

# Država kot dober gospodar

Družbeno odgovorno upravljanje  
podjetij v državni lasti

**Rado Bohinc, urednik**

2019

Rado Bohinc, urednik

**Država kot dober gospodar**

Družbeno odgovorno upravljanje podjetij v državni lasti

Avtorji: Rado Bohinc, Andrej Rus, Anja Strojini Štampar, Mejra Festić, Neven Borak, Polona Pašić, Borut Bratina, Barbara Rajgelj

Izdajatelj: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV in Gibanje za družbeno odgovornost.

Za založbo: Hermina Krajnc

Copyright FDV, 2019

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Recenzenta: Bojan Tičar in Polona Domadenik

Jezikovni pregled: Majda Degan

Naslovnica: Tanja Radež

Prelom: ZaVi

Tisk: tiskarna Cicero

Knjiga se tiska na način sprotnega tiska.

---

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

005:334.724.6

DRŽAVA kot dober gospodar : družbeno odgovorno upravljanje podjetij v državni lasti / [avtorji Rado Bohinc ... et al.] ; Rado Bohinc, urednik. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, Založba FDV : Gibanje za družbeno odgovornost, 2019

ISBN 978-961-235-876-1 (Založba FDV)

1. Bohinc, Rado, 1949-

299379456

## Kazalo

Urednikov predgovor: Zakaj in od kod 10 zahtev za družbeno odgovornost? <i>Rado Bohinc</i> .....	5
Nekaj predlogov za večjo družbeno odgovornost pri upravljanju državnega premoženja <i>Rado Bohinc</i> .....	17
Državna lastnina kot renta sedanje ali kot priložnost naslednjih generacij? <i>Andrej Rus</i> .....	49
Kritična analiza zakonov o SDH in DUTB ter predlogi za prenovu <i>Anja Strojín Štampar</i> .....	79
Reševanje bank v globalnem okolju kot posledica slabega korporativnega upravljanja <i>Mejra Festić in Neven Borak</i> .....	113
Pomen korporativnega upravljanja bank glede na lastništvo bank <i>Mejra Festić, Polona Pašić in Borut Bratina</i> .....	133
Problem izključitve delavcev od soupravljanja v organih bank <i>Barbara Rajgelj</i> .....	169
O avtorjih .....	199



# Zborniku na pot

## Uvod

Kot navaja OECD za Slovenijo, je precejšen neposreden in posreden nadzor države nad velikim številom pomembnih podjetij preteklim političnim vladam do sedaj omogočal pomembno in včasih nejasno vlogo. Odsotnost močne lastniške funkcije in dobrega korporativnega upravljanja v posameznih podjetjih povečuje tveganja za neučinkovitost in nekonkurenčnost podjetij ter za njihovo izrabo za doseganje prikritih političnih ciljev.<sup>1</sup>

Podjetja v lasti države (PLD)<sup>2</sup> imajo v Sloveniji velik delež v gospodarstvu (v samem vrhu od držav OECD) in pomembno vlogo v družbenem razvoju. Izboljšanje korporativnega upravljanja je zato eden od ključnih razvojnih izzivov; boljše korporativno upravljanje slovenskih PLD ne le povečuje njihov donos in vrednost, ampak tudi pomembno prispeva k uresničevanju razvojnih in drugih strateških ciljev države in k uresničevanju javnega interesa.

Po stališčih OECD mora država zagotoviti, da se državno premoženje upravlja skladno s Smernicami OECD o korporativnem upravljanju podjetij v državni lasti in z zakonodajo o gospodarskih družbah, ki mora biti skladna z Načeli korporativnega upravljanja OECD. OECD tudi izrecno navaja, da mora država zagotoviti imenovanje strokovnih in usposobljenih članov v nadzorni svet SDH in nadzorne svete PLD. Oboje, tako skladnost ureditve PLD s navedenimi Smernicami OECD kot tudi skladnost korporacijske zakonodaje z navedenimi Načeli OECD in posebej tudi kadrovanje v organe PLD, je predmet proučevanja v tem zborniku.

Zbornik DRŽAVA KOT DOBER GOSPODAR, *Predlogi za boljše korporacijsko upravljanje podjetij v državni lasti*, razčlenjuje številna izpostavljena vprašanja z naslednjimi prispevki:

<sup>1</sup> OECD, Korporativno upravljanje, ZAGOTAVLJANJE UČINKOVITEGA UPRAVLJANJA IN PRIVATIZACIJE PODJETIJ V DRŽAVNI LASTI, May 2015, <https://www.oecd.org/policy-briefs/slovenia-ensuring-effective-management-and-privatization-of-state-owned-enterprises-SI.pdf>.

