

NACIONALNI INTERES KOT OMEJEVANJE EKONOMSKE SVOBODE

Constraining Economic Freedom in 'National Interest'

1 Uvod

Pojem nacionalnega interesa v gospodarstvu si je izbral domovinsko pravico v času burnih razprav o nameri (Drnovškove) vlade, da proda državne deleže v Novi Ljubljanski banki in pri tem ne ponudi nobene prednosti domačim kupcem. Nacionalni interes je hitro pridobil množico zagovornikov in hegemoniziral javno mnenje proti prodaji najboljših podjetij in bank tujcem. Ne le pri NLB, tudi kasneje je sklicevanje na nacionalni interes preprečilo ali zavrlo mnogo privatizacijskih načrtov različnih vlad.

Zavzemanje za nacionalni interes danes nima več enoglasne podpore v javnosti, gotovo tudi zaradi večjega mnenjskega vpliva skupine liberalnih ekonomistov. Kljub temu ta pojem še vedno nastopa v programih pomembnih političnih strank. Resda v zadnji volilni kampanji o nacionalnem interesu ni bilo veliko govora, zato pa je zavzemanje zanj z vso silovitostjo izbruhnilo takoj po volitvah, ob napovedi prodaje podjetja Mercator na odprtem mednarodnem razpisu.

Glavni namen članka je kritična analiza ekonomskih posledic, ki jih lahko ima pojmovanje nacionalnega interesa kot domačega ali celo državnega lastništva v primerjavi z bolj odprto lastniško strukturo gospodarstva. Namen najinega članka torej ni podati lastno definicijo nacionalnega interesa, marveč pokazati na ekonomske posledice, ki jih ima njegovo prevladujoče pojmovanje oz. uveljavljanje tega pojmovanja nacionalnega interesa v ekonomski politiki, zlasti z ohranjanjem nacionalnega lastništva, razvojem nacionalne gospodarske in kapitalne elite ipd. Ker država zasebnim lastnikom formalno ne more preprečiti prodaje podjetja komur koli, se boj za nacionalni interes pogosto zvede na zavzemanje za ohranitev kontrolnega deleža države v ključnih podjetjih in bankah. Sedanja gospodarska kriza, ki jo mnogi razumejo kot dokaz neuspeha zasebnega lastništva, daje takšnemu razmišljanju dodaten zagon.

Toda kakšni so oportunitetni stroški branjenja »nacionalnega« interesa? Ali to produktivno ali zaviralno vpliva na gospodarski razvoj? Omejevanje konkurence in sprememb lastništva podjetij, razvoj nacionalne gospodarske in kapitalne elite ter sploh diskriminatorni ukrepi ekonomske politike glede na nacionalnost ekonomskih subjektov so namreč integralni element t. i. uvožno-substitutivnega, zaprtega koncepta gospodarskega razvoja, ki je bil značilen za slovenski gospodarski razvoj v okviru nekdanje Jugoslavije. Slovenija se je z vstopom v EU odločila za nasprotni koncept gospodarskega razvoja, tj. za koncept odprtega razvoja v okviru močne ekonomske integracije (skupnega trga). Če imajo zagovorniki nacionalnega interesa prav, potem je bila odločitev za sprejem pravil odprtega trga EU morda celo napačna.

* dr. Janez Šušteršič, izredni profesor, Univerza na Primorskem, Fakulteta za management, Cankarjeva 6, 6000 Koper, Slovenija. E-mail: janez.sustersic@fm-kp.si.

** dr. Matija Rojec, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Katedeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana Slovenija in Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. E-mail: matija.rojec@gov.si.

Janez Šušteršič*
Matija Rojec**

Izvleček

UDK: 005.336.1:330.52:
338.246(061.1EU)(497.4)

»Nacionalni interes« je stalnica razprav o privatizaciji in prevzemih podjetij. Uresničevali naj bi ga z ohranjanjem nacionalnega lastništva in razvojem nacionalne gospodarske elite. Naša teza je, da obravnavanje »nacionalnega« kot merila samega za sebe vodi v povečanje stroškov gospodarstva, s tem pa v zmanjšanje konkurenčnosti. Tezo utemeljujemo z analizo sodobne političnoekonomske teorije (omejevanje ekonomske pobude služi posebnim interesom in ne splošnemu interesu) ter s primerjavo lastniške strukture slovenskega gospodarstva in drugih gospodarstev EU. Ugotavljamo, da je ohranjanje »nacionalnega interesa« z državno kontrolo v podjetjih razvojno škodljivo.

Ključne besede: nacionalni interes, lastniška struktura, učinkovitost gospodarstva, Slovenija

Abstract

UDC: 005.336.1:330.52:
338.246(061.1EU)(497.4)

'National interest' is a longstanding topic in debates related to company privatisation and acquisitions in Slovenia. National interest should be realised by retaining national ownership and national economic elite. Our thesis is that any treatment of 'national' as a criterion per se leads to increasing economic costs and loss of competitiveness. Our thesis is supported by political economic theory (i.e., constraining economic initiative serves particular rather than general interests) as well as by comparing the ownership structure in Slovenia and other EU economies. We conclude that retaining state control in firms is harmful for economic development.

Key words: National interest, ownership structure, economic efficiency, Slovenia

JEL: A13, D7, F2, F41

Naša osnovna teza je naslednja. Ekonomska uspešnost in nacionalni razvoj sta res pozitivno povezana – toda Slovenija je lahko ekonomsko konkurenčna le v razmerah odprtega gospodarskega razvoja, v našem primeru v obliki skupnega trga EU. V takih razmerah je malo možnosti, če sploh, za vodenje diskriminatorne ekonomske politike. Obnašanje države in ekonomskih subjektov je namreč podrejeno ekonomski učinkovitosti, ki jo določajo zunanji pogoji, tj. pogoji EU in svetovnega trga, ter seveda pravni okvir EU. To je tista meja, ki na ekonomskem in pravnem področju določa, do kod lahko gre »nacionalno«. V skladu s tem je naša druga teza, da je v razmerah odprtega koncepta gospodarskega razvoja najpomembnejši nacionalni cilj na ekonomskem področju doseganje ekonomske učinkovitosti, ki edina vodi v hitrejši gospodarski razvoj kot integralni element trajnostnega razvoja. Vsako tretiranje »nacionalnega« kot kriterija samega zase, ki je nad drugimi kriteriji, vodi v povečanje stroškov gospodarstva, kar se v malem odprtem gospodarstvu, integriranem v enotni evropski trg, hitro pokaže v zmanjšani konkurenčnosti in sposobnosti za hitrejši gospodarski razvoj. To pa seveda omejuje možnosti napredka na drugih, neekonomskih področjih razvoja.

Ti dve tezi bomo utemeljevali na dveh ravneh. Najprej z analizo sodobne političnoekonomske teorije, ki razkriva, da omejevanje ekonomske pobude služi posebnim interesom in ne splošnemu družbenemu interesu. Že standardna ekonomska analiza pokaže narodnogospodarsko neučinkovitost omejevanja konkurence. Politična ekonomija temu doda interesno razlago. Ta pravi, da so omejitve rezultat potegovanja za rento (»rent-seeking«) interesnih skupin, ki državo prepričajo v splošno koristnost takšnih ukrepov, čeprav v resnici pomenijo le ustvarjanje in prerazdeljevanje ekonomskih rent. V tej luči bomo analizirali zagovarjanje nacionalnega interesa kot dela strategije posebnih interesnih skupin. Takšna analiza nam bo pomagala razumeti, zakaj se nekatere države tudi danes odločajo za politiko branjenja nacionalnega interesa, čeprav so njeni stroški očitni.

Najbolj očitna manifestacija poskusov ohranjanja »nacionalnega« v slovenskem konceptu gospodarskega razvoja je ohranjanje visokega deleža državne lastnine v gospodarstvu. Zato bomo na drugi ravni primerjali lastniško strukturo slovenskega gospodarstva in drugih gospodarstev EU z vidika prisotnosti državne in tuje lastnine ter odnos do neposrednih tujih investicij sploh. Ugotovili bomo, da se Slovenija v tem pogledu bistveno razlikuje od drugih razvitih držav.

Prispevek je sestavljen iz štirih delov. Po uvodu v drugem poglavju podajava pregled razumevanja pojma nacionalni interes v strateških dokumentih države in v aktualnih programih političnih strank. Tretje poglavje je namenjeno političnoekonomski analizi nacionalnega interesa. V četrtem poglavju analizirava obseg, učinkovitost, zakonsko in ekonomsko politično obravnavanje državne in tuje lastnine v Sloveniji. Na koncu podajava sklepe.

