

Lastninska reforma v Sloveniji

(prispevek k razpravi)

I. Analiza dosedanjih zamisli

1. Politični vidiki lastninske reforme

Nastajajoča slovenska gospodarska zakonodaja je vsekakor evropsko in svetovno primerljiv institucionalni okvir tržnemu gospodarstvu. V ničemer ni več obremenjena z apriornimi sestavinami socialističnega gospodarskega sistema, temveč temelji na ekonomskem in pravnem kategorialnem sistemu razvitih tržnih gospodarstev. Računa z delovanjem trga vseh produkcijskih tvorcev, torej tudi kapitala in dela, ter z lastnino kot temeljem upravljanja in prilaščanja.

Nova gospodarska zakonodaja pravno odpravlja samoupravljanje in družbeno lastnino, dejansko pa obe kategoriji v življenju še obstajata.

Parlamentarna demokracija z večstrankarskim sistemom ter odprava političnega monizma oziroma partijskega monopola kot infrastrukturnih pogojev tržnega gospodarstva sta zdaj stvarnost.

Vendar je dejansko še ogromna večina gospodarskih zmogljivosti v družbeni lastnini in se upravlja na samoupraven način. Tako se konflikt interesov med delom in kapitalom oziroma v prevladi dela nad interesom kapitala nadaljuje. Na drugi strani nova gospodarska zakonodaja, ki je zasnovana na podjetništvu in integralnem trgu, predvsem pa na lastnini kot temelju pravic do upravljanja in prilaščanja, tako deluje le za obrobni del gospodarskih zmogljivosti.

Kljub institucionalni postavitvi podjetniško tržnega gospodarskega sistema gospodarstvo še naprej pretežno deluje v starih institucionalnih razmerah, torej v razmerah samoupravljanja in družbene lastnine. Nadaljuje se torej njegova neučinkovitost, hkrati pa se novim reformno deklariranim razmerjem le počasi utira pot.

Nezadostna gospodarska učinkovitost ter organizacijska neprilagojenost novim institucionalnim razmeram na podjetniški ravni postavljata v ospredje dva ključna cilja, in sicer:

- lastninsko in s tem pravnoorganizacijsko preobrazbo na podjetniški ravni,
- razvojno prenavo oziroma programsko prestrukturiranje gospodarstva.

Lastninska reforma in razvojna prenova sta torej ta čas temeljni nalogi, od katerih je odvisen uspeh slovenskih gospodarskih, pa tudi političnih reform. Oboje lahko prespeva k postopnemu izhodu iz gospodarske recesije ter strukturne, pa tudi formalne neprilagojenosti zahtevam, ki se postavljajo pred slovensko gospodarstvo.

2. Temeljni pristop k lastninski reformi

Pri oblikovanju temeljnega pristopa k lastninski reformi bi bilo treba upoštevati naslednja izhodišča:

* Dr. Rado Bohinc, profesor na Univerzi v Mariboru.

1. Olastninjenje družbene lastnine, kot so nekateri politično krstili obravnavani proces (pravno gre za pridobivanje lastninske pravice na družbenih sredstvih), nikakor *ne bi smelo biti politično interesno pogojeno*. Cilj lastninske reforme ni materialno utrjevanje trenutne politične oblasti, ampak učinkovitejše gospodarjenje z gospodarskimi zmogljivostmi.

2. Če je cilj lastninske reforme učinkovitejše gospodarjenje,¹ nikakor ni vseeno, kdo ostane lastnik, predvsem pa ni vseeno, kdo postane upravljalca. To namreč po nekaterih predlogih glede prenosa družbenih sredstev na sklade, ki prejmejo neupravljalško (preferenčno) delnico, ni vselej eno in isto. Bistveno je torej doseči učinkovitega (za dobiček zainteresiranega) upravljalca in pri tem upoštevati vsaj dve bridki zgodovinski izkušnji socialističnih gospodarskih sistemov, namreč da država ne more biti uspešen gospodar na podjetniški ravni ter da delavci ne morejo biti uspešen varuh interesa kapitala.

3. Če je bil problem gospodarske neučinkovitosti t. i. realnega socializma v ekonomski uspešnosti države na podjetniški ravni in če je bil problem gospodarske neučinkovitosti samoupravnega socializma v nepriznavanju interesnega konflikta med delom in kapitalom in v tej zvezi nesposobnosti delavcev, da varujejo interes kapitala, podjetja, bi morali a priori kot cilj lastninjenja *izključiti kakršno koli državno ali delavsko ekskluzivnost lastnine*. Prenos družbene lastnine na državo (nacionalizacija) ali preoblikovanje družbene v kolektivno lastnino bi torej pomenilo nadaljevanje gospodarsko neuspešne agonije kolektivismu in s tem še enega od neuspehov socialističnih reform.

4. Če je cilj lastninske reforme učinkovitejše upravljanje gospodarskih zmogljivosti naroda, je treba upoštevati zgodovinske in sodobne trende o absolutnosti lastninske pravice ter o relativizaciji zveze med lastnino in upravljanjem.²

V državah z razvitim tržnim gospodarstvom ter z gospodarsko racionalnostjo in učinkovitostjo kot temeljnim merilom razvoja *vse bolj izgublja pomen starodavne rimskopravne resnice o absolutnosti in vrhovnosti lastninske pravice*. Razpršenost lastnine v delniško organiziranih podjetjih kot proces, ki je razmahnil mobilnost in s tem učinkovitost kapitala, je na drugi strani sprožila *proces ločitve lastnine od upravljanja* (separation of ownership from the control). Ob razpršeni lastnini tudi do 95% delničarjev, lastnikov povsem izgublja upravljalško moč, saj marsikje za majorizacijo pri odločanju zadošča že 5%-ni paket delnic. Vse bolj se krepi neupravljalško lastništvo v obliki nevolilnih delnic (non voting shares) oziroma preferenčno delničarstvo. S tem prehajajo upravljalška pooblastila iz rok delničarjev na usposobljene posameznike, menedžerje, ki jim delničarji v celoti zaupajo upravljanje vložene premoženja. Nadalje se vse bolj utrjuje *obligacijskopravno pogodbeno prenašanje upravljalških pravic na krovne ravni v korporacijah oziroma koncernih*, npr. s pogodbami o prenosu uprave oziroma menedžmenta, predvsem pa z različnimi oblikami pogodbene določitve skupnih okvirov in standardov

¹ Glej J. Mencinger, Kam bi del ali zadrege olastninjenja družbenega premoženja, gradivo za posvetovanje GZS, Brdo, maj 1990, str. 2: Privatizacija za povečanje učinkovitosti sama po sebi ni dovolj; je samo potreben, ne pa tudi zadosten pogoj. Da bi bila ekonomsko upravičena, jo mora spremljati povečanje konkurence. Družbena korist privatizacije brez povečanja konkurence ne bi bila posebno velika.

