



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Ureditev prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti



2020

8 DOSTOPNO DELO IN
GOSPODARSKA RAST



9 INDUSTRIJA, INOVACIJE
INFRASTRUKTURA



12 ODGOVORNA
PORABA IN
PROIZVODNJA



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

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

REVIZIJSKO POROČILO

Ureditev prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti

Številka: 3262-2/2017/121
Ljubljana, 21. aprila 2020

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *učinkovitost ureditve prejemkov predsednikov in članov uprav, izvršnih direktorjev, direktorjev, poslovodij in prokuristov* (v nadaljevanju: direktorji) *gospodarskih družb, ki so v neposredni ali posredni večinski lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti* (v nadaljevanju: družbe v lasti RS in LS).

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: ministrstvo) in Slovenskega državnega holdinga, d. d. (v nadaljevanju: SDH) pri ureditvi prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2017.

Računsko sodišče je presodilo, da *vlada* pri urejanju prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS *ni bila učinkovita*.

Vlada *ni zagotovila sprejema strategije*, ki bi na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja določala enotne cilje oziroma lastniško politiko države na področju prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS ter opredeljevala načine doseganja teh ciljev, čeprav bi to lahko storila v okviru obstoječe strategije upravljanja kapitalskih naložb države iz leta 2015 ali posebnega strateškega dokumenta. Usklajena in posodobljena strateška izhodišča na tem področju bi bila pomembna, ker RS spada med države Evropske unije z največjim obsegom lastništva v gospodarskih družbah. Kljub temu je strategijo države na tem področju mogoče razbrati le posredno iz veljavnih predpisov, ki pa imajo različne in nasprotujoče si usmeritve.

Vlada *ni spremljala učinkov veljavnih predpisov*, ki urejajo prejemke direktorjev, kot so Zakon o prejemkih poslovodnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZPPOGD) in na njegovi podlagi sprejeta uredba, Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (v nadaljevanju: ZUKSB) in Zakon o Slovenskem državnem holdingu (v nadaljevanju: ZSDH-1), zato ni mogla sklepati o (ne)primernosti njihove vsebine in jih posodabljeni glede na spreminjajoče se dejansko stanje. Vlada ni razpolagala s celovitimi podatki o tem, kakšne prejemke so direktorjem izplačevale družbe v lasti RS in LS ter kakšne so morebitne negativne posledice splošnih omejitev prejemkov direktorjev po ZPPOGD v posameznih družbah. Vlada ni izvedla aktivnosti za dopolnitev in posodobitev ZPPOGD, čeprav se je makroekonomska situacija v državi od sprejema tega zakona v letu 2010 bistveno spremenila in jo je ministrstvo že v letu 2012 opozarjalo na vrsto pomanjkljivosti zakonskih določb, ki so bile prisotne tudi v obdobju, na katero se nanaša revizija. Vlada ravno tako ni spremljala izvajanja določb ZSDH-1, ki dodeljujejo pristojnost SDH, da za družbe, s katerimi upravlja, sprejme drugačne politike prejemkov od ZPPOGD. Čeprav SDH te svoje zakonske pristojnosti ni izvajal, ga vlada kot skupščina SDH ni pozvala k obrazložitvi razlogov za takšno ravnanje in k ukrepanju. Za veljavnost drugačnih politik prejemkov ZSDH-1 zahteva predhodno soglasje vlade, vendar pa vlada ni določila internih pravil in usmeritev, ki bi zagotavljala, da bodo odločitve o podaji soglasij sprejete na podlagi enakih in smiselnih kriterijev za vse družbe. Vlada ni ugotavljala, ali in na katere

družbe je imel ZPPOGD med letoma 2016 in 2017 domnevno škodljive učinke. Spletna raziskava računskega sodišča je pokazala, da je le manjši delež družb v lasti RS in LS (10 odstotkov od v raziskavi zajetih 297 družb) zaznaval, da je ZPPOGD pomembno zmanjšal možnosti za pridobitev strokovno usposobljenih direktorjev v teh družbah in možnosti za ustrezno (stimulativno) nagrajevanje njihovega dela, medtem ko ostale družbe tega niso zaznavale.

Vlada ni izkazala, da bi na podlagi ugotovitev o *neuporabi določb ZUKSB in ZSDH-1*, ki za direktorje Družbe za upravljanje terjatev bank, d. d. (v nadaljevanju: DUTB), SDH in Kapitalske družbe, d. d. (v nadaljevanju: KAD) izključujejo omejitve prejemkov po ZPPOGD, preverjala, ali se kljub temu dosegajo cilji teh zakonov (pritegnitev visoko usposobljenih strokovnjakov na javnih in mednarodnih razpisih in zagotavljanje učinkovitega vodenja teh strateško pomembnih družb za RS).

Do konca leta 2017 vlada *ni pristopila k vodenju postopkov za prenos Direktive (EU) 2017/828 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2017 o spremembi Direktive 2007/36/ES glede spodbujanja dolgoročnega sodelovanja delničarjev*, ki se nanaša tudi na prejemke direktorjev gospodarskih družb, v nacionalni pravni red, zaradi česar RS zamuja z rokom za implementacijo te direktive, ki se je iztekel 10. 6. 2019.

Vlada je v 9 družbah, s katerimi je sama upravljala, le *delno poskerbela za učinkovito izvajanje nalog skupščine*, ki se nanašajo na spremljanje in usmerjanje politik prejemkov direktorjev v teh družbah. Vlada kot predstavnik skupščine v družbah, ki niso zavezane k uporabi ZPPOGD (to so DUTB, SDH in KAD), ni spremljala izvajanja politik prejemkov na način, ki bi ji omogočil ugotovitev, da te družbe v praksi v celoti ne spoštujejo ZPPOGD, čeprav same poročajo o nasprotnem. Vlada je posebno politiko prejemkov sprejela za DUTB, ne pa tudi za SDH in KAD.

Računsko sodišče je presodilo, da *ministrstvo* pri nadzoru nad določanjem prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS *ni bilo učinkovito*.

Ministrstvo je le *delno vzpostavilo pogoje za izvajanje nadzora pri določanju prejemkov po ZPPOGD*. Interno navodilo ministrstva o izvajanju posameznih nadzornih aktivnosti je bilo sprejeto le v obliki neformalnih usmeritev in ne kot zavezujoč interni akt, poleg tega pa je bilo vsebinsko pomanjkljivo, saj ni predvidevalo preveritev vseh okoliščin, ki so pomembne za oceno skladnosti prejemkov direktorjev z ZPPOGD. Ministrstvo je vodilo neažuren in nezanesljiv seznam družb zavezank po ZPPOGD, saj se je ta seznam posodabljal le 2-krat letno, pri tem pa ni zajemal vseh družb v lasti RS in LS, ki bi jih moral oziroma so bile na njem družbe, ki ne bi smele biti. Ministrstvo ni imelo pregleda nad aktualnimi pogodbami, ki so jih družbe sklepale z direktorji, ker v obdobju, na katero se nanaša revizija, prejetih pogodb ni vpisovalo v za to predviden register in ni ugotavljalo, ali so vse družbe sproti izpolnjevale dolžnost posredovanja pogodb in njihovih sprememb ministrstvu. Posledično ministrstvo vsaj za 20 odstotkov od 409 družb, ki so bile na seznamu zavezank, ni razpolagalo s pogodbami, zaradi česar pri teh družbah objektivno ni bilo mogoče izvajati nadzora nad prejemki direktorjev.

Ministrstvo *ni bilo učinkovito pri izvajanju nadzornih aktivnosti*, ki se nanašajo na *preglede prejetih pogodb, zaznavanje bistvenih kršitev ZPPOGD, ukrepanje v primeru ugotovljenih nepravilnosti in svetovanje uporabnikom zakona*. Prejetih pogodb ni pregledalo takoj po njihovem prejemu ali v razumnem roku, saj je v večjem številu primerov preteklo več kot 4 ali celo 6 mesecev od prejema do pregleda pogodbe. Za 17,5 odstotka v reviziji pregledanih pogodb ni razpolagalo z dokazili o izvedbi preveritev skladnosti pogodbeno določenih prejemkov direktorja z določbami ZPPOGD. Večje število obstoječih dokazil pa je bilo

le delno in ročno izpolnjenih na način, da objektivna preverba vseh izvedenih nadzornih aktivnosti ministrstva za nazaj ni bila mogoča. Ministrstvo zoper člane organov nadzora v družbah v lasti RS in LS, kjer je ugotovilo kršitve ZPPOGD, ni uvedlo postopkov o prekršku v skladu z zakonom, temveč je zgolj pozvalo družbe k uskladitvi določb pogodb z zakonom. Iz spletne raziskave računskega sodišča izhaja, da ministrstvo pri posameznih družbah večjega števila kršitev določb ZPPOGD (na primer previsoka osnovna plačila, previsoki spremenljivi prejemki in odpravnine, spremenljivi prejemki brez določitve meril, odsotnost meril za družbeno odgovornost podjetij, nedopustni dodatki in prejemki po delovnopravni zakonodaji, koriščenje bonitet brez sprejetih pravil) in anomalij (na primer uporaba le najvišjih mnogokratnikov za določitev osnovnega plačila, sklenitev posojilne pogodbe z direktorjem) pri izvajanju tega zakona ni zaznalo.

Ministrstvo *ni razpolagalo z evidenco o ugotovljenih kršitvah* zakona in izvedenih ukrepih v zvezi z opravljenimi nadzori ter ni oblikovalo registra možnih tveganj za kršitev zakona ali zaobid njegovih določb. Aktivnosti svetovanja družbam zavezankam po ZPPOGD glede uporabe zakona je ministrstvo izvajalo v omejenem obsegu in na način, da je s stališči seznanjalo izključno družbe, ki so ga zaprosile za mnenje, ne pa tudi preostalih družb. Seznam zavezank po ZPPOGD je vodilo le za interno rabo, čeprav bi bilo smiselno, da bi ga javno objavilo in tako zagotovilo možnost informiranja vseh zainteresiranih oseb.

Računsko sodišče je presodilo, da je bil SDH pri spremljanju in določanju politik prejemkov direktorjev družb v lasti RS, s katerimi upravlja, *delno učinkovit*.

SDH je izvajanje politik prejemkov direktorjev družb *spremljal le obdobno in v omejenem obsegu*, pri tem pa družbam *ni podal dodatnih usmeritev za izvajanje politik prejemkov*. Seznanjal se je le z vrstami in nominalno (izplačano) višino prejemkov za posameznega člana posloводства, ni pa pridobil podatkov o dodeljenem mnogokratniku in upoštevanju drugih kriterijev za določitev osnovnega plačila ter podatkov o dodeljenem in v posameznem letu odmerjenem spremenljivem prejemku, vključno z merili uspešnosti, ki so bila pri tem uporabljena. SDH je zato imel nepopoln pregled nad prejemki direktorjev družb v lasti RS, plačnimi razmerji med direktorji v svojem portfelju in znotraj dejavnosti ter načinom uveljavljanja ZPPOGD. SDH kot upravljevec ni bil seznanjen s tem, ali so posamezne družbe kršile določbe ZPPOGD ter ali so bile posameznim članom organov nadzora izrečene prekrškovne sankcije zaradi nespoštovanja določil ZPPOGD. V družbah ni sprejel nobenih dodatnih politik prejemkov ali priporočil, na osnovi česar bi opredelil pravila za določanje prejemkov direktorjev, ki bi v primeru nejasnosti ali anomalij dopolnjevala pravila iz ZPPOGD. SDH bi kot skrben in aktiven upravljevec kapitalskih naložb družbam lahko izdal priporočilo, naj te pri določanju meril za spremenljive prejemke direktorjev v čim večji meri upoštevajo doseganje ciljev države oziroma SDH, česar pa ni storil.

SDH je za družbe, s katerimi upravlja, *v omejenem obsegu načrtoval in pripravil pomanjkljive podlage za drugačne politike prejemkov od ZPPOGD*, ki bi jih lahko sprejel po predhodnem soglasju vlade na podlagi določbe 23. člena ZSDH-1. V ta namen je sicer ustanovil delovno skupino, pridobil mnenja različnih deležnikov in izvedel analizo stanja prejemkov direktorjev, vendar pa ta analiza ni temeljila na sistematično in celovito ugotovljenem dejanskem stanju, ki bi razkrivalo tudi obseg negativnih učinkov omejitev prejemkov po ZPPOGD, zaradi česar je bil sprejet 23. člen ZSDH-1. SDH je na podlagi izvedene analize prejemkov pripravil le splošna izhodišča za sprejem drugačne politike prejemkov v obliki delovnega dokumenta, ki ni bil formalno sprejet in potrjen. Delovni dokument je bil posredovan ministrstvu zgolj informativno in ne na način, da bi SDH zahteval stališča vlade v zvezi s problematiko, kar bi bilo nujno, ker je pogoj za

veljavnost drugačnih politik prejemkov predhodno soglasje vlade. SDH posledično do trenutka izdaje tega poročila za nobeno družbo v lasti RS ni zagotovil sprejetja drugačne politike prejemkov od ZPPOGD.

Računsko sodišče je od vseh 3 revidirancev zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, kjer morajo izkazati popravljalne ukrepe za odpravo nesmotnosti, in jim podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	11
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	11
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP	13
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	14
1.3.1 Vlada Republike Slovenije.....	14
1.3.2 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.....	16
1.3.3 Slovenski državni holding, d. d.....	17
1.4 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	19
1.4.1 Ureditev prejemkov direktorjev gospodarskih družb v zakonodaji RS	19
1.4.1.1 Splošna ureditev po ZGD-1	19
1.4.1.2 Posebna ureditev po ZPPOGD	20
1.4.1.3 Družbe, izvzete iz ureditve po ZPPOGD.....	22
1.4.2 Ureditev prejemkov direktorjev gospodarskih družb v EU in OECD.....	23
1.4.2.1 Priporočila Evropske komisije in Delničarska direktiva II	23
1.4.2.2 Smernice OECD.....	25
1.4.3 Priporočila stanovskih združenj o prejemkih direktorjev gospodarskih družb	26
1.4.3.1 Priporočila Združenja nadzornikov Slovenije.....	26
1.4.3.2 Priporočila Združenja Manager.....	28
2. RAZVOJ SISTEMSKE UREDITVE PREJEMKOV DIREKTORJEV	30
2.1 SKLEPI VLADE.....	30
2.2 SISTEMSKA UREDITEV PREJEMKOV	32
2.2.1 ZPPOGD	32
2.2.2 Uredba vlade o razmerjih prejemkov	32
2.3 ODPSTOPANJA OD SISTEMSKE UREDITVE	33
2.3.1 ZUKSB.....	33
2.3.2 ZSDH-1	34
3. UGOTOVITVE	36
3.1 SPLETNA RAZISKAVA O PREJEMKIH DIREKTORJEV	36

3.1.1	Osnovni podatki	37
3.1.2	Osnovno plačilo.....	40
3.1.3	Spremenljivi prejemek.....	44
3.1.4	Druge oblike prejemkov	47
3.1.4.1	Bonitete in druge pravice.....	47
3.1.4.2	Regres.....	49
3.1.4.3	Dodatki k plači in drugi prejemki po Zakonu o delovnih razmerjih oziroma kolektivnih pogodbah.....	50
3.1.4.4	Povračila stroškov v zvezi z delom.....	52
3.1.4.5	Odpravnina	53
3.2	UREDITEV PREJEMKOV DIREKTORJEV	54
3.2.1	Strateška ureditev prejemkov direktorjev.....	55
3.2.2	Spremljanje in posodabljanje predpisov o prejemkih direktorjev	58
3.2.3	Vzpostavitev pogojev za izdajo soglasij k drugačnim politikam prejemkov od ZPPOGD	66
3.2.4	Aktivnosti vlade v družbah, s katerimi neposredno upravlja.....	68
3.2.4.1	Družbe, za katere velja ZPPOGD	68
3.2.4.2	Družbe, za katere ZPPOGD ne velja.....	69
3.3	NADZOR NAD DOLOČANJEM PREJEMKOV DIREKTORJEV	72
3.3.1	Vzpostavitev pogojev za izvajanje nadzora	73
3.3.1.1	Sprejem internih aktov	73
3.3.1.2	Seznam družb zavezank po ZPPOGD.....	75
3.3.1.3	Pridobivanje pogodb z direktorji.....	76
3.3.2	Preverjanje skladnosti pogodb z ZPPOGD.....	77
3.3.3	Ukrepanje v primeru ugotovljenih nepravilnosti.....	78
3.3.4	Svetovanje uporabnikom zakona	80
3.3.5	Učinkovitost izvajanja nadzora glede na rezultate spletne raziskave.....	81
3.3.5.1	Osnovno plačilo in dodatki.....	81
3.3.5.2	Regres.....	83
3.3.5.3	Spremenljivi prejemek.....	86
3.3.5.4	Odpravnina.....	88
3.3.5.5	Druge pravice	88
3.4	PRISTOJNOSTI SDH NA PODROČJU PREJEMKOV DIREKTORJEV DRUŽB V LASTI RS.....	90
3.4.1	Spremljanje in usmerjanje politik prejemkov v družbah v upravljanju SDH.....	90
3.4.1.1	Ureditev spremljanja izvajanja politik prejemkov.....	90
3.4.1.2	Usmerjanje izvajanja politik prejemkov po ZPPOGD.....	95
3.4.2	Priprava drugačnih politik prejemkov od ZPPOGD	99
3.4.2.1	Analiza obstoječih politik prejemkov	99
3.4.2.2	Priprava in sprejem drugačnih politik prejemkov.....	101

4. MNENJE	103
4.1 UČINKOVITOST VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE PRI UREJANJU PREJEMKOV DIREKTORJEV GOSPODARSKIH DRUŽB V LASTI REPUBLIKE SLOVENIJE TER LOKALNIH SKUPNOSTI.....	103
4.2 UČINKOVITOST MINISTRSTVA ZA GOSPODARSKI RAZVOJ IN TEHNOLOGIJO PRI NADZORU NAD DOLOČANJEM PREJEMKOV DIREKTORJEV GOSPODARSKIH DRUŽB V LASTI REPUBLIKE SLOVENIJE IN LOKALNIH SKUPNOSTI.....	105
4.3 UČINKOVITOST SLOVENSKEGA DRŽAVNEGA HOLDINGA, D. D. PRI SPREMLJANJU IN DOLOČANJU POLITIK PREJEMKOV DIREKTORJEV GOSPODARSKIH DRUŽB V LASTI REPUBLIKE SLOVENIJE, S KATERIMI UPRAVLJA	107
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	109
6. PRIPOROČILA	112

1. UVOD

Revizijo ureditve prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije (v nadaljevanju: RS) in lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: LS) smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 4. 6. 2019.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo in Slovenskega državnega holdinga, d. d. pri ureditvi prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti RS in LS.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je poslovanje vlade, ministrstva in SDH pri ureditvi prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti RS in LS v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2017. Revizija temelji na ugotovitvah že izvedenih prečnih revizij pravilnosti obračunavanja plač direktorjev javnih podjetij v lasti občin, izvajalcev gospodarske javne službe na lokalni ravni, in gospodarske družbe v lasti RS⁵, s katerimi smo razkrili nedoslednosti pri ureditvi plač direktorjev javnih podjetij na državni in lokalni ravni, pa tudi pri gospodarskih družbah, ki so v lasti države, deloma pa na podlagi ugotovljenih tveganj pri nadzoru ministrstva nad določitvijo prejemkov direktorjev.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja vlade, ministrstva in SDH pri ureditvi prejemkov direktorjev gospodarskih družb, ki so v lasti RS in LS, v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2017.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3262-2/2017/63.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Revizijsko poročilo o pravilnosti obračunavanja plač direktorja Komunale Kranj, javnega podjetja, d. o. o., Kranj za leto 2005 [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/737/PlaceJP05_KomKR.pdf], 16. 3. 2020; revizijsko poročilo o pravilnosti obračunavanja plač direktorja Javnih naprav, d. o. o., Celje za leto 2005 [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/344/PlaceJP05_JNapCE.pdf], 16. 3. 2020 in revizijsko poročilo o gospodarnosti poslovanja družbe Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana pri izplačevanju plač in drugih prejemkov poslovdstvu [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/123/PlacedirektorjevSZ.pdf], 16. 3. 2020.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili naslednja glavna revizijska vprašanja:

- ali je bila vlada učinkovita pri urejanju prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti RS in LS;
- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri nadzoru nad določanjem prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti RS in LS;
- ali je bil SDH učinkovit pri spremljanju in določanju politik prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti RS, s katerimi upravlja.

Poslovanje vlade je bilo učinkovito, če je v pretežnem delu pri oblikovanju normativnih podlag za ureditev prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS:

- oblikovala nacionalno strategijo v zvezi s prejemki direktorjev družb v lasti RS in LS;
- pripravila, spremljala in posodabljala predpise v zvezi s prejemki direktorjev družb v lasti RS in LS;
- vzpostavila pogoje za izdajo soglasij k politikam prejemkov direktorjev družb v primeru, če se te razlikujejo od določil Zakona o prejemkih poslovnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti⁶ (ZPPOGD);
- aktivno spremljala izvajanje politik prejemkov direktorjev v družbah, s katerimi sama upravlja, zanje po potrebi podala dodatne usmeritve in določila politike prejemkov v družbah, za katere ZPPOGD ne velja.

Poslovanje ministrstva je bilo učinkovito, če je v pretežnem delu pri zagotavljanju pogojev za nadzor nad določanjem prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS in pri izvajanju tega nadzora:

- vzpostavilo notranje pogoje za izvajanje nadzora nad določanjem prejemkov direktorjev v družbah v lasti RS in LS;
- izvajalo učinkovit nadzor nad določanjem prejemkov direktorjev v posameznih družbah;
- v primeru ugotovljenih nepravilnosti pri sklepanju pogodb ustrezno ukrepalo;
- zagotovilo jasno in nedvoumno vsebino in razlago določb ZPPOGD v družbah, ki so ga dolžne spoštovati.

Poslovanje SDH je bilo učinkovito, če je v pretežnem delu pri spremljanju in določanju politik prejemkov direktorjev družb, s katerimi upravlja:

- aktivno spremljal izvajanje politik prejemkov direktorjev družb, s katerimi upravlja, in zanje podal dodatne usmeritve;
- načrtoval in pripravil politike prejemkov za direktorje družb, ki zahtevajo drugačno ureditev prejemkov od splošnih pravil ZPPOGD.

Poslovanje posameznega revidiranja smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje posameznega revidiranja smo ocenili kot neučinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu v neskladju s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje posameznega revidiranja smo ocenili kot delno učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v enako pomembnem delu skladno oziroma neskladno s kriteriji za presojo učinkovitosti.

⁶ Uradni list RS, št. 21/10, 8/11. Gre za tako imenovani Lahovnikov zakon.

V revizijskem poročilu uporabljeni posamezni pojmi imajo naslednji pomen:

- **direktor ali poslovodna oseba:** oseba, ki v skladu z zakonom zastopa gospodarsko družbo in vodi njene posle (na primer predsednik in član uprave, izvršni direktor in direktor, poslovodja in prokurist)⁷;
- **prejemki:** vsa izplačila, ki jih poslovodna oseba prejme od gospodarske družbe na podlagi opravljanja svoje funkcije v tej družbi, med njimi zlasti osnovno plačilo (osnovna bruto plača), spremenljivi del plačila za uspešnost poslovanja, odpravnina, regres, dodatki k osnovnemu plačilu, stroški v zvezi z opravljanjem funkcije (stroški prehrane, stroški prevoza na delo in podobno) in izplačila iz naslova drugih pravic iz sklenjene pogodbe o zaposlitvi ali civilnopravne pogodbe direktorjev;
- **družbe v lasti RS in LS:** gospodarske družbe, v katerih je neposredno ali posredno imetnica večinskega deleža RS in/ali ena ali več LS. Neposredni ali posredni večinski delež RS in/ali ene ali več LS obstaja, ko imata RS in/ali LS neposredno ali posredno prek druge osebe javnega ali zasebnega prava posamično ali skupaj večino deležev pravno samostojne družbe in/ali večino glasovalnih pravic v tej družbi.⁸

1.2 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje veljavnih predpisov v RS in Evropski uniji (v nadaljevanju: EU) ter strokovnih podlag, ki opredeljujejo določanje prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS in izvajanje nadzora nad določanjem prejemkov;
- pridobitev in proučitev podatkov in revizijske dokumentacije revidirancev;
- pridobitev in proučitev podatkov in dokumentacije na podlagi predrevizijskih poizvedb;
- metoda vprašalnika in ankete s pomočjo spletnega portala 1KA⁹ (v nadaljevanju: spletna raziskava);
- analiziranje in primerjava vseh pridobljenih podatkov;
- triangulacija podatkov (preveritev istovrstnih podatkov pri različnih revidirancih in tretjih subjektih);
- sekundarna analiza (iskanje podatkov o stroških dela v družbah in drugih podatkov na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPEŠ); Bisnode Gvin in drugih javno dostopnih podatkov);
- metoda intervjuja pri revidirancih.

Metodo spletnega vprašalnika smo uporabili za pridobivanje podatkov o prejemkih direktorjev od 352 družb v lasti RS in LS, ki so bile na dan 31. 12. 2017 na seznamu družb zavezanek za ZPPOGD, ki ga vodi in uporablja ministrstvo.

⁷ ZPPOGD za vse pojave oblike poslovodnih oseb uporablja enoten pojem direktor.

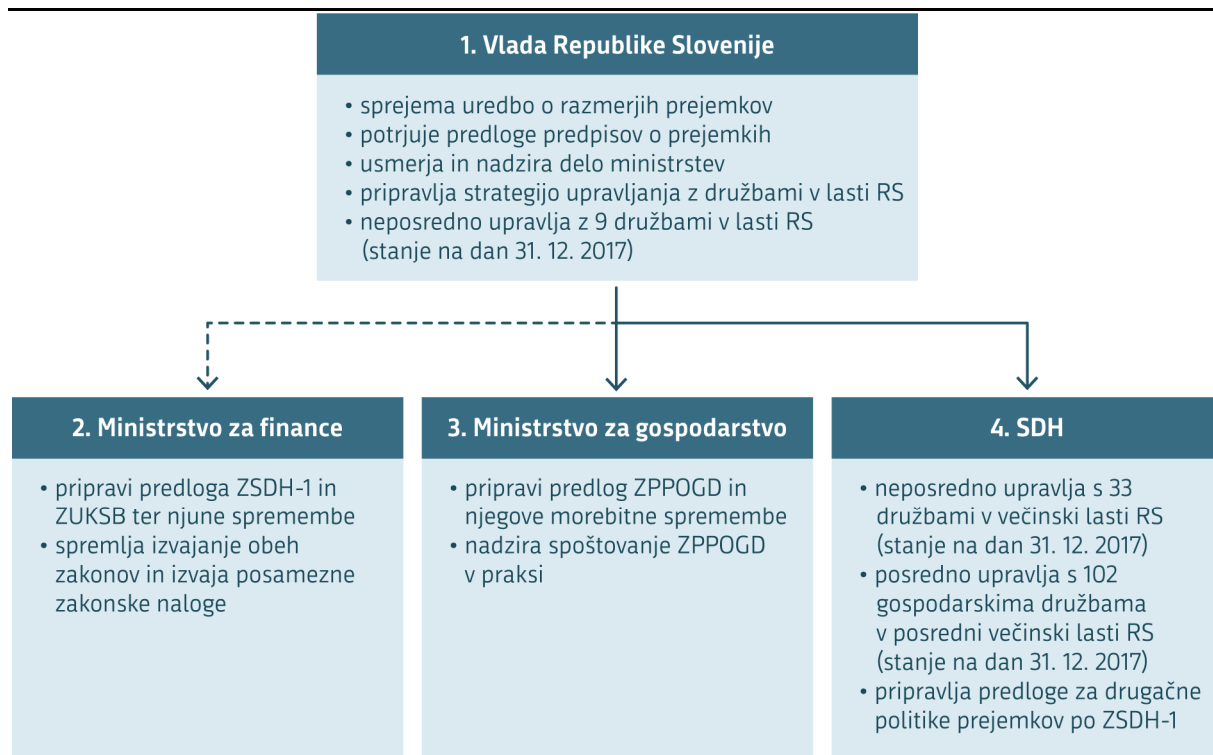
⁸ Večinski delež v gospodarski družbi je opredeljen v prvem odstavku 528. člena Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju: ZGD-1; Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 57/12, 82/13, 55/15, 15/17), iz katerega izhaja: "Če večina deležev pravno samostojne družbe pripada drugi družbi ali če drugi družbi pripada večina glasovalnih pravic (večinski delež), se ta družba šteje za družbo v večinski lasti, druga družba pa je družba z večinskim deležem." Definicija prevladujočega vpliva izhaja iz sedmega odstavka 263. člena ZGD-1, po katerem je prevladujoč vpliv RS ali LS podan, ko imata neposredno ali posredno preko druge osebe javnega prava posamično ali skupaj večinski delež vpisanega kapitala, večino glasovalnih pravic ali pravico imenovati ali odpoklicati večino članov posloводства ali nadzornega sveta.

⁹ [URL: <https://www.1ka.si/>], 31. 3. 2020.

1.3 Predstavitev revidirancev

Na področju ureditve prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS imajo vlada, ministrstvo in SDH različne pristojnosti, ki se medsebojno povezujejo. Posamezne naloge na tem področju izvaja tudi ministrstvo, pristojno za finance (v nadaljevanju: Ministrstvo za finance).¹⁰ Vloge revidirancev in Ministrstva za finance v tem sistemu so prikazane na sliki 1.

Slika 1: Vloga revidirancev in Ministrstva za finance v sistemu urejanja prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS



1.3.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada na podlagi ZVRS v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz

¹⁰ Ministrstvo za finance v tej reviziji ni revidiranec, zato pa so bile predmet revizije aktivnosti vlade, ki posegajo tudi v pristojnosti omenjenega ministrstva na področju prejemkov. Vlada namreč nadzoruje, koordinira in usmerja delo ministrstev (5. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije; v nadaljevanju: ZVRS; Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14, 55/17).

pristojnosti države. Poleg tega usmerja delo državne uprave prek ministrstev, nadzoruje njihovo delo, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z drugim odstavkom 4. člena ZVRS skupno odgovorni vsi ministri. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje.

Na področju prejemkov direktorjev družb, ki so v lasti RS in LS, je vlada dolžna predlagati oziroma sprejeti normativno ureditev, ki varuje javni interes v zvezi s temi družbami, in hkrati zagotoviti sprejem potrebnih podzakonskih aktov. Zakonska ureditev politike prejemkov direktorjev za gospodarske družbe je bila vzpostavljena v letu 2009, ko je začela veljati novela Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah¹¹. V nadaljevanju je bila sprejeta še zakonodaja¹², ki je za direktorje družb v lasti RS in LS vzpostavila specifičen pravni režim. Pristojnost za nadziranje spoštovanja določb ZPPOGD ima ministrstvo, medtem ko je spremljanje izvajanja ZSDH-1 in opravljanje posameznih nalog po tem zakonu v pristojnosti Ministrstva za finance¹³. Vlada na področju prejemkov direktorjev v družbah v lasti RS in LS zato sodeluje z ministrstvom ter Ministrstvom za finance, ki jima v ta namen določa prioritete, koordinira njuno delo in jima daje usmeritve oziroma navodila. Na podlagi prvega odstavka 10. člena ZPPOGD je vlada 22. 4. 2010 sprejela Uredbo o določitvi najvišjih razmerij za osnovna plačila ter višine spremenljivih prejemkov direktorjev¹⁴ (v nadaljevanju: uredba o razmerjih prejemkov), ki določa najvišja dopustna razmerja med osnovnim plačilom direktorjev in povprečno bruto plačo v posamezni družbi.

Vlada izvršuje pravice in dolžnosti, ki pripadajo RS kot ustanoviteljici gospodarskih družb, kadar zakon tako določa. Na dan 31. 12. 2017 je neposredno upravljala z naložbami v 9 gospodarskih družbah¹⁵, ki so v neposredni in izključni lasti RS ter so izvzete iz upravljanja SDH.

V skladu s 23. členom ZSDH-1 vlada daje predhodna soglasja na politike prejemkov organov vodenja v družbah, s katerimi upravlja SDH in želi zanje uveljaviti drugačno politiko prejemkov, kot jo predvideva ZPPOGD.

¹¹ Uradni list RS, št. 42/09.

¹² ZPPOGD, Zakon o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1; Uradni list RS, št. 25/14), Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB; Uradni list RS, št. 105/12).

¹³ ZSDH-1 je zakon, ki ga je pripravljalo Ministrstvo za finance, pri čemer je to ministrstvo na podlagi njegovih določb pristojno za vrsto nalog s področja upravljanja s kapitalskimi naložbami države, med drugim za: obveščanje SDH o pridobivanju novih kapitalskih naložb s strani RS; pripravo predloga strategije za upravljanje kapitalskih naložb, za kar lahko od SDH in DUTB zahteva mnenja ali izhodišča; podajo predloga vladi glede soglasja k letnemu načrtu upravljanja kapitalskih naložb SDH; podajo predloga vladi za imenovanje članov nadzornega sveta SDH na podlagi dela strokovne komisije, ki jo imenuje minister za finance.

¹⁴ Uradni list, št. 34/10, 52/11.

¹⁵ Gradiva za vlado v zvezi s temi naložbami pripravljajo Ministrstvo za finance (SDH, KAD in DUTB), Ministrstvo za infrastrukturo (ELES, d. o. o., SODO, d. o. o., BORZEN, d. o. o., 2TDK, d. o. o.), ministrstvo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Slovenski državni gozdovi, d. o. o.) in Ministrstvo za kulturo (STA, d. o. o.). V letu 2018 sta se družbam, s katerimi neposredno upravlja vlada, pridružila še DRI upravljanje investicij, d. o. o. in Holding Kobilarna Lipica, d. o. o.

Vlada je v letu 2015 pripravila in potrdila Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države¹⁶ (v nadaljevanju: strategija upravljanja kapitalskih naložb), ki je bil 13. 7. 2015 potrjen v državnem zboru. Gre za temeljni dokument države na področju korporativnega upravljanja z družbami v lasti RS, ki predstavlja osnovno orodje za aktivno lastništvo države. Z njim država sporoča upravljavcu naložb države, delničarjem, širšemu kapitalskemu trgu in splošni javnosti svoje cilje pri upravljanju družb v njeni lasti. RS je s sprejetjem tega dokumenta sledila smernicam Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj za korporativno upravljanje družb v državni lasti¹⁷ (v nadaljevanju: OECD), ki priporočajo, da države članice sprejmejo jasno in dosledno lastniško politiko države v družbah v državni lasti.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili:

- dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade od 18. 9. 2014 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljal tekoče posle;
- Marjan Šarec, predsednik vlade od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- Janez Janša, predsednik vlade od 13. 3. 2020.

1.3.2 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

Ministrstvo na podlagi Zakona o državni upravi¹⁸ (v nadaljevanju: ZDU-1) za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov oziroma gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik.

V okvir ministrstva spadajo naloge na področju ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, socialnega podjetništva, intelektualne lastnine, drobnega gospodarstva in turizma, industrijskih projektov, pokopališke in pogrebne dejavnosti, naloge na področju regionalnega razvoja ter naloge na področju tehnologije, meroslovja in pošte. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis.

Ena izmed nalog ministrstva je bila tudi priprava predloga ZPPOGD, ki ga je v letu 2010 potrdila vlada in sprejel državni zbor. Ministrstvo je dolžno izvajati nadzor nad spoštovanjem določb ZPPOGD in v primeru ugotovljenih kršitev voditi prekrškovne postopke zoper odgovorne osebe. V organizacijski strukturi ministrstva je za ZPPOGD in za nadzor nad izvajanjem tega zakona zadolžen Sektor za gospodarsko pravo, pomoč in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah in intelektualno lastnino, ki spada pod Direktorat za notranji trg kot notranjo organizacijsko enoto ministrstva. Na sliki 2 je prikazana organizacijska shema ministrstva.

¹⁶ Uradni list RS, št. 53/15.

¹⁷ OECD združuje 34 gospodarsko najrazvitejših držav na svetu, ki oblikujejo svetovne standarde in načela v gospodarskih in razvojnih politikah. Eno izmed področij, s katerim se ukvarja OECD, so tudi podjetja v državni lasti (angl.: *state owned enterprises* – SOE), kjer znotraj OECD deluje stalna Delovna skupina za državno lastništvo in privatizacijske prakse OECD. RS je članica OECD postala z 21. 7. 2010.

¹⁸ Uradni list RS, št. 113/05-UPB, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

Slika 2: Organizacijske enote ministrstva, ki so zadolžene za izvajanje nadzora nad ZPPOGD



Za učinkovitost poslovanja ministrstva je v skladu s svojimi pristojnostmi odgovoren minister. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil minister:

- Zdravko Počivalšek, od 4. 12. 2014.

1.3.3 Slovenski državni holding, d. d.

SDH je nastal s preoblikovanjem Slovenske odškodninske družbe, ki je pred tem prevzela upravljanje naložb RS od Agencije za upravljanje kapitalskih naložb. Na ta način je SDH nadaljeval z upravljanjem kapitalskih naložb v lasti Slovenske odškodninske družbe in RS. Ustanovljen je bil 26. 4. 2014, ko je začel veljati ZSDH-1. Ta ureja njegovo ustanovitev, status, naloge, akte upravljanja naložb in nekatera druga vprašanja. Edini ustanovitelj in delničar SDH je RS. SDH ima status delniške družbe z dvotirnim sistemom upravljanja. Njegov notranji ustroj predstavljajo 4 organi: skupščina, nadzorni svet, uprava in ekonomsko-socialni-strokovni odbor.

SDH je krovni upravljavec kapitalskih naložb države, ki jih sestavljajo kapitalске naložbe RS in naložbe v lasti SDH, katerih skupna vrednost je 31. 12. 2017 znašala 10,9 milijarde evrov. Obsežen in raznovrsten portfelj vključuje gospodarske družbe različnih panog, in sicer iz energetike, proizvodnega sektorja, zavarovalništva, bančništva, prometa, transporta in infrastrukture, splošnega gospodarskega sektorja, turizma in z drugih področij. Upravljanje kapitalskih naložb države je najpomembnejša dejavnost SDH.¹⁹

¹⁹ Na podlagi 3. člena ZSDH-1 upravljanje naložb pomeni pridobivanje naložb, razpolaganje z naložbami in uresničevanje pravic delničarja ali družbenika ali vsa druga pravna dejanja v skladu z ZGD-1 in drugimi predpisi.

SDH je 31. 12. 2017 neposredno upravljal z naložbami v 33 gospodarskih družbah²⁰, v katerih sta imela RS in SDH neposredno večinski delež. V nadaljnjih 102 gospodarskih družbah²¹, ki so bile v posredni večinski lasti RS, je bil SDH kot upravljavalec prisoten le posredno. Na upravljanje teh družb je SDH lahko vplival z upravljanjem družb, ki te družbe obvladujejo – obvladujoče družbe²², in z izdajanjem aktov upravljanja, ki naj bi jih te družbe pri svojem poslovanju upoštevale, med katere na primer sodi tudi Kodeks korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države²³ (v nadaljevanju: kodeks).

ZSDH-1 določa, da mora SDH v vseh družbah s kapitalsko naložbo države uporabiti upravljavsko upravičenja, da skupščine teh družb sprejmejo politike prejemkov organov vodenja skladno z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Dodatno je predvideno, da mora politika prejemkov družb s kapitalsko naložbo države določiti najvišje dovoljeno nespremenljivo plačilo organa vodenja, najvišji dovoljeni znesek spremenljivega dela prejemka člana organa vodenja in najvišjo dovoljeno odpravnino člana organa vodenja. Zakon SDH podeljuje posebno pooblastilo, da lahko v družbah, s katerimi upravlja, sprejme politiko prejemkov, ki odstopa od omejitev, kot jih določa ZPPOGD. V tem primeru potrebuje za takšno politiko prejemkov predhodno soglasje vlade kot skupščine SDH.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so upravo SDH sestavljali:

- Marko Jazbec, predsednik uprave, do 14. 7. 2016;
- dr. Anja Strojín Štampar, članica uprave, do 11. 10. 2016²⁴;
- mag. Nada Drobne Popović, članica uprave, do 11. 6. 2018²⁵;
- Lidija Glavina, začasna predsednica uprave od 15. 7. 2016, predsednica od 23. 2. 2017 do 1. 4. 2019;
- Boštjan Koler, član uprave, od 1. 12. 2018;
- Andrej Božič, član uprave, od 21. 1. 2019 do 1. 12. 2019;
- Igor Kržan, predsednik uprave, od 1. 4. 2019 do 1. 10. 2019;
- Gabrijel Škof, predsednik uprave, od 1. 10. 2019;
- Boris Medica, član uprave, od 1. 12. 2019.

²⁰ Od tega je bila 1 takšna družba, ki ima sedež v tujini.

²¹ Od tega je bilo 40 takšnih družb, ki imajo sedež v tujini.

²² Na podlagi 529. člena ZGD-1 je odvisna družba pravno samostojna družba, ki jo neposredno ali posredno obvladuje druga družba (obvladujoča družba) ter se domneva, da je družba v večinski lasti odvisna od družbe, ki ima v njej večinski delež.

²³ [URL: [https://www.sdh.si/Data/Documents/upravljanje-nalozb/KODEKS%20SDH%20-%20maj%202017\(1\).pdf](https://www.sdh.si/Data/Documents/upravljanje-nalozb/KODEKS%20SDH%20-%20maj%202017(1).pdf)], 26. 7. 2019. Iz preambule kodeksa izhaja, da je ta naslovljen na družbe s kapitalsko naložbo države, ki naj bi ga uporabljale tudi odvisne družbe v skupini, v kateri ima položaj obvladujoče družbe družba s kapitalsko naložbo države. Navedene družbe naj ta kodeks uporabljajo kot referenčni kodeks.

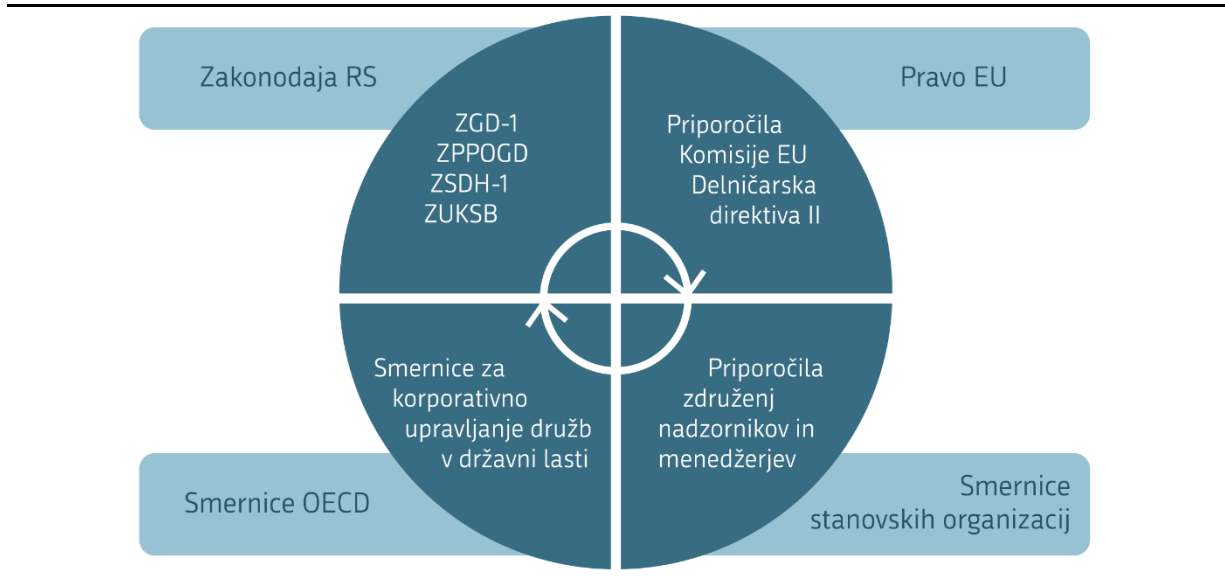
²⁴ Od prenehanja mandata dr. Anje Strojín Štampar 11. 10. 2016 pa do 1. 10. 2019, ko je nastopil mandat novi predsednik uprave, je uprava SDH delovala v nepopolni dvočlanski sestavi.

²⁵ Odstopno izjavo (o nepreklicnem odstopu) je podala 11. 4. 2018, funkcijo članice uprave je opravljala do 11. 6. 2018, v vmesnem času pa je izvedla tudi primopredajo poslov dr. Andreju Bertonclju, ki je funkcijo člana uprave nastopil 3. 5. 2018.

1.4 Predstavitev področja revizije

V reviziji smo preverili delovanje sistema normativne ureditve prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS, kot je veljal v RS med letoma 2016 in 2017.²⁶ Ena izmed značilnosti tega sistema je, da je večplasten. Sestavlja ga kompleks medsebojno povezanih načel in pravil notranjega (nacionalnega) prava, prava EU in priporočene dobre prakse strokovnih organizacij, ki delujejo na tem področju. Prikaz bistvenih elementov tega sistema je razviden s slike 3.

Slika 3: Sistem normativne ureditve prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS v letih 2016 in 2017



1.4.1 Ureditev prejemkov direktorjev gospodarskih družb v zakonodaji RS

1.4.1.1 Splošna ureditev po ZGD-1

Odločanje o pogodbah, ki se sklepajo z direktorji delniških družb, je v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah²⁷ (v nadaljevanju: ZGD-1) v pristojnosti organov nadzora (v nadaljevanju: ON) teh družb. Člani ON morajo pri opravljanju svojih nalog ravnati v dobro gospodarske družbe s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika. ON mora pri določitvi celotnih prejemkov posameznega člana uprave poskrbeti za to, da so celotni prejemki v ustreznem sorazmerju z nalogami članov uprave in finančnim stanjem družbe ter v skladu s politiko prejemkov. Če skupščina ne določi politike prejemkov članov organov vodenja, mora ON pri določitvi prejemkov posameznega člana uprave slediti načelom iz sedmega odstavka 294. člena ZGD-1.

²⁶ Ta sistem se v kasnejšem obdobju do izdaje tega poročila ni spremenil, če ne upoštevamo Direktive (EU) 2017/828 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2017 o spremembi Direktive 2007/36/ES glede spodbujanja dolgoročnega sodelovanja delničarjev (v nadaljevanju: Delničarska direktiva II; UL L, št. 132 z dne 20. 5. 2017), za implementacijo katere se je rok iztekel junija 2019. Vsebina direktive je podrobneje obravnavana v točki 1.4.2.1 tega poročila.

²⁷ Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15, 15/17.

