



REPUBLIKA SLOVENIJA

VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka: 47600-13/2009/5
Ljubljana, dne 23. julija 2009

POLITIKA
UPRAVLJANJA PODJETIJ V DRŽAVNI LASTI

1. UVOD	3
1.1. Opredelitev pojma PDL	3
1.2. Namen in načela Politike upravljanja PDL	3
1.3. Funkcije države	3
1.4. Osnovne usmeritve za upravljanje PDL	4
1.4.1. Načela OECD za upravljanje podjetij	4
1.4.2. Smernice OECD za upravljanje podjetij v državi lasti	4
2. OBSTOJEČE STANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI	5
2.1. Pravne podlage trenutnega okvirja lastniškega upravljanja s PDL	5
2.2. Pravnoorganizacijske oblike PDL	6
2.2.1. Gospodarske družbe	7
2.2.2. Javna podjetja	7
2.2.3. Javni zavodi	7
2.2.4. Javne agencije	8
2.2.5. Javni skladi	8
3. POLITIKA UPRAVLJANAJA PDL	8
3.1. Centralna enota za upravljanje PDL	8
3.2. Uresničevanje pravic delničarjev	9
3.3. Ključne funkcije organov v PDL	10
3.4. Imenovanje članov v organe vodenja in nadzora	10
3.5. Nagrajevanje članov organov vodenja in nadzora	11
3.6. Odgovornost in prisotnost države v PDL	11
3.7. Spremembe lastniških deležev države v PDL	12
4. UKREPI	12
PRILOGA 1	13
MEDNARODNE PRIMERJAVE	13
Finska	13
Francija	13

1. UVOD

Vlada Republike Slovenije je na 21. redni seji dne 9. 4. 2009 sprejela sklep št. 00403-1/2008/73 s katerim je naložila Ministrstvu za finance da pripravi predlog Politike upravljanja s finančnim premoženjem države, pri čemer naj upošteva Smernice OECD za upravljanje podjetij v državni lasti.

Na tej podlagi oblikovana politika upravljanja podjetij v državni lasti (v nadaljnjem besedilu: PDL) vključuje jasno politiko lastništva države v PDL, mehanizem odgovornosti za izvajanje politike in poročanje državnemu zboru o izvajanju politike.

1.1. Opredelitev pojma PDL

Pojem **podjetje v državni lasti** oz. PDL vključuje:

- gospodarske družbe ustanovljene po zakonu, ki ureja gospodarske družbe in v katerih ima Republika Slovenija finančno naložbo;
- javna podjetja in zavodi ustanovljeni po zakonu, ki ureja gospodarske javne službe v katerih ima RS finančno naložbo, sredstva v upravljanju ali drugo obliko svojega finančnega premoženja ter
- druge osebe javnega prava (javni zavodi, javne agencije, javni skladi), v kateri ima država sredstva v upravljanju.

1.2. Namen in načela Politike upravljanja PDL

Cilj oblikovanja Politike upravljanja PDL (v nadaljnjem besedilu: Politika) je zagotoviti učinkovito uresničevanje načel gospodarnosti, uspešnosti, učinkovitosti in preglednosti ter določitev odgovornosti in pristojnosti posameznih državnih organov. Oblikovanje Politike sledi Načelom OECD za upravljanje podjetij in Smernicam OECD za upravljanje podjetij v državni lasti, kakor tudi predpisom Evropske unije ter načelom dobre prakse držav na področju lastniškega upravljanja podjetij.

Namen Politike je izoblikovati in izvajati upravljanje PDL v skladu z načeli gospodarnosti, uspešnosti, učinkovitosti ter preglednosti, pri čemer morajo na enak način delovati tudi PDL. KAD in SOD morata skupaj z državo izvajati usmeritve, zapisane v tej Politiki, pri upravljanju s svojimi naložbami, na odgovoren način in v javnem interesu ter ne v interesu zasebnih ciljev političnih strank, koalicij, poslovojestev, organov nadzora ali drugih zasebnih interesnih skupin.

Temelj dobrega upravljanja PDL, je maksimiranje vrednosti premoženja in čim bolj gospodarno upravljanje PDL, ki so ustanovljena za zagotavljanje storitev v javnem interesu.

1.3. Funkcije države

Država opravlja predvsem naslednje funkcije: lastnika, regulatorja, portfeljskega vlagatelja, varuha konkurence, garanta javnih storitev, pospeševalca razvoja, varuha okolja, podeljevalec koncesij.

Za učinkovito izvajanje lastniške politike je treba ustrezno organizirati sistem izvajanja lastniških funkcij države. V skladu s priporočili tako OECD kot Evropske unije, mora biti vloga države kot lastnika podjetij, ločena od vloge države kot regulatorja trga ali vloge države kot resornega skrbnika za razvoj posamezne dejavnosti (izvajanje sektorske politike). Sektorsko politiko oblikujejo resorna ministrstva, saj z njo določijo smernice za razvoj posamezne panoge, cilje države glede naložb, oblikujejo sektorsko zakonodajo, oblikujejo merljive cilje za ugotavljanje uspešnosti poslovanja PDL in razvoja posameznih panog. Taka ločitev pa ne preprečuje potrebnega sodelovanja med navedenima funkcijama. Če do ločitve ne pride, pa lahko to povzroči navzkrižje interesov med sektorsko politiko in lastniškimi funkcijami države, zlasti če se odgovornost za sektorsko politiko in lastniške funkcije izvajajo preko ministrstev za iste dejavnosti ali sektorje.

Država je pomemben dejavnik na trgu in razsodnik pri ugotavljanju spoštovanja zakonskih določb. Popolna administrativna ločitev odgovornosti za lastnino in uravnavanje trga, je torej temeljni predpogoj za ustvarjanje enakih možnosti za poslovanje PDL in zasebnih družb ter za preprečevanje izkrivljanja konkurence ob nastopanju na trgu.

