



ZDRUŽENJE NADZORNIKOV
SLOVENIJE

za učinkovito korporativno
upravljanje

Stališče Zdrúženja nadzornikov Slovenije Predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu

Ljubljana, 20. 10. 2020 - [Zdrúženje nadzornikov Slovenije \(ZNS\)](#) podaja svoje stališče glede [predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu \(ZNDS\)](#), in sicer v delu, ki se nanaša na upravljanje sklada in družb s kapitalsko naložbo države (oziroma skladno s predlogom zakona družb s kapitalsko naložbo sklada). Predlog ZNDS, katerega namen je omiliti povečanje javnofinančnih izdatkov za financiranje obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, poleg naslavljanja svojega temeljnega cilja korenito spreminja tudi trenutno uveljavljeni sistem upravljanja družb s kapitalsko naložbo države. Predlog ne predvideva ustanovitve demografskega sklada kot neodvisnega avtonomnega rezervnega sklada, temveč uvaja podlago za vzpostavitev novega, centraliziranega krovnege upravljavca državnega premoženja, v katerega se bo preoblikoval SDH in v katerem bodo združeni tudi preostali upravljavci državnih naložb. Zato bi moral predlog zakona pri ubeseditvi sistema korporativnega upravljanja demografskega sklada zasledovati najmanj standarde upravljanja, ki veljajo za banke in zavarovalnice, katerih upravljavec bo sklad nenazadnje tudi bil. Nasprotno, predlog opušča najpomembnejše, z zakonom in prakso že uveljavljene institute preglednega in učinkovitega upravljanja, kot so kadrovske postopek in kriteriji za imenovanje članov nadzornega sveta demografskega sklada in članov organov nadzora družb v upravljanju ter področje integritete, s čimer predstavlja tako na področju korporativnega upravljanja sklada kot na področju korporativnega upravljanja družb v njegovem upravljanju velik korak nazaj.

ZNS opozarja na odsotnost javne razprave tako pomembnega zakona in zaradi njegove neustreznosti in pomanjkljivosti na najpomembnejših področjih upravljanja demografskega sklada in družb v upravljanju sklada, predlaga njegov umik iz zakonodajnega postopka.

OECD SMERNICE DOLOČAJO TEMELJNA NAČELA TUDI ZA DEMOGRAFSKI SKLAD

ZNS podpira ureditev upravljanja družb s kapitalsko naložbo države, ki dosledno upošteva [Smernice OECD za upravljanje družb v državni lasti](#) in [OECD smernice za preprečevanje korupcije in integriteto družb v državni lasti](#) ter druga priporočila navedene mednarodne organizacije. Slednje predvideva ureditev, ki temelji na transparentnem, učinkovitem in odgovornem upravljanju družb v državni lasti. Omenjena izhodišča so še toliko bolj pomembna v ureditvi, ki predvideva obstoj centraliziranega krovnega državnega upravljavca z združevanjem vseh obstoječih upravljavcev in bo upravljal s praktično vsem državnim premoženjem, vključno s finančnimi institucijami, ki tvorijo steber slovenskega finančnega sistema.

PREDLOG ZNDS PREDSTAVLJA NAZADOVANJE V UREDITVI KORPORATIVNEGA UPRAVLJANJA

Trenutna ureditev upravljanja družb s kapitalsko naložbo države skladno z zakonskim okvirom (ZSDH-1) in prakso njegovega izvajanja nudi vrsto varovalk, ki omogočajo strokovno in od političnih interesov neodvisno izvajanje korporativnega upravljanja državnega upravljavca in družb v državni lasti. Predlog ZNDS, kljub sicer v predlogu izpostavljenemu načelu neodvisnosti, z opuščanjem skozi razvoj korporativnega upravljanja pri nas že uveljavljenih standardov, po oceni ZNS omenjenega ne zagotavlja. Ob pomanjkljivih zakonskih varovalkah pa izvajanja sistema upravljanja v skladu s priporočili dobre prakse tega področja ni mogoče pričakovati.

Nasprotno, namesto krepiteve pomembnih institutov upravljanja družb in nadaljnega dviga standardov upravljanja demografskega sklada, smo s predlogom ZNDS priča opuščanju pri nas že uveljavljenih standardov. Mednje sodijo: imenovanje kadrovske komisije upravljavca državnega premoženja za akreditacijo in nominacijo članov organov nadzora družb s kapitalsko naložbo države, obvezen kriterij 'nepolitičnosti', ki upošteva obdobje ohlajanja ('cooling-off period') za politične funkcionarje, kot tudi obvezno potrdilo strokovne usposobljenosti za kandidate za člane nadzornih svetov. Vse to kaže na popolno odsotnost osnovnih varovalk, preko katerih se zagotavlja pregleden sistem kadrovanja državnih nadzornikov, ki naj bi v čim večji meri zmanjševalo tveganja političnosti in nestrokovnosti teh kandidatov. Če ob tem predlog ZNDS zmanjšuje še standarde na področju integritete in odgovornosti ter omejevanja tveganj za korupcijo v samem skladu, nasprotje interesov in zlorabo notranjih informacij, se s tem uvaja prazen prostor brez nadzora in ustreznih varoval za ravno nasprotna ravnanja, kot jih zasledujejo cilji dobrega upravljanja družb s kapitalsko naložbe države. S predlogom ZNDS se na tem področju tako vračamo v čas pred prvo reformo upravljanja državnega premoženja, ki se je zgodila z ustanovitvijo AUKN.