ON lahko zahteva vrnitev že izplačane nagrade za poslovno uspešnost ali njenega sorazmernega dela, če se pravnomočno ugotovi ničnost letnega poročila in se ničnostni razlogi nanašajo na postavke ali dejstva, ki so bila podlaga za določanje nagrade, oziroma če se na podlagi posebnega revizorjevega poročila ugotovi, da so bili napačno uporabljeni kriteriji za določitev nagrade ali da pri tem odločilni računovodski, finančni in drugi podatki ter kazalci niso bili pravilno ugotovljeni ali upoštevani. Člani ON, ki ne ravnajo v skladu s temi določili, so odškodninsko odgovorni po splošnih pravilih odškodninskega prava.

Politiko prejemkov članov organov vodenja lahko določi skupščina družbe, pri čemer morajo v tem primeru vsi prejemki članov organov vodenja biti v skladu s tako politiko prejemkov. Skupščina družbe mora pri določitvi politike prejemkov slediti naslednjim načelom:

- politika prejemkov spodbuja dolgoročno vzdržnost družbe in zagotavlja, da so prejemki v skladu z doseženimi rezultati in finančnim stanjem družbe;
- celotne prejemke lahko sestavljata fiksni in variabilni del, ki mora biti odvisen od vnaprej določenih in merljivih meril; skupščina lahko določi tudi najvišji znesek variabilnega dela;
- odpravnina se lahko izplača le v primeru predčasne prekinitve pogodbe in ne more biti izplačana, če je član uprave ali izvršni direktor odpoklican iz razlogov, določenih v prvi, drugi in tretji alineji drugega odstavka 268. člena ZGD-1, ali če član uprave ali direktor sam odpove pogodbo; skupščina lahko določi najvišji znesek odpravnine.

Če skupščina ne določi politike prejemkov članov organov vodenja, mora ON pri določitvi prejemkov posameznega člana uprave ravno tako slediti načelom iz sedmega odstavka 294. člena ZGD-1 in pri tem poskrbeti za to, da so celotni prejemki v ustreznem sorazmerju z nalogami članov uprave in finančnim stanjem družbe.

1.4.1.2 Posebna ureditev po ZPPOGD

Čeprav je vlada po splošnih določbah ZGD-1 imela vse od leta 2009 pravno podlago, da bi v gospodarskih družbah v lasti RS sama v vlogi skupščine ali prek upravljavca sprejemala politike prejemkov, se za to ni odločala. Urejanje prejemkov direktorjev v teh gospodarskih družbah je bilo do sprejetja ZPPOGD v izključni pristojnosti ON posamezne družbe. Vlada je v tem obdobju članom ON v gospodarskih družbah, ki so bile v lasti RS, zgolj priporočala, kako naj ravnajo pri določanju plač direktorjem. Tako je že v letu 1998 sprejela Sklep o priporočilih predstavnikom Republike Slovenije v nadzornih svetih gospodarskih družb, katerih večinska lastnica je Republika Slovenija, pri sklepanju pogodb o zaposlitvi direktorjev (v nadaljevanju: priporočila o prejemkih).²⁸

V letu 2010 se je zakonodajalec odločil, da bo eden izmed ukrepov za ublažitev finančne krize in napovedane gospodarske recesije tudi sprejetje zakona, ki bo v gospodarskih družbah, v katerih je RS oziroma LS neposredno ali posredno imetnica večinskega deleža, omejil prejemke in druge pravice direktorjev. Državni zbor je 4. 3. 2010 na predlog vlade sprejel ZPPOGD, ki je začel veljati 30. 3. 2010. Vlada je na podlagi ZPPOGD izdala uredbo o razmerjih prejemkov, v kateri je določila najvišja razmerja za osnovna plačila ter višino spremenljivih prejemkov direktorjev.

²⁸ V letu 2002 je bila sprejeta sprememba tega sklepa, ki je določala plače direktorjev v energetskih podjetjih, letne nagrade za uspešnost poslovanja in višino odpravnin.

Temeljna načela, ki sta jih zasledovala ZPPOGD in uredba o razmerjih prejemkov, so bila zagotovitev naslednjih ciljev:

- enaka merila, ki jih bodo imeli ON²⁹ pri določanju prejemkov direktorjev v gospodarskih družbah, ki so v lasti RS in LS;
- prejemki direktorjev, ki bodo spodbujali dolgoročno vzdržnost družbe in bodo v skladu z dosežki ter finančnim stanjem družbe, in
- odprava dosedanjih nesorazmerij pri določanju prejemkov in odpravnin.³⁰

Direktor je v skladu z ZPPOGD upravičen do naslednjih vrst prejemkov:

- **Osnovno plačilo:** osnovno plačilo se določi v razmerju s povprečno bruto plačo, izračunano v družbah v skupini³¹, ki se pomnoži s predvidenim mnogokratnikom glede na velikost in dejavnost družbe.³²
- **Spremenljivi prejemek:** v pogodbi, sklenjeni z direktorjem družbe, mora biti določeno najvišje možno plačilo spremenljivega prejemka, ki predstavlja del plačila direktorja za uspešnost poslovanja družbe; v skladu z ZPPOGD ta lahko znaša največ 30 odstotkov izplačanih osnovnih plačil direktorja v posameznem poslovnem letu³³; spremenljivi prejemek mora biti odvisen od vnaprej določenih in merljivih meril uspešnosti (obseg poslovanja, povečanje števila zaposlenih, ustvarjanje dodane in tržne vrednosti, širitev poslovanja na tuje trge, primerjava poslovanja s konkurenčnimi družbami in podobno)³⁴; višina spremenljivega prejemka se določi s sklepom ON na koncu vsakega poslovnega leta; izplačilo 50 odstotkov tega prejemka se odloži najmanj za 2 leti.
- **Odpravnina:** ZPPOGD določa, da lahko odpravnina znaša največ 6-kratnik osnovnega plačila direktorjev; odpravnina ne sme biti izplačana v primerih, ki jih določa ZGD-1, in v primeru, če se direktor po prekinitvi pogodbe ponovno zaposli v družbi.

²⁹ ON po ZPPOGD je nadzorni svet ali upravni odbor, pri družbi z omejeno odgovornostjo, ki nima nadzornega sveta, pa skupščina družbe.

³⁰ Obrazložitev predloga ZPPOGD, Poročevalec državnega zbora z dne 9. 12. 2009, št. 160 [URL: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125768600485712&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc], 31. 3. 2020.

³¹ Ta se izračuna tako, da se seštevek vseh stroškov bruto plač družb v skupini (postavka "stroški plač" iz izkaza poslovnega izida, zmanjša za stroške plač v družbi, ki nimajo sedeža na območju RS) deli s številom mesecev poslovanja skupine, dobljeni znesek pa se deli s skupnim povprečnim številom zaposlenih na podlagi delovnih ur s skupnim povprečnim številom zaposlenih na podlagi delovnih ur vseh družb v skupini.

³² Mnogokratnik za male družbe lahko znaša največ 3, za srednje družbe največ 4 in za velike družbe največ 5. Pri opredelitvi velikosti družbe se uporabljajo merila, kot jih določa ZGD-1. Ne gleda na navedeno se mnogokratnik lahko razlikuje glede na dejavnost, ki jo družba opravlja, in njeno pravnoorganizacijsko obliko. Tako so za družbe, ki opravljajo dejavnost oskrbe z električno energijo, plinom in paro ter v rudarstvu (razen za tiste, ki so organizirane kot holdingi), in družbe, ki v LS izvajajo določene gospodarske javne službe, predvideni mnogokratniki največ 2 za male družbe, največ 3 za srednje družbe in največ 4 za velike družbe. Mnogokratniki v višini največ 4 za male družbe in 5 za srednje družbe so predvideni tudi za družbe, ki poslujejo kot invalidska podjetja.

³³ Dodatne omejitve spremenljivega prejemka so določene v uredbi o razmerjih prejemkov na način, da lahko za posamezne družbe spremenljivi prejemek znaša največ 15 oziroma 10 odstotkov izplačanih osnovnih plačil direktorja v poslovnem letu, kar je odvisno od področja dejavnosti družbe.

³⁴ V skladu z ZPPOGD morajo merila uspešnosti vsebovati tudi posebna merila kakovosti za razvoj družbene odgovornosti (odgovornost do zaposlenih, potrošnikov, lokalne skupnosti, varstva okolja in podobno).

- **Druge pravice:** direktorjem družb v lasti RS in LS lahko v skladu z ZPPOGD pripadajo tudi druge pravice, med katere spadajo uporaba službenega vozila, kreditnih kartic, preventivni zdravstveni pregledi, plačevanje socialnih, zdravstvenih in drugih zavarovanj, dopolnilno izobraževanje, reprezentanca in podobno; za te pravice mora ON vnaprej določiti pravila, po katerih se lahko določijo v pogodbi z direktorjem; pravila morajo med drugim upoštevati velikost, dejavnost, celovitost poslovanja in premoženjski položaj družbe; ON mora s pravili seznaniti skupščino, ki lahko v okviru politike prejemkov ON določi usmeritve za določitev teh pravil; višina drugih pravic zakonsko navzgor ni omejena, zato družbe te pravice določajo po svoji lastni presoji in se lahko med družbami vsebinsko in vrednostno razlikujejo.

Razmerja med različnimi vrstami prejemkov po ZPPOGD so prikazana na sliki 4.

Slika 4: Vrste prejemkov, ki jih predvideva ZPPOGD, ter njihova medsebojna razmerja



Nekaj posebnih določb glede prejemkov direktorjev v primeru, ko gre za poslovanje bank, vsebuje tudi Zakon o bančništvu³⁵, vendar za banke v državni lasti praviloma veljajo omejitve prejemkov, kot jih določa ZPPOGD.

1.4.1.3 Družbe, izvzete iz ureditve po ZPPOGD

Vlada se je po sprejetju ZPPOGD zaradi domnevno škodljivih učinkov tega zakona za družbe v lasti RS in za pritegnitev usposobljenih menedžerskih kadrov iz tujine odločila, da uredi izjeme, ki lahko za posamezne družbe v lasti RS izključijo uporabo ZPPOGD. To je bilo storjeno v letu 2012 s sprejetjem ZUKSB in nato v letu 2014, ko je začel veljati ZSDH-1.

Družba za upravljanje terjatev bank, d. d.

Z ZUKSB, ki je v veljavi od 28. 12. 2012 in je bil podlaga za ustanovitev DUTB, je bilo določeno, da politiko prejemkov članov upravnega odbora DUTB določi skupščina ne glede na določbe ZPPOGD. Na

³⁵ Uradni list RS, št. 25/15, 41/17. Med družbami, ki so bile med letoma 2016 in 2017 v (ne)posredni večinski lasti RS in s tem zavezanke po ZPPOGD, so bile tudi posamezne banke (ABANKA, d. d. in SID banka, d. d., Ljubljana).

tej podlagi je 9. 6. 2016 vlada kot skupščina DUTB za to družbo sprejela samostojno politiko prejemkov. Bistveni cilji politike prejemkov, ki jo je za DUTB sprejela vlada, so bili:

- na mednarodnem trgu privabiti ter na domačem trgu razviti in zadržati visokostorilne in motivirane zaposlene;
- zaposlenim ponuditi konkurenčne prejemke;
- motivirati zaposlene za doseganje ciljev;
- uskladiti interese zaposlenih in RS kot edinega delničarja;
- usmeriti delovanje DUTB na strateška področja.

SDH in družbe pod njegovim upravljanjem

Dodatne izjeme od sistemske ureditve prejemkov direktorjev po ZPPOGD je prinesel ZSDH-1, ki je začel veljati 26. 4. 2014. V skladu s tem zakonom prejemke direktorjev SDH določi nadzorni svet te družbe, pri čemer ni vezan na določbe ZPPOGD. SDH ima poleg tega možnost, da v posameznih družbah v lasti RS, s katerimi upravlja, sprejme politiko prejemkov direktorjev, ki je drugačna od tiste, ki jo določa ZPPOGD. SDH za sprejem takšne politike prejemkov v posamezni družbi potrebuje predhodno soglasje vlade.

Kapitalska družba, d. d.

ZSDH-1 ureja tudi temeljna statusnopravna vprašanja KAD in določa, da ima ta družba veččlansko upravo, ki jo na podlagi javnega razpisa imenuje nadzorni svet KAD. Za člane uprave KAD veljajo enaki pogoji in kriteriji, kot jih ZSDH-1 predvideva za člane uprave SDH. Pogoje in kriterije za imenovanje uprave SDH ZSDH-1 določa v 46. členu, ki določa tudi, da se pri določanju prejemkov uprave SDH ne uporabljajo določbe ZPPOGD. Na podlagi teh določb zakona vlada ocenjuje, da tudi za člane uprave KAD določbe ZPPOGD ne veljajo.

1.4.2 Ureditev prejemkov direktorjev gospodarskih družb v EU in OECD

1.4.2.1 Priporočila Evropske komisije in Delničarska direktiva II

Na področju politike prejemkov delniških družb, ki kotirajo na borzi, je Evropska komisija (v nadaljevanju: komisija) že 14. 12. 2004 sprejela Priporočilo komisije z dne 14. 12. 2004 o spodbujanju ustreznega sistema prejemkov direktorjev javnih družb³⁶. Priporočila zajemajo usmeritve glede postopka oblikovanja in vsebine politike prejemkov, obsega in načina razkritja prejemkov in možnosti opcijskih in delniških programov nagrajevanja. Priporočilo je bilo v letu 2009 dopolnjeno z natančnejšo določitvijo strukture prejemkov in vsebine razkritij ter vloge delničarjev in komisije za prejemke pri oblikovanju politike prejemkov. V nadaljevanju so bile kot odziv na finančno krizo sprejete še posebne usmeritve za politike prejemkov v sektorju finančnih storitev.³⁷

³⁶ UL L, št. 385 z dne 29. 12. 2004.

³⁷ Priporočilo Komisije z dne 30. aprila 2009 o plačnih politikah v sektorju finančnih storitev (UL L, št. 120 z dne 15. 5. 2009) in Zelena knjiga - Okvir za upravljanje podjetij, ki urejajo korporativno upravljanje finančnih institucij in njihovo politiko prejemkov.

Vsebinsko in pravno nadgradnjo priporočil komisije v zvezi s politikami prejemkov je prinesla Delničarska direktiva II, ki bi jo države članice EU morale implementirati do junija 2019. Namen direktive je delničarjem omogočiti, da izrazijo svoje stališče v zvezi s politiko prejemkov v družbi bodisi v obliki zavezujočih ali samo posvetovalnih sklepov na podlagi jasnega, razumljivega in celovitega pregleda politike prejemkov. Nalaga se oblikovanje politike prejemkov na način, da bo ta prispevala k uresničevanju poslovne strategije, dolgoročnih interesov in vzdržnosti družbe, zato ne bi smela biti v celoti ali vsaj pretežno povezana s kratkoročnimi cilji. Direktiva nalaga državam članicam EU tudi, naj zagotovijo, da bodo družbe oblikovale politiko prejemkov organov vodenja in nadzora. Zakonodajne prilagoditve naj bi tako vključevale zlasti zakonsko določeno obveznost, da skupščina takšno politiko sprejme oziroma da morajo delničarji o tem vsaj posvetovalno odločati (seznanitveni sklep). Družbe naj bi bile zavezane k določitvi politike prejemkov na skupščini družbe in naj bi prejemke izplačevale le v skladu s tako določeno politiko prejemkov. Ne glede na to načelno usmeritev pa se lahko država članica odloči, da bo glasovanje na skupščini v zvezi s politiko prejemkov le posvetovalne narave.³⁸ Z zakonodajo naj bi se dopustila tudi možnost začasnega odstopanja od sprejete politike prejemkov, vendar le v izjemnih okoliščinah, ki jih mora politika prejemkov vnaprej opredeliti, vključno z elementi, pri katerih se odstopanje dopušča.³⁹

Skupščina naj bi potrdila tudi vsako pomembnejšo spremembo politike prejemkov, v vsakem primeru pa bi jo morala na novo sprejeti na 4 leta. Delničarska direktiva II določa, da naj bo politika prejemkov jasna in razumljiva, vsebuje naj opise sestavin fiksnih in variabilnih prejemkov, vključno z vsemi dodatki in drugimi ugodnostmi v kakršnikoli obliki ter njihovim relativnim deležem.

Variabilni prejemek bi se lahko dodelil na podlagi vnaprej določenih meril, ki morajo biti jasna, raznolika in celostna, vključujejo pa naj merila za finančno in nefinančno uspešnost. Ta naj določajo zlasti merila glede družbene odgovornosti družb in obrazložitev, kako ta merila prispevajo k uresničevanju splošnih ciljev politike prejemkov, kot so uresničevanje poslovne strategije, dolgoročnih interesov in vzdržnosti družbe. Navesti bo treba tudi metode za določitev, v kolikšni meri so bila merila izpolnjena. V politiko bodo vključene tudi informacije o morebitnih zadržanjih izplačil in možnostih povračila variabilnih prejemkov.

Politika prejemkov naj določi tudi druge bistvene sestavine pogodb o opravljanju funkcije: trajanje, odpovedne roke, pravice iz dodatnega pokojninskega zavarovanja, pogoje za prenehanje pogodbe in s tem povezana plačila. Bistvene sestavine pogodb bi bile tako opredeljene že v politiki prejemkov, kar bi po eni strani pomenilo enotno prakso pri oblikovanju bistvenih sestavin pogodb organov vodenja in nadzora, po drugi strani pa večji vpliv delničarjev pri določanju drugih pravic in z njimi povezanih prejemkov direktorjev.

³⁸ V prehodnem obdobju do sprejetja politike prejemkov naj bi se še naprej uporabljal do tedaj veljavni način izplačevanja prejemkov. Organi vodenja in nadzora naj bi bili zavezani predložiti skupščini predlog politike prejemkov na naslednji skupščini, toda če predlog ni odobren, se prejemki izplačujejo naprej v skladu z vzpostavljeno prakso. Družba bi si torej morala prizadevati, da delničarji politiko prejemkov sprejmejo. Če se to ne zgodi, jim mora na naslednjo skupščino predložiti spremenjeno ali novo politiko prejemkov.

³⁹ Delničarska direktiva II določa usmeritev pri opredelitvi izjemnih okoliščin, in sicer v primerih, ko je odstopanje nujno za uresničitev dolgoročnih interesov in vzdržnega poslovanja družbe kot celote ali za zagotovitev njenega preživetja. Takšna opredelitev dopušča odstopanje v smeri zniževanja oziroma omejevanja prejemkov, kakor tudi odstopanje v smeri višjih prejemkov, na primer v primeru potrebe po zaposlitvi kriznih menedžerjev ali menedžerjev oziroma nadzornikov s specialističnimi znanji.

V politiki naj bi se določil tudi postopek odločanja, kako se politika prejemkov oblikuje, pregleda in izvaja. Ob spremembi politike bo treba predložiti opis in obrazložitev vseh pomembnih sprememb, pojasniti pa bo treba tudi, kako so se upoštevala mnenja delničarjev, ki so bila izražena ob zadnjem odločanju o politiki prejemkov na skupščini. Politika prejemkov naj bo javno dostopna, in sicer z objavo na spletu, vključno z rezultati glasovanja, ostane pa naj brezplačno dostopna, vse dokler se uporablja.

Družbe bodo morale pripraviti jasno in razumljivo poročilo o prejemkih, ki naj vsebuje celovit pregled prejemkov, vključno z vsemi ugodnostmi v kakršnikoli obliki, dodeljenih ali dolgovanih v zadnjem poslovnem letu posameznim direktorjem, vključno z novo zaposlenimi in bivšimi direktorji. Namen podrobnejšega normiranja poročila o prejemkih je prikazati, kako sta povezana nagrajevanje direktorjev in uspešnost poslovanja družbe.

Poročilo naj bi vsebovalo naslednje informacije za vsakega posameznega direktorja:

- celotne dodeljene ali izplačane prejemke, razčlenjene po vrstah, relativni delež fiksnih in variabilnih prejemkov;
- pojasnilo, kako so celotni prejemki posameznega direktorja skladni s sprejeto politiko prejemkov, kako prispevajo k dolgoročni uspešnosti družbe, in informacije o tem, kako so se uporabila merila uspešnosti;
- za najmanj 5 preteklih poslovnih let letno spremembo prejemkov, uspešnosti družbe in povprečnih prejemkov zaposlenih v družbi, ki niso direktorji (v ekvivalentu polnega delovnega časa v tem obdobju), predstavljeno skupaj na način, ki omogoča primerjavo;
- vse prejemke od katerekoli družbe iz iste skupine;
- informacije o uporabi možnosti, da družba zahteva povračilo variabilnih prejemkov;
- informacije o odstopanjih od postopka za izvajanje politike prejemkov in o odstopanjih od sprejete politike prejemkov z obrazložitvijo izjemnih okoliščin in navedbo posebnih elementov, ki so predmet odstopanja.

Skupščina naj ima možnost posvetovalnega glasovanja o poročilu o prejemkih za zadnje poslovno leto. V vsakem poročilu je treba pojasniti, kako se je glasovanje skupščine upoštevalo. Za pripravo in objavo poročila naj bodo skupno odgovorni organi vodenja in nadzora.

V RS je v zvezi z implementacijo Delničarske direktive II v postopku sprejemanja novela ZGD-1K⁴⁰, ki jo je pripravilo ministrstvo ter je od maja 2019 v javni obravnavi. Predlog novele povzema vse bistvene določbe Delničarske direktive II. Posegi v določbe ZPPOGD na podlagi določb te direktive niso bili predvideni.

1.4.2.2 Smernice OECD

OECD je v letu 2015 izdala posodobljene Smernice OECD za korporativno upravljanje družb v državni lasti⁴¹ (v nadaljevanju: smernice OECD). Izhodišče smernic OECD predstavlja priporočilo vladam članic, da za gospodarske družbe v državni lasti pripravijo in javno objavijo lastniško politiko, ki mora določati

⁴⁰ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10340>], 31. 3. 2020.

⁴¹ [URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en], 4. 2. 2020.

splošne cilje državnega lastništva, vloge države v korporativnem upravljanju teh družb in način izvajanja lastniške politike. Države naj bi sprejeto lastniško politiko, iz katere morajo izhajati razlogi za državno lastništvo v posameznih družbah, periodično posodabljele.

Bistvena priporočila smernic OECD, ki se nanašajo na prejemke direktorjev v družbah v državni lasti, so naslednja:

- država mora ravnati kot obveščena in aktivna lastnica, ki zagotavlja pregledno in odgovorno upravljanje družb v državni lasti z visoko stopnjo strokovnosti in učinkovitosti; ena izmed temeljnih nalog države v tem smislu je tudi sprejetje politike prejemkov, ki bo zagotavljala, da bodo sistemi nagrajevanja za člane odborov družb v državni lasti zadovoljevali srednje in dolgoročne interese družb ter pritegovali in motivirali kvalificirane strokovnjake;
- obstajajo prepričljivi razlogi za to, da se nagrajevanje članov organov vodenja in nadzora družb v državni lasti približa praksam v zasebnem sektorju; za družbe v državni lasti, ki imajo izrazite ekonomske cilje poslovanja in delujejo v tržnih (konkurenčnih) razmerah, mora raven višine prejemkov članov organov vodenja in nadzora upoštevati tržne razmere do mere, ki je potrebna za pritegnitev in ohranitev visokokvalificiranih strokovnjakov; na drugi strani pa je treba pozornost nameniti tudi tveganju za negativen odziv javnosti, ki lahko sledi izstopajoče visokim prejemkom članov organov vodenja in nadzora v družbah v lasti države;
- redno in zanesljivo poročanje javnosti o prejemkih organov vodenja in nadzora, ki naj bo individualizirano za posamezne člane in naj vključuje obdobje mandata, morebitne posebne pravice in materialne ugodnosti;
- ON je dolžan oblikovati višino prejemkov za organe vodenja na ravneh, ki so v dolgoročnem interesu družbe;
- ON se priporoča, da ustanovijo posebne strokovne komisije, sestavljene iz neodvisnih in usposobljenih članov, ki podpirajo delo ON, pri čemer je ena izmed takšnih komisij tudi komisija za nagrajevanje;
- ON so dolžni zagotoviti, da so nagrade članov organov vodenja odvisne od uspešnosti njihovega dela in pravočasno razkrite; politika prejemkov za člane organov vodenja mora biti stimulatívno naravnana, vendar na način, da ne vzpodbuja ravnanj, ki bi bila v nasprotju z interesi družbe in njihovih lastnikov; uvajanje malusov in klavzul za vračilo izplačanih prejemkov je treba šteti za primere dobrih praks, saj omogočajo družbam, da od članov organov vodenja zahtevajo povračilo izplačanih prejemkov v primeru menedžerskih prevar ali drugih okoliščin.

1.4.3 Priporočila stanovskih združenj o prejemkih direktorjev gospodarskih družb

1.4.3.1 Priporočila Združenja nadzornikov Slovenije

Združenje nadzornikov Slovenije je 7. 6. 2007 za delniške družbe sprejelo Priporočila za kadrovanje in nagrajevanje članov uprav in izvršnih direktorjev⁴² (v nadaljevanju: priporočila ZNS).

⁴² [URL: https://www.zdruzenjens.si/db/doc/upl/priporocila_za_kadrovanje_in_nagrajevanje_clanov_uprav_in_i_zvrstnih_direktorjev_maj07.pdf], 26. 7. 2019. V revizijskem poročilu je predstavljena vsebina tistih določb priporočil, ki se nanašajo na vprašanja, ki jih ZGD-1, ZPPOGD in na njegovi podlagi sprejeta uredba o razmerjih prejemkov ne obravnavajo ali pa jih obravnavajo zelo na splošno.

Iz priporočil ZNS izhaja, da naj pri določanju sistema nagrajevanja direktorjev nadzorni svet upošteva vrednost lastnega kapitala družbe in vrednost sredstev družbe, zmožnost družbe za ustvarjanje prihodkov in dobička ter celoten strošek poslovanja in upravljanja družbe, ki zajema celotne in skupne stroške za prejemke vseh direktorjev iz kroga širšega menedžmenta ter vseh članov nadzornega sveta ali upravnega odbora. V velikih gospodarskih družbah naj nadzorni svet oblikuje posebno komisijo, ki mu nudi pomoč in pripravlja osnutke predlogov o politiki plačil, povračil in drugih ugodnosti direktorjev, spremlja obstoječe cilje in merila vrednotenja dela ter vrednotenje dela direktorjev, spremlja pravilnost in popolnost razkrivanja informacij o prejemkih posameznih direktorjev, sodeluje pri pripravi politike variabilnega nagrajevanja za kratkoročno in dolgoročno uspešnost direktorjev.

Direktor naj ima pod pogoji, določenimi v priporočilih ZNS, pravico do naslednjih prejemkov:

- **Fiksni prejemki** (denarna plačila in bonitete): za sprejem odgovornosti in nalog, opravljeno delo, porabo časa in lojalnost družbi; letne fiksne prejemke direktorja naj bi ON opredelil v bruto mesečnem znesku in pri tem poskrbel za njihovo uravnoteženost glede na ustrezne prejemke direktorjev v podobnih družbah ter glede na značilnosti posameznega direktorja (znanje, izkušnost, izkoriščanje potencialov, poznavanje dejavnosti in podobno); višina letnih fiksnih prejemkov člana uprave ali izvršnega direktorja naj znaša do 85 odstotkov višine letnih fiksnih prejemkov predsednika uprave ali glavnega izvršnega direktorja v isti družbi; fiksne bonitete naj ne bi presegle 10 odstotkov celotnih fiksnih prejemkov; kot fiksne bonitete naj se direktorju zagotovijo na primer naslednje bonitete: nezgodno in življenjsko zavarovanje, dodatno zdravstveno in pokojninsko zavarovanje, službeni avtomobil višjega razreda (tudi za zasebno uporabo), menedžerski zdravstveni pregled 1-krat ali 2-krat na leto; če je pogodba z direktorjem sklenjena kot pogodba o zaposlitvi, potem naj fiksna denarna plačila predstavljajo osnovno plačo skupaj z vsemi dodatki.
- **Variabilni prejemki** (denarna plačila): naj bi temeljili na uspešnosti poslovanja družbe in uspešnosti delovanja posameznega direktorja; določeni naj bodo v takšnem obsegu, da pomembno stimulirajo direktorja k doseganju višje ravni uspešnosti; sestavljeni so iz variabilnih prejemkov za kratkoročno uspešnost in variabilnih prejemkov za dolgoročno uspešnost; izplačajo naj se v obliki denarnih prejemkov in nedenarnih prejemkov (v obliki delnic, nakupnih delniških opcij, izvedenih finančnih instrumentov in podobno); v letnem poslovnem načrtu družbe naj bodo jasno določeni cilji, na podlagi katerih naj ON oblikuje merila za merjenje uspešnosti; ON naj 1-krat letno spremlja izpolnjevanje ciljev iz letnega poslovnega načrta družbe ter gibanje kazalnikov; cilji iz letnega poslovnega načrta, kazalniki za merjenje uspešnosti ter drugi elementi mehanizma, ki določajo zneske variabilnih prejemkov, naj bodo določeni v vsakoletnem aneksu k pogodbi z direktorjem; za kvantitativna merila uspešnosti naj se uporabijo naslednji kazalniki: prirast kapitala iz rednega poslovanja družbe in odvisnih družb, pozitivni finančni tok, prirast kapitala iz finančnih naložb in odvisnih družb, povečanje prihodkov iz rednega poslovanja družbe oziroma skupine družb ob nezmanjšani stopnji dobičkonosnosti prihodkov, racionalizacija stroškov, povečanje dodane vrednosti na zaposlenega; za kvalitativna merila naj se uporabijo naslednji kazalniki: inputi (raziskave in razvoj, spodbujanje inovacij, usposabljanje zaposlenih in podobno), procesi (obvladovanje tveganj, vodenje, kakovost dela in produktivnost, odnosi z javnostmi, odnosi z investitorji in podobno), nefinančni rezultati (zadovoljstvo zaposlenih, zadovoljstvo in stalnost strank, ugled podjetja), ocene (družbena odgovornost, etičnost, ekologija in podobno); prejemki za dolgoročno uspešnost naj zagotavljajo učinkovito in uravnoteženo delovanje direktorja za doseganje rasti družbe, ki je dolgoročno vzdržna; prejemki za dolgoročno uspešnost naj bodo v obliki delnic, opcijskih upravičenj in drugih instrumentov, ki bodo vezali prejemke za dolgoročno uspešnost na gibanje cene delnic.

- **Izredne nagrade in udeležba na dobičku:** v primeru, da družba še ni imela potrjenega načrta nagrajevanja direktorjev za dolgoročno uspešnost družbe v obliki delniškega, opcijskega ali podobnega načrta in ON ali uprava utemeljeno meni, da vsi ali nekateri direktorji na podlagi obstoječega sistema nagrajevanja niso bili in ne bodo zadostno nagrajeni za rezultate, lahko ti predlagajo skupščini delničarjev, da sprejme sklep o udeležbi pri dobičku ali drugačno izredno nagrado za direktorje.
- **Nadomestila in povračila stroškov:** direktor naj bo upravičen do povračila razumnih stroškov in ustreznih nadomestil, kot bi pripadali zaposlenim v družbi; vrsta nadomestil in povračil stroškov ter njihova višina ali način določanja višine naj bodo določeni v pogodbi z direktorjem; slednji naj ne bo upravičen do drugih prejemkov na podlagi zakona, ki ureja delovna razmerja in kolektivnih pogodb, ki veljajo za zaposlene, kot so na primer: dodatki za stalnost in delovno dobo, dodatki za posebne obremenitve, plačilo nadurnega dela ter drugi dodatki, regres in podobno.

1.4.3.2 Priporočila Združenja Manager

Združenje Manager je v decembru 2014 za delniške družbe in družbe z omejeno odgovornostjo sprejelo Priporočila Združenja Manager pri sklepanju managerskih pogodb⁴³ (v nadaljevanju: priporočila ZM), ki v III. poglavju vključujejo tudi priporočila glede nagrajevanja direktorjev v teh družbah.

Predstavljamo vsebino vrste prejemkov, ki jih priporočila ZM podrobneje urejajo, kot to izhaja iz ZGD-1, ZPPOGD in priporočil ZNS:

- **Osnovna plača:** ta del plačila naj bi bil odvisen od zahtevnosti vodenja družbe, ki se opredeljuje z 2 sklopoma meril, in sicer velikostjo gospodarske družbe (povprečno število zaposlenih v zadnjem poslovnem letu, čisti prihodki od prodaje, vrednost aktive) in kompleksnostjo njenega poslovanja (internacionalizacija poslovanja, zahtevnost izdelkov ali storitev in organizacijska kompleksnost družbe); priporočena plača vodilnega menedžerja velja za najvišjo in najzahtevnejšo menedžersko funkcijo v družbi, za naslednji vodilni menedžerski rang po pomembnosti pa se priporoča najmanj za 20 odstotkov nižja plača; na podlagi poslovnih rezultatov družbe in ob primerjavi z domačimi in tujimi konkurenčnimi podjetji pristojni organ delo menedžerja periodično ocenjuje ter lahko v primeru neizpolnjevanja pomembnih ciljev poslovnega načrta njegovo osnovno plačo zniža do 20 odstotkov.
- **Variabilni delež plače:** delež plače, ki pripada direktorju na podlagi uspešnega poslovnega rezultata družbe in ga določi pristojni organ družbe glede na izpolnitev zastavljenih poslovnih ciljev iz poslovnega načrta in drugih obveznosti po menedžerski pogodbi v poslovnem letu; za določitev variabilnega deleža plače se priporoča izbor od 5 do 7 meril, ki pokrivajo različna področja poslovanja (poslovna in finančna merila uspešnosti) in so za izračun variabilnega deleža primerno uravnotežena; merila in ocena, ali je bil cilj dosežen, naj bodo jasno opredeljeni; pri merljivih merilih se variabilni delež plače lahko izračuna po formuli, vezani na izpolnjevanje strateških in letnih ciljev družbe ter ciljev, postavljenih osebno vodilnemu menedžerju; ciljne vrednosti so lahko vezane na pretekla obdobja in na kazalce, ki veljajo za panogo oziroma sorodna podjetja (benchmarking); pri merilih, kjer vrednostna opredelitev cilja ni možna (na primer pri krepitvi ugleda podjetja, krepitvi družbene odgovornosti, etičnem ravnanju in podobno), mora biti merilom uspešnosti namenjena še posebna pozornost; smiselno je, da se vsaj eno od meril opredeli kot vodilno in izključitveno za izplačilo variabilnega deleža (na primer doseganje finančne stabilnosti ali doseganje donosnosti), saj bi bilo

⁴³ [URL: <https://www.zdruzenje-manager.si/assets/Baza-znanja/Prirocniki/Priporocila-Zdruzenja-Manager-pri-sklepanju-managerskih-pogodb.pdf>], 18. 11. 2019.

razmišljanje o izplačilu variabilnega dela plače ob nedoseganju takega kazalnika nesmiselno; variabilni delež se izplačuje 1-krat letno za nazaj, in sicer po potrditvi bilančnega izkaza družbe s strani pristojnega organa.

- **Bonitete:** menedžerska pogodba naj kot vzpodbudo za vodilnega menedžerja določi ustrezen izbor bonitet v obsegu, ki ustreza gospodarskemu položaju družbe; koristno je, da so posamezne bonitete vrednostno opredeljene z zgornjo mejo.
- **Odpravnina:** menedžerska pogodba naj določa načine in pogoje za prenehanje mandata ter s tem povezane pravice in obveznosti družbe in vodilnega menedžerja; ob tem naj bodo v menedžerski pogodbi predvidene vse možnosti prenehanja funkcije vodilnega menedžerja: sporazumno prenehanje, odpoklic s strani družbe ter enostranski odstop; za vodilnega menedžerja se priporoča odpravnina, ki je prilagojena stvarnim razmeram družbe in vzrokom za prenehanje opravljanja menedžerske funkcije.

2. RAZVOJ SISTEMSKE UREDITVE PREJEMKOV DIREKTORJEV

2.1 Sklepi vlade

Urejanje prejemkov direktorjev je bilo v gospodarskih družbah do leta 2010, ko je bil sprejet ZPPOGD, v pristojnosti ON posamezne družbe. ON so bili pri določanju prejemkov direktorjev praviloma avtonomni oziroma so morali upoštevati zgolj splošno pravilo takrat veljavnega Zakona o gospodarskih družbah⁴⁴, da so celotni prejemki direktorjev v ustreznem sorazmerju z njihovimi nalogami in finančnim stanjem družbe.

Vlada se je v letu 1998 odločila, da bo predstavnikom RS v ON gospodarskih družb, katerih večinska lastnica je RS, izdala priporočila o tem, kakšni naj bodo prejemki direktorjev teh družb. 16. 7. 1998 so bila sprejeta priporočila o prejemkih. Vlada je v priporočilih, ki so se kasneje spreminjala, urejala prejemke direktorjev na način, da se osnovna plača direktorja določi v višini aritmetične sredine povprečne plače v RS, izplačane v preteklem letu, in povprečne plače v dejavnosti, izplačane v predpreteklem mesecu, pomnožene z ustreznim mnogokratnikom glede na velikost družbe. Mnogokratnik je za male družbe znašal 3, za srednje družbe 4 in za velike družbe 5. Navedene mnogokratnike je bilo mogoče povečati za 1, če je šlo za družbo, ki opravlja svojo dejavnost na trgu, kjer je prisotno večje število gospodarskih subjektov ali krizni menedžment, pri čemer je ON za to potreboval predhodno soglasje ministra, pristojnega za področje dejavnosti družbe. Direktor je bil lahko v skladu s priporočili o prejemkih upravičen tudi do nagrade za uspešnost poslovanja, ki je lahko znašala največ do 15 odstotkov letnih prejemkov iz naslova plače⁴⁵; odpravnine v primeru in v višini, kot jo je omogočal ZGD-1; dopolnilnega izobraževanja do 15 dni letno; preventivnega zdravstvenega pregleda; uporabe službenega vozila, kar je lahko vključevalo tudi pravico do uporabe tega vozila za zasebne namene pod pogojem, da je direktor družbi povrnil zaradi tega nastale stroške; drugih pravic iz delovnega razmerja v enakem obsegu, kot so veljale glede na sklenjene kolektivne pogodbe za ostale zaposlene v družbi.

Vlada je priporočila o prejemkih oblikovala na podlagi predhodnih usklajevanj med 3 pristojnimi ministrstvi⁴⁶, ki so pri tem izhajala iz takrat obstoječih plač direktorjev družb v lasti RS, na podlagi česar so

⁴⁴ Uradni list RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 32/98, 37/98.

⁴⁵ Nagrada se lahko prizna in odmeri na podlagi meril iz pogodbe z direktorjem, kot so izboljšanje gospodarskega položaja družbe, gibanje dobička, povečanje izvoza, ohranjanje in povečanje števila delovnih mest – točka 4. priporočil o prejemkih.

⁴⁶ Ministrstva, pristojna za gospodarstvo, finance ter delo, družino in socialne zadeve.

pripravila variantne izračune z različnimi mnogokratniki za določitev plač glede na velikost družb.⁴⁷ Po začetku veljavnosti priporočil o prejemkih so posamezne gospodarske družbe vladi sporočile, ali so prejemke direktorjev uskladile s priporočili o prejemkih ali ne, ter jo seznanim z razlogi, v kolikor uskladitve niso opravile.⁴⁸

Vlada je 11. 4. 2002 priporočila o prejemkih dopolnila na način, da je za direktorje v posameznih družbah s področja oskrbe z energijo⁴⁹ določila osnovno plačo v višini 90 odstotkov plače ministra, pristojnega za to področje. Za iste družbe je bila dodatno omejena letna nagrada direktorjev za uspešnost poslovanja na največ 12 odstotkov letne plače. Spremembe ureditve so bile potrebne zaradi statusnih sprememb družb na tem področju (povezava pod enotnim vodstvom z oblikovanjem holdinga oziroma ustanovitve družbe Holdinga slovenske elektrarne, d. o. o.) in poenotenja kriterijev v pogodbah o zaposlitvi direktorjev družb na tem področju. Pravica do odpravnine je bila za vse družbe v večinski lasti RS omejena na znesek v višini 3-kratnika povprečne mesečne plače direktorja.

V letu 2009 se je vlada odločila za bolj temeljito vsebinsko prenovu priporočil o prejemkih. Pomembne novosti oziroma spremembe glede na predhodno ureditev prejemkov direktorjev v družbah v lasti RS so bile:

- plača obsega samo osnovno bruto plačo brez dodatkov k plači, ki morajo biti vključeni v znesek osnovne plače;
- osnovna plača se določa na podlagi povprečne bruto plače v dejavnosti v RS, izplačane v preteklem mesecu, pomnožene z ustreznim mnogokratnikom glede na velikost družbe;
- določitev višjih mnogokratnikov od predpisanih je možna po predhodnem soglasju pristojnega ministra v primeru kriznega menedžmenta oziroma drugih utemeljenih razlogov;
- pogoja za določitev letne nagrade za uspešnost poslovanja sta, da je družba poslovala z dobičkom v preteklem letu in hkrati presegala zastavljene poslovne cilje; višina nagrade za uspešnost poslovanja lahko znaša največ 2 osnovni plači direktorja;
- omejitev višine odpravnine na največ 6-kratni znesek povprečne mesečne plače direktorja, ki pa se lahko izplača le pod pogojem, da direktor zapusti podjetje;
- glede ostalih pravic direktorja (uporaba službenega vozila, preventivni zdravstveni pregled, dopolnilna izobraževanja in podobno) mora ON družbe določiti natančna pravila, na podlagi katerih se te pravice podeljujejo; ta pravila naj bi upoštevala velikost, dejavnost, kompleksnost poslovanja in premoženjski položaj družbe.

⁴⁷ Simulacija je bila pripravljena za 18 velikih družb v večinski lasti RS, pri čemer so kot možni mnogokratniki za te družbe bile upoštevane vrednosti 4,5, 5, 5,5 in 6. Vlada se je odločila za mnogokratnik 5 oziroma 6 (za družbe na trgu, kar sta v tem času bili NLB, d. d. in Nova KBM, d. d.), kar je za 11 od 18 družb pomenilo znižanje plač glede na obstoječe stanje.

⁴⁸ Na primer družba Nova KBM, d. d. je 10. 12. 1998 vladi sporočila, da direktorji družbe ugotavljajo, da so njihove individualne pogodbe pravno veljavne, zaradi česar vztrajajo pri njih.

⁴⁹ Odvisne družbe Holdinga slovenske elektrarne, d. o. o. in družbi Termoelektrarna Toplarna Ljubljana, d. o. o. in Termoelektrarna Trbovlje, d. o. o.

2.2 Sistemska ureditev prejemkov

2.2.1 ZPPOGD

Praksa korporativnega upravljanja v družbah v lasti RS je pokazala, da se vladna priporočila o prejemkih niso vselej upoštevala, kar je bila med drugim posledica dejstva, da za kršenje teh priporočil ni bilo predvidenih sankcij. K takšnemu stanju sta prispevala tudi odsotnost centraliziranega upravljanja z družbami v lasti RS in razpršena odgovornost v zvezi s tem. V obdobju po letu 2009 se je RS zaradi splošne gospodarske krize srečevala še s prekomerno zadolženostjo in slabšo likvidnostjo, zaradi česar je bilo nujno treba preprečiti vsako negospodarno ravnanje pri določanju prejemkov direktorjev v družbah v lasti RS in LS. Zaradi naštetih razlogov in na podlagi podatkov o obsegu pravic direktorjev v že sklenjenih pogodbah se je vlada odločila, da to področje uredi z ZPPOGD.

Iz obrazložitve predloga ZPPOGD izhaja, da je bil njegov cilj z upravljaljskega vidika urediti enotna pravila za nagrajevanje direktorjev in na ta način vzpostaviti enoten sistem prejemkov ter pravic direktorjev družb v lasti RS in LS. Temeljna načela, ki sta jim sledila ZPPOGD in na njegovi podlagi sprejeta uredba o razmerjih prejemkov, so predvsem zagotovitev enakih meril za določanje prejemkov in odpravnin direktorjev v gospodarskih družbah, ki so v večinski lasti RS in/ali samoupravne LS, ter da morajo biti prejemki direktorjev takšni, da bodo spodbujali dolgoročno vzdržnost družbe in zagotavljali, da bodo prejemki v skladu z doseženimi rezultati in finančnim stanjem družbe. Z zakonom naj bi se odpravljalo obstoječa nesorazmerja pri določanju prejemkov in odpravnin, vendar iz predloga zakona ne izhaja, katera in kakšna so ta nesorazmerja. Predlog zakona je vseboval tudi primerjalnopravni prikaz ureditve prejemkov direktorjev družb v EU in drugih državah članicah EU.⁵⁰ V okviru javne obravnave predloga ZPPOGD v letu 2010 je ta bil poslan v mnenje LS, ki so izrazile naklonjenost vzpostavitvi enotnega sistema prejemkov in pravic direktorjev v družbah v lasti RS in LS ter na predlog niso imele pripomb.

Predlog ZPPOGD je nadgradil vladna priporočila o prejemkih na način, da so se še dodatno povečale obveznosti in odgovornosti ON gospodarskih družb, ki bi morali skrbno presoditi upravičenost določene višine prejemkov poslovnih oseb glede na premoženjski položaj družbe, uspešnost in celovitost poslovanja ter druge kriterije.

2.2.2 Uredba vlade o razmerjih prejemkov

Z uredbo o razmerjih prejemkov je vlada konkretizirala splošno določbo iz druge alineje tretjega odstavka 4. člena ZPPOGD, da se osnovno plačilo direktorjev družb v lasti RS in LS določi v razmerju s povprečno bruto plačo, izplačano v družbah v skupini ali v družbi, če ni skupine, v preteklem poslovnem

⁵⁰ Iz predstavljene vsebine pravnih ureditev prejemkov direktorjev (EU, Nemčija, Belgija in Finska) pa ne izhaja, da bi se v EU ali posameznih državah članicah EU prejemki direktorjev družb v lasti države ali LS urejali na način, da bi se določile vrednostne omejitve teh prejemkov (izjema je na primer Belgija pri določanju višine odpravnin), ampak bolj z določanjem pravil o pogojih in merilih za izplačilo posameznih vrst prejemkov, transparentnostjo in definiranimi cilji družbe v zvezi s tem in povečano odgovornostjo članov ON na tem področju. Omejitev nagrajevanja direktorjev po višini velja izjemoma na Poljskem za družbe v državni lasti, vendar se ta ureditev dejansko stalno kritizira, ker so nagrade na nižji ravni glede na zasebna podjetja v istem sektorju.

letu.⁵¹ To razmerje je določeno z opredelitvijo najvišjega dopustnega mnogokratnika glede na velikost družbe, ki je urejena s predpisi o gospodarskih družbah. Po pojasnilih vlade določitev mnogokratnika izhaja iz tega, da se s povečevanjem velikosti družbe povečuje tudi odgovornost poslovnih oseb. Večja, kot je družba, večji je obseg dela, več je zaposlenih, večje pa je tudi tveganje. Zato je bil za male družbe predviden splošen mnogokratnik največ 3, za srednje družbe največ 4 in za velike družbe največ 5.

