

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA UPRAVIČENOSTI DRŽAVNE LASTNINE V
SLOVENSКИH PODJETJIH**

Ljubljana, september 2023

JERNEJ ŠTERK

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani Jernej Šterk, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtor predloženega dela z naslovom Analiza upravičenosti državne lastnine v slovenskih podjetjih, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem red. prof. dr. Maksom Tajnikarjem

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 plagiatorstvo – 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 plagiatorstvo 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.
11. da sem preveril verodostojnost informacij, ki izhajajo iz zapisov na podlagi uporabe orodij umetne inteligence.

V Ljubljani, dne _____

Podpis študenta: _____

KAZALO

UVOD	1
1 DRŽAVNA LASTNINA	2
1.1 Zgodovina	2
1.2 Opredelitve	4
1.3 Ekonomska teorija o državni lastnini	6
1.3.1 Pregled ekonomske teorije o državni lastnini	6
1.3.2 Načini vplivanja države	9
1.4 Vrste državne lastnine	10
1.4.1 Oblike državne lastnine	10
1.4.2 Organizacijske strukture	11
1.5 Težave državne lastnine	12
1.5.1 Finančne težave	13
1.5.2 Težave pri cenovni strategiji.....	14
1.5.3 Vpliv na potrošnika	14
1.5.4 Državni neuspeh	15
1.5.5 Težave pri upravljanju	15
2 UPRAVIČENOST DRŽAVNE LASTNINE.....	16
2.1 Učinkovitost in državna lastnina	16
2.2 Vloga politike.....	19
2.3 Tržne nepopolnosti	21
2.3.1 Nepopolna konkurenca	23
2.3.2 Javne dobrine	27
2.3.3 Eksterni učinki.....	30
2.3.4 Nepopolne informacije	33
3 DRŽAVNA LASTNINA V SLOVENIJI.....	35
3.1 Zgodovina	35
3.2 Zakonodaja.....	39
3.3 Slovenski državni holding (SDH)	41
3.3.1 Zgodovina.....	41
3.3.2 Organizacija.....	42

3.3.3	Upravljanje naložb	43
3.4	Prikaz podjetij z državno lastnino	46
3.4.1	Vrste naložb.....	47
3.4.1.1	<i>Strateške naložbe</i>	49
3.4.1.2	<i>Pomembne naložbe</i>	50
3.4.1.3	<i>Portfeljske naložbe</i>	50
3.4.2	Predstavitev portfelja.....	51
4	ANALIZA DRŽAVNE LASTNINE V DRUGIH DRŽAVAH	59
4.1	Kitajska.....	59
4.2	ZDA.....	60
4.3	Madžarska.....	60
4.4	Avstrija	61
4.5	Primerjava slovenske državne lastnine z drugimi državami.....	62
5	ANALIZA UPRAVIČENOSTI DRŽAVNE LASTNINE V SLOVENSКИH	
PODJETJIH		66
5.1	Družbe tveganega kapitala	68
5.2	Energetika	68
5.3	Finančni holdingi	71
5.4	Gospodarske javne službe.....	71
5.5	Invalidska podjetja	72
5.6	Pošta in telekomunikacije	72
5.7	Proizvodni sektor.....	73
5.8	Promet.....	76
5.9	Splošni gospodarski sektor	77
5.10	Turizem.....	78
5.11	Bančništvo	80
5.12	Zavarovalništvo	81
5.13	Igralništvo.....	81
SKLEP.....		82
LITERATURA IN VIRI.....		83
PRILOGA		91

KAZALO TABEL

Tabela 1: Tip dobrin	28
----------------------------	----

KAZALO SLIK

Slika 1: Primeri organizacijskih oblik po državah	12
Slika 2: Grafični prikaz monopola.....	24
Slika 3: Grafični prikaz naravnega monopola	26
Slika 4: Grafični prikaz eksternih učinkov	31
Slika 5: Organi SDH in njihova delovna oziroma posvetovalna telesa.....	42
Slika 6: Glavna vsebinska merila za razvrščanje družb med strateške oziroma pomembne naložbe.....	47
Slika 7: Merila za razvrščanje kapitalskih naložb države.....	48
Slika 8: Deleži klasifikacijskih skupin v portfelju kapitalskih naložb, junij 2022	49
Slika 9: Deleži upravljavskih stebrov v portfelju kapitalskih naložb, junij 2022.....	51
Slika 10: Seznam kapitalskih naložb SDH in/ali naložb RS, ki so v upravljanju SDH, po stanju 31. 10. 2022.....	52
Slika 11: Seznam kapitalskih naložb SDH in/ali naložb RS, ki so v upravljanju SDH, po stanju na dan 31. 10. 2022 – nadaljevanje.....	53
Slika 12: Seznam kapitalskih naložb RS, pridobljenih na podlagi zakona o dedovanju, po stanju na dan 31. 10. 2022	54
Slika 13: Seznam kapitalskih naložb DUTB, za katere so pripravljene LNU-izkaznice, po stanju na dan 31. 10. 2022	54
Slika 14: Seznam kapitalskih naložb DUTB, ki bodo obravnavane v okviru upravljanja nepremičnin (stvarno premoženje), po stanju na dan 31. 10. 2022.	55
Slika 15: Seznam kapitalskih naložb DUTB, ki bodo upravljane v okviru upravljanja s terjatvami, po stanju na dan 31. 10. 2022.....	55
Slika 16: Seznam kapitalskih naložb DUTB, ki bodo obravnavane v okviru upravljanja terjatev in so knjižene za bilančno, po stanju na dan 31. 10. 2022.....	56
Slika 17: Seznam kapitalskih naložb v upravljanju SDH, ki niso vključene v posebni del LNU, po stanju na dan 31. 10. 2022.....	57
Slika 18: Sektorska porazdelitve podjetij v državni lasti po vrednosti lastniškega kapitala. Območje brez Kitajske (konec 2015)	63
Slika 19: Zaposleni v podjetjih v državni lasti kot odstotek vseh zaposlenih (≥ 50 -odstotno lastništvo) v letu 2015	64
Slika 20: Zaposleni v državnih podjetjih kot odstotek vseh zaposlenih (≥ 10 -odstotno lastništvo) v letu 2015	64

KAZALO PRILOGE

Priloga 1: Graf kompleksnosti državne lastnine v podjetju Sava d. d..... 1

SEZNAM KRATIC

angl. – angleško

nem. – nemško

AUKN – (angl. State Asset Management Agency); Agencija za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije

BDP – bruto domači proizvod

DARS – (angl. Motorway Company in the Republic of Slovenia); Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji d. d.

DRI – Družba za razvoj infrastrukture, d. o. o.

DSU – D. S. U., družba za svetovanje in upravljanje, d.o o.

DTK – Družbe tveganega kapitala

DUTB – Družba za upravljanje terjatev bank d.d.

EBRD – (angl. European Bank for Reconstruction and Development); Evropska banka za obnovo in razvoj

ELES – ELES, d. o. o., sistemski operater prenosnega elektroenergetskega omrežja

ESSO – Ekonomsko socialni strokovni odbor

GEN – GEN energija d. o. o.

HSE – Holding Slovenske elektrarne d. o. o.

IMF – (angl. International Monetary Fund); Mednarodni denarni sklad

KAD – Kapitalska družba

KOPP – Javno podjetje Koprška pristaniška pilotaža d. o. o.

LNU – Letni načrt upravljanja

MLM – Mariborska livarna Maribor d. d.

MNV – (angl. The Hungarian National Asset Management Inc.); Madžarska državna družba za upravljanje premoženja

NEK – Nuklearna elektrarna Krško d. o. o.

NKBM – Nova kreditna banka Maribor d. d.

NLB – Nova Ljubljanska banka d. d.

OECD – (angl. Organisation for Economic Co-operation and Development); Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

ÖBAG – (nem. Österreichische Beteiligungs AG); Avstrijska investicijska družba

PDP – Posebna družba za upravljanje d. d.

RS – (angl. Republic of Slovenia); Republika Slovenija

RŽV – Rudnik Žirovski Vrh, javno podjetje za zapiranje rudnika Urana, d. o. o.

SDH – (angl. Slovenian Sovereign Holding); Slovenski državni holding
SID – Slovenska izvozna in razvojna banka d. d.
SiDG – Slovenski državni gozdovi d. o. o.
SIJ – Slovenska industrija jekla d. d.
SOD – Slovenska odškodninska družba
ZDA – (angl. United States of America); Združene države Amerike
ZGJS – Zakon o gospodarskih javnih službah
ZJF – Zakon o javnih financah
ZJZP – Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
ZLPP – Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij
ZLPZ-1A – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic
ZPIZ – Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije
ZSDH-1 – Zakon o Slovenskem državnem holdingu
ZUKSB – Zakon o ukrepih RS za krepitev stabilnosti bank

UVOD

Državna lastnina (angl. State-owned enterprise – SOE) je opredeljena kot pravni subjekt, v katerem ima država popolno lastnino in nadzor ali ima kontrolni delež, ki državi omogoča, da sodeluje v gospodarski dejavnosti, ločeno od njenih javno upravnih funkcij (Kenton, 2020). Precej javnih entitet, kot so na primer vladne razvojne agencije, javni pokojninski skladi in državni premoženjski skladi, ima v lasti delnice podjetij (Hanna, Alperovitz & Cumbers, 2018, str. 6). Razlikovati moramo tudi med državnimi institucijami (ministrstva, agencije, skladi, upravne enote...) in državno lastnino v podjetjih, kjer je primarni cilj dobiček.

Ekonomska teorija navaja, da če so izpolnjene določene kritične predpostavke, bi zasebni trgi morali zagotoviti optimalno razporeditev blaga in storitve. A ker ključne predpostavke iz ekonomske teorije v resničnosti ne držijo, večina ekonomistov trdi, da obstajajo argumenti za posredovanje države v tržnem gospodarstvu (Greene, 2012).

Kaj storiti z državno lastnino, je predmet razprave v slovenskem prostoru že od njene samostojnosti. Slovenija je leta 1991 izstopila iz samoupravnega socializma v tržno gospodarstvo. Posledica tega je bila, da je imela novonastala država v svoji lasti veliko podjetij. Kasneje je po ekonomski krizi leta 2008 država v svojo last, z dokapitalizacijo, ponovno pridobila lastnino v podjetjih, zlasti v bančnem sektorju. V javnosti se vedno, ob vsaki prodaji ali nakupu podjetja na strani države razvije burna polemika o smislu in upravičenosti. Pomembno je proučiti in analizirati, v katerih slovenskih podjetjih je država upravičena lastnica, saj ima Slovenija, kot večina držav po svetu, pomemben lastniški delež v podjetjih, katerih cilj je dobičkonosnost. Tema upravičenosti državne lastnine v Sloveniji je vedno aktualna in lahko pripomore k boljšemu razumevanju, čemu je namenjena državna lastnina in v katerih podjetjih je ta nujna, ter s tem seznaniti bralce, kje in zakaj mora država vstopiti na trg v obliki državne lastnine.

Namen magistrskega dela je preučiti in spoznati, v katerih primerih je država upravičena lastnica v slovenskih podjetjih. Veliko analiz, raziskav in študij je bilo v preteklosti narejenih v smeri upravljanja, privatizacije in financiranja državne lastnine, vendar nisem zasledil raziskave glede upravičenosti državne lastnine v podjetjih.

Glavni cilj magistrskega dela je s pregledom relevantne literature analizirati in utemeljiti upravičenosti državne lastnine v slovenskih podjetjih. Cilj magistrskega dela je spoznati, kaj je državna lastnina, kako utemeljujemo državno lastnino, opisati vrste državne lastnine in problematik državne lastnine. Naloga bo zato obsegala analizo ekonomske teorije, ki govori o razlogih za državno lastnino, zajela bo tudi zgodovino državne lastnine v Sloveniji, kako je trenutno organizirana in primerjavo z drugimi državami.

Raziskovalna vprašanja, na katera bom skušal odgovoriti v magistrskem delu, so:

- Kako ekonomska teorija pojasnjuje pojav državne lastnine?
- Kakšno je stanje na področju državne lastnine v Sloveniji?
- V kakšnih oblikah se pojavlja državna lastnina v slovenskih podjetjih?
- Kakšne so ugotovitve pri primerjavi podjetij v državni lasti med Slovenijo in drugimi državami?
- Kakšna so merila upravičenosti državne lastnine v slovenskih podjetjih?
- Katera podjetja imajo glede na ekonomsko teorijo upravičen delež lastnine države?
- V katerih podjetjih bi morala država glede na ekonomsko teorijo odpraviti državno lastnino?
- Ali obstajajo podjetja, v katerih bi država morala imeti delež, vendar ga zdaj nima?

V magistrskem delu bom uporabljal izključno sekundarne vire za zbiranje podatkov. Analiziral bom domače in tudi tuje vire. Za izdelavo magistrskega dela bom uporabil metodo deskripcije, komparativno metodo in metodo kompilacije. Podatke bom pridobil iz knjig in člankov ter razprav, ki obravnavajo temo državne lastnine, ter zakonov in odločitev, ki sta jih sprejela slovenski parlament in vlada. Podatke bom črpal iz znanstvenih člankov in publikacij, ki jih izdajajo svetovne organizacije, ter poročil, ki jih oblikujejo razni skladi in holdingi.

1 DRŽAVNA LASTNINA

Na začetku poglavja bomo spoznali časovni razvoj državne lastnine. Kasneje bomo opredelili pojem državne lastnine, kot jih določajo Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (angl. Organisation for Economic Co-operation and Development, v nadaljevanju OECD), Mednarodni denarni sklad (angl. International Monetary Fund, v nadaljevanju IMF) in generalni direktorat Evropske komisije za ekonomske in finančne zadeve. Namreč termin državna lastnina srečujemo v medijih, javnosti, politiki in v družbenem okolju. K temu bomo vključili še pregled ekonomske teorije, ki je vplivala na razvoj državne lastnine. Identificirali bomo, v kakšnih oblikah se pojavlja državna lastnina, in razčlenili njihovo organizacijsko strukturo. Prepoznali bomo, s kakšnimi težavami se spopadajo podjetja z državno lastnino, in poiskali njihove vzroke.

1.1 Zgodovina

Državna lastnina je bila od leta 1870 pomembno orodje politične ekonomije v gospodarskem sistemu, ki je zabeležil dramatične družbene in politične spremembe. Bila je tudi v središču zelo pomembne ideološke in politične razprave, ki traja še danes, kar je znak njihove trajne vitalnosti in vztrajnih interesov zanje (Bernier, Florio & Bance, 2020).

V nadaljevanju Bernier, Florio in Bance (2020) v svoji raziskavi zgodovine podjetij v državni lasti v kapitalističnih državah v zadnjih 150 letih vidijo, da so bila uporabljena za

doseganje več ciljev, ki se spreminjajo skozi čas ter vključujejo politične, gospodarske in socialne cilje. Sredi 19. stol. so podjetja v državni lasti imela omejeno vlogo, vendar so bila že pomembna v nekaterih sektorjih, predvsem v infrastrukturi. Njihova prisotnost se je počasi, a dosledno razširila na lokalne javne službe za zagotavljanje osnovnih storitev v času urbanizacije in industrializacije. S prvo svetovno vojno, a predvsem takoj po njej, se je število državnih podjetij povečalo. Novi sektorji, kot so energetika (nafta), letalski prevozniki in izdelava streliva, so bili nacionalizirani, prav tako proizvodna industrija, medtem ko so bili ustanovljeni veliki holdingi. Državna podjetja so imela tudi pomembno vlogo pri blaženju škode, ki jo je povzročila kriza leta 1929. Po drugi svetovni vojni je val nacionalizacije, ki so ga povzročile preišljena politika (Francija in Združeno kraljestvo) ali povojne okoliščine (Avstrija in Nemčija), povzročil, da so podjetja v državni lasti predstavljala pomemben del gospodarstva industrializiranih držav. V tem obdobju so pomagala obnoviti infrastrukturo, dejavno prispevala k višji stopnji gospodarske rasti, z opaznim uspehom tudi v konkurenci z zasebnim sektorjem, se širila v napredne tehnološke sektorje (jedrska), bila so orodje nacionalnih industrijskih politik, ki so vlagale v nerazvite regije, oskrbovale javne službe tudi za manj donosne dele omrežja in bile uporabljene za vzpostavitev novih vrst industrijskih odnosov.

Stvari so se začele spreminjati v turbulentnih sedemdesetih letih. Brettonwoodski sporazum je propadel, rast cen nafte po Jomkipurski vojni je pospešila rast inflacije, stopnja brezposelnosti se je močno povečala, medtem ko je stopnja rasti opazno padla v skoraj vseh razvitih državah. Ti dogodki so obremenili javna podjetja, ker so vlade navadno uporabljale javne tarife kot protiinflacijsko politiko, kar je javnim podjetjem preprečilo, da bi zvišala cene in s tem ustrezala naraščajočim stroškom. Poleg tega naj bi javna podjetja podpirala določeno stopnjo zaposlenosti in reševala podjetja na robu stečaja. Njihovi finančni rezultati so se v tem obdobju poslabšali in subvencije je bilo treba povečati (Musacchio & Lazzarini, 2014, str. 40).

Rus (2011) razlaga, da se je šele v 80. letih pojavilo desetletje privatizacije, pri čemer so države pod težo fiskalne krize, a še bolj pod pritiskom libertarnih idej prodale nekatera državna podjetja in s tem ustvarile nekaj malega prihodkov v prazne državne blagajne. Predvsem so se znebile odgovornosti za usodo nekaterih velikih podjetij, ki so konkurenčnost dotlej gradila na državni pomoči in ki so po privatizaciji doživela prestrukturiranje z veliko izgubo delovnih mest. Dramatičnemu obdobju Thatcherizma je v 90. letih sledila žametna revolucija v Srednji in Vzhodni Evropi. Backhaus (2005, str. 369) dodaja, da so se zaradi posledic propada socializma v Srednji in Vzhodni Evropi številne države znašle z velikim naborom podjetij v javni lasti, ki so pogosto močno bremenile javni proračun. Zato so vlade oblikovale različne programe za privatizacijo teh subjektov ali vsaj za njihovo neodvisnost od javne podpore.

Nazadnje je moralo med krizo v letih 2007–2008 po mnenju Bernier, Florio in Bance (2020) več držav nacionalizirati številna finančna in nefinančna podjetja, da bi se izognile sistemskemu zlomu. Vendar vztrajanje državne lastnine v omrežnih panogah, infrastrukturi

in javnih službah kaže na stalno zanimanje za te sektorje in razkriva njihov strateški pomen za dobro delovanje celotnega sistema. Vlada jih ne more prezreti, saj zahtevajo nekakšen nadzor, ki ga je mogoče izpolniti na različne načine. Regulacija sama po sebi morda ne zadostuje za zagotovitev izpolnjevanja javnega poslanstva, ki ga je predvidela vlada, in pogosto so najboljša rešitev podjetja v državni lasti.

Danes podjetja v državni lasti predstavljajo povprečno 2–3 odstotke nacionalnega zaposlovanja v državah OECD (samo zaposleni izven kmetijstva). Najvišja je na Norveškem (9,6 odstotka) in najnižja v Avstriji (približno 2 odstotka) (odstotek se poveča, če so vključeni manjšinski deleži). Koncentrirana so v omrežnih panogah. Električna in plin, promet, telekomunikacije in druge gospodarske javne službe predstavljajo 51 odstotkov vseh državnih podjetij po vrednosti in 70 odstotkov po zaposlenosti. Večinsko lastništvo je bolj razširjeno na področju električne energije in plina ter v primarnem, finančnem in komunalnem sektorju. Podjetja v manjšinski lasti so predvsem v proizvodnem, telekomunikacijskem in transportnem sektorju. Večina podjetij v državni lasti (92 odstotkov po vrednosti in 84 odstotkov po zaposlenosti) je ustanovljenih v skladu z zakonom o gospodarskih družbah. Približno polovica jih po vrednosti kotira na nacionalni borzi (OECD, 2017).

1.2 Opredelitve

OECD (2015) opredeli državno lastnino kot kateri koli pravni subjekt, ki ga priznava državna zakonodaja in v katerem država prakticira lastnino. Za državno lastnino je treba upoštevati tudi statutarne pravne subjekte, ustanovljene s posebno zakonodajo, če so njihov namen in dejavnosti v celoti ali delno gospodarske narave. OECD navaja, da mora biti pravni subjekt pod nadzorom države, bodisi tako, da ima država v njem večinski delež ali manjšinski delež. V primeru manjšinskega deleža zagotavlja nadzor nad podjetjem ali njegovim upravnim odborom, z zakonskimi določbami ali po statutu pravnega subjekta. Nadzor lahko izvaja po zlatem deležu, s pooblastili in z delničarskimi pogodbami. Subjekti, v katerih ima država lastniški delež v manj kot desetih odstotkih in ne predstavljajo nadzora ter ne pomenijo nujno dolgoročnega interesa v družbi in po mnenju OECD, ne bi veljali za podjetja v državni lasti. Prav tako velja, da podjetja, ki so v lasti ali pod nadzorom države za omejen čas zaradi stečaja ali ima posredno lastnino po neodvisnem upravljavcu premoženja, kot so pokojninski skladi, prav tako običajno ne bi veljala za podjetja v državni lasti.

OECD (2015) še navaja, da mora podjetje opravljati gospodarsko dejavnost, ki se večinoma odvija na trgih, kjer konkurenca drugih podjetij že obstaja ali kjer bi se konkurenca lahko pojavila. Cilj podjetja mora vsebovati poleg maksimiranja dobička tudi javno politiko. To je tista politika, ki koristi širši javnosti in se izvaja kot posebna zahteva, naložena podjetjem z državno in zasebno lastnino. Cilje javne politike lahko podjetje opravlja ločeno od gospodarskih dejavnosti ali v kombinaciji z njimi.

V podjetjih v državni lasti se pojavlja še t. i. mešana lastnina, ki briše razliko med državno in zasebno lastnino, zaradi česar je težko ugotoviti, kdaj država vpliva na poslovne odločitve podjetja. Na primer država ima lahko le neposredni manjšinski delež v podjetju, vendar ima pomemben nadzor nad strateškimi odločitvami po zlatem deležu, ki ji lahko da posebne volilne pravice, ali po drugih mehanizmih, npr. posredni lastnini. Pri posredni lastnini ima država deleže v javnih bankah, javnih pokojninskih skladih ali državnih premoženjskih skladih, ki imajo lastne deleže v podjetju (IMF, 2020, str. 50).

Generalni direktorat Evropske komisije za ekonomske in finančne zadeve, (2016, str. 6) opredeljuje državno lastnino po opredelitvi, ki jo ponuja Statistični urad Evropskih skupnosti in Evropske komisije. Izpostavlja javni podsektor nefinančnih družb, ki ga sestavljajo vse javne nefinančne družbe, neprave družbe in neprofitne institucije, priznane kot samostojne pravne osebe, ki so tržni proizvajalci in so pod nadzorom državne enote. Statistični urad Evropskih skupnosti in Evropske komisije (angl. Statistical Office of the European Communities & European Commission, 2013) opisuje pomembno razliko med tržno in netržno dejavnostjo. Subjekt, ki ga nadzira država in je prikazan kot tržna družba, se razvrsti v sektor družb, zunaj sektorja država. Za razlikovanje med tržnim in netrznim, torej za uvrstitev enot javnega sektorja v sektor država ali sektor družb, velja naslednje pravilo.

Dejavnost se šteje za tržno dejavnost, če se z ustreznim blagom in s storitvami trguje pod naslednjimi pogoji (Statistical Office of the European Communities & European Commission, 2013):

- prodajalci delujejo tako, da dolgoročno povečujejo svoj dobiček, in to s prodajo blaga in storitev prosto na trgu vsem, ki so za to pripravljeni plačati izklicno ceno;
- kupci delujejo tako, da povečajo svojo korist glede na svoje omejene vire, in sicer tako, da kupujejo samo izdelke, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam po ponujeni ceni;
- učinkoviti trgi obstajajo tam, kjer imajo prodajalci in kupci dostop do trga in informacije o njih. Učinkovit trg lahko deluje, tudi če ti pogoji niso v celoti izpolnjeni.

Čeprav ne obstaja splošno sprejeta opredelitev državne lastnine, IMF (2020, str. 47), na podlagi teh opredelitev državne lastnine opredeljuje skupne elemente. Entiteta ima svoj, ločen pravni subjekt, subjekt je vsaj delno v lasti oziroma jo obvladuje državna entiteta in podjetje se ukvarja pretežno s komercialnimi oziroma gospodarskimi dejavnostmi.

Ministrstvo za finance (2021) državno lastnino omenja kot kapitalske naložbe države, ki predstavljajo enega od virov finančnega premoženja države. Predstavljajo neposreden in posreden vpliv na državni proračun in so pomemben del gospodarstva. Kapitalske naložbe so torej lastniški vrednostni papirji po zakonu, ki ureja trg finančnih instrumentov, ali poslovni deleži ali drugi lastniški deleži v posameznih gospodarskih družbah skladno z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Večino kapitalskih naložb upravlja Slovenski državni holding (v nadaljevanju SDH) v skladu s sprejeto strategijo države, medtem ko so določene kapitalske naložbe ostale ali bile prenesene v neposredno upravljanje Vlade. V

Sloveniji država z upravljanjem lastništva v gospodarskih družbah, kot je zapisano v kodeksu upravljanja družb s kapitalsko naložbo SDH (2022a, str. 6), zadovoljuje zlasti potrebe državljanov, pri čemer se te potrebe najučinkoviteje zadovoljujejo prav v pravnoorganizacijski obliki gospodarske družbe.

V odloku o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države Slovenije (v nadaljevanju strategija upravljanja) (Služba Vlade RS za zakonodajo, 2015), Ur. l. RS, št. 53/2015, je zapisano, da ima država lastniške deleže v družbah, ki izvajajo pomembne infrastrukture naloge, ki razpolagajo z naravnimi monopoli in ki so operaterji javnih omrežij, s čimer skrbijo za širši družbeni interes in zagotavljajo dostop do storitev vsem subjektom pod enakimi pogoji. Na drugi strani ima država kapitalske deleže v družbah, ki so nosilci gospodarskega razvoja, ki imajo pomembno vlogo pri povezovanju družb v verige vrednosti, pri prenosu znanja in tehnologije ter internacionalizaciji gospodarstva.

1.3 Ekonomska teorija o državni lastnini

V tem poglavju sta predstavljena povzetek razlag in razvoj ekonomskih teorij o državni lastnini. V teorijah razberemo prepletanje raznih idej, napak in načine, kako izpopolniti prejšnje teorije. Iz ekonomske teorije je možno prepoznati vrsto področij oziroma vzrokov nepopolnosti trga, zaradi katerih se zahtevata intervencija in navzočnost države. Država ima pri tem nalogo, da ugotovi vzroke in poišče primerna orodja za izboljšanje in odpravo pomanjkljivosti trga. In eno izmed orodij je državna lastnina v podjetjih.

1.3.1 Pregled ekonomske teorije o državni lastnini

Setnikar-Cankar, Klun, Pevcin, Aristovnik in Andoljšek (2009, str. 48) prepoznavajo tri različne ekonomske teorije, v katerih so razne ekonomske šole oblikovale koncepte vloge države v gospodarstvu:

- neoklasična teorija,
- desni usmerjeni teoretični pristop,
- institucionalna teorija.

Neoklasična teorija omeji navzočnost države samo na primere tržne nepopolnosti in upravičuje državno dejavnost le takrat, ko popravlja nepopolnost trga in vodi k Paretovi učinkovitosti. K teoriji se je pozneje dodala še teorija transakcijskih stroškov.

Fine (2016, str. 57) opisuje Paretovo učinkovitost, ki se omenja v neoklasični teoriji, kot alokacija sredstev na takšen način, da v primerjavi z vsemi drugimi možnimi izidi nihče ne more biti v boljšem položaju, ne da bi nekdo drug bil v slabšem položaju. Ekonomisti Paretovo učinkovitost pogosto vidijo kot bolj ali manj nesporno merilo za izbiro med možnostmi. Zagotovo je bolje imeti nekoga v boljšem položaju, če nikomur ni slabše.

Razlog za obstoj državne lastnine ni njena premoč v smislu zasebne uspešnosti, tj. dobička, temveč njena premoč pri doseganju javnih ciljev, tj. maksimiranja družbene koristnosti. Zato zasebna uspešnost podjetij ni ustrezno merilo za ocenjevanje koristi državnega v primerjavi z zasebnim lastništvom. Namesto tega je treba uporabiti popolno družbeno korist in obravnavati vlogo državne lastnine na temelju analize Paretove učinkovitosti (Tajnikar & Ponikvar, 2013).

Eden izmed najbolj znanih ekonomistov Keynes je zavračal doktrino laissez-faire in predlagal reguliran kapitalizem, katerega tržne disfunkcije se rešujejo z državno intervencijo. Keynesovi predlogi ekonomske politike so obširno predlagali redno državno gospodarsko intervencijo za regulacijo gospodarske dejavnosti in posledično zmanjšanje brezposelnosti ter ublažitev neenakomerne porazdelitve dohodka in bogastva. Keynes je menil, da je vmešavanje države v gospodarstvo nujno za stabilizacijo nestabilnosti, ki je neločljivo povezana s kapitalizmom (Terra, Ferrari Filho & Fonseca, 2021).

Tajnikar in Ponikvar (2013) temu ugovarjata in pojasnjujeta, da Keynesianizem v nasprotju s splošnim prepričanjem ni uporaben za presojo o legitimnosti državnega lastništva. Namreč, čeprav Keynesianizem skrbi za vlogo države, se ne ukvarja z državo kot lastnico podjetij.

V desni teoretični pristop Setnikar-Cankar, Klun, Pevcin, Aristovnik in Andoljšek (2009) zajemajo neoavstrijsko šolo, čikaško šolo in teorijo javne izbire. V osnovi desni teoretični pristop zavrača vlogo države pri povečanju uspešnosti poslovanja podjetij. Konkurenca bo sama zagotavljala gospodarsko rast in razvoj, pri tem naj ima država pasivno vlogo. Izjema za vpliv države na podjetja so samo pri namestitvi in jamčenju minimalnega institucionalnega okvira za poslovanje.

Vodilni intelektualec Čikaške šole, ki spada pod desni teoretični pristop, je Milton Friedman, ki je nasprotoval Keynesovi ekonomiji. Omenjal je, da je dolžnost države zagotavljanje stvari, ki so koristne za družbo, ampak jih ni mogoče zagotoviti zasebno. Takšen primer je tako imenovani učinek tretje stranke (onesnaževanje okolice). Sam našteva še 14 primerov, kjer ni videl vloge države, in te so: trgovinske omejitve, nadzor najemnin, nadzor plač in cen, obvezno pokojninsko zavarovanje, pošta, vodenje cestninskih postaj itd. (Butler & Neubauer, 2015). Hrovatin (2013) t. i. čikaški šoli doda, da zavračajo protimonopolno zakonodajo, saj menijo, da bo na dolgi rok, če je zagotovljen prost vstop podjetij v panogo, to pripeljalo do konkurenčnih rezultatov ne glede na tržno strukturo.

Za tretjo teorijo, imenovano institucionalna teorija, Setnikar-Cankar, Klun, Pevcin, Aristovnik in Andoljšek (2009) razlagajo, da upošteva posebne značilnosti posamezne države, njeno ekonomsko in politično zgodovino, njene družbene in kulturne vrednote itd. Za dolgoročen ekonomski razvoj je potrebna državna strategija, saj je v začetnih fazah sistem še nerazvit, zmanjšati je treba transakcijske stroške, prisotno je pomanjkanje izkušenj in cilji so nepregledni. Institucionalna teorija ne podpira prevlade države na trgu, ampak samo njeno strateško vlogo kot posrednika na trgu. Država naj pri tem izboljšuje okolje za razvoj podjetij, investira v infrastrukturo, spodbuja raziskovalno politiko in družbeno mrežo.

Tajnikar (2019) na svojem blogu zapisuje štiri preprosta oziroma nesporna načela v ekonomski teoriji o državnih podjetjih, ki jih sam imenuje »zlata« načela. Prvo načelo je, da državna lastnina podjetij ni ekonomsko upravičena, če tržno gospodarstvo vodi zasebne optimume tako, da so hkrati družbeni optimumi. Torej so državna podjetja smiselna le takrat, kadar zasebno podjetje ob doseganju maksimalnih dobičkov ne pomeni tudi doseganja družbenega optimuma, to stanje se imenuje Paretova učinkovitost. Skladnost tega bi pomenila popolno konkurenčno gospodarstvo in če bi to veljalo v vseh primerih, ne bi potrebovali državnih podjetij. Vendar je iz mikroekonomske teorije znano, da zasebni optimumi niso enaki družbenim, če podjetja niso popolni konkurenti, proizvajajo javne dobrine, njihova proizvodnja povzroča zunanje učinke in je njihova dejavnost podrejena informacijski nepopolnosti. Da bi dosegli to enakost med optimumoma, mora intervenirati država in ena izmed oblik intervencije je državna lastnina.

Drugo načelo govori, da mora država državnim podjetjem opredeliti količinske cilje. S tem državna podjetja nimajo ciljnega dobička, kakor ga tudi ne maksimirajo. Če bi bil ta cilj pot k družbenemu optimumu, ne bi potrebovali državnih podjetij, saj bi družbeni optimum dosegla tudi zasebna podjetja, ki jim je maksimiranje dobičkov cilj. Državna potrebujemo le, če teh ciljev ni mogoče doseči z zasebnimi podjetji. V teoriji je nesporno zapisano, če je podjetje monopolno, za družbo ponuja premajhne količine blaga in to po previsokih cenah ter v primerih javnih dobrin in zunanjih učinkov dobičkonosni motiv vodi do premajhnih količin proizvodnje in nepopolne informacije (visoka tveganja) preprečujejo nastanek proizvodenj ali vodijo do invalidnih trgov.

Tretje načelo je, da državna podjetja niso namenjena ustvarjanju državnih prihodkov, za ta namen država pobira davke. Če bi želeli, da država z državnimi podjetji ustvarja javne finančne prihodke, bi morale državno podjetje poslovati z dobičkom. Vendar državna podjetja ne ustvarjajo vedno dobička, pogosto poslujejo celo z izgubami in ne bi smela stremeti k maksimiranju dobička. Velikokrat njihovo poslovanje zahteva državno subvencioniranje.

Četrto načelo izpodbija trditev, da bo nadzorni svet državnega podjetja upravljal podjetje v interesu podjetja, namreč državnih podjetij ni možno voditi in upravljati v njihovem interesu. Podjetje je z vidika kapitala mrtva stvar in za to ne more imeti interesa, interes imajo delničarji podjetja in v državnem podjetju je lastnik država, ti delničarji niso takšni, da stremijo k ustvarjanju dobička, saj tudi konkurenčne razmere tega ne zahtevajo. Če bi podjetje ustvarilo dobiček, ne bi bilo upravičeno, da je državno podjetje. Država mora od podjetja zahtevati, da opravlja določeno dejavnost, ki je zasebna podjetja nočejo, medtem ko jo družba potrebuje.

V državah OECD (2015, str. 29) so razlogi za vzpostavitev ali ohranjanje državne lastnine v podjetju razdeljeni na tri skupine. Prva skupina je dobava javnih dobrin ali storitev, kjer ima državna lastnina večjo učinkovitost ali zanesljivost kot zasebni izvajalci. Naslednja skupina je intervencija pri naravnih monopolih, kjer je tržna ureditev neizvedljiva oziroma neučinkovita, in tretji razlog je podpora širšim gospodarskim in strateškim ciljem

nacionalnega interesa, kot je ohranitev nekaterih sektorjev pod državno lastnino ali podpiranje propadajočih podjetij systemskega pomena.

Razlogi za posredovanje in funkcije vlad v državah so na podlagi Setnikar-Cankar, Klun, Pevcin, Aristovnik in Andoljšek (2009, str. 30):

- nekonkurenčna tržna struktura,
- alokacijska funkcija vlade,
- eksternalije,
- informacijska funkcija vlade,
- stabilizacijska funkcija vlade,
- distribucijska funkcija vlade,
- vlada kot varuh zakonitosti in objektivnega interesa.

Podrobnejšo razlago teh področij podaja Ferfila (2007). Alokacijska funkcija vlade pomeni dejaven vpliv na porazdelitev sredstev med produkcijo javnih in zasebnih dobrin. S tem vplivajo na razpoložljivost dobrin, način kombiniranja produkcijskih ustvarjalcev in vplivajo na cene izdelkov. Informacijska funkcija vlade deluje na predpostavki, da potrošniki ali državljani nimajo popolnih informacij. Država deluje tako, da deli informacije potrošnikom, ki bi jih drugače proizvajalci zadržali zase. Vlada svojo stabilizacijsko funkcijo izpolnjuje s pomočjo makroekonomske politike. Predvsem se ta stabilizacija nanaša na nadzor nezaposlenosti, recesije in stabilnost cen. Distribucijska funkcija vlade se nanaša na spreminjanje razporeditve dohodka, ki ga diktira trg na bolj enak in pravičen način.

Kowalski, Büge, Sztajerowska in Egeland (2013, str. 12) vidijo državno lastnino še v uporabi tudi za spodbujanje industrij, ki se sicer ne bi razvile z zasebnimi naložbami, ampak vendarle veljajo za ekonomsko zaželene. Industrije v razvoju so argument v korist vključevanju države na trge. Kadar imajo nastajajoče industrije zunanje dejavnike, ki jih ni mogoče vključiti v cenovno strategijo ali kadar so informacije asimetrične in kadar so kapitalski ali zavarovalniški trgi nepopolni, so lahko zasebni vlagatelji zadržani pri vlaganju. Ko imajo te panoge potencialno pozitivne zunanje učinke, se država lahko odloči za naložbo. Veliko uspešnih zasebnih podjetij v razvitih državah dolgujejo svoj uspeh, vsaj deloma, predhodnemu državnemu lastništvu. To povezuje prisotnost državne lastnine z gospodarskim razvojem in tako nakazuje potrebo po državni lastnini na različnih stopnjah gospodarskega razvoja. Poleg tega lahko zasebna podjetja nevoljno vlagajo v raziskave, še posebej, če je zaščita intelektualne lastnine šibka ali če bi bilo rezultate raziskav težje uporabiti v dobičkonosne namene.