NEUSTREZNA ZASNOVA KORPORATIVNEGA UPRAVLJANJA DEMOGRAFSKEGA SKLADA

Prva stopnja do odgovornega, transparentnega in učinkovitega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države je imenovanje profesionalnega ter strokovno usposobljenega nadzornega

sveta krovnega upravljavca. Predlog ZNDS predvideva 11 članski nadzorni svet demografskega sklada. Sedem članov imenuje Državni zbor,¹ štiri člane pa imenuje Vlada.² Delen prenos pristojnosti imenovanja članov nadzornega sveta demografskega sklada neposredno na Vlado bistveno povečuje odvisnost demografskega sklada od vsakokratne politike in tako pomeni odstop od priporočil OECD, ki opozarjajo na pomembnost mehanizmov, ki zagotavljajo objektivno opravljanje nalog članov nadzornih svetov in omejujejo političen vpliv na njihovo odločanje.³ Enako velja tudi za odsotnost ustrezne ureditve, na podlagi katere bi bila za določanje meril za ocenjevanje znanja, izkušenj in veščin kandidatov ter za izvedbo postopka pridobivanja kandidatur za člane nadzornega sveta demografskega sklada pooblaščen komisija, sestavljena iz strokovnjakov z ustreznimi kompetencami. Po predlogu ZNDS namreč presojo ustreznosti kandidatov, ki jih imenuje Državni zbor, opravi Mandatno – volilna komisija (ki jo sestavljajo predstavniki poslanskih skupin in ne neodvisni strokovnjaki), medtem ko presoje ustreznosti in izpolnjevanja pogojev kandidatov, imenovanih s strani Vlade, predlog sploh ne predvideva.

Predlog tako kljub dejstvu, da predvideva združitev vseh upravljavskih moči pod enim upravljavcem, ne daje osnovnih zagotovil glede sposobnosti in primernosti oseb, ki bodo imele nadzorniška in upravljavska upravičenja v novo nastalem skladu. Glede na sistemsko pomembnost demografskega sklada, ki jo bo slednji kot edini upravljavec državnega premoženja skladno z ZNDS imel, bi se ureditev njegovega korporativnega ter notranjega upravljanja morala zgledovati po finančnih institucijah, za katere veljajo v našem pravnem sistemu najvišje zahteve, to je po bankah in zavarovalnicah. Namesto navedenega ZNDS, poleg že zgoraj izpostavljenih pomanjkljivosti, med pogoji, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za člane nadzornega sveta demografskega sklada, opušča tudi z ZSDH-1 vzpostavljeno izrecno zahtevo, *»da ne gre za fizično osebo, ki ima ali je v zadnjih šestih mesecih imela funkcijo v politični stranki, na katero je bila voljena ali imenovana«* in zmanjšuje število let delovnih izkušenj z deset (10) na pet (5) let pri kriteriju *»ima najmanj pet let ustreznih delovnih izkušenj iz vodenja in upravljanja ali nadzora gospodarskih družb in dosega pri svojem delu dobre in primerljive rezultate«*. Omenjeno vzbuja le še dodaten pomislek, da se s predlogom ZNDS oddaljujemo od že vzpostavljenih dobrih praks in odpiramo vrata za politično vplivanje na neodvisno odločanje članov nadzornega sveta demografskega sklada.

POMANJKLJIVA OPREDELITEV NOTRANJEGA UPRAVLJANJA DEMOGRAFSKEGA SKLADA

Predlog ZNDS prav tako v celoti zanemarljivo pomembnost varovalk, ki jih zakonodaja za banke in zavarovalnice določa v razmerju do ureditve njihovega notranjega upravljanja. Sistemsko

¹ Pet na predlog poslanskih skupin, vsak po enega pa lahko predlagata Zveza društev upokojencev Slovenije in Mladinski svet Slovenije.

² Na predlog Ministrstva za finance, Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstva za gospodarstvo in tehnologijo in Urada vlade RS za demografijo.

³ Glej poglavje VII – točka E Smernic OECD za upravljanje družb v državni lasti.

pomembna entiteta kot je demografski sklad bi morala namreč že na zakonski ravni imeti vzpostavljeno zahtevo po oblikovanju službe notranje revizije in službe skladnosti poslovanja, kot dveh neodvisnih kontrolnih funkcij, ki omogočata vpeljavo zakonskih, strokovnih in etičnih standardov v poslovne procese in procese odločanja demografskega sklada.