Razlogi za lastništvo države v PDL in njeni cilji (lastniški in v javnem interesu) morajo biti v strategijah, ki jih pripravljajo resorna ministrstva jasno opredeljeni in utemeljeni ter merljivi. Cilji so lahko zgolj lastniški (kot so npr. donosnost, rentabilnost, produktivnost) ali pa so postavljeni tudi zaradi doseganja javnih interesov (kot so npr. javne službe, javne gospodarske službe, druge dejavnosti v javnem interesu, monopolne in druge regulirane dejavnosti). Zato morajo resorna ministrstva v sektorskih politikah določiti prednostne naloge, pri čemer se morajo izogibati poseganju v poslovanje PDL in tako spoštovati neodvisnost upravljanja PDL.

1.4. Osnovne usmeritve za upravljanje PDL

1.4.1. Načela OECD za upravljanje podjetij

Načela naj bi vladam držav članic OECD in vladam držav, ki še niso članice OECD, pomagala pri njihovih prizadevanjih, da ocenijo in izboljšajo pravni, institucionalni in regulativni okvir za upravljanje podjetij v svojih državah in zagotovijo smernice in predloge za borze, vlagatelje, podjetja in druge stranke, ki igrajo vlogo v procesu razvoja dobrega upravljanja podjetij. Načela se osredotočajo na podjetja, s katerimi se javno trguje. V posameznem primeru so prav tako lahko koristno orodje za izboljšanje vodenja v podjetjih, s katerimi se ne trguje na borzi, npr. podjetji v zasebni lasti in v državni lasti. Načela predstavljajo skupno podlago, za katero države članice OECD menijo, da je bistvena za razvoj praks dobrega upravljanja podjetij.

Načela niso zavezujoča in njihov namen ni dajati podrobna navodila za nacionalno zakonodajo. Predvsem si prizadevajo opredeliti cilje in predlagati različne načine za njihovo doseganje. Načela naj bi služila kot vir priporočenih ravnanj. Uporabljajo jih lahko oblikovalci politike pri razvoju in preverjanju pravnega in regulativnega okvira za upravljanje podjetij, ki odraža gospodarske, družbene in kulturne danosti posamezne države, kakor tudi udeleženci na trgu pri razvoju svojih lastnih praks.

1.4.2. Smernice OECD za upravljanje podjetij v državi lasti

Smernice OECD za upravljanje PDL opredeljujejo in nakazujejo načine, kako najti ravnotežje med odgovornostjo države za aktivno izvrševanje njenih lastniških funkcij, kot sta npr. izbira in imenovanje nadzornih svetov, hkrati pa se vzdržati pred tem, da bi izvajali nedovoljeno politično vmešavanje v vodenje družb. Razlagajo, da obstajajo na trgih, kjer lahko družbe iz zasebnega sektorja konkurirajo s podjetji v državni lasti, enake možnosti in da države z načinom, kako uporabljajo svoja zakonodajna in nadzorna pooblastila, ne izkrivljajo konkurence. Smernice predlagajo, da mora država svoje lastniške funkcije izvrševati prek centralizirane enote za lastništvo, ki mora delovati neodvisno in v skladu z javno razkrito lastniško politiko. Pomemben element je strogo ločevanje lastniških in zakonodajnih funkcij države. Na ta način se lastništvo države izvaja na profesionalen in odgovoren način, država pa ima pozitivno vlogo pri izboljšanju upravljanja podjetij v vseh sektorjih gospodarstva.

Smernice določajo tudi oblikovanje in javno razkrivanje politike delovanja države ter letna poročila o izvrševanju politike in integralna poročila o poslovanju PDL, kar zagotavlja večjo transparentnost upravljanja PDL. Pomemben del smernic je tudi odgovorno delovanje organov nadzora in vodenja PDL in odnos med državo kot delničarji ter temi organi.

Smernice so izrecno usmerjenе v vprašanja, ki so specifična za upravljanje PDL, zato ta vprašanja obravnavajo z vidika države kot lastnika, pri tem pa se osredotočajo na politike, ki bi zagotovile dobro upravljanje PDL. Pri tem pa Smernice ne nasprotujejo različnim politikam ali programom privatizacije, ki jih vodijo države članice OECD.

2. OBSTOJEČE STANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

V Republiki Sloveniji sta pojma državna lastnina in upravljanje z njo nepopolno in nejasno opredeljena. Upravljaljske pravice se izražajo pri imenovanju članov organov vodenja in nadzora, strateških odločitvah, pri prodaji deležev in vplivajo na razvoj družbe. V praksi te odločitve pogosto odražajo interes posameznih skupin, med tem ko je interes dejanskih lastnikov postavljen v ozadje.

2.1. Pravne podlage trenutnega okvirja lastniškega upravljanja s PDL

Upravljanje z naložbami države je urejeno s posameznimi pravnimi predpisi, ki so navedeni v nadaljevanju:

- Zakon o javnih financah (ZJF) (Ur.l. RS, št. 79/99, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002- ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008) s podzakonskimi predpisi
- Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev (Ur.l. RS, št. 56/1998, 13/2006)
- Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1) (Ur.l. RS, št. 42/2006 (60/2006 popr.), 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009 Odl.US: U-I-268/06-35, 42/2009)
- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS) (Ur.l. RS, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP)
- Zakon o zavodih (ZZ) (Ur.l. RS, št. 12/1991, 8/1996, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP)
- Zakon o javnih skladih (ZJS) (Ur.l. RS, št. 22/2000, 77/2008)
- Zakon o bančništvu (Zban-1) (Ur.l. RS, št. 131/2006, 1/2008, 109/2008, 19/2009)
- Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD) (Ur.l. RS, št. 53/2007, 65/2008)
- Zakon o računovodstvu (Ur.l. RS, št. 23/1999, 30/2002-ZJF-C)
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur.l. RS, št. 56/2002, 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 70/2004, 24/2005-UPB3, 53/2005, 70/2005-UPB4, 14/2006, 27/2006 Skl.US: U-I-60/06-12, 32/2006-UPB5, 68/2006, 110/2006-UPB6, 1/2007 Odl.US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/2007, 95/2007-UPB7, 110/2007 Skl.US: U-I-275/07-5, 17/2008, 58/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 80/2008, 120/2008 Odl.US: U-I-159/08-18, 20/2009-ZZZPF)
- Zakon o poslovnem registru (Ur.l. RS, št. 49/2006, 33/2007-ZSReg-B)
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Ur.l. RS, št. 24/2003, 61/2005, 96/2005-UPB1, 109/2005-ZDavP-1B, 113/2005-ZInfP, 28/2006, 51/2006-UPB2, 117/2006-ZDavP-2)
- Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) (Ur.l. RS, št. 39/2000 (102/2000 popr.), 2/2004-ZPNNVSM, 2/2004, 36/2004-UPB1, 128/2006-ZJN-2)
- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1) (Ur.l. RS, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006 Skl.US: U-I-51/06-5, 39/2006-UPB1, 49/2006-ZMetD, 66/2006 Odl.US: U-I-51/06-10, 112/2006 Odl.US: U-I-40/06-10, 33/2007-ZPNačrt, 57/2008-ZFO-1A, 70/2008)
- Zakon o spremljanju državnih pomoči (ZSDrP) (Ur.l. RS, št. 37/2004)
- Zakon o sodnem registru (ZSReg) (Ur.l. RS, št. 13/1994, 91/2005, 111/2005 Odl.US: U-I-212-03-14, 114/2005-UPB1, 42/2006-ZGD-1 (60/2006 popr.), 33/2007, 54/2007-UPB2, 65/2008)
- Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij (ZLPPC) (Ur.l. RS, št. 55/1992, 7/1993, 31/1993, 1/1996, 30/1998-ZZLPPO)
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) (Ur.l. RS, št. 127/2006)
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 43/2001 (23/2002 popr.), 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007)
- Sklep Vlade Republike Slovenije št. 47600-5/2006/4 z dne 27. 7. 2006
- Sklep Vlade Republike Slovenije št. 51100-7/2008/13 z dne 10. 7. 2008

Vlada Republike Slovenije je sprejela ukrepe, s katerimi je zavzela stališča na nekaterih področjih lastniškega upravljanja PDL in sicer:

- **Postopek izbora kandidatov v organe vodenja in nadzora** poteka na način, da pristojno ministrstvo objavi javni poziv, s katerim pozove zainteresirane posameznike, da kandidirajo za člane organov upravljanja oziroma nadzora v posameznem PDL. Splošne in posebne pogojev ter kriterije za imenovanje članov organov upravljanja v PDL, je določil Kadrovsko akreditacijski svet (v nadaljnjem besedilu: KAS), ki je avtonomno strokovno svetovalno telo Vlade Republike Slovenije pri imenovanju članov nadzornih svetov oziroma upravnih odborov v PDL. KAS na predlog Vlade Republike Slovenije ali pristojnega ministra, sodeluje v postopku akreditacije in nominacije kandidatov za imenovanje v organe upravljanja oziroma nadzora PDL. V postopku ugotavljanja primernosti kandidatov za organe upravljanja PDL KAS o posameznem kandidatu oblikuje strokovno mnenje (akreditacija) in pripravi listo primernih kandidatov. Ko je postopek izbora in imenovanja kandidatov preko KAS končan, se izbrane kandidate praviloma predlaga v imenovanje skupščini družbe.
- **Glede konflikta interesov med izvajanjem javne funkcije in izvajanjem funkcije člana nadzornega sveta** je Vlada RS dne 15. 2. 2007 sprejela dva sklepa, in sicer:
 - a. »Sklep o stališčih glede nagrajevanja članov nadzornih svetov in upravnih odborov v javnih podjetjih in drugih gospodarskih družbah, ki so v lasti Republike Slovenije, ter o nezdružljivosti opravljanja javnih funkcij funkcionarjev z nadzorno funkcijo v nadzornih svetih in upravnih odborih gospodarskih družb«, št. 00712-35/2005/24 in
 - b. sklep, v katerem je navedla svoja stališča glede omejitev članstva funkcionarjev in javnih uslužbencev v nadzornih svetih in podala priporočila za uporabo uredbe in vladnih stališčih s strani drugih od Vlade Republike Slovenije neodvisnih državnih organov ter organov lokalnih skupnosti, št. 00712-35/2005/23. »

V teh dveh sklepih je Vlada RS sprejela stališče, da je opravljanje javne funkcije funkcionarjev nezdružljivo z opravljanjem nadzorne funkcije v nadzornih svetih gospodarskih družb. Zato je odločila, da funkcionarji v državnih organih ne smejo biti člani nadzornega sveta v gospodarskih družbah, Vlada RS je sklenila tudi, da funkcionarji v državnih organih ne smejo biti člani nadzornih svetov pravnih oseb javnega sektorja, v katerih vlogo ustanovitelja v imenu države izvršuje Vlada RS, razen kjer je to izrecno določeno z zakonom. Enako je priporočila tudi lokalnim skupnostim in sicer, da uporabljajo ta stališča Vlade Republike Slovenije in da ne imenujejo svojih funkcionarjev v nadzorne svete oziroma priporočila, da tudi njihovi funkcionarji izstopijo iz le-teh.

- **Za omejevanje učinkov finančne krize** je Vlada RS dne 22. 1. 2009 sprejela »Sklep o stališčih do izplačevanja sejin in nagrad v zvezi z omejevanjem učinkov finančne krize«, št. 10007-1/2009/3, s katerim je sprejela stališče o znižanju sejin članom nadzornih svetov za polovico. Sklep naj bi se pričel izvajati takoj, in sicer tako, da se člani nadzornih svetov z izjavo sami odpovejo polovici svoje sejnine dokler ne bo s sklepom prve skupščine družbe sprejet ustrezeni sklep skupščine, ki bo določal znižani znesek sejnine. Prav tako je za omejevanje učinkov finančne krize istega dne sprejela tudi »Sklep o priporočilih predstavnikom Republike Slovenije v nadzornih organih gospodarskih družb, katerih večinska lastnica je Republika Slovenija, pri sklepanju pogodb o zaposlitvi za poslovodne osebe« št. 01400-3/2009/3, s katerim je določila kriterije, ki jih je priporočila za opredeljevanje pravic direktorja glede plače, nagrade za uspešnost poslovanja in odpravnine.