2 Nacionalni interes v strateških dokumentih in političnih programih

Čeprav v ekonomski teoriji zaman iščemo pojem nacionalni interes,¹ so se slovenski ekonomisti v novjšem času pogosto ukvarjali s tem vprašanjem. Spisek prispevkov je resnično dolg.² V okviru predstavitve Strategije gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006 (UMAR 2001) se je z vprašanjem nacionalnega interesa na posebni seji dne 13. 2. 2002 ukvarjal tudi Odbor Državnega zbora Republike Slovenije za gospodarstvo. Namen pričujočega prispevka ni, da bi poskušal izluščiti neko splošno sprejemljivo definicijo (slovenskega) nacionalnega interesa na področju gospodarstva. Pregled prispevkov kaže, da bi bila to nehvaležna in težko izvedljiva naloga. Tako različne so namreč predstave o tem, kaj naj bi nacionalni interes bil. Vendarle pa je možno iz vseh teh zapisov in razprav potegniti dva sklepa:

1. Prvi je splošno sprejeta teza, da je nesporni nacionalni interes v gospodarstvu ta, da domače gospodarstvo učinkovito deluje in zagotavlja dolgoročno rast blaginje prebivalstva.
2. Drugi sklep se nanaša na razhajanje avtorjev o pomenu domačega lastništva v gospodarstvu oz. o domačem lastništvu kot nacionalnem interesu samem po sebi. Medtem ko nekateri avtorji zavračajo tezo o apriornih prednostih domačega lastništva, drugi nacionalni interes na področju gospodarstva pogosto zreducirajo prav na zahteve po ohranjanju domačega lastništva v podjetjih. Argumenti v prid ohranjanja domačega lastništva se nizajo od nadzora nad svojo usodo, nevarnosti ukinitve ali preselitve podjetij v tujino, manjše ekološke in socialne odgovornosti tujih lastnikov, nepripravljenosti tujih podjetij za sponzoriranje kulturnih, športnih in drugih namenov itd. Le redko pa zasledimo argument, da naj bi bila tuja lastnina manj zaželena, ker so podjetja v tuji lasti manj uspešna. Prav ta argument pa bi imel posebno težo, če hočemo, da domače gospodarstvo učinkovito deluje in zagotavlja dolgoročno rast blaginje prebivalstva.

Ključni strateški dokumenti države poudarjajo predvsem pomen konkurenčnosti gospodarstva, medtem ko ohranjanje domačega lastništva ne izpostavlja kot pomembnega cilja. Tako npr. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006 (UMAR 2001), ki jo je vlada sprejela julija 2001, vprašanje nacionalnega interesa povezuje s povečevanjem blaginje, zavrača pa enačenje nacionalnega interesa z ohranjanjem domačega lastništva. V zadnji Strategiji razvoja Slovenije (UMAR 2005) pa se pojem nacionalnega interesa sploh ne pojavlja. Iz tega bi lahko sklepali, da je bila

¹ Termin nacionalni interes se v razvitih državah pojavlja v zvezi z zunanjo politiko, v zvezi z državnim lastništvom in privatizacijo pa se govori o javnem interesu.

² Gl. npr. Bole 2002, Damijan 2002, Kranjec 2002, Rojec in Šušteršič 2002, Senjur 2002, Sicherl 2002, Svetličič 2002, Štiblar 2005, Šušteršič 2005 itd.

razprava o nacionalnem interesu končana in da je prevladalo bolj odprto stališče. Toda v resnici pojem nacionalnega interesa še naprej živi v javnih razpravah in v programih političnih strank, kar pomeni, da bo tudi v prihodnosti še vplival na gospodarski razvoj Slovenije. Zato si pogledjmo, kaj o njem pišejo v političnih programih največjih strank.

Najbolj neposredno povezavo med nacionalnim interesom in nacionalnim lastništvom najdemo v programu Slovenske ljudske stranke (SLS 2007). Slovenski nacionalni interes razumejo kot »narodnostno, ozemeljsko, gospodarsko, kulturno, jezikovno in socialno ohranitev slovenstva in slovenske države«. Država mora »poskrbeti, da bodo strateške panoge, kot so bančništvo, zavarovalništvo in nekatere druge strateške investicije, ostale večinsko v lasti domačih pravnih in fizičnih oseb.« SLS se očitno zaveda, da domačim zasebnim lastnikom ni mogoče preprečiti prodaje podjetja komur koli, tudi tujcem, zato se zavzemajo tudi za ohranjanje tolikšnega deleža državnega lastništva, ki bi omogočil »možnost blokade na statutarnem področju«. To se jim zdi pomembno zaradi »centralizacijskih teženj vplivnih tujih vlagateljev, ki bi lahko naše strateške dele gospodarstva spreminjali v podružnice brez kakršnega koli domačega vpliva na strateške odločitve in brez možnosti nadzora.«

Poudarjanje nujnosti ohranitve ključnih gospodarskih subjektov v domačih rokah pričakovano najdemo tudi v programih nacionalnih strank (Slovenske nacionalne stranke in Lipe). Pomen domačega lastništva poudarja tudi Demokratična stranka upokojencev, čeprav ne uporablja pojma nacionalni interes, ampak nasploh nasprotuje privatizaciji državne »srebrnine«, ker naj bi ta zagotavljala prihodke za pokojninsko blagajno. Mnogo podobnosti s programom SLS najdemo tudi v programu Liberalne demokracije Slovenije (LDS 2008). Slovenski nacionalni interes najprej opredelijo kot »visoko konkurenčnost«, toda le malo zatem pravijo, da je visoka konkurenčnost samo sredstvo za doseganje nacionalnega interesa (in torej ne že ta interes sam po sebi). Država mora določiti jasne gospodarske prioritete (v smislu ključnih industrijskih in storitvenih dejavnosti) ter spodbujati rast konkurenčnih nacionalnih in regionalnih prvakov. Nacionalni interes ne sme biti izgovor za povečanje subvencij gospodarstvu, ampak ga je treba razumeti »izključno v kontekstu konkurenčnosti in lastništva«.

Po drugi strani v programih Socialnih demokratov, Zares in Nove Slovenije ne najdemo sklicevanja na nacionalni interes v smislu glorificiranja domačega lastništva. Slovenska demokratska stranka nacionalnemu interesu nameni uvodno poglavje svojega programa (SDS 2008), vendar brez njegove gospodarske vsebine in brez povezave z domačim lastništvom. Ključne teme nacionalnega interesa so pri njih ohranitev nacionalne države, nadzor nad znanostjo in tehnologijo (ker omogočata razvoj sodobnega kapitalizma), šolstvo, močna in moderna Cerkev ter verske skupnosti, razvoj naprednih družbenih elit, ohranjanje kmetstva.

Zgovorno je predvsem dejstvo, da strankarska ločnica med izrecnimi zagovornicami nacionalnega interesa in drugimi ne poteka po običajnih političnih delitvah na levo in desno ali na koalicijo in opozicijo. Torej lahko domnevamo, da dejanski razlog zavzemanja za nacionalni interes ni programsko prepričanje (ideologija) stranke, ampak interes njenih volivcev (DEUS) ali njenih deležnikov iz gospodarske sfere (LDS, SLS). Zato si bomo v naslednjem poglavju podrobneje ogledali teorijo, ki nacionalni interes razume le kot krinko za uveljavljanje parcialnih ekonomskih interesov.

3 Nacionalni interes kot omejevanje ekonomske svobode – političnoekonomska analiza

Kot smo videli, se pojmovanje nacionalnega interesa skozi lastništvo ekonomskih virov sooča s pojmovanjem, ki nacionalni interes enači z razvojem in blaginjo družbe. V tem smislu bi nacionalni interes morda lahko opredelili kot maksimiranje »družbene funkcije blaginje«. S tem bi sledili tradicionalni ekonomiki blaginje iz sredine 20. stoletja, ki je učila, da bi ob poznavanju te funkcije družba lahko razporedila redka družbena sredstva tako, da bi dosegla tisto kombinacijo proizvodnje različnih dobrin in takšno razporeditev dohodka, ki bi najbolje zadovoljevala družbene cilje oz. preference. Vendar pa je bilo takšno razumevanje vloge ekonomske politike v zadnjih petdesetih letih postavljeno na resno preizkušnjo s strani sodobne politične ekonomije.

Že Arrow je v svojem znamenitem delu o družbeni izbiri in vrednotah posameznikov (Arrow 1951) pokazal na nezmožnost oblikovanja družbene funkcije blaginje. Najprej je zavrnil možnost, da bi lahko takšno funkcijo oblikoval neodvisni zunanji opazovalec, kajti tudi če bi poznal ekonomske koristi vseh posameznikov v različnih možnih ciljnih stanjih družbe, bi teh ekonomskih koristi ne mogel preprosto sešteti in maksimirati. Torej je edini način, da se dokopljemo do družbene funkcije blaginje – če je ne želimo vsiliti na tehnokratski ali avtoritarni način –, da poiščemo postopek agregacije, ki bi nam omogočil iz izraženih individualnih preferenc oblikovati skupno preferenčno razvrstitev različnih družbenih stanj oz. ciljev. Arrow je določil nekaj osnovnih formalnih pogojev, ki bi jih moral izpolniti tak postopek družbene izbire, da bi bil demokratičen, ter pokazal, da ne obstaja noben postopek, ki bi hkrati izpolnil vse te pogoje in oblikoval logično konsistentne družbene izbire. To med drugim tudi pomeni, da ni mogoče na nesporen in demokratičen način oblikovati in meriti pojma nacionalnega interesa kot družbene blaginje.

Takšna analiza nemožnosti določanja družbenih ciljev nas pripelje do sklepa, da nosilci ekonomske politike s svojimi ukrepi maksimirajo predvsem doseganje lastnih ciljev oz. ciljev tistih interesnih skupin, ki nanje odločilno vplivajo. Enako razmišlja Bole (2002), ki pravi: »V ekonomski teoriji zaman iščemo pojem nacionalnega interesa, vendar ima vsaka ekonomska enota svojo ciljno funkcijo, s katero je določeno njeno obnašanje. To velja tudi za državo oz. nosilce ekonomske politike.«

V nadaljevanju zato predstavljamo osnovne ugotovitve sodobne politične ekonomije, ki odločitve ekonomske politike analizira iz perspektive njenih lastnih interesov in ne iz perspektive javne koristi. Ker gre pri preferiranju domačega lastništva nad tujim dejansko za omejevanje ekonomske svobode, bomo podrobneje pojasnili, zakaj so ukrepi, ki omejujejo ekonomsko pobudo, neučinkoviti tako z vidika standardne ekonomske analize kot z vidika sodobne politične ekonomije, ter pokazali, kako je takšna razlaga veljavna tudi za Slovenijo. To bomo storili s pomočjo treh najbolj razširjenih zglede tovrstnih ukrepov.