² A. Berden v gradivu Teze o lastnini družbenega kapitala za posvet GZS, Brdo pri Kranju, maj 1990, predstavlja sklicevanje B. Kovača na Petra Drukerja, češ da se ... lastnina, nadzor ter odgovornost za poslovanje podjetja vse bolj demokratizirajo, sam pa govori o relativizaciji absolutnosti lastninskopравnih položajev ob sočasni preobrazbi stvarnopравnih v upravljalška razmerja.

poslovanja (*franšizing*). Slednje je marsikje vse pomembnejše sredstvo povezovanja oziroma koncentracije upravljanja. Svojevrstna oblika podružbljanja lastnine oziroma relativiziranja upravljalških pravic lastnikov je vgrajevanje v upravljalško strukturo podjetij posebnih, interesno (politično, lastniško, delavsko) povsem neodvisnih, nevtralnih organov z velikimi, tradicionalno lastninskimi pooblastili. Gre za tako imenovane *nadzorne odbore* (*supervisory board*), ki imajo po nekaterih pravnih redih pravico imenovati in razreševati direktorje ter tudi odločati o delitvi dobička, kar so tradicionalna lastninska pooblastila. Pa vendar to niso organi, ki jih imenujejo samo lastniki, ampak zastopajo tudi nevtralna, povsem strokovna, gospodarska merila pri odločanju. Zato so običajno tudi imenovani po sistemu kooptiranja, torej pridruževanja novih članov z odločitvijo samega organa.

Vsi ti in še mnogi drugi procesi iz držav razvitega tržnega gospodarstva so lahko svarilo pred nevarnostjo fetišiziranja lastninske pravice kot cilja, ki je sam sebi namen.

5. Lastninska reforma mora upoštevati načela pravičnosti in poštenosti, sprejete družbene morale ter obvarovati pred špekulacijami, goljufijami in drugimi možnimi kaznivimi dejanji različnih vrst neupravičene, torej protipravne in kaznive obogatitve. Čeprav je tudi pri privatizaciji takšnega tipa dosežen cilj, torej pridobitev lastninske pravice, je tudi to pot, ki ne bi dosegla zaželenega cilja lastninske reforme, in je zato takšne odklone treba preprečevati.

V slovenski stroki in politiki so izoblikovani mnogi pristopi k lastninski reformi, od katerih bi kot temeljne lahko razvrstili naslednje:

1. *Preoblikovanje pretežnega dela družbene lastnine v državno* (republiško lastnino oz. lastnino državnih skladov, in sicer naenkrat s politično odločitvijo, dekretom.³ Zagovorniki tega pristopa večinoma opravičujejo tovrstno nacionalizacijo z argumentom, da s tem država formalno pridobi pravice do kadrovskih zamenjav v gospodarstvu, usmerjanja dobička in s tem možnosti sanacij oziroma prestrukturiranja neučinkovitih delov gospodarstva kot tudi voditi politiko in operativno privatizacije gospodarstva, torej prodaje podjetij s strani države zainteresiranim kupcem. Podržavljanje naj bi torej usposobilo državne organe za privatizacijo, ki bi kot druga faza sledila nacionalizaciji.

Z vidika upravljanja je podržavljanje seveda prenos upravljalških pravic (samoupravljanja) z delavcev na državo kot novega lastnika. Nelastniško podjetje se sicer pretvori v lastniško, torej v podjetje z (enim) lastnikom, državo, v državno podjetje. Država v lastniški upravljalški strukturi, koder je zastopana kot lastnik, varuje interes kapitala, podjetja, s čimer je presežena samoupravna težnja k degeneraciji podjetja.

Na narodnogospodarski ravni v tem modelu država postane s političnim dekretom naenkrat lastnik vseh gospodarskih zmogljivosti. Iz tako pridobljenega lastništva država opravlja upravne funkcije ne več zgolj na narodnogospodarski, ampak tudi na podjetniški ravni, hkrati pa je kot lastnik udeležena pri dobičkih (dividendah). S tem se družbena lastnina ne razprši na množico individualnih lastnikov, ampak se prenese na enega samega lastnika, upravljalca, državo.

Prednost obravnavanega pristopa, torej splošne nacionalizacije kot obvezne predhodne faze kasnejše privatizacije, je, da se takoj razreši vprašanje lastnika.

³ I. Omerza, Transformacija družbene lastnine, gradivo za posvetovanje iz op. 1), str. 2: Podržavljanje vse družbene lastnine na območju Slovenije – premičnine, nepremičnine, preostala sredstva. Tak dekret je politično dejanje, ki ga sprejme slovenski parlament oziroma se lahko o tem izjasnijo slovenski državljani na referendumu. To ne pomeni vrnitve centralnoplanske državne lastnine, ampak se v bistvu samo zamenja abstraktni titular lastnine – družba s konkretnim nosilcem lastninskih pravic – država.

Le-ta pa kot najbolj organizirana in usposobljena družbena institucija, ki lahko učinkovito izvaja neobhoden proces privatizacije, v vmesnem, prehodnem razdobju opravlja vlogo gospodarja, upravljalca. Zagovorniki tega predloga navajajo kot odločilno prednost predvsem to, da se naenkrat prekineta brezvladje in anarhija in s tem povezano nadaljnje gospodarsko propadanje, povzročeno z nelastninsko organizacijo in upravljanjem podjetij, ter da so s prenosom lastnine na državo vzpostavlja jamstva za kasnejšo učinkovito privatizacijo.