<sup>2</sup> Ko uporabljam izraz podjetja v lasti države imam v mislih tudi podjetja njeni posredni lasti torej podjetja v lasti Slovenskega državnega holdinga

- Dr. Rado Bohinc: *Nekaj predlogov za večjo družbeno odgovornost pri upravljanju državnega premoženja*
- Dr. Andrej Rus: *Državna lastnina kot renta sedanje ali kot priložnost naslednjih generacij?*
- Dr. Anja Strojín: *Kritična analiza zakonov o SDH in DUTB ter predlogi za prenovu*
- Dr. Mejra Festić in Neven Borak: *Reševanje bank v globalnem okolju kot posledica slabega korporativnega upravljanja*
- Dr. Mejra Festić, Polona Pašić in Borut Bratina: *Pomen korporativnega upravljanja bank glede na lastništvo bank*
- Dr. Barbara Rajgelj: *Problem izključitve delavcev iz soupravljanja v organih bank.*

Zbornik temelji na raziskovalnem delu avtorjev na različnih projektih.<sup>3</sup> Nanizani so številni predlogi za izboljšave zakonodaje, ki ureja upravljanje podjetij v državni lasti predvsem ZSDH-1 in ZGD-1 – tako glede pristojnosti vlade in DZ in razmejitve njunih regulatornih in lastniških pristojnosti kot tudi glede strožje družbene odgovornosti na tem področju. V nadaljevanju sledi zgoščena predstavitev nekaterih zanimivejših vsebin iz prispevkov v tem Zborniku.

## Uresničevanje javnega interesa

Dr. Andrej Rus v svojem prispevku *Državna lastnina kot renta sedanje ali kot priložnost naslednjih generacij* aktualizira dilemo o tem, ali smo zares soočeni z umikom države iz gospodarstva ali ne morda s premikom države v gospodarstvo, pri čemer navaja argumente za eno in drugo. Kot izziv tradicionalni agencijski teoriji izpostavlja t. i. »stewardship theory«, ki jo povezuje z odgovornostjo sedanje do naslednjih generacij. Utemeljuje še, da je napačno uporabljati izraz »upravljanje kapitalskih naložb«, saj gre dejansko za upravljanje podjetij; ne gre torej zgolj za finančne operacije, temveč za uspešno upravljanje podjetij, katerih lastnik je država. Ključna je tu razvojna funkcija državnega premoženja v njenih podjetjih, ki mora prispevati k uresničevanju zastavljenih razvojnih in drugih strateških

<sup>3</sup> Projekt ARRS, Korporativno upravljanje družb v državni lasti, sodobni izzivi in dileme za Slovenijo in EU, dr. Rado Bohinc, nosilec projekta.

ciljev. S tega vidika je vse premoženje v lasti države strateško in strategija, ki podjetja razvršča po pomenu, izgubi svoj smisel.

Avtor meni, da se je treba vrniti k izhodiščnemu vprašanju, in sicer, kaj hočemo. Ali hočemo državna podjetja obravnavati kot instrumente generiranja donosov za polnjenje proračuna ali pa bomo državna podjetja vpeli v strategijo gospodarskega in družbenega razvoja. Dilema je torej med eksploatacijo in privatizacijo kapitalskih naložb države ali pa pametnim in razvojnim upravljanjem državnih podjetij. Kot kaže, je slednjo alternativo izbrala večina evropskih in azijskih držav, še zlasti tistih, ki so se odločile, da bodo skušale slediti idealom kapitalizma napredka.<sup>4</sup>

Eden od osrednjih namenov ZSDH-1 je zmanjšati stroške upravljanja ter dolgoročno povečati donosnost in vrednost teh naložb za uresničitev gospodarskih in razvojnih ciljev ter ciljev javnega interesa. Povečanja donosnosti ter vrednosti naložb mora biti torej v funkciji doseganja gospodarskih in razvojnih ciljev pa tudi ciljev javnega interesa.

Med nameni zakona izrecno ni določeno uresničevanje ciljev, povezanih z upravljanjem državne infrastrukture RS, in drugih razvojnih in varnostnih ciljev, niti ne doseganje kakovostnejših, cenejših in dostopnejših javnih storitev, ki jih izvajajo PLD, čemur mora biti povečevanje donosov podrejeno. ZSDH-1 tudi ne določa, na kakšen način SDH pri strateških in pomembnih naložbah poleg gospodarskih ciljev dosega tudi razvojne in druge cilje (sklicuje se na Strategijo upravljanja naložb, ki tudi ne odgovori na vprašanja sledljivosti in merljivosti uresničevanja teh ciljev. Zakon tudi nima določb v poglavju o korporativnem upravljanju, ki bi k temu zavezovale poslovodstva in nadzorne svet PDL, tako da so ta zavezana zgolj k ravnanju v dobro družbe in ne v javnem interesu.

Metodološka neizpeljanost merljivosti uresničevanja javnega interesa in neprilagojenost korporacijskopravne zakonodaje glede tovrstnih dolžnosti poslovodstev so ovira uresničevanju tega namena iz ZSDH-1, kar je podrobneje razdelano v Zborniku.

