovski in vladarski. Navaja pa avtor izjemo s poštnimi podjetji, ki naj bi bila edina podjetja, za katere je smotrno, da jih upravlja država (Smith, 2010). Tudi iz teh predpostavk izhaja liberalna ekonomska misel, po kateri podjetja spadajo v roke privatnih lastnikov.

Nekoliko zmernejši pogled na upravljanje zemljišč v državni lasti ima Smith. Zgodovinsko gledano je namreč veliko držav in imperijev gradilo svojo moč na zemljiških rentah. Upravljanje zemljišč je namreč lažje zaradi že vzpostavljene javne uprave, ki upravlja že državo samo. Avtor navaja sicer pozitivno stran zemljišč z visoko pobrano rento, vendar opozarja na veliko zemljišč, kjer tega ni. Tu naj bi bila bolj smiselna prodaja oziroma sodobneje privatizacija, ki ima za posledico zmanjšan državni dolg in manj izdatkov za obresti. Vsekakor pa naj zemljišča ne bi bila glavni vir dohodka, to naj bi bili pobrani davki (Smith, 2010). Ta dilema, ali naj se premoženje države proda in se s tem zmanjša dolg, je še danes zelo pereča. Prav tako je še danes res, da dobički podjetij v državni lasti prispevajo v državne račune le majhen delež celotnih prihodkov države.

Skoraj diametralno nasprotna teorija slednji pa je tako imenovan »državni kapitalizem« ali angleško »state capitalism«, ki ga poznamo v več oblikah. Pogosto takšen sistem imenujemo tudi kot komandno gospodarstvo ali korporativna država. V tem sistemu je država poglaviti lastnik in upravitelj gospodarstva in se kolikor se le da vpleta v gospodarstvo. Frazo je prvič uporabil Wilhelm Liebknecht, temelji pa na delih Marxa in Engelsa. To frazo pogosto enačimo z marksizmom in socialistično državno ureditvijo, vendar pa je bil državni kapitalizem značilen tudi za fašistično Italijo in Tretji rajh. Prav tako milejšo obliko tega sistema najdemo v veliko državah še danes, med njimi prednjači zagotovo Kitajska ter ostale, kot so Savdska Arabija, Singapur, Vietnam, Rusija, Brazilija in Indija (Sperber, 2019). Vsekakor moramo poudariti, da pojma državnega kapitalizma ne gre preprosto enačiti s socialistično ureditvijo gospodarstva, čeprav je bil ta sistem temelj takšne ureditve in iz te misli tudi izvira.

Kot že omenjeno, teorija izhaja iz Marxovega Kapitla, kjer avtor nagovarja k nacionalizaciji podjetij in kolektivno urejeni družbi, misel pa so nadaljevali tudi drugi avtorji, kot sta npr. Engels in Lenin. V 20. stoletju se je razvilo dokaj veliko takšnih ureditev. Prvi primer je zagotovo Sovjetska zveza, ki je revolucijo izpeljala v duhu komunizma. Po drugi strani pa po teoriji nič kaj drugačen sistem nista izgradili nacistična Nemčija in fašistična Italija. Vse te države so poudarjale kolektivno zavest in prehod k komandnemu gospodarstvu ali tako imenovanemu totalitarnemu državnemu kapitalizmu.

Tu pridemo do drugačnega reševanja temeljnega ekonomskega problema, saj to v veliki meri ni več trg, ampak država in njen aparat (Sperber, 2019).

Vsekakor pa imamo opravka z državnim kapitalizmom še danes, čeprav se ta ne more primerjati z omenjenimi skrajnimi totalitarnimi različicami. V večini primerov se v sodobnih različicah temeljno ekonomsko vprašanje rešuje s pomočjo trga, sploh pri majhnih podjetjih, pri večjih monopolih pa je odločanje bolj komandno. Sistem je značilen predvsem za države v razvoju z veliko naravnimi dobrinami, kot sta Rusija in Savdska Arabija, ki vemo, da imata velika naftna podjetja v rokah države, majhna pa so načeloma v privatni lasti. Podatek za dobrih deset let nazaj govori, da je kar tri četrtine naftnih rezerv v rokah državnih podjetij. Prav tako lahko omenimo Kitajsko, ki ima večino večjih podjetij v državni lasti. V teh državah in še nekaterih se je razvila tako imenovana teorija novega državnega kapitalizma, ki pravi, da naj bodo najboljša podjetja v državi ali angleško »national champions« v državni lasti, saj lahko tako država z njimi strateško upravlja v svojo korist (Bremmer, 2008).

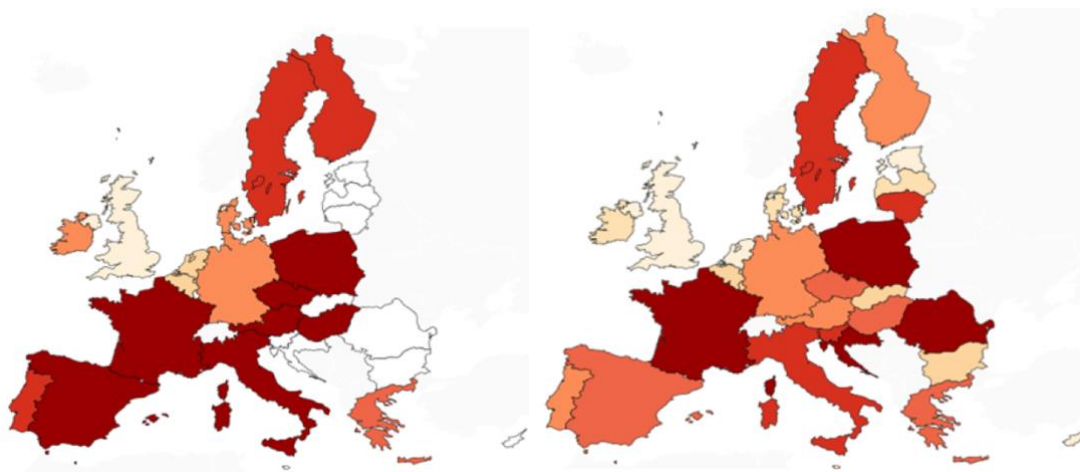
O državnem lastništvu pišejo tudi šole makroekonomije. Klasična šola, ki temelji na A. Smithu, J. B. Sayu in J. S. Millu, zagovarja nevmešavanje države v lastništvo z argumentom stabilnosti gospodarstva in znanega pojma »nevidne roke trga«, ki naj bi poskrbela za dolgoročno tržno učinkovitost. Na drugi strani pa Keynesianska teorija predstavlja drugačne argumente, ki se nanašajo predvsem na kratkoročne ukrepe. V časih krize naj bi država reagirala in se bolj vmešala v gospodarstvo. Posledica te teorije, ki ima korenine v gospodarski krizi v 30. letih, ko je nastala večja tendenca k državnemu lastništvu podjetij, ki je prišla do izraza predvsem v časih gospodarske krize in se je nadaljevala tudi po tem. Novoklasična teorija, ki je nastala kot odgovor na neuspehe prejšnjih, je dokaj nenaklonjena državnemu lastništvu. Posledica tudi te teorije je bil velik val privatizacij podjetij v 80. in 90. letih prejšnjega stoletja (Samuelson & Nordhaus, 2002).

2.1.2 Razlogi državnega lastništva podjetij v praksi

V sodobni Evropi državna podjetja delujejo tako na tržnih kot netržnih panogah. K temu prispeva več različnih razlogov, kot sta tradicija gospodarstva in odločitve politike. Največkrat pa je to posebna tržna struktura, sploh naravni monopol, kjer lahko pride do zlorabe cene za potrošnike, po navadi pri dokaj javnih dobrinah, kot je pitna voda. Drugi glavni razlog je, da zaradi različnih razlogov enostavno ni dovolj prisotne konkurence ali pa je sploh ni. Na teh področjih se država pogosto direktno vmeša v gospodarstvo in poskrbi za razvoj področij, ki investitorjev ne zanimajo toliko. Pogosto so to neprofitne organizacije, ki skrbijo za javno infrastrukturo, javni promet, električno omrežje ipd. Posledica uspešnega lastništva teh podjetij so pozitivne eksternalije na celotno gospodarstvo (European Commission, 2016).

Po podatkih OECD, ki jih lahko vidimo na sliki 2, se je prisotnost državnih podjetij v številnih različnih sektorjih med letoma 1998 in 2013 zmanjšala. OECD scope index namreč prikaže, v koliko sektorjih je država prisotna s svojim lastništvom. Države, ki so temnejše rdeče obarvane, imajo lastništvo v relativno več sektorjih kot tiste bolj bledorumene barve. Ta podatek nakazuje, da se je v zadnjem obdobju država umaknila iz panog, v katerih ni nekih tehtnih razlogov za državno lastništvo.

Slika 2: OECD Scope of SOEs Index za leto 1998 in 2013



Vir: European Commission (2016).

Če pogledamo natančneje, so panoge, kjer ima državno lastništvo najpomembnejšo vlogo, energetika in železnice. Med leti 2008 in 2013 so državna podjetja v EU v panogi energetike ustvarila 40 % vseh prihodkov, v nekaterih državah pa se ta vrednost približa skoraj 100 %. V panogi železniškega prevoza pa je delež prihodkov državnih podjetij v obdobju 2008–2012 znašal 88 %. Vsekakor pa so bili rezultati poslovanja relativno uspešnejši v energetskega sektorju (European Commission, 2016).

Predvsem v preteklosti in pa tudi danes so bile za državno lastništvo zanimive panoge težke industrije, bančništva in letalstva. Države so si s tem želele zagotoviti strateško pozicijo v gospodarstvu. Državna podjetja so v teh panogah sploh do sredine 70. let igrale zelo pomembno vlogo pri razvoju gospodarstva države, v 80. letih pa je njihova moč dokaj upadla. Podjetja so v spremenjenih razmerah pogosto slabo poslovala in posledica tega je bil kot prvo naraščajoči dolg države in kot drugo privatizacija podjetij v mnogih sektorjih. Vsekakor so raziskave pokazale, da je vpliv pretiranega političnega vpletanja imel negativne posledice na podjetja v panogah, ki so bile konkurenčne in kjer ni veljajo veliko argumentov za državno lastništvo (World Bank, 2014). Vsekakor je bilo to tudi obdobje prehoda iz prevlade težke industrije predvsem v razvitih državah. Močna mednarodna konkurenca je nekatere panoge enostavno prisilila v propad.

Ne glede na preteklost pa imamo danes tako v razvitem svetu kot v državah v razvoju še vedno veliko število državnih podjetij, med katerimi mnoga spadajo med pomembne igralce na trgu. Leta 2006 so globalno gledano državna podjetja predstavljala 20 % investicij in 5 % zaposlitev. Na področju infrastrukture, tako telekomunikacij, železnic, vodovoda, energetike in drugih podobnih, je delež državnih podjetij v članicah OECD leta 2011 predstavljal 50 % delež (OECD, 2011). V panogi bančništva je delež države v lastništvu podjetij svetovno gledano upadel iz 67 % v letu 1970 na 22 % v letu 2009. Vsekakor pa v tej panogi država še vedno igra pomembno vlogo, saj je bilo leta 2010 kar od 10 od 18 največjih bank v državah v razvoju v lasti države (World Bank, 2014).

V proizvodnih panogah delež države načeloma upada, vendar pa ima v nekaterih državah v razvoju vsekakor še vedno odločilno vlogo. Prav tako so državna podjetja v državah v razvoju pogosto veliki investitorji tako v razvitem kot nerazvitem svetu. V letu 2009 je bilo po podatkih Fortune Global 25 % podjetij v državni lasti, večino iz držav v razvoju, v veliki meri iz panog, kjer imajo odločilno vlogo naravni resursi (OECD, 2009). Ti podatki kažejo, da vloge državnih podjetij zagotovo ne gre zanemariti, saj so to pogosto veliki igralci. Vprašanje pa je zagotovo, ali ne bodo države v razvoju v prihodnosti šle po isti poti kot razvite države v 80. letih.

2.1.3 Negativne in pozitivne posledice državnega lastništva

Kot teorija pa ima tudi praksa na državno lastništvo podjetij negativne in pozitivne poglede. Vsekakor se nekatera podjetja v državni lasti odrežejo tudi bolje kot podobna privatna, čeprav pogosto velja splošno sprejeto načelo, da imajo podjetja v privatni lasti boljše finančne rezultate. Na podlagi raziskave Svetovne banke iz leta 2000, kjer je bilo vključenih 52 podjetij, je bilo v 32 primerih dokazano, da to splošno sprejeto načelo drži, podjetja v privatni lasti so imela boljše rezultate. V 5 primerih so se podjetja v državni lasti odrezala bolje in v 15 primerih ni bilo zaznati razlik med obema vrstama podjetij. Zanimiv je tudi podatek, ki spodbija trditev, da imajo države v razvoju uspešnejša državna podjetja. Delež uspešnih podjetij v državni lasti je namreč višji v državah v razvoju. Zaznana pa je tudi manjša uspešnost državnih podjetij na močno konkurenčnih trgih (Shirley & Walsh, 2000).

Po drugi strani je raziskava na Norveškem dala nekoliko drugačne rezultate (Goldeng, Grünfeld & Benito, 2008). Empirični rezultati niso pokazali razlik o uspešnosti poslovanja med privatnimi in državnimi podjetji. Raziskovalci priznavajo, da so razlike lahko opazne glede na določene panoge in različne trženjske strukture, celotno gledano pa ne. Primerjava je potekala s primerljivimi podjetji in raziskovalci poudarjajo, da veliko drugih raziskav primerja podjetja, ki si sploh niso podobna in razlika o uspehu poslovanja izvira iz tega dejstva. Vsekakor pa velja opozoriti, da je raziskava vezana na Norveško, ki je vsaj v nekoliko pogledih dokaj specifična. Gre za visoko razvito državo z dolgoletno tradicijo tako privatnih kot državnih podjetij. Prav tako je skandinavska egalitarna

miselnost o korporativnem upravljanju dokaj specifična, o čemer je nekaj več napisano v poglavju 1.3. Vprašanje je zagotovo, ali lahko te rezultate posplošimo tudi za druge države.

2.1.4 Privatizacija in nacionalizacija podjetij

Privatizacijo lahko opišemo kot proces prodaje državnega premoženja v privatne roke. Nacionalizacija je obraten proces »prodaje« privatnega premoženja državi. Ker se podjetje ne preprosto proda državi kot na borzi, imamo zgodovinsko več primerov nacionalizacije kot reševanja podjetja s strani države, kjer posledično država pridobi svoj delež ali pa z nacionalizacijo s poravnavo v posebnih primerih. Obstajajo tudi primeri prisilne nacionalizacije. Oba procesa sta po navadi močno politično motivirana in pogosto ne v skladu z ekonomskimi principi (Pint, 1990).

V zahodnem svetu se je cikel nacionalizacije podjetij začel v veliki gospodarski krizi v 30. letih, predvsem v ZDA, kjer je država z državno pomočjo in nacionalizacijo določenih podjetij reševala gospodarstvo. V Evropi pa se je bistven val nacionalizacije začel po drugi svetovni vojni. V Veliki Britaniji so pod takratno laburistično vlado poddržavili veliko rudnikov, železarske industrije, železnic ipd. V Nemčiji in Avstriji je prav tako zaradi povojnega stanja postalo veliko podjetij državnih. V 80. letih se je zaradi slabih rezultatov teh podjetij začel proces privatizacije. Temu trendu so sledile večinoma vse evropske države. Vsekakor je bila največja napaka vala nacionalizacije ta, da so se s tem ustvarili monopoli, ki pa tržno niso učinkoviti. Največja napaka vala privatizacije pa, da so nekatera prodana podjetja še naprej ostala monopolna (Pint, 1990).

V vzhodni Evropi smo bili priča drugačni situaciji. Po drugi svetovni vojni se je tu odvil proces popolne prisilne nacionalizacije, ki pa v zameno ni imela poravnave z bivšimi lastniki. Do začetka 90. let je so bile države lastnik celotnega gospodarstva. Potem pa se je odvijal proces močne privatizacije. Raziskave tu v veliki večini kažejo na pozitivne učinke privatizacije po vsaj treh letih, tako z vidika finančnih rezultatov kot z vidika zaposlenih, relativno gledano na prejšnje stanje. Po dveh letih pa učinki še niso vidni. Vsekakor pa je bil uspeh odvisen od oblike privatizacije in novih lastnikov podjetij (Claessens & Djankov, 2002). Kot sem pisal že v poglavju 1.3, je različen proces privatizacije močno vplival tudi na sistem korporativnega upravljanja v državi, saj so se zaradi razlik razvile različne strukture in interesne skupine.

2.2 Organizacija in upravljanje državnih podjetij

Teorija na tem področju je multidisciplinarna in sega tako na področju politike, javne uprave, managementa in ekonomije. Vsekakor pa gre v osnovi za managersko funkcijo upravljanja, ki pa zaradi države kot lastnika dobi nekoliko drugačno podobo. V igro se vplete politika, ki pa se v demokracijah pogosto menja, načeloma pogostejše kot privatni

lastniki podjetij. Vsekakor pa so cilji, ki naj jih država zasleduje, pogosto drugačni od podjetij v privatni lasti, sploh kadar imamo opravka s podjetji v netržnih panogah. Zaradi veliko različnih ciljev pogosto pride do velike zmede, kateri cilj zasledovati, sploh kadar država niti ni večinski lastnik podjetja. Pogosto pride do pluralizma vrednot, saj država za razliko od individualnega lastnika večinoma ni enotna glede vrednot in ciljev (Grossi, Papenfuß & Tremblay, 2015).

2.2.1 Teorija upravljanja državnih podjetij

Dobro korporativno upravljanje državnih podjetij, po mnenju OECD, naj bi vključevalo profesionalizacijo države kot lastnika, primerljivo finančno poslovanje s tujimi primerljivimi konkurenti, transparentno poslovanje, odgovornost ter nepriviligiran položaj glede na privatna podjetja (OECD, 2015). Podjetja je treba voditi v skladu z ekonomskimi načeli gospodarnosti, čeprav je njihov lastnik država in jih nadzoruje politika. Finančni rezultati naj se ne bi primerjali preprosto s privatnimi podjetji, ampak s podobnimi tujimi igralci v državni lasti, prav tako tudi transparentnost poslovanja. Država pa ne sme svojim podjetjem omogočati privilegiranega položaja tako z lažjim kreditiranjem, s posebnimi zakoni ipd, če s tem škoduje konkurenci. Vsekakor pa mora poskrbeti, da podjetja zasledujejo temeljne cilje, zakaj sploh so v državni lasti. Ti pa so lahko, kot že omenjeno, strateški, infrastrukturni, protimonopolni ali drugi družbeno zaželeni cilji.

Kot smo že omenili, sta funkciji politike in gospodarstva pogosto med sabo dokaj nasprotni, zato politika direktno ni dober gospodar. Zato sodobna teorija o državnih podjetjih navaja dve rešitvi – bodisi privatizacijo bodisi strogo delitev funkcije lastništva in upravljanja. V praksi to pomeni, da naj bodo upravljalci državnega premoženja avtonomni in ne politično motivirani. Takšni upravljalci naj bi sprejemali gospodarnejše in smiselne odločitve kot nekdo s političnim ozadjem, pri katerem je cilj lahko delovanje v korist določene politične opcije. Upravljalci podjetij naj bi zato imeli dva tipa dolžnosti, in sicer skrbnost ter zvestobo. S pojmom skrbnost mislimo predvsem na osredotočenost in delovanje v dobro družbe ter da se kar se da maksimalno posveti svojemu delu in je vedno dobro informiran. Prav tako je pomembno, da je zato sploh usposobljen. Zvestobo pa lahko razumemo v pomenu zvestobe do lastnika, ki je upravljalca imenoval, kar pa ne pomeni nujno tudi zvestobo do vseh lastnikov podjetja (World Bank, 2014). V tržnih razmerah lastnik od upravljalca večinoma pričakuje višanje tržne vrednosti njegovega premoženja. Pri državnem lastništvu se ta odnos nekoliko zaplete. Državna podjetja so v širšem pogledu v lasti davkoplačevalcev, minister pa, kot sem že omenil, je le kvečjemu agent njihovih »izvoljenih agentov«. Zato lahko hitro pride do konflikta interesov, katerim naj bo upravljalec zvest.

Zaradi vsega tega je kadrovanje upravljavcev državnega premoženja zelo zahteven proces, ki lahko hitro pripelje do slabih rezultatov. Pogosto politika kadrira le sebi zveste

kadre, ne pa tudi skrbne oziroma nalogi sposobne. V namen, da se temu izognemo, se v vedno več državah razvija sistem kakovostnejšega kadrovanja upravljalcev. V ta namen se lahko določijo posebna pravila, jasen postopek ali komisija za kadrovanje. Nekatere države, kot je Indija, imajo za preprečitev prevelikega vpliva politike pravilo, da imajo predstavniki države manj sedežev v nadzornih organih glede na lastniški delež kot privatni lastniki. Nekatere druge prepovedujejo kadriranje upravljalcev, ki so istočasno prisotni ali v politični stranki ali v delovanju vlade. Zanimiva je tudi ideja o postavljanju tako imenovanih neodvisnih upravljalcev, ki niso povezani ne s politiko, prav tako tudi ne s poslovodstvom podjetja. Ti so v zadnjih letih v veliko državah po svetu pridobili na moči. V nekaterih državnih podjetjih po svetu so nadzorni organi sestavljeni izključno iz neodvisnih upravljalcev. Zanimiva je tudi ideja kadrovanja tujih kadrov v nadzorne organe (World Bank, 2014). Vsekakor pa zaradi tega politika izgubi svojo moč, ki jo potrebuje za uveljavljanje svojih interesov.

2.2.2 Organizacijski modeli upravljanja

Pri organizaciji korporativnega upravljanja državnih podjetij je predvsem bistveno, kdo je zato pristojen. Pravno so seveda podjetja v lasti države, ampak država je zelo širok pojem. V praksi je vedno zato nekdo odgovoren, največkrat je to ministrstvo za finance, druge podobne institucije ali pa več institucij hkrati. Za analizo razlik je gotovo pomembno, kdo je za upravljanje pristojen, kdo imenuje člane upravnih odborov oziroma nadzornih svetov, kdo prepisuje smernice in kdo glasuje na skupščini v imenu delnic (OECD, 2015). Glede na vse te zadeve korporativno upravljanje državnih podjetij po svetu zelo variira in se pogosto tudi sistemsko spreminja.