Vendar pa je v tem modelu tudi vrsta slabosti. Največja je, da država ne more biti dober upravljelec na podjetniški ravni naenkrat vsem gospodarskim subjektom. To je zgodovina administrativnega in planskega socializma že dokazala. Druga slabost je, da se s koncentracijo vsega lastništva na državo etatizirata gospodarska aktivnost in razvoj, v čemer je spet zgodovinsko dokazana realna nevarnost birokratizacije, hkrati pa s tem zamre vsakršna individualna *gospodarska* pobuda. Nadalje pomeni poddržavljanje, čeprav le v deklarirani prvi fazi, visoko koncentracijo politične moči in oblasti trenutno vladajočih struktur, kar prav hitro lahko zmonopolira tudi sistem političnega odločanja.

S poddržavljanjem je torej učinkovito formalno sicer razrešen problem lastnika, odprto pa ostaja vprašanje učinkovitega upravljalca in individualizacija lastninskih upravičenj, ki je pogoj za to. Edini resni argument za enkratno poddržavljanje bi bil vzpostavitev mehanizma za nadzorovano privatizacijo, vendar tudi ta ne drži. Mehanizmi nadzorovane privatizacije v odsotnosti prodajalca se lahko vzpostavijo tudi brez poprejšnje nacionalizacije družbene lastnine; to dokazuje tudi model, ki ga je vzpostavil zakon o družbenem kapitalu.

2. Prenos vse ali precejšnjega dela družbene lastnine na državljane, ki s tem postanejo delničarji.⁴ Porazdelitev delnic v vrednosti sedanjega družbenega premoženja med občane je neodplačni način pridobitve lastninske pravice. Hkrati je tehnično problematično, saj terja izdajo delnic na že oblikovanem premoženju, kar je v nasprotju z osnovno idejo delničarstva, ki je pridobivanje novega kapitala. Predvsem pa je problem tega modela določitev optimalno pravičnega in poštenega merila razdelitve družbene lastnine med državljane. Tega je slejkoprej treba določiti administrativno, kar je a priori vprašljivo.

Vrednost navedenega modela je, da doseže individualizacijo lastnine in razprši družbeno lastnino na množstvo posamičnih lastnikov, delničarjev. S tem se doseže podobna lastninska struktura, kot je v državah razvitega tržnega gospodarstva. To sicer vzpostavlja temelje za učinkovito upravljanje, vendar po načelih, ki pretežno niso lastninska. Ob upoštevanju sodobnih trendov ločevanja lastnine od upravljanja sama individualizacija oziroma razpršitev lastnine ne daje nikakršnega jamstva za učinkovito upravljanje; to je v prav nasprotnem, namreč v ločitvi upravljanja od tako individualizirane lastnine in prenosa upravljanja na usposobljene posameznike, ki vse bolj za obvladovanje korporacij uporabljajo tudi obligacijskopravna sredstva (franšizing) in podobno. Zamisel, po kateri bo že sama razpršitev lastnine na državljane po kakršnih koli merilih že, že sama po sebi zagotovila večjo učinkovitost pri gospodarjenju, je torej iluzija. Slabost tega pristopa je prav to, da fetišizira lastninsko preobrazbo in računa s tem, da bo dosežena večja učinkovitost že z individualizacijo lastnine. Vendar v sodobnem svetu to ni tako in to je poleg vsestransko problematičnih meril za razdelitev družbene lastnine med državljane argument za zavrnitev takšnega pristopa.

⁴ J. Mencinger v delu iz opombe pod 1) meni, da »enajsta teza o družbeni lastnini« (Buvač, Delo, 17. 3. 1990), po kateri naj bi kar celotno bogastvo Slovenije z delnicami enakomerno porazdelili med vse njene državljane, ne sodi med resnejše predloge. Vsi predlogi, ki bi problem rešili čez noč, so sploh vprašljivi.

3. *Enkratna pretvorba družbene lastnine v lastnino pokojninskega sklada z administrativnim prenosom* celotnega družbenega premoženja na pokojninske sklade, ki se na tej podlagi vpišejo kot preferenčni delničarji v skladih podjetij. Ta zamisel je prav tako obremenjena z določitvijo lastnika za vsako ceno, ne glede na to ali so s tem doseženi učinki v zagotovilih za boljše gospodarjenje.

Tudi ta pristop, podobno kot nacionalizacija, doseže tako imenovanega zunanjega lastnika, odpravi se nelastniško stanje oziroma inominantnost porekla sredstev v skladih podjetja, model delitve v takšnem podjetju se lahko uredi po načelih dobička, ki gre poslej v administrativno določenem odstotku zunanjemu lastniku, torej pokojninskemu skladu. Podjetja v družbeni lastnini se tako pretvorijo v lastniška podjetja, podjetja, ki so last zunanje institucije, pokojninskega sklada.

Ta model vsekakor doseže vse potrebne formalne učinke lastninske preobrazbe, ne doseže pa tistih, ki so končni cilj lastninske reforme, namreč učinkovitejše gospodarjenje. Prenos inominantnega kapitala na pokojninski sklad ne bo v ničemer prispeval k boljšemu upravljanju. Še posebej, ker je model zamišljen tako, da sklad dobi le preferenčno delnico, torej ni predvideno, da bi bil usposobljen upravljalec. Vprašanje upravljalca ostaja odprto in s tem tudi vprašanje zainteresiranega lastnika, ki bo terjal učinkovito gospodarjenje.

Lahko bi rekli, da je ta model celo eden od možnih dokazov za to, da formalna urejenost lastninskih razmerij še ne daje jamstva za gospodarsko učinkovito podjetje. Upravljalška struktura takšnega podjetja je sicer lastniška, vendar lastnik ekonomsko ni zainteresiran oziroma upravljalško ni pooblaščen. Odprto je vprašanje, kdo v takšnem podjetju varuje interes kapitala, lastnine; če so to še naprej delavci oziroma če še naprej ti imenujejo menedžerje (pokojninski sklad, ki ima preferenčno delnico, jih očitno ne, verjetno jih ne tudi država), potem s takšnimi operacijami nismo mnogo dosegli. Tudi iz teh razlogov takšnega pristopa ni mogoče podpreti, kar pa seveda ne pomeni (tako kot velja tudi za druge doslej obravnavane modele), da se pokojninski sklad tako kot država ali državljani ne morejo pojaviti kot delni kupci.