---

<sup>4</sup> Dr. Andrej Rus, Državna lastnina kot renta sedanje ali kot priložnost naslednjih generacij

## Korporativno upravljanje SDH, kolizija z ZGD-1

Dr. Anja Stojin v prispevku *Kritična analiza zakonov o SDH in DUTB ter predlogi za prenovo* primerja ureditev korporacijskega upravljanja v dveh, po namenu sorodnih pravnih osebah SDH in DUTB ter ugotavlja pomembne razlike in nedoslednosti. Utemelji nevzdržnost različnih pristopov in standardov v postopkih upravljanja, posebej kadrovanja. Razčleni prednosti in šibkosti enotirnega (DUTB) v primerjavi z dvotirnim sistemom upravljanja (SDH), ko gre za državo kot ustanovitelja osebe, ki upravlja državno premoženje.

Avtorica izhaja iz tega, da je učinkovito upravljanje gospodarskih družb ena izmed osrednjih tem, s katerimi se v Sloveniji ukvarjamo vse od začetka lastninskega preoblikovanja podjetij v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja. Razvoju dobrih praks korporativnega upravljanja je nekoliko z zamikom sledilo tudi upravljanje kapital-skih naložb države, ki pa se v praksi še vedno sooča z mnogimi izzivi. Sklepno ugotovi, da analiza pravnih značilnosti enotirnega sistema upravljanja nikakor ne vodi v zaključek, da enotirni sistem upravljanja ni primeren za družbe v državni lasti, saj prav tako omogoča doseganje ciljev državnega lastništva, ki morajo biti jasno in pregledno določeni (prva smernica OECD). Izhajajoč iz njegovih pomanjkljivosti, bi morali v primeru državnih naložb zaradi ustreznega upravljanja konflikta interesov in zaradi uveljavljanja odgovornosti članov organov vodenja in nadzora enotirni sistem urediti z višjo stopnjo normiranosti in kogentnosti s ciljem boljšega korporativnega upravljanja in večje preglednosti delovanja družbe.<sup>5</sup>

Številne omejitve pri upravljanju SDH in razpolaganju z naložbami krepijo lastniške pristojnosti države kot regulatorja in rahljajo ločitev med lastniškimi in regulatornimi funkcijami države. Odstopanja od splošne ureditve upravljanja po ZGD-1 so tolikšna, da lahko govorimo o povsem specifični ureditvi upravljanja delniške družbe v lasti države, kar je v marsičem nepotrebno in nasprotno splošnim načelom korporacijskega prava.

---

<sup>5</sup> Dr. Anja Stojin v prispevku: *Kritična analiza zakonov o SDH in DUTB ter predlogi za prenovo*

SDH je delniška družba in se zanj uporabljajo določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, če ni z ZSDH-1 določeno drugače (člen 24/2 ZSDH-1). Drugače pa je določeno marsikaj, tako npr. naslednji postopki in pristojnosti:

- Naloge in pristojnosti skupščine SDH v skladu z določbami ZSDH uresničuje vlada (38. člen ZSDH-1).
- Sestava nadzornega sveta SDH je po 39. členu ZSDH povsem drugačna, kot to določa zakon, ki ureja gospodarske družbe.
- Postopek imenovanja članov nadzornega sveta SDH je političen; vse člane nadzornega sveta SDH imenuje državni zbor na predlog vlade.
- Ministra, pristojna za finance in za gospodarstvo, ter predsednik Komisije DZ RS za nadzor javnih financ se lahko udeležijo seje nadzornega sveta SDH. To je dodaten povsem nesprejemljiv in nekoristen ter zato tudi redko uporabljen vzvod vladnega obvladovanja SDH.
- Za organe SDH so zavezujoče določbe politike upravljanja naložb (31. člen ZSDH), h kateri da soglasje nadzorni svet, ki je politično imenovan organ SDH.

Ta ureditev je v Zborniku razčlenjena tako z vidika skladnosti korporacijsko pravnih pravil (npr. določbe ZGD-1 o odgovornosti direktorjem za ravnanje v dobro družbe) kot tudi z vidika ločenosti regulatornih od lastniških funkcij države. Še več, ZSDH v 20. členu izrecno tudi določa, da morajo organi družb s kapitalsko naložbo države pri svojem opravljanju funkcij ravnati izključno v interesu družb, v katerih imajo funkcijo; ZSDH-1 ne izključuje nalog, obveznosti in odgovornosti, ki jih imajo po zakonu, ki ureja gospodarske družbe.

## Ločitev lastniških in regulatornih funkcij

Namen ZSDH-1 je med drugim tudi doseči ločitev funkcije države kot lastnice kapitalskih naložb od drugih funkcij države (nasprotje interesov, izkrivljanje konkurence na trgih in neenakopravna obravnavna družb). Ta namen ni v celoti uresničen, ker je ZSDH-1 glede tega vprašanja do neke mere sam v sebi nasprotujoč. Na eni strani razglša načelo ločenosti, na drugi pa ga onemogoča, saj regulatorjem (vlada, državni zbor) izrecno nalaga izvajanje lastniških pristojnosti.