1.3.2 Načini vplivanja države

Stiglitz in Rosengard (2015) trdita, da je glavna vloga države, da zagotovi pravni okvir, kjer se zgodijo vse gospodarske transakcije. Poleg tega so dejavnosti države razdeljene v štiri kategorije, v proizvodnjo blaga in storitev, ureditev in subvencioniranje ali obdavčitev

zasebne proizvodnje, nakup blaga in storitev, od izstrelkov do storitev čiščenja ulic in prerazporeditev dohodka.

Tajnikar (2018) v svoji video vsebini ponazori, da država na tri načine posega v tržno gospodarstvo. Trije načini so reguliranje, kolektivno financiranje potrošnje in usmerjanje organizacij s pomočjo državne lastnine. S temi načini posega na štiri področja, na področje ekonomike blaginje, na področje zaščite konkurence ter na nadzor cen in trgov. Četrto področje, na katerega posega država, je področje tržne nepopolnosti. V tržno nepopolnost so vključene javne dobrine, negativni in pozitivni učinki na potrošnjo in proizvodnjo.

Cohen (2001) meni, da ukrepi države spadajo v področje regulacije, nadzora in spodbujanja konkurence ali na področje državnega proračuna, ki vključuje uporabo davkov, subvencij in javno porabo. Slednje je glavno sredstvo v politiki tehnologije, industrije, javnih dobrin in socialnega varstva. Dolenc (2006) dodaja, da večina držav vpliva na podjetja s pomočjo državnih institucij ali zasebnih organizacij s koncesijo države za opravljanje teh storitev, ali s pomočjo kapitalskih naložb v podjetjih, ki proizvajajo bolj ali manj javne dobrine ali nadzoruje podjetja, ki se ukvarjajo s tovrstno proizvodnjo.

1.4 Vrste državne lastnine

Podjetja v državni lasti zagotavljajo osnovne storitve, kot so voda, elektrika in prevoz za ljudi ali posojila podjetjem s pomočjo investicijskih bank. Razlikujejo se po velikosti, sektorju delovanja, zapletenosti, prefinjenosti ter obsegu državne lastnine in nadzora. Nekatera so v bistvu veja države, medtem ko imajo druga mešanico javnih in zasebnih lastnikov (mešana lastnina) in večji tržni poudarek. Številna podjetja v državni lasti so med največjimi podjetji v državah v razvoju z nizkimi dohodki, na nastajajočih trgih in v razvitih gospodarstvih (IMF, 2020, str. 47).

1.4.1 Oblike državne lastnine

Po raziskavi PwC (2015, str. 8) obstaja široka paleta pravnih in ekonomskih oblik za podjetja v državni lasti, kot so:

- raven državne oblasti, ki ima v lasti podjetje (državna, lokalna ali regionalna),
- način, kako je bilo podjetje ustanovljeno,
- namen državne lastnine,
- status državne lastnine, če je v postopku privatizacije,
- položaj v javno upravni hierarhiji,
- polna, večinska ali manjšinska lastnina države.
- kotiranje na borzi,
- državni delež s pomočjo sredstev, kot so državni pokojninski skladi, skladi za upravljanje premoženja, prestrukturiranje korporacij in razvojnih bank,

- državna podpora (na primer podjetja, ki jim izključne pravice podeli država), kar je drugače kot državna lastnina.

Pojavljajo se še tako imenovana multinacionalna podjetja v državni lasti (angl. State owned - Multinatioanl enterprises, SO-MNE). Cuervo-Cazurra, Inkpen, Musacchio in Ramaswamy (2014) jih opredelijo kot pravno neodvisno podjetje z neposrednim lastništvom države, ki ima dejavnosti z dodano vrednostjo zunaj svoje matične države. Po mnenju Cuervo-Cazurra in Li (2021) so edinstven mehanizem, saj ta podjetja omogočajo državam, da vplivajo na politiko drugih držav in ne samo na domači trg, kot narekuje običajna logika državnega kapitalizma, ampak tudi v tujini. Ter-Minassian (2017, str. 7) omenja, da na obliko državne lastnine vpliva tudi politika kapitalske strukture podjetja v državni lasti, ker se nanaša, prvič, kako in po kakšni ceni financirajo svoje poslovanje (tj. mešanico dolžniškega in lastniškega financiranja in ali je pridobljeno po tržnih obrestnih merah) in drugič, kako podjetja v državni lasti uporabljajo te kapitalske vire za ustvarjanje vrednosti za svoje vlagatelje in lastnike (končno širšo javnost).

1.4.2 Organizacijske strukture

Rus (2011) razvršča organizacijsko strukturo državne lastnine v tri večje skupine, in sicer na centralizirani model, dualni model in decentralizirani model. Centralizirani model predvideva vodenje vseh lastniških funkcij iz enega mesta s pomočjo ene lastniške enote. V decentraliziranem modelu je vlada glavni lastnik podjetij v državni lasti, in ker delitev dela v vladah poteka po resorjih, je razvrstitev pristojnosti razporejena na posamezna državna podjetja. Dualni model je razširitev decentraliziranega modela, saj je poleg posameznega vladnega resorja odgovorno tudi osrednje koordinacijsko telo, ki je običajno na finančnem ministrstvu. OECD (2018, str. 24) razdeli organizacijsko strukturo lastništva progresivno po lestvici od centraliziranih do decentraliziranih modelov državne lastnine.

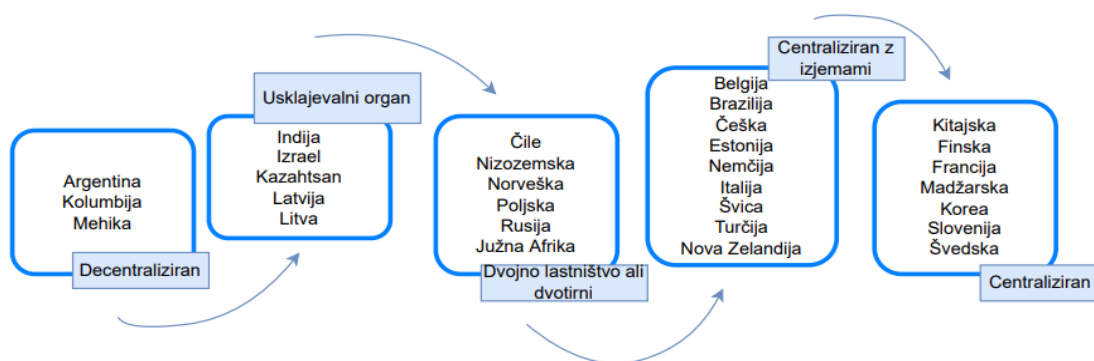
Za centralizirani model je značilno, da ena vladna institucija opravlja nalogo kot delničar v vseh podjetjih in organizacijah, ki so pod nadzorom države. Ta institucija je lahko specializirani lastniški organ ali imenovano vladno ministrstvo. Finančni cilji, tehnična in operativna vprašanja ter proces spremljanja uspešnosti družbenih podjetij vodi osrednji organ. Člani odbora so imenovani na različne načine, vendar bistveni vložki prihaja iz centralne enote.

Kjer dve ministrstvi ali drugi javni instituciji na visoki ravni skupaj izvajata lastništvo, imenujemo to dvojno lastništvo. V tej strukturi se pogosto pojavljata resorno ministrstvo in finančno ministrstvo, ki je pristojno za finančno uspešnost, medtem ko drugo oblikuje poslovanje in operativno strategijo. Dvotirni model je funkcionalno podoben centraliziranemu modelu, ampak ima dva različna portfelja podjetij v državni lasti, ki sta pod nadzorom dveh različnih državnih institucij. Velikokrat se omenja kot dvojno lastništvo, vendar se razlikuje v tem, da je samo en organ vključen v lastništvo vsake kategorije državnih podjetij.

Usklajevalni organ upravlja manjša pooblastila nad državnimi podjetji, ki jih formalno imajo druga ministrstva (in institucije). Primer tega, je koordinacijski oddelek ali specializirana enota, ki deluje kot svetovalna skupina za delničarska ministrstva o tehničnih in operativnih vprašanjih, poleg tega je odgovoren za spremljanje delovanja.

Na koncu progresivne lestvice je decentralizirani model. Veliko število resornih ministrstev ali druge visoke javne institucije izvajajo lastninske pravice nad družbami v državni lasti, in sicer kot razširitev njihovih pristojnosti. Na sliki 1 so prikazani primeri organizacijskih oblik po državah.

Slika 1: Primeri organizacijskih oblik po državah



Prirejeno po OECD (2018).

Slovenija uporablja centraliziran model upravljanja državnega premoženja. Slovenija ima za ta namen ustanovljen SDH. V Sloveniji poznamo še Kapitalsko družbo, katere namen je zagotavljanje dodatnih sredstev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

1.5 Težave državne lastnine

Država, s pomočjo lastnine, subvencij ali državne pomoči, vpliva na trg zaradi tržne nepopolnosti, kajti nevidna roka, kot jo je opisal Adam Smith, ne odpravlja vseh napak na trgu. Vendar zaradi vpliva države nastopijo nove težave. Podjetja v državni lasti, zlasti v nastajajočih tržnih gospodarstvih in državah v razvoju z nizkimi dohodki, se spopadajo z izzivi pri poskusu doseganja različnih političnih in gospodarskih ciljev v okviru trajnostnega poslovnega modela. Bistvena težava je, da ti cilji niso jasno določeni ali ustrezno podprti. Pogosta slabost, ki se pojavlja, je omejena preglednost delovanja državnih podjetij in njihovih finančnih odnosov z državo. Pod težave državne lastnine lahko vključimo še upravljalne težave, vpliv državne lastnine na potrošnike in na cenovno strategijo podjetij. V tem razdelku bomo v petih podpoglavjih podrobneje predstavili težave državne lastnine.

1.5.1 Finančne težave

Ter-Minassian (2017, str. 4) navaja, da mehke proračunske omejitve negativno vplivajo na uspešnost podjetij v državni lasti, saj jih spodbujajo k prevelikemu tveganju in oslabijo spodbudo za učinkovitost. Podjetja v državni lasti so tako kot zasebna podjetja, ki delujejo v istem sektorju, občutljiva na eksogene pretrese, vključno z makroekonomskimi šoki (ciklična nihanja povpraševanja in spremembe mednarodnih cen surovin, obrestnih mer, razpoložljivosti kreditov in menjalnih tečajev) in naravnimi nesrečami (suše, orkani, potresi). Vendar podjetja v državni lasti morda nimajo enakih spodbud kot zasebna podjetja, da se pripravijo na takšne pretrese, ker lahko pričakujejo, da bo njihov lastnik (država) uporabil svoje finančne vire za njihovo reševanje, če bi se šoki uresničili. Ista pričakovanja lahko privedejo do kopičenja čezmernega dolga v državnih podjetjih, zlasti ker finančni trgi po navadi izvajajo ohlapnejša pravila za podjetja v državni lasti kot za primerljiva zasebna podjetja. Medtem ko lahko zasebna podjetja, ki delujejo na konkurenčnih trgih, pričakujejo, da bodo šla v stečaj, če bodo zaradi svoje ne učinkovitosti utrpela dolgotrajne izgube, se podjetja v državni lasti običajno ne spopadajo z grožnjo bankrota, zlasti če so odgovorna za zagotavljanje družbeno občutljivega blaga in storitev ali če zaposlujejo veliko število ljudi. Podobno, če se od družbe v državni lasti zahteva, da spodbuja zaposlovanje, lahko višji stroški dela oslabijo učinkovitost in finančno sposobnost podjetja. To zmanjšuje njihove spodbude za nadzor stroškov in izboljšanje kakovosti njihove proizvodnje. Prav tako lahko daje spodbudo upraviteljem podjetij v državni lasti, da dajejo prednost maksimiranju velikosti podjetij na račun dobičkonosnosti.

Podjetjem v državni lasti se v določenih okoliščinah, kot naštevajo Kowalski, Büge, Sztajerowska in Egeland (2013, str. 4–5), lahko dodelijo ugodnosti, ki ovirajo dostop do trga v državah uvoznih ali vplivajo na izvozno konkurenco. Te prednosti so lahko v obliki neposrednih subvencij, koncesijskega financiranja, državno podprtih jamstev, preferencialne regulativne obravnave, izjem iz protimonopolnih pravil ali pravil o stečaju. Vsako od teh prednosti je mogoče razumeti kot neposredno ali posredno subvencioniranje z zmanjšanjem stalnih ali variabilnih stroškov proizvodnje. Posledično bi imela podjetja v državni lasti, ki bi imela koristi od takšnih prednosti, konkurenčno prednost pred tujimi (in domačimi) zasebnimi konkurenti na domačem ali mednarodnih trgih.

Polega tega bi morala podjetja v državni lasti deliti svoje dobičke z državo, vendar bi lahko pretirana izplačila dividend, ki jih narekujejo proračunske potrebe, vplivala na zmožnost poslovanja državnih podjetij. Na primer, argentinska državna naftna družba YPF je leta 2016 izplačala dividende v višini 602 milijonov dolarjev, čeprav je tisto leto utrpela izgubo v višini več kot milijardo dolarjev. Ti izzivi so še posebej pomembni v kritičnih nefinančnih omrežnih sektorjih (elektrika, voda, kopenski promet, energija) in v javnih bankah (IMF, 2020, str. 52).

Na področju predpisov lahko daje država prednost eni ali drugi strani na ekonomsko neučinkovite načine. Na področju državnega proračuna lahko ukrepi vodijo v statično

neučinkovitost v smislu čezmerne proizvodnje javnih dobrin in napačne razporeditve virov. Čezmerna ekspanzija javnega deleža v celotnem gospodarstvu lahko vodi tudi v dinamično neučinkovitost v smislu nižje rasti na dolgi rok (Cohen, 2001).

Slaba preglednost dejavnosti javnih bank in podjetij ostaja ovira za odgovornost in nadzor. To lahko privede do kopičenja velikih in skritih dolgov, ki jih morajo države rešiti, kar lahko davkoplačevalce včasih stane več kot 10 odstotkov bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP) (Gaspar, Medas & Ralyea, 2020).

1.5.2 Težave pri cenovni strategiji

Greene (2012) navaja, da na splošno določanje cen blaga po mejnih stroških daje potrošnikom najboljše informacije o relativnih stroških različnih izdelkov. To je eden od razlogov, zakaj monopoli napačno razporejajo vire in zakaj se vlade zavzemajo za vlogo pri lastništvu ali določanju cen pri monopolnih dobaviteljih. Na oblikovanje cen v državnih podjetjih pogosto vplivajo navzkrižno subvencioniranje, delno povračilo stroškov in politično vmešavanje. Na primer, v državah, kjer električna podjetja v državni lasti potrošnikom zaračunavajo veliko nižje cene kot zasebna podjetja, so poslovni odjemalci prisiljeni subvencionirati zasebna gospodinjstva. Podoben primer predstavljajo storitve v nacionalnih letalskih družbah, ki so prisiljene opravljati lete daleč in po redko naseljenih regijah po nizkih cenah. Zaradi tega lahko potnikom, ki živijo v večjih naseljenih središčih, zaračunajo visoke cene vozovnice za pokrivanje izgub drugje v omrežju. To navzkrižno subvencioniranje lahko povzroči spodbude za vstop novih zasebnih letalskih prevoznikov na trg in ponudbo cenejših letov med glavnimi mesti. Kjer imajo državna podjetja monopol in močno podporo državnih lastnikov, se ne spopadajo s takojšnjo kaznijo zaradi zaračunavanja visokih cen in izgube prodaje. Hkrati si lahko privoščijo, da cene določijo nižje od mejnih stroškov, vsaj, dokler imajo dostop do proračunske podpore. Vendar določanje cen pod mejnimi stroški ustvarja primanjkljaje in zahteve po proračunski pomoči. Kakor koli že, postavljanje cen daleč od mejnih stroškov povzroča težave. Dodatno pomanjkanje svobode podjetij pri določanju cen lahko povzroči sistematične izgube. Za posledico lahko potem takšno pomanjkanje svobode povzroči kopičenje dolga državne lastnine, vključno z zamudami, in neučinkovito zagotavljanje blaga ali storitev (kot je poslabšanje železniškega omrežja zaradi pomanjkanja vzdrževanja) ali omejeno dostopnost (na primer električno omrežje ne doseže podeželskih območij).

1.5.3 Vpliv na potrošnika

Greene (2012) opredeljuje pomen prevladujočega položaja številnih državnih podjetij, saj imajo manj pobude za zadovoljevanje potreb potrošnikov, razen če to zahteva država kot lastnik. Potrošniki imajo običajno malo izbire, ko ima eno podjetje monopol ali je prevladujoč ponudnik storitev. Tako potrošniška moč sama na splošno ne more prisiliti prevladujočih državnih podjetij k spremembam. Kadar državno podjetje uporablja svoj

monopol za zaračunavanje visokih cen ali pri tem nudi slabe storitve, lahko potrošniki kupijo manj enot, iščejo druge izdelke kot nadomestke ali preprosto ostanejo brez njih. Vsekakor je v okviru osrednjega načrtovanja slaba proizvodnja številnih državnih podjetij številne potrošnike pripeljala do tega, da kopičijo neželene prihranke (ker se jim je zdelo premalo vredno kupovati) ali tihotapijo kakovostnejše potrošniške dobrine iz tujine.

1.5.4 Državni neuspeh

Državni neuspeh (angl. state failure) po Di Vita (2019) je, ko ukrep državne gospodarske politike ali nedejavnost države poslabša tržno razporeditev virov in se s tem zmanjša državna ekonomska blaginja. V nekaterih primerih pride do neuspeha vlade, ker vladno posredovanje ni potrebno, to pomeni, da lahko trg ustrezno obravnava svoje morebitne nepopolnosti. Oblikovalci politik, ne glede na svoje namere, so podvrženi političnim pritiskom, ki določenim interesnim skupinam omogočajo korist na račun javnosti (Winston, 2006, str. 75). Zaradi dinamične narave menjave vlade in gospodarskega procesa trenutno pristojna vlada ne more predvideti prihodnjih ukrepov, ki jih bo sprejela naslednja vlada, prav tako so lahko stališča prihodnjih vlad drugačna. Nepopolne informacije lahko predstavljajo oviro za izboljšanje Paretove učinkovitosti, če oblikovalec politike nima dostopa do vseh ustreznih informacij za sprejetje pravilnega ukrepanja politike ali določitev obsega ukrepa (Di Vita, 2019).

Težava državne lastnine izhaja tudi iz tega, da država intervenira v lastnino podjetja zaradi gospodarskega šoka, ki privede podjetje v težave, in bi njen propad pomenil večjo izgubo zaposlitve v regiji. Po uspešni intervenciji ali izboljšanju razmer, ko bi morala država prodati njeno lastništvo, tega ne stori zaradi politike, javnosti ali ekonomičnosti. S tem škoduje trgu, podjetju, davkoplačevalcem, kar na koncu privede do težav, naštetih v tem poglavju.

1.5.5 Težave pri upravljanju

Rus (2011) navaja, da težave pri upravljanju državne lastnine izhajajo že iz načinov organizacijske strukture. V decentraliziranem modelu je težko uskladiti regulativno in lastniško funkcijo, saj si država prizadeva regulirati trg, na katerem sama nastopa kot lastnik. Temu še dodamo pomanjkljivost nizke stopnje sodelovanja in koordinacije med resorji in kontradikcijo med majhnim vplivom ministrstva, ki je odgovoren za dogajanje v podjetjih. Namreč podjetja imajo svoja vodstva, nadzorne organe in druge zasebne lastnike.

Georgieva in Riquelme (2013, str. 6) zatrjujeta, da navzkrižna lastnina podjetij v državni lasti v nefinančnih sektorjih in državnih finančnih institucijah povečuje fiskalna tveganja in ovira gospodarsko prilagajanje. Državna lastnina obsega kompleksno matriko bank, zavarovalniških skupin in nefinančnih družb, ki so med seboj lastnice. Nekateri od teh se spopadajo s finančnimi težavami in se na koncu glede kapitala zanašajo na državo oziroma na državna sredstva.

Takšno navzkrižno državno lastnino prikazuje graf kompleksnosti državne lastnine podjetja Sava d. d. v prilogi 1. V njej je na grafičen način opisana zapletena matrika lastniške strukture podjetja, ki je v delni državni lasti. Republika Slovenija (v nadaljevanju RS) ima v 100-odstotni lasti Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju ZPIZ) in SDH ter Kapitalsko družbo d. d. ZPIZ ima 34,47-odstotno in SDH 28,09-odstotno last Zavarovalnice Triglav, ki ima še 2,35-odstotno last Save d. d., v kateri ima država še 28,05-odstotno last s pomočjo lastništva Kapitalske družbe d. d. Poleg tega je SDH še 18,69-odstotni lastnik Save d. d.

Da lahko vladni birokrati delujejo v lastnem interesu in ne nujno v interesu državljanov, ki naj bi jim služili, je primer splošnega problema, imenovan problem principal-agent. Problem principal-agent je preprosto znana težava, kako ena oseba prepriča drugo, da naredi, kar želi. Težava je, kako državljani (principal) svoje zaposlene, javne uslužbenke (agente) prepričajo, naj delujejo v njihovem interesu. Podobna težava v zasebnem sektorju je, kako delničarji (principal) pridobijo svoje zaposlene, menedžerje in delavce v podjetjih, ki jih imajo (agente), da delujejo v interesu delničarjev. Težave principal-agent se pojavljajo v vseh organizacijah, bodisi javnih ali zasebnih. Vodje se vedno spopadajo s težavo zagotavljanja, da vedenje njihovih zaposlenih ustreza njihovim željam (Stiglitz & Rosengard, 2015, str. 251). Allen in Vani (2013) dodajata, da v številnih državah vladni organi nimajo dovolj informacij ali zmogljivosti za ustrezno spremljanje podjetij v državni lasti, medtem ko druge nimajo smernic za finančno poročanje podjetij v državni lasti.

Na splošno sta šibko upravljanje in korupcija med glavnimi viri težav, s katerimi se spopadajo podjetja v državni lasti. Raziskava med 38 državami kaže, da je uspešnost podjetij v državni lasti (donosnost in učinkovitost) slabša v državah z visoko stopnjo korupcije (IMF, 2019).

2 UPRAVIČENOST DRŽAVNE LASTNINE

V tem poglavju bomo podrobneje spoznali štiri posamezne ekonomske razloge, s pomočjo katerih utemeljujemo državno lastnino. Osredotočili se bomo na nastanek ekonomskih razlogov, opisali težave in kakšne rešitve ponuja trg ali država. Seznanili se bomo s Paretovo učinkovitostjo in kako je povezana z monopolom, javnimi dobrinami, eksternalijami in nepopolnimi informacijami. Prav tako ni mogoče spregledati politične vloge v državni lastnini, saj z lastništvom in nadzorom določenih virov, sredstev in podjetij vpliva na njihovo delovanje in s tem prevzema določene naloge.

2.1 Učinkovitost in državna lastnina

Tajnikar in Ponikvar (2013) razlagata, da je obstoj različnih lastninskih oblik zgodovinsko in teoretično pogojen z njihovo visoko učinkovitostjo. Enako velja tudi za državno lastništvo, zato je obstoj državnega lastništva racionalen le takrat, ko je upravičen z večjo

učinkovitostjo. Zato lahko analiza državnega lastništva temelji le na ekonomski teoriji, ki se ukvarja predvsem z vprašanjem učinkovitosti. Čeprav se v glavnem ukvarja z zasebnim lastništvom in trgi, je v učinkovitost usmerjena ekonomska teorija, ki daje splošno sprejeto opredelitev učinkovitosti, marginalistična teorija švicarske ekonomske šole z enim od njenih najuglednejših predstavnikov, Vilfredom Paretom. Stiglitz in Rosengard (2015) ugotavljata, da je družbena korist maksimirana, ko so izpolnjeni trije pogoji ekonomske učinkovitosti ali Paretova pravila. Konkurenčna gospodarstva izpolnjujejo vse tri pogoje.

Stiglitz in Rosengard (2015) razdelita te pogoje na tri dele:

- Učinkovitost menjave: mejna stopnja zamenjave med katerima koli dvema vrstama blaga mora biti enaka za vse posameznike.
- Učinkovitost proizvodnje: mejna stopnja tehnične zamenjave med katerima koli dvema produkcijskima dejavnikoma mora biti enaka za vsa podjetja.
- Učinkovitost v menjavi in proizvodnji: mejna stopnja transformacije mora biti enaka mejni stopnji zamenjave.

Tajnikar in Došenović (2015) Paretova pravila razvrstita na pet delov. Prvo Paretovo pravilo pravi, da so dobrine razdeljene med potrošnike tako, da z danim obsegom dobrin dosegajo maksimalno korist vseh posameznikov v družbi, medtem ko so mejne stopnje substitucije med potrošniki izenačene. Drugo Paretovo pravilo govori, da so proizvodni dejavniki v vsakem podjetju zaposleni na način, da vsako podjetje ob krčenju stroškov z danimi proizvodnimi dejavniki proizvede največje količine dobrin, medtem ko so mejne stopnje tehnične nadomestitve izenačene med proizvodnjami. Tretje Paretovo pravilo določa, da so proizvodni dejavniki razdeljeni med podjetja na način, da ob danih količinah teh dejavnikov proizvedemo čim večje količine dobrin in so mejni faktorski prihodki med podjetji izenačeni. Četrto Paretovo pravilo izreka, da so proizvodnje razdeljene med podjetja tako, da vsa podjetja s pomočjo povečanega dobička proizvedejo količine dobrin, ki so maksimalne ob dani količini proizvodnih dejavnikov, saj so mere proizvodne transformacije izenačene med podjetji in zadnje peto Paretovo pravilo pravi, da so zaradi dobičkonosnega motiva na strani proizvajalcev in motiva povečanja koristi na strani potrošnikov proizvodnje in potrošnje usklajene tako, da v družbi iz dane količine proizvodnih dejavnikov proizvedemo natančno tiste dobrine, ki jih potrošnik v potrošnji tudi pričakuje, medtem ko so mejne stopnje substitucije pri potrošnikih in mere proizvodne transformacije pri prodajalcih med sabo izenačene.

Paretova pravila so izpolnjena, ko potrošniki maksimirajo svojo uporabnost, ko podjetja maksimirajo svoje dobičke ter ko so cene dane in enake za vse gospodarske subjekte. Hkrati so trgi sestavljeni iz ponudbe in povpraševanja. Predpostavki, da potrošniki maksimirajo svojo uporabnost in da podjetja maksimirajo dobiček, je mogoče izpolniti le v okoliščinah zasebnega lastništva. Zato je zasebno lastništvo zgodovinski predpogoj sodobnega gospodarstva. Zaščita zasebne lastnine sredstev potrošnikov in kapitala investitorjev je tako

ključnega pomena za učinkovito delovanje sodobnega gospodarstva (Tajnikar & Ponikvar, 2013).

Učinkovitost ekonomisti opredeljujejo na več načinov, vključno z X-učinkovitost, alokativno učinkovitostjo in dinamično učinkovitostjo. X-učinkovitost je najbližje tistemu, kar večina neekonomistov opredeli kot učinkovitost. Za X-učinkovitost gre takrat, kadar se odvija proizvodnja blaga, z minimalnimi stroški glede na uporabljena sredstva. Če so sredstva zapravljena ali razuzdano uporabljena pri proizvodnji blaga, potem je to X-neučinkovitost (Le Grand, 1991). Dinamična učinkovitost podjetjem zagotavlja spodbudo za inovacije (Stiglitz & Rosengard, 2015). Podjetje tako zniža svoje proizvodne stroške ali najde boljše načine za izpolnjevanje želje potrošnikov. Na ravni države je dinamična učinkovitost identifikacija s stopnjo gospodarske rasti. Višja, kot je stopnja rasti, tem bolj dinamično učinkovito je gospodarstvo. Alokativna učinkovitost je precej širši koncept. Vključuje X-učinkovitost, v smislu, da če je proizvodnja blaga X-neučinkovita, bo tudi alokacijska neučinkovita (Le Grand, 1991). Nadalje, medtem ko se statična učinkovitost običajno nanaša na optimalno razporeditev virov po dejavnostih za gospodarstvo kot celoto v določenem času, se dinamična učinkovitost nanaša na tako optimalno razporeditev v celotnem času. Na dinamično učinkovitost je mogoče učinkovati s spremembami skupne factorske produktivnosti skozi čas, ki je posledica sprememb v tehnologiji, tj. inovacij procesov in izdelkov, demografske sestave, porazdelitve dohodka in mešanice dejavnosti (Cohen, 2001).

Medtem ko lahko zasebna podjetja na splošno opišemo, da so upravljana z namenom maksimiranja povečanja neto vrednosti podjetja, za javna podjetja to ni pomembno. Učinkovitost skoraj nikoli ni politični cilj javnega podjetja. Malo verjetno je, da bi lahko našli javno podjetje z enako proizvodno funkcijo kot učinkovito zasebno podjetje. Učinkovitost prav tako ni cilj zasebnega podjetništva. Učinkovitost ni cilj, je pogoj za doseg cilja. Zaradi tega potem ne moremo pričakovati, da bo učinkovitost cilj javnih podjetij. Opredelitev učinkovitosti javnega podjetja je lahko navedena v že znani Paretovi obliki. Primerjava učinkovitosti javnih in zasebnih podjetij je običajno težka, saj pogosto delujejo v različnih delih gospodarstva in se spopadajo z različnimi omejitvami. Javne počte so dolžne oskrbeti vse dele države, medtem ko zasebna podjetja lahko izberejo najdonosnejše dele. Rezultat je, da je težko priti do trdnih dokazov o neučinkovitosti države (Stiglitz & Rosengard, 2015, str. 214).

Tajnikar in Ponikvar (2013) razumeta ekonomsko utemeljitev obstoja državne lastnine le v smislu stopnje, do katere je državna lastnina sposobna izboljšati učinkovitost gospodarstva. Takšno izboljšanje je seveda možno le, če trgi ne dosežejo Paretovega optimuma in s tem družbe ne pripeljejo do največje družbene koristnosti.

2.2 Vloga politike

Stiglitz in Rosengard (2015) opozarjata na dejstvo, da obstoj povpraševanja po javnem zagotavljanju nekega blaga ali storitve samo po sebi ne pomeni, da je prišlo do tržne nepopolnosti. Nekatere zahteve po javnem zagotavljanju izhajajo iz nezadostnega razumevanja trga in zmožnosti vlade, da stvari izboljša. Ugotavljanje, ali tržna nepopolnost obstaja ali ne, je bistven korak pri določanju ustreznega obsega za ukrepanje vlade.

Vloga države, vključno z njeno vpletenostjo v gospodarstvo, je bila vedno politično vprašanje. Država je vgrajena družbena institucija. Zato je uspešnost stanja mogoče analizirati ne samo s tehničnega, temveč tudi s političnega vidika. Gre za pomembno razsežnost učinkovitosti države, pa tudi za to, čigavim interesom se največ služi in kako ukrepi države vplivajo na druge družbene institucije. Liberalna demokracija gre skupaj s svobodnim načelom tržnega gospodarstva. Diktatura je povezana z birokratskim nadzorom in koordinacijo gospodarstva. Politična scena pokaže tudi razlike med institucionalnimi sistemi. Tržne gospodarske institucije so včasih povezane s šibkimi demokratičnimi institucijami in vplivnimi karizmatičnimi voditelji. V takih avtokracijah lahko običajno opazimo visoko stopnjo centralizacije pri odločanju, ki državi zagotavlja močnejši nadzor nad gospodarstvom (Szanyi, 2019). Po zlomu komunističnega antitržnega sistema je med ekonomisti močno obveljalo prepričanje, da tržna kompetitivnost vodi do učinkovitosti in inovativnosti, čeprav s številnimi negativnimi izkušnjami s sorazmerno prosto delujočim trgom. Zlasti kriza v Združenih državah Amerike (v nadaljevanju ZDA) leta 1929 je pomembno pripomogla k dejavnejši vlogi države (Ferfila, 2007).

Tajnikar in Ponikvar (2013) razlagata, da je državno lastništvo v podjetjih potrebno, ker zasebni cilji ne vodijo k uresničevanju družbenih interesov in izpolnjevanju družbenih ciljev v smislu maksimiranja skupne družbene koristnosti. Družbene cilje je mogoče opredeliti le skozi politični proces. Ko naj bi državna podjetja sledila družbenim ciljem in ko je družbene cilje mogoče opredeliti le skozi politični proces, je upravičeno verjeti, da bi politika morala imeti možnost vplivati na odločitve v državnih podjetjih. V sodobnem političnem sistemu je le vlada odgovorna za opredelitev in doseganje družbenih ciljev v smislu maksimiranja skupne družbene koristnosti in posledično za ustrezno upravljanje podjetij v državni lasti. Vlada je potem odgovorna parlamentu in parlament volivcem.

Ena izmed teorij, ki opisuje soodvisnost med družbenimi institucijami, gospodarskim dogajanjem in političnimi odločitvami, je teorija javne izbire ali ekonomska teorija politike. Gre za preučevanje političnega trga na osnovi ekonomske metodologije oziroma z metodami ekonomske analize. Tako javna izbira pomeni odločitev o stvareh, ki se tičejo vseh nas. Politiki se vedejo racionalno, tako da poskušajo povečati svojo osebno korist, zato ne bodo izbrali, kar je najboljše po ekonomski teoriji, ampak tisto odločitev, ki jim bo prinesla največ volivcev in podpornikov. Čeprav bi se z ukrepom strinjali vsi ekonomisti, ni nujno, da vlada tak ukrep sprejme (Setnikar-Cankar, Klun, Pevcin, Aristovnik & Andoljšek, 2009, str. 61).

Selektivne politike onemogočajo konkurenco na izbranih trgih, predvsem na področju financ in bančništva, gospodarske javne službe, energetike ter plinske in naftne industrije in dobave. To so veje strateškega pomena s političnega vidika in z manipuliranjem cen lahko vlade uspešno vplivajo na porabo (Szanyi, 2019). OECD (2015) opisuje, da mora država delovati kot informiran in dejaven lastnik, ki zagotavlja, da se upravljanje podjetij v državni lasti izvaja na pregleden in odgovoren način, z visoko stopnjo strokovnosti in učinkovitosti.

V spodnjih odstavkih OECD (2015) predstavlja šest nalog države:

- Vlade bi morale poenostaviti in standardizirati pravne oblike, pod katerimi delujejo podjetja v državni lasti. Njihove operativne prakse bi morale slediti splošno sprejetim korporativnim normam.
- Vlada bi morala dovoliti podjetjem v državni lasti popolno operativno avtonomijo za doseganje opredeljenih ciljev in se vzdržati poseganja v upravljanje podjetij v državni lasti. Vlada kot delničar se mora izogibati ponovnemu opredeljevanju ciljev državnih podjetij na netransparenten način.
- Država bi morala dovoliti upravnim odborom podjetij v državni lasti, da izvajajo svoje odgovornosti, in spoštovati njihovo neodvisnost.
- Izvrševanje lastninske pravice mora biti jasno opredeljeno znotraj državne uprave. Izvrševanje lastninske pravice naj bo centralizirano v enem lastniškem subjektu, če to ni mogoče, ga izvaja usklajevalni organ. Ta »lastniški subjekt« bi moral imeti zmogljivosti in pristojnosti za učinkovito opravljanje svojih nalog.
- Lastniški subjekt mora biti odgovoren ustreznim predstavniškimi organom in imeti jasno opredeljena razmerja z ustreznimi javnimi organi, vključno z državnimi vrhovnimi revizijskimi institucijami.
- Država bi morala delovati kot ozaveščena in dejavna lastnica in bi morala uveljavljati svoje lastninske pravice v skladu s pravno strukturo vsakega podjetja.

Glavne odgovornosti države vključujejo (OECD, 2015):

- Biti zastopana na skupščini delničarjev in učinkovito uveljavljati volilne pravice;
- Imenovanja upravnih odborov v podjetjih v državni lasti, v popolni ali večinski lasti, morajo temeljiti na dobro strukturiranih, na zaslugah temelječih in preglednih postopkih, poleg tega mora država dejavno sodelovati pri imenovanju upravnih odborov vseh podjetij v državni lasti in prispevati k raznolikosti upravnih odborov;
- Določitev in spremljanje izvajanja pooblastil in ciljev za podjetja v državni lasti, vključno s finančnimi cilji, cilji kapitalske strukture in stopnjami tolerance tveganja;
- Vzpostavitev sistemov poročanja, ki lastniškemu subjektu omogočajo redno spremljanje, revizijo in ocenjevanje uspešnosti podjetij v državni lasti ter nadziranje in spremljanje njihove skladnosti z veljavnimi standardi korporativnega upravljanja;
- Razvoj politike razkritja za podjetja v državni lasti, ki določa, katere informacije je treba javno razkriti, ustrezne kanale za razkritje in mehanizme za zagotavljanje kakovosti informacij;

- Vzdrževanje stalnega dialoga z zunanjimi revizorji in s posebnimi državnimi nadzornimi organi, kadar je to primerno in dovoljeno nastrani pravnega sistema in s stopnjo lastnine države;
- Vzpostavitev jasne politike plačila za upravne odbore podjetij v državni lasti, ki spodbuja dolgoročne in srednjeročne interese podjetja ter lahko pritegne in motivira kvalificirane strokovnjake.

2.3 Tržne nepopolnosti

Trgi niso Pareto učinkoviti pod šestimi pomembnimi stanji, imenovanimi tržne nepopolnosti, ki dajejo utemeljitev državi za njeno posredovanje na trgu. Stiglitz in Rosengard (2015) navajata, da je ekonomija blaginje Pareto učinkovita le v določenih okoliščinah ali pogojih. Prvo stanje, v katerem je trg neučinkovit, je, kadar obstaja monopol ali drugače povedano na trgu ni konkurence. Drugo stanje so javne dobrine, ki jih trg ne bo zagotavljal v zadostni količini. Naslednje stanje so zunanji učinki, ki negativno vplivajo na druge. Četrto stanje so nepopolni trgi, ker ne nudijo blaga ali storitev. Peto stanje je informacijska asimetrija in zadnje stanje so brezposelnost, inflacija in neravnovesje. Ekonomska teorija (Greene, 2012) navaja, da bi morali zasebni trgi zagotavljati optimalno razporeditev blaga in storitev, če so izpolnjene določene kritične predpostavke.