1. Monopoli. Standardna ekonomska analiza pokaže, zakaj so monopoli ekonomsko manj učinkoviti od proste konkurence. Monopolni ponudnik lahko na trgu uveljavi višjo ceno, s čimer se dohodek prerazdeli od potrošnikov k proizvajalcem. To je ekonomska renta, ki nastane z monopolom in si jo prisvojijo lastniki monopolnega ponudnika. Neučinkovitost se pojavi zato, ker monopolni ponudnik ob višji ceni proizvede manjšo količino dobrine oz. storitve, kot bi jo sicer. To pomeni, da je del družbene koristi izgubljen – blaginja potrošnikov se zmanjša, ker je na voljo manj proizvodov, proizvajalec pa na neobstoječe proizvode seveda tudi ne more zaračunati monopolne cene. Gre za t. i. »mrtvo izgubo« (»deadweight loss«), ki je bistvo standardne ekonomske razlage škodljivosti monopolov. Monopoli lahko nastanejo na ekonomski način (s cenovno vojno v panogi s stalno padajočimi povprečnimi stroški proizvodnje) ali tako, da država nekemu ponudniku podeli izključno pravico za opravljanje neke dejavnosti.
2. Regulacija gospodarskih panog.³ Vlade ali lokalne skupnosti pogosto predpisujejo pogoje za delovanje v določeni gospodarski panogi ali za opravljanje določenih poklicev, včasih pa omejujejo celo skupno število ponudnikov določene storitve. Običajna utemeljitev je, da država s tem skrbi za minimalno kakovost in varnost ponudbe in s tem ščiti porabnika. Čeprav je takšna utemeljitev v posameznih primerih lahko upravičena, pa regulacija običajno zajame več vidikov opravljanja dejavnosti, kot bi bilo nujno potrebno z vidika varnosti in minimalnih standardov. V ekonomskem smislu to pomeni, da država s svojimi predpisi postavlja nepotrebno visoke ovire za vstop novih ponudnikov. S tem de facto omejuje konkurenco in že obstoječim ponudnikom pomaga ustvariti oligopolne rente, pri tem pa seveda spet pride do »mrtve izgube«.
3. Omejitve mednarodne trgovine. Države skušajo z uvoznimi omejitvami (carinami, kvotami) pogosto zaščititi domače proizvajalce in delovna mesta. S tem otežijo vstop tuje konkurence na domači trg in ustvarijo oligopolne rente za domače ponudnike (in pri njih zaposlene, ki tudi lahko računajo na višji dohodek, kot bi ga imeli v popolni konkurenci). Seveda je tudi takšna

politika neučinkovita, zato država z njo izgublja svojo mednarodno konkurenčnost. To še toliko bolj velja za manjše države.

V vseh opisanih zgledih gre za to, da ekonomske rente ustvari država s svojimi ukrepi. To pomeni, da bo nastal političnoekonomski proces, v katerem bodo potencialni prejemniki politično ustvarjenih rent namenjali svoje ekonomske vire (čas in denar) za prepričevanje vlade, naj sprejme za njih ugoden ukrep. Ti viri torej ne bodo porabljeni za osnovno dejavnost ponudnika, ampak za politično lobiranje. To pomeni, da bodo pomenili dodatni strošek proizvodnje, ki bo zato dražja oz. manj učinkovita, ali, povedano drugače, prišlo bo do neoptimalne alokacije virov. Temu procesu, v katerem ekonomski subjekti namenjajo lastna sredstva za prepričevanje vlade, naj sprejme ukrepe, s katerimi bi zanje ustvarila ekonomske rente, pravimo »potegovanje za rento« (»rent seeking«).⁴

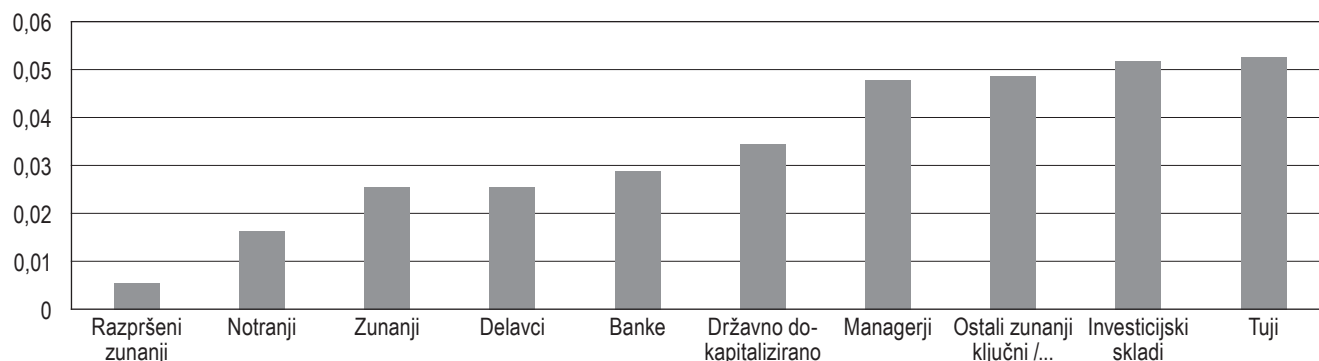
Ekonomske stroške potegovanja za rento pomenijo, da so skupni stroški politik, ki omejujejo ekonomsko svobodo, še precej večji od »mrtve izgube«, o kateri govori standardna ekonomska analiza. Pri tem ne gre le za izdatke tistih, ki se za rente potegujejo. Gre tudi za oportunitetne stroške časa, ki ga uradniki prebijejo v stiku z lobisti ali za to, da odgovarjajo na njihove pobude. Ti so še večji, če se uradniki iz pasivnih naslovnikov lobiranja spremenijo v aktivne iskalce rent, ki skušajo svojo moč za ustvarjanje rent čim boljše unovčiti, tj. zase pridobiti del rente, ki jo ustvarijo. Med njimi se lahko pojavi celo konkurenca za delovna mesta, ki omogočajo podeljevanje rente in s tem pridobivanje dodatnega zaslužka. Pripravljenost vlade, da na enem področju omeji ekonomsko svobodo in ustvari rente, je seveda tudi dodaten motiv, da se začnejo potegovati za rento tudi ponudniki v drugih dejavnostih, ki še niso regulirane oz. zaščitene. Hkrati rente spodbudijo tudi investicije v določene dejavnosti, ki se sicer ne bi splačale, zaradi česar pride do napačne alokacije investicij. To seveda kasneje oteži spremembo politik, ki bi rente odpravila. Najzanimivejši ekonomski strošek potegovanja za rento pa je, da so v izdatke zanj prisiljeni vsi, korist pa pridobijo le nekateri (oz. pri monopolu le eden). Potegovanja za rento torej ni mogoče primerjati z dražbo, kjer sicer vsakdo pove, koliko je pripravljen plačati za določen predmet, vendar na koncu dejansko plačilo izvrši le tisti, ki predmet dobi. Pri potegovanju za rento je treba vložek opraviti že vnaprej, in ko država na koncu ustvari rento (podeli monopolno pravico ali omeji število ponudnikov v panogi), seveda zadrži tudi »vplačila« tistih, ki rente niso pridobili. Zato se lahko pod določenimi pogoji celo zgodi, da so celotna vplačila za rente večja od končne koristi, ki jo ima njen dobitnik. To pa je seveda ekonomsko zelo neučinkovita situacija.

Merjenje velikosti stroškov potegovanja za rento ni enostavno in je v glavnem omejeno na ocene stroškov posameznih politik v nekaterih državah. Ocene za razvite države se gibljejo med 3 % in 13 % bruto domačega proizvoda, za

³ Pionirski deli na tem področju sta Stigler (1971) in Peltzman (1976).

⁴ Pojem je uvedel Tullock (1967), dober pregled podaja Tollison (1997).

Slika 1: Kako je tip lastništva vplival na uspešnost podjetij po privatizaciji? Ocenjeni učinki prehoda iz tradicionalnega državnega lastništva v različne oblike zasebnega lastništva (parcialni koeficienti korelacije med uspešnostjo podjetja in tipom lastništva).



Vir: Djankov, Murrell (2002)

države v razvoju pa od 7 % do kar 40 %.⁵ Več je empiričnih analiz, ki obstoj potegovanja za rento jasno dokazujejo, čeprav ne izmerijo vseh njegovih razsežnosti. Ameriške analize so tako npr. dokazale pozitivno povezanost med obsegom sredstev, ki jih je kongresnik dobil od kake interesne skupine za volilno kampanjo, in verjetnostjo, da bo glasoval za predlog, ki tej skupini koristi. Enako velja, če gre za koristi panoge, ki je pomembna za gospodarstvo v njegovem volilnem okrožju.⁶

V Sloveniji seveda kar mrgoli primerov, ko država s svojimi ukrepi ustvarja rente za posebne interesne skupine ali pa je to počela do nedavnega. Tako so skoraj vse do vstopa v EU veljale omejitve prostega pretoka kapitala, način regulacije finančnega sektorja (revalorizacija, dogovorno trgovanje s centralno banko) pa je omogočal dokaj lagodno preživetje dominantnih domačih finančnih posrednikov. V telekomunikacijah smo še do pred nekaj leti imeli zakonsko utemeljen monopol, še dolgo potem pa je bila »dobrohotno« spregledovana poslovna praksa, s katero je največji ponudnik ustvarjal ekonomske ovire za vstop v panogo in s tem utrjeval svoj tržni položaj. Podobno lahko trdimo za ohranjanje oligopola v distribuciji naftnih derivatov, s tem da morebitnim tujim konkurentom ni bila omogočena pridobitev ustrezno konkurenčnih lokacij. Tudi v posameznih poklicnih dejavnostih obstajajo številne omejitve prostega vstopa, ki ustvarjajo ekonomske rente za tiste, ki dejavnost že opravljajo (Mrkaić in Pezdir 2004).