SDH razpolaga povsem samostojno le s portfeljskimi naložbami, za razpolaganje z drugimi naložbami pa veljajo zakonsko določene omejitve. SDH pridobiva kapitalske naložbe in z njimi razpolaga skladno s sprejeto strategijo (28. člen ZSDH) in na podlagi letnega načrta upravljanja kapitalskih naložb (podrobni cilji SDH pri upravljanju posameznih naložb ter ukrepi in usmeritve, 30. člen ZSDH), h kateremu daje soglasje vlada RS. S tem ko vlada predlaga celoten nadzorni svet, se ta ločnica med regulatorno in lastniško funkcijo ne vzpostavlja, ampak prav nasprotno. Izvršilna oblast hkrati z regulatorno funkcijo zadržuje tudi najpomembnejše lastniške pristojnosti, vključno s kadrovske. Minister za finance izvaja nadzorstveno funkcijo nad delom nadzornega sveta SDH.

Čeprav se vlada po smernicah OECD ne sme vmešavati v vsakodnevno vodenje družb v državni lasti, je splošno znano, da se je vmešavanje politike v vodenje družb nadaljevalo tudi po ustanovitvi SDH. Pritiske posameznih ministrstev na kadrovske in razvojne rešitve v podjetjih v državni lasti lahko ovrednotimo kot primere ravnanj, ki so izrazito nasprotna smernicam OECD in predvsem tudi ZGD-1. Zakonsko ureditev, po kateri vlada odloča o delitvi dobička SDH, povečanju ali zmanjšanju kapitala SDH, združitvah, delitvah preoblikovanjih, prenosih večje vrednosti premoženja, o spremembah statuta SDH itn., je torej treba spremeniti; prav tako je treba odpraviti neprikrito in prostodušno strankarsko kadrovanje v nadzorni svet SDH, ki je postalo splošno sprejemljiva stalnica v strankarskem delovanju.

Postavitev vlade kot skupščine delniške družbe je sicer ureditev, ki je po večinskem mnenju teorije večstransko sporna. V prvi vrsti je sporna z vidika položaja skupščine delničarjev v korporativnem upravljanju; skupščina je namreč zbor delničarjev in ne more biti zbor ministrov, ki niso delničarji. Ministri so vsi predstavniki iste države kot edinega delničarja. Vlada bi lahko bila le kolegij enega delničarja, to je države.

V Zborniku je podan utemeljen predlog, da bi zakon moral izrecno določiti, da ministrstva in vlada in DZ ne bi imeli več pristojnosti odločati o lastniških funkcijah države<sup>6</sup> v podjetjih v lasti

<sup>6</sup> Lastniške funkcije države sicer naštevajo smernice OECD v pogl. II/F, Država v vlogi lastnice, in sicer:  
- določitev pooblastil in stališč zastopnikom države na skupščinah delničarjev, ki glasujejo v imenu delnic SDH;

SDH. Lastniške pristojnosti bi morali poveriti posebnemu organu zunaj državnih organov, ki izvajajo pristojnosti regulatorja. Takšen organ – lahko bi ga poimenovali Svet za upravljanje kapitalskih naložb države – bi oblikovali na način, da bi predstavljal javni interes v najširšem smislu, hkrati pa bi moral biti sposoben prevzeti vso strokovno odgovornost. V svetu bi imeli predstavnike poleg vlade in DZ tudi Fiskalni svet, FURS, Računsko sodišče, Agencija za trg vrednostnih papirjev in za varstvo konkurence idr. Vlada le ugotovila sestavo, ne pa imenovala članov (razen svojih predstavnikov). Za člane Sveta bi morala veljati tudi enaka pravila odškodninske odgovornosti, kot jih za člane uprave in NS določa ZGD-1.7

Da bi se ublažilo pretežno politično kadrovanje, je v Zborniku tudi predlog, da je v zakonu o SDH treba določiti zahtevnejše izkustvene in izobrazbene pogoje ter omejitve nasprotja interesov za člane organov vodenja in PDL v upravljanju SDH (podobno, kot so predpisani za člane uprave SDH). Zakon bi moral določiti ničnost sklepa o imenovanju kot sankcijo za kršitev tega zakonskega pravila. Sankcija bi morala biti določena tudi za člane organa, ki je nezakonito odločitev o izbiri sprejel, in sicer kot posebna zakonska podlaga za krivdni odpoklic. Za člane nadzornega sveta in uprave SDH ter nadzornih svetov gospodarskih družb v upravljanju SDH mora ZSDH-1 določiti pogoje usposobljenosti, ki bi jih morali preverjati na državnem strokovnem izpitu, podobno kot to velja za revizorje, sodnike in odvetnike, stečajne upravitelje ter še za koga.<sup>8</sup>

---

- imenovanje in kandidiranje članov nadzornih svetov in upravnih odborov v SDH in PLD;

- poročanja, nadzor in ocenjevanje poslovanja družb v lasti SDH;  
 - dialog z zunanjimi revizorji in ustreznimi državnimi nadzornimi organi;  
 - nagrajevanja članov nadzornih svetov in upravnih odborov PLD

<sup>7</sup> Dr. Rado Bohinc, Nekaj predlogov za večjo družbeno odgovornost pri upravljanju državnega premoženja

<sup>8</sup> Dr. Rado Bohinc, Nekaj predlogov za večjo družbeno odgovornost pri upravljanju državnega premoženja

