

Politična ekonomija privatizacije

1. Namesto uvoda

V socialističnih družbah, ne glede na vse večjo zmedo pri njihovih teoretskih in empiričnih označitvah (na tem mestu s socializmom označujemo vse obstoječe socialistične države in ne nekakšne prihodnje, idealne, normativne družbe) (Kovač, 1990), problem privatizacije pomeni bistvo ekonomske reforme in spremembo sedanje razvojne podobe socializma. B. Horvat v svoji zadnji knjigi ABC socializma (Horvat, 1989) popolnoma jasno sklene, da ima stagnacija oz. propadanje socializma (Horvat ga preprosto imenuje etatizem) samo dva izhoda: reprivatizacijo ali pa družbeno lastnino. Reprivatizacija ob pomoči države blaginje vodi v moderni kapitalizem, medtem ko družbena lastnina ob pluralnosti pravnih oblik lastnine (privatna, zadružna, komunalna... lastnina) vodi v socializem. Četudi pristanemo na definicijo, da je socializem družbena ureditev, ki ukinja ekonomsko eksploatacijo in politično dominacijo na temelju družbene lastnine, konkurenčnega trga, delitve po delu in nepartijskega političnega sistema, ne moremo niti teoretsko niti praktično primerjati kapitalizma in socializma, privatne in družbene lastnine »tržne družbe«.

V političnoekonomskem pomenu v modernih »tržnih družbah« ekonomski in pravni vidiki privatne in družbene lastnine niso alternativne, temveč komplementarne oblike dveh zgodovinsko postavljenih tipov družbe – kapitalizma in socializma. V ekonomskem smislu je namreč lastnina vedno privatna (produkcija implicira prisvajanje v imenu nekoga, rezultat produkcije je vedno »privatni produkt« posameznika, skupine...), medtem ko je v pravnem pomenu lastnina vedno družbena (pravni promet blaga je namreč od rimskega prava dalje družbeno oz. državno reguliran). Kapitalizem in socializem se pri tem medsebojno razlikujeta predvsem po tem, da je lastnina v kapitalizmu bolj privatna (dominantni privatni sektor) in politika bolj družbena (pravna država, politični večpartijski pluralizem, parlamentarna demokracija...), medtem ko je v socializmu politična sfera bolj privatna (partijska država, politični monopol komunistov), medtem ko želi biti ekonomija čim bolj družbena (dominantni družbeni sektor) (Kovač, 1988a).

S teoretskega vidika razprava o privatizaciji zavzema široko področje nove klasične makroekonomije, neoinstitucionalne ekonomike, ekonomike lastninskih pravic (property right theory), teorije podjetja in teorije javne izbire (pogosto se na tem mestu pojavlja sintetična moderna opredelitev »konstitucionalne politične ekonomije«), ki proučujejo probleme trga, podjetja in podjetništva, finančne strukture, države in njene ekonomske politike ter podobno. V zadnjem času so v središču pozornosti ekonomska vloga države in njena ekonomska politika na področju javnih financ (proračun), fiskalne decentralizacije (zmanjševanje dav-

kov), politike deindustrializacije, nove politike države blaginje in podobno, kar ni nič drugega kot globalna sprememba javnega sektorja v gospodarskih sistemih »tržnih družb«. S političnoekonomskega vidika običajno govorimo o reševanju t. i. »alokacijskega problema« kot izhodišču analize ekonomske učinkovitosti in o t. i. »distribucijskem problemu« kot temelju opredeljevanja politične pravičnosti in enakopravnosti. Temeljno vprašanje je zato z vidika naših hotenj v tej razpravi zastavljeno takole:

Kakšna lastninska struktura je z družbenega vidika optimalna, da bi dosegli največjo možno ekonomsko učinkovitost gospodarskega sistema in hkrati politično svobodo in enakopravnost v političnem sistemu?

Neoavstrijska ekonomska teorija namreč dokazuje, da je ekonomska učinkovitost funkcija privatne lastnine (Mises, 1979), ki je na drugi strani temelj kakršnekoli ekonomske kalkulacije (Hayek, 1976), pa je zato mogoče dokazati majhno ekonomsko učinkovitost javnega sektorja in nemoč prave ekonomske racionalnosti (kalkulativnosti) u okviru t. i. usmerjenega trga (plansko-tržni sistem z državnim intervencionizmom). Na drugi strani pa tudi v okviru tržnega gospodarstva (»tržne družbe«) niti v teoretskem (ideološkem) svetu popolne konkurence in še toliko manj v pogojih nepopolne konkurence, eksternalij, informacijskih omejitev in »second best« poslovnih odločitev ne moremo doseči optimalne razporeditve med pravico in svobodo izbire v smislu t. i. Pareto optimalnosti (Sen, 1979). S tega vidika tudi zagovorniki ekonomske svobode (Friedman) sklepajo, da je svoboda izbire (»free to choose«) možna samo v okvirih tržnega sistema, ki je utemeljen na privatni lastnini in njenih vrednotah (gre za t. i. »negativno pojmovanje svobode« kot negacije kakršnihkoli omejitev, ki jih država ali drugi subjekti lahko postavljajo pred posameznika).

Toda niti teoretsko niti empirično ni mogoče preprosto dokazati hipoteze, da obstaja signifikantna razlika med javnimi in privatnimi podjetji na temelju lastninskih pravic, podobno kot moramo doumeti tudi kompleksnejše razmerje med »pozitivnim pojmovanjem svobode« (dejanska možnost odločanja med alternativnimi možnostmi) in »negativnim pojmovanjem svobode«. Tisto, kar posameznik običajno izgublja prek različnih ukrepov države, na drugi strani nadomešča s politiko države blaginje in izboljšanjem svoje informacijske baze za racionalnejše odločanje.

Privatizacija v našem primeru pomeni zelo kompleksen abstraktno teoretski in konkretno zgodovinski proces, ki se je v razvitih tržnih državah (države OECD) izkazal kot prehod od industrijske k postindustrijski družbi, v socialističnih državah (»kapitalistična polperiferija« v Wallersteinovi tipizaciji) kot način uveljavljanja ekonomskih reform in v nerazvitih državah »svetovnega juga« (»kapitalistična periferija«) kot nova strategija razvoja. Privatizacija tako postaja metafora družbenih sprememb sodobne civilizacije, ki je objektivno nujno ambivalentna in kontradiktorna in ki v sebi nosi dva temeljna problema sodobne družbe: ekonomsko učinkovitost in politično pravičnost (svobodo). Nadzor nad političnim Leviathanom prek ekonomskih procesov privatizacije kot nove oblike ekonomske demokratizacije vse bolj postaja programska opredelitev »svetovne levice«, medtem ko »svetovna desnica« ta proces doživlja kot ponovno afirmacijo tradicionalnih institucij tržnega gospodarstva in njegovih liberalnih političnih vrednot. Privatizacija dobiva tako funkcijo »Weltanschauunga« različnih političnih interesov in družbenih slojev v okviru nove »liberalne epohe« (Friedman), ki na koncu XX. stol. samo dokazuje dolgoročno cikličnost družbenih procesov (privatizacija – nacionalizacija – reprivatizacija ...) in določeno relativnost sedanjih zgodovinskih procesov.

2. Ekonomska teorija tržne družbe in države

V neoklasični ekonomski teoriji obstajata dve predpostavki, ki ju ne glede na različne teoretske pristope vsi upoštevajo:

a) trg kot »nevidna roka« (Smith) prek tržne konkurence omogoča najučinkovitejšo alokacijo virov (glej analizo splošnega ravnovesja v popolno konkurenčnem modelu);

b) tržni mehanizem omogoča doseganje socialnega optimuma (Pareto optimalnost) in je tako temelj svobodnega delovanja ekonomskega individue (liberalistična ureditev »tržne družbe«).

V liberalnem pojmovanju države in tržne družbe obstaja vrsta pomembnih predpostavk:

a) država mora biti »pasivna« (država je rezultanta ekonomskih interesov posameznika);

b) država mora biti »nevtralna« (država samo izraža konkurenčne interese in nima nekih posebnih avtonomnih splošnih interesov);

c) država mora biti »omejena« (posamezniki najbolje poznajo in vedo, kakšni so njihovi interesi in načini njihovega zadovoljevanja);

d) država mora dati »pravni okvir« svobodnega delovanja trga (pravna država omogoča svobodno tržno sporazumevanje, menjavo in dopolnjuje tržne informacije);

e) vsak subjekt ima svoboden izbor med alternativnimi možnostmi, ki jih ima na razpolago brez kakršnihkoli omejitev (koncept »negativne svobode« – edina omejitev je svoboda tržnega delovanja drugih).

Temeljna maksima takšnega liberalnega videnja države je: svobodna tržna ekonomija in minimalna (toda močna) država.