4. *Preoblikovanje družbenolastninskih skladov v podjetjih v delavsko delničarski kapital.* To bi pomenilo pretvorbo družbene lastnine v zasebno lastnino (delavsko delničarsko) zopet na podlagi administrativnega akta, zakona. Ta pristop pomeni podaritev družbene lastnine delavcem, zatečenim v posameznem podjetju, po vnaprej določenih merilih, kot so število let delovne dobe, čas zaposlitve v podjetju, razmerje v osebnih dohodkih itd.

Tudi ta pristop ima nekatere pozitivne učinke, in sicer individualizacijo lastnine, odpravo inominantnosti družbene lastnine, razpršitev dosedanje lastnine brez lastnika na množico individualnih lastnikov, kar vse so poti doseganja razvitim tržnim gospodarstvom sorodne lastninske strukture.

Ugovor proti temu pristopu je podoben kot proti tistemu, ki smo ga omenili pri razdelitvi družbene lastnine državljanom. Najprej je vprašljiv kriterialni sistem takšne razdelitve med delavce, čeprav so že izdelani neki kvalitativni modeli, ki naj bi zagotavljali zadostno pravičnost. Čeprav se doseže pravična razdelitev na delavce, ostaja vprašanje, kako je s tistimi, ki so prav tako soustvarjali družbeno lastnino, vendar ne v podjetjih z gospodarsko dejavnostjo. Končno ostaja ugovor, da z razdelitvijo lastnine med delavce podjetja še ni dosežena upravljalška struktura, ki bi na eni strani varovala interes podjetja, lastnine, ki bi bil nasproten, različen od interesa delavcev na drugi strani. V tem modelu namreč glede upravljanja ne bi dosegli bistvenih sprememb v primerjavi s sedanjim samoupravnim sistemom, ki delavce kvalificira kot upravljalce kapitala in kot produkcijski faktor delo.

Zgolj lastninska preobrazba iz družbenega podjetja v popolno delavsko delničarsko podjetje oziroma delavsko kolektivno lastniško podjetje namreč v ničemer ne prispeva k učinkovitejšemu upravljanju podjetja. Še vedno se istovetita oba interesa v istem upravljalcu, interes kapitala in interes dela. Zato je takšen pristop, ki računa s popolnim prenosom družbene lastnine na delavsko lastnino, torej pristop integralnega delavskega delničarstva, enako upravljalško neučinkovit, kot to velja za integralno samoupravno podjetje. Tudi to je dokaz več, da samo lastninska preobrazba oziroma privatizacija podjetja sama po sebi še ne zagotavlja uspešnejšega gospodarjenja.

5. Če je torej vodilo lastninske reforme, da sedanja podjetja brez lastnikov poslej upravljajo ekonomsko motivirani upravljalci ter da lastninska preobrazba, privatizacija ni sama sebi namen, je treba podpreti model privatizacije, ki bi temeljil na naslednjih izhodiščih:

– *odplačnost*, kar pomeni obvezno plačilo tržno opredeljene vrednosti podjetja kot pogoj za pridobitev lastništva;

– *tržno utemeljeni motivi* za pridobitev lastništva, ki spodbujajo gospodarski interes za učinkovito upravljanje pridobljene lastnine;

– *postopnost lastninske preobrazbe* z upoštevanjem načela odplačnosti in tržnih motivov v primerjavi s pridobivanjem lastništva na podlagi političnih dekretov oz. enkratnih administrativnih ukrepov.

Navedenim izhodiščem ustreza *prodaja oziroma nakup podjetij* v družbeni lastnini *kot temeljni in prevladujoči, ne pa izključni model privatizacije*. Ta se lahko kombinira s sovlaganji in z različnimi statusnimi spremembami. V nekaterih sektorjih gospodarstva (npr. gospodarska infrastruktura) je upravičena nacionalizacija oz. neodplačni prenos na državo. Na drugi strani subjekti privatizacije prav tako ne morejo biti ekskluzivno določeni (samo država, samo delavci), ampak najširše, torej kdor koli, ki ima tržno utemeljen motiv in tudi plačilno sposobnost za nakup. Kupec je torej lahko drugo podjetje, prav tako pa delno tudi delavci, država, tuje podjetje ali fizična oseba, banka, ustanova itd. . . .

Navedena izhodišča vodijo k sklepu, da je pravilen pristop k lastninski reformi ta, da se lastninska pravica na družbeni lastnini prevladujoče pridobiva s prodajo zainteresiranim upravljalcem v kombinaciji z različnimi drugimi oblikami dokapitalizacije in postopnega odkupa.

Dopustnost posameznih modelov bi morala določiti država z zakonodajo (o privatizaciji itd.) ter s čvrsto politiko, ki bi jo določila republiška agencija za prestrukturiranje. Tako privatizacija ne bi bila spontana oziroma stihijska na meji ali pod mejo legalnosti in poštenja, ampak bi jo nadzorovala država. *Politika nadzorovane privatizacije* bi torej terjala določitev dopustnih finančnih modelov pri prehajanju družbene lastnine v »roke« različnih lastnikov.

Država bi morala na drugi strani tudi določiti, *kateri deli gospodarstva so izvzeti iz pravnega prometa (ekstra comercio)*, oziroma določiti podjetja, katerih nakup ni možen zaradi njihovega pomena oziroma širšega družbenega interesa. Za takšna podjetja bi bilo pravilnejše, da na njih pridobi lastninsko pravico država ali z odkupom ali z nacionalizacijo oz. neodplačnim prenosom.

Nadalje bi moral zakon *razrešiti, kaj je s preostankom družbenega kapitala* v obdobju do njegove privatizacije oziroma nacionalizacije. To vprašanje bi morali razreševati tudi z zakonsko predpisanimi modeli, različno glede na to, kdo je prevzemnik podjetja. Po teh modelih naj bi praviloma pod določenimi pogoji in v določenih rokih prenesli preostanek družbenega kapitala na sklad z možnostjo postopne-

ga reodkupa. Praviloma bi prevzemnik imel prednostno pravico do nakupa preostanka v naslednjih letih.

Prodajo podjetja v družbeni lastnini delavcem oziroma obseg popustov pri nakupu delnic podjetij v družbeni lastnini bi morali limitirati in *preprečiti, da se sedanja samoupravna podjetja pretvorijo v kolektivno lastniška oziroma popolna delavsko delničarska podjetja*. Delavske delnice bi praviloma oz. v najkrajšem času morale biti transferibilne, s čimer bi se postopno dosegla razpršitev interne na splošno delničarsko lastnino.