## Korporativno upravljanje bank

Mejra Festić<sup>9</sup> in Neven Borak v prispevku *Reševanje bank v globalnem okolju kot posledica slabega korporativnega upravljanja* ugotavljata, da se ne glede na lastništvo bank pri slabem korporativnem upravljanju posledice sanacije prevalijo v breme lastnikov in sistema. Za reševanje bank je mogoče uporabiti enega ali več; to so na primer: odpis ali konverzija kapitalskih instrumentov, prodaja poslovanja, ustanovitev premostitvene banke, izločitev sredstev (pravic in obveznosti) ter odpis in konverzija kvalificiranih obveznosti. Ukrepi za reševanje se štejejo za reorganizacijske ukrepe. Avtorica gotovi, da je globalizacija bančnega okolja poenotila regulativo in režime reševanja bank, kar pa ne zagotavlja finančne stabilnosti same po sebi ob obstoju enotnih režimov reševanja bank. Povečujejo se obremenitve bank, prispevki v sklad za reševanje (sistemskih) bank, hkrati pa se na drugi strani izpostavlja vprašanje morebitne preroguliranosti globalnega bančnega okolja.<sup>10</sup>

Mejra Festić, Polona Pašić<sup>11</sup> in Borut Bratina<sup>12</sup> v prispevku *Pomen korporativnega upravljanja bank glede na lastništvo bank* navedejo primere regulatorne strogosti, ki velja le za banke, kot posebne oblike gospodarskih družb, ne glede na javno ali zasebno lastništvo. V prispevkih so utemeljeni primeri iz predpisov bančne regulacije, ki bi bili povsem primerni tudi za podjetja v državni lasti večjega pomena (npr. infrastrukturna), kot npr. licenciranje potrebnih znanje ali celo soglasje regulatorja za člane organov vodenja in nadzora. Analizo dejavnikov korporativnega upravljanja in vpliv na poslovanje bank so avtorji razdelili v štiri tematske sklope. V prvem delu definirajo korporativno upravljanje kot del širšega gospodarskega konteksta. V drugem delu obravnavajo načela korporativnega upravljanja. V tretjem delu definirajo in ovrednotijo relacije med indeksom korporativnega upravljanja in posameznimi kazalniki (kazalnik zavezanosti, preglednosti in razkritij, skrbi za družbenike in

<sup>9</sup> Red. prof. Dr. Mejra Festić, redna profesorica, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Univerza v Mariboru; znanstvena svetnica Univerze na Primorskem.

<sup>10</sup> Mejra Festić in Neven Borak, *Reševanje bank v globalnem okolju kot posledica slabega korporativnega upravljanja*

<sup>11</sup> Dr. Polona Pašić, samostojni analitik.

<sup>12</sup> Izr. prof. dr. Borut Bratina, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Univerza v Mariboru.

kontrole ter revizije) glede na lastništvo. Analizirali so jih za države Srednje in Vzhodne Evrope. Avtorji sklenejo, da rezultati empirične analize izbranih držav kažejo, da manj koncentrirano lastništvo in tuje lastništvo pozitivno vplivata na korporativno upravljanje, ne morejo pa z gotovostjo trditi, da državno lastništvo negativno vpliva na korporativno upravljanje.<sup>13</sup>

## Izključitev delavskega soupravljanja bank

Dr. Barbara Rajgelj v prispevku *Problem izključitve delavcev od soupravljanja v organih bank* predstavi splošno ureditev upravljanja in sodelovanja delavcev v organih slovenskih delniških družb, kratko zgodovino ter sedanjo ureditev upravljanja in sodelovanja delavcev v organih bank po osamosvojitvi ter evropski kontekst in podaja primerjavo z nacionalnim pravom treh izbranih držav članic EU (Nemčija, Avstrija in Švedska). Ugotovi, da v **ustavnopravnem smislu** ne obstajajo stvarni in razumno utemeljeni razlogi, ki bi upravičevali izključitev delavcev iz soupravljanja v organih bank. Četudi ima zakonodajalec v drugem odstavku 1. člena ZSDU pooblastilo, da soupravljanje delavcev v bankah lahko uredi drugače, kot velja za splošno ureditev, to lahko naredi zgolj skladno z načelom enakosti po 14. členu Ustave RS.

Avtorica ugotovi, da tudi **primerjalnopravna analiza** v vseh analiziranih državah sodelovanje delavcev v organih bank deli usodo sodelovanja delavcev v organih drugih delniških družb. Zakonska ureditev soupravljanja v bankah se v nobeni od analiziranih države ne razlikuje od splošnega sistema soupravljanja, ki velja za ostale (velike) delniške družbe.<sup>14</sup>

## Korporativna družbena odgovornost

Smernice OECD, ki določa, da so vlada, SDH in družbe v državni lasti dolžne priznavati in spoštovati pravice deležnikov, osnovane

<sup>13</sup> Mejra Festić, Polona Pašić in Borut Bratina, Pomen korporativnega upravljanja bank glede na lastništvo bank

<sup>14</sup> Dr. Barbara Rajgelj v prispevku *Problem izključitve delavcev od soupravljanja v organih bank*

na zakonih in medsebojnih pogodbah, ter v tem okviru upoštevati Načela korporativnega upravljanja OECD, se v zakonodaji RS ne upošteva, saj je z ZSDH za upravljanje SDH izključena uporaba Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju. Predstavništvo zaposlenih je v slovenskem ZSDU vzpostavljeno na način, da vsebuje mehanizme, ki zagotavljajo, da je to zastopanje učinkovito in da prispeva k večjim izkušnjam, obveščeni in neodvisni odbora, kot to določajo smernice OECD, vendar je z ZSDH-1 uporaba ZSDU izključena, kar je nesprejemljivo.

