



REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE

## POREVIZIJSKO POROČILO

**Popravljalni ukrepi pri reviziji ureditve prejemkov  
direktorjev gospodarskih družb v lasti  
Republike Slovenije in lokalnih skupnosti**



2021

## **POSLANSTVO**

*Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.*



REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

**Popravljalni ukrepi pri reviziji ureditve prejemkov  
direktorjev gospodarskih družb v lasti  
Republike Slovenije in lokalnih skupnosti**

Številka: 3262-2/2017/138

Ljubljana, 25. januarja 2021

# 1. UVOD

V revizijskem poročilu o ureditvi prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti<sup>1</sup> v letih 2016 in 2017 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da je bilo poslovanje Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) *neučinkovito*, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: ministrstvo) *neučinkovito* in Slovenskega državnega holdinga, d. d. (v nadaljevanju: SDH) *delno učinkovito*.

Ker vse razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od vlade, ministrstva in SDH zahtevalo predložitev odzivnih poročil.

Vlada, ministrstvo in SDH so v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložili odzivna poročila. Računsko sodišče je od vlade zahtevalo dopolnitev odzivnega poročila, ki ga je ta ravno tako posredovala v predpisanem roku. V odzivnem poročilu vlade, ki ga je s podpisom potrdila odgovorna oseba dr. Božo Predalič, generalni sekretar, v odzivnem poročilu ministrstva, ki ga je s podpisom potrdila odgovorna oseba Zdravko Počivalšek, minister, in v odzivnem poročilu SDH, ki sta ga s podpisom in pečatom potrdili odgovorni osebi Igor Kržan, predsednik uprave<sup>2</sup>, in Boštjan Koler, član uprave, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivna poročila ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

---

<sup>1</sup> [URL: [http://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Datoteke/Revizije/2020/DruzbePrejemki/DRUZBE\\_Prejemki\\_SP16-17\\_RevizijskoP.pdf](http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/DruzbePrejemki/DRUZBE_Prejemki_SP16-17_RevizijskoP.pdf)], 4. 9. 2020.

<sup>2</sup> S 7. 10. 2020, ko je svoj položaj nastopil na novo imenovani predsednik uprave Janez Žlak, je dotedanjemu predsedniku uprave prenehalo pooblastilo za zastopanje.

## 2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

### 2.1 Vlada Republike Slovenije

#### 2.1.1 Ureditev normativnih podlag prejemkov direktorjev družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti

##### 2.1.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 3.2.1.a revizijskega poročila je navedeno, da vlada med letoma 2016 in 2017 ni preverjala, ali bi Republika Slovenija (v nadaljevanju: RS) na področju prejemkov direktorjev družb v lasti RS potrebovala strateški dokument, ki bi podrobneje opredeljeval lastniško politiko in cilje države na tem področju ter izhodišča za doseganje teh ciljev. Tega ni storila, kljub temu da je v letu 2015 pripravila strategijo upravljanja kapitalskih naložb, ki bi jo lahko nadgradila z izhodišči politike prejemkov družb v lasti RS. Strategijo države v zvezi s prejemki direktorjev družb v lasti RS in lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: LS) je tako mogoče razbrati le posredno iz sprejetih predpisov na tem področju – Zakona o prejemkih poslovnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>3</sup> (v nadaljevanju: ZPPOGD), Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank<sup>4</sup> (v nadaljevanju: ZUKSB) in Zakona o Slovenskem državnem holdingu<sup>5</sup> (v nadaljevanju: ZSDH-1), ki pa imajo različne in nasprotujoče si cilje.

V točki 3.2.2 revizijskega poročila je navedeno, da je v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti<sup>6</sup> za vsak sprejet predpis bistveno, da se na podlagi vnaprej določenih meril zagotavlja trajno spremljanje njegovih učinkov v praksi. Na ta način se lahko pravočasno pripravijo spremembe in dopolnitve ureditve posameznega področja, ko ta ne ustreza več novim družbenim razmeram. Za uresničevanje smernic in ciljev iz Resolucije o normativni dejavnosti je odgovorna (tudi) vlada. Ta je v zvezi s pravno ureditvijo prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS imela odločilno vlogo, saj je bila predlagatelj predpisov na tem področju (ZPPOGD, ZUKSB in ZSDH-1), izdala je Uredbo o določitvi najvišjih razmerij za osnovna plačila ter višine spremenljivih prejemkov direktorjev<sup>7</sup> (v nadaljevanju: uredba o določitvi prejemkov), določala politiko prejemkov za direktorje Družbe za upravljanje terjatev bank, d. d. (v nadaljevanju: DUTB) in imela pristojnost izdajati soglasje k drugačnim politikam prejemkov, ki jih je sprejemal SDH.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 21/10, 8/11 – ORZPPOGD4 in 23/14 – ZDIJZ-C.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 105/12, 63/13 – ZS-K, 23/14 – ZDIJZ-C, 104/15, 26/17 – ORZUKSB33 in 27/17 – popr.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 25/14.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 95/09.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 34/10 in 52/11.

Zato bi pričakovali, da je vlada med letoma 2016 in 2017 s pomočjo pristojnih ministrstev spremljala učinke predpisov o prejemkih direktorjev družb v lasti RS in LS in jih po potrebi sproti posodobljala oziroma predlagala njihove posodobitve.

V točki 3.2.2.a revizijskega poročila je navedeno, da vlada med letoma 2016 in 2017 ni zagotavljala, da bi prek ministrstva, ki je stvarno pristojno za ZPPOGD, spremljala učinke tega zakona v praksi, saj ni razpolagala s podatki o tem, kakšne prejemke so med letoma 2016 in 2017 družbe, zavezanke po ZPPOGD, izplačevale direktorjem in kakšne so bile morebitne negativne posledice omejitev prejemkov direktorjev za posamezne družbe v lasti RS in LS, če te obstajajo. Zato tudi ni mogla sklepati o (ne)primernosti višine mnogokratnikov za izplačilo osnovnih plačil direktorjev in po potrebi spremeniti njihove višine, kot jo za posamezne vrste družb določa uredba o določitvi prejemkov. Preveritev ustreznosti ureditve po ZPPOGD in višine mnogokratnikov iz uredbe o določitvi prejemkov bi bila potrebna tudi iz razloga, ker so se ob sprejemanju ZPPOGD in uredbe o določitvi prejemkov v letu 2010 brez dodatnega preverjanja uporabili enaki mnogokratniki, kot so jih določala priporočila o prejemkih vlade iz leta 1998 na podlagi takrat opravljene analize stanja prejemkov. Kljub temu vlada tudi med letoma 2016 in 2017 ni preverjala ustreznosti ureditve po ZPPOGD in višine mnogokratnikov iz uredbe o določitvi prejemkov. ZSDH-1 je predvidel, da daje vlada soglasje SDH za sprejem drugačnih politik prejemkov za družbe v upravljanju SDH, pri čemer naj bi bile drugačne politike v teh družbah potrebne zaradi škodljivih učinkov ZPPOGD. Vendar pa smo ugotovili, da ob sprejemanju ZSDH-1 domnevni škodljivi učinki ZPPOGD za družbe v lasti RS niso bili raziskani in podprti s strokovnimi analizami, ki bi omogočale izmeriti obseg teh škodljivih učinkov in določitev kroga prizadetih družb. Vlada nikoli po sprejemu ZSDH-1, torej tudi med letoma 2016 in 2017, ni ugotavljala, ali in katere družbe so bile morebiti omejene zaradi škodljivih učinkov ZPPOGD, na kar bi se lahko odzvala s prilagoditvijo višine mnogokratnikov v uredbi o določitvi prejemkov in s preveritvijo, ali je SDH za te družbe pripravil drugačne politike prejemkov od ZPPOGD.

V točki 3.2.2.c revizijskega poročila je navedeno, da vlada med letoma 2016 in 2017 ni izvedla aktivnosti za sprejemanje dopolnitev in posodobitev ZPPOGD, čeprav je ministrstvo vlado že v letu 2012 opozarjalo na večje število pomanjkljivosti posameznih zakonskih določb, ki so bile po naši oceni prisotne tudi v letih 2016 in 2017. Vlada je v letu 2015 naložila ministrstvu, da v okviru politike javnih financ prouči možnosti za celovito sistemsko ureditev problematike stroškov gospodarskih družb v lasti RS in LS oziroma možnost razveljavitve ZPPOGD in prepustitve urejanja problematike kolektivnemu dogovarjanju. Vendar potrditev nove zakonske ureditve na vladi ni bila izvedena. Sprememba ZPPOGD je bila predlagana tudi v začetku leta 2017 in je bila obrazložena s tem, da je namen predlaganih sprememb odprava restriktivnih določb, ki zelo rigidno določajo višino prejemkov, pri tem pa ne upoštevajo ostalih pomembnih vidikov določanja višine prejemkov, in da je glavni razlog za pripravo sprememb ZPPOGD v tem, da se družbe soočajo s težavami pri pridobivanju ustreznega strokovnega kadra. Vlada se je postopkov spreminjanja ZPPOGD lotevala na podlagi izhodišč, ki niso bila z zadostno stopnjo zanesljivosti potrjena s strokovnimi analizami in celovito ugotovitvijo dejanskega stanja pri izvajanju ZPPOGD med družbami v lasti RS in LS.

Iz točke 3.2.4 revizijskega poročila izhaja, da vlada med letoma 2016 in 2017 ni sprejela nobene politike prejemkov direktorjev, na podlagi katere bi opredelila dodatna pravila za določanje prejemkov v družbah, s katerimi sama upravlja in zanje velja ZPPOGD. To bi morala po naši oceni storiti vsaj v tistih primerih, kjer bi na podlagi spremljanja izvajanja politik prejemkov v teh družbah lahko ugotovila neenotno ali

nedosledno izvajanje določb ZPPOGD in povezanih predpisov. Za 3 družbe<sup>8</sup> v lasti RS, s katerimi je med letoma 2016 in 2017 neposredno upravljala vlada, ZPPOGD ne velja. Vlada je v vlogi skupščine v teh družbah lahko sprejemala politike prejemkov ne glede na omejitve iz ZPPOGD, kar naj bi zagotovilo pritegnitev visoko usposobljenih kandidatov za direktorje in s tem učinkovito vodenje družb, ki opravljajo posebne naloge in so strateškega pomena za državo. Vlada je posebno politiko prejemkov sprejela za DUTB, ni pa je sprejela za SDH in KAD. Vlada je v vlogi skupščine v družbah, s katerimi neposredno upravlja in niso zavezane k uporabi ZPPOGD, med letoma 2016 in 2017 spremljala izvajanje politik prejemkov v teh družbah, vendar ne na način, ki bi ji omogočil, da bi lahko sama presodila, ali te družbe v praksi dejansko spoštujejo ZPPOGD. Vlada se v vlogi skupščine in v okviru spremljanja politik prejemkov v družbah, s katerimi upravlja, tudi ni seznanila s posebno dodatno pravico, ki so jo bili deležni direktorji ene izmed družb. Gre za pogodbeno dogovorjeno pravico direktorjev, da jim družba krije oziroma povrne vse nastale stroške, če bi zoper njih prišlo do sprožitve postopka pred sodnimi in/ali drugimi državnimi organi v zvezi z opravljanjem njihove funkcije ne glede na to, kdaj se je zoper njih začel postopek. Gre za dodatno pravico direktorjev, ki nima podlage v določbah ZPPOGD in je hkrati v neskladju s kogentnimi določbami Zakona o gospodarskih družbah<sup>9</sup> (v nadaljevanju: ZGD-1) o odškodninski odgovornosti članov organov vodenja gospodarskih družb, za kar se v skladu z zakonom lahko sklene zavarovalna pogodba, ki v skladu z zakonskimi pogoji omogoča zavarovanje članov organov vodenja ali organov nadzora (v nadaljevanju: ON) pred riziki iz opravljanja njihove funkcije.