Pri oblikovanju modelov, politike privatizacije bi morali *diverzificirati merila glede na vrsto sredstev* (neposlovna in poslovna pasiva, stanovanjski sklad, objekti družbenega standarda, servisne in storitvene dejavnosti v podjetju, stranske in glavne dejavnosti itd.) *ter tudi na narodnogospodarski ravni* (storitvena dejavnost – turizem, gostinstvo, trgovina, posebej komunalne dejavnosti, posebej bančništvo, posebej zavarovalništvo, posebej ekstraaktivne dejavnosti in primarna industrija itd.).

Gljučno vprašanje privatizacije je *oblikovanje plačilno sposobnega povpraševanja oziroma mehanizmov kreditiranja* oziroma drugačnega financiranja nakupa podjetij. To vprašanje je na eni strani pomembno zaradi opredelitve politike, ki bo določila norme dopustnosti pri določanju kupnine in pogojev plačevanja. Na drugi strani je opredelitev mehanizmov financiranja pomembna zaradi optimalizacije modelov privatizacije glede na razpoložljiv obseg finančnih sredstev pri kupcu.

3. Pravni vidiki prodaje družbenega podjetja

V primerjavi z lastninskimi reformami v drugih socialističnih državah Vzhodne Evrope je naša lastninska reforma pravno bolj zapletena ter tehnično zaradi tega težje izvedljiva. Gre namreč za prehod iz nelastnine v lastnino, torej iz stanja, kjer podjetja nimajo lastnika in se upravljajo na temelju dela (samoupravljanje), v razmere, ko bo vsako podjetje imelo lastnika. To dodatno terjaja preoblikovanje slehernega podjetja iz samoupravnega, družbenega v lastniško podjetje (družbo).

Pri nas torej ne gre (tako kot v drugih socialističnih državah) za pretvarjanje državne lastnine v zasebno lastnino oziroma za proces privatizacije v pravem pomenu besede. Ta operacija je pravno razmeroma enostavna, gre za pravni posel prodaje, kjer država nastopa kot prodajalec, kot kupec pa kdor koli, ki je zainteresiran in glede na zakonodajo sposoben biti kupec. Kupnina seveda pripada državi kot dosedanjemu lastniku in tako si država ustvarja sklad za sodelovanje na trgu kapitala, za širitev svojih naložb v nacionalnem gospodarstvu ali za zmanjšanje davčnih obremenitev.

Država kot dosedanji lastnik tudi sprejema vse odločitve o prodaji, vključno s tem, po kakšni ceni se bo prodalo, komu ter seveda pod kakšnimi prodajnimi pogoji. Delavci podjetja pri tem nimajo nikakršne vloge, pač pa se njihov socialni položaj praviloma razrešuje v pogodbi med državo in kupcem.

Država tudi določa splošne pogoje privatizacije, kar predvsem obsega odločitve o tem, kaj je naprodaj oz. kaj je izvzeto iz prodaje. Po zgledu vzhodnoevropskih socialističnih držav se praviloma privatizacija kot skupek aktivnosti, ki so nujne ob prodaji večjega števila podjetij, skratka, ko ne gre za enkratni primer, ampak za projekt narodnogospodarskega obsega, centralizira v enem od ministrstev ali v posebej za to ustanovljeni agenciji. Pristojni organ je v okviru projekta privatizacije zakonsko pooblaščen, da določa pogoje, merila, postopke in okvire

za posamične pravne posle, ki se sklepajo v okviru projekta privatizacije med državo in kupci. V tem modelu torej država določa tako splošno politiko in normativne okvire kot tudi opravlja operativne posle v zvezi s prenosom lastništva z države na kupca. Z neposrednim sodelovanjem pri poslih, celo kot pogodbeni stranka, prodajalec, se izvaja politika nadzora nad privatizacijo, ki je nujna v vsakem organiziranem pristopu k lastninski reformi.

Naš primer se od navedenega razlikuje po tem, da ob *družbeni lastnini ni prodajalca*. Družbena lastnina namreč predpostavlja, da lastninske pravice ni, zato tudi podjetje ni organizirano in upravljano po lastninskih, ampak delavskih načelih. Temelj upravljalne strukture oziroma sestava organov upravljanja ni lastninska, ampak delavska, torej s strani zaposlenih (samoupravljanje).

Funkcijo lastnika imajo v nekem smislu delavci, zaposleni v podjetju. Njihova upravičenja bi lahko primerjali z lastninsko pravico. V skladu s t.i. pravico do dela z družbenimi sredstvi sprejemajo vse tiste upravljalne odločitve, ki jih sicer v normalnem podjetju sprejema lastnik. Tako delavci imenujejo menedžerje in odločajo o delitvi dobička, notranji organizaciji, statusnih spremembah itn. Delavci odločajo tudi o razpolaganju s posamičnimi stvarmi v okviru gospodarjenja in razpolaganja ter uresničujejo tudi pravico do uživanja (prilaščanja) plodov oziroma, izraženo z gospodarskim jezikom, udeležbe pri dobičku.

Vendar pa delavci v družbenem (samoupravnem) podjetju v nobenem primeru niso niti posamični niti kolektivni lastniki podjetja ali posameznih stvari v podjetju. Lastnika podjetja ni. Podjetje kot pravni subjekt pa je lastnik posamičnih stvari v podjetju. Zato ostaja nerešeno vprašanje, kdo odloči o prodaji podjetja kot pravnega subjekta.

Predpisi, ki so podlaga lastninski reformi, morajo vprašanje prodajalca podjetja v družbeni lastnini posebej urediti. Pravno je najprimernejša rešitev, da tudi o prodaji podjetja kot pravnega subjekta, podjetja, ki torej nima lastnika, odločijo delavci, ker so pač upravljalci v tem podjetju, čeprav ne na podlagi lastninske pravice, ampak iz dela. Takšna ureditev se seveda v mnogočem razlikuje od privatizacije državne lastnine v vzhodnoevropskih socialističnih državah, kjer takšno odločitev sprejema država. Država torej, ki hkrati vodi in usmerja celoten proces privatizacije. V našem primeru pa ima odločilno moč nad tem, ali se bo v prodajo sploh šlo ali ne, subjekt, na katerega država nima nikakršnega vpliva, torej delavci, zaposleni v družbenem podjetju. To dodatno pomeni, da je od volje oz. motivov delavcev odvisno, ali se bo privatizacija, torej prodaja podjetij v družbeni lastnini, sprožila ali ne.