Ključne predpostavke so (Greene, 2012):

- Trg obstaja za vsako blago in storitev.
- Za vsak trg je značilna popolna konkurenca, kar pomeni, da noben posameznik ali majhna skupina agentov nima moči vplivati na cene.
- Vsakdo na vsakem trgu ima preprost dostop do istih informacij (»vsak ve, kar ve kdo na trgu«).
- Pogajanja in izvrševanje pogodbe imajo zanemarljive stroške.
- Proizvodne funkcije izkazujejo padajoče donose na obseg v proizvodnji, kar pomeni, da čez neko točko začnejo stroški na enoto proizvodnje vsakega blaga ali storitve naraščati (zaradi tega je učinkovito, da obstaja več kot en proizvajalec vsakega predmeta).
- Ni zunanjih učinkov, kar pomeni, da proizvodnja in/ali potrošnja dobrin na strani ene strani ne bo vplivala na dobro počutje tistih, ki je ne proizvajajo ali trošijo.
- Proizvajalci lahko tistim, ki ne plačajo blaga, preprečijo dostop do blaga. Z drugimi besedami, ni dobrin, do katerih ima dostop vsakdo, če ima ena oseba dostop do njih.
- Ljudje imajo podobne preference in podobno ekonomsko blaginjo.

Zgornje predpostavke ne odražajo resničnosti, ter so velikokrat kršene, kar prinaša naslednje posledice (Greene, 2012):

- Vsako blago nima pripravljenih trgov. Na primer, zasebne zavarovalnice morda nočejo zagotoviti zdravstvenega zavarovanja za vse posameznike brez omejitev, ker bo zahteva premije odgnala zdrave kupce, le bolni posamezniki bodo plačali premijo, kar bo prineslo visoke stroške. Ekonomisti to situacijo imenujejo »neustrezna selekcija« (angl. adverse selection).
- Za številne trge je značilna nepopolna konkurenca v katerih je malo kupcev ali prodajalcev, kar pomeni, da imajo nekateri tržno moč, da vplivajo na ceno blaga. V tem primeru bo tržna cena običajno preseгла mejne stroške, kar bo izkrivilo razporeditev virov, saj nekateri ljudje na trgu kupujejo (ali prodajajo) manj, kot bi želeli, če bi bili trgi konkurenčni in cena enaka mejnim stroškom. Monopolist, na primer, dvigne tržno ceno artikla, zaradi česar se izdelek kupuje manj kot na trgu s popolno konkurenco.
- Za številne trge, zlasti v finančnem sektorju, so značilne nepopolne informacije. Na teh trgih lahko bolj obveščena stran izvabi neobičajne dobičke od drugih, zviša stroške, zmanjša prodajo in ponovno izkrivlja razporeditev virov. Pretkani zdravniki lahko na primer naročijo nepotrebne preiskave in storitve, če niso predmet pregleda, medtem ko lahko premeteni finančniki skrijejo informacije pred javnostjo, če niso nadzorovani.
- Pogajanja in izvrševanje pogodbe sta običajno draga. Medtem ko lahko zasebna arbitražna reši nekatere zahtevke, bodo za mirno reševanje sporov morda potrebna sodišča.
- Nekatere storitve, kot so proizvodnja električne energije, telefonske storitve in železnice, kažejo enakomerno padajoče povprečne stroške, ker so mejni stroški, dobave drugega kupca zelo nizki in režijski stroški so tako rekoč fiksni. Pri takšnih storitvah se bodo trgi nagibali k monopolu in monopolne cene bodo prevladovale, razen če država postane dobavitelj ali regulira vedenje monopolnega zasebnika.
- Veliko dobrin ima zunanje učinke, bodisi negativne bodisi pozitivne. Po drugi strani na primer proizvodnja številnih izdelkov povzroča odpadke in onesnaženje, medtem ko vsak avto na natrpani avtocesti prispeva k zastojev. Veliko drugih predmetov ima pozitivne zunanje učinke. Na primer, osnovne raziskave zagotavljajo neznane koristi, ki jih drugi lahko izkoristijo, komercializacijo, medtem ko javni programi cepljenja ščitijo vse z zmanjšanjem pojavnosti nalezljivih bolezni. Če bodo ljudje prepuščeni zgolj trgu, se lahko znajdejo s preveč onesnaženosti in zastojev, saj tisti, ki ustvarjajo negativne zunanje učinke, ne bodo nosili stroškov, ki jih nalagajo drugim.
- Nekatera blaga imajo to značilnost, da če ima kdo dostop do njih, imajo dostop vsi, tudi tisti, ki zanje niso plačali. Na primer, vsi v skupnosti imajo koristi od učinkovite policije in sodnega sistema, ki prispevata k okolju z nizko stopnjo kriminala, ne glede na to, ali plačujejo davke ali ne. Podobno močna in pravilno delujoča vojska ščiti vse državljane države.

Tako kot smo spoznali v prejšnjih odstavkih, Tajnikar in Ponikvar (2011) potrjujeta, da ima državno lastništvo mesto v podjetjih le takrat, ko ni mogoče uvesti konkurence ali ko je trg

povezan s tržnimi nepopolnostmi. Ker v obeh primerih trg ni sposoben pripeljati gospodarstva v stanje, ko nobenemu članu družbe ne more biti boljše, ne da bi bil kdo drug na slabšem, je državno lastništvo koristno. Greene (2012) povezuje, da zaradi različnih nepopolnosti zasebni trgi ne bodo mogli zagotoviti vseh dobrin in storitev, ki jih ljudje želijo na optimalen način, in da lahko vlada izboljša rezultat z odpravo teh nepopolnosti.

2.3.1 Nepopolna konkurenca

Mankiw (2008) opisuje monopol, če je podjetje edini prodajalec svojega izdelka in če njegov izdelek nima bližnjih substitutov. Temeljni vzrok monopola so ovire za vstop. Monopol ostaja edini prodajalec na svojem trgu, ker druga podjetja ne morejo vstopiti na trg in z njim konkurirati.

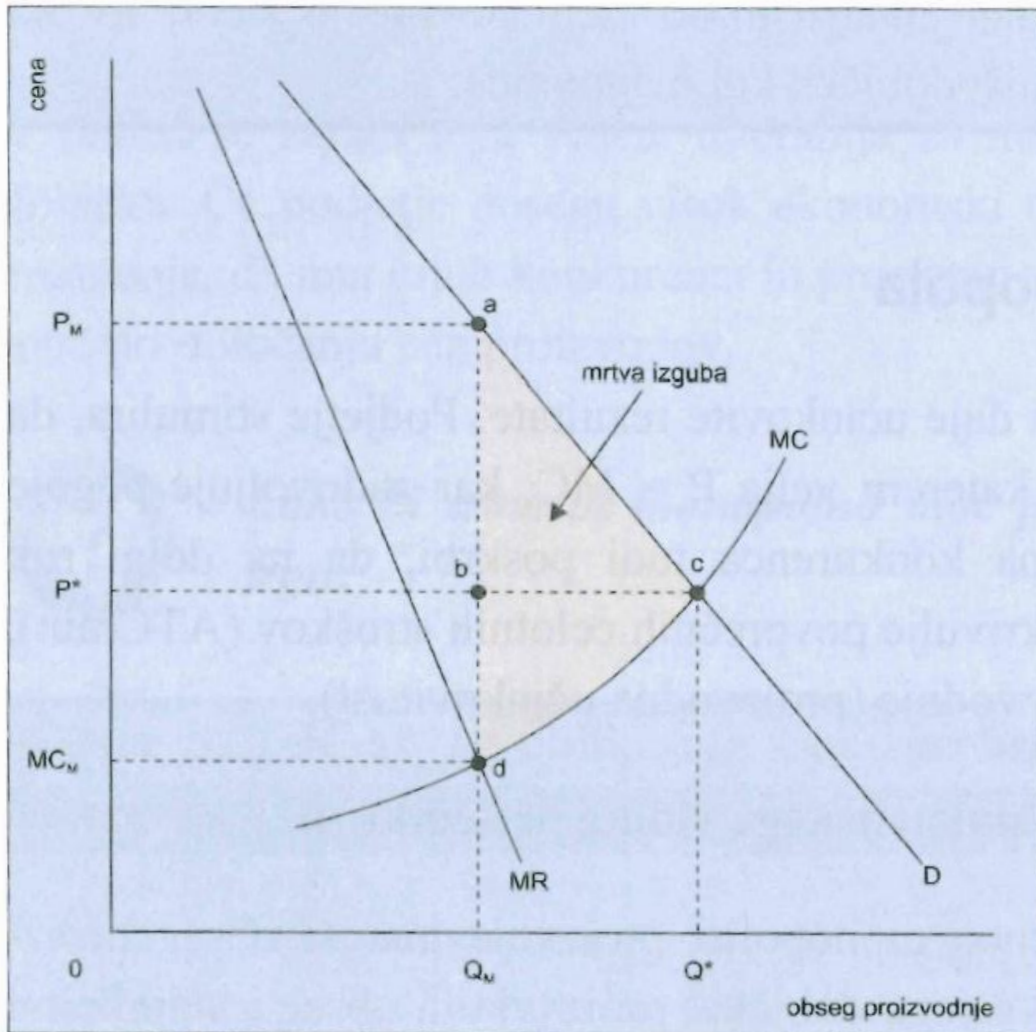
Vstopne ovire imajo tri glavne vire (Mankiw, 2008):

- Monopolni viri: ključni vir, potreben za proizvodnjo, je v lasti enega samega podjetja.
- Vladna ureditev: vlada daje enemu podjetju izključno pravico do proizvodnje določenega blaga ali storitve (Zakon o patentih in avtorskih pravicah je pomemben primer).
- Proizvodni proces: posamezno podjetje lahko izvaja proizvodnjo z nižjimi stroški kot večje število proizvajalcev.

Mankiw (2008) za proizvodni proces doda, da ko posamezno podjetje lahko dobavi blago ali storitev celotnemu trgu po nižji ceni kot dve ali več podjetji, opisujemo to kot naravni monopol. Tajnikar (2006) imenuje naravni monopol kot določeno obliko podjetja, v katerem prevladujejo ekonomije obsega tudi pri zelo velikem obsegu proizvodnje. V takem primeru se za posameznega ponudnika zmanjšujejo tudi povprečni stroški in je sposoben izpodriniti vsakega konkurenta, ki ni sposoben ohranjati povprečnih stroškov na sprejemljivi ravni. Mankiw (2008) primer naravnega monopola opisuje na distribuciji vode. Da bi zagotovilo vodo prebivalcem mesta, mora podjetje zgraditi omrežje cevi po vsem mestu. Če bi dve ali več podjetij tekmovalo pri zagotavljanju te storitve, bi morale vsako podjetje plačati fiksne stroške izgradnje omrežja. Tako so povprečni skupni stroški vode najnižji, če eno podjetje oskrbuje celoten trg. Greene (2012) naravnemu monopolu še dodaja proizvodnjo in distribucijo električne energije. Stacionarne telefonske storitve so pogosti primeri naravnih monopolov.

Vemo, da v popolni konkurenci podjetje proizvaja obseg proizvodnje, pri katerem velja $P = MC$, kar zadovoljuje pogoje alokacijske učinkovitosti. V primerjavi s popolno konkurenco monopolist proizvaja manjši obseg proizvodnje z najnižjimi stroški, saj ga iz preprostega razloga motivira največji dobiček. Ker obračunava ceno, ki je višja od mejnih stroškov ($P > MC$), krši pravilo alokacijske učinkovitosti in s tem ne maksimira skupne družbene blaginje. Cena proizvoda (družbeno vrednotenje) je večja od mejnih stroškov proizvodnje (družbenih stroškov). Monopolni obseg proizvodnje z alokacijskega vidika ni učinkovit, kar je vidno na sliki 2 (Prašnikar, Domadenik & Koman, 2015b).

Slika 2: Grafični prikaz monopola



Vir: Prašnikar, Domadenik & Koman (2015b).

Pravokotnik P^*P_mab ter polji abc in bcd prikazujejo spremembo, ki je posledica monopola, potrošnikovega in ponudnikovega presežka. Monopolist poveča svoj presežek za razliko med površino P^*P_mab in površino polja bcd . Potrošnikov presežek se zmanjša za vsoto površine pravokotnika P^*P_mab in površine trikotnika abc . Čista mrtva izguba je enaka vsoti abc in bcd .

Mankiw (2008) dokazuje, da je neučinkovitost monopola mogoče izmeriti s trikotnikom izgube mrtve teže, kot je prikazano na sliki 2. Ker krivulja povpraševanja odraža vrednost za potrošnike in krivulja mejnih stroškov stroške monopolnega proizvajalca, je območje trikotnika izgube mrtve teže med krivuljo povpraševanja in krivuljo mejnih stroškov enako celotnemu presežku, izgubljenemu zaradi monopolnega oblikovanja cen. Zmanjšanje gospodarske blaginje je posledica monopolne uporabe svoje tržne moči.

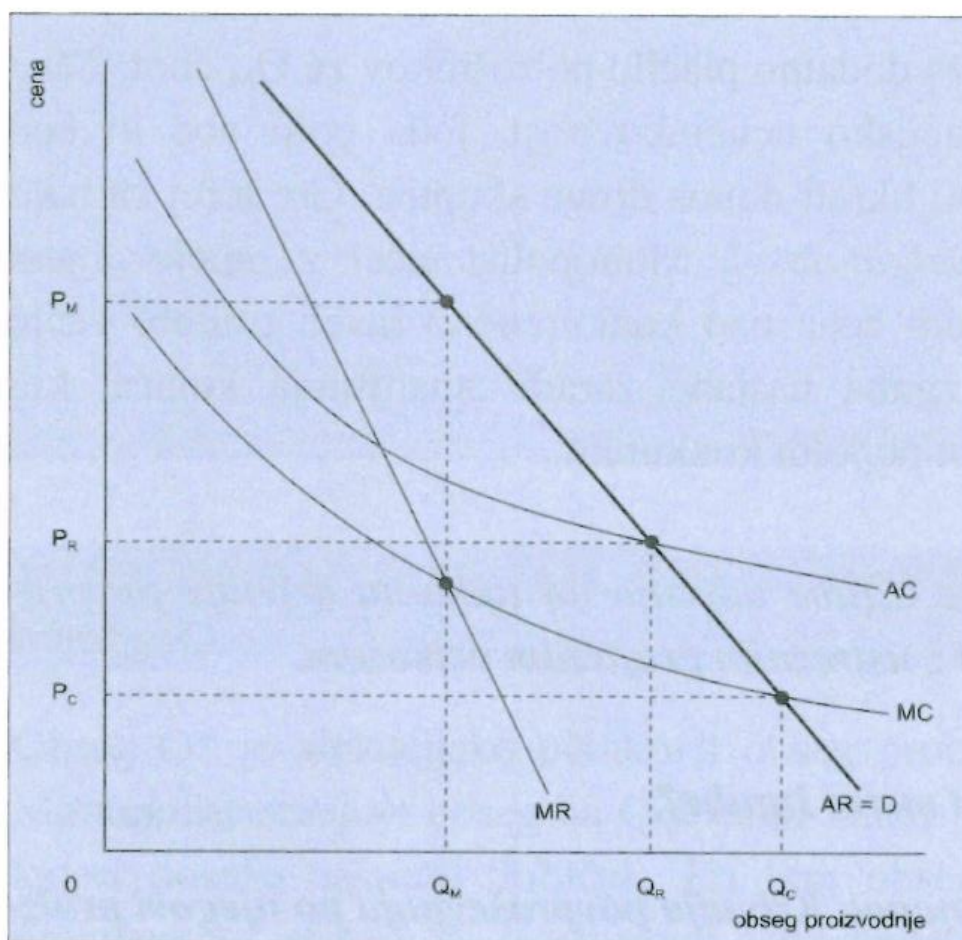
Prašnikar, Domadenik in Koman (2015b) na sliki 2 opisujejo, da je alokacijsko učinkovit obseg proizvodnje Q^* , pri katerem je $P = MC$. Monopolist omejuje obseg na Q_m , saj s tem zaračuna monopolno ceno P_m in pri tem dosega največji dobiček. Polje adc predstavlja mrtvo izgubo, ki je posledica alokacijske neučinkovitosti. Monopolist omeji obseg proizvodnje, posledica česar je cena P_m , ki je višja od mejnih stroškov. Pri tem pridobi monopolist manj, kot potrošniki izgubijo. Monopolist sicer z omejevanjem obsega proizvodnje in dvigovanjem cene nad konkurenčno raven pridobi večjo rezino sicer manjšega kolača. Izguba nastane zaradi zmanjšanja kolača, ker monopolist proizvaja manj enot kot popolni konkurent.

Mankiw (2008) poudarja, da monopolni dobiček ni družbeni problem. Težava na monopolnem trgu nastane, ker podjetje proizvede in proda količino proizvodnje, ki je nižja od ravni, ki maksimira skupni presežek. Ta neučinkovitost je povezana z visoko ceno monopola. Potrošniki kupijo manj enot, ko podjetje dvigne svojo ceno nad mejne stroške. Težava izhaja iz neučinkovito nizke količine proizvodnje.

Prašnikar, Domadenik in Koman (2015b) na sliki 3 prikazujejo naravni monopol. Ker povprečni stroški padajo v celotnem pasu proizvodnje, so mejni stroški vedno pod povprečnimi stroški. Brez regulacije cen bi podjetje proizvajalo Q_m s ceno P_m . Država želi omejiti negativne posledice monopola, ker bi bilo najbolje postaviti ceno v višini mejnih stroškov, toda takrat bi podjetje poslovalo z izgubo, saj ne bi pokrivalo povprečnih stroškov in bi bilo prisiljeno v stečaj. Če uravnamo ceno na P_r , podjetje dosega ničelni dobiček.

Greene (2012), kot je prikazano na sliki 3, opisuje, da lahko pričakujemo, da bo monopolist izbral tržno ceno in raven proizvodnje, pri čemer so mejni stroški enaki mejnemu prihodku. Ko se krivulja povpraševanja nagne navzdol, bo tržna cena presegla mejni prihodek, medtem ko monopolist zasluži dobiček, ki ga kaže območje med krivuljo povpraševanja in krivuljo povprečnih stroškov za vsako prodano enoto. Ker tržna cena presega mejni prihodek, se potrošniki odločijo za manjšo potrošnjo, kot bi se v bolj optimalnem primeru, ko je cena enaka mejnim stroškom. V takšnih razmerah lahko vlada posreduje in izboljša blaginjo potrošnikov bodisi z upravljanjem podjetja in določanjem cene po mejnih stroških bodisi z uvedbo podobne ureditve za obstoječega zasebnega dobavitelja. Ker povprečni stroški presegajo mejne stroške, mora država izgubo nadomestiti s proračunskim transferjem (na račun davkoplačevalcev) ali določiti ceno na povprečne stroške (kar daje drugi najboljši rezultat). Tajnikar (2006) pojasnjuje, da je v tem primeru država prisiljena omejiti delovanje na trgu le na eno samo podjetje, pri čemer mu država dopušča ustvarjanje normalnih donosov na njegove naložbe.

Slika 3: Grafični prikaz naravnega monopola



Vir: Prašnikar, Domadenik & Koman (2015b).

Greene (2012) nadaljuje, da če vlada posreduje in pridobi monopolnega dobavitelja, ji ni treba poskušati povečati dobička. Namesto tega lahko določi ceno na družbeno učinkoviti ravni, pri čemer je cena (točka na krivulji povpraševanja) enaka mejnim stroškom. Na tej točki, P_c , bodo potrošniki želeli kupiti bistveno več enot (Q_c). Vendar pri P_c cena pokriva le mejne stroške proizvodnje in ne nastalih režijskih ali fiksnih stroškov. Tako država izgubi znesek, ki je enak razliki med povprečnimi stroški in mejnimi stroški pri proizvodnji Q_c za vsako prodano enoto. Država mora to izgubo na neki način pokriti, bodisi z dodelitvijo sredstev iz splošnih prihodkov bodisi s tem, da se državno podjetje zadolži ali izda obveznice za pokritje izgube.

Če država nima sredstev za kritje izgube ali raje razporedi svoja sredstva v druge dejavnosti, se lahko cena določi na ravni, na kateri pokriva povprečne proizvodne stroške (P_r). V tem primeru državno podjetje krije vse svoje stroške in ne potrebuje proračunske podpore države. Pri tej ceni, ki je z vidika trga nekoliko manj učinkovita (ker cena presega mejne stroške), bodo potrošniki želeli kupiti nekoliko manj enot (Q_r).

Mankiw (2008) povzema, da monopolom v nasprotju s konkurenčnimi trgi ne uspe alocirati virov učinkovito. Monopoli proizvedejo manj od družbeno zaželene količine proizvodnje in posledično zaračunavajo cene nad mejnimi stroški. Država (Prašnikar, Domadenik & Koman, 2015b) uporablja v ta namen različne rešitve. Nekatere oblike uravnavanja delovanja monopola so poddržavljanje podjetja, reguliranje stopnje donosa, konkurenca med morebitnimi nosilci storitev naravnega monopola in protimonopolna zakonodaja.

Tajnikar in Ponikvar (2013) v primeru nepopolne konkurence ponujata tri rešitve. Prva rešitev je povezana s protimonopolno politiko, ki je lahko uporabljena, za vzpostavljanje konkurenčnih okoliščin, bodisi s spremljanjem vstopnih pogojev, z regulacijo števila dobaviteljev ali z odpravo kartelnih povezav. Druga je regulacija cen, ki nepopolno konkurenčnim podjetjem preprečuje, da bi pobirala monopolne dobičke. A ker regulacija cen državi ne omogoča, da bi cene določala dovolj nizko, to je pod presekom mejnih stroškov in krivuljo povpraševanja, regulacija cen ne odpravi v celoti monopolne neučinkovitosti. Tretja možnost je nacionalizacija monopolističnega podjetja. V tem primeru država določa monopolne cene na ravni minimalnih povprečnih stroškov, če trg to dopušča. V tem primeru se potencialne monopolne rente pretvorijo v prihodke države in celotne družbe, torej davkoplačevalcev.

2.3.2 Javne dobrine

Greene (2012) navaja, da imajo javne dobrine dve glavni značilnosti. Prvo značilnost ekonomisti imenujejo »netekmovalnost v porabi«, kar pomeni, da jih lahko uporablja veliko ljudi hkrati in nikomur se poraba ne zmanjša, ko se doda še en uporabnik. Drugič, dobrine kažejo »neizključljivost«, kar pomeni, da je ljudem težko preprečiti, da bi jih uporabljali, ko so na voljo, tudi če zanje ne plačajo. To povzroča problem, ki ga ekonomisti imenujejo zastojarski problem (angl. free rider problem), pri čemer lahko ljudje dobijo nekaj, ne da bi morali za to plačati. Stiglitz in Rosengard (2015) podrobneje pojasnjujeta problem free rider, kot nepripravljenost posameznikov, da bi prostovoljno prispevali k podpori javnih dobrin. Neizvedljivost racioniranja s cenovnim sistemom implicira, da konkurenčni trg ne bo ustvaril količine javnega dobrega, ki bi ustrezala Paretovi učinkovitosti. A ker bi vsi posamezniki imeli koristi od ponujenih storitev, ne glede na to, ali so prispevali k storitvi, ne bi imeli nobene spodbude, da bi storitve plačali prostovoljno. Zato je treba posameznike z obdavčitvijo prisiliti, da podpirajo te dobrine. Klasičen primer (Greene, 2012) je tako imenovana »tragedija skupnih dobrin«, v kateri bo skupni vir, ki ni v lasti nikogar, propadel zaradi čezmerne uporabe, razen če se vlada ali klub posameznikov strinja, da bo uveljavil pravila, ki ohranjajo vir. Primer takega vira je ribolovno območje, ki lahko zaradi čezmerne uporabe propade, razen če vlada posreduje, da zagotovi vzdrževanje in uredi uporabo. Pravilno vrednotenje zahteva, da se seštejejo koristi in stroški za vsakega prizadetega posameznika, da se ugotovi, ali skupna korist upravičuje stroške.

Greene (2012) nadaljuje, ker so javne dobrine dostopne vsakomur, jih zasebni dobavitelji, ker morajo izključiti tiste, ki jih ne plačujejo, težko zagotovijo. Poleg tega bodo družbene koristi javnih dobrin običajno veliko večje od tistih za posameznega uporabnika, zaradi česar ni privlačno, da bi kateri koli uporabnik nosil stroške njihovega zagotavljanja. Svetilniki, javni parki, čist zrak in neokrnjeno okolje so klasične javne dobrine in običajno zahtevajo bodisi vlado ali klub identificiranih uporabnikov (ki prisilijo vsako osebo k prispevanju), da jih financira. Za boljšo vizualizacijo razporeditve dobrin nam je v pomoč tabela 1.

Tabela 1: Tip dobrin

Tip dobrine	Izključljiva	Neizključljiva
Tekmovalna	Zasebna dobrina: hrana, parkirišče, avto, obleke	Skupna dobrina: les, premog, brezplačen javni prevoz, ribji stalež
Netekmovalna	Klubska dobrina: zasebni parki, avtorsko zaščitena dela, satelitska televizija, javni prevoz, ekskluzivni klubi	Javna dobrina: zrak, nacionalna obramba, brezplačna in odprtokodna programska oprema

Prerejeno po Chohan & D'Souza (2020).

V matriki se pojavijo še klubske dobrine, ki so, kot jih opisujeta Chohan in D'Souza (2020), netekmovalne (kot javne dobrine), vendar so izključljive, ker se lahko njihova poraba prenese na določene posameznike. Zaradi svoje nekonkurenčne potrošnje ima klubska blago v bistvu nič mejnih stroškov in jih na splošno zagotavljajo naravni monopoli. Poleg tega nekatere klubske dobrine ustvarjajo mrežne učinke (tj. ekonomijo obsega na strani povpraševanja), tako da lahko dodaten uporabnik kluba pozitivno vpliva na vrednost tega kluba. V klubske teoriji obstaja točka, ko stroški prezasedenosti odtehtajo te učinke omrežja, vendar je lahko na začetku ekonomija obsega na strani povpraševanja zelo velika.

Stiglitz in Rosengard (2015, str. 103) opisujeta, da obstajata dve osnovni obliki tržne nepopolnosti, povezani z javnimi dobrinami: premajhna potrošnja in premajhna ponudba. V primeru netekmovalnega blaga je izključitev nezaželena, ker povzroči premajhno potrošnjo. Brez izključitve obstaja problem premajhne ponudbe. Če je izključitev mogoča, tudi če potrošnja ni konkurenčna, vlade pogosto obračunavajo uporabnine tistim, ki imajo koristi od javnega blaga ali storitve. Cestninske ceste se financirajo iz uporabnin. Davek na letalske vozovnice si lahko predstavljamo kot uporabnino, prihodki od vozovnic so namenjeni

financiranju letališč in sistema nadzora zračnega prometa. Uporabnine se pogosto obravnavajo kot pravičen način povečanja prihodkov, saj največ plačajo tisti, ki javni objekt največ uporabljajo in zato imajo od njega domnevno tudi največ koristi. Kadar poraba ni konkurenčna, uporabnine povzročajo neučinkovitost. Greene (2012) predlaga, da cene temeljijo na mejnih stroških. Vendar v primeru predmeta z nespremenjenimi ali padajočimi mejnimi stroški oblikovanje cen z mejnimi stroški ne bo povrnilo fiksnih stroškov zagotavljanja blaga. Razen če je država pripravljena subvencionirati te stroške s pomočjo proračuna, ponuja oblikovanje cen po povprečnih stroških drugo najboljšo alternativo. Če pride do zastojev na javnih objektih, bo vlada morda želela uporabiti cene v času konic, s čimer bo povrnila povprečne stroške oskrbe (vključno z gradnjo ali s kapitalskimi stroški) z nizom dajatev, ki so višje od povprečnih stroškov v obdobjih z veliko obremenitvijo in nekoliko pod povprečnimi stroški med obdobji manjše uporabe. Druga možnost, ki ji sledijo številni zasebni klubi, je zaračunavanje dvodelne tarife, ki združuje tako »strošek uporabe« kot glavnico (ali režijske stroške).

Greene (2012) navaja, da je z vprašanjem financiranja tesno povezana tudi dobava javnih dobrin. Na voljo so različne metode za reševanje tega problema. Uradniki za načrtovanje lahko na primer predlagajo raven storitev na podlagi določenih meril. Vlade lahko tudi anketirajo javnost za informacije. V nekaterih primerih javnost odloča z glasovanjem. Volitve včasih rešijo težavo, saj lahko ena stranka ali skupina kandidatov daje prednost eni ravni (ali dodelitvi) storitev, medtem ko ima druga stranka ali skupina kandidatov drugačno raven ali kombinacijo storitev. Ker gre za proračunsko financiranje, je količina storitev odvisna tudi od višine razpoložljivih prihodkov. Vlade, če je prihodkov malo ali obstoječe proračunske odgovornosti absorbirajo skoraj vsa razpoložljiva sredstva, bodo manj sposobne financirati odhodke kot tiste z znatnimi presežki. Dejansko je raven zagotavljanja storitev pogosto povezana z odločitvami o obdavčitvi, pri čemer so nekateri volivci naklonjeni nižjim davkom in ravni storitev, drugi so pripravljene sprejeti višje davke, da bi financirali več storitev.

Stiglitz in Rosengard (2015, str. 116) pojasnjujeta, kaj je potrebno za Paretovo učinkovitost pri dobavi čistih javnih dobrin in zlasti dobrin, za katere je mejni strošek dodatnega posameznika, ki jih uživa, enak nič. Čiste javne dobrine so učinkovito dobavljene, ko je vsota mejnih stopenj substitucije (za vse posameznike) enaka mejni stopnji transformacije. Mejna stopnja zamenjave zasebnih dobrin z javnimi dobrinami pove, koliko zasebnemu dobremu se je vsak posameznik pripravljen odpovedati, da bi pridobil še eno enoto javnega dobrega. Vsota mejnih stopenj substitucije nam tako pove, koliko zasebnemu dobremu so se vsi člani družbe skupaj pripravljene odpovedati, da bi pridobili še eno enoto javnega dobrega, ki ga bodo skupaj porabili vsi. Mejna stopnja transformacije nam pove, koliko zasebnemu dobremu se je treba odpovedati, da dobimo še eno enoto javnega dobrega. Učinkovitost torej zahteva, da mora skupna količina, ki so se ji posamezniki pripravljene odpovedati (vsota mejnih stopenj zamenjave), biti enaka količini, ki se ji morajo odpovedati (mejna stopnja transformacije).

Tajnikar in Ponikvar (2013) potrjujeta, da je pri javnih dobrinah, ko so prepuščene zasebnim interesom, obseg potrošnje premajhen v primerjavi z družbenimi koristmi, saj tržne cene javnih dobrin ne zajamejo vseh koristi teh dobrin. Cena javne dobrine ne signalizira koristnosti vseh porabnikov te javne dobrine in je posledično obseg proizvodnje javne dobrine premajhen. Država ima dve možnosti za vzpostavitev učinkovitosti v primeru javnih dobrin. Prvič, država mora zagotoviti, da je potrošnja organizirana na način, ki upošteva koristnost vseh potrošnikov, ki trošijo javno dobro. Prva možnost torej pomeni, da je potrošnja javnega dobrega organizirana kolektivno. To pomeni, da se del individualno zasluženih dohodkov potrošnikov obvezno prenese v skupno potrošnjo. Posledično se proizvodnja prilagaja povečanemu povpraševanju. Ker povečano povpraševanje vodi v dvig cen, lahko takšno prilagoditev dosežejo zasebni proizvajalci z dobičkom in ni potrebe po državnem lastništvu na strani ponudbe. Druga možnost za vzpostavitev učinkovitosti v primeru javnih dobrin je neposreden nadzor države nad proizvajalci javnih dobrin s pomočjo državnega lastništva, ki zagotavlja zadosten obseg proizvodnje.

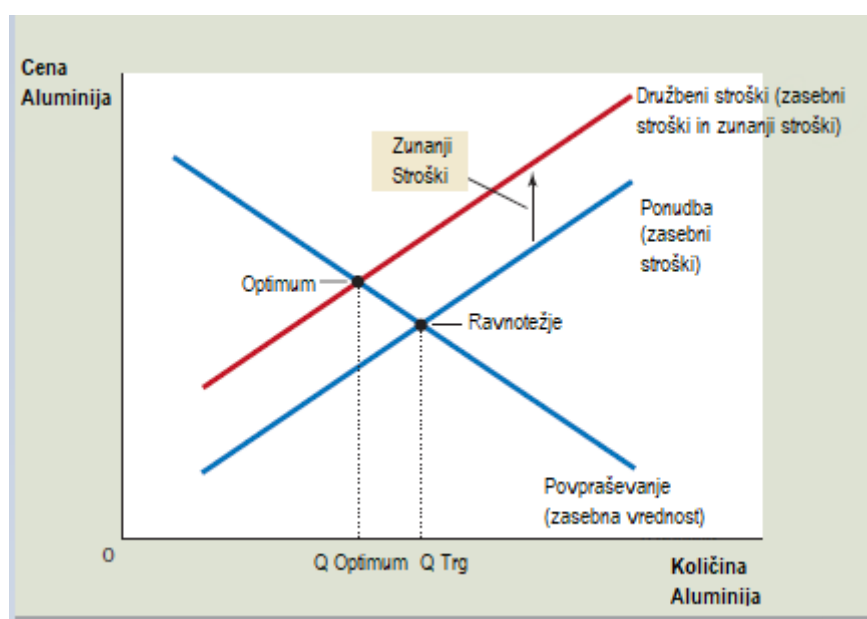
2.3.3 Eksterni učinki

Greene (2012) zunanje ali eksterne učinke opiše kot korist ali stroške, ki jih imajo tretje osebe zaradi gospodarskih dejavnosti proizvajalca ali potrošnika ter se ne odražajo v tržni ceni in so še eno področje, ki ga zasebni trgi ne morejo učinkovito obravnavati. Potrošniki in proizvajalci običajno nimajo spodbude, da bi upoštevali zunanje učinke, ko se odločajo, kaj bodo kupili ali proizvedli, ker le redko občutijo učinke svojih dejavnosti na druge. Razen če tretje strani ne posredujejo z nalaganjem kazni ali zagotavljanjem subvencij, se bodo proizvajalci in potrošniki blaga ali storitve odločali o proizvodnji ali nakupu izključno na podlagi koristi in stroškov zase. Tako bo blago z negativnimi zunanjimi učinki (npr. onesnaževanje) proizvedeno preveč, in tistega s pozitivnimi zunanjimi učinki (npr. tistimi, ki ustvarjajo koristi za druge, ki jih proizvajalec ali potrošnik ne more realizirati) premalo. Klasični negativni eksterni učinki vključujejo onesnaževanje zraka in vode zaradi proizvodnje, prometne zastoje (zaradi gradnje brezplačnih avtocest, ki pritegnejo preveč avtomobilov v obdobjih največje potovalne obremenitve) in »širjenje« (navzven, nizka gostota rasti mestnih območij, ki uničuje slikovita podeželska območja in kmetijska zemljišča) zaradi nereguliranih gradbenih projektov. Pozitivni zunanji učinki so manj znani, a enako pomembni. Primeri vključujejo družbene koristi izobraženega prebivalstva (pozitivni zunanji učinki primarnega in sekundarnega izobraževanja) in boljše okolje, ki izhaja iz programov javnega zdravja, kot so akcije cepljenja in prizadevanja za izkoreninjenje komarjev.

Mankiw (2008) umesti eksterne učinke v tržno nepopolnost, saj kupci in prodajalci zanemarjajo zunanje učinke svojih dejanj, ko se odločajo, koliko bodo povpraševali ali ponujali, tržno ravnotežje ni učinkovito, če obstajajo zunanji učinki. To pomeni, da ravnotežje ne poveča skupne koristi za družbo kot celoto.

Mankiw (2008) vpliv eksternih učinkov razloži na krivulji ponudbe in povpraševanja na trgu za aluminij na sliki 4. Krivulja povpraševanja po aluminiju odraža vrednost aluminija za potrošnike, merjeno s cenami, ki so jih pripravljene plačati. Pri kateri koli dani količini višina krivulje povpraševanja kaže pripravljenost za nakup pri mejnem kupcu. Podobno krivulja ponudbe odraža stroške proizvodnje aluminija. Pri kateri koli dani količini višina krivulje ponudbe prikazuje stroške mejnega prodajalca. Proizvedena in porabljena količina v tržnem ravnotežju, prikazanem kot Q_{Trg} na sliki 4, je učinkovita v smislu, da maksimira vsoto presežka proizvajalca in potrošnika. To pomeni, da trg razporedi vire na način, ki poveča skupno vrednost za potrošnike, ki kupujejo in uporabljajo aluminij, zmanjšano za skupne stroške proizvajalcev, ki proizvajajo in prodajajo aluminij.

Slika 4: Grafični prikaz eksternih učinkov



Prيرهjeno po Mankiw (2008).

Vendar so zaradi zunanjih učinkov stroški družbe pri proizvodnji aluminija večji od stroškov proizvajalcev aluminija. Za vsako enoto proizvedenega aluminija družbeni stroški vključujejo zasebne stroške proizvajalcev aluminija in stroške tistih navzočih, ki jih onesnaženje negativno prizadene. Slika 4 prikazuje družbene stroške proizvodnje aluminija. Krivulja družbenih stroškov je nad krivuljo ponudbe, ker upošteva zunanje stroške, ki jih družbi nalagajo proizvajalci aluminija. Razlika med tema dvema krivuljama odraža stroške izpuščenega onesnaževanja.

Ravnotežna količina aluminija, Q_{Trg} , je večja od družbeno optimalne količine, Q_{Optimum} . Do te neučinkovitosti pride, ker tržno ravnotežje odraža le zasebne stroške proizvodnje. V tržnem ravnotežju mejni potrošnik ceni aluminij po nižji ceni od družbenih stroškov njegove proizvodnje. To pomeni, da pri Q_{Trg} krivulja povpraševanja leži pod krivuljo družbenih stroškov. Zmanjšanje proizvodnje in porabe aluminija pod raven tržnega ravnotežja torej poveča skupno gospodarsko blaginjo.