Liberalno razumevanje države je utemeljeno na dokazih učinkovite tržne alokacije virov in Pareto optimalnosti delitve družbene blaginje, zagovarja pa politiko individualne iniciativnosti, svobode izbire, večje vloge trga in privatne lastnine, podjetništva ter minimalne vloge države (to postaja tudi ideološki kredo nove desnice in njene kritike keynesianske socialnodemokratske države).

V sedemdesetih letih je prav takšno pojmovanje spodbudilo znano razpravo o vlogi stabilizacijske makroekonomske politike med (neo)keynesi in (neo)monetaristi, ki v bistvu razkriva različne poglede na politično ekonomsko vlogo države in trga v sodobni družbi.

Izhodišče novega pristopa označuje hipoteza »racionalnih pričakovanj« ekonomskih subjektov, ki jih je prvi razvil Muth že 1961. leta (Muth, 1961): ekonomski subjekti (posamezniki, podjetja) se v realnosti obnašajo natančno tako, kot predvideva ekonomska teorija: njihova pričakovanja in ekonomske odločitve so odvisne od ocene razpoložljivih informacij in njihovih prihodnjih vrednot (ekonomski subjekti nikoli sistematično ne uporabljajo napačne informacije in ne sprejemajo dolgoročno suboptimalnih odločitev). Ta teoretski pristop želi pojasniti makroekonomske velikosti (agregatni output, zaposlenost, inflacija...) z mikroekonomskimi faktorji (obnašanje podjetij in posameznikov) in spremembo agregatne ponudbe, kar so nekateri preprosto imenovali »novo teorijo ponudbe« (»supply side economics«) ali »novo klasično makroekonomijo« (»new classical macroeconomics«).

Temeljno vprašanje novega pristopa bi lahko zastavili takole: kako spremeniti obnašanje in racionalna pričakovanja posameznika in podjetja, da bi lahko oblikovali ravnovesno ponudbo na trgu dela in kapitala? Na trgu dela (delovne sile) se

z znižanjem davkov, ukinjanjem ali znižanjem socialnih subvencij želi povečati motiviranost za delo (glej Lafferovo krivuljo), medtem ko na drugi strani s spodbujanjem podjetništva žele povečati samozaposlovanje (posebno v malem gospodarstvu). Z ukrepi ekonomske politike je mogoče spodbuditi mobilnost in transferibilnost delovne sile (šolski sistem, prekvalifikacije . . .), povečati povpraševanje po delovni sili in podobno (na tem mestu je pomembna analiza angleškega vladnega programa v obdobju 1979–1989, HM Trasury, 1989).

Še pomembnejši je drugi vidik ekonomske politike ponudbe na trgu kapitala, kjer se želi doseči njegova večja ekonomska učinkovitost s programom privatizacije. Program privatizacije označuje najmanj tri smeri nove ekonomske politike:

a) prodaja kapitala javnih (državnih) podjetij privatnemu sektorju (denacionalizacija);

b) vzpostavljanje številnih tržnih »restrikcij« proti obstoječemu monopolno strukturiranemu gospodarstvu in zavzemanje za tržno konkurenco (deregulacija);

c) privatno prevzemanje produkcije in distribucije javnih storitev in dobrin in sprememba njihovega financiranja: namesto proračunskega financiranja plačevanje stroškov prevzemajo neposredni uporabniki.

V obdobju globalnega prestrukturiranja družbe program privatizacije postaja dejansko središnji del tržne reforme, v kateri se bistveno spreminjata dosedanja keynesianska makroekonomska politika in razumevanje države in trga. Ekonomska politika se je dozdaj upirala protislovjem trga (monopolni tržni strukturi) z ekonomsko intervencijo države, sedaj pa se skuša protislovnostim države (kriza države blaginje) upirati z afirmacijo tržnih rešitev. Ekonomska teorija ponudbe, ekonomska politika in liberalna ideologija sodobnih tržno usmerjenih vlad (Graham in Clark to preprosto razglašata za »novo prosvetljenje« na prelomu stoletja) temeljijo na štirih premisah:

a) reševanju strukturnih sprememb sodobnega gospodarstva, ki leži v svobodni igri in večji ekonomski učinkovitosti delovanja tržnih institucij namesto v večji ekonomski vlogi države;

b) novi tržno usmerjeni ekonomski politiki, ki ima dve temeljni usmeritvi: zmanjšanje davkov povečuje motiviranost za delo in zaposlenost (trg dela), medtem ko privatizacija (denacionalizacija, deregulacija . . .) izboljšuje ekonomsko učinkovitost podjetništva in trga kapitala;

c) uspešnosti ekonomske politike, ki je odvisna od možnosti dolgoročnega prilagajanja in racionalnih pričakovanj posameznikov in podjetnikov glede spremenjenih pogojev gospodarjenja (teorija racionalnih pričakovanj, afirmacija poslovne ekonomike);

d) povečanju ekonomske učinkovitosti gospodarstva, ki pa ni odvisna toliko od formalne spremembe lastninske strukture (denacionalizacija) kot od povečanja konkurenčne tržne strukture in same konkurence (liberalizacija, deregulacija).

3. Učinkovitost javnih in privatnih podjetij

Če izhajamo od hipoteze, da vsi subjekti žele maksimirati blaginjo (Pareto optimalnost) in da teoretsko obstajata dve nasprotujoči situaciji: popolno konkurenčni položaj in čisti monopol, potem obstajata dve možnosti državne intervencije:

a) država razbija monopolno tržno strukturo s povečanjem realne in potencialne konkurence (razdeljevanje monopolov v manjša podjetja, stimuliranje svobod-

nega pristopa v panogo), tako do so monopolisti prisiljeni povečati output in znižati cene do ravnovesne meje (na to opozarja neoklasična teorija konkurence);

b) država prevzema lastninske pravice (nacionalizacija) in prisiljuje menedžment, da povečuje output do ravnovesne meje z optimalno alokacijsko učinkovitostjo (mejni stroški = mejnim dohodkom), na kar opozarja teorija lastninskih pravic.

Analiza industrijske in tržne strukture je običajno zahtevna zaradi najmanj treh razlogov:

a) problema merjenja koncentracije (delež večjih podjetij v panogi),

b) različnih vidikov omejevanja vstopa v panogo (ekonomija obsega, raven absolutnih stroškov, diferenciacija produktov),

c) procesov koncentracije in centralizacije produkcije (horizontalno, vertikalno, konglomeratno združevanje pomeni več kot polovico sprememb koncentracije tržne strukture).

Zaradi teh in še drugih omejitev, katerih analiza presega namen naše razprave, je ekonomska politika spodbujanja sodobne tržne konkurence potreben, ne pa hkrati tudi zadosten dejavnik doseganja večje alokativne učinkovitosti. Deregulacija in tržna politika »svobodnega trga« lahko sami po sebi olajšata pristop do trga (laissez-faire politika konkurence). Omejevanje monopolnega sporazumevanja in dogovarjanja (nadzor nad monopoli, protimonopolna zakonodaja) lahko usmerja cene, davčna politika lahko bistveno omeji ekonomsko moč monopolov (obdavčenje monopolnih rent), ekonomska politika odprtega gospodarstva (svetovna konkurenca, omejena zaščitna politika) lahko povečuje konkurenco na domačem trgu. Podobno deluje na oblikovanje konkurence tudi spodbujanje notranjega in zunanega podjetništva, ki lahko bistveno zmanjšuje t. i. organizacijsko neučinkovitost (X-učinkovitost po Liebersteinu) in povečuje realni in potencialni trg dela (menedžmenta).

Teoretska analiza neoavstrijske ekonomske šole dokazuje, da je v praksi povsem dovolj že konkurenca med majhnim številom (velikih) podjetij, ki žele maksimirati profit z znižanjem stroškov in diferenciacijo produktov. To pomeni, da za učinkovito konkurenco povsem zadošča nekoliko podjetij in ne veliko relativno majhnih ekonomskih subjektov, kot je rada predpostavljala in učila teorija »svobodne konkurence«. Še radikalnejša je Baumolova rešitev, ki priznava preprosto dejstvo, da je za konkurenco dovolj priznati relativno svoboden pristop v panogo, da bi se obstoječa podjetja v njej zaradi potencialne konkurence pričela obnašati racionalneje in bi povečala svojo alokativno, produkcijsko in organizacijsko učinkovitost. To pomeni, da z vidika večje konkurenčnosti sploh ni več pomembno število in moč konkurentov v panogi, temveč je preprosto najpomembnejši svoboden pristop (vstop) v panogo (theory of contestable markets, Baumol, 1982). Tezo, da samo konkurentski trg omogoča ekonomsko učinkovitost, lahko seveda razširimo na katerokoli področje ekonomskega sistema, vključno z lastninsko strukturo, ki ji namenjamo v naši analizi največjo pozornost.