Ustvarjanje rent je pri nas pogosto povezano z ohranjanjem domačega lastništva, kar praktično pomeni ohranjanje kontrolnega deleža države. To se največkrat utemeljuje z na-

cionalnimi interesom (»pameten kmet zemlje ne prodaja«) ali s splošno blaginjo (»ne more kdor koli opravljati neke dejavnosti«). Država, ki ohranja lastnino v velikih podjetjih, ki so prevladujoči ponudniki na svojem trgu, je seveda zainteresirana, da neformalno pomaga ohraniti kvazimonopolni položaj »našega« podjetja. Kot smo videli, gre pri tem v resnici predvsem za ekonomsko neučinkovito zadovoljevanje parcialnih interesov oz. za ustvarjanje ekonomskih rent. Ker je ohranjanje državne lastnine pri nas pomemben način podeljevanja rent in ker se ga najpogosteje utemeljuje prav z nacionalnim interesom, ki je predmet naše raziskave, bomo v nadaljevanju podrobneje utemeljili tezo o ekonomski neučinkovitosti državne lastnine.

4 Državno in tuje lastništvo podjetij

4.1 Država in neposredni tuji investitorji kot lastniki in razvojni akterji v podjetjih

Med branilci »nacionalnega interesa« je v ospredju zahteva, naj država ne prodaja svojih lastniških deležev v podjetjih, saj jih bodo potem pokupili tuji investitorji. Z ekonomskega vidika bi bila taka zahteva smiselna le, če bi bilo tuje lastništvo manj učinkovito kot državno in če bi država načeloma veljala za dobrega lastnika. V ekonomiji zelo jasno velja, da državna lastnina v večini primerov ni bolj učinkovita od zasebne. Smiselna je predvsem v določenem delu javne infrastrukture, pa še tam se poskušajo vpeljati načela upravljanja iz zasebnega sektorja. Poglejmo zelo na kratko, kaj o tem pravi literatura.

Lastništvo/privatizacija in uspešnost podjetij. Mueller v svojem obsežnem delu o javni izbiri (»public choice«) analizira ugotovitve 71 študij o primerjalni uspešnosti javnih in zasebnih podjetij, ki dobavljajo istovrstne dobrine ali storitve. Ugotavlja, da so bila le v 5 primerih javna podjetja učinkovitejša od zasebnih, v 10 primerih ni bilo signifikantnih razlik v uspešnosti obeh tipov podjetij, preostalih 56 študij pa je ugotovilo, da so podjetja v državni lasti signifikantno manj učinkovita od podjetij v zasebni lasti (Mueller 2003, 373–380).

⁵ Za Slovenijo podobnih analiz ni, neposredno pa na velik pomen konkurence kaže Oražmova in Vodopivecova študija (2005) o vplivu tržnih pritiskov na ekonomsko učinkovitost. Avtorja navajata, da kar 40 % povečanja skupne faktorske produktivnosti v slovenski predelovalni dejavnosti v obdobju 1994–2001 lahko pripišemo povečani tržni konkurenci v obliki večjega uvoza, večjega števila tujih in zasebnih podjetij v panogi itd.

⁶ Te ocene in druge v tem odstavku so povzete po Mueller (2003).

Verjetno najboljše študijo o učinkih privatizacije in različnih tipov lastnine na uspešnost in prestrukturiranje podjetij sta pripravila Djankov in Murrell (2002). V študiji sta s pomočjo metaanalize proučevala rezultate velikega števila različnih študij na to temo. Najprej sta z metaanalizo 31 empiričnih študij za različne tranzicijske države analizirala učinke privatizacije na rast obsega proizvodnje/prodaje in na rast produktivnosti podjetij. Njun sklep je nedvoumen: pozitivni agregatni učinki privatizacije na uspešnost podjetij so, ekonomsko gledano, veliki in statistično značilni.

V drugem koraku sta Djankov in Murrell (2002) z metaanalizo 23 empiričnih študij analizirala uspešnost različnih metod privatizacije oz. različnih tipov lastnikov, ki jih je prinesla privatizacija. Slika 1 kaže, da imamo glede uspešnosti podjetij po privatizaciji dejansko tri skupine lastnikov. Na dnu sta tradicionalno državno lastništvo in razpršeno zunanje lastništvo, ki nimata značilno različnih učinkov. Na sredini so notranji in zunanji lastniki, delavci banke in korporatizirano državno lastništvo. Najbolj učinkoviti lastniki so menedžerji, drugi zunanji ključni/strateški lastniki, investicijski skladi in tuji lastniki. Vendar pa privatizacija tujcem ni prinesla statistično značilno različnih učinkov na uspešnost podjetij kot privatizacija menedžerjem, drugim zunanjim ključnim/strateškim lastnikom ali investicijskim skladom, ki vsi spadajo v skupino najbolj učinkovitih lastnikov (Djankov, Murrell 2002).

Tuje lastništvo in uspešnost podjetij. V literaturi in v praksi najpogosteje navajani pozitivni prispevki NTI k razvoju države prejemnice so dodatni viri in sposobnosti v obliki kapitala, tehnologije, organizacijskih, poslovnih in drugih znanj, dostopa do trgov, ki jih prinesejo tuji investitorji. Z drugačno alokacijo virov tuji investitorji prispevajo k prestrukturiranju gospodarstev držav prejemnic, z učinkovitejšo alokacijo virov, povečevanjem konkurence in posrednimi (»spillover«) učinki na domače dobavitelje in konkurente pa pomagajo pri razvijanju domačih virov, zmogljivosti in produktivnosti domačih podjetij. NTI tudi pospešujejo vključevanje gospodarstva države prejemnice v svetovno gospodarstvo. Seveda prispevki NTI niso vedno razvojno pozitivni in tudi te nevarnosti so v literaturi in praksi znane enako dobro kot prednosti. Tuji investitorji lahko prinesejo napačno vrsto strojev in tehnologije, se slabo prilagodijo domačim razmeram, izrinejo domača podjetja, domače dobavitelje zamenjajo s tujimi, dohodek z mehanizmom transfernih cen odlivajo v tujino itd. (Dunning 1993, Dunning 2001, OECD 2002b, UNCTAD Division on Transnational Corporations 1996, UNCTAD 1999 itd.). Kljub tem tveganjem pa empirične analize pretežno kažejo, da prevladujejo pozitivni razvojni prispevki NTI h gospodarski rasti, razvoju in prestrukturiranju gospodarstev držav prejemnic.⁷ Zaradi tega glavna smer ekonomske vede opredeljuje NTI kot pomemben razvojni instrument in države vse bolj tekmujejo med seboj, kako pritegniti čim več NTI.

Kaj nam kažejo slovenske izkušnje z NTI? Navkljub bistveno manjši penetraciji NTI v slovensko gospodarstvo, kot to velja za veliko večino držav EU-25 (gl. poglavje 3.3), statistični podatki in analize kažejo, da so imele NTI do sedaj pomemben in pozitiven vpliv na razvoj slovenskega gospodarstva. NTI so pomemben akter prestrukturiranja in rasti produktivnosti slovenskega gospodarstva (Damijan in Rojec 2004), pomemben vir tuje tehnologije (Damijan in Majcen 2001) in dostopa do izvoznih trgov (Rojec, Damijan in Majcen 2000). Podjetja s tujim kapitalom so v večji meri kot domača podjetja angažirana v visoko in srednjevisoko tehnoloških industrijah (Majcen, Rojec, Jaklič, Radošević 2004), so bolj inovativna od domačih podjetij, tuje lastništvo pa pozitivno vpliva tako na inovativnost kot na rast produktivnosti podjetij (Damijan, Jaklič in Rojec 2005). NTI v slovenski predelovalni dejavnosti so pretežno izvezno usmerjene, v storitvenem sektorju pa je njihova dejavnost namenjena pretežno slovenskemu trgu (Stanovnik in Rojec 2004). To je pospešilo internacionalizacijo slovenskega industrijskega sektorja ter prineslo širšo in boljše preskrbo podjetij in potrošnikov s storitvami. Učinki podjetij s tujim kapitalom na domače dobavitelje so pozitivni, vendar skromni. Učinkov NTI na povečanje produktivnosti domačih podjetij v istih panogah pa skoraj ni (Damijan, Knell, Majcen in Rojec 2003), kar pa je predvsem posledica nizke stopnje penetracije NTI v slovenskem gospodarstvu. Ne nazadnje, Salis (2006) je analiziral vpliv tujih akvizicij na uspešnost slovenskih podjetij v predelovalni dejavnosti. Ugotavlja, da so tuji investitorji prevzeli najbolj produktivna slovenska podjetja, vendar pa je produktivnost teh podjetij kasneje narasla kot rezultat tujega prevzema.