Poznamo nekaj okoliščin (Stiglitz & Rosengard, 2015), pri katerih se lahko zasebni trgi spopadejo z zunanjimi učinki brez državne pomoči. Najpreprostejši način, kako je to mogoče storiti, je ponotranjenje eksternalij s tem, da oblikujemo dovolj velike ekonomske enote, da se večina posledic katerega koli dejanja zgodi znotraj enote. Problem je, da se pri tej rešitvi pojavi »free rider«, zlasti je lahko zelo draga izključitev kogar koli iz uživanja ugodnosti teh dobrin. Drugi način je uporaba pravnega sistema. Naš sistem običajnega prava ne dovoljuje, da bi ena stranka oškodovala drugo, in škoda je razložena tako, da vključuje različne ekonomske stroške, naložene drugim. Za številne zunanje učinke so vključene izgube morda preprosto premajhne, da bi upravičile začetek sodnega postopka. Ker tisti, ki ustvarjajo zunanje učinke, vedo, da so sodni postopki dragi, morda so tudi nagnjeni k ustvarjanju svojih zunanjih učinkov le do točke, ko se oškodovani stranki splača tožiti – kar povzroča znatno neučinkovitost. Način delne obravnave tega je zaračunavanje vsakomur, za katerega se dokaže, da je drugemu povzročil zunanji učinek, večkratnik ocenjene vrednosti škode. Vendar to povzroča izravnalno nevarnost neupravičenih tožb, pri čemer tožene stranke poravnajo zahteve zgolj zato, da bi se izognile ogromnim stroškom pravnega postopka. Če so pravdni stroški veliki, deluje negotovost kot dodatno odvračilno sredstvo za posameznike, ki razmišljajo o uporabi sodnega sistema za obravnavo zunanjih učinkov. Visoki stroški pravnega postopka in negotov izid pravnega postopka pomenijo, da dejansko obstaja različen dostop do pravnih sredstev. Manj premožni morda ne bodo zmožni ali pripravljeni prevzeti tveganj sodnih sporov. Mankiw (2008) dodaja še tretji Coasov izrek, ki je trditev, da če se zasebne stranke lahko brez stroškov pogajajo o dodeljevanju virov, lahko same rešijo problem zunanjih učinkov. Pa vendar ta trditev velja le, če zainteresirane strani nimajo težav pri doseganju in uveljavljanju dogovora. V resničnem svetu pogajanja ne delujejo vedno, tudi če je možen obojestransko koristen dogovor. Včasih zainteresiranim stranem ne uspe rešiti problema eksternalije zaradi transakcijskih stroškov, stroškov, ki jih imajo stranke v procesu dogovora in njegovem izpolnjevanju. Ker pravni sistem in druge zasebne metode obravnavanja zunanjih dejavnikov pogosto delujejo slabo in nepravično, se vedno bolj zanašamo na javne rešitve.

Greene (2012) navaja, da je, kot pri javnih dobrinah, vlada ustrezen posrednik za obravnavo večine zunanjih učinkov, saj lahko zastopa interese tretjih oseb in uporabi svoja davčna in regulativna pooblastila za njihovo obravnavo. Ker zunanji učinki vplivajo na stroške in koristi dejavnosti, je najučinkovitejši način za njihovo reševanje ta, da vlada uvede davke ali zagotovi subvencije, ki spremenijo ceno dejavnosti. V praksi vseeno morda to ni vedno mogoče, saj je težko izmeriti količino onesnaževanja. Poleg tega se stroški onesnaževanja lahko razlikujejo od območja do območja in so odvisni od zračnih tokov in letnega časa. V primeru globalnega segrevanja je tveganje zaradi dejavnosti, ki proizvajajo toploto, težko oceniti, čeprav je porabo ogljika mogoče izmeriti. Podobno je morda od proizvajalcev težavno zahtevati, naj namestijo naprave za merjenje onesnaženosti. V drugih primerih spet lahko ljudje dvomijo, da bodo dajatve odvrnile škodljive dejavnosti.

Zaradi vseh teh razlogov številne vlade raje obravnavajo zunanje učinke z uredbo, na primer s prepovedjo dejavnosti z negativnimi zunanjimi učinki in predpisovanjem tistih s pozitivnimi stranskimi koristmi. Težava tega pristopa je, da ne dopušča možnosti, da bi javnost imela raje nekatere dobrine, tudi z negativnimi zunanjimi učinki, kot nobene. Regulativni pristop, kot je coniranje, lahko omeji število hiš na hektar kot način za omejitev potrebe po gradnji šol. Zaradi tega so lahko cene stanovanj zelo drage. Alternativni pristop, zaračunavanje »pristojbin za javne storitve« razvijalcem, ki bodo v ceni stanovanja preneseni na potrošnike, omogoča trgu, da določi, koliko stanovanj želi javnost, tako da cena odraža stroške javnih storitev, ki bodo potrebne, kot je dostop do kanalizacije in vodovoda.

Tajnikar in Ponikvar (2013) opažata, da je v primeru pozitivnih eksternih učinkov v proizvodnji obseg proizvodnje z družbenega vidika premajhen, kadar so odločitve o obsegu proizvodnje prepuščene zasebnim interesom. Cena takšne dobrine namreč ne izraža koristi, ki nastanejo izven njene proizvodnje. Prva rešitev, ki se ponuja državi, je, da s subvencioniranjem njihovih proizvajalcev poveča obseg proizvodnje tovrstnih dobrin. Ampak bo obseg proizvodnje še vedno omejen z naraščajočimi mejnimi stroški. Druga rešitev je državno lastništvo proizvajalca dobrine, saj lahko državni proizvajalec zasleduje nepridobitne cilje in svoj obseg proizvodnje določa na podlagi družbenega ravnovesja in ne zasebnega. V tem primeru lahko proizvajalec utрпи izgubo, ki jo mora pokriti iz kolektivne potrošnje, saj zasebne odločitve ne bi pripeljale do zadostne celotne potrošnje te dobrine. Zaradi kolektivne potrošnje so proizvajalci dobrin del javnega sektorja. Poleg tega lahko država ponotranji zunanje učinke z integracijo podjetja, ki spodbuja pozitivne učinke, in podjetja, ki ima koristi od pozitivnih zunanjih učinkov, kar je mogoče le, če sta obe podjetji v državni lasti.

V primeru negativnih zunanjih učinkov v proizvodnji, ko je prepuščen zasebnim interesom, je obseg proizvodnje prevelik v primerjavi s koristmi družbe. Zasebni stroški proizvajalcev namreč ne upoštevajo izgub, ki nastanejo zunaj lastne proizvodnje. Država lahko uporabi obdavčitev proizvajalcev, ki njihov obseg njihove proizvodnje približa družbenemu ravnovesju. V primeru večjih negativnih eksternalij lahko država državno lastništvo takšnih proizvajalcev uporabi tudi za neposredni nadzor obsega proizvodnje takega blaga (Tajnikar & Ponikvar, 2013).

2.3.4 Nepopolne informacije

Tajnikar (2006) razdeli nepopolne informacije na dve vrsti: nepopolne informacije in asimetrične informacije. Nepopolne informacije so nasprotje popolnim informacijam, pri čemer noben igralec na trgu ne pozna nobene informacije in je odločanje v takšnih razmerah povezano s tveganjem. Med obema skrajnima primeroma informacij obstajajo asimetrične informacije. V tem primeru vsak igralec na trgu ve nekaj, kar drugi igralci na trgu ne, pri tem želi to asimetrijo spremeniti v svojo korist.

Mankiw (2008) predstavi dva problema, ki nastaneta z vidika asimetričnih informacij: moralni hazard in neustrezna selekcija. Moralno tveganje je nagnjenost osebe, ki je nepopolno nadzorovana, da se vključi v nepošteno ali drugače nezaželeno vedenje. Neustrezna selekcija je problem, ki se pojavi na trgih, ko prodajalec ve več o lastnostih blaga, ki se prodaja, kot kupec. V takšnih razmerah kupec tvega, da mu bo prodano blago nizke kakovosti. To pomeni, da je »izbira« prodanega blaga lahko »neugodna« s stališča neobveščene kupca oziroma kupca z asimetričnimi informacijami. Klasičen primer neustrezne selekcije je trg rabljenih avtomobilov. Tajnikar (2006) opisuje neugodno selekcijo tudi na strani ponudnikov, zlasti v zavarovalništvu. Za ponudnike zavarovalnih storitev so kupci enakovredni, a vseeno je možno, da skrivajo določene skrite informacije, ki jih ponudniki ne morejo prepoznati.

Za problem neustrezne selekcije Tajnikar (2006) navaja rešitev z imenom signaliziranje. Mankiw (2008) signaliziranje opisuje kot dejanje obveščene stranke, da neobveščeni stranki razkrije zasebne podatke. Da je signaliziranje učinkovito, ni treba, da je brezplačno, če bi bil signal brezplačen, bi ga vsi uporabljali in ne bi posredoval nobenih informacij. Signal mora biti cenejši ali koristnejši za osebo z visoko kakovostnim izdelkom. V nasprotnem primeru bi imeli vsi enako spodbudo za uporabo signala, medtem ko signal ne bi razkril ničesar. Eden izmed primerov je garancija na kupljen izdelek. Druga rešitev, ki se pojavlja, je preverjanje (angl. screening). Preverjanje je dejanje, ki ga izvede neobveščena stran, da bi obveščeno stranko spodbudi k razkritju informacij. Chiappori in Salanié (2000) podajata primer v zavarovalnici, ki pridobi podatke o zavarovancu, kot so njegova kriminalna zgodovina, bonitetna ocena in prejšnje zaposlitve, da razkrije njegovo preteklo vedenje.

Greene (2012) našteje nekaj primerov, ko informacijske nepopolnosti upravičujejo državno intervencijo. Nezmožnost posojilodajalcev, da ocenijo posojilojemalce, omejuje posojanje gospodinjstvom z nižjimi dohodki, medtem ko lahko bogatejša gospodinjstva in uveljavljena podjetja dobijo posojila, od katerih se bodo nekatera izkazala za neizterljiva oziroma nedonosna. Podobno lahko brez predpisov neenakopraven dostop do informacij vodi do številnih težav na finančnih trgih, vključno z goljufijami in s trgovanjem z notranjimi informacijami. Kratkovidnost in neustrezna selekcija lahko zasebnim trgom otežijo zagotavljanje zdravstvenega zavarovanja in pokojnin. Neustrezne in neenake informacije lahko ponudnikom zdravstvenih storitev omogočijo, da »ustvarijo povpraševanje« po njihovih storitvah ali pripravijo paciente do tega, da zahtevajo medicinsko nepotrebne preiskave in postopke, ker pacientom primanjkuje informacij, da bi ugotovili, ali prejemajo ustrezno oskrbo, ali določen medicinski poseg ima vrednost oziroma ali je »vreden stroškov«. Tajnikar (2006) dodaja, da spada pod nepopolne informacije še zavarovalniški trg.

Stiglitz in Rosengard (2015) vidita vlogo vlade v odpravljanju informacijskih pomanjkljivosti dlje kot samo preprosto zaščito potrošnikov in vlagateljev. Informacije so v številnih pogledih javna dobrina. Dajanje informacij še enemu posamezniku ne zmanjša količine, ki jo imajo drugi. Učinkovitost zahteva, da se informacije prosto razširjajo ali,

natančneje, da se zaračuna le dejanski strošek prenosa informacij. Zasebni trg bo pogosto zagotavljal neustrezno ponudbo informacij, tako kot zagotavlja neustrezno količino drugih javnih dobrin. Tajnikar (2006) dodaja, da kadar so na trgu asimetrične informacije, predstavljajo tudi negativne zunanje učinke na družbo.

V takih razmerah gospodarstvo pogosto ni učinkovito, saj ne nastajajo ravnotežja pri najnižjih cenah in stroških. V nekaterih primerih sploh ne nastaneta ponudba in povpraševanje na način, da bi lahko govorili o nastanku trgov. Če je tveganje zaradi nepopolnih in asimetričnih informacij preveliko, zasebni motivi pogosto sploh ne spodbudijo gospodarskih subjektov h gospodarski dejavnosti, čeprav bi z njo nastala korist za družbo (Tajnikar, 2006). Tajnikar (2015) pri tem poudarja, da mora gospodarsko dejavnost organizirati država, zelo pogosto s pomočjo državnih podjetij, ki ne maksimirajo dobičkov.

3 DRŽAVNA LASTNINA V SLOVENIJI

V tem poglavju se bomo osredotočili na začetke državne lastnine v Sloveniji, se sprehodili skozi njeno zgodovino, opisali družbe, ki so upravljale državno lastnino, ter potek združevanja in prevzemanja državne lastnine. Pregledali bomo zakone, ki urejajo državno lastnino, in kako so državljani Slovenije neposredno vplivali na potek lastninjenja podjetij v državni lasti. Podrobneje bomo spoznali Slovenski državni holding, ki je krovni upravljavec državne lastnine v RS. Osredotočili se bomo na nastanek, cilje SDH in sedanje delovanje. Na koncu poglavja bodo predstavljeni celotna državna lastnina in deleži, ki jih predstavljajo RS in njene družbe v slovenskih podjetjih.

3.1 Zgodovina

Slovenijo je po osamosvojitvi čakal proces gospodarske tranzicije, v katerem se je odvijalo nekaj pomembnih procesov (vstopanje v mednarodne integracije, makroekonomska stabilizacija, privatizacija in prestrukturiranje gospodarstva). Zakon o privatizaciji je vladi povzročal največ preglavic. Sprva sta tekmovali dve politični gospodarski ideji. Ena je dajala prednost postopnemu preoblikovanju (zagovornik dr. Jože Mencinger), druga je svetovala, da bi se Slovenija privatizacije lotila na hitro (zagovornik dr. Jeffrey Sachs). Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij (v nadaljevanju ZLPP), Ur. l. RS, št. 55/1992, je bil na koncu sprejet po dveh letih, predvidel je sedem metod, kako naj se podjetja lastninsko preoblikujejo, in je predstavljal neke vrste vmesni model med Mencingerjevim in Sachsovim modelom (Lorenčič, 2008, str. 158–160).

ZLPP se ni uporabljal za podjetja, ki so opravljala dejavnost posebnega družbenega pomena oziroma gospodarske javne službe, za podjetja, ki so opravljala dejavnost prirejanja iger na srečo, za banke in zavarovalnice, za podjetja, ki so se lastninila po zakonu o zadrugah ali po zakonu o gozdovih, in za podjetja v stečajnem postopku od pravnomočnosti sklepa o začetku

postopka. Za ostala podjetja so se deleži razdelili po naslednji shemi. 10 odstotkov se je preneslo v Kapitalski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja (v nadaljevanju KAD), še 10 odstotkov odškodninskemu skladu (v nadaljevanju SOD), nadaljnjih 20 odstotkov v Sklad z namenom nadaljnje razdelitve pooblaščenim investicijskim družbam, 20 odstotkov delnic je bilo prodanih zaposlenim in preostalih 40 odstotkov je ostalo v rokah podjetij, ki so odločala o njihovi razdelitvi. Szanyi (2019) spoznava, da je ta model državi omogočil ohranitev pomembnega lastništva v privatiziranih podjetjih z razdelitvijo deležev, s kvazi-državnim skladom (KAD, SOD).

SOD je bil ustanovljen z Zakonom o Slovenskem odškodninskem skladu (ZSOS), Ur. l. RS, št. 7/1993, ki je stopil v veljavo 19. 2. 1993. SOD je finančna organizacija za poravnavo obveznosti upravičencem po zakonu o denacionalizaciji, zakonu o zadrugah in drugih predpisih, ki urejajo denacionalizacijo premoženja. Sredstva za kritje obveznosti sklada iz izdanih obveznic se oblikujejo na podlagi upravljanja in razpolaganja z vrednostnimi papirji in drugimi sredstvi, pridobljenimi iz zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij in iz drugih virov.

KAD je Kapitalska družba, ki je bila organizirana kot notranja organizacijska enota pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter je bila ustanovljena kot pravna oseba na podlagi Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Ur. l. RS, št. 12/1992, z namenom zagotavljanja dodatnih sredstev za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Ustanovitelj in edini lastnik KAD je RS. Osnovni kapital kapitalskega sklada so delnice, deleži in kupnine iz prodaje podjetij, na podlagi predpisov o lastninskem preoblikovanju podjetij in vrnjenega premoženja. KAD je začela delovati kot samostojna pravna oseba 1. 1. 1997.

Po Zakona o Slovenskem državnem holdingu (v nadaljevanju ZSDH-1), Ur. l. RS, št. 25/2014 je KAD samostojna pravna oseba, katere edini delničar je RS. SDH ne sme razpolagati s kapitalsko naložbo v KAD, razen v primeru postopka prodaje kapitalskih naložb države v isti gospodarski družbi, se postopki prodaje združijo s postopkom prodaje kapitalske naložbe KAD. Po lastni presoji postopek v imenu in za račun KAD vodi SDH.

Na začetku maja 1998 (Lorenčič, 2012) je stopil v veljavo Zakon o zaključku lastninjenja in privatizaciji pravnih oseb v lasti Slovenske razvojne družbe (ZZLPP), Ur. l. RS, št. 30/1998, ki je določil prehod iz decentralizirane v centralizirano obliko privatizacije. Ta oblika privatizacije je doletela podjetja, ki se sama niso uspela lastninsko preoblikovati. V šest let trajajočem procesu so lastninsko preoblikovanje izvedla skoraj vsa podjetja z družbenim kapitalom in le manjše število podjetij zaradi lastne nedejavnosti ali drugih objektivnih vzrokov ni opravilo lastninjenja po ZLPP.

Dolenc (2006) navaja, da se je leta 1999 trend udeležbe države v kapitalu pravnih oseb večinoma začel zniževati. Vseeno je država, v letih 1999 do 2003, ohranjala približno enako raven števila pravnih oseb, v katerih je imela večinski delež (več kot 50 odstotkov kapitala).

Delež podjetij, v katerih država ni imela zanemarljivega deleža, se je začel zniževati šele po letu 2001. Tako je imelo v letu 2000 k zniževanju števila pravnih oseb, v katerih je imela država kapitalski delež, največji prispevek zmanjšanje udeležbe države v pravnih osebah, v katerih je imela zanemarljiv delež (manj kot 1 odstotek kapitala). Dejansko je šlo pri tem za čiščenje portfelja neposrednih kapitalskih naložb države. V letih 2002 in 2003 je država predvsem zmanjšala svojo udeležbo v preostalih podjetjih, v katerih je imela manj kot večinski delež. Število takšnih pravnih oseb se je do konca leta 2003 zmanjšalo na nekaj več kot 20 pravnih oseb. Ob koncu leta 2003 je imela država odločilni (več kot 50-odstotni) delež v kapitalu še v 40 pravnih osebah.

Prašnikar, Domadenik in Koman (2015a) omenjajo še reševanje bančnega sektorja, podobnega tistemu iz leta 2014. Zaradi sanacije bančnega sistema, ki se je začela leta 1993 in končala leta 1997, sta največji banki Nova Ljubljanska banka (v nadaljevanju NLB) in Nova kreditna banka Maribor (v nadaljevanju NKBM) postali državni banki. Leta 2002 je vlada napovedala privatizacijo obeh bank z razpisom, ki je bil le delno uspešen. Belgijska banka KBC je namreč zaradi javnega protesta proti prodaji bank tujcem smela pridobiti le 34 odstotkov vseh delnic NLB. Preostali lastniki so bili Evropska banka za obnovo in razvoj (angl. European Bank for Reconstruction and Development, v nadaljevanju EBRD) s 5 odstotki, ostali zasebni lastniki s 17 odstotki in država s 44 odstotki delnic. Takrat je državni delež v NKBM presegel 90 odstotkov. Po dogovoru s KBC do konca leta 2005 ne bi prišlo do sprememb v lastniški strukturi NLB. Pogajanja med KBC in novo vlado so se začela leta 2004, a so propadla. Nobena od teh možnosti ni bila sprejeta. Zato je KBC leto dni kasneje napovedala, da ne bo več postala strateška vlagateljica v NLB.

Na koncu je bila NKBM (Szanyi, 2019), aprila 2016, prodana ameriškima delniškima skladoma Apollo Management (80 odstotkov) in EBRD (20 odstotkov) za 250 milijonov evrov. Danes je lastniška struktura NLB takšna: Bank of New York Mellon ima v lasti 54,73 odstotka, RS 25 odstotkov, drugi delničarji 20,27 odstotka (NLB, d. d., 2023).

Vlada RS (2005) je leta 2005 predstavila program »Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji«, v katerem je bilo eno izmed poglavji »Predlog ukrepov za privatizacijo in razvoj finančnega sistema«. Dosegli naj bi ga s postopnim umikom države iz gospodarstva, ki zajema ukrepe za umik države (KAD in SOD) iz dejavnega upravljanja podjetij v portfeljska vlagatelja ter kasneje še z usklajeno prodajo največjih podjetij v pretežno državni lasti. Omenjana so podjetja Telekom, Zavarovalnica Triglav, NLB, NKBM, do sedaj je državi umik iz teh podjetij uspel le delno, saj sta Telekom in Zavarovalnica Triglav še vedno v večinski državni lasti.

Szanyi (2019) opaza, da poleg peščice zgodb o uspehu, kot sta prodaja 55,3-odstotnega deleža Slovenske industrije jekla, d. d. (v nadaljevanju SIJ), ruskemu KOKS-u in prodaja prej omenjene največje banke NKBM, s pomočjo prve javne ponudbe je drugi val prodaje državne lastnine prinesel tudi nekatere opazne neusphe (neuspela prodaja Zavarovalnice Triglav ali Telekoma Slovenije). Cilji drugega vala privatizacije, konsolidacija lastniških

deležev in večja vloga strateških vlagateljev niso bili izpolnjeni, čeprav se je med letoma 2004 in 2007 število podjetij v lasti države s pomočjo KAD in SOD zmanjšalo s 492 na 198.

Do leta 2007 (Szanyi, 2019) je skladoma SOD in KAD, sprva zasnovanima kot portfeljska vlagatelja z različnimi zamenjavami deležev, uspelo osredotočiti nadzor nad slovenskimi pomembnimi podjetji. Pridobila sta vsaj blokirajočo manjšino (25 odstotkov +1 glasovalna delnica) v desetih od osemindvajsetih najpomembnejših podjetij, ki so kotirala na Ljubljanski borzi. To so Gorenje (gospodinjski aparati), Krka d. d. (farmacevtika), Petrol, Mercator (vodilni živilski trgovec), Luka Koper (edino pristanišče), Aerodrom Ljubljana (gl. letališče), Delo (vodilni časopis) itd.

Pokrizno obdobje je po mnenju Prašnikar, Domadenik in Koman (2015a) postalo obdobje pravnih in organizacijskih sprememb pri upravljanju državnega premoženja. Da bi olajšali upravljanje nekaterih podjetij, kjer sta imela oba sklada večinski ali vsaj pomemben del lastništva in so zaradi krize ali dolgotrajnega slabega korporativnega upravljanja družbe zašle v težave, je bila 18. maja 2009 ustanovljena Posebna družba za upravljanje, d. d. (v nadaljevanju PDP). Na PDP sta prenesli lastniške deleže desetih podjetij. KAD ima 66,04-odstotni delež v lastništvu PDP in SOD 33,96-odstotni delež.

Slovenija je 20. oktobra 2010 prejela ukaz OECD, da mora z državnim lastništvom upravljati centralizirano, transparentno in predvsem politično neodvisno od izvršilne veje oblasti, političnih strank in raznih drugih interesnih skupin. Posledično je bila ustanovljena Agencija za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije (v nadaljevanju AUKN) (Prašnikar, Domadenik & Koman, 2015a).

KAD je 3. oktobra 2011 ustanovil odvisno družbo Modra zavarovalnica. KAD je na Modro zavarovalnico prenesla upravljanje večine svojih skladov (Zaprti vzajemni pokojninski sklad, Kapitalski vzajemni pokojninski sklad, Prvi pokojninski sklad, Kritni sklad Prvega pokojninskega sklada). V skladu z Zakonom o preoblikovanju KAD in SOD (z dne 23. 10. 2010) sta se oba sklada preoblikovala v portfeljska vlagatelja, ki jima je bilo prepovedano vlagati v delnice družb z omejeno odgovornostjo. KAD je tako postal mešani zavarovalni holding. Dobila je tudi obveznost, da vsako leto zagotovi 50 milijonov evrov za pokojninsko blagajno pri ZPIZ (Prašnikar, Domadenik & Koman, 2015a).

Z Zakonom o ukrepih RS za krepitev stabilnosti bank (v nadaljevanju ZUKSB), Ur. l. RS, št. 105/2012, je bila dne 28. 12. 2012 ustanovljena še Družba za upravljanje terjatev bank (v nadaljevanju DUTB). Cilji zakona so z ukrepi za krepitev stabilnosti bank zagotoviti stabilnost bank in finančnega sistema, omogočiti učinkovito prestrukturiranje podjetij, katerih družbenik ali upnik je zaradi izvedbe ukrepov za krepitev stabilnosti bank postala DUTB, olajšati prepoznavanje nepravilnosti, ki so vodile do kreditov in naložb, ki so bile kot tvegane postavke prenesene na DUTB, in izvesti ukrepe za krepitev stabilnosti bank tako, da se zagotovita gospodarna uporaba sredstev proračuna in njihova povrnitev.

3.2 Zakonodaja

Poleg prej naštetih zakonov, s katerimi so bile ustanovljene različne družbe za upravljanje državnega premoženja, poznamo še naslednjo zakonodajo, ki ureja področje državne lastnine. Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF), Ur. l. RS, št. 11/2011, v 67. členu določa, da je finančno premoženje države denarno sredstvo, terjatev, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe. V drugem odstavku tega člena lahko država oziroma občina za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu državno oziroma občinsko premoženje organizirata v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij.

Nadalje v 73. členu določa, da o ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je država, odloča vlada na predlog pristojnega ministra. Če se s tem zaščitijo nacionalni interesi, se lahko vlada na predlog pristojnega ministra odloči za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu. ZJF določa še konverzijo terjatve v kapitalsko naložbo, pri čemer država lahko pridobiva kapitalske naložbe v gospodarskih družbah neodplačno iz sredstev proračuna ali z vplačilom kapitala s stvarnim vložkom, kar se izvede na tri načine, s konverzijo zapadlih in neplačanih davkov, prispevkov in drugih obveznih dajatev dolžnika do države v postopkih prisilne poravnave v skladu z zakonom o prisilni poravnavi, stečajju in likvidaciji; konverzijo terjatev iz naslova danih posojil in plačanih poroštev in z vložitvijo premičnin in nepremičnin, razen nepremičnin, ki se uporabljajo za izvajanje javnih služb.

Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju ZGJS), Ur. l. RS, št. 32/1993, določa, da se zagotavljajo materialne javne dobrine kot izdelki in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja RS zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. V 2. členu ZGJS se gospodarske javne službe določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture.

RS zagotavlja gospodarske javne službe v naslednjih oblikah (ZGJS):

- kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot pridobitne, oziroma če to ni njihov cilj;
- v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, in gre za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot pridobitno, z dajanjem koncesij.

Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu (v nadaljevanju ZJZP), Ur. l. RS, št. 127/2006, v 2. členu določa, da je javno-zasebno partnerstvo, vlaganje zasebnih in javnih sredstev v javne

projekte, ki so v javnem interesu. Partnerstvo je sklenjeno v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti ter s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti.

V 96. in 98. členu ZJZP dopušča ustanavljanje novih gospodarskih družb ali pridobivanje kapitalskih naložb na naslednje načine:

- z ustanovitvijo pravne osebe, katere ustanovitelji so država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner in ena ali več oseb zasebnega prava, ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to pravno osebo,
- s prodajo dela deleža države, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava oziroma drugega javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi pravni osebi nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil ter prenosom izvajanja oziroma z nadaljevanjem izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to pravno osebo; ali
- z nakupom deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi pravni osebi, nosilcu posebnih oziroma izključnih pravic ali javnih pooblastil ter s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to pravno osebo.

V samostojni Sloveniji sta v letih 2003 in 2007 potekala dva referendumata, ki sta neposredno odločala o državni lastnini. Referendum o preoblikovanju in privatizaciji Slovenskih železnic in referendum o potrditvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (v nadaljevanju ZLPZ-1A). Na referendumu o preoblikovanju in privatizaciji Slovenskih železnic se je vprašanje glasilo: »Ali naj se s predlaganim zakonom o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d. d. (ZPPJPSZ) Ur. l. RS, št. 105/2002 uredi preoblikovanje in privatizacija javnega podjetja Slovenske železnice, d. d. drugače kot je predlagano, in sicer tako: da javno podjetje Slovenske železnice, d. d. deluje kot javno in enovito podjetje, ki zagotavlja kakovostne železniške storitve in varnost ter urejenost železniškega prometa; da se v javno podjetje Slovenske železnice, d. d. vključijo vse tiste dejavnosti, ki so nujno potrebne za zagotavljanje varnega in urejenega železniškega prometa; da se v primeru privatizacije javno podjetje Slovenske železnice, d. d. privatizira zgolj kot celota tako, da država ohrani večinski delež in prevladujoč vpliv; da se v skladu z zahtevami Evropske unije javnemu podjetju Slovenske železnice, d. d. zagotovi takšno finančno strukturo, na podlagi katere se bodo vzpostavile razmere za uspešno poslovanje javnega podjetja Slovenske železnice, d. d.; da se javnemu podjetju Slovenske železnice, d. d. zagotovi dolgoročno sistemsko financiranje tistih železniških storitev, ki se izvajajo zaradi javnih koristi tako, da pokrije razliko med ceno, ki jo določa država, in dejanskimi stroški javnih prevozov, ki jih zahteva država, in zagotavlja tudi ustrezen razvoj teh storitev; da se zagotovi pospešeno izvajanje nacionalnega programa razvoja slovenske železniške infrastrukture.«

Za je glasovalo 47,17 % od skupaj 501.429 volivcev in proti 50,84 %, 1,99 % glasovnic je bilo neveljavnih. S tem je večina podprla zakon (Republiška volilna komisija, 2003).

Zakon o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (ZLPZ-1) je podajal možnost nadaljnega lastninjenja ali privatizacije tistega deleža kapitala Zavarovalnice Triglav, d. d., ki ga je prejela v last KAD. Kasneje je Državni zbor RS sprejel ZLPZ-1A, ki je predvidel možnost proste razpolaganja KAD z delnicami Zavarovalnice Triglav, d. d.

Vprašanje na referendum o zavarovalnicah se je glasilo (Državna volilna komisija, 2007): »Ali ste za to, da se uveljavi ZLPZ-1A, ki ga je sprejel Državni zbor RS na seji dne 11. septembra 2007?« Velika večina oziroma 71,12 % od skupaj 997.285 volivcev je glasovala proti spremembi zakona.

3.3 Slovenski državni holding (SDH)

Namen ustanovitve SDH je koncentrirano, pregledno, strokovno in od politike ločeno upravljanje kapitalskih naložb države in je pristojen za upravljanje kapitalskih naložb, v lastnini RS in SDH (SDH, 2023a). Upravljanje kapitalskih naložb države je najpomembnejša dejavnost SDH. Osnovno poslanstvo SDH je odgovorno, strokovno in dejavno upravljanje naložb. Dejavno upravljanje pomeni med drugim osredotočanje na ustvarjanje vrednosti za lastnike, ki sta RS in SDH (SDH, 2022b). Ostale dejavnosti SDH (2023b) so še pridobivanje, razpolaganje in druge oblike upravljanja terjatev SDH ter sodelovanje pri prestrukturiranju podjetij, SDH sodeluje tudi v denacionalizacijskih postopkih ter upravičencem zagotavlja zanesljivo in popolno poravnavo vseh zakonskih obveznosti. Pod obseg četrte dejavnosti spadata upravljanje in razpolaganje z nepremičninskim in s premičnim premoženjem v lasti SDH.

3.3.1 Zgodovina

Naprej je z uveljavitvijo Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH), Ur. l. RS, št. 105/2012, dne 28. 11. 2012 prenehal obstajati AUKN. Upravljanje naložb RS je v imenu in za račun RS v skladu s tem zakonom izvrševala uprava SOD. SDH je nastal z uveljavitvijo ZSDH-1, Ur. l. RS, št. 25/2014, dne 26. 4. 2014, s prevzemom pristojnosti in obveznosti na strani SOD. Sprememba imena podjetja iz Slovenska odškodninska družba v Slovenski državni holding je bila spremenjena dne 11. 6. 2014, hkrati s spremembo statuta družbe. SDH je s tem prevzel pristojnosti in obveznosti SOD ter nadaljeval upravljanje kapitalskih naložb v lasti SOD in RS. SDH poleg nalog, skladno s tem zakonom, uresničuje vsa svoja pooblastila, pristojnosti, pravice in obveznosti družbe SOD pred preoblikovanjem (SDH, 2023c).

Z uveljavitvijo zakona ZSDH-1 si je SDH pripojil PDP, ko je SDH poskrbel za odplačni prenos deleža KAD na PDP. SDH je pristojen za upravljanje kapitalskih naložb v lasti RS,

kapitalskih naložb v lasti SDH in pod zakonskimi pogoji tistih, ki so v lasti KAD, kapitalske naložbe ZPIZ v zavarovalnici Triglav, d. d., in kapitalske naložbe v lasti D. S. U., družbe za svetovanje in upravljanje, d.o o. (v nadaljevanju DSU) (Prašnikar, Domadenik & Koman, 2015a).

Na podlagi 1. odst. 36. člena ZUKSB je z dnem 30. decembra 2022 DUTB kot pravna oseba prenehala obstajati. V skladu s 3. odst. 36. člena navedenega zakona je DUTB vse premoženje ter pravice in obveznosti prepisala na SDH, ki kot univerzalni pravni naslednik vstopa v vsa pravna razmerja, ki so bila dotlej sklenjena med DUTB in tretjimi osebami. SDH s pripojitvijo DUTB pridobiva tudi novi dejavnosti, in sicer upravljanje terjatev ter upravljanje nepremičnega in premičnega premoženja (SDH, 2022c).

SDH (2022d) je v novembru 2022 v upravljanje prejel še dve novi kapitalski naložbi, in sicer v družbah Slovenski državni gozdovi, d. o. o. (v nadaljevanju SiDG) in DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d. o. o. (v nadaljevanju DRI). V letu 2023 je v upravljanje SDH prenesen tudi lastniški delež družbe ELES, d. o. o., sistemski operater prenosnega elektroenergetskega omrežja (v nadaljevanju ELES) v družbi Talum, d. d.

3.3.2 Organizacija

SDH ima status delniške družbe z dvotirnim sistemom upravljanja z upravo in nadzornim svetom. Skupno ima štiri organe: skupščino, nadzorni svet, upravo in ekonomsko socialni strokovni odbor (v nadaljevanju ESSO). Organi SDH in njihova delovna oziroma posvetovalna telesa so prikazana na sliki 5. Ustanovitelj in edini delničar SDH je RS (Služba Vlade RS za zakonodajo, 2015). Uprava vodi družbo in organizira poslovanje SDH, medtem ko nadzorni svet nadzoruje vodenje poslov. Upravljanje SDH temelji na zakonskih določilih, statutu kot temeljnem pravnem aktu, notranjih aktih in dobri poslovni praksi (SDH, 2022c).

Slika 5: Organi SDH in njihova delovna oziroma posvetovalna telesa



Vir: SDH (2022c).

Uprava SDH organizira in vodi delo družbe ter je pristojna in odgovorna za vse upravljalvske odločitve SDH v skladu z ZSDH-1 ter za sprejetje in izvrševanje vseh odločitev samostojno in na lastno odgovornost. Po zakonu ZSDH-1 upravo sestavljajo predsednik in dva člana.

Uprava zastopa in predstavlja SDH (2022c) ter mora od nadzornega sveta pridobiti soglasja za posle, kot so pridobivanje naložb, ki presegajo 5 milijonov evrov revidirane knjigovodske vrednosti, za sprejetje predloga letnega načrta upravljanja naložb in za sprejetje politike upravljanja naložb. Z upravo sodelujeta še dve posvetovalni telesi: kadrovska komisija in ESSO.

Po ZSDH-1 je nadzorni svet imenovan kot petčlanski organ. Nadzorni svet SDH nadzira uresničevanje aktov upravljanja in poslovanje SDH. Vse člane nadzornega sveta SDH imenuje državni zbor na predlog vlade. V statutu SDH (Vlada RS, 2022) so zapisane naloge nadzornega sveta in vključujejo potrjevanje finančnega načrta družbe, potrjevanje letnega poročila, imenovanje članov uprave itd. V letu 2021 so delovale tri komisije nadzornega sveta: revizijska komisija, komisija za tveganja in nominacijska komisija (SDH, 2022c).

Skupščina odloča o temeljnih zadevah SDH, o izdajah novih delnic in o njihovem dajanju v pravni promet ter spremlja merila za merjenje uspešnosti družb s kapitalsko naložbo države. Naloge in pristojnosti skupščine SDH uresničuje vlada (ZSDH-1).

S prenosom naložb v upravljanje na SDH je RS (2021) želela ločiti funkcijo države kot lastnice kapitalskih naložb od ostalih funkcij države ter s tem preprečiti nasprotje interesov, izkrivljanje konkurence na trgih in neenakopravno obravnavo gospodarskih družb. Pomembno je tudi koncentrirano upravljanje naložb, saj SDH upravlja naložbe, ki so v njegovi lasti, z naložbami države in z naložbami KAD. S tem država doseže stabilno lastništvo, optimizira stroške upravljanja ter dolgoročno maksimira donosnost in vrednost teh naložb z namenom doseganja gospodarskih in razvojnih ciljev ter ciljev javnega interesa. Od družbe SDH terja pregleden sistem upravljanja naložb, z jasno razdelitvijo pristojnosti in odgovornosti ter z uveljavljanjem ukrepov, ki omejujejo tveganja za korupcijo, druga neetična in nedovoljena ravnanja in vplive ter krepijo skladnost poslovanja, sledljivost in odgovornost pri sprejemanju odločitev. Pri upravljanju naložb Slovenija sledi slovenskim in mednarodnim smernicam dobre prakse upravljanja naložb v državni lasti in korporativnega upravljanja na splošno.

3.3.3 Upravljanje naložb

ZSDH-1 določa štiri temeljne akte upravljanja naložb v lasti RS in SDH, in sicer strategijo upravljanja, letni načrt upravljanja (v nadaljevanju LNU), politiko upravljanja SDH in kodeks SDH. Vsebinsko povezana z njimi so še merila za merjenje uspešnosti poslovanja družb, Izhodišča SDH za glasovanje na skupščinah družb ter priporočila in pričakovanja SDH.