Uredba o razmerjih prejemkov je za nekatere družbe določila posebne mnogokratnike, ki se razlikujejo od veljavnih splošnih mnogokratnikov:

- za družbe, ki opravljajo dejavnost oskrbe z električno energijo, plinom in paro ter v rudarstvu, veljajo mnogokratniki največ 2 za male družbe, največ 3 za srednje družbe in največ 4 za velike družbe, razen v primeru, če gre za družbe v obliki holdingov, in
- za družbe z dejavnostmi, ki se v LS opravljajo kot gospodarske javne službe, s katerimi LS svojim občanom zagotavljajo javne dobrine⁵², velja mnogokratnik največ 3.

Za obe omenjeni skupini družb so predvideni nižji mnogokratniki od splošnih, saj tovrstne družbe praviloma niso izpostavljene konkurenci in tržnim zakonitostim, temveč imajo zagotovljene odjemalce in opravljajo predpisane dejavnosti, hkrati pa lahko dobivajo tudi subvencije. Iz enakega razloga so za te družbe predvidene dodatne omejitve spremenljivih prejemkov direktorjev, ki lahko znašajo največ:

- 15 odstotkov izplačanih osnovnih plačil direktorja v poslovnem letu za družbe z dejavnostmi oskrbe z električno energijo, plinom in paro ter v rudarstvu;
- 10 odstotkov izplačanih osnovnih plačil direktorja v poslovnem letu za družbe z dejavnostmi na področju občinskih gospodarskih javnih služb.

2.3 Odstopanja od sistemske ureditve

2.3.1 ZUKSB

Z ZUKSB, ki je v veljavi od 28. 12. 2012 in je bil podlaga za ustanovitev DUTB, je bilo določeno, da politiko prejemkov članov upravnega odbora DUTB določi skupščina ne glede na določbe ZPPOGD. Na tej podlagi je 9. 6. 2016 vlada kot skupščina DUTB za to družbo sprejela samostojno politiko prejemkov.

⁵¹ Vlada je uredbo o razmerjih prejemkov sprejela na podlagi pooblastila iz petega odstavka 4. člena ZPPOGD, ki določa, da vlada z uredbo določi razmerje iz druge alineje tretjega odstavka 4. člena ZPPOGD, pri čemer lahko določi različna razmerja za družbe različne velikosti ali za posamezne dejavnosti. Vlada z uredbo lahko za posamezne dejavnosti določi tudi nižji odstotek spremenljivega prejemka, kot ga določa tretja alineja tretjega odstavka 4. člena ZPPOGD.

⁵² To so v skladu s petim odstavkom 2. člena uredbe o razmerjih prejemkov predvsem: oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, ravnanje s komunalnimi odpadki in odlaganje ostankov, javna snaga in čiščenje javnih površin, urejanje javnih površin in poti za pešce in zelenih površin, gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, vzdrževanje občinskih cest, medkrajevni in mestni prevoz potnikov, pogrebna in pokopališka dejavnost, javne tržnice, vzdrževanje parkirišč, urejanje javne razsvetljave, urejanje javnih sanitarij, kopališka dejavnost in druge dejavnosti, ki jih občina določi kot gospodarske javne službe z odlokom.

Vlada kot predlagatelj ZUKSB je izjemo od sistemske ureditve prejemkov po ZPPOGD za direktorje DUTB v reviziji utemeljila s tem, da gre za posebno družbo, ki upravlja s problematičnimi sredstvi, in da je eden od zakonskih ciljev njenega delovanja zagotoviti učinkovito prestrukturiranje gospodarskih družb, kar pa zahteva, da v DUTB delujejo visoko strokovno usposobljene poslovodne osebe s specifičnimi znanji.

2.3.2 ZSDH-1

ZSDH-1 je v 23. v zvezi z 90. členom SDH podelil posebno pooblastilo, da lahko v vseh družbah, s katerimi upravlja, sprejme politiko prejemkov, ki odstopa od omejitev, kot jih določa ZPPOGD. Za sprejem takšne politike prejemkov SDH potrebuje predhodno soglasje vlade kot skupščine SDH.

Vlada je v predlogu ZSDH-1 predvidela pravni režim, da bi SDH moral v vseh družbah, s katerimi upravlja, sprejeti posebne politike prejemkov, zaradi česar naj bi se ZPPOGD v teh družbah uporabljal le do sprejetja takšnih politik prejemkov.⁵³ Predlagana rešitev je bila obrazložena z argumentom, da se je ZPPOGD pokazal kot preveč omejevalen in celo škodljiv v mnogih družbah v lasti RS. Predlagana ureditev pa naj bi omogočala, da SDH s politiko prejemkov opredeli sistem, ki je primeren za posamezno družbo, kar naj bi zagotavljalo dobro sestavo organov vodenja in preprečevalo prekomerna plačila. Iz predloga ZSDH-1 ni mogoče razbrati, na kakšnih strokovnih podlagah je vlada utemeljila oceno o škodljivih učinkih ZPPOGD za družbe v lasti RS.

Pri sprejemanju predloga ZSDH-1 v državnem zboru je nato bila sprejeta ureditev, po kateri ZPPOGD velja tudi za družbe v lasti RS, razen v primeru, da SDH za posamezno družbo, s katero upravlja, sprejme drugačno politiko prejemkov, za kar mora pridobiti predhodno soglasje vlade.⁵⁴

Cilj novih rešitev iz ZSDH-1 v zvezi s politikami prejemkov v družbah v lasti RS je bil, da bi se ustrezno nadomestilo določbe ZPPOGD. Strokovne podlage, študije, analize negativnih posledic ZPPOGD in projekcije predlaganih rešitev iz predloga ZSDH-1 niso razvidne. Vendar je bil eden od osnovnih namenov ZSDH-1 doseči takšno upravljanje naložb SDH in RS, ki bo skladno s slovenskimi in mednarodnimi smernicami dobre prakse upravljanja naložb v državni lasti in korporativnega upravljanja na splošno. Iz predloga zakona in obrazložitev posameznih členov je razvidno, da so temeljno vodilo predstavljale smernice OECD. Smernice tako med primarnimi nalogami države v vlogi lastnice navajajo, da mora država "[...] zagotavljati da bodo sistemi nagrajevanja za člane odborov družb v državni lasti zadovoljevali dolgoročne interese družbe ter pritegovali in motivirali kvalificirane strokovnjake [...]" in da "[...] obstaja močan trend, da bi nagrajevanje članov odborov družb v državni lasti približali praksi v privatnem sektorju, pri čemer pa je višina tega nagrajevanja v večini držav članic OECD še vedno močno pod ravniyo tržne ponudbe in povpraševanja za tovrstne kompetence in izkušnje, kot tudi za s tem

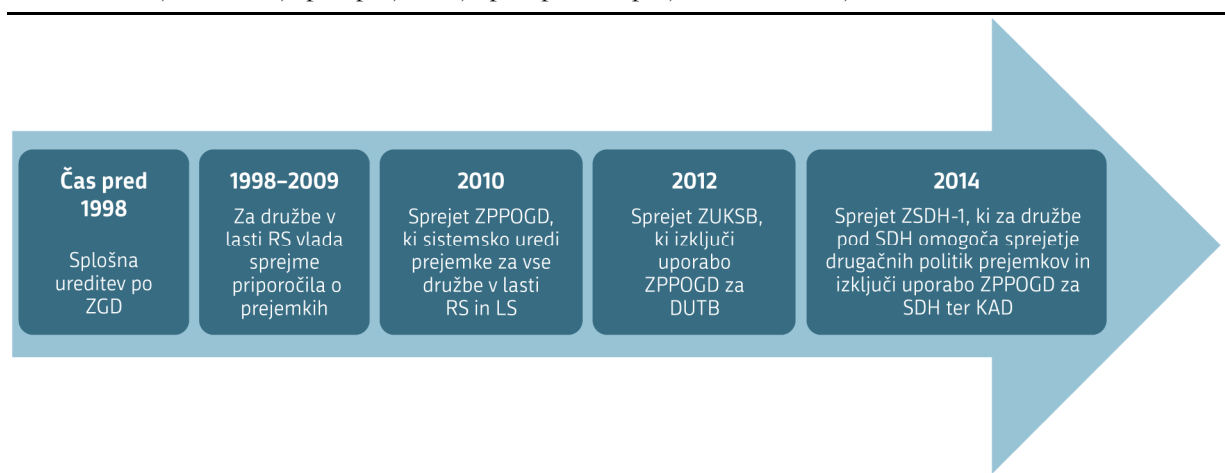
⁵³ 89. člen predloga ZSDH-1 je določal, da se določbe ZPPOGD v družbah, v katerih ima SDH večinski delež ali prevladujoč vpliv, uporabljajo le do sprejetja politike prejemkov organov vodenja v skladu s 23. členom tega zakona. Za družbo, v kateri ima SDH večinski delež ali prevladujoč vpliv, ki je sprejela politiko prejemkov organov vodenja v skladu z navedenim členom, se določbe ZPPOGD ne uporabljajo.

⁵⁴ 89. člen predloga ZSDH-1 je na podlagi amandmajev poslancev državnega zbora postal 90. člen in se glasi: "Določbe ZPPOGD se v družbah, v katerih ima SDH večinski delež ali prevladujoč vpliv, uporabljajo tudi po sprejetju tega zakona. Politika prejemkov organov vodenja, ki je sprejeta v skladu s 23. členom tega zakona, lahko prejemke organov vodenja definira tudi drugače kot določa ZPPOGD."

povezane odgovornosti." Smernice OECD poleg tega kot dobro prakso navajajo individualno obravnavo nagrajevanja članov uprave, nagrajevanje predsednika uprave ali generalnega direktorja v povezavi z rezultati, kar mora biti primerno objavljeno, ter tudi določeno stopnjo avtonomije pri proračunu, kar omogoča prožnost pri zaposlovanju, nagrajevanju in pridobivanju potrebnih specialističnih znanj, med drugim tudi od privatnega sektorja.

ZSDH-1 je dodatno posegel v sistemsko ureditev po ZPPOGD s tem, da je izključil uporabo tega zakona za določanje prejemkov direktorjev SDH in KAD. Takšna ureditev velja, kljub temu da namen in vloga obeh družb nista enaki⁵⁵, hkrati pa je različen način imenovanja njunih direktorjev. Za direktorje SDH velja, da jih na podlagi mednarodnega razpisa ali sodelovanja z mednarodno kadrovske agencijo imenuje nadzorni svet SDH. Direktorje KAD imenuje nadzorni svet KAD, kar stori na podlagi javnega razpisa, vendar se po zakonu ne zahteva mednarodni razpis.

Slika 5: Mejniki razvoja pri sprejemanju predpisov o prejemkih direktorjev



⁵⁵ Povezava s točko 3.2.2.d tega poročila.

3. UGOTOVITVE

3.1 Spletna raziskava o prejemkih direktorjev

Skupina družb v lasti RS in LS, ki so pri sklepanju pogodb z direktorji in določanju njihovih prejemkov zavezane spoštovati ZPPOGD, je velika in raznolika. Vključuje gospodarske družbe različnih velikosti, pravnoorganizacijskih oblik, dejavnosti, s katerimi se ukvarjajo, stopenj izpostavljenosti tržnim razmeram oziroma konkurenci (družbe na prostem trgu, družbe s posebnimi in izključnimi pravicami, družbe, ki so izvajalke gospodarskih javnih služb).

Na družbe v lasti RS in LS s seznama družb zavezanek po ZPPOGD, ki ga vodi in uporablja ministrstvo⁵⁶, smo naslovili spletno raziskavo, s pomočjo katere smo pridobili podatke, ki so služili proučitvi sistema politike prejemkov v teh družbah za obdobje, na katero se nanaša revizija. Na seznamu ministrstva je bilo 394 družb, vendar smo poziv k sodelovanju v spletni raziskavi naslovili na 352 družb, od katerih je bilo mogoče in smiselno pridobivati podatke o prejemkih direktorjev.⁵⁷

Od skupnega števila gospodarskih družb, ki so bile pozvane k sodelovanju v spletni raziskavi, se jih je odzvalo 318. Preostale družbe so sodelovanje v spletni raziskavi zavrnile iz naslednjih razlogov:

- 12 družb je menilo, da niso družbe v večinski lasti RS in/ali LS, zaradi česar niso zavezane k spoštovanju ZPPOGD;
- 19 družb je navedlo, da med letoma 2016 in 2017 niso bile poslovno aktivne, zaradi česar pri njih tudi ni bilo stroškov zaposlenih;
- 3 družbe so navedle, da njihovi direktorji s strani družbe za opravljanje svoje funkcije niso prejemali nobenih prejemkov.

Izmed prejetih odgovorov 318 družb smo izločili odgovore, ki jih ni bilo mogoče ali smiselno analizirati⁵⁸. Analiza prejetih odgovorov v okviru spletne raziskave je bila zato izvedena za 297 družb, ki so bile med letoma 2016 in 2017 zavezanke po ZPPOGD. Zaradi preveritve zanesljivosti pridobljenih podatkov smo dodatno za izbrani vzorec gospodarskih družb⁵⁹ neposredno od teh družb pridobili posamezne podatke in dokumentacijo.

⁵⁶ Izhajali smo s seznama, ki je veljal v januarju 2019 oziroma v času izvajanja spletne raziskave. O popolnosti in zanesljivosti tega seznama več v točki 3.3.1.2 tega poročila.

⁵⁷ Preostale družbe smo izločili iz spletne raziskave iz naslednjih razlogov: poslovna neaktivnost, začet postopek stečaja ali likvidacije, izbris iz sodnega registra, odsotnost stroškov dela in zaposlenih in podobno.

⁵⁸ Zaradi neobstoja pogojev za zavezanost po ZPPOGD (neposredni ali posredni večinski delež RS in/ali LS) ali nastop teh pogojev izven obdobja, na katero se nanaša revizija, ali tik ob koncu tega obdobja in izključitve uporabe ZPPOGD za posamezne družbe v večinski lasti RS (SDH, KAD in DUTB).

⁵⁹ 21 izbranih družb v lasti RS in LS.

Spletna raziskava je vključevala naslednje vsebinske sklope:

- osnovni podatki o družbi in njeni dejavnosti;
- podatki o prejemkih direktorjev in zaposlenih v družbi;
- učinki pravne ureditve po ZPPOGD;
- sodelovanje z ministrstvom;
- podatki v zvezi z vlogo upravljavca družb, ki so v upravljanju SDH, vlade ali LS, na področju prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS.

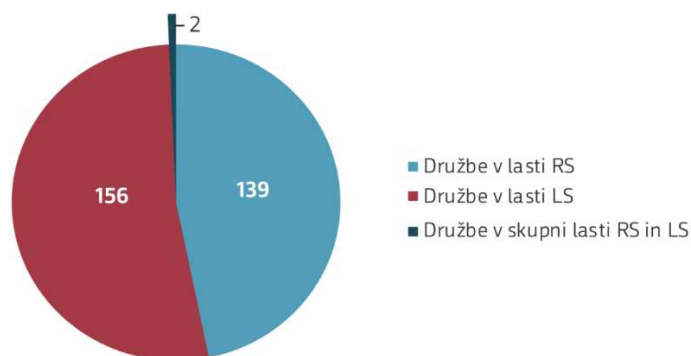
V nadaljevanju predstavljamo bistvene ugotovitve spletne raziskave. V okviru predstavitve posameznih ugotovitev je navedeno število upoštevanih (analiziranih) odgovorov družb (N), ki pa se v posameznih primerih lahko razlikuje, saj posamezne družbe niso odgovorile na vsa vprašanja ali pa so bili njihovi odgovori nejasni. Če so bili pri predstavitvi posameznih ugotovitev upoštevani odgovori na različna vprašanja in je tudi njihovo število bilo različno, sta navedena najmanjše in največje število upoštevanih odgovorov oziroma razpon tega števila (N). Pri raziskavi smo v celoti izhajali iz podatkov, ki so jih v okviru odgovorov na vprašanja spletnega vprašalnika navajale družbe.⁶⁰

3.1.1 Osnovni podatki

Osnovne značilnosti v spletni raziskavi zajetih družb so bile naslednje⁶¹:

- **Lastniška struktura:** 139 družb (47 odstotkov) je bilo v (ne)posredni lasti RS, medtem ko jih je 156 (52 odstotkov) bilo v (ne)posredni lasti LS. 2 družbi sta bili takšni, da sta v svoji lastniški strukturi imeli (ne)posredno deleže tako RS kot tudi LS.⁶²

Slika 6: Število družb glede na lastniško strukturo



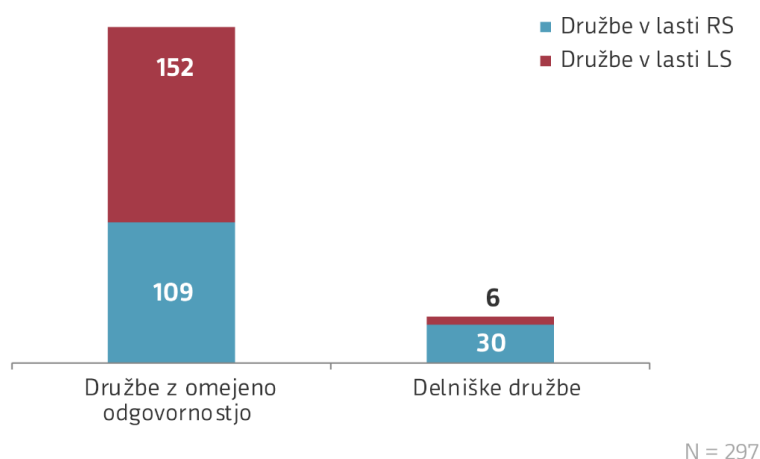
⁶⁰ Izjemoma smo preverili navedbe, kadar so bile te nejasne ali so bili odgovori protislovni in je bila lahko izvedena primerjava podatkov iz javnih evidenc, če so te obstajale. V nasprotnem primeru takšni odgovori družb pri analizi niso bili upoštevani.

⁶¹ Vsi prikazani podatki veljajo za obdobje med letoma 2016 in 2017. Če ni posebej navedeno, na katero leto se podatek nanaša, gre za povprečno vrednost med letoma 2016 in 2017.

⁶² V nadaljnjih grafičnih prikazih bomo razlikovali zgolj med družbami v lasti RS (te so označene z RS) in družbe v lasti LS (te so označene z LS). Obe družbi, ki sta v skupni lasti RS in LS, smo zaradi večjega (relativnega) deleža LS v njihovi lastniški strukturi in z namenom poenostavitve grafičnih prikazov šteli med družbe v lasti LS.

- **Statusna oblika:** 261 družb (87,9 odstotka) je imelo statusno obliko družbe z omejeno odgovornostjo (d. o. o.), 36 družb (12,1 odstotka) pa je poslovalo v obliki delniške družbe (d. d.). Družbe z omejeno odgovornostjo so bile večinoma v lasti LS (58,2 odstotka), delniške družbe pa nasprotno pretežno v lasti RS (83,3 odstotka).

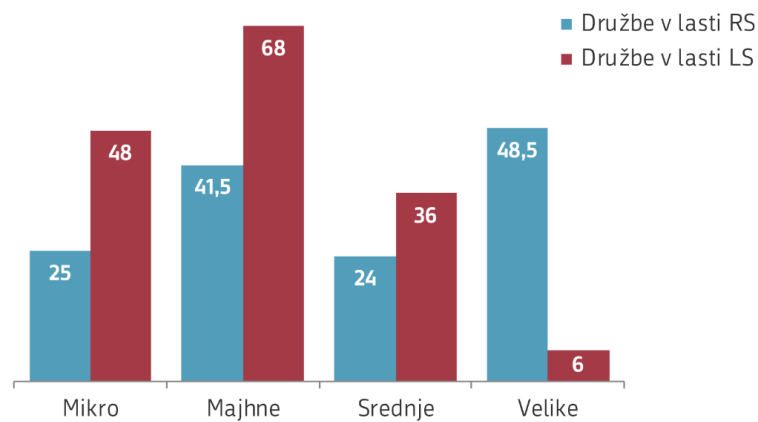
Slika 7: Število družb v lasti RS in LS glede na njihovo statusno obliko



- **Velikost:** 73 izmed vseh družb (24,6 odstotka) je spadalo med mikro družbe, 109,5 družbe (36,9 odstotka) med majhne družbe, 60 družb (20,2 odstotka) med srednje velike družbe in 54,5 družbe (18,4 odstotka) med velike družbe.⁶³ Pri družbah, ki so bile v lasti LS, je opazno, da največji delež predstavljajo majhne družbe (43 odstotkov), medtem ko so pri družbah v lasti RS največji delež predstavljale velike družbe (34,9 odstotka).

⁶³ V skladu s 55. členom ZGD-1 se družbe razvrščajo na mikro, majhne, srednje in velike družbe z uporabo naslednjih meril na bilančni presečni dan letne bilance stanja: povprečno število delavcev v poslovnem letu, čisti prihodki od prodaje in vrednost aktive. Mikro družba je tako družba, ki izpolnjuje 2 od teh meril: povprečno število delavcev v poslovnem letu ne presega 10, čisti prihodki od prodaje ne presegajo 700.000 evrov in vrednost aktive ne presega 350.000 evrov. Majhna družba je družba, ki ni mikro družba in izpolnjuje 2 od teh meril: povprečno število delavcev v poslovnem letu ne presega 50, čisti prihodki od prodaje ne presegajo 8.000.000 evrov in vrednost aktive ne presega 4.000.000 evrov. Srednja družba je družba, ki ni mikro ali majhna družba in izpolnjuje 2 od teh meril: povprečno število delavcev v poslovnem letu ne presega 250, čisti prihodki od prodaje ne presegajo 40.000.000 evrov in vrednost aktive ne presega 20.000.000 evrov. Velika družba je družba, ki ni mikro družba, majhna družba ali srednja družba.

Slika 8: Število družb v lasti RS in LS glede na njihovo velikost

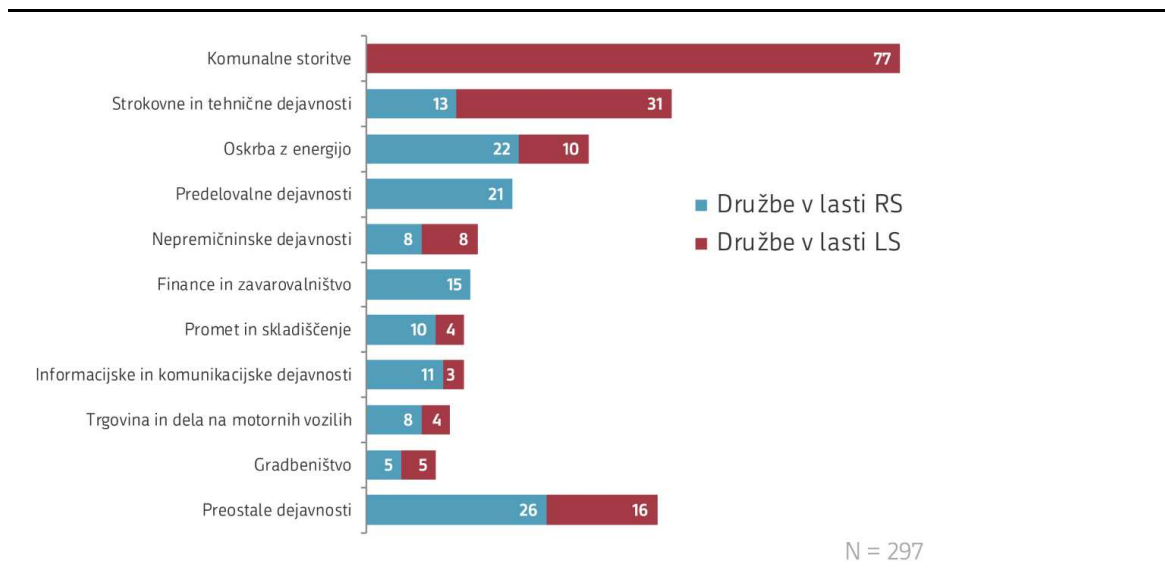


N = 297

- **Vrsta dejavnosti:** največji delež družb (77 družb oziroma 25,9 odstotka) je kot glavno dejavnost navedlo komunalne storitve (razred E – oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja), sledi 44 družb (14,8 odstotka) s področja strokovnih in tehničnih dejavnosti (razred M – strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti), 32 družb (10,8 odstotka) z dejavnostjo s področja oskrbe z energijo (razred D – oskrba z električno energijo, plinom in paro), 21 družb (7,1 odstotka), ki izvajajo predelovalne dejavnosti (razred C), 16 družb (5,4 odstotka) z dejavnostjo na področju nepremičnin (razred L – poslovanje z nepremičninami) in 15 družb (5,1 odstotka) z dejavnostjo na področju financ in zavarovalništva (razred K).⁶⁴ Med preostalimi pomembnejšimi dejavnostmi, s katerimi se je ukvarjalo 92 družb (31 odstotkov), so promet in skladiščenje (14 družb – razred H), informacijske in komunikacijske dejavnosti (14 družb – razred J), trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil (12 družb – razred G) in gradbeništvo (10 družb – razred F).

⁶⁴ Družbe so vpisale podatek o glavni dejavnosti, ki je bila vpisana v sodni register in s katero se je družba dejansko ukvarjala, z navedbo šifre dejavnosti, ki izhaja iz standardne klasifikacije dejavnosti glede na Uredbo o standardni klasifikaciji dejavnosti (Uradni list RS, št. 69/07, 17/08).

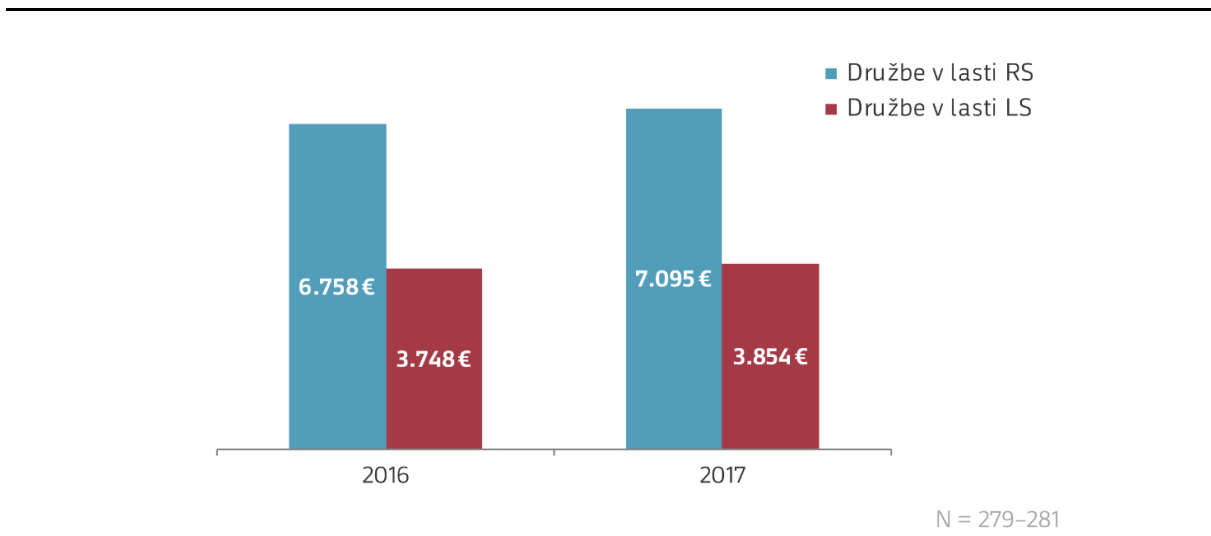
Slika 9: Število družb v lasti RS in LS glede na dejavnosti, ki jih izvajajo



3.1.2 Osnovno plačilo

Direktorji družb v lasti RS so prejeli povprečno mesečno osnovno plačilo⁶⁵, ki je v letu 2016 znašalo 6.758 evrov, v letu 2017 pa 7.095 evrov. V družbah v lasti LS je povprečno mesečno osnovno plačilo znašalo 3.748 evrov, v letu 2017 pa 3.854 evrov. Navedeno pomeni, da so v obeh letih direktorji družb v lasti RS prejeli povprečno mesečno osnovno plačilo, ki je bilo za 82,3 odstotka višje od istega plačila direktorjev družb v lasti LS. Pri določanju mesečnega osnovnega plačila se je 46 odstotkov družb v lasti RS in LS odločilo za uporabo najvišjega možnega mnogokratnika glede na določbe ZPPOGD in uredbe o razmerjih prejemkov.

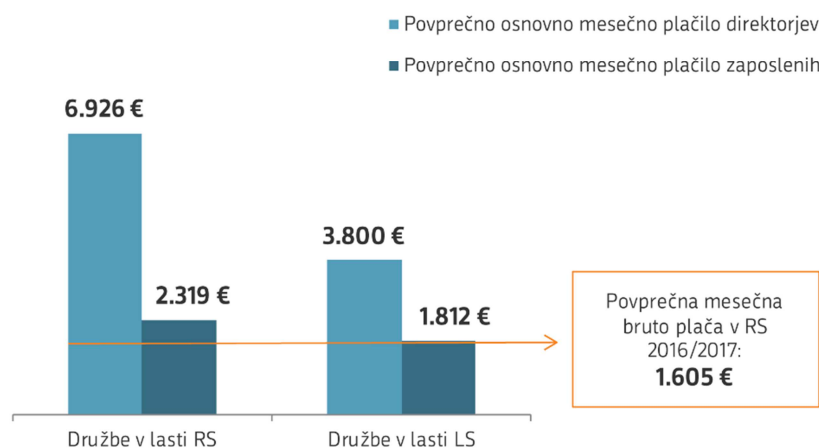
Slika 10: Povprečno mesečno osnovno plačilo direktorjev družb v lasti RS in LS



⁶⁵ Vsi zneski prejemkov direktorjev so v poročilu prikazani kot bruto zneski.

Povprečno mesečno osnovno plačilo direktorjev družb v lasti RS je med letoma 2016 in 2017 znašalo 6.926 evrov, medtem ko so povprečne plače zaposlenih v teh družbah 3-krat nižje in so znašale 2.319 evrov. Direktorji družb v lasti LS so med letoma 2016 in 2017 v povprečju prejeli 3.800 evrov mesečnega osnovnega plačila. Plače zaposlenih v družbah v lasti LS so bile v tem času 2-krat nižje in so v povprečju znašale 1.812 evrov mesečno. Povprečna mesečna plača vseh zaposlenih v RS je po javno objavljenih podatkih Statističnega urada Republike Slovenije v tem času znašala 1.606 evrov.⁶⁶

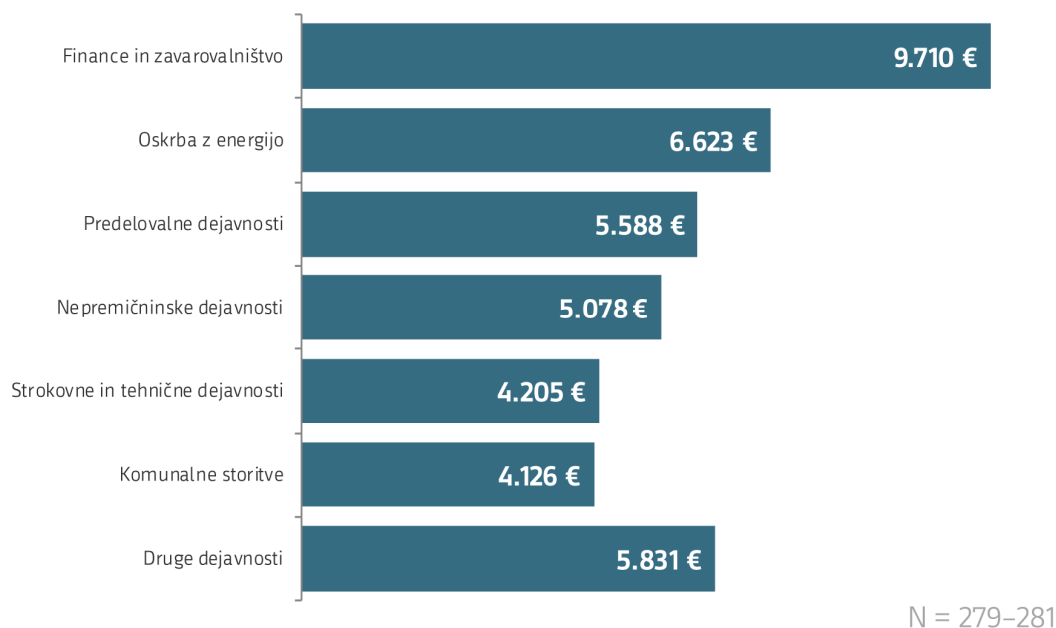
Slika 11: Primerjava povprečnih mesečnih osnovnih plačil direktorjev v družbah v lasti RS in LS s povprečnimi plačami zaposlenih v teh družbah ter povprečno plačo zaposlenih v državi



Najvišje mesečno osnovno plačilo (v povprečju 9.710 evrov) so prejeli direktorji družb v lasti RS in LS, ki delujejo na področju financ in zavarovalništva. Sledili so direktorji družb, ki delujejo na področju oskrbe z energijo (v povprečju 6.623 evrov) in predelovalnih dejavnosti (v povprečju 5.588 evrov).

⁶⁶ [URL: https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc__07_trg_dela__10_place__02_07726_kaz_place/0772610S.px/table/tableViewLayout2/], 1. 4. 2020.

Slika 12: Povprečno mesečno osnovno plačilo direktorjev družb v lasti RS in LS glede na dejavnost

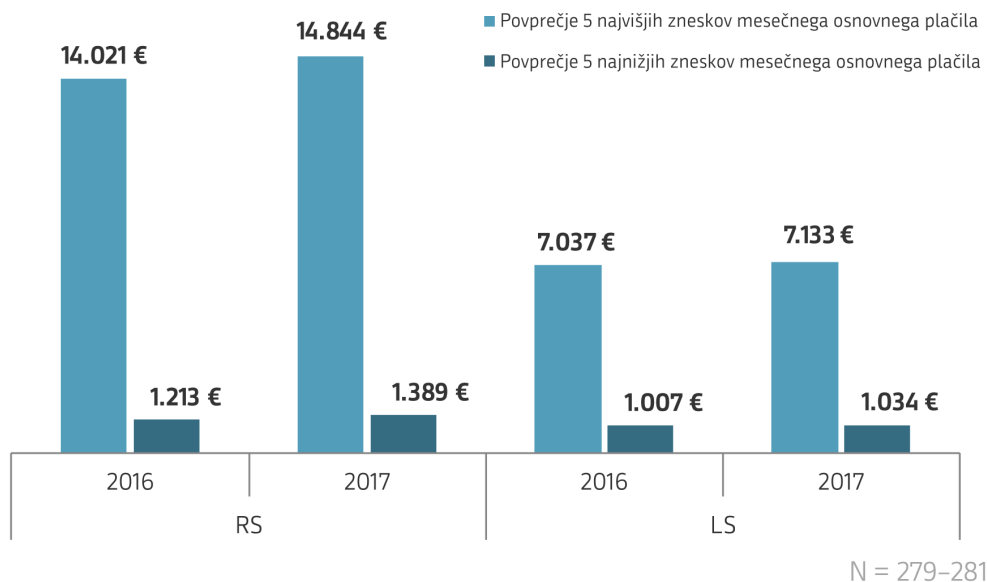


5 najboljše plačanih direktorjev družb v lasti RS je v povprečju prejelo 14.433 evrov mesečnega osnovnega plačila⁶⁷, kar je 11-krat več od 5 najslabše plačanih direktorjev družb v lasti RS, ki so v povprečju iz tega naslova prejeli 1.301 evro. Na lokalni ravni je 5 najboljše plačanih direktorjev v družbah v lasti LS v povprečju prejelo mesečno osnovno plačilo v znesku 7.085 evrov⁶⁸, medtem ko je 5 najslabše plačanih direktorjev v povprečju prejelo mesečno osnovno plačilo v znesku 1.021 evrov.

⁶⁷ Najvišje mesečno osnovno plačilo direktorja družbe v lasti RS je v letu 2016 znašalo 15.536 evrov, v letu 2017 pa 16.275 evrov.

⁶⁸ Najvišje mesečno osnovno plačilo direktorja družbe v lasti LS je v letih 2016 in 2017 znašalo 8.855 evrov.

Slika 13: Povprečje 5 najvišjih in najnižjih zneskov mesečnega osnovnega plačila direktorjev družb v lasti RS in LS



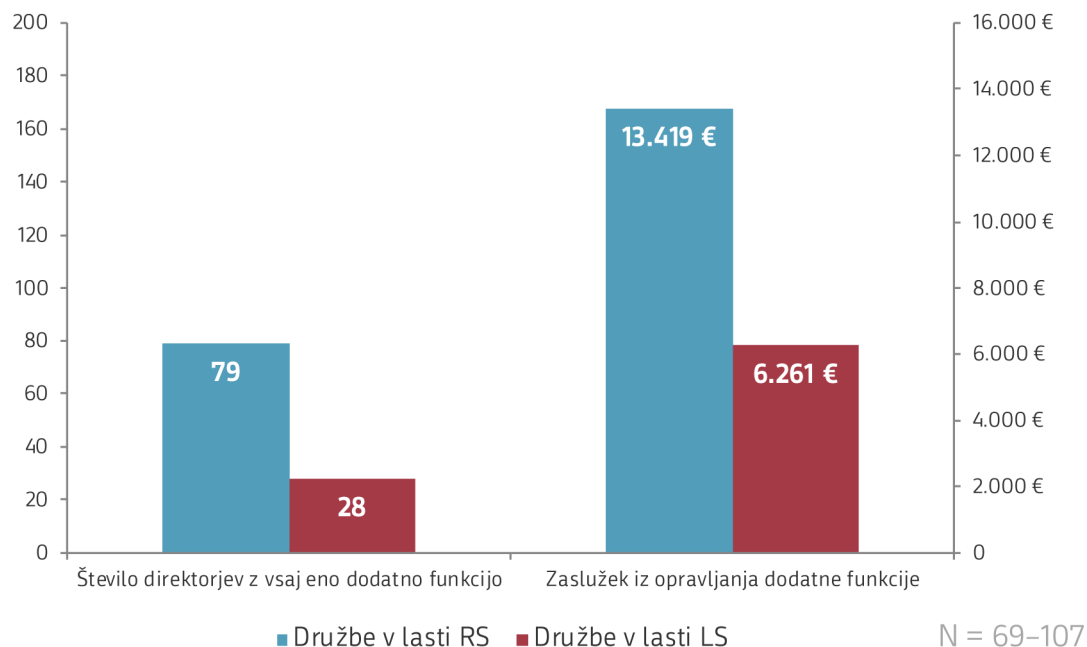
27 direktorjev v letu 2016 in 33 v letu 2017 je svojo funkcijo v družbah v lasti RS in LS opravljalo, ne da bi za to od družbe prejeli plačilo. V letu 2016 je bilo 5, v letu 2017 pa 6 direktorjev, ki so jim družbe v lasti RS in LS za opravljanje svoje funkcije izplačevale plačilo, ki je bilo nižje od zakonsko določenega zneska minimalnega osnovnega plačila v tem obdobju.

Direktorji družb v lasti RS in LS so dodatne prejemke ustvarjali tudi z opravljanjem dodatnih nadzornih in/ali poslovnih funkcij v drugih gospodarskih družbah. Število direktorjev, ki so med letoma 2016 in 2017 opravljali vsaj eno dodatno nadzorno ali poslovno funkcijo, je bilo med družbami v lasti RS 79 in med družbami v lasti LS 28.⁶⁹ Povprečen dodaten zaslužek direktorjev iz tega naslova je v enakem obdobju na letni ravni znašal 11.663 evrov.⁷⁰ 54 družb, katerih direktorji so po njihovih podatkih v spletni raziskavi opravljali dodatne nadzorne ali poslovne funkcije, ni razkrilo prejemkov direktorjev iz tega naslova.

⁶⁹ 2 izmed direktorjev sta – ob svoji funkciji v družbi v lasti RS in LS – v drugih gospodarskih družbah opravljala 5 dodatnih poslovnih funkcij oziroma 2 dodatni poslovni in 3 nadzorne funkcije.

⁷⁰ Izmed direktorjev so v povprečju 3 najboljše plačani direktorji na ta način prejeli vsak po dodatnih 40.082 evrov na leto.

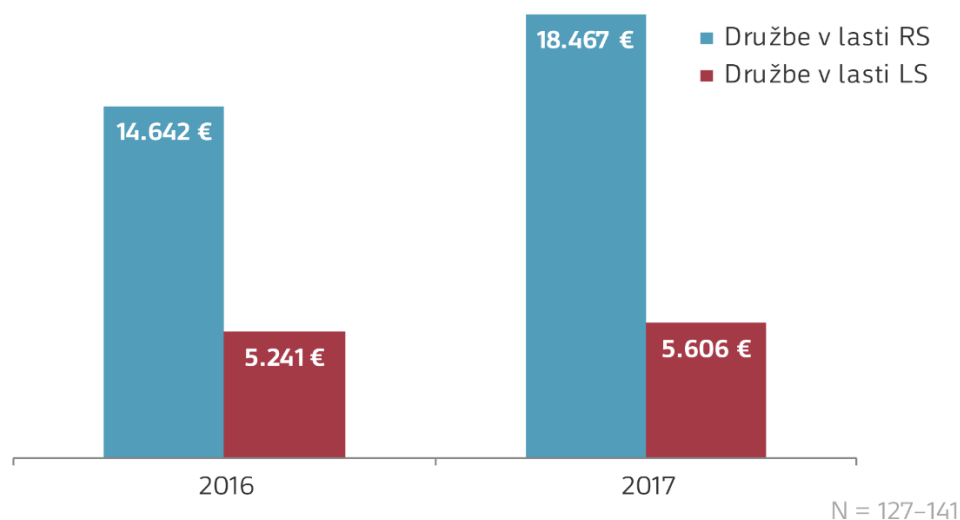
Slika 14: Število direktorjev družb v lasti RS in LS z vsaj eno dodatno (nadzorno ali poslovodno) funkcijo in povprečen (letni) zaslužek posameznega direktorja iz opravljanja dodatnih funkcij



3.1.3 Spremenljivi prejemek

V letu 2016 je bilo med družbami v lasti RS in LS 127 (42,7 odstotka), v letu 2017 pa 141 (47,5 odstotka) takšnih, ki so direktorjem izplačevale spremenljivi del plačila za uspešnost poslovanja (spremenljivi prejemek). Vrednost spremenljivega prejemka je pri direktorjih družb v lasti RS znašala v letu 2016 povprečno 14.642 evrov in v letu 2017 povprečno 18.467 evrov. Pri direktorjih družb v lasti LS je bil ta prejemek 3-krat nižji, saj je v letu 2016 znašal povprečno 5.241 evrov in v letu 2017 povprečno 5.606 evrov.

Slika 15: Povprečna višina (letnega) spremenljivega prejemka med direktorji družb v lasti RS in LS

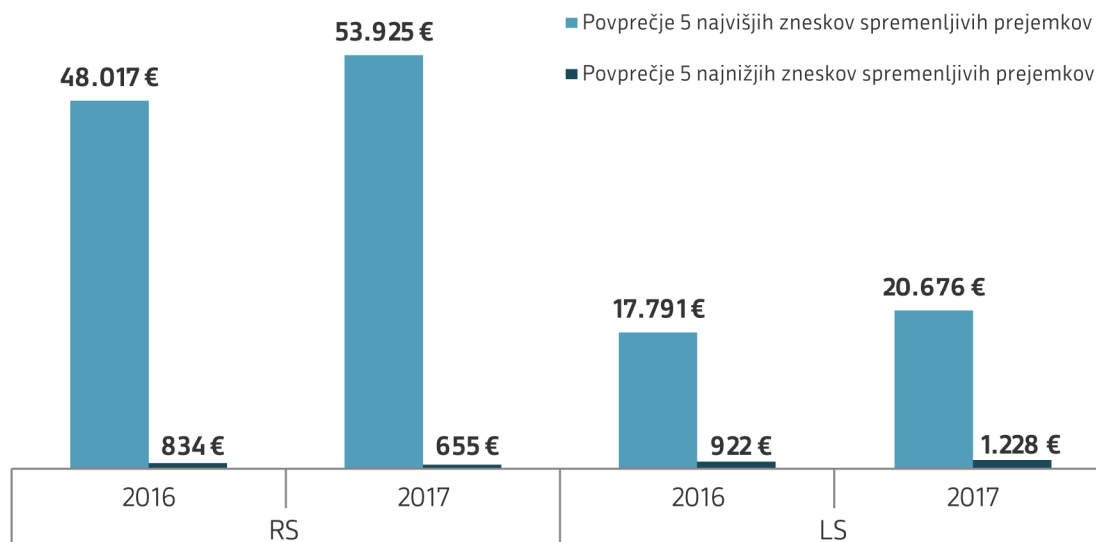


5 direktorjev, ki so v družbah v lasti RS prejeli najvišji spremenljivi prejemek, je iz tega naslova v letu 2016 prejelo povprečno 48.017 evrov in v letu 2017 povprečno 53.925 evrov.⁷¹ 5 direktorjev družb v lasti LS, ki so prejeli najvišji spremenljivi prejemek, je v letu 2016 prejelo v povprečju 17.791 evrov in v letu 2017 v povprečju 20.676 evrov.⁷² Direktorji 5 družb v lasti RS in LS z najnižjimi spremenljivimi prejemki so med letoma 2016 in 2017 prejeli v povprečju 910 evrov tega prejemka.

⁷¹ Najvišji spremenljivi prejemek direktorja med družbami v lasti RS je v letu 2016 znašal 61.500 evrov, v letu 2017 pa 61.800 evrov.

⁷² Najvišji spremenljivi prejemek direktorja med družbami v lasti LS je v letu 2016 znašal 34.837 evrov, v letu 2017 pa 43.617 evrov.