Lastništvo/privatizacija bank in njihova uspešnost. Slovenske banke so vedno v središču pozornosti, ko se govori o ohranjanju državnega lastništva in o nacionalnem interesu. Literatura o vplivu tipa lastništva na uspešnost bank je precej obsežna, njeni osnovni sklepi pa so naslednji: (i) državne banke so z redkimi izjemami manj uspešne od zasebnih, (ii) privatizacija sama po sebi ne rešuje problema neučinkovitosti bančnega sektorja, (iii) kot pri podjetjih tudi pri bankah velja, da banke v tuji lasti niso nujno boljše od domačih, vendar pa večina analiz, še posebej v državah z manj razvitim finančnim sektorjem, potrjuje njihovo večjo uspešnost; (iv) bančni sektor ni tako drugačen od drugih sektorjev, da bi bilo v njem treba nujno ohraniti domače lastništvo, še najmanj s pomočjo ohranjanja državnega lastništva.⁸

Domače lastništvo bank nasproti tujemu. V Sloveniji najpogosteje navajani argumenti v prid nujnosti domačega lastništva v bančnem sektorju počivajo na bolj ali manj trhljih temeljih. Štiblar (2005) npr. navaja naslednje razloge:

- Prvi naj bi bil, da »domače banke podpirajo domače gospodarstvo v ekspanziji na tujih trgih, tuje banke pa tuja podjetja, ki našim konkurirajo na istih trgih«. Banke

⁷ Za učinke NTI v državah v tranziciji gl. podrobneje npr. OECD 2002b, Hunya 2000, Rojec 2000, Konings 2001, Meyer 1998, Damijan, Knell, Majcen in Rojec 2003, Damijan in Rojec 2004.

⁸ Gl. npr. Bonin, Hasan in Wachtel 2005, Weill 2003, Fries in Taci 2005, Barth, Vaprio in Levine 1999, Megginson 2005, Taboada 2007, Clarke, Cull in Shirley 2004, Khaled, Borish in Gross 2003, Berger, Clarke, Cull, Klappper in Udell 2003.

so predvsem poslovni subjekti, ki iščejo možnosti za profitonosne naložbe in v tem smislu podpirajo dobre komitente. Ali so to tuji ali domači subjekti, jih pri tem prav veliko ne zanima.⁹

- Drugi razlog naj bi bil, da »se preko 75 % prebivalcev Slovenije ne strinja z razprodajo nosilcev slovenskega gospodarstva tujcem.« Istočasno pa je jasno, da so ljudje za dobro ponudbo v glavnem pripravljeni prodati svoje delnice ali hišo tudi tujemu kupcu.¹⁰
- Tretji razlog govori o tem, da banke v tuji lasti niso nujno boljše od domačih, kar seveda ni sporno. Ugotovitve literature o uspešnosti tujih bank v primerjavi z domačimi so dejansko precej bolj neenotne kot v primerjavi državnih in zasebnih bank. Kljub temu pa v večini študij ugotavljajo, da tuje banke in privatizacija bank tujim investitorjem prinašajo boljše rezultate (Fries in Taci 2005, Bonin, Hasan in Wachtel 2005, Weill 2003, Dimova 2004, Taboada 2007, Hasan in Marton 2000, Denzier 2000, Grigorian in Manole 2002) zaradi prednosti, ki jih daje multinacionalnost, velikost, prenos znanja (know-how), boljši »corporate governance« itd. Po drugi strani pa študije Hasana in Hunterja (1996), Changa, Hasana in Humnterja (1998), Bergerja, DeYounga, Genaya in Udella (2000), Košaka in Zajca (2006) govorijo v prid večje uspešnosti domačih bank. Claessens, Demirgüç-Kunt in Huizinga (2001) opozarjajo, da vstop tujih bank prinaša tudi tveganja, in to v smislu možnih negativnih vplivov na domače banke. Dolgoročno pa tuje banke izboljšujejo funkcioniranje nacionalnega bančnega sistema. Ugotavljajo tudi, da imajo v državah v razvoju tuje banke višje profite od domačih, v razvitih državah pa je obratno. To kaže, da v industrializiranih državah tehnične prednosti, ki jih morda imajo tuje banke na teh trgih, niso zadostne, da bi kompenzirale informacijske neprednosti, ki jih imajo glede na domače banke.
- Naslednji razlog naj bi bil, da je treba zadržati domače lastništvo bank zato, ker so le-te pomemben lastnik preostalega dela gospodarstva, kar pa ne zdrži preverbe. Po podatkih FESE (2007) je bil leta 2005 delež bank v lastniškem kapitalu podjetij, ki kotirajo na borzah v državah EU, v povprečju vsega skupaj 7,0 % (netehtano povprečje za 23 držav EU v tabeli 5 je še precej nižje,

namreč 3,3 %). Precej pomembnejši lastnik so s 24,0 % (tudi tu je netehtano povprečje dosti nižje, namreč 11,7 %, navzgor pa odstopa predvsem Velika Britanija) institucionalni investitorji, kot so različni skladi, zavarovalnice in finančno-investicijska podjetja.

4.2 Obseg državne in tuje lastnine ter kontrole podjetij v državah OECD (EU) in v Sloveniji

Slovenska politika in menedžment argument nacionalnega interesa oz. preprečevanje prodaje podjetij tujim investitorjem dejansko izkoriščata za ohranjanje neprimerno velikega lastniškega in kontrolnega vpliva države v gospodarstvu, ki tako politiki kot menedžmentu koristi, je pa razvojno škodljiv in neredko vodi v podoptimalne rešitve. Politiki koristi, ker razume svoj neposredni vpliv v podjetjih kot enega ključnih vzvodov oblasti, menedžmentu pa, ker sam kandidira za lastnika podjetij ali ker si obeta manj tuje konkurence. V primerjavi z drugimi razvitimi državami imamo zato nesorazmerno velik delež državnega lastništva in nesorazmerno majhen delež tujega lastništva podjetij. Kaj pravijo številke?

Dne 17. 7. 2007 je imela Republika Slovenija v neposredni lasti lastniške deleže v 107 gospodarskih družbah. Leta 2006 je država prodala lastniške deleže v 27 podjetjih v skupni vrednosti vsega 27.187,06 EUR, leta 2007 pa v 19 podjetjih v skupni vrednosti 105.035.979,87 EUR. Od tega kar 105 milijonov EUR odpade na prodajo 55,35 % deleža v Slovenski industriji jekla. K temu je treba dodati še nedavno prodajo 49 % državnega deleža v NKBM, za katerega je država iztržila 309 milijonov EUR. V zadnjih dveh letih smo bili torej priča le dvema omembe vrednima prodajama neposrednega lastniškega deleža Republike Slovenije, v Slovenski industriji jekla in v NKBM.¹¹

Poleg neposrednega lastništva države v podjetjih je država v lastništvu podjetij prisotna tudi preko KAD-a in SOD-a. Vlada Republike Slovenije je s Sklepom z dne 27. 7. 2006 opredelila umik države iz gospodarskih družb, v katerih ima Republika Slovenija posredno lastništvo preko SOD-a in KAD-a. Po tem sklepu naj bi se KAD in SOD umaknila iz netržnih naložb v 30 mesecih, iz tržnih naložb pa v 24 mesecih. Časovne omejitve za strateške naložbe (18 podjetij) ni. KAD in SOD bi torej morala tržne naložbe prodati nekje do konca julija 2008, netržne naložbe pa nekje do konca januarja 2009.

Tabeli 1 in 2 kažeta dinamiko umikanja KAD-a in SOD-a iz lastništva podjetij. Število gospodarskih družb, ki jih imata v svoji bilanci stanja, se je v obdobju 2005–2007 zmanjšalo z 210 na 112 (65 netržnih, 31 tržnih in 16 strateških naložb) pri KAD-u in s 151 na 56 (aktivne naložbe) pri SOD-u. Pri SOD-u je bila vrednost prodanih naložb leta 2007 225,8 milijona EUR, kar je največ v zadnjih štirih letih. To kaže na postopno umikanje obeh družb iz lastni-

⁹ Bonin, Hasan in Wachtel (2004) analizirajo vpliv lastništva na poslovanje in učinkovitost bančnega sektorja v enajstih državah v tranziciji (poleg osmih novih članic EU še Bolgarija, Hrvaška in Romunija) in med drugim ugotavljajo, da banke v tuji lasti zberejo relativno (glede na svojo velikost) več depozitov in dajo več posojil kot domače zasebne in državne banke, komitentom pa zagotavljajo boljše storitve.

¹⁰ Po anketi Dela o nacionalnem interesu januarja 2005 na vzorcu 719 vprašanih je na vprašanje »Ali bi prodali tujemu kupcu svojo hišo?« 45,3 % vprašanih odgovorilo z ne, 52,0 % pa z da (30,7 % ravno tako kot domačemu kupcu, 14,5 % le za velik denar in če bi ponudil veliko več kot domači kupec, 6,8 % pa le v hudi stiski). Odstotek tistih, ki niso pripravljeni prodati tujcu, se je v obdobju 1995–2005 zmanjšal z 72,2 % na 45,3 % (Delo 2005).

¹¹ Ministrstvo za finance: Tekoče informacije s področja dela Sektorja za evidence in analize javnega sektorja; www.mf.gov.si/slov/seajs/informacije.htm.

Tabela 1: Kapitalska družba: pregled kumulativnih prodaj in stanja (na dan 31. 12.) v obdobju 1999–2007

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
V celoti prodane gospodarske družbe – kumulativno	553	862	945	997	1043	1093	1127	1181	1226
Št. gospodarskih družb v bilanci stanja konec leta*	735	458	385	353	312	265	210	160	112

* Zmanjšanje števila gospodarskih družb v bilanci stanja konec leta se lahko razlikuje od števila prodanih gospodarskih družb v istem letu zaradi brezplačnih prenosov, menjav, nakupov ali izbrisov iz Sodnega registra.

Vir: Kapitalska družba.

