



EVA: 2014-1211-1808
Številka: 00702-32/2017/7
Datum: 20. 4. 2017

Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenskem državnem holdingu

Skupina poslank in poslancev (prvopodpisani Jan Škoberne; v nadaljnjem besedilu: predlagatelj) je Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni zbor) v obravnavo in sprejem po rednem postopku vložila Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenskem državnem holdingu (EPA 1808-VII, z dne 6. 3. 2017; v nadaljnjem besedilu: ZSDH-1A), h kateremu Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) v nadaljevanju podaja mnenje.

Vlada uvodoma ugotavlja, da so skupine poslancev, katerih prvopodpisani je bil poslanec Luka Mesec, do sedaj vložile že dva vsebinsko podobna predloga, katerih nista podprla niti vlada niti Komisija Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance (v nadaljnjem besedilu: komisija državnega sveta) in h katerima je imela pripombe tudi Zakonodajno-pravna služba državnega zbora (v nadaljnjem besedilu: ZPS) in sta bila v zakonodajnem postopku zavrnjena že v drugi obravnavi:

- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZSDH-1 – EPA: 360-VII z dne 27. 2. 2015, ki se je nanašal na dodatno soglasje k razpolaganju z naložbami, širitev nadzornega sveta in omejevanje prejemkov članov uprave; mnenje vlade EVA: 2014-1211-0637 z dne 28. 8. 2015; mnenje komisije državnega sveta št. 450-01/15-6 z dne 15. 4. 2015; mnenje ZPS, št. 450-01/15-6 z dne 24. 3. 2015;
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZSDH-1 – EPA: 637-VII z dne 1. 7. 2015, ki se je nanašal na dodatno soglasje k razpolaganju z naložbami; mnenje vlade EVA: 2014-1211-0360 z dne 2. 4. 2015; mnenje komisije državnega sveta št. 450-01/15-2 z dne 28. 8. 2015; mnenje ZPS, št. 450-01/15-20 z dne 17. 8. 2015.

Vlada meni, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo, kar utemeljuje v nadaljevanju.

K oceni stanja in razlogom za sprejem zakona:

Predlagatelji navajajo, da je Slovenski državni holding (v nadaljnjem besedilu: SDH) kot upravitelj kapitalskih naložb v lasti države zavezan predvsem javnemu interesu. Pri tem zatrjujejo, da je v zadnjem letu več dogodkov pokazalo, da neodvisno korporativno upravljanje državnega premoženja, kljub korakom naprej, še vedno ne deluje optimalno, predvsem pa zaupanje javnosti v procese, ljudi in odločitve še ni na ravni, da bi lahko stanje ocenili kot dobro. Slednje pripisujejo dejstvu, da javnost ob dogodkih ni imela vpogleda v konkretne podatke, odločitve pa je sprejemal ozek krog ljudi. Izpostavljajo, da je odgovornost SDH zagotavljati obveščenost vseh deležnikov in skrbeti za vtis, da vse poteka transparentno in v skladu s predpisi. Glede na navedeno so predlagatelji mnenja, da je primerno, da se korporativno

upravljanje SDH dopolni tako, da se predpišejo jasni postopki za prodajo in prestrukturiranje kapitalskih naložb države, nadzorni svet SDH pa se dopolni s petimi predstavniki dela in doseže večja transparentnost njihovega imenovanja ter delovanja.

V zvezi z nadzornim svetom SDH predlagatelji navajajo, da je sodelovanje javnosti pri imenovanju članov zagotovljeno le posredno, da Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (Uradni list RS, št. 42/07 – uradno prečiščeno besedilo in 45/08 – Zarbit; v nadaljnjem besedilu: ZSDU) za SDH ne velja in da so bili poskusi, da bi to spremenili, že zavrjeni. Pri tem navajajo, da delno tudi zato, ker zaradi posebnega statusa zaposlenih v holdinški družbi teh ni mogoče povsem enačiti z zaposlenimi v drugih podjetjih. V nadaljevanju predlagatelji primerjajo veljavno ureditev s tujino in kot primer navajajo Nemčijo (Deutsche Telekom in Deutsche Bahn) in ureditev članstva v nadzornih svetih po načelu enakopravnosti dela in kapitala. Predlog tega zakona določa, da bi tudi nadzorni svet SDH sestavili v skladu s tem načelom. Predlagatelji poudarjajo, da pri imenovanju članov nadzornega sveta ne bi bilo pomembno le spoštovanje kriterijev za imenovanje po 39. členu veljavnega Zakona o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/14; v nadaljnjem besedilu: ZSDH-1), temveč transparentnost v procesu njihovega imenovanja, s čimer bi po njihovem mnenju pridobili zaupanje javnosti. Poleg tega predlagatelji poudarjajo, da je pri sestavi nadzornega sveta treba upoštevati tudi medgeneracijski vidik, zato predlagajo, da se predstavniki dela imenujejo na predlog reprezentativnih sindikatov (Zveze društev upokojencev in Mladinskega sveta Slovenije kot predstavnikov starejše in mlajše generacije), ter da se v strokovne kriterije za imenovanje za člane nadzornega sveta ne bi posegalo. Za zagotovitev spoštovanja načel ZSDU tudi znotraj SDH predlagatelji predlagajo, da se to zagotovi tako, da tega predstavnika izvolijo zaposleni v tistih družbah, ki jih Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države (Uradni list RS, št. 53/15; v nadaljnjem besedilu: strategija) opredeljuje kot strateške ali pomembne.