Glede organizacijskega vidika po poročilu OECD poznamo pet modelov, kako lahko država upravlja državna podjetja. Razlika med modeli se nanaša na centraliziranost oziroma decentraliziranost upravljanja in nadzora. Vsekakor v praksi nobena država ne prevzame točno določenega modela, ampak pri dejanskem stanju v državah obstajajo razlike in specifične tako zaradi zgodovinskega razvoja kot zaradi političnih odločitev (OECD, 2015). Modeli so naslednji, razvrščeni so od najbolj centraliziranega do najbolj decentraliziranega:

1. Centraliziran model, pri katerem je za upravljanje državnih naložb odgovorna le ena vladna institucija, ki je lahko preprosto tudi določeno ministrstvo. Ta institucija je pristojna tako za spremljanje upravljanja naložb kot tudi za določanje članov upravnih odborov oziroma nadzornikov. V nekaterih primerih je za izvajanje pristojno ministrstvo, v nekaterih se kot v Sloveniji organizira holding, na katerega se prenesejo vsa podjetja. Možne so ustanovitve posebnih delovnih skupin oziroma tudi agencij. Teh držav je glede na raziskavo OECD največ, kar 50 %. Kot primer lahko navedemo Slovenijo, Kitajsko, Švedsko, Madžarsko, Španijo, Francijo in druge.

2. Dualni model upravljanja je zasnovan z upravljanjem s strani dveh vladnih institucij. Skoraj vedno je to ministrstvo za finance in potem še eno resorno ministrstvo, po navadi gre za ministrstvo za gospodarstvo, podjetništvo oziroma druga, odvisno od države same. To resorno ministrstvo je po navadi pristojno za upravljanje, finančno ministrstvo pa za doseganje želenih finančnih rezultatov. Kot primer lahko navedemo Nizozemsko, Čile, Norveško, Rusijo, Poljsko in Južno Afriko.
3. »Dvodelni sistem« (ang. twin track) je dokaj podoben centraliziranemu modelu, saj spadajo naložbe pod odgovornost le ene vladne institucije. Vendar pa imamo tu opravljanje z dvema naložbenima portofoljema, ki ima vsak svojo odgovorno vladno institucijo. Vsa državna podjetja se torej delijo na dva dela in potem ločeno spadajo pod eno samo institucijo. Kot primer lahko navedemo Nemčijo, Češko, Estonijo, Italijo, Švico, Brazilijo in druge.
4. Koordinacijska agencija je sistem, v katerem vlada ustanovi posebno agencijo, ki koordinira upravljanje premoženja. Njena najpomembnejša naloga je analiza uspešnosti poslovanja državnih podjetij in svetovanje vladi oziroma za to pristojnim ministrstvom. Kot primer lahko navedemo Indijo, Izrael, Litvo, Latvijo in Kazahstan.
5. Decentraliziran model je sistem, kjer ni posebej določene vladne institucije, ki bi upravljala s premoženjem. V praksi pa po navadi za vsako posebno podjetje skrbi neko drugo ministrstvo, upravljanje torej ni centralizirano, ampak je določeno v okviru neke tradicije upravljanja in pogosto glede panoge, v kateri podjetje posluje. Teh držav je glede na raziskavo OECD najmanj. Kot primer držav lahko navedemo Argentino, Mehiko in Kolumbijo.

3 KORPORATIVNO UPRAVLJANJE DRŽAVNIH PODJETIJ V REPUBLIKI SLOVENIJI

Po podatkih Evropske komisije spada Slovenija med države članice z relativno visokim odstotkom podjetij v državni lasti. Po podatkih Evropske komisije iz leta 2016 je Slovenija na prvem mestu glede na vrednost podjetij v državni lasti z večinskim deležem glede na BDP oziroma druga, če poleg tega vključimo podjetja, v katerih je država prisotna z manjšinskim deležem. Prav tako je tretja po odstotku zaposlenih v družbah z državnim lastništvom glede na vse zaposlene v državi, tako v primeru le podjetij z večinskim lastništvom kot tudi, če prištejemo zraven manjšinske deleže (European Commission, 2016). Ti podatki državo uvrščajo nad povprečje EU ter tudi nad povprečje držav srednje in vzhodne Evrope (CEE). Visok delež podjetij izvira predvsem iz visokega deleža lastništva infrastrukturnih podjetij, kar pa je značilno tudi za mnoge druge države. Posebnost Slovenije pa je relativno na druge države visok delež tako večinskega kot manjšinskega lastništva v drugih sektorjih, kot so proizvodnja, turizem, kemična industrija, potrošniške dobrine, prosti čas in predvsem bančništvo, kar lahko predstavlja velika tveganja zaradi preferiranega kreditiranja (European Commission, 2013). Po letu 2016 so se v državi določena podjetja še privatizirala, kot primer lahko navedemo našo

največjo banko NLB, kar kaže tudi na to, da država vsaj delno upošteva priporočila Evropske komisije.

3.1 Zakonska ureditev korporativnega upravljanja v Republiki Sloveniji

Glede na vrsto podjetij v Sloveniji lahko veliko večino naših podjetjih opišemo kot participativna podjetja. Razlog je, da imajo preostale interesne skupine, kot so zaposleni, država, lokalne skupnosti ipd., relativno visoko stopnjo sodelovanja pri upravljanju podjetij. Prav tako je umestitev geografično logična, saj so ta podjetja na splošno značilna za kontinentalni del Evrope. V Sloveniji pa so nekatera pravila v smeri participativnega podjetja še posebej močna, saj imajo korenine iz preteklega gospodarskega sistema.

Zakonska ureditev korporativnega upravljanja je v Sloveniji določena v zakonskem okviru tako enotirnega kot dvotirnega sistema. Ta pravni okvir je predviden v Zakonu o gospodarskih družbah – (ZGD-1), Uradni list RS, št. 42/06. V praksi je dvotirni sistem tudi zaradi tradicije bolj zastopan. Temu kljubuje tudi dejstvo, da je prosta odločitev do izbire sistema bila uvedena v zakonodajo Republike Slovenije šele leta 2009 (Bohinc, 2010).

V Sloveniji je korporativno upravljanje državnih naložb trenutno urejeno v okviru Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1), Ur. l. RS, št. 25/14. Ta zakon ureja delovanje tako Slovenskega državnega holdinga, d. d. (v nadaljevanju SDH), Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja (v nadaljevanju KAD) in ostalih naložb Republike Slovenije, ki jih upravlja SDH. Namen zakona je ločiti državo kot lastnico in državo v okviru drugih funkcij države ter s tem preprečiti nasprotje interesov. Zakon ureja centralizacijo upravljanja premoženja na organa SDH in KAD ter določa, katera podjetja v direktni lasti Slovenije padejo pod upravljanje SDH (Zakon o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1), Ur. l. RS, št. 25/14).

Poleg tega je v Sloveniji kar nekaj podjetij, katere niso v lasti SDH. Za ta podjetja je upravljanje urejeno posebej, tako v okviru zakonodaje kot statutov podjetij samih, načeloma pa jih upravlja SDH. Ta podjetja spadajo pod resorna ministrstva in so po navadi tesno povezana z delovanjem teh ministrstev, ker se prek njih izvaja politika delovanja ministrstev. Gre predvsem za podjetja, ki niso prisotna v popolnoma tržnih panogah in njihov glavni motiv ni ustvarjanje dobička, kot sta npr. ELES ali 2TDK. Prav tako je nekaj predvsem javnih podjetij v lasti občin, primer so predvsem komunalna podjetja. Tu imamo v Sloveniji nekaj izjem, ki so niso v neposredni lasti centralne oblasti, ampak regionalne, kar ima za upravljanje veliko posebnosti. Občine imajo namreč pri upravljanju v nekaterih pogledih dokaj proste roke. Popolnoma drugo področje pa so v Sloveniji zavodi, ki predstavljajo neprofitne organizacije v lasti države in zagotavljajo storitve predvsem javne narave, ki pa jih s tem magistrskim delom ne zajemam.

Sistem korporativnega upravljanja državnih podjetij v Sloveniji uvrstimo v skupino sistemov kontinentalne Evrope. Natančnejša opredelitev nas uvršča delno med države centralno-kontinentalne Evrope, saj naš pravni sistem temelji na nemškem in posledično tudi zakonska podlaga ter tradicija korporativnega upravljanja. Delno pa lahko Slovenijo uvrstimo v skupino držav, ki je v 90. letih doživela tranzicijo v tržno gospodarstvo. Za Slovenijo glede na druge države v tej skupini je značilno, da nismo imeli tako temeljite in hitre privatizacije kot druge (npr. Poljska). Posledica tega je visok odstotek državnih podjetij in prav tako glede na teorijo (Kogut, 2012) relativno dobro ohranjeni krogi vplivnežev in odločevalcev na tem področju.

3.2 Zgodovina organiziranosti korporativnega upravljanja državnih podjetij

Ob ustanovitvi leta 1991 so bila zaradi predhodne ekonomske politike vsa podjetja v Sloveniji v državni lasti. Ob nastanku države se je postopoma začel tudi proces privatizacije. Pripravljenih je bilo več predlogov, zakon sprejet leta 1992 pa je bil nekakšen kompromis vseh treh. Obdobju prehoda v tržno gospodarstvo pravimo tudi tranzicija, ki je po mnenju nekaterih zaključena nekje s začetkom 21. stoletja. Takrat je zasebni sektor predstavljal že 55 % BDP Slovenije, kar je zanesljiv podatek za vzpostavljeno tržno gospodarstvo. Mnogi raziskovalci poudarjajo, da se je Slovenija s tem podatkom približala drugim tržnim gospodarstvom. Ta čas pa je v Sloveniji pri delu politike zrasla ideja, da naj država le ostane močno vpeta v državno lastništvo, saj bo le tako lahko strateško uveljavljala svoje interese. Del politike pa je zagovarjal nadaljnjo privatizacijo in prehod k bolj konkurenčnemu gospodarstvu (Domadenik, Koman & Prašnikar, 2015b).

Vsekakor je 55-% delež države v gospodarstvu leta 2000 glede na ostale države EU visok. Posledica tega in relativno nerazvite demokracije z nekaj močnimi centri pa je bilo močno politično kadrovanje in nekateri managerski odkupi, ki so nekoliko pozneje pripeljali do propada več podjetij.

Začetek 21. stoletja je za Slovenijo zaznamoval tudi z vstopom v EU. Slovenija je zato svojo zakonodajo tudi na področju korporativnega upravljanja prilagajala evropski. V tem času je bil zaznan tudi trend koncentracije lastništva v podjetjih, pred vrati pa nov val privatizacije. Želja je bila privatizirati NLB in NKBM – takrat največji slovenski banki. Zadeva zaradi pritiska javnosti in politike ni šla skozi, le 34 % NLB se je prodalo belgijski družbi KBC. Leta 2005 je v okviru vladnega programa nastal načrt za transparentni umik države iz gospodarstva. Problem državnega lastništva bank se je kazal v tako imenovanem »tajkunskem« kreditiranju preferiranih podjetij prek osebnih vezi, ki pa so pozneje v mnogih primerih klavarno končala (Domadenik, Koman & Prašnikar, 2015b). Posledica tega se je videla v finančni krizi s porastom državnega dolga zaradi reševanja bank.

V organizacijo korporativnega upravljanja so že od začetka nastanka Slovenije vključene različne institucije. Kapitalska družba, d. d. (v nadaljevanju KAD), je bila ustanovljena leta 1996 z namenom pridobivanja dodatnih sredstev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Razvila je še vrsto drugih storitev, kot so prvi pokojninski sklad Republike Slovenije, Kritni sklad PPS in Zaprti vzajemni pokojninski sklad za javne uslužbence. Slovenska odškodninska družba (v nadaljevanju SOD) je nastala leta 2000 zaradi procesa denacionalizacije in izplačila odškodnin zaradi pred pol stoletja odvzetega premoženja. Leta 2009 so zaradi kriznih razmer ustanovili Posebno družbo za upravljanje (PDP), na katero so prenesli lastniške deleže nekaj podjetij. Naloga te družbe je bila krizno upravljanje. Leta 2010 je Slovenija vstopila v mednarodno organizacijo OECD. Na podlagi tega so bile s strani OECD zahtevane določene spremembe (Domadenik, Koman & Prašnikar, 2015b). Spremembe sistema po smernicah OECD, ki smo jih začeli takrat uvajati, pa so temelj današnjega sistema korporativnega upravljanja v Sloveniji.

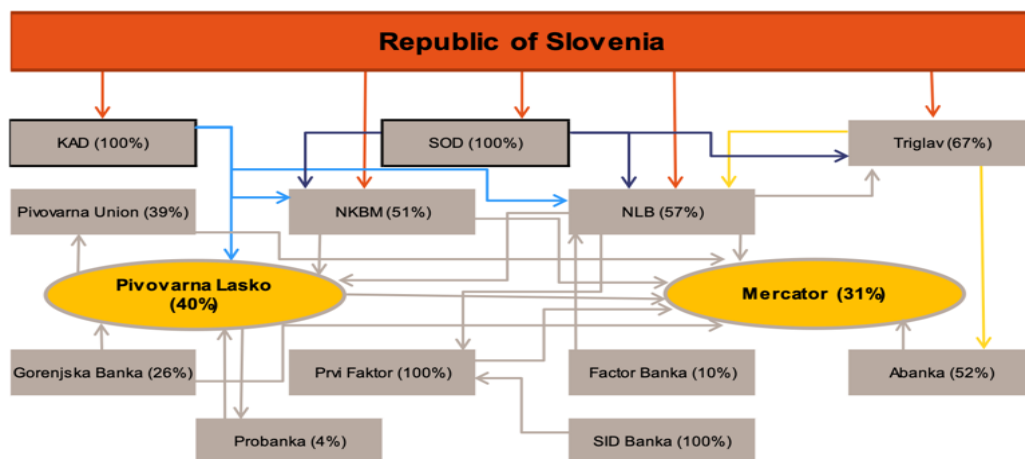
Iz pravnega vidika sta KAD in SOD načeloma poslovala kot ostale delniške družbe. Namen ustanovitve družb pa je bil v prvi vrsti zagotavljanje sredstev v primeru primanjkljaja v pokojninski blagajni in izplačila odškodnin za denacionalizacijo. Glavni namen pa ni bil upravljanje v skladu s strategijo vlade na gospodarskem področju. Iz tega lahko sklepamo, da družbi nista bili ustanovljeni za strateške namene. Ravno problem osredotočanja na kratkoročno strategijo zagotavljanja likvidnosti nekateri ekonomisti vidijo kot glavni problem, saj je ta zadeva vplivala tudi na prodajno vrednost podjetij, ki v večini niso bila strateško usmerjena v rast in razvoj ter dobičkonosnost (Zajc, 2004, str. 309–338).

Vsekakor pa je imelo in še ima pomemben vpliv tudi križno lastništvo državnih podjetij. S tem mislimo, da država sicer ni direkten lastnik določenega podjetja A, vendar je neko podjetje v lasti države B lastnik podjetja A. V večini primerov gre za manjše deleže, v nekaterih pa tudi za večje. Ta podjetja so v vseh evidencah sicer privatna podjetja, vendar je v lastništvo posredno vpeta še država. Evropska komisija v svojem poročilu navaja to kot problem, značilen za Slovenijo, do katerega je v večji meri prišlo skozi proces denacionalizacije, kjer so nekatera državna podjetja kupovala druga podjetja. Razlog za to tiči v kulturi, ki je bila v Sloveniji prisotna v tistem obdobju. Gre predvsem za cilj obvladovanja čim več podjetij v razdrobljeni strukturi podjetja, vendar kolektivno močnih pod državnim okriljem. Kot primere iz preteklosti lahko navedemo križno lastništvo Mercatorja, Pivovarne Laško, Factor banke in drugih, prikazanih na sliki 3 (European Commission, 2013). Zaradi takšnega lastništva poslovanje podjetij pogosto ni bilo usmerjeno v dobičkonosnost poslovanja in rast podjetja. Mnoga od teh podjetij so klavarno končala, za njimi pa ostali nepoplačani krediti.

Vsekakor lahko glede na teorijo jasno povedo, da je Slovenija na tem področju v preteklosti kršila mnogo pravil kakovostnega korporativnega upravljanja državnega premoženja. Vloga države in lastnika ni bila dobro in profesionalno ločena, saj imamo veliko dokazov o vpletanju ter neprofesionalnem vodenju podjetja s primesmi lastnih

interesov. Prav tako so bila državna podjetja velikokrat preferirana z ugodnejšim kreditiranjem in križnim lastništvom.

Slika 3: Primer križnega lastništva podjetij v Sloveniji

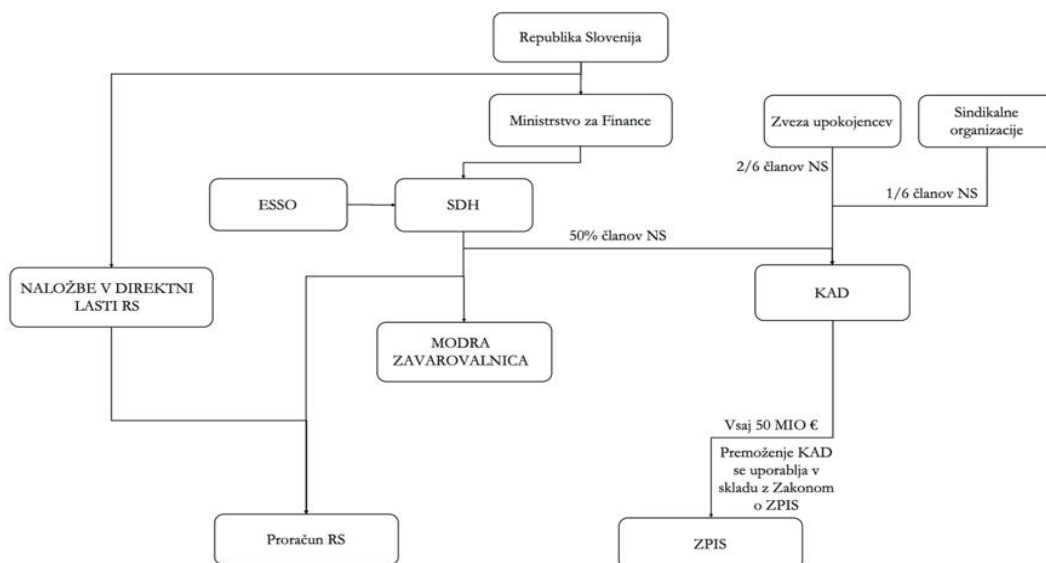


Vir: European Commission (2016).

3.3 Trenutna organizacija korporativnega upravljanja državnih podjetij

Trenutna organiziranost korporativnega upravljanja v Sloveniji po reformi iz leta 2011 je prikazana na sliki 4. Država je upravljanje svojih naložb prenesla na dva holdinška organa – SDH in KAD, nekaj nalož pa upravlja direktno. Za upravljanje naložb je v Sloveniji skoraj v celoti prisotno Ministrstvo za finance. Po podatkih OECD lahko Slovenijo uvrstimo v skupino držav s centralističnim modelom upravljanja državnih podjetij. Vsekakor pa velja omeniti, da centralizacija ni popolna, saj del podjetij spada pod resorna ministrstva.

Slika 4: Organizacija upravljanja državnih podjetij v Sloveniji



Vir: lastno delo.

Z vstopom v OECD je bila ustanovljena Agencija za upravljanje kapitalskih naložb (v nadaljevanju AUKN) z namenom približevanja smernicam OECD na tem področju, predvsem z vidika neodvisnega upravljanja državnega premoženja in centraliziranosti upravljanja. Leta 2011 je KAD ustanovila hčerinsko družbo Modra zavarovalnica in nanjo prenesla za 152,2 milijona naložb, večinoma sklade, kot so npr. pokojninski skladi. Leta 2014 pa se je ustanovil SDH, na katerega je bilo preneseno premoženje SOD, predhodno pa je bilo nekaj premoženja iz AUKN prenešeno na SOD, AUKN pa se je ukinilo (Domadenik, Koman & Prašnikar, 2015b).

SDH se je ustanovil z Zakonom o SDH ali ZSDH-1. Namen zakona je doseči ločeno funkcijo upravljanja od države lastnice in doseči centralizirano upravljanje državnega premoženja. S centraliziranim upravljanjem je bil namen zmanjšati stroške upravljanja in doseči boljše finančne rezultate upravljanih podjetij. SDH je prevzel tudi vlogo edinega delničarja družbe KAD, ki pa kot družba ostaja in se je morala do leta 2015 preoblikovati v neodvisni rezervni demografski sklad. Zakon določa tri vrste naložb, in sicer strateške, v smislu izpolnjevanja strateških ciljev države; pomembne, s katerimi želi doseči izključno gospodarske cilje ter portfeljne, kamor spadajo vse ostale. Za strateške naložbe je določen pogoj večinskega lastništva in 25 % delež in en glas za pomembne naložbe (ZSDH-1). Omeniti je treba še, da je Slovenija direktno še vedno ostala lastnica precejšnega deleža naložb.

Za naložbe, katerih direktna lastnica je Republika Slovenija, je za upravljanje načeloma pristojen SDH, razen v primeru, ko zakon določa drugače. Za nekatera podjetja zakon določa več pristojnosti upravljanja vlade (SDH, 2016). Če pogledamo natančneje, lahko ugotovimo, da je več podjetij v direktnem lastništvu Republika Slovenija kot v lastništvu

SDH. Gre predvsem za podjetja, kot so Dars, distributerji električne energije, Holding slovenskih elektrarn in druge, pri katerih država prek ministrstev želi uresničevati finančne in druge cilje. Kot primer podjetij, kjer ima lastništvo neposredno SDH, lahko navedemo Unior, Casino Bled, Cinkarno Celje in nekatere družbe v stečaju in druge, pri katerih pa ima v večini večji delež lastništva KAD. Večinoma so ti deleži manjšinski. Celotno gledano SDH nima v lasti direktno veliko naložb, je pa na podlagi zakona pristojen za upravljanje tako naložb Republike Slovenije kot tudi KAD (kot edini delničar).

Zakon v drugem delu določa organe in upravljanje SDH. Naloge skupščine z vidika lastnika uresničuje Vlada Republike Slovenije. Nadzorni svet je sestavljen iz pet članov, ki morajo izpolnjevati določene pogoje, ki jih določa zakon. Nadzorni svet se izvoli za pet let na predlog vlade s potrditvijo državnega zbora. Predlog pripravi Ministrstvo za finance s pomočjo posvetovalne skupine, sestavljene iz strokovnjakov na področju korporativnega upravljanja. Upravo imenuje nadzorni svet za štiri leta, sestavljena je iz predsednika in dveh članov, ki jih imenuje nadzorni svet na podlagi mednarodnega razpisa ali s sodelovanjem z mednarodno kadrovske agencijo. V okviru organov družbe je določen še ekonomsko-socialni svet, ki predstavlja posvetovalno telo uprave SDH (ZSDH-1). Iz tega lahko razberemo, zakaj po klasifikaciji OECD Slovenija spada med države s centralističnim modelom. Pristojnosti za upravljanje ima namreč le en minister, konkretno minister za finance.