Tabela 2: Slovenska odškodninska družba: pregled stanja kapitalskih naložb in prodaj v obdobju 2004–2007

STANJE			PRODAJE		
Konec leta	Število naložb	Število aktivnih naložb ¹	V letu	Število prodanih ² naložb	Prodajna vrednost naložb (mio EUR)
31. 12. 2004	227	179	2004	43	76,1
31. 12. 2005	194	151	2005	37	111,7
31. 12. 2006	134	102	2006	57	85,2
31. 12. 2007	86	56	2007	47	225,8

Opombe: 1/ Kapitalske naložbe v družbe, ki niso v postopku stečaja, in kapitalske naložbe, za katere ni podpisana pogodba o prodaji; 2/ Podpisana pogodba o prodaji.

Vir: Slovenska odškodninska družba.

Tabela 3: Državni in tuji kontrolni lastniški deleži v bančnem sektorju v državah EU: delež bank v večinski državni in tuji lasti v celotnih sredstvih bančnega sektorja leta 2005, v %

Države	Večinsko državno lastništvo	Večinsko tuje lastništvo
Avstrija	0,0	19,4
Belgija	0,0	21,0
Bolgarija	0,3	73,0
Ciper	3,0	37,0
Češka	2,5	84,4
Danska	0,0	21,0
Estonija	0,0	99,3
Finska	0,0	57,2
Francija	0,3	15,5
Nemčija	40,0	6,5
Madžarska	0,0	96,1
Italija	9,3	11,1
Latvija	4,3	52,7
Litva	0,0	91,7
Malta	0,0	64,5
Nizozemska	4,5	8,9
Poljska	20,3	69,9
Portugalska	25,0	16,0
Slovaška	1,0	95,0
Slovenija	18,2	19,4
Španija	0,0	10,2
Švedska	0,0	0,0
Velika Britanija	n. p.	54,2

Opomba: 1 Vse banke v več kot 50 % tuji/državni lasti, vključno s podružnicami in predstavništvimi (»branches«).

Vir: Baza podatkov Svetovne banke o bančni regulativi in nadzoru (Bank Regulation and Supervision – updated, 2007 database; <http://go.worldbank.org/SNUSW978P0>).

štva podjetij. Če bi KAD in SOD hotela realizirati dinamiko umikanja iz lastništva podjetij, kot je bila predvidena s sklepom vlade, bi morala prodajo podjetij precej pospešiti. Še posebej to velja za prodajo strateških naložb KAD-a in SOD-a, kjer premikov ali želja po premikih ni.

V lastniških strukturah bančnih sektorjev v državah EU po pričakovanju dominirajo zasebne banke. Z izjemo Nemčije, Portugalske, Poljske in Slovenije igrajo banke v večinski državni lasti marginalno vlogo. Očitno velja prepričanje, da je bančništvo dejavnost za zasebni sektor in ne za državo. Po drugi strani je situacija glede tujega lastništva izrazito različna med starimi (EU-15) in novimi državami članicami EU (EU-10). Tabela 3 kaže, da med EU-15 z izjemo Finske in Velike Britanije banke v večinski tuji lasti ne igrajo glavne vloge. Povsem drugačna je slika v EU-10. Tu z izjemo Slovenije in Cipra ni države, ki v svojem bančnem sektorju ne bi imela prevladujoče vloge bank v večinski tuji lasti. Proces tranzicije je tu očitno naredil svoje, saj te države niso imele časa in priložnosti, da bi razmišljale o drugačnih rešitvah glede lastništva svojih bank.

V NLB ima Republika Slovenija (stanje na dan 30. 9. 2007; <http://www.nlb.si>) neposredno 35,41 % delež v kapitalu, vendar pa se kot lastnik pojavljajo še druge institucije, ki jih neposredno ali posredno kontrolira država, namreč SOD s 5,05 %, KAD s 5,01 %, Zavarovalnica Triglav z 1,4 % in Triglav Steber I z 1,22 % lastniškim deležem. Država več kot očitno obvladuje NLB, NLB pa je še lastnik NLB Banke Domžale, NLB Koroške Banke in NLB Banke Zasavje. Država obvladuje tudi NKBM, saj ima Republika Slovenija v kapitalu NKBM (stanje na dan 31. 12. 2007; <http://www.nkbm.si>) neposredno 42,31 % delež v kapitalu, tu pa so še KAD s 4,97 %, SOD s 4,79 % in Triglav Steber I z 1,31 %. Država prek Zavarovalnice Triglav dejansko obvladuje tudi Abanko, saj ima v la-

Tabela 4: Stanje vhodnih NTI kot delež v BDP v državah EU v letih 1995, 2000, 2005 in 2006; v %

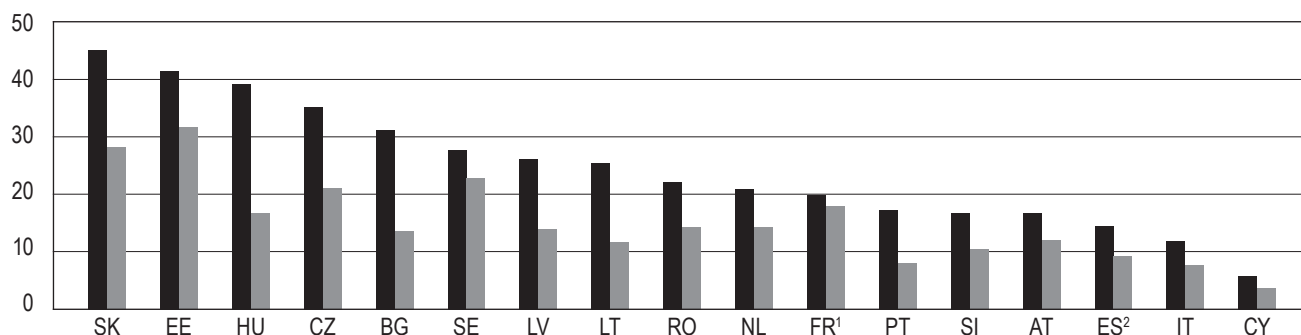
	1995	2000	2005	2006
svet	10,2	18,3	22,7	24,8
EU-15/251	13,2	26,0	33,5	38,0
Avstrija	7,4	15,7	20,0	24,2
Belgija in Luksemburg	38,3	78,8		
Belgija			132,3	153,2
Ciper	14,5	31,3	52,7	56,0
Češka	14,1	38,9	48,1	54,8
Danska	13,2	46,0	39,1	50,3
Estonija	19,3	48,3	93,6	77,2
Finska	6,5	20,1	27,3	30,5
Francija	12,3	19,6	28,5	35,0
Nemčija	7,8	14,3	18,0	17,4
Grčija	9,3	12,2	13,2	15,1
Madžarska	25,3	48,6	55,9	73,0
Irska	60,2	131,9	105,7	81,2
Italija	5,8	11,0	12,4	15,9
Luksemburg			203,0	176,1
Latvija	13,9	27,0	28,7	37,5
Litva	5,7	20,4	25,1	36,7
Malta	17,3	62,9	77,3	92,1
Nizozemska	28,0	63,1	74,1	68,2
Poljska	5,8	20,5	31,1	30,6
Portugalska	17,1	28,4	35,2	43,9
Slovaška	4,2	23,4	32,8	55,0
Slovenija	9,5	14,8	21,7	22,2
Španija	18,7	26,9	32,6	36,2
Švedska	12,5	38,8	47,8	56,8
Velika Britanija	17,6	30,4	37,1	47,8

Vir: UNCTAD World Investment Report, 2004, 2006 in 2007 (za EU); www.bsi.si (za Slovenijo). Opomba: 1 EU-15 za 1995 in EU-25 za 2000, 2005 in 2006.

stniškem kapitalu Abanke (po stanju na dan 31. 12. 2007; <http://www.abanka.si>) Zavarovalnica Triglav, d. d., 21,3 %, Triglav Steber I 7,3 % in Zavarovalnica Triglav – Kritni sklad 4,4 % delež, tu pa je še SOD z 2,2 % deležem. Med največjimi delničarji Banke Celje (po stanju na dan 31. 3. 2008; <http://www.banka-celje.si>) so NLB s 40,99 % lastniškim deležem, SOD z 9,36 %, Abanka s 4,82 % in Zavarovalnica Triglav z 2,84 %. Ves ta del bančnega sistema neposredno ali posredno obvladuje slovenska država, tržni delež teh bank v Sloveniji konec leta 2006 pa je bil nič manj kot 60,3 %; banke, ki jih obvladujejo tuje osebe, so imele 29,5 % tržni delež, preostale domače banke pa 10,2 % delež. Slovenski bančni sektor, ki ga obvladuje zasebni domači kapital, je torej zares majhen.

Več kot očitno je, da ima država v Sloveniji neposredno in posredno zelo pomemben lastniški vpliv v večini najpomembnejših slovenskih podjetij in finančnih ustanov. Čeprav običajno nima večinskega lastniškega deleža, pa ji razpršenost lastništva omogoča, da učinkovito kontrolira odločitve v podjetjih in vpliva nanje. Ne na tiste vsakdanje, na pomembnejše, vključno z glavnimi kadrovskimi odločitvami, pa vsekakor. Očitno je, da se brez države v funkciji lastnice v večini najpomembnejših slovenskih podjetij ne more zgoditi nikakršen prevzem ali združitev niti kakšna druga ključna stvar. To je seveda velika odgovornost tako do razvoja podjetij, ki so neposredno in posredno udeležena v teh transakcijah, kot do malih delničarjev, ki je v kombinacijah »velikih« ne odnesejo vedno dobro. Bolj normalna vloga države v podjetjih bi bila posredna, tj. država, ki skrbi za ustrezen zakonski, institucionalni in makroekonomski okvir poslovanja ter za dobro poslovno in investicijsko okolje in klimo.