Teorija lastninskih pravic želi dokazati, da je za povečanje konkurence pomembna tudi konkurenca na področju lastninskih pravic, kar zahteva transferbilnost lastnine na ravni podjetja (trg kapitala) in državno redistribuiranje lastnine (nacionalizacija – privatizacija) na ravni narodnega gospodarstva. Na tem mestu se običajno vriva precejšnja zmeda v razumevanju privatizacije in deregulacije: privatizacija pomeni v bistvu transfer (spremembo) in redistribucijo lastninskih pravic iz javnega v privatni sektor, medtem ko deregulacija pomeni zmanjšanje restriktivnosti in ukinjanje različnih omejitev, ki na trgu omejujejo konkurenco. Načelno

lahko kriterij učinkovite alokacije virov zadovoljujejo različni ekonomski mehanizmi in institucije: tržni in privatni, privatni in javni, tako da lahko na tem temelju sistematiziramo dva tipa podjetij. Na eni strani gre za privatno, tržno usmerjeno podjetje, na drugi za javno, državno regulirano podjetje in vrsta teoretskih analiz na tej različnosti tudi gradi svoj alternativni pristop k različnim ekonomskim sistemom in njihovi komparativni analizi (kapitalistični in socialistični ekonomski sistem).

Evropska teoretska tradicija v analizi javnih podjetij temelji na hipotezi, da so javna podjetja rezultat tržnih protislovnosti (monopolna tržna struktura), da imajo privatna in javna podjetja različne ciljne funkcije (maksimizacija profita – maksimizacija blaginje) in da javna podjetja poslujejo s številnimi omejitvami glede notranje organizacije in poslovne politike (t. i. second best odločitve). Vse do sedemdesetih let je na tej teoretski osnovi prevladovalo prepričanje, da menedžerji javnih podjetij dejansko zasledujejo cilje državne ekonomske politike in kriterij družbene blaginje, podobno kot je tudi prevladovalo mišljenje, da so javna podjetja enako sposobna in učinkovita kot privatna.

V sedemdesetih letih pa je posebno teorija lastninskih pravic nenadoma pokazala na središčni problem lastnine, njene povezanosti z nadzorom upravljanja (podjetništvo) in prevzemanjem tveganja ter kajpada na omejitve države glede usmerjanja menedžerjev javnih podjetij in njihove ekonomske učinkovitosti. Na drugi strani je tudi sodobna teorija podjetja dokazovala, kako je vladna ekonomska politika dejansko neučinkovita pri vplivanju na podjetniško obnašanje in nasprotno – da menedžerji dejansko ne želijo slediti vladnim informacijam temveč bolj upoštevajo tržne informacije in načela in tako zastopajo podobne interese kot privatni podjetniki (menedžerji).

To preprosto pomeni, da pravzaprav država ni sposobna uporabiti in uveljaviti makroekonomske politike blaginje na podjetniški ravni, pa je zato povsem logično uveljavljanje alternativnega koordinacijskega mehanizma, ki bi lahko minimiziral stroške različnih poslovnih informacij in interesov (motivov) med vlado in menedžmentom javnih podjetij (t. i. transaction cost economies, MacDonald, 1984). Ta alternativni mehanizem ne pomeni nič drugega kot afirmacijo tržne strukture (načelo konkurence) in uveljavljanje strategije privatizacije (načelo lastnine).

Vendar pa afirmacija konkurenčnega načela ne pomeni, da se povečuje konkurenca v ekonomskem sistemu kot celoti (podjetje je v tem smislu »črna skrinja«, ki se prilagaja tržnim pogojem), temveč da se v samem podjetju vzpostavijo tržni odnosi (Alchian, Demsetz, 1973), da podjetje skratka postane blago (Putterman, 1988) in vsi odnosi znotraj njega transferbilni in podrejeni tržnim pritiskom. Teorija lastninskih pravic pravzaprav dokazuje, da v gospodarstvu obstajajo različne možnosti transferbilnosti in blagovnosti lastninskih pravic (njihove alokacije in distribucije). Temeljna razlika med privatno in javno lastnino (privatnim in javnim podjetjem) je sedaj v tem, da javna podjetja niso blago in javna lastnina ni transferbilna (javno – privatno). S tega vidika je za javno lastnino značilna redistribucija lastninskih pravic in ne njihova komercializacija in prav to je temeljni mejnik med privatnim in javnim podjetjem, privatno in javno lastnino. To pomeni, da lastninske pravice v javnih podjetjih pravzaprav niso sestavni del trga kapitala (takeover market), kar v bistvu onemogoča racionalna pričakovanja prihodnjih profitov in njihovo vključitev v tekoče cene transfera lastninskih pravic (prodaja in nakupi premoženja podjetja).

S tem se bistveno zmanjšujeta tudi podjetniški interes in konkurenčni pritisk na učinkovito menedžersko delovanje v javnih podjetjih v primerjavi s privatnimi

podjetji. Od tod tudi izhaja temeljna teza lastninskih pravic, da so javna podjetja manj učinkovita kot privatna, o čemer obstaja obširna empirična in teoretska literatura (Alchian, 1969; Demsetz, 1983; Kaulmann, 1987). Dejansko je t. i. javno podjetje (manager controlled corporation) lahko enako učinkovito kot privatno podjetje (owner controlled corporation), če je različna delitev lastnine (javno – privatno) kompenzira z učinkovito konkurenco na trgu kapitala, trgu menedžerskih sposobnosti, trgu dela in trgu blaga in storitev. Moč konkurence lahko potemtakem nadomesti izgubo lastninskega nadzora (privatno podjetje), če se zadovoljijo drugi tržni pogoji delovanja podjetja: možnost transfera lastninskih pravic iz javnega v privatni sektor in nasprotno (privatizacija – nacionalizacija) in tržna komercializacija podjetja (nakup – prodaja).

V javnih podjetjih imajo pravice pridobivanja in alokacije kapitala menedžerji, medtem ko pravica prisvajanja profita (izgube) in kapitalizacije premoženja (transfer in redistribucija lastninskih pravic) pripada državi oz. vladi kot njenemu reprezentantu. Kot dokazujejo empirične in teoretske raziskave, državni interes pri učinkovitem nadzoru menedžerjev ni tako močan kot pri privatnih lastnikih, podobno kot tudi prevzemanje tveganja poslovanja v javnih podjetjih nima tiste diskrecijske vloge kot v privatnih podjetjih. Premoženje (delnice) in blaginja (dividenda) privatnih lastnikov ali uspešnosti poslovanja podjetja (profit – izguba, cena delnic na trgu kapitala), medtem ko državljani ali v njihovem imenu politično birokratske strukture te iste procese in njihove posledice občutijo zelo posredno (državljani prek davčnega sistema in delovanje države blaginje, politiki pa prek volilnega sistema ...)

To pomeni:

- a) da je obnašanje menedžerjev v javnih podjetjih svobodnejše kot v privatnih;
- b) da nadzorni mehanizmi menedžerskega upravljanja v javnih podjetjih niso tako močni kot v privatnih;
- c) da tržne institucije (trg kapitala, trg menedžerskih sposobnosti, trg dela ...) ne igrajo tako pomembne konkurenčne vloge kot v privatno lastninskem sistemu;
- d) da je v javnem sektorju manjša občutljivost pri prevzemanju tveganja (država – državljani in politiki ne prodajajo in ne kupujejo delnic zaradi racionalnih pričakovanj prihodnjih odnosov, država finančno podpira in subvencionira javna podjetja ...);
- e) da ima javno podjetje poleg ekonomskih tudi druge politične cilje, kar zmanjšuje njihovo ciljno naravnost k profitabilnosti in zmanjšuje konkurenčne pritiske pri potencialni prodaji ali prevzemu neuspešnega podjetja na trgu;
- f) da je konkurenca na trgu menedžerjev slabša kot v privatnem sektorju, ker je neposreden nadzor podjetja manjši, od menedžerjev pa zahteva večjo lojalnost in solidarnost v razmerju do vlade, kot pa velja v privatnem sektorju, kjer prevladuje predvsem kompetitivnost.

Nekatera novejša raziskovanja na tem področju (Boardman, Vinning, 1989; Picot, Kaulman, 1989) dokazujejo, da ob določenih metodoloških omejitvah empiričnih analiz obstaja široko polje dokazov o signifikantni različenosti v učinkovitosti javnih in privatnih podjetij:

- a) javna podjetja so manj profitabilna, produktivna, korelacija med velikostjo podjetja in rastjo profita je manjša kot v privatnih podjetjih;
- b) v javnih podjetjih obstaja signifikatno večja nagnjenost k zaposlovanju in investiranju kapitala, kar ob nižji X-učinkovitosti javnih podjetij vodi do podpovprečne produktivnosti kapitala in dela;
- c) nacionalizacija podjetja lahko povzroči dolgoročno slabše rezultate poslova-

nja podjetja, delna privatizacija (na primer British Telecoma) lahko vodi do slabše profitabilnosti kot pa popolna privatizacija ali pa ohranjanje stare (javne, državne) lastninske strukture.