3.4 Predlagane spremembe sistema v prihodnje

V Sloveniji so na področju upravljanja državnega premoženja na vidiku spremembe. V letu 2020 se je pojavila ideja o ustanovitvi novega demografskega sklada z namenom financiranja pokojnin. Trenutno sta v Sloveniji dve organizaciji, prek katerih se delno financirajo pokojnine, in sicer Prvi pokojninski sklad – Modra zavarovalnica, d. d. (v nadaljevanju PPS), in Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d. (v nadaljevanju KAD). PSS je od leta 2003 zaprt vzajemni sklad in vplačila vanj niso več možna. Treba je omeniti, da Modra zavarovalnica financira le dodatne pokojnine in nima oprava s prvim stebrom pokojninskega zavarovanja.

Cilj predloga zakona je rešiti situacijo na področju pokojnin v Sloveniji in ustanoviti sklad, kjer bi se premoženje plemenitilo ter tako koristilo sedanjim in prihodnjim generacijam. Navaja, da bo po projekcijah Evropske komisije Slovenija do leta 2070 tretja država v EU z najvišjo rastjo izdatkov za pokojnine. Glede povečanj samo javnih izdatkov za ta namen pa pristanemo na drugem mestu med državami članicami EU s predvideno rastjo 3,9-odstotnih točk. Treba je omeniti, da je KAD, ki je v našem sistemu še najbolj podoben nekakšnemu demografskemu skladu, v obdobju med 2005 in 2019, prispeval le 0,94 % potrebnih izdatkov za pokojnine (Ministrstvo za finance, 2020).

Predlog zakona ima poleg namena in ciljev, ki so usmerjeni v izboljšanje stanja na področju pokojnin, velike morebitne posledice na upravljanje državnega premoženja. Predlog zakona predvideva centralizacijo skoraj vseh državnih naložb z izjemo nekaterih, ki bodo ostale pod direktnim upravljanjem Republike Slovenije. Predvideva prenos naložb iz KAD, SDH, Družbe za upravljanje terjatev bank (DUTB), Družbe za svetovanje in upravljanje (DUS) in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) na novoustanovljeno organizacijo, imenovano Nacionalni demografski sklad. Ta sklad naj bi bil zasnovan kot neodvisni avtonomni rezervni demografski sklad (Ministrstvo za finance, 2020). Organizacijsko gledano je sprememba postavljena v okvir centralizacije naložb, kar je tudi ena od smernic načel korporativnega upravljanja državnih podjetij s strani OECD.

Združenje nadzornikov Slovenije (v nadaljevanju ZNS) ima drugačno mnenje, saj meni, da zakon ne predvideva ustanovitve neodvisnega avtonomnega rezervnega demografskega sklada, ampak uvaja podlago za ustanovitev državnega upravljalca državnega premoženja, zato bi moral zakon zasledovati nekatere določene standarde upravljanja (Združenje nadzornikov Slovenije, 2020). Predlog zakona naj bi opuščal nekatere z zakonom in prakso že uveljavljene institute preglednega upravljanja državnega premoženja. Izpostavljajo predvsem kadriranje v nazdorne svete in integriteto, s čimer bi se naredil korak nazaj na področju korporativnega upravljanja državnih naložb. Mnenje ZNS je torej dokaj kritično in nima popolnoma enakega pogleda na zadevo kot samo ministrstvo. Če ministrstvo sklad vidi predvsem kot vir za financiranje pokojnin, se ZNS predvsem osredotoča na vidik kakovostnega korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti, kar pa je predpogoj za več finančnih sredstev.

Je pa razlaga lahko tudi druga. Demografski sklad, ki bi imel res cilj dodatno financiranje pokojnin, ne potrebuje nujno le naložb v slovenska podjetja. Te bi bilo po vseh pravilih bolje imeti razpršeno po vseh panogah in po celem svetu. Podjetja v tem skladu bi lahko zasledovala tudi dolgoročne strateške ter razvojne cilje in ne nujno maksimizacijo kratkoročnega dobička, vendar potem glavni cilj ni le financiranje pokojnin.

Predlog zakona določa 11-članski nadzorni svet demografskega sklada, izmed katerih jih 7 imenuje državni zbor, 4 pa Vlada Republike Slovenije. Kar pomeni bistveno bolj odvisno upravljanje sklada s strani politike, kot je to zdaj. Priporočila OECD gredo v smer večje neodvisnosti in profesionalizacije upravljanja državnih podjetij, ki pa jih ta predlog zakona ne zasleduje. Prav tako ni predvidenega dovolj kakovostnega postopka za izbiro kandidatov, ki jih potrjuje državni zbor in vlada. Predlog ukinja tudi nekatere druge varovalke na področju notranjega upravljanja družb. ZNS meni, da je te zadeve treba urediti že v samem zakonu o Nacionalnem demografskem skladu in ne pozneje v statutu družbe (Združenje nadzornikov Slovenije, 2020). ZNS sicer pozdravlja odločitev centralizacije upravljanja državnega premoženja, vendar ne za ceno nazadovanja standardov korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti. Omeniti pa je treba, da gre za predlog zakona, ki še ni dokončen in se lahko še bistveno spremeni do končne oblike.

V Sloveniji se v prihodnosti obeta ustanovitev regij. Natančnih informacij o tem, kako naj bi ta sistem deloval, še ni. Je pa vreden razmislek, ali bi na regije prenesli tudi del državnega premoženja. Občine v Sloveniji si že lastijo nekaj državnih podjetij, predvsem so to javna podjetja na področju komunale. Obeta se vprašanje, ali bi lahko kakšna podjetja tudi spadala pod morebitno regijsko upravo.

3.5 Kodeksi korporativnega upravljanja družb v državni lasti

Slovenija se je z vstopom v OECD leta 2010 posledično tudi odločila, da bo sledila priporočilom organizacije na več področjih. Na področju korporativnega upravljanja je prisotnih mnogo standardov in kodeksov, ki državam članicam priporočajo določene vzorce upravljanja.

Za Slovenijo so priporočila za upravljanje državnih podjetij najboljše opisana v Kodeksu korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države. Kodeks opredeljuje razmerja med deležniki pri tem procesu, in sicer med državo, družbo s kapitalsko naložbo države, družbeniki in SDH. Organi vodenja in upravljanja omenjenih družb naj bi bili po kodeksu neodvisni in avtonomni tako od države kot od SDH. Prav tako nagovarja člane nadzornih svetov, da naj se vzdržijo vsake komunikacije s predstavniki ministrstev ali vlade (SDH, 2019).

Kodeks vsebuje priporočila za delovanje nadzornih svetov družb in priporoča postopek tako za iskanje članov nadzornega sveta kot tudi za iskanje članov posloводства podjetij z naložbo države. Vsem članom nadzornega sveta nalaga, naj bodo neodvisni, z izjemo predstavnikov manjšinskih oziroma večinskih delničarjev, teh pa naj ne bi bilo več kot polovica od vseh članov. Kodeks navaja priporočila za izbor kandidatov za funkcijo nadzornika, ki naj bo transparenten in usmerjen v izbor neodvisnih kandidatov. Prav tako najdemo priporočila za nagrajevanje in ocenjevanje dela članov nadzornega sveta (SDH, 2019).

Kodeks navaja tudi nekaj priporočil za posloводство, ki navajajo predvsem njihove odnose z nadzorniki in pretok informacij. Prav tako so priporočila razširjena na zakonski revizijski postopek, ki naj bo izpeljan s strokovnimi in poklicno-etičnimi načeli revidiranja. Od podjetij se pričakuje, da vzpostavijo učinkovit nadzor nad tveganji. Družbam nalaga, naj sprejmejo etični kodeks, ki velja za celotno poslovanje in upravljanje družbe (SDH, 2019).

4 KORPORATIVNO UPRAVLJANJE DRŽAVNIH PODJETIJ V REPUBLIKI AVSTRIJI

Republika Avstrija, v nadaljevanju Avstrija, spada po podatkih Evropske komisije med države, ki imajo povprečen do manjši delež državnega lastništva podjetij. Delež tržne

vrednosti državnih podjetij je v letu 2016 znašal okoli 10 % BDP-ja. Zaposleni v državnih podjetjih pa predstavljajo okoli 3 % vseh zaposlenih v državi, kar državo uvršča nekje pod sredino držav EU (European Commission, 2016). Vsekakor pa je bila Avstrija zgodovinsko znana kot država z dokaj visokim deležem državnih podjetij, ki pa so bila do danes v večini privatizirana.

4.1 Zakonska ureditev korporativnega upravljanja v Republiki Avstriji

Glede na tip podjetja lahko tako Slovenijo kot Avstrijo zagotovo uvrstimo med države, kjer so večinoma prisotna participativna podjetja. Razlog je, da imajo preostale interesne skupine, kot so zaposleni, država, lokalne skupnosti ipd., dokaj visoko stopnjo soodločanja pri upravljanju podjetij. Tradicija teh podjetij je v Avstriji je močna in tudi geografsko logična.

Zakonodaja v Republiki Avstriji nalaga delniškim družbam le dvotirni model upravljanja družb, ki vključujejo nadzorni svet, upravo in skupščino. Izjema je Evropska delniška družba oziroma Societas Europaea (v nadaljevanju SE), pri kateri je možna izbira obeh sistemov upravljanja družbe. Za manjša podjetja je v večini primerov zakonsko dovoljen tudi enotirni sistem upravljanja (Abram & Schindler, 2020). Je pa v Avstriji takšnih podjetij dokaj malo.

Pri javnih delniških družbah zakonodaja omogoča, da svet delavcev na vsaka dva člana nadzornega sveta izvoli enega predstavnika zaposlenih. Če je število liho, se upošteva za ena višje število članov. Novost zakonodaje na tem področju iz leta 2018 pa je, da mora biti v podjetjih z več kot 1000 zaposlenimi med člani nadzornega sveta najmanj 30 % žensk (Abram & Schindler, 2020).

Zakonsko ureditev področja korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti določa veliko zakonov. Največ podjetij zajema zakon »*Bundesgesetz über die Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Industrieholding Aktiengesellschaft und der Post und Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft*«, ki določa delovanje Avstrijskega državnega holdinga (v nadaljevanju ÖBAG), Pošte in telekomunacijskih podjetij v lasti države. Zakon določa delovanje nadzornega sveta in postopek imenovanja uprave. Določa odnos do nekaterih drugih deležnikov, kot je APK Pensionkasse AG (pokojninski sklad) in Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (državno podjetje za nepremičnine). Zakon določa tudi pogoje udeležbe v lastništvu podjetij in deli naložbe glede na meje lastništva z 25 %, 50 % in 75 % (Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft, 2018).

Za podjetja, ki ne spadajo pod Industrijski holding, veljajo nekateri posebni zakoni, kot je npr. Zakon o avstrijski radioteleviziji (v nadaljevanju ORF). Nekatera podjetja pa upravlja ÖBAG, vendar podjetja pod holding direktno ne spadajo in je formalni direktni lastnik država. Kot primer lahko navedemo Verbund AG.

Glede na zakonsko ureditev področja korporativnega upravljanja lahko državo uvrstimo med države kontinentalne Evrope. Pravni sistem države izvira iz nemškega, posledica česar je tudi zakonodaja in praksa delovanja na tem področju. Sistem prav tako ni bil priča spremembam na prehodu iz komandnega v tržno gospodarstvo v 90. letih prejšnjega stoletja. Nedavna sprememba, da mora biti v nadzornih svetih večjih podjetij vsaj 30 % žensk pa je značilna predvsem za sisteme korporativnega upravljanja v skandinavskih državah.

4.2 Zgodovina organiziranosti korporativnega upravljanja

Ekonomska relevantnost državnih podjetij je v Avstriji začela naraščati že v poznem 19. stoletju že v takratni Avstro-Ogrski. Razlogi za to so bili podobni kot drugje po svetu, in sicer nastanek monopolov, socialne razlike, zaščita nekaterih gospodarskih panog ipd. Rast v bančnem sektorju se je začela po krizi v 30. letih. Najpomembnejši prelomni dogodek pa je druga svetovna vojna, po kateri je država pod okupacijo zavezniških sil nacionalizirala mnoga podjetja, še posebej v težki industriji, kemični industriji, banke, rudnike in naftno industrijo. Tukaj se začne tako imenovano »zlato obdobje« državnih podjetij, katerega je zaznamoval eden najvišjih odstotkov lastništva države v gospodarstvu v celotnem zahodnem svetu (Greiling, Kostal & Obermann, 2016).

Re-privatizacija se je začela dokaj hitro po tem, vendar je bila postopna in je trajala do današnjih dni. Prvi primer privatizacije sta bili banki Creditanstalt in Länderbank leta 1956, predvsem zaradi pritiskov Avstrijske ljudske stranke. Ta čas je zaznamoval predvsem izjemen razvoj celotne države ter prav tako oziroma še posebej industrije v državni lasti. Leta 1960 je državna industrija predstavljala kar 20 % celotnega sektorja. Takrat je imela politika močan neposreden vpliv na imenovanje nadzornih svetov tudi prek neformalnih kanalov (Greiling, Kostal & Obermann, 2016).

Leta 1970 je bil ustanovljen Österreichische Industrieverwaltungs-GmbH (v nadaljevanju ÖIAG) kar lahko prevedemo kot nekakšen industrijski holding podjetij v državni lasti. Ustanovitev ÖIAG je oslabil politične vplive na državna podjetja in izboljšal profesionalizacijo korporativnega upravljanja državnih podjetij (Greiling, Kostal & Obermann, 2016). Ni pa vključeval vseh podjetij, načeloma le podjetja, dejavna v raznih panogah, ki jih lahko označimo za tržne dejavnosti. Podjetja, kot so Avstrijske zvezne železnice (ÖBB), ORF in podobne, ki jih lahko označimo bolj kot podjetja, prisotna v nekoliko manj tržnih dejavnostih, so še vedno spadala posebej pod zvezno vlado.

Med letoma 1970 in 1985 je Avstrijo zaznamovalo obdobje Avstrijske-Keynesianske ekonomske politike, katere cilj je bil zagotavljanje zaposlenosti prek državnih podjetij. Posledice politike so v 80. letih pripeljale do prevelike zadolženosti mnogih podjetij. Mnoga so imela slabe rezultate in so bila v naraščajoči svetovni konkurenci preprosto nekonkurenčna. Proti koncu 80. let se je v Avstriji zgodil preobrat glede mišljenja o

državnem lastništvu podjetij in začelo se je obdobje privatizacije državnih podjetij, ki je trajalo v največji meri do začetka novega tisočletja (Belke & Schneider, 2003).

Vsekakor je bil takrat potencial podjetij za privatizacijo relativno visok. Avstrija je privatizirala mnoga podjetja, nekatera delno, kot so npr OMV, Telekom Austria in Letališče Schwechat, ter v celoti, kot so npr. VOEST ALPINE, Austria Airlines in Austria Microsystems (AMS). Raziskave kažejo nekoliko različne rezultate, vendar pa ne odpravljajo posebnih statistično značilnih sprememb poslovanja podjetij, ki bi za vzrok imela izključno privatizacijo. Vsekakor pa so mnoga privatizirana podjetja danes prej zgodbe o uspehu. Kot primer lahko zagotovo navedemo VOEST ALPINE, ki je močno povečal obseg poslovanja. Vsekakor pa raziskovalci ugotavljajo, da je bilo izboljšanje poslovanja prisotno pri popolni privatizaciji podjetij. Le delna privatizacija, kjer ima država še vedno pomembno vlogo, pogosto ni dovolj (Belke & Schneider, 2003).

ÖIAG je bila delniška družba, ki so jo leta 2015 reorganizirali v družbo z neomejeno odgovornostjo ÖBIB GmbH. ÖBIB GmbH se je z letom 2019 ponovno spremenil v ÖBAG. Kot povesta končnici, se je star holding spremenil v delniško družbo. Vlada je kot glavni razlog navedla boljše upravljanje z državnim premoženjem in večjo fleksibilnost. Sprememba je tudi, da se je holdingu pridružilo podjetje BIG (zvezno podjetje za nepremičnine).

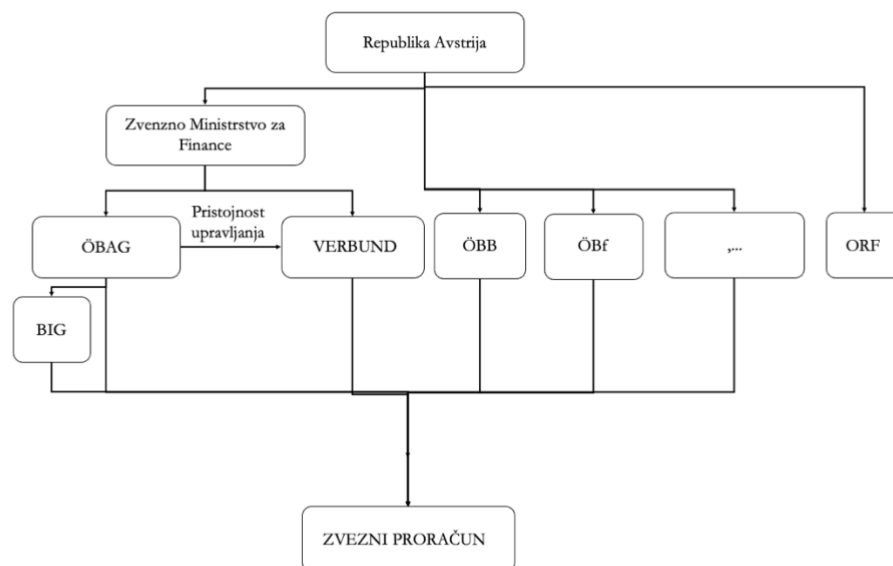
4.3 Trenutni sistem korporativnega upravljanja državnih podjetij

Trenutna organizacija korporativnega upravljanja je prikazana na sliki 2. OECD oziroma Evropska komisija Avstriji ne pripisujeta točno določenega modela korporativnega upravljanja državnih podjetij. Njihov sistem lahko na podlagi sheme uvrstimo nekje med decentraliziranim in centraliziranim modelom. Zgodovinsko sistem izhaja iz decentraliziranega modela, vendar je tekom razvoja del podjetij prešel pod industrijski holding, danes imenovan ÖBAG. Ostala podjetja pa spadajo pod več različnih ministrstev. Lahko rečemo, da ima Avstrija deloma centraliziran model upravljanja, saj je bila z ustanovitvijo industrijskega holdinga res večina podjetij centralizirana pod Ministrstvo za finance in industrijski holding. Pozneje pa se je holding skoraj v celoti privatiziral, zato danes ne moremo reči, da je večina državnih podjetij upravljana centralno, saj holding ne upravlja več tako velikega deleža državnih podjetij kot nekoč.

OECD sistem v Avstriji opisuje kot dualen sistem z opombo, da je v praksi nekje med dualnim in centraliziranim sistemom (OECD, 2005). Za dualni model je značilno upravljanje podjetij iz dveh močnih institucij. Vsekakor pa ima Ministrstvo za finance in industrijski holding pod sabo dokaj velik odstotek podjetij, zato lahko govorimo o neki vmesni stopnji. Omeniti je treba, da nekatera podjetja še vseeno spadajo tudi pod druga resorna ministrstva.

Z letom 2019 je začel veljati nov zakon o novoustanovljenem ÖBAG, ki je za razliko od predhodne ÖBIB spet delniška družba AG (Aktiengesellschaft). Na nov holding je bilo preneseno premoženje predhodnika ÖBIB v višini nekaj več kot 363 milijonov evrov. Dobički holdinga se prenesejo v zvezni proračun Avstrije. Nadzorni svet novo ustanovljenega holdinga sestavlja devet članov, šest od tega jih imenuje skupščina lastnika. Preostale tri pa imenujejo sveti delavcev podjetij, katerih lastnik je holding. Ministrstvo za finance je kot edini lastnik pristojno za imenovanje teh šestih članov po principu tretje paritete. Vsi morajo izpolnjevati pogoje kodeksa korporativnega upravljanja v Avstriji. Trije predstavniki pa so izvoljeni s strani zaposlenih v podjetjih v lasti holdinga (Bundesgesetz über die Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Industrieholding Aktiengesellschaft und der Post und Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft, 2018).

Slika 5: Organizacija korporativnega upravljanja državnih podjetij v Avstriji



Vir: lastno delo.

Uprava ÖBAG je pristojna za imenovanje članov nadzornih svetov družb v svoji lasti. Pri tem morajo upoštevati pravila veljavnega kodeksa. Načeloma morajo imenovane osebe biti uspešni podjetniki, managerji, strokovnjaki za javno upravo ali ostali, primernih poklicev. Treba je upoštevati stroga pravila kodeksa o nasprotju interesov. ÖBAG ima tudi določena pooblastila za upravljanje ali za svetovanje upravljanja drugim državnim podjetjem, ki ne spadajo pod sam holding. Natančne pogoje določajo posebni zakoni. Izjema je VERBUND AG, največji igralec v Avstriji na trgu elektrike, tako proizvodnje kot tudi prodaje. Za podjetje holding prevzame upravljanje delniških pravic, vendar samo podjetje pod holding ne spada (Bundesgesetz über die Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Industrieholding Aktiengesellschaft und der Post und Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft, 2018).

und Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft, 2018). Holding si trenutno lasti deleže v podjetjih OMV, A1, Österreichische Post, Casinos Austria in še nekaterih manjših družbah.

ÖBAG je pristojen tudi za privatizacijo svojih podjetij ali za svetovanje privatizacije drugim državnim podjetjem, vendar zato po navadi potrebuje soglasje zvezne vlade. Pod upravljanje holdinga spadajo tudi delnice pokojninskega sklada APK Pensionskasse AG, s katerimi upravlja z vsemi delniškimi pravicami (Bundesgesetz über die Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Industrieholding Aktiengesellschaft und der Post und Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft, 2018).

Omeniti moramo tudi dejstvo, da je del podjetij v Avstriji tudi v lasti deželnih vlad, nekatera javna podjetja pa tudi v lasti občin. V lasti deželnih vlad pa imamo nekatera podjetja iz elektroindustrije, turizma, transporta in infrastrukture. Vsekakor ta podjetja niso primerljiva z velikostjo tistih v direktni lasti države, niso pa nikakor zanemarljiva. Kot primer lahko navedemo Kelag AG, ki je v večinski lasti Koroškega energetskega holdinga ta pa v večinski lasti dežele Koroške. Prav tako lahko kot primer navedemo Kärntner Beteiligungsverwaltung (K-BV), ki je v bistvu nekakšen holding podjetij v lasti dežele Koroške. Pod holding spadajo le podjetja v segmentu turizma (smučišča, terme ipd.) in eno logistično podjetje (Gesetz über die Kärntner Beteiligungsverwaltung - K-BVG, 2016).