Državni zbor RS je dne 17. 7. 2015 sprejel strategijo upravljanja (SDH, 2023d). Po zakonu je strategija upravljanja temeljni akt, namenjen upravljanju naložb, s katerim državni zbor sporoča upravljavcu SDH, vladi, vlagateljem, državljanom in vsej zainteresirani javnosti lastniško politiko države v družbah s kapitalsko naložbo države. Vsebina strategije opredeli in razvrsti naložbe na posamezne vrste naložb (strateške, pomembne in portfeljske), opredeli razvojne usmeritve države kot delničarke družb in posamezne cilje. V strategiji upravljanja (Služba Vlade RS za zakonodajo, 2015) je tudi poudarjen pomen dviga kulture korporativnega upravljanja, povečanja učinkovitosti razpolaganja z naložbami, premišljenega pridobivanja naložb, povečanja donosa kapitala in razmisleka o uvrstitvi družb na organizirani trg vrednostnih papirjev.

V LNU (SDH, 2022d) so opredeljeni podrobni cilji SDH pri upravljanju posameznih naložb ter ukrepi in usmeritve za doseganje teh ciljev. Letni načrt upravljanja naložb določa tudi pričakovane denarne tokove iz upravljanja naložb v lasti SDH in RS. Z letnim načrtom upravljanja se določijo tudi postopki razpolaganja oziroma prodaje posameznih portfeljskih naložb.

Politika upravljanja naložb (SDH, 2023a) je pravni akt, ki vsebuje načela, postopke in merila, v skladu s katerimi ravna SDH pri opravljanju svojih nalog, ki jih določa ZSDH-1. Namen dokumenta je zagotoviti preglednost in sledljivost sprejemanja odločitev SDH. Slednje zlasti velja za področje kadrovanja v nadzorne svete družb s kapitalsko naložbo države, za postopke razpolaganja s kapitalskimi naložbami države, a tudi za določitev nadzornih mehanizmov na področju zaposlovanja in najemanja zunanjih izvajalcev storitev. Politika upravljanja SDH natančneje določa načela, postopke in merila, ki jih SDH spoštuje pri opravljanju nalog. Podrobneje opredeljuje tudi postopke razpolaganja s kapitalskimi naložbami in njihovega pridobivanja. V politiki upravljanja je zapisano, da ima SDH prevladujoč vpliv »če ima SDH neposredno ali posredno posamično ali skupaj, večinski delež vpisanega kapitala, večino glasovalnih pravic ali pravico imenovati ali odpoklicati večino članov posloводства ali nadzornega sveta.« Pri tem je treba upoštevati tudi, da SDH v skladu s prvim odstavkom 19. člena ZSDH-1 izvršuje glasovalne pravice tudi za RS, in to po lastni presoji, zato se mu prištevajo tudi te pravice. Po ZSDH-1 obstaja nekaj izjem, kjer SDH ni pristojen za upravljanje, ko gre za kapitalske naložbe v mednarodnih finančnih institucijah, za kapitalske naložbe v gospodarskih družbah, ki opravljajo javno gospodarsko službo dejavnosti systemskega operaterja za prenos in distribucijo zemeljskega plina in električne energije ter javno gospodarsko službo dejavnosti organiziranja trga z električno energijo v RS, če tako določa zakon.

Kodeks SDH (SDH, 2022d) vsebuje načela in priporočila dobre prakse za korporativno upravljanje družb s kapitalsko naložbo države. Namenjen je družbam s kapitalsko naložbo države, prav tako naj bi ga uporabljale tudi odvisne družbe v skupini, v kateri ima družba s kapitalsko naložbo države položaj obvladujoče družbe.

V zvezi s korporativnim upravljanjem družb merila za merjenje uspešnosti poslovanja kapitalskih naložb države (SDH, 2021) predstavljajo enega od temeljnih dokumentov SDH. Z njimi se opredeljujejo kazalniki, s katerimi SDH spremlja uspešnost poslovanja družb s kapitalsko naložbo države. Merila so namenjena predvsem podrobnejši določitvi pričakovanj SDH glede prihodnjih poslovnih rezultatov in analizi preteklih rezultatov družb s kapitalsko naložbo države. Merila upravljanja se razlikujejo glede na njeno klasifikacijo kot strateška, pomembna ali portfeljska naložba. V ZSDH-1 je zapisano, da morajo merila v strateških naložbah upoštevati strateške, ekonomske in finančne cilje. Za vrednotenje uspešnosti pomembnih naložb in portfeljskih naložb so merila lahko le finančna in ekonomska ter taka, ki vrednotijo družbeno odgovornost ravnanja družb. Za primer se v podjetju Elektro Gorenjska, ki spada pod strateško družbo, kot eno izmed meril pojavlja t. i. SAIDI in pomeni povprečno trajanje prekinitev napajanja v sistemu. V Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju DARS), ki prav tako velja za strateško naložbo, se uporablja merilo pretočnost in varnost avtocestnega omrežja.

Temeljna načela, ki jih SDH (2022b) upošteva pri upravljanju naložb, so:

- načelo skrbnosti in odgovornosti,
- načelo neodvisnosti
- načelo preglednosti in
- načelo gospodarnosti.

Cilji upravljanja naložb (SDH, 2022d) so povečevanje vrednosti naložb, zagotavljanje čim višjega donosa za lastnike in uresničevanje drugih morebitnih strateških ciljev v strateških naložbah. Posamezni cilji upravljanja posamezne naložbe so določeni s strategijo upravljanja naložb glede na vrsto posamezne naložbe in v merilih za merjenje uspešnosti poslovanja kapitalskih naložb države (ZSDH-1).

Cilji pri upravljanju posamezne kapitalске naložbe se, skladno z ZSDH-1, razlikujejo glede na njeno klasifikacijo:

- strateški cilji: uresničevanje pomembnih družbenih interesov, kot so zagotavljanje ustrezne ravni in dostopnosti infrastrukture, opravljanje javnih služb, varnostni cilji, razvojni cilji in uresničevanje drugih pomembnih družbenih interesov;
- razvojni cilji: ohranjanje ključnih razvojnih dejavnikov v državi;
- gospodarski cilji: povečanje vrednosti naložbe in zagotavljanje čim višjega donosa za lastnike.

Splošni cilj družb z lastništvom države, ki jih upravlja SDH (2022c), je uspešno, dobičkonosno in gospodarno poslovanje, ustvarjanje vrednosti in učinkovito izvajanje posameznih javnih služb. Cilji, ki jim sledi SDH pri upravljanju naložb so še učinkovito, skrbno, pregledno in odgovorno upravljanje kapitalskih naložb v skladu z določili ZSDH-1, povečanje čiste dobičkonosnosti lastniškega kapitala družb, zagotovitev zadostne likvidnosti za poplačilo vseh zapadlih zakonskih in pogodbenih obveznosti SDH, zagotovitev primernih

virov financiranja v prihodnje, tekoče izpolnjevanje nalog po javnem pooblastilu, učinkovito izvajanje vseh podpornih funkcij znotraj družbe ter obvladovanje stroškov in optimizacija procesov in splošno obvladovanje tveganj družbe.

Eden od najpomembnejših dodatnih ciljev delovanja SDH (2023d) na področju upravljanja kapitalskih naložb je doseči raven korporativnega upravljanja, ki bo pripomogel k doseganju boljših poslovnih rezultatov družb, v katerih imata RS in SDH kapitalsko naložbo ter posledično povečanje njunega premoženja, tako s prihodki iz naslova dividend kakor tudi s povečanjem vrednosti kapitalске naložbe. Dvig ravni korporativnega upravljanja je sredstvo za doseg ciljev. SDH zato stremi in spodbuja družbe k izboljšanju praks korporativnega upravljanja in tudi trajnostnemu razvoju. Pri najpomembnejših naložbah bo SDH zasledoval še druge cilje, ki so pomembni z vidika stabilne gospodarske rasti, kot so: zaposlovanje, konkurenčnost, uspešnost družb, izboljšanje javnih storitev in razvoja družb v prihodnje. Cilj SDH pri privatizaciji je doseganje čim višje kupnine s prodajami naložb in namen s proračunskega vidika je zagotovitev likvidnih sredstev za državni proračun. V strategiji upravljanja (Služba Vlade RS za zakonodajo, 2015) med cilje spada še zagotovitev dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema, uvrstitev družb na organizirani trg vrednostnih papirjev in premišljeno pridobivanje naložb.

Družbe v upravljanju SDH (2022d) so zelo pomemben del slovenskega gospodarstva, saj je bilo v letu 2021 v njih zaposlenih več kot 73 tisoč ljudi. Ustvarjeni prihodki iz poslovanja gospodarskih družb v upravljanju SDH predstavljajo skoraj 16 % vseh ustvarjenih prihodkov iz poslovanja gospodarskih družb v Sloveniji, na tej ravni je tudi delež ustvarjene dodane vrednosti. Povprečna dodana vrednost na zaposlenega v družbah v upravljanju SDH je bila 78 tisoč evrov in precej presega povprečje vseh gospodarskih družb v Sloveniji.

3.4 Prikaz podjetij z državno lastnino

Vse kapitalске družbe s kapitalsko naložbo države so organizirane v obliki delniške družbe ali družbe z omejeno odgovornostjo, dve družbi imata status javnega podjetja. Med seboj se družbe s kapitalsko naložbo države razlikujejo glede na način ustvarjanja prihodkov. Nekatere družbe prihodke v celoti ustvarjajo na trgu v pogojih konkurence, nekatere jih ustvarjajo na podlagi podeljenih koncesij oziroma zakonov, ki jim dajejo pooblastilo za zaračunavanje storitve/dajatve, druge imajo mešani način ustvarjanja prihodkov. V vseh treh primerih poslovni model vsake družbe predpostavlja pozitivno poslovanje, v nasprotnem primeru ne bi prišla v poštev pravnoorganizacijska oblika kapitalске družbe, ampak bi bilo treba uporabiti kakšno drugo pravnoorganizacijsko obliko (npr. gospodarski javni zavod) (SDH, 2022d).

3.4.1 Vrste naložb

Kapitalske naložbe se po ZSDH-1 uvrščajo v tri skupine naložb, in sicer:

- strateške naložbe, pri katerih se zasledujejo strateški in gospodarski cilji. Minimalni delež v strateških naložbah znaša skladno s prvim odstavkom 14. člena ZSDH-1 50 % + 1 glas;
- pomembne naložbe, pri katerih se zasledujejo razvojni in gospodarski cilji. Minimalni delež v pomembnih naložbah znaša skladno z drugim odstavkom 14. člena ZSDH-1 25 % + 1 glas;
- portfeljske naložbe, pri katerih se zasledujejo izključno gospodarski cilji. Z njimi lahko SDH prosto razpolaga.

Oprelitev posameznih kapitalskih naložb za strateške ali pomembne temelji na določenih merilih za razvrstitev kapitalskih naložb, in sicer na osnovi presoje opravljanja osnovne dejavnosti posamezne naložbe. Merila temeljijo na strateških razvojnih prioritetah RS in na utemeljenosti državnega lastništva v državah OECD. Glavna vsebinska merila za razvrščanje družb med strateške oziroma pomembne naložbe so zapisana v strategiji upravljanja (Služba Vlade RS za zakonodajo, 2015) in so prikazana na sliki 6.

Slika 6: Glavna vsebinska merila za razvrščanje družb med strateške oziroma pomembne naložbe

STRATEŠKE NALOŽBE
• Družbe, ki izvajajo ključne infrastrukturne naloge:
○ omrežna infrastruktura ključnih elektronskih komunikacij (*)
○ transportna infrastruktura (ceste, železnice)
○ naravni monopoli (pristanišča itd.)
• Družbe v dejavnostih, ki so pomembne za varno in stabilno oskrbo z viri in energijo, ter operaterji javnih omrežij:
○ energetika
○ elektrodistribucija in distribucija in skladiščenje drugih energentov (plin, nafta)
○ oskrba z vodo* in druge okoljevarstvene storitve
○ nacionalni operater pristaniške dejavnosti (Luka Koper)
• Družbe, ki opravljajo pomembne javne storitve (gospodarske javne službe):
○ javni potniški promet
○ vzdrževanje in upravljanje javne infrastrukture (ceste, železnice, distribucijska omrežja)
• Družbe, ki povečujejo konkurenčnost celotne gozdno-lesne vrednostne verige
POMEMBNE NALOŽBE
○ sistemske finančne institucije in skladi rizičnega kapitala
○ loterija in igre na srečo
○ razvojno in tehnološko pomembne družbe, ki obvladujejo ključne tehnologije, katerih ključne razvojne komponente naj ostanejo v Sloveniji
○ razvojni centri slovenskega gospodarstva, kompetenčni centri in centri odličnosti
○ družbe, ki imajo pomembno vlogo pri povezovanju družb v dobaviteljske verige in internacionalizaciji gospodarstva

Vir: Služba Vlade RS za zakonodajo (2015).

Pri razvrščanju kapitalskih naložb med strateške, pomembne in portfeljske ter pri pridobivanju novih naložb in povečanju lastniškega deleža v obstoječih naložbah strategija upravljanja (Služba Vlade RS za zakonodajo, 2015) sledi merilom na sliki 7, ki neposredno izhajajo iz nacionalnih strateških dokumentov ter drugih strateških, varnostnih in širših družbenih ciljev, ki jih zasleduje RS. Skladno z merili za razvrščanje, ki so opredeljena na sliki 7, se glede na število točk kapitalске naložbe države razvrstijo na strateške, pomembne in portfeljske. Med portfeljske naložbe so uvrščene družbe, ki so na podlagi merila ocenjene do vključno s 3 točkami, med pomembne so uvrščene tiste z od 3,1 do vključno 5,9 točke ter med strateške družbe s 6 ali več točkami.

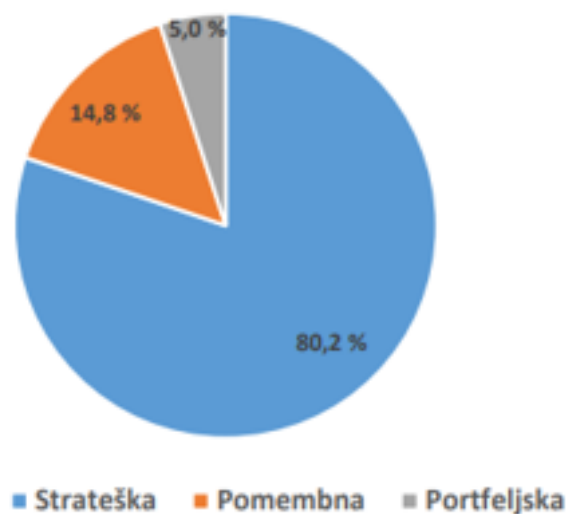
Slika 7: Merila za razvrščanje kapitalskih naložb države

KRITERIJ ZA RAZVRŠČANJE KAPITALSKIH NALOŽB DRŽAVE	Utež
A. STRATEŠKORAZVOJNI KAZALCI	
1. Družba je nosilec tehnologije in razvojnih aktivnosti na področjih, ki jih Strategija pametne specializacije uvršča med prednostna.	0,5
2. Dejavnost družbe je v okviru Slovenske industrijske politike uvrščena med prednostna področja, v okviru katerih se bo spodbujalo razvoj tehnologij in njihovo uporabo v industrijskih sektorjih.	0,5
3. Dejavnost družbe podpira ključne cilje Resolucije o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020.	0,5
4. Družba izkorišča naravni monopol ali lokacijsko rento.	1,0
5. Družba upravlja naravne vire in ima pomembno vlogo za trajnostni razvoj.	0,5
B. SEKTORSKO-PODJETNIŠKI KAZALCI	
6. Dejavnost družbe podpira ključne cilje predloga Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji.	1,0
7. Dejavnost družbe je skladna z Resolucijo o Nacionalnem energetskega programu.	1,0
8. Družba je lastnik blagovne znamke, ki daje Sloveniji mednarodno razpoznavnost.	0,5
C. MREŽNI KAZALCI	
9. Družba je operater javnega omrežja ali gospodarske javne službe.	1,0
10. Družba je nosilec internacionalizacije in podpira mednarodno konkurenčnost Republike Slovenije.	0,6
11. Družba ima pomembno vlogo pri povezovanju družb in ima vse upravljalne funkcije v Republiki Sloveniji, ali je pomemben nosilec regionalnega razvoja.	1,0
12. Družba deluje v dejavnosti, v kateri je ponudba izrazito omejena.	0,5
13. Družba vidno prispeva k oblikovanju ugleda in mednarodne razpoznavnosti Slovenije, k turistični ponudbi in promociji naravnih vrednot Slovenije in promociji kulture in ustvarjalnosti.	1,0
D. JAVNOFINANČNI KAZALCI	
14. Družba je integrator verige vrednosti in ima vse ključne poslovne funkcije v Sloveniji.	1,5
15. Družba ima naravno sistemske finančne institucije oziroma pomembno prispeva k stabilnosti financiranja dolgoročnega razvoja.	1,0
16. Družba izvaja igre na srečo v večjem obsegu.	0,5

Vir: Služba Vlade RS za zakonodajo (2015).

Zaradi prodaj v preteklosti je portfelj kapitalskih naložb vse bolj homogen tudi z vidika klasifikacije kapitalskih naložb, kar je prikazano na sliki 8. Strateške naložbe obsegajo že več kot 80 % upravljalškega portfelja. Med desetimi največjimi kapitalskimi naložbami, ki skupaj obsegajo 79,4 %, je sedem strateških, z deležem 66,7 % (SDH, 2022d).

Slika 8: Deleži klasifikacijskih skupin v portfelju kapitalskih naložb, junij 2022



Vir: SDH (2022d).

3.4.1.1 Strateške naložbe

Po strategiji upravljanja (Služba Vlade RS za zakonodajo, 2015) med strateške naložbe spadajo tiste družbe, ki izvajajo za državo pomembne infrastrukturne naloge in so lastnice gospodarsko pomembne infrastrukture ter so jim z zakonom podeljena javna pooblastila in tista, ki razpolagajo z naravnimi monopoli. V to skupino so uvrščeni tudi operaterji javnih omrežij, ki so ključnega pomena za varnost in zanesljivost oskrbe gospodarstva in prebivalstva. V družbah, ki imajo v lasti infrastrukturo, je dopustno sklepati dolgoročne koncesijske pogodbe za upravljanje z infrastrukturo po sistemu javno-zasebno partnerstvo. Poleg gospodarskih ciljev, razvojnih in drugih ciljev strateške družbe skrbijo za izvajanje posameznih javnih služb, pri katerih se ne zasleduje zgolj poslovni interes, temveč tudi širši družbeni interes in dostopnost javnosti do storitev pod enakimi pogoji. V primerih, ko delovanje izključno zasebnih nosilcev gospodarskih dejavnosti lahko povzroča motnje na trgu, je potrebno državno lastništvo. Strateške družbe so nosilke inovacijske dejavnosti, imajo raziskovalno-inovacijske oddelke in se povezujejo v inovacijska omrežja z drugimi domačimi in mednarodnimi raziskovalno-inovacijskimi institucijami. Strategija upravljanja lahko skladno z ZSDH-1 določi tudi konkretne strateške naložbe. Učinkovito uresničevanje strateških ciljev se zagotavlja s časovno omejeno koncesijsko pogodbo. Posebnost v teh primerih je, da se lahko minimalni delež zniža pod 50-odstotni delež in en glas. Pri družbah strateške narave je pomembno, da izvajajo le osnovno dejavnost, za katero so bile ustanovljene.

RS (SDH, 2022d) ima strateške naložbe predvsem v:

- družbah, ki izvajajo ključne infrastrukturne naloge,
- družbah v dejavnostih, ki so pomembne za varno in stabilno oskrbo z viri in energijo, ter operaterjih javnih omrežij,
- družbah, ki opravljajo pomembne javne storitve (t.i. gospodarske javne službe),
- družbah, ki povečujejo konkurenčnost celotne gozdno-lesne vrednostne verige,
- loteriji.

3.4.1.2 Pomembne naložbe

Strategija upravljanja (Služba Vlade RS za zakonodajo, 2015) med pomembne naložbe razvršča družbe, ki so nosilci širšega gospodarskega razvoja in imajo pomembno vlogo pri povezovanju družb v dobaviteljske verige in internacionalizaciji gospodarstva, zagotavljajo upravljanje po celotni verigi vrednosti, obvladujejo ključne tehnologije, imajo ključne poslovne funkcije v Sloveniji (tj. razvojne, finančne, trženjske in vodstvene) ter vlogo strateškega upravljanja in usmerjanja poslovnih skupin. So pomembni udeleženc kapitalnega trga. V teh naložbah država ohranja nadzorni delež (25-odstotni delež + 1 delnica), pri čemer želi ohraniti ključne razvojne komponente v RS. V to skupino naložb so lahko uvrščene tudi družbe, ki imajo pomembno vlogo pri prenosu znanja in tehnologije. V strategiji upravljanja je dodatna prepoved koncentracije lastništva za pet »pomembnih« podjetij (NLB, Petrol, d. d., Krka, d. d., Pozavarovalnica Sava, d. d. in Sava, d. d.), ki zasebnim lastnikom prepoveduje pridobivanje deleža v podjetju, ki presega državni delež.

Pomembne naložbe so v naslednjih družbah (SDH, 2022d):

- sistemske finančne institucije in skladi tveganega kapitala,
- razvojno in tehnološko pomembne družbe, ki obvladujejo ključne tehnologije, katerih ključne razvojne komponente želi RS ohraniti v Sloveniji,
- družbe, ki imajo pomembno vlogo pri povezovanju družb v dobaviteljske verige in internacionalizaciji gospodarstva.

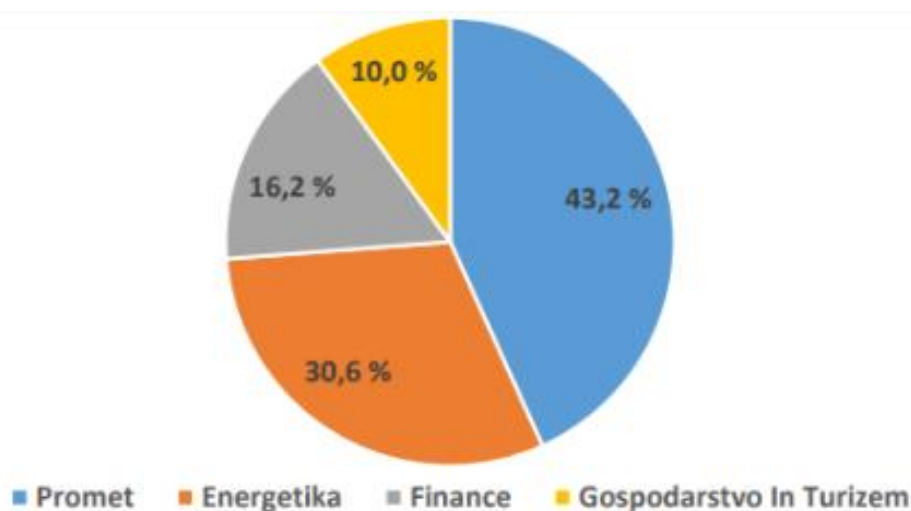
3.4.1.3 Portfeljske naložbe

Med portfeljske naložbe so uvrščene naložbe, kjer za državo ni obvezen nadzorni delež, te SDH upravlja in razpolaga izključno za doseg gospodarskih ciljev. V to kategorijo sodijo tudi naložbe, ki jih je treba prestrukturirati. V to skupino se torej uvrščajo naložbe, ki so tržno zanimive, saj gre za družbe, ki dobro poslujejo, ali gre za naložbe v družbe, ki pred prodajo potrebujejo dejavno sodelovanje lastnika v procesu prestrukturiranja in njihovega nadaljnega razvoja. Če naložba ni uvrščena v naložbeno vrsto, se šteje za portfeljsko naložbo. Prav tako so kapitalske naložbe DUTB, ki s strategijo upravljanja niso bile klasificirane, štejejo za portfeljske naložbe. Le s sprejetjem nove strategije upravljanja je možna sprememba klasifikacije naložb (SDH, 2022d).

3.4.2 Predstavitev portfelja

Portfelj kapitalskih naložb, ki jih upravlja SDH (naložbe v lasti RS, ZPIZ in SDH), se je od leta 2017 postopno koncentriral. Zaradi prodaje deležev RS v NLB in Abanki se je zmanjšal delež kapitalskih naložb v stebru Finance in povečal delež kapitalskih naložb preostalih upravljavskih stebrov. Na sliki 9 so prikazani deleži upravljavskih stebrov, pri čemer največja stebra po knjigovodski vrednosti kapitala, Energetika in Promet, obsegata 73,8 % portfelja kapitalskih naložb (leta 2017 še 61 %). Štiri največje družbe DARS, GEN energija, d. o. o. (v nadaljevanju GEN), Slovenske Železnice, d. d. in Holding Slovenske elektrarne, d. o. o. (v nadaljevanju HSE), ki sodijo v ta dva stebra, imajo skupaj 54,7-odstotni delež (merjeno s knjigovodskimi vrednostmi lastniških deležev v upravljanju) (SDH, 2022d).

Slika 9: Deleži upravljavskih stebrov v portfelju kapitalskih naložb, junij 2022



Vir: SDH (2022d).

Skupna knjigovodska vrednost lastniških deležev kapitalskih naložb v upravljanju SDH (2022c) je dne 31. decembra 2021 znašala 10,3 milijarde evrov (dne 31. decembra 2020 9,9 milijarde evrov). Do junija 2022 se je knjigovodska vrednost povečala na 10.499,6 milijarde evrov (SDH, 2022d). Upravljavski portfelj SDH (2022c) je visoko koncentriran, dvajset največjih naložb, merjeno po knjigovodski vrednosti kapitalskih deležev, je konec leta 2021 predstavljalo več kot 97 % celotnega portfelja, preostale naložbe le slabe 3 %.

SDH (2022d) upravlja kapitalske naložbe, ki so v lasti SDH, v upravljanju SDH in v lasti RS. Na dan 31. oktobra 2022 je imel SDH v upravljanju 69 kapitalskih naložb, od tega 48, ki imajo izključno naložbo RS in 10 izključno lastniški delež SDH, v preostalih 11 družbah sta imela lastniški delež RS in SDH ter sedem družb v postopku likvidacije. Seznam kapitalskih naložb SDH in/ali naložb RS, ki so v upravljanju SDH, razdeljene na sektor energetika in finance, so prikazane na sliki 10.

Slika 10: Seznam kapitalskih naložb SDH in/ali naložb RS, ki so v upravljanju SDH, po stanju 31. 10. 2022

Zap. št.	Naložba	Vrsta naložbe	Lastniški delež RS (v %)	Lastniški delež SDH (v %)
ENERGETIKA				
1	ELEKTRO CELJE, D. D.	STRATEŠKA	79,50	
2	ELEKTRO GORENJSKA, D. D.	STRATEŠKA	79,48	0,31
3	ELEKTRO LJUBLJANA, D. D.	STRATEŠKA	79,50	0,30
4	ELEKTRO MARIBOR, D. D.	STRATEŠKA	79,86	
5	ELEKTRO PRIMORSKA, D. D.	STRATEŠKA	79,68	
6	EGS-RI, D. O. O.	PORTFELJSKA	100,00	
7	GEN ENERGIJA, D. O. O.	STRATEŠKA	100,00	
8	GEOPLIN, D. O. O., LJUBLJANA	POMEMBNA	25,01	
9	HSE, D. O. O.	STRATEŠKA	100,00	
10	INFRA, D. O. O.	POMEMBNA	100,00	
11	NAFTA LENDAVA, D. O. O.	POMEMBNA	100,00	
12	PETROL, D. D.	POMEMBNA	10,82	12,68
13	PLINHOLD, D. O. O.	STRATEŠKA	60,10	0,05
14	RTH, D. O. O. TRBOVLJE – V LIKVIDACIJI	PORTFELJSKA	100,00	
15	RUDNIK KANIŽARICA V ZAPIRANJU, D. O. O., ČRNOMELJ – V LIKVIDACIJI	PORTFELJSKA	100,00	
16	RŽV, D. O. O.	PORTFELJSKA	100,00	
FINANCE				
17	D. S. U., D. O. O.	POMEMBNA	100,00	
18	DTK MURKA, DRUŽBA TVEGANEGA KAPITALA, D. O. O. – V LIKVIDACIJI	POMEMBNA	49,00	
19	M1, D. D.*	PORTFELJSKA	0,00	
20	NLB, D. D.	POMEMBNA	25,00	
21	PRVI SKLAD, DRUŽBA TVEGANEGA KAPITALA, D. O. O. – V LIKVIDACIJI	POMEMBNA	48,90	
22	SAVA RE, D. D.	POMEMBNA	13,89	17,68
23	SID BANKA, D. D.	STRATEŠKA	99,41	
24	STH VENTURES, DRUŽBA TVEGANEGA KAPITALA – V LIKVIDACIJI	POMEMBNA	49,00	
25	ZAVAROVALNICA TRIGLAV, D. D.	STRATEŠKA	34,48	28,09

* Deležji so zaokroženi na dve decimaliki. Prikazani delež v višini 0,00 % pomeni, da lastniški delež v družbi obstaja, a je nižji od 0,005 %.

Vir: SDH (2022d).

V nadaljevanju so prikazane še ostale kapitalske naložbe SDH in/ali naložbe RS, ki so v upravljanju SDH. Na sliki 11 so prikazane kapitalske naložbe, razdeljene na sektor turizem in gospodarstvo, ter na sektor promet.

Slika 11: Seznam kapitalnih naložb SDH in/ali naložb RS, ki so v upravljanju SDH, po stanju na dan 31. 10. 2022 – nadaljevanje

Zap. št.	Naložba	Vrsta naložbe	Lastniški delež RS (v %)	Lastniški delež SDH (v %)
TURIZEM IN GOSPODARSTVO				
26	A.L.P. PECA, D. O. O.	PORTFELJSKA	9,09	
27	ADRIA, D. O. O.	PORTFELJSKA		11,74
28	BODOČNOST MARIBOR, D. O. O.	PORTFELJSKA	77,52	
29	CASINO BLEDE, D. D.	PORTFELJSKA		33,75
30	CASINO PORTOROŽ, D. D.	PORTFELJSKA		9,46
31	CETIS, D. D., CELJE	PORTFELJSKA		7,47
32	CINKARNA CELJE, D. D.	PORTFELJSKA		11,50
33	CSS, D. O. O.	PORTFELJSKA	97,96	
34	ELEKTROOPTIKA, D. D.	PORTFELJSKA	0,01	70,48
35	HIT, D. D., NOVA GORICA	PORTFELJSKA		20,00
36	URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE, D. O. O.	STRATEŠKA	100,00	
37	KOTO, D. O. O.	PORTFELJSKA	66,23	
38	KRKA, D. D.	POMEMBNA	7,22	9,00
39	LOTERIJA SLOVENIJE, D. D.	STRATEŠKA		15,00
40	LUBRIO, D. O. O.	PORTFELJSKA	100,00	
41	POMGRAD – VGP, D. D.	POMEMBNA	25,01	
42	PS ZA AVTO, D. O. O., LJUBLJANA	PORTFELJSKA		90,00
43	SAVA, D. D.	POMEMBNA		61,91
44	SAVAPROJEKT, D. D.	PORTFELJSKA	3,47	
45	SIJ, D. D.	POMEMBNA	25,00	
46	STUDENTENHEIM KOROTAN GMBH	PORTFELJSKA	100,00	
47	TELEKOM SLOVENIJE, D. D.	PORTFELJSKA	62,54	4,25
48	TERME OLIMIA, D. D.	POMEMBNA	43,26	4,01
49	UNIOR, D. D.	PORTFELJSKA		39,43
50	VGP, D. D.	POMEMBNA	25,00	
51	VGP DRAVA PTUJ, D. O. O.	POMEMBNA	25,00	
52	VGP NOVO MESTO, D. D.	POMEMBNA	25,00	
PROMET				
53	DARS, D. D.	STRATEŠKA	100,00	
54	KOPP, D. O. O.	STRATEŠKA	100,00	
55	KZPS, D. O. O.	STRATEŠKA	100,00	
56	LUKA KOPER, D. D.	STRATEŠKA	51,00	11,13
57	POŠTA SLOVENIJE, D. O. O.	STRATEŠKA	100,00	
58	SŽ, D. O. O.	STRATEŠKA	100,00	

Vir: SDH (2022d).

V portfelju kapitalnih naložb je na dan 31. oktobra 2022 11 kapitalnih naložb RS, pridobljenih na podlagi zakona, ki ureja dedovanje. Prikazane so na sliki 12 (SDH, 2022d).

Slika 12: Seznam kapitalskih naložb RS, pridobljenih na podlagi zakona o dedovanju, po stanju na dan 31. 10. 2022

Zap. št.	Naložba	Lastniški delež RS (v %)
1	AGIS TECHNOLOGIES, D. D.	0,00
2	DEKORUS, D. O. O.	100,00
3	IBI KRANJ, D. D. – V LIKVIDACIJI	0,00
4	IBT TRBOVLJE, D. D.	0,04
5	KOMPAS RAC, D. D., LJUBLJANA – V LIKVIDACIJI	0,01
6	KS NALOŽBE, D. D.	0,01
7	NTU, D. D.	0,03
8	POMORSKA DRUŽBA, D. D., PORTOROŽ	0,10
9	TEKOL, D. D.	0,08
10	VELTA PLAST, D. O. O.	100,00
11	VIPA HOLDING, D. D.	0,00

Vir: SDH (2022d).

Ažuren seznam družb s kapitalsko naložbo države, SDH (2023e), je objavljen na spletni strani SDH. Posodobljen je vsak konec meseca in je med drugim tudi razdeljen na sektorski del.

Na slikah 13, 14, 15 in 16 so predstavljene kapitalske naložbe DUTB. Kapitalske naložbe DUTB so se s 1. januarjem 2023 prenesle na SDH. Na dan 31. oktobra 2022 je DUTB razpolagala z 49 kapitalskimi naložbami. 10 je takih, ki so že bile v solastništvu SDH in RS. Pet drugih kapitalskih naložb, ki bodo prav tako prešle v upravljanje SDH, ni vključenih v LNU, saj izpolnjujejo enega od naslednjih navedenih pogojev. Družba je v postopku likvidacije, ima že sklenjeno pogodbo o prodaji, je nedejavna družba ali spada pod majhno kapitalsko naložbo (lastniški delež manjši kot 1 %). Osem kapitalskih naložb, prikazanih na sliki 13, je od leta 2023 v dejavnem upravljanju SDH (SDH, 2022d).

Slika 13: Seznam kapitalskih naložb DUTB, za katere so pripravljene LNU-izkaznice, po stanju na dan 31. 10. 2022

Zap. št.	Naložba	Lastniški delež DUTB (v %)
1	FARME IHAN – KPM, D. O. O.	100,00
2	ISTRABENZ, D. O. O.	100,00
3	ISTRABENZ TURIZEM, D. D.	100,00
4	MK ZALOŽBA, D. D.	83,47
5	MLM, D. D.	100,00
6	SALOMON, D. O. O.	45,39
7	TALUM, D. D., KIDRIČEVO	5,21
8	THERMANA, D. D.	100,00

Vir: SDH (2022d).

Kapitalske naložbe DUTB, ki so prikazane na sliki 14 je v SDH obravnavanih v okviru upravljanja nepremičnin (stvarno premoženje). Pričetek obravnave je v okviru upravljanja nepremičnin od 1. januarja 2023 (SDH, 2022d).

Slika 14: Seznam kapitalskih naložb DUTB, ki bodo obravnavane v okviru upravljanja nepremičnin (stvarno premoženje), po stanju na dan 31. 10. 2022.

Zap. št.	Naložba	Lastniški delež DUTB (v %)
1	ARGOLINA, D. O. O.	100,00
2	DUP, D. O. O., SARAJEVO, BIH	100,00
3	DUTB CRNA GORA, D. O. O., ČRNA GORA	100,00
4	FACTOR PROJEKT, D. O. O., HRVAŠKA	100,00
5	FUNDUS, D. O. O., BEOGRAD, SRBIJA (V LIKVIDACIJI)	100,00

Vir: SDH (2022d).

Kapitalske naložbe DUTB, ki so prikazane na sliki 15 je v SDH obravnavanih v okviru upravljanja s terjatvami. Pričetek obravnave v okviru upravljanja s terjatvami je od 1. januarja 2023 (SDH, 2022d).

Slika 15: Seznam kapitalskih naložb DUTB, ki bodo upravljane v okviru upravljanja s terjatvami, po stanju na dan 31. 10. 2022

Zap. št.	Naložba	Lastniški delež DUTB (v %)
1	AUTOTEHNA CROATIA, D. O. O., HRVAŠKA (V LIKVIDACIJI)	100,00
2	AVTOTEHNA BEOGRAD, D. O. O., SRBIJA (V LIKVIDACIJI)	100,00
3	AVTOTEHNA ZAGREB, D. O. O.	100,00
4	BATRIS, D. O. O., UKRAJINA	18,00
5	BR89, D. O. O.	100,00
6	CONSTANT LEADER XXI, UKRAJINA	18,00
7	DS PROJEKT, D. O. O.	74,00
8	HYUNDAI AUTO BEOGRAD, D. O. O., SRBIJA	100,00
9	POSLOVNI SISTEM DOMINA, D. O. O., BEOGRAD, SRBIJA	55,52
10	PROLEASING RIJEKA, D. O. O., HRVAŠKA (LIKVIDACIJA)	100,00
11	PY&CA, D. O. O., BEOGRAD	100,00
12	RAVNE PRESSES, D. O. O. (STEČAJ)	88,70
13	ŠIPAD EXPORT-IMPORT, D. D., BIH (STEČAJ)	1,00
14	ŠPORTNI CENTER POHORJE, D. O. O. (STEČAJ)	15,00
15	ZLATA MONETA II, D. O. O. (STEČAJ)	100,00

Vir: SDH (2022d).

Kapitalske naložbe DUTB, ki so prikazane na sliki 16 je v SDH obravnavanih v okviru upravljanja s terjatvami in so knjižene za bilančno (SDH, 2022d). Zabilančno knjiženje pomeni, da je treba potencialne obveznosti izkazati iz poroštev in drugih jamstev, ki niso

izkazane kot obveznosti v bilanci stanja (Zakon o gospodarskih družbah, Ur. l. RS, št. 65/2009)

Slika 16: Seznam kapitalskih naložb DUTB, ki bodo obravnavane v okviru upravljanja terjatev in so knjižene za bilančno, po stanju na dan 31. 10. 2022

Zap. št.	Naložba	Lastniški delež DUTB (v %)
1	AFINANCE B. V. (NIZOZEMSKA)	2,70
2	BIRAČ A. D. ZVORNIK – U STEČAJU (BIH)	n. p.
3	CELESTIAL NUTRIFOODS LTD	0,05
4	EKOSUR, D. O. O. – V STEČAJU	15,80
5	ERA GOOD – V STEČAJU	18,40
6	PROKETER, D. O. O., U LIKVIDACIJI (CRO)	12,00

Vir: SDH (2022d).