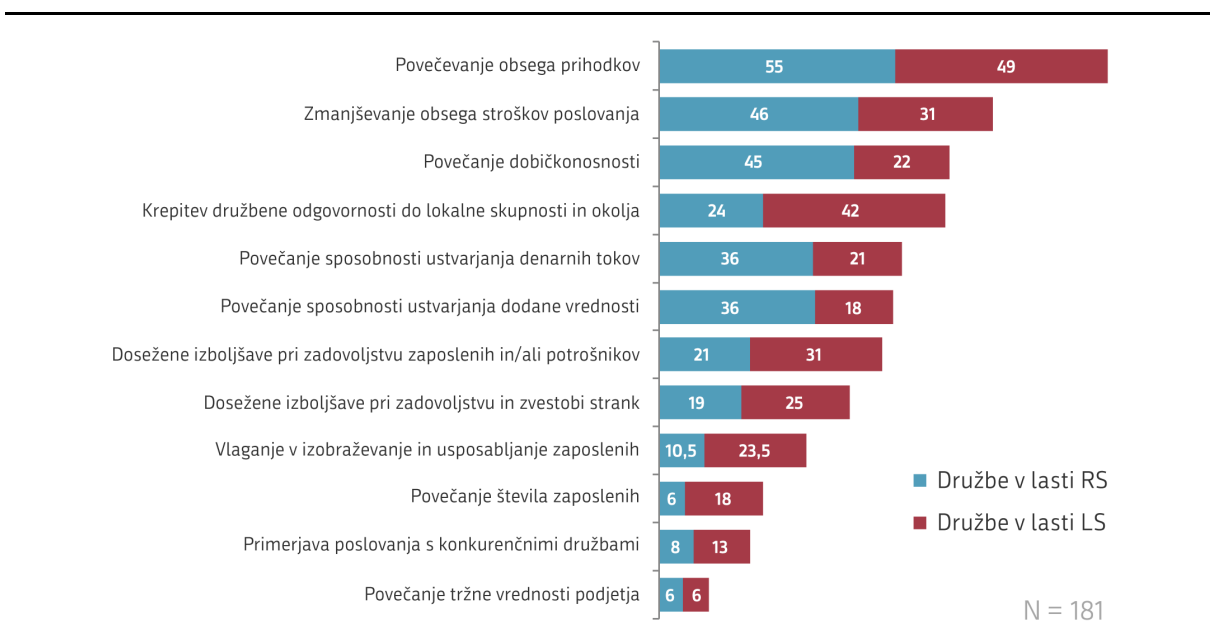
Slika 16: Povprečje 5 najvišjih in najnižjih zneskov (letnih) spremenljivih prejemkov, ki so bili izplačani direktorjem družb v lasti RS in LS



N = 127–141

Najpogostejše uporabljena merila uspešnosti za izplačilo spremenljivega prejemka med družbami v lasti RS in LS so bila povečevanje obsega prihodkov (35 odstotkov družb), zmanjševanje obsega stroškov poslovanja (26 odstotkov družb), povečanje dobičkonosnosti (23 odstotkov družb), krepitev družbene odgovornosti do lokalne skupnosti in okolja (22 odstotkov družb), povečanje sposobnosti ustvarjanja denarnih tokov (19 odstotkov družb), povečanje sposobnosti ustvarjanja dodane vrednosti (18 odstotkov družb), dosežene izboljšave pri zadovoljstvu zaposlenih in/ali strank (17 odstotkov družb), dosežene izboljšave pri zadovoljstvu in zvestobi strank (15 odstotkov družb) in podobno.

Slika 17: Najpogostejše uporabljena merila uspešnosti za izplačilo spremenljivega prejemka direktorjem med družbami v lasti RS in LS



3.1.4 Druge oblike prejemkov

3.1.4.1 Bonitete in druge pravice

Družbe v lasti RS in LS so svojim direktorjem zagotavljale različne bonitete oziroma druge pravice, ki so bile povezane z opravljanjem njihove funkcije:

- *dodatna zdravstvena in socialna zavarovanja*⁷³ je zagotavljalo 41 odstotkov družb in so za posameznega direktorja na letni ravni vrednostno znašala v povprečju 3.978 evrov med družbami v lasti RS in 1.334 evrov med družbami v lasti LS⁷⁴;
- *zasebno uporabo službenega vozila* je zagotavljalo 35 odstotkov družb, pri čemer je za posameznega direktorja vrednost te bonitete na letni ravni znašala v povprečju 3.789 evrov med družbami v lasti RS in 3.752 evrov med družbami v lasti LS⁷⁵;
- *preventivne zdravstvene preglede* je zagotavljalo 22 odstotkov družb, pri čemer je za posameznega direktorja vrednost te bonitete na letni ravni znašala v povprečju 727 evrov med družbami v lasti RS in 770 evrov med družbami v lasti LS⁷⁶;

⁷³ Življenjsko in nezgodno zavarovanje, dodatno pokojninsko in rentno zavarovanje.

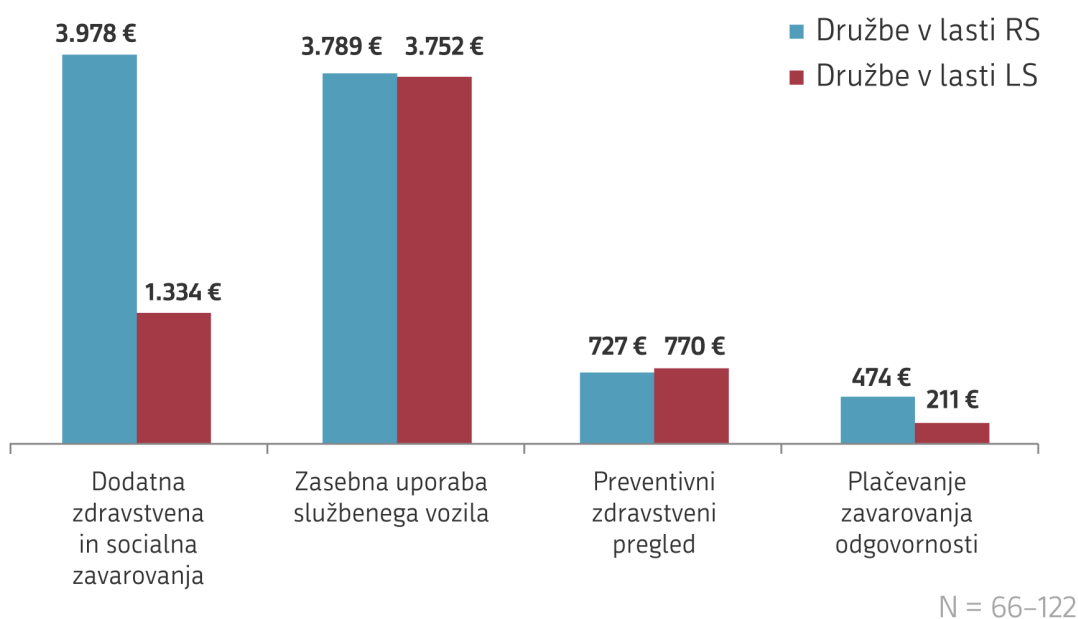
⁷⁴ Najvišja letna vrednost dodatnih socialnih zavarovanj je za posameznega direktorja znašala 49.963 evrov med družbami v lasti RS in 4.334 evrov med družbami v lasti LS.

⁷⁵ Najvišja letna vrednosti bonitete službenega vozila za zasebno uporabo je za posameznega direktorja znašala 11.208 evrov med družbami v lasti RS in 14.223 evrov med družbami v lasti LS.

⁷⁶ Najvišja letna vrednosti preventivnega zdravstvenega pregleda je za posameznega direktorja znašala 2.000 evrov med družbami v lasti RS in 2.029 evrov med družbami v lasti LS.

- *plačevanje zavarovanja odgovornosti* je zagotavljalo 21 odstotkov družb, ki so za posameznega direktorja na letni ravni vrednostno znašala v povprečju 474 evrov med družbami v lasti RS in 211 evrov med družbami v lasti LS⁷⁷;
- *druge bonitete* je zagotavljal manjši delež družb v lasti RS in LS, mednje pa sodijo plačilo članarine za članstva v stanovskih in strokovnih združenjih, uporaba počitniških kapacitet, potovanje s šoferjem, investicijsko zavarovanje, zdravstvena asistenca v tujini in podobno.

Slika 18: Najbolj pogoste bonitete direktorjev družb v lasti RS in LS ter njihove povprečne letne vrednosti

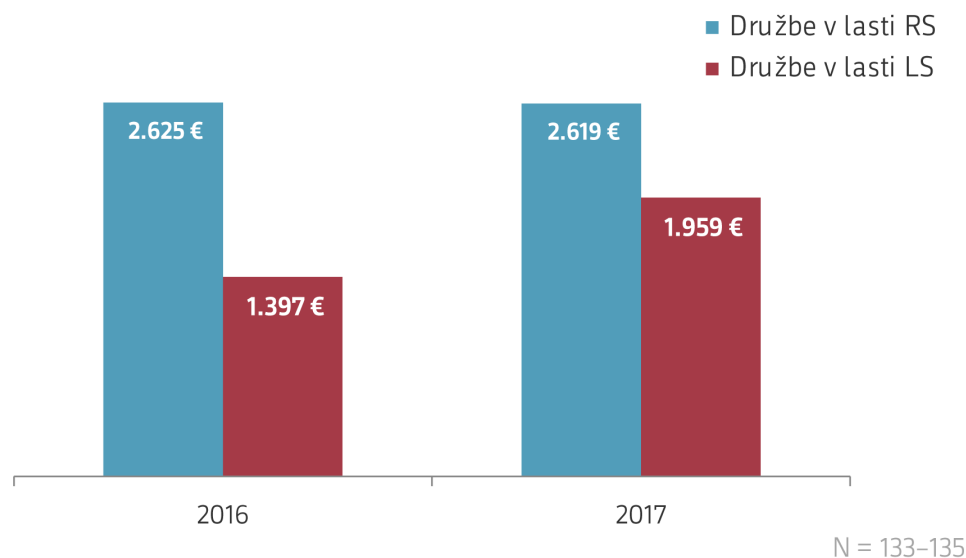


Kot posebno drugo pravico, ki je bila na voljo večini direktorjev družb v lasti RS in LS (52 odstotkov družb), izpostavljamo pravico do uporabe službene plačilne kartice. Povprečni letni strošek uporabe službene plačilne kartice je med letoma 2016 in 2017 pri direktorjih družb v lasti RS znašal 2.622 evrov in pri direktorjih družb v lasti LS 1.678 evrov.⁷⁸

⁷⁷ Najvišja letna vrednost za plačevanje zavarovanja odgovornosti je za posameznega direktorja znašala 6.000 evrov med družbami v lasti RS in 919 evrov med družbami v lasti LS.

⁷⁸ Najvišji letni strošek uporabe plačilne kartice je na posameznega direktorja med družbami v lasti RS znašal 29.768 evrov in med družbami v lasti LS 33.908 evrov.

Slika 19: Povprečni letni strošek uporabe službene plačilne kartice direktorjev družb v lasti RS in LS

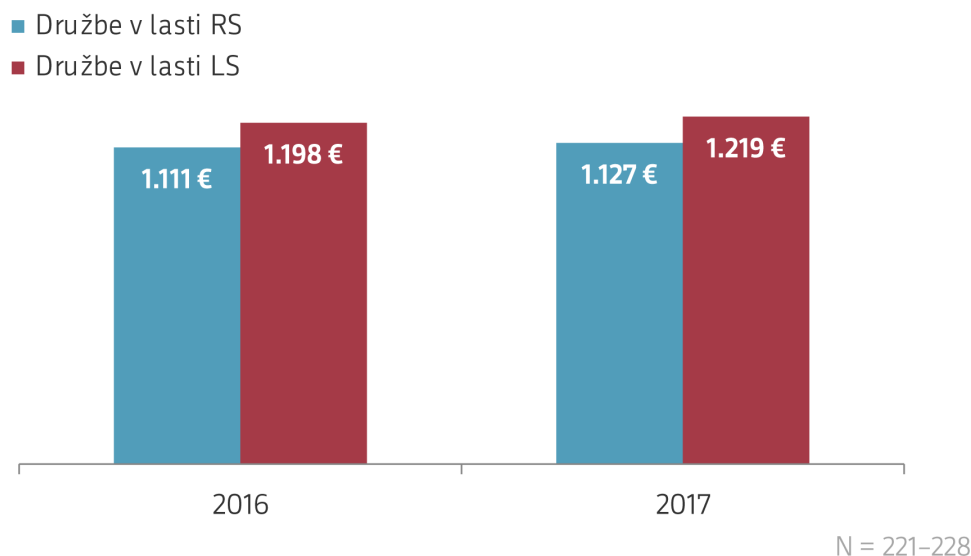


3.1.4.2 Regres

Večina družb v lasti RS in LS (77,9 odstotka) je direktorjem za leti 2016 in 2017 izplačala regres.⁷⁹ Izplačan regres direktorjev je med družbami v lasti RS znašal v letu 2016 povprečno 1.111 evrov, v letu 2017 pa 1.127 evrov. Direktorji družb v lasti LS so v letu 2016 prejeli povprečno 1.198 evrov, v letu 2017 pa 1.219 evrov regresa. V okviru spletne raziskave je bilo 7 družb, ki so navedle, da so direktorjem izplačale regres, vendar niso razkrile zneskov izplačanega regresa.

⁷⁹ V letu 2016 je bilo takšnih družb 228, v letu 2017 pa 235. O upravičenosti izplačila regresa direktorjem družb v lasti RS in LS več v točki 3.3.5.2 tega poročila.

Slika 20: Povprečna višina izplačanega regresa direktorjem družb v lasti RS in LS



5 družb v lasti RS, katerih direktorji so prejeli najvišji regres, je v letu 2016 povprečno izplačalo 1.974 evrov, v letu 2017 pa 1.936 evrov regresa.⁸⁰ Pri 5 družbah v lasti LS⁸¹, katerih direktorji so prejeli najvišji regres, so ta izplačila v letu 2016 znašala v povprečju 8.955 evrov, leta 2017 pa 9.101 evro.⁸²

3.1.4.3 Dodatki k plači in drugi prejemki po Zakonu o delovnih razmerjih oziroma kolektivnih pogodbah

Nekatere družbe v lasti RS in LS (12,6 odstotka) so direktorjem v letih 2016 in 2017 izplačevale dodatke k plači in druge prejemke po Zakonu o delovnih razmerjih⁸³ (v nadaljevanju: ZDR-1) oziroma kolektivnih pogodbah.⁸⁴ Med družbami v lasti RS so tovrstni prejemki direktorjev znašali v letu 2016 v povprečju 6.586 evrov, v letu 2017 pa 3.895 evrov. Družbe v lasti LS so direktorjem v povprečju k plači na ta način izplačale dodatnih 1.766 evrov v letu 2016 in 2.461 evrov v letu 2017.⁸⁵ 18 družb je razkrilo, da so direktorjem izplačale tovrstne prejemke, vendar niso razkrile njihovih zneskov.

⁸⁰ Najvišji regres med direktorji družb v lasti RS je v letu 2016 znašal 2.180 evrov, v letu 2017 pa 1.936 evrov.

⁸¹ Gre za 5 direktorjev družb v lasti LS.

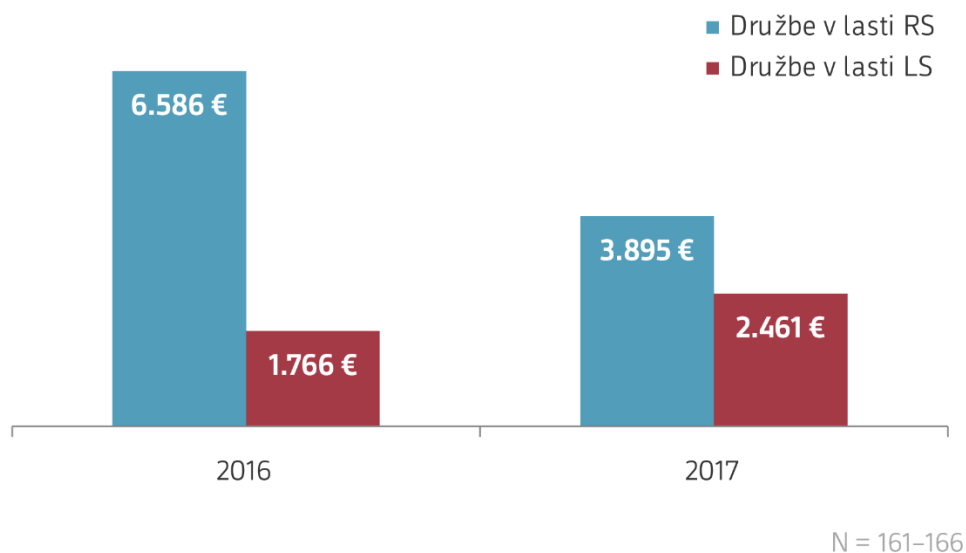
⁸² Med družbami v lasti LS je najvišji regres v letu 2016 znašal 10.438 evrov, v letu 2017 pa 10.608 evrov.

⁸³ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.), 52/16.

⁸⁴ V letu 2016 je bilo takšnih družb 35, v letu 2017 pa 40. O upravičenosti izplačila dodatkov k plači direktorjev družb v lasti RS in LS več v točki 3.3.5.1 tega poročila.

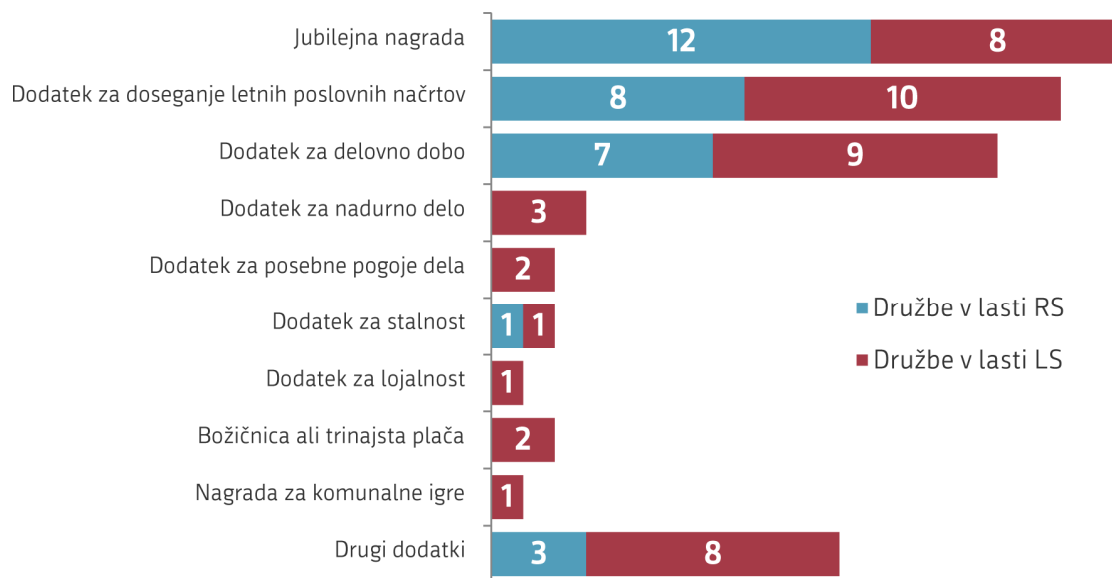
⁸⁵ Najvišji dodatki k plači na letni ravni so na posameznega direktorja med družbami v lasti RS znašali 29.955 evrov in med družbami v lasti LS 12.876 evrov.

Slika 21: Povprečna višina izplačanih dodatkov k plači in drugih prejemkov direktorjem po ZDR-1 oziroma kolektivnih pogodbah



Med najpogostejšimi razlogi za izplačilo teh prejemkov direktorjem so bili izplačilo jubilejne nagrade (20 družb), dodatek za doseganje ali preseganje poslovnih načrtov (18 družb) in dodatek za delovno dobo (16 družb). Med drugimi tovrstnimi prejemki so bili na primer nagrada za uspešnost, božičnica, trinajsta plača, solidarnostna pomoč za dolgotrajno bolniško odsotnost ali hudo bolezen in nagrada za komunalne igre.

Slika 22: Vrste dodatkov k plači in drugih prejemkov direktorjev po ZDR-1 oziroma kolektivnih pogodbah



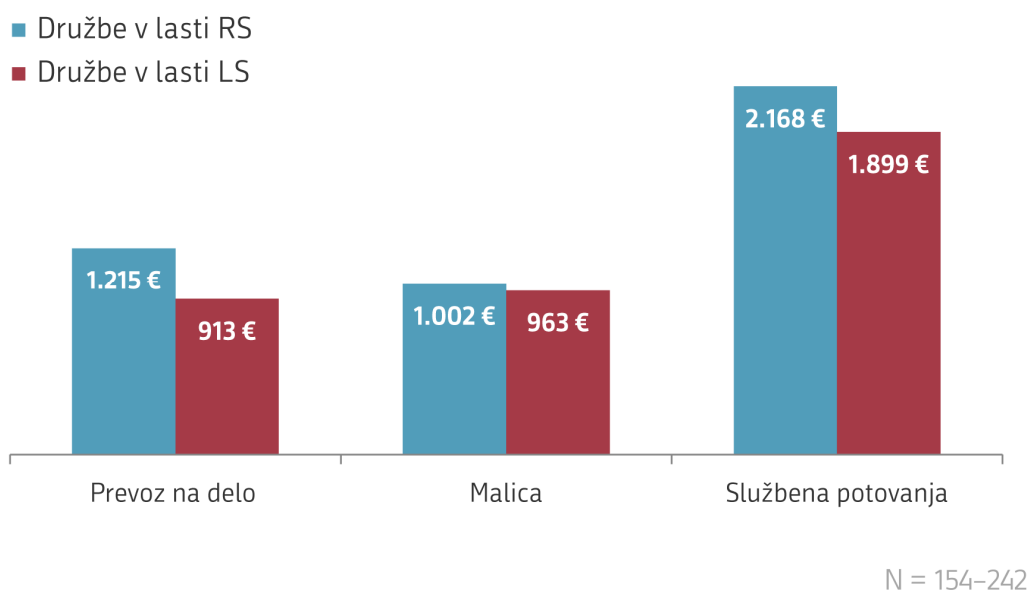
N = 41–47

3.1.4.4 Povračila stroškov v zvezi z delom

Pomemben delež družb v lasti RS in LS je direktorjem med letoma 2016 in 2017 izplačeval povračila stroškov za prevoz na delo (53 odstotkov), malico (80,8 odstotka) in službena potovanja⁸⁶ (74,7 odstotka). Družbe v lasti RS so v povprečju kot povračilo stroškov za prevoz na delo direktorjem izplačale 1.215 evrov na leto in kot povračilo stroškov za malico 1.002 evra na leto. Direktorji družb v lasti LS so letno v povprečju prejeli 913 evrov za stroške prevoza na delo in 964 evrov za stroške malice. Iz naslova stroškov službenih potovanj direktorjev so družbe v lasti RS povprečno izplačale 2.168 evrov letno, družbe v lasti LS pa 1.899 evrov.

⁸⁶ Povračila stroškov letalskih kart, nočitev, dnevnih in drugih stroškov v zvezi s službenimi potovanji.

Slika 23: Povprečna višina povračil stroškov za prevoz na delo, malico in službena potovanja



Najvišje povračilo stroškov za prevoz na delo med direktorji družb v lasti RS je znašalo 8.900 evrov letno in med direktorji družb v lasti LS 4.524 evrov letno. Iz naslova povračil stroškov za malico so najvišje izplačani zneski med direktorji družb v lasti RS znašali 2.159 evrov letno in med direktorji družb v lasti LS 1.817 evrov letno. Za stroške službenih potovanj je bilo med družbami v lasti RS odšteti največ 40.734 evrov letno na posameznega direktorja in med družbami v lasti LS 11.970 evrov.

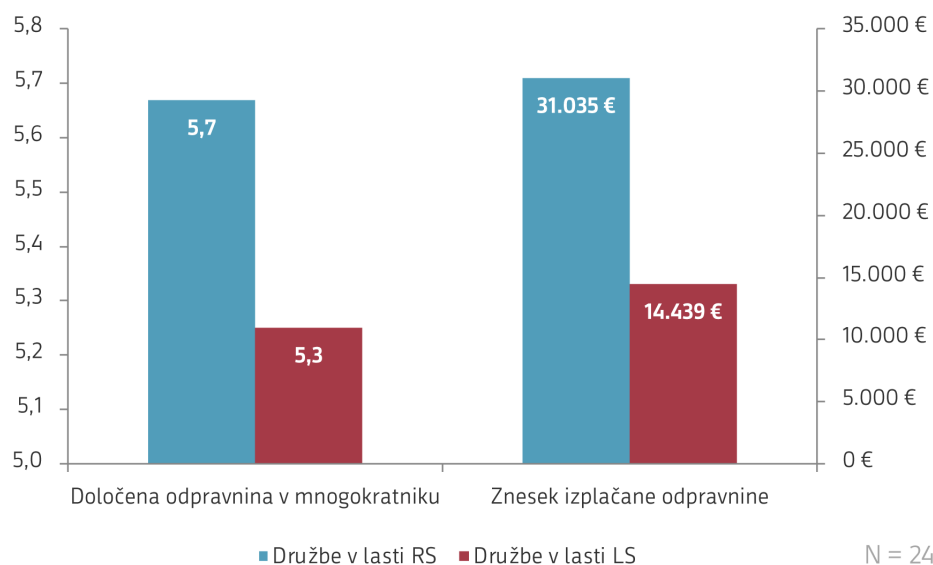
3.1.4.5 Odpravnina

Direktorji družb v lasti RS in LS so imeli za predčasno prenehanje mandata povečini (67,6 odstotka družb) dogovorjeno denarno nadomestilo v obliki odpravnine. Pogodbeno določena odpravnina je v povprečju znašala 5,5 mesečnega osnovnega plačila direktorjev. Večina družb v lasti RS in LS, ki je za svoje direktorje v pogodbah predvidela odpravnine (71 odstotkov), je določila najvišjo zakonsko dopustno odpravnino v višini 6 mesečnega osnovnega plačila.

Direktorjem je med letoma 2016 in 2017 izplačalo odpravnino 24 družb. Povprečen znesek izplačane odpravnine je med družbami v lasti RS znašal 31.035 evrov in med družbami v lasti LS 14.439 evrov.⁸⁷ Najpogostejši razlog za izplačilo odpravnine je bilo predčasno prenehanje mandata na podlagi sklenjenega sporazuma (63 odstotkov primerov).

⁸⁷ V družbah v lasti RS je bila najvišja izplačana odpravnina 76.055 evrov in najnižja 1.253 evrov, medtem ko je bila v družbah v lasti LS najvišja izplačana odpravnina 25.098 evrov in najnižja 5.871 evrov.

Slika 24: Povprečna višina pogodbeno določene in izplačane odpravnine direktorjev družb v lasti RS in LS



3.2 Ureditev prejemkov direktorjev

Preverili smo, ali je bila vlada učinkovita pri urejanju prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti RS in LS. Pri tem smo iskali odgovore na naslednja vprašanja:

- *ali je vlada strateško uredila prejemke direktorjev družb v lasti RS in LS:*
 - ali je vlada spremljala in posodabljala izhodišča za politiko prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS, ki določajo cilje RS in LS, upoštevajo aktualno makroekonomsko situacijo in strategijo upravljanja kapitalskih naložb države;
 - ali je vlada določila okvire za razmerja med plačami direktorjev družb v lasti RS in LS (na primer opredelila razmerja med plačami funkcionarjev RS ali LS in direktorjev tistih družb v lasti RS in LS, ki izvajajo gospodarske javne službe in/ali so nosilke posebnih (izključnih) pravic in ne delujejo pretežno na trgu);
- *ali je vlada zagotovila spremljanje in posodabljanje predpisov v zvezi s prejemki direktorjev družb v lasti RS in LS:*
 - ali je vlada prek pristojnih ministrstev zagotovila spremljanje učinkov obstoječih predpisov v zvezi s prejemki in njihovo posodabljanje na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja;
 - ali je vlada pri spremljanju in posodabljanju predpisov v zvezi s prejemki zagotovila upoštevanje pravil EU, OECD in priporočil stanovskih organizacij v RS na tem področju;
- *ali je vlada vzpostavila pogoje za izdajo soglasij k politikam prejemkov direktorjev družb v primeru, če se te razlikujejo od določil ZPPOGD:*
 - ali je vlada določila postopke, odgovorne osebe in sodila za odločanje glede izdaje predhodnih soglasij k politikam prejemkov družb, ki jih lahko pripravi SDH v primeru, če želi v posamezni družbi uveljaviti drugačno politiko prejemkov, kot jo določa ZPPOGD;
- *ali je vlada v vlogi skupščine spremljala izvajanje politik prejemkov direktorjev v družbah, s katerimi sama upravlja, zanje po potrebi podala dodatne usmeritve in določila politike prejemkov v družbah, za katere ZPPOGD ne velja:*
 - ali je vlada spremljala stanje pri izvajanju politike prejemkov direktorjev v teh družbah in ugotavljala morebitna odstopanja od pravil ZPPOGD, ZGD-1 in priporočil stanovskih organizacij v RS;

- ali je vlada pripravila dodatna priporočila za upoštevanje pravil o prejemkih direktorjev iz ZPPOGD, ZGD-1 in dobre prakse stanovskih organizacij;
- ali je vlada od ON in ministrstva pridobivala podatke o tem, ali posamezna družba pri izvajanju politike prejemkov direktorjev spoštuje ZPPOGD;
- ali je vlada pripravila strokovno utemeljene usmeritve za določitev politike prejemkov v družbah, ki so izvzete iz uporabe ZPPOGD, in na tej podlagi tudi sprejela politike prejemkov za te družbe.

3.2.1 Strateška ureditev prejemkov direktorjev

Vlada je v letu 2015 pripravila strategijo upravljanja kapitalskih naložb kot temeljni dokument lastniške politike, ki predstavlja osnovno orodje za aktivno lastništvo države, s katerim država sporoča upravljavcu naložb države, delničarjem, širšemu kapitalskemu trgu in splošni javnosti svoje cilje pri upravljanju družb v lasti države. Strategija razvršča vse družbe, v katerih ima RS (ne)posredno lastniške deleže⁸⁸, po stopnjah pomembnosti za državo (strateške, pomembne in portfeljske naložbe), določa cilje njihovega upravljanja (strateško-razvojni in ekonomsko-finančni cilji, dvig kulture korporativnega upravljanja) in načine za doseganje teh ciljev.

Strategija upravljanja kapitalskih naložb kljub svoji obsežnosti in celovitemu pristopu ne vključuje nobenih izhodišč ali ciljev RS na področju prejemkov direktorjev družb v lasti RS. Tudi v obdobju pred sprejemom strategije in po njenem sprejetju pa vlada v času sprejemanja priporočil o prejemkih in kasnejše zakonodaje v zvezi s prejemki (ZPPOGD, ZUKSB in ZSDH-1) ni razpolagala z nobenim drugim strateškim dokumentom, programom ali lastniško politiko, ki bi na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja določal cilje države na področju prejemkov direktorjev družb v lasti RS in opredeljeval načine doseganja teh ciljev.

⁸⁸ Gre za lastniške deleže v upravljanju RS, SDH, KAD ter PDP, Posebne družbe za podjetniško svetovanje, d. d. (izbrisana iz sodnega registra 1. 7. 2015 zaradi pripojitve k prevzemni družbi SDH in DUTB). Na dan 28. 2. 2015 je bilo takšnih družb skupaj 133.

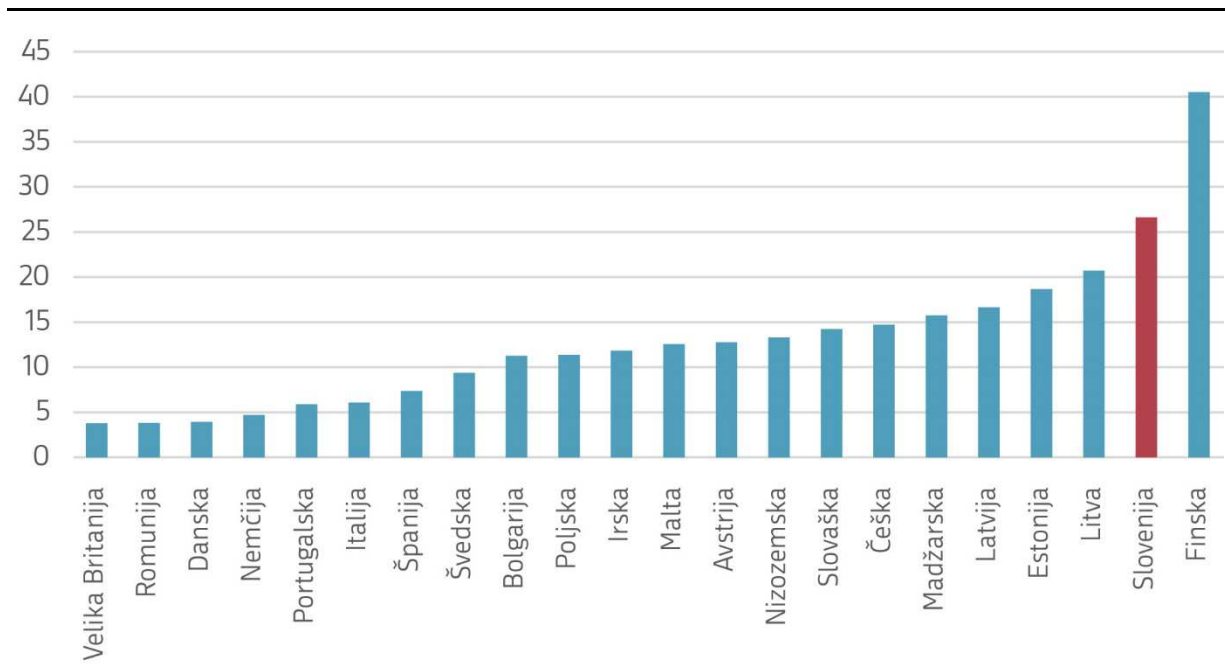
Slika 25: Vsebina strategije upravljanja kapitalskih naložb RS



3.2.1.a Vlada med letoma 2016 in 2017 ni preverjala, ali bi 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. Usklajena in posodobljena strateška izhodišča na tem področju bi bila pomembna, ker RS spada med države EU z največjim obsegom lastništva države v gospodarskih družbah (slika 26).⁸⁹ V RS je strategijo države v zvezi s prejemki direktorjev družb v lasti RS in LS mogoče razbrati le posredno iz sprejetih predpisov na tem področju (ZPPOGD, ZUKSB in ZSDH-1), ki pa imajo različne in nasprotujoče si cilje (več o tem v točki 3.2.2. tega poročila).

⁸⁹ Delež kapitala družb, v katerih je imela država večinske deleže, se je po podatkih Urada RS za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) v celotnem kapitalu slovenskega podjetniškega sektorja med finančno krizo povečal, in sicer s 16,4 odstotka na 23,2 odstotka v letu 2012, pri družbah, v katerih ima država več kot četrtinski lastniški delež, pa na 30 odstotkov. Takšni podatki Slovenijo uvrščajo med tiste države OECD, ki imajo najvišji delež družb v državni lasti. Komisija, ki črpa iz podatkov OECD, v dokumentu Country Report Slovenia 2015 ugotavlja, da je udeležnost slovenske države v nacionalni ekonomiji med najvišjimi v EU.

Slika 26: Udeležba držav članic EU v kapitalu gospodarskih družb glede na odstotke BDP posamezne države



Vir: European Commission, State-Owned Enterprises in the EU, Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context.⁹⁰

3.2.1.b Na dan 31. 12. 2017 je bilo 409 družb v lasti RS in LS, ki so bile pri določanju prejemkov svojih direktorjev zavezane spoštovati ZPPOGD. Družbe se med seboj lahko zelo razlikujejo po velikosti, področjih dejavnosti, stopnji izpostavljenosti tržnim razmeram (obseg izvajanja tržnih dejavnosti, podeljene posebne ali izključne pravice), kar sta ZPPOGD in uredba o razmerjih prejemkov ob njunem sprejemanju le deloma upoštevala.⁹¹ Kljub temu vlada med letoma 2016 in 2017 ni preverjala, ali je obstoječa ureditev na tem področju, kot izhaja iz predpisov v zvezi s prejemki, še primerna in aktualna. Tako med drugim ni preverjala ustreznosti v predpisih opredeljenih razmerij med plačami direktorjev družb v lasti RS in LS, posledično obstoječih razmerij ni uredila na drugačen način (na primer z opredelitvijo razmerij med plačami funkcionarjev RS ali LS in direktorjev tistih družb v lasti RS in LS, ki izvajajo gospodarske javne službe in/ali so nosilke posebnih ali izključnih pravic ter ne delujejo pretežno na trgu), čeprav se je makroekonomska situacija v RS od sprejetja ZPPOGD v letu 2010 pomembno spremenila⁹² in je država v tem času za javni sektor že postopoma odpravljala ukrepe za blažitev gospodarske recesije.

⁹⁰ [URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip031_en_2.pdf], 10. 3. 2020.

⁹¹ Več o tem v točki 2.2.2 tega poročila. Na ta problem je ob sprejemanju ZPPOGD in uredb o razmerjih prejemkov opozarjalo tudi ZNS.

⁹² RS je glede na podatke Statističnega urada Republike Slovenije po letu 2013 beležila gospodarsko rast v povprečju 3,4 odstotka.

3.2.2 Spremljanje in posodabljanje predpisov o prejemkih direktorjev

Ker v RS ni bilo sprejetih enotnih izhodišč za strategijo (politiko) države na področju prejemkov direktorjev družb v lasti RS, je cilje RS na tem področju mogoče razbrati le posredno iz predpisov, ki jih je vlada pripravljala in so na tem področju veljali tudi med letoma 2016 ter 2017. Cilji veljavnih predpisov, ki urejajo prejemke direktorjev družb v lasti RS in LS, so predstavljeni na sliki 27.

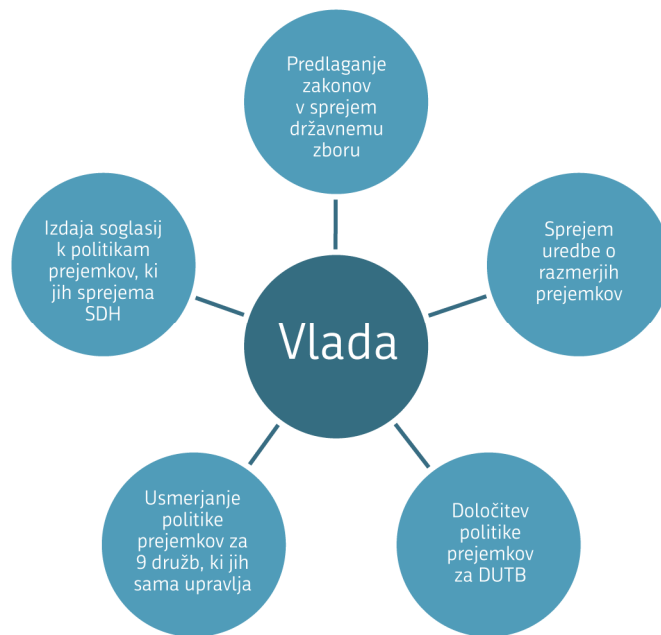
Slika 27: Cilji, ki jih zasledujejo predpisi o prejemkih direktorjev družb v lasti RS in LS

	ZPPOGD (2010) • enoten in pravno zavezujoč sistem prejemkov direktorjev za vse družbe v lasti RS in LS • odziv na gospodarsko krizo v letu 2009 • odprava obstoječih nesorazmerij prejemkov direktorjev in omejitev stroškov poslovanja
	ZUKSB (2012) • izključitev uporabe ZPPOGD za DUTB • pritegnitev visoko usposobljenih strokovnjakov s specifičnimi znanji • zagotoviti kakovostno vodenje DUTB, ki je posebnega pomena za RS
	ZSDH-1 (2014) • izključitev uporabe ZPPOGD za SDH z namenom pritegnitve visoko usposobljenega kadra • izključitev uporabe ZPPOGD za KAD brez jasno določenega namena • izključitev uporabe ZPPOGD za družbe, za katere SDH sprejme posebne politike prejemkov • odprava škodljivih učinkov ZPPOGD za družbe v lasti RS

V skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti⁹³ (v nadaljevanju: ReNDej) je 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 ReNDej je odgovorna (tudi) vlada. Ta je v zvezi s pravno ureditvijo prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS imela odločilno vlogo (slika 28), saj je bila predlagatelj predpisov na tem področju (ZPPOGD, ZUKSB in ZSDH-1), izdala je uredbo o razmerjih prejemkov, določala politiko prejemkov za direktorje DUTB in imela pristojnost izdajati soglasje k drugačnim politikam prejemkov, ki jih je sprejemal SDH. V 9 družbah, s katerimi je sama neposredno upravljala, je imela v okviru, ki ga dopušča ZPPOGD, možnost sprejeti dodatne politike prejemkov. 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 posodabljala oziroma predlagala njihove posodobitve.

⁹³ Uradni list RS, št. 95/09.

Slika 28: Vloga vlade pri oblikovanju pravne ureditve prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS



3.2.2.a 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 razmerjih prejemkov. Preveritev ustreznosti ureditve po ZPPOGD in višine mnogokratnikov iz uredbe o razmerjih prejemkov bi bila potrebna tudi iz razloga, ker so se ob sprejemanju ZPPOGD in uredbe o razmerjih 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.⁹⁴ Kljub temu vlada tudi med letoma 2016 in 2017 ni preverjala ustreznosti ureditve po ZPPOGD in višine mnogokratnikov iz uredbe o razmerjih prejemkov, da bi ponovno preverila obstoječo ureditev glede na aktualno dejansko stanje in vse relevantne okoliščine pri določanju prejemkov direktorjev ter cilje, ki jih zasledujejo država oziroma LS z lastništvom v gospodarskih družbah, kot so na primer:

- dolgoročna vzdržnost poslovanja teh družb;
- zagotavljanje ustreznega kadra in zadostne možnosti za stimulatívno nagrajevanje direktorjev;

⁹⁴ Povezava s točko 2.1 tega poročila.

- primerljivost prejemkov direktorjev glede na povprečne prejemke panoge, ki ji pripadajo posamezne družbe, če gre za družbe, ki delujejo pretežno na trgu in v pogojih proste konkurence;⁹⁵
- preprečevanje ekscesnih prejemkov direktorjev;⁹⁶
- upoštevanje morebitnih drugih (nematerialnih) dejavnikov v zvezi s funkcijo v družbah v lasti RS in LS, kot so dvig ugleda in čast posameznika ter možnost mreženja;⁹⁷
- smiselnost dodatne pristojnosti SDH, da v skladu z ZSDH-1 za družbe, s katerimi upravlja, po predhodnem soglasju vlade sprejme drugačno politiko prejemkov od ZPPOGD, ko pa lahko že vlada neposredno s spreminjanjem uredbe o razmerjih prejemkov prilagodi višino teh prejemkov v družbah v lasti RS, če za to obstajajo tehtni razlogi.

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 razmerjih prejemkov (v primeru prizadetosti večjega števila določenih vrst družb) in s preveritvijo, ali je SDH za te družbe pripravil drugačne politike prejemkov od ZPPOGD.

Učinke ZPPOGD za družbe v lasti RS in LS, ki so zavezane spoštovati ta zakon, smo za leti 2016 in 2017 preverjali v okviru izvedene spletne raziskave. Družbam v lasti RS in LS smo zastavili vprašanja o tem, v kolikšni meri so bili po njihovi oceni doseženi splošni cilji ZPPOGD (dolgoročna vzdržnost družb in skladnost prejemkov direktorjev z doseženimi rezultati oziroma finančnim stanjem družb) in na kakšen način je uveljavitev ZPPOGD vplivala na možnosti za pridobitev strokovno usposobljenih direktorjev v teh družbah in za ustrezno (stimulativno) nagrajevanje njihovega dela.⁹⁸ Rezultati spletne raziskave so prikazani na sliki 29, sliki 30 in sliki 31.

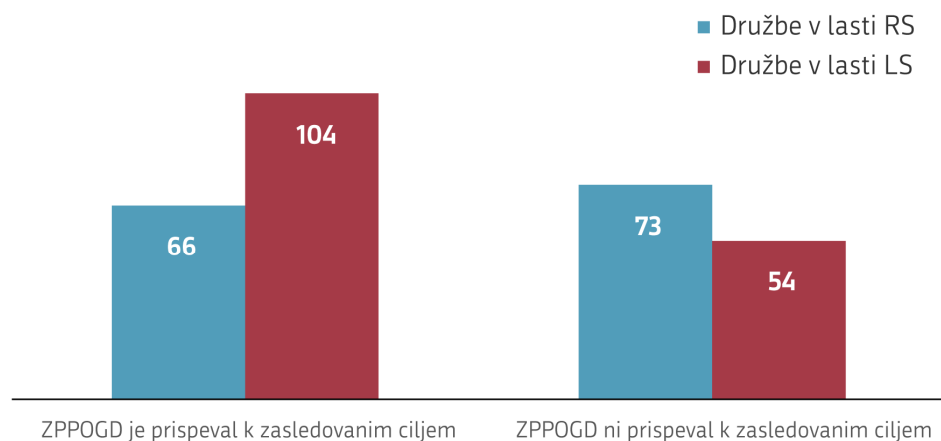
⁹⁵ Iz smernic OECD, na katerih temelji tudi kasneje sprejeti ZSDH-1, izhaja, da je ena izmed temeljnih nalog države sprejetje politik prejemkov, ki bodo zagotavljale, da bodo sistemi nagrajevanja za člane odborov družb v državni lasti zadovoljevali srednje in dolgoročne interese družb ter pritegovali in motivirali kvalificirane strokovnjake. Za pravilno razumevanje te usmeritve OECD pa je treba upoštevati tudi razlago te naloge države, iz katere izhaja, da obstajajo prepričljivi razlogi za to, da se nagrajevanje članov organov vodenja in nadzora družb v državni lasti približa praksam v zasebnem sektorju. Za družbe v državni lasti, ki imajo izrazite ekonomske cilje poslovanja in delujejo v tržnih (konkurenčnih) razmerah, mora raven višine prejemkov članov organov vodenja in nadzora upoštevati tržne razmere do mere, ki je potrebna za pritegnitev in ohranitev visokokvalificiranih strokovnjakov.

⁹⁶ Pri določanju prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS je treba pozornost nameniti tudi tveganju za negativen odziv javnosti, ki lahko sledi izstopajoče visokim prejemkom članov organov vodenja in nadzora v družbah v lasti države.

⁹⁷ Kot pomemben vidik pri določanju višine prejemkov članov organov vodenja je treba upoštevati tudi druge (nematerialne) dejavnike, kot so dvig ugleda in čast posameznika ter možnost mreženja.

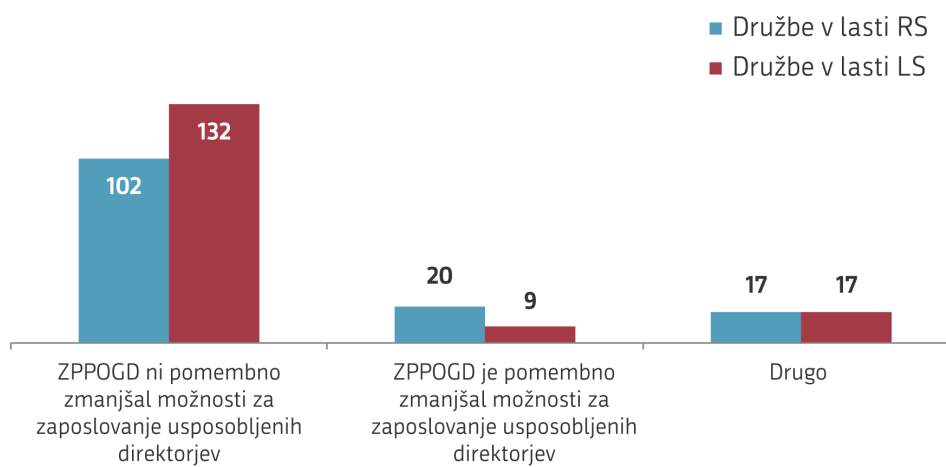
⁹⁸ Prejeli smo 297 odgovorov, od tega so pri 64 družbah odgovarjali člani ON, pri preostalih 233 pa drugi organi ali notranje službe v družbah (direktor, sekretar ON, predstavnik lastnika družbe, finančna, kadrovska in pravna služba in podobno).