Predlagatelji zatrjujejo, da ima uprava SDH pri prodaji in prestrukturiranju kapitalskih naložb države preveč pristojnosti, za katere ne potrebuje soglasja nadzornega sveta. Zato predlagajo, da se ob prodaji in prestrukturiranju državnih kapitalskih naložb podrobneje regulira postopek prestrukturiranja oz. prodaje, kakšni so predvideni cilji, časovnica izvedbe in način preverjanja skladnosti izvedbe z načrtovanim. Predlagatelji sicer pravilno ugotavljajo, da ni naloga nadzornega sveta, da posega v upravljavsko funkcijo SDH, vendar kljub temu predlagajo obvezno (zakonsko in ne zgolj statutarno) soglasje nadzornega sveta pri prodaji družb nad določeno vrednostjo. Ob tem predlagajo uvedbo obveznega operativnega načrta prodaje oz. prestrukturiranja in obvezno preverjanje skladnosti izvedbe in ciljev z načrtovanimi.

V nadaljevanju predlagatelji navajajo pomen strategije V zvezi s tem poudarjajo pomen javnega interesa, ki ga SDH zasleduje predvsem z upravljanjem strateških in pomembnih kapitalskih naložb, zato menijo, da je ključno, da bi imela javnost vpliv na pripravo predlogov sprememb in dopolnitev strategije. Zato z vidika priprave strategije predlagajo obvezno imenovanje projektne skupine, sodelovanje nadzornega sveta in obveznost javne razprave pred odločanjem vlade in državnega zbora.

Na koncu ocene stanja predlagatelji poudarjajo pomen trajnostnega upravljanja s kapitalskimi naložbami ter strateških in širših družbenih ciljev. Zatrjujejo, da tega SDH ne more zasledovati, če v odločanje niso vključeni deležniki socialnega in medgeneracijskega dialoga. Zato je po njihovem mnenju najbolj primerno, da se *načelo ekonomske demokracije* začne izvrševati v nadzornem svetu SDH.

Vlada se z razširitvijo nadzornega sveta SDH s predstavniki dela ne strinja. Iz strategije izhaja, da je vrednost naložb Republike Slovenije in SDH (vsota knjigovodskih vrednosti kapitalskih deležev) na dan 31.12.2013 znašala skupaj 11,2 milijarde evrov. Ob upoštevanju obsega zakonskega pooblastila, podeljenega SDH, in vrednosti upravljanega premoženja, je logično in

objektivno utemeljeno, da se je zakonodajalec osredotočil zlasti na sistem upravljanja tega premoženja, pri čemer je skušal v največji meri zagotoviti samostojnost in neodvisnost upravljavca in zmanjšati kar se da širok spekter tveganj. Prvi korak k zmanjšanju tveganj je zakonodajalec storil s tem, da je upravljavca kapitalskih naložb države ustanovil kot holding. Za holdinško družbo je značilno, da je ustanovljena zato, da bi ta družba upravljala z udeležbo v drugih pravno samostojnih družbah. Dejavnosti holdinga so običajno zlasti financiranje in upravljanje drugih družb oz. upravljanje s kapitalskimi naložbami. V praksi se vloga holdinga kaže predvsem v načinu izvajanja vpliva holdinške družbe nad odvisnimi družbami. Holdinška družba je omejena pri izvajanju svojega vpliva (izvajanje upravičenj, pravic, obveznosti in odgovornosti) po postopku in na način, kakor ga izvaja vsak drug delničar. Svoj vpliv izvaja le prek upravičenj, ki jih zakon daje delničarju in ki jih lahko izvaja le na skupščini. Tudi če je poslovodstvo holdinške družbe skupščina v odvisni družbi, se njen vpliv omejuje le na sklepe, ki jih lahko sprejme kot skupščina, ne pa kot poslovodstvo. Za holdinško družbo je namreč značilno, da upravlja finančni rezultat odvisnih družb, kar izhaja tudi iz namena ZSDH-1, t.j. doseči koncentrirano upravljanje naložb, zato da se vzpostavi stabilno lastništvo, kar zmanjša stroške upravljanja ter dolgoročno poveča donosnost in vrednost teh naložb za uresničitev gospodarskih in razvojnih ciljev ter ciljev javnega interesa.

Smisel delavskega soodločanja je, da imajo delavci pravico do sodelovanja pri upravljanju družbe, zlasti če gre za soodločanje oziroma vplivanje na vsebino in organizacijo dela ter na določitev in izvajanje aktivnosti, namenjenih izboljševanju delovnih razmer oziroma humanizaciji delovnega okolja in doseganju uspešnega poslovanja družbe. V zvezi z navedenimi vidiki soodločanja je najprej treba ugotoviti, da so le-ti po svoji vsebini bistveno bolj relevantni v primeru družb s proizvodno, trgovinsko, storitveno ali podobno dejavnostjo in ne v primeru holdinške družbe, kot je SDH. Člani organov nadzora gospodarskih družb, ki so predstavniki delavcev, zastopajo vsebinsko bistveno drugačne interese, kot jih na podlagi ZSDH-1 zastopajo člani nadzornega sveta SDH. Kot že pojasnjeno, prvi po zakonu zastopajo interese z vidika vsebine in organizacije dela, izboljševanja delovnih razmer in doseganja uspešnega poslovanja družbe, drugi pa morajo skladno s prvim odstavkom 42. člena ZSDH-1 predvsem nadzirati uresničevanje aktov upravljanja in poslovanje SDH, kar je predvsem v interesu države oz. zakonodajalca in ne v interesu delavcev. Zato poslanstvo predstavnikov zaposlenih v organih nadzora ni združljivo s poslanstvom nadzornega sveta po ZSDH-1.