Niti v ZSDH-1 niti v Strategiji upravljanja kapitalskih naložb države ni nikakršnih zakonskih določb niti pravil v Strategiji upravljanja naložb o družbeni odgovornosti SDH pri upravljanju državnega premoženja. Država s svojim zgledom pri uresničevanju korporativne družbene odgovornosti podjetij v svoji (neposredni ali posredni) lasti predstavlja vzorec (standard) in smernico družbene odgovornosti zasebnim podjetjem. Ne le da bi med načela upravljanja kapitalskih naložb v lasti države morala zakonsko določiti tudi družbeno odgovornost in jo zakonsko opredeliti; prav bi bilo, da bi zakon vsaj za PLD določil strožji in bolj zavezujoč standard korporativne družbene odgovornosti.

Predlaga se, da ZSDH-1 vzpostavi zakonske podlage za korporativno družbeno odgovornost PLD ali kot zavezujoče pravilo ali kot priporočilo SDH (standard za PLD). Izhodišča za standard bi lahko bila: minimalni odstotek neto letnega dobička vsakega PLD za projekte korporativne družbene odgovornosti, sprejem korporacijske politike družbene odgovornosti in določitev spremljanja in nadzora ter ureditev delovnih razmerij v PLD, in sicer na način, ki ne sodi v definicijo prekarnosti. V opredelitev družbene odgovornosti sodijo tudi standardi ekonomske demokracije, in sicer strukturne in finančne participacije (sodelovanje zaposlenih v organih vodenja in nadzora SDH in PDL ter uveljavitev možnosti udeležbe zaposlenih v PLD pri dobičku in možnosti delavskega odkupa omejenega deleža delnic v PDL). Tudi ta vprašanja, predvsem sestavine in predlogi za standard družbene odgovornosti za PDL, so podrobneje razdelana v Zborniku.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Dr. Rado Bohinc, Nekaj predlogov za večjo družbeno odgovornost pri upravljanju državnega premoženja

## SDH kot pogodbeni koncern

Zbornik se dotika tudi vprašanja SDH kot dejanskega koncerna. ZSDH-1 bi moral urediti položaj SDH kot dejanskega koncerna, za katerega se uporabljajo pravila o prepovedi vplivanja na odločitve podrejenih družb.

Po 19. členu ZSDH-1 je SDH je pristojen za upravljanje vseh naložb Republike Slovenije v imenu in za račun RS po lastni presoji; upravljanje skladno s tem členom obsega vse oblike upravljanja in razpolaganja, vendar 20. člen določa omejitve upravljanja in neodvisnost organov družb s kapitalsko naložbo države: SDH ima iz naložb države v gospodarske družbe le tiste pravice, ki jih za posamezno družbo glede na njeno organizacijsko obliko določajo predpisi, ki urejajo gospodarske družbe, kar pomeni, da veljajo pravila ZGD-1 o povezanih družbah in o prepovedi vplivanja in odškodninski odgovornosti za škodljive odločitve pri dejanskih koncernih.

Določba 20. člena ZSDH-1 zahteva, da mora SDH uresničevati pravice in pristojnosti ter izpolnjevati obveznosti in naloge, ne da bi posegal v neodvisnost organov družb, predvsem pa ne sme posegati v posamezne poslovne in vodstvene odločitve, saj je v nasprotju s temeljno idejo holdinga in seveda tudi po zasnovi odstopa od zakonske ureditve povezanih družb v ZGD-1. Enako velja za pravilo, da komuniciranje ter izražanje mnenj in pričakovanj SDH od družb s kapitalsko naložbo države za člane organov družb ni zavezujoče.

Zakon bo torej moral določiti mora izjeme od sicer splošno veljavnega pravila, tj. da se za razmerja med SDH in vsemi družbami, ki jih SDH upravlja (ali po zakonskem pooblastilu ali s kapitalskim obvladovanjem), uporabljajo pravila o povezanih družbah iz ZGD-1. Določiti bi torej moral razmerja med SDH kot obvladujočo družbo in odvisnimi družbami izjemoma niso razmerja povezanih družb, torej dejanskega koncerna, ali pa predvideti obvezno preoblikovanje SDH v pogodbeni koncern. Slednje bi bilo primerneje.