Slika 29: Prispevek ZPPOGD k cilju zagotovitve dolgoročne vzdržnosti družb ter skladnosti prejemkov direktorjev z doseženimi rezultati oziroma finančnim stanjem družb



N = 297

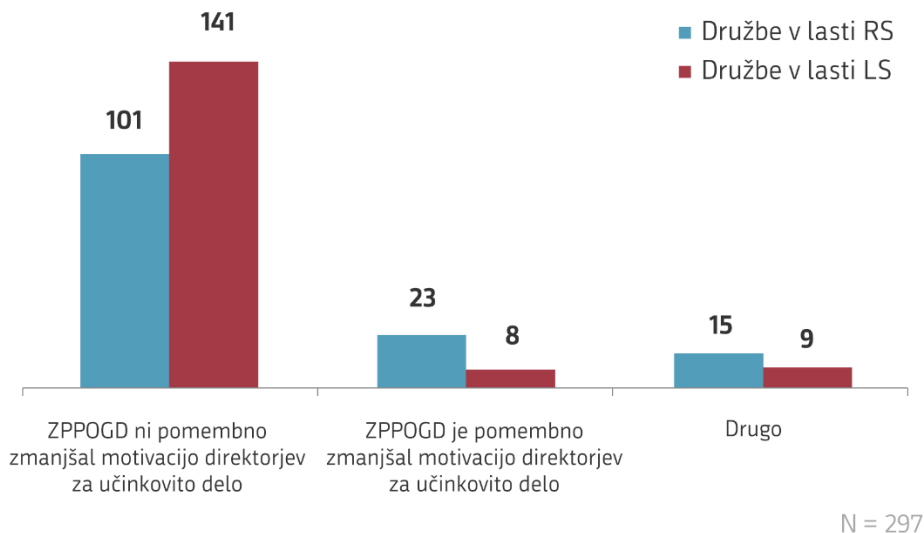
Slika 30: Vpliv uveljavitve ZPPOGD na možnosti za pridobitev strokovno usposobljenih direktorjev⁹⁹



N = 297

⁹⁹ V okviru skupine odgovorov "drugo" so anketiranci najpogosteje navajali odgovore, kot so "plačilo direktorja tudi brez omejitev ZPPOGD ne bi bilo določeno višje", "v tem obdobju nismo iskali novih kandidatov za položaj poslovodje" in "izbor kandidatov je vodil nadzorni svet".

Slika 31: Vpliv uveljavitve ZPPOGD na možnosti družbe za motivacijo direktorjev, da bi kakovostno in učinkovito opravljali svoje delo¹⁰⁰



Iz spletne raziskave izhaja, da je 57,2 odstotka družb ocenilo, da je sprejetje ZPPOGD prispevalo k cilju, da se zagotovi dolgoročna vzdržnost družb v lasti RS in LS ter skladnost prejemkov z doseženimi rezultati oziroma finančnim stanjem družb, medtem ko jih je 42,8 odstotka menilo nasprotno. Pomemben negativen vpliv ZPPOGD na iskanje primernih kandidatov za direktorje družb v lasti RS in LS je zaznalo le 9,7 odstotka družb, pri čemer pa ta vpliv ni bil bistven za 78,8 odstotka družb. Velik delež družb v lasti RS in LS (80,5 odstotka) ni prepoznal pomembnega negativnega vpliva ZPPOGD na motivacijo direktorjev za učinkovito delo, medtem ko je 9,7 odstotka družb ZPPOGD navedlo kot vzrok za pomembno zmanjšanje motivacije oziroma v nekaterih primerih celo onemogočanje družbe pri motivaciji direktorjev za učinkovito delo.

3.2.2.b Vlada ni preverjala, ali in v kakšnem obsegu je ZPPOGD še primeren za urejanje prejemkov direktorjev vseh družb v lasti RS in LS glede na to, da je bil sprejet kot odziv na gospodarsko krizo v letu 2009, gospodarske razmere pa so se po letu 2009 spremenile. Prav tako ni bilo izkazano, da bi vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, preverjala in spremljala uresničevanje osnovnega cilja ZPPOGD, ki je bil v zagotavljanju enotnega sistema prejemkov direktorjev za vse družbe v lasti RS in LS. Gre za cilj, katerega doseganje je bilo okrnjeno že z zakonsko izključitvijo več družb v lasti RS s področja veljavnosti ZPPOGD (DUTB, KAD in SDH), še bolj pa z določitvijo pristojnosti SDH za sprejem drugačnih politik prejemkov v družbah, s katerimi upravlja.

Eden izmed ciljev ZPPOGD je bil tudi dodatno povečanje odgovornosti ON družb v lasti RS in LS, ki morajo skrbno presoditi upravičenost določene višine prejemkov poslovnih oseb glede na premoženjski položaj družbe, uspešnost in celovitost poslovanja ter druge kriterije (več o tem v točki 2.2.1 tega

¹⁰⁰ V okviru skupine odgovorov "drugo" so anketiranci najpogosteje navajali odgovore, kot so "plačilo direktorja tudi brez omejitev ZPPOGD ne bi bilo določeno višje" in "zaradi nove sestave nadzornega sveta mnenja ne moremo pridobiti".

poročila). Rezultati spletne raziskave so pokazali, da ta cilj z ZPPOGD v veliki meri ni bil dosežen, saj so ON kar v 46,8 odstotka družb v lasti RS in LS osnovno mesečno plačilo direktorja določali izključno na podlagi najvišjega dopustnega mnogokratnika, kot ga določa uredba o razmerjih prejemkov (več o tem v točki 3.3.5.1.b tega poročila).

3.2.2.c 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 in je celo podalo predlog zakonskih sprememb, vendar slednje niso bile sprejete zaradi nezadostne podpore predlogu zakona na vladi. Ministrstvo je vlado opozarjalo na naslednje pomanjkljivosti ZPPOGD, ki so bile po naši oceni prisotne tudi v letih 2016 in 2017:

- ZPPOGD ne predvideva določitve povprečne bruto mesečne plače v novoustanovljeni družbi;
- nedorečenost pojma posrednega lastništva in upoštevanje deležev zavodov in agencij pri izračunavanju posrednega lastniškega deleža RS ali LS; v praksi je bilo zaradi nedorečenosti določb ZPPOGD več različnih razlag glede upoštevanja deležev, ki jih imajo zavodi in skladi v družbah; gre za vprašanje, ali se njihovi deleži upoštevajo pri ugotavljanju večinskega deleža ali ne (posredno lastništvo);
- pravica do odpravnine, ki odpira vprašanje, ali je direktor upravičen do odpravnine v primerih, ko gre za sporazumno prekinitve pogodbe; če izhajamo iz instituta odpravnine iz zakona, ki ureja delovna razmerja, bi ugotovili, da v tem primeru delavec nima pravice do odpravnine in ni upravičen do denarnega nadomestila iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti; ministrstvo je sprejelo stališče, da je direktor upravičen do odpravnine v primeru sporazumne prekinitve pogodbe le, če je pogodba sporazumno prekinjena zaradi trajne nezmožnosti za delo iz zdravstvenih razlogov, trajne invalidnosti in podobno;
- neustreznost zakonske določbe o tem, da mora pogodba z direktorjem vsebovati določilo o obvezni vrnitvi spremenljivega prejemka direktorja iz četrtega odstavka 4. člena ZPPOGD, če so izpolnjeni pogoji, ki jih za vrnitev nagrade za poslovno uspešnost ali dela te nagrade določa zakon, ki ureja gospodarske družbe, saj isto obveznost določa že ZGD-1;
- opredelitev odgovorne osebe družbe za spoštovanje določb ZPPOGD v primerih, ko družba nima ON: ZPPOGD določa, da je ON nadzorni svet ali upravni odbor, pri družbi z omejeno odgovornostjo, ki nima nadzornega sveta, pa skupščina družbe; zakon pa ne ureja situacije, ko družba nima nadzornega sveta niti skupščine (na primer v primeru družbe z 1 družbenikom) in ko so člani skupščine družbe z omejeno odgovornostjo pravne osebe (drugih družb); prav tako ni mogoče jasno določiti ON po ZPPOGD za primer, ko direktor družbe sklene pogodbo s prokuristom; v vseh opisanih situacijah gre za pomembna vprašanja, ki bi jih bilo treba predvideti že z zakonom; težava namreč nastane v prekrškovnem postopku, ko je treba kaznovati odgovorno osebo zaradi neupoštevanja določb zakona;
- za dosledno izvajanje nadzora nad ZPPOGD je treba razpolagati s podatki iz evidenc poslovnega registra ter evidenc Centralno klirinške depotne družbe (v nadaljevanju: KDD), kar mora biti dostopno ministrstvu, ki je pristojno za nadzor po ZPPOGD; ministrstvu bi zato morala biti zagotovljena pravica do neposrednega elektronskega pridobivanja podatkov iz poslovnega registra Slovenije, centralnega registra nematerializiranih vrednostnih papirjev in delniških knjig, ki jih vodi KDD; v praksi se je izkazalo, da se lastniška struktura družbe (predvsem delniških družb) spreminja in je treba za dosledno izvajanje nadzora nad ZPPOGD zagotoviti enostavno možnost pridobivanja ustreznih podatkov o deležih RS in LS v pravnih osebah in deležih pravnih oseb, v katerih sta neposredno ali posredno imetnici večinskega deleža RS in LS; prav tako je bilo ustanovljenih nekaj novih družb s strani družb, ki so v neposredni ali posredni večinski lasti RS in LS, ter izvedenih nekaj sprememb pri imenovanju direktorjev in članov ON v teh družbah.

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 (panoge v kateri deluje družba, stanje konkurence, izvozno usmerjenost podjetja, izpolnjevanje zastavljenih ciljev in podobno), in da je glavni razlog za pripravo sprememb ZPPOGD v tem, da se družbe soočajo s težavami pri pridobivanju ustreznega strokovnega kadra. Politika omejevanja plač namreč onemogoča iskanje in zadržanje najboljših kadrov. Poleg fleksibilnejšega določanja višine prejemkov, pa so izhodišča za spremembo ZPPOGD vsebovala tudi predlog za prenos pristojnosti ter odgovornosti glede določanja politike prejemkov na centralni organ upravljanja SDH. Predlog sprememb zakona, ki bi upošteval ta izhodišča, pa na vladi ni bil sprejet.

Vlada se je postopkov spreminjanja ZPPOGD lotevala na podlagi izhodišč (na primer glede škodljivih učinkov ZPPOGD), 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.¹⁰¹

3.2.2.d Vlada je za DUTB, SDH in KAD ugotavljala, da te družbe, kljub temu da ZPPOGD zanje na podlagi določb ZUKSB in ZSDH-1 ne velja, pri izplačevanju prejemkov direktorjev upoštevajo določbe ZPPOGD. Pri tem pa ni izkazala, da bi preverjala, ali se ob tem dosegajo cilji teh zakonov v smislu pritegnitve visoko usposobljenih strokovnjakov (na javnih ali mednarodnih razpisih, kar naj bi zagotavljalo učinkovito vodenje teh družb, ki so strateškega pomena za RS). Če bi vlada namreč ugotovila, da se cilji ZUKSB in ZSDH-1 dosegajo, kljub temu da omenjene družbe upoštevajo omejitve prejemkov po ZPPOGD, bi lahko predlagala črtanje določb ZUKSB in ZSDH-1, ki se nanašajo na izključitev ZPPOGD.

V postopku sprejemanja ZSDH-1 v državnem zboru je bilo v ZSDH-1 dodano posebno poglavje, ki se nanaša na KAD, v katerem je med drugim določeno, da člane uprave KAD na podlagi javnega razpisa imenuje nadzorni svet KAD in da zanje veljajo enaki pogoji in kriteriji kot za člane uprave SDH.

Pojasnilo vlade

V zvezi s statusom direktorjev KAD je treba izpostaviti, da vladni predlog ZSDH-1 z dne 16.12.2013 ni vseboval diktije 51. člena veljavnega zakona, saj je ta bila sprejeta v državnem zboru na podlagi amandmaja. Ko državni zbor določen predpis sprejme, je vlada skladno s 4. členom ZVRS odgovorna za njegovo izvajanje.

Pogoje in kriterije za imenovanje uprave SDH opredeljuje 46. člen ZSDH-1, ki v sedmem odstavku med drugim določa, da se za predsednika in člane uprave ne uporabljajo določbe ZPPOGD. V petem odstavku 51. člena ZSDH-1 je določeno, da za člane uprave KAD veljajo enaki pogoji in kriteriji kot za člane uprave SDH, vendar iz navedene diktije zakonskega besedila ni mogoče jasno razbrati, ali je med pogoje in kriterije mogoče šteti tudi pravilo, da se pri določanju prejemkov uprave ne uporabljajo določbe ZPPOGD.

Pri razlagi predpisov je po naši oceni treba upoštevati pravilo, da se morajo izjeme razlagati ozko oziroma morajo biti v zakonu določene jasno in nedvoumno. SDH in KAD sta 2 različni pravni osebi, ki nimata

¹⁰¹ Povezava s točko 3.2.2.a tega poročila.

enakih ciljev in načina poslovanja. SDH je krovni upravljavec velikega števila kapitalskih naložb države, ki uveljavlja večje število strateških in ekonomskih ciljev RS na področju infrastrukture, energetike, prometa in podobno, zaradi česar naj bi se člani uprave SDH izbirali na mednarodnem javnem razpisu. KAD na drugi strani upravlja z investicijskim portfeljem družb¹⁰², ki je namenjen zagotavljanju dodatnih sredstev za pokojninsko blagajno.

Opozarjamo, da je vlada odgovorna za izvajanje predpisov, vendar pa je hkrati tudi predlagatelj novih predpisov in sprememb že obstoječih predpisov, kar je povezano s tem, da bi morala sproti spremljati učinke veljavne pravne ureditve.¹⁰³ V primeru ugotovitve nedorečenosti, neustreznosti posameznih zakonskih rešitev in/ali v primeru pomembnega odstopanja dejanskega stanja od zakonske norme, bi vlada lahko pripravila in predlagala državnemu zboru v sprejem nov zakon ali spremembe obstoječega zakona. To možnost je vlada imela tudi med letoma 2016 in 2017.

Pojasnilo vlade

Na pristojnem ministrstvu je v pripravi predlog Zakona o rezervnem demografskem skladu, ki predvideva preoblikovanje KAD. Z opozorilom računskega sodišča se vlada strinja na splošni in načelni ravni, vendar v konkretnem primeru vladi ni mogoče očitati pasivnosti v zvezi s spremljanjem učinkov veljavnega zakona.

Opozarjamo, da vlada aktivnosti glede izpolnjevanja določb ReNDej, ki se nanašajo na 46. oziroma 51. člen ZSDH-1, ni izkazala, saj po uveljavitvi ZSDH-1 ni ugotavljala vseh posledic sprejetja navedenih členov ZSDH-1 (več o tem v točki 3.2.4.2.a tega poročila) in ni spremljala doseganja ciljev iz teh členov.

3.2.2.e 17. 5. 2017 je bila sprejeta Delničarska direktiva II, ki bi jo RS morala v delu, ki se nanaša na prejemke ON in organov vodenja gospodarskih družb, implementirati v nacionalni pravni red do 10. 6. 2019. Direktiva državam članicam EU med drugim nalaga obveznost zagotoviti, da bodo skupščine javnih delniških družb za člane organov vodenja in nadzora vsaj na 4 leta potrjevale politiko prejemkov ali o njej posvetovalno glasovale. Za politiko prejemkov direktiva podrobneje določa elemente vsebine in način objave. Vlada takoj po sprejetju direktive oziroma do konca leta 2017 še ni pristopila k vodenju postopkov za prenos direktive v nacionalni pravni red, prav tako prenos direktive v nacionalni pravni red ni bil izveden do konca leta 2019. Vlada do konca leta 2019 še ni sprejela stališča o tem, ali in v kakšni meri bo obveznost periodičnega potrjevanja politike prejemkov z določeno vsebino vplivala na določbe ZPPOGD in ZSDH-1. Za tiste družbe v lasti RS, ki so javne delniške družbe¹⁰⁴ in zanje veljata ZPPOGD

¹⁰² Med naložbami KAD so bile na dan 31. 10. 2019 zgolj 3 družbe (Modra zavarovalnica, d. d., Lameta, d. d. in FINAP, d. d. – v likvidaciji), v katerih je KAD imela večinski lastniški delež, [URL: http://www.kapitalska-druzba.si/_files/4916/Seznam%C5%BEB_31102019.pdf], 18. 11. 2019.

¹⁰³ Odstavek f) točke VI. ReNDej določa, da se s spremljanjem praktične uveljavitve predpisa ugotavlja uresničevanje ciljev, ki so bili zastavljeni s sprejetim predpisom. Presoja posledic predpisa se izvaja na podlagi meril, opredeljenih v postopku priprave predpisa. Če cilji niso doseženi ali so doseženi le delno, je treba ugotoviti, kaj je vzrok: neustrezna zasnova predpisa, nerealno zastavljeni cilji, neustrezno izvajanje ali nepredvideni dogodki. Iz točke VII. ReNDej izhaja, da je ob državnem zboru vlada tista, ki naj bi s spremembami in dopolnitvami poslovnikov in sprejemom drugih aktov ter doslednim izvajanjem v praksi zagotovila uresničevanje ciljev, načel in smernic iz te resolucije.

¹⁰⁴ Gre za družbe, katerih vrednostni papirji so predmet trgovanja na organiziranem trgu. Takšne družbe so bile na dan izdaje tega poročila vsaj 3 (Luka Koper, d. d., Telekom Slovenije, d. d. in Zavarovalnica Triglav, d. d.).

in ZSDH-1, bodo namreč veljale tudi določbe slovenske zakonodaje, ki bo implementirala Delničarsko direktivo II.¹⁰⁵

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je s pripravami za sprejetje zakona, katerega namen je prenos Delničarske direktive II, pričelo jeseni 2018. Priprava predlaganih zakonskih rešitev je zahtevala vključitev različnih deležnikov, zaradi česar je bilo potrebno več časa. Ministrstvo je izvedlo posvetovanje o predlogu zakona v okviru javne razprave, ki je potekala od 10. 5. 2019 do 10. 6. 2019. Predlog zakona je bil javno objavljen na spletni strani e-demokracije in je bil v večji meri usklajen s strokovno javnostjo. V začetku februarja 2020 bo posredovan v medresorsko usklajevanje.¹⁰⁶

Opozarjamo, da vlada z implementacijo Delničarske direktive II v slovenski pravni red zamuja, hkrati pa še vedno nima stališča o tem, ali bo zaradi prenosa te direktive v zvezi z družbami v lasti RS, ki so javne delniške družbe, morala poseči v določbe ZPPOGD in ZSDH-1 ter če da, na kakšen način.

3.2.3 Vzpostavitev pogojev za izdajo soglasij k drugačnim politikam prejemkov od ZPPOGD

Vlada ima na podlagi tretjega odstavka 23. člena ZSDH-1 pristojnost, da k sklepom o politikah prejemkov direktorjev, ki jih v družbah, s katerimi upravlja, sprejema SDH, poda predhodno soglasje. Zgolj na ta način so lahko prejemki direktorjev v družbah v lasti RS določeni na drugačen način, kot jih ureja ZPPOGD. Cilj te določbe ZSDH-1 je bil, da se omogoči sprejem politik prejemkov, ki bodo nadomestile ZPPOGD, s čimer se bodo odpravile škodljive posledice ZPPOGD za mnoge družbe v lasti RS.

Preverili smo, na kakšen način se je vlada pripravila za izvajanje pristojnosti za izdajo soglasij k politikam prejemkov, ki jih v skladu s 23. členom ZSDH-1 pripravi SDH, in na kakšen način je spremljala doseganje ciljev te določbe ZSDH-1.

3.2.3.a Vlada ni določila posebnih pravil za vodenje postopkov in pripravo gradiv ter sodil, na podlagi katerih bi obravnavala in se odločala o podaji soglasja k politikam prejemkov, ki jih lahko na podlagi 23. člena ZSDH-1 pripravlja SDH. Na ta način ni vnaprej zagotovila, da bi odločitve o podaji soglasij sprejemala na podlagi enakih in smiselnih kriterijev za vse družbe v lasti RS, s katerimi upravlja SDH.

Pojasnilo vlade

Delovanje vlade je že urejeno z ZVRS ter Poslovníkom Vlade Republike Slovenije v povezavi z ZDU-1 in področnimi predpisi. Splošna stvarna pristojnost ministrstev glede priprave gradiv, na podlagi katerih odloča vlada, je urejena z ZDU-1, posebna pa po potrebi s področnimi predpisi. Če bi morala vlada za vsako posamezno vprašanje, o katerem odloča na podlagi katerekoli določbe katerekoli predpisa, imeti poleg navedenih 3 aktov sprejet še poseben poslovnik oziroma postopkovnik oziroma sodila, da bi lahko odločala o vprašanjih in soglasjih iz njene pristojnosti, bi to vodilo v nerazumno in absolutno prenормiranje delovanja vlade.

¹⁰⁵ Predlog novele ZGD-1K, kot ga je pripravilo ministrstvo za implementacijo vsebine Delničarske direktive II, ne vsebuje določb, ki bi urejale razmerje sprejete novele do določb ZPPOGD in ZSDH-1, [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10340>], 18. 11. 2019.

¹⁰⁶ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10340>], 31. 1. 2020.

Opozarjamo, da v skladu z določilom tretjega odstavka 23. člena ZSDH-1 vlada podaja predhodno soglasje k politikam prejemkov v vlogi skupščine SDH in ne kot oblastni upravni organ. Kljub temu da je RS edini delničar SDH, katerega upravičenja iz tega naslova uresničuje vlada, pa je vlada hkrati kolegijski organ, ki dela in odloča na sejah. Vlada v primeru odločanja o predhodnih soglasjih za drugačne politike prejemkov skladu s 23. v zvezi z 90. členom ZSDH-1 izvaja svojo lastniško funkcijo v vlogi skupščine SDH. Zaradi preprečitve možnih konfliktnih interesov, ki nastajajo zaradi izvajanja različnih funkcij vlade (primarna funkcija izvršilne veje oblasti in lastniška funkcija v vlogi skupščine)¹⁰⁷, kar je tudi eden izmed namenov sprejetja ZSDH-1, ocenjujemo za potrebno, da bi priprava gradiva za odločanje vlade o izdaji predhodnega soglasja po 23. členu ZSDH-1 morala temeljiti na jasnih, določenih pravilih vlade, vključno s sodili. Na ta način bi vlada zagotavljala, da se bodo pri sprejemanju odločitev v vlogi skupščine v čim večji meri upoštevali lastniški interesi države v družbah v lasti RS.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj sprejme sodila, ki jih bo uporabljala v vlogi skupščine SDH, za obravnavo in podajo soglasij k politikam prejemkov na podlagi 23. člena ZSDH-1.

3.2.3.b Vlada v vlogi skupščine SDH in prek Ministrstva za finance, ki je pripravilo predlog ZSDH-1 in izvaja posamezne naloge po tem zakonu, ni preverjala, na kakšen način je SDH med letoma 2016 in 2017 uveljavljal svojo pristojnost za sprejem drugačnih politik prejemkov od ZPPOGD v družbah, s katerimi upravlja. Vlada zato ni bila seznanjena z načinom izvajanja 23. člena ZSDH-1, čeprav je ravno od njenega predhodnega soglasja odvisno sprejetje morebitne drugačne politike prejemkov od tiste, ki jo ureja ZPPOGD. Ker vlada od SDH ni pridobila podatkov glede njegovega izvajanja 23. člena ZSDH-1, ni bilo mogoče uresničevati cilja, da bi se odpravile domnevno škodljive posledice ZPPOGD za družbe v lasti RS, ki naj bi bile povod za to, da je vlada v predlogu ZSDH-1 predvidela dodatno pristojnost SDH v 23. členu ZSDH-1.

Pojasnilo vlade

Vlada kot skupščina kakor tudi Ministrstvo za finance imata omejene pristojnosti (numerus clausus). Pristojnosti vlade kot skupščine so taksativno našteje v ZGD-1 in ZSDH-1, v katerem so navedene tudi pristojnosti Ministrstva za finance. Skupno vsem pristojnostim je odločanje na podlagi zakona statutarno urejenih vprašanjih. Med pristojnostmi vlade kot skupščine ali Ministrstva za finance tako ni navedeno preverjanje in zahtevanje pojasnil, kot navaja računsko sodišče. Očitek računskega sodišča daje vtis, da bi vlada oziroma Ministrstvo za finance moralo prekoračiti svoje pristojnosti, zabrisati meje pristojnosti posameznih organov družbe (skupščine, uprave in nadzornega sveta SDH) in posegati na poslovodstveno oziroma nadzorstveno področje, za katero ni pristojno.

Opozarjamo, da imajo pričakovane aktivnosti vlade v zvezi z izvajanjem 23. člena ZSDH-1 podlago v drugem odstavku 7. člena ZSDH-1.¹⁰⁸ Prav tako bi vlada morala v skladu z ReNDej spremljati učinke

¹⁰⁷ Na navedeno opozarja tudi OECD v točki A. iz III. poglavja smernic OECD, iz katere izhaja, da mora biti postavljena jasna ločnica med lastniško funkcijo države in drugimi državnimi funkcijami, ki lahko vplivajo na pogoje družb v državni lasti, predvsem pri regulaciji trga.

¹⁰⁸ Iz drugega odstavka 7. člena ZSDH-1 izhaja, da načelo neodvisnosti SDH in njegovih organov ne prepoveduje komuniciranja med SDH, državnimi organi in drugimi osebami javnega prava. Morebitno komuniciranje med SDH ter državnimi organi in drugimi osebami javnega prava mora biti sledljivo. Način zagotavljanja sledljivosti se določi z notranjimi akti SDH. Komuniciranje z državnim organom ali drugo osebo javnega prava nima narave obveznega navodila in ne zavezuje organov SDH, ki so kljub morebitnim izraženim stališčem državnih organov in drugih oseb javnega prava polno odgovorni za svoje odločitve po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, in tem zakonu.

ZSDH-1, kar zahteva komunikacijo z SDH. Dodatno pravno možnost dajejo vladi določbe ZGD-1 o pristojnostih skupščine v delniški družbi, ki vladi v vlogi skupščine v SDH, kjer je država edini lastnik in izključni delničar, zagotavljajo, da lahko na redni ali posebej v ta namen sklicani izredni skupščini od uprave zahteva pojasnila v zvezi z izvajanjem pristojnosti SDH po 23. členu ZSDH-1.

3.2.4 Aktivnosti vlade v družbah, s katerimi neposredno upravlja

3.2.4.1 Družbe, za katere velja ZPPOGD

Vlada je med letoma 2016 in 2017 neposredno upravljala s 6 družbami¹⁰⁹ v lasti RS, ki so zavezane k spoštovanju ZPPOGD. ZPPOGD in na njegovi podlagi sprejeta uredba o razmerjih prejemkov vsebujejo pravila o določanju prejemkov, ki se izplačujejo direktorjem družb v lasti RS in LS. Gre za pravila, ki opredeljujejo osnovni okvir določanja prejemkov direktorjev v teh družbah na način, da predpisujejo vrste možnih prejemkov, najvišje dopustne višine posameznih vrst prejemkov oziroma njihova medsebojna razmerja in nekatera splošna pravila za določanje in izplačevanje posameznih vrst prejemkov.¹¹⁰ Znotraj okvira, ki ga opredeljujeta ZPPOGD in uredba o razmerjih prejemkov, se prejemki direktorjev določajo na podlagi ZGD-1, ZDR-1 in priporočene dobre prakse iz sicer pravno nezavezujočih priporočil ZM in ZNS. Lahko pa se lastniki posameznih družb – v primeru družb v lasti RS, s katerimi RS sama upravlja, je to vlada – v skladu z ZGD-1¹¹¹ odločijo za sprejem dodatnih politik prejemkov, s katerimi podrobneje določijo pravila iz ZPPOGD in uredbe o razmerjih prejemkov, oziroma po lastni presoji dodajo dodatna pravila.¹¹²

3.2.4.1.a 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. Takšna situacija je bila na podlagi naših ugotovitev v spletni raziskavi podana vsaj v naslednjih primerih, ko so te družbe:

- določale mesečno osnovno plačilo direktorjem izključno na podlagi pravil ZPPOGD in najvišjega možnega mnogokratnika iz uredbe o razmerjih prejemkov glede na vrsto oziroma velikost družbe, ne da bi vsebinsko proučile ustreznost višine prejemka glede na naloge članov uprave, kompleksnost poslovanja in finančno stanje družbe ter glede na druge kriterije iz ZGD-1 oziroma priporočil ZM in ZNS;

¹⁰⁹ ELES, d. o. o., SODO, d. o. o., BORZEN, d. o. o., 2TDK, d. o. o., Slovenski državni gozdovi, d. o. o. in STA, d. o. o.

¹¹⁰ Na primer za določanje spremenljivega prejemka se zahtevajo vnaprej določena in merljiva merila uspešnosti, ki morajo vključevati tudi nekatera v zakonu predvidena merila ter način izplačevanja spremenljivega prejemka. Za druge pravice direktorja se od članov ON zahteva sprejem pravil, po katerih se te pravice določajo v pogodbi, pri čemer se morajo upoštevati velikost, dejavnost, celovitost poslovanja in premoženjski položaj družbe.

¹¹¹ Skupščina gospodarske družbe lahko v skladu s šestim odstavkom 293. člena ZGD-1 določi politiko prejemkov članov organov vodenja ali nadzora, pri čemer morajo biti vsi prejemki članov organov vodenja ali nadzora v skladu s tako politiko prejemkov. Po implementaciji Delničarske direktive II v slovenski pravni red bo za skupščine javnih delniških družb veljala celo dolžnost, da (vsaj) vsakih 5 let sprejemajo oziroma se izrečejo o politikah prejemkov članov ON in organov vodenja družb.

¹¹² Iz spletne raziskave izhaja, da je med družbami zavezankami po ZPPOGD med letoma 2016 in 2017 obstajalo 20 družb, ki so tovrstne politike prejemkov sprejele v svojih odvisnih družbah.

- na različne načine urejale merila uspešnosti za dodelitev spremenljivega prejemka direktorjev (nekateri v splošnih internih aktih, druge samo v pogodbah z direktorji ali pa sploh ne), pri tem pa meril, ki se nanašajo na kratkoročne cilje poslovanja, niso na letni ravni posodabljal in jih določale v aneksih k pogodbam z direktorji;
- direktorjem izplačevale regres za letni dopust, čeprav izplačilo tega prejemka ni v skladu z ZPPOGD (več o tem v točki 3.3.5.2 tega poročila).

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj s spremljanjem izvajanja politik prejemkov v družbah, s katerimi neposredno upravlja, periodično preverja morebitno neenotno ali nedosledno izvajanje določb ZPPOGD in povezanih predpisov ter na podlagi ugotovitev sprejme dodatne usmeritve za določanje teh prejemkov v družbah.

3.2.4.2 Družbe, za katere ZPPOGD ne velja

Za 3 družbe v lasti RS, s katerimi je med letoma 2016 in 2017 neposredno upravljal vlada (SDH, KAD in DUTB), 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 (tudi na primer z mednarodnimi razpisi) 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.

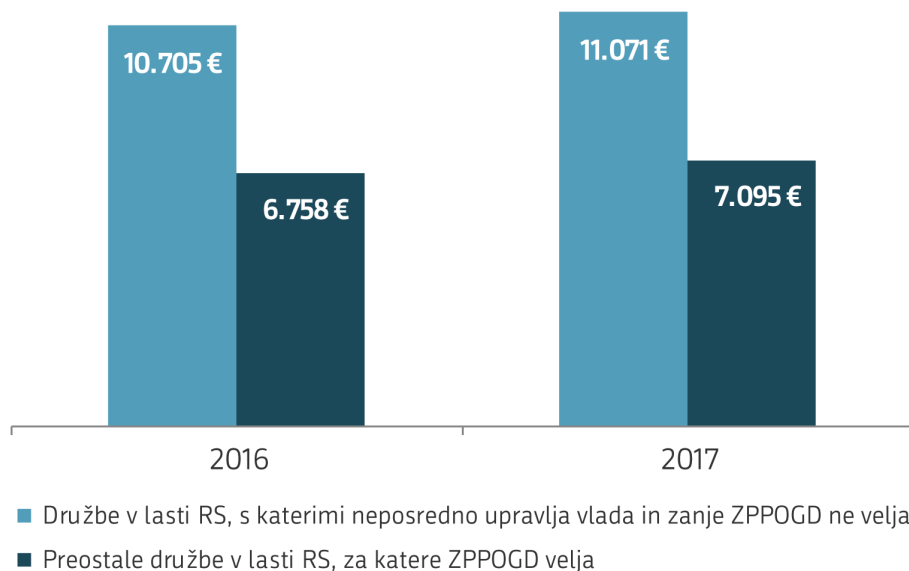
Pojasnilo vlade

Za prejemke članov uprave SDH in KAD se ne uporabljajo določbe ZPPOGD, vendar pa ne glede na to omenjeni družbi v praksi med letoma 2016 in 2017 nista bili izpusti iz uporabe ZPPOGD. Navedeno izhaja iz revidiranih letnih poročil SDH in KAD za poslovno leto 2016, kjer je poudarjeno, da se plače upravi izplačujejo skladno z ZPPOGD.

Preverili smo, na kakšen način so se določali in izplačevali prejemki direktorjem v teh družbah.

Ugotovili smo, da so direktorji družb, s katerimi neposredno upravlja vlada in zanje ne velja ZPPOGD, povprečno prejeli mesečno osnovno plačilo v znesku 10.705 evrov v letu 2016 in 11.071 evrov v letu 2017. Povprečna osnovna bruto plača direktorjev preostalih družb v lasti RS, ki so bile zavezane spoštovati ZPPOGD, je v letu 2016 znašala 6.758 evrov, v letu 2017 pa 7.095 evrov (več o tem v točki 3.1.2 tega poročila). To pomeni, da je bilo povprečno mesečno osnovno plačilo direktorjev teh družb v letu 2016 višje za 58,4 in v letu 2017 za 56 odstotkov od istega plačila direktorjev preostalih družb v lasti RS.

Slika 32: Primerjava povprečne mesečne osnovne bruto plače direktorjev družb, s katerimi vlada neposredno upravlja in zanje ZPPOGD ne velja, s preostalimi družbami v lasti RS, za katere ZPPOGD velja



V družbah, s katerimi vlada neposredno upravlja in zanje ZPPOGD ne velja, so med letoma 2016 in 2017 4 direktorji prejeli spremenljivi del plačila za uspešnost poslovanja. Povprečna vrednost izplačanega spremenljivega prejemka je v teh družbah v letu 2016 znašala 3.047 evrov, v letu 2017 pa 16.143 evrov.¹¹³ Za primerjavo navajamo, da je vrednost spremenljivega prejemka v preostalih družbah v lasti RS, ki so bile zavezane spoštovati ZPPOGD, v letu 2016 znašala 14.642 evrov, v letu 2017 pa 18.467 evrov.

Med direktorji družb, ki jih je vlada neposredno upravljal in zanje ZPPOGD ne velja, je bilo 9 takšnih, ki so – ob svoji osnovni poslovodni funkciji – opravljali vsaj 1 dodatno nadzorno in/ali poslovodno funkcijo v skupaj vsaj 4 drugih gospodarskih družbah.¹¹⁴ Na ta način so v povprečju zaslužili vsak po dodatnih 27.116 evrov letno.¹¹⁵

3.2.4.2.a 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. Analiza podatkov iz spletne raziskave je pokazala, da te družbe pri določanju in izplačevanju prejemkov direktorjev niso v celoti spoštovale ZPPOGD, ampak so odstopale od njegovih pravil vsaj v naslednjih primerih:

- družbe so direktorjem za leti 2016 in 2017 izplačale regres za letni dopust, ki je v povprečju znašal 733 evrov na leto (več o izplačilu regresa v točki 3.3.5.2 tega poročila);

¹¹³ Najvišji letni spremenljivi prejemek je znašal 24.000 evrov.

¹¹⁴ Eden izmed direktorjev je na primer opravljal dodatno poslovodno funkcijo in 2 dodatni nadzorni funkciji.

¹¹⁵ Najvišji zaslužek posameznega direktorja na ta način je na letni ravni znašal dodatnih 40.600 evrov.

- 1 izmed direktorjev je bila v letu 2016 izplačana jubilejna nagrada v znesku 689 evrov (več o tem v točki 3.3.5.1 tega poročila);
- direktorjem 1 izmed družb se mesečno osnovno plačilo med letoma 2016 in 2017 ni usklajevalo v skladu s spremembami povprečne plače zaposlenih v družbi ali v skupini družb, ki je bila podlaga za izračun osnovnega plačila direktorja;
- za direktorje 1 družbe v letih 2016 in 2017 niso bila vnaprej sprejeta enotna pravila o merilih uspešnosti v obliki internega akta, temveč so se ta merila sproti opredeljevala v sklenjenih pogodbah z direktorji; 2 družbi med merila uspešnosti nista vključili posebnih meril za razvoj družbene odgovornosti družbe;
- 1 izmed družb ni določila pravil o drugih pravicah direktorjev, čeprav so ti med letoma 2016 in 2017 uživali vsaj eno ali več drugih pravic (na primer preventivni zdravstveni pregled in zasebna uporaba službenega vozila);
- 1 izmed družb je v pogodbi z direktorjem določila, da je spremenljivi prejemek sestavljen iz 3 delov, pri čemer vsak od teh prinese povišanje osnovnega mesečnega plačila za dodatnih 20 odstotkov v primeru izpolnitve v pogodbi določenih kriterijev; v primeru (1-kratne) izpolnitve posameznega kriterija je direktor pridobil pravico do trajnega izplačila posameznega spremenljivega prejemka, kar pomeni, da se mu plača izplačuje kot vsota fiksnega in spremenljivega prejemka prejemkov; pogodba z direktorjem tudi ni vsebovala določila, po katerem se zahteva vrnitev spremenljivega prejemka, če so za to izpolnjeni pogoji iz ZGD-1; v pogodbi je bilo predvideno, da direktorju na podlagi podane ocene dela s strani ON pripada (poleg spremenljivega prejemka) tudi nagrada za uspešnost dela najmanj v višini 1 mesečne plače oziroma največ v višini 3 bruto plač (več v točki 3.3.5.1 tega poročila).

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.¹¹⁶ Gre za dodatno pravico direktorjev, ki nima podlage v določbah ZPPOGD in je hkrati v neskladju s kogentnimi določbami 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 nadzora pred riziki iz opravljanja njihove funkcije.¹¹⁷

¹¹⁶ Med te stroške se štejejo stroški pravnega zastopanja, stroški udeležbe v postopku (prevoz in prenočišče), plačilo glob, denarnih kazni in odškodnine iz naslova odškodninske odgovornosti. Če se po pravnomočnem zaključku postopkov pred sodnimi, upravnimi ali drugimi državnimi organi ugotovi, da sta postopek in izrečena sankcija posledica naklepne dejanja ali hude malomarnosti direktorja, je ta dolžan povrniti stroške, ki jih je zanj krila družba. Če se na podlagi pravnomočno končanega sodnega ali kakšnega drugega postopka direktorju po odločbi sodišča ali drugega organa delno ali v celoti povrnejo stroški postopka, je dolžan po prejemu teh sredstev družbi povrniti znesek prejetih sredstev.

¹¹⁷ Člani organa vodenja ali nadzora so v skladu z drugim odstavkom 263. člena ZGD-1 solidarno odgovorni družbi za škodo, ki je nastala kot posledica kršitve njihovih nalog, razen če dokažejo, da so pošteno in vestno izpolnjevali svoje dolžnosti. Če družba sklene zavarovalno pogodbo za zavarovanje članov organov vodenja ali nadzora pred riziki iz opravljanja njihove funkcije v družbi, mora biti določena odbitna franšiza vsaj v višini 10 odstotkov škode, vendar ne več, kot znaša 1,5-kratnik njihovih fiksnih letnih prejemkov.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj v družbah, s katerimi neposredno upravlja in zanje ne velja ZPPOGD, sprejme posebne politike prejemkov ali pa zagotovi spoštovanje vseh določil ZPPOGD ter prepreči dodatno pogodbeno pravico direktorjev, na podlagi katere so družbe same dolžne direktorjem zagotoviti povračila vseh nastalih stroškov zaradi postopkov pred sodnimi in/ali drugimi državnimi organi v zvezi z opravljanjem njihove funkcije.

3.3 Nadzor nad določanjem prejemkov direktorjev

Preverili smo, ali je bilo ministrstvo učinkovito pri nadzoru nad določanjem prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti RS in LS. Pri tem smo ugotavljali:

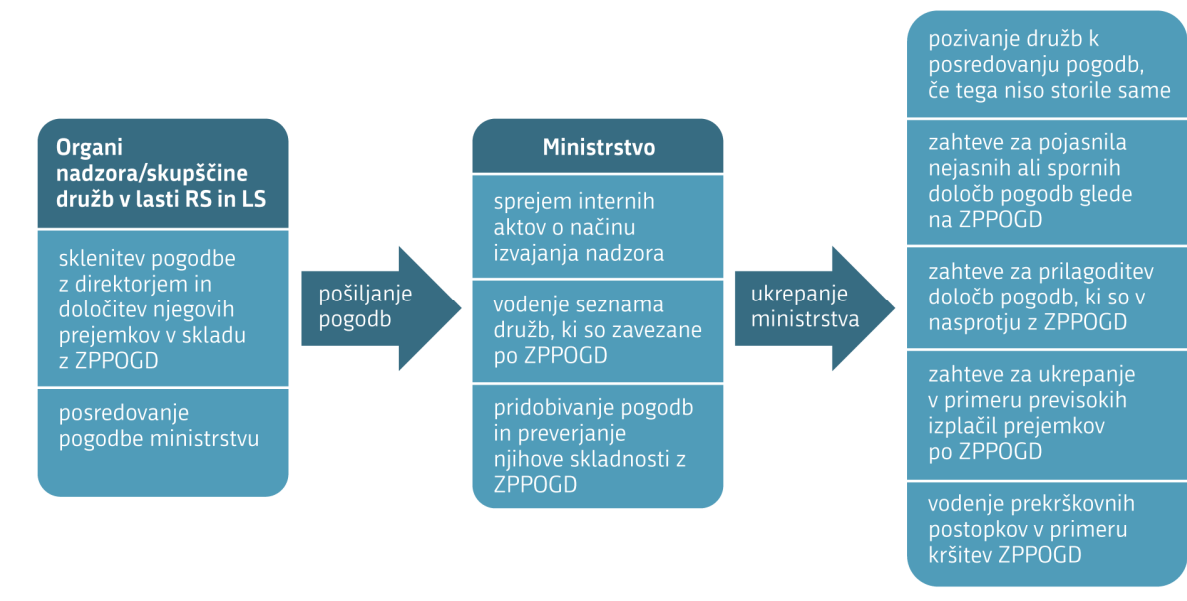
- *ali je ministrstvo vzpostavilo pogoje za izvajanje nadzora nad določanjem prejemkov direktorjev v družbah v lasti RS in LS:*
 - ali je ministrstvo zagotovilo enoten način izvajanja nadzora nad določanjem prejemkov s sprejemom internih aktov;
 - ali je ministrstvo v internih aktih določilo odgovorne osebe za načrtovanje in izvajanje nadzora ter opredelilo njihove naloge;
 - ali je ministrstvo razpolagalo s popolnim seznamom družb, ki so zavezane k uporabi ZPPOGD, in zagotavljalo njegovo sprotno posodabljanje;
- *ali je ministrstvo izvajalo učinkovit nadzor nad določanjem prejemkov direktorjem v posameznih družbah:*
 - ali je ministrstvo zaznavalo kršitve določb ZPPOGD in uredbe o razmerjih prejemkov, ki so se pojavljale pri družbah v lasti RS in LS v zvezi z:
 - določanjem in izplačevanjem osnovnega plačila direktorjev,
 - določanjem in izplačevanjem spremenljivega prejemka direktorjev,
 - določanjem in izplačevanjem odpravnin direktorjev,
 - zagotavljanjem drugih pravic direktorjev;
 - ali je ministrstvo vodilo evidenco o zaznanih kršitvah in izvedenih ukrepih ter o tem obveščalo posamezne upravljavce družb, ki so pristojni za imenovanje in razrešitev članov ON;
 - ali je ministrstvo za odpravo ugotovljenih nepravilnosti pozivalo družbe oziroma njihove ON k sklenitvi aneksov k pogodbam in od ON zahtevalo izvedbo aktivnosti za vračilo preveč izplačanih prejemkov;
 - ali je ministrstvo sprožilo postopke pred sodišči za ugotavljanje ničnosti pogodbenih določil, ko je ugotovilo, da nepravilnosti pri določanju prejemkov direktorjem niso bile odpravljene;
 - ali je ministrstvo sprožilo prekrškovne postopke zoper člane ON v primerih, ko je ugotovilo, da so ti glasovali za sklenitev pogodbe, ki je v nasprotju z ZPPOGD;
 - ali je ministrstvo sprožilo prekrškovne postopke zoper predsednike ON v primerih, ko je ugotovilo, da mu ti pogodb niso (pravočasno) posredovali;
 - ali je ministrstvo ugotavljalo nedorečenosti ZPPOGD, pogoste kršitve in dileme v zvezi z njegovo uporabo ter seznanjalo družbe s svojimi stališči in usmeritvami za enotno ter dosledno uporabo zakona;
 - ali je ministrstvo na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja oblikovalo register tveganj za nespoštovanje posameznih pravil o prejemkih iz ZPPOGD in pridobilo podatke o uresničevanju teh tveganj pri družbah v lasti RS in LS.