V zvezi s predlogom, da se predstavniki dela imenujejo na predlog reprezentativnih sindikatov, je treba opozoriti, da takšen način predlaganja kandidatov zelo odstopa od veljavne ureditve in s tem zelo nasprotuje načelu neodvisnosti, na katerem temelji ZSDH-1. Skladno s 7. členom ZSDH-1 (načelo neodvisnosti), SDH in njegovi organi niso vezani na navodila državnih organov ali tretjih oseb, pri izpolnjevanju nalog skladno s tem zakonom pa morajo delovati neodvisno in samostojno. V primeru, da bi se člane nadzornega sveta imenovalo na predlagan način, načelo neodvisnosti več ne bi bilo spoštovano, saj bi člani nadzornega sveta SDH zagovarjali interese subjektov, ki so jih predlagali – kar pa ne pripomore k večji transparentnosti v procesu njihovega imenovanja in zaupanju javnosti, kot predlagatelji navajajo v oceni stanja. Pri veljavnem načinu imenovanja je ključno zlasti to, da ustrezno sestavljena strokovna komisija pripravi merila za ocenjevanje strokovnega znanja, izkušenj in veščin, potrebnih za kakovostno opravljanje funkcije člana nadzornega sveta SDH, ter pripravi ciljne strokovne profile za posamezne člane. Nato ta strokovna komisija izvede postopek pridobivanja kandidatov za člane nadzornega sveta SDH in ocenjevanje kandidatov ter pripravi predlog članov nadzornega sveta SDH. Predlog strokovne komisije torej ne temelji na kriteriju zastopanja določenih interesov, temveč na vnaprej oblikovanih objektivnih kriterijih, kar je nujno za zagotavljanje samostojnosti in neodvisnosti nadzornega sveta. Poleg tega iz predloga zakona ne izhaja, kako bi posamezni predlagatelji kandidatov zagotovili, da njihovi kandidati izpolnjujejo zakonske pogoje za člana nadzornega sveta SDH.

Ob vsem navedenem je treba še poudariti, da predlagatelji namen predloga zakona utemeljujejo na primerih nemških družb Fraport in Deutsche Bahn, kar je povsem neprimerno in zavajajoče, saj tudi v primeru, da obe navedeni družbi z vidika skupine obravnavamo kot holding, je jasno, da gre v obeh primerih za logistični holding, katerega tvorijo družbe, ki opravljajo relativno ozek segment logističnih dejavnosti. Enako kot v primeru navedenih nemških družb, lahko zaposleni v primerljivih slovenskih družbah na podlagi ZSDU uresničujejo svoje pravice v zvezi s sodelovanjem delavcev pri upravljanju preko predstavnikov delavcev v organih družbe. V primeru SDH pa gre za holding, katerega dejavnost je bistveno drugačna od dejavnosti družb, s katerimi upravlja, spekter dejavnosti teh družb pa je bistveno širši, kot v primeru skupine Fraport oz. Deutsche Bahn.

K 1. členu:

Predlagatelji predlagajo spremembo tretjega odstavka 16. člena ZSDH-1, in sicer, da trenutno veljavna možnost, da SDH pri javnem zbiranju ponudb za izboljšanje finančnih pogojev prodaje izvede pogajanja, postanejo obvezna. Vlada se s takšno določbo ne strinja, saj ne zasleduje namena pogajanj po splošnih obligacijskih pravilih. Skladno s prvim odstavkom 20. člena Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo in 64/16 – odl. US; v nadaljnjem besedilu: OZ) pogajanja pred sklenitvijo pogodbe namreč ne zavezujejo in jih lahko vsaka stranka prekine, kadarkoli hoče, zato ne bi bilo smiselno, če bi SDH zavezali k obvezni izvedbi pogajanj. Že zaradi volje ponudnikov ni nujno, da bi jih SDH v vsakem primeru lahko izvedel.

Predlagatelji predlagajo črtanje določbe prve alineje četrtega odstavka 16. člena ZSDH-1, na podlagi katere se kapitalske naložbe lahko prodajajo ali zamenjajo na podlagi neposredne pogodbe, ko je za prodajo kapitalske naložbe izbran finančni svetovalec skladno z mednarodno prakso. Predlagatelji navajajo, da trenutna ureditev »omogoča zlorabe in poslovanje brez vpogleda nadzornega sveta« in da povečuje tveganje, da pri prodajah naložb ne bo zasledovan kriterij maksimalne cene. Vlada se s predlagatelji ne strinja. Že v obrazložitvi ZSDH-1 je navedeno, da investicijske banke in podobne institucije praviloma povabijo k sodelovanju vlagatelje, ki so primerni za vstop v posamezno vrsto naložbe, zato postopki in metode, določene s tem členom, v takšnih primerih niso relevantne. Ob tem je treba ugotoviti tudi, da »vpogled nadzornega sveta« nima nobenega pomena, saj nadzorni svet SDH niti po 16. členu ZSDH-1 niti po kateri koli drugi določbi ZSDH-1 ni tisti, ki bi določal postopek in metodo prodaje neke kapitalske naložbe.