Na podlagi vsega napisanega moramo omeniti, da Republika Avstrija nima posebnega državnega premoženjskega sklada, iz katerega bi se financirale pokojnine in invalidska zavarovanja. Vsi dobički podjetij v državni lasti gredo neposredno v proračun. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje pa se ureja na drugačen način in nima neposredne zveze z lastništvom države v gospodarstvu.

Glede politične pripadnosti funkcionarjev na področju podjetja v lasti države je bila za Avstrijo narejena dobra raziskava, ki preučuje povezave med funkcionarji in političnimi strankami. Okvir raziskave so samo državna podjetja, v katerih ima država vsaj nek delež lastništva. Rezultati povedo, da je v času raziskave v obdobju 1995–2010 bilo 57,9 % kadrovanih nadzornikov politično povezanih, za preostale pa ni bilo najdenih podatkov o političnih povezavah. O teh, za katere je bila odkrita politična povezanost, jih je bilo 7,9 % članov političnih strank, 32,6 % jih je bilo blizu strank, povezave preostalih pa so izhajale iz službenih povezav zaradi zaposlitve na ministrstvih ali uradih. Prav tako je zelo očitno prikazano, da se po menjavi nove vlade, nadzorniki spreminjajo v politično smer nove vlade. Raziskava ugotavlja, da je več političnih povezav v nadzornih svetih kot v upravah. Prav tako ugotovitve raziskave potrjujejo teorijo koalicije (Ennser-Jedenastik, 2013).

4.4 Predlagane spremembe sistema v prihodnje

Sistem je v zadnjem desetletju doživel opazne spremembe, industrijski holding se je v tem času dvakrat reorganiziral in preimenoval. Novi zakon o ÖBAG je začel veljati leta 2019. Lahko rečemo, da je sistem bil priča spremembam pred kratkim, tudi zato ter na podlagi pregleda medijev menim, da opaznih sprememb sistema ni na vidiku. Pojavila so se le nekatera ugibanja, da bi sprememba lahko vplivala na privatizacijo podjetij na holdingu, vendar pa je finančni minister zagotovil, da holding ni bil ustanovljen s tem namenom. Po njegovih besedah je bil namen boljša politika upravljanja, večja fleksibilnost, pripojitev BIG (Zvezne družbe za nepremičnine) ter seveda sprememba statuta v delniško družbo (Wiener Zeitung, 2019).

Prav tako zadnje vlade v medije niso posredovale kakšnih pobud za nadaljnjo spremembo sistema. Se pa to zagotovo lahko zgodi z naslednjo vlado, sploh če bo v drugačni sestavi kot ta. K temu lahko prispevajo morebitne afere in slabo poslovanje podjetja med trenutno krizo zaradi covid-19.

4.5 Kodeksi korporativnega upravljanja družb v državni lasti

Avstrija ima izdan kodeks korporativnega upravljanja tako imenovanih »javnih« podjetij, v katerih je v lastništvu udeležena država in delujejo v javno dobro. Ta kodeks velja tako za javna podjetja na področju kulture in zdravstva kot za nekatera podjetja v lasti države, ki delujejo na bolj tržnih področjih, predvsem na področju infrastrukture, prometa in energetike. Ta kodeks ne velja za delniška podjetja, ki kotirajo na borzah, saj za njih velja poseben kodeks (Bundes Public Corporate Governance Kodex, 2017). To pomeni, da ta kodeks ne velja za vsa podjetja, ki jih s tem delom zajemam. Velja pa ta kodeks za podjetja, ki ne spadajo direktno pod industrijski holding, vendar pa ta holding vseeno upravlja z nekaterimi temi podjetji, primer je VERBUND AG. Za vsa podjetja, ki pa kotirajo na borzah, tudi nekatera državna, pa velja avstrijski kodeks korporativnega upravljanja.

Kodeks ureja področje imenovanja nadzornikov v nadzorne svete. Pri tem se upoštevajo merila sposobnosti, pridobljenih znanj na tem področju in izkušenj. Oseba, ki so bile kazensko obsojene zaradi kaznivega dejanja in je zaradi tega njihova poslovna zanesljivost vprašljiva, ne smejo biti imenovane na to mesto. Od leta 2018 velja novo pravilo, ki določa, da mora biti v upravi vsaj 35 % oseb ženskega spola, kodeks nalaga podjetjem, naj do takrat poskušajo priti do te številke. Po tem datumu pa bo to zakonsko obvezno. Posamezna oseba je lahko imenovana na maksimalno osem mandатов v določenem trenutku, pri čemer mandat predsednika nadzornega sveta šteje za dva (Bundes Public Corporate Governance Kodex, 2017). Kodeks določa tudi izogibanje nasprotju interesov med nadzornikom in podjetjem.

Kodeks navaja tudi priporočila za poslovodstvo teh podjetij in medsebojno delovanje nadzornikov in poslovodstva. Določa postopke informiranja nadzornikov ter transparentnost uprave do nadzornega sveta. Poudarja, da je zaupanje temelj vsakršnega dobrega sodelovanja in diskusije. Za poslovodstvo podjetij določa temeljna načela, kot so gospodarnost, varčnost, učinkovitost in poslovanje v skladu z zakonodajo. Razširja zakonske obveznosti kompetenc članov poslovodstva v smislu dobrega poznavanja okolja in odličnih znanj na tem področju (Bundes Public Corporate Governance Kodex, 2017).

V primerjavi s kodeksom upravljanja tako imenovanih podjetij blizu države je kodeks upravljanja delniških družb, ki kotirajo, približno enako dolg in v večini zajema dokaj podobna priporočila. Razlika je v tem, da je v primeru delniških družb omejeno število mandatov za posameznega nadzornika štiri, prav tako šteje funkcija predsednika za dva (Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance, 2021).

Pri obeh kodeksih je jasno razvidno, da temeljita na podobnih načelih in pravilih. Zanimiv pa je koncept ločitve veljave kodeksov na določena podjetja. Avstrija se je odločila, da jasno postavi ločnico med podjetji, ki so jih prenesli na industrijski holding in ki so nekoliko bolj »tržno usmerjena«. Za podjetja, ki imajo močnejšo javno komponento, pa so pripravili skupen kodeks, ki velja prav tako za vsa preostala javna podjetja. Razvidno je, da podjetja v tej skupini zajemajo dokaj enakopravno.

5 PRIMERJAVA SISTEMOV KORPORATIVNEGA UPRAVLJANJA

V 3. in 4. poglavju sem predstavil področje korporativnega upravljanja državnih podjetij v posamezni državi. V tem poglavju bom naredil primerjavo stanja med Slovenijo in Avstrijo. Predstavil bom razlike in odstopanja sistemov ter področja, na katerih ni bistvenih razlik. Fokus bo vezan le na morebitne razlike oziroma podobnosti in ne na natančen opis ali analizo stanja v posamezni državi, kar predstavljata že predhodna poglavja. To poglavje torej ne bo predstavilo nobene nove informacije ali podatka o stanju v obeh državah, ampak le analiziralo morebitne odklone in podobnosti sistemov.

Glede udeležbe države v lastništvu podjetij so razlike očitne. Slovenija je v lastništvu držav bolj udeležena, saj spada v sam vrh udeležnosti države v lastništvu podjetij v celotni EU. Avstrija je po drugi svetovni vojni prav tako spadala v sam vrh glede udeležnosti države v lastništvu podjetij v zahodni Evropi, vendar je postopna privatizacija stanje na tem področju bistveno spremenila. Avstrija danes spada nekoliko pod povprečje držav EU glede udeležbe v lastništvu podjetij.

5.1 Primerjava zakonodajne podlage

Podjetja v obeh državah lahko označimo kot participativna podjetja, ki so značilna za tako imenovani del kontinentalne Evrope. Avstrija je z novim pravilom, ki določa, da mora biti v nadzornih svetih vsaj 30 % žensk, šla nekoliko v smer nordijskih sistemov upravljanja podjetij. V Sloveniji pa lahko poudarimo, da ima preteklo obdobje samoupravnega socializma in tranzicije še vedno velik vpliv na celotni sistem. Posledice nekdanjega sistema samoupravljanja se kažejo tudi tako, da podjetja upoštevajo tudi druge deležnike in ne le lastnika, kar je značilno tudi za Avstrijo, vendar predvsem zaradi tradicije močnih sindikatov in zastopanosti delavcev v nadzornem svetu, kar sta dva od osnovnih razlogov za kontinentalni sistem upravljanja podjetij.

Pravni sistem obeh držav temelji na nemškem pravnem sistemu in zato velikih razlik med zakonodajnima podlagama ni. V obeh pravnih sistemih je značilnost preferiranosti dvotirnega sistema upravljanja podjetij. Razlika je, da je v Sloveniji zakonsko dovoljena izbira med enotirnim in dvotirnim sistemom upravljanja podjetij, v Avstriji pa lahko enotirni sistem izberejo le manjša podjetja in še to z veliko omejitvami. Prav tako je izjema Evropska delniška družba (Societas Europea – SE). Praksa v obeh državah pa je dokaj podobna, saj je podjetij z enotirnim sistemom zelo malo. V Sloveniji je ta možnost še relativno nova, zato lahko pričakujemo več takšnih podjetij v prihodnosti. Vsekakor pa, kar se tiče državnih družb, praktično med državama v praksi ni razlik, saj imajo vsa ta podjetja dvotirni sistem upravljanja.

Zelo očitna razlika pa je, da v Avstriji veliko zakonov in tudi kodeksov velja posebej za industrijski holding, kjer je združeno upravljanje nekoliko bolj tržno usmerjenih podjetij ter posebej za podjetja, ki spadajo pod resorna ministrstva in so v večinski lasti države. Ta podjetja v Avstriji označujejo kot državna oziroma tudi javna podjetja in jih v veliko pogledih enačijo z drugimi javnimi podjetji, kot so bolnišnice, komunalna podjetja, kulturne ustanove ipd. V Sloveniji je organizacija takšnih podjetij v večini organizirana v obliki zavodov in je tukaj postavljena močna tako zakonska kot upravljalna ločnica med javno upravo in gospodarstvom. V Avstriji pravna oblika zavodov kot pri nas ne obstaja. Vsekakor za vodenje teh podjetij v Avstriji obstajajo razlike, saj so marsikatera podjetja iz sektorja energetike prav tako prisotna na borzah in niso v celoti v javni lasti. V Sloveniji pa je ta ločnica med nekoliko bolj tržno usmerjenimi podjetji v državni lasti vidna predvsem v tem, ali spadajo direktno pod SDH ali pa spadajo pod resorno ministrstvo in jih SDH le upravlja. Govorimo predvsem o podjetjih v panogi energetike in infrastrukture. Razlika je v Sloveniji bistveno vidnejša med zavodi in podjetji, saj imajo ti popolnoma drugačno zakonodajo in kodekse.

5.2 Primerjava zgodovine nastanka sistema korporativnega upravljanja

V zgodovini razvoja trenutnega sistema korporativnega upravljanja državnih podjetij v obeh državah lahko izpostavimo veliko razlik, sploh časovno gledano, vsekakor pa tudi

podobnosti. Avstrija je po drugi svetovni vojni veliko podjetij nacionalizirala, vsekakor pa manj kot takrat Slovenija, kjer so se nacionalizirala v bistvu vsa podjetja. V Sloveniji je takšno stanje ostalo nespremenjeno do osamosvojitve in prehoda v tržno gospodarstvo v času 90. let. Avstrija je začela s postopkom re-privatizacije že kmalu po drugi svetovni vojni, vendar takrat še ni bila tako intenzivna.

V Avstriji so v 70. letih začeli s centralizacijo upravljanja in do danes industrijski holding trikrat reorganizirali. Vsekakor pa je veliko podjetij ostalo pod resornimi ministrstvi. V Sloveniji se je prava centralizacija zgodila šele pod zakonom o SDH leta 2011, pred tem so bila državna podjetja razdeljena med različne družbe (SOD, KAD ipd.).

Krizo državnega lastništva sta doživeli obe državi. Avstrija v 80. letih, ko so začela mnoga takrat državna podjetja slabo poslovati. Slovenija je krizo doživela takoj po osamosvojitvi, vsekakor pa lahko trdimo, da vzroki segajo prav tako v 80. leta, ko je bilo gospodarstvo po vsem svetu priča dokaj velikim spremembam. Stara težka industrija se je začela seliti v države tretjega sveta, vedno več je bilo konkurence tudi zaradi vedno večje globalizacije gospodarstva in mednarodne trgovine. Tu sem lahko prištejemo tudi novo ekonomsko miselnost, ki se je takrat razširila. Nekatera podjetja na ta prehod niso bila pripravljena in so jo odnesla slabo. Lahko trdimo, da je Slovenijo (takrat še v okviru Jugoslavije) doletela kriza prav tako v 80. Letih, vendar se to ni toliko poznalo na poslovanju samih podjetij kot na celotnem gospodarstvu v obliki npr. inflacije. Razlog tiči v karakteristikah takratnega komandnega ekonomskega sistema.

V primerjavi z Avstrijo se je privatizacija torej začela nekoliko pozneje, vendar bistveno siloviteje, saj se je v Sloveniji v prvem desetletju samostojne države privatiziralo skoraj polovico vseh podjetij. Razlog tiči seveda v tem, da so bila v bistvu vsa podjetja v državi prej v lasti države. Pozneje v začetku 21. stoletja se privatizacija ni nadaljevala tako hitro in se je v nekaterih trenutkih celo skoraj ustavila, kljub relativno visokemu odstotku podjetij v državni lasti. V Avstriji se je v tem obdobju privatiziralo kar nekaj podjetij, vendar se je tempo ustavil tudi zaradi dejstva, da na industrijskem holdingu niti ni bilo več toliko premoženja. V Sloveniji je privatizacija še vedno dokaj aktualna tematika, zato bi bila lahko avstrijska zgodba tudi morebitna napoved za Slovenijo. Glede na določene podobne vzorce v državah bi lahko pričakovali nadaljnjo privatizacijo v prihodnjih letih, sploh ob slabem poslovanju podjetij.

5.3 Primerjava trenutne organizacije upravljanja

Trenutna organizacija upravljanja ima v obeh državah nekaj razlik in tudi podobnosti. Obe državi imata delno centralizacijo upravljanja podjetij, vendar ima Slovenija veliko izrazitejšo centralizacijo upravljanja ter napoveduje spremembe v smer še večje centralizacije. Slovenijo lahko po klasifikaciji OECD uvrstimo v države s centralnim sistemom upravljanja podjetij v državni lasti. Avstrijo je težje uvrstiti v kakšno skupino, saj je sistem nekje vmes med popolno decentralizacijo in centralizacijo. OECD ji

pripisuje delno dualen model in delno centraliziran model upravljanja. Za Avstrijo je značilen večji delež podjetij, ki spadajo direktno pod resorna ministrstva ter za njih veljajo posebni zakoni. Vsekakor pa je treba omeniti dejstvo, da imajo manjši odstotek podjetij v lasti države in razlika je najočitnejša pri podjetjih, ki v Sloveniji spadajo pod SDH. Če pa gledamo delež podjetij, ki so centralno upravljana, pa je ta vsekakor višji v Sloveniji.

V Sloveniji je za razliko od Avstrije nekaj podjetij prenešenih na KAD, ki bi ga lahko opisali kot nekakšen demografski sklad. Vendar pa ima upravljavske pravice za podjetja KAD-a še vseeno SDH. Vsekakor pa je velika razlika, da se vsi dobički podjetij v Avstriji prenesejo direktno v proračun in ne tudi v pokojninsko blagajno kot v Sloveniji. Morebitna ustanovitev demografskega sklada bi zato naredila kar bistveno razliko med sistemoma v državama.

V obeh državah področje upravljanja podjetij v lasti države določa poseben zakon. V Sloveniji je to zakon o SDH, v Avstriji pa za Industrijski holding (ÖBAG) in za Post AG. Za ostala podjetja so spisani nekateri posebni zakoni. Za nekatera pa ima pristojnosti upravljanja industrijski holding, dokaj podobno kot SDH v Sloveniji.

Omeniti je treba še razliko glede lastništva (zvezne) države, dežel in občin. V Avstriji imamo vse tri oblike, v Sloveniji pa le državo in občine. V Avstriji imamo nekaj podjetij, ki so v lasti dežel, gre predvsem za infrastrukturo in energetiko, v manjši meri tudi turizem. Tukaj je zanimiv razmislek za prihodnost, saj ima tudi Slovenija namen ustanoviti regije. Podjetja, ki so v lasti občin, so v obeh državah podobna, gre predvsem za komunalna podjetja. Vsekakor pa je v obeh državah večina podjetij v lasti (zvezne) države bodisi prek centralnega holdinga upravljanja (SDH v Sloveniji in ÖBAG v Avstriji) bodisi neposredno od ministrstev.

5.4 Primerjava sestave nadzornih svetov in kadrovanja

Nadzorni svet v Sloveniji sestavlja pet članov, ki so vsi imenovani na predlog vlade in potrjeni s strani državnega zbora. Pogoje, ki jih morajo izpolnjevati, določa zakon za razliko od Avstrije, kjer zakon nalaga, da morajo izpolnjevati priporočila kodeksa. V Avstriji nadzorni svet sestavlja devet članov, od tega jih šest imenovanih s strani Ministrstva za finance po principu tretje paritete, preostali trije pa prek delavskih svetov družb v lasti holdinga. Tukaj je stanje enako. Razlika pa je, da je Avstrija pred kratkem uvedla tudi 30 % kvoto za enakost med spoloma. Tega v Sloveniji ni. Zanimivo je, da so v Avstriji pogoji za člane opredeljeni prek kodeksa in ne neposredno v zakonu. Prav tako je njihov zakon o ÖBAG bistveno krajši od zakona o SDH.

V Avstriji naj bi bilo okoli 58 % članov nadzornih svetov politično povezanih, bodisi prek ministrstva bodisi prek strank. V preučevanem obdobju 1995–2010 se ta delež ni bistveno spremenil. Podobne analize za Slovenijo ne obstajajo, zato bom poskusil informacije na to temo dobiti prek kvalitativne raziskave v poglavju 6.

5.5 Primerjava predvidenih sprememb sistema

Vsekakor je na tem področju razlika dokaj velika, saj Slovenija napoveduje močno spremembo sistema korporativnega upravljanja državnih podjetij s predlogom Zakona o nacionalnem demografskem skladu. Po tem zakonu bi bilo skoraj celotno državno premoženje preneseno na novo ustanovljeni demografski sklad, dobički podjetij pa bi se uporabili za izplačila pokojnin. To bi naredilo velik odklon od sistema v Avstriji, saj tam demografskega sklada ne poznajo. Dobički državnih podjetij se tam stekajo direktno v proračun, za financiranje pokojnin pa imajo urejene drugačne pokojninske sklade, ki so v določeni meri prisotni tudi v Sloveniji.

Po sedanjem scenariju formalno Slovenija ne bo šla po poti Avstrije. Pri nas se bodo vsa podjetja združila pod okrilje Demografskega sklada, tudi bolj tržno usmerjena podjetja, zdaj v lasti SDH, ki ga lahko nekoliko primerjamo z eno od oblik industrijskega holdinga v Avstriji. Tam so ta nekoliko bolj tržna podjetja postopno privatizirali. Pri nas se formalno napoveduje, da naj bi ta podjetja obdržali v državni lasti. Se pa v praksi to verjetno ne bo zgodilo. Prva možnost je, da se lahko podjetja že v začetku delno privatizirala zaradi drugačne strukture in vplivov v Demografskem skladu. Druga možnost pa je lahko, da bodo podjetja zaradi vodenja po principu maksimiziranja kratkoročnih dividend dolgoročno na slabšem in se bodo zaradi tega privatizirala. Po nižji prodajni ceni, kot bi se lahko zdaj. Dokaj verjetno je, da bomo na koncu prišli do istega stanja kot v Avstriji. Posledice na poslovanje in tržno ceno teh podjetij pa bi bile zaradi takšnega postopka privatizacije verjetno dokaj negativne.

Za razliko od Slovenije je bila Avstrija v zadnjih petih letih priča dokaj pogostim spremembam, saj se je industrijski holding dvakrat preoblikoval, kar se je pred tem na zadnje zgodilo leta 1970. Glede na to, da je novoustanovljeni ÖBAG začel zakonsko delovati 2019, se v Avstriji kakšnih sprememb vsaj v kratkem ne pričakuje.

5.6 Primerjava kodeksov upravljanja

Kodeksi upravljanja so v obeh državah dokaj podobni, saj temeljijo na priporočilih OECD. Glavna razlika je zagotovo v tem, za katera podjetja velja kateri kodeks. Obstajata dva kodeksa, ki veljata za področje obravnavanja tega dela, to sta kodeks za tako imenovana javna podjetja in podjetja s trgovanjem na borzi. Pri tem se vzpostavi zanimiva ločnica med podjetji, v katerih je v lastništvu udeležena država, na te, ki so bolj tržno naravnana, in na tista, ki le zajemajo neke javne funkcije (energetika, pošta, infrastruktura). V Sloveniji imamo en kodeks za upravljanje podjetij v državni lasti, področje delovanja javnih podjetij in zavodov pa je tudi zakonsko urejeno popolnoma drugače.

Kodeks za javna podjetja je v Avstriji izdan s strani vladnega kabineta, kodeks za podjetja, ki trgujejo na borzi pa s strani njihove gospodarske zbornice. V Sloveniji je

kodeks za upravljanje tako imenovanih državnih podjetij izdan s strani združenja nadzornikov Slovenije in ne vladnega kabineta. Tu lahko govorimo o zanimivi razliki, kdo postavlja priporočila upravljanja z državnim premoženjem.

6 KVALITATIVNA RAZISKAVA MED NADZORNIKI IN MANAGERJI DRUŽB V DRŽAVNI LASTI

Na podlagi ugotovljenih razlik med sistemoma želim narediti korak dlje in zadeve, ki jih iz sekundarnih virov ne morem primerjati, raziskati s pomočjo primarnih virov. S kvalitativno raziskavo o stanju na področju korporativnega upravljanja družb v državni lasti želim pridobiti relevantne informacije iz prve roke, natančneje od nadzornikov in članov uprav družb v vseh oblikah državne lasti Republike Slovenije. Z njihove strani želim slišati predvsem mnenje o stanju področja v Sloveniji. Ker je namen raziskave pridobiti predvsem splošne informacije o mnenjih oseb, ki delujejo na tem področju, bo raziskovanje kvalitativno.