Če je Slovenija med državami EU tista, ki ima verjetno največjo lastniško kontrolo države v gospodarstvu, je po

Slika 2: Delež podjetij pod tujo kontrolo v celotni dodani vrednosti in številu zaposlenih oseb nefinančnega podjetniškega sektorja držav EU

■ Delež podjetij pod tujo kontrolo v celotni dodani vrednosti (%)

■ Delež podjetij pod tujo kontrolo v celotni zaposlenosti (%)

SK = Slovaška (podatki za 2005), EE = Estonija (2004), HU = Madžarska (2005), CZ = Češka (2004), BG = Bolgarija (2004), SE = Švedska (2005), LV = Latvija (2004), LT = Litva (2005), RO = Romunija (2005), NL = Nizozemska (2004), FR = Francija (2005), PT = Portugalska (2005), SI = Slovenija (2004), AT = Avstrija (2003), ES = Španija (2005), IT = Italija (2004), CY = Ciper (2005).

Opombi: ¹ Število zaposlenih namesto števila zaposlenih oseb; ² Gradbeništvo ni upoštevano.

Vir: Foreign-controlled enterprises in the EU, Eurostat, Statistics in focus, 30/2008, str. 2.

drugi strani med tistimi državami EU, ki imajo najnižje deleže stanja vhodnih NTI v BDP (gl. tabelo 4). Med starimi članicami EU so imele leta 2006 nižji delež le Nemčija, Italija in Grčija, med novimi članicami pa je imela Slovenija najnižji delež stanja NTI v BDP. V skupini držav novih članic EU imajo sicer najvišje deleže NTI v BDP Malta (92,1 %), Estonija (77,2 %), Madžarska (73,0 %), Ciper (56,0 %), Slovaška (55,0 %) in Češka (54,8 %). Analizirane države so v obdobju 2000–2006 pretežno močno povečale delež stanja NTI v BDP; v EU-25 kot celoti se je povečal za 12 odstotnih točk, samo leta 2006 pa kar za 2,5 odstotne točke; v novih državah članicah v povprečju za 19,9 odstotne točke, samo leta 2006 za 6,8 odstotne točke; v Sloveniji v celotnem obdobju le za 7,4 odstotne točke, samo leta 2006 pa le za 0,5 odstotne točke (UNCTAD 2007).

Slika 2 prikazuje tujo kontrolo v nefinančnem podjetniškem sektorju 17 držav EU, vključno s Slovenijo. Povprečen delež podjetij pod tujo kontrolo v nefinančnem podjetniškem sektorju 17 držav je 18,2 % pri dodani vrednosti in 13,0 % pri zaposlenosti. Po podatkih Banke Slovenije sta bila deleža v Sloveniji leta 2006 15,1 % pri dodani vrednosti in 11,2 % pri zaposlenosti. Po obeh kriterijih je Slovenija na 13. mestu med 17 državami. Nižje deleže od Slovenije imajo le Avstrija, Španija, Italija in Ciper. Najvišje, več kot 30 % deleže po dodani vrednosti pa imajo Slovaška, Estonija, Madžarska, Češka in Bolgarija.

5 Sklepi

Nesporni nacionalni interes v gospodarstvu je, da domače gospodarstvo učinkovito deluje in da zagotavlja dolgoročno rast blaginje prebivalstva v kontekstu trajnostnega razvoja. Slovenija je lahko ekonomsko konkurenčna le v razmerah odprtega gospodarskega razvoja, ki je v našem konkretnem primeru okrepljen s skupnim trgom EU. V razmerah odprtega koncepta gospodarskega razvoja obnašanje ekonomskih subjektov in ekonomske politike določajo zunanji pogoji, tj. pogoji EU in svetovnega trga, ter seveda pravni okvir EU. To je tista meja, ki na ekonomskem in pravnem področju določa, do kod lahko gre »nacionalno« kot poseben kriterij. Ohranjanje nacionalnega lastništva v gospodarstvu ne more biti v nacionalnem interesu samo po sebi, temveč le, če je v funkciji dolgoročne rasti blaginje prebivalstva v kontekstu trajnostnega razvoja.

V slovenski praksi je domače lastništvo kot tako sinonim za nacionalni interes v gospodarstvu. Ker je jasno, da prodaje podjetij tujim investitorjem, ko so ta enkrat v zasebni lasti, dejansko ni mogoče preprečiti, se na praktični ravni nacionalni interes prevede v ohranjanje državnega lastništva v podjetjih. To naj prepreči prodajo »družinske srebrnine« tujcem. Takšna logika je tako v interesu politike kot menedžmenta; politika ohrani svoje vzvode kontrole in vpliva v gospodarstvu, menedžment pa si zagotovi kontrolo lastnika, ki je manj zahteven in pri katerem igrajo vlogo tudi drugi dejavniki razen uspešnosti. Rezultat takšnega delovanja se jasno odraža v lastniški strukturi slovenskega gospodarstva. Slovenija je v primerjavi z drugimi razvitimi

državami (zelo) posebna, po eni strani po velikem lastniškem deležu in kontroli države v podjetniškem sektorju, po drugi strani pa po majhnem pomenu neposrednih in portfeljskih tujih investitorjev v podjetniškem sektorju. Takšna struktura bi bila razvojno ugodna, če bi bilo državno lastništvo učinkovitejše od zasebnega in če bi bilo domače lastništvo učinkovitejše od tujega. Teorija in empirija nasploh za Slovenijo ne enega ne drugega ne potrjujeta.

V Sloveniji dejansko ne gre toliko za dilemo tuje lastništvo nasproti domačemu, temveč za nepripravljenost države, da se lastniško dokončno umakne iz podjetij. Država kot lastnica se mora umakniti iz podjetij in se osredotočiti na ustvarjanje dobrega in stimulativnega okolja za podjetja in podjetništvo. Stalno prisotna iluzija, da smo nekaj posebnega in da zaradi tega potrebujemo neke posebne rešitve – v tem primeru v obliki ohranjanja države kot lastnice v podjetjih – je pač samo iluzija. Ohranjanje velike neposredne lastnine in kontrole države v podjetjih formalno zaradi »nacionalnega interesa«, dejansko pa zaradi sprege med politiko in menedžmentom ni dobro, ker (i) je država slab (strateški) lastnik, ki ne more dobro (neposredno) skrbeti za razvoj podjetij, (ii) vodi v nepregledno medsebojno lastniško povezovanje podjetij pod patronatom politike, (iii) vodi v vsesplošno vpletanje države v podjetja, v prepletanje politike in menedžmenta ter v oviranje novih domačih in tujih vstopov na račun obstoječih podjetij in (iv) ne nazadnje je izpostavljanje KAD-a tveganjem zaradi prevelikih lastniških deležev v posameznih podjetjih tudi neodgovorno do upokojevcev.

Prikazani podatki, obstoječe strateške usmeritve in zakonski okvir omogočajo sklep, da če je nacionalni interes stabilno, učinkovito in rastoče gospodarstvo, ki mora povečevati blaginjo ljudi, potem je v slovenskem nacionalnem interesu, da se država kot lastnica umakne iz gospodarstva in da podjetja proda zasebnim lastnikom, naj bodo to domači ali tuji. V zvezi z NTI pa resnično strateško in ekonomsko politično vprašanje ni »da ali ne« oz. »kje in koliko«, temveč kako maksimirati koristi od NTI za razvoj države in kako podjetja s tujim kapitalom čim bolj integrirati v domače gospodarstvo, kar je najboljše sredstvo za preprečevanje potencialnih negativnih učinkov.

Literatura

1. Arrow, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley. – V slovenščini: *Družbena izbira in vrednote posameznikov*. Ljubljana: Preводи, 1994.
2. Berger, Allen, George Clarke, Robert Cull, Leora Klapper in Gregory Udell (2003). *Corporate Governance and Bank Performance: A Joint Analysis of the Static, Selection and Dynamic Effects of Domestic, Foreign and State Ownership, Including Domestic M&As, Foreign Acquisitions, and Privatization*. *World Bank Conference on Bank Privatization*, November 20–21.