Tudi predlog, da se doda nov peti odstavek, na podlagi katerega bi nadzorni svet sprejel pravilnik o postopkih za prodajo in prestrukturiranje kapitalskih naložb, s katerim bi opredelil kriterije, postopke, kazalnike in nadzor nad prodajo in prestrukturiranjem naložb, po mnenju vlade ni primeren oz. vsaj ni potreben. ZSDH-1 namreč v 31. členu ureja politiko upravljanja naložb (v nadaljnjem besedilu: politika upravljanja), kot enega izmed aktov upravljanja naložb, ki že natančneje določa načela, postopke in merila, ki jih SDH spoštuje pri opravljanju nalog skladno z ZSDH-1. Njen namen je zagotavljanje preglednosti in sledljivosti sprejemanja odločitev, zato se morajo že v njej določiti nadzorni mehanizmi pri upravljanju naložb. Prav tako mora politika upravljanja podrobno opredeliti postopke razpolaganja s kapitalskimi naložbami. Po veljavni ureditvi, politiko upravljanja sprejme uprava SDH, k njej da soglasje nadzorni svet SDH, njene določbe pa so za organe SDH zavezujoče. Iz tega izhaja, da politika upravljanja že zajema vse vidike predlaganega pravilnika, pri čemer je politika upravljanja z vidika zavezujočih vsebin zastavljena celo širše. Edina razlika med predlaganim pravilnikom in že uveljavljeno politiko upravljanja je ta, da bi predlagan pravilnik sprejel nadzorni svet SDH sam, politiko upravljanja pa sprejme uprava SDH, z njo pa mora soglašati nadzorni svet SDH. Vendar prav iz tega izhaja, da način sprejema politike upravljanja zagotavlja bistveno višji standard in bistveno večjo učinkovitost njenih določb, saj so le-te odraz soglasja obeh relevantnih organov SDH, tako uprave, kakor tudi nadzornega sveta SDH.

Vsebina predloga, da se doda novi šesti odstavek, na podlagi katerega bi morala uprava SDH pred prodajo kapitalske naložbe pripraviti operativni načrt prodaje in zanj pridobiti soglasje nadzornega sveta, je po mnenju vlade prav tako že vsebovana v veljavnih določbah ZSDH-1. Skladno s 30. členom ZSDH-1 uprava SDH na podlagi sprejete strategije sprejme letni načrt upravljanja naložb (v nadaljnjem besedilu: letni načrt). V njem se opredelijo podrobni cilji SDH pri upravljanju posameznih naložb ter ukrepi in usmeritve za doseganje teh ciljev. Enako kot prej pri politiki upravljanja, je tudi pri letnem načrtu treba pojasniti postopek in učinek njegovega sprejemanja. K letnemu načrtu da soglasje nadzorni svet SDH na predlog uprave SDH. Uprava

SDH mora po pridobitvi soglasja nadzornega sveta SDH poslati letni načrt Ministrstvu za finance, ki ga posreduje vladi v soglasje. Tudi v tem primeru imamo opravka z veljavnim aktom, ki enako vsebino ureja bistveno širše od predlaganega akta in katerega vsebina odraža bistveno višji nivo soglasja širšega kroga deležnikov – uprave SDH, nadzornega sveta SDH, Ministrstva za finance in vlade.

K 2. členu:

Predlagatelji predlagajo spremembo drugega odstavka 29. člena ZSDH-1, in sicer, da predlog strategije pripravi vlada na predlog projektne skupine, in ne na predlog Ministrstva za finance. Projektno skupino bi imenovala vlada – vsaj tretjino članov na predlog nadzornega sveta SDH. Predlagatelji tudi predlagajo, da bi pred potrditvijo predloga strategije vlada o njej organizirala javno razpravo.

Veljavni 29. člen ZSDH-1 kot ključne deležnike v procesu priprave, sprejetja in spremembe strategije določa Ministrstvo za finance, vlado in državni zbor. Glede na to, da ZSDH-1 ureja upravljanje določene vrste državnega finančnega premoženja, vlada meni, da je veljavna razdelitev pristojnosti primerna in ustrezna. Na podlagi 29. člena Zakona o državni upravi, je namreč pristojnost za opravljanje nalog na področju finančnega premoženja, kamor sodijo kapitalske naložbe države, dodeljena Ministrstvu za finance. Zato vlada meni, da ne bi bilo sistemsko primerno, če bi se pristojnost za izvedbo ene izmed temeljnih nalog na področju finančnega premoženja države prenesla s pristojnega ministrstva, ki razpolaga z ustreznim znanjem in organizacijo, na eno projektno skupino. Ministrstvo za finance namreč na podlagi zakona opravlja naloge tudi na drugih področjih, ki so neločljivo povezane z upravljanjem finančnega premoženja. To so zlasti naloge na področju makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, programskega proračuna, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, preglednosti finančnih odnosov in državnih pomoči.

Obenem vlada meni, da bi s tem, ko bi bila tretjina članov projektne skupine imenovana na predlog nadzornega sveta SDH, prišlo do konflikta interesov. Državni zbor namreč sprejme strategijo in imenuje vse člane nadzornega sveta SDH. Skladno z 42. členom ZSDH-1 nadzorni svet SDH nadzira uresničevanje aktov upravljanja in poslovanje SDH. Ker je temeljna naloga nadzornega sveta SDH nadzor nad uresničevanjem aktov upravljanja, kamor sodi tudi strategija, se nadzorni svet SDH zaradi preprečitve konflikta interesov ne bi smel znajti v položaju, da bi lahko preko oseb, ki bi ga zastopale v projektni skupini za pripravo predloga strategije, tudi vplival na njeno vsebino. To izhaja tudi iz samega namena ZSDH-1, t.j. ločitve funkcije države kot lastnice kapitalskih naložb od drugih funkcij države in s tem preprečitve nasprotja interesov, izkrivljanja konkurence na trgih in neenakopravne obravnave gospodarskih družb. V takšnem sistemu ima država, kot lastnica kapitalskih naložb vlogo, da sprejme jasna pravila upravljanja kapitalskih naložb ter da imenuje člane nadzornega sveta, temeljna vloga nadzornega sveta pa je, da imenuje upravo SDH in da nadzira uresničevanje teh pravil in poslovanje SDH.