Sodobna teorija podjetja meni, da je nekdo dejansko lastnik podjetja, če ima moč in interes, da določa poslovni načrt in prisvaja profit. Toda na tem mestu se običajno odpira vrsta problemov zapletenega razmerja med lastnino, nadzorom upravljanja in prevzemanja tveganja, kar je analitično izhodišče teorije lastninskih pravic. Ali lahko s tega vidika odgovorimo na pogosto zastavljeno tezo, da lastniki kapitala v sodobnih korporacijah nimajo velikega vpliva na delovanje podjetja, ker so pač menedžerji, običajno celo z določenim paketom delnic (managers buyouts), neverjetno samostojni in svobodni pri oblikovanju strateškega vodenja in planiranja podjetja? Ali to pomeni, da so menedžerji ne glede na lastninsko strukturo dejansko neodvisni od lastnika, njegovega nadzora in prevzemanja tveganja?

Le majhno število ekonomistov je pripravljeno povsem pozitivno odgovoriti na zastavljena vprašanja o podjetniški menedžerski revoluciji, s katero sta v tridesetih letih pričela Barle in Means in kasneje dobiva največjega zagovornika v P. Druckerju. In tudi tisti, ki bi nanje pozitivno odgovorila, poudarjajo predvsem različne alternativne oblike podjetniške in javne politične demokracije (participacija, samoupravljanje, javni nadzor korporacij, neposredna demokracija...). Vendar pa večina sodobnih analiz poudarja, kako sta lastnina in prevzemanje tveganja usodnega pomena za učinkovit nadzor nad upravljanjem in poslovanjem podjetja. Analiza različnih metod in mehanizmov tega nadzora (Fama, Jensen, 1983) se enkrat zaustavlja pri delovanju trga menedžerskih sposobnosti (Fama, 1981), drugič zopet poudarja konkurenčno delovanje finančnega trga kapitala (Jensen, Mecking, 1976), v obeh primerih pa dokazuje tesno povezanost interesov in ciljev menedžerjev ter lastnikov kapitala. Dosedanji razvoj institucionalne strukture sodobnega podjetja v razvitem tržnem gospodarstvu temelji na naslednji funkcionalni odvisnosti: lastnik kapitala je zunaj podjetja in prek nadzornega organa (board of directors) vpliva na obnašanje menedžerjev, ki so zopet relativno avtonomni znotraj podjetja v razmerju do zaposlenih delavcev (druge omejitve, kot na primer vlogo sindikatov in države na tem mestu lahko zanemarimo). To je kajpada povsem nasprotno t. i. samoupravnemu tipu podjetja, o katerem bomo govorili kasneje, ki lastninske, upravljalске in nadzorne funkcije združuje v podjetju in še to običajno v isti strukturi delavcev (samoupravljalec je *deus ex machina* takšnega podjetja, ki v sebi združuje vrsto protislovnih podjetniških funkcij). To pomeni, da je zgornje vprašanje v določenem smislu irelevantno in da bi ga morali pravzaprav zastaviti ravno nasprotno: ali lastniki uporabljajo neposredne metode nadzora prek trga menedžerjev (glasovanje v upravnem odboru) ali pa neposredno prek trga kapitala (cena delnic).

4. Privatizacija kot vladni političnoekonomski program

Privatizacija ima v razvoju razvitih tržnih držav bolj politično ideološki pomen, ki pa je hkrati afirmativni dolgoročni razvojni trend političnoekonomske individualizacije (liberalizem) in deregulacije (afirmacija trga). Privatizacija je ključni element vladnih ekonomskih strategij v Veliki Britaniji in ZDA, kjer ima že desetletje osrednjo nalogo prestrukturiranja in oživljanja gospodarskega razvoja. Osrednji cilj programa privatizacije je, kot je poudaril J. Moore, angleški finančni minister pri prevzemanju drugega mandata vlade M. Thatcher 1983. leta, uveljavljanje

konkurenčne sposobnosti angleškega gospodarstva oz. povečanje ekonomske učinkovitosti podjetij. Vlade so bile namreč nezadovoljne z ekonomsko neučinkovitostjo monopoliziranih gospodarskih panog in podjetij (nizka profitabilnost, nizka produktivnost, visoki stroški delovne sile, visoke cene, slaba kvaliteta storitev...), z majhno motiviranostjo menedžerjev, z birokratizacijo in politizacijo poslovnih strategij javnih podjetij in podobno.

Privatizacija naj bi omogočila normalno delovanje trga kapitala in povečala tržno disciplino pri investiranju, svobodnejše in odgovornejše obnašanje menedžerjev in njihov učinkovitejši nadzor, povečala naj bi participativno demokracijo prek redistribucije lastnine, izboljšala delovne razmere in zaposlovanje (posebno v »malem gospodarstvu«), omejila naj bi političnoekonomsko vlogo sindikatov (to je namreč njen prikrit cilj), izboljšala kvaliteto storitev in proizvodov ter povečala koristnost potrošnikov. To so kajpada željeni cilji, ki so pogosto medsebojno protislovni, vendar pa dobro izražajo tiste potrebe prestrukturiranja sodobnih razvitih tržnih družb, ki so v privatizaciji videle zgolj način oz. sredstvo njihovega učinkovitega razvoja.

Vlada z uvajanjem programa privatizacije zadovoljuje številne politične in ekonomske interese:

a) politično »svobodna privatna podjetja« in širjenje lastninske demokracije vzpostavljajo politično lojalen srednji sloj, ki lahko dolgoročno kapitalizira svoj kapitalski delež (posebno, če so inicialna sredstva privatizacije tržno podcenjena, kot na primer pri privatizaciji British Telecoma) (Hanke, 1988);

b) omejevanje moči sindikata nacionaliziranih panog, ki so običajno na trgu delovne sile blokirali vladne ukrepe in onemogočili potrebno fleksibilnost mezd ter mobilnost delovne sile na podjetniški ravni ter tako povzročili povečanje t.i. X-neučinkovitosti;

c) vlada s privatizacijo dobiva pomembna finančna sredstva za financiranje svojih proračunskih deficitov in izboljšanje makroekonomskih značilnosti gospodarstva (večja učinkovitost podjetij, izboljšanje konkurence...);

d) privatizacija in deregulacija gospodarstva izboljšuje konkurenco in povečuje diverzifikacijo in kvaliteto storitev (produktov), hkrati pa povečana konkurenca povzroča tendenco znižanja cen (glej na primer fenomen letalskega prevoznitva v ZDA) (Weidenbaum, 1987; Okun, 1986).

Ameriški program privatizacije (glej Executive Order 12348, februarja 1982) je pričel z institucionalizacijo posebnega odbora za lastnino pri ameriški vladni administraciji (Property Review Board), ki je bil odgovoren za prodajo federalnega premoženja, kasneje so ustanovili posebno predsednikovo komisijo (Grace Commission) za nadzor stroškov različnih dejavnosti privatizacije, medtem ko se je s samim programom privatizacije ukvarjalo veliko vladnih resorjev.

Podobno velja tudi za angleško vlado M. Thatcher, ki je že v okviru svojega prvega mandata (1979–1983) pripravila program privatizacije državnega premoženja v višini 2 mia funtov po tekočih cenah, medtem ko je v drugem mandatu ponudila najpopolnejši program privatizacije, skupno z drugimi oblikami ekonomske politike:

a) Privatizacija z regulacijo in omejeno konkurenco – (primer British Telecoma, BT)

1. prodaja 50,2% državnega kapitala privatnemu sektorju v vrednosti 4 mia funtov, kar je največji posamičen projekt privatizacije;

2. vlada omeji monopolni položaj BT s posebnim zakonom – Telecomuni-

cation Act (1988), ki zahteva, da BT izda dovoljenje (licenco) drugim proizvajalcem telefonskih storitev;

3. organiziranje posebne kontrolne institucije (OFTEL) za posredovanje in nadzor izdajanja licenc (do 1990 leta je dobil licenco kot neposreden konkurent samo še veliki proizvajalec – Mercury Communications, medtem ko so nekatere druge licence izdane zaradi izboljšanja dodatnih servisnih storitev (t. i. value added service) (Report, 1986–1987-a).

b) Privatizacija z regulacijo in monopolom – (primer British Gas Corporation, BGC):

1. če je produkcija monopolna, konkurenca zadeva samo distribucijsko mrežo;

2. oblikovanje posebnega upravljalnega organa (OFGAS);

3. uporaba posebnega režima cen naftnih derivatov po sistemu RPI-X ($RPI = \text{povprečna cena} + \text{inflacijska stopnja} - x\%$) (Vickers, 1988).

c) Privatizacija z deregulacijo in odprto konkurenco – (primer javnega prevoza):

1. 1983. leta opravljajo 45% avtobusnega prevoza privatna podjetja, državna National Bus Company (NBC) pa obvladuje 21% trga;

2. 1985. leta je vlada izdala poseben zakon (Transport Act), ki omogoča svobodno distribucijo dovoljenj (licenc) med drugimi prevozniki;

3. vlada decentralizira NBC v večje število manjših podjetij (split off), ki se potem privatizirajo;

4. lokalne oblasti ponujajo servisne storitve kot stimuliranje konkurence (avtobusne postaje);

5. novi ponudniki uvajajo posebne storitve (prevoz z majhnimi avtobusi ...).