Naslednje vprašanje, ki bi ga moral zakon posebej urediti, je, *komu pripada kupnina* od prodanega podjetja v družbeni lastnini. Vprašanje je spet povezano s tem, da družbeno podjetje pač nima lastnika, ki bi mu normalno pripadla kupnina. Pri iskanju odgovorov se odpirata dve možnosti, in sicer:

- kupnina naj pripade državi z obrazložitvijo, da je pač v razmerah, ko ni lastnika, takšna ureditev v pravu povsem običajna;
- kupnina naj pripade delavcem, oni naj bi namreč z upravljanjem in delom v podjetjih prigrisodarili njegovo sedanjo vrednost.

Nobena od ponujenih možnosti ni pravno korektna, saj bi v prvem primeru pomenilo uzakonitev posledic, ki bi ustrezale temu, da podjetje ni družbeno, ampak last države; v drugem primeru pa bi ustvarili presumpcijo družbene lastnine kot kolektivne lastnine delavcev.

Pravnoteoretično je nesporno, da družbena lastnina ni niti državna lastnina niti kolektivna lastnina delavcev, ampak sploh ni lastninska oblika; ne moremo torej govoriti o lastninski pravici, lastniku, torej odgovora na vprašanje, komu kupnina,

ni mogoče razrešiti po lastninski poti. Treba je torej spet s sui generis ureditvijo ustvariti mehanizem, ki je logičen in ki bi spodbujeval procese, ki jih želimo doseči.

Ureditev, po kateri gre kupnina za prodano podjetje v družbeni lastnini v sklad, je sicer logična, vendar pa močno nespodbudna za delavce, ki odločajo o prodaji podjetja. Logična zato, ker bi v primeru, da gre kupnina podjetju, kupec hkrati pridobil podjetje in kupnino, kar je nesmisel. Takšen položaj namreč nastane zaradi tega, ker je podjetje hkrati objekt prodaje in tudi subjekt odločitve o prodaji, ki jo v njegovem imenu sprejmejo delavci namesto odsotnega lastnika podjetja, komur bi po naravi stvari pripadla kupnina. Vendar pa je takšna ureditev nespodbudna za delavce, ki bi sami hoteli kupiti podjetje, oziroma za katerega koli kupca, ki mora denar, ki bi ga lahko v podjetje vložil, pač usmeriti drugam, torej na sklad, kakor to veleva zakon. Zato mora zakonodaja o privatizaciji omogočiti, da se kar v največji meri kot model privatizacije uporablja prevzem podjetja na podlagi dodatnega vlaganja (dokapitalizacije).

II. Predlog za zakonsko ureditev lastninskega preoblikovanja podjetij v Sloveniji

Zasnova in pristop k privatizaciji

Načela, ki so temelj predlaganega privatizacijskega koncepta, so:

1. Ključni cilj privatizacije je dvig učinkovitosti gospodarstva z uvedbo kapital-ske upravljalne strukture.
2. Privatizacija ne sme povzročiti odliva sredstev iz gospodarstva, ampak mora pretežno sloneti na modelih, ki bodo spodbudili dodatna vlaganja.
3. Privatizacija naj teče postopno po tržnih načelih brez vnaprejšnjega razvrščanja podjetij na velika, srednja in majhna; temelji naj na decentraliziranih avtonomnih odločitvah ob posrednem nadzoru države.
4. Državljeni in posebej zaposleni naj imajo možnost privatizirati s popusti, zaposleni in menedžment pa po posebej predpisanih modelih.

Ob upoštevanju navedenih načel bi morala privatizacija slovenskega gospodarstva potekati po naslednjem vrstnem redu in na naslednji način:

1. Sprejetje *zakona o gospodarskih družbah*, na podlagi katerega bi se vsa podjetja morala v zakonsko določenem roku preoblikovati v eno od oblik kapital-skih družb (delniška družba ali družba z omejeno odgovornostjo). Ker bi del ali celota družbenega kapitala ostala v takšni kapitalski družbi brez lastnika, bi se za ta del začasno izdale delnice zakladnice (treasury shares). Delnice zakladnice ali lastne delnice delniške družbe bi družba lahko prodajala ali prenašala na način, ki bi ga določal privatizacijski zakon. S preoblikovanjem družbenih (samoupravnih) podjetij v kapital-ske družbe bi se zgodilo dvoje bistvenih, za gospodarsko učinkovitost odločilnih dejanj:

- odprava delavskih organov upravljanja in vzpostavitev na kapitalu temelječe upravljalne strukture (skupščina, upravni odbor, kjer bi začasno odsotnega lastnika morali predstavljati zunanji strokovnjaki);

- izdaja delnic (čeprav začasno lastnih), ki pričnejo s tržnim kroženjem in s tem razpršijo lastninsko strukturo delniške družbe, takoj ko privatizacijski zakon določi pogoje razpolaganja z delnicami iz družbenega kapitala.

2. Sprejetje *zakona o investicijskih podjetjih, skladih in finančnih družbah*. Zakon bi moral vzpostaviti pogoje in spodbujati ustanavljanje vzajemnih skladov,

investicijskih podjetij in drugih finančnih organizacij, ki bi razgibale trg kapitala oz. promet z delnicami ter na ta način pospešile kroženje delnic, ki vodi v lastninsko normalizacijo novonastalih družb. Tovrstna podjetja bi morala biti ustanovljena po načelih dobička, kar pomeni z zasebnim kapitalom in brez oblastvene vloge države.

Hkrati bi morali zakonsko urediti vlogo in delovanje državljanskega, odškodninskega in pokojninskega sklada ter določiti obveznost takojšnjega prenosa določenega dela delnic (poslovnih deležev) na te sklade (skupno ne več kot 25%).