2.2. Pravnoorganizacijske oblike PDL

Država izvršuje svoje lastniške pravice v različnih pravnoorganizacijskih oblikah, nekatere od njih pa bo potrebno ustrezno preoblikovati tako, da bo njihova organiziranost boljše ustrezala njihovemu poslanstvu oziroma nalogam. Država je neposredna in posredna (preko KAD in SOD) lastnica naložb v podjetjih, ki poslujejo po zasebnem ali javnem pravu v katerikoli pravnoorganizacijski obliki.

Za obstoječi sistem izvajanja upravljanja PDL je značilno, da obstaja velika razdrobljenost upravljanja s PDL po različnih ministrstvih, kjer se oblikuje sektorskega politika in izvaja lastniško upravljanje, kar

povzroča konflikt interesov. Prihaja do nepreglednosti in nepovezanosti med posameznimi izvajalci upravljanja PDL, do neučinkovitega in premalo strokovnega upravljanja ter do zapletenih postopkov sprejemanja odločitev preko več nivojev odločanja glede izvajanja lastniških pravic v PDL.

2.2.1. Gospodarske družbe

Gospodarska družba je pravna oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost in je praviloma organizirana v obliki delniške družbe ali družbe z omejeno odgovornostjo.

Analiza stanja glede lastništva države v gospodarskih družbah kaže, da le-ta še vedno prevladuje v panogah, ki opravljajo javne storitve, v infrastrukturnih panogah, kot so energija, transport, telekomunikacije in v finančnem sektorju. Rezultati poslovanja so zelo pomembni za velik del prebivalstva in za druge dele poslovnega sektorja, saj predstavljajo znaten del bruto domačega proizvoda, delovnih mest in tržne vrednosti družb. Zato bo dobro upravljanje PDL odločilno za zagotavljanje njihovega pozitivnega prispevka k splošni ekonomski učinkovitosti in konkurenčnosti države, kar pa je tudi pomemben predpogoj za ekonomsko učinkovito spreminjanje lastništva, saj gospodarske družbe postanejo bolj privlačne za morebitne kupce, poveča pa se tudi njihova vrednost.

2.2.2. Javna podjetja

Javno podjetje je po Zakonu o gospodarskih javnih službah posebna pravnoorganizacijska oblika gospodarske družbe, katerega ustanovitelj je RS oziroma lokalna skupnost, lahko pa se ustanovi kot podjetje z vložki zasebnega kapitala, če to ni v nasprotju z javnim interesom, zaradi katerega je ustanovljeno.

Javna podjetja se od gospodarskih družb razlikujejo po tem, da opravljajo gospodarsko javno službo ali monopolno dejavnost, ki je določena kot gospodarska javna služba.

V javnih podjetjih direktorja družbe imenuje ustanovitelj, za področja, ki se nanašajo na položaj javnega podjetja in jih Zakon o gospodarskih javnih službah drugače ne ureja, se uporablja Zakon o gospodarskih družbah. V gospodarskih družbah, ustanovljenih po Zakonu o gospodarskih družbah, direktorja imenuje nadzorni svet oziroma upravni odbor.

2.2.3. Javni zavodi

Glavni izvajalci javnih služb so javni zavodi. Država je njihova ustanoviteljica, glavni regulator njegove celotne dejavnosti, lastnik pretežnega premoženja in financer javne službe. V zavod vnaša birokratski model upravljanja in delovanja. Zanj je značilna državno-planska regulacija, omejena finančna in kadrovska politika, relativno majhen vpliv javnosti in zaposlenih v zavodih na oblikovanje javnih programov, univerzalnost programov, neodzivnost na potrebe in želje uporabnika, državna alokacija sredstev. Univerzalni programi, ki so predmet javne službe, so zunanje določeni. Zaradi obstoječega načina financiranja, ki je v pretežni meri odvisen od javno-finančnih virov, zavod produkcije javnih storitev največkrat ne povezuje z njihovo ceno, ki je prav tako zunanje določena. Kljub temu, da javni zavod praviloma izvaja tudi tržno dejavnost, zaradi nejasne definicije javne službe ni zagotovljeno dosledno ločevanje stroškov za izvajanje obeh dejavnosti.

Javni zavodi so ustanovljeni z ustanovnim aktom v katerem je določeno poslanstvo in poslovna politika. Sistem javnih financ jih obravnava kot posredne proračunske uporabnike, kar pomeni, da država preko financiranja dejansko odloča o njihovem programu dela. Javni zavod je pravna oseba brez lastnega premoženja, pa vendar odgovarja za obveznosti zavoda s sredstvi s katerimi razpolaga. Ustanovitelj, ki je lastnik premoženja zavoda pa za njegove obveznosti odgovarja v primeru, če njegova odgovornost ni z zakonom ali aktom o ustanovitvi izrecno izključena.

2.2.4. Javne agencije

Javne agencije so ustanovljene za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, če zanje z zakonom ni predvidena druga statusna oblika in je pri izvajanju svojih nalog samostojna. Javno agencijo lahko ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost ali zveza samoupravnih lokalnih skupnosti. Za ustanovitev posamezne javne agencije mora imeti ustanovitelj podlago v posebnem zakonu. Pristojnosti javne agencije so opredeljene z zakonom.

2.2.5. Javni skladi

Javni sklad je pravna oseba javnega prava, ki upravlja in razpolaga s premoženjem, ki ga je Republika Slovenija ali samoupravna lokalna skupnost namenila za zagotavljanje javnega interesa. Javni sklad se lahko ustanovi kot javni finančni sklad, javni nepremičninski sklad ali javna ustanova.

3. POLITIKA UPRAVLJANAJA PDL

Politike upravljanja PDL se bo izvajala v treh sklopih in sicer:

V prvem sklopu bo oblikovan institucionalni okvir, ki bo temeljil na enotni institucionalni ureditvi vseh finančnih naložb države in bo v celoti izveden do 31. 3. 2010. Upravljanje s finančnimi naložbami bo potekalo centralizirani v okviru agencije v kateri bodo zaposleni zgolj in izključno strokovnjaki s področja upravljanja premoženja. Ministrstvo za finance bo znotraj le-tega oblikovalo skupino, ki bo do ustanovitve agencije izvajala vse potrebne aktivnosti skladno s sprejeto Politiko, ki je del institucionalnega okvirja.