V točki 3.3.4.1.b revizijskega poročila je navedeno, da je osnovna informacija, ki je pomembna za uporabnike ZPPOGD in ostale zainteresirane javnosti, ali je določena gospodarska družba zavezana spoštovati določbe ZPPOGD. Posamezne družbe v lasti RS in LS so namreč izvzete iz uporabe ZPPOGD, za nekatere preostale pa ni vedno jasno, ali je izpolnjen pogoj (ne)posrednega lastništva RS in/ali LS. Pregled nad celotno skupino družb zavezanek po ZPPOGD bi moralo imeti ministrstvo, ki vodi seznam zavezanek in pri tem zavzema stališča, ali je posamezna družba zavezana spoštovati ZPPOGD ali ne. Ministrstvo seznam zavezanek vodi le za interno rabo in njegova vsebina ni dostopna javnosti. Ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo zagotoviti javno objavljeni informativni seznam in ga sproti posodabljati.

V točki 3.4.1.1.b revizijskega poročila je navedeno, da je ena izmed pomembnejših nalog SDH kot upravljavca v družbah v lasti RS imenovanje oziroma razrešitev članov ON v teh družbah. SDH se mora v postopku akreditacije, nominacije in izbire kandidatov članov ON prepričati o njihovi primernosti za ta položaj. Po imenovanju članov ON na položaj pa na podlagi periodičnih poročil in sestankov sproti spremljati (ne)ustreznost njihovega dela. Ker je ena izmed pomembnih dolžnosti članov ON v družbah v upravljanju SDH tudi določitev prejemkov direktorjev v skladu z ZPPOGD (kršitev teh dolžnosti lahko predstavlja prekršek), bi pričakovali, da se bo SDH seznanjal z delom članov ON tudi na tem področju in morebitnimi kršitvami zakona. Ugotovili smo, da SDH v družbah, kjer ima to možnost v skladu z določili ZGD-1, od članov ON ni pridobival informacij oziroma podatkov o njihovem spoštovanju ZPPOGD. Prav tako teh podatkov ni skušal pridobiti od ministrstva, ki izvaja nadzor nad spoštovanjem ZPPOGD.

<sup>8</sup> SDH, Kapitalsko družbo pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d. (v nadaljevanju: KAD) in DUTB.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 100/11 – skl. US, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 175/20.

Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati pripravo načrta aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb pristojnih ministrstev in rokov za ureditev normativnih podlag prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS, ki vključujejo:

- proučitev možnosti dopolnitve strategije upravljanja kapitalskih naložb oziroma sprejetje drugega strateškega dokumenta, v katerem se opredelijo posodobljena in poenotena izhodišča za urejanje politike prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS oziroma za uskladitev obstoječih strateških izhodišč v veljavnih predpisih na tem področju (ZPPOGD, ZUKSB in ZSDH-1), tako da bo jasna in poenotena vizija države na tem področju;
- pridobitev ocene učinkov od pristojnih ministrstev glede ZPPOGD in ZSDH-1 na način, da se pridobijo podatki o tem, kakšne prejemke družbe, zavezanke po ZPPOGD, izplačujejo direktorjem in kakšne so (če so) morebitne negativne posledice določitve prejemkov na podlagi ZPPOGD, ter proučitev razmerij obeh zakonov in združljivosti različnih ciljev, ki jih zasledujeta;
- pridobitev preveritve ustreznosti ureditve po ZPPOGD, ki jo oblikuje pristojno ministrtvo, pri čemer je treba upoštevati že dane predloge ministrstva iz leta 2012 in morebitne nove predloge ministrstva, ter izvedbo postopkov za njeno spremembo in preveritev višine mnogokratnikov iz uredbe o določitvi prejemkov, izdane na podlagi ZPPOGD, glede na dejansko stanje in vse pomembne okoliščine pri določanju prejemkov direktorjev ter cilje, ki jih zasledujejo država oziroma LS z lastništvom v gospodarskih družbah;
- zagotovitev pravnih podlag, da bo ministrtvo periodično obveščalo upravljavce družb v lasti RS (SDH, DUTB in KAD) ter LS (občine) o morebitnih kršitvah ZPPOGD;
- zagotovitev javne objave informativnega seznama družb zavezank po ZPPOGD;
- proučitev, ali so posamezne družbe, ki jih je vlada izvzela iz upravljanja SDH in so v neposrednem upravljanju vlade na dan 31. 12. 2019, utemeljeno izvzete iz upravljanja SDH (prednosti in slabosti, sprejemljivost z vidika pravil korporativnega upravljanja in Smernic OECD za korporativno upravljanje družb v državni lasti ter kadrovskih in drugih virov vlade za takšno upravljanje in podobno), ter na tej podlagi sprejem odločitev o morebitnem prenosu posameznih naložb v upravljanje SDH.

#### 2.1.1.2 Izkazani popravljani ukrep

Vlada je pripravila načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti in rokov za ureditev normativnih podlag prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS, in sicer za 4 od 6 alinej zahteve za predložitev odzivnega poročila. Odgovorna oseba za izvedbo vseh aktivnosti, ki jih je vlada v načrtu aktivnosti opredelila, je minister, pristojen za gospodarski razvoj in tehnologijo. Aktivnosti in roki za izvedbo aktivnosti, ki jih je vlada navedla v odzivnem poročilu, so predstavljeni v tabeli 1.



Tabela 1: Načrt aktivnosti za ureditev normativnih podlag prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS

Aktivnost	Rok
Proučitev možnosti dopolnitve strategije upravljanja kapitalskih naložb, sprejetje drugega strateškega dokumenta oziroma uskladitev obstoječih strateških izhodišč v veljavnih predpisih	predvidoma do konca leta 2020
Pridobitev ocene učinkov ZPPOGD in ZSDH-1	30. 6. 2021
Preveritev ustreznosti ureditve po ZPPOGD in uredbi o določitvi prejemkov	30. 6. 2021
Zagotovitev pravnih podlag za obveščanje upravljavcev družb o kršitvah ZPPOGD	30. 8. 2020
Zagotovitev javne objave informativnega seznama družb zavezank po ZPPOGD	30. 9. 2020
Proučitev, ali so posamezne družbe upravičeno izvzete iz upravljanja SDH	predvidoma do konca leta 2020

Glede priprave načrta aktivnosti za ureditev normativnih podlag, ki vključujejo proučitev možnosti dopolnitve strategije upravljanja kapitalskih naložb, sprejetje drugega strateškega dokumenta oziroma uskladitev obstoječih strateških izhodišč v veljavnih predpisih, je vlada v odzivnem poročilu navedla, da veljavni ZSDH-1 med drugim ureja tudi akte upravljanja naložb, vendar noben izmed veljavnih aktov upravljanja kapitalskih naložb RS ne ureja vprašanja prejemkov poslovnih oseb družb. Tudi strategija upravljanja naložb iz 28. člena ZSDH-1 kot strateški dokument ne ureja tega vprašanja, saj se po zakonu v njej urejajo opredelitev in razvrstitev naložb na posamezne vrste naložb, opredelitev razvojnih usmeritev RS kot delničarke ali družbenice družb in posamezni strateški cilji, ki jih RS želi uresničiti z vsako naložbo, opredeljeno kot strateško. Vlada je v odzivnem poročilu nadalje navedla, da dopolnitev obstoječe strategije po veljavni zakonodaji niti ni mogoča (v skladu s prvim odstavkom 29. člena ZSDH-1 Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) lahko razveljavi ali spremeni strategijo le s sprejetjem nove strategije) ter da se je ob upoštevanju našega stališča, da bi bili lahko prejemki urejeni v strategiji upravljanja kapitalskih naložb, v odzivnem poročilu osredotočila na tovrstni akt oziroma na podlago za sprejetje tovrstnega akta – zakon, ki ureja upravljanje kapitalskih naložb RS. Vlada je ob tem ocenila, da sprememba oziroma dopolnitev ZSDH-1 z vidika enega samega področja ne bi bila smotna, saj so pravno-družbena razmerja in dejansko stanje enaki, kakor so bili, ko je državni zbor sprejel obravnavane določbe ZSDH-1. V zvezi z zahtevo priprave načrta aktivnosti je vlada opredelila zgolj to, da se bodo vprašanja glede vsebine novega strateškega dokumenta obravnavala ob naslednjem zakonodajnem posegu v veljavno ureditev upravljanja kapitalskih naložb v lasti RS. V dopolnitvi odzivnega poročila je še navedla, da pristojno ministrstvo pripravlja predlog zakona, s katerim bi se uredila status in delovanje demografskega sklada, torej predlog zakona, s katerim bi se poseglo v veljavno ureditev upravljanja kapitalskih naložb v lasti RS. Obravnava predloga zakona na vladi je bila zamaknjena zaradi sprejemanja interventnih ukrepov za zajezitev epidemije covid-19, predvideno pa je, da bo vlada usklajeni predlog zakona obravnavala in sprejela do konca leta 2020.