6.1 Zasnova in metodologija raziskave

Raziskava je sestavljena iz dveh delov. Prvi del bo služil kot osnova za nadaljnega in bo potekal v obliki poglobljenih intervjujev. V drugem delu bom opravil anketo med slovenskimi nadzorniki in člani uprav družb z udeležbo države. Raziskava bo slonela na ugotovitvah in manjkajočih podatkih, ki sem jih povzel v poglavju 5.

6.1.1 Namen in cilj raziskave

Namen raziskovanja je vstopiti v stik z nadzorniki in člani uprav državnih družb in od njih pridobiti relevantne informacije za namen primerjave dveh sistemov. Cilj je ugotoviti razloge za trenutno stanje v Sloveniji, na podlagi katerih bo primerjva sistemov bolj dodelana. Nekaterih ugotovitev za namen primerjave se ne da pridobiti v literaturi. Tukaj bom poskušal pridobiti vsaj nekaj uporabnih informacij, s katerimi bom podkrepil primerjavo med državama. Ciljna skupina so člani nadzornih svetov družb v državni lasti in člani uprav družb v državni lasti Slovenije, v nadaljevanju pa akterji na področju korporativnega upravljanja državnih družb. Pogoj bo članstvo v nadzornem svetu ali upravi državne družbe v času zadnjih 15 letih. Zavedam se, da udeleženci raziskave verjetno ne bodo seznanjeni s stanjem tega področja v Avstriji, zato bo fokus na položaju v Sloveniji. Te ugotovitve bom primerjal s predhodno ugotovljenimi značilnostmi za Avstrijo.

6.1.2 Metodologija

Metodologija raziskovanja bo kvalitativna. Prvi del bo v obliki poglobljenih intervjujev, s čimer želim zajeti splošne informacije raziskovalnega področja od ljudi, ki se s tem neposredno ukvarjajo, to so nadzorniki družb v državni lasti. Cilj je pridobiti solidno osnovo za nadaljnjo izvedbo anketnega vprašalnika, kar bo predstavljalo drugi del raziskave.

Intervju je pogovor z določenim namenom. Oblika in izvedba je prilagojena situaciji in raziskovalni temi. Poznamo strukturirane, delno strukturirane in nestrukturirane intervjuje. Za prve je značilno, da se skoraj ne razlikujejo od anket za razliko od tega, da se s sogovornikom pogovarjamo osebno. Nestrukturiran ali globinski intervju pa je zastavljen le okvirno in se vprašanja ter odgovori lahko prilagodijo glede na situacijo in sogovornika. Intervjuji so lahko skupinski ali individualni (Bregar, Ograjenšek & Bavdaž, 2016).

V prvem delu raziskovanja bo ravno zaradi odprte oblike uporabljen individualni globinski intervju. Individualni predvsem zaradi praktičnega vidika. Ciljne osebe je namreč težko organizirati skupaj za skupinski intervju. Namen tega dela je odprt pogovor s tremi člani nadzornih svetov družb v državni lasti RS. Z njihovo pomočjo želim odkriti tudi stvari, ki jih raziskava sekundarnih podatkov ne zajame. Iz njihove strani želim prejeti čim več informacij glede tega, kako gledajo na zadevo.

Po opravljenih poglobljenih intervjujih bo sledila analiza ugotovitev in priprava ankete. Ker globinski intervjuji v obliki, ki jo bom izvedel niso zanesljiv vir potrjevanja hipotez, bo anketa potrdila ali ovrgla zadeve, ki so jih interjuvanci nakazali.

Anketa je najpogostejši način zbiranja podatkov v ekonomiji in poslovnih vedah (Bregar, Ograjenšek & Bavdaž, 2016). Natančneje instrument, s katerim izvajamo anketo, imenujemo anketni vprašalnik. Tega sestavljajo vnaprej pripravljena vprašanja s predvideno obliko odgovora. V zadnjih časih je najpogostejša uporaba spletne ankete, predvsem zaradi hitrosti, nizkih stroškov, interaktivnosti ipd.

6.2 Poglobljeni intervjuji

Intervjuji so bili izvedeni z dvema trenutnima in enim nekdanjim članom nadzornih svetov družbe s celotnim ali delnim lastništvom države. Od tega ena oseba prav tako zaseda poslovodstveno funkcijo v državnem podjetju, druga pa jo je v preteklosti. Intervjuvanci so bili izbrani prek osebnih poznanstev in ne naključno, saj je ciljna skupina zelo specifična in težko dosegljiva.

6.2.1 Zasnova poglobljenih intervjujev

Intervju je bil zastavljen zelo okvirno z vprašanji, ki se nahajajo v prilogi. Uvodoma sem jih ogrel z vprašanjem, kako vidijo pozitivne in negativne strani sistema korporativnega upravljanja v Sloveniji. Tukaj smo lahko dokaj odprto že spregovorili o specifikah in prav tako o zadevah, ki v primerjavi s tujino niso oziroma so dobre. Intervjuvance sem spodbudil, naj pomislijo, zakaj prihaja do problemov in kaj bi po njihovem mnenju lahko bilo drugače. Prav tako sem jih spodbujal, naj poiščejo prednosti, ki pa so jih zelo težko iskali.

Nato smo prešli na zelo konkretno – na razliko med Slovenijo in Avstrijo. V Avstriji namreč na državna podjetja gledajo tako z zakonskega kot upravljalnega vidika ločeno na dve skupini. Prva predstavljajo podjetja, katerih delnice kotirajo na borzi, v katerih ima država manjšinski delež. Drugi del pa podjetja, ki jih obravnavajo po marsičem enako kot javna podjetja in pri katerih je država večinoma vsaj večinski lastnik, pri nekaterih pa edini. Vprašanje je težje, zato sem navedel tudi konkretne primere podjetij in razloge, zakaj naj bi bilo tako.

Naslednje vprašanje se je nanašalo na to, kam se steče dobiček državnih podjetij. V Avstriji se namreč steče neposredno v zvezni proračun. Pri nas je bolj zapleteno. Zanimalo me je, kaj si mislijo o tem, ker je pri nas znana želja po financiranju pokojnin iz tega naslova. S tega vprašanja sem zato zelo hitro prešel na naslednje, ki je zelo aktualno. To je zakon o demografskem skladu in mnenju, ki ga imajo o tem. Namen zakona je namreč ravno dodatno financiranje pokojnin iz naslova dobičkov državnih podjetij. Prav tako gre sprememba v smeri večje centralizacije in bi ob morebitnem sprejetju pomenila zelo konkretno razliko od sistema korporativnega upravljanja državnih podjetij v Avstriji.

Zanimalo me je prav tako, kako intervjuvanci gledajo na lokalnost upravljanja podjetij. V Avstriji je del podjetij v neposredni lasti dežel. Slovenija je ravno v fazi, ko poteka velika debata o ustanovitvi regij, vendar še ni točnega načrta, kako bi to izgledalo in kakšna pooblastila naj bi te regije sploh imele. Avstrija ima regionalno politiko zelo močno, prav tako upravljanje manjšega deleža podjetij izvajajo dežele. Intervjuvancem sem zastavljal vprašanja v smeri, ali bi bila to tudi opcija za Slovenijo in katera podjetja bi sploh, če že, lahko upravljale regije. S tem bi prispevali k manjši centralizaciji, pa vendar sem jih povprašal, ali bi pri tako majhni državi to sploh bilo učinkovito in smiselno.

Zelo pereč problem korporativnega upravljanja povsod po svetu je zagotovo politično kadrovanje. Pri nas pogosto v medijih izpostavljeno v zelo negativni luči. V Avstriji je po ocenah strokovnjakov okoli 65 % članov nadzornih svetov politično povezanih. Zanimalo me je, kakšna je ocena sogovornikov za Slovenijo. Glede na to, da so člani

nadzornih svetov dokaj dobro seznanjeni, kdo sedi z njimi v nadzornih svetih, sem mnenja, da so dobri sogovorniki za to temo.

Razlika med državama je tudi to, da so v Avstriji pred kratkim sprejeli 30 % kvoto za uravnoteženje predstavnikov obeh spolov med člani nadzornih svetov. Zanimalo me je, kako sogovorniki gledajo na čisto novo ureditev, ki gre nekoliko v smer modelov upravljanja v skandinavskih državah. Povprašal sem jih, ali menijo, da bi kvote uvedli tudi v Sloveniji in kako bi po njihovem to funkcioniralo v praksi.

Nadaljeval sem v smeri zakonodaje in kodeksov. V Sloveniji imamo precej dolge kodekse in zakone na omenjenem področju. Prav tako so pravila zelo natančno zapisana. V Avstriji zakoni oziroma kodeksi pogosto le zapisujejo gospodarno obnašanje. Zanimalo me je, kakšno je njihovo mnenje, zakaj je temu tako. V literaturi seveda ta odgovor težko najdemo. Sogovorniki, ki se s problemom srečujejo vsakodnevno, pa lahko navedejo čisto praktične razloge. Povprašal sem jih, ali menijo, da je razlika v mentaliteti, tradiciji ali pravni ureditvi.

Za konec sem jih povprašal še o pereči tematiki privatizacije. Avstrija je bila namreč po drugi svetovni vojni znana kot država z enim največjih deležev podjetij v lasti države, potem pa je velik del teh privatizirala. Zdaj je na vrhu držav EU po udeležbi države v gospodarstvu Slovenija. Primerjava je zato zelo zanimiva. Zanimalo me je, ali menijo, da bo šla Slovenija po tej poti in ponovila zgodovino sosednje države. Prav tako me je zanimalo, kako in kdaj bi se to lahko zgodilo in katera podjetja bi se po njihovem lahko privatizirala oziroma če ne, zakaj ne.

Skozi intervju sem puščal tudi nekoliko odprto debato, da so sogovorniki lahko navedli tudi kakšno temo, ki jih s pripravljenimi vprašanji sam nisem zajel. Pazil pa sem, da debata ni preveč zašla z usmeritve.

6.2.2 Analiza poglobljenih intervjujev

Prednosti našega sistema navaja le en intervjuvanec, in sicer relativno centralizacijo sistema korporativnega upravljanja in poenotenje nekaterih zadev na tem področju. Druga dva na zadevo gledata veliko bolj kritično. Po podvprašanjih, kaj bi le lahko bilo bolje, so bila mnenja sledeča – eden od intervjuvancev je odgovoril, da je Slovenija še mlada država, ki v primerjavi z Avstrijo zaradi dolge tradicije upravljanja državnih podjetij in učenjem na storjenih napakah zelo težko sploh ima kakšno prednost. Eden intervjuvanec navaja tudi zelo pogosto primerjavo s severno sosedo, vendar razloži, da uveljavitev dobrih praks iz tujine, ne le Avstrije, pri nas pogosto ni uresničena.

So pa vsi veliko zgovornejši glede slabosti našega sistema korporativnega upravljanja. Dva eksplicitno omenjata močno politično kadrovanje države, ki škoduje poslovanju podjetij. Prav tako se zaradi tega menjajo tudi dobre uprave, slabe z dobrimi političnimi

povezavami pa v veliko primerih ostanejo. Razlog dva od intervjuvancev vidita v veliki polarizaciji politike, ki deluje premalo kooperativno pri tako pomembnih zadevah. Eden od intervjuvancev se tu naveže na posledično radikalno menjavo uprav podjetij, pogosto na močni podlagi političnih interesov. V ozadju je strah pred izgubo moči te politične opcije.

Eden intervjuvanec izpostavlja, da je pri nekaterih državnih podjetjih včasih problem tudi nevpliv politike. Zaradi tega neka vlada sploh ne mora direktno zamenjati neke uprave. Eden intervjuvanec omeni pomanjkanje vizije, kaj sploh narediti z državnimi podjetji in zakaj jih imamo. Ne vemo, ali jih imamo zaradi izčrpavanja, razvoja ali nadzora trga. Eden od intervjuvancev prav tako omeni pomanjkanje fleksibilnosti in močno rigidnost pri zakonih. Naveže se tudi na težavo, kako to sploh spremeniti zaradi močne polarizacije politike.

Intervjuvanci o delitvi državnih podjetij v Avstriji na tista, ki kotirajo na borzi in preostala, niso vedeli kaj dosti. Zadeva je zagotovo dokaj specifična in zahteva poznavanje razmer v Avstriji. Dva menita, da je to vsekakor posledica njihove tradicije in stanje pri nas je posledica naše tradicije. Ena oseba izjavi, da sistem, kjer je jasno, kateri kodeks in zakon velja za kakšno podjetje, zelo pozdravlja. Po njegovem je v Sloveniji problem sploh pri zavodih (ki jih sicer s tem delom ne zajemam), pa tudi drugih državnih podjetjih problem, da si izberejo zakon, ki jim bolj ustreza. Iz njegova vidika je jasno razločevanje, kateri zakon velja za kakšno podjetje in kako se delijo, zelo pozitivno, saj ne pride do takšne zmede in izigravanja zakonodaje.

Glede prenosa celotnega dobička direktno v proračun države intervjuvanci ne vidijo neke bistvene razlike. Menijo, da je na koncu ni toliko pomembno, kam se prelijejo ti dobički, ali v proračun, iz katerega se potem posredno tudi financira pokojnine (ali druge zadeve), ali pa se z njimi direktno sofinancira pokojnine, kot to predvideva nov predlog zakona o demografskem skladu.

Pomembneje z vidika intervjuvancev pri dobičkih državnih podjetij tiči drugje. Dva pa izpostavljata zelo žgoč problem Slovenije, in sicer izčrpavanje podjetij. V Sloveniji po njunem mnenju na podjetja gledamo le z vidika kratkoročnih denarnih tokov, ne pa dolgoročnega razvoja kot takega. Menita, da bi mogli več razmisleka dati temu, koliko dobička se sploh ali porabi za pokojnine ali steče v proračun, koliko pa se ga ponovno reinvestira nazaj v podjetja. Eden intervjuvanec izpostavlja tudi problem prelivanja denarja v podjetja prek politično-prijateljskih vezi. To je po njegovem mnenju tudi možno pri podjetjih, ki sicer niso v večinski lasti države, vendar se s prijateljskimi vezmi države in drugih večjih delničarjev ustvarijo močne vezi. Posledica tega je, da ima lahko ponekod država še večji vpliv, kakor bi moral biti glede na njen delež.

Na nov predlog zakona o demografskem skladu dva intervjuvanca gledata pozitivno in eden negativno. Intervjuvanec, ki na zadevo gleda negativno, izpostavlja nevarnost

večjega političnega vpliva in nazadovanje na področju standardov korporativnega upravljanja. To mnenje je dokaj v skladu s mnenjem Združenja nadzornikov Slovenije.

Osebi, ki na zadevo gledata pozitivno, izpostavljata bodisi večjo centralizacijo ter boljši sistem upravljanja bodisi v smislu novih razmer moči. Eden od intervjuvancev meni, da država ponekod npr. v energetiki nima dobrega vpliva in je v preteklosti že prišlo do želja po privatizaciji. Prav tako se v določena podjetja bistveno lažje politično kadrira, v drugih pa je zadeva zelo zapletena, saj je sistem nekoliko kompleksnejši. To lahko vidimo tudi pri shemi organizacije korporativnega upravljanja v Sloveniji. Predlog zakona po njegovem uveljavlja jasnejša pravila in upravljanje bolj centralizira. Spremembe v smeri večje centralizacije gredo v smeri s priporočili OECD, močnejše politično kadrovanje ali ureditev razmer moči pa ni v skladu z omenjenimi smernicami.

Morebitna ustanovitev regij in prenos lastništva nekaterih podjetij sta med intervjuvanci sprejeti mešano. Eden intervjuvancev to pozdravlja, vendar le za nekatera podjetja, pri katerih bi bilo to smiselno. Navaja argument za okrepitev moči regij samih. Prav tako meni, da bi lahko regijska oblast dolgoročneje upravljala ta podjetja, saj bi bil dolgoročni razvoj teh podjetij bolj v skladu s cilji regije kot države.

Ostala dva anketiranca sta bolj zadržana. Eden meni, da je sicer nekaj podjetij, ki zdaj spadajo pod občine in bi jih bilo smiselno prenesti na regije ali tudi združiti za celotno regijo. Tu bi lahko prišlo do sinergij. Prav tako bi se lahko našlo tudi kakšno državno podjetje ali pa tudi ne, odvisno od tega, kakšne bi regije sploh bile. Drugi meni podobno in poudarja možnost še več birokracije v že tako majhni državi.

Glede deleža politično povezanih članov nadzornih svetov so si bili vsi enotni, da je ta dokaj višji kot v Avstriji, kjer je 65 %. Po mnenju prvega, ki je pri tem omenil svoje dolgoletne izkušnje in poznavanje veliko članov nadzornih svetov (prav tako ima po moji oceni najboljše reference od vseh treh), je ta pri nas okoli 95 %, po mnenju drugega 90 % ter po mnenju tretjega vsekakor višji od deleža v Avstriji. Vsekakor je bilo zanimivo, da so vsi trije zelo odkrito in naravnost izstrelili to informacijo. Eden od intervjuvancev je tudi navedel, da se v majhni Sloveniji tudi dokaj jasno ve, kam kdo spada.

Na kvoto za uravnoteženje članov nadzornih svetov med spoloma intervjuvanci ne vidijo ovir oziroma jo celo pozdravljajo. Eden jo odkrito pozdravlja in meni, da bi lahko prinesla tudi pomladitev v naš sistem in nekoliko tudi spremembo vrednot. Druga dva do tega ne vidita zadržkov, se pa jima to ne zdi tako bistveno pomembno zaradi samega korporativnega upravljanja kot takega, bolj zaradi drugih razlogov.

Vsi trije intervjuvanci so mnenja, da je v Sloveniji zakonodaja zelo specifična in obširna ter birokratska. Razlog za to navajajo v naši zgodovini. Eden intervjuvanec je to opisal zelo specifično. V prejšnji državi so vsi gospodarstveniki iskali obhode zakonov, da se denar ni stekal v zvezni proračun takratne dežele. Ta logika oziroma mentaliteta izogibanja pravil pa je ostala do danes tudi širše v naši družbi. Posledica tega pa je veliko

zakonov, ki naj bi to z natančnim opisom preprečevali. Vsi se strinjajo, da je mentaliteta v Avstriji drugačna in da se pravil in ne le zakonov bolje držijo tudi, če ti niso predpisani tako strogo.

Glede nadaljnjega privatiziranja državnega premoženja v Sloveniji so mnenja intervjuvancev različna. Eden je proti pretirani privatizaciji, vendar pozdravlja privatiziranje v nekaterih segmentih, kot je npr. turizem. Druga dva intervjuvanca načeloma podpirata privatizacijo. Eden od teh dveh poudarja bistveno zadevo, to je iskanje dobrih in odgovornih lastnikov, ki bodo v podjetje vlagali in ga razvijali. Izpostavlja problem, da podjetje kupijo razni skladi, ki so bodisi politično povezani bodisi imajo le kratkoročne finančne namene. Tretji je tudi izpostavil podatek, da ima Slovenija v primerjavi z drugimi državami zelo veliko naložb države.

6.2.3 Ugotovitve

Intervjuvanci so podali dokaj različne in zanimive odgovore, ki nekoliko razširijo teoretično primerjavo sistemov. Vsekakor so odgovori različni zaradi njihove opazno različne politične pripadnosti, starosti, izkušenj in znanja o stanju v drugih državah. V nadaljevanju bom opisal tri ključne ugotovitve, na podlagi katerih bo oblikovana tudi anketa.

Kot zelo negativno značilnost korporativnega upravljanja državnih podjetij v Sloveniji intervjuvanci vidijo pretirano in zelo politično polarizirano kadrovanje, posledica katerega je zelo hitra menjava uprav, pogosto ne v skladu z željo po boljšem upravljanju podjetja. Prav tako navajajo visoko stopnjo politične povezanosti članov, s povprečno oceno 90 % (na podlagi ocene dveh intervjuvancev in s strinjanjem tretjega). Prav tako je zanimiva ugotovitev, da država pogosto v nekaterih državnih podjetjih sploh nima tako močnega vpliva kljub močni politični povezanosti.

Zanimiva ugotovitev je tudi pogled intervjuvancev na izčrpavanje državnih podjetij. Pogosto v medijih slišimo le zgodbe o tem, kam se bo namenil denar teh podjetij, ne pa o nadaljnjih investicijah in razvoju. Menijo, da bi tukaj morala vladati drugačna logika, ki je usmerjena tudi v dolgoročen razvoj.

Glede zakona o Demografskem skladu je mnenje intervjuvancev zelo v skladu z njihovo politično pripadnostjo oziroma z zaznano politično pripadnostjo. Do centralizacije same kot take pa je mnenje prej pozitivno kot negativno. Zanimivo je tudi mnenje, da glavni razlog za ustanovitev Demografskega sklada s strani intervjuvancev ni bilo financiranje pokojnin.

Na regionalno politiko gledajo bolj negativno. Bi pa to raje dodatno raziskal s pomočjo ankete na večjem vzorcu. Se pa vsi trije strinjajo, da bi lahko našli vsaj kakšno podjetje, katerega pa bi bilo smiselno prenesti pod regije. To je bila dobra ideja intervjuvancev, ki

jo bom preveril tudi v anketi. Je pa ideja zaradi že samih trenutno le še idejnih regij zelo nekonkretna. Glede uvedbe kvot za uravnoveženost zastopanosti spola sami intervjuvanci ne vidijo težav, je pa zadeva primernejša za raziskavo v nadaljevanju.

Zadnja ugotovitev se nanaša na mentaliteto v naši državi glede izogibanja pravil. Na podlagi tradicije iz predhodnega sistema in situacije ne le na področju korporativnega upravljanja ima ta teorija svojo logiko in smisel. To ugotovitev bi raje še konkretnje raziskal v nadaljevanju.

6.3 Kvantitativna študija

Kvantitativna študija oz. anketa je bila narejena za ciljno skupino članov nadzornih svetov in uprav družb z udeležbo države. Razposlana je bila na 712 naslovov. Poudariti moramo, da je bila osnovna baza pridobljena s pomočjo Združenja nadzornikov Slovenije ter dodatno z mojimi privatnimi kontakti. Naslovniki osnovne baze niso bili le člani uprav ali nadzornih svetov družb z udeležbo države, ampak na splošno člani nadzornih svetov in uprav. Veliko respondentov sem tudi ročno odstranil iz ankete, ker niso označili, da so člani nadzorih svetov ali uprav družb z udeležbo države.

Na podlagi raziskovane tematike si bom zadal štiri hipoteze. Hipoteze so zastavljene za področja, kjer razlik oziroma stanj enostavno ne gre poiskati v literaturi. V Sloveniji npr. ni izvedene raziskave, ki politično pripadnost odločevalcev na tem področju izmeri v odstotkih. Zato si bom zadal naslednje hipoteze:

Hipoteza 1: V Sloveniji je v nadzornih svetih državnih podjetij višji odstotek politično povezanih oseb v kot v Avstriji.