Raziskovalno delo, ki je dalo gradivo za prispevke v Zborniku, ima za cilj pripevati k razvoju znanj s področja upravljanja podjetij v državni lasti v Sloveniji. Zato naslavljamo z Zbornikom vse tiste, ki v ste v politiki, državi in Slovenskem državnem holdingu

ter v podjetjih v državni lasti odgovorni za nujen napredek na tem področju. Izboljšanje zakonodaje in strateških dokumentov in posledično družbene prakse je *condicio sine qua non* družbene odgovornosti na tem področju.

Dr. Rado Bohinc, urednik  
Ljubljana, marec 2019

# NEKAJ PREDLOGOV ZA VEČJO DRUŽBENO ODGOVORNOST PRI UPRAVLJANJU PODJETIJ V LASTI DRŽAVE

Rado Bohinc<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dr. Rado Bohinc, univ. prof., znanstveni svetnik, predstojnik Raziskovalnega centra za primerjalno pravne študije na Fakulteti za družbene vede, Univerze v Ljubljani.



## Proposals for Better Corporate Governance of State Owned Enterprises

*Abstract:* The stated purpose of the ZSDH-1 is, inter alia, achieving a long-term increase in profitability and the return on investments for achieving economic and development goals as well as public interest objectives (Art. 1 ZSDH-1). How this socially responsible idea of the public interest as the objective of managing the government's investments is implemented in the managerial decisions is not clear in the provisions in the ZSDH-1.

The declared purpose of the law (Article 1 ZSDH-1) is also to achieve the separation of the function of the state as the owner of capital investments from other functions that the state holds as a regulator. This should prevent conflicts of interest, distortion of competition in the markets and unequal treatment of companies. However, the law lays down a number of restrictions on the management of SDHs and the disposal of investments; this approach strengthens the ownership powers of the state what makes the separation of the ownership rights of the state from the regulatory authority even more difficult.

The deviations from the general management system according to the ZGD-1 are such that we can speak of a completely specific regulation of the management of a public limited company owned by the state, which in many ways is unnecessarily contrary to the general principles of corporate law.

The tasks of the SDH, as stipulated by law, relate exclusively to shareholders, members of the management board and supervisory boards, and do not mention the employees of the companies at all. SDH does not have any duties and responsibilities towards employees, nor employees have the right to participate in SDH management, which is both unsustainable in terms of the principles of socially responsible governance.

ZSDH-1 also has no legal provisions on SDH social responsibility in the management of state property. ZSDH-1 sets out the principles governing government-owned investments, namely the principle of transparency, the principle of economy, accountability, and efficiency (Articles 5-9, ZSDH-1). In particular, the law stipulates that the management of investments should be held accountable. It does not speak about CSR as the management principle of the

ZSDH-1. it does not specify social responsibility as a component of corporate governance, nor as a duty of members of management and supervisory boards.

In this paper, on the basis of an analysis of the situation regarding the above-mentioned issues, we formulate some proposals for a more socially responsible corporate governance of companies owned by the state.

*Key words:* State owned enterprises, corporate governance, corporate social responsibility, ownership and regulatory functions, employee participation.

*Povzetek:* Z zakonom o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1)<sup>1</sup> se je izvedel prenos naložb Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) na SDH z namenom doseči koncentrirano upravljanje naložb RS. SDH naj bi torej opravljal svojo dejavnost **v javnem interesu in ne samo v interesu holdinga** kot gospodarske družbe, ki ima svoj samostojni interes, ki je lahko različen od interesa države kot regulatorja.

Deklarirani namen ZSDH-1 je, med drugim, doseganje **dolgoročnega povečanja donosnosti ter vrednosti teh naložb** za doseganje gospodarskih in razvojnih ciljev pa tudi ciljev javnega interesa (1. čl. ZSDH-1). Kako se ta družbeno odgovorna zamisel o javnem interesu kot cilju upravljanja naložb države potrjuje v poslovnih odločitvah upravljanja z državnim premoženjem, v ZSDH-1 o tem ni nobenih določb.

Deklarirani namen zakona (1. člen ZSDH-1) je doseči **ločitev funkcije države kot lastnice kapitalskih naložb od drugih funkcij države**. Tako naj bi preprečevali nasprotje interesov, izkrivljanje

<sup>1</sup> Zakon o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 105/12, 39/13 in 25/14 – ZSDH-1). Dne 26. 4. 2014 je začel veljati Zakon o Slovenskem državnem holdingu, v nadaljnjem besedilu: ZSDH-1), ki ureja status in delovanje Slovenskega državnega holdinga (v nadaljnjem besedilu: SDH) ter Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d. (v nadaljnjem besedilu: KAD), upravljanje naložb, ki so v lasti SDH, in naložb Republike Slovenije, ki jih upravlja SDH, akte upravljanja naložb, ukrepe za krepitev integritete in odgovornosti ter omejevanje tveganj za korupcijo, nasprotje interesov in zlorabo notranjih informacij pri upravljanju naložb, ki so v lasti SDH, in naložb Republike Slovenije, ki jih upravlja SDH.

konkurence na trgih in neenakopravno obravnavo gospodarskih družb. Vendar zakon določa številne omejitve pri upravljanju SDH in razpolaganju z naložbami, ki krepijo lastniške pristojnosti države kot regulatorja in rahljajo ločitev med lastniškimi in regulatornimi funkcijami države. Odstopanja od splošne ureditve upravljanja po ZGD-1 so tolikšna, da lahko govorimo o povsem specifični ureditvi upravljanja delniške družbe v lasti države, kar je v marsičem in po nepotrebnem nasprotno splošnim načelom korporacijskega prava.