Za pridobitev ocene učinkov ZPPOGD in ZSDH-1 je vlada navedla, da bo za pripravo ocene ustreznosti omejitev po ZPPOGD ministrstvo zaprosilo nadzornike družb za posredovanje podatkov o izplačanih prejemkih ter pozitivnih in negativnih učinkih. Ustrezne podatke si bo ministrstvo prizadevalo pridobiti

do konca leta 2020. Ob tem bo SDH od družb na skupščinah (oziroma izven skupščin pri enoosebnih družbah) pridobival podatke o prejemkih in politikah prejemkov.<sup>10</sup> Pridobljene podatke bo za lastne potrebe izvajanja nalog upravljanja analiziral in pri tem poskušal ugotoviti pomanjkljivosti, priložnosti za izboljšave, tveganja in nepravilnosti, kar bo pozneje podlaga za nadaljnje odločitve o upravljavskih aktivnostih SDH, vključujoč tudi prenovitev sistema prejemkov. Na podlagi vseh pridobljenih podatkov bo izvedena analiza in do 30. 6. 2021 pripravljen predlog sprememb ZPPOGD.<sup>11</sup>

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da je za preveritev ustreznosti ureditve po ZPPOGD in uredbi o določitvi prejemkov ministrstvo že lani začelo preverjati ustreznost ureditve ter naročilo izvedensko mnenje o prejemkih poslovnih oseb v družbah v večinski lasti RS in LS, ki je bilo podano novembra 2019. V okviru izvedenskega mnenja so bili proučevani zakonodajni okvir urejanja prejemkov direktorjev v družbah, načela Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj, priporočila Evropske komisije, primerjalno-pravni prikaz ureditve omejevanja prejemkov v nekaterih drugih evropskih državah, bila je izdelana pravna analiza ZPPOGD, ki je ugotovila več nedoslednosti in pomanjkljivosti veljavne ureditve, ter podani predlogi za njihovo odpravo. Vlada je navedla, da se v okviru izvedenskega mnenja ni preverjala ustreznost finančnega vidika ZPPOGD, torej ustreznost določenih mnogokratnikov povprečne plače v družbi, ki določajo osnovni prejemek in ustreznost višine spremenljivega prejemka. Ta del preveritve ustreznosti ureditve po ZPPOGD bo izvedlo ministrstvo s tem, da bo do konca leta 2020 pridobilo ustrezne podatke od nadzornikov družb. Na podlagi že pridobljenega izvedenskega mnenja ter preveritve ustreznosti določitve osnovne plače in spremenljivega prejemka bo ministrstvo do 30. 6. 2021 pripravilo predlog sprememb ZPPOGD.

Glede zagotovitve pravnih podlag za obveščanje upravljavcev družb o kršitvah ZPPOGD je vlada navedla, da bo ministrstvo v predlog sprememb ZPPOGD vključilo tudi zahtevo za pošiljanje podatkov o kršitvah določil ZPPOGD upravitelju družb v lasti RS oziroma LS. Do uveljavitve sprememb ZPPOGD bo ministrstvo upravljavce družb v lasti RS in LS o kršitvah ZPPOGD obveščalo po postopku, določenem v sprejetem Pravilniku o izvajanju nadzora po Zakonu o prejemkih poslovnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>12</sup> (v nadaljevanju: pravilnik). Upravljalci družb bodo tako seznanjeni z ugotovljenimi kršitvami in izrečenimi ukrepi zoper člane ON oziroma predsednika ON družbe zavezanke. Vlada je v dopolnitvi odzivnega poročila predložila pravilnik, ki ministrstvu nalaga dolžnost obveščanja upravljavcev družb o ugotovljenih kršitvah ZPPOGD.

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da ministrstvo že vodi seznam družb zavezank po ZPPOGD, ki se mesečno posodablja na podlagi Registra zavezancev za informacije javnega značaja, ki ga po Zakonu

---

<sup>10</sup> Kot to izhaja iz točke 2.10 Izhodišč Slovenskega državnega holdinga, d. d. za glasovanje na skupščinah družb v letu 2020, sprejetih 9. 3. 2020.

<sup>11</sup> Vlada je v dokazilo svojih navedb k dopolnitvi odzivnega poročila predložila dopis SDH št. 2020-1538 z dne 10. 8. 2020, iz katerega izhaja, da je SDH že začel z aktivnostmi zbiranja podatkov o prejemkih in politikah prejemkov družb v upravljanju, analize in presoja pa se bodo odvijale po izvedeni skupščinski sezoni, pri čemer je predviden zaključek teh aktivnosti konec jeseni 2020.

<sup>12</sup> Št. 0071-1/2020-1 z dne 26. 8. 2020. Sprejet je bil na podlagi 16. in 74. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16).

o dostopu do informacij javnega značaja<sup>13</sup> (v nadaljevanju: ZDIJZ) pripravlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES). Ministrstvo je seznam aktivnih zavezancev v registru po ZDIJZ prečistilo in izvedlo potrebne popravke. S ciljem informatizacije priprave seznama je 10. 6. 2020 potekal tudi prvi usklajevalni sestanek z AJPES, na katerem se je pokazalo, da bodo potrebna nadaljnja usklajevanja z Ministrstvom za finance in Ministrstvom za javno upravo. Ministrstvo bo nadaljevalo usklajevanja, do popolne informatizacije pa se bo seznam mesečno ročno posodabljal na podlagi sprememb seznamov zavezancev po ZDIJZ. Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da bo ministrstvo začelo mesečno objavljati informativni seznam zavezank po ZPPOGD na svoji spletni strani septembra 2020<sup>14</sup>. V dopolnitvi odzivnega poročila pa je predložila informativni seznam zavezank, ki ga je pripravilo ministrstvo in je bil osvežen 31. 7. 2020.

Glede priprave načrta aktivnosti za ureditev normativnih podlag, ki vključujejo proučitev, ali so posamezne družbe upravičeno izvzete iz upravljanja SDH, ter na tej podlagi sprejem odločitev o morebitnem prenosu posameznih naložb v upravljanje SDH, je vlada v odzivnem poročilu navedla, da je v veljavni zakonodaji določitev upravljalca kapitalskih naložb v lasti RS v pristojnosti zakonodajalca in ne vlade. Zato je z vidika načrta aktivnosti vlade mogoče opredeliti zgolj to, da se bo vprašanje nabora naložb, ki jih bo upravljal posamezni upravljaev, po vsebini stvari obravnavalo ob naslednjem sistemskem zakonodajnem posegu v veljavno ureditev upravljanja kapitalskih naložb v lasti RS. Po mnenju vlade tudi v tem primeru zahteve za predložitev odzivnega poročila ni mogoče izvesti na podlagi določb veljavne zakonodaje, zaradi česar ni mogoče opredeliti časovne omejitve in odgovornih oseb. Vlada v dopolnitvi odzivnega poročila navaja, da iz popravljalnega ukrepa izhaja zgolj to, da mora vlada izkazati pripravo načrta aktivnosti za ureditev pravnih podlag, ki bodo vključevale proučitev dejanskega stanja, in ne, da se prouči dejansko stanje ter podajo strokovne ocene že v odzivnem poročilu. Aktivnosti vlade pri tem ni mogoče vezati na določen dan ali obdobje (načrt aktivnosti), temveč na pripravo in sprejetje novega zakonodajnega predloga. Proučitev dejanskega stanja in podaja s tem povezanih strokovnih ocen (pozitivnih in negativnih) učinkov obstoječih zakonskih rešitev sta predmet strokovne politične razprave, ki še ni v fazi, v kateri bi bilo mogoče napovedovati podrobnosti ureditve ter določene postopke priprave in sprejetja predpisov, ki še niso začeti. Zato se vlada ne more z zadostno gotovostjo opredeljevati glede vsebine in časa njihovega sprejemanja, zlasti ker so se številne aktivnosti vlade zaradi epidemije covid-19 začasno ustavile, temu pa so podrejene prednostne naloge vlade tudi v naslednjih mesecih. Vlada lahko ob tem izrazi zgolj predvidevanje, da bodo prvi predlogi predpisov, s katerimi bi se poseglo v veljavno ureditev, sprejeti do konca leta 2020.

### 2.1.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Vlada glede ukrepa v zvezi s proučitvijo možnosti za sprejetje oziroma dopolnitev strateškega dokumenta, v katerem se opredelijo posodobljena in poenotena izhodišča za urejanje politike prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS oziroma za uskladitev strateških izhodišč v veljavnih predpisih na tem področju, navaja, da v skladu z obstoječo zakonodajo ukrepa ni mogoče izvesti na način, kot je navedeno v zahtevi

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

<sup>14</sup> [URL: [https://www.gov.si/assets/ministrstva/MGRT/Dokumenti/DNT/gospodarsko-pravo/ZPPOGD/Informativni-seznam-druz-b-zavezank-po-ZPPOGD-30\\_09\\_2020.docx](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MGRT/Dokumenti/DNT/gospodarsko-pravo/ZPPOGD/Informativni-seznam-druz-b-zavezank-po-ZPPOGD-30_09_2020.docx)], 26. 11. 2020.

za predložitev odzivnega poročila. Pri tem se sklicuje na vsebino ZSDH-1, ki opredeljuje vsebino strategije upravljanja kapitalskih naložb in v njen okvir ne uvršča prejemkov direktorjev družb. Izvajanja vlade so neutemeljena, saj se je izrečeni popravljalni ukrep nanašal na proučitev možnosti bodisi za sprejetje nove oziroma dopolnitev obstoječe strategije bodisi za uskladitev področne zakonodaje v zvezi s prejemki direktorjev, pri čemer ne more biti dvoma o tem, da ima vlada pristojnost pripraviti in predlagati vse po njeni oceni potrebne in s popravljalnim ukrepom povezane spremembe obstoječih zakonskih okvirov na obravnavanem področju, tudi tistih, ki se nanašajo na vsebino obstoječe strategije upravljanja kapitalskih naložb države.

Z vidika zahteve izvedbe načrta aktivnosti se je vlada sicer zavezala, da bo vprašanja glede vsebine novega strateškega dokumenta obravnavala ob naslednjem zakonodajnem posegu v veljavno ureditev upravljanja kapitalskih naložb v lasti RS. Dodatno je navedla, da pristojno ministrstvo pripravlja predlog zakona, s katerim bi se uredila status in delovanje demografskega sklada, kar pomeni poseg v veljavno ureditev upravljanja kapitalskih naložb v lasti RS. Ocenjujemo, da tovrstni načrt vlade, ki zgolj na splošni ravni zagotavlja prenavo sistemske zakonodaje upravljanja z družbami v lasti države, ne izpolnjuje vsebine zahteve iz prve podalineje popravljalnega ukrepa. Vlada tako ni izkazala sprejetja zahtevanega načrta aktivnosti, ki bi zagotavljal proučitev možnosti za prilagoditev strategij in/ali področne zakonodaje za poenotenje strateških izhodišč na področju prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS, temveč je zgolj pavšalno napovedala obravnavo vsebine nove strategije upravljanja kapitalskih naložb države ob sprejemanju novega Zakona o nacionalnem demografskem skladu. Vlada na ta način ni izkazala, da se bo ob načrtovanih spremembah ureditve področja upravljanja naložb države ukvarjala tudi z vprašanjem ureditve politike prejemkov direktorjev družb v lasti RS in tudi LS, kar je bistvo vsebine izrečenega popravljalnega ukrepa. Prav tako vlada ni predvidela, kdo bo odgovorna oseba za izvedbo te aktivnosti in kakšen bo rok za njeno izvedbo, saj se v odzivnem poročilu omenja zgolj okvirni rok za sprejetje Zakona o nacionalnem demografskem skladu. Zgolj splošna napoved novega zakonodajnega okvira še ne zagotavlja, da bo ta materija dejansko obravnavana in bo morda postala del nove zakonske ureditve.<sup>15</sup>

Opozarjamo pa, da tudi besedilo predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu<sup>16</sup> sistemsko ne ureja področja prejemkov direktorjev. Iz besedila predloga zakona izhaja, da je cilj zakona koncentrirati vse naložbe države, z nekaterimi specifičnimi izjemami, pri katerih mora lastništvo obdržati RS, pri enem upravljavcu<sup>17</sup>. Iz predloga zakona ob tem izhaja, da prejemke predsednika in članov uprave sklada določi nadzorni svet sklada, pri čemer se določbe ZPPOGD ne uporabljajo.<sup>18</sup> Razen v tem delu, predlog zakona prejemkov direktorjev družb v upravljanju sklada ne ureja, sistemske ureditve področja prejemkov ne predvideva niti v določbah, ki se nanašajo na akte upravljanja naložb<sup>19</sup>. Predlog zakona določa zgolj, da v sklopu upravljanja domačih kapitalskih naložb sklad zagotavlja, da bodo politike prejemkov organov

<sup>15</sup> Od vlade smo zahtevali zgolj načrt aktivnosti, zato njeno sklicevanje na okoliščine sprejemanja interventnih ukrepov zaradi obvladovanja koronavirusa ne prepriča.