Hipoteza 2: Politično kadrovanje v Sloveniji je posledica visoke udeležbe države v gospodarstvu in polarizacije družbe.

Hipoteza 3: Prenos lastništva nekaterih podjetij na regije bi bilo v Sloveniji s strani akterjev na področju korporativnega upravljanja državnih družb smiselno.

Hipoteza 4: Želja akterjev na področju korporativnega upravljanja državnih družb v Sloveniji gre v smer odprodaje deležev v družbah in ne v večanje sofinanciranja pokojnin iz tega naslova.

Na podlagi hipotez, katerih ne moremo potrditi s pregledom sekundarne literature, bom lahko predstavil veliko celovitejšo primerjavo korporativnega upravljanja državnih podjetij med Slovenijo in Avstrijo.

6.3.1 Zasnova kvantitativne študije

Kvantitativna študija oz. anketa je sestavljena iz 12 vprašanj od tega je 5 demografskih. Večina vprašanj je narejena, da lahko respondenti označijo stopnjo strinjanja po Likertovi lestvici. Ta postopek nam daje prednost možnega računanja povprečja, saj predpostavljamo, da je razlika med dvema možnima odgovoroma vedno ena enota oziroma je med vsemi odgovori enaka.

Anketa vsebuje tematiko stanja o korporativnem upravljanju družb v državni lasti Slovenije. Cilj je pridobiti natančnejše informacije, ki jih na podlagi intervjujev ne moremo tako jasno pridobiti. Anketa je narejena na večjem vzorcu, zato so te zadeve nekoliko jasneje vidne. Gre se predvsem za vprašanja, kjer med intervjuvanci ni bilo strinjanja oziroma so bila mnenja deljena.

Začetek bo ugotavljal, kako se respondenti strinjajo z navedenimi trditvami, ki sem jih zastavil na podlagi pregleda literature in poglobljenih intervjujev. Nadaljevala se bo glede tega, kako vidijo vpliv politike na kadrovanje in samo korporativno upravljanje družb v državni lasti v Sloveniji. Potem bom od respondentov želel mnenje o tem, zakaj je tako. Vprašanja se nanašajo na to, zakaj menijo, da je vpliv politike na tematiko takšen, kot je. Sledilo bo vprašanje o morebitnih spremembah, ki bi jih na podlagi intervjujev in pregledane literature lahko reformirali. Za konec me bo zanimalo, katere konkretne naložbe v državni lasti bi respondenti bodisi odprodali bodisi okrepili.

Vsekakor pa so pri takšni anketi omejitve sklepanja. Problem je nepoznavanje oziroma nejasnost populacije. Zavedam se, da zaradi tega in majhnega vzorca pravih statističnih sklepov ne da narediti. Analiza bo zato usmerjena bolj v osnovno opisno statistiko. Tudi ti so morda napačni. Je pa ciljna populacija zelo težko dosegljiva in že sama po sebi dokaj majhna. Za natančnejše sklepe bi bile potrebne nadaljnje raziskave.

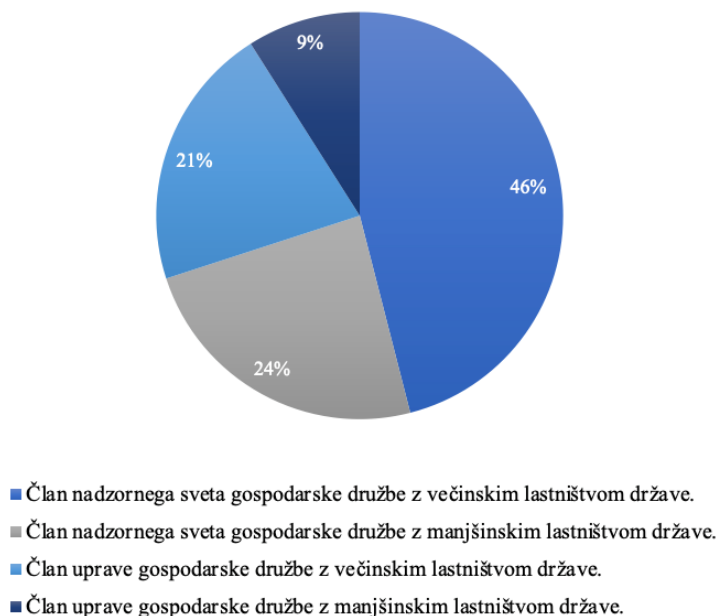
6.3.2 Rezultati in analiza kvantitativne študije

V kvantitativni študiji oz. anketi je v celoti sodelovalo 60 respondentov. Od tega 64 % moških in 36 % žensk. Enakost spolov v ciljni populaciji po hitri oceni prav tako ni prisotna. Na grobo lahko celo ocenimo, da je celo večji delež ženskih respondentk, kot je žensk v celotni populaciji. Delovne izkušnje v letih na omenjenem področju korporativnega upravljanja družb v državni lasti so v povprečju znašale 11,3 leta. Standardni odklon je znašal 9,03, minimum 1 ter maksimum 40 let dela na tem področju. Iz tega lahko sklepamo, da je vzorec po izkušnjah kar dobro razpršen. Po izobrazbi je 62 % podiplomsko izobraženih, 20 % ima doktorat in 18 % podiplomsko izobrazbo.

V anketo sem zajel člane nadzornih svetov ali uprav družb v državni lasti. Seveda pa lahko ena oseba zaseda tudi več funkcij. Kot kontrolno vprašanje sem postavil tudi drugo

opcijo, s katero sem lahko izločil osebe, ki ne zasedajo nobene od navedenih funkcij. 46 % anketirancev je bilo članov nadzornega sveta gospodarske družbe z večinskim lastništvom države, 24 % članov nadzornega sveta gospodarske družbe z manjšinskim lastništvom države, 21 % članov uprave gospodarske družbe z večinskim lastništvom države in 9 % članov uprave gospodarske družbe z manjšinskim lastništvom države. Dodati je treba, da nekatere osebe zasedajo več funkcij hkrati.

Slika 6: Funkcije respondentov



Vir: lastno delo.

Največji delež anketirancev prihaja iz panog energetike ali infrastrukture s 27 %, sledi industrija s 24 %, nato bančništvo in zavarovalništvo z 18 %, potem telekomunikacije s 14 %, transport in logistika 12 %, turizem z 9 %, drugo 8 % in igre na srečo 6 %. Razporeditev je po pregledu naložb države kar nekoliko logična in ustrezna.

Vsebinski del vprašalnika se začne s trditvami o morebitnem stanju (moje trditve) na tem področju. S trditvijo, da je korporativno upravljanje teh gospodarskih družb zelo formalistično, največ časa se namreč porabi za formalistično sledenje zakonom in pravilom, postopkom nadzora, kontrolam, nimamo ne popolnega strinjanja niti ne nestrinjanja, saj je povprečna vrednost niti niti. Največ odgovorov pa je bilo, da se s trditvijo strinja 43 % in nekoliko manj, in sicer 31 % se s trditvijo ne strinja. Ta podatek že kaže nekoliko polarizacijo do te trditve. Možna razlaga tega rezultata je, da je stanje različno glede na samo družbo. Pri nekaterih je raven dela res birokracija, kontrola in sledenje postopkom, pri drugih pa je bolj usmerjeno v rast in razvoj. Opcija je tudi, da je to le subjektivna ocena respondentov.

Trditev, da je korporativno upravljanje teh gospodarskih družb usmerjeno v doseganje kratkoročnih dobičkov, se nekoliko bolj nagiba v smer nestrinjanja, saj je večji delež respondentov odgovoril v to smer. Povprečna vrednost tukaj je 2,7. Možna je seveda razlaga, da se družbe, ki so le v delni lastni države, ne tako izčrpavajo, ker tu država nima toliko moči.

Respondenti se bolj strinjajo s trditvijo, da je korporativno upravljanje teh gospodarskih družb usmerjeno v rast in razvoj podjetij, največ časa porabimo za vprašanja, povezana s prihodnostjo družbe. Tu je povprečna vrednost 3,3. 36 % jih je odgovorilo, da se s tem strinjajo. Ne moremo pa zanemariti 23 % tistih, ki se s tem ne strinjajo in 3 % tistih, ki se popolno ne strinjajo. Razlaga je lahko, da je stanje različno glede na posamezno družbo. Zanesljivega pritrdilnega odgovora pa iz rezultata ne moremo sklepati.

Podoben rezultat je pri trditvi, da je korporativno upravljanje teh družb primarno usmerjeno v cilje, pomembne za širšo družbo in njen razvoj ter da je vpliv civilne družbe na cilje teh gospodarskih družb velik. Povprečje je prav tako 3,3, je pa standardni odklon za razliko od prejšnje večji za 0,05. Razlaga je lahko podobna kot pri prejšnjem odgovoru, z opombo, da so cilji pomembni za širšo družbo, lahko pa je tudi nekoliko subjektiven pojem.

Rezultat je prav tako pozitiven pri vprašanju, če je med nadzornimi sveti in upravami prisotna visoka stopnja zaupanja (3,3). Največ se jih s trditvijo strinja, in sicer 34 %, nadaljnih 8 se jih popolnoma strinja, 27 % se s tem ne strinja ali sploh ne strinja, 31 % je neopredeljenih. Tu nekih jasnih zaključkov ne moremo delati. Verjetno je situacija dosti različna tudi po posameznih družbah.

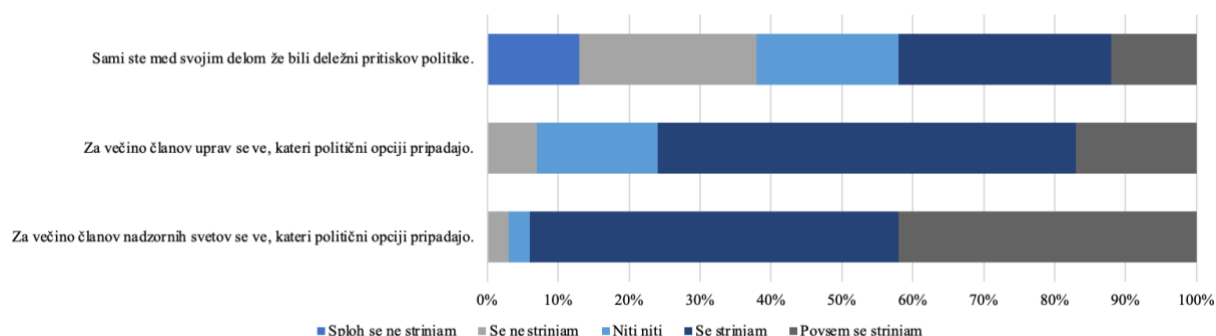
Da v Sloveniji sledimo načelom korporativnega upravljanja teh gospodarskih družb v skladu s smernicami OECD (politika se ne sme neposredno vtikati v kadrovanje in delovanje nadzornih svetov in uprav), se večina ne strinja. Tukaj je povprečen rezultat 2,3 in kar 71 % se s trditvijo ne strinja ali sploh ne strinja. Tukaj lahko dokaj jasno sklepamo, da se po mnenju odločevalcev, ki so s tematiko seznanjeni, ne držimo dovolj dobro standardov. Ugotovitev se tudi sklada z ugotovitvami iz poglobljenih intervjujev in literature.

Dokaj visoko stopnjo strinjanja prikazuje trditev, da je kadrovanje v teh gospodarskih družbah močno pod vplivom vsakokratne vlade. Tu dosežemo povprečno vrednost 4, kar 71 % vprašanih se s trditvijo strinja ali popolnoma strinja. Prav tako se rahla večina strinja s tem, da v zadnjih letih zaznavajo vse več političnega vpliva v korporativnem upravljanju teh družb, kar ni v skladu z načeli OECD. S tem se strinja ali popolnoma strinja 54 % vprašanih, 33 % pa jih je do trditve nevtralnih. Tudi tukaj lahko opazimo ujemanje z ugotovitvami iz globinskih intervjujev in literaturo.

Visoka stopnja strinjanja je bila opazna pri trditvi, da se za večino članov nadzornih svetov ve, kateri politični opciji pripadajo. 52 % se s to trditvijo strinja in 42 % se jih

popolnoma strinja. Tu lahko opazimo res enotno mnenje respondentov. Pri podobni trditvi, da se za večino članov uprav ve, kateri politični opciji pripadajo, je prav tako opazna visoka stopnja strinjanja, le da nekoliko manjša. 59 % se jih strinja in 17 % s jih popolnoma strinja. Opazimo lahko, da so respondenti močnejše prepričani v pravilnost prve trditve, kar je tudi logično, saj člane uprav kadruje nadzorni svet, vse družbe pa niso v popolni lasti države. Ugotovitve se ujemajo z globinskimi intervjuji, kjer so intervjuvanci jasno opredelili to problematiko.

Slika 7: Mnenje o vplivu politike



Vir: lastno delo.

Do vprašanja, ali so bili sami med svojim delom že deležni pritiskov politike, so respondenti dokaj nevtralni. Imamo zelo razpršeno strukturo odgovorov s povprečjem 3. Nasprotno pa so respondenti veliko bolj strinjajo s trditvijo, da so opazili pritiske na svoje kolege in s trditvijo, da sami pogosto opazijo posredne pritiske na člane nadzornih svetov ali na upravo s strani politike. Tukaj se odgovor nagiba k strinjanju. 67 % se jih strinja in 8 % se jih popolnoma strinja. Nekoliko manjši delež je bil zaznan pri vprašanju neposrednih pritiskov na člane nadzornih svetov ali na upravo s strani politike. Tukaj se jih 50 % strinja in 10 % popolnoma strinja. To si lahko razlagamo tudi na način, da respondenti o tem ne želijo govoriti, ker je tema zelo delikatna. Veliko lažje je govoriti o drugih kot o sebi. To sem delno lahko zaznal tudi pri globinskih intervjujih, kjer so sogovorniki različno naslovili to problematiko.

S trditvijo, da v nadzornih svetih teh gospodarskih družb prevladujejo neodvisni nadodvisnimi člani (odvisni ali povezani z direktivami ali interesi političnih strank, ministrstev, s politiko povezanimi pomembnimi posamezniki) se respondenti večinoma ne strinjajo. 52 % se jih s trditvijo ne strinja in 15 % se jih sploh ne strinja. Sklep je lahko, da so politične povezave pomembnejše od referenc, kar je v nasprotju s priporočili OECD. Je pa takšen odgovor glede na ostale ugotovitve tudi logičen.

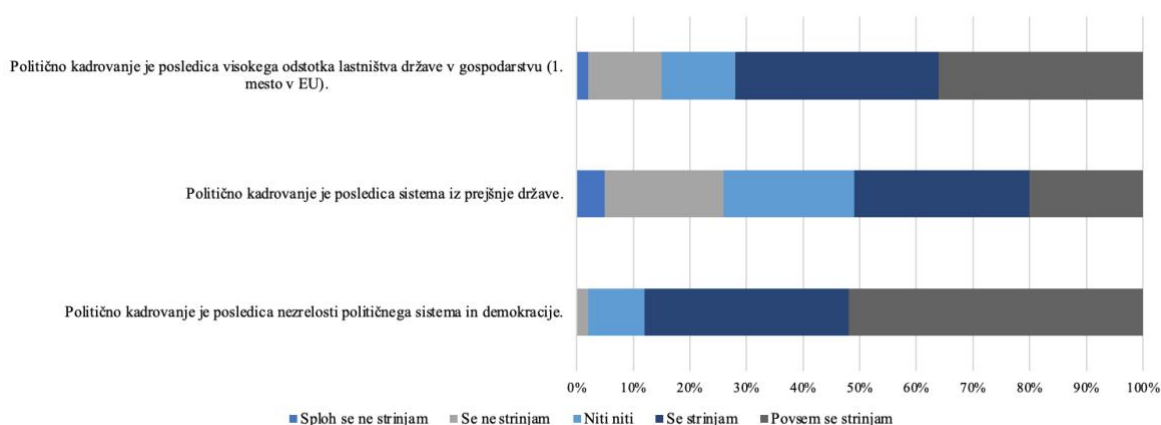
Da s politiko povezani člani nadzornih svetov zagovarjajo širše in dolgoročnejše družbene interese, se respondenti v večji meri ne strinjajo. 47 % se jih ne strinja in nadaljnjih 22 % se jih sploh ne strinja. Se pa strinjajo s trditvijo, da s politiko povezani člani nadzornih svetov zagovarjajo parcialne interese političnih strank ali z njimi

povezanih posameznikov. 57 % vprašanih se s trditvijo strinja in nadaljnjih 18 % se jih s trditvijo povsem strinja.

Respondenti ne zaznavajo, da v teh družbah prevladujejo interesi drugih skupin ali posameznikov in ne interesi politike. 57 % se jih s trditvijo ne strinja, 10 % se jih sploh ne strinja in nadaljnjih 22 % je nevtralnih. Tukaj lahko opazimo, da respondenti ne zaznavajo drugih močnih vplivnih skupin. Lahko je vprašanje delno subjektivno, kaj te skupine so, vendar je odgovor na vprašanje tudi dokaj jasen.

S trditvijo, da je politično kadrovanje posledica nezrelosti političnega sistema in demokracije, se popolnoma strinja 52 % vprašanih in 36 % se jih strinja. Da je politično kadrovanje posledica pomanjkanja zaupanja med deležniki (mnenje, da če ne bo kadrovala politika, bo kadroval nekdo drug »iz ozadja« s svojimi parcialnimi interesi), se 54 % respondentov strinja, 33 % pa se jih popolnoma strinja. Tukaj dokaj jasno potrdimo logično povezavo, zakaj imamo takšno stanje.

Slika 8: Mnenje o razlogih za takšen vpliv politike



Vir: lastno delo.

Na trditev, ali je politično kadrovanje posledica sistema iz prejšnje države, ne dobimo tako jasnega odgovora. Najmanj je ljudi, ki se s tem sploh ne strinjajo, in sicer 5 %. Povprečje 3,4 se sicer nagiba k strinjanju, vendar je standardni odklon 1,17 dokaj visok. 31 % se jih strinja, 20 % pa popolnoma strinja. Nekoliko podobno je pri naslednji trditvi, da je politično kadrovanje posledica splošni naklonjenosti prebivalstva državnemu lastništvu podjetij v slovenski družbi. Povprečje 3,1 in standardni odklon 1,28 ne dajeta jasnega odgovora. Ti dve vprašanji prikazujeta močno polarizacijo, ki je glede na tematiko trditve vsekakor logična. Kritika sistema iz prejšnje države in državno lastništvo podjetij ne le delita odločevalce na tem področju, ampak tudi politiko in celotno družbo.

Pri trditvi, da je politično kadrovanje posledica visokega odstotka lastništva države v gospodarstvu (1. mesto v EU), pa je bila zaznana večja stopnja strinjanja – povprečje 3,9. 72 % vprašanih se jih s trditvijo popolnoma strinja ali strinja, kar prikazuje dokaj enotno

mnenje o zadevi. Prav tako se podobno respondenti strinjajo s trditvijo, da je politično kadrovanje posledica polarizacije politike in družbe. Tu zaznamo povprečje 3,8, 41 % vprašanih se s trditvijo strinja in nadaljnjih 28 % popolnoma strinja. Tukaj lahko bolj jasno potrdimo obe trditvi. Verjetno se tudi respondenti, ki so naklonjeni večjemu državnemu vpletanju v lastništvo družb, strinjajo, da lahko to poveča političen vpliv v gospodarstvu.

Da je politično kadrovanje pomemben vzrok za polarizacijo politike in družbe, meni 54 % respondentov, ki se s trditvijo strinja in nadaljnjih 11 %, ki se s trditvijo popolnoma strinja. Še bolj se vprašani strinjajo z naslednjo trditvijo, da politično kadrovanje pomembno vpliva na visoko stopnjo nezaupanja v slovenski družbi. Povprečje 4 nakazuje močno strinjanje s trditvijo. 44 % vprašanih se strinja s tem in nadaljnjih 28 % se s trditvijo popolnoma strinja. Iz tega lahko sklepamo, da se večina respondentov ne glede na svoja prepričanja strinja, da je to konkreten problem.

Glede na predlog o še večji koncentraciji oziroma centralizaciji upravljanja (npr. vse družbe v aktivnem upravljanju države bi umestili pod Demografski sklad) so odgovori zelo neenotni. Povprečje 2,5 se sicer nagiba k nestrinjanju, vendar relativno visok standardni odklon 1,28 govori o različnosti mnenj glede centralizacije upravljanja. Tu spet zaznamo polarizacijo odgovorov, kar je bilo opazno tudi v poglobljenih intervjujih. Prav tako je zadeva logična glede na mnenje v javnosti. Je pa prav tako tudi zgovoren podatek, da je večina le proti takšni spremembi.

Glede zamisli, da bi nekatera podjetja lastniško in upravljavsko prenesli na regionalne oblasti (v primeru, da bi se v Sloveniji uvedle regije) med respondenti ni nekega jasnega mnenja. Povprečje 2,7 nakazuje rahlo nestrinjanje, vendar standardni odklon 1,2 kaže relativno razpršenost odgovorov. Kar 25 % vprašanih o tem nima mnenja. Zadeva je tudi dokaj idejna, saj nekega konkretnega predloga o regijah in njihovih nalogah še ni. Zato je možna tudi razlaga, da se s tem ne strinjajo zaradi nepredstavljenosti takšne spremembe. Vsekakor pa lahko sklepamo, da velikega navdušenja za to spremembo pri akterjih na tem področju ni.

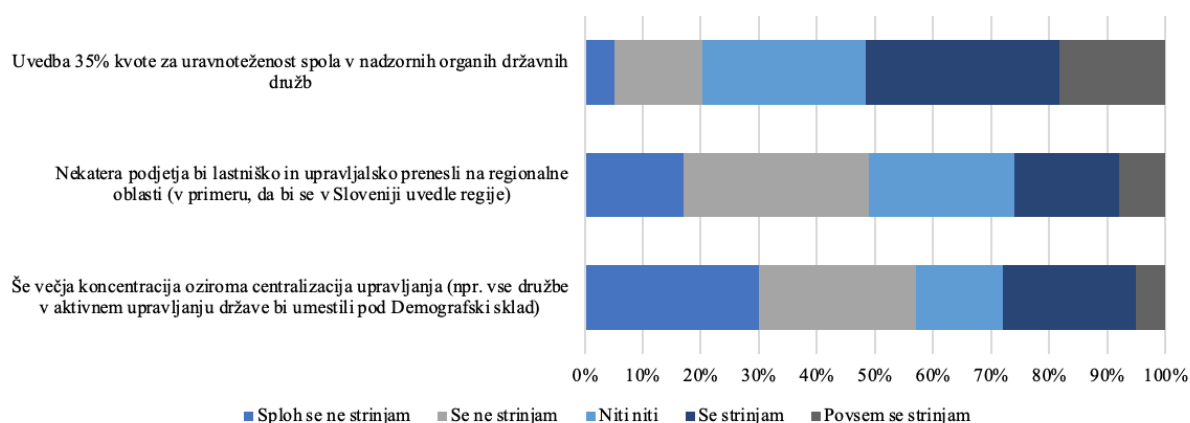
Največjo podporo prenosa podjetij na regionalno oblast je zaznati za komunalna podjetja (v tem primeru iz občin na regijo). To idejo podpira 90 % vprašanih. Bistveno manjše stopnje strinjanja pa zaznamo pri morebitnem prenosu ostalih tipov podjetij na regionalno oblast. Prenos turističnih podjetij podpira 39 % vprašanih, sledijo elektrodistribucijska podjetja s 37 % vprašanih, nato proizvodna podjetja (npr. podjetje Krka bi upravljala regija, v kateri bi bil sedež podjetja) z 8 % in 2 % vprašanih bi prenesla še kakšno podjetje iz drugih panog.