Naloge SDH, kot jih navaja zakon,<sup>2</sup> se nanašajo izključno na delničarje, člane uprav in nadzornih svetov in niti z besedico **ne omenja delavcev gospodarskih družb**, ki jih upravlja. SDH nima nobenih dolžnosti in odgovornosti do zaposlenih niti zaposleni nimajo pravic sodelovati pri upravljanju SDH, kar je oboje nevzdržno z vidika načel družbeno odgovornega upravljanja.

ZSDH-1 tudi **nima nikakršnih zakonskih določb o družbeni odgovornosti** SDH pri upravljanju državnega premoženja. ZSDH-1 določa načela upravljanja naložb v lasti države, in sicer načelo preglednosti, načelo gospodarnosti, odgovornosti, učinkovitosti (členi 5–9, ZSDH-1). Posebej zakon določa, da je pri upravljanju z naložbami treba ravnati odgovorno. **O družbeni odgovornosti kot načelu upravljanja naložb ZSDH-1 ne govori** oz. družbene odgovornosti ne določa, niti kot sestavine korporativnega upravljanja, niti kot dolžnosti članov uprav in nadzornih svetov.

V tem prispevku, na temelju analize stanja glede zgoraj označenih vprašanj oblikujemo nekatere predloge za bolj družbeno odgovorno korporativno upravljanje gospodarskih družb v lasti države.

*Ključne besede:* Družbe v državni lasti, korporacijsko (korporativno) upravljanje, družbena odgovornost podjetij, lastniške in regulatorne pristojnosti države, delavska participacija

<sup>2</sup> <http://www.sdh.si/sl-si/upravljanje-nalozb/naloge-in-cilji>.

## Uvod

Kot navaja OECD, je precejšen neposreden in posreden nadzor države nad številnimi velikimi podjetji, pomembnimi za domači trg (v veliki meri koncentriranih v energetiki, transportu, bančništvu in zavarovalništvu), preteklim političnim vladam do sedaj omogočal pomembno in včasih nejasno vlogo. Odsotnost močne lastniške funkcije in dobrega korporativnega upravljanja v posameznih podjetjih v lasti države (PLD) povečuje tveganja za neučinkovitost in nekonkurenčnost podjetij ter za njihovo izrabo za doseganje prikritih političnih ciljev.<sup>2</sup>

Po navedbah OECD imajo PLD v Sloveniji še vedno pomembno vlogo. Po odstotku zaposlitve v podjetjih v državni lasti in odstotku celotne zaposlenosti v Sloveniji v letu 2012 je od držav članic OECD Slovenija na tretjem mestu, takoj za Norveško in Francijo. Izboljšanje korporativnega upravljanja v Sloveniji ostaja ključni izziv, zlasti v odnosu do PLD. Po mnenju OECD bo boljše korporativno upravljanje slovenskih PLD povečalo njihovo vrednost in lahko prispeva k boljšim rezultatom pri privatizaciji veliko podjetij v državni lasti. Učinkovito delovanje Slovenskega državnega holdinga (SDH)<sup>3</sup>, slovenskega upravljavca državnega premoženja, odgovornega za izboljšanje upravljanja PLD in tudi za vodenje privatizacijskega programa Slovenije, je bistvena komponenta prihodnjih prizadevanj Slovenije za razvoj močnega podjetniškega sektorja in krepitev gospodarske rasti v prihodnosti.<sup>4</sup>

Po stališčih OECD mora politika zagotoviti, da se državno premoženje upravlja skladno s Smernicami OECD o korporativnem

<sup>2</sup> OECD, Korporativno upravljanje, ZAGOTAVLJANJE UČINKOVITEGA UPRAVLJANJA IN PRIVATIZACIJE PODJETIJ V DRŽAVNI LASTI, May 2015, <https://www.oecd.org/policy-briefs/slovenia-ensuring-effective-management-and-privatization-of-state-owned-enterprises-SI.pdf>.

<sup>3</sup> SDH je nastal z dnem uveljavitve ZSDH-1, tj. 26. 4. 2014, s prevzemom pristojnosti in obveznosti Slovenske odškodninske družbe (SOD). Sprememba firme (imena Slovenska odškodninska družba v Slovenski državni holding) pa je bila vpisana v sodni register 11. 6. 2014, hkrati s spremembo statuta družbe. SDH je s tem prevzel pristojnosti in obveznosti SOD ter nadaljuje upravljanje kapitalskih naložb v lasti SDH in RS. SDH poleg nalog skladno s tem zakonom uresničuje vsa svoja pooblastila, pristojnosti, pravice in obveznosti družbe SOD pred preoblikovanjem.

<sup>4</sup> Op. 1.