<sup>16</sup> Vlada ga je sprejela na 100. dopisni seji 5. 10. 2020 in ga poslala v obravnavo in sprejem predsedniku državnega zbora.

<sup>17</sup> Predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu predvideva preoblikovanje SDH v Nacionalni demografski sklad, nanj pa bi se prenesla še večina naložb RS, KAD, Družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o., DUTB in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

<sup>18</sup> 58. člen predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu.

<sup>19</sup> Strategija upravljanja naložb sklada, Letni načrt upravljanja naložb, Politika upravljanja naložb in Kodeks korporativnega upravljanja – določbe 31. do 34. člena predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu.

vodenja družb s kapitalsko naložbo sklada zadovoljevale dolgoročne interese družbe ter h kandidiranju za članstvo v upravi pritegovale in spodbujale kvalificirane strokovnjake.<sup>20</sup> Nadalje je v prehodnih in končnih določbah predvideno, da z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati ZSDH-1. Kljub načrtovani pripojitvi DUTB in prenehanju veljavnosti ZSDH-1<sup>21</sup> iz predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu ne izhaja, da bodo z novim zakonodajnim okvirom posodobljena in poenotena izhodišča za urejanje politike prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS, tako da bi bila jasna in poenotena vizija države na tem področju. Prenehanje veljavnosti ZSDH-1 hkrati pomeni, da za družbe v lasti RS v prihodnje ne bo več obstajala sistemska možnost sprejemanja posebnih politik prejemkov ne glede na omejitve po ZPPOGD, kot jo predvideva veljavni ZSDH-1.<sup>22</sup> Dodatno opozarjamo, da iz obrazložitve predloga zakona ne izhaja, iz kakšnih razlogov se je pripravljavec zakona odločil za takšno (pomembno) spremembo normativne ureditve, kot tudi ne, kakšne so bile njene strokovne podlage in cilji.

Vlada je za namene izkazovanja načrta aktivnosti za zagotovitev pravnih podlag, da bo ministrstvo periodično obveščalo upravljavce družb v lasti RS in LS, posredovala na ministrstvu sprejeti pravilnik. Kljub temu da iz odzivnega poročila vlade izhaja, da bo končna pravna podlaga za obveščanje upravljavcev družb o morebitnih kršitvah ZPPOGD vzpostavljena s spremembo ZPPOGD, pa 13. člen navedenega pravilnika ureja obveščanje ministrstva upravljavcev družb samo za tiste družbe, ki so v lasti RS, in ne tudi za družbe v lasti LS. Vlada tako ni zagotovila popolnih pravnih podlag, v skladu s katerimi bi ministrstvo periodično obveščalo upravljavce družb v lasti RS kot tudi LS, kot je bilo to zahtevano v popravljalnem ukrepu.

Vlada se glede načrta aktivnosti, povezanih s proučitvijo, ali je posamezna družba v lasti RS utemeljeno izvzeta iz upravljanja SDH in z njo neposredno upravlja vlada, ni opredelila. V odzivnem poročilu zgolj navaja, da je določitev upravljavca kapitalskih naložb v lasti RS v pristojnosti zakonodajalca in ne vlade ter da se bo vprašanje nabora naložb, ki jih bo upravljal posamezni upravljavec, po vsebini obravnavalo ob naslednjem sistemskem zakonodajnem posegu v veljavno ureditev upravljanja kapitalskih naložb v lasti RS. Opozarjamo, da je v slovenskem ustavnopravnem redu vlada osrednji predlagatelj zakonskih sprememb, kar je neposredno povezano z njeno (enako pomembno) nalogo, da ves čas zagotavlja spremljanje učinkov obstoječih predpisov in v primeru ugotovljenih anomalij ustrezno ukrepa in, če je potrebno, predlaga spremembe teh predpisov.<sup>23</sup> V revizijskem poročilu smo opozorili na vse večje število družb, ki so s področnimi zakoni izvzete iz upravljanja SDH in s katerimi vlada neposredno upravlja. Opozorili smo tudi na številne pomanjkljivosti pri upravljanju vlade s temi družbami.<sup>24</sup> Iz tega razloga smo vladi naložili popravljani ukrep proučitve smiselnosti tovrstnih (parcialnih) zakonskih rešitev<sup>25</sup>, ki posegajo v obstoječi sistem korporativnega upravljanja družb v državni lasti in s tem povzročajo dvom glede zagotavljanja skladnosti s pravili korporativnega upravljanja in Smernic OECD za korporativno upravljanje družb v državni lasti ter kadrovske in drugih virov vlade za takšno upravljanje. Vlada v odzivnem poročilu ni navedla razlogov, zakaj tovrstnih preveritev in analize obstoječega sistema ni bilo mogoče izvesti oziroma

<sup>20</sup> Drugi odstavek 22. člena predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu.

<sup>21</sup> ZUKSB in ZSDH-1 sta za DUTB in družbe v lasti RS predvidevala izjeme od veljavnosti omejitev pri izplačevanju prejemkov direktorjev družb v lasti RS, kot jih določa ZPPOGD.

<sup>22</sup> 23. v zvezi z 90. členom ZSDH-1.

<sup>23</sup> Točka 3.2.2 revizijskega poročila.

<sup>24</sup> Točka 3.2.4. revizijskega poročila.

<sup>25</sup> Prenos upravljanja družbe DRI, upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d. o. o. iz upravljanja SDH v upravljanje vlade je bil izveden v letu 2018 s sprejetjem novele Zakona o cestah (ZCes-1C; Uradni list RS, št. 10/18).

je ni mogoče niti načrtovati. Prav tako ni uresničila napovedi iz odzivnega poročila oziroma njegove dopolnitve, da bo vprašanje določitve upravljavca posameznih naložb v lasti RS v tej zvezi obravnavano ob naslednjem sistemskem zakonodajnem posegu v veljavno ureditev upravljanja kapitalskih naložb. Iz besedila predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu namreč ne izhaja, da je vlada preverjala, katere družbe v lasti RS je smiselno in skladno s prakso dobrega korporativnega upravljanja ohraniti v neposrednem upravljanju vlade in kakšen je bil rezultat te preveritve.<sup>26</sup> Glede na to, da je osnovni cilj zakona koncentriranje naložb v RS pod enim upravljavcem, bi pričakovali, da bo vsaka izjema od tega pravila posebej pozorno obravnavana in sprejeta po tehtnem razmisleku, ki bi moral biti razviden iz obrazložitve predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu.

Dele popravljalnega ukrepa, ki se nanašajo na pridobitev ocene učinkov od pristojnih ministrstev glede ZPPOGD in ZSDH-1 ter proučitev razmerij obeh zakonov in združljivosti različnih ciljev, ki jih zasledujeta, pridobitev preveritve ustreznosti ureditve po ZPPOGD in zagotovitev javne objave informativnega seznama družb zavezank po ZPPOGD, smo ocenili kot zadovoljive.

## 2.2 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

### 2.2.1 Sprejetje internega akta o izvajanju nadzora nad ZPPOGD in ukrepanje v primeru ugotovljenih nepravilnosti

#### 2.2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 3.3.1.1.a revizijskega poročila je navedeno, da interno navodilo ministrstva, ki je podrobno urejalo postopek izvajanja posameznih nadzornih aktivnosti ministrstva po ZPPOGD, ni bilo sprejeto v obliki veljavnega internega (pravnega) akta, ki bi lahko imel pravne učinke. Interno navodilo je obstajalo zgolj v obliki neformalnega dokumenta, iz katerega ni razvidno, kdo in po kakšnem postopku ga je sprejel, čas sprejetja in začetek njegove veljavnosti. Ocenjujemo, da notranja organizacija dela upravnega organa ne more biti učinkovita, če temelji zgolj na neformalnih internih dokumentih, za katere ni jasno, kdo in kdaj jih je sprejel, od kdaj učinkujejo in kakšne so posledice morebitnega neupoštevanja.

V točki 3.3.1.1.b revizijskega poročila je navedeno, da je interno navodilo predvidevalo, da uslužbenci ministrstva nadzor po ZPPOGD izvajajo s pomočjo izpolnjevanja preglednih obrazcev za vsako prejeto pogodbo, ki so jo družbe v lasti RS in LS sklenile z direktorjem. Pregledni obrazci naj bi omogočali, da se v teh pogodbah in aneksih k tem pogodbam preverijo vsi elementi določanja prejemkov direktorjev, ki bi morali biti izpolnjeni glede na določbe ZPPOGD. Ugotovili smo, da pregledni obrazci niso predvidevali vnosa podatkov o tem, ali posamezna družba izvaja katero izmed posebnih dejavnosti (oskrba z energijo, plinom in paro, rudarstvo ter gospodarske javne službe v LS) ali ima pravni status holdinga ali invalidskega podjetja, kar je po uredbi o določitvi prejemkov razlog za uporabo drugačnega mnogokratnika za

<sup>26</sup> Obrazložitev predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu zgolj navaja, da je cilj zakona koncentrirati vse naložbe države, z nekaterimi specifični izjemami, pri katerih mora lastništvo obdržati RS, pri enem samem upravljavcu (točka 2.1 obrazložitve predloga zakona). V nadaljevanju (na primer v obrazložitvi 71. člena predloga zakona) je samo za nekatere družbe obrazloženo, zakaj mora lastništvo in upravljanje pri njih obdržati RS. Vendar je tudi tukaj podano splošno sklicevanje na spoštovanje mednarodnih sporazumov oziroma evropskih uredb in direktiv brez kritične analize razlogov za in proti modelu neposrednega upravljanja družb s strani vlade.

določitev osnovnega plačila direktorja, kot velja sicer. Ministrstvo zato pri pregledovanju pogodb, ki so jih družbe v lasti RS in LS sklepale z direktorji, ni ugotovljalo vseh okoliščin, ki so glede na določbe ZPPOGD oziroma uredbe o določitvi prejemkov bistvene za pravilno določitev prejemka posameznega direktorja.