Da bi uvedli novo strategijo upravljanja kapitalskih naložb države, ki bi odprodala pomembne deleže države v podjetjih oziroma se pomembno izločila iz aktivnega upravljanja, podpira 37 % vprašanih, ki se s tem strinja, in 28 %, ki se s tem popolnoma

strinja. Še več strinjanja pa uživa trditev, da bi uvedli drugačen sistem kadrovanja, ki bi bil transparentnejši in ki bi na položaje pripeljal ljudi, ki v javnosti uživajo visok ugled profesionalnosti in moralne integritete. Tukaj je povprečje 4,5. 60 % vprašanih se s trditvijo popolnoma strinja, 33 % pa se jih s tem strinja. Sploh prvo vprašanje zanimivo nakazuje, da se akterji na tem področju strinjajo, da naj se država vsaj nekoliko umakne iz gospodarstva, vsaj odločevalsko.

O uvedbi 35 % kvote za uravnoteženost spola v nadzornih organih državnih družb je med respondenti prisotno rahlo strinjanje s povprečjem 3,5. Prav tako pa jih je 28 % brez mnenja. Lahko sklepamo, da zadevo podpirajo, vendar o tem nimajo jasnega mnenja oziroma stališča, saj tudi ni veliko ekstremnih odgovorov. Podobno je bilo tudi zaznati med globljenimi intervjuji.

Slika 9: Mnenje o predlogih sistema



Vir: lastno delo.

Za uvedbo splošnejših zakonov na področju korporativnega upravljanja, ki se bolj sklicujejo na splošni pojem gospodarnega obnašanja kot konkretno zapovedovanje, je med respondenti zaznati rahlo strinjanje s povprečjem 3,3. Vendar so odgovori s standardnim odklonom 1,11 tudi relativno razpršeni. Tu lahko potegnemo vzporednico s prvo trditvijo, ki govori o formalističnosti korporativnega upravljanja. Če ne menijo, da je tako, potem tudi ni velike potrebe, da se to spremeni.

Respondente sem za konec vprašal, kako bi spremenili deleže države v družbah. Izbirali so lahko med imeti 100-% lastniški delež, imeti večinski lastniški delež, imeti manjšinski delež, imeti kot portfeljsko naložbo brez aktivnega upravljanja oziroma sodelovanja v nadzornih svetih, brez lastniškega deleža. V oklepaju je bil naveden trenutni delež države v določeni družbi.

V tabeli 1 so prikazani odgovori respondentov. Za lažjo orientacijo je z oranžno označen odgovor, ki prikazuje odstotek tistih, ki so odgovorili, da naj se delež bistveno ne spremeni.

Tabela 1: Mnenje o spremembni udeležbe države v določenih družbah

	100-% lastniški delež	Večinski lastniški delež	Manjšinski delež	Portfeljska naložba	Brez lastniškega deleža
Petrol (32 %)	3 %	25 %	32 %	37 %	3 %
Elektrodistributerji (ca. 80 %)	17 %	77 %	7 %	0 %	0 %
Sava Turizem (47 % – Sava, d. d.)	0 %	10 %	25 %	20 %	45 %
Hit (60 %)	2 %	17 %	20 %	37 %	25 %
SIJ (25 %)	0 %	7 %	35 %	37 %	22 %
Terme Olimija (98 %)	0 %	8 %	18 %	18 %	55 %
Zavarovalnica Triglav (63 %)	2 %	29 %	32 %	29 %	8 %
NLB (25 %)	0 %	17 %	47 %	22 %	14 %
Luka Koper (70 %)	18 %	70 %	10 %	2 %	0 %
Krka (27 %)	0 %	12 %	37 %	43 %	8 %
Slovenske železnice (100 %)	52 %	47 %	2 %	0 %	0 %
GEN-I (večinski delež)	10 %	70 %	10 %	7 %	3 %

Vir: lastno delo.

Največji odstotek strinjanja s sedanjim stanjem lahko zaznamo pri elektrodistributerjih s 77 %, ki bi obdržali večinski delež države. Sledita GEN-I in Luka Koper s 70 % vprašanih, ki se strinjajo, da bi obdržali večinski delež v izbranem podjetju. Pri drugih pa tako jasna stopnja strinjanja ni prisotna. 52 % vprašanih sicer podpira 100-% delež države v slovenskih železnicah, vendar bi jih 47 % delež zmanjšalo na večinskega. Podobno je pri NLB, tukaj jih 47 % podpira manjšinski delež. 17 % bi delež povečalo in 36 % bi delež zmanjšalo.

Najmanj strinjanja s trenutnim stanjem je zagotovo pri Termah Olimija, kjer se s trenutnim 98 % deležem ne strinja nihče. Največ, in sicer 55 % vprašanih podpira popoln umik države iz tega podjetja. Tu lahko zaznamo diametralno nasproten pogled odločevalcev glede na trenutno stanje. Prav tako relativno nizko se respondenti strinjajo s trenutnim deležem v HIT-u. 17 % se jih strinja z večinskim deležem, 2 % vprašanih bi ga še povečala. Preostalih 81 % pa se nagiba k umiku iz tega podjetja. Tudi pri Sava Turizem respondenti preferirajo zmanjšanje deleža. 65 % vprašanih bi trenutni manjšinski delež zmanjšalo, 25 % se strinja s trenutnim stanjem ter 10 % vprašanih bi delež povečalo.

Rezultat pri ostalih podjetjih je bolj nejasen oziroma razpršen. Pri nekaterih lahko vidimo dokaj jasno polarizacijo. Primer je lahko Petrol. 32 % podpira trenutni manjšinski delež, 28 % bi ga povečalo in 40 % zmanjšalo. Podobno lahko zaznamo pri Krki. 51 % vprašanih bi upravljavsko izstopilo iz družbe in delež zmanjšalo. 37 % se strinja s trenutnim

manjšinskim deležem in 12 % bi delež povečalo na večinskega. Pri Zavarovalnici Triglav bi 69 % vprašanih trenutni večinski delež zmanjšalo. So pa odgovori dokaj razpršeni. 59 % vprašanih prav tako podpira upravljavski umik iz SIJ-a, 37 % pa podpira sedanje stanje.

Vsekakor se ti rezultati skladajo s trditvijo, da naj država odproda naložbe in se izloči iz aktivnega upravljanja. Iz teh podatkov lahko zaznamo bistveno več strinjanja z odprodajo naložb kot pa s povečanjem. Ohranitev trenutnega stanja pa je zaznana pri podjetjih, za katere tudi strokovnjaki in literatura menijo, da naj bodo vsaj delno v državni lasti.

6.4 Zaključne ugotovitve

Metodologija in vzorec mi ne omogočata, da določim končne empirične zaključke. Lahko pa ugotovitve analiziram s pomočjo opisne statistike. Vsekakor pa so ugotovitve iz tega dela lahko zanimive za nadaljnje raziskovanje in debato na tem področju. Za natančnejše rezultate bi bile potrebne bistveno zahtevnejše raziskave z boljšim vzorcem in metodologijo.

Glede na omejitve raziskovanja lahko dokaj dobro potrdimo prvo hipotezo. V Sloveniji je v nadzornih svetih državnih podjetij višji odstotek politično povezanih oseb kot v Avstriji. Za Avstrijo je bila narejena dobra raziskava, ki ta odstotek oceni na 58 %. Res je, da je vzorec narejen na podatkih iz let 1995–2010, vendar pa so respondenti ne le trenutni akterji na tem področju. V anketi in intervjujih je bil pogoj članstvo v nadzornem svetu ali upravi državnih družb v zadnjih 15 letih. Sogovorci na poglobljenih intervjujih so skoraj soglasno pritrdili, da je ta odstotek ne le višji, ampak celo bistveno višji. V anketi se kar 94 % vprašanih strinja, da se za večino članov nadzornih svetov ve, kateri politični opciji pripadajo. Prav tako 84 % odstotkov vprašanih meni, da je korporativno upravljanje družb v državni lasti močno pod vplivom vsakokratne vlade. Prav tako je zaznati rahlo strinjanje, da je v zadnjih letih zaznati še več političnega vpliva. Kar 75 % vprašanih opaža posredne in 60 % neposredne pritiske s strani politike na člane nadzornih svetov teh družb. S temi podatki potrjujem prvo hipotezo.

S strani respondentov tudi lahko potrdimo hipotezo 2. Da je politično kadrovanje posledica visoke udeležbe države v gospodarstvu in velike polarizacije družbe, se respondenti ne glede na polarizacijo pri nekaterih drugih razlogih dokaj močno strinjajo. Tu se lahko navežemo delno tudi na teorijo o nezaupanju na področju korporativnega upravljanja državnih družb, čeprav del respondentov o tem meni drugače.

Prav tako so dokaj enotnega mnenja pri tem, da je politično kadrovanje posledica nezrelosti političnega sistema in demokracije, saj se jih velika večina s tem strinja. Prav tako respondenti tu opazijo nizko stopnjo zaupanja med deležniki (mnenje, da če ne bo kadrovala politika, bo kadroval nekdo drug). Tukaj pa zanimivo velika večina respondentov meni, da tega zaupanja le ni. Vsekakor je zaupanje lahko nekoliko

subjektiven pojem. Lahko sklepamo, da so na vprašanja o zaupanju deležnikov v prvem delu ankete gledali iz nekoliko drugačnega zornega kota. S temi argumenti lahko dokaj jasno potrdimo hipotezo 2.

Prenos lastništva nekaterih podjetij na regije s strani odločevalcev ni pozitivno sprejet. To sklepam tako na podlagi ugotovitev iz poglobljenih intervjujev kot iz ankete. Le 26 % vprašanih se s tem strinja, 49 % pa jih temu nasprotuje, četrtna vprašanih pa o tem nima mnenja. Tu lahko poudarimo, da je ustanovitev regij danes še zelo v oblakih in je nekoliko logično, da akterji na tem področju o tem nimajo jasnega mnenja. V poglobljenih intervjujih je to vprašanje respondente dokaj presenetilo. Izjema je prenos lastništva komunalnih podjetij iz občin na regije, ki ga v anketi podpira kar 90 % vprašanih. Podobno idejo sem pridobil tudi v intervjujih. S tem lahko zavrnamo hipotezo 3, z dodatkom, da je ta tema še zelo v oblakih in nima tako realne podlage. Prav tako moramo poudariti, da je Slovenija majhna država, velika tako kot kakšna regija (dežela) v sosednjih državah.

Hipoteza 4 govori, da gre želja odločevalcev na področju korporativnega upravljanja državnih družb v smer odprodaje deležev v družbah in ne v večanje sofinanciranja pokojnin iz tega naslova. Večjo centralizacijo v okviru Demografskega sklada jih večina vprašanih (57 %) ne podpira. Je pa pri tem vprašanju videna jasna polarizacija tako intervjuvancev kot anketirancev. Demografski sklad naj bi bil sicer ustanovljen z namenom večjega sofinanciranja pokojnin, vendar za ustanovitev obstajajo tudi drugi razlogi, o katerih sem že govoril.

Prav tako kar 65 % anketirancev meni, da bi morali spremeniti strategijo upravljanja kapitalskih naložb države, ki bi odprodala pomembne deleže države v podjetjih oziroma bi državo pomembneje izločila iz aktivnega upravljanja. Jasneje lahko to vidimo tudi pri konkretnem vprašanju za posamezne družbe. Akterji na področju korporativnega upravljanja državnih podjetij so splošno naklonjeni odprodaji ali zmanjšanju deležev v družbah, seveda pa ne pri vseh. Pri tem najbolj igra vlogo panoga, kar se tudi sklada s teorijo.

Podatki, da bi akterji na področju korporativnega upravljanja državnih podjetij odprodali konkretne naložbe, govori konkretno pritrdilno hipotezi 4. Lahko trdimo, da financiranje pokojnin vseeno ni primarni interes deležnikov, je pa skoraj verjetno močnejši interes kot v Avstriji. V Avstriji se namreč na takšen način pokojnine sploh ne financirajo. Za potrditev tega bi bile sicer potrebne nadaljnje raziskave. To hipotezo potrjujemo, saj je zaznано dokaj močno mnenje na več ravneh, da si respondenti večjega sofinanciranja pokojnin iz tega naslova ne predstavljajo in so pripravljeni odprodati deleže države v kar lepem številu državnih družb.

Prav tako lahko potrdimo domnevo, da bo Slovenija dolgoročno šla po poti Avstrije, ki je v preteklosti imela relativno zelo visok delež lastništva države v gospodarstvu. To

lahko trdimo, če predpostavljamo, da so člani nadzornih svetov in uprav res tisti, ki bodo o tem odločali, ali da tako mislijo tudi drugi akterji na tem področju. Prav tako pa tudi trend govori temu v prid, saj se delež lastništva države v gospodarstvu v zadnjih letih niža. Je pa prihodnost težko napovedovati, tu lahko potrdimo le trend in trenutno mnenje o zadevi, kar pa se lahko seveda spremeni.

SKLEP

Državno lastništvo v gospodarstvu lahko vsekakor označimo za specifičen in marsikdaj kontraproduktiven vpliv, ki je kdaj tudi v nasprotju z osnovnim interesom obstoja določene gospodarske družbe. Po vseh zaključkih pa je to potreben in nenadomestljiv vpliv za določene panoge oziroma podjetja. Glavno vprašanje, ki je pogosto zaznano v javnosti, politiki in medijih je, ali je udeležba države v gospodarstvu nekaj pozitivnega ali negativnega. Ali smo za privatizacijo ali bi raje podjetja podpržavili? Sploh v slovenski polarizirani javnosti zelo radi slišimo te enostavne nasprotujoče si trditve.

Pa vendar je fokus na za ali proti zelo napačen. Pravilno vprašanje bi bilo, kje, kako in kdaj naj se država lastniško vpleta v gospodarstvo. Odgovor da ali ne lahko podamo za določeno podjetje, panogo in tudi časovno obdobje, vsekakor pa ne na splošno. Tudi tu obstajajo razlike med mnenji strokovnjakov, vendar bistveno manjše kot pri priljubljenih splošnih debatah o za ali proti.

Za panoge, kjer naj se država vpleta v gospodarstvo, lahko dobre iztočnice najdemo že v sami teoriji. Že Adam Smith je lepo izpostavil, če naj država lastniško vstopi v gospodarstvo, naj bo to le pri zemljiščih in poštnih podjetjih zaradi znanih ekonomskih vzrokov. Pozneje se je zaradi uspehov in napak ta ločnica še bolje določila. Podjetja v panogah energetike, javne infrastrukture so klasičen primer panog, kjer vlada dokaj visoka stopnja strinjanja o smotrnosti državnega lastništva. To potrjuje tudi praksa.

Kako naj se vpleta v lastništvo podjetij, je prav tako zelo pomembno vprašanje. Poznamo slabe in dobre primere upravljanja. Dobrim je zagotovo skupno sledenje določenim standardom. Teorija dvojnega agenta kaže na še večjo možnost izgube primarnega interesa obstoja neke gospodarske družbe, kar je razlog, da so potrebna pravila. V nasprotnem primeru pride do lahkih manipulacij in nasprotju interesov. OECD je na tem področju razvil priporočila in kodekse upravljanja. Države pa imajo spisano tudi svojo lastno zakonodajo in kodekse.

Kdaj naj država reagira in odproda naložbe ali vstopi v določeno panogo, je prav tako pomembna tematika. Ker se časi in razmere na trgu spreminjajo, se tudi razmere, v katerih je lahko neko državno ali privatno podjetje uspešno, spreminjajo. Živimo v globalnem svetu in ne moremo pričakovati, da to narekujemo sami, kaj šele, če govorimo o majhni državi, kot je Slovenija ali tudi Avstrija. Nekatere države so dobro sledile trendom, nekatere so bile prehitre in so naredile napake, nekatere pa so bile prepočasne in so

zamudile dobre priložnosti. Posledice teh odločitev so lahko finančne ali pa funkcijske v smislu slabše opravljene javne funkcije.

Slovenija je bila v preteklosti samoupravno-socialistično gospodarstvo, kjer je država močno obvladovala celotno gospodarsko strukturo. V 90. letih je sledila tranzicija in privatizacija gospodarstva. Ni pa bila tako izrazita kot v drugih državah nekdanjega socialističnega bloka. Danes zasedamo drugo mesto v EU po odstotku lastništva podjetij v lasti države in prvo, če upoštevamo le večinske deleže države. Po pravnem vidiku je Slovenija močno vpeta v nemško pravno tradicijo, od koder tudi izhajajo zakoni na področju korporativnega upravljanja. Ta tradicija se zgotovo kaže še danes. Slovenijo lahko zato na področju korporativnega upravljanja delno uvrstimo v skupino kontinentalnih evropskih držav zaradi tradicije pravnega sistema in pomembnosti drugih deležnikov pri odločanju, delno pa v skupino nekdanjih socialističnih držav, ki so pred tridesetimi leti izpeljale tranzicijo sistema. Obe skupini definirata današnje stanje pri nas.

Avstrijo lahko za razliko od nas uvrstimo le v skupino kontinentalnih evropskih držav, saj je poleg nemčije najbolj tipični predstavnik te skupine. Pravni sistem je zgrajen po nemškem vzoru in skoraj brez izjem imajo vsa podjetja dvotirni sistem upravljanja. Avstrija je bila po drugi svetovni vojni na vrhu lestvice evropskih držav po odstotku lastništva države v gospodarstvu, vendar se je ta delež skozi leta zmanjšal. Danes se uvršča v spodnji del te lestvice.

Razlike med državama so globalno gledano relativno majhne, pa vendar obstajajo. Kot prvo lahko omenimo bistveno večji delež lastništva države v gospodarstvu v Sloveniji. Po drugi strani pa je Avstrija nekoč prav tako imela visok delež, trend v Sloveniji pa se nagiba v smer zmanjševanja tega deleža. Temu potrjujejo tudi mnenja akterjev na področju korporativnega upravljanja državnih podjetij, pridobljena s tem delom.

Tudi pri sami zakonodaji so razlike. V Sloveniji je enotorni sistem pravno gledano popolnoma dovoljen, vendar v praksi vse prej kot pogost, sploh pri večjih podjetjih. V Avstriji pa obstaja le malo izjem, ki dopuščajo to možnost predvsem za majhna podjetja. V sami praksi pa se državna podjetja v obeh državah upravljajo z dvotirnim sistemom. Prav tako lahko pomembno razliko opazimo v zakonodajni ločnici pri definiciji državnih družb. V Avstriji ne poznajo zavodov, v ta namen poznajo le javna podjetja, ki so pravno zelo izenačena s drugimi večjimi podjetji, ki so v večinski lasti države. Popolnoma drugačni zakoni pa obstajajo za podjetja, ki kotirajo na borzi. V teh ima država večinoma le manjšinski delež. Za ta podjetja niti ne obstajajo dodatna pravila in kodeksi. Država je pač lastnik kot vsi ostali. V Sloveniji pa zelo močno ločimo zavode, saj so popolnoma drugačna oblika gospodarskih družb. Za druga podjetja v večinski in manjšinski lasti države pa načeloma veljajo dokaj isti zakoni in kodeksi.

Razlika se kaže tudi v organizacijski shemi. Po OECD-ju lahko Slovenijo uvrstimo v skupino držav s centraliziranim modelom upravljanja, ki pa vseeno ni popolno

centraliziran. Avstrijo je za razliko od Slovenije zelo težko uvrstiti v točno določen model. Naustrezneje lahko situacijo opišemo kot vmesno stopnjo med dualnim in centraliziranim modelom. Tukaj razlika med državama sploh ni tako očitna.

Razlika pa je v tem, kam se stekajo dobički družb v državni lasti. V Avstriji se pokojninska blagajna neposredno ne financira iz tega vira, pri nas pa. V Sloveniji je trenutno ideja, da bi se celotni dobički podjetij stekali v ta naslov pod okriljem Demografskega sklada, čemur pa akterji na področju korporativnega upravljanja državnih podjetij na podlagi mojih ugotovitev nasprotujejo. Po tem takem bi bila razlika med državama bistveno očitnejša, saj bi Slovenija takrat imela res popolno centraliziran sistem. Velika razlika pa je tudi, da v Avstriji kar nekaj podjetij ni v lasti države, ampak dežel. Slovenija dežel ali regij (še) nima.

Razlika je tudi v sestavi nadzornih svetov. V Sloveniji so ti sestavljeni iz petih oseb, v Avstriji pa iz devetih, od tega so trije predstavniki zaposlenih. To je kar očitna razlika v primerjavi s Slovenijo, ki je dokaj značilna za kontinentalne sisteme korporativnega upravljanja. Prav tako ima Slovenija za izbiro kadrov daljša in bolj specifična pravila. V Avstriji se zakon bistveno bolj sklicuje na upoštevanje kodeksov in splošnega gospodarnega obnašanja. Prav tako je v Avstriji relativna novost 30 % kvota za uravnoteženje predstavnikov spola. To je značilnost predvsem nordijskih sistemov korporativnega upravljanja in je konkretna razlika med Slovenijo in Avstrijo.

Zelo pereča tematika korporativnega upravljanja pa so politični vplivi, ne le pri nas, ampak tudi globalno. Vsekakor je logično, da ima država določen vpliv v podjetjih z udeležbo države. Le tako lahko zastopa interese državljanov, ki volijo vodstvo države. Tu pa pridemo za razliko od privatnih podjetij do problema dvojnega agenta, ne le med lastnikom (državo) in managerji, ampak tudi med državljani in državo. Posledice so lahko še večji konflikti interesov, kot so korupcija in klientelizem.