V drugem sklopu, ki bo potekal sočasno s prvim sklopom, bodo resorna ministrstva v sodelovanju s skupino iz Ministrstva za finance pripravila seznam naložb in jih razvrstili na strateške in tržne naložbe ter pripravila program privatizacije.

V tretjem sklopu aktivnosti bo skupina v sodelovanju s KAD, SOD in DSU izvedla aktivnosti za preoblikovanje le teh.

3.1. Centralna enota za upravljanje PDL

Ustanovitve centralne enote pomeni centralizacijo funkcij državne lastnine, ločitev izvrševanja lastniške funkcije od drugih funkcij, ki jih izvaja država, krepitev in združevanje posameznih pristojnosti z organiziranjem skupin strokovnjakov za ključne zadeve, kot sta finančno poročanje ali imenovanje članov v organe vodenja in nadzora. Na ta način bo centralizacija pomemben dejavnik pri razvijanju zbirnega poročanja o državni lastnini.

Centralna enota bo oblikovana kot agencija, za njeno ustanovitev bo potrebno do 30. 9. 2009 pripraviti ustrezno pravno podlago katera bo natančno opredeljevala naloge oziroma poslanstvo agencije. Javna agencija skladno z zakonom, ki ureja javne agencije, se lahko ustanovi med drugim, če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog. Tako bo centralna enota kot agencija pri svojem operativnem delovanju neodvisna od vlade, delovala v skladu z vsebinskimi smernicami, ki jih bo enkrat letno sprejela Vlada Republike Slovenije na predlog resornih ministrstev. Njeno delovanje bo nadziralo Računsko sodišče.

Da bo centralna enota lahko učinkovito delovala in uresničevala svoje poslanstvo, bo v sodelovanju z resornimi ministrstvi oblikovala delovno skupino, ki bo na podlagi seznama vseh naložb države le-te razdelila na strateške naložbe, v katerih ima država dolgoročni strateški lastniški interes in tržne naložbe (portfeljske), ki so lahko predmet lastniških transakcij na trgu. V delovno skupino bodo vključeni strokovnjaki s pravnimi, finančnimi, ekonomskimi in poslovnimi znanji in sposobnostmi, ki imajo izkušnje pri izvrševanju skrbniških odgovornosti na posameznih ministrstvih in izven le teh.

Centralna enota bo med drugim izvajala naslednje **naloge**:

- pregledno izvajanje lastniške funkcije države,
- vodenje evidence neposrednih in posrednih naložb države,
- sodelovanje pri oblikovanju pomembnih ciljev PDL,
- sprotno spremljanje poslovanja PDL in kontrola nad uresničevanjem ciljev,
- sodelovanje pri oblikovanju korporativne politike posameznih podjetij,
- oblikovanje stališč države za skupščine družb,
- uresničevanje lastniških pravic na skupščinah družb,
- oblikovanje in nadgrajevanje mehanizma za izbor kandidatov za člane vodenja in nadzora ter njihovo nagrajevanje,
- nadzor nad doslednim izvajanjem odgovornosti imenovanih članov organov vodenja in nadzora,
- sodelovanje in poročanje o odnosih z deležniki,
- izvajanje poslov nakupa, prodaje in zamenjave državnega premoženja,
- priprava letnega poročila o izvajanju lastniške funkcije, o katerem poroča Državnemu zboru,
- določanje merljivih ciljev lastniškega upravljanja, ki bodo povečali učinkovitost upravljanja,
- priprava Kodeksa PDL, ki bo usklajen z Načeli ter Smernicami OECD ter Kodeksom upravljanja javnih delniških družb,
- vzpostaviti odnose z ustreznimi javnimi organi (npr. računsko sodišče).

3.2. Uresničevanje pravic delničarjev

Osnovne pravice delničarjev in njihovo uresničevanje, način vzpodbujanja udeležbe na skupščinah in vključevanja delničarjev pri ključnih odločitvah posameznih družb, enakopravno obravnavanje vseh delničarjev, vključno z manjšinskimi in tujimi delničarjev, kakor tudi odnos države in z njo povezanih družb v vlogi delničarjev do ostalih delničarjev so sistemsko in enakopravno za vse subjekte javnega in zasebnega prava že urejene z zakonodajo na področju urejanja gospodarskih družb. V interesu države je, da se v vseh podjetjih, v katerih ima lastniški delež, zagotovi enakopravna obravnavna vseh delničarjev ter pravično ravnanje z manjšinskimi delničarji. Kadarkoli so v PDL lastniki deleža kapitala zasebni družbeniki, pa naj bodo to institucionalni družbeniki ali posamezniki, mora država njihove pravice priznavati in spoštovati ter delovati kot vzoren dejavnih korporativnega upravljanja

Pravila in postopki, ki urejajo pridobitev nadzora v podjetju (večinskega deleža v podjetju) na finančnih trgih in izredne posle, kot so statusna preoblikovanja in odsvojitve velikih deležev premoženja družbe, morajo biti jasno opredeljeni, tako da vlagatelji razumejo svoje pravice in pravna sredstva, ki so jim na voljo. Posli se morajo odvijati pregledno, po preglednih cenah in po poštenih pogojih, ki ščitijo pravice vseh delničarjev skladno s pravicami, ki pripadajo posameznim razredom delnic.

V preteklosti sta bila na področju upravljanja PDL velik problem državna sklada KAD in SOD, kar je razvidno tudi iz dokumentov OECD. Prvi ukrep na tem področju bo da morajo vsi fiduciarni lastniki (torej delničarji, ki upravljajo z delnicami in deleži katerih ekonomski lastniki so drugi), ki so povezani z državo, razkriti svojo splošno politiko upravljanja in glasovanja glede svojih naložb, vključno s postopki, ki so jih vzpostavili za odločanje o izvrševanju glasovalnih pravic, kakor tudi ravnanje ob bistvenih navzkrižjih interesov, ki lahko vplivajo na izvrševanje ključnih lastniških pravic, povezanih z njihovimi naložbami.