V točki 3.3.3.1.b revizijskega poročila je navedeno, da je ministrstvo pri izvajanju pregledov pogodb pri posameznih družbah v lasti RS in LS odkrilo kršitve določb ZPPOGD, ki jih je po tem zakonu treba šteti za prekršek. Ministrstvo bi zato v primeru ugotovitve, da so prejemki direktorja v pogodbi določeni v nasprotju s 4. členom ZPPOGD, moralo od te družbe zahtevati zapisnik ON, iz katerega bi bil razviden način glasovanja članov ON v zvezi s sklepanjem pogodbe. Zoper člane ON, ki so glasovali za sklenitev takšne pogodbe, bi ministrstvo nato moralo uvesti postopek o prekršku. Ministrstvo med letoma 2016 in 2017 ni ravnalo na ta način, temveč se je zadovoljilo s tem, da je družba po njegovem pozivu sporne določbe pogodbe uskladila z ZPPOGD.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati sprejetje internega akta glede izvajanja nadzora po ZPPOGD na način, da bo ta sprejet v formalni obliki in bo iz njega razvidno, kdo in po kakšnem postopku ga je sprejel, čas sprejetja in začetek njegove veljavnosti, da bo interni akt zagotavljal, da se bodo s pomočjo preglednih obrazcev v pogodbah in aneksih k tem pogodbam, ki jih sklepajo direktorji družb, preverjali vsi elementi, ki so pomembni za določanje višine prejemkov po ZPPOGD in na njegovi podlagi sprejete uredbe, ter da bo interni akt v primeru ugotovljenih kršitev določb ZPPOGD zagotavljal, da bo zoper člane ON ministrstvo uvedlo postopke o prekršku v skladu z ZPPOGD oziroma ravnalo v skladu z Zakonom o prekrških<sup>27</sup>.

### 2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je izdalo pravilnik<sup>28</sup> in ga objavilo na elektronski oglasni deski ministrstva 26. 8. 2020. Veljati je pričel naslednji dan po objavi.

Pravilnik ministrstva ureja postopek pregleda pogodb direktorjev družb zavezank, vodenje seznama družb zavezank in registra pogodb, v katerega se vpisujejo podatki, ki so pomembni za ugotavljanje skladnosti pogodb z določili ZPPOGD in na njegovi podlagi sprejete uredbe o določitvi prejemkov. V skladu z določili pravilnika bo ministrstvo vodilo register pogodb v elektronski obliki, pri čemer se bodo podatki, ki so se predhodno ročno vnašali na pregledne liste, po novem vnašali v elektronski register, kar bo po navedbah ministrstva omogočalo hiter pregled in razvrščanje podatkov. Pravilnik ob tem določa vrsto podatkov, ki naj se vpisujejo v register pogodb, med drugimi vrsto dejavnosti skladno z 2. členom uredbe o določitvi prejemkov, oznako velikosti družbe, oznako dovoljenega mnogokratnika skladno z 2. členom uredbe o določitvi prejemkov, povprečno plačo v družbi zavezanki, osnovno plačo direktorja, preračun osnovne plače v količnik ter oznako, ali dodeljeni prejemek direktorju predstavlja najvišji dovoljeni prejemek po ZPPOGD. Prav tako določa, da v primeru manjših odstopanj, nejasnosti ali pomanjkljivih podatkov oseba, pooblaščenca za pregled pogodb, pozove družbo zavezanko k predložitvi pojasnil oziroma dopolnil. Pravilnik ob tem ureja način dokumentiranja in hrambe pogodb ter vsebuje razlago nejasnih določil ZPPOGD, ki se nanašajo na upoštevanje dodatkov pri ugotavljanju višine osnovnega plačila,

<sup>27</sup> Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 27/17 – ZPro, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 195/20.

<sup>28</sup> Pravilnik je naveden v točki 2.1.1.2 tega poročila.

ugotavljanje večinskega deleža v družbah, dopustnost izplačil drugih prejemkov direktorja ter na opredelitev ON družb zavezank. Pravilnik ureja tudi postopek ugotavljanja pogojev za uvedbo postopka o prekršku ter dolžnost obveščanja o zaključenih prekrškovnih postopkih.

### 2.2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Iz vsebine odzivnega poročila in vzorčnega izpisa podatkov iz registra pogodb, ki ga je predložilo ministrstvo, je razvidno, da se v register vpisujejo podatki, na podlagi katerih ministrstvo preverja dopustnost najvišjega mnogokratnika osnovnega plačila direktorja, in sicer podatek o tem, ali gre za družbo v skupini, podatek o vrsti dejavnosti iz 2. člena uredbe o določitvi prejemkov, velikosti družbe in o dejavnosti po standardni klasifikaciji dejavnosti. Opozarjamo, da je glede na vsebino 2. člena uredbe o določitvi prejemkov za pravilno odmero mnogokratnika poleg naštetih podatkov (vrsta dejavnosti in velikost družbe) relevanten tudi podatek, ali ima posamezna družba pravni status holdinga oziroma invalidskega podjetja, zaradi česar bi bila smiselna razširitev nabora vpisanih podatkov v registru tudi na ta podatek.

## 2.2.2 Dopustnost posameznih kategorij prejemkov po ZPPOGD

### 2.2.2.1 Opis nesmotrnosti

V točki 3.3.5.1.d revizijskega poročila je navedeno, da iz 3. in 6. člena ZPPOGD izhajajo, do katerih vrst prejemkov in drugih pravic so upravičeni direktorji družb v lasti RS in LS. Tretji odstavek 4. člena ZPPOGD posebej določa, da so vsi dodatki (dodatek za delovno dobo in podobno) že vključeni v osnovno plačilo direktorja. Kljub jasnim zakonskim določbam je bilo med družbami v lasti RS in LS vsaj 48 takšnih družb, ki so svojim direktorjem v letu 2016 ali letu 2017 posebej izplačevale dodatke k osnovnemu plačilu (na primer dodatki za delovno dobo, nadurno delo, posebne pogoje dela, lojalnost, doseganje letnih poslovnih načrtov in stalnost) in nekatere druge vrste prejemkov po Zakonu o delovnih razmerjih<sup>29</sup> (v nadaljevanju: ZDR-1), na primer jubilejne nagrade, solidarnostne pomoči, božičnica ali 13. plača in nagrada za komunalne igre, ki jih ZPPOGD ne omogoča.

V točki 3.3.5.2 revizijskega poročila je ob tem navedeno, da je večina družb v lasti RS in LS direktorjem za leti 2016 in 2017 izplačala regres. Glede na to, da prejemke direktorjev družb v lasti RS in LS ureja ZPPOGD, ki je specialni predpis na tem področju, se ni mogoče sklicevati na določbe ZDR-1, ki je splošen predpis o razmerjih med delavci in delodajalci, temveč je treba uporabiti specialne določbe ZPPOGD. ZPPOGD natančno ureja posamezne vrste prejemkov, do katerih so upravičeni direktorji družb v lasti RS in LS (osnovno plačilo, spremenljivi prejemek, odpravnina in druge pravice), in njihovo najvišjo možno višino. Zato prejemki, ki jih ZPPOGD ne predvideva, direktorjem družb v lasti RS in LS ne morejo biti izplačani. Zaradi jasnih določb ZPPOGD, ki izrecno naštevajo, katere vrste prejemkov pripadajo direktorjem družb v lasti RS, in ob tem dopuščajo zgolj še opredelitev drugih pravic direktorjev (v smislu bonitet in dodatnih, nematerialnih ugodnosti za izvajanje funkcije), predpisa po naši oceni ni dopustno razlagati na drugačen način. Na to tudi ne moreta vplivati določba iz prve alineje tretjega odstavka 4. člena ZPPOGD,

<sup>29</sup> Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS in 81/19.



na kar se sklicujejo revidiranci, in odsotnost izrecne določbe v ZPPOGD o tem, kateri predpisi se na tej podlagi razveljavljajo in v kakšnem obsegu (tako imenovana derogacijska klavzula). Ministrstvo je svoje stališče glede dopustnosti izplačevanja posameznih vrst prejemkov po ZDR-1, ko gre za direktorje družb v lasti RS in LS, za katere velja ZPPOGD, podalo v pisni obliki posameznim uporabnikom zakona, ki so mu glede tega zastavljali vprašanja. Posledica tega je bila, da je glede na našo spletno raziskavo večina družb v lasti RS in LS (80 %) direktorjem za leti 2016 in 2017 izplačala regres, hkrati pa je 25 družb svojim direktorjem izplačevalo različne druge vrste prejemkov po ZDR-1 oziroma kolektivnih pogodbah (jubilejne nagrade, solidarnostne pomoči, božičnice ali 13. plače in nagrade za komunalne igre).

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati ponovno proučitev pravilnosti razlage določb ZPPOGD glede dopustnosti posameznih samostojnih kategorij prejemkov, ki jih družbe v lasti RS in LS izplačujejo direktorjem po ZDR-1, ter javno objavo te razlage ali začetek aktivnosti za oblikovanje predloga za spremembo določb ZPPOGD v tem delu.

### 2.2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je za mnenje o dopustnosti posameznih samostojnih kategorij prejemkov, ki jih družbe zavezanke po ZPPOGD izplačujejo direktorjem na podlagi ZDR-1 ali kolektivnih pogodb, pridobilo mnenje Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti<sup>30</sup>, Ekspertizo o prejemkih poslovodnih oseb v družbah v večinski lasti RS<sup>31</sup>, od SDH pa je prejelo Pravno mnenje o upravičenosti direktorjev do prejemkov po ZPPOGD zunanjega strokovnjaka<sup>32</sup>. Ministrstvo je v odzivnem poročilu zaključilo, da je po proučitvi pridobljenih mnenj ocenilo, da razlaga določil ZPPOGD, ki jo je ministrstvo od uveljavitve ZPPOGD uporabljalo pri pregledu pogodb in v primeru poizvedb posredovalo tudi družbam, ni v nasprotju z veljavno zakonodajo. Ob tem ministrstvo priznava nekatere pomanjkljivosti zakonske ureditve, kljub temu pa meni, da se trenutno uveljavljena pravila lahko spremenijo z naslednjimi spremembami sistema, bodisi ZPPOGD bodisi novim zakonom. Ministrstvo je svojo razlago dopustnosti posameznih samostojnih kategorij prejemkov zapisalo v pravilnik in jo objavilo na spletu<sup>33</sup>.

Iz razlage ministrstva izhaja, da: "Pogodba o zaposlitvi direktorja lahko vsebuje določila o regresu za letni dopust, odpravnini ob upokojitvi, nadomestilih plače in povračilih stroškov (stroškov za prevoz na delo, če ne uporablja službenega vozila, nadomestila za prehrano, povračila stroškov za službena potovanja, dnevnic in nočnine). Pogodba o zaposlitvi direktorja lahko vsebuje tudi določila o pravicah iz kolektivne pogodbe (npr. jubilejna nagrada). Direktor ni upravičen do pravic iz kolektivne pogodbe, če te predstavljajo plačilo za uspešno poslovanje družbe ali delavca oziroma poslovodne osebe (na primer 13. plača). Direktor je lahko upravičen do božičnice, če le-ta po vsebini/podlagi (kar je praviloma razvidno iz kolektivne pogodbe, lahko pa tudi iz splošnega akta delodajalca ali sklepa organa vodenja) predstavlja obdaritev ob prazniku ali drug pogodben razlog. Če božičnica predstavlja plačilo za uspešnost poslovanja/uspešnost delavca, direktor do nje ni upravičen. V primeru sklenitve civilne pogodbe se stranki

<sup>30</sup> Št. 1001-1943/2020-2 z dne 23. 6. 2020.