Raziskava iz Avstrije, narejena za obdobje 1995–2010, navaja, da je bilo 58 % članov nadzornih svetov politično povezanih. Za konkretno primerjavo bi bila potrebna skoraj enaka raziskava za Slovenijo. Ugotovitve iz tega dela pa pritrjujejo, da je delež v Sloveniji višji, če ne kar bistveno višji. Kar 94 % anketirancev s področja korporativnega upravljanja družb z udeležbo države se strinja, da se za večino članov nadzornih svetov ve, kateri opciji pripadajo. Nekoliko manjše strinjanje opazimo pri podobnem vprašanju za politično povezanost članov uprave. Prav tako mnogi akterji na področju korporativnega upravljanja državnih podjetij menijo, da je ta odstotek bistveno večji od primerljivega v Avstriji. Temu pritrjuje tudi dejstvo, da se kar 93 % respondentov strinja, da bi bilo treba sistem spremeniti v smer večje transparentnosti in skladnosti s priporočili OECD.

Vprašanje, ki se zastavlja, pa je, zakaj je tako. Na to vprašanje lahko pogledamo z več zornih kotov, za bolj znanstveno ugotovitev pa bi bile potrebne nadaljnje raziskave.

Vseakor so akterji na tem področju v Sloveniji do vzrokov nekoliko polarizirani. Lahko pa na podlagi zbranih informacij dokaj jasno trdimo, da je politično kadrovanje posledica visoke udeležbe države v gospodarstvu, polarizacije družbe in delno tudi nezaupanja v družbi. Pri drugih vzrokih pa so prisotna bolj deljena mnenja,

To magistrsko delo prikazuje nekatere razlike med sistemoma. Za nekatere nekoliko težje dokazljive razlike pa bi bile zagotovo potrebne nadaljnje raziskave. Obravnavana tematika je sploh zaradi odločevalcev na tem področju dokaj zahtevna za raziskovanje. Vseakor pa lahko tudi trdimo, da so akterji na tem področju morda subjektivni glede problematike. Zelo zanimivo bi bilo videti, kaj menijo akterji na področju korporativnega upravljanja državnih podjetij iz Avstrije ali pa kašne druge države, morda takšne, ki je prehodila podobno pot kot Slovenija. Tu bi se dale ugotoviti jasnejše razlike in predvsem razlogi, zakaj je tako.

Prav tako delo predstavlja področja, kjer bi bilo zanimivo nadaljnje raziskovanje. Primer je ureditev korporativnega upravljanja v primeru ustanovitve regij. Prenos podjetij na regije s strani odločevalcev v Sloveniji ni pozitivno sprejet. Je pa zadeva v tem trenutku še zelo imaginarna in odločevalcem verjetno dokaj nerealna. Zanimiv bi bil tudi pogled na zadevo iz tujine, kjer tak sistem že deluje. Vseakor pa je veliko raziskovanja možnega tudi na področju ugotavljanja razlogov, zakaj obstajajo takšne razlike in zakaj ima določena država takšno stanje ali zakone. Zakaj je v Sloveniji večji odstotek podjetij v državni lasti in zakaj imamo tako visok delež udeležbe države, npr. v turizmu. Zanimivo bi bilo tudi raziskati, katere države so uspešnejše pri upravljanju podjetij v državni lasti. Je pa to dokaj težka naloga, saj državna podjetja ne zasledujejo le cilje po večjem dobičku, ampak tudi druge, kot so opravljanje javne funkcije in posredno spodbujanje drugih gospodarskih panog.

LITERATURA IN VIRI

1. Abram, M. & Schindler, C. P. (2020). *The Corporate Governance Review: Austria*. Pridobljeno 8. marca 2021 iz <https://thelawreviews.co.uk/title/the-corporate-governance-review/austria>
2. Angerler, E. & Liegl, B. (2008). CSR and corporate governance in Austria. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 14(1), 77–92.
3. Belke, A. & Schneider, F. (2003). *Privatization in Austria: Some Theoretical Reasons and First Results About the Privatization Proceeds*. Stuttgart: Universität Hohenheim.
4. Berk, J. & DeMarzo, P. (2016). *Corporate Finance*. Harlow: Pearson.
5. Bohinc, R. (2010). *Comparative Corporate Governance*. Koper: Faculty of Management.
6. Bregar, L., Ograjenšek, I. & Bavdaž, M. (2016). *Metode raziskovalnega dela za ekonomiste*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
7. Bremmer, I. (2008). The return of state capitalism. *Survival*, 50(3), 55–64.

8. Bundes Public Corporate Governance Kodex 2017 (B-PCGK 2017). (2017).
9. Bundesgesetz über die Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Industrieholding Aktiengesellschaft und der Post und Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft. (2018). *BGBI. I Nr. 96/2018*. Pridobljeno 17. oktobra 2020 iz <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20000660>
10. Chang, R., Hevia, C. & Loayza, N. (2009). Privatization and Nationalization Cycles. *Policy Research Working Paper*, 5029.
11. Claessens, S. & Djankov, S. (2002). Privatization benefits in Eastern Europe. *Journal of public economics*, 83(3), 307–324.
12. Čater, T., Lahovnik, M., Pučko, D. & Rejc Buhovac, A. (2011). *Strateški management* 2. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
13. Dimovski, V., Penger, S., Peterlin, J., Grah, B., Turk, D., Šalamon, K. & Grošelj, M. (2014). *Temelji managementa in organizacije*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
14. Domadenik, P., Koman, M. & Prašnikar, J. (2015a). *Mikroekonomija*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
15. Domadenik, P., Koman, M. & Prašnikar, J. (2015b). *Skrivnost državne lastnine v Sloveniji*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
16. Domadenik, P., Prašnikar, J. & Svejnar, J. (2016). Political Connectedness, Corporate Governance, and Firm Performance. *Journal of Business Ethics*, 139(2), 411–428.
17. Ennser-Jedenastik, L. (2013). Die parteipolitische Besetzung von Spitzenfunktionen in Die parteipolitische Besetzung von Spitzenfunktionen in österreichischen Staatsunternehmen: Eine quantitative Analyse. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 42(2), 125–143.
18. Ennser-Jedenastik, L. (2014). The Politics of Patronage and Coalition: How Parties Allocate Managerial Positions in State-Owned Enterprises. *Political studies*, 62(2), 398–417.
19. European Commission. (2013). *Slovenia: State-Owned and State-Controlled Enterprises*. Pridobljeno 17. oktobra 2020 iz https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2013/pdf/cf_vol10_issue3_en.pdf
20. European Commission. (2016). *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*. Pridobljeno 17. oktobra 2020 iz https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip031_en_2.pdf
21. Gesetz über die Kärntner Beteiligungsverwaltung - K-BVG. (2016). *StF: LGBI. Nr. 28/2016*. Pridobljeno 24. marca 2021 iz <https://www.k-bv.at/bekanntmachungen-downloads/>
22. Goldeng, E., Grünfeld, L. A. & Benito, G. R. G. (2008). The Performance Differential between Private and State Owned Enterprises: The Roles of Ownership, Management and Market Structure. *Journal of Management Studies*, 45(7), 1244–1273.

23. Gourevitch, P. A. & Shinn, J. (2005). *Political Power and Corporate Control: The New Global Politics of Corporate Governance*. Princeton University Press.
24. Greiling, D., Kostal, T. & Obermann, G. (2016). *Major Public Enterprises in Austria*. Milan: University of Milan.
25. Grossi, G., Papenfuß, U. & Tremblay, M.S. (2015). Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 274–285.
26. Gugler, K. (1998). Corporate Ownership Structure in Austria. *Empirica*, 25(3), 285–307.
27. Jochim, T. C. (1979). Employee stock ownership programs: The next economic revolution? *Academy of Management, the Academy of Management Review (Pre-1986)*, 4(000003), 439. Pridobljeno 17. januarja 2022 iz <https://www.proquest.com/docview/229991923/1C1F07509F5E4681PQ/2?accountid=28926>
28. Jovanovič, D. & Bratina, M. (2016). *Corporate Governance*. Maribor: Poslovna založba.
29. Kogut, B. M. (2012). *The small worlds of corporate governance*. MIT Press.
30. Ministrstvo za finance. (2020). *Predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu*. Pridobljeno 28. januarja 2021 iz [http://84.39.218.201/MANDAT20/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/1002323408d24b46c12585f80040e4d5/\\$FILE/VG1ZNDS29920200.pdf](http://84.39.218.201/MANDAT20/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/1002323408d24b46c12585f80040e4d5/$FILE/VG1ZNDS29920200.pdf)
31. Monks, R. A. G. & Minow, N. (2001). *Corporate Governance*. Blackwell publishing.
32. OECD. (1999). *OECD principles of corporate governance*. Pridobljeno 5. novembra 2020 iz [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN\(9\)6&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN(9)6&docLanguage=En)
33. OECD. (2005). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*.
34. OECD. (2009). *Smernice OECD za korporativno upravljanje družb v državni lasti*. Pridobljeno 20. oktobra 2020 iz http://www.zdruzenje-nis.si/db/doc/upl/smernice_oecd.pdf
35. OECD. (2011). *State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*. Pridobljeno 20. oktobra 2020 iz <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48455108.pdf>
36. OECD. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of state-Owned Enterprises*. Pridobljeno 17. oktobra 2020 iz <https://www-oecd-ilibrary-org.nukweb.nuk.uni-lj.si/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1602955258&id=id&accname=ocid72025364&checksum=53742B609F1198F1A80925DF96C42EA2>
37. OECD. (2018). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. Pridobljeno 17. oktobra 2020 iz

- <http://www.oecd.org/corporate/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf>
38. Österreichischer Arbeitskreis für Corporate Governance. (2021). *Österreichischer Corporate Governance Kodex*. Pridobljeno 28. januarja 2022 iz <https://www.corporate-governance.at/uploads/u/corpgov/files/kodex/corporate-governance-kodex-012021.pdf>
 39. Pint, E. M. (1990). Nationalization and Privatization: A Rational- Choice Perspective on Efficiency. *Journal of Public Policy*, 10(3), 267–298.
 40. Pugh, W. N., Oswald, S. L. & Jahera Jr, J. S. (2000). The effect of ESOP adoptions on corporate performance: are there really performance changes? *Managerial and Decision Economics*, 21(5), 167–180.
 41. Roland, G. (2008). *Privatization: Successes and Failures*. Columbia University Press.
 42. Rus, A. (1999). *Social Capital, Corporate Governance and Managerial Discretion*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
 43. Rus, A. (2011). Upravljanje podjetij v državni lasti: slovenska reforma v kontekstu vstopa v OECD. *Teorija in praksa*, 48(1), 25–44; 299–300.
 44. Ruter, R. X., Sahr, K. & Waldersee, G. G. (2005). *Public Corporate Governance: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*. Gabler Verlag.
 45. Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. D. (2002). *Ekonomija*. GV Založba.
 46. Schaefer, C. & Theuvsen, L. (2008). Public Corporate Governance: Bestandsaufnahme und Perspektiven. *ZögU*, 36, 1–4.
 47. SDH. (2016). *Politika upravljanja slovenskega državnega holdinga*. Pridobljeno 26. novembra 2020 iz <http://www.skupaj.si/sites/default/files/Zakonodaja/Politika%20upravljanja%20SDH.pdf>
 48. SDH. (2019). *Kodeks korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države*. Pridobljeno 18. decembra 2020 iz https://www.zdruzenje-ns.si/uploads/bookstore/dokumenti/KODEKS_SDH_-_1-1-2020-_ISTOPIS.pdf
 49. Shirley, M. M. & Walsh, P. (2000). *Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate: Research Working Papers*. Washington DC: World Bank.
 50. Slovenski državni holding, d. d. (2014). *Priročnik o položaju nadzornega sveta in članov nadzornega sveta družb s kapitalsko naložbo države*. Pridobljeno 20. oktobra 2020 iz https://www.sdh.si/Data/Documents/nadzorniki/prirocnik%20za%20člane%20NS_24%2011%2014%20-%20čistopis.pdf
 51. Smith, A. (2010). *Bogastvo narodov*. Studia humanitatis.
 52. Sperber, N. (2019). The many lives of state capitalism: From classical Marxism to free-market advocacy. *History of the Human Sciences*, 32(3), 100–124.
 53. Wagner, J. M. (2015). Acceptance of Corporate Governance in Germany and Austria. *Gazdaság & Társadalom / Journal of Economy & Society*, 4, 53–65.
 54. Wiener Zeitung. (2019). *Aus ÖBIB wurde ÖBAG*. Pridobljeno 28. januarja 2022 iz https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/oesterreich/1017833_Aus-OeBIB-wurde-OeBAG.html

55. Wong, S. C. Y. (2004). Improving Corporate Governance in SOEs: An Integrated Approach. *Corporate Governance International*, 7(2), 5–16.
56. World Bank. (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Pridobljeno 17. oktobra 2020 iz <http://documents1.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit.pdf>
57. Zajc, K. (2004). *Corporate Governance v Sloveniji, pravnoekonomska analiza gospodarskih družb*. Pravna fakulteta.
58. Združenje nadzornikov Slovenije. (2020). *Stališče Združenja nadzornikov Slovenije: Predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu*. Pridobljeno 8. decembra 2020 iz http://www.zdruzenje-ns.si/uploads/fajli/stalia/Stalisce_ZNS_-_Predlog_ZNDS_20._oktober_2020.pdf

PRILOGE

Priloga 1: Poglobljeni intervju – vprašanja

1. Kaj so po vašem mnenju glavne pozitivne lastnosti korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti v RS glede na razmere v Avstriji?
2. Kaj so po vašem mnenju glavne negativne lastnosti korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti v RS glede na razmere v Avstriji?
3. V Avstriji na državna podjetja gledajo tako z zakonskega kot upravljalnega vidika ločeno na dve skupini, in sicer na podjetja, katerih delnice kotirajo na borzi in ima država delež ter preostala, ki jih obravnavajo po marsičem enako kot javna podjetja. V Avstriji prav tako ne poznajo zavodov. Kako se vam zdi ta delitev oziroma razlika?
4. V Avstriji se ves dobiček podjetij v državni lasti steče neposredno v zvezni proračun. Kaj menite o tem?
5. Pri nas je v tej smeri in z zakonom o demografskem skladu napovedana sprememba. Kaj menite o tem?
6. V Avstriji je del podjetij v neposredni lasti dežel. Menite, da bi lahko bila to tudi opcija za Slovenijo? Glede na debato o ustanovitvi regij.
7. V Avstriji je po ocenah strokovnjakov okoli 65 % članov nadzornih svetov politično povezanih. Menite, da je v Sloveniji odstotek višji ali nižji?
8. V Avstriji so pred kratkim sprejeli kvoto 35 % za uravnoteženje med spoloma. Se vam to zdi smiseln ukrep?
9. V Sloveniji imamo precej dolge kodekse in zakone na omenjenem področju. Prav tako so pravila zelo natančneje zapisana. V Avstriji zakoni oziroma kodeksi pogosto le zapisujejo gospodarno obnašanje. Zakaj menite, da je tako?
10. Avstrija je bila po drugi svetovni vojni znana kot država z enim največjih deležev podjetij v lasti države, potem je velik del teh privatizirala. Menite, da bo šla Slovenija po tej poti?

Priloga 2: Anketni vprašalnik

1. Katero izmed naslednjih funkcij zasedate oziroma ste zasedali v zadnjih desetih letih (možnih je več odgovorov)?
 - Član nadzornega sveta gospodarske družbe z večinskim lastništvom države
 - Član nadzornega sveta gospodarske družbe z manjšinskim lastništvom države
 - Član uprave gospodarske družbe z večinskim lastništvom države
 - Član uprave gospodarske družbe z manjšinskim lastništvom države.
 - Drugo (kot kontrola, če so dobile anketo prave osebe)
2. V katerem segmentu deluje gospodarska družba, v kateri ste ali ste bili v zadnjih petih letih član nadzornega sveta ali član uprave (možnih je več odgovorov)?
 - Energetika
 - Telekomunikacije
 - Infrastruktura
 - Transport in logistika
 - Industrija
 - Turizem
 - Bančništvo in zavarovalništvo
 - Igre na srečo
 - Drugo
3. Označite, kako se strinjate z naslednjimi trditvami, ki opisujejo stanje korporativnega upravljanja gospodarskih družb v (so)lastništvu in v aktivnem upravljanju države v Sloveniji.

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Korporativno upravljanje teh gospodarskih družb je zelo formalistično, največ časa porabimo za formalistično sledenje zakonom in pravilom, postopkom nadzora, kontrolam ...					
Korporativno upravljanje teh gospodarskih družb je usmerjeno v doseganje kratkoročnih dobičkov.					
Korporativno upravljanje teh gospodarskih družb je usmerjeno v rast in razvoj podjetij, največ časa					

porabimo za vprašanja, povezana s prihodnostjo družbe.					
Korporativno upravljanje teh družb je primarno usmerjeno v cilje, pomembne za širšo družbo in njen razvoj. Vpliv civilne družbe na cilje teh gospodarskih družb je velik.					
Med nadzornimi sveti in upravami je prisotna visoka stopnja zaupanja.					

4. Označite, kako se strinjate z naslednjimi trditvami, ki vpisujejo vlogo političnih strank in vlade na korporativno upravljanje v gospodarskih družbah v (so)lastništvu in v aktivnem upravljanju države v Sloveniji.

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
V Sloveniji sledimo načelom korporativnega upravljanja teh gospodarskih družb v skladu s smernicami OECD (politika se ne sme neposredno vtikati v kadrovanje in delovanje nadzornih svetov in uprav).					
Kadrovanje v teh gospodarskih družbah je močno pod vplivom vsakokratne vlade.					
V zadnjih letih zaznavam vse več političnega vpliva v korporativnem upravljanju teh družb, ki ni v skladu z načeli OECD.					
Za večino članov nadzornih svetov se ve, kateri politični opciji pripadajo.					
Za večino članov uprav se ve, kateri politični opciji pripadajo.					
Sami ste med svojim delom že bili deležni pritiskov politike.					
Sami pogosto opazite posredne pritiske na člane nadzornih svetov ali na upravo s strani politike.					

Sami pogosto opazite neposredne pritiske na člane nadzornih svetov ali na upravo s strani politike.					
V nadzornih svetih teh gospodarskih družb prevladujejo neodvisni nad odvisnimi člani (odvisni ali povezani z direktivami ali interesi političnih strank, ministrstev, s politiko povezanimi pomembnimi posamezniki).					
S politiko povezani člani nadzornih svetov zagovarjajo širše in dolgoročnejše družbene interese.					
S politiko povezani člani nadzornih svetov zagovarjajo parcialne interese političnih strank ali z njimi povezanih posameznikov.					
V teh družbah prevladujejo interesi drugih skupin ali posameznikov in ne interesi politike.					

5. Kako se strinjate z naslednjimi trditvami, ki govorijo o morebitnih vzrokih za politično kadrovanje na področju korporativnega upravljanja gospodarskih družb v (so)lastništvu in aktivnem upravljanju države?

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Politično kadrovanje je posledica nezrelosti političnega sistema in demokracije.					
Politično kadrovanje je posledica pomanjkanja zaupanja med deležniki (mnenje, da če ne bo kadrovala politika, bo kadroval nekdo drug »iz ozadja« s svojimi parcialnimi interesi).					
Politično kadrovanje je posledica sistema iz prejšnje države.					
Politično kadrovanje je posledica splošne naklonjenosti prebivalstva					

državnemu lastništvu podjetij v slovenski družbi.					
Politično kadrovanje je posledica visokega odstotka lastništva države v gospodarstvu (1. mesto v EU).					
Politično kadrovanje je posledica polarizacije politike in družbe.					
Politično kadrovanje je pomemben vzrok za polarizacijo politike in družbe					
Politično kadrovanje pomembno vpliva na visoko stopnjo nezaupanja v slovenski družbi					

6. Kako menite, da bi bilo, če bi v Sloveniji uvedli naslednje spremembe?

	Sploh se ne strinjam	Se ne strinjam	Niti niti	Se strinjam	Povsem se strinjam
Še večja koncentracija oziroma centralizacija upravljanja (npr. vse družbe v aktivnem upravljanju države bi umestili pod Demografski sklad).					
Nekatera podjetja bi lastniško in upravljalno prenesli na regionalne oblasti (v primeru, da bi se v Sloveniji uvedle regije).					
Spremenjena strategija upravljanja kapitalskih naložb države, ki bi odprodala pomembne deleže države v podjetjih oziroma se pomembno izločila iz aktivnega upravljanja.					
Drugačen sistem kadrovanja, ki bi bil bolj transparenten in ki bi na položaje pripeljal ljudi, ki v javnosti uživajo visok ugled profesionalnosti in moralne integritete.					
Bolj splošne zakone na področju korporativnega upravljanja, ki se bolj sklicujejo na splošni pojem gospodarnega obnašanja kot konkretno zapovedovanje.					

Uvedba 35 % kvote za uravnoteženost spola v nadzornih organih državnih družb.					
---	--	--	--	--	--

7. V primeru, da Slovenija ustanovi regije, bi lahko bila opcija tudi prenos nekaterih gospodarskih družb na regionalno oblast. Podoben sistem poznajo nekatere države v Evropi. Katera podjetja menite, da bi lahko prenesli na novo ustanovljene regije (možnih je več odgovorov)?

- Komunalna podjetja (v tem primeru iz občin na regijo)
- Elektrodistribucijska podjetja
- Proizvodna podjetja (npr. podjetje Krka bi upravljala regija, v kateri bi bil sedež podjetja)
- Turizem
- Drugo

8. Katera od naštetih gospodarskih družb je po vašem smiselno ohraniti v državnem (so)lastništvu (v oklepajih so navedeni trenutni deleži (so)lastništva države)?

	Imeti 100-% lastniški delež	Imeti večinski lastniški delež	Imeti manjšinski delež	Imeti kot portfeljsko naložbo brez aktivnega upravljanja oziroma sodelovanja v nadzornih svetih	Brez lastniškega deleža
Petrol (32 %)					
Elektrodistributerji (ca. 80 %)					
Sava Turizem (47 % – Sava, d. d.)					
Hit (60 %)					
SIJ (25 %)					
Terme Olimija (98 %)					
Zavarovalnica Triglav (63 %)					
NLB (25 %)					
Luka Koper (70 %)					
Krka (27 %)					
Slovenske železnice (100 %)					

GEN-I (večinski delež)					
------------------------	--	--	--	--	--

9. Spol:

- Moški
- Ženski

10. Delovne izkušnje v letih na omenjenem področju korporativnega upravljanja družb v državni lasti (kot član nadzornih svetov ali uprav) _____

11. Starost:

- Do vključno 29
- 30 do vključno 39
- 40 do vključno 49
- 50 do vključno 59
- 60 do vključno 65
- 66 in več

12. Izobrazba:

- Osnovna izobrazba
- Srednja poklicna izobrazba
- Srednja strokovna izobrazba
- Srednja splošna izobrazba
- Višja izobrazba
- Dodiplomska izobrazba
- Podiplomska izobrazba
- Doktorat