Na dan 31. decembra 2021 je DUTB upravljala s 520,4 milijona evrov sredstev, merjeno po pošteni vrednosti. Večino portfelja (55 %) so predstavljale terjatve, ki so jim po vrednosti sledile lastniške naložbe (23 %) in nepremičnine (22 %) (DUTB, 2022). Klasifikacija kapitalskih naložb države (SDH, 2022d) v strategiji upravljanja se nanaša tudi na kapitalske naložbe, ki jih SDH ne upravlja in tudi niso predmet LNU.

Mednje sodijo kapitalske naložbe RS (SDH, 2022d):

- za katere SDH nima pristojnosti skupščine (npr. KAD, Slovenska tiskovna agencija), zaradi česar ne more izvrševati upravljaljskih upravičenj;
- za katere je s posebno zakonodajo določeno, da ostanejo v neposrednem upravljanju RS (npr. Sodo sistemski operater Distribucijskega Omrežja z električno energijo, d. o. o., ELES, Borzen, operater trga z elektriko, d. o. o., 2TDK);
- v družbah, ki so v postopku pridobivanja SDH in/ali RS ter RS in/ali SDH z deležem v njih še ne razpolagata.

Od kapitalskih naložb, ki jih SDH upravlja, so v posebni del LNU vključene vse kapitalske naložbe, razen tistih, za katere zaradi posebnih okoliščin priprava posebnega dela LNU ni smotrna. Prikazane so na sliki 17.

Slika 17: Seznam kapitalskih naložb v upravljanju SDH, ki niso vključene v posebni del LNU, po stanju na dan 31. 10. 2022

Zap. št.	Naložba	Vrsta naložbe	Lastniški delež RS (v %)	Lastniški delež SDH (v %)	Lastniški delež SKUPAJ (v %)
1	A.L.P. PECA, D. O. O.	PORTFELJSKA	9,09		9,09
2	AGIS TECHNOLOGIES, D. D.	PORTFELJSKA	0,00		0,00
3	CASINO BLEDE, D. D.	PORTFELJSKA		33,75	33,75
4	CASINO PORTOROŽ, D. D.	PORTFELJSKA		9,46	9,46
5	DEKORUS, D. D.	PORTFELJSKA	100,00		100,00
6	EGS-RI, D. O. O.	PORTFELJSKA	100,00		100,00
7	ELEKTROOPTIKA, D. D.	PORTFELJSKA	0,01	70,48	70,49
8	IBT KRANJ, D. D. – V LIKVIDACIJI	PORTFELJSKA	0,00		0,00
9	IBT TRBOVLJE, D. D.	PORTFELJSKA	0,04		0,04
10	INFRA, D. O. O.	POMEMBNA	100,00		100,00
11	KOMPAS RAC, D. D., LJUBLJANA – V LIKVIDACIJI	PORTFELJSKA	0,01		0,01
12	KS NALOŽBE, D. D.	PORTFELJSKA	0,01		0,01
13	LUBRIDO, D. O. O.	PORTFELJSKA	100,00		100,00
14	M1, D. D.	PORTFELJSKA	0,00		0,00
15	NTU, D. D.	PORTFELJSKA	0,03		0,03
16	POMORSKA DRUŽBA, D. D.	PORTFELJSKA	0,10		0,10
17	RUDNIK KANIŽARICA V ZAPIRANJU, D. O. O., ČRNOMELJ – V LIKVIDACIJI	PORTFELJSKA	100,00		100,00
18	RŽV, D. O. O.	PORTFELJSKA	100,00		100,00
19	SAVAPROJEKT, D. D.	PORTFELJSKA	3,47		3,47
20	TEKOL, D. D.	PORTFELJSKA	0,08		0,08
21	VELTA PLAST, D. O. O.	PORTFELJSKA	100,00		100,00
22	VIPA HOLDING, D. D.	PORTFELJSKA	0,00		0,00

Vir: SDH (2022d).

Podrobni kriteriji za njihovo izločitev iz LNU so (SDH, 2022d):

- kapitalske naložbe v družbah, ki so v postopku likvidacije (t. i. neaktivne naložbe). Pri takšnih naložbah je temeljni cilj upravljanja uspešen zaključek likvidacijskega postopka. Izjemoma so tudi takšne naložbe vključene v posebni del LNU, če so potrebne ali predvidene pomembnejše dodatne upravljaljske dejavnosti;
- kapitalske naložbe v družbah, za katere je SDH že sklenil pogodbo o prodaji celotnega deleža v imetništvu SDH in/ali RS ali morda kakšen drug pisni dogovor, ki še ni dokončno realiziran. Upravljaljske dejavnosti SDH v teh družbah so minimalne. Cilj SDH pri upravljanju teh družb je uspešno izvesti dejavnosti, ki so predvidene v obdobju med podpisom pogodbe in zaključkom transakcije ter so pogoj za uspešen zaključek prodaje;
- kapitalske naložbe v družbah, v katerih ima RS in/ali SDH majhen lastniški delež. SDH ima pri takšnih naložbah omejen vpliv na upravljanje družb, saj ima nizek lastniški delež. SDH si bo, upoštevaje načelo ekonomičnosti, prizadeval ravnati v dobro RS in/ali SDH.

Temeljni cilj SDH pri upravljanju teh naložb je zagotoviti primerne pogoje za prodajo naložb, skladno z ZSDH-1;

- kapitalske naložbe v družbah, ki so pridobljene na podlagi zakona o dedovanju, v katerih ima RS večinski oziroma 100-odstotni lastniški delež. Sem spadajo nedelujoče družbe, ki že več kot dve leti niso pripravile računovodskih izkazov in za katere se vzpostavlja pravna podlaga za začetek stečajnega postopka ali izbrisa iz sodnega registra;
- kapitalske naložbe v družbah, za katere SDH ne določa ekonomsko-finančnih in strateških ciljev, npr. zaradi načina financiranja, zaradi različnih pristojnosti, neizvajanja dejavnosti in drugega. Navedeno velja za družbe Rudnik Žirovski Vrh, javno podjetje za zapiranje rudnika Urana, d. o. o. (v nadaljevanju RŽV), Infra izvajanje investicijske dejavnosti d. o. o. in Elektrogospodarstvo Slovenije – razvoj in inženiring d. o. o.;
- kapitalske naložbe v družbe tveganega kapitala. Skladno z družbenimi pogodbami sta predvidena njihova redna likvidacija in prenehanje ter posledično umik RS iz njihove lastniške strukture.

Seznam kapitalskih naložb države SDH (2023f) objavlja redno na svoji spletni strani. V tem seznamu je vključena tudi lastnina KAD. Kajti družba s kapitalsko naložbo države je družba, v kateri ima kapitalsko naložbo SDH ali RS, medtem ko SDH to naložbo upravlja. Navedeni izraz je treba ločiti od izraza kapitalska naložba države, ki jo ZSDH-1 opredeli kot kapitalsko naložbo v lasti RS, KAD ali SDH.

Po zakonu o prevzemih (ZPre-1) Ur. l. RS, št. 79/2006, nekatere družbe delujejo usklajeno z RS in/ali SDH. Preglednica (SDH, 2023g) prikazuje posredno lastništvo Skupine država (RS, SDH, KAD, DSU, ZPIZ) v družbah. Metodologija izračuna je narejena po naslednjem postopku. V primeru, da je seštevek udeležbe Skupina država v krovni družbi nad 50 %, se v celoti upošteva udeležba krovne družbe v njeni odvisni družbi (družba na drugi ravni). V naslednjem koraku se sešteje udeležba Skupine država neposredno in posredno v družbi na drugi ravni. Če je vsota nad 50 %, se v tretjem koraku v celoti upošteva udeležba odvisne družbe (družbe na drugi ravni) v njeni odvisni družbi (družbi na tretji ravni). Za družbo na tretji ravni se seštejeta neposredna in posredna udeležba Skupine država. Za posamezno družbo na seznamu sta tako upoštevani neposredna udeležba Skupine država in njena posredna udeležba po dveh ravneh, t. i. hčerinska družba in vnukinja.

Upravljavski portfelj SDH (2022c) je visoko koncentriran, dvajset največjih naložb, merjeno po knjigovodski vrednosti kapitalskih deležev, je konec leta 2021 predstavljalo več kot 97 % celotnega portfelja in preostale naložbe le slabe 3 %. Med dvajset največjih naložb v panogi energetika so podjetja Elektro Celje d. d., Elektro Gorenjska, d. d., Elektro Ljubljana, d. d., Elektro Maribor, d. d., Elektro Primorska, d. d., GEN, HSE, d. o. o., Plinhold, d. o. o., in Petrol, d. d. Največje družbe v panogi promet so DARS d. d., Luka Koper d. d., Pošta Slovenije, d. o. o., in Slovenske železnice, d. o. o. V finančni panogi so največje družbe NLB, d. d., Zavarovalnica Sava, d. d., SID, slovenska izvozna in razvojna banka, d. d. (v nadaljevanju SID), Zavarovalnica Triglav, d. d., ter v stebru gospodarstvo in turizem so največje družbe Krka d. d., SIJ in Telekom Slovenije, d. d. (SDH, 2022b).

4 ANALIZA DRŽAVNE LASTNINE V DRUGIH DRŽAVAH

V četrtem poglavju bosta opisana ureditev in obseg državne lastnine na Kitajskem, v ZDA, na Madžarskem in v Avstriji. Spoznali bomo, kakšna je razdelitev lastniških deležev po sektorjih v ostalih državah, pristope k utemeljitvi državne lastnine, politiko upravljanja in kako vlade določajo splošne cilje družb v lasti države. Slovenski delež državne lastnine bomo na podlagi zaposlitve in števila družb umestili v svetovni spekter.

4.1 Kitajska

Kitajska gospodarska tranzicija je po mnenju Song (2018) prepoznavna po postopnem in eksperimentalnem pristopu k reformam državnih podjetij. Glavni cilj tržno usmerjenih reform, kot je večkrat ponovila kitajska vlada, je izgradnja socialističnega tržnega gospodarstva z državnim sektorjem kot vodilnim sektorjem. To razmišljanje in praksa sta pomembno vplivala na rezultate prejšnjih reform državnih podjetij, a tudi na smer prihodnjih sprememb v sektorju državnih podjetij. Reforme so doslej ustvarile novo generacijo podjetij v državni lasti, raznolike vrste lastništva in visoko stopnjo internacionalizacije. Zdaj obstaja le majhno število podjetij v večinski državni lasti, saj je večina podjetij zdaj pod državnim nadzorom delniških družb.

Po podatkih OECD (2017, str. 8) Kitajska razpolaga z visokim številom podjetij, ki so v lasti države. 51.000 podjetij zaposluje več kot 20 milijonov ljudi, s tem je Kitajska država z največ državnimi podjetji na svetu. Na drugem mestu je Madžarska s 370 podjetji in Indija z 270 podjetji. Kitajska je svetovni posebnost glede števila državnih podjetij, saj ima več podjetij v državni lasti kot vse ostale države skupaj. Na Kitajskem je bil za namen upravljanja državnih naložb leta 2003 ustanovljena Komisija državnega sveta za nadzor in upravljanje državnega premoženja (angl. State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council – SASAC).

Kitajska ima v letu 2022 štiri podjetja v državni lasti, ki so na lestvici Fortune Global 500 (Forbes, 2022) med 10 največjimi podjetji na svetu. To so China State Construction Engineering, China National Petroleum Corporation, State Grid Corporation of China, China Petrochemical Corporation. Od 10 največjih podjetij, ki kotirajo na borzi v Šanghaju, je osem podjetij v državni lasti, od bank do energetskih in infrastrukturnih sektorjev (Lam, Rodlauer, Schipke & International Monetary Fund, 2017).

Song (2018) zatrjuje, da kitajska podjetja v državni lasti še naprej igrajo pomembno vlogo v številnih strateških panogah, vključno z novimi viri energije, s telekomunikacijami in z informacijsko tehnologijo, avtomatizacijo, s transportno opremo (kot so avtomobili, letalstvo, ladjedelništvo in železnice za visoke hitrosti), z novimi materiali, vesoljskimi tehnologijami, gradbenimi materiali in razvojem infrastrukture. Vlada je tudi pozvala podjetja v državni lasti, naj prevzamejo ključno vlogo pri doseganju ciljev politike »Made

in China 2025«, katere cilj je zgraditi vrhunsko proizvodno industrijo v vseh ključnih industrijskih sektorjih.

4.2 ZDA

ZDA so velikokrat jedro tržnega kapitalizma brez omejitev in zanje se pogosto domneva, da imajo malo sodobnih izkušenj z javno lastnino. Javna lastnina v ZDA je pogostejša, kot bi pričakovali. Decentralizacija političnega sistema namreč omogoča lokalni nadzor, ki ne obstaja drugje po svetu, kjer je javna lastnina centralizirana. Odličen primer je sektor električne energije, pri čemer 2.000 javnih podjetij zagotavlja približno 25 odstotkov električne energije v državi (Hanna, Alperovitz & Cumbers, 2018, str. 16).

Zvezna vladna korporacija je agencija zvezne vlade, ki jo je ustanovil kongres za zagotavljanje tržno usmerjenih javnih storitev in ustvarjanje prihodkov, ki ustrezajo ali so približno enaki njenim izdatkom. Po tej opredelitvi je v ZDA 17 državnih korporacij (Kosar, 2009). Med najbolj znanimi družbami v ZDA je AMTRAK, ki je Nacionalna železniška potniška družba. Amtrak trenutno pripelje okoli 30 milijonov potnikov letno, zaposluje več kot 20.000 ljudi in služi na 500 destinacijah v 46 zveznih državah ter tudi v okrožju Columbia in treh kanadskih provincah. Eno od najpomembnejših javnih podjetij v ZDA je Tennessee Valley Authority. Ta velika javna energetska korporacija, ki je bila ustanovljena med New Dealom, trenutno oskrbuje devet milijonov ljudi v sedmih državah. Čeprav je Tennessee Valley Authority v lasti zvezne vlade, ne prejema davkoplačevalskih sredstev in deluje podobno kot zasebno pridobitno podjetje (Hanna, Alperovitz & Cumbers, 2018).

Kosar (2009) razlaga, da znotraj izvršilne veje oblasti nobena agencija ni odgovorna za nadzor vladnih korporacij. Niti predstavniški dom niti senat nimata enotnega odbora, odgovornega za nadzor nad vsemi vladnimi korporacijami. Namesto tega vsako korporacijo nadzirajo odbori, ki so pristojni za področje njihove politike. Vladne korporacije se danes večinoma dojemajo kot ločene entitete, vsaka s svojimi političnimi in upravnimi zahtevami ter vsaka s svojo potjo in stopnjo politične odgovornosti.

4.3 Madžarska

Madžarska je v svetovnem merilu na drugem mestu po številu podjetij z državno lastnino, ima tudi holding za upravljanje državnih naložb, ki se imenuje The Hungarian National Asset Management Inc. (v nadaljevanju MNV). Izvaja lastninske pravice nad premoženjem v vrednosti več kot 16 bilijonov madžarskih forintov, kar predstavlja skoraj 50 % letnega BDP Madžarske (Hungarian National Asset Management Inc., 2021).

MNV je enočlanska družba z omejeno odgovornostjo, ki jo je ustanovila država. Zakon o državnem premoženju ureja strukturo MNV, lastninske pravice ter načine uporabe in upravljanja državnega premoženja. Dve komercialni podjetji, ki sta v državni lasti in MNV

nima lastninske pravice, sta Madžarska razvojna banka (angl. Hungarian Development Bank Private Limited Company – MFB Zrt.) in Madžarska poštna družba (angl. Hungarian Postal Service Private Limited Company – Magyar Posta Zrt.). Minister za državni razvoj skupaj z ministrom za kmetijstvo izvršuje lastninsko pravico na vseh nepremičninah v državni lasti (OECD, 2020). Med večjimi podjetji v državni lasti poznamo še državno energetska podjetje MVM, Madžarske državne železnice, državni igralniški monopol Szerencsejatek, Nacionalno družbo za razvoj infrastrukture, proizvajalca avtomobilov RABA in državne banke Exim bank, Madžarsko razvojno banko, Takarekbank in 25-odstotni delež v družbi MOL (United States Department of State, 2019).

Razlogi za tako veliko državnega premoženja po mnenju Szanyi (2019) segajo v leto 2000, saj se je takrat poudarek politik državne lastnine premaknil od privatizacije do upravljanja premoženja. Državno premoženje je bilo obravnavano kot dragoceno orodje za doseganje določenih političnih ciljev, ki bi lahko povečali ugled sedanjih vlad, in kar je najpomembnejše, znižanje stroškov storitev s pomočjo državnih ponudnikov. Toda vlade so podjetja v državni lasti uporabile tudi za povečanje fiskalnih prihodkov, povečanje zaposlenosti in omejitev odvisnosti od multinacionalnih podjetij. Nadaljnja komponenta povečanega zanimanja za upravljanje državnega premoženja je bilo osebno in strankarsko iskanje rent.

4.4 Avstrija

Zvezna vlada ima trenutno neposredni in večinski delež v 101 podjetju. 16 podjetij je na podlagi prihodkov od prodaje, števila zaposlenih in bilančne vsote razvrščenih kot gospodarsko pomembnih. Gre za Delniško družbo za financiranje avtocest in hitrih cest, Avstrijsko zvezno razvojno in finančno banko za promocijo in financiranje podjetij, Avstrijsko društvo za civilno letalstvo, Avstrijski zvezni računalniški center, Avstrijsko agencijo za zdravje in varnost hrane, Avstrijsko akademijo znanosti, Avstrijski zvezni in industrijski holding, Avstrijske zvezne železnice, Avstrijske zvezne gozdove, Avstrijsko agencijo za spodbujanje raziskav, Storitveno podjetje za železniško infrastrukturo itd. (Bundesministerium für Finanzen, 2021).

S 1. januarjem 2019 je Avstrija z uveljavitvijo novega zakona Avstrijski zvezni in industrijski holding nadomestila z novo organizacijo, imenovano Avstrijska investicijska družba (nem. Österreichische Beteiligungs AG, v nadaljevanju ÖBAG). Namen reforme je dejavno upravljanje lastniške odgovornosti, ponovno pridobiti močno zastopanost v nadzornih svetih podjetij v delni državni lasti in dati ÖBAG določeno stopnjo fleksibilnosti za učinkovito obvladovanje razvoja na ravni lastnikov in povečati avtonomijo holdinga. Obstaja tudi drugih 11 različnih ministrstev, ki izvajajo delničarske pravice nad državnimi podjetji, ki so gospodarsko manj pomembna ter se razlikujejo glede na velikost in sektorsko razdelitev (OECD, 2020).

Javni holding ÖBAG pomaga nadzorovati 10 podjetij v skupni vrednosti približno 30,84 milijarde evrov (na dan 31. december 2022). Verbund je vodilno avstrijsko podjetje, ki deluje na področju pridobivanja in prodaje električne energije. Podjetje upravlja 116 elektrarn (107 hidroelektrarn in devet termoelektrarn). OMV proizvaja in trži nafto in plin ter kemične raztopine, A1 Telekom Austria je vodilni ponudnik digitalnih storitev in komunikacijskih rešitev, Avstrijska pošta je vodilni ponudnik poštnih in logističnih storitev v Avstriji, Državna nepremičninska družba je z več kot 2.000 nepremičninami eden od največjih lastnikov nepremičnin v Avstriji. Podjetje Kazinoji Avstrija ima v lasti 12 kazinojev ter nešteto drugih ponudnikov igralništva in športnih stav, APK Pensionskasse je pionir v razvoju avstrijskega pokojninskega sistema, zagotavlja celoten nabor pokojnin, odpravnin in zavarovanj, ki jih financira delodajalec. ÖBAG upravlja še tri holdinge. GKB-Bergbau GmbH je zadolžen za urejen izstop iz avstrijskega rudarskega sektorja, Schoeller-Bleckmann Gesellschaft m.b.H. je bila matična družba podjetij v državni lasti, specializiranih za proizvodnjo visoko kakovostnega nerjavečega jekla in od privatizacije teh podjetij deluje kot upravnik nekdanjih tovarniških prostorov, podobna zgodba velja za Immobilien und Industriebeteiligungen GMBH, ki upravlja preostale terjatve in obveznosti (Österreichische Beteiligungs AG, 2023a). Splošni cilji, ki jih zasleduje ÖBAG, so promocija Avstrije kot poslovnega središča, ustvarjanje vrednosti, upravljanje portfelja, določanje strateških prioritet za portfeljska podjetja, korporativno upravljanje in trajnost (Österreichische Beteiligungs AG, 2023b).

Utemeljitev državnega lastništva in cilji posameznih podjetij v državni lasti niso javno razkriti. Nekatera ministrstva, ki izvajajo lastniške funkcije, kot sta zvezno ministrstvo za finance in zvezno ministrstvo za podnebne razmere, okolje, energijo, mobilnost, inovacije in tehnologijo, so razvila podrobne lastniške strategije za posamezne družbe v državni lasti (OECD, 2020).

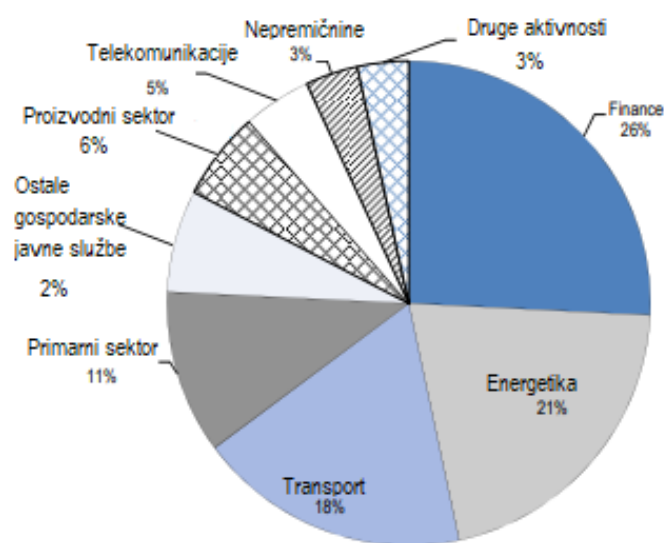
4.5 Primerjava slovenske državne lastnine z drugimi državami

Slovenija je imela v letu 2016 med državami Evropske unije po podatkih OECD največ lastniškega kapitala glede na delež BDP, če gledamo podjetja, kjer je bila država že večinski lastnik (nad 50 %), in na drugem mestu, če štejemo tudi manjšinski delež (od 10 % do 50 %). Slovenija je imela leta 2016 v primerjavi z Evropsko unijo ter med centralnimi in vzhodnimi evropskimi državami nadpovprečen delež državne lastnine v panogah, kot so promet, transport, telekomunikacije, pošta in infrastruktura. Visok odstotek državne lastnine je bil viden še v sektorjih, ki niso značilni za sorodne države, tj. v kemični industriji, turizmu, proizvodnem sektorju in še posebej v bančništvu (Generalni direktorat Evropske komisije za ekonomske in finančne zadeve 2016, str. 91).

Slika 18 prikazuje porazdelitveni delež upravljaljskih stebrov podjetij v državni lasti po vrednosti lastniškega kapitala konec leta 2015 in ne vključuje Kitajske. Največji sektor je finančni s 26-odstotnim deležem. Pet največjih držav, ki prispevajo k finančnemu sektorju

v državni lasti (brez Kitajske), so Združeno kraljestvo, Indija, Nizozemska, Brazilija in Grčija, ki predstavljajo več kot 60 % vseh podjetij v državni lasti finančnega sektorja po vrednosti. Telekomunikacije, energetika, transport in ostale gospodarske javne službe (vključno s poštnimi storitvami) skupaj predstavljajo približno polovico oziroma natančneje 46 % vseh državnih podjetij po vrednosti. Če k njim dodamo še finančni sektor, predstavljajo skoraj četrtino vseh podjetij v državni lasti. Za primerjavo, Slovenija je imela junija 2022 največji delež v stebru promet, in sicer 43,2 %, v energetiki 30,6 %, v financah 16,2 % ter v stebru turizem in gospodarstvo 10,0 % (OECD, 2017, str. 13).

Slika 18: Sektorska porazdelitve podjetij v državni lasti po vrednosti lastniškega kapitala. Območje brez Kitajske (konec 2015)

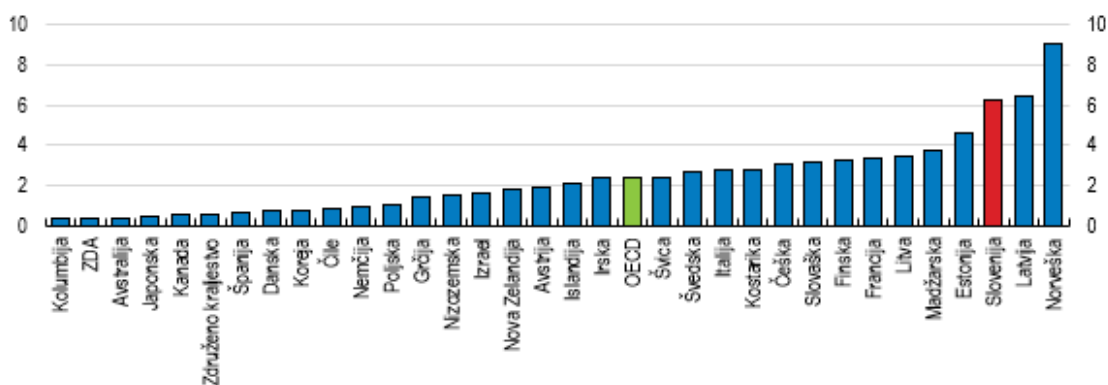


Prيرهeno po OECD (2017).

Glede na vrednotenje podjetij v absolutnem smislu ima po podatkih OECD (2017) največji nacionalni sektor državnih podjetij (če ne štejemo Kitajske) Indija, kjer so podjetja v državni lasti ocenjena na 338,5 milijarde dolarjev. Sledi Koreja z 217,8 milijarde dolarjev in Italija z 207,5 milijarde dolarjev. Merjeno po številu zaposlenih so največji sektorji državnih podjetij v Indiji (kjer podjetja v državni lasti zaposlujejo 3,3 milijona ljudi), Franciji (približno 827.000 ljudi), Braziliji (več kot 597.000 ljudi), ZDA (več kot 500.000 ljudi) in Italiji (skoraj 500.000 ljudi). Primerjave po absolutni vrednosti podjetij ali skupni zaposlenosti ne dajejo zelo primerljivih vpogledov, saj imajo večja gospodarstva tudi večji absolutni delež zaposlenih ali vrednosti. Tako bi v analizi absolutne vrednosti in zaposlitve Slovenija bila na repu držav po državni lastnini, ki so v večinski lasti države. Boljši vpogled gospodarskega pomena podjetij v državni lasti po državah je zato mogoče najti z analizo njihovega deleža nacionalne zaposlenosti.

Na sliki 19 gre za prikaz zaposlenih v državnih podjetjih, in sicer kot odstotek vseh zaposlenih med državami OECD. Slovenija spada v sam vrh zaposlenih v podjetjih, kjer je državni delež v podjetju večji od 50 % (OECD, 2022).

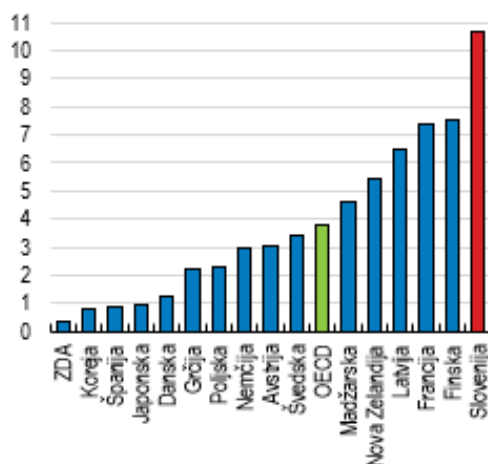
Slika 19: Zaposleni v podjetjih v državni lasti kot odstotek vseh zaposlenih (≥ 50 -odstotno lastništvo) v letu 2015



Vir: OECD (2022).

Če pogledamo še sliko 20, odstotek zaposlenih v podjetjih v državni lasti, kot odstotek vseh zaposlenih, kjer je državno lastništvo višje od 10 %, je Slovenija na prvem mestu. Kljub privatizaciji državnega premoženja v vrednosti 1 % BDP od leta 2019 predstavljajo podjetja v državni lasti večji delež zaposlovanja kot skoraj kjer koli drugje v OECD, tudi v sektorjih, ki so sami po sebi konkurenčni, kot so bančništvo, zavarovalništvo in turizem. Delež zaposlenih v podjetjih v državni lasti se je v letih 2016 in 2017 zmanjšal zaradi privatizacij, preden se je delež zaposlenih v državnih podjetjih med letoma 2018 in 2020 vrnil na približno 11 %. Nekatere ocene kažejo, da podjetja v državni lasti predstavljajo do 20 % nefinančnih zaposlenih, če upoštevamo lastništvo lokalnih oblasti in navzkrižno lastništvo (OECD, 2022).

Slika 20: Zaposleni v državnih podjetjih kot odstotek vseh zaposlenih (≥ 10 -odstotno lastništvo) v letu 2015



Vir: OECD (2022).

Po podatkih SDH je bilo v družbah v upravljanju SDH v letu 2021 zaposlenih 73 tisoč ljudi in po podatkih Statističnega urada delovno aktivnih ljudi 916.765 (Statistični urad Republike Slovenije – SURS, 2021), kar pomeni, da je 8 % vseh zaposlenih v Sloveniji zaposlenih v družbah v upravljanju SDH. Poleg tega v letu 2021 niso zajeta podjetja v upravljanju v DUTB, SiDG, DRI in ELES, ki so bila priključena po letu 2021. To potrjuje, da glede na velikost gospodarstva državna lastnina še vedno predstavlja pomemben delež v slovenskem gospodarstvu.

Vlade imajo različne pristope k izražanju utemeljitve lastništva državnih podjetij. Nekatere vlade imajo izrecno lastniško utemeljitev, medtem ko so lahko cilji lastništva državnega podjetja v drugih implicitna. Politike državnega lastništva v izrecnih državah so določene na različne načine, vključno s posebno zakonodajo (na primer na Madžarskem, v Koreji, Latviji, Litvi, Novi Zelandiji, na Filipinih), z vladno odločitvijo, resolucijo ali dekretom (kot na primer v Čilu, Estoniji, na Finskem, v Nemčiji, na Norveškem, Švedskem in v Švici), po političnih izjavah vlade (na primer v Kolumbiji, Kostariki, Islandiji in na Nizozemskem) ali po neki kombinaciji teh elementov (na primer v Avstraliji, na Češkem in v Franciji) (OECD, 2021). Slovenija utemeljitve državne lastnine izraža izrecno s posebno zakonodajo.

Cilji državnega lastništva v implicitnih utemeljitvah so včasih določeni iz splošnega zakonodajnega in političnega okvira, vključno s pravom gospodarskih družb in javne uprave ter sektorskimi politikami (kot na primer v Avstriji, Indiji, Grčiji, Kazahstanu, Mehiki in Turčiji) in/ali iz zakonodaje, ki ustanavlja posameznika (zakon) družbe v državni lasti, s statuti podjetij v državni lasti in pogodbami med družbami v državni lasti in z ustreznimi zadevnimi delničarskimi agencijami (na primer v Italiji in na Japonskem) (OECD, 2021).

V približno polovici držav z jasno državno lastninsko politiko se utemeljitve redno pregledujejo na ravni vlade. Čile, Finska, Nemčija, Nizozemska in Norveška redno pregledujejo svojo utemeljitev državnega lastništva, medtem ko jo Nova Zelandija in Švica pregledujeta na način ad hoc. Na Norveškem in Finskem se politika državnega lastništva običajno pregleda in posodobi na vsakem parlamentarnem zasedanju, na približno vsaka štiri leta. V Nemčiji se taki pregledi izvajajo z rednim letnim zbirnim poročanjem sektorja državnih podjetij. Na Nizozemskem se ocena, ali je državno lastništvo najboljši instrument za zaščito javnega interesa za vsako podjetje v državni lasti, izvede vsakih sedem let, skupaj s splošno politiko za podjetja v državni lasti. Vsako leto država v svojem letnem poročilu obvesti parlament o rezultatih vsake ocene. V Turčiji pregled običajno poteka v okviru priprave širših programov razvojnega, investicijskega in finančnega načrtovanja. Na Švedskem se od leta 2020 o politiki državnega lastništva odloča ad hoc (OECD, 2021).

Splošni cilji lastništva državnih podjetij na splošno spadajo v štiri različne kategorije. Med tiste, ki podpirajo nacionalne gospodarske in strateške interese, tiste, ki zagotavljajo stalno nacionalno lastništvo podjetij, tiste, ki zagotavljajo določene javne dobrine ali storitve (tržne nepopolnosti) in opravljajo posle v naravnem monopolu. Subjekti v državni lasti v več državah (Grčija, Izrael, Nova Zelandija in Združeno kraljestvo) določijo ključne kazalnike

uspešnosti, ki jim omogočajo spremljanje njihove uspešnosti glede na njihove finančne in nefinančne poslovne cilje. V Avstriji so nekatera ministrstva, ki izvajajo lastniške funkcije, razvila podrobne lastniške strategije za posamezne družbe v državni lasti. Finska, Islandija, Litva, Norveška in Švedska so razjasnile pričakovanja države za vsako posamezno podjetje v državni lasti z razvrstitvijo podjetij v skupine glede na njihove cilje, na primer podjetja v državni lasti z izključno komercialnimi cilji, javna podjetja s kombinacijo komercialnih ciljev in ciljev javne politike in/ali družbe v državni lasti s cilji izključno javne politike. V Belgiji, Čilu, Litvi in na Nizozemskem so obveznosti javne politike, ki jih država pričakuje od podjetij v državni lasti, navedene v navodilih, določenih z zakonom. V primeru Koreje so navedeni v statutu vsakega posameznega podjetja v državni lasti (OECD, 2021).

Državno lastništvo podjetij, kljub zmanjšanju v preteklih letih, v Sloveniji ostaja visoko predvsem v mrežnih industrijah. V obdobju 2008–2013 je bilo državno lastništvo podjetij v Sloveniji med najvišjimi v EU, po vrednosti podjetij v BDP in tudi po deležu zaposlenih v teh podjetjih. S prodajo podjetij s pomočjo SDH in DUTB se je državno lastništvo v podjetjih v nadaljnjih letih zmanjšalo, najbolj v finančnem sektorju, medtem ko po prodaji dveh večjih bank v obdobju 2018–2019 ni bilo večje prodaje lastniških deležev v podjetjih. V nekaterih sektorjih ostaja državno lastništvo še naprej visoko, predvsem v nekaterih mrežnih industrijah, kjer so podjetja v državni lasti tudi vodilna na trgu (na primer transport, energetika, telekomunikacije) (Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj – UMAR, 2022). Podjetja v državni lasti kljub nedavni privatizaciji še vedno predstavljajo večji delež zaposlovanja kot drugod v OECD. Državno lastništvo še vedno ostaja v konkurenčnih sektorjih, kot je turizem (OECD, 2022). V strategiji razvoja Slovenije 2030 si je Slovenija zadala, da bo zagotavljala učinkovito dolgoročno upravljanje podjetij v državni lasti in spodbujala umik države iz lastništva podjetij, ki ne predstavljajo strateških naložb (Šooš & Slovenia, 2017).

5 ANALIZA UPRAVIČENOSTI DRŽAVNE LASTNINE V SLOVENSkih PODJETJIH

V tem poglavju bodo podjetja, ki so v upravljanju SDH, razvrščena v 13 različnih panog. Vsako podjetje bomo na kratko opisali ter na podlagi teorije analizirali in argumentirali, ali je upravičeno, da ima država lastnino v podjetju. Opisane teoretične osnove v 2. poglavju Tajnikar in Ponikvar (2013) povzemata v osmih splošnih načelih, namenjenih upravičenosti državne lastnine, in to bo podlaga za nadaljnjo analizo:

Prvič, državno lastništvo ni edina oblika državne intervencije v gospodarstvu. Poseg države je ločen na posreden ali neposreden pristop. Posredni je vezan na državno regulacijo dejavnosti gospodarskega subjekta. Neposredna intervencija je povezana z državnim lastništvom gospodarskih subjektov, ki državi omogoča uresničevanje lastnih interesov v podjetjih in organizacijah z neposrednim odločanjem. Tako kupci kot prodajalci so lahko državno regulirani, v lasti države in zato lahko država odloča namesto katerega koli od njiju.

Država lahko regulira zasebne proizvajalce, da bi njihov cilj maksimiranja dobička bolj ustrezal družbenemu cilju maksimiranja skupne družbene koristnosti, regulira zasebne proizvajalce tako, da zahteva nepridobitno ravnanje in zasledovanje družbenih ciljev namesto maksimiranja dobička, regulira državna podjetja, ki zasledujejo državne in s tem tudi družbene cilje, ki jih določa država, ter upravlja ali celo neposredno upravlja državna podjetja v lasti kot državne podružnice za doseganje družbenih ciljev. Zadnje tri primere običajno obravnavamo kot javni sektor. V teh treh primerih mora namreč biti plačilo blaga ali storitev kolektivno, saj tržne cene, če sploh obstajajo, ne odražajo družbeno učinkovitega stanja. V takih okoliščinah je kolektivni nakup učinkovitejši od individualnih.

Drugič, državni poseg v gospodarstvo in obstoj državnega lastništva v podjetjih sta upravičena samo takrat, ko povečujeta skupno družbeno koristnost, torej v primerih, ko je država sposobna povečati družbeno koristnost čez raven, ki je dosegljiva v popolni konkurenci. Uspešnosti podjetij v državni lasti ne bi smeli ocenjevati glede na dobiček. Državna podjetja namreč niso potrebna, če zasledujejo pridobitni motiv, saj je cilj maksimiranja dobička mogoče doseči v zasebnih podjetjih. Državna podjetja je treba ocenjevati le glede na stopnjo doseganja družbenih ciljev, kot sta na primer zdravje ali izobrazba prebivalstva.