3.3.1 Vzpostavitev pogojev za izvajanje nadzora

Prejemki direktorjev za opravljanje njihove funkcije v gospodarski družbi se določijo v pogodbi¹¹⁸, ki jo v imenu družbe z direktorjem sklepa predsednik nadzornega sveta oziroma v primeru, če družba tega nima, skupščina družbe. Družbe v lasti RS in LS (razen izvzetih družb v skladu s posebnimi predpisi, kot je to razloženo v točki 1.4.1.3 tega poročila) so pri določanju prejemkov direktorjev dolžne spoštovati določbe ZPPOGD. Nadzor nad spoštovanjem te dolžnosti izvaja ministrstvo, zaradi česar je predvidena dolžnost ON vseh družb zavezanek po ZPPOGD, da pogodbe z direktorjem takoj po sklenitvi posredujejo ministrstvu. Na ta način lahko ministrstvo preveri vsebino sklenjene pogodbe in ugotovi, ali je ta skladna z zahtevami iz ZPPOGD. V primeru ugotovljenih kršitev je ministrstvo pristojno za vodenje prekrškovnih postopkov zoper člane ON, ki so glasovali za sklenitev pogodbe v nasprotju z določbami ZPPOGD, in zoper predsednika ON, če ta ministrstvu ni posredoval pogodbe.

Predpogoj za učinkovitost nadzora je notranja organizacija dela ministrstva in s tem povezan sprejem internih aktov, ki vključujejo vnaprejšnjo in jasno opredelitev postopkov izvajanja posameznih faz nadzora ter odgovorne osebe za izvedbo teh postopkov. Enako pomembna je določitev načina vodenja seznama družb v lasti RS in LS, ki so zavezane k spoštovanju ZPPOGD, saj lahko ministrstvo zgolj na ta način ve, pri katerih družbah mora nadzor izvajati in preverjati izpolnitev njihove osnovne dolžnosti po ZPPOGD, ki se nanaša na posredovanje sklenjenih pogodb z direktorji.

Slika 33: Naloge ON ali skupščin družb in način izvajanja nadzora ministrstva po ZPPOGD



3.3.1.1 Sprejem internih aktov

Ministrstvo je za ureditev notranje organizacije dela za izvajanje nadzora po ZPPOGD in postopkov za ugotavljanje, ali družbe v lasti RS in LS pri določanju prejemkov svojih direktorjev spoštujejo določbe

¹¹⁸ Pogodba o zaposlitvi, pogodba o poslovanju (mandatna pogodba) in podobne oblike pogodb, ki opredeljujejo pravice in obveznosti direktorja v zvezi z opravljanjem njegove funkcije v gospodarski družbi. Pomemben sestavni del teh pogodb je opredelitev prejemkov, ki jih družba plačuje direktorju za opravljanje njegove funkcije.

ZPPOGD, pripravilo predlog internega akta. Gre za Navodilo za izvajanje nadzora nad ZPPOGD¹¹⁹ (v nadaljevanju: interno navodilo), v katerem je opredelilo posamezne nadzorne aktivnosti ministrstva, podatkovne baze za dostop do potrebnih podatkov in odgovorne osebe za izvajanje aktivnosti.

3.3.1.1.a Ugotovili smo, 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.¹²⁰ 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. Takšno neformalno interno navodilo ne more predstavljati podlage za učinkovito urejanje načina izvajanja posameznih zakonskih nalog ministrstva in zagotavljati enotnega načina izvajanja njegovih pristojnosti.

Pojasnilo ministrstva

Interno navodilo ni bilo formalno sprejeto kot interni akt, vendar se je njegova vsebina upoštevala kot usmeritev pri delu na področju ZPPOGD. V skladu z načelom vezanosti na lastne prejšnje odločitve, ki zahteva, da upravni organ ne sme odstopiti od razlag splošnih pravil, ki si jih je postavil sam, niti od ustaljene upravne prakse, so se tako dogovorjena interna pravila upoštevala pri pregledu vsake prispele pogodbe.

Na podlagi zagotovila ministrstva, da se je interno navodilo, čeprav ni bilo sprejeto v obliki veljavnega internega akta, v praksi uporabljalo, smo v nadaljevanju preverili, ali je ministrstvo vsebino tega navodila upoštevalo pri izvajanju svojih nadzornih aktivnosti. Opozarjamo pa, da je treba razlikovati med vezanostjo upravnih organov na lastne pretekle odločitve, ko gre za razlago obstoječih predpisov in odločanje v upravnih zadevah, ter notranjo organizacijo dela upravnega organa, s pomočjo katere ta poskrbi za izvajanje zakonskih pristojnosti. 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.

3.3.1.1.b Interno navodilo je 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 razmerjih prejemkov razlog za uporabo drugačnega mnogokratnika za 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 ugotavljalo vseh okoliščin, ki so glede na določbe ZPPOGD oziroma uredbe o razmerjih prejemkov bistvene za pravilno določitev prejemka posameznega direktorja.

¹¹⁹ Dokument nima številke in datuma sprejetja oziroma izdaje.

¹²⁰ Vsak normativni pravni akt mora imeti ustrezno vsebino in obliko. Skupni imenovalac vsebine je pravno pravilo, ki ga pravni akt oblikuje. Oblikovne sestavine pa povedo, (1) da pristojni pravni subjekt sprejme ali izda pravni akt, (2) da to stori v predvidenem pravnem postopku in (3) da je sam pravni akt izjaven z ustreznim zunanjim izraznim sredstvom, ki je ravno tako pravno vnaprej predvideno. Primerjati z: Pavčnik, M.: Teorija prava, 3. izdaja, GV Založba, Ljubljana, 2007, str. 230 in naslednje.

3.3.1.2 Seznam družb zavezank po ZPPOGD

Ministrstvo je vodilo seznam družb v lasti RS in LS, ki so zavezane k uporabi ZPPOGD, in ga ažuriralo 2-krat letno. Seznam je oblikovalo na podlagi podatkov, ki jih je pridobivalo s periodičnim vpogledom v javne evidence AJPES in KDD, kjer je spremljalo spremembe lastniške strukture družb in novoustanovljene družbe.

Ministrstvo je v okviru izvajanja revizije 18. 1. 2018 predložilo seznam 409 družb v lasti RS in LS, ki so bile zavezane k uporabi ZPPOGD glede na stanje v januarju 2017 (v nadaljevanju: seznam zavezank).

3.3.1.2.a Lastniška struktura družb v lasti RS in LS se pogosto spreminja. Posodabljanje seznama zavezank zgolj 2-krat letno, kot ga izvaja ministrstvo, zato ni zadostno. 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.

3.3.1.2.b Družbe, ki jih je ministrstvo uvrstilo na seznam zavezank po ZPPOGD, so bile v celoti povzete s seznama, ki ga je na podlagi Zakona o dostopu informacij javnega značaja¹²¹ (v nadaljevanju: 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. Seznam AJPES glede družb, ki so zavezane po ZDIJZ, vključuje zgolj družbe, pri katerih se prevladujoč vpliv v obliki večinskega deleža vpisanega kapitala izvaja neposredno ali posredno prek 1 same gospodarske družbe. V seznamu AJPES tako niso zajete družbe, v katerih ima več družb, ki so v lasti RS in/ali LS, skupaj večinski delež. Teh družb, ki so ravno tako zavezane po ZPPOGD, ministrstvo pri izdelavi seznama zavezank zato ni vključilo. Ugotovili smo, da so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, najmanj 3 takšne družbe. 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.

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.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je obstoječi seznam ponovno preverilo in 28. 1. 2019 računskemu sodišču predložilo dopolnjen seznam zavezank glede na stanje v januarju 2019, na katerem je bilo zajetih 394 družb v lasti RS in LS, ki so zavezane po ZPPOGD.

Ugotovili smo, da je tudi dopolnjen seznam zavezank, ki ga je pripravilo ministrstvo, pomanjkljiv in nezanesljiv. Seznam ne vključuje vsaj 2 družb v lasti RS in LS, ki sta v januarju 2019 bili zavezanki po

¹²¹ Uradni list RS, št. 51/06-UPB, 23/14, 50/14, 102/15, 32/16, 7/18.

ZPPOGD in bi morali biti na seznamu. Prav tako je na seznamu večje število družb, ki niso (bile) zavezanke po ZPPOGD in jih je ministrstvo neupravičeno uvrstilo na seznam.¹²²

3.3.1.3 Pridobivanje pogodb z direktorji

ON družb v lasti RS in LS imajo dolžnost, da pogodbe, ki jih v imenu družb sklepajo z direktorji, takoj po njihovi sklenitvi posredujejo ministrstvu. Ministrstvo lahko na podlagi seznama zavezank preverja, ali so posamezne družbe to svojo dolžnost izpolnile. Če ugotovi, da določena družba pogodbe ni posredovala, ministrstvo samo pozove družbo oziroma njene ON k posredovanju pogodbe. V tem primeru se zoper predsednika ON, ki je dolžan poskrbeti za dostavo pogodbe ministrstvu, v skladu z ZPPOGD uvede prekrškovni postopek.

3.3.1.3.a Ministrstvo lahko nadzor nad spoštovanjem dolžnosti družb zavezank za posredovanje sklenjenih pogodb z direktorji izvaja le v primeru, da je predhodno posamezno družbo spoznalo kot zavezanko po ZPPOGD in jo uvrstilo na seznam zavezank, ki ga vodi. Ker je bil seznam zavezank, ki ga je ministrstvo vodilo in uporabljalo v letu 2017, pomanjkljiv ter nezanesljiv (več o tem v točki 3.3.1.2.b tega poročila), ministrstvo tovrstnega nadzora ni moglo izvajati nad vsemi družbami zavezankami po ZPPOGD.

3.3.1.3.b Ministrstvo ni imelo na voljo informacijskega sistema, ki bi sproti in avtomatizirano povezoval različne podatkovne vire, kot sta vira AJPEŠ in KDD (več o tem v točki 3.3.1.2.a tega poročila), kar bi ministrstvu zagotavljalo ažurne podatke o spremembah v organih vodenja družb v lasti RS in LS (na primer prenehanje mandata direktorjem in imenovanje novih direktorjev), ki se v gospodarskih družbah lahko pogosto dogajajo. Posledično ministrstvo ni moglo zanesljivo in sproti spremljati, ali in kdaj so se v posamezni družbi zavezanki po ZPPOGD zgodile spremembe, zaradi katerih je takšna družba morala skleniti (novo) pogodbo z direktorji in jo posredovati ministrstvu.

3.3.1.3.c Ministrstvo med letoma 2016 in 2017 ni samo ugotavljalo, ali so mu družbe zavezanke po ZPPOGD posredovale vse v tem času na novo sklenjene pogodbe z direktorji, in jih pozivalo k posredovanju teh dokumentov. V tem času je pregledovalo samo pogodbe, ki so jih družbe ministrstvu same posredovale.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo se je med letoma 2016 in 2017 na obravnavanem področju dela soočalo s kadrovskimi težavami (več kot leto dni trajajoča bolniška odsotnost zaposlene).

Ministrstvo bi moralo svoje delovne procese organizirati na način, da tudi v primerih odsotnosti javnih uslužbencev (zlasti daljših) zagotovi nemoteno izvajanje svojih pristojnosti (na primer z notranjimi prerazporeditvami kadrov ali začasnimi nadomestnimi zaposlitvami).

¹²² To so na primer: družbe v lasti RS, za katere ZPPOGD ne velja na podlagi določb specialne zakonodaje (ZSDH-1 in ZUKSB); družbe, ki so jih ustanovile območne enote Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, ki ima status avtonomne stanovske organizacije, s katero upravljajo njeni člani; druge družbe, ki v času veljavnosti seznama niso bile v lasti RS in/ali LS.

3.3.1.3.d Seznam družb, ki so zavezane k uporabi ZPPOGD in nam ga je ministrstvo predložilo glede na stanje v januarju 2017, je vključeval 409 družb v lasti RS in LS. Ministrstvo za vsaj 82 od teh družb ni razpolagalo z vsemi pogodbami, ki so jih imele sklenjene z direktorji, oziroma z aneksi k tem pogodbam, in sicer:

- za 37 družb ni razpolagalo z nobenimi pogodbami, ki so jih te družbe imele sklenjene z direktorji v času od začetka veljavnosti ZPPOGD;
- za 45 družb ni razpolagalo s pogodbami, ki so veljale med letoma 2016 in 2017, temveč zgolj s pogodbami, ki so veljale v času pred tem, zaradi česar za leti 2016 in 2017 niso bile aktualne (kot posledica menjave direktorjev, poteka mandata in podelitve novega mandata direktorju in podobno).

Navedeno pomeni, da ministrstvo za najmanj 20 odstotkov družb v lasti RS in LS, ki so bile na njegovem seznamu zavezank, ni razpolagalo s pogodbami, ki so jih imele družbe sklenjene z direktorji med letoma 2016 in 2017. Ministrstvo v teh primerih družb ni pozivalo k posredovanju manjkajočih pogodb, ki bi jih morali ON družb takoj po sklenitvi posredovati ministrstvu. Zoper predsednike ON, ki pogodb niso posredovali, s čimer so v skladu z ZPPOGD storili prekršek, pa tudi ni sprožilo prekrškovnih postopkov, kot bi to moralo glede na določbe ZPPOGD. Pri družbah v lasti RS in LS, za katere ministrstvo ni razpolagalo z (veljavnimi) pogodbami, ni bilo mogoče izvajati nadzora v skladu z ZPPOGD in ugotavljati, ali so bili prejemki direktorjev usklajeni s tem zakonom.

3.3.2 Preverjanje skladnosti pogodb z ZPPOGD

V internem navodilu ministrstva sta podrobno opisana bistvena dela nadzornih aktivnosti ministrstva, ki bi se morale odviti po prejemu pogodb z direktorji:

- vpis vsake pogodbe v Register pogodb po ZPPOGD (v nadaljevanju: register pogodb), ki ga v ta namen vodi ministrstvo, pri čemer so v navodilu natančno določeni podatki, ki bi morali biti vpisani v register pogodb¹²³, in
- vsebinski pregled pogodb, kjer ministrstvo s pomočjo izpolnjevanja preglednih obrazcev ugotavlja skladnost pogodbenih določil z ZPPOGD, kar bi na vsakem obrazcu moralo biti ustrezno označeno.

Pojasnilo ministrstva

Od začetka veljavnosti ZPPOGD v letu 2010 do septembra 2016 je ministrstvo preverilo 2.186 pogodb oziroma aneksov k pogodbam družb, ki so zavezane k uporabi ZPPOGD. Samo v letu 2016 je ministrstvo prejelo 178 pogodb in aneksov, v letu 2017 pa 190 pogodb in aneksov.

3.3.2.1.a 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 zavezank po ZPPOGD.

¹²³ Zaporedna številka, številka zadeve, matična številka družbe, naslov družbe, posredno ali neposredno lastništvo RS ali LS, oznaka, ali gre za pogodbo ali aneks k pogodbi, datum prejema pogodbe, naziv pogodbe, oznaka poslovodne osebe (predsednik ali član uprave, direktor, prokurist), ime in priimek poslovodne osebe, veljavnost pogodbe in mandat poslovodne osebe.

3.3.2.1.b Ministrstvo za leti 2016 in 2017 ni razpolagalo s preglednimi obrazci za 17,5 odstotka pogodb, pregledanih v reviziji.¹²⁴ Ravno tako ni razpolagalo z morebitnimi drugimi dokazili, ki bi lahko potrjevala izvedbo pregleda pogodb in ugotavljanje njihove (ne)skladnosti z ZPPOGD na drugačen način.

3.3.2.1.c Ministrstvo prejetih pogodb ni pregledovalo takoj po njihovem prejemu ali (vsaj) v razumnem roku po prejemu, saj je v večjem številu primerov¹²⁵ preteklo več kot 4 ali celo 6 mesecev od prejema pogodbe, preden je ministrstvo izvedlo njen pregled.

3.3.2.1.d Večje število preglednih obrazcev¹²⁶, ki so bili podlaga za pregled skladnosti pogodb z ZPPOGD med letoma 2016 in 2017, je bilo izpolnjeno pomanjkljivo oziroma so bili le delno izpolnjeni, in sicer:

- manjkali so deli oznak s števkami posamezne zadeve in oznake, ali so pogodbe kot celota usklajene z ZPPOGD;
- manjkale so navedbe o velikosti družbe, dodeljenem mnogokratniku za izračun osnovnega plačila, izračunu povprečne bruto mesečne plače v družbi oziroma skupini, spremenljivem prejemku in merilih za določitev spremenljivega prejemka in dodeljenem mnogokratniku za izračun odpravnine;
- obrazci so bili izpolnjeni ročno tako, da kot celota ali v posameznih delih niso bili berljivi, kar je onemogočalo preverljivost (sledljivost) izvedenega pregleda.

Opisani primeri izvajanja nadzornih aktivnosti ministrstva po prejemu pogodb kažejo na neupoštevanje internega navodila ministrstva, kar je imelo za posledico neizvajanje ali pomanjkljivo in neenotno izvajanje nadzora nad večjo skupino družb zavezanek po ZPPOGD.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj izpolnjevanje preglednih obrazcev vodi v elektronski obliki, s čimer bi se optimiziralo vodenje evidence in arhiva pregledanih pogodb, hkrati pa bi se lahko kot del informacijske rešitve opredelilo sestavne dele obrazca, ki se morajo nujno izpolniti pred njihovim dokončanjem.

3.3.3 Ukrepanje v primeru ugotovljenih nepravilnosti

Smisel nadzornih aktivnosti po ZPPOGD je, da ministrstvo kot nadzorni organ sproti ugotavlja, kako družbe zavezanke po ZPPOGD, v praksi določbe omenjenega zakona tudi izvajajo. Ministrstvo je bilo v primeru nejasnosti ali kršitev zakona dolžno ukrepati na način, da zagotovi njegovo dosledno spoštovanje. V ta namen je lahko posamezne družbe oziroma njihove ON pozivalo k obrazložitvam, dostavi dodatne dokumentacije ali k spremembam določil obstoječih pogodb, če so ta bila v nasprotju z ZPPOGD.

Kadar je ON družbe sklenil z direktorjem pogodbo, v kateri so bile kršene temeljne določbe ZPPOGD o prejemkih, bi moralo ministrstvo po uradni dolžnosti začeti prekrškovni postopek zoper člane ON, ki so

¹²⁴ Izbrali smo vzorec 80 prejetih pogodb oziroma aneksov, za katere bi ministrstvo moralo opraviti nadzor z izpolnjevanjem preglednih obrazcev. Za 14 od 80 pogodb oziroma aneksov ministrstvo ni predložilo preglednih obrazcev.

¹²⁵ Za vsaj 13 družb v lasti RS in LS.

¹²⁶ Za vsaj 20 družb v lasti RS in LS.

glasovali za takšno pogodbo. Prekršek namreč v skladu z 8. členom ZPPOGD predstavlja položaj, ko posamezni člani ON glasujejo za pogodbo z direktorjem, v kateri so prejemki določeni v nasprotju s 4. členom ZPPOGD.

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. Ministrstvo je med letoma 2016 in 2017 izvedlo dodatne postopke pridobivanja pojasnil in dokumentacije oziroma pozivalo družbe k prilagoditvi pogodbenih določil, in sicer v primeru 23 družb.¹²⁷

Po pridobitvi pojasnil in dodatne dokumentacije s strani družb v lasti RS in LS 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.

3.3.3.1.a Ministrstvo ni razpolagalo z evidenco o ugotovljenih kršitvah določb ZPPOGD in izvedenih ukrepih v zvezi z opravljenimi nadzori. Prav tako ni imelo na voljo informacijskega sistema, ki bi mu omogočal enostavno pridobitev zanesljivih podatkov o tem.¹²⁸ Ministrstvo zato ni razpolagalo s podatkom o tem, kakšen je bil med letoma 2016 in 2017 celoten obseg nepravilnosti in pomanjkljivosti pogodb, ki urejajo prejemke direktorjev, ter katere izmed teh so se pri posameznih družbah najpogostejše pojavljale. Ministrstvo zato ni moglo usmerjati izvajanja nadzornih aktivnosti po ZPPOGD na področja, ki so najbolj tvegana. K temu je prispevalo tudi dejstvo, da ministrstvo ni vnaprej in sistematično proučilo tveganja za kršitve in zaobida posameznih določb ZPPOGD ter na tej podlagi oblikovalo registra tveganj, kar bi lahko prispevalo k večji učinkovitosti nadzora.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj vzpostavi evidenco ugotovljenih kršitev ZPPOGD in izvedenih ukrepov v zvezi z opravljenimi nadzori pri družbah v lasti RS in LS.

Ministrstvu priporočamo, naj na podlagi vnaprejšnje sistematične proučitve tveganj za kršitve ter zaobida posameznih določb ZPPOGD vzpostavi register tveganj, ki bi prispeval k večji učinkovitosti nadzora in dodatni usmerjenosti nadzornih aktivnosti na najbolj tvegana področja.

3.3.3.1.b Ministrstvo je pri izvajanju pregledov pogodb pri posameznih družbah v lasti RS in LS odkrilo kršitve določb ZPPOGD¹²⁹, 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. Ravnanje ministrstva

¹²⁷ Dodatne aktivnosti ministrstva smo preverili na vzorcu 104 naključno izbranih pogodb in aneksov.

¹²⁸ Ministrstvo je poročalo o tem, da je med letoma 2016 in 2017 odkrivalo nepravilnosti in izvajalo ukrepe pri 12 družbah, vendar smo pri pregledu dokumentacije ministrstva ugotovili vsaj še 6 dodatnih tovrstnih primerov.

¹²⁹ Vsaj 7 družb v lasti RS in LS.

ocenjujemo kot neustrezno. Opozarjamo, 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 prekrških¹³⁰, oziroma lahko to v skladu z omenjenim zakonom predstavlja olajševalno okoliščino, ki se upošteva pri izbiri vrste in teže sankcije za prekršek.

3.3.3.1.c Ministrstvo je v primeru ugotovitve, da je bilo direktorju s pogodbo z družbo v lasti RS in LS določeno previsoko osnovno plačilo za opravljanje njegove funkcije¹³¹, to družbo zgolj pozvalo k pojasnilu načina izračuna osnovnega plačila in k uskladitvi spornega pogodbenega določila z ZPPOGD. Ni pa izkazalo, da je izvedlo nadaljnje aktivnosti, v okviru katerih bi ugotavljalo dejansko izplačilo previsokih prejemkov direktorja, in ON pozvalo k sprožitvi postopkov za ugotavljanje ničnosti pogodbenih določil, ki so bila v nasprotju z ZPPOGD, in za vračilo teh prejemkov.

3.3.4 Svetovanje uporabnikom zakona

Ministrstvo je kot organ, ki je pristojen za izvajanje ZPPOGD in nadzor nad njim, posameznim družbam v lasti RS in LS podajalo neformalna mnenja glede uporabe določb ZPPOGD. Na ta način je po naši oceni pozitivno prispevalo k enotni uporabi zakona in zmanjšanju števila njegovih kršitev.

Razvoj in vsebino obstoječe pravne ureditve prejemkov družb v lasti RS in LS je ministrstvo zainteresirani javnosti predstavilo na svoji spletni strani.¹³²

3.3.4.1.a Ministrstvo je aktivnost svetovanja družbam zavezankam po ZPPOGD med letoma 2016 in 2017 izvajalo v omejenem obsegu in na način, da je s svojimi strokovnimi stališči glede načina uporabe zakona seznanjalo izključno družbe v lasti RS in LS, ki so zaprosile za mnenje. Smiselno bi bilo, da bi ministrstvo s svojimi stališči glede pogostih nejasnih primerov uporabe zakona v praksi (na primer glede določitve plač pri novoustanovljenih družbah, pravice do regresa in dodatkov k plači) seznanilo vse družbe v lasti RS in LS, ki so bile zavezane uporabljati ZPPOGD. Ministrstvo je imelo pred prenovno in prehodom na novo spletno stran v juliju 2019 na svoji spletni strani med predstavitvami svojih delovnih področij posebej predstavljeno področje prejemkov poslovnih oseb v družbah v večinski lasti RS in LS, ki je zajemalo povzetek bistvenih določb ZPPOGD. Po prehodu na novo spletno stran pa ministrstvo v zvezi s pristojnostjo na podlagi ZPPOGD ne navaja ničesar. Tak način dodatno otežuje družbam v lasti RS in LS in drugim zainteresiranim javnostim, da pridobijo potrebne informacije v zvezi z izvajanjem določb ZPPOGD.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči možnosti, da bi s svojimi stališči glede pogostejših nejasnih primerov uporabe ZPPOGD v praksi seznanjalo vse družbe v lasti RS in LS, ki so zavezane uporabljati ZPPOGD, z uporabo spletnih orodij, ki jih ima na voljo.

¹³⁰ Uradni list RS, št. 29/11-UPB, 21/13, 111/13, 32/16. Izključitev pregona storilca prekrška je na primer v skladu s 6.a členom Zakona o prekrških možna na podlagi uporabe instituta "prekršek neznatnega pomena", če gre za prekršek, ki je bil storjen v okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega in pri katerem ni nastala oziroma ne bo nastala škodljiva posledica ali je ta neznatna.

¹³¹ Pri vsaj 3 družbah v lasti RS in LS.

¹³² [URL: http://mgrt.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna_podrocja/notranji_trg/sektor_za_gospodarsko_pravo_pomoc_in_prestrukturo/prejemki_poslovnih_oseb_v_druzbah_v_vecinski_/index.html], 6. 11. 2019.

3.3.4.1.b Osnovna informacija, ki je pomembna za uporabnike ZPPOGD in ostale zainteresirane javnosti, je, 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 zvezank po ZPPOGD bi moralo imeti ministrstvo, ki vodi seznam zvezank (več o tem v točki 3.3.1.2 tega poročila) in pri tem zavzema stališča, ali je posamezna družba zavezana spoštovati ZPPOGD ali ne. Ministrstvo seznam zvezank 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. Na ta način bi se gospodarske družbe in druge zainteresirane javnosti v vsakem trenutku informirale glede opredelitve o zavezanosti spoštovanja določb ZPPOGD.¹³³

3.3.5 Učinkovitost izvajanja nadzora glede na rezultate spletne raziskave

Ministrstvo pri izvajanju nadzora med letoma 2016 in 2017 glede spoštovanja določb ZPPOGD ni ugotovilo večjega števila kršitev. V redkih primerih, kjer so te bile ugotovljene, so družbe – po prejetju opozorila ministrstva – ugotovljene nepravilnosti v pogodbah odpravile.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ocenjuje, da sta nadzor, kot ga od začetka veljavnosti ZPPOGD izvaja ministrstvo, ter sprememba načina upravljanja s kapitalskimi naložbami (ustanovitev SDH v letu 2014) bistveno pripomogla k upadu števila kršitev določb ZPPOGD. Ministrstvo med letoma 2014 in 2016 v zvezi s kršitvami ZPPOGD ni uvedlo nobenega postopka o prekršku.

Zaradi predhodno opisanih sistemskih pomanjkljivosti in neučinkovitosti v sistemu izvajanja nadzora ministrstva med letoma 2016 in 2017 (nepopoln seznam zvezank, neažurne/nepopolne evidence veljavnih pogodb z direktorji formalne in vsebinske pomanjkljivosti pri izvajanju internega navodila o načinu izvajanja nadzora itn.) smo se odločili, da bomo od družb zvezank v tem obdobju sami pridobili podatke o določanju in izplačevanju prejemkov njihovim direktorjem. S pomočjo podatkov, ki smo jih pridobili na podlagi spletne raziskave, smo lahko preverili, ali in katere kršitve določb ZPPOGD so – kljub nadzoru ministrstva – lahko obstajale v praksi. Ugotovitve spletne raziskave glede posameznih vrst prejemkov po ZPPOGD prikazujemo v nadaljevanju. Pri tem opozarjamo, da smo v celoti izhajali iz podatkov, ki so jih v okviru odgovorov na vprašanja spletnega vprašalnika navajale družbe v lasti RS in LS.

3.3.5.1 Osnovno plačilo in dodatki

Družbe v lasti RS in LS, ki so zvezanke po ZPPOGD, so pri določanju osnovnega plačila svojih direktorjev morale izhajati iz povprečne plače družbe ali skupine, ki ji družba pripada. Za določitev najvišjega možnega osnovnega plačila so povprečno plačo pomnožile z mnogokratniki 3, 4 ali 5, odvisno od velikosti družbe, področja njene dejavnosti in nekaterih drugih okoliščin (več o tem v točki 1.4.1.2 tega poročila). Spletna raziskava je pokazala, da so družbe v lasti RS med letoma 2016 in 2017 pri določanju osnovnega plačila direktorjev uporabile povprečen mnogokratnik 3,5, medtem ko so družbe v lasti LS uporabile povprečen mnogokratnik 2,5.

¹³³ V okviru spletnega vprašalnika smo zaznali, da posamezne družbe, ki so nesporno v lasti RS in LS, menijo, da niso zvezane spoštovati ZPPOGD.

3.3.5.1.a Med letoma 2016 in 2017 je bilo med družbami v lasti RS 11 takih družb in med družbami v lasti LS 1 takšna družba, v katerih so imeli direktorji osnovno plačilo določeno v mnogokratniku, ki je bil višji od tistega, ki ga dovoljujeta ZPPOGD in uredba o razmerjih prejemkov.

3.3.5.1.b Člani ON družb so pri 46,8 odstotka vseh družb, ki so posredovale odgovore¹³⁴, osnovno plačilo direktorjev za opravljanje funkcije določali na način, da so uporabili izključno najvišji možni mnogokratnik po ZPPOGD in uredbi o razmerjih prejemkov. Opozarjamo, da ZPPOGD in omenjena uredba določata zgornjo mejo osnovnega plačila direktorja, medtem ko bi se znesek plačila znotraj tega okvira moral določiti v skladu s preostalimi (vsebinskimi) kriteriji, kot jih določajo pravila, ki urejajo prejemke direktorjev gospodarskih družb. Zlasti je v tej zvezi pomembno za delniške družbe splošno določilo prvega odstavka 270. člena ZGD-1, ki določa, da morajo biti prejemki v ustreznem sorazmerju z nalogami članov uprave in finančnim stanjem družbe. Splošno določilo ZGD-1 je konkretizirano v priporočilih ZNS in priporočilih ZM, ki opredeljujejo vrsto meril za določitev osnovnega plačila, kot so zahtevnost vodenja družbe (velikost družbe, kompleksnost poslovanja in organizacije, internacionalizacija poslovanja, zahtevnost izdelkov ali storitev), sprejem odgovornosti in nalog, izkušnost in specifična znanja, porabo časa in lojalnost družbi, razmerja s prejemki v primerljivih družbah doma in v tujini in podobno.

Ker velik delež družb v lasti RS in LS pri določanju osnovnega plačila direktorjev upošteva izključno najvišji mnogokratnik po ZPPOGD in uredbi o razmerjih prejemkov, ne pa tudi vsebinskih meril iz ZGD-1 in priporočil stanovskih organizacij, se izgublja odgovornost članov ON teh družb, da določijo primerno, primerljivo in stimulatивно osnovno plačilo za vsakega posameznega direktorja družbe.

3.3.5.1.c Posamezne družbe v lasti RS in LS, ki so poslovale v okviru skupine družb, so na napačen način izračunavale povprečno plačo družb v skupini, ki je v skladu z ZPPOGD podlaga za izračun osnovnega plačila direktorjev.¹³⁵ Družbe v skupini so obvladujoča družba in od nje odvisne družbe, kot je določeno v drugem odstavku 56. člena ZGD-1¹³⁶, ne glede na to, ali se za skupino sestavlja konsolidirano letno poročilo. Odvisne družbe, ki poslujejo v skupinah, bi zato pri izračunu povprečne plače družb v skupini morale upoštevati plače svoje obvladujoče družbe in vseh njenih odvisnih družb. Namesto tega so v posameznih primerih odvisne družbe upoštevale plače (nadrejene) skupine družb, v kateri ima njihova obvladujoča družba položaj odvisne družbe, s čimer so povprečje plač izračunavale za skupino družb, ki ji same ne pripadajo, oziroma so plače svojih direktorjev določale neposredno v odstotkih plače direktorjev svojih obvladujočih družb, ki so bile del (nadrejene) skupine družb. Posledično so bile v teh družbah določeni višji zneski osnovnega plačila direktorjev, kot bi bile v primeru izračuna povprečne plače v skupini skladno z določbami ZPPOGD.

¹³⁴ 125 od 271 družb v letu 2016 in 124 od 272 družb v letu 2017.

¹³⁵ Iz druge alineje tretjega odstavka 4. člena ZPPOGD izhaja, da se osnovno plačilo določi v razmerju s povprečno bruto plačo, izplačano v družbah v skupini ali v družbi, če ni skupine, v preteklem poslovnem letu.

¹³⁶ Družba je obvladujoča v drugi družbi, če je izpolnjen eden od pogojev: 1. če ima večino glasovalnih pravic v drugi družbi; 2. če ima pravico imenovati ali odpoklicati večino članov posloводства ali nadzornega sveta druge družbe in je hkrati družbenik te družbe; 3. če ima pravico do prevladujočega vpliva nad drugo družbo na podlagi podjetniške pogodbe ali drugega pravnega temelja; 4. če je družbenik v drugi družbi in če na podlagi pogodbe z drugimi družbeniki te družbe nadzoruje večino glasovalnih pravic v tej družbi ali 5. če ima prevladujoč vpliv nad drugo družbo oziroma ga dejansko izvaja ali si podredi vodenje te družbe.

3.3.5.1.d Iz 3. in 6. člena ZPPOGD izhaja, 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 ZDR-1 (na primer jubilejne nagrade, solidarnostne pomoči, božičnica ali 13. plača in nagrada za komunalne igre), ki jih ZPPOGD ne omogoča (več o tem v točki 3.3.5.2 tega poročila). Skupna vrednost izplačanih dodatkov in omenjenih drugih vrst prejemkov po ZDR-1 je v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašala 334.728 evrov.

3.3.5.2 Regres

Večina družb v lasti RS in LS (80 odstotkov) je direktorjem za leti 2016 in 2017 izplačala regres, ki je na letni ravni v povprečju za posameznega direktorja znašal 1.164 evrov bruto. V obeh letih so družbe v lasti RS in LS direktorjem na ta način skupaj izplačale 660.489 evrov¹³⁷ (več o tem v točki 3.1.4.2 tega poročila).

3.3.5.2.a 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 prejemkov¹³⁸, 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.¹³⁹

Drugačne razlage ZPPOGD bi bile v nasprotju z besedilom zakonskih določb¹⁴⁰ in osnovnim namenom zakona, ki je bil sprejet za to, da se vzpostavi enoten sistem prejemkov in pravic direktorjev v družbah v lasti RS in LS na način, da se določijo omejitve možnih prejemkov direktorjev in se s tem prispeva k dolgoročni vzdržnosti poslovanja teh družb. Če bi posamezne družbe v lasti RS in LS lahko direktorjem izplačevale dodatne prejemke, ki jih ZPPOGD ne predvideva, bi to lahko privedlo do razpada enotnosti sistema prejemkov in možnosti za zaobid omejitev prejemkov, ki jih postavlja ZPPOGD.

¹³⁷ Gre za vsoto zneskov izplačanih regresov direktorjem družb v lasti RS in LS glede na pridobljene podatke v spletni raziskavi. Med družbami v lasti RS in LS je bilo 7 takšnih, ki so razkrile, da so direktorjem izplačale regres, vendar niso navedle zneskov izplačanega regresa. Število vseh družb v lasti RS in LS, ki so direktorjem izplačale regres, je bilo 237.

¹³⁸ ZGD-1 v 270. členu in pravna teorija (na primer Kaluža, A.: Omejitev prejemkov poslovnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti države, Pravna praksa, št. 13, 2015) pojem "prejemek" uporabljata kot sinonim za vse vrste izplačil, ki jih družba namenjuje direktorju iz naslova opravljanja njegove funkcije.

¹³⁹ Takšen sklep izhaja tudi iz šestega odstavka 294. člena ZGD-1, ki določa, da morajo biti "vsi prejemki" članov organov vodenja ali nadzora v skladu s politiko prejemkov, ki jo za družbo sprejme skupščina. Določbe ZPPOGD je v tem kontekstu treba šteti za politiko prejemkov, ki jo je sprejela skupščina oziroma država kot lastnik družb v njeni lasti.

¹⁴⁰ Predvsem določbe 1., 3., 4. in 6. člena ZPPOGD.

Pojasnilo ministrstva

Določila ZPPOGD izrecno ne urejajo pravice do regresa in jubilejne nagrade, zato je ministrstvo izoblikovalo prakso, v skladu s katero izplačila regresa ni prepovedovalo. Ministrstvo se sicer strinja z ugotovitvijo računskega sodišča, da je poslovodna oseba upravičena do popolnoma drugačnega sistema nagrajevanja in plačila za opravljeno delo ter da zato ne bi smela biti upravičena do drugih prejemkov na podlagi ZDR-1 in kolektivnih pogodb, vendar meni, da bi moral ZPPOGD, če bi želel omejiti upravičenje do teh pravic, to izrecno izključiti. Ministrstvo pri tem opozarja na pomen razlikovanja položajev direktorjev, ki lahko svojo funkcijo opravljajo v civilnopravnem (pogodba civilnega prava) ali delovnopravnem razmerju (pogodba o zaposlitvi). Ministrstvo meni, da so direktorji, ki opravljajo svojo funkcijo na podlagi pogodbe o zaposlitvi, upravičeni do posameznih (samostojnih) kategorij prejemkov (to je regresa, jubilejne nagrade ali solidarnostne pomoči) in do povračila potnih stroškov v skladu z ZDR-1, saj teh pravic ZPPOGD izrecno ne ureja in je zato zanje treba uporabiti splošen ZDR-1. Glede na obseg prejemkov v ZPPOGD ministrstvo meni, da lahko fiksni in spremenljivi prejemek v ZPPOGD enačimo s plačo, določeno v ZDR-1, saj zajema vse poglobitvene elemente fiksnih in spremenljivih prejemkov (osnovna plača, nagrada za delovno uspešnost, dodatki, del plače iz poslovne uspešnosti). V se zanje uporabljajo določbe ZPPOGD kot posebnega predpisa. Ker torej ZPPOGD pravice do regresa in jubilejne nagrade ne ureja, pa teh pravic po mnenju ministrstva ni mogoče izključiti na podlagi določbe 3. člena ZPPOGD, ki našteva obseg upravičenj poslovodne osebe. Kljub navedenemu navidezno jasnemu določilu, ki taksativno našteva vrste prejemkov direktorja, namreč ne gre prezreti dejstva, da so nekateri prejemki, ki izhajajo iz delovnega razmerja, posebne vrste pravic, ki jih ni mogoče povezati s plačilom za opravljeno delo. Tako je regres za letni dopust neločljivo povezan z dopustom: če ima delavec pravico do dopusta, ima vedno pravico tudi do regresa (v celoti ali do sorazmernega dela). Nadalje je jubilejna nagrada povezana z delovno dobo in pomeni nagrado za zvestobo pri zadnjem delodajalcu. ZDR-1 pa navsezadnje kot poseben prejemek določa tudi pravico do povračila stroškov v zvezi z delom. Če bi tako upoštevali stališče, da je poslovodna oseba upravičena le do prihodkov, določenih v 3. členu ZPPOGD, ji ne bi pripadala niti pravica do povračila stroškov v zvezi z delom.

Pojasnilo SDH¹⁴¹

SDH meni, da računsko sodišče ni pristojno podajati avtentične oziroma zavezujoče razlage zakonov, in se sklicuje na mnenje ministrstva iz leta 2012, ki je zavzelo stališče glede razlage določb ZPPOGD, v povezavi z nekaterimi prejemki po ZDR-1 (regres, jubilejna nagrada, odpravnina ob upokojitvi in povračilo stroškov). Izhodišče pravilne razlage je, da ZPPOGD ni celovit zakon in torej ne ureja celovito finančnega položaja direktorjev, ki izvira iz obligacijskega razmerja ali delovnopravnega razmerja z družbo. ZPPOGD ne ureja pravice direktorjev do povračila stroškov, do regresa, do jubilejne nagrade ter do odpravnine ob upokojitvi in v te pravice direktorjev tudi ne posega, saj izrecno posega le v pravice do dodatkov.

Opozarjamo, da računsko sodišče ni pristojno za podajanje avtentičnih razlag predpisov, mora pa razlagati predpise v okviru svojih pristojnosti na podlagi ZRacS-1. Iz določb ZPPOGD jasno izhaja namen zakonodajalca, da celovito in izčrpno uredi politiko prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS, brez razlikovanja med direktorji, ki opravljajo svoje naloge po pogodbi o zaposlitvi, in direktorji, ki imajo sklenjene civilnopravne pogodbe.¹⁴² Namen zakonodajalca je bil zagotoviti enoten sistem prejemkov za

¹⁴¹ Povezava s točko 3.4.1.2.a tega poročila.

¹⁴² Iz drugega odstavka prvega člena ZPPOGD izhaja, da "[...] ta zakon določa pravila, ki jih morajo člani organov nadzora družb upoštevati pri odločanju o sklepanju pogodb o zaposlitvi, civilnopravnih pogodb in aneksov k tem pogodbam direktorjev".

vse direktorje družb v lasti RS in LS in s tem enotna merila za njihovo nagrajevanje¹⁴³, kar naj bi prispevalo k dolgoročni finančni vzdržnosti družb v lasti RS in LS ter preprečevalo ekscesne prejemke. Nič od tega ne bi bilo mogoče, če bi veljale razlage revidirancev, da glede enega dela prejemkov direktorjev še zmeraj veljajo pravila ZDR-1.

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)¹⁴⁴, predpisa po naši oceni ni dopustno razlagati na drugačen način.¹⁴⁵ Na to tudi ne more vplivati določba iz prve alineje tretjega odstavka 4. člena ZPPOGD, na kar se sklicujejo revidiranci¹⁴⁶, in odsotnost izrecne določbe v ZPPOGD o tem, kateri predpisi se na tej podlagi razveljavljajo in v kakšnem obsegu (tako imenovana derogacijska klavzula).¹⁴⁷

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. Uporabnike zakona je ministrstvo posebej opozorilo na to, da so njegova stališča neobvezna razlaga zakonskih določil, saj ministrstvo kot upravni organ ni pristojno podajati avtentične razlage zakonskih določb. Ne glede na to ocenjujemo, da so stališča ministrstva glede razlage določb ZPPOGD, ki niso bila podrobneje pravno argumentirana, pomembno

¹⁴³ Pri tem ne smemo spregledati, da je ZPPOGD nastajal v času večje (svetovne in nacionalne) ekonomske krize in politične negotovosti, kjer ni bilo povsem jasno, ali in na kakšen način bo lahko Republika Slovenija sama poskrbela za svoje javne finance. Eden izmed protikriznih ukrepov takratne vlade je bil tudi sprejem ZPPOGD, ki je bil zato izrazito restriktiven in strog (kogenten), saj je glede spoštovanja posameznih določb ZPPOGD predvideval nadzor ministrstva in določil sankcije za nespoštovanje določb zakona (ničnost in prekrški).

¹⁴⁴ Nadzorniki imajo v okviru obstoječe ureditve nekoliko več možnosti pri opredelitvi tako imenovanih drugih pravic iz 6. člena ZPPOGD, ki so v zakonu naštet kot primeri. A tudi tukaj morajo upoštevati pravila iz 6. člena ZPPOGD, namen obstoja drugih pravic, kot izhaja iz zakona in njihovo razlikovanje od prejemkov direktorjev, ki so fiksno urejeni v 3. členu ZPPOGD. Menimo, da je treba glede na to, da zakon v tem okviru dopušča priznanje pravice direktorja do službenega vozila, reprezentance in podobno, smiselno šteti, da se direktorju namesto tega na podlagi 6. člena lahko prizna pravica do povračila stroškov v zvezi s prevozom in malico.

¹⁴⁵ Pravno besedilo je izhodišče in jezikovni okvir, v katerem se razlagalec giblje. Njegova naloga je ostati v mejah pravnega besedila in v mejah možnosti, ki mu jih to besedilo ponuja. Tako Pavčnik, M.: Teorija prava, GV Založba, Ljubljana, 2007.

¹⁴⁶ Po naši oceni gre v tem primeru za pojasnilno določbo, ki se nanaša izključno na odmerjanje višine osnovnega plačila direktorja, kjer je treba razmerje med dodatki k plači in osnovno plačo upoštevati na način, da so dodatki že vključeni v osnovno plačilo. Ker gre po naravi stvari za povezani kategoriji, bi lahko ob odsotnosti te določbe naslovniki zakona zmotno sklepali, da direktorju poleg osnovnega plačila pripadajo še dodatki.

¹⁴⁷ Pavčnik, M.: Teorija prava, GV Založba, Ljubljana, 2007. Če zakon v svojih določbah ne vsebuje derogacijske klavzule (kot to velja v primeru ZPPOGD), nastopi situacija, ko je za razlago odnosa med predpisi treba uporabiti pravna pravila o hierarhiji razmerij med njimi iz pravne teorije in sodne prakse (neformalni pravni viri). V danem primeru zaradi narave pravnega urejanja to pomeni, da nastopi enak položaj kakor tedaj, ko zakonodajalec uporabi splošno derogacijsko klavzulo. Za razlago ZPPOGD kot specialnega predpisa o prejemkih direktorjev družb v lasti RS in LS in njegovega odnosa do ZDR-1 kot splošnega predpisa o delovnih razmerjih velja splošno pravilo, da mlajši specialni predpis razveljavlja starejšega splošnega (*lex specialis posterior derogat legi generali priori*).

vplivala na način razumevanja in uporabo zakona v praksi.¹⁴⁸ Posledica tega je bila, da je glede na našo spletno raziskavo večina družb v lasti RS in LS (80 odstotkov) 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 trinajste plače in nagrade za komunalne igre).

Priporočilo

Zaradi obsežnosti posegov določb ZPPOGD v različne druge predpise, ki urejajo ali se nanašajo na prejemke zaposlenih, pogodbenikov v obligacijskih razmerjih, direktorjev gospodarskih družb in zavarovancev v okviru obveznih socialnih zavarovanj (ZDR-1, Obligacijski zakonik, ZGD-1 in Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju¹⁴⁹), in zaradi izkazane različne prakse pri izvajanju ZPPOGD ministrstvu priporočamo, da pri pripravi predloga sprememb ZPPOGD v njegovih določbah navede, kakšen je odnos ZPPOGD do ostalih predpisov v zvezi s prejemki, s čimer bi se prispevalo k pravni varnosti in enotnosti uporabe zakona.

3.3.5.3 Spremenljivi prejemek

Zakonodaja vrednost spremenljivega prejemka direktorja družbe v lasti RS in LS omejuje na način, da lahko znaša največ: 10 odstotkov izplačanih osnovnih plačil direktorja pri družbah, ki opravljajo v uredbi o razmerjih prejemkov našteje dejavnosti gospodarske javne službe v LS; 15 odstotkov izplačanih osnovnih plačil direktorja pri družbah, ki opravljajo dejavnosti oskrbe z električno energijo, plinom in paro ter v rudarstvu in 30 odstotkov izplačanih osnovnih plačil direktorja pri vseh preostalih družbah v lasti RS in LS.¹⁵⁰

Za določitev spremenljivega prejemka morajo družbe imeti vnaprej določena in merljiva merila uspešnosti (obseg poslovanja, povečanje števila zaposlenih, ustvarjanje dodane in tržne vrednosti, širitev poslovanja na tuje trge, primerjava poslovanja s konkurenčnimi družbami in podobno), pri čemer morajo med njimi biti tudi posebna merila kakovosti za razvoj družbene odgovornosti družbe (odgovornost do zaposlenih, potrošnikov, lokalne skupnosti, varstva okolja in podobno).