3. Sprejetje *zakona o gospodarskih dejavnostih posebnega pomena v javnih službah*. Po zakonsko določenih merilih, kaj sodi v gospodarsko infrastrukturo, bi morala vlada Republike Slovenije določiti seznam podjetij, katerih pretežna večina dejavnosti sodi v gospodarske javne službe. Te dejavnosti bi bilo treba prenesti v lastnino republike, s tem da se delavcem omogoči favoriziran odkup dela delnic podjetij, kjer so zaposleni, v enakem obsegu in z enakimi ugodnostmi (popusti), kot to velja za delavce ob prodaji podjetja (delnice v višini 5 bruto OD). Zakon bi moral omogočiti, da bi se dejavnosti, ki ne sodijo v gospodarske službe, izločile in privatizirale z upoštevanjem modelov, ki sicer veljajo.

4. Sprejetje *zakona o privatizaciji in dokapitalizaciji podjetij*. Zakon bi moral predpisati pogoje za prodajo lastnih delnic družbenih delniških družb (enako lastnih poslovnih deležev družb z omejeno odgovornostjo v družbeni lastnini). Pri tem bi moral urediti predvsem naslednja vprašanja:

– število in vrednost delnic, ki jih morajo po modelih dokapitalizacije prevzeti zaposleni ali menedžment, ter pogoje za to, popuste za državljane in posebej za zaposlene, možnost izplačil OD za privatizacijske namene, razbremenjenih prispevkov, priznanje določenega dela v delniškem kapitalu družbe zaposlenim ob prodaji družbe tretjim (npr. 5 bruto OD delavca, vendar ne več kot 10% ocenjene vrednosti podjetja);

– število delnic oz. njihova vrednost (enako poslovnih deležev za d.o.o.), ki jih je treba prenesti na sklade, npr.:

- državljanski 10%,
- odškodninski 5%,
- pokojninski 10%,

pri čemer ta ne bi smel presegati 25% vrednosti, po kateri se podjetje preoblikuje:

– modele prevzema podjetja z dokapitalizacijo, kar pomeni, da bi z dodatnim vlaganjem v podjetje vlagatelj prevzel upravljanje podjetja in pridobil prednostno pravico do kasnejšega odkupa preostanka družbenega kapitala po ugodnejših pogojih (npr. po nominalni vrednosti delnic);

– vrednosti, po katerih se opravijo notranji in preostali odkupi, ter dokapitalizacije, pri čemer bi bilo pretežno prav vztrajati pri že uveljavljenih metodah vrednotenja, kombiniranih z javno licitacijo (izjema je lahko prevzem z dokapitalizacijo zaposlenih);

– postopke, povezane z dokapitalizacijo in prodajo, vlogo skladov in agencije itd.

Zakon bi moral posebej urediti privatizacijo podjetij in prodajo in zakup posameznih sredstev (lokalov, hotelov, vozil itd.) ter posebnosti v nekaterih dejavnostih (storitvenih, kapitalno neintenzivnih), in sicer:

- trgovina,
- gostinstvo,
- poslovne storitve,
- komunalne storitve, ki ne sodijo v javne službe,

– drobno gospodarstvo (npr. podjetja do 30 zaposlenih).

Posebna ureditev bi morala veljati za tako imenovane sestavljene sisteme oz. podjetja, ki so že ali so glede na sestavljenost in velikost primerna za preoblikovanje v poslovne sisteme holdinškega oz. koncernskega tipa s krovnim podjetjem in podjetji hčerami v sestavi. Pri tem bi moralo veljati, da kupnina od prodaje delnic hčera obvezno pripada krovnemu podjetju (v delu, v kakršnem je lastnik hčera).

Za krovno podjetje pa bi zakon moral tako kot za vsa druga družbena podjetja določiti obvezno preoblikovanje v kapitalsko družbo s skupščino in upravnim odborom, v katerih bi do dokončne razpršitve lastnih delnic krovnega podjetja zaposlenim in preko njih drugim posameznikom, skladom, bankam, poslovnim partnerjem (dobaviteljem na podlagi konverzij terjatev v vložke) in drugim moralo veljati, da je v teh organih večina zunanjih predstavnikov. Te naj bi izbirala podjetja sama s posebne liste strokovnjakov, ki bi jo določila gospodarska zbornica.

Modeli privatizacije

Predlagani privatizacijski modeli lahko delujejo, če so izpolnjene naslednje predpostavke:

a) jasno mora biti, *kateri deli gospodarstva oz. katera podjetja se privatizirajo*, kar pomeni, da mora biti predhodno opravljeno podržavljenje tistih sektorjev, ki niso predmet neposredne privatizacije (gospodarska infrastruktura);

b) vsa podjetja *morajo biti pravnoorganizacijsko preoblikovana v delniško družbo ali družbo z omejeno odgovornostjo*, kar pomeni, da je družbeni kapital v teh podjetjih razdeljen na delnice oz. na poslovne deleže;

c) zakon mora določiti, *kolikšen del je ob prodaji podjetja obvezno treba prenesti na državljanski, odškodninski in pokojninski sklad*, s tem da to ne sme presegati 25% (državlanski in pokojninski po 10, odškodninski pa 5%);

d) zakon mora določiti *popuste*, če kot subjekti privatizacije nastopajo zaposleni, in sicer 30% splošni državljanski popust ter dodatno 1% na delovno dobo v podjetju.

A. Modeli privatizacije oziroma prevzema z dodatnim vlaganjem (dokapitalizacijo)

Po tem modelu obstajajo štiri inačice glede na to, kdo je tisti, ki dodatno vlaga (dodatni vlagatelj, nosilec prevzema), in sicer:

- zaposleni (najmanj 1/3 vseh),
- menedžment (skupina vodilnih, ki pripravi predlog prevzema),
- druge domače pravne ali fizične osebe,
- tuje pravne ali fizične osebe.

Spodnja meja dodatnega vlaganja je različna za navedene kategorije, in sicer:

- za dodatna vlaganja zaposlenih 20%,
- za dodatno vlaganje menedžmenta 25%,
- za dodatno vlaganje drugih domačih oseb (fizičnih ali pravnih, vključno s še neprivatiziranimi družbenimi) 40%,
- za dodatno vlaganje tujih fizičnih ali pravnih oseb 51%.

Navedeni limiti *se lahko dosejajo tudi skupaj* z drugimi pravnimi ali fizičnimi osebami, s tem da mora nosilec limita dosejati najmanj polovico zanj določenega limita.