Vsi trije primeri dokazujejo, da vlada prevzema povsem specifične ukrepe na vsakem posamičnem področju in da pravzaprav ni splošnega pravila privatizacije, temveč obstaja zgolj nekaj splošnih napotkov kot na primer uporaba postopne in specifične metode (step by step, case by case). V vseh primerih (za angleški program privatizacije je pripravljenih več kot 30 različnih modalitet) vedno nastopa kombinacija prodaje delnic (menedžerjem, delavcem, prodaja na trgu), oblikovanja nadzornih mehanizmov, deregulacija licenc in razširjanje (poenostavitev) standardov, neposreden ali posreden vpliv na oblikovanje in naraščanje cen (glej angleški sistem RPI – x).

Privatizacija je danes bolj ali manj prisotna v več kot 50 državah v »centru«, »polperiferiji«, »periferiji« svetovnega kapitalističnega sistema, številne mednarodne institucije, kot so IMF in World Bank (še zlasti po mednarodni konferenci o privatizaciji 1986. leta), posebno spodbujajo in financirajo tiste stabilizacijske programe, ki uvajajo elemente privatizacije (Privatisation, 1989). V vsakem primeru pa je treba doseči za uspešen program privatizacije najprej politični konsenz, ki uveljavi tudi tisto politično koalicijo, ki bo sposobna izpeljati program privatizacije in ki bo kajpada imela določene koristi od spremembe lastninske strukture in spremenjene konkurenčnosti gospodarstva. Običajno privatizaciji in deregulaciji najbolj nasprotujejo vsi tisti, ki v privatizaciji vidijo ogrožanje svojega dosedanjega monopolnega položaja in prisvajanja različnih oblik rente. Nekateri obtožujejo »privatizacijo«, da bo povzročila zmanjšanje produkcije in kvalitete storitev, drugi ji zamerijo možno zvišanje cen, tretji zopet vidijo v njej nevarnost zaradi opuščanja javnega nadzora nad določeno produkcijo dobrin, četrti poudarjajo možno zmanjšanje učinkovitosti poslovanja in povečanje neenakosti v družbi, peti opozarjajo na povečanje brezposelnosti in podobno.

Program privatizacije in deregulacije želi kajpada doseči ravno nasprotno rezultate (diverzifikacija ponudbe, izboljšanje kvalitete in zadovoljevanja potreb, povečanje zaposlenosti, demokratizacija lastninskih pravic, znižanje cen . . .), vendar pa privatizacija, kakor dokazujejo desetletne angleške izkušnje, ne more rešiti vseh protislovij krize socialne države in ni panacea za množico problemov prestrukturiranja industrijsko razvitih družb. To pomeni, da država in vlada nimata več politično-ekonomskih vlog v makroekonomskem uravnavanju gospodarstva, temveč da lahko nekatere storitve in blago, ki jih dozdaj producira javni sektor, mnogo bolj učinkovito prevzame privatni sektor. Če so petdeseta in šestdeseta leta gradila svojo razvojno strategijo na javnem sektorju, potem zadnjih deset let zaradi neuspešnosti teh razvojnih trendov opažamo nasprotno procese: upoštevanje tržne strukture in konkurence, izboljšanje menedžmenta in spodbujanja privatizacije (Marlow, 1986).

Komparativna analiza razvitih in nerazvitih gospodarstev (Berg, 1987; Aylen, 1987) kaže nekatere potencialne prednosti, ki jih vpeljuje privatizacija v različnih sektorjih: za razvijanje gospodarstva pomeni razvejana tržna struktura, prerazdelitev lastnine in delovanje trga kapitala glavne razvojne cilje, medtem ko za nerazvita gospodarstva privatizacija pomeni ekonomsko tržno reformo, večji vpliv menedžmenta na odpiranje trga za tuji kapital (joint venture) in zmanjšanje deficita javnega sektorja. Kot poudarja Aylen, je osrednji uspeh privatizacije v nerazvitih državah predvsem v izboljšanju alokacije virov, hitrejši gospodarski rasti, zmanjšanju proračunskega primanjkljaja in kar je najvažnejše – v normalizaciji delovanja trga kapitala (diverzifikacija finančnih institucij, tržno vrednotenje kapitala, blagovnost podjetja in razvoj podjetništva . . .), manj pomemben pa je zgolj proces spreminjanja javne lastnine v privatno oz. oblikovanje privatnih namesto državnih podjetij.

5. Nekatere alternativne rešitve lastninske strukture v okviru samoupravne ekonomike

Samoupravna ekonomika (Domar, Vanek, Ward, Horvat . . .) razvija svoje teoretske postulate na temelju analize delavske lastnine, delavskega nadzora in prisvajanja kapitalne rente po obstoječi ceni »družbenega kapitala«. Znan Furobotn-Pejevicheva analiza jugoslovanskega samoupravnega podjetja je pravzaprav med prvimi opozorila na povezanost učinkovitega investiranja (tveganje), lastninske strukture (družbena lastnina) in samoupravljanja kot oblike podjetniške demokracije (Furobotn, Pejovitch, 1970). Samoupravna ekonomika nikoli ni problematizirala vprašanja lastnine nikoli ni videla v lastninski strukturi omejevalnega dejavnika, ki bi lahko usodno vplival na učinkovitost samoupravnega podjetja (labour managed firm, self managed firm) v primerjavi s kapitalističnim podjetjem, o čemer obstaja nadvse številna in poglobljena literatura.

Temeljni Wardov paradoks o perverznem obnašanju samoupravnega podjetja na trgu (povečanje cene produktov pri negativni krivulji ponudbe povzroči zmanjšanje zaposlenosti in obsega produkcije) dejansko dokazuje institucionalno specifičnost samoupravnega podjetja. Ta povzroča tudi zmanjšanje njegove ekonomske učinkovitosti v primerjavi s kapitalističnim podjetjem (glej pregled razprave v Borin, Putterman, 1987; Prašnikar, 1989; Bajt, 1988). Intenzivna teoretska diskusija v sedemdesetih in osemdesetih letih je pravzaprav razkrila, da spremembe nekaterih predpostavk »samoupravnega modela« delavskega podjetja lahko spremenijo negativne značilnosti v delovanju »samoupravnega podjetja«:

1. skupna solidarnost zaposlenih delavcev pri zaposlovanju (namesto odpušča-

nja delavci rajši zmanjšuje število delovnih ur, uveljavlja se sistem kompenzacij za odpuščene delavce ipd.);

2. kolektivno podjetništvo in delavski nadzor menedžerjev v podjetju (Bajtov model: delavci delegirajo lastninske pravice na menedžerje);

3. funkcioniranje trga kapitala in davčni sistem (eksterno in interno financiranje investicij in delitve tveganja) (Nutti, 1988);

4. svoboden vstop novih podjetij pod tržnimi pogoji (oblikovanje eksterne in internega podjetništva) (Estrin, 1983).

Vendar pa teorija samoupravne ekonomike v bistvu ni odgovorila na temeljni problem: da bi bilo delavsko podjetje ekonomsko učinkovito, mora namreč dobiti blagovno naravo kar pomeni, da mora nekdo (ali v imenu nekoga) prodajati ali kupovati podjetniško premoženje. To pomeni, da mora obstajati na eni strani jasno razpoznavni ekonomski in pravni nosilec lastninskih pravic (lastnik podjetniškega premoženja), ki ob diverzifikaciji podjetniškega portfelja prevzema tveganje poslovanja in prisvaja dobiček. Na drugi strani pa obstaja kot komplementarni faktor trg kapitala, ki omogoča neposreden ali posreden nadzor menedžmenta in znižuje transakcijske stroške spreminjanja lastninske strukture (agency costs).

Delavci lahko postanejo lastniki podjetja (delavsko podjetje) in dobijo tudi nadzor nad njegovim poslovanjem, vendar pa nediferencirano premoženje podjetja in homogenizacija delavskega kolektiva, večja nagnjenost k eksternemu financiranju (ker nasprotni pogoji in interesi pač ne obstajajo), bistveno zmanjšuje sposobnost delavskega kolektiva (delavcev) pri učinkovitem upravljanju podjetja. Očitno delavci niso sami sposobni oz. nimajo materialnega interesa oblikovati takšno ponudbo premoženja na trgu kapitala, da bi lahko povezali ceno kapitala z učinkovitim upravljanjem podjetja. S tem se kajpada povečujejo stroški delovanja »delavskega podjetja«, ki postanejo večji kot pa koristi ki jih ima samoupravno podjetje z doseganjem notranjega demokratičnega konsenza. Stroški, povezani z izgubo blagovne narave samoupravnega podjetja, presegajo koristi, ki jih prinaša politična koalicija, kot so na primer večja participativna demokracija, solidarnost, egalitarnost, zmanjšanje konfliktnosti ipd. (glej analizo pozitivnih faktorjev, ki vplivajo na ekonomsko učinkovitost samoupravnega podjetja v Prašnikar, 1989; Capable, Fitzroy, 1980; Sertel, 1982).