<sup>31</sup> Avtorica je odvetnica Maja Vogrin. Izvedensko mnenje je ministrstvo pridobilo v novembru 2019, to je pred izdajo revizijskega poročila, zaradi česar te aktivnosti ni mogoče šteti med izvedene popravljalne ukrepe revidiranja, ampak kot ukrep, izveden v času trajanja revizije.

<sup>32</sup> Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, avtor dr. Luka Tičar, izdano julija 2020.

<sup>33</sup> [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MGRT/Dokumenti/DNT/gospodarsko-pravo/ZPPOGD/Prejemki-poslovodnih-oseb-v-druzbah-v-vecinski-lasti-RS-oziroma-LS-s-pojasnili.pdf>], 30. 11. 2020.

ne moreta dogovoriti za pravice po ZDR-1, kolektivnih pogodbah in splošnih aktih delodajalca, lahko pa ustrezno uredita povračilo stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije, upoštevaje naravo tega pravnega razmerja (npr. regres za prehrano med delom ni združljiv s to pogodbo). Direktor ni upravičen do zavarovanj, ki vmes ali po poteku zavarovalne dobe direktorju omogočijo izplačilo vrednosti premoženja po polici (npr. življenjsko naložbeno zavarovanje)."

### 2.2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Opozarjamo, da se z oceno izvedenega popravljalnega ukrepa ne izrekamo o ustreznosti vsebine sprejetega pravilnika v delu, ki se nanaša na druge vrste prejemkov po ZDR-1. O stališču dopustnosti dodeljevanja posameznih pravic direktorjem smo se izrekli že v revizijskem poročilu.

## 2.2.3 Popolnost in ažurnost seznama družb zavezank po ZPPOGD

### 2.2.3.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.3.1.2. revizijskega poročila je navedeno, da je ministrstvo vodilo seznam družb v lasti RS in LS, ki so zavezane k uporabi ZPPOGD, in ga ažuriralo 2-krat letno, pri čemer je seznam oblikovalo na podlagi podatkov, ki jih je pridobivalo s periodičnim vpogledom v javne evidence AJPES in Centralne klirinške depotne družbe, d. d. (v nadaljevanju: KDD), kjer je spremljalo spremembe lastniške strukture družb in novoustanovljene družbe. Družbe, ki jih je ministrstvo uvrstilo na seznam zavezank po ZPPOGD, so bile v celoti povzete s seznama, ki ga je na podlagi ZDIJZ vodila AJPES v zvezi z zavezanci za dostop do informacij javnega značaja, kar so gospodarske družbe pod neposrednim ali posrednim posamičnim ali skupnim prevladujočim vplivom RS ali LS. Ministrstvo je pri izdelavi seznama zavezank po ZPPOGD izhajalo iz predpostavke, da je ta seznam identičen seznamu gospodarskih družb, ki so zavezanke za dostop do informacij javnega značaja po ZDIJZ, kar pa ne drži. V seznamu AJPES tako niso zajete družbe, v katerih ima več družb, ki so v lasti RS in/ali LS, skupaj večinski delež. Tovrstnih družb, ki so ravno tako zavezanke po ZPPOGD, ministrstvo pri izdelavi seznama zavezank ni vključilo. Po drugi strani pa so na seznamu AJPES lahko tudi družbe, v katerih je prevladujoč vpliv RS in/ali LS zagotovljen s tem, da ima družbenik skladno z 263. členom ZGD-1 pravico imenovati ali odpoklicati večino članov posloводства ali nadzornega sveta, vendar te družbe ne spadajo v skupino družb, za katere velja ZPPOGD. Ugotovili smo, da je tudi dopolnjen seznam zavezank, ki ga je pripravilo ministrstvo, pomanjkljiv in nezanesljiv. Uvrstitev posamezne družbe v lasti RS in LS na seznam zavezank je nujen pogoj za izvajanje nadzornih aktivnosti ministrstva po ZPPOGD pri tej družbi. Nepopolnost tega seznama pomeni, da ministrstvo ne more izvajati nadzora nad vsemi družbami v lasti RS in LS, ki so zavezane spoštovati ZPPOGD.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati pripravo načrta aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo vseh aktivnosti, ki so potrebne za to, da bo ministrstvo zagotavljalo čim višjo stopnjo popolnosti in ažurnosti seznama družb v lasti RS in LS.

### 2.2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je pripravilo nov seznam družb zavezank po ZPPOGD, ki je bil nazadnje ažuriran 31. 7. 2020. Pri pripravi seznama je ministrstvo izhajalo iz Registra zavezancev za informacije javnega značaja, ki ga AJPES vodi na podlagi ZDIJZ. Ministrstvo je za vse družbe, vpisane v register, preverilo, ali so dejansko

zavezanke po ZPPOGD. Pri preverjanju podatkov je ministrstvo uporabilo podatke iz uradnih evidenc AJPES ter spletnih portalov Bisnode Gvin in Ebonitete. Ob tem je ministrstvo s pravilnikom določilo, da se seznam družb zavezank po ZPPOGD mesečno ažurira na podlagi ažuriranih podatkov s strani AJPES.

Odgovorna oseba za pripravo in posodabljanje seznama družb zavezank po ZPPOGD je pooblaščen oseba za pregled pogodb v Direktoratu za notranji trg ministrstva. Seznam družb zavezank je bil pripravljen 31. 7. 2020 in se bo v skladu s pravilnikom mesečno posodabljal.

### 2.2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

## 2.2.4 Racionalizacija postopkov vodenja seznamov družb zavezank po ZPPOGD

### 2.2.4.1 Opis nesmotrnosti

V točki 3.3.1.2.a revizijskega poročila je navedeno, da se lastniška struktura družb v lasti RS in LS pogosto spreminja, zaradi česar je posodabljanje seznama zavezank zgolj 2-krat letno, kot ga izvaja ministrstvo, nezadostno. Ministrstvo bi moralo imeti vzpostavljen avtomatiziran informacijski sistem, ki bi povezoval različne podatkovne vire, kot na primer podatke AJPES in KDD, s pomočjo katerega bi lahko sproti dostopalo do ažurnih podatkov o lastniških deležih v družbah v lasti RS in LS ter njihovem spreminjanju. Na ta način bi ministrstvo lahko zagotovilo popoln in zanesljiv seznam družb zavezank in s tem izpolnitev nujne predpostavke, da lahko izvaja nadzor nad vsemi družbami v lasti RS in LS, ki so zavezane spoštovati ZPPOGD.

V točki 3.3.1.2.b revizijskega poročila je nadalje navedeno, da so bile družbe, ki jih je ministrstvo uvrstilo na seznam zavezank po ZPPOGD, v celoti povzete s seznama, ki ga je na podlagi ZDIJZ vodila AJPES v zvezi z zavezanci za dostop do informacij javnega značaja, kar so gospodarske družbe pod neposrednim ali posrednim posamičnim ali skupnim prevladujočim vplivom RS ali LS. Ministrstvo je pri izdelavi seznama zavezank po ZPPOGD izhajalo iz predpostavke, da je ta seznam identičen seznamu gospodarskih družb, ki so zavezane za dostop do informacij javnega značaja po ZDIJZ, kar pa ne drži.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati pripravo načrta aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo racionalizacije postopkov vodenja seznamov družb v lasti RS in LS, na primer tako, da predlaga spremembe ZPPOGD v smislu poenotenja seznama družb, ki so zavezane spoštovati ZPPOGD, s seznama družb, ki so zavezane za posredovanje informacij javnega značaja po ZDIJZ, kar bi omogočalo vodenje skupnega seznama družb zavezank po obeh zakonih z dodatno preveritvijo možnosti, da bi takšen skupen seznam vodila AJPES, ki že vodi seznam zavezancev po ZDIJZ, in bi zgolj posredovala podatke ministrstvu ali pa, da ministrstvo ohrani samostojno vodenje seznama zavezank po ZPPOGD z vzpostavitvijo avtomatiziranega informacijskega sistema, ki bi povezoval različne podatkovne vire (podatke AJPES in KDD).

### 2.2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je s ciljem informatizacije in racionalizacije priprave popolnega in ažurnega seznama družb zavezank po ZPPOGD s predstavniki AJPES 17. 6. 2020 izvedlo usklajevalni sestanek, na katerem so udeleženci ugotovili, da bodo za izvedbo popravljalnega ukrepa potrebna usklajevanja tudi z Ministrstvom

za finance in Ministrstvom za javno upravo, predvsem glede algoritma, ki je določen za pripravo registra zavezancev po ZDIJZ. Ministrstvo bo nadaljevalo z usklajevanji s pristojnimi ministrstvi in proučilo, na kakšen način bi najbolj racionalno zagotavljalo informatiziran seznam družb zvezank po ZPPOGD, pri čemer bodo rešitve vključene v morebitne prihodnje spremembe ZDIJZ oziroma v predlog sprememb ZPPOGD, ki ga bo ministrstvo pripravilo do 30. 6. 2021.

Rok za izvedbo aktivnosti je 30. 6. 2021, odgovorna oseba za izvedbo popravljalnega ukrepa pa je minister, pristojen za gospodarski razvoj in tehnologijo.

#### **2.2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa**

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

### **2.2.5 Pridobivanje, preveritev in nadzor nad sklenjenimi pogodbami in aneksi**

#### **2.2.5.1 Opis nesmotnosti**

V točki 3.3.1.3. revizijskega poročila je navedeno, da imajo ON družb v lasti RS in LS dolžnost, da pogodbe, ki jih v imenu družb sklepajo z direktorji, takoj po njihovi sklenitvi posredujejo ministrstvu. Ker je bil seznam družb zvezank po ZPPOGD, ki ga je ministrstvo vodilo in uporabljalo v letu 2017, pomanjkljiv ter nezanesljiv, ministrstvo tovrstnega nadzora ni moglo izvajati nad vsemi družbami zvezankami. Ministrstvo ob tem ni imelo na voljo informacijskega sistema, ki bi sproti in avtomatizirano povezoval različne podatkovne vire, kot sta vira AJ PES in KDD, kar bi ministrstvu zagotavljalo ažurne podatke o spremembah v organih vodenja družb v lasti RS in LS, ki se v gospodarskih družbah lahko pogosto dogajajo. Posledično ministrstvo ni moglo zanesljivo in sproti spremljati, ali in kdaj so se v posamezni družbi zvezanki po ZPPOGD zgodile spremembe, zaradi katerih je takšna družba morala skleniti (novo) pogodbo z direktorji in jo posredovati ministrstvu. Ministrstvo med letoma 2016 in 2017 ni ugotavljalo, ali so mu družbe zvezanke po ZPPOGD posredovale vse v tem času na novo sklenjene pogodbe z direktorji, in jih pozivalo k njihovemu posredovanju. Zoper predsednike ON, ki pogodb niso posredovali, s čimer so v skladu z ZPPOGD storili prekršek, pa ni sprožilo prekrškovnih postopkov, kot bi to moralo storiti glede na določbe ZPPOGD.