Če nosilec prevzema (dodatni vlagatelj) doseže predpisano mejo dodatnega vlaganja (npr. zaposleni 20% dodatnega vlaganja k obstoječemu družbenemu kapitalu), bi moralo veljati:

1. da pridobi nosilec pravico imenovati vse člane v skupščino in upravni odbor podjetja;

2. da se za preostali del družbenega kapitala izdajo odkupljive prednostne delnice, ki se prenesejo na sklad. Te delnice so brez pravice do upravljanja ter za primer, da so dodatni vlagatelji zaposleni ali menedžment s fiksno dividendno 2%, v preostalih primerih pa so tudi kumulativne in participativne;

3. nosilec (dodatni vlagatelj) pridobi pravico do prednostnega odkupa odkupljivih prednostnih delnic, prenesenih na sklad, in sicer:

– zaposleni in menedžment v naslednjih desetih oz. petih letih po nominalni vrednosti, s tem da se kupnina izplača skladu;

– drugi v naslednjih treh letih po vsakokratni tržni vrednosti, s tem da se kupnina izplača skladu.

Če se prednostna pravica ne izkoristi v navedenih rokih, prednostna pravica preneha; delnice, ki jih ima sklad, postanejo navadne.

Vrednost družbenega kapitala, na katero se dodatno vlaganje primerja, je:

– za zaposlene: knjižna vrednost po zadnji bilanci stanja;

– za druge nosilce prevzema: ocenjena vrednost na podlagi poprejšnje strokovne ocenitve po merilih agencije.

Popusti, ki jih zakon določa za zaposlene (veljajo tudi za zaposleni menedžment), vključno s splošnim popustom za državljane, se lahko uporabljajo pri doseganju spodnje meje, s tem da se za vrednost popustov družbeni kapital zmanjša in se ustrezen del lastnih delnic uniči.

B. Privatizacija z upniško konverzijo

Ta privatizacijski model temelji na spoznanju, da je varovanje upniških interesov prednostno tudi pri zakonski ureditvi modelov privatizacije. Privatizacijski zakon mora omogočiti, da se opravi nestečajna dokapitalizacija s konverzijo upniških terjatev v vložke. Model temelji na naslednjih pravilih:

1. Upniki, katerih terjatve se konvertirajo v vložke in na tej podlagi ter po potrebi z dodatnim vlaganjem dokapitalizirajo (dodatno vlagajo) v višini, ki dosega 40% ocenjene vrednosti družbenega kapitala prezadolženega podjetja, pridobijo na tej podlagi pravico:

a) da imenujejo vse predstavnike v skupščino in upravni odbor prezadolženega podjetja;

b) da se za družbeni (nenominirani) del premoženja podjetja izdajo odkupljive prednostne delnice, ki se prenesejo na sklad; te so s fiksno 4% dividendno ter participativne in kumulativne;

c) upniki pridobijo prednostno pravico do odkupa družbenega dela premoženja podjetja s prednostnim odkupom delnic po nominalni vrednosti v naslednjih 3 letih. Če prednostne pravice ne izkoristijo, se delnice, ki jih ima sklad, spremeni v navadne.

Kupnina za odkup prednostnih delnic gre skladu.

Upniki lahko za doseganje limita 40% dokapitalizacije pritegnejo tudi druge fizične in pravne osebe, s tem da njihov delež ne sme presežati polovice zahtevanega limita.

Če upniki pritegnejo v doseganje zahtevanega limita tudi zaposlene, se pri doseganju limita všteto tudi njihovi zakonsko določeni popusti. V nasprotnem primeru je položaj zaposlenih enak kot ob prodaji (delnice v vrednosti 5 bruto OD oz. največ do 10% vrednosti podjetja).

C. Privatizacija z nakupom delnic oz. deležev

Če organ upravljanja podjetja ne sprejme odločitve o privatizaciji po eni od metod dokapitalizacije, se podjetje lahko po odločitvi organov upravljanja ali agencije (po izteku zakonsko določenega roka) proda. Proda se po tržni (ocenjeni) vrednosti, tako da se kupnina vplača v sklad, kupec pa postane lastnik podjetja. Prodaja se opravi lahko tudi glede dela oz. določenega števila delnic podjetja.

Pri prodaji velja pravilo, da se zaposlenim priznajo delnice oz. poslovni deleži v podjetju v višini 5 bruto OD oz. največ do 15% vrednosti.

Vse metode je mogoče medsebojno kombinirati, tako kateri koli model dokapitalizacije med seboj kot tudi dokapitalizacijo in prodajo.

Navedeni modeli tudi ne izključujejo dokapitalizacije in prodaje zunaj navedenih modelov, brez ugodnosti, vendar z možnostjo kombiniranja.

Sklepna ugotovitev

Predloženi modeli temeljijo na prepričanju, da privatizacija *ne sme pomeniti novega odtegotanja sredstev* iz gospodarstva, ampak mora spodbuditi k dodatnim vlaganjem (dokapitalizaciji). Zaradi tega mora biti dokapitalizacija ključni in najbolj motivacijski pristop k privatizaciji.

Bistveno je, da se od samega začetka razreši ključno vprašanje, povezano z učinkovitostjo gospodarjenja, to je vprašanje *upravljanja po kapitalskih načelih*. To se uvede že s formalnim preoblikovanjem družbenih (samoupravnih) podjetij v kapitalne družbe, pridobi pa pomen s prevzemom nadzornega paketa na podlagi dokapitalizacij, ko so izpolnjeni pogoji zahtevanih limitov.

Zakon bi moral urediti upravljanje za kapitalne družbe brez lastnika tako, da bi bilo *obvezno vključevanje večine zunanjih strokovnjakov* z liste strokovnjakov, ki jo potrdi nevladna institucija (gospodarska zbornica), v organih družbe, kot sta skupščina in upravni odbor.

Bistveno za učinkovitost projekta je *hkratni sprejem vseh predlaganih zakonov*. Na drugi strani je nadvse pomembno in za pravno stabilnost ter pravno civilizacijo obvezno vzdržati se kakršne koli norme, ki bi imela retroaktivni učinek. Postopki, ki so bili opravljeni po sedanji zakonodaji, so seveda veljavni, tam, kjer pa so se sprejemale nezakonite odločitve, morajo biti sproženi ustrezni sankcijski (kazenski) postopki.