Nekateri so kot alternativo klasične blagovnosti podjetniškega premoženja (komercializacija lastnine) predlagali komercializacijo pravic članstva v samoupravnem podjetju (kooperativi) (Sertel, 1982; Dow 1986), vendar pa takšen trg vstopnih in izstopnih pravic ni niti praktično izvedljiv (delavci bi vendarle ob tem morali prodajati tudi svoje deleže v profitu oz. izgubi in premoženjske deleže) niti ne razrešuje zastavljenega problema pravzemanja tveganja pri različnih distribucijah dohodka v podjetjih, ki so predmet delavčeve izbire (Putterman, 1988). Prednost delavske demokracije, ki ostaja v samoupravnem podjetju, in izboljšanje njegove ekonomske učinkovitosti sta mogoča samo, dokler delavci lahko izbirajo med različnimi oblikami podjetja (delavskimi, javnimi in privatnimi). Samo pri predpostavki svobodne izbire dobimo namreč relativno homogeno in neprotislovno strukturo zaposlenih (pri vstopu v samoupravno podjetje delavci preprosto prevzamejo določena pravila igre). To pa je po drugi strani mogoče samo tedaj, če se delavci lahko svobodno odločajo med alternativnimi oblikami podjetij (javna, privatna, kooperativna), kar pa je mogoče samo v t.i. mešanem ekonomskem sistemu (javni, privatni in kooperativni sektor).

Samoupravni sistem dopušča potemtakem določeno blagovnost in transferbilnost samo na področju delovne sile (human capital), pa še tod je mogoče analizo

konsistentno izpeljati samo ob predpostavki mešanega ekonomskega sistema, ker sicer ni zadovoljena predpostavka svobodne izbire. Nasprotuje pa se takšni rešitvi na področju kapitalskega premoženja podjetja, če seveda tudi tukaj ohranimo predpostavko, da v njem ni mogoča privatizacija (lastninske spremembe, transferbilnost in blagovnost lastninskih pravic). Z drugimi besedami: samoupravne kooperative so lahko proizvodno učinkovite z vidika zaposlenih delavcev predsem zato, ker so obrobne in ker je mogoč svoboden izbor in prehod med »normalnimi« in »kooperativnimi« podjetji oz. gospodarskimi sektorji (blagovnost delovne sile). Vendar pa to ni dovolj, kajti dokler niso zagotovljene blagovnost in transferbilnost kapitala, blagovnost premoženja podjetja in njegova komercializacija na trgu kapitala, samoupravna podjetja ne morejo postati tako učinkovita kot »normalna« kapitala podjetja, ki to možnost spremenjanja kapitala zavirajo (nacionalizacija – privatizacija). Samo v tem primeru je namreč mogoče izoblikovati takšen portfelj, ki zagotavlja ustrezno fleksibilnost podjetja, predvsem pa diverzifikacijo lastnine, jasnejšo razmejitev odgovornosti za upravljanje in prevzemanje tveganja poslovanja ter kvalitetnejši nadzor nad poslovanjem, ki je podprt tudi s povsem razpoznavno lastninsko funkcijo.

V literaturi obstaja zanimiva alternativna opcija trgu in blagovnosti lastninskih pravic, ki jo je najbolj razvil Elerman (Elerman, 1985). Elerman namreč nasprotuje klasični teoriji lastninskih pravic in tradicionalni povezanosti lastninske in nadzorne funkcije v podjetju. Elerman meni, da pravica organiziranja, obdelave poslovnega načrta in nadzor nad njegovim izvajanjem, pravica prisvajanja celotnega proizvoda in rezidualnih velikosti, kot je na primer dobiček, vključno s prevzemanjem tveganja, pripada članom kolektiva glede na njihov položaj v podjetju. Na drugi strani pa vse te pravice in odgovornosti ne pripadajo tradicionalnim lastninskim pravicam in lastnikom, kot to zagotavlja teorija lastninskih pravic. Izhodišče kakršnegakoli nadzora in upravljalških pravic potemtakem ne pripada lastnini kapitala kot taki (to je namreč nenaravno stališče z vidika antropološke in socialne strukture družbe po Elermanu), temveč delovni funkciji in pravici do dela, ki pripada enakopravno vsem zaposlenim v podjetju (v idealnem primeru gre preprosto za predpostavko polne zaposlenosti). Z drugimi besedami: vsi zaposleni v podjetju imajo absolutno pravico do participacije (samoupravljanja), nadzora in prisvajanja premoženja in tržnega dobitka, kar Elerman preprosto imenuje »delavska teorija lastnine«.

To je kajpada normativni teoretski pristop (takšni so pravzaprav vsi radikalni poizkusi institucionalizacije samoupravne ekonomike), ki pa ima dozdej tudi zanimive praktične rezultate pri prevzemanju tovarn s strani delavcev oz. njihovem nakupu delnic po sistemu ESOP (employee stock ownership plan), o čemer je pisala Petrinova v prejšnji številki TiP. Na tem mestu je treba opozoriti tudi na Dahlovo politološko dopolnitev radikalne delavske demokracije, ki takšno »demokracijo delovnega mesta« dopolnjuje s širšo »demokratizacijo civilne družbe« (Dahl, 1985).

Če so delavci sočasno lastniki in imajo v rokah tudi nadzorne funkcije podjetja in če na drugi strani delujeta tudi trg kapitala in dela v smislu transferbilnosti lastnine, diverzifikacije rizika, konkurenške nadzorne funkcije, svoboda izbire zaposlitve ipd., potem ni nobene bistvene razlike med podjetji z različnimi lastninskimi strukturami. Delavci se lahko tudi v samoupravnem podjetju obnašajo kot vsi kapitalski lastniki (delavske delnice kot tržne delnice), le da hkrati na trgu sami sebi »prodajajo« tudi svojo delovno silo zaradi kakovostnejše in racionalnejše alokacije virov. Marksistična analiza v tem vidi kajpada reprodukcijo družbene

(delavske) alienacije, medtem ko z vidika blagovnosti delovne sile in podjetniškega premoženja govorimo predvsem o pomembnosti svobodne izbire zaposlitve in alokacije virov na trgu kapitala.

Dosedanje negativne izkušnje v javnem in kolektivnem sektorju temeljijo prav v omejeni vlogi trga, posebno trga kapitala, tako da je s tega vidika zahteva po deregulaciji, povečanje vloge trga in konkurence) izhodišče za uveljavljanje večje vloge tržnosti lastninskih pravic. V dosednji analizi smo že omenili nekatere izkušnje javnih in privatnih podjetij (Pryke, 1982), ki dokazujejo, kako preprosta sprememba lastninskih pravic iz javnega v privatni sektor ni dovolj za izboljšanje ekonomske učinkovitosti (Milliward, Parker, 1986), ker je večja učinkovitost podjetij odvisna predvsem od konkurence, blagovosti, tržnosti resursov (Kay, Thompson, 1986), izboljšanja menedžmenta in podjetništva (Bajt, 1988) ter učinkovitosti države (Price, 1986).

Za socialistične države je značilno, da tržne institucije niso razvite in da zato obstaja velika razlika med obstoječo in potencialno alokacijo virov, ki je potrebna za maksimizacijo družbene blaginje. To z drugimi besedami pomeni, da je razmerje med lastninsko strukturo, podjetništvom (menedžerstvom) in ekonomsko učinkovitostjo najslabše in najbolj neracionalno. Podjetniško funkcijo je mogoče sicer razvijati ob različnih lastninskih strukturah, tako se je posebno v osemdesetih letih pričel, delno tudi na temeljih samoupravne ekonomike, razvijati koncept »podjetniškega socializma«, katerega avtor je najverjetneje madžarski ekonomist T. Liska v šestdesetih letih (Bersoy, 1982). Predpostavka Liskinega modela je vzpostavljene »osebne družbene lastnine«. Gre za to, da se družbena lastnina ponuja najučinkovitejšim podjetniškim skupinam, medtem ko je Nutti ob tem opozoril na finančne institucije in vrednotenje kapitala (premoženja), ki je potrebno za pravično in učinkovito razdelitev profita (Nutti, 1988), Kornai pa je videl osrednji problem predvsem v razmejitvi tveganja in nadzornih funkcij med državo in podjetniškimi skupinami oz. menedžerji (Kornai, 1982). Na najboljših poteh teh teoretskih iskanj je tudi kasnejša Bajtova analiza kolektivne družbene lastnine v samoupravnem podjetju (Bajt, 1988).