Tretjič, zagovorniki privatizacije trdijo, da obstaja zelo majhen nabor okoliščin, v katerih bo državna lastnina boljša od zasebne. Namreč uspeh vodenja državnega podjetja je odvisen od političnega vmešavanja, prevladujočega interesa vladajočih politikov na lastne in politične interese (korupcija, nepotizem itd.). Takšno politično vmešavanje nato povzroči izkrivljanje vladnih ciljev in oddaljuje vladne cilje od maksimiranja družbene blaginje. Vseeno obstajajo okoliščine, v katerih je državna lastnina boljša od zasebne. Te okoliščine so, kadar ima podjetje možnost znižanja stroškov, kar vodi v znatno poslabšanje kakovosti, kadar so inovacije relativno nepomembne, konkurenca šibka in potrošnikova izbira majhna. Tako zagovorniki privatizacije ne zanikajo potrebe družbe po dvigu stopnje družbene koristnosti nad raven, ki je dosežena na trgu, in ne zanikajo, da trgi niso vedno sposobni usmerjati vseh gospodarskih subjektov k največji družbeni koristnosti. Zagovorniki neuspeha države le trdijo, da včasih država ni sposobna izpolniti svojega namena v gospodarstvu.

Četrtič, državne intervencije v gospodarstvo ne bi smeli presojsati po merilih zasebne uspešnosti in učinkovitosti. Država kot lastnica se namreč ne bi smela obnašati kot zasebna lastnica, ki zasleduje cilj čim večjega dobička podjetij ali zasebne koristnosti potrošnikov. Namesto tega bi morala slediti družbenim ciljem maksimiranja skupne družbene koristnosti s povečanjem družbene učinkovitosti.

Petič, v primeru javnih dobrin in pozitivnih zunanjih učinkov v proizvodnji zasebna podjetja nimajo interesa sodelovati na teh trgih kot proizvajalci, saj ne morejo izkoristiti pozitivnih zunanjih učinkov. Država in zasebno podjetje lahko v tem primeru sodelujeta kot javno-zasebna partnerja. Tako bo zasebno podjetje zasledovalo povečevanje dobička, medtem ko bo celotna organizacija zasledovala družbeno korist.

Šestič, edini primer državnega lastništva, ki ga je treba ovrednotiti glede na dobičkonosnost, je, kadar želi država ustvariti donose, potrebne za financiranje drugih družbenih ciljev. Ker v takšnih primerih državne (so)lastniške organizacije delujejo tako, da ustvarjajo finančne donose, tako kot zasebni lastniki.

Sedmič, v posameznih državnih podjetjih obstoja državne lastnine ni mogoče upravičiti, zaradi tega je potrebna privatizacija, kar velja zlasti za državna podjetja v težavah. Država se mora za privatizacijo odločiti na podlagi maksimiranja kapitalskih dobičkov. Pristojna ministrstva morajo določiti način prestrukturiranja državnega podjetja, bodisi opredeliti upravičenost ohranjanja državne lastnine bodisi razloge za privatizacijo.

Osmič, državna intervencija v obliki regulacije ali državne lastnine je lahko podprta na podlagi političnih procesov. Družba se odloči, da je Paretova neučinkovitost družbeno bolj zaželena kot ekonomska učinkovitost. V takšnih primerih govorimo o dobrinah posebnega družbenega pomena (angl. merit goods).

5.1 Družbe tveganega kapitala

V družbe tveganega kapitala spadata Prvi sklad, družba tveganega kapitala, d. o. o., in STH Ventures, družba tveganega kapitala, d. o. o. Družbe tveganega kapitala (v nadaljevanju DTK) so gospodarske družbe, njihova osnovna dejavnost je lastniško financiranje visokotehnoloških, razvojno-inovativnih malih in srednje velikih podjetij. DTK so sredstva za svoje poslovanje pridobila od RS (49 %) in zasebnih investitorjev (51 %). DTK ima po Zakonu o družbah tveganega kapitala (ZDTK), Ur. l. RS, št. 92/2007 in 57/2009, poseben status in lastniške deleže v posameznih naložbah največ 12 let. Posledično so bili DTK ustanovljeni za časovno omejeno obdobje, ki mu sledi likvidacija (SDH, 2022b). V letu 2022 so likvidacijski upravitelji izvedli vrsto dejavnosti za unovčenje naložb teh družb. Pričakuje se, da bodo najkasneje v letu 2023 vsi likvidacijski postopki zaključeni (SDH, 2022d).

Država financira zasebna podjetja, ki na trgih ne želijo sodelovati kot proizvajalci, saj je začetni finančni vložek prevelik, uspeh ni zagotovljen in ne morejo izkoristiti pozitivnih zunanjih učinkov. Ob sodelovanju z državo lahko zasebno podjetje zasleduje dobiček, posledično tudi družbeno korist, kar je tudi namen državne lastnine, in če s svojo dejavnostjo podjetja tveganega kapitala zmanjšujejo tveganje zaradi pomanjkanja informacij, je na podlagi teh predpostavk državna lastnina v družbah tveganega kapitala upravičena.

5.2 Energetika

V energetske sektorju so razvrščena podjetja Elektro Celje, d. d., Elektro Gorenjska, d. d., Elektro Ljubljana d. d., Elektro Maribor, d. d., in Elektro Primorska, d. d., ter spadajo pod strateško naložbo RS, ki ima v vsakem od podjetji vsaj 79,48-odstotni večinski delež lastnine. Vsa izvajajo delegirane storitve distribucije električne energije in proizvodnjo

elektrike (SDH, 2022b). Kot smo že spoznali, ko gre za proizvodnjo energije, povprečni stroški podjetja enakomerno padajo, saj so mejni stroški dobave drugega kupca zelo nizki in režijski stroški fiksni. Tako se bo na trgu oblikoval naravni monopol z monopolnimi cenami in je za zagotovitev regulacije potrebna državna lastnina. Stiglitz in Rosengard (2015) še trdita, da je za povečanje konkurence v procesu privatizacije treba razlikovati med dejavnostmi, proizvodnjo, prenosom in prodajo električne energije. Tajnikar in Ponikvar (2013) posledično opažata, da zaradi večinskega lastništva države med navedenimi podjetji ni konkurence.

Tako je smiselno državno lastnino obdržati pri tistem delu podjetja, ki se ukvarja s proizvodnjo in infrastrukturo prenosa električne energije, vendar ne s trgovino, ki ne upravičuje državne lastnine. V preteklosti je državna lastnina na tem mestu ustvarjala monopol, kar pomeni, da je preprečevala konkurenco.

SDH (2022b) ima v upravljanju dve podjetji, ki sta namenjeni zagotavljanju zemeljskega plina v Sloveniji, Plinhold, d. o. o., in Geoplin, d. o. o. Plinhold, d. o. o., se uvršča med strateška podjetja s 60,10-odstotnim lastništvom RS in Geoplin, d. o. o., med pomembna (SDH, 2022d), kjer ima večinski delež družba Petrol, d. d., in sicer 61,7-odstotnega, RS ima delež v višini 25,01 % (SDH, 2022b). Plinhold, d. o. o., ima 100-odstotni lastniški delež družbe Plinovodi, d. o. o. (2023), ki je lastnik celotnega slovenskega prenosnega omrežja zemeljskega plina ter tako zagotavlja dolgoročno, zanesljivo, kakovostno in gospodarno upravljanje zemeljskega plina. Družba Geoplin, d. o. o., opravlja dejavnost dobave, zastopanja, trgovanja in posredovanja zemeljskega plina, tako na domačem kot tujem trgu. Ima transportne in skladiščne zmogljivosti ter ustrezne in razpršene nabavne vire. Geoplin je največji trgovec z zemeljskim plinom v Sloveniji (SDH, 2022b). Pri primeru zagotavljanja zemeljskega plina, tako kot pri električni energiji, pride do naravnega monopola zaradi padanja povprečnih stroškov in infrastrukturne dejavnosti, pri čemer nastanejo učinki javne dobrine.

V energetske sektor spadajo še podjetje Sodo, d. o. o., ki je sistemski operater distribucijskega omrežja z električno energijo, ELES, Borzen, d. o. o., operater trga z elektriko, in Infra izvajanje investicijske dejavnosti d. o. o., ki je pristojno za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter druge državne in lokalne infrastrukture na območju energetskega izkoriščanja vodnega potenciala spodnje Save ter za vzdrževanje objektov vodne infrastrukture na spodnji Savi (SDH, 2022b). Pri teh podjetjih gre za infrastrukturno dejavnost, pri kateri se ustvari javna dobrina.

GEN je vodilna slovenska elektroenergetska skupina, ki združuje podjetja za proizvodnjo električne energije, trženje in prodajo ter razvoj. Električno energijo proizvaja iz jedrske, vodne in sončne energije. Tako ima družba lastninski delež v Nuklearni elektrarni Krško, d. o. o. (v nadaljevanju NEK), v družbi Savske elektrarne Ljubljana, d. o. o., Hidroelektrarne na Spodnji Savi, d. o. o., Termoelektrarna Brestanica, d. o. o., HSE, je ena od dveh največjih elektroenergetskih skupin v Sloveniji, največji proizvajalec in trgovec z električno energijo

iz lastnih, domačih virov na veleprodajnem trgu v Sloveniji. Skupino HSE v Sloveniji sestavljajo še Dravske elektrarne Maribor, d. o. o., Soške elektrarne Nova Gorica, d. o. o., Srednje savske elektrarne, d. o. o., Hidroelektrarne na Spodnji Savi, d. o. o., Termoelektrarna Šoštanj, d. o. o., HSE – Energetska družba Trbovlje, d. o. o., skupina Premogovnik Velenje. Obe slednji podjetji spadata v strateško naložbo s 100-odstotnim lastninskim deležem države (SDH, 2022b).

GEN in HSE sta proizvajalki energije z negativnimi eksternimi učinki, saj imata v lasti NEK, ki ima potencialno ekstremno nevaren zunanji učinek za ljudi in okolico, ter dve termoelektrarni, Šoštanj in Brestanica, ki sta proizvajalki negativnega eksternega učinka v obliki onesnaževanja okolja. Spoznali smo, da mora država kot lastnica določati obseg proizvodnje pri proizvajalkah negativnih eksternih učinkov, saj zasebno podjetje ne upošteva negativnih eksternih učinkov na družbo in s tem višje cene, ki jo mora v obliki onesnaževanja plačati družba. Vsem proizvajalcem energije je skupno, da postanejo naravni monopol, ker jim padajo povprečni stroški, njihova infrastruktura distribucije energije predstavlja javno dobrino in imajo v nekaterih primerih negativne zunanje učinke v obliki onesnaževanja okolja.

Petrol, d. d., je največja slovenska energetska družba. Poslovno dejavnost družbe predstavlja trgovanje z naftnimi derivati, s plinom in z ostalimi energenti in na slovenskem trgu, v skoraj vseh segmentih, dosega vodilni tržni delež. Država ima v Petrolu lastninski delež razdeljen na naslednji način. SDH ima 12,68 %, RS 10,82 % in KAD 8,27 %, tako je skupni delež državnih entitet v Petrolu 31,77 % in tako SDH Petrol uvršča med pomembne naložbe (SDH, 2022b). Javna agencija RS za varstvo konkurence (2017) v svoji raziskavi ugotavlja, da je regulirana cena naftnih derivatov največja ovira za vstop podjetij na trg, saj bi zaradi tega imela podjetja nizko dobičkonosnost. Druge ovire so zapleteni birokratski postopki za izgradnjo novih bencinskih servisov, boljše lokacije v lasti konkurence, visoki vstopni stroški, prisotnost močnega podjetja (Petrol). Po osamosvojitvi Slovenije je Petrol, kot naslednik družbenega podjetja Petrol, prevzel bencinske servise na najprivlačnejših lokacijah in celotno infrastrukturo, vključno z lastnimi skladiščnimi kapacitetami. Stopnja tržne koncentracije je po Herfindahl–Hirschman indeksu (HHI) na maloprodajnem trgu naftnih derivatov visoka. Petrol je zgodovinski monopolist, glede na nastanek naftnih derivatov pri nas, česar ni mogoče odpraviti, zato je mogoča le državna lastnina ali regulacija cen in dejavnosti.

Elektrogospodarstvo Slovenije – Razvoj in Inženiring, d. o. o., je mikrodružba, ki je bila ustanovljena leta 1991. Ima terjatve v zvezi z vlaganji v izgradnjo Rudnika in Termoelektrarne Ugljevik ter dobavo električne energije, ki so nastale v obdobju nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije od leta 1981 do leta 1991 in so predmet dveh arbitražnih postopkov, in sicer ad hoc arbitražnega postopka proti Rudniku in Termoelektrarni Ugljevik v Beogradu in arbitražnega postopka proti Bosni in Hercegovini (BiH). Družba ne izvaja tržne dejavnosti, razen oddaje nepremičnin v najem (SDH, 2022b).

Ker so stroški pravnih postopkov visoki in je velikokrat razplet negotov, je z vidika družbe učinkoviteje, da država nadzoruje in sodeluje v postopku arbitraže, v katerem nastopa kot ena izmed strank in zastopa interese RS. Ob rešitvi postopkov je smiselno, da podjetje zaključi svoje poslovanje, saj je doseglo svoj cilj.

5.3 Finančni holdingi

DSU je v 100-odstotni lasti RS. DSU nadaljuje obsežno in kompleksno dejavnost razreševanja lastninske problematike oziroma zaključevanja postopkov lastninskega preoblikovanja družbene lastnine. Področje delovanja DSU je še upravljanje stvarnega premoženja in zagotavljanje prostorskih pogojev za delovanje organov državne uprave in javnega sektorja ter je zaradi tega DSU začela investirati v nepremičninske projekte. DSU je skozi leta prevzela naloge različnih družb, kot so Slovenske razvojne družbe, d. d, Sklad RS za razvoj ter Agencija RS za prestrukturiranje in privatizacijo (DSU, 2023). Denarna sredstva, pridobljena na podlagi izvajanja javnih pooblastil, pomenijo obveznost do proračuna RS, ustrezni del kupnin iz naslova unovčevanja premoženja se skladno z zakonsko podlago nakazuje tudi drugim zakonskim upravičencem (SDH in KAD) (SDH, 2022b).

Namen državne lastnine v DSU je zagotavljanje nepremičninskih kapacitet za javni sektor in zbiranja denarja za investicijo v nepremičnine. DSU predstavlja državno lastnino, ker z njeno pomočjo država lahko izvaja regulativno funkcijo.

M1, d. d., je podjetje, v katerem ima SDH lastniški delež manjši kot 0,005 %, in zato ni smiselno, da ima država lastniški delež, saj je zanemarljiv in ne vpliva na poslovanje podjetja. Zlata Moneta II finančna družba, d. o. o., je v postopku stečaja in bo po končanem postopku izbrisana ter spada med kapitalske naložbe, ki bodo upravljane v okviru upravljanja s terjatvami (SDH, 2022d).

5.4 Gospodarske javne službe

Uradni list RS, d. o. o., Ur. l. RS, št. 112/05, je uradno glasilo, v katerem se objavljajo državni predpisi in drugi akti (ustava, zakoni in drugi akti državnega zbora...) Opravlja tri dejavnosti (SDH, 2022b), ki so zalaganje, objava in vzdrževanje elektronske oblike Uradnega lista RS, ima naloge, povezane z delovanjem pravno informacijskega sistema, razvoj in vzdrževanje registra predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti ter upravljanje in razvijanje Portala javnih naročil. Uradni list RS izvaja še tržne dejavnosti, kot so prodaja tiskane izdaje uradnega glasila, portal storitev UL info tok, organizacija izobraževalnih dogodkov, delavnic, seminarjev ter izdaja in prodaja knjig. Je v 100-odstotni lasti RS in je strateškega pomena (SDH, 2022d). Uradni list RS ima poslanstvo pravočasno in pravilno objavljati predpise, širjenje informacij javnega značaja na enem mestu in da so dokumenti za stranke vedno dostopni (SDH, 2021). Pri uradnem listu gre preprosto za funkcijo države.

Pomgrad – Vodnogospodarsko podjetje, d. d., DRAVA vodnogospodarsko podjetje Ptuj d. o. o., Vodnogospodarsko podjetje Novo mesto, d. d., Vodnogospodarsko podjetje, d. d., Kranj so podjetja, ki jim država na podlagi razpisa podeljuje koncesijo za opravljanje nalog vzdrževanja vodnih in priobalnih zemljišč. Del prihodka podjetja pridobijo še iz tržne dejavnosti in obsega izgradnjo razne komunalne infrastrukture, objektov varstva okolja, geotehniko itd. RS ima v vseh vodnogospodarskih podjetjih 25-odstotni delež in spadajo pod pomembne naložbe. Podjetja so izbrana na podlagi javnih razpisov za podelitev koncesije. V prihodnje bi sistematično in dolgoročno zagotavljanje sredstev na strani države omogočalo ohranjanje stanja infrastrukture na stopnji, kar bi omogočilo kakovostnejše stanje voda in vodnega okolja ter s tem ljudem, živečim ob vodah, omogočilo življenje brez strahu pred poplavami (SDH, 2022b). Vodnogospodarske službe imajo vlogo zmanjšanja negativnih učinkov, ki so posledica narave in nezadostnega vzdrževanja vodne in komunalne infrastrukture ter v katerih gre za vlogo lokalne države.

5.5 Invalidska podjetja

Bodočnost Maribor, d. o. o., in CSS, d. o. o., sta t. i. invalidski podjetji, saj imata več kot 40 % zaposlenih invalidov. RS ima v podjetju Bodočnost Maribor 77,52-odstotni delež lastništva, njena dejavnost obsega pet proizvodnih programov, in sicer grafiko, kovinarstvo, mizarstvo, storitve pakiranja in druge storitve. V CSS ima RS 97,96-odstotni delež in je specializirana predvsem za proizvodnjo struženih in izsekanih kovinskih izdelkov ter obe spadata pod portfeljske naložbe (SDH, 2022b).

Obe podjetji s svojimi izdelki delujeta na konkurenčnem trgu, kjer je glavni cilj dobičkonosnost. Čeprav zaposlujeta invalide in s tem zasledujeta tudi družbeni cilj, ima država Slovenija že razvito politiko, kako izboljšati položaj invalidov pri zaposlovanju. Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad RS (2023) spodbuja zaposlovanje invalidov na način, da tistim podjetjem, ki zaposlujejo invalide, nudi subvencije v obliki nadomestila plače, ali tista podjetja, ki ne izpolnijo kvote zaposlitve invalidov, prisilijo k plačilu prispevka v višini 70 % minimalne plače za vsakega invalida, ki ga ne zaposlujejo. S subvencijami ali prispevki država Slovenija ustvarja pozitivne zunanje učinke.

5.6 Pošta in telekomunikacije

Pošta Slovenije, d. o. o., izvaja univerzalne poštno storitve ter druge poštno in kurirske storitve (SDH, 2022b). Pošta Slovenija je v 100-odstotni lasti RS in spada pod strateške naložbe in ima temu primerne tudi cilje, kot kakšen je odstotek dosežene kakovosti prenosa korespondence in paketov, ki je merjen na način, da mora biti 100 % pošiljk korespondence prenesenih v treh delovnih dneh (SDH, 2021). Gre za primer javne dobrine, ki ima velike pozitivne zunanje učinke, saj noben državljan ne sme biti izključen iz prejetja pošte, zato

ker za lastnike podjetja preprosto ni dobičkonosno, da ponujajo storitev posredovanja pošte v kraj, zaradi katerega bi podjetje imelo stroške višje od prihodkov.

Telekom Slovenije, d. d., spada med celovite ponudnike komunikacijskih storitev v Sloveniji in drugod po Jugovzhodni Evropi in Nemčiji. Poleg ponudbe komunikacijskih storitev opravlja še gradnjo in vzdrževanje telekomunikacijskih omrežij, kibernetiko varnost ter ohranjanje naravne in kulturne dediščine na območju Krajinskega parka Sečoveljske soline. RS ima 62,54-odstotni delež, KAD 5,59-odstotni, SDH 4,25-odstotni in spada pod portfeljske naložbe (SDH, 2022b). Hrovatin, Cibic in Švigelj (2014) opisujejo, da se je leta 2001 v Sloveniji zgodila liberalizacija telekomunikacijskega trga, kar je povzročilo, da se je začelo pojavljati več ponudnikov telekomunikacijskih storitev.

Kakor pri energetiki so se pred tem infrastrukturne dejavnosti v celoti obravnavale kot naravni monopoli. V telekomunikacijah se je naravni monopol omejil samo na omrežje, ki mora biti dostopno vsem. Država po letu 2001 nima več razlogov, da bi obdržala lastništvo v Telekomu, saj je trg telekomunikacijskih storitev postal tržna dejavnost. Država mora še vedno zagotavljati telekomunikacijsko omrežje in kibernetiko varnost, saj predstavljata javno dobrino, in ohranjati dediščino na območju Krajinskega parka, vendar slednje ne skupaj s podjetjem za telekomunikacijsko omrežje.

5.7 Proizvodni sektor

Aero, d. d., v stečaju, Avtotehna Beograd, d. o. o., v likvidaciji, Gradis skupina G, d. d., je v stečaju, Inkos, d. o. o., je v stečaju, Illuria holdings limited je v likvidaciji, Krmelj v stečaju, Kompas Rac, d. d. v likvidaciji, Mura, d. d., v stečaju, PEKO, tovarna obutve, d. d., je v stečaju, Polzela tovarna nogavic, d. o. o., v stečaju, PY & CA, d. o. o., v likvidaciji, Ravne Presses, d. o. o., je v stečaju, RRA regionalna razvojna agencija Celje, d. o. o., je v stečaju, Rudnik Trbovlje-Hrastnik, d. o. o., v likvidaciji, Rudnik železne rude, d. d., Vares, v stečaju, Rudnik Kanižarica v zapiranju, d. o. o., Črnomelj v likvidaciji, Tam Maribor družba za upravljanje in financiranje podjetij, d. d., v stečaju, Vegrad, d. d., v stečaju. Vsa zgoraj navedena podjetja so v stečaju ali likvidaciji, kar pomeni, da bodo po končanem postopku izbrisana iz registra. Argolina, d. o. o., DUP, d. o. o., Sarajevo, DUTB Črna gora, d. o. o., Factor projekt, d. o. o., so bile kapitalske naložbe DUTB, ki bodo obravnavane v okviru upravljanja nepremičnin (SDH, 2022d).

Družbe Avtotehna Zagreb, d. o. o, Ds Projekt, d. o. o., Hyundai Auto Beograd, d. o. o., LLC "Constant leader XXI", Ukrajina, LLC "Batis" Ukrajina, Poslovni sistem Domina, d. o. o., bodo upravljane v okviru upravljanja s terjatvami (SDH, 2022d). V Razvojni družbi, d. d., ima SDH zanemarljiv 0,49-odstotni delež lastnine (SDH, 2023e). SDH je postal imetnik 6,75-odstotnega deleža podjetja v Unis Kovina, d. d., na podlagi prenosa premoženja iz stečajnega postopka družbe CG Invest, d. d., in je bil že leta 2020 na javnem razpisu za zbiranje zavezujočih ponudb (DUTB, 2020).

V podjetju Istrabenz, d. o. o, se je leto 2020 zaključilo s potrditvijo prisilne poravnave. Bilančna izguba Istrabenza za poslovno leto 2020 je znašala 64.388.266,42 evra (Istrabenz, d. d., 2021). Zaradi velike izgube se mora SDH odločiti, kako bo prestrukturiral Istrabenz in 100-odstotno lastnino v podjetju.

Glavne dejavnosti podjetja Mladinska knjiga Založba, d. d., so založništvo, knjigotrštvo, trgovina s papirniškimi, pisarniškimi in šolskimi potrebščinami kakor tudi ponudba učnega gradiva in tiskarske storitve. Z več kot petdesetimi knjigarnami v vseh pomembnejših slovenskih mestih ima knjigotrška mreža Mladinske knjige zelo pomemben delež v slovenskem knjigotrštvu in je s tem ključen element za ohranjanje dostopnosti knjige v slovenskem prostoru. Knjigarne mladinske knjige so nepogrešljiva knjižna infrastruktura strateškega pomena (Mladinska knjiga Založba, d. d., 2022). Je v 83,47-odstotni lasti SDH (2023e).

Založba Mladinske knjige ima za Slovenijo pomemben družbeni cilj zagotavljanja slovenskim kulturnikom, slovenskemu jeziku in na splošno slovenski kulturi možnost izdajanja knjig, pri katerih ne bi smel biti cilj dobiček, ampak dostop slovenskih knjig čim večji množici prebivalcev. Čeprav je knjiga zasebna dobrina, ima velik pozitiven zunanji učinek za slovensko družbo in zato je državna lastnina v podjetju upravičena, saj temelji na eksternalijah.

Salomon, d. o. o. (2023), izvaja naloge, kot so zbiranje, odvažanje in nadaljnja obdelava vseh vrst odpadnih sekundarnih surovin (papir in karton, plastika). Ima dejavnost tiskanja in založništva za razne revije. Je v 30,59-odstotni lasti SDH (2023e). Podjetje Salomon, d. o. o. ravno tako nudi pozitivne eksternalije in delno javno dobro, v kateri ima država upravičeno državno lastnino.

Najpomembnejše dejavnosti, ki so združene v skupini Farne Ihan KPM, d. o. o. (2021), so poljedelstvo, živinoreja, pridelava mesa in mesnih izdelkov ter proizvodnja mleka. Strateški cilji so ohranjanje vodilnega položaja na področju vzreje in pitanja prašičev, povečanje dodane vrednosti na zaposlenega, zmanjševanje obremenitve okolja, zaokroževanje proizvodnih procesov, ki bodo omogočili izkoriščanje sinergij in racionalizacijo stroškov (uporaba stranskih produktov, višja stopnja dodelave), konsolidacija in specializacija kapacitet v mesnopredelovalni diviziji, povečevanje deleža neposredne prodaje končnim kupcem. Koto, d. o. o. (2023), nudi podporo slovenski živilsko predelovalni industriji, saj so njene dejavnosti vezane na zbiranje, obdelavo in prodajo surovih kož, trgovanje z živilskimi in rastlinskimi maščobami, zbiranje in predelavo živalskih stranskih proizvodov. Koto igra pomembno vlogo pri zagotavljanju varovanja zdravja ljudi in živali. V podjetju Koto ima SDH 4,42-odstotni delež lastnine in RS 66,23-odstotni delež, Farne Ihan KPM so v 100-odstotni lasti SDH (2023e).

Koto izvaja gospodarsko javno službo varovanja ljudi in živali pred nalezljivimi živalskimi boleznimi, pravilno ravna z živalskimi stranskimi proizvodi, ki so posledica množičnega

pogina živali zaradi naravnih ali drugih nesreč. Na podlagi tega mora slediti načrtom ukrepanja uprave RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin. Pri dejavnosti podjetja Koto gre za funkcijo države, zato ima podeljeno koncesijo države in s tem država svoje obveznosti dodeljuje koncesionarju. Farme Ihan KPM delujejo izključno za proizvodnjo mesa in pridobivanje tržnega deleža ter dobička in v tem podjetju država ni upravičen lastnik.

Krka, d. d. (SDH, 2022b), se ukvarja z razvojem, s proizvodnjo, trženjem in prodajo izdelkov za humano uporabo, kot so zdravila na recept in brez recepta, veterinarskih izdelkov in ima zdraviliško turistično storitev, ki jo izvaja družba Terme Krka, d. o. o. V lastništvu Krke ima RS 7,22-odstotni delež in SDH 9-odstotni delež. Krka je podjetje, ki na trgu, kot vsako podjetje, ki proizvaja zasebno dobrino, zasleduje dobiček. Je primer državnega podjetja, ki je uspešnejše od svojega slovenskega konkurenta LEK, ki je samo bilo včasih državno podjetje, a je bilo pred dvajsetimi leti prodano Novartis, kar ne sme biti argument za upravičenost državne lastnine v Krki.

Unior Kovaška industrija, d. d. (SDH, 2022b), izvaja kovinsko-predelovalne dejavnosti, v kateri ima SDH 39,43-odstotni delež lastnine. Mariborska livarna Maribor, d. d. (2023) (v nadaljevanju MLM), zagotavlja rešitve od simulacij in načrtovanja orodij do razvoja, izdeluje aluminijaste ulite in kovane izdelke iz medenine ali bakra vse do proizvodnje. Njihovi naročniki prihajajo iz avtomobilske, elektro industrije, industrije bele tehnike itd. MLM je v 100-odstotni lasti SDH (2023e). Podjetji Unior in MLM zagotavlja izključno zasebne dobrine, ki nimajo ogromnih negativnih zunanjih učinkov in delujeta na izredno konkurenčnem trgu in v takšnih podjetjih država ne more izboljšati učinkovitosti, zato ni upravičena do lastnine.

Naloga podjetja RŽV sta načrtovanje in izvedba zapiranja rudnika urana ter trajnega zavarovanja okolja in ljudi pred posledicami rudarjenja v rudniku urana. Družba ni pridobitno naravnana (SDH, 2022b). Pri podjetju RŽV gre za družbeni cilj zaščite ljudi in okolja pred nevarnimi odpadki urana in brez posega države ne bi prišlo do primernega rokovanja z odpadki in s tem omejevanja negativnih zunanjih učinkov, ki jih prinašajo radioaktivni odpadki in je upravičeno, da ima RS 100-odstotno lastnino v podjetju, saj takšnih nalog država ne mora rešiti z regulacijo.

Skupina Nafta Lendava, proizvodnja naftnih derivatov, d. o. o., se ukvarja s prodajo in skladiščenjem naftnih derivatov ter z zaščito in reševanjem pri požarih in nesrečah ter z raziskovanjem in s pridobivanjem surove nafte in zemeljskega plina ter je v 100-odstotni lasti RS (SDH, 2022b). Zaradi specifične industrije obstaja visoka požarna ogroženost, in ker upravlja nahajališča naravnega vira, je upravičeno, da je država lastnica Nafta Lendava.

Cinkarna Celje, d. d., deluje pretežno v kemično predelovalnem sektorju. Nosilna proizvodno-prodajna skupina je pigment titanov dioksid, ki se uporablja v industriji lakov, barv, umetnih mas, laminatov in papirja (SDH, 2022b). SDH (2023e) ima 24,44-odstotni delež lastnine v Cinkarni Celje.

SIJ deluje na petih področjih: jeklarstvu, predelavi, servisno-prodajni mreži, surovinski bazi ter upravljanju in drugih storitvah. Izdelki, ki imajo največjo dodatno vrednost v SIJ, so nerjavna pločevina, orodno paličasto jeklo, specialna debela pločevina in legirana orodna jekla. RS ima 25-odstotni delež v tem podjetju (SDH, 2022b).

TALUM, d. d. (2023) spada med proizvajalce primarnega aluminija in aluminijevih zlitin, ki letno proizvede 50.000 ton primarnega aluminija in ustvari več kot 110.000 ton blagovne proizvodnje izdelkov iz aluminija. Razvija izdelke, materiale in tehnološke rešitve, usmerjena je v lastni razvoj, proizvodnjo in trženje tehnološke opreme, ki temelji na integraciji akumuliranega tehnološkega znanja in izkušenj. SDH (2023e) ima 5,21-odstotni delež v podjetju.

Vsem trem podjetjem je skupno, da veljajo za visoko energetske intenzivno industrijo, z negativnimi zunanjimi učinki, ki redko opravičujejo državno lastnino. Država lahko uporabi svoja davčna in regulativna pooblastila za njihovo omejitev in ne državno lastnino.

5.8 Promet

DRI (2023) je družba za razvoj infrastrukture. Ustanovljena je z namenom, da subjektom javnega prava, kot notranji izvajalec, zagotovi storitve investicijskega inženiringa, vodi investicije v javno infrastrukturo in opravlja druge svetovalne storitve po pogodbenem modelu in-house.

DARS je upravljavec in vzdrževalec slovenskega avtocestnega omrežja in omrežja hitrih cest. Izvaja naloge umeščanja avtocest v prostor in njihovo načrtovanje ter pridobivanje zemljišč za potrebe gradnje avtocest in njihovo gradnjo (SDH, 2022b).

Glavni dejavnosti podjetja Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o., sta vodenje in nadzor zračnega prometa. Skrbi za varen in nemoten potek zračnega prometa v slovenskem zračnem prostoru in varen potek prometa na letališčih, prav tako skrbi za uvedbo in vzdrževanje sistemov in naprav, ki so potrebni za vodenje in nadzor zračnega prometa (SDH, 2022b).

Javno podjetje Koprška pristaniška pilotaža, d. o. o. (v nadaljevanju KOPP), izvaja gospodarsko javno službo pomorske pilotaže na področju pomorskih dejavnosti koprškega tovrnega pristanišča. Pomorska pilotaža ima temeljni pomen za varnost plovbe in zahteva najvišjo stopnjo strokovnosti za vodenje ladje, ki jo daje poveljniku ladje pomorski pilot, da ladja varno pluje po pristaniščih in drugih območjih teritorialnega morja in notranjih morskih voda (SDH, 2022b).

Osnovna dejavnost podjetja Luka Koper, d. d., sta pretovor in skladiščenje vseh vrst blaga, ukvarja se tudi z vrsto dopolnilnih storitev, in tako zagotavlja celovito logistično storitev. Koprsko pristanišče je z vidika transportnih poti največje pristanišče za sosednjo Avstrijo in

izredno pomemben partner za Slovaško, Madžarsko, Češko, Nemčijo in Poljsko (SDH, 2022b).

Slovenske železnice, d. o. o., so gospodarska javna služba in so namenjene vzdrževanju, obratovanju in obnavljanju javne železniške infrastrukture ter obvezne službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu. V okviru skupine Slovenske železnice se kot strateške dejavnosti izvajajo tudi storitve vleke tovornih in potniških vlakov ter vzdrževanje voznih sredstev, kar omogoča zanesljive in kakovostne storitve (SDH, 2022b).

V stebru promet je skupno vsem podjetjem, da so za državo strateškega pomena in so v 100-odstotni lasti RS, z izjemo Luke Koper, d. d., ki ima v lastniški strukturi 51-odstotni delež RS in 11,13-odstotni delež SDH (2022b). Javna infrastruktura spada pod posebno vrsto javne dobrine, imenovane klubska dobrina, kar pomeni, da so netekmovalne v porabi, vendar so izključljive, zaradi tega se ustvari naravni monopol. Primer je uporaba avtoceste, pri čemer lahko tiste, ki ne plačajo vinjete, izključimo iz uporabe avtoceste, vendar če jo uporabljajo, se drugi osebi možnost uporabe ne zmanjša. Pod javno infrastrukturo spadata DARS in Slovenske železnice ter sta upravičeno v državni lasti. Podjetja DRI, Kontrola zračnega prometa Slovenije in KOPP opravljajo funkcijo države in morajo biti državne ali vsaj v koncesiji. Luka Koper bi lahko bila zasebno podjetje, če bi zanemarili, da je na domačem trgu monopolist.

5.9 Splošni gospodarski sektor

BR89, d. o. o., je v stečaju, FAIR GmbH, Fundus, d. o. o., Beograd je v likvidaciji, PROLeasing Rijeka, d. o. o., je prav tako v likvidaciji, kot ostala podjetja, ki so v stečaju ali postopku likvidacije, bodo tudi ta po končanem postopku izbrisana iz registra. V družbi Savaprojekt za razvoj, projektiranje, Konzalting, inženiring, d. d., Krško ima RS lastniški delež 3,47 %, vendar se SDH že zavzema, da lastniški delež odproda (SDH, 2022b).

Dejavnost družbe Elektrooptika, d. d., se nanaša na izterjavo terjatev, ki so bile nanjo prenesene s strani Fotona, d. d., ter na odpravljanje premoženjskih in pravnih posledic zlorabljenе elektronske izvršbe. S tem ščiti interese v sodnih postopkih in se pripravlja na prenehanje poslovanja z likvidacijo. Je v 70,48-odstotni lasti SDH in sodi med portfeljske naložbe (SDH, 2022b). Podjetje PS za avto, d. o. o., se ukvarja z naložbeno dejavnostjo ter dejavnosti usmerja k razreševanju denacionalizacijskih sporov in ostalih tožb, unovčevanju terjatev in poplačilu obveznosti. Družba prihodke ustvarja predvsem z upravljanjem lastnega premoženja, ki obsega nepremičnine in finančne naložbe, zaposlenih nima. Predvideno je, da bo družba po zaključku denacionalizacijskih in ostalih sodnih postopkov likvidirana. Poleg SDH, ki ima 90-odstotni lastniški delež, je lastnik tudi KAD z 10-odstotnim lastniškim deležem (SDH, 2022b). Podobno usodo kot podjetja, ki so že v postopku stečaja in likvidacije, čaka tudi družbi Elektrooptika, d. d., in PS za avto, d. o. o., ki bosta po koncu

svojega delovanja likvidirani, saj bosta izpolnili družbeni cilj zaključevanja izvršbe in denacionalizacijskega postopka.

Cetis, d. d., je podjetje, ki zagotavlja osebne, potovalne in prometne dokumente v obliki biometričnih potnih listov, osebnih izkaznic, vizumov, rojstne liste in druge certifikate civilnega statusa, vozniška in prometna dovoljenja idr. in celovite rešitve za upravljanje identitete in izdajo dokumentov (SDH, 2022b). Cetis (2022) je dolgoročni strateški partner pri izdelavi in dobavi dokumentov za potrebe državnih organov RS ter izpolnjuje svoje zaveze in zagotavlja nemoteno izdajo dokumentov za državljane RS in tujce v Sloveniji. Z RS ima sklenjeno 10-letno pogodbo za izdajo dokumentov. Cetis spada med portfeljske vrste naložbe, v katerem ima SDH 7,47-odstotni delež (SDH, 2022d).

Državljan s stalnim prebivališčem v RS (Ministrstvo za notranje zadeve, 2023) mora imeti po dopolnjenem 18. letu starosti vsaj en uradni identifikacijski dokument, v primeru, da imajo pravico do vožnje motornega vozila določene kategorije v cestnem prometu, morajo to izkazovati z vozniškim dovoljenjem. Država državljanom z zakonom nalaga, da morajo obvezno imeti izdelane osebne in ostale dokumente, da se s tem identificirajo, potujejo ali opravljajo druge dejavnosti. Država je s tem »podržavila« kupce in ni upravičeno, da ima lastnino še na strani ponudnika.