Vlada se tudi ne strinja s predlogom, da bi morala organizirati javno razpravo glede predloga strategije. Glede na to, da se strategija sprejme s odlokom državnega zbora, je pri tem vprašanju mogoče izhajati tudi iz določb Resolucije o normativni dejavnosti, ki kljub široki promociji sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov (kar odlok državnega zbora je) določa, da so izjema od javne razprave predlogi predpisov, pri katerih sodelovanje po naravi stvari ni mogoče, pri čemer primeroma omenja državni proračun – torej eden izmed ključnih elementov javnih financ. Vlada meni, da je tudi vprašanje upravljanja kapitalskih naložb države (ki so prav tako ključni element javnih financ) takšno, da javna razprava o tem vprašanju ne bi bila primerna. Cilji upravljanja naložb po ZSDH-1 so namreč povečevanje vrednosti naložb,

zagotavljanje čim višjega donosa za lastnike in uresničevanje drugih morebitnih strateških ciljev v naložbah. V primeru javne razprave o vprašanju upravljanja kapitalskih naložb države ne bi bilo možno ohraniti izključno strokovne ravni razprave, saj bi razprava zagotovo prerasla tudi v širšo in javno politično razpravo (širšo od tiste v državnem zboru). Po naravi stvari se politična razprava med nasprotujočimi si strankami le redko konča s poenotenim stališčem, ki pa je za doseganje ciljev, ki jih v zvezi s kapitalskimi naložbami države določa ZSDH-1, nujno potrebno. Zato vlada meni, da veljavna raven javnosti razprave, ki jo zagotavlja razprava v državnem zboru preko predstavnikov volivcev, popolnoma zadošča.

K 3. členu:

Predlagatelji predlagajo, da se naslov 39. člena (»sestava nadzornega sveta SDH«) spremeni tako, da se glasi »*pogoji za članstvo v nadzornem svetu*«, vendar predloga za spremembo naslova ne obrazložijo, zato se vlada do tega predloga ne more opredeliti.

Nadalje, predlagatelji predlagajo, da se v prvem odstavku 39. člena črta prvi stavek (»Nadzorni svet SDH sestavlja pet članov«), ker število članov nadzornega sveta urejajo v naslednjem predlaganem členu. Glede na to, da se vlada ne strinja s predlaganim številom in sestavo nadzornega sveta (sprememba 40. člena), je na tem mestu treba zgolj poudariti, da se vlada ne strinja s spremembo 39. člena ZSDH-1.

K 4. členu:

Predlagatelji predlagajo, da se 40. člen ZSDH-1 spremeni tako, da se razširi sestava nadzornega sveta SDH, in sicer na deset (10) članov, pri čemer bi devet (9) članov imenoval državni zbor na predlog vlade, enega (1) člana bi izvolili tisti člani nadzornih organov družb, ki so v podjetjih, s strategijo določena za strateške in pomembne naložbe, v nadzorne organe imenovani po zakonu, ki ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju. V zvezi s tem predlogom vlada v prvi vrsti ocenjuje, da je predlagano število članov nadzornega sveta SDH za opravljanje njegovih nalog po ZSDH-1 nepotrebno. Drži, da zakon ne predpisuje maksimalnega števila članov nadzornega sveta, vendar po mnenju vlade za nadzor nad uresničevanjem aktov upravljanja in poslovanja SDH, zadošča sedanje število članov nadzornega sveta.

Ob tem je treba poudariti, da bi bilo imenovanje kandidata, ki je že član nadzornega sveta družbe s kapitalsko naložbo države na podlagi ZSDU, nedvomno v nasprotju z določbo drugega odstavka 39. člena ZSDH-1, kateri predlagatelji ne oporekajo. Po tej določbi *člani nadzornega sveta SDH ne smejo biti v poslovnem razmerju z gospodarsko družbo s kapitalsko naložbo države ali z njo povezano družbo. Za poslovno razmerje se šteje vsak pravni posel razen poslov, v katerih je član nadzornega sveta SDH odjemalec običajnih produktov in storitev družbe, v kateri SDH ima ali upravlja kapitalsko naložbo, po splošnih pogojih, ki veljajo za druge subjekte na trgu.* Ker ZSDH-1 podrobneje ne ureja vprašanja, kaj je »pravni posel«, se glede tega vprašanja uporabijo določbe in razlaga OZ. Le-ta v 14. členu določa, da se določbe tega zakonika, ki se nanašajo na pogodbe, smiselno uporabljajo tudi za druge pravne posle. Iz komentarja tega člena izhaja, da so pogodbe dvostranski zavezovalni pravni posli. Glede na to, da so vse pogodbe pravni posli, je v primeru kandidatov za člane nadzornega sveta SDH potrebno upoštevati omejitve iz ZSDH-1, saj bi bil član nadzornega sveta družbe s kapitalsko naložbo države s to družbo v takšnem (poslovnem) razmerju, ki bi to omejitev sprožila. Razmerje med gospodarsko družbo in članom njenega nadzornega sveta se po veljavni pravni teoriji in ustaljeni sodni praksi običajno obravnava kot pogodba o naročilu (mandat). Tudi če razmerja zaradi kakšne specifičnosti ne bi bilo moč primerjati z mandatno pogodbo, bi v vsakem primeru šlo za obveznostnopravno razmerje, torej pravni posel, sklenjen med kandidatom in družbo s kapitalsko naložbo države. Zaradi tega vlada ugotavlja, da bi bila takšna določba notranje neskladna s preostalimi določbami ZSDH-1. Ob navedeni notranji neskladnosti