Trg je kajpada mogoče kombinirati z različnimi političnimi sistemi (od parlamentarne demokracije do vojaške diktature), vendar pa se socialistična družba od njih razlikuje vsaj v dveh lastnostih:

1. socialistično gospodarstvo ne temelji na privatni lastnini in privatnem podjetništvu, temveč na javni lastnini (državna ali družbena lastnina) in državnem oz. kolektivnem (samoupravnem) podjetništvu;

2. socialistično gospodarstvo ni ekonomsko avtonomno, temveč je podrejeno političnim odnosom (politika dominira prek ekonomskih institucij in funkcij, kot so lastnina, organizacija, upravljanje...).

Lenin je to dovršeno jasno definiral: socialistična ekonomika je skoncentrirana politika partijskih oblasti. Socializem bi namreč s političnoekonomskega vidika lahko najpreprosteje definirali kot politični projekt komunistične partije, kako sprejeti in reproducirati (ekonomsko) oblast, medtem ko je skrajni uspeh njegovega reformiranja in redefiniranja na povsem drugem koncu – socializem je s tega vidika zgolj socialni program demokratsko izbrane vlade v okviru družbenega sistema s tržnim gospodarstvom, pravno in socialno državo in civilno družbo (Kovač, 1988). Radikalizacija te družbene alternative pomeni kajpada opuščanje socializma, ker so vse temeljne predpostavke socialistične družbe (koncept »delovne družbe«, specifičnost »socialističnih produkcijskih odnosov«, družbena lastnina, samoupravljanje, delitev po delu, avantgardnost komunistične partije in

enkratnost marksistične analize) ali propadle, ali pa so postale ekonomsko neučinkovite, politično neligitimne ter zgodovinsko neuporabne.

Temeljna značilnost »svobodnega tržnega sistema« je, da vsak ekonomski subjekt nosi v sebi določen ekonomski (samo)interes da se prilagodi tržnim (cenovnim) informacijam (načelo konkurence) ter prevzema tveganje svojega delovanja (načelo lastnine). V obstoječi socialistični družbi je kajpada izgubljena povezanost med cenami in dohodki producentov (Hayek, 1976), povsem nejasna pa je tudi povezanost med lastnino, nadzorom upravljanja in tveganjem poslovanja, saj si socialistična družba preprosto ne more privoščiti popolne tržne rešitve, če ne želi na drugi strani opustiti socialističnih načel. Tržno gospodarstvo namreč zahteva, da podjetje postane blago, ki se mora prodajati in kupovati po določeni ceni. To pa pomeni, da se premoženje podjetja komercializira, saj lahko samo cenovni mehanizem na trgu kapitala omogoči realno vrednotenje podjetniškega premoženja in spodbuja racionalno obnašanje »upravljalcev« in »lastnikov« s prisvajanjem profita in prevzemanjem tveganja.

Družbena lastnina s tega vidika ni združljiva z »integralnim trgom« (trg kapitala...), kjer bi se lahko trgovalo s podjetniškim premoženjem, saj se družbena sredstva lahko samo redistribuirajo (gre za enega samega lastnika), pri čemer lahko upoštevamo ekonomsko ceno »družbenega kapitala« ali pa tudi ne. Podobno tudi samoupravljanje, ki temelji na pravici do dela, postane nesmiselno v podjetju z mešano lastnino kot dominantno obliko lastninske strukture v »tržni družbi« (ne gre zgolj za »mešanje« družbene in privatne lastnine, kot predvideva zakon o podjetjih, temveč za »cross-ownership«, sestavljen iz javnega, privatnega in kooperativnega lastninskega deleža). Staro upravljalško načelo, na katerem je grajena vsa filozofija samoupravne ekonomike: 1 delavec = 1 glas, se mora v kapitalsko strukturiranem podjetju prilagoditi novim »pravilom« kapitala in podjetništva po načelu 1 enota kapitala = 1 glas. Tako tudi delitev po delu postane nesmiselna, če obstajata trg kapitala in dela in če se prisvoja dohodek na temelju dela, podjetništva in lastnine. Z drugimi besedami: vsi relevantni temelji »socialističnih produkcijskih odnosov« so s tem porušeni ali pa transformirani prek kritične meje.

Če izhajamo iz teze, da je družbena in ekonomska kriza socialistične družbe v veliki meri pogojena s krizo koncepta in načinom funkcioniranja »socialistične« državne oz. družbene lastnine in da na drugi strani ne obstaja nikakršna apriorna zavezanost fenomenu socializma (državna oz. družbena lastnina kot politično ideološki projekt komunistične partije), potem lahko sistematiziramo dva pristopa »operacionalizacije« družbene lastnine:

1. pristop reševanja državne oz. družbene lastnine (model obresti na poslovni fond, model trga delovne sile, model samoupravnega podjetništva, ...);
2. pristop ukinjanja državne oz. družbene lastnine (model družbenega kapitala, model tripartitne lastninske strukture, model privatizacije, model javnega holdinga, model delavskih delnic...).

Oba pristopa zanikata dosedANJI »nelastninski« koncept družbene lastnine in ponujata kajpada teoretske in praktične napotke premagovanja temeljnih problemov lastninske strukture: upravljanja, nadzora in prevzemanja tveganja v okviru podjetniško menedžerskih in finančno premoženjskih funkcij. V jugoslovanski strokovni javnosti se je v zadnjih dveh letih pojavilo nekaj modelov »operacionalizacije« družbene lastnine, ki so šele v letu 1990 dobili tudi politično povsem razpoznavne oblike privatizacije (med prvimi so se zanjo zavzemali S. Popović, V. Gligorov in B. Kovač).

Vse dosedanje analize so dokazale številne tehtne pomisleke in omejenosti različnih »operacionalizacij« družbene lastnine: družbena lastnina in samoupravljanje namreč zahtevata socialno in poslovno integracijo (združevanje), finančno reprodukcijo dejanskih ali kvazikreditnih odnosov do družbe oz. države, oboje pa vodi ali v etatistični ekonomski sistem ali pa v opuščanje tržnih rešitev (Kovač, 1988-a; Gligorov, 1989-b). Oblikovanje javnega in privatnega sektorja ni sporno, če imamo izoblikovan politični konsenz o popolni svobodi vzpostavljanja privatnega sektorja (zanj so bistveni davčni sistem, pravna varnost, finančne institucije...), problematičen pa je mešan sektor oz. mešana lastnina (mešana podjetja v naši zakonodaji) in možen prehod iz ene oblike lastnine v drugo obliko (nacionalizacija – privatizacija).

Načelno imamo opraviti z dvema pristopoma reševanja družbeno lastninskega modela:

1. finančni pristop (finančna konsolidacija), ki se zavzema za kapitalsko organizacijo podjetja v obliki holding kapitalske organizacije, delavskih in tržnih delnic in javnih (demokratskih) finančnih institucij (na primer pokojninski sklad);

2. podjetniški pristop (menedžerski socializem) pa prisega na učinkovitejšo podjetniško eksploatacijo »družbenega kapitala« med alternativnimi podjetniškimi skupinami v okviru notranjega in zunanjega podjetništva.

Teoretsko in zgodovinsko je mogoče pokazati, da sta trg kapitala in trg delovne sile povezana s privatno lastnino, ki očitno najbolj jasno opredeljuje nosilca (subjekta) lastnine, njegovo poslovno odgovornost, podjetniško motiviranost, prevzemanje tveganja in premoženjsko deljivost (lastninsko diverzifikacijo) v podjetju. Čeprav je mogoče modelirati in institucionalizirati trg kapitala tudi v pogojih družbene lastnine in celo dokazovati njegovo večjo učinkovitost in pravičnost (posebno pri progresivni obdavčitvi prometa kapitala), pa vendarle sistem privatne lastnine zagotavlja ustrezno ekonomsko učinkovitost, finančno normalizacijo premoženja podjetja, podjetniško iniciativnost in tržno konkurenčnost (Brus-Laski, 1989). Z drugimi besedami: privatizacija družbene lastnine je najučinkovitejše sredstvo normalizacije socialističnih podjetij in vzpostavljanja tržnega gospodarstva. Tržno gospodarstvo pa se dejansko uveljavi šele takrat, ko tudi podjetje postane blago in ko lastnina dobi svojega nosilca in postane transferbilna (nacionalizacija-privatizacija).