V točki 3.3.2 revizijskega poročila je nadalje navedeno, da uslužbenci ministrstva v celem letu 2017 prejetih pogodb oziroma aneksov niso vpisovali v za to predviden register pogodb, ampak so vodili zgolj seznam vseh vhodnih dokumentov, ki so jih prejeli s strani družb zvezank po ZPPOGD. Ministrstvo za leti 2016 in 2017 ni razpolagalo s preglednimi obrazci za 17,5 % pogodb, pregledanih v reviziji, večje število preglednih obrazcev pa je bilo izpolnjeno pomanjkljivo oziroma so bili le delno izpolnjeni. Ugotovljeno je bilo tudi, da ministrstvo prejetih pogodb ni pregledalo takoj po njihovem prejemu, ampak šele po večmesečnem zamiku.

V točki 3.3.3 revizijskega poročila je navedeno, da bi moralo ministrstvo, kadar je ON družbe sklenil z direktorjem pogodbo, v kateri so bile kršene temeljne določbe ZPPOGD o prejemkih, po uradni dolžnosti začeti prekrškovni postopek zoper člane ON, ki so glasovali za takšno pogodbo. Ministrstvo je v okviru izvajanja nadzora nad pogodbami med letoma 2016 in 2017 pri posameznih družbah v lasti RS in LS ugotovilo pomanjkljivosti oziroma nejasnosti ali neskladnosti pogodbenih določil z ZPPOGD, zaradi katerih je te družbe pozvalo k predložitvi pojasnil in dodatne dokumentacije oziroma k sklenitvi aneksov k pogodbam, s katerimi bi se odpravile odkrite neskladnosti z ZPPOGD. Po pridobitvi pojasnil

in dodatne dokumentacije s strani družb je ministrstvo ugotovilo, da kršitve določb ZPPOGD niso bile podane oziroma so bile odpravljene. Posledično zoper odgovorne osebe med letoma 2016 in 2017 ministrstvo ni uvedlo nobenega postopka o prekršku. Takšno ravnanje ministrstva smo ocenili kot neustrezno in opozorili, da se odprava kršitve zakona, ki jo ta določa kot prekršek, lahko uporabi kot razlog za izključitev pregona storilca prekrška le pod pogoji, kot jih določa Zakon o prekrških, oziroma lahko to v skladu z omenjenim zakonom predstavlja olajševalno okoliščino, ki se upošteva pri izbiri vrste in teže sankcije za prekršek.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati pripravo načrta aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov, s katerim bo zagotovilo, da bo ministrstvo pridobivalo vse pogodbe in anekse k pogodbam, ki jih imajo sklenjene direktorji družb v lasti RS in LS, ter izvedbo nadzora, kot ga določa ZPPOGD, ter v primeru ugotovljenih nepravilnosti uveljavljanje ukrepov za vzpostavitev zakonitega stanja in prekrškovne odgovornosti članov ON po tem zakonu.

### 2.2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je za zagotavljanje pridobivanja vseh pogodb in aneksov k pogodbam direktorjev družb v večinski lasti RS ali LS vzpostavilo elektronski register pogodb na način, da so v registru predhodno vpisane vse družbe zavezanke po ZPPOGD, ki bi morale v pregled posredovati pogodbe. Iz registra pogodb bo tako jasno razvidno, katere družbe pogodb niso posredovale oziroma katerim direktorjem je potekel mandat in bi zaradi tega družbe morale posredovati nove pogodbe. Ministrstvo je glede na razpoložljive podatke pozvalo 109 družb, da mu posredujejo pogodbe, saj z njimi ministrstvo ni razpolagalo. Nato bo ministrstvo preverilo, katere družbe se niso odzvale na poziv in na tej podlagi uvedlo prekrškovne postopke zaradi neizvajanja drugega odstavka 7. člena ZPPOGD. Ministrstvo je v odzivnem poročilu prav tako navedlo, da prek portala AJPES že dostopa do registra podatkov o zavezancih po ZDIJZ. V navedenem registru so tudi podatki o poslovodnih osebah družb, vključno z datumom vpisa. Ministrstvo lahko dnevno pridobi podatke o novih poslovodnih osebah in na ta način izvaja nadzor nad prejetimi pogodbami. V skladu z določbami pravilnika oseba, pooblaščenca za pregled pogodb, v primeru opustitve dolžnosti posredovanja pogodbe na ministrstvo predlaga uvedbo prekrškovnega postopka v skladu z drugim odstavkom 7. in 8. člena ZPPOGD.

Ministrstvo bo do konca leta 2020 vzpostavilo stanje, da bo lahko tekoče kontroliralo, ali je prejelo vse pogodbe v pregled, in v nasprotnem primeru takoj uvedlo ukrepe v zvezi s prekrškovno odgovornostjo. Rok za izvedbo navedene aktivnosti je 31. 12. 2020. Odgovorni osebi za izvedbo aktivnosti sta predstojnik notranje organizacijske enote ministrstva, kjer se izvaja pregled pogodb direktorjev družb zavezank, in oseba, pooblaščenca za pregled pogodb.

### 2.2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Izrečeni popravljalni ukrep se je nanašal na pripravo načrta aktivnosti, ki bo zagotavljal, da bo ministrstvo pridobivalo vse pogodbe in anekse k pogodbam, ki jih imajo sklenjene direktorji družb v lasti RS in LS, ter izvajalo nadzor, kot ga določa ZPPOGD, ter bo v primeru ugotovljenih nepravilnosti uveljavilo ukrepe za vzpostavitev zakonitega stanja in prekrškovne odgovornosti članov ON po tem zakonu. Ministrstvo je izkazalo del popravljalnega ukrepa, ki vključuje načrt aktivnosti in že izvedene ukrepe za zagotovitev pridobivanja vseh pogodb in aneksov k pogodbam, ki jih imajo sklenjene direktorji družb v lasti RS in LS,

kar je osnovna predpostavka za izvajanje nadzora, kot ga določa ZPPOGD. Ni pa ministrstvo izkazalo izvedbe drugega dela popravljalnega ukrepa, ki zajema načrt aktivnosti za izvedbo ukrepov za vzpostavitev zakonitega stanja in prekrškovne odgovornosti članov ON v primeru ugotovljenih nepravilnosti.<sup>34</sup>

## 2.3 Slovenski državni holding, d. d.

### 2.3.1 Seznanitev skupščine s pravili o drugih pravicah

#### 2.3.1.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.4.1.1.c revizijskega poročila je navedeno, da mora ON skladno z določili ZPPOGD glede drugih pravic direktorja določiti pravila, po katerih se te pravice določijo v pogodbi. S temi pravili mora ON seznaniti skupščino, ki lahko v okviru politike prejemkov določi ON usmeritve za določitev teh pravil. V okviru spletne raziskave smo ugotovili, da 7 družb v upravljanju SDH ni imelo sprejetih pravil o drugih pravicah direktorja, zaradi česar z njimi tudi niso mogle seznaniti skupščine oziroma SDH. Prav tako 5 družb od 19, ki so imele sprejeta pravila o drugih pravicah, s pravili ni seznanilo skupščine, čeprav bi to v skladu z določilom drugega odstavka 6. člena ZPPOGD morale storiti. SDH nobene izmed 12 družb ni pozval, da bi mu posredovale sprejeta pravila o drugih pravicah, na podlagi česar bi lahko zavzel stališča do ustreznosti teh pravil in sprejel usmeritve za njihovo določanje.

SDH je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je od organov upravljanja družb v neposrednem upravljanju, nad katerimi izvršuje prevladujoča upravljavska upravičenja, pridobil pravila za dodelitev drugih pravic ter podal ustrezne usmeritve glede njihovega dodeljevanja.

#### 2.3.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

SDH je v točko 2.10 dokumenta Izhodišča Slovenskega državnega holdinga, d. d. za glasovanje na skupščinah družb v letu 2020 vnesel napoved, da si bo prizadeval, da bodo družbe s kapitalsko naložbo države, v katerih izvršuje SDH v svojem imenu in/ali v imenu RS in/ali KAD in/ali Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije najmanj 20-odstotni delež glasovalnih pravic (družbe s kapitalsko naložbo države), na skupščinah družb razkrile prejemke članov organov vodenja družbe in njenih odvisnih družb v preteklem poslovnem letu in skupščino družbe seznanile z obstoječo politiko prejemkov članov organov vodenja teh družb, ki so jo sprejeli nadzorni sveti skladno z ZGD-1, drugo veljavno zakonodajo ter priporočili SDH in dobro prakso korporativnega upravljanja, če politike prejemkov ni sprejela skupščina. Politika prejemkov mora v skladu z navedenimi izhodišči med drugim obsegati opredelitev drugih pravic in ugodnosti (vrste in najvišji dovoljeni znesek), vključevati razkritje politike/pravil glede regresa, jubilejne nagrade, nagrade/odpravnine ob upokojitvi ter drugih pravic iz delovnega razmerja ali obligacijskega razmerja. Izhodišča prav tako določajo, da naj družbe, ki so zavezane po ZPPOGD, s pravili o drugih pravicah seznanijo skupščino, pri čemer naj pri določitvi pravic upoštevajo kriterije, kot so velikost, dejavnost, celovitost poslovanja in premoženjski položaj družbe, pri tem pa naj upoštevanje teh kriterijev posebej obrazložijo. Izhodišča je SDH javno objavil na svoji spletni strani, o sprejemu izhodišč pa je z dopisom posebej obvestil tudi družbe s kapitalsko naložbo države.

<sup>34</sup> Povezava s točko 3.3.5 revizijskega poročila, kjer smo na podlagi izvedene spletne raziskave opozorili na številne kršitve določb ZPPOGD, ki so bile med letoma 2016 in 2017 ugotovljene pri večjem številu družb v lasti RS in LS.

Na tej podlagi so bile v letu 2020 na dnevni red skupščin družb s kapitalsko naložbo države uvrščene točke dnevnega reda, ki so se nanašale na seznanitev s politikami prejemkov oziroma pravili za dodelitev drugih pravic. Na presečni dan 26. 8. 2020 je bilo v neposrednem upravljanju SDH 26 družb, v katerih se za prejemke direktorjev uporablja ZPPOGD. Od teh je 20 družb sprejelo pravila in z njimi seznanilo skupščino oziroma je njihova pravila sprejel ustanovitelj. Za preostalih 6 družb je SDH podal pojasnilo z načrtovanimi aktivnostmi o tem, kdaj bodo družbe sprejele pravila. SDH je prejeta pravila o drugih pravicah analiziral<sup>35</sup>. V izvedeni analizi so podrobneje predstavljena pravila posameznih družb o drugih pravicah<sup>36</sup>, prav tako pa so bila analizirana pravila za dodelitev pravic, ki jih ureja ZDR-1, kot so regres za letni dopust, pravica do povračila stroškov, pravica do odpravnine ob upokojitvi, pravica do nadomestila plače za čas odsotnosti in posebna analiza splošnega sklica na pravice po ZDR-1. SDH je v družbah analiziral tudi ureditev drugih pravic, ki jih urejajo kolektivne pogodbe ali splošni akti delodajalca, kot so jubilejna nagrada, nadomestilo za ločeno življenje, božičnica, solidarnostna pomoč in ureditev splošnega sklica na pravice po kolektivnih pogodbah.