3.3.5.3.a Ugotovili smo, da je bilo med družbami v lasti RS in LS vsaj 18 takšnih, ki so direktorjem v letu 2017 izplačale spremenljivi prejemek, ki je presegal 30 odstotkov osnovnega plačila posameznega direktorja v letu 2016. Posledično pri teh družbah obstaja tveganje določitve spremenljivega prejemka v nasprotju z ZPPOGD.¹⁵¹

¹⁴⁸ Mnenje ministrstva št. 007-221/2009-181 z dne 8. 6. 2010 je bilo povzeto in objavljeno na spletni strani Združenja nadzornikov Slovenije, [URL: <https://www.zdruzenje-ns.si/mediji/aktualne-novice/novo-vprasaniste-nas-mi-vam-odgovarjamo-1>], 6. 2. 2020, mnenje št. 007-205/2010-323 z dne 20. 12. 2012 pa je bilo povzeto v strokovni reviji Delodajalec, št. 3/2013.

¹⁴⁹ Uradni list RS, št. 72/06-UPB, 91/07, 76/08, 87/11, 91/13.

¹⁵⁰ Tretja alineja tretjega odstavka 4. člena ZPPOGD in 3. člen uredbe o razmerjih prejemkov.

¹⁵¹ Direktor je v letu 2017 prejel polovico spremenljivega prejemka, ki je bil določen za leto 2016, hkrati pa je zaradi pravila o odlogu izplačila polovice spremenljivega prejemka za 2 leti (četrta alineja prvega odstavka 4. člena ZPPOGD) lahko prejel še polovico spremenljivega prejemka, kot mu je bilo določeno za leto 2015.

3.3.5.3.b V letu 2016 je bilo vsaj 11 in v letu 2017 vsaj 19 družb v lasti RS in LS, ki so svojim direktorjem izplačale spremenljiv prejemek, čeprav niso imele sprejetih meril uspešnosti, ki so v skladu z ZPPOGD podlaga za določitev spremenljivega prejemka. Na drugi strani je bilo v letu 2016 vsaj 29 in v letu 2017 vsaj 26 takšnih družb, ki so merila uspešnosti sicer sprejele, vendar so to storile šele po začetku poslovnega leta, za katero naj bi ta merila veljala in za katero so družbe tudi izplačale spremenljivi prejemek. Te družbe so kršile zahtevo ZPPOGD o tem, da morajo biti merila uspešnosti sprejeta vnaprej.

3.3.5.3.c Družbe v lasti RS in LS so na različne načine določale merila, ki so bila podlaga za izplačilo spremenljivega prejemka direktorjev. 30 družb v letih 2016 in 2017 je bilo takšnih, pri katerih je bilo skupno število uporabljenih meril 3 ali manj. Pri teh družbah je zmanjšana možnost pozitivne korelacije med različnimi vidiki uspešnosti vodenja poslov direktorja in spremenljivim prejemkom, s čimer se je zmanjšala stimulativnost tega prejemka, kar pa je njegov osnovni namen.¹⁵² Tega namena pa po naši oceni še posebej ni mogoče dosegati v primeru opredelitve zgolj enega merila kot tistega, ki zadostuje za izplačilo celotnega spremenljivega prejemka, kot je to storilo 8 družb izmed vseh družb v lasti RS in LS.

Med družbami v lasti RS in LS je bilo med letoma 2016 in 2017 zgolj 20 družb takšnih, ki so cilje iz letnega poslovnega načrta in s tem povezana merila uspešnosti na letni ravni posodabljele s podpisom aneksa k pogodbi.¹⁵³

3.3.5.3.d Člani ON družbe v lasti RS in LS so tisti, ki morajo poskrbeti za to, da so merila uspešnosti sprejeta vnaprej in da ustrezajo ostalim (vsebinskim) zahtevam zakona. Merila uspešnosti lahko sprejmejo le člani ON oziroma skupščina družbe, če ta nima ON, saj so to organi družbe, ki določajo prejemke direktorja in v imenu družbe sklepajo z njim pogodbo o opravljanju funkcije. Ne glede na to so med letoma 2016 in 2017 po izsledkih spletne raziskave obstajale 4 družbe v lasti RS in LS, v katerih je merila uspešnosti sprejel sam direktor družbe.

3.3.5.3.e Med družbami v lasti RS in LS je bilo 113 takšnih družb, ki v letu 2016 ali letu 2017 v okviru sprejetih meril uspešnosti niso predvidele posebnih meril kakovosti za razvoj družbene odgovornosti družbe, kot to zahteva ZPPOGD.

Pojasnilo ministrstva

ZPPOGD pogojuje spremenljivi prejemek s sprejemom vnaprej določenih meril uspešnosti. Nadzor nad tem, ali je pristojni organ sprejel merila in ali vsebujejo vse potrebne vidike, ki vključujejo predvsem trajnostni razvoj, izvaja ministrstvo. Omenjena določba pa ne določa sankcij za opustitev navedene zakonske dolžnosti. ZPPOGD bi tako moral poleg globe določiti tudi ustrezen upravni ukrep, s katerim bi se pristojnemu organu naložilo, da svojo obveznost izpolni. Prav tako bi bilo treba ON na enak način kot pri posredovanju pogodb zavežati, da mora takoj, ko sprejme merila uspešnosti, ta sporočiti pristojnemu ministrstvu. Za opustitev sporočanja meril bi morala biti določena tudi ustrezna kazenska sankcija (globo in upravni ukrep). Ministrstvo zato meni, da mu veljavni ZPPOGD ne omogoča izvajanja nadzora nad omenjenimi merili.

¹⁵² Iz točke 17. priporočil ZM izhaja, da se priporoča izbor od 5 do 7 meril, ki pokrivajo različna področja poslovanja (poslovna in finančna merila uspešnosti) – in so za izračun variabilnega deleža primerno uravnotežena.

¹⁵³ Priporočila ZNS v točki 4.28. določajo, da naj bodo cilji iz letnega poslovnega načrta, kazalniki za merjenje uspešnosti ter drugi elementi, ki določajo zneske variabilnih prejemkov, določeni v vsakoletnem aneksu k pogodbi s članom uprave ali izvršnim direktorjem.

Pomen ciljev za doseganje določene stopnje družbene odgovornosti pri poslovanju gospodarskih družb (odgovornost do zaposlenih, potrošnikov, lokalne skupnosti, varstva okolja in podobno), ki se v sodobnih družbah in v RS vse bolj poudarja¹⁵⁴, je zakonodajalec upošteval že pri sprejemanju ZPPOGD na način, da je pri merilih za določitev spremenljivega prejemka direktorjev družb v lasti RS in LS predvidel obvezno vključitev meril družbene odgovornosti družb. Kljub temu da so merila družbene odgovornosti po ZPPOGD določena kot obvezna, pa jih – kot je pokazala spletna raziskava – v praksi pomemben delež družb v lasti RS in LS (38 odstotkov) ne upošteva.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči možnosti za dopolnitev določb ZPPOGD na način, da bo lahko učinkovito izvajalo nadzor nad tem, ali družbe v lasti RS in LS pri sklepanju pogodb z direktorji vanje vključijo merila kakovosti za razvoj družbene odgovornosti družbe (odgovornost do zaposlenih, potrošnikov, lokalne skupnosti, varstva okolja in podobno) v smislu 4. člena ZPPOGD.

3.3.5.4 Odpravnina

Pravica do odpravnine se lahko v skladu z ZPPOGD direktorju družbe v lasti RS in LS določi največ v višini 6-kratnika osnovnega mesečnega plačila direktorja. Odpravnina, poleg primerov, določenih v ZGD-1, ne more biti izplačana, če se direktor po prekinitvi pogodbe ponovno zaposli v družbi.

3.3.5.4.a 8 družb v lasti RS in LS je med letoma 2016 in 2017 svojim direktorjem v pogodbi določilo odpravnino, ki je bila višja od zgornje meje, kot jo določa ZPPOGD. V istem obdobju je vsaj 5 družb direktorjem izplačalo odpravnino, ki je bila višja od najvišjega možnega zneska po ZPPOGD.

3.3.5.5 Druge pravice

Glede drugih pravic direktorja (uporaba službenega vozila, kreditnih kartic, preventivni zdravstveni pregledi, plačevanje socialnih, zdravstvenih in drugih zavarovanj, dopolnilno izobraževanje, reprezentanca in podobno) mora ON določiti pravila, po katerih se te pravice določijo v pogodbi. Pravila morajo med drugim upoštevati velikost, dejavnost, celovitost poslovanja in premoženjski položaj družbe. S temi pravili mora ON seznaniti skupščino družbe.

3.3.5.5.a Med letoma 2016 in 2017 je bilo 93 družb v lasti RS in LS (31,3 odstotka), ki niso imele sprejetih pravil o drugih pravicah direktorja, čeprav so njihovi direktorji uživali vsaj 1 ali več drugih pravic. Ker člani ON v teh družbah niso sprejeli zahtevanih pravil o drugih pravicah, z njimi tudi niso mogli seznaniti skupščine družbe, kot to zahteva ZPPOGD.

¹⁵⁴ Eden izmed temeljnih razvojnih ciljev RS iz Strategije razvoja Slovenije 2030, ki jo je sprejela vlada 7. 12. 2017, je, da se zagotovi konkurenčen in družbeno odgovoren podjetniški in raziskovalni sektor. Ukrepi s tega področja vključujejo spodbujanje družbene in okoljske odgovornosti podjetij, [URL: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf], 4. 2. 2020. RS v tem delu sledi Organizaciji združenih narodov, ki je leta 2015 sprejela 17 ciljev trajnostnega razvoja, ki so postali nov univerzalni standard za razvoj sveta do leta 2030. Med temi cilji so tudi "8 – dostojno delo in gospodarska rast", "11 – trajnostna mesta in skupnosti", "12 – odgovorna poraba in proizvodnja", "13 – podnebni ukrepi", "14 – življenje v vodi" in "15 – življenje na kopnem".

124 družb (41,8 odstotka) je imelo sprejeta pravila o drugih pravicah, vendar pa je bilo med njimi 24 takšnih družb, ki s sprejetimi pravili niso seznanile skupščine družbe. 14 družb je bilo takšnih, kjer je – namesto članov ON – pravila o drugih pravicah sprejel kar direktor sam.

3.3.5.5.b Posamezne druge pravice (uporaba službene kartice) pri določenem številu družb (21 odstotkov od 154 družb s pravico do uporabe plačilne kartice) niso bile vrednostno omejene na določeno časovno obdobje (mesec), čeprav bi to bilo smiselno in skladno s priporočili stanovskih organizacij¹⁵⁵ ter splošno zahtevo ZPPOGD, da se morajo za druge pravice določiti pravila, pri čemer se mora upoštevati tudi premoženjski položaj družbe.

3.3.5.5.c Med anketiranci je bila 1 družba v lasti RS, ki je imela z direktorjem sklenjeno posojilno pogodbo, kar je mogoče šteti za posebno drugo pravico. Sklepanje posojilnih pogodb med družbami v lasti RS in LS ter njihovimi direktorji je posebej tvegano, saj se direktor znajde v situaciji izrazitega konflikta interesov. Po eni strani namreč nastopa v vlogi zastopnika posojilodajalca (družbe, ki jo vodi) in na drugi strani v vlogi posojilojemalca.

Pojasnilo ministrstva

V zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi glede preveč izplačanih plač ministrstvo opozarja, da je na podlagi določb zakona zadolženo za pregled pogodbenih določil in oceno skladnosti z določili ZPPOGD, nima pa pristojnosti za izvajanje nadzora nad dejanskimi izplačili prejemkov. Ministrstvo je namreč pristojno zgolj za ugotavljanje skladnosti pogodbenih določil z zakonom ter izvajanje nadzora nad temi določbami ZPPOGD, katerih kršitev pomeni prekršek, saj je le v teh primerih na podlagi kazenskih določb pristojno za ukrepanje. Odgovornost za dosledno izplačevanje prejemkov je tako na ON, ki sklepajo pogodbe s poslovnimi osebami.

Na podlagi ugotovitev iz spletne raziskave pri izplačevanju posameznih vrst prejemkov direktorjev družb v lasti RS in LS (na primer različni dodatki k osnovnemu plačilu, regres, odpravnina) opozarjamo, da gre v teh primerih za prejemke, ki imajo v večini primerov podlago v pogodbah, ki so jih direktorji sklenili z družbami. To pomeni, da bi ministrstvo v primeru doslednega izvajanja pregledov skladnosti pogodb z ZPPOGD v teh primerih lahko ugotovilo, da gre za kršitve ZPPOGD, na podlagi česar bi morale izvesti ukrepe za odpravo neskladnosti. Možnost, da lahko družbe v lasti RS in LS direktorjemodobrijo posojila, je neposredno povezana s problematiko prejemkov direktorjev teh družb. Gre za pravne posle, ki so v primeru družb v lasti RS in LS obremenjeni s posebnimi tveganji za nepravilno in nesmotrno poslovanje. Takšne posle bi ministrstvo lahko zaznalo, če bi izdelalo register tveganj za nespoštovanje ZPPOGD in zaobid njegovih določb (več o tem v točki 3.3.3.1.a tega poročila) ter na tej podlagi predlagalo vladi zakonsko spremembo v smeri dodatnih omejitev oziroma prepovedi teh poslov v primeru družb v lasti RS in LS.

¹⁵⁵ Točka 28. priporočil ZM določa, da je koristno, da so posamezne bonitete vrednostno opredeljene z zgornjo mejo.

3.4 Pristojnosti SDH na področju prejemkov direktorjev družb v lasti RS

Preverili smo, ali je bil SDH učinkovit pri spremljanju in določanju politik prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti RS, s katerimi upravlja (v nadaljevanju: družbe v upravljanju SDH). Na to vprašanje smo odgovarjali s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja:

- *ali je SDH aktivno spremljal izvajanje politik prejemkov direktorjev družb, s katerimi upravlja, in zanje po potrebi podal dodatne usmeritve:*
 - ali je SDH spremljal izvajanje politike prejemkov organov vodenja družb, s katerimi upravlja, in ugotavljal morebitna odstopanja od določil ZPPOGD, ZGD-1, priporočil SDH in stanovskih organizacij v RS;
 - ali je SDH od ON in ministrstva pridobival podatke o tem, ali posamezna družba pri izvajanju politike prejemkov direktorjev spoštuje ZPPOGD;
 - ali je SDH pripravil dodatna priporočila za upoštevanje pravil o prejemkih direktorjev iz ZPPOGD, ZGD-1 in dobre prakse stanovskih organizacij na način, da se to ujema s cilji, ki izhajajo iz strategije upravljanja kapitalskih naložb in jih ima za posamezne družbe SDH zapisane v aktih upravljanja s temi družbami;
- *ali je SDH načrtoval in pripravil politike prejemkov za direktorje družb, ki zahtevajo drugačno ureditev prejemkov od splošnih pravil ZPPOGD:*
 - ali je SDH na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja in izvedenih strokovnih analiz proučil potrebo po tem, ali je treba zagotoviti sprejem drugačne politike, kot jo določa ZPPOGD, če jo je treba, za katere družbe v lasti RS;
 - ali je SDH pripravil izhodišča za sprejem drugačne politike prejemkov, kot jo določa ZPPOGD, in jih uskladi z vlado, na podlagi česar je lahko pripravil politike prejemkov za posamezne družbe in zanje pridobil predhodna soglasja vlade.

3.4.1 Spremljanje in usmerjanje politik prejemkov v družbah v upravljanju SDH

3.4.1.1 Ureditev spremljanja izvajanja politik prejemkov

Od sprejetja ZSDH-1 v letu 2014 je za upravljanje s kapitalskimi naložbami v lasti RS pristojen SDH, s čimer je bila v skladu s priporočili OECD v RS udeležena ideja o združitvi upravljanja gospodarskih družb v lasti RS pod enotnim (krovnim) in neodvisnim upravljavcem. Na dan 31. 12. 2017 je SDH neposredno upravljal z naložbami v 32 gospodarskih družbah¹⁵⁶, v katerih sta imela RS in SDH večinski delež in so imele svoj sedež v RS. V nadaljnjih 62 gospodarskih družbah, ki so bile v posredni večinski lasti RS in so imele svoj sedež v RS, je bil SDH kot upravljavec prisoten le posredno. Na upravljanje teh družb je SDH lahko vplival z upravljanjem družb, ki te družbe obvladujejo (obvladujoče družbe), in

¹⁵⁶ Pri tem nismo upoštevali 7 neaktivnih naložb v gospodarske družbe, v katerih sta imela SDH in RS večinski delež, ki so bile v stečaju ali likvidaciji. Od 32 družb v neposrednem upravljanju SDH je bilo 13 delniških družb (RS je imela v 3 družbah 100-odstotni delež, v 7 pa sta imela SDH in/ali RS več kot 75-odstotni delež) in 19 družb z omejeno odgovornostjo (15 je bilo takih družb, v katerih je imela RS 100-odstotni poslovni delež).

izdajanjem aktov upravljanja, ki naj bi jih te družbe pri svojem poslovanju upoštevale.¹⁵⁷ Vse omenjene družbe v lasti RS so imele svoj sedež v RS in je zanje veljal slovenski pravni red, vključno z ZPPOGD. V upravljavski portfelj SDH so poleg tega spadale tudi družbe v lasti RS, ki so imele svoj sedež v tujini in je bilo treba pri njihovem upravljanju spoštovati tuje pravne rede. Na dan 31. 12. 2017 je bilo takšnih družb 41, od tega je bila 1 v neposredni večinski lasti RS¹⁵⁸, 40 pa jih je bilo v posredni lasti RS.

Pri presoji učinkovitosti poslovanja SDH smo upoštevali, da je bil eden od temeljnih namenov ZSDH-1 doseči pregleden sistem upravljanja naložb, ki so v lasti RS, z jasno razdelitvijo pristojnosti in odgovornosti upravljavca ter njegovim uveljavljanjem ukrepov, ki omejujejo tveganja za korupcijo ter druga neetična in nedovoljena ravnanja in vplivanja, ob hkratni krepitvi skladnosti poslovanja, sledljivosti in odgovornosti pri sprejemanju odločitev v družbah v lasti RS. Vse to naj bi prispevalo k upravljanju naložb na način, skladen s slovenskimi in mednarodnimi smernicami dobre prakse upravljanja naložb v državni lasti in korporativnega upravljanja na splošno. SDH je zaradi izpostavljenega posebnega namena njegove ustanovitve in delovanja kot pravna oseba javnega prava (edini lastnik in ustanovitelj SDH je država, njegove naloge so določene z zakonom in zasledujejo interese države kot lastnice pri upravljanju gospodarskih družb in podobno) dolžan pri svojem delovanju kot skrben upravljevalec posebno pozornost nameniti javnemu interesu države kot lastnice v gospodarskih družbah ter na tej podlagi izvesti vse aktivnosti in ukrepe, ki so potrebni za zaščito tega interesa in so v skladu z veljavno zakonodajo.¹⁵⁹

SDH je v družbah, s katerimi upravlja, izvajal upravljavska upravičenja v skladu z določbami ZSDH-1, ZGD-1 in sprejetimi lastnimi akti upravljanja. V povezavi s prejemki direktorjev družb v lasti RS in spoštovanjem ZPPOGD so bila pomembna zlasti naslednja upravljavska upravičenja SDH:

- imenovanje/razrešitev in spremljanje dela članov ON, ki v imenu družb sklepajo pogodbe z direktorji in so pri tem dolžni določati njihove prejemke v skladu z veljavno zakonodajo; v primeru družb, ki nimajo ON, to pristojnost v vlogi družbenikov družbe izvaja SDH;
- izvrševanje pravice družbenika do informacij in vpogleda¹⁶⁰ v družbah z omejeno odgovornostjo, ko je to potrebno, in pravice do obveščenosti delničarja v delniških družbah v skladu z določbami ZGD-1;
- vzpostavitev sistemov poročanja, ki v skladu z veljavnimi predpisi omogočajo varovanje interesov SDH in RS kot delničarja ali družbenika¹⁶¹;

¹⁵⁷ V preambuli kodeksa je zapisano, da je kodeks naslovljen na družbe s kapitalsko naložbo države, pri čemer pa naj bi ga uporabljale tudi odvisne družbe v skupini, v kateri ima položaj obvladujoče družbe družba s kapitalsko naložbo države. Navedene družbe naj ta kodeks uporabljajo kot referenčni kodeks.

¹⁵⁸ Družba Studentenheim Korotan GMBH, ki ima sedež v Republiki Avstriji.

¹⁵⁹ V tem pogledu je SDH v bistveno drugačnem položaju, kot velja na primer za zasebne upravljalce kapitalskih naložb, ki upravljajo z družbami v zasebni lasti.

¹⁶⁰ V skladu s prvim odstavkom 512. člena ZGD-1 mora poslovodja družbenika na njegovo zahtevo nemudoma obvestiti o zadevah družbe ter mu dovoliti vpogled v knjige in spise.

¹⁶¹ SDH spremlja poslovanje družb, ki so v 100-odstotni lasti RS, prek periodičnega poročanja družb in na periodičnih sestankih z družbami. Poslovno načrtovanje in (periodično) poročanje družb o poslovanju je opredeljeno v Priporočilih in pričakovanjih Slovenskega državnega holdinga (v nadaljevanju: priporočila in pričakovanja SDH, [URL: https://www.sdh.si/Data/Documents/upravljanje-nalozb/Priporo%C4%8Dila%20in%20pri%C4%8Dakovanja_20180323_%C4%8Distopis%20-%20podpisano%20.pdf], 23. 3. 2020); in sicer naj bi družbe posredovale SDH sprejete poslovne načrte in periodična poročila v skladu z operativnimi navodili SDH.

- skrb za ustrezno vsebinsko presojo posameznih predlogov skupščinskih sklepov ter za upoštevanje določb zakonodaje in aktov upravljanja pri postopkih upravljanja družb;
- seznanitev z letnim poročilom družbe in njegova obravnava na skupščini, pri čemer je eden izmed delov tega poročila tudi poročilo o višini in vrsti izplačanih prejemkov direktorjev družb¹⁶²;
- spremljanje uspešnosti poslovanja na podlagi sprejetih letnih načrtov gospodarskih družb in doseganja pričakovane donosnosti kapitala.

SDH je svoje naloge na področju prejemkov direktorjev družb v lasti RS povzema in utrdi tudi v lastnih aktih upravljanja s kapitalskimi naložbami države:

- v *Politiki upravljanja Slovenskega državnega holdinga*¹⁶³ je bila navedena usmeritev, da bo SDH na skupščinah družb podprl politiko prejemkov organa vodenja, ki je v skladu s Priporočili in pričakovanji SDH;
- v *priporočilih in pričakovanjih SDH* je izrazil pričakovanje, da si bodo organi vodenja in nadzora v skladu s svojimi pristojnostmi aktivno prizadevali in dosegli optimizacijo stroškov dela ter bodo izvajanje tega priporočila ustrezno vključili v letni načrt družbe/skupine; družbe naj bi to upoštevale predvsem glede prilagoditve stroškov dela prihodkom družbe, dobičku družbe ter pričakovanjem SDH glede donosa na kapital in dividendne donosnosti, podane pa so bile tudi usmeritve glede mase plač, božičnice, trinajste plače in podobnih izplačil ter regresa zaposlenih in drugih oseb, ki opravljajo delo na podlagi drugih pravnih temeljev; v priporočilih in pričakovanjih SDH, sprejetih v letu 2018 je bilo to poglavje razširjeno še na optimizacijo (vseh) stroškov v družbi;
- v *kodeksu* je izdal priporočilo, da naj se skupščina družbe s kapitalsko naložbo države seznani s prejemki članov organov vodenja in nadzora v isti točki, v kateri se seznani z letnim poročilom, vendar z ločenim sklepom; družba naj v letnem poročilu (prilogi k izkazu) jasno in konkretno razkrije prejemke ter druge pravice posameznega člana organa vodenja in nadzora, in sicer strukturirano po posameznih vrstah prejemkov oziroma vrstah drugih pravic; obvladujoča družba te podatke objavi tudi za vse družbe v skupini v konsolidiranem poročilu in
- v vsakoletnih *Izhodiščih za glasovanje na skupščinah* je SDH povzel določbo 23. člena ZSDH-1 in navedel, da v zvezi s prejemki in drugimi pravicami organov vodenja gospodarskih družb SDH praviloma upošteva ZPPOGD in uredbo o razmerjih prejemkov, razen če politika prejemkov organov vodenja skladno z 90. členom ZSDH-1 prejemke definira drugače, kot to določa ZPPOGD.

Opisana upravljavska upravičenja SDH in usmeritve iz lastnih aktov upravljanja pomenijo, da je imel SDH kot krovni upravljavec družb v lasti RS dolžnost spremljati izvajanje politik prejemkov direktorjev v teh družbah in v primeru zaznanih odstopanj ukrepati v skladu s svojimi pristojnostmi. To je logična posledica dejstva, da zakonitost in učinkovitost politike prejemkov direktorjev kot vodilnih kadrov vsake gospodarske družbe pomembno vpliva tudi na uspešnost poslovanja teh družb. Dolžnost aktivnega

¹⁶² Peti odstavek 294. člena ZGD-1 določa, da mora poslovodstvo na skupščini, ki odloča o uporabi bilančnega dobička, seznaniiti delničarje s prejemki članov organov vodenja ali nadzora, ki so jih za opravljanje nalog v družbi prejeli v preteklem poslovnem letu. Informacija mora vsebovati prejemke za vsakega člana organa vodenja ali nadzora posebej in mora biti razčlenjena vsaj na: fiksne in variabilne prejemke, udeležbo v dobičku, opcije in druge nagrade, povračila stroškov, zavarovalne premije, provizije in druga dodatna plačila ter prejemke, ki so jih člani organov vodenja ali nadzora pridobili z opravljanjem nalog v odvisnih družbah.

¹⁶³ [URL: [https://www.sdh.si/doc/Upravljanje/POLITIKA%20UPRAVLJANJA%20sprejeta%20\(popravki\).pdf](https://www.sdh.si/doc/Upravljanje/POLITIKA%20UPRAVLJANJA%20sprejeta%20(popravki).pdf)], 23. 3. 2020.

spremljanja politik prejemkov direktorjev v družbah v lasti RS je izhajala tudi iz posebne pristojnosti, ki jo je zakonodajalec podelil SDH s sprejetjem ZSDH-1. V skladu z določbami tega zakona ima namreč SDH možnost, da v družbah, s katerimi upravlja, sprejme posebno politiko prejemkov, ki je lahko drugačna od ZPPOGD, pri čemer se za takšno politiko prejemkov zahteva predhodno soglasje vlade. SDH mora zato še posebej pozorno spremljati izvajanje politik prejemkov v družbah v lasti RS, kot jih določa ZPPOGD, in v primeru negativnih učinkov tega zakona za posamezno družbo zagotoviti sprejem drugačne politike prejemkov.

Izbrali smo vzorec 26 družb v lasti RS, ki so bile zavezanke po ZPPOGD in v katerih je SDH v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajal neposredna upravljavska upravičenja. Vsa revizijska razkritja iz tega poglavja se nanašajo na omenjen vzorec družb, razen v primerih, ko je izrecno navedeno drugače.

3.4.1.1.a SDH se je s podatki o prejemkih direktorjev seznanil le na rednih letnih skupščinah družb oziroma je bil ta podatek razviden iz letnih poročil družb.¹⁶⁴ Pri tem je bistveno, da se je SDH na ta način lahko seznanil le z vrstami in nominalno (izplačano) višino prejemkov za posameznega člana posloводства. Vendar na tej podlagi SDH ni mogel pridobiti podatkov o dodeljenem mnogokratniku in upoštevanju drugih kriterijev za določitev osnovnega plačila¹⁶⁵ ter podatkov o dodeljenem in v posameznem letu odmerjenem spremenljivem prejemku, vključno z merili uspešnosti, ki so bila pri tem uporabljena. SDH tako ni razpolagal s celovitimi in popolnimi podatki o višini in vrstah prejemkov direktorjev družb v upravljanju SDH ter načinu njihovega določanja. SDH zato tudi ni mogel imeti celovitega pregleda nad izplačevanjem prejemkov direktorjem teh družb, plačnimi razmerji med direktorji v svojem portfelju in znotraj dejavnosti ter načinom uveljavljanja ZPPOGD, zaradi česar ni mogel uveljavljati svojih pristojnosti iz ZSDH-1, ki mu omogočajo sprejem drugačnih politik prejemkov od ZPPOGD, če je to v interesu posamezne družbe. Ocenjujemo, da bi moral SDH te podatke pridobiti še posebej, kadar bi zaznal, da je obstoječa politika prejemkov v posamezni družbi neustrezna (na primer zavira pridobitev visoko usposobljenih strokovnjakov, destimulativno vpliva na doseganje ciljev družbe, odstopa od politik prejemkov ostalih družb v panogi), in na tej podlagi sprejeti drugačno politiko prejemkov od ZPPOGD.

Ukrepi SDH

SDH je v letu 2019 pridobil podatke o prejemkih direktorjev družb v neposrednem upravljanju za leta 2016, 2017 in 2018 ter na podlagi prejetih podatkov izvedel podrobnejšo analizo prejemkov direktorjev 16 družb v neposrednem upravljanju¹⁶⁶. Z analizo sta se seznanila uprava in nadzorni svet. Na podlagi izvedene analize je SDH ugotovil posamezne kršitve določil ZPPOGD in družbe pozval k njihovi odpravi. Prav tako je SDH izvedel podrobnejšo analizo ureditve določanja odpravnin direktorjev v teh družbah ter analizo ureditve drugih pravic.

3.4.1.1.b Ena izmed pomembnejših nalog SDH kot upravljavca v družbah v lasti RS je 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

¹⁶⁴ V nekaterih primerih je bil SDH s prejemki seznanjen zaradi tega, ker družba ni imela ON in je SDH v vlogi skupščine sklenil pogodbo z direktorjem.

¹⁶⁵ Na primer velikost družbe, kompleksnost poslovanja in organizacije, internacionalizacija poslovanja, zahtevnost izdelkov ali storitev, sprejem odgovornosti in nalog, izkušnost in specifična znanja (več o tem v točki 3.3.5.1.b tega poročila).

¹⁶⁶ Gre za družbe, v katerih ima SDH 100-odstotni delež upravljavskih upravičenj.

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 članom 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. Posledično ni bil seznanjen s kršitvami določb ZPPOGD oziroma prekrški po tem zakonu, ki so jih storili člani ON družb, kadar pogodbe z direktorjem niso posredovali ministrstvu oziroma so glasovali za vsebino pogodb v nasprotju z ZPPOGD (več o tem v točki 3.3 tega poročila).

3.4.1.1.c ZPPOGD določa, da mora ON 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.

3.4.1.1.d 31. 12. 2017 je bilo med družbami v lasti RS vsaj 41 odvisnih družb, ki so imele svoje sedeže v tujini. SDH je neposredno upravljal z 1 takšno družbo, s preostalimi 40 pa je upravljal posredno oziroma z izvrševanjem upravljaljskih upravičenj v obvladujočih družbah teh družb. Način poslovanja teh družb v lasti RS in politike prejemkov njihovih direktorjev so zaradi konsolidacije vplivale na poslovno uspešnost obvladujočih družb oziroma skupin družb v lasti RS, ki imajo sedež v RS. Zato bi bilo smiselno, da bi SDH prek obvladujočih družb, s katerimi neposredno upravlja, na način, kot je to mogoče glede na lastniške deleže in pravnoorganizacijsko obliko posamezne družbe¹⁶⁷, spremljal uveljavljanje politik prejemkov direktorjev v njihovih odvisnih družbah, ki imajo sedež v tujini. Ugotovili smo, da SDH med letoma 2016 in 2017 tega ni počel, zaradi česar tudi ni razpolagal s podatki o tem, kakšni so bili prejemki direktorjev v teh družbah.

ZPPOGD in uredba o razmerjih prejemkov v skladu z načelom teritorialne veljavnosti predpisov veljata zgolj v RS. Kljub temu velja, da lahko vsaj v državah članicah EU RS oziroma upravljavec njenega premoženja v teh družbah v tujini uveljavlja lastno politiko prejemkov, ki upošteva temeljna izhodišča ZPPOGD (zagotovitev vzdržnosti poslovanja družbe, preprečitev nesorazmerno visokih prejemkov) in druge okoliščine, od katerih so običajno odvisni prejemki direktorjev (premoženjski in finančni položaj družbe, zahtevana znanja in izkušnje za vodenje družbe, primerljivost prejemkov znotraj panoge, ki ji pripada družba), znotraj okvirov veljavnega prava v tuji državi. Za družbe v lasti RS bi to bilo smiselno tudi, ker se v nasprotnem primeru lahko družba zavezanka po ZPPOGD omejitvam iz tega zakona izogne tudi na način, da ustanovi odvisno družbo s sedežem v tujini in za njenega direktorja določi prejemke po lastni volji, ki so omejeni le z morebitnimi prisilnimi predpisi tuje države.

¹⁶⁷ Najbolj učinkovita tovrstna možnost obstaja v primeru družb z omejeno odgovornostjo, kjer je SDH izključni lastnik in kjer lahko kadarkoli zahteva informacije o poslovanju družbe oziroma skupine (512. člen ZGD-1).

Priporočilo

SDH priporočamo, naj prek obvladujočih družb, s katerimi neposredno upravlja, kjer je to mogoče glede na pravni položaj družbe (upoštevaje organizacijsko obliko, lastništvo in podobno), spremlja uveljavljanje politik prejemkov direktorjev v njihovih odvisnih družbah, ki imajo sedež v tujini, in po potrebi izda priporočila za preprečevanje nesorazmerno visokih prejemkov direktorjev v teh družbah.

3.4.1.2 Usmerjanje izvajanja politik prejemkov po ZPPOGD

ZPPOGD in na njegovi podlagi sprejeta uredba o razmerjih prejemkov vsebujeta pravila glede osnovnega okvira določanja prejemkov, ki se izplačujejo direktorjem družb v lasti RS in LS (več o tem v točki 3.2.4.1 tega poročila). Navedeno pomeni, da je SDH kot krovni upravljavec družb v lasti RS imel možnost, da za družbe, s katerimi upravlja, sprejme politike prejemkov, ki v okvirih ZPPOGD in uredbe o razmerjih prejemkov dopolnjujejo in/ali nadgrajujejo zakonsko ureditev. Enako je lahko storil na primer z izdajo dodatnih priporočil v aktih upravljanja, ki jih je sprejemal v skladu z ZSDH-1 in so jih družbe morale spoštovati po načelu "spoštuj ali pojasni". Spletna raziskava je pokazala, da je 20 družb v lasti RS in LS v svojih odvisnih družbah (vse so bile zavezane spoštovati ZPPOGD) sprejelo dodatno politiko prejemkov, ki so jih odvisne družbe morale upoštevati.

3.4.1.2.a SDH v družbah, s katerimi upravlja, med letoma 2016 in 2017 ni sprejel nobene politike prejemkov za člane ON in direktorje ali priporočil, na podlagi česar bi opredelil dodatna pravila za določanje teh prejemkov, ki bi dopolnjevala ZPPOGD in uredbo o razmerjih prejemkov. To bi po naši oceni moral storiti vsaj v tistih primerih, kjer bi lahko na podlagi spremljanja izvajanja politik prejemkov v teh družbah (povezava s točko 3.4.1.1 tega poročila) ugotovil anomalije, neenotno izvajanje ZPPOGD ali slabo prakso, ki ni v interesu družb v upravljanju SDH. Takšna situacija je bila na podlagi ugotovitev iz spletne raziskave (več o tem v točki 3.1 tega poročila) razvidna vsaj v naslednjih primerih:

- vsaj 17 družb je določalo mesečno osnovno plačilo direktorjem izključno na podlagi pravil ZPPOGD in najvišjega možnega mnogokratnika iz uredbe o razmerjih prejemkov glede na vrsto oziroma velikost družbe, ne da bi vsebinsko proučile ustreznost višine prejemka glede na naloge članov uprave, kompleksnost poslovanja in finančno stanje družbe, druge kriterije iz ZGD-1 oziroma priporočil ZM in ZNS (več o tem v točki 3.3.5.1.b tega poročila);
- družbe so na različne načine urejale merila uspešnosti za dodelitev spremenljivega prejemka direktorjev (nekateri v splošnih internih aktih, druge samo v pogodbah z direktorji ali pa sploh ne), pri tem pa meril, ki se nanašajo na kratkoročne cilje poslovanja, niso posodabljale na letni ravni, kot prikazuje tabela 1 (več o tem v točki 3.3.5.3.c tega poročila);
- 2 družbi sta izplačevali dodatke k njihovem mesečnemu osnovnemu plačilu, čeprav bi ti morali biti vključeni v osnovno plačilo (več o tem v točki 3.3.5.1.d tega poročila);
- večje število družb v lasti RS je direktorjem izplačevalo regres za letni dopust, čeprav izplačilo tega prejemka ni v skladu z ZPPOGD¹⁶⁸;
- nekatere družbe so izplačevale direktorjem visoke zneske odpravnin na podlagi sporazuma, čeprav so njihovi mandati trajali le 1 leto ali krajše obdobje.

¹⁶⁸ Povezava s točko 3.3.5.2 tega poročila.

Tabela 1: Sistem ureditve meril uspešnosti za dodelitev spremenljivega prejemka direktorjev

Način ureditve meril uspešnosti	Število družb (2016)	Število družb (2017)
Sprejeta merila za dodelitev spremenljivega prejemka:	21	22
• merila, sprejeta v obliki internega akta	9	11
• merila, sprejeta kot sestavni del pogodbe direktorja	10	8
• merila, sprejeta s sklepom ON	2	3
Letno posodabljanje meril	4	4

Vir: spletna raziskava.

Posamezna odstopanja pri izvajanju ZPPOGD, našeta v prejšnji tabeli, je zaznal tudi SDH, saj je glede njih oblikoval priporočila in jih vključil v delovni osnutek Politike prejemkov članov organov vodenja¹⁶⁹. Vendar pa ta dokument, ki je bil pripravljen že v novembru 2016, na SDH ni bil nikoli dokončno potrjen, zaradi česar ni začel veljati in ni bil naslovljen na družbe v lasti RS.

Ukrepi SDH

SDH je v letu 2019 izvedel analizo, s katero je preveril stanje ureditve določanja meril za dodelitev spremenljivega prejemka. Prav tako je pripravil predlog Priporočil o variabilnem prejemku, v katerem je opredelil postopke oblikovanja, sprejemanja in posodabljanja meril in mejnih vrednosti za dodelitev spremenljivega prejemka, vsebino in vrsto aktov, ki naj v gospodarskih družbah urejajo dodelitev variabilnega prejemka direktorjev, ter oblikoval primere priporočenih meril. V predlogu priporočil je SDH poenotil način določanja spremenljivih prejemkov direktorjev.

Opozarjamo, da do izdaje tega poročila priporočila SDH, ki bi urejala postopke oblikovanja, sprejemanja in posodabljanja meril za dodelitev spremenljivega prejemka direktorjev, še niso bila sprejeta in naslovljena na družbe, s katerimi SDH upravlja.

Priporočilo

SDH priporočamo, naj zagotovi sprejem priporočil, v katerih bo za družbe, s katerimi upravlja, poenotil postopke oblikovanja in posodabljanja meril za dodelitev spremenljivega prejemka direktorjev oziroma zagotovil njihovo sprejemanje v obliki, da bo to prispevalo k doseganju ciljev poslovanja teh družb, ter nato spremlja način izvajanja teh priporočil, kot mu to omogočajo njegova upravljavska upravičenja.

3.4.1.2.b Ena izmed pomembnih nalog SDH je določitev meril (kazalnikov) za merjenje uspešnosti poslovanja družb, s katerimi SDH upravlja. Na podlagi strategije upravljanja kapitalskih naložb je SDH sprejel Merila za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države¹⁷⁰ (v nadaljevanju: merila za merjenje uspešnosti), v katerih je opredelil kazalnike, ki omogočajo merjenje doseganja strateških, ekonomskih in finančnih ciljev posameznih družb v lasti RS. V posameznem letnem načrtu upravljanja, ki ga

¹⁶⁹ Priporočilo glede dodatkov iz točke 1.1.1 in priporočilo glede določitve osnovnega plačila iz točke 1.1.7 tega dokumenta.

¹⁷⁰ V obdobju, na katero se nanaša revizija, so veljala merila za merjenje uspešnosti z dne 27. 11. 2015 in 22. 12. 2016.

je SDH sprejel za posamezno leto vnaprej¹⁷¹, so posamezni kazalniki podrobneje kvantificirani in odražajo pričakovanja SDH do družb s kapitalsko naložbo države glede doseganja bodočih poslovnih rezultatov in obenem služijo kot podlaga za ocenjevanje preteklih rezultatov poslovanja družb.

Smiselno bi bilo, da SDH uveljavlja svoja upravljavka upravičenja v družbah, s katerimi upravlja, na način da te družbe pri sprejemanju svojih letnih poslovnih načrtov v čim večji meri upoštevajo cilje in merila (kazalnike) za doseganje ciljev, ki so opredeljeni v strategiji upravljanja kapitalskih naložb in aktih upravljanja SDH. Enega od instrumentov za doseganje ciljev iz letnih poslovnih načrtov v gospodarskih družbah predstavljajo spremenljivi prejemki direktorjev, ki morajo biti odvisni od vnaprej postavljenih meril uspešnosti za dodelitev spremenljivega prejemka. Pričakovali bi, da bo SDH uporabil vsa upravljavka upravičenja, ki jih ima na voljo kot upravljaec naložb države v gospodarskih družbah, da zagotovi, da bodo ON družb v lasti RS pri določanju meril za dodelitev spremenljivega prejemka za posameznega direktorja v čim večji meri sledili tudi merilom (kazalnikom), ki jih je za posamezne družbe na podlagi strategije upravljanja kapitalskih naložb v svojih aktih upravljanja (na primer v merilih za merjenje uspešnosti in letnem načrtu upravljanja) določil SDH.

Preverili smo, kolikšen delež družb v lasti RS, s katerimi je upravljal SDH, je v letu 2017¹⁷² pri določanju meril uspešnosti za dodelitev spremenljivega prejemka direktorjev upoštevalo ekonomske in finančne kazalnike iz meril za merjenje uspešnosti.

Tabela 2: Število družbe v lasti RS in njihovo upoštevanje ekonomskih (finančnih) kazalnikov iz meril za merjenje uspešnosti pri določanju meril uspešnosti za dodelitev spremenljivega prejemka direktorjev v letu 2017

Vrsta kazalnika iz meril za merjenje uspešnosti	Število družb, ki je kazalnik uporabilo	Število družb, ki kazalnika ni uporabilo
Povečanje dobičkonosnosti (ROE ¹⁾ , ROA ²⁾)	15	7
Povečanje sposobnosti ustvarjanja denarnih tokov (EBITDA ³⁾ , ustvarjen denarni tok v poslovni dejavnosti, prosti denarni tok in podobno)	10	12
Povečanje sposobnosti ustvarjanja dodane vrednosti na zaposlenega	9	13

Opombe: ¹⁾ Dobičkonosnost kapitala;

²⁾ dobičkonosnost sredstev;

³⁾ dobiček iz poslovanja pred amortizacijo.

Vir: spletna raziskava.

¹⁷¹ Za leto 2016 je veljal Letni načrt upravljanja, sprejet novembra 2015, in za leto 2017 Letni načrt upravljanja, sprejet decembra 2016.

¹⁷² SDH je v tem času neposredno upravljal s 26 družbami v lasti RS, pregled pa je obsegal 22 družb v lasti RS, saj 4 družbe meril uspešnosti za dodelitev spremenljivega prejemka niso imele sprejetih.

Iz tabele 2 izhaja, da so imeli direktorji družb v upravljanju SDH merila za dodelitev spremenljivega prejemka le deloma skladna z ekonomskimi in finančnimi kazalniki, ki so določeni v merilih za merjenje uspešnosti. SDH bi kot skrben in aktiven upravljaec družb v lasti RS moral v okviru spremljanja izvajanja politik prejemkov (več tem v točki 3.4.1.1 tega poročila) vedeti, da so družbe pri določanju meril za dodelitev spremenljivih prejemkov direktorjev le deloma upoštevale kazalnike, kot jih določajo merila za merjenje uspešnosti. Na podlagi te ugotovitve ocenjujemo, da bi SDH kot skrben upravljaec, ki oblikuje merila za merjenje uspešnosti, družbam, s katerimi upravlja, lahko izdal priporočilo glede upoštevanja kazalnikov iz meril uspešnosti tudi pri določanju prejemkov direktorjev, česar pa med letoma 2016 in 2017 ni storil. Ker so družbe v upravljanju SDH merila za dodelitev spremenljivih prejemkov določale po lastni izbiri, pri čemer priporočil upravljavca, po katerih bi ON ravnali¹⁷³, niso imele, so kazalnike iz meril za merjenje uspešnosti upoštevale zgolj v omejenem obsegu. Ocenjujemo, da so bili direktorji v okviru določitve oziroma izplačil spremenljivih prejemkov zaradi navedenega manj stimulirani, da bi v večji meri zasledovali cilje družb, kot so opredeljeni v strateških dokumentih RS in aktih upravljanja SDH, ter jih ustrezno ponderirali glede na cilje morebitnih ostalih (manjšinskih) lastnikov in drugih deležnikov posamezne družbe v lasti RS.

Ukrepi SDH

SDH je leta 2019 v predlog Priporočila o variabilnem prejemku vključil tudi priporočilo o tem, da naj bo variabilni prejemek odvisen od vnaprej postavljenih ciljev v strateškem načrtu družbe ter večletnem in/ali letnem poslovnem načrtu, pri določitvi katerih družba v največji meri, odvisno od višine neposrednega oziroma posrednega lastniškega deleža države, upošteva pričakovanja SDH, ki jih sporoči družbi v obliki izseka iz letnega načrta upravljanja za naslednje poslovno leto. Merila, ki so podlaga za plačilo variabilnih prejemkov, morajo člane organa vodenja vzpodbujati k doseganju in preseganju ciljev, ki so opredeljeni v strateškem načrtu družbe ter večletnih in/ali letnih poslovnih načrtih družbe, lahko pa tudi v pogodbi direktorja. Vključil je tudi priporočilo, da naj nadzorni sveti družb v upravljanju pri določitvi uteži sklopov vsebinskih meril (ekonomsko-finančna, poslovno-ekonomska in poslovno-trajnostna merila) upoštevajo stopnjo strateškosti družbe z vidika države kot lastnika (za strateške in pomembne naložbe).