Tudi sedanja ureditev v ZSDH-1 zahteva, da se z namenom vzpostavitve in izvajanja sistema skladnosti poslovanja in integritete imenuje pooblaščenec za skladnost poslovanja in integriteto, ki ima v zakonu tudi jasno opredeljene naloge in pristojnosti, vključno z možnostjo prijave neetičnega in nezakonitega ravnanja in vplivanja. S systemskega vidika je težko utemeljiti, zakaj edini, centralizirani krovni državni upravljavec, ni zavezan k oblikovanju ključnih neodvisnih funkcij, ki bistveno pripomoreta k trdnosti in zanesljivosti sistema upravljanja ter obenem k dvigu etičnih standardov in zakonitosti na področju upravljanja državnih družb. Sploh, če trenutna zakonodaja oblikovanje ene izmed teh funkcij že predvideva. Predlog ZNDS v nasprotju z navedenim institut pooblaščenca za skladnost poslovanja in integriteto v celoti ukinja. Prav tako ukinja vse trenutne varovalke za krepitev neodvisnosti, dosledno izogibanje nasprotju interesov, nedovoljenim darilom ter za zagotovitev transparentnosti delovanja in krepitev integritete. Takšen odmik od že vzpostavljene prakse je zaskrbljujoč, zato ZNS poudarja pomembnost normativne ureditve demografskega sklada, ki daje ustrezno podlago za identificiranje, razkrivanje in sankcioniranje kršitev korporativne integritete. Le ustrezen, jasno definiran pravni okvir kaže namreč na pripravljenost za obvladovanje in zaježitev teh pojavov v praksi ter zavezo za vzpostavitev etičnega in zakonitega poslovanja demografskega sklada in posledično družb v njegovem upravljanju.

NAZADOVANJE IN POMANKLJIVA UREDITEV KORPORATIVNEGA UPRAVLJANJA DRUŽB V UPRAVLJANJU SKLADA

Demografski sklad bo skladno s predlogom ZNDS nadaljeval poslanstvo SDH in s tem prevzel vse njegove obstoječe pravice, obveznosti in naloge, Hkrati bodo vanj združeni tudi preostali upravljavci državnih naložb. Omenjeno pomeni, da bi moral demografski sklad na področju upravljanja družb s kapitalsko naložbo sklada prevzeti sistem, ki je trenutno v veljavi, torej sistem, ki ga uokvirja ZSDH-1. Namesto navedenega predlog ZNDS opušča vrsto mehanizmov, ki zagotavljajo odgovorno, transparentno in učinkovito upravljanje družb s kapitalsko naložbo sklada.

Predlog tako opušča kadrovsko komisijo upravljavca in njene pristojnosti na področju nominacije in akreditacije kandidatov za člane nadzornih svetov družb s kapitalsko naložbo sklada. Predlog prav tako ne predpisuje nobenih zahtev oziroma pogojev, ki jih morajo kandidati za člane nadzornega sveta družb s kapitalsko naložbo sklada izpolnjevati. Ureditev, ki ne vsebuje niti minimalnega kriterija iz veljavne zakonodaje, ki se nanaša na poznavanje pravic in obveznosti člana nadzornega sveta (kar kandidati dokazujejo s potrdilom o pridobitvi znanja glede pristojnosti, odgovornosti in delovanja nadzornih svetov), širi možnosti za imenovanje članov nadzornih svetov, ki ne bodo razpolagali z ustreznimi kompetencami za opravljanje svojih nalog in pristojnosti. Predlog ZNDS s tem nakazuje na nižanje standardov glede zahtev

po strokovnosti kandidatov za člane organov nadzora demografskega sklada in družb v upravljanju, ki je bila presežena že s sklepom Vlade z dne 6. 10. 2005, na podlagi katerega morajo vsi člani nadzornih svetov družb, ki so v imenovanje predlagani s strani države oziroma SDH, pridobiti ustrezno potrdilo strokovne usposobljenosti.

ZNS meni, da morajo biti ključni mehanizmi ureditve korporativnega upravljanja družb v upravljanju sklada, jasno določeni že v zakonu in ne šele v aktih upravljanja sklada. Le na ta način je namreč lahko zagotovljeno, da bo sklad pri upravljanju družb ravnal v skladu s pravili, ki so vnaprej določena in jasna. Zaradi navedenega predlagana ureditev po mnenju ZNS spodkopava že uveljavljene standarde in ne zagotavlja ustrezne profesionalnosti, strokovnosti in posledičnega delovanja imenovanih članov nadzornega sveta v korist družb s kapitalsko naložbo sklada in ostalih delničarjev/družbenikov teh družb.