predloga je treba opozoriti tudi na nedovršenost predloga. Ob smiselni uporabi ZSDU bi moral stroške za izvedbo volitev tega kandidata nositi SDH, posredno torej Republika Slovenija na podlagi pogodbe iz 27. člena ZSDH-1. Teh finančnih posledic pa predlagatelji v predlogu zakona niso predvideli in upoštevali. Predlog je nedodelan tudi zaradi tega, ker bi tega kandidata izvolili tisti člani nadzornih organov družb, ki so v podjetjih, s strategijo določenih za strateške in pomembne naložbe. Skladno s strategijo, so strateške naložbe tudi SODO d.o.o., ELES, d.o.o. in BORZEN, d.o.o., s katerimi pa SDH ne upravlja. Glede na to, da SDH z naložbami v navedene družbe ne upravlja, ne bi bilo logično oz. smiselno, da bi lahko člani nadzornih organov teh družb vplivali na sestavo nadzornega sveta SDH. Ob navedenem je treba opozoriti še na eno pomanjkljivost predloga, zaradi katere ta predlog dopušča, da tako izvoljen kandidat sploh ne bi bil »delavski« član nadzornega organa strateške ali pomembne družbe na podlagi ZSDU, temveč nek zunanji kandidat, ki bi ga »delavski« člani le izvolili. To pa po mnenju vlade odpira pot k izigravanju namena predloga tega zakona.

Predlagatelji predlagajo, da bi pravico predlagati kandidate imeli ministri, reprezentativne sindikalne organizacije (ki so članice ESS), Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS) in Mladinski svet Slovenije (MSS). V zvezi s tem vlada opozarja, da takšen način predlaganja kandidatov zelo odstopa od veljavne ureditve in s tem zelo nasprotuje načelu neodvisnosti, na katerem temelji ZSDH-1. Veljavna ureditev temelji na prosti volji kandidatov za člane nadzornega sveta SDH, ki menijo, da izpolnjujejo z zakonom zahtevane pogoje. Predlagana ureditev pa kandidature omejuje zgolj na predloge politično ali kako drugače zainteresiranih subjektov. Na podlagi tega je mogoče utemeljeno sklepati, da namen predlagateljev ni okrepitev izvajanja nadzorstvene funkcije nadzornega sveta SDH, ki skladno z 42. členom ZSDH-1 nadzira uresničevanje aktov upravljanja in poslovanje SDH, ampak vzpostavitev institucionaliziranega vpliva politike in reprezentativnih sindikalnih organizacij oz. interesnih skupin na nadzorni svet SDH, kateremu bi predlagatelji s spremembo 42. člena ZSDH-1 želeli okrepiti tudi pristojnosti pri vodenju poslova SDH – t.j. upravljanju kapitalskih naložb.

Skladno s 7. členom ZSDH-1 (načelo neodvisnosti), SDH in njegovi organi niso vezani na navodila državnih organov ali tretjih oseb, pri izpolnjevanju nalog skladno z ZSDH-1 pa morajo delovati neodvisno in samostojno. V primeru, da bi kandidate za člane nadzornega sveta predlagali zgoraj navedeni subjekti, načelo neodvisnosti več ne bi bilo spoštovano, saj bi člani nadzornega sveta SDH zagovarjali interese subjektov, ki so jih predlagali. Zaradi opisanih notranjih neskladnosti predlagane spremembe 40. člena ZSDH-1 z ostalimi (tudi temeljnimi) določbami ZSDH-1, vlada takšni spremembi odločno nasprotuje. Glede na to, da vlada nasprotuje materialnim vidikom predlagane spremembe, se do postopkovnih vidikov posebej ne bo opredeljevala, razen v delu, ki se nanaša na poslovanje vlade. Predlagatelji so pri svojem predlogu namreč spregledali organizacijo in način dela vlade, ki izhaja iz Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G in 65/14) in Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14; v nadaljnjem besedilu: Poslovnik vlade). V okviru navedenih aktov, vlada ne more neposredno objavljati poziva za predloge kandidatov za člane nadzornega sveta SDH, zlasti pa ne more neposredno obravnavati predlogov oz. gradiv reprezentativnih sindikalnih organizacij oz. interesnih skupin. Skladno s 7. členom Poslovnika vlade, lahko gradivo vlade predlagajo v obravnavo predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade, direktorji vladnih služb in drugi pooblaščenih predlagatelji. Skladno z 49. členom Poslovnika vlade, vlada sodeluje z drugimi državnimi organi, s strokovnimi združenji, zbornicami, sindikati, lokalnimi skupnostmi in drugimi subjekti praviloma preko pristojnih ministrstev in ne neposredno.

K 5. členu:

Predlagatelji predlagajo, da se 42. člen ZSDH-1, ki ureja pristojnosti nadzornega sveta SDH dopolni tako, da bi določal, da se »s statutom SDH določi vrednost naložb, ki se prodaja, nad katero daje soglasje k izbiri kupca oz. sklenitvi prodajne pogodbe nadzorni svet.« Predlagatelji svoj predlog utemeljujejo z navedbo, da nadzorni svet po veljavnem zakonu nima nikakršne vloge pri sprejemanju odločitev o prodaji.

Vlada ugotavlja, da so predlagatelji spregledali določbo prvega odstavka 47. člena ZSDH-1 in 11. člena veljavnega Statuta SDH, ki nadzornemu svetu SDH daje prav predlagano vlogo. Tako sme uprava SDH nekatere vrste poslov opravljati samo v soglasju z nadzornim svetom SDH. Med temi posli gre tudi prav za pridobivanje in razpolaganje z naložbami, ki presegajo pet milijonov evrov revidirane knjigovodske vrednosti glede na knjigo izdajatelja. Glede na to, da pojem razpolaganja zajema tudi prodajo, se soglasje nadzornega sveta po veljavni ureditvi že razteza na vse vidike prodaje, ki jih izpostavljajo predlagatelji, t.j. sklenitev prodajne pogodbe in izročitev predmeta prodaje kupcu, kar pomeni da se soglasje nadzornega sveta po veljavni ureditvi posredno že nanaša tudi na izbiro kupca.