Poleg tega je iz Politike razvidno, da se nanaša na državo in tudi z njo povezane družbe. Popolna ločitev subjektov kot sta KAD in SOD je v trenutnih razmerah namreč nerealna. Zaradi delničarske strukture slovenskih družb in utečenih postopkov delovanja skladov je nujno, da država še naprej zasleduje svoje interese kot posredni delničar in družbenik družb v portfeljih KAD in SOD, predvsem pa da tudi formalno prevzame odgovornost za upravljanje teh družb in zagotovi večjo preglednost in odgovornost na tem področju. Pri tem je potrebno zagotoviti ločitev upravljanja družb v lasti KAD in SOD od nalog upravljanja skladov, kar morajo upravljavci skladov izvajati neodvisno in samostojno. Centralna enota bo zato najkasneje s Kodeksom upravljanja PDL pripravila konkreten seznam oseb povezanih z državo, ki so del sistema upravljanja PDL pod koordinacijo centralne enote. Te družbe se morajo vključiti v skupno politiko upravljanja PDL preko centralne enote in upoštevati usmeritve sprejete politike upravljanja PDL. Način vključitve KAD in SOD je treba še dokončno izbrati, pri čemer je potrebno

doseči jasno razmejitev odgovornosti in učinkovito izrabo virov, služb in institutov za upravljanje družb, ki jih sklada že imata. Prva možnost je preoblikovanje KAD in združitve dela KAD z centralno enoto, druga možnost pa je vključitev KAD pod centralno enoto kot ponudnika določenih storitev (npr. kontroling) in zaveza obeh skladov, da pri uresničevanju glasovalnih pravic na skupščinah upoštevata postopke in navodila centralne enote. Kot rečeno je cilj tega izvajanje celovitega upravljanja s podjetji v neposredni in posredni državni lasti preko centralne enote na pregleden način.

3.3. Ključne funkcije organov v PDL

Politika korporativnega upravljanja posameznih PDL mora zagotavljati strateške usmeritve družbe, učinkovito nadziranje posloводства s strani organov nadzora in odgovornost organov vodenja uprave in nadzora do družbe in delničarjev. Organi upravljanja v PDL morajo svoje funkcije izvrševati na pregleden način, podatki morajo biti javno dostopni za vsako družbo.

Korporativno upravljanje je sistem zakonodaje, avtonomnih virov, institucij ter konkretnih postopkov in praks, ki določajo kako so PDL upravljane, vodene in nadzirane. Korporativno upravljanje določa tudi odnose med interesnimi skupinami (deležniki) in cilje skladno s katerimi PDL posluje.

Posloводство mora ravnati s primerno skrbnostjo, strokovnostjo in v najboljšem interesu družbe in delničarjev ter po visokih etičnih standardih. Kadar lahko odločitve posloводства vplivajo na različne skupine delničarjev različno, mora posloводство vse delničarje nepristransko obravnavati. Posloводство mora izpolnjevati določene ključne funkcije, kot so preverjanje in vodenje strategije podjetja, politike glede tveganj, letne proračune in poslovne načrte, določanje ciljev poslovne uspešnosti ter spremljanje uresničevanja le-teh, nadziranje glavnih investicijskih projektov in drugo.

Nadzorni organ PDL med drugim nadzoruje vodenje poslov družbe, pregleduje in preverja letna poročila, od uprave zahteva dodatne informacije, sklicuje skupščine, skupaj s poslođtvom družbe oblikuje strateške cilje in spremlja njihovo uresničevanja, imenuje in razrešuje člane poslođtvom ter predsednika in preverja njihove prejemke.

Člani organov nadzora niso vezani na navodila lastnikov, ki so jih predlagali v organe družbe – niti v primeru države. Člani organov vodenja in nadzora morajo namreč pri opravljanju svojih nalog ravnati v dobro podjetja in vseh lastnikov s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika ter pri tem varovati poslovne skrivnosti družbe. Pri tem pa so zavezani k spoštovanju Politike ter njenih izvedbenih ukrepov ter Kodeksa PDL. Člani organov vodenja in nadzora so za škodljive posledice svojih odločitev družbi neomejeno odškodninsko odgovorni z lastnim premoženjem, saj so za svoje odločitve solidarno odškodninsko odgovorni družbi za škodo, ki bi nastala kot posledica kršitve njihovih nalog (razen če dokažejo, da so pošteno in vestno izpolnjevali svoje naloge). Centralna enota je odgovorna za dosledno ali sankcioniranje njihove odgovornosti.

Država mora pustiti organom vodenja in nadzora popolno samostojnost in neodvisnost pri izvajanju njihovih nalog in se ne sme vmešavati v njihove poslovne odločitve. Država svojo funkcijo lastnika uresničuje na skupščinah družb.

3.4. Imenovanje članov v organe vodenja in nadzora

Mehanizem za izbor kandidatov za člane vodenja in nadzora bo centralna enota oblikovala skupaj s KAS. Mehanizem bo vključeval merila in kriterije, na osnovi katerih se bo vršil izbor kandidatov glede strokovne usposobljenosti, njihove etičnosti ter morebitni obstoj konflikta interesov. Pridobivanje kandidatov bo potekalo tako na domačem kot tudi tujem okolju. Centralna enota bo preko izvajanja nadzora uspešnosti poslovanja PDL preverjala ustreznost mehanizma izbora kandidatov.

3.5. Nagrajevanje članov organov vodenja in nadzora

Evropska komisija je dne 30. 4. 2009 sprejela Priporočilo komisije o dopolnitvi priporočil 2004/913/ES in 2005/162/ES glede sistema prejemkov direktorjev javnih družb ter pozvala države članice, da naj do 31. 12. 2009 sprejmejo potrebne ukrepe za spodbujanje uporabe tega priporočila.