Opozarjamo, da do izdaje tega poročila priporočilo SDH, ki bi za družbe, s katerimi SDH upravlja, predvidelo sprejetje meril za dodelitev spremenljivih prejemkov, ki bodo v čim večji meri skladna s strateškimi in ekonomskimi (finančnimi) kazalniki za merjenje uspešnosti družb, kot so določeni v vsakokrat veljavnih merilih za merjenje uspešnosti, še ni bilo sprejeto in naslovljeno na družbe, s katerimi SDH upravlja.

Priporočilo

SDH priporočamo, naj zagotovi sprejem priporočila, v katerem bo za družbe, s katerimi upravlja, predvidel sprejetje meril za dodelitev spremenljivih prejemkov, ki bodo v čim večji meri vsebinsko zagotavljala doseganje strateških in ekonomskih (finančnih) kazalnikov za merjenje uspešnosti družb, kot so določeni v vsakokrat veljavnih merilih za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države, ter po sprejetju priporočila zagotovi njegovo spremljanje v družbah, kot mu to omogočajo njegova upravljavska upravičenja.

¹⁷³ V primeru nespoštovanja bi družbe morale vsaj pojasniti razloge, zakaj priporočil niso spoštovale (načelo "uporabi ali pojasni").

3.4.2 Priprava drugačnih politik prejemkov od ZPPOGD

SDH je s sprejetjem ZSDH-1 v letu 2014 pridobil pristojnost, da lahko za družbe v upravljanju SDH sprejme politiko prejemkov, ki prejemke direktorjev uredi na drugačen način, kot to določata ZPPOGD in uredba o razmerjih prejemkov. Za takšne politike prejemkov je SDH potreboval predhodno soglasje vlade. Gre za pomembno pristojnost SDH kot krovnega upravljavca družb v lasti RS, ki mu omogoča, da v primeru zaznanih negativnih učinkov ZPPOGD za družbe v upravljanju SDH ukrepa in zanje sprejme drugačne politike prejemkov. Predpostavka za uresničevanje te pristojnosti pa je, da SDH skrbno spremlja način izvajanja ZPPOGD v družbah v svojem upravljanju.

3.4.2.1 Analiza obstoječih politik prejemkov

SDH je k izpolnjevanju upravičenja iz 23. člena ZSDH-1 pristopil na način, da je v kodeks v letu 2014 vnesel priporočilo, s katerim je ON družb s kapitalsko naložbo države, ki so bile organizirane kot delniška družba ali kot velika ali srednja družba z omejeno odgovornostjo, priporočil, naj pripravijo predlog politike prejemkov organa vodenja v skladu s tem kodeksom in jo predložijo skupščini v sprejetje.¹⁷⁴ Pravna narava kodeksa temelji na načelu "uporabi ali pojasni", zaradi česar priporočila iz kodeksa za družbe niso zavezujoča. Če družbe posameznih priporočil iz kodeksa ne upoštevajo ali kodeksa ne uporabljajo kot referenčnega kodeksa, morajo to v izjavi o upravljanju tudi pojasniti. V ta namen je SDH v novembru 2015 na družbe naslovil vprašalnik, s katerim je preveril spoštovanje kodeksa. Z analiziranjem odgovorov družb na posredovane vprašalnike je SDH ugotovil, da družbe priporočil niso upoštevale¹⁷⁵ ter da noben ON družb v upravljanju na skupščino ni predložil politike prejemkov. Zaradi pasivnosti ON je SDH v prenovljenem kodeksu marca 2016 navedeno priporočilo izločil.

V okviru načrtovanja in iskanja novih sistemskih rešitev glede politik prejemkov direktorjev je SDH v letu 2016 ustanovil delovno skupino, ki je proučila različne spoznavne vire in pripravila nove predloge rešitev. Delovna skupina se je seznanila s stališči drugih deležnikov¹⁷⁶ o tem, na kakšen način bi bilo treba področje politik prejemkov drugače urediti. Zastopana stališča so se pri tem razlikovala. Nekateri so zagovarjali odpravo ZPPOGD, nekateri delne spremembe, nekateri pa celovito spremembo zakona.

Kljub izvedenim aktivnostim za ugotavljanje potreb po drugačnem urejanju politik prejemkov in iskanje ustreznih rešitev SDH od družb oziroma ON družb ni prejel odziva, ki bi nakazoval na potrebo po drugačnih politikah prejemkov v konkretni družbi, zaradi česar SDH pri nobeni družbi ni opredelil, da bi bilo treba politike prejemkov urediti na drugačen način. SDH je pri ugotavljanju, ali je treba zagotoviti sprejem politik prejemkov, ki odstopajo od ZPPOGD, v letu 2016 izvedel tudi analizo stanja, s katero je preveril višine prejemkov direktorjev družb v upravljanju v preteklih obdobjih. SDH je analizo izvedel na podlagi lastnih podatkov, ki jih je prejel od družb, ter podatkov, ki sta mu jih posredovala ministrstvo ter ZNS:

- podatki ZNS so zajemali strokovne podlage za ustrezno določanje prejemkov članov organov vodenja, ki so bile pripravljene v obdobju pred sprejetjem ZPPOGD oziroma kmalu po njegovem

¹⁷⁴ V priporočilu se je SDH podrobneje opredelil do tega, kako naj ON vsebinsko oblikujejo politike prejemkov.

¹⁷⁵ Najbolj pogosto so se družbe sklicevale, da prejemke direktorjev ureja ZPPOGD, zato politike prejemkov niso pripravile.

¹⁷⁶ Vzpostavljena je bila korespondenca s predstavniki ministrstva, Združenja Manager, Gospodarske zbornice Slovenije in ZNS.

sprejetju;¹⁷⁷ strokovne podlage so vključevale stališča upravnega odbora ZNS glede ustreznosti ZPPOGD in uredbe o razmerjih prejemkov, v katerih je upravni odbor izpostavil tveganja, ki bi jih ZPPOGD in ta uredba lahko prinesla v pravni red;

- podatki, ki jih je SDH prejel od ministrstva, so zajemali osnovne podatke o prejemkih direktorjev (povprečni plači, dodeljenem mnogokratniku, najvišjem osnovnem plačilu v družbi, najvišjem odstotku spremenljivega prejemka in podatke o mnogokratniku odpravnine), pri čemer je te podatke ministrstvo povzelo iz letnih poročil družb za leto 2014 ter jih primerjalo s podatki iz prejetih pogodb članov organov vodenja.¹⁷⁸

Analiza, ki jo je na podlagi prejetih podatkov pripravil SDH, vsebuje podatke o prejemkih predsednikov uprav in direktorjev 31 družb v neposrednem upravljanju SDH, tako da je za vsakega predsednika uprave oziroma direktorja predstavljen mesečni prejemek, ki zajema osnovno bruto plačilo ter sorazmerni del prejetega variabilnega dela plačila.¹⁷⁹

3.4.2.1.a Iz podatkov, ki jih je prejel SDH, in analize, ki jo je na tej podlagi izvedel, po naši oceni ne izhajajo strokovno utemeljena stališča o tem, kako in na kakšen način bi bilo treba prejemke poslovodstev družb v upravljanju SDH drugače urediti, kakšne učinke bi posamezne spremembe prinesle ter kakšne cilje bi z drugačno ureditvijo SDH kot upravljavca kapitalskih naložb zasledoval. Pri tem je bistveno, da izvedena analiza SDH ne temelji na sistematično in celovito ugotovljenem dejanskem stanju, ki bi razkrivalo negativne učinke in omejitve, ki naj bi jih povzročala ZPPOGD in uredba o razmerjih prejemkov. Analiza temelji na posameznih kvantitativnih podatkih, ki prikazujejo zgolj višino prejemkov direktorjev posameznih družb v preteklih obdobjih in ki nepopolno prikazujejo dejansko stanje določanja prejemkov.

Analiza obsega le podatke o višini prejemkov predsednikov uprav, ne pa tudi podatkov o prejemkih članov uprav. Hkrati ne vsebuje podatkov o vseh vrstah prejemkov direktorjev, saj v njih niso navedeni prejemki iz naslova drugih pravic in povračila stroškov. V analizi ni ustrezno prikazana višina dodeljenega spremenljivega dela prejemka, saj je ta preračunana na mesečno raven, pri čemer ni mogoče razbrati, ali zneski spremenljivih prejemkov zajemajo tudi odložena plačila. Analiza ne vsebuje podatkov o finančnem stanju in poslovanju družb ter drugih relevantnih finančnih podatkov in pokazateljev uspešnosti poslovanja družb. Izvedene niso bile nikakršne primerjalne analize, ki bi pokazale ustreznost višine prejemkov direktorjev glede na primerljive družbe, ki opravljajo enako ali podobno dejavnost. SDH pri proučevanju potrebe o drugačni ureditvi prejemkov ni upošteval vseh podatkov, saj od ON družb

¹⁷⁷ Podatki obsegajo naslednje dokumente: Priporočila za kadrovanje in nagrajevanje članov uprav in izvršnih direktorjev (2007), študijo Say on Pay: International comparisons and best practices (2013), A compulsory Say on Pay in Europe should not undermine the role that board members must play in the governance of executive remuneration (2014), Stališče upravnega odbora ZNS glede predloga o spremembah in dopolnitvah ZPPOGD (2012), Stališče upravnega odbora ZNS glede priporočil Evropske skupnosti o nagrajevanju (2009), Stališče upravnega odbora ZNS ob začetku veljavnosti ZPPOGD (2010) in Stališče upravnega odbora ZNS glede uredbe o razmerjih prejemkov (2010).

¹⁷⁸ V gradivu ministrstva so bili predstavljeni tudi podatki o dejanski višini osnovnega plačila direktorjev, dejanski višini odstotka spremenljivega prejemka in dodeljenem mnogokratniku višine odpravnine. Podatki so bili predstavljeni za 64 družb.

¹⁷⁹ SDH je razpolagal tudi s podatki o prejemkih predsednikov in članov uprav ter direktorjev družb za obdobje od leta 2011 do leta 2015, in sicer za 24 družb v neposrednem upravljanju.

v upravljanju SDH ni pridobil podatkov o tem, s kakšnimi težavami se srečujejo pri pridobivanju in nagrajevanju ustreznih kadrov.

Ugotovili smo, da izvedena analiza SDH ne predstavlja zadostne in ustrezne podlage, saj ne izhaja iz celovito in popolno ugotovljenega dejanskega stanja, s čimer bi bila lahko utemeljena potreba po drugačni ureditvi politik prejemkov, kot je v ZPPOGD.

Priporočilo

SDH priporočamo, naj sodeluje z vlado pri izvedbi temeljite in vseobsežne analize dejanskega stanja prejemkov direktorjev družb v upravljanju SDH, ki bo zajemala tudi primerjalne analize, izpostavljala tveganja pri obvodih (neupravičenega) izplačevanja prejemkov, predvsem pa jasno konkretizirala omejujoče dejavnike ZPPOGD in uredbe o razmerjih prejemkov ter prikazala cilje in pričakovane učinke, ki naj bi jih morebitne nove politike prejemkov zasledovale.

3.4.2.2 Priprava in sprejem drugačnih politik prejemkov

SDH je na podlagi izvedene analize prejemkov v skladu s 23. členom ZSDH-1 pripravil izhodišča za sprejem drugačne politike prejemkov, kot jo določa ZPPOGD, in sicer sprva (v novembru 2016) v obliki Priporočila o politikah prejemkov članov organa vodenja, ki naj bi bilo kot novo priporočilo družbam v upravljanju SDH vključeno tudi v priporočila in pričakovanja SDH. Na naslednji redni seji uprave pa je SDH sklep o sprejemu teh priporočil odpravil in isti dokument sprejel le kot delovno verzijo Politike prejemkov članov organa vodenja (v nadaljevanju: delovna verzija politike prejemkov).

Poleg Priporočila o politikah prejemkov članov organa vodenja je delovna skupina izdelala tudi simulacijo prejemkov, ki bi jih predvidoma dosegli člani organa vodenja družb s kapitalsko naložbo države, če bi prejeli maksimalne prejemke v skladu s tem priporočilom. Iz obrazložitve predlaganega sklepa izhaja tudi, da bo SDH navedeno priporočilo vključil kot priporočilo št. 7 v priporočila in pričakovanja SDH.

3.4.2.2.a Ugotovili smo, da SDH ni sprejel izhodišč za sprejem drugačne politike prejemkov ali politike prejemkov v obliki zavezujočega pravnega akta, ampak zgolj v obliki neformalnega akta oziroma delovnega gradiva, ki pa ne izpolnjuje formalnih pogojev za to, da bi ta akt pridobil pravno moč in zavezujočo naravo. Posledično tudi ni bilo mogoče začeti s postopki sprejemanja drugačnih politik prejemkov v družbah v lasti RS, kjer bi to bilo potrebno.

Ukrepi SDH

SDH je v novembru 2019 posodobil in dopolnil delovno verzijo politike prejemkov iz leta 2016, ki pa še ni bila sprejeta v obliki zavezujočega pravnega akta.

3.4.2.2.b SDH je delovno verzijo politike prejemkov 17. 11. 2016 posredoval ministrstvu. Iz elektronskega dopisa SDH pa je razvidno, da je SDH posredoval dopis ministrstvu informativno oziroma za to, da bo lahko ministrstvo ta dokument v razmerju do relevantnih deležnikov uporabilo kot argument za neustrezno ureditev prejemkov po ZPPOGD. V tem dopisu zato tudi ni bilo nobenega poziva SDH ministrstvu, da se izreče o vsebini predlagane politike prejemkov oziroma s tem seznani vlado ter sporoči njena stališča. Na navedeni dopis ministrstvo tudi ni odgovorilo, prav tako pa v zvezi s prejetjo delovno verzijo politike prejemkov ni zavzelo nikakršnih stališč.

Sprejetje delovne verzije politike prejemkov in njeno posredovanje ministrstvu na opisani način ni mogoče šteti kot aktivnosti SDH v smislu tretjega stavka 23. člena ZSDH-1, ki določa, da mora k sklepom o politikah prejemkov organov vodenja, za katere glasuje SDH skladno s tem členom, dati predhodno soglasje vlada kot skupščina SDH. SDH po sprejetju delovne verzije politike prejemkov in njenem posredovanju ministrstvu za njegove lastne potrebe ni izvedlo nobenih drugih aktivnosti v zvezi s pridobivanjem predhodnega soglasja vlade za urejanje prejemkov direktorjev v družbah v lasti RS na način, ki bi se razlikoval od ZPPOGD. Vlada s sprejeto delovno verzijo politike prejemkov in njeno vsebino zato ni bila seznanjena.

3.4.2.2.c SDH svojih izhodišč za sprejem drugačne politike prejemkov, kot jo določa ZPPOGD, ni uskladjal z vlado, na podlagi česar bi lahko pripravil ustrezne politike prejemkov za posamezne družbe in tako pridobil predhodna soglasja vlade, kar predstavlja zakonski pogoj za uspešno in zakonito izglasovanje sklepov o politikah prejemkov organov vodenja na skupščinah družb, v katerih SDH uresničuje upravljavsko upravičenja. SDH tako ni bil seznanjen s stališčem vlade o tem, ali slednja podpira sprejetje politike prejemkov in če jo, v kakšni obliki in s kakšno vsebino.

3.4.2.2.d Ugotovili smo, da SDH vsebine posameznih določb delovne verzije politike prejemkov ni vnesel niti v priporočila in pričakovanja SDH, tako da bi vsaj v obliki priporočil implementiral tiste rešitve, ki ne posegajo v določbe ZPPOGD in uredbe o razmerjih prejemkov. Določbe delovne verzije politike prejemkov se zato v družbah v upravljanju SDH niso uporabljale niti v obliki priporočil.

4. MNENJE

Izvedli smo revizijo učinkovitosti poslovanja *Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo* ter *Slovenskega državnega holdinga, d. d.* pri ureditvi prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti med letoma 2016 in 2017. Za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja smo pridobili odgovore na vprašanja, ali je bila Vlada Republike Slovenije učinkovita pri urejanju prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti, ali je bilo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo učinkovito pri nadzoru nad določanjem prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti ter ali je bil SDH učinkovit pri spremljanju in določanju politik prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije, s katerimi upravlja.

4.1 Učinkovitost Vlade Republike Slovenije pri urejanju prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije ter lokalnih skupnosti

Vlada pri urejanju prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije ter lokalnih skupnosti med letoma 2016 in 2017 *ni bila učinkovita*.

Vlada *ni strateško uredila prejemkov direktorjev družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti*, saj med letoma 2016 in 2017 ni spremljala in posodabljala izhodišč za politike prejemkov direktorjev družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti. Tega ni storila, kljub temu da je v letu 2015 pripravila Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države, v katerem bi bilo glede na velik obseg lastništva Republike Slovenije v gospodarskih družbah smiselno opredeliti tudi posodobljena in enotna izhodišča za politike prejemkov direktorjev družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti. Strategija države na področju prejemkov direktorjev družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti ni bila sprejeta niti v obliki drugega posebnega strateškega dokumenta, zato je strategijo države na tem področju mogoče razbrati le posredno iz sprejetih predpisov: Zakona o prejemkih poslovnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZPPOGD), Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB) in Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1), ki pa imajo različne in nasprotujoče si cilje. Vlada tudi ni preverjala ustreznosti strateških izhodišč za razmerja med plačami direktorjev družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti, čeprav se je makroekonomska situacija v Republiki Sloveniji od sprejetja ZPPOGD v letu 2010 pomembno spremenila.

Vlada *ni spremljala učinkov veljavnih predpisov v zvezi s prejemki direktorjev družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti*, zato jih tudi ni posodabljala glede na ugotovljeno dejansko stanje. Vlada ni razpolagala s celovitimi podatki o tem, kakšne prejemke so družbe v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti med letoma 2016 in 2017 izplačevale direktorjem družb ter kakšne so morebitne negativne posledice omejitev prejemkov

direktorjev po ZPPOGD za posamezne družbe, če te obstajajo. Posledično ni mogla presoјati (ne)primernosti višine prejemkov direktorjev, da bi po potrebi spremenila Uredbo o določitvi najvišjih razmerij za osnovna plačila ter višine spremenljivih prejemkov direktorjev, ki kot podzakonski akt ZPPOGD določa osnovna razmerja glede višine teh prejemkov. Preveritev ustreznosti ureditve po ZPPOGD in višine mnogokratnikov iz uredbe bi bila potrebna tudi, ker se je ob sprejemanju ZPPOGD in uredbe v letu 2010 uporabilo enake mnogokratnike, kot jih je določila vlada v obliki priporočil s Sklepom o priporočilih predstavnikom Republike Slovenije v nadzornih svetih gospodarskih družb, katerih večinska lastnica je Republika Slovenija, pri sklepanju pogodb o zaposlitvi direktorjev iz leta 1998 na podlagi takrat opravljene analize stanja prejemkov.

Temeljni cilj sprejetja ZPPOGD iz leta 2010 je bil v zagotavljanju enotnega sistema prejemkov direktorjev za vse družbe v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti. Vlada med letoma 2016 in 2017 ni preverjala, ali je doseganje tega cilja še smiselno glede na to, da so bile v vmesnem obdobju posamezne družbe v lasti Republike Slovenije izvzete s področja veljavnosti ZPPOGD (DUTB in SDH). Hkrati s sprejetjem ZSDH-1 je bila podeljena SDH dodatna pristojnost, da v družbah, s katerimi upravlja, sprejme drugačno politiko prejemkov, kot jo določa ZPPOGD, čeprav bi lahko že sama vlada s spremembami Uredbe o določitvi najvišjih razmerij za osnovna plačila ter višine spremenljivih prejemkov direktorjev prilagodila višino prejemkov direktorjev v družbah v lasti Republike Slovenije, če bi ugotovila, da za to obstajajo tehtni razlogi. Vlada tudi ni spremljala, ali je ZPPOGD dejansko prispeval k povečanju odgovornosti organov nadzora v družbah v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti, ki naj bi zagotovili zakonito in ekonomsko utemeljeno nagrajevanje direktorjev. Vlada ni izvedla aktivnosti za sprejemanje dopolnitev in posodobitev ZPPOGD, čeprav jo je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo že v letu 2012 opozarjalo na večje število pomanjkljivosti posameznih zakonskih določb, ki so bile prisotne tudi v letih 2016 in 2017.

Vlada ni izkazala, da bi na podlagi ugotovitev o neuporabi določb ZUKSB in ZSDH-1, ki za prejemke direktorjev DUTB, SDH in Kapitalske družbe, d. d. izključujejo ZPPOGD, preverjala, ali se ne glede na to dosegajo cilji teh zakonov (pritegnitev visoko usposobljenih strokovnjakov na javnih in mednarodnih razpisih, kar zagotavlja učinkovito vodenje teh družb, ki so strateškega pomena za Republiko Slovenijo). Če bi vlada ugotovila, da se cilji ZUKSB in ZSDH-1 dosegajo tudi z upoštevanjem omejitev prejemkov po ZPPOGD, bi lahko predlagala izločitev določb ZUKSB in ZSDH-1, ki se nanašajo na izključitev ZPPOGD za omenjene družbe.

Vlada tudi ni spremljala izvajanja določb ZSDH-1, ki opredeljujejo pristojnost SDH, da v družbah, s katerimi upravlja, sprejme drugačne politike prejemkov od ZPPOGD, za kar se zahteva predhodno soglasje vlade. Čeprav SDH od sprejetja ZSDH-1 te svoje pristojnosti ni izvajal, ga vlada med letoma 2016 in 2017 ni pozvala k obrazložitvi razlogov za neizvajanje svoje pristojnosti in k ukrepanju. Vlada tudi ni ugotavljala, ali in katere gospodarske družbe so bile med letoma 2016 in 2017 morebiti omejene zaradi škodljivih učinkov ZPPOGD, saj ob sprejemanju ZSDH-1 domnevni škodljivi učinki ZPPOGD za družbe v lasti Republike Slovenije niso bili raziskani in podprti s strokovnimi analizami.

Vlada takoj po sprejetju Direktive (EU) 2017/828 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2017 o spremembi Direktive 2007/36/ES glede spodbujanja dolgoročnega sodelovanja delničarjev oziroma do konca leta 2017 še ni pristopila k vodenju postopkov za prenos te direktive v nacionalni pravni red, prav tako prenos direktive v nacionalni pravni red ni bil izveden do konca leta 2019.

Vlada ni vzpostavila pogojev za izdajo soglasij k politikam prejemkov direktorjev družb v primeru, če se te razlikujejo od določil ZPPOGD. Vlada ni določila posebnih pravil za vodenje postopkov in pripravo gradiv ter sodil, na podlagi katerih bi obravnavala in se odločala o podaji soglasja k politikam prejemkov po 23. členu ZSDH-1.

Vlada je v družbah, s katerimi je sama upravljala, le delno poskerbela za učinkovito izvajanje nalog skupščine, ki se nanašajo spremljanje in usmerjanje politik prejemkov direktorjev v teh družbah. V vseh 6 družbah, s katerimi je neposredno upravljala in je zanje veljal ZPPOGD, ni sprejela dodatnih pravil za določanje prejemkov direktorjev, kar bi morala storiti vsaj v tistih primerih, kjer bi na podlagi spremljanja izvajanja politik prejemkov ugotovila neenotno ali nedosledno izvajanje določb ZPPOGD in povezanih predpisov. V 3 družbah, s katerimi je neposredno upravljala in zanje ni veljal ZPPOGD, je vlada kot predstavnik skupščine spremljala izvajanje politik prejemkov, vendar ne na način, ki bi ji omogočal ugotovitev, da te družbe pri nagrajevanju svojih direktorjev ne spoštujejo vseh pravil ZPPOGD, čeprav same navajajo nasprotno. Vlada je posebno politiko prejemkov sprejela za DUTB, ni pa je sprejela za SDH in Kapitalsko družbo, d. d.

4.2 Učinkovitost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo pri nadzoru nad določanjem prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti

Ministrstvo pri nadzoru nad določanjem prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti med letoma 2016 in 2017 *ni bilo učinkovito*.

Ministrstvo je le delno vzpostavilo pogoje za izvajanje nadzora po ZPPOGD tako, da je pripravilo predlog internega navodila, ki je podrobneje urejalo postopke izvajanja posameznih nadzornih aktivnosti ministrstva, vendar pa navodila ni sprejelo v obliki pravno veljavnega internega akta, temveč ga je uporabljalo kot neformalen dokument, iz katerega ni bilo razvidno, kdo in po kakšnem postopku ga je sprejel, čas sprejetja in začetek njegove veljavnosti. Interno navodilo tudi ni predvidevalo preveritve vseh okoliščin, ki so pomembne za pravilno določitev prejemkov direktorjev družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti.

Ministrstvo je pripravilo in vodilo seznam družb, ki so bile zavezane spoštovati ZPPOGD, vendar je ta seznam posodabljal zgolj 2-krat letno, kar je povezano s tem, da ni imelo vzpostavljenega avtomatiziranega informacijskega sistema, ki bi povezoval različne podatkovne vire (Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve in Centralna klirinško depotna družba, d. d.), s pomočjo katerih bi lahko sproti dostopalo do ažurnih podatkov o lastniških deležih in aktualnih članih organov vodenja v družbah v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti. Pri izdelavi seznama družb zavezanek po ZPPOGD je ministrstvo izhajalo iz napačne predpostavke, da je ta seznam identičen seznamu gospodarskih družb, ki so zavezanke za dostop do informacij javnega značaja po *Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja*, zaradi česar na seznam ni vključilo najmanj 3 družb, ki so bile zavezane spoštovati ZPPOGD.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ugotavljalo, ali so mu družbe zavezanke po ZPPOGD posredovale vse v tem času na novo sklenjene ali spremenjene pogodbe z direktorji, in jih ni pozivalo k posredovanju teh dokumentov. V tem času je pregledovalo zgolj tiste pogodbe, ki so jih družbe

ministrstvu same posredovale. Posledično ministrstvo za 82 od 409 družb (20 odstotkov vseh družb), ki so bile na seznamu zavezank po ZPPOGD, ni razpolagalo s pogodbami, ki so jih imele te družbe sklenjene z direktorji med letoma 2016 in 2017, kar pomeni, da pri teh družbah ni izvajalo nadzora nad prejemki direktorjev.

Ministrstvo ni bilo učinkovito pri izvajanju nadzornih aktivnosti, ki se nanašajo na preglede prejetih pogodb in zaznavanje kršitev določb ZPPOGD v praksi, ukrepanje v primeru ugotovljenih nepravilnosti in svetovanje uporabnikom zakona. Za 17,5 odstotka prejetih pogodb med letoma 2016 in 2017 ni razpolagalo z izpolnjenimi preglednimi obrazci, ki jih interno navodilo predvideva za preverjanje skladnosti prejemkov direktorja z določbami ZPPOGD, niti z drugimi dokazili, ki bi potrjevala izvedbo pregleda pogodbe. Ministrstvo prejetih pogodb ni pregledovalo takoj po njihovem prejemu ali (vsaj) v razumnem roku, saj je v večjem številu primerov preteklo več kot 4 ali celo 6 mesecev od prejema pogodbe, preden jih je ministrstvo pregledalo. Večje število preglednih obrazcev, ki so bili podlaga za pregled skladnosti pogodb, je bilo izpolnjeno pomanjkljivo oziroma so bili le delno izpolnjeni.

Ministrstvo ni razpolagalo z evidenco o ugotovljenih kršitvah določb ZPPOGD in izvedenih ukrepih v zvezi z opravljenimi nadzori pri družbah v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti. Posledično ni moglo usmerjati izvajanja nadzornih aktivnosti na področja, ki so najbolj tvegana. K temu je prispevalo tudi dejstvo, da ministrstvo ni vnaprej in sistematično proučilo tveganja za kršitve in zaobid posameznih določb ZPPOGD ter na tej podlagi oblikovalo registra tveganj, kar bi lahko prispevalo k večji učinkovitosti nadzora. Ministrstvo je pri izvajanju pregledov pogodb pri posameznih družbah v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti odkrilo kršitve določb ZPPOGD, ki jih je po tem zakonu treba šteti za prekršek. Kljub temu zoper člane organov nadzora v teh družbah, ki so glasovali za sprejem takšne pogodbe, ni uvedlo postopkov o prekršku v skladu z Zakonom o prekrških, temveč se je v vseh primerih zadovoljilo s tem, da je družba po pozivu ministrstva sporne določbe pogodbe uskladila z ZPPOGD.

Ministrstvo je v primeru ugotovitve, da je bilo direktorju s pogodbo z družbo v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti dodeljeno previsoko osnovno plačilo za opravljanje njegove funkcije, to družbo zgolj pozvalo k pojasnilu načina izračuna osnovnega plačila in uskladitvi spornega pogodbenega določila z ZPPOGD. Ni pa izkazalo, da bi izvedlo nadaljnje aktivnosti, v okviru katerih bi ugotavljalo dejansko izplačilo previsokih prejemkov direktorja in bi organe nadzora pozvalo k sprožitvi postopkov za ugotavljanje ničnosti pogodbenih določil, ki so v nasprotju z ZPPOGD, in za vračilo teh prejemkov.

Ministrstvo je aktivnost svetovanja družbam zavezankam po ZPPOGD med letoma 2016 in 2017 izvajalo v omejenem obsegu in na način, da je s svojimi strokovnimi stališči glede načina uporabe zakona seznanjalo izključno družbe v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti, ki so zaprosile za mnenje, ne pa tudi preostalih družb, ki so zavezanke po ZPPOGD. To bi bilo smiselno vsaj v primerih nejasne uporabe posameznih določb zakona v praksi, ki so se nanašale na večjo skupino družb zavezank po ZPPOGD. Ministrstvo je seznam zavezank po ZPPOGD vodilo le za interno rabo, čeprav bi bilo smiselno, da bi ga javno objavilo in sproti ažuriralo.

4.3 Učinkovitost Slovenskega državnega holdinga, d. d. pri spremljanju in določanju politik prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije, s katerimi upravlja

SDH je bil pri spremljanju in določanju politik prejemkov direktorjev gospodarskih družb v lasti Republike Slovenije, s katerimi upravlja, med letoma 2016 in 2017 *delno učinkovit*.

SDH je le obdobno in ne celovito spremljal izvajanje politik prejemkov direktorjev družb, s katerimi upravlja, in zanje ni podal dodatnih usmeritev, tako da se je s podatki o prejemkih direktorjev v večini primerov seznanil na rednih letnih skupščinah družb oziroma je ta podatek razbral iz letnih poročil družb. Na ta način se je SDH seznanil le z vrstami in nominalno (izplačano) višino prejemkov za posameznega člana posloводства, ni pa pridobil podatkov o dodeljenem mnogokratniku in upoštevanju drugih kriterijev za določitev osnovnega plačila ter podatkov o dodeljenem in v posameznem letu odmerjenem spremenljivem prejemku, vključno z merili uspešnosti, ki so bila pri tem uporabljena. Zato je imel SDH le omejen in nepopoln pregled nad določanjem in izplačevanjem prejemkov direktorjem teh družb, plačnimi razmerji med direktorji v svojem portfelju in znotraj dejavnosti ter načinom uveljavljanja ZPPOGD.

SDH ni bil seznanjen s tem, ali so posamezne družbe kršile določbe ZPPOGD ter ali so bile posameznim članom organov nadzora izrečene prekrškovne sankcije zaradi nespoštovanja določil ZPPOGD. Ker je ena izmed pomembnih dolžnosti članov organov nadzora v družbah v upravljanju SDH določitev prejemkov direktorjev v skladu z ZPPOGD (kršitev teh dolžnosti lahko predstavlja prekršek), bi pričakovali, da se bo SDH seznanjal z delom članov organov nadzora tudi na tem področju in morebitnimi kršitvami zakona, saj SDH v vlogi skupščine imenuje ali predlaga v imenovanje člane organov nadzora družb v neposrednem upravljanju. SDH od članov organov nadzora in ministrstva, ki izvaja nadzor nad spoštovanjem ZPPOGD, ni skušal pridobiti podatkov o njihovem spoštovanju ZPPOGD, zaradi česar ni bil seznanjen s kršitvami določb ZPPOGD oziroma prekrški po tem zakonu, ki so jih storili člani organov nadzora družb.

SDH v družbah, s katerimi upravlja, ni sprejel nobene politike prejemkov direktorjev ali priporočil, na podlagi česar bi opredelil dodatna pravila za določanje teh prejemkov, ki bi dopolnjevala ZPPOGD in uredbo o razmerjih prejemkov. SDH na podlagi Odloka o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države obdobjno sprejema Merila za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države, v katerih opredeli kazalnike, ki omogočajo merjenje doseganja strateških, ekonomskih in finančnih ciljev posameznih družb v lasti Republike Slovenije. Direktorji družb v upravljanju SDH so imeli merila za dodelitev spremenljivega prejemka le deloma skladna z ekonomskimi in finančnimi kazalniki, ki so določeni v Merilih za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države. SDH bi zato kot skrben in aktiven upravljavec kapitalskih naložb lahko uveljavljal svoja upravljavska upravičenja v družbah, s katerimi upravlja, tudi tako da bi družbam izdal priporočilo, naj te v čim večji meri upoštevajo (tudi) kazalnike iz Meril za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države pri določanju prejemkov direktorjev, česar pa med letoma 2016 in 2017 ni storil.

SDH je v omejenem obsegu načrtoval in pripravil politike prejemkov za direktorje družb, ki zahtevajo drugačno ureditev prejemkov od splošnih pravil ZPPOGD. S sprejetjem ZSDH-1 v letu 2014 je pridobil pristojnost, da lahko po predhodnem soglasju vlade za družbe v njegovem upravljanju sprejme politiko prejemkov, ki prejemke direktorjev uredi na drugačen način, kot to določata ZPPOGD in Uredba o določitvi najvišjih razmerij za

osnovna plačila ter višine spremenljivih prejemkov direktorjev. SDH je v Kodeks korporativnega upravljanja s kapitalskimi naložbami države vnesel priporočilo, naj organi nadzora družb v upravljanju pripravijo predlog politike prejemkov organa vodenja v skladu s tem kodeksom in ga predložijo skupščini v sprejetje. Ker od organov nadzora družb ni prejel odziva, ki bi nakazoval potrebo po drugačnih politikah prejemkov v konkretni družbi, je priporočilo iz prenovljenega kodeksa izločil in k preoblikovanju politik prejemkov pristopil na drug način. V okviru načrtovanja in iskanja novih sistemskih rešitev glede politik prejemkov direktorjev je SDH v letu 2016 ustanovil delovno skupino, ki je proučila različne spoznavne vire in pripravila nove predloge rešitev. Delovna skupina se je seznanila s stališči drugih deležnikov o tem, na kakšen način bi bilo treba področje politik prejemkov drugače urediti. V ta namen je v letu 2016 izvedel tudi analizo stanja, s katero je preveril višino prejemkov direktorjev družb v upravljanju v preteklih obdobjih. Vendar navedena analiza ni temeljila na sistematično in celovito ugotovljenem dejanskem stanju, ki bi razkrivalo obseg negativnih učinkov ZPPOGD in uredbe o razmerjih prejemkov za družbe v lasti Republike Slovenije, kar bi terjalo sprejem novih (drugačnih) politik prejemkov. Kljub izvedenim aktivnostim v smeri preveritve potreb po drugačnem urejanju politik prejemkov in iskanju ustreznih rešitev, SDH ni zavzel stališča o tem, na kakšen način bi bilo treba politike prejemkov urediti oziroma kakšne učinke bi morebitna sprememba prinesla.

SDH je na podlagi izvedene analize prejemkov sicer pripravil izhodišča za sprejem drugačne politike prejemkov, vendar le v obliki delovnega dokumenta, ki ni bil dokončen in potrjen. Ta delovni dokument je posredoval ministrstvu, vendar zgolj informativno in ne, da bi pridobil soglasje vlade oziroma uresničil svojo pristojnost po 23. členu ZSDH-1. SDH vsebine posameznih določb delovne verzije politike prejemkov ni vnesel niti med priporočila v lastne akte o upravljanju, da bi vsaj na ta način zagotovil implementacijo tistih rešitev, ki ne posegajo v določbe ZPPOGD in Uredbe o določitvi najvišjih razmerij za osnovna plačila ter višine spremenljivih prejemkov direktorjev.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Slovenski državni holding, d. d. morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, ker so bile pri revidiranju ugotovljene nesmotrnosti.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti.

Vlada Republike Slovenije mora 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 Republike Slovenije in lokalnih skupnosti, ki vključujejo:
 - proučitev možnosti dopolnitve strategije o upravljanju 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 (ZPPOGD, ZUKSB in ZSDH-1), tako da bo jasna in poenotena vizija države na tem področju – točka 3.2.1.a;
 - 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 – točka 3.2.2;
 - pridobiti preveritev ustreznosti ureditve po ZPPOGD, ki jo oblikuje pristojno ministrstvo, pri čemer je treba upoštevati že dane predloge ministrstva iz leta 2012 in morebitne nove predloge ministrstva, ter izvesti postopke za njeno spremembo in preveritev višine mnogokratnikov iz uredbe, izdane na njegovi podlagi, glede na dejansko stanje in vse pomembne okoliščine pri določanju prejemkov direktorjev ter cilje, ki jih zasledujejo država oziroma lokalne skupnosti z lastništvom v gospodarskih družbah – točki 3.2.2.c in 3.2.2.a;
 - zagotovitev pravnih podlag, da bo ministrstvo periodično obveščalo upravljavce družb v lasti Republike Slovenije (SDH, DUTB in Kapitalska družba, d. d.) ter lokalnih skupnosti (občine) o morebitnih kršitvah ZPPOGD – točka 3.4.1.1.b;

- zagotovitev javne objave informativnega seznama družb zavezank po ZPPOGD – točka 3.3.4.1.b;
- proučitev, ali so posamezne družbe, ki jih je vlada izvzela iz upravljanja Slovenskega državnega holdinga, d. d. in so v neposrednem upravljanju vlade na dan 31. 12. 2019, utemeljeno izvzete iz upravljanja Slovenskega državnega holdinga, d. d. (prednosti in slabosti, sprejemljivost z vidika pravil korporativnega upravljanja in Smernic OECD za korporativno upravljanje družb v državni lasti, kadrovske in drugi viri vlade za takšno upravljanje in podobno), ter na tej podlagi sprejem odločitev o morebitnem prenosu posameznih naložb v upravljanje Slovenski državni holding, d. d. – točka 3.2.4.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo mora 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 – točka 3.3.1.1.a;
 - 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 – 3.3.1.1.b;
 - v primeru ugotovljenih kršitev določb ZPPOGD zagotavljal, da bo zoper člane organov nadzora ministrstvo uvedlo postopke o prekršku v skladu z ZPPOGD oziroma ravnalo v skladu z Zakonom o prekrških – točka 3.3.3.1.b;
- ponovno proučitev pravilnosti razlage določb ZPPOGD glede dopustnosti posameznih samostojnih kategorij prejemkov, ki družbe v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti izplačujejo direktorjem po Zakonu o delovnih razmerjih (na primer regres, jubilejna nagrada, solidarnostna pomoč in druga izplačila po kolektivnih pogodbah), ter javno objavo te razlage ali začeti z aktivnostmi za oblikovanje predloga za spremembo določb ZPPOGD v tem delu – točki 3.3.5.2 in 3.3.5.1.d;
- 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 Republike Slovenije in lokalnih skupnosti – točka 3.3.1.2;
- pripravo načrta aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo racionalizacije postopkov vodenja seznamov družb v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti, na primer tako:
 - da predlaga spremembe ZPPOGD v smislu poenotenja seznama družb, ki so zavezane spoštovati ZPPOGD, s seznamami družb, ki so zavezane za posredovanje informacij javnega značaja po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja, kar bi omogočalo vodenje skupnega seznama družb zavezank po obeh zakonih, z dodatno preveritvijo možnosti, da bi takšen skupen seznam vodila Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, ki že vodi seznam zavezancev po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja, in bi zgolj posredovala podatke ministrstvu – točka 3.3.1.2.b;

ali pa:

- da ministrstvo ohrani samostojno vodenje seznama zavezank po ZPPOGD z vzpostavitvijo avtomatiziranega informacijskega sistema, ki bi povezoval različne podatkovne vire (podatke Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve in Centralne klirinške depotne družbe, d. d.) – točka 3.3.1.2.a;
- 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 Republike Slovenije in lokalnih skupnosti, ter izvedbo nadzora, kot ga določa ZPPOGD, ter v primeru ugotovljenih nepravilnosti uveljavljanje ukrepov za vzpostavitev zakonitega stanja in prekrškovne odgovornosti članov organov nadzora po tem zakonu – točke 3.3.1.3, 3.3.2, 3.3.3 in 3.3.5.

Slovenski državni holding, d. d. mora v odzivnem poročilu izkazati, da:

- je od organov upravljanja družb v neposrednem upravljanju, nad katerimi izvršuje prevladujoča upravljavka upravičenja, pridobil pravila za dodelitev drugih pravic ter podal ustrezne usmeritve glede njihovega dodeljevanja – točka 3.4.1.1.c.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost posameznega odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja.¹⁸⁰ Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ali Slovenski državni holding, d. d. kršijo obveznosti dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁸⁰ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

6. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- sprejme sodila za obravnavo in podajo soglasij k predloženim politikam prejemkov na podlagi 23. člena ZSDH-1, ki bodo zagotavljala enotno in strokovno odločanje vlade ter preprečevale morebitne konflikte interesov zaradi mešanja lastniških in preostalih funkcij vlade kot organa oblasti ter političnega organa;
- s spremljanjem izvajanja politik prejemkov v družbah, s katerimi neposredno upravlja, periodično preverja morebitno neenotno ali nedosledno izvajanje določb ZPPOGD in povezanih predpisov ter na podlagi ugotovitev sprejme dodatne usmeritve za določanje teh prejemkov v družbah;
- v družbah, s katerimi neposredno upravlja in za katere ne velja ZPPOGD, sprejme posebne politike prejemkov ali pa zagotovi spoštovanje vseh določil ZPPOGD ter prepreči dodatno pogodbeno pravico direktorjev, na podlagi katere so same družbe dolžne direktorjem zagotoviti povračila vseh nastalih stroškov zaradi postopkov pred sodnimi in/ali drugimi državnimi organi v zvezi z opravljanjem njihove funkcije.

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočamo, naj:

- vzpostavi evidenco ugotovljenih kršitev ZPPOGD in izvedenih ukrepov v zvezi z opravljenimi nadzori pri družbah v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti;
- na podlagi vnaprejšnje sistematične proučitve tveganj za kršitve ter zaobid posameznih določb ZPPOGD vzpostavi register tveganj, ki bi prispeval k večji učinkovitosti nadzora in dodatni usmerjenosti nadzornih aktivnosti na najbolj tvegana področja;
- prouči možnosti, da bi s svojimi stališči glede pogostejših nejasnih primerov uporabe ZPPOGD v praksi seznanjalo vse družbe v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti, ki so bile zavezane uporabljati ZPPOGD, z uporabo spletnih orodij, ki jih ima na voljo;
- izpolnjevanje preglednih obrazcev vodi v elektronski obliki, s čimer bi se optimiziralo vodenje evidence in arhiva pregledanih pogodb, hkrati pa bi se lahko kot del informacijske rešitve opredelilo sestavne dele obrazca, ki se morajo nujno izpolniti pred njihovim dokončanjem;
- zaradi obsežnosti posegov določb ZPPOGD v različne druge predpise, ki urejajo ali se nanašajo na prejemke zaposlenih, pogodbenikov v obligacijskih razmerjih, direktorjev gospodarskih družb in zavarovancev v okviru obveznih socialnih zavarovanj (Zakon o delovnih razmerjih, Obligacijski zakonik, Zakon o gospodarskih družbah in Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju), in zaradi izkazane različne prakse pri izvajanju ZPPOGD pri pripravi predloga sprememb ZPPOGD v njegovih določbah navede, kakšen je odnos ZPPOGD do ostalih predpisov v zvezi s prejemki, s čimer bi se prispevalo k pravni varnosti in enotnosti uporabe zakona;
- prouči možnosti za dopolnitev določb ZPPOGD na način, da bo lahko učinkovito izvajalo nadzor nad tem, ali družbe v lasti Republike Slovenije in lokalnih skupnosti pri sklepanju pogodb z direktorji vanje vključijo merila kakovosti za razvoj družbene odgovornosti družbe (odgovornost do zaposlenih, potrošnikov, lokalne skupnosti, varstva okolja in podobno) v smislu 4. člena ZPPOGD.

Slovenskemu državnemu holdingu, d. d. priporočamo, naj:

- prek obvladujočih družb, s katerimi neposredno upravlja, kjer je to mogoče glede na pravni položaj družbe (upoštevaje organizacijsko obliko, lastništvo in podobno), spremlja uveljavljanje politik prejemkov direktorjev v njihovih odvisnih družbah, ki imajo sedež v tujini, in po potrebi izda priporočila za preprečevanje nesorazmerno visokih prejemkov direktorjev v teh družbah;
- oblikuje priporočila, v katerih bo za družbe, s katerimi upravlja, poenotil postopke oblikovanja in posodabljanja meril za dodelitev spremenljivega prejemka direktorjev oziroma zagotovil njihovo sprejemanje v obliki, da bo to prispevalo k doseganju ciljev poslovanja teh družb;
- zagotovi sprejem priporočila, v katerem bo za družbe, s katerimi upravlja, predvidel sprejetje meril za dodelitev spremenljivih prejemkov, ki bodo v čim večji meri vsebinsko zagotavljala doseganje strateških in ekonomskih (finančnih) kazalnikov za merjenje uspešnosti družb, kot so določeni v vsakokrat veljavnih Merilih za merjenje uspešnosti poslovanja družb s kapitalsko naložbo države, ter po sprejetju priporočila zagotovi njegovo spremljanje v družbah, kot mu to omogočajo njegova upravljavska upravičenja;
- sodeluje z vlado pri izvedbi temeljite in vseobsežne analize dejanskega stanja prejemkov direktorjev družb v njegovem upravljanju, ki bo zajemala tudi primerjalne analize, izpostavljala tveganja pri obvodih (neupravičenega) izplačevanja prejemkov, predvsem pa jasno konkretizirala morebitne omejujoče dejavnike ZPPOGD in uredbe o razmerjih prejemkov ter prikazala cilje in pričakovane učinke, ki naj bi jih morebitne nove politike prejemkov zasledovale.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno s povratnico;
3. Slovenskemu državnemu holdingu, d. d., priporočeno s povratnico;
4. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
5. Marjanu Šarcu, priporočeno;
6. Marku Jazbecu, priporočeno;
7. dr. Anji Strojini Štampar, priporočeno;
8. mag. Nadi Drobne Popović, priporočeno;
9. Lidiji Glavina, priporočeno;
10. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
11. arhivu.

*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