Glede na to, da so vprašanja, ki jih ureja predlagana določba, že urejena v veljavnem ZSDH-1 in na njegovi podlagi sprejetem Statutu SDH, vlada meni, da je predlagana določba nepotrebna.

K 6. členu:

Predlagatelji predlagajo, da se določba 48. člena ZSDH-1, ki ureja imenovanje kadrovske komisije dopolni tako, da mora k imenovanju le-te dati soglasje tudi nadzorni svet SDH. Predlagatelji pojasnjujejo, da se tudi ta predlagan člen nanaša na »pomembno (ne)pristojnost nadzornega sveta«. Navajajo, da po veljavnem zakonu nadzorni svet nima nikakršne pristojnosti *glede imenovanja kandidatov za nadzorne svete "SDHjevih" podjetij in tudi nobene besede pri imenovanju kadrovske komisije*. Predlagatelji želijo s tem predlogom spremeniti in razdeliti pristojnosti med upravo SDH in nadzornim svetom SDH.

Najprej je treba pojasniti, da pri obravnavanem vprašanju ne gre za »SDHjeva podjetja«, temveč za družbe s kapitalsko naložbo države. Upravljanje naložb po ZSDH-1 obsega pridobivanje naložb, razpolaganje z naložbami in uresničevanje pravic delničarja ali družbenika ali vsa druga pravna dejanja v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, in drugimi predpisi. Na podlagi 47. člena ZSDH-1 je za vse upravljalne odločitve SDH odgovorna uprava SDH in ne nadzorni svet SDH. To je skladno tudi z določbo 265. člena Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13 in 55/15; v nadaljnjem besedilu: ZGD-1), ki določa da posle družbe samostojno in na lastno odgovornost vodi uprava. Nadzorni svet družbe po ZGD-1 nadzoruje vodenje poslov družbe, kar v smislu določb ZSDH-1 pomeni nadzor nad uresničevanjem aktov upravljanja in poslovanjem SDH. Pri skupščinskih odločitvah o imenovanju članov organov nadzora družb s kapitalsko naložbo države gre za uresničevanje pravic delničarja ali družbenika, kar je glede na opredelitev pojma upravljanja naložb v izključni pristojnosti uprave SDH. Zaradi tega je tudi imenovanje kadrovske komisije, kot posvetovalnega telesa uprave SDH pri pridobivanju kandidatov za člane nadzornih svetov družb s kapitalsko naložbo države, lahko zgolj v izključni pristojnosti uprave SDH in ne tudi nadzornega sveta SDH.

Vlada zaradi ugotovljene notranje neskladnosti s preostalimi določbami ZSDH-1 in neskladnosti s splošnimi določbami zakona, ki ureja gospodarske družbe, nasprotuje tudi tej predlagani določbi.

K 7. in 8. členu:

Predlagatelji predlagajo dopolnitev 49. člena ZSDH-1, ki ureja Ekonomsko socialni strokovni odbor (ESSO – posvetovalno telo uprave SDH), in sicer tako, da se poleg ESSO ustanovijo dodatni »strokovni odbori«, ki so posvetovalna telesa nadzornega sveta in uprave SDH. Vlada najprej ugotavlja, da predlog zakonske ureditve, v kateri se predlaga ustanovitev novih »strokovnih odborov«, ni skladen z njegovo obrazložitvijo, v kateri predlagatelji pojasnjujejo, da se ESSO zgolj preoblikuje. Pri tem se sklicujejo na ureditev strokovno posvetovalnih organov, kakršne poznajo *velika podjetja v Nemčiji (npr. Fraport)*. Predlagatelji idejo o več strokovnih odborov utemeljujejo s tem, *da so dejavnosti podjetij v portfelju SDH dokaj različne in glede na to, da bi morali v strokovnih odborih biti člani, ki dobro poznajo razmere v dejavnosti, če naj bo njihovo svetovanje upravi in nadzornemu svetu smiselno*. Ustanovili bi se po posameznih dejavnostih oz. sklopih dejavnosti oz. po pripadnosti resornih ministrstev, njihovo vrsto in število pa bi se opredelilo v statutu.

Vlada temu predlogu nasprotuje. V prvi vrsti je treba ponovno opozoriti, da je neprimerna in zavajajoča primerjava SDH z *velikimi podjetji v Nemčiji (npr. Fraport)*, saj predlagatelji ponovno primerjajo holdinško družbo, katere temeljna dejavnost je upravljanje z naložbami v drugih družbah in ki zasleduje predvsem finančni rezultat odvisnih družb, s skupino, katere temeljna dejavnost je logistika in zagotavljanje letališke infrastrukture.

Ob tem vlada ugotavlja, da je predlagana določba vsebinsko praktično prazna. Za primerjavo, veljavni ZSDH-1 že določa, kateri posvetovalni telesi imenuje nadzorni svet SDH in obe telesi določa jasno in konkretno. Predlagana določba pa zgolj odpira vrata ustanavljanju nekih strokovnih odborov, katere bi šele bilo treba definirati v Statutu SDH. Zaradi navedenih nejasnosti, nerelevantne primerjave z drugimi družbami ter neskladja predlaganih določb z njihovo obrazložitvijo, vlada meni, da tudi ta člen ni primeren za umestitev v ZSDH-1.