Družbena lastnina, ki je opredeljena kot last vseh (materialna osnova dela) in nikogar (kot kriterij prisvajanja), ne omogoča niti določitve nosilca lastnine niti jasne opredelitve, kdo sprejema tveganje poslovanja in kdo nadzira poslovne odločitve. Če upoštevamo teoretsko in zgodovinsko dejstvo, da imamo dejansko opraviti samo z dvema alternativnima lastninskima sistemoma – privatno in javno lastnino, potem bi lahko družbeno lastninski sistem dejansko razdelili v tri sektorje:

a) javni sektor z državnim premoženjem (infrastrukturne dejavnosti, veliki sistemi bazične in predelovalne industrije) zajema podjetja z veliko kapitalno intenzivnostjo, naravne ali tržne monopole in majhno diverzifikacijo proizvodnje, kjer država zadrži demokratičen nadzor nad poslovanjem (t. i. javnost poslovanja) in prevzema tveganje poslovanja;

b) mešani sektor (podjetja z javnim in privatnim kapitalom) zajema srednja in manjša podjetja glede na angažirani kapital in število zaposlenih ter pristaja na različne oblike privatizacije (holding podjetje, tržne delnice, menedžment buy-out...);

c) privatni sektor brez kakršnihkoli omejitev, ki temelji na majhnih podjetjih in njihovi organski rasti ter diverzifikaciji.

Vsekakor bo pri nadaljnjem spreminjanju »socialističnega« gospodarstva in njegovi »rekapitalizaciji« lastninsko vprašanje osrednji problem prihodnjih političnih oblasti. Postopnost in odprtost (alternativnost) različnih modelov privatizacije pa bosta bržkone osrednje pragmatično vodilo, ki ga bodo morali upoštevati tako z leve kot desne politične alternative.

LITERATURA:

1. Alchian A., Demsetz H. (1973), Property rights paradigm, *Journal of Economic History*, No. 33.
2. Alchian A. (1969), Corporate management and property rights, v Manne H. eds., *Economic policy and the regulation corporate securities*, SAS, Washington D. C.
3. Aylen J. (1987), Privatisation in developing countries, *Economic impact*, No. 4
4. Baumol W. (1982), An uprising contestable markets in the theory of industry structure, *American Economic Review*, March
5. Boardman A., Vinning R. (1989) Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises, *The Journal of Law and Economics*, April
6. Bajt A. (1988), Samoupravna oblika družbene lastnine, *Globus*, Zagreb
7. Bonin J., Putterman L. (1987), The economics of cooperation and labour managed economy, *Fundamentals of Pure and Applied Economics*, vol. 14
8. Berony J. (1982), Tibor Liska s concept of socialist entrepreneurship, *Acta Economica*, No. 3-4
9. Berg E. (1987) Privatisation: Developing a pragmatic approach, *Economic Impact*, No. 1
10. Brus W., Laski K. (1989) Capital market and the problem of full employment, *European Economic Review*, No. 33
11. Cable J., FitzRoy F., (1980), Productive efficiency, incentives and employee participation: Some preliminary results from West Germany, *Kyklos*, No. 33
12. Demsetz H. (1983), The structure of ownership and the theory of the firm, *Journal of Law and Economics*, No. 26
13. Dow G. (1986), Control rights, competitive markets and the labour management debate, *Journal of Comparative Economics*, No. 58.
14. Dahl R. (1985), A preface to economic democracy, *University Press, Berkley*
15. Ellerman D. (1985), On the labour theory of property, *The Philosophical Forum*, No. 16
16. Estrin S. (1983), Self management: Economic theory and Yugoslav practice, *Cambridge University Press, Cambridge*
17. *Ekonomika politika* (1989)
18. Fama E., Jensen M. (1983) Separation of ownership and control, *Journal of Law and Economics*, No. 26
19. Forubotn E., Pejovitch S. (1970), Property rights and the behaviour of the firm in a socialist state: The example of Yugoslavia, *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Num. 30.
20. Farrell G., Hoerr J. (1989), The rush to ESOPs: Are they good for you? *Business Week*, 15. 5.
21. Ferfila B. (1989), *Ekonomija i politika društvene svojine, Privredni pregled*, Beograd
22. Gligorov V. (1988), The second best world, *Kulturni radnik*, br. 6
23. Gligorov V. (1989b), Razlozi za privatizaciju, *Ekonomika politika*, 20. 2.
24. Gligorov V. (1989), Rizik, svojina i poduzeće, *Naše teme*, v tisku
25. Georgescu Roegen N. (1981), *The entropy law and economic process*, Harward University Press, Cambridge, Massachusetts
26. Graham R., Clark O. (1986) *The new englightment*, Macmillan, London
27. Hirschman A. (1986), eds., *Rival views of market society and other essays*, Elisabeth Sifton Books, New York
28. Horvat B. (1989), A B C jugoslovenskog socijalizma, *Globus*, Zagreb
29. Hayek F. (1976), *Individualism and economic order*, Routledge, London
30. HM Treasury *Economic Progress* (1988), London
31. Hanke H. (1988), Privatisation: A peoples capitalism, *Economic Impact*, No. 2
32. Jensen M, Mecking W. (1976), Theory of the firm – managerial behaviour, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, No. 3
33. Kovač B. (1988-a), Reindividualizacija vlasništva u socijalizmu, *Naše teme*, br. 9
34. Kovač B. (1988-b), Ekonomske zakonitosti u socijalizmu, *Naše teme*, br. 7-8
35. Kovač B. (1986), Razvoj i promene u suvremenom kapitalizmu i njihov utjecaj na socijalizam kao svjetski proces, *Naše teme*, br. 7-8
36. Kovač B. (1989-a), Političko ekonomska uloga poduzetništva u socijalizmu, *Naše teme*, v tisku
37. Kovač B. (1989-b), Privatizacija i preduzetništvo kao pravci reforme, *Privreda u reformi*, zbornik, *Ekonomika*, Beograd

38. Kovač B. (1990), *Rekviem za socializem*, Državna založba, Ljubljana
39. Kay J., Thompson D. (1986), Privatisation: a policy in search of rational, *Economic Journal*, March
40. Kaulmann T. (1987), Managerialism versus the property rights theory, v Bamberg G., Spremann K., eds., *Agency theory – information and incentives*, Macmillan, New York
41. Kornai J. (1982), *On Tibor listak's concept of entrepreneurship*, *Acta Oeconomica*, No. 3–4
42. Kalodjera D. (1988), Postoji li alternativni oblik društvenog vlasništva, *Kulturni radnik*, br. 6
43. Labus M. (1987), Društvena ili grupna svojina, *Naučna knjiga*, Beograd
44. Labus M., Vujović D. (1989), Privredna reforma od manifesta do konkretnog programa, *Privredna reforma*, zbornik, Ekonomika, Beograd
45. Mises L. (1979), *Socialism, An economic and sociological analysis*, Liberty Classics, Indianapolis
46. Mishan E. (1982), *Introduction to political economy*, Hutchinson, London
47. Muth J. (1961), Rational expectation and the theory of price movement, *Econometrica*, July
48. Millward R., Parker D. (1983), Public and private enterprise, Comparative behaviour and relative efficiency, v. R. Millward, Parker D., Rosental L., eds., *Public sector economics*, Longman, London
49. Marlow M. (1986), Private sector shrinkage and the growth of industrial economics, *Public Choice*, No. 49
50. Nutti D. (1988), Competitive valuation and efficiency of capital investment in the socialist economy, *European Economic Review*, No. 2–3
51. Okun R. (1986), The benefits of deregulation, *Economic Impact*, No. 3
52. Putterman L. (1988), The firm as association versus the firm as commodity, Efficiency, rights and ownership, *Economic and Philosophy*, No. 2
53. Picot A., Kaulmann T. (1989), Comparative performance of government owned and privately owned industrial corporations, Empirical results from six countries, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, June
54. Prašnikar J. (1989), Delavska participacija in samoupravljanje v deželah v razvoju, *Komunist*, Ljubljana
55. Price C. (1986), Privatizing British Gas: Is regulatory framework adequate? *Public Money*, June
56. Pryke R. (1982), The comparative performance of public and private enterprise, *Fiscal Studies*, July
57. Privatization (1989), *World development*, May
58. Popović S. (1989), Pravci promena ekonomskog i političkog sistema Jugoslavije, *Ekonomika misao*, br. 1
59. Report (1986–1987), OFTEL, Report of director General of Telecommunication, London
60. Ribnikar I. (1989), Finančni vidik lastnine in upravljanja, neobjavljeno
61. Sen A. (1979), The impossibility of Paretian Liberal, v. Hahn, Hollis, *Philosophy and economic theory*, Oxford University Press, Oxford
62. Sertel M. (1982), Workers and incentives, North Holland, Amsterdam
63. Tajnikar M. (1988), Ekonomski vidiki gospodarjenja z družbenim kapitalom, v *Pravno spreminjanje družbeno lastninskih razmerij*, Institut za delo, Pravna fakulteta, Ljubljana
64. Vickers J. (1988), Regulation of privatised firms in Britain, *European Economic Review*, No. 2–3
65. Weindenbau L. (1987), The benefits of deregulation, *Economic Impact*, No. 5