Temeljna dejavnost in poslanstvo SiDG (2023), je gospodarjenje z državnimi gozdovi, kar vključuje upravljanje, razpolaganje in kupovanje gozdnih površin. Med strateškimi cilji ima zapisano, da mora z gozdovi gospodariti dobičkonosno, optimizirati prodajne cene gozdno lesnih sortimentov, razviti lastne kapacitete sečnje in transporta, skrbeti za kakovost gozdov v Sloveniji, varovati in ohraniti naravno in kulturno dediščino itd. SiDG je v 100-odstotni lasti države (SDH, 2023e). Gozd oziroma gozdne površine spadajo v t. i. skupno dobro, pri kateri velja, če država ne posreduje, pri zagotovitvi vzdrževanja in določanja porabe prihaja do tragedije skupnih dobrin. SiDG je namenjen gospodarjenju s to javno dobro, ki ima močne eksternalije in je upravičeno v lasti države.

5.10 Turizem

Družba za spodbujanje razvoja TNP, d. d., je v stečaju in bo po končanem postopku izbrisana iz registra. Za A.L.P. Peca, d. o. o., v kateri lastniški delež RS znaša 9,09 %, si SDH že prizadeva lastniški delež odprodati (SDH, 2022b). RS je pridobila 100-odstotni delež družbe Lubrio, d. o. o., na podlagi Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (SDH, 2022f).

ADRIA Turistično podjetje, d. o. o., ponuja hotelske namestitve in apartmaje, kamp ter gostinske in wellness storitve in ima tudi športnorekreacijsko ponudbo. V Adrii ima SDH 11,74-odstotni delež lastnine in se tako uvršča med portfeljske naložbe (SDH, 2022b).

Dejavnosti Terme Olimia, d. d. (2021) obsegajo ponudbe namestitev v obliki hotelov in kampov, gastronomske ponudbe restavracij, gostiln in okrepčevalnic, obratovanja športnih objektov in specialistične izvenbolnišnične zdravstvene dejavnosti, slednjo storitev zdravstvenega zavarovanja opravlja po pogodbi z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije. V termah Olimje ima RS 43,26-odstotno last in SDH 8,08-odstotno last (SDH, 2023e).

Thermana, d. d. (2023), posluje na treh različnih dejavnostih turizma, zdravstva in oskrbe starejših. Imajo programe, namenjene gostinstvu, hotelirstvu, kongresnemu turizmu, medicini, wellnesu in oskrbi starejših. Program institucionalnega varstva starejših izvajajo po koncesijski pogodbi, ki jo podeli Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Thermana, d. d. je v 100-odstotni lasti SDH (SDH, 2023e).

Skupina Sava, d. d., je pomemben ponudnik turističnih storitev v alpski, termalni, panonski in mediteranski Sloveniji. Ustvarila je 8,9 % vseh nočitev v Sloveniji za leto 2021 in je največja slovenska turistična skupina (SDH, 2022b).

Istrabenz Turizem, d. d. (2023), se na trgu predstavlja s tržno znamko LifeClass Hotels & Spa, ki je slovenska hotelska veriga šestih modernih hotelov v središču Portoroža. Skupaj s termami Portorož ponuja poleg hotelske ponudbe še gostinsko, wellnes in kongresne storitve.

Sklad turističnih naložb, d. o. o., je ustanovila DUTB, da bi lahko opravila naloge namenske družbe, na katero bi se v skladu s sklepom vlade prenesle delnice družbe Istrabenz Turizem. Sklep je povezan z usmeritvami Strategije trajnostne rasti slovenskega turizma 2017–2021, ki ni bil sprejet pravočasno in je zato odpadla pravna podlaga za prenos delnic družbe Istrabenz Turizem. Vlada je 11. maja 2022 sprejela strategijo slovenskega turizma 2022–2028, v kateri je zapisano, da lastniške naložbe v turizmu ostanejo v lasti države (SDH, 2022e). Čeprav SDH uvršča Skupino Sava med finančne holdinge ter Istrabenz Turizem in Sklad turističnih naložb med proizvodne sektorje, smo ta podjetja na podlagi nalog, ki jih opravljajo, uvrstili v sektor turizem.

Po podatkih Strategije slovenskega turizma (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo RS, 2022) turistična podjetja v pretežni posredni državni lasti obvladujejo 28,2 % vseh hotelskih sob v Sloveniji in zaposlujejo malo manj kot 50 % vseh zaposlenih v nastanitveni gostinski dejavnosti. Ustvarijo 350 milijonov evrov prihodkov letno, kar predstavlja približno 50 % vseh prihodkov v celotni nastanitveni turistični dejavnosti v Sloveniji.

Če pregledamo ekonomske razloge za upravičenost državne lastnine v turizmu, ugotovimo, da storitve turističnega sektorja niso javne dobrine (hotelske nastavitve so izključljive in tekmovalne ter so zasebna dobrina), ne predstavljajo monopola, nimajo nepopolnih informacij in tudi nimajo veliko zunanjih učinkov ter tako delujejo v popolni konkurenci in država z lastnino ne bo izboljšala učinkovitosti podjetja oziroma ne povečuje družbene

koristi, zato ni upravičeno, da ostaja lastnica turističnih podjetij. S tem omejuje razvoj turizma v Sloveniji na način, da z visoko stopnjo državne koncentracije v turističnih podjetjih ustvarja monopol, kar zavira in zmanjšuje konkurenco in onemogoča vstop vlagateljev na trg, tako turistična podjetja ne upravičujejo državne lastnine.

Sklad turističnih naložb, d. o. o., je bil ustanovljen z namenom, da bi država prenesla turistično-hotelirske družbe, ki so v lasti države, pod skupno upravljanje. Tako ni upravičeno, da je država za ta namen ustanovila sklad, saj, kot smo ugotovili v prejšnjem odstavku, država ni upravičena do lastnine v podjetjih, ki se ukvarjajo s turizmom in potem takem ni potrebe po skladu turističnih naložb.

Studentenheim Korotan GmbH. (Družba Študentski dom Korotan, d. o. o) (2011), je drugačen primer od ostalih turističnih ponudnikov, saj ima družbeni cilj zagotavljanja domovanja študentom iz Slovenije, ki študirajo na Dunaju, zraven je še lastnik Slovenskega kulturnega centra, ki ima ključno vlogo za slovensko manjšino na Dunaju in v Avstriji s kulturnimi in z znanstvenimi prireditvami. RS je edini lastnik pravne osebe in spada med portfeljske naložbe.

Upravičeno je, da ima država lastnino v tem podjetju, vendar bi ga na temelju nalog, ki jih upravlja, bilo smiselno organizirati na način, kot so študentski domovi v Sloveniji z javnim zavodom. SDH (2022d) se že zavzema za prenos naložbe v upravljanje enemu od pristojnih ministrstev.

5.11 Bančništvo

Med dejavnostmi, ki ji izvaja SID je financiranje na področju tržnih vrzeli, med katere spadajo predvsem mala in srednje velika podjetja, razvojni, okoljevarstveni, infrastrukturni in energetske projekti ter internacionalizacija podjetij. Po pooblastilu RS izvaja še dejavnosti, kot so zavarovanje pred nemarketabilnimi riziki, kar pomeni, da zavaruje tiste komercialne in nekomercialne rizike izvoznih transakcij, ki jih zaradi njihove stopnje tveganosti zasebni pozavarovalni sektor ni pripravljen prevzeti ali ima za to omejene sposobnosti izvajanja jamstvenih shem itd. Na trgu izvaja dopolnilne dolgoročne finančne storitve na različnih področjih, pomembnih za trajnostni razvoj RS ter je tako spodbujevalna, izvozna in razvojna banka. Iz opisa nalog ugotovimo, da SID opravlja naloge z družbenimi cilji, ki so pomembni za RS, in jih komercialne banke ne bi opravljale, saj niso dobičkonosne in imajo visoke rizike. SID tako opravlja funkcijo državne politike in je upravičeno v državni lasti. RS ima še vedno 25-odstotni lastniški delež plus eno delnico v NLB, ki ni upravičen, saj NLB izvaja naloge univerzalnega bančnega modela s storitvami za prebivalstvo in podjetja ter investicijsko bančništvo, katerih poudarek je dobičkonosno poslovanje in deluje v konkurenčnih razmerah (SDH, 2022b).

5.12 Zavarovalništvo

Glavni segmenti poslovanja Sava Re, d. d., so pozavarovanje, zavarovanje Slovenija, zavarovanje tujina, pokojninska zavarovanja, asistenčne storitve in upravljanje premoženja. Lastniški delež države v Savi Re je razdeljen na način, da ima RS 13,89 % in SDH 17,67 % ter spada med pomembne naložbe (SDH, 2022b).

Ključna strateška dejavnost Zavarovalnice Triglav, d. d., je zavarovalništvo v segmentih premoženja, življenja, pokojnin, zdravja in pozavarovanja, pomembne so tudi dejavnost upravljanja premoženja ter servisne in druge storitve. Glavni cilji in usmeritve v prihodnje so varno in dobičkonosno poslovanje, izjemna uporabniška izkušnja strank, digitalna transformacija, razvoj storitveno naravnanih poslovnih modelov, sprememba organizacije in kulture v bolj sodelovalno in agilno in trajnostni cilj. Spada pod strateško naložbo, v kateri ima ZPIZ 34,48-odstotni lastniški delež in SDH 28,09-odstotni (SDH, 2022b).

V zavarovalništvu se pojavlja tržna nepopolnost v obliki nepopolnih informacij, saj se pojavlja t. i. neustrezna selekcija. V Sloveniji se problem neustrezne selekcije rešuje na način obveznega zdravstvenega zavarovanja za vse, katerega nosilec je Zavod za zdravstveno zavarovanje RS, obveznega pokojninskega zavarovanja, ki ga upravlja ZPIZ, in z obveznim avtomobilskim zavarovanjem odgovornosti ter zato ni upravičeno, da ima država lastnino v zasebnih zavarovalnicah. Poleg tega je odločitev, da morajo kupci (državljeni Slovenije) skleniti obvezna zavarovanja, sprejela država in tako že regulira »kupce« in ni potrebna regulacija države še na strani ponudnika. S tem ko država državljanom vsili obvezno zavarovanje, prihaja še do pozitivnih zunanjih učinkov, saj se brez obveznosti na strani države ne bi odločili za obvezna zavarovanja in bi se kupci odločali na podlagi zasebnih preferenc in profitov.

5.13 Igralništvo

Casino Bled, d. d., Casino Portorož, d. d., in Hit, d. d., opravljajo osnovno dejavnost prirejana iger na srečo. Hit ima sklenjenih sedem koncesijskih pogodb za igralnice Casino Park, Casino Perla in Casino Drive-in, Casino Korona, Casino Fontana, Casino Mond in za Igralnico Kobarid. Lastniška struktura treh casinojev je naslednja: SDH ima v Casino Bled 33,75-odstotni delež lastnine, v Casino Portorož, d. d., 9,46-odstotni delež lastnine in v Hit, d. d., 28,54-odstotni delež lastnine in so del portfeljske naložbe (SDH, 2022b).

Loterija Slovenije, d. d., prireja klasične igre na srečo in skrbi za družbeno odgovorno prirejanje loterijskih iger ter sofinanciranje invalidskih, humanitarnih in športnih organizacij. Loterija Slovenija plačuje koncesijsko dajatev, katere višino določa Vlada RS. SDH ima v Loteriji Slovenija 15-odstotni delež lastnine in spada pod strateška podjetja (SDH, 2022b).

Za loterijo, v večini držav članic Evropske unije, velja sistem monopolnih družb oziroma sistem izključnih pravic, ki se dodelijo državnim upravljavcem, zasebnim nepridobitnim upravljavcem ali upravljavcem, ki jih neposredno nadzoruje javni organ (SDH, 2022b). Igralništvo ima tudi negativne zunanje učinke, ki jih prinaša odvisnost od iger na srečo in je upravičeno, da ima država lastnino v casinojih. V Loteriji Slovenija in s prihodkom od iger na srečo, se financirajo tudi družbeni cilji.

SKLEP

V magistrskem delu smo spoznali, kako ekonomska teorija upravičuje državno lastnino v podjetjih. Za ta namen smo v teoretičnem delu podrobneje predstavili zgodovino državne lastnine, njeno opredelitev in povzeli ekonomsko teorijo državne lastnine. Mikroekonomija opisuje, da tržne nepopolnosti nastanejo zaradi javnih dobrin, monopola, nepopolnih informacij in eksternih učinkov, ki jih zasebna podjetja ne morejo zagotoviti ali odpraviti. Podjetja v državni lasti morajo tako zasledovati družbene cilje in samo v enem primeru lahko državna podjetja zasledujejo dobiček in to je takrat, kadar z njim financirajo družbeni cilj. Predvsem državna podjetja niso namenjena, da bi z dobičkom podjetij, ki jih ima v lasti, financirala državni proračun, temu so namenjene davčne obdavčitve, s katerimi posledično država s pomočjo državnega proračuna zagotavlja sredstva za izvajanje družbenih in gospodarskih ciljev. Če bi država imela v lasti podjetja zaradi financiranja državnega proračuna, bi sklepali, da morajo biti vsa podjetja v lasti države.

Državna lastnina v Sloveniji je organizirana na način upravljanja s pomočjo osrednje družbe, imenovane Slovenski državni holding. V Sloveniji je oblika državne lastnine raznolika, saj se pojavlja v večinskem ali manjšinskem deležu, država ima v lasti veliko podjetij, ki so v procesu likvidacije ali stečaja, nekatera podjetja v državni lasti kotirajo na borzi itd. V magistrskem delu smo opravili še primerjavo slovenske državne lastnine z drugimi državam, pri čemer smo ugotovili, da ima Slovenija visoko stopnjo zaposlitve v državnih podjetjih, kar je tudi najbolj merodajen podatek za ugotavljanje, kakšna je vključenost države v podjetjih. Po vključenosti države v podjetjih najbolj izstopa Kitajska, ki želi, da ima v tržnem gospodarstvu vodilni položaj državni sektor. V Evropski uniji je »posebnež« Madžarska, ki je druga na svetu po absolutnem številu državnih podjetij. Državni lastnini se ne more izogniti niti ZDA, ki za številne predstavlja tržni kapitalizem, brez omejitve.

Na podlagi teorije, ki smo jo spoznali pri pisanju magistrskega dela, smo za posamezna podjetja, ki so v lasti države in v upravljanju SDH, naredili analizo, na način, da smo jih na kratko opisali, predstavili njihove naloge in dejavnosti, kakšen je delež državne lastnine v njihovi lastniški strukturi, ter argumentirali, ali imajo upravičen delež državne lastnine. Ugotovili smo, da ima Slovenija še vedno veliko državne lastnine v podjetjih, do katerih na podlagi ekonomske teorije ni upravičena. Gre za podjetja, ki svojo dejavnost opravljajo v turizmu, zavarovalništvu, bančništvu, telekomunikacijah storitvah, proizvodnem sektorju in v invalidskih podjetjih. Na drugi strani ima Slovenija utemeljeno državno lastnino v

energetskih podjetjih, poštnih storitvah, uspešno zagotavlja vlogo lokalne države v vodno gospodarskih podjetjih in v družbah tveganega kapitala, sodeluje v javno zasebnih partnerstvih in v prometu. V Sloveniji se vseeno pojavlja potreba po intervenciji države, bodisi z državno lastnino, s subvencijami ali z regulacijo na nepopolnih trgih, kot so nepremičninski sektor, slaba letalska povezljivosti z ostalimi državami, pomanjkanje tujih investicij itd.

V portfelju SDH so med petimi največjimi podjetji po knjigovodski vrednosti DARS, GEN, HSE, Slovenske železnice in Zavarovalnica Triglav, ki smo jih, kot ostala podjetja v upravljanju SDH, analizirali v magistrskem delu. DARS in Slovenske železnice opravljata državno funkcijo upravljanja z javno infrastrukturo in na podlagi tega upravičujeta državno lastnino, GEN in HSE sta proizvajalki električne energije s potencialnimi negativnimi stranskimi učinki in imata upravičeno državno lastnino, medtem ko državna lastnina v Zavarovalnici Triglav ni upravičena, saj država, z obveznim zavarovanjem, že regulira državljane Slovenije. Z analizo državne lastnine v slovenskih podjetjih smo odgovorili na raziskovalno vprašanje, ki je v magistrskem delu bistvenega pomena in pravi, katera podjetja imajo glede na ekonomsko teorijo upravičen delež državne lastnine.

LITERATURA IN VIRI

1. Allen, R. & Vani, S. (2013). Financial Management and Oversight of State-Owned Enterprises. V *The International Handbook of Public Financial Management* (str. 685–706). London: Palgrave Macmillan UK.
2. Backhaus, J. G. (2005). *The Elgar companion to law and economics* (2. izd.). Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
3. Bernier, L., Florio, M. & Bance, P. (2020). *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. London: Routledge.
4. Bundesministerium für Finanzen. (2021). *Beteiligungsbericht 2022*. Wien: Bundesministerium für Finanzen.
5. Butler, E. & Neubauer, N. (2015). *Milton Friedman: Ideje in vpliv velikega ekonomista prostega trga*. Ljubljana: Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko.
6. Cetis d. d. (2022). *Letno poročilo 2021*. Pridobljeno 30. maja 2023 iz https://www.cetis.si/uploads/porocila/2022/revidirano_letno_porocilo_in_revidirano_konsolidirano_letno_porocilo_druzbe_cetis_za_poslovno_letno_2021_2.pdf
7. Chiappori, P. & Salanié, B. (2000). Testing for Asymmetric Information in Insurance Markets. *Journal of Political Economy*, 108(1), 56–78. <https://doi.org/10.1086/262111>
8. Chohan, U. W. & D'Souza, A. (2020). *Club Theory: A Contemporary Economic Review*. Social Science Research Network.
9. Cohen, S. I. (2001). *Microeconomic policy*. London: Routledge.
10. Cuervo-Cazurra, A., Inkpen, A., Musacchio, A. & Ramaswamy, K. (2014). Governments as owners: State-owned multinational companies. *Journal of International Business Studies*, 45(8), 919–942.

11. Cuervo-Cazurra, A. & Li, C. (2021). State ownership and internationalization: The advantage and disadvantage of stateness. *Journal of World Business*, 56(1).
12. D. S. U., družba za svetovanje in upravljanje, d. o. o. – DSU. (2023). *Dejavnost*. Pridobljeno 3. maja 2023 iz <http://www.dsu.si/sl-si/o-druzbi/dejavnost>
13. Di Vita, G. (2019). Government Failure. V A. Marciano & G. B. Ramello (Ur.), *Encyclopedia of Law and Economics* (str. 1004–1008). New York, NY: Springer New York.
14. Dolenc, P. (2006). Finančno premoženje države in privatizacija: teorija in realnost v Sloveniji. *Naše gospodarstvo*, 52, 65–82.
15. DRI upravljanje investicij, d. o. o. – DRI. (2023). *O podjetju*. Pridobljeno 19. maja 2023 <https://www.dri.si/sl/o-druzbi/o-podjetju>
16. Družba za upravljanje terjatev bank – DUTB. (2020). *Javni razpis za zbiranje zavezujočih ponudb za nakup delnic*. Pridobljeno 31. maja 2023 iz <https://www.sdh.si/Data/DUTB-arhiv/2020/11/Zbiranje-zavezujo%C4%8Dih-ponudb-za-prodajo-delnice-UKVNR.pdf>
17. Družba za upravljanje terjatev bank – DUTB. (2022). *Letno poročilo DUTB 2021*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://seonet.ljse.si/esef/50695/#Page6>
18. Družba Študentski dom Korotan, d. o. o. (2011). *Statut študentskega doma Korotan na Dunaju*. Pridobljeno 30. maja 2023 iz <https://webbox-assets.siteminder.com/assets/ssydpqocxvrluttq/b2648a3b-9379-4e2f-a7ef-4dbd29a2b4fd.pdf>
19. Državna volilna komisija. (2007, 29. november). *Zavarovalnice 2007*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://www.dvk-rs.si/volitve-in-referendumi/referendumi/volitve-referenduma/zavarovalnice/>
20. Dun & Bradstreet. (2022). *Graf kompleksnosti državne lastnine v podjetju Sava d. d.* Pridobljeno 8. septembra 2022 iz <https://www.gvin.com/>
21. Farme Ihan – KPM, d. o. o. (2021). *Konsolidirano letno poročilo 2020*. Pridobljeno 31. maja 2023 iz https://www.ihan.si/wp-content/uploads/2021/08/Letno_porocilo_skupina_FI-KPM_konsolidirano_2020_eBook_compressed.pdf
22. Ferfila, B. (2007). *Ekonomski vidiki javnega sektorja = Economic aspects of the public sector*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Fine, B. (2016). *Microeconomics: A Critical Companion*. London: Pluto Press.
24. Forbes. (2022). *Fortune Global 500 of 2022* Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://fortune.com/ranking/global500/2022/>
25. Gaspar V., Medas P. & Ralyea J. (2020, 7. maj). *State-Owned Enterprises in the Time of COVID-19* [objava na blogu]. Pridobljeno 10. marca 2023 iz <https://blogs.imf.org/2020/05/07/state-owned-enterprises-in-the-time-of-covid-19/>
26. Generalni direktorat Evropske komisije za ekonomske in finančne zadeve. (2016). *State-owned enterprises in the EU lessons learnt and ways forward in a post-crisis context*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
27. Georgieva, S. & Riquelme, D. M. (2013). Slovenia: State-Owned and State-Controlled Enterprises. *ECFIN Country Focus*, 10(3), 1–8.

28. Greene, E. J. (2012). *Public finance: An International Perspective*. Singapore: World Scientific.
29. Hanna, T. M., Alperovitz, G. & Cumbers, A. (2018). *Our common wealth: The return of public ownership in the United States*. Manchester: Manchester University Press.
30. Hrovatin, N. (2013). *Temelji Mikroekonomije*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
31. Hrovatin, N., Cibic, D. & Švigelj, M. (2014). Slovenski telekomunikacijski trg: razvoj, stanje in problemi. *Central European Public Administration Review*, 2(1).
32. Hungarian National Asset Management Inc. (2021). *Company*. Pridobljeno dne 9. januarja 2023 iz https://www.mnv.hu/en/top_menu/company
33. International Monetary Fund – IMF. (2019). *Fiscal monitor. Curbing corruption*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
34. International Monetary Fund – IMF. (2020). *Fiscal Monitor, April 2020 Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
35. Istrabenz, d. d. (2021). *Letno poročilo o poslovanju holdinške družbe Istrabenz, d. d. za leto 2020*. Portorož: Skupina Istrabenz.
36. Istrabenz Turizem, d. d. (2023). *O nas*. Pridobljeno 30. maja 2023 iz <https://www.lifeclasse.net/si/o-nas/>
37. Javna agencija RS za varstvo konkurence. (2017). *Raziskava trga pogonskih goriv*. Pridobljeno 3. maja 2023 http://www.varstvo-konkurence.si/fileadmin/varstvo-konkurence.si/pageuploads/Raziskave/Porocilo_o_raziskavi_trga_pogonskih_goriv_-_nezaupna_AVK_2017_.pdf
38. Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad RS. (2023). *Izpolnitev kvote*. Pridobljeno 28. maja 2023 iz <https://www.srips-rs.si/sl/zaposlovanje-invalidov/kvota/izpolnitev-kvota>
39. Kenton, W. (2020). *State-Owned Enterprise (SOE)*. Pridobljeno dne 9. januarja 2023 iz <https://www.investopedia.com/terms/s/soe.asp>
40. Kosar, K. R. (2009). *Federal Government Corporations: An Overview*. Washington D.C.: Congressional Research Digital Collection.
41. Koto d. o. o. (2023). *Predstavitev*. Pridobljeno 1. junija 2023 iz <https://www.koto.si/O-podjetju/Predstavitev>
42. Kowalski, P., Büge, M., Sztajerowska, M. & Egeland, M. (2013). State-owned enterprises: Trade effects and policy implications. *OECD Trade Policy Papers 147*. Paris: OECD Publishing.
43. Lam, W. R., Rodlauer, M., Schipke, A. & International Monetary Fund – IMF. (2017). *Modernizing China: Investing in soft infrastructure*. Washington, DC: International Monetary Fund.
44. Le Grand, J. (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, 21(4), 423–442. doi:10.1017/S0007123400006244
45. Lorenčič, A. (2008). Prva leta gospodarske tranzicije v Sloveniji. *Prispevki za novejšo zgodovino*, 48(2), 149–164.

46. Lorenčič, A. (2012). *Gospodarska tranzicija v Sloveniji (1990-2004): prehod gospodarstva iz socializma v kapitalizem*. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino.
47. Mankiw, G. N. (2008). *Principles of Microeconomics* (5. izd.). Mason, OH: South-Western Cengage Learning.
48. Mariborska livarna Maribor d. d. – MLM. (2023). *O nas*. Pridobljeno 31. maja 2023 iz <https://www.livarna-maribor.com/o-nas/>
49. Ministrstvo za finance. (2021, 17. december). *Finančno premoženje države*. Pridobljeno 9. novembra 2022 iz <https://www.gov.si teme/financno-premozenje-drzave/>
50. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo RS. (2022, maj). *Strategija slovenskega turizma 2022–2028*. Pridobljeno 28. maja 2023 iz <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MGTS/Dokumenti/DTUR/Nova-strategija-2022-2028/Strategija-slovenskega-turizma-2022-2028-dokument.pdf>
51. Ministrstvo za notranje zadeve. (2023, 1. marec). *Osebni dokumenti*. Pridobljeno 31. maja 2023 iz <https://www.gov.si teme/osebni-dokumenti/>
52. Mladinska knjiga Založba, d. d. (2022). *2021 letno poročilo*. Pridobljeno 31. maja 2023 iz https://www.mladinska-knjiga.si/sites/www.mladinska.com/files/mk_letno_porocilo_2021_lowres.pdf
53. Musacchio, A. & Lazzarini, S. G. (2014). *Reinventing state capitalism: Leviathan in business, Brazil and beyond*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
54. NLB, d. d. (2023). *Lastniški kapital*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://www.nlb.si/lastniski-kapital>
55. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. (2015). *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises (2015 edition)*. Paris: OECD Publishing.
56. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. (2017). *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing.
57. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. (2018). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. Paris: OECD Publishing.
58. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. (2020). *Organising the State Ownership Function*. Paris: OECD Publishing.
59. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. (2021). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. Paris: OECD Publishing.
60. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. (2022). *OECD Economic Surveys: Slovenia 2022*. Paris: OECD Publishing.
61. Österreichische Beteiligungs AG. (2023a). *Das portfolio der Öbag*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://oebag.gv.at/en/organisation/portfolio/>
62. Österreichische Beteiligungs AG. (2023b). *Talente und diversität mehrwert für Österreich*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://oebag.gv.at/organisation/mission/>
63. Plinovodi, d. o. o. (2023). *Osnovni podatki*. Pridobljeno 3. maja 2023 iz <https://www.plinovodi.si/sl/o-dru%C5%BEbi/osnovni-podatki/>

64. Prašnikar, J., Domadenik, P. & Koman, M. (2015a). *Skrivnost državne lastnine v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
65. Prašnikar, J., Domadenik, P. & Koman, M. (2015b). *Mikroekonomija*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
66. PwC. (2015). *State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation?* Pridobljeno 6. januarja 2023 iz <https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>
67. Republiška volilna komisija. (2003, 23. januar). *Poročilo o izidu predhodnega zakonodajnega referendumu v zvezi s predlogom zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice d. d.* Pridobljeno 10. aprila 2023 iz https://www.dvk-rs.si/fileadmin/user_upload/dokumenti/volitve/referendum_2003_2/porocilo-o-referendumu---ZELEZNICE.pdf
68. Rus, A. (2011). Upravljanje podjetij v državni lasti. *Teorija in praksa*, 48(1), 25–44, 299–300.
69. Salomon, d. o. o. (2023). *Salomon*. Pridobljeno 1. januarja 2023 iz <https://salomongroup.si/>
70. SDH. (2021). *Merila za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz https://www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/Merila_za_merjenje_uspesnosti_KN_v_lastnistvu_drzave_2022.pdf
71. SDH. (2022a). *Kodeks korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države*. Pridobljeno 10. november 2022 iz https://www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/Kodeks%20upravljanja%20dru%C5%BEb%20s%20kapitalsko%20nalo%C5%BEbo%20dr%C5%BEave_junij_2022.pdf
72. SDH. (2022b). *Letno poročilo o upravljanju kapitalski naložb RS in SDH. Poročilo SDH državnemu zboru RS*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz https://www.sdh.si/Data/Documents/financna-porocila/2021/Letno%20poro%C4%8Dilo%20o%20upravljanju%20kapitalskih%20nalo%C5%BEb%20RS%20in%20SDH%20za%20leto%202021_final.pdf
73. SDH. (2022c). *Letno poročilo Skupine SDH in SDH, d. d., za leto 2021*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://www.sdh.si/Data/Documents/financna-porocila/2021/Letno%20poro%C4%8Dilo%20Skupine%20SDH%20in%20SDH,%20d.%20d.,%20za%20leto%202021.pdf>
74. SDH. (2022d). *Letni načrt upravljanja naložb za leto 2023*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz https://www.sdh.si/Data/Documents/upravljanje-nalozb/LNU_potrjen%20na%20Vladi_splo%C5%A1ni%20del_17.02.2023.pdf
75. SDH. (2022e). *DUTB ne prodaja lastniških naložb v turizmu*. Pridobljeno 30. maja 2023 iz <https://www.sdh.si/sl-si/novice/3638/dutb-ne-prodaja-lastniskih-nalozb-v-turizmu>
76. SDH. (2022f). *Četrletno poročilo Slovenskega državnega holdinga, d. d. o upravljanju kapitalskih naložb za obdobje od 1. 4. 2022 do 30. 6. 2022*. Pridobljeno 31. maja 2023 iz https://www.sdh.si/Data/Documents/kvartalna-porocila/2022/Porocilo_o_upravljanju_apr_jun_2022.pdf

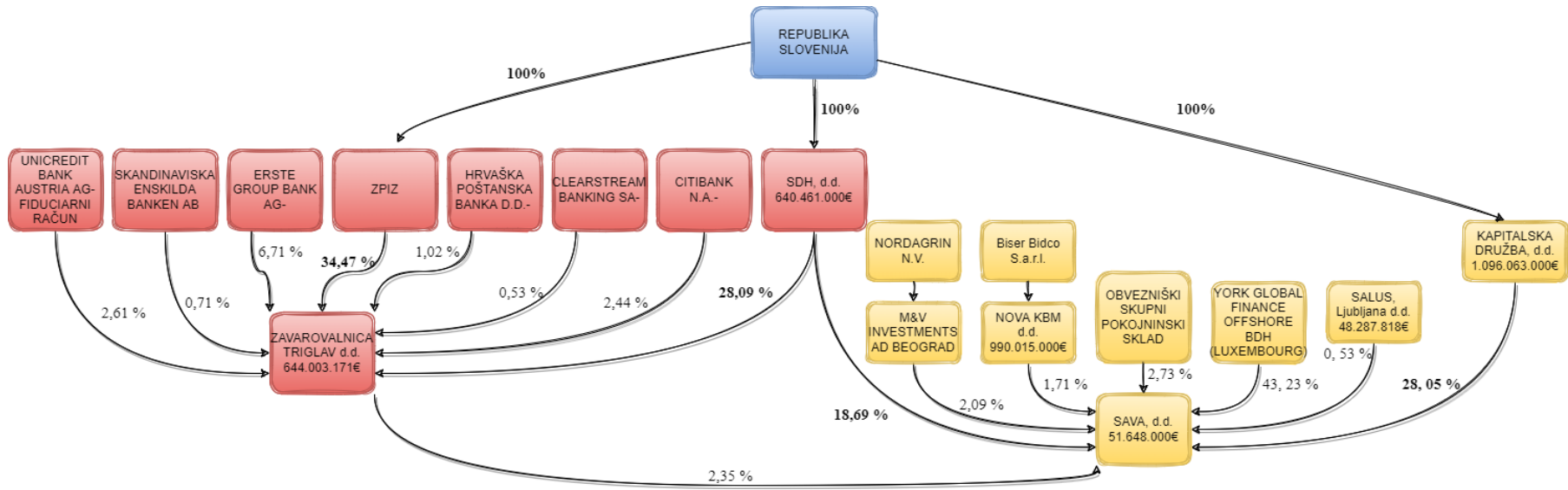
77. SDH. (2023a). *Politika upravljanja Slovenskega državnega holdinga*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz [https://www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/Politika_upravljanja_SDH_december_2022-cistopis%20\(002\).pdf](https://www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/Politika_upravljanja_SDH_december_2022-cistopis%20(002).pdf)
78. SDH. (2023b). *O družbi. Osnovni podatki o nas*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://www.sdh.si/sl-si/o-druzbi/osebna-izkaznica>
79. SDH. (2023c). *Zgodovina. Naši največji mejniki in prelomnice*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://www.sdh.si/sl-si/o-druzbi/zgodovina>
80. SDH. (2023d). *Strategija, cilji in načela upravljanja*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://www.sdh.si/sl-si/upravljanje-nalozb/strategija-cilji-nacela>
81. SDH. (2023e). *Seznam neposrednih naložb RS in SDH na dan 31. 3. 2023*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://www.sdh.si/sl-si/upravljanje-nalozb/seznam-nalozb>
82. SDH. (2023f). *Seznam kapitalskih naložb države na dan 28. 2. 2023*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz https://www.sdh.si/Data/Documents/upravljanje-nalozb/Seznam%20KN%20dr%C5%BEave/2023/Seznam%20kapitalskih%20nalo%C5%BEb%20dr%C5%BEave%20na%20dan%20_28.2.2023_%20docx.pdf
83. SDH. (2023g). *Seznam oseb, ki delujejo z RS in/ali SDH usklajeno po ZPre-1*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz https://www.sdh.si/Data/Documents/upravljanje-nalozb/Seznam%20KN%20dr%C5%BEave/2023/Seznam_oseb_ki_delujejo_z_RS_in_ali_SDH_usklajeno_na%20dan%2031.3.2023%20-%20DUTB.pdf
84. Setnikar-Cankar, S., Klun, M., Pevcin, P., Aristovnik, A. & Andoljšek, Z. (2009). *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
85. Slovenski državni gozdovi, d. o. o. – SiDG. (2023). *Predstavitev*. Pridobljeno 30. maja 2023 iz <https://sidg.si/index.php/o-sidg/poslanstvo>
86. Služba Vlade RS za zakonodajo. (2015). *Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države (OdsUKND)*. Uradni list RS, (53/15).
87. Song, L. (2018). State-owned enterprise reform in China: Past, present and prospects. V L. Song, R. Garnaut & C. Fang (Ur.), *China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018* (str. 345–374). ANU Press.
88. Statistical Office of the European Communities & European Commission. (2013). *European system of accounts: ESA 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
89. Statistični urad Republike Slovenije – SURS. (2021). *Delovno aktivno prebivalstvo, december 2021*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10155>
90. Stiglitz, J. E. & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4. izd.). New York: W. W. Norton & Company, Inc.
91. Szanyi, M. (2019). *Seeking the best master: State ownership in the varieties of capitalism*. Budapest; New York: Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences and Central European University Press.
92. Šooš, T. & Slovenia. (2017). *Strategija razvoja Slovenije 2030*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

93. Tajnikar, M. (2006). *Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen* (5. izd.). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
94. Tajnikar, M. (2015). *Preganjavica privatizacije*. Pridobljeno 6. januarja 2023 iz <https://www.delo.si/sobotna/preganjavica-privatizacije.html>
95. Tajnikar M. [Maks Tajnikar]. (2018, 29. november). *Mikroekonomika: javni sektor – prof. dr. Maks Tajnikar: 40. predavanje od 40* [YouTube]. Pridobljeno 29. novembra 2018 iz <https://www.youtube.com/watch?v=T5zH6dLmReQ>
96. Tajnikar M. (2019, 12. december). *12.12.2019: Štiri »zlata« načela o državnih podjetjih* [objava na blogu]. Pridobljeno 3. novembra 2022 iz <https://makstajnikar.wordpress.com/2019/12/12/12-12-2019-stiri-zlata-nacela-o-drzavnih-podjetjih/>
97. Tajnikar, M. & Došenović, B. P. (2015). Razumevanje javnega sektorja in slovenska gospodarska politika po letu 2008. *Teorija in praksa*, 52, 743–758.
98. Tajnikar, M. & Ponikvar, N. (2013). Model of the allocation of state ownership among economic sector: theoretical considerations and empirical application. *Working papers, 10th International conference Challenges of Europe: The Quest of New Competitiveness*. Split.
99. Talum, d. d. (2023). *O nas*. Pridobljeno 1. januarja 2023 iz <https://www.talum.si/onas.html>
100. Terme Olimia, d. d. (2021). *Letno poročilo za leto 2020*. Pridobljeno 28. maja 2023 iz <https://www.terme-olimia.com/docs/default-source/za-vlagatelje/letno-poro%C4%8Dilo-2020-terme-olima-d-d.pdf>
101. Ter-Minassian, T. (2017). Identifying and Mitigating Fiscal Risks from State-Owned Enterprises (SOEs). *IADB Discussion Paper 546*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
102. Terra, F. H. B., Ferrari Filho, F. & Fonseca, P. C. D. (2021). Keynes on State and Economic Development. *Review of Political Economy*, 33(1), 88–102. <https://doi.org/10.1080/09538259.2020.1823072>
103. Thermana, d. d. (2023). *Letno poročilo 2022*. Pridobljeno 28. maja 2023 iz https://www.thermana.si/sl/public_resources_cache/files/original/original/67/6741/Thermana%20d.d.%20LP%202022.pdf
104. United States Department of State. (2019). *Investment Climate Statements: Hungary*. Pridobljeno 10. aprila 2023 iz <https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/hungary/>
105. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj – UMAR. (2022). *Poročilo o razvoju 2022*. Ljubljana: UMAR.
106. Vlada RS. (2005). *Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
107. Vlada RS. (2022). *Statut Slovenskega državnega holdinga d. d.* Pridobljeno 10. aprila 2023 iz https://www.sdh.si/Data/Documents/pravni-akti/Statut%20v%20notarski%20obliki_2023.pdf

108. Winston, C. (2006). *Government failure versus market failure: Microeconomics policy research and government performance*. Washington, D.C.: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

PRILOGA

Priloga 1: Graf kompleksnosti državne lastnine v podjetju Sava d. d.



Vir: Dun & Bradstreet (2022).