3. Bole, Velimir (2002). Ekonomskopolitična paralaksa ali zakaj gospodari država. *Gospodarska gibanja*, št. 334 (januar): 25–40.
4. Bonin, John P., Iftekhar Hasan in Paul Wachtel (2005). Bank performance, efficiency and ownership in transition countries. *Journal of Banking and Finance* 29: 31–53.
5. Chang, Edward C., Iftekhar Hasan in William C. Hunter (1998). Efficiency of multinational banks: an empirical investigation. *Journal of Applied Financial Economics* 8: 689–696.
6. Claessens, Stijn, Asli Demirgüç-Kunt in Harry Huizinga (2001). How Does Foreign Entry Effect Domestic Banking markets? *Journal of Banking and Finance* 25: 891–911.
7. Clarke, George R.G., Robert Cull in Mary Shirley (2004). *Empirical Studies of Bank Privatization: An overview*. Washington, D.C.: World Bank. Dosegljivo:
8. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/83758/clarkeculshirley.doc>
9. Damijan, Jože P., Andreja Jaklič in Matija Rojec (2005). Do External Knowledge Spillovers Induce Firms' Innovations? Evidence from Slovenia. *Workshop on Multinationals, Clusters and Innovation: Does Public Policy Matter?*, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Amarante, April 29–30, 2005.
10. Damijan, Jože P. (2002). »Nacionalni interes« v gospodarstvu vodi v javno škodo. *Mladina*, št. 8.
11. Damijan, Jože P. in Boris Majcen (2001). *Transfer of Technology through FDI and Trade, Spillover Effects, and Recovery of Slovenian Manufacturing Firms*. Ljubljana: Institute for Economic Research. Mimeo.
12. Damijan, Jože P., Mark Knell, Boris Majcen in Matija Rojec (2003). Technology Transfer through FDI in Top-10 Transition Countries: How Important are Direct effects, Horizontal and Vertical Spillovers. *William Davidson Working Paper Number 549*. Ann Arbor: The William Davidson Institute at the University of Michigan Business School.
13. Damijan, Jože P. in Matija Rojec (2004). Foreign Direct Investment and the Catching-up Process in New EU Member States: Is There a Flying Geese Pattern? *wiiw Research Reports, No. 310 (October)*. Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW).
14. Denzier, Cevdet (2000). Foreign Entry in Turkey's Banking Sector, 1980–1997. *World Bank Working Papers No. 2462*. Washington, D.C.: The World Bank.
15. Dimova, Dilyana D. (2004). *The Benefits of Privatizing Banks to Strategic Foreign Investors: A Survey of Central and Eastern Europe*. Stanford: Stanford University, Department of Economics. Mimeo.
16. Djankov, Simeon in Peter Murrell (2002). Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey. *Journal of Economic Literature* 40 (3): 739–792.
17. Dunning, John H. (1993). *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham: Addison-Wesley.
18. Dunning, John H. (2001). Assessing the Costs and Benefits of Foreign Direct Investment: Some Theoretical Considerations. V: *Foreign Investment and Privatization in Eastern Europe*, ur. P. Artisien Maksimenko in M. Rojec. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
19. Fries, Steven in Anita Taci (2005). Cost Efficiency of Banks in Transition. Evidence from 289 Banks in 15 Post-Communist Countries. *Journal of Banking and Finance* 29: 55–81.
20. Grigorian, David in Vlad Manole (2002). Determinants of Commercial Bank Performance in Transition: An Application of Data Envelopment Analysis. *World Bank Working Papers No. 2850*. Washington, D.C.: The World Bank.
21. Hasan, Iftekhar in William C. Hunter (1996). Efficiency of Japanese Multinational Banks in the United States. V: *Research in Finance*, ur. A.H. Chen. Greenwich: JAI Press.
22. Hasan, Iftekhar in Katherin Marton (2000). Development and Efficiency of the banking Sector in a Transitional Economy: Hungarian Experience. *Bank of Finland's Institute for Economics in Transition (BOFIT) Discussion paper No. 7*. Helsinki: Bank of Finland.
23. Hunya, Gabor (ur.) (2000). *Integration through Foreign Direct Investment*. Cheltenham: Edward Elgar.
24. Karas, Alexei, Koen Schoors in Laurent Weill (2008). Are private banks more efficient than public banks? Evidence from Russia. *BOFIT Discussion Papers, 3/2008*. Helsinki: Bank of Finland, BOFIT, Institute for Economies in Transition.
25. Konings, Jozef (2001). The effects of FDI on domestic firms. *Economics of Transition* 9 (5): 619–33.
26. Košak, Marko, Peter Zajc (2006). *Determinants of Bank Efficiency Differences in the New EU Member Countries*. Ljubljana: Faculty of Economics, University of Ljubljana. Mimeo.
27. Kranjec, Marko (2002). Trg, banke in nacionalni interes. *Finance*, 25. april.
28. Lizal, Lubomir in Jan Svejnar (2002). *Privatization Revisited: The Effects of Foreign and Domestic Owners on Corporate Performance*. Mimeo.
29. Majcen, Boris, Matija Rojec, Andreja Jaklič in Slavo Radošević (2004). Functional Upgrading and Productivity Growth in Foreign Subsidiaries in the Slovenian Manufacturing Sector. *8th EACES Conference »EU Enlargement—What Comes After 2004?«*, Belgrade: Faculty of Economics, September 23rd–25th, str. 120–121.

30. Megginson, William L. (2005). The economics of bank privatization. *Journal of Banking and Finance* 29 (8-9): 1931-1980.
31. Meyer, Klaus (1998). *Direct Investment in Economies in Transition: Making Central European Industries Competitive*. Cheltenham: Edward Elgar.
32. Mrkaič, Mičo, Rado Pezdir (2004). Ovire za vstop v slovenskem gospodarstvu. Ljubljana: ICK (Inštitut za civilizacijo in kulturo) – raziskava za podlago priprave Strategije razvoja Slovenije. Dosegljivo: <http://www.gov.si/umar>.
33. Mueller, Dennis C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
34. OECD (2001). *Measuring Globalisation: The Role of Multinationals in OECD Economies*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
35. OECD (2002a). *OECD Investment Policy Reviews: Slovenia*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
36. OECD (2002b). *Foreign Direct Investment for Development*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
37. Oražem, Peter F. in Milan Vodopivec (2005). *Do Market Pressures Induce Economic Efficiency: The case of Slovenian Manufacturing*. Mimeo.
38. Peltzman, Sam (1976). Towards a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics* 19 (August): 211-40.
39. Rojec, Matija (2000). Restructuring and efficiency upgrading with FDI. V: *Integration through Foreign Direct Investment: Making Central European Industries Competitive*, ur. G. Hunya. Cheltenham: Edward Elgar.
40. Rojec, Matija, Jože P. Damijan in Boris Majcen (2000). Export Propensity of Foreign Subsidiaries in Slovenian Manufacturing Industry. *Globalisation and European Integration*. 6th EACES Conference, Barcelona, 7-9 September 2000.
41. Rojec, Matija in Janez Šušteršič (2002). Razvojna vloga in politika do neposrednih tujih investicij v Sloveniji. *IB revija* 36 (1): 78-94.
42. Senjur, Marjan (2002). Razvojne zagate Slovenije v Evropski uniji. *Bančni vestnik* št. 1-2, uvodnik.
43. Sicherl, Pavle (2002). *Nacionalni interes Slovenije je družbeni konsenz o razvoju*. Mimeo.
44. Stigler, George J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (Spring): 137-46.
45. Stanovnik, Peter in Matija Rojec (ur.) (2004). *Strokovne podlage za izdelavo programa Vlade RS za spodbujanje neposrednih tujih investicij*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja. Mimeo.
46. Svetličič, Marjan (2002). Nacionalni interes – ovira ali spodbuda razvoju? *Teorija in praksa* 39 (4): 523-547.
47. Štiblar, Franjo (2005). Nužen je strateški razmislek o našem bančništvu, identiteti in interesu. *Delo, Sobotna priloga*, 22. januar, 16-17.
48. Šušteršič, Janez (2005). Nacionalni interes je večja blaginja prebivalstva. Intervju, *Mag* 3, 37-40.
49. Taboada, Alvaro (2007). *The Impact of Changes in Bank Ownership Structure on the Allocation of Capital*. Mimeo.
50. Tollison, Robert D. (1997). Rent Seeking. V: *Perspectives on Public Choice*, ur. Dennis C. Mueller. Cambridge: Cambridge University Press.
51. Tullock, Gordon (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. *Western Economic Journal* 5 (June): 224-32.
52. UMAR (2001). *Slovenija v Evropski uniji: Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
53. UMAR (2005a). *Slovenija jutri – Strategija razvoja Slovenije*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
54. UMAR (2005b). *Poročilo o razvoju 2005*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
55. UNCTAD Division on Transnational Corporations (1996). *Transnational Corporations and World Development*. London: International Thomson Business Press.
56. UNCTAD (1998). *World Investment Report 1998*. New York and Geneva: United Nations.
57. UNCTAD (1999). *World Investment Report 1999*. New York and Geneva: United Nations.
58. UNCTAD (2000). *World Investment Report 2000*. New York and Geneva: United Nations.
59. UNCTAD (2004). *World Investment Report 2004*. New York and Geneva: United Nations.
60. Yildirim, H. Semih in George C. Philippatos (2002). *Efficiency of Banks: Recent Evidence from the Transition Economies of Europe – 1993-2000*. Mimeo.
61. Weill, Laurent (2003). Banking Efficiency in Transition Economies: The Role of Foreign Ownership. *Economics of Transition* 11 (3): 569-592.

Viri

1. Banka Slovenije (2003). *Letno poročilo za 2003*. Ljubljana.
2. DESUS (2005). *Program DESUS*. Dosegljivo: <http://www.desus.si>.
3. DESUS (2008). *Živeti bolje. Predvolilni program stranke*. Dosegljivo: <http://www.desus.si>.
4. FESE (2007). *Share Ownership Structure in Europe*. Federation of European Securities Exchanges, February.
5. IMD (2004). *IMD World Competitiveness Yearbook 2004*. Lausanne: Institute for Management Development.
6. LDS (2008). *Program Liberalne demokracije Slovenije za obdobje 2008–2012*. Dosegljivo: <http://www.lds.si>.
7. NSI (2008). *Program 2008–2012. Naslednji korak ... Še boljša Slovenija! Podjetna, varna, dežela vrednot*. Dosegljivo: <http://www.nsi.si>.
8. SDS (2008). *Slovenija na pravi proti. Program 2008–2012*. Dosegljivo: <http://www.sds.si>.
9. SLS (2007). *Program Slovenske ljudske stranke in resolucije*. Dosegljivo: <http://www.sls.si>.
10. World Bank (2002). *Baza podatkov o bančni regulativi in nadzoru*. Dosegljivo: http://www.worldbank.org/research/interest/2003_bank:survey/3_capital.xls.