Glavni cilji teh priporočil so zagotoviti preglednost praks prejemkov, nadzor delničarjev nad politiko prejemkov in prejemki posameznikov z razkritjem in uvedbo obveznega ali posvetovalnega glasovanja o poročilu o prejemkih ter tako, da delničarjiodobrijo sheme prejemkov, učinkovit in neodvisen nadzor ter vsaj posvetovalno vlogo komisije za prejemke glede praks prejemkov. Struktura prejemkov članov organov vodenja in nadzora mora spodbujati dolgoročni razvoj oziroma obstoj družbe in zagotoviti, da prejemki temeljijo na rezultatih. Zato je treba variabilni del prejemkov povezati z vnaprej določenimi in merljivimi merili uspešnosti, vključno z merili nefinančne narave. Za variabilni del prejemkov je treba določiti razumne omejitve. Pretežni del variabilnega dela prejemkov je treba odložiti za neko obdobje, na primer za od tri do pet let, glede na pogoje uspešnosti. Nadalje morajo biti družbe zmožne zahtevati povračilo variabilnega dela prejemkov, ki je bil plačan na podlagi podatkov, za katere se je izkazalo, da so nedvomno napačno prikazani. Poleg tega je potrebno nadaljnje razkritje informacij v zvezi s strukturo prejemkov.

Centralna enota bo svoja veljavna stališča glede nagrajevanja članov organov vodenja in nadzora uskladila s temi priporočili Evropske komisije in jih preko sklepov skupščin uveljavila v praksi. Na tej podlagi bo oblikovana shema nagrajevanja, ki bo strukturo prejemkov članov organov vodenja in nadzora delila na fiksni in variabilni del, pri čemer bo poudarek na variabilnem delu, ki se bo letno, glede na rezultate poslovanja, na novo oblikoval. Cilj tega je spodbuda k čim bolj uspešnemu in strokovnemu vodenju PDL. Shema nagrajevanja bo vključevala tudi ukrepe (odškodninsko odgovornost) v primeru nestrokovnega in neodgovornega ravnanja organov vodenja in nadzora, ki se odražajo v slabih poslovnih rezultatih družb.

Sklepi vlade glede nagrajevanja članov nadzornih svetov in upravnih odborov v javnih podjetjih in drugih gospodarskih družbah bodo z oblikovanjem novih stališč, ki bodo usklajeni s priporočili Evropske komisije, in jih bo pripravila centralna enota, razveljavljeni.

3.6. Odgovornost in prisotnost države v PDL

Razlog za lastništvo države v podjetjih se od panoge do panoge razlikuje in je največkrat posledica socialnih, ekonomskih, javnih in strateških interesov. Primeri tako vključujejo sektorsko politiko, regionalni razvoj, oskrbo z javnim blagom in obstoj t.i. »naravnih« monopolov. Zaradi globalizacije trgov, tehnoloških sprememb in deregulacije prej monopolnih trgov pa prihaja do prilagoditev in prestrukturiranja sektorja v državni lasti.

Politika postavlja pravni in zakonodajni okvir za PDL, ki zagotavlja enake možnosti na trgih, kjer PDL in družbe iz zasebnega sektorja tekmujejo, da bi se na ta način izognili izkrivljanju trga. Jasno je postavljena ločnica med lastniško funkcijo države, ki se bo izvajala v centralni enoti in drugimi funkcijami države (regulator trga, sektorska politika), ki lahko vplivajo na pogoje za PDL, zlasti glede uravnavanja trga. PDL morajo pri svojem poslovanju spoštovati zakone in predpise, ki veljajo za ostale družbe, pri čemer bo potrebno izpeljati spremembe posameznih zakonov. Glede dostopa do finančnih sredstev PDL ne bodo v privilegiranem položaju, ampak se bodo morala soočiti s konkurenčnimi pogoji, saj morajo njihovi odnosi z bankami v državni lasti temeljiti izključno na poslovnih razlogih.

Država bo delovala kot osveščen, aktiven ter vzoren lastnik in bo v skladu z jasno in dosledno oblikovano lastniško politiko zagotavljala, da bo upravljanje PDL pregledno in odgovorno, s potrebno stopnjo profesionalnosti in učinkovitosti. Država ne bo vključena v tekoče upravljanje PDL in jim bo pustila samostojnost pri poslovanju. Tako bo država organom vodenja in nadzora PDL prepustila, da izvajajo svoje naloge in odgovornosti ter spoštovala njihovo neodvisnost. Država bo kot aktiven lastnik svoje lastninske pravice izvrševala v skladu s pravno strukturo vsake družbe izključno preko centralne enote.

V interesu države je, da se v PDL enakopravno obravnava vse delničarje ter zagotovi pravično ravnanje z manjšinskimi delničarji. Kadarkoli so v PDL lastniki deleža kapitala zasebni naložbeniki, pa naj bodo to

institucionalni družbeniki ali posamezniki, bo morala država njihove pravice priznavati. V interesu centralne enote, kakor tudi samih PDL je, da morajo biti manjšinski delničarji varovani pred morebitnimi zlorabami večinskih delničarjev.

3.7. Spremembe lastniških deležev države v PDL

Centralna enota bo skupaj s predstavniki resornih ministrstev in na podlagi oblikovanih kriterijev sektorske politike razvrstila naložbe v posamezne skupine, glede na njihovo pomembnost za državo oziroma panogo. Na tej podlagi ter v skladu z Zakonom o javnih financah se bo oblikoval program prodaje, menjave ali nakupa državnega finančnega premoženja. Vsaka sprememba lastniškega deleža bo potekala na smotrni in pregleden način.