Vlada zaradi zgoraj obrazložene neprimernosti oblikovanja strokovnih odborov iz predlaganega spremenjenega 49. člena ZSDH-1 (7. člen zakona), nasprotuje tudi predlaganemu spremenjenemu 50. členu ZSDH-1 (8. člen zakona), ki ureja postopkovna vprašanja članstva v navedenih strokovnih odborih.

K 9. členu:

Predlagatelji predlagajo nov 73.a člen ZSDH-1 z naslovom »akreditiranje in register kandidatov za člane organov nadzora v družbah s kapitalsko naložbo države«, s katerim bi se uredila odgovornost SDH za akreditacijo in vodenje registra primernih kandidatov za imenovanje članov organov nadzora v družbah s kapitalsko naložbo države. Ob tem predlagajo, da SDH vodi register organizacij, ki jim je podelil akreditacijo za usposabljanje članov organov nadzora v družbah s kapitalsko naložbo države. Merila in pogoje za usposobljenost kandidatov za člane organov nadzora v družbah s kapitalsko naložbo države bi sprejel nadzorni svet SDH na predlog uprave SDH.

Najprej je treba ugotoviti, da predlog novega člena ni skladen z njegovo obrazložitvijo. Npr., določba uvaja posebno pooblastilo, da SDH podeljuje akreditacije za usposabljanje, medtem ko obrazložitev govori le o vodenju registra organizacij, katerih usposabljanja ali certifikate SDH šteje kot ustrezna. V nadaljevanju je treba pojasniti, da bi predlagana določba, v kolikor je sploh primerna oz. potrebna (kar je pojasnjeno v nadaljevanju), sodila kvečjemu v 2. poglavje zakona, v katerem je urejeno imenovanje članov organov nadzora družb s kapitalsko naložbo države, in ne v 6. poglavje, v katerem so urejeni ukrepi za krepitev integritete in odgovornosti ter omejevanje tveganj za korupcijo, nasprotje interesov in zlorabo notranjih informacij pri upravljanju naložb države.

Vlada ugotavlja, da predlagana določba, da bi bil SDH odgovoren za akreditacijo in vodenje registra primernih kandidatov za člane organov nadzora družb s kapitalsko naložbo države ni potrebna, saj je to vprašanje že urejeno s petim odstavkom 21. člena ZSDH-1. Slednji določa, da se skladnost kandidatov z merili (navedenimi v istem členu) zagotavlja s postopkom, ki ga sestavljata akreditacija in nominacija. Za akreditacijo in nominacijo je pristojna kadrovska komisija SDH skladno z 48. členom ZSDH-1. Akreditacijski in nominacijski postopek sta prav tako že natančneje določena v politiki upravljanja, opredeljeni v 31. členu ZSDH-1. Politika upravljanja ureja tudi zbirko akreditiranih potencialnih kandidatov za člane organov nadzora družb s kapitalsko naložbo države, kar ima enak pomen kot predlagan register.

Vlada ocenjuje, da je neprimeren tudi predlog, da bi SDH vodil register organizacij, ki bi jim podelil akreditacijo za usposabljanje članov organov nadzora v družbah s kapitalsko naložbo države. Na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije št. 00713-39/2005/14, z dne 6.10.2005, je za izbor izvajalcev za pripravo in izvedbo programov izobraževanja za pridobitev potrdila o usposobljenosti pristojno Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Vlada ocenjuje, da je zaradi zagotavljanja objektivnosti bistveno bolj primerno, da izvajalce izobraževalnih programov akreditira državni organ, ki je odgovoren za pripravo temeljnega zakona, na podlagi katerega delujejo člani nadzornih organov, kot da to počne upravljavec državnega premoženja, ki je odgovoren le za ravnanje v skladu s tem zakonom.

Vlada ocenjuje, da prav tako ni potrebna določba, da bi merila in pogoje za usposobljenost kandidatov za člane organov nadzora v družbah s kapitalsko naložbo države sprejel nadzorni svet SDH na predlog uprave SDH. Kot rečeno, sta akreditacijski in nominacijski postopek že natančneje določena v politiki upravljanja, katero skladno z 31. členom ZSDH-1 sprejme uprava SDH, k njej pa daje soglasje nadzorni svet SDH. Politika upravljanja pa se z vidika meril in pogojev sklicuje na *Pravilnik o pogojih, merilih in postopku za vrednotenje, ugotavljanje primernosti in selekcioniranje potencialnih kandidatov za člane organov nadzora družb s kapitalsko naložbo države*, katerega skladno s 30. členom Statuta SDH sprejme uprava SDH in o tem seznanjati nadzorni svet SDH. Kot že poudarjeno, gre pri skupščinskih odločitvah o imenovanju članov organov nadzora družb s kapitalsko naložbo države za uresničevanje pravic delničarja ali družbenika, kar je v izključni pristojnosti uprave SDH. Zaradi tega je z vidika zakonskih opredelitev pristojnosti prav, da je tudi sprejem meril in pogojev za kandidate za člane nadzornih svetov družb s kapitalsko naložbo države, v pristojnosti uprave SDH in ne nadzornega sveta SDH. Dodatno pa je soglasje med obema organoma SDH dosežen s tem, ko uprava SDH z zgoraj omenjenim pravilnikom seznanjati nadzorni svet SDH.

K 10. in 11. členu

10. člen zakona določa prehodno ureditev in dopolnitev nadzornega sveta tako, da bi ustrezala na novo predlagani sestavi nadzornega sveta SDH. Glede na to, da vlada nasprotuje predlagani spremembi materialne določbe, tj. 40. člena ZSDH-1, nasprotuje tudi prehodni določbi. Posledično se do prehodne in končni določbi ne bo posebej vsebinsko opredeljevala.