SDH je pripravil, sprejel in na družbe naslovil Priporočila za sprejem pravil o drugih pravicah članov organov vodenja in jih javno objavil na svoji spletni strani 28. 8. 2020. Za potrebe priprave teh priporočil o drugih pravicah in s tem povezano odpravo dvomov o pravilni razlagi določb ZPPOGD glede upravičenosti direktorjev družb do posameznih vrst prejemkov – drugih pravic je SDH naročil in prejel zunanje pravno mnenje<sup>37</sup>. Pravna stališča iz pravnega mnenja sledijo razlagi, da so člani organov vodenja družb upravičeni tudi do posebnih denarnih prejemkov – drugih pravic v širšem smislu, med katere sodijo tako prejemki po ZDR-1 kot tudi tisti, določeni v kolektivnih pogodbah, na katere se pogodbeni stranki sklicujeta. S pravnimi stališči iz pravnega mnenja se je SDH strinjal in njihovo vsebino povzel v omenjenih priporočilih o drugih pravicah, pravno mnenje pa je 11. 8. 2020 javno objavil na svoji spletni strani, o čemer je obvestil tudi družbe s kapitalsko naložbo države.<sup>38</sup>

### 2.3.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Opozarjamo, da se z oceno izvedenega popravljalnega ukrepa ne izrekamo o ustreznosti vsebine podanih usmeritev glede dodeljevanja drugih pravic. O stališču dopustnosti dodeljevanja posameznih pravic direktorjem smo se izrekli že v revizijskem poročilu.

<sup>35</sup> V analizo so bila vključena vsa prejeta pravila družb v neposrednem upravljanju SDH, za katere se uporablja ZPPOGD, prav tako so bila zaradi primerjave in sistemske ureditve področja drugih pravic analizirana tudi pravila o drugih pravicah v 5 družbah, z naložbami katerih upravlja SDH, vendar zanje ZPPOGD ne velja.

<sup>36</sup> Pravila o drugih pravicah se nanašajo na uporabo službenega vozila, računalnika, prenosnega telefona in s tem povezane stroške, stroške reprezentance, preventivne zdravstvene preglede in menedžerske preglede, dodatno pokojninsko zavarovanje, nezgodno in/ali življenjsko zavarovanje, dodatno zdravstveno zavarovanje, zavarovanje odgovornosti v zvezi z opravljanjem funkcije, pravico do uporabe poslovne/kreditne službene kartice, pravico do dopolnilnega izobraževanja, pravico do povračila stroškov članarin v stanovskih organizacijah in pravico do povračila stroškov pravne zaščite v primeru tožb tretjih oseb v zadevah v zvezi z opravljanjem funkcije v družbi.

<sup>37</sup> Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, avtor dr. Luka Tičar, izdano julija 2020.

<sup>38</sup> Na zadevno pravno mnenje se je v svojih navedbah sklicevalo tudi ministrstvo.

### 3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivna poročila, ki so jih na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o ureditvi prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti izdelali Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Slovenski državni holding, d. d. Ocenili smo, da so odzivna poročila, ki so jih s podpisi potrdili dr. Božo Predalič, generalni sekretar vlade, Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, Igor Kržan, predsednik uprave SDH, in Boštjan Koler, član uprave SDH, verodostojna.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

#### 3.1 Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih Vlade Republike Slovenije

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.1.1.2, *delno zadovoljiv*.

#### 3.2 Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.2.5.2, *delno zadovoljiv*.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, opisani v točkah 2.2.1.2, 2.2.2.2, 2.2.3.2 in 2.2.4.2, *zadovoljivi*.

#### 3.3 Mnenje o izkazanih opravljalnih ukrepih Slovenskega državnega holdinga, d. d.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.3.1.2, *zadovoljiv*.



## 4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

### 4.1 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti Vlade Republike Slovenije

Nesmotrnosti, opisane v točki 2.1.1.1, za katere vlada ni izkazala v celoti zadovoljivih popravljalnih ukrepov, se nanašajo na:

- pripravo načrta aktivnosti za ureditev normativnih podlag, ki vključujejo zagotovitev pravnih podlag, da bo ministrstvo periodično obveščalo upravljavce družb v lasti Republike Slovenije (SDH, DUTB, KAD) ter lokalnih skupnosti (občine) o morebitnih kršitvah ZPPOGD; vlada je v odzivnem poročilu navedla, da bo ministrstvo v predlog sprememb ZPPOGD vključilo tudi zahtevo za pošiljanje podatkov o kršitvah določil ZPPOGD upravitelju družb v lasti Republike Slovenije oziroma lokalnih skupnosti; do uveljavitve sprememb ZPPOGD bo ministrstvo po postopku, določenem v Pravilniku o izvajanju nadzora po Zakonu o prejemkih poslovnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti, obveščalo upravljavce družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti o kršitvah ZPPOGD; ministrstvo je pravilnik sprejelo 26. 8. 2020, vendar ta ne vsebuje določbe, v skladu s katero bi moralo ministrstvo o ugotovljenih kršitvah ZPPOGD obveščati tudi lokalne skupnosti, kot to izhaja iz zahtevanega popravljalnega ukrepa, ampak le določbo, v skladu s katero pooblaščen uradna oseba ministrstva za vodenje in odločanje v prekrškovnih zadevah o ugotovljenih nepravilnostih obvesti upravitelja oziroma pristojno ministrstvo ter ga seznaniti z izrečenimi ukrepi zoper člane organa nadzora oziroma predsednika organa nadzora družbe zavezanke, in sicer v primerih, kadar v družbi zavezanki s kapitalskimi naložbami Republike Slovenije upravlja SDH, DUTB ali KAD oziroma vlada;
- pripravo načrta aktivnosti za ureditev normativnih podlag, ki vključujejo proučitev možnosti dopolnitve strategije upravljanja kapitalskih naložb oziroma sprejetje drugega strateškega dokumenta, v katerem se opredelijo posodobljena in poenotena izhodišča za urejanje politike prejemkov direktorjev družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti oziroma za uskladitev obstoječih strateških izhodišč v veljavnih predpisih na tem področju, tako da bo jasna in poenotena vizija države, in na pripravo načrta aktivnosti za ureditev normativnih podlag, ki vključujejo proučitev, ali so posamezne družbe, ki jih je vlada izvzela iz upravljanja SDH in so v neposrednem upravljanju vlade na dan 31. 12. 2019, utemeljeno izvzete iz upravljanja SDH, ter na tej podlagi sprejem odločitev o morebitnem prenosu posameznih naložb v upravljanje SDH; vlada v načrtu aktivnosti za izvedbo popravljalnih ukrepov ni opredelila rokov in odgovornih oseb za izvedbo posameznih aktivnosti, saj po mnenju vlade zahteve za predložitev odzivnega poročila ni mogoče izvesti na podlagi določb veljavne zakonodaje, zaradi česar ni mogoče opredeliti časovne omejitve in odgovornih oseb; vlada lahko ob tem izrazi zgolj predvidevanje, da bodo prvi predlogi predpisov, s katerimi se bo poseglo v veljavno ureditev, sprejeti do konca leta 2020; pri pripravi načrta aktivnosti vlada ni izkazala rokov

in odgovornih oseb za predmetna popravljalna ukrepa, kar bi morala storiti, saj so bistvene sestavine načrta aktivnosti navedba posamezne načrtovane aktivnosti, rok za njeno izvedbo in nosilec aktivnosti; vlada pri svojih stališčih ni upoštevala, da v slovenskem ustavnopravnem redu ni zgolj izvrševalec sprejete zakonodaje in politik parlamenta, temveč je hkrati osrednji predlagatelj zakonskih sprememb in novih zakonov, kar je neposredno povezano z njeno (enako pomembno) nalogo, da ves čas zagotavlja spremljanje učinkov obstoječih predpisov in v primeru ugotovljenih anomalij ustrezno ukrepa in, če je potrebno, predlaga spremembe teh predpisov; razlogi vlade, ki jih slednja navaja v odzivnem poročilu, in vsebina v odzivnem poročilu načrtovanih aktivnosti po naši oceni niso take narave, da bi opravičevali opustitev priprave načrta aktivnosti na način in po vsebini, kot to predpisuje Smernica za poročanje in kot smo v zahtevi za predložitev odzivnega poročila zahtevali.

Nesmotnosti, ki niso bile v celoti zadovoljivo odpravljene, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

## 4.2 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nesmotnosti Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Nesmotnost, opisana v točki 2.2.5.1, za katero ministrstvo ni izkazalo v celoti zadovoljivega popravljalnega ukrepa, se nanaša na:

- pripravo načrta aktivnosti za to, da bo ministrstvo pridobivalo vse pogodbe in anekse k pogodbam, ki jih imajo sklenjene direktorji družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti, ter izvedbo nadzora, kot ga določa ZPPOGD, in v primeru ugotovljenih nepravilnosti uveljavljanje ukrepov za vzpostavitev zakonitega stanja in prekrškovne odgovornosti članov organov nadzora po tem zakonu; ministrstvo je izkazalo del popravljalnega ukrepa, ki vključuje načrt aktivnosti in že izvedene ukrepe za zagotovitev pridobivanja vseh pogodb in aneksov k pogodbam, ki jih imajo sklenjene direktorji družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti; ni pa ministrstvo izkazalo izvedbe drugega dela popravljalnega ukrepa, ki zajema načrt aktivnosti za izvedbo ukrepov za vzpostavitev zakonitega stanja in prekrškovne odgovornosti članov organov nadzora v primeru ugotovljenih nepravilnosti.

Nesmotnosti, ki niso bile v celoti zadovoljivo odpravljene, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

## 5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Vlada Republike Slovenije je v odzivnem poročilu izkazala *delno zadovoljiv* popravljalni ukrep za odpravo nesmotnosti, opisan v točki 2.1.1.2.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču<sup>39</sup> in 1. točko prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>40</sup> kršila obveznost dobrega poslovanja.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je v odzivnem poročilu izkazalo *delno zadovoljiv* popravljalni ukrep za odpravo nesmotnosti, opisan v točki 2.2.5.2.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču in 1. točko prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
3. Slovenskemu državnemu holdingu, d. d., priporočeno;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
5. arhivu.

---

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

*Bdimo nad potmi  
javnega denarja*

**Računsko sodišče Republike Slovenije**  
**The Court of Audit of the Republic of Slovenia**  
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija  
tel.: +386 (0) 1 478 58 00  
fax: +386 (0) 1 478 58 91  
sloaud@rs-rs.si  
www.rs-rs.si