4. UKREPI

Za izvedbo zapisane politike upravljanja PDL so potrebni naslednji ukrepi:

- priprava ustrezne pravne podlage za ustanovitev centralne enote kot agencije do 30. 9. 2009,
- ustanovitev agencije s prenosom pooblastil za izvajanje upravljanja PDL na agencijo ter prerazporeditev zaposlenih iz Ministrstva za finance, Ministrstva za gospodarstvo in drugih ministrstvih, ki opravljajo naloge povezane z upravljanjem finančnega premoženja države na agencijo najkasneje do 31. 3. 2010,
- prenos finančnih naložb Republike Slovenije v pravnih osebah (delnice in drugi vrednostni papirji, poslovni deleži, ustanoviteljske pravice, ipd) z vso pripadajočo dokumentacijo na agencijo najkasneje do 31. 3. 2010,
- oblikovanje mehanizma za izbor kandidatov za člane vodenja in nadzora, ki bodo ustrezno strokovno usposobljeni glede na zahtevnost in odgovornost dela, ki se jih pridobiva tako iz domačega kot tudi tujega okolja najkasneje do 31.3.2010. Mehanizem mora vključevati tudi preverjanje osebnosti in etičnosti kandidatov ter morebitni obstoj konflikta interesov,
- preverjanje ustreznosti izbora kandidatov za člane nadzornega sveta preko izvajanja nadzora uspešnosti poslovanja PDL,
- sprejem Kodeksa upravljanja podjetij v državni lasti (v nadaljnjem besedilu: Kodeks) do 30. 6. 2010. Namen kodeksa bo, da se vsa PDL zavežejo da bodo ravnala v skladu z njim. Kodeks pomeni tudi samoomejevanje centralne enote in vseh nosilcev javnih pooblastil pri načinu in obsegu izvrševanja upravljaljskih pravic,
- nadzor spoštovanja Kodeksa v PDL, ki ga bo izvajala centralna enota in enkrat letno v zbirnem poročilu razkrila spoštovanje Kodeksa,
- izoblikovanje skupin naložb (tržne, netržne, strateške, v javnem interesu...) in oblikovanje ciljev države za te naložbe do 31. 3. 2010,
- aktivnosti za preoblikovanje KAD, SOD in DSU in vključitev le-teh v agencijo do 30.06.2010.

Resorna ministrstva morajo izvršiti prenos vseh finančnih naložb na centralno enoto do 31. 3. 2010. Zato bo potrebno čim prej oblikovati delovno skupino, ki bo predstavljala ključno povezavo med resornimi ministrstvi in centralno enoto in bodo odgovorne za razvoj podjetij v posamezni panogi.

S prenosom vseh finančnih naložb na centralno enoto, bo potrebno razveljaviti Sklep Vlade Republike Slovenije št. 47600-5/2006/4 z dne 27. 7. 2006, ki določa katera ministrstva in vladne službe so pristojne za upravljanje posameznih kapitalskih naložb države v gospodarskih družbah.

MEDNARODNE PRIMERJAVE

Finska

Politika upravljanja s podjetji v državni lasti na Finskem temelji na načelih in smernicah OECD. Politika upravljanja je jasna, predvidljiva in oblikovana na trdnih načelih. Vloga države kot lastnika je enaka v vseh podjetjih ne glede na to, katero ministrstvo je za njih pristojno. Že leta 1999 je vlada izpostavila vprašanja glede vloge države pri upravljanju s podjetji v katerih ima država delež. Država je lastnica različnih podjetij tako tistih, ki delujejo na trgu kot tistih, ki delujejo v javnem interesu. Pomembno pri samem vodenju teh podjetij, je ločevanje funkcije države kot lastnika od funkcije države kot regulatorja. Po mnogih letih usklajevanja in iskanja najboljše rešitve, je bila leta 2007 ustanovljena Enota za lastništvo, ki je centralizirana v kabinetu predsednika vlade. Enota v posameznem podjetju izvaja lastniške funkcije v skladu s priporočili in usmeritvami Kabineta za ekonomsko politiko. Naloge enote so: sodelovanje pri oblikovanju korporativne politike posameznih podjetij, imenovanje predstavnikov države v uprave podjetij, priprava predlogov za glasovanje na skupščinah teh podjetij, izvajanje nadzora nad komunikacijo, ki poteka med predstavniki lastnikov, uprave podjetja in izvršnih direktorjev, pri izvajanju lastniške funkcije upošteva specifično posameznega podjetja glede na panogo in strateške interese države na področjih infrastrukture, javnih storitev, zagotavljanja blagovnih rezerv.

Cilji v posameznih podjetjih niso oblikovani samo v interesu lastniških ciljev države, temveč tudi na razvoju podjetja samega oziroma razvoju panoge. Predstavniki Enote za lastništvo sodelujejo s predstavniki resornih ministrstev in oblikujejo delovno skupino, ki skrbi za razvoj posameznih podjetij v panogi in spremlja strateški interes države. Finska politika je razdelila podjetja na strateško pomembna podjetja in v katerih se delež države ne bi spreminjal ter na podjetja, ki so strateško manj pomembna. Enota za lastništvo letno pripravi poročilo o poslovanju podjetij oziroma razvoju panog.

Francija

Francija je v letu 2004 ustanovila Vladna agencija za naložbe države (APE - Agence des Participations de l'État; Government Shareholding Agency). Ustanovitev te Agencije je bila označena kot pomemben korak s katerim država izvršuje svojo vlogo kot delničar. Ustanovljena je z namenom natančne opredelitve vloge vlade kot delničarja z natančno opredelitvijo državne lastnine ter povečevanja vrednosti naložb. Aktivno sodeluje pri imenovanju članov organov vodenja in nadzora in posebnih komisij. Agencija skrbi, da so poročila o letnem poslovanju PDL javno objavljena in izkazujejo resnično in pošteno sliko poslovanja družb, sprejema strateške odločitve za podjetja, pri čemer upošteva interese vseh delničarjev in obstoj podjetij na daljši rok. Sprejema tudi letne proračune, srednjeročne plane in strateške odločitve. Agencija upravlja s širokim portfeljem naložb, ki se razlikujejo po velikosti, panogi, glede na vključitev na organiziran trg vrednostnih papirjev in glede pravnoorganizacijske oblike. Prizadevajo si oblikovati portfelj naložb, ki bi bile zanimive za obstoječe kot tudi za potencialne vlagatelje. Agencija opravlja svoje storitve v povezavi z ministrstvom za gospodarstvo, industrijo in zaposlovanje ter